



АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ГАЗАР

# ШУДАРГА ЁС

## Нийтлэлийн бодлого

- Шударга ёсыг бэхжүүлэх сайн засаглалын онол, арга зүйн асуудал
- Шударга ёсыг зохицуулах хууль эрх зүйн орчны онол, арга зүйн асуудал
- Шударга ёсыг тогтоон бэхжүүлэх онол арга зүйн асуудал
- авлигын шалтгаан, нөхцөл судлал
- Сайн туршлага
- Гадаад орны болон олон улсын үйл ажиллагаа, туршлага

Улаанбаатар хот  
2017 он

# АГУУЛГА

<b>АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ГАЗАР: ӨНГӨРСӨН, ОДОО, ИРЭЭДҮЙ</b> Авлигатай тэмцэх газрын дарга, тэргүүн комиссар Х.Энхжаргал	3
<b>АВЛИГААС АНГИД НИЙТИЙН АЛБЫГ БЭХЖҮҮЛЭХ НЬ</b> УИХ-ын гишүүн Х.Нямбаатар	9
<b>ОЛОН ТАЛТ ХАМТЫН АЖИЛЛАГАА</b> Улсын ерөнхий прокурорын орлогч, төрийн хууль цаазын шадар зөвлөх Г.Эрдэнэбат	13
<b>АВЛИГЫН ГЭМТ ХЭРГЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХЭД АНХААРАХ ЗАРИМ АСУУДАЛ</b> Монгол Улсад гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга бөгөөд Ажлын албаны дарга Л.Нямгэрэл	21
<b>ТӨРИЙН ЗАРИМ ЧИГ ҮҮРГИЙГ ХУВИЙН ХЭВШИЛ, МЭРГЭЖЛИЙН ХОЛБООДООР ГҮЙЦЭТГҮҮЛЭХ АСУУДАЛ</b> Монголын үндэсний худалдаа, аж үйлдвэрийн танхимын дарга М. Оюунчимэг	25
<b>ЭРХ МЭДЭЛ, ИХ МӨНГИЙГ ХЯНАХ НЬ: АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХЭД ХАРААТ БУС ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ГҮЙЦЭТГЭХ ҮҮРЭГ</b> Глоб интернэшнл төвийн тэргүүн Х. Наранжаргал	29
<b>ШУДАРГА ӨРСӨЛДӨӨНИЙГ ДЭМЖИХ НЬ</b> ШӨХТГ-ын Өрсөлдөөний бодлого, зохицуулалтын газрын дарга Ч.Цоодол	36
<b>БИЗНЕСИЙН ЁС ЗҮЙН ЗАРЧИМ БА ХАМТЫН АЖИЛЛАГАА</b> ШУА-ийн Философийн хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний ажилтан Ё.Ундрал	40
<b>“ШҮГЭЛ ҮЛЭЭХ” СОЁЛ</b> Эдийн засагч, нийтлэлч Д.Жаргалсайхан	49
<b>АВЛИГААС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНД ОЛОН НИЙТИЙН ОРОЛЦОО, ХЯНАЛТЫГ БИЙ БОЛГОХ ТАЛААРХ УЛС ОРНУУДЫН ТУРШЛАГА</b> “Өмгөөллийн Юник Легаль Партнерс” ХХН-ийн захирал Р.Очирбал	52
<b>ЭРЭН СУРВАЛЖЛАХ СЭТГҮҮЛ ЗҮЙН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ</b> Энх-Орчлон дээд сургуулийн захирал, сэтгүүл зүйн доктор Ч.Базар	65

<b>ЦАХИМ ҮЙЛЧИЛГЭЭГ ХӨГЖҮҮЛЭХ НЬ</b> ХХМТГ-ын Мэдээллийн технологийн бодлого, зохицуулалтын хэлтсийн дарга Л.Билэгдэмбэрэл	68
<b>УЛС ТӨРИЙН НАМЫН САНХҮҮЖИЛТ: ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА БА МОНГОЛ ДАХЬ ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ</b> СЭЗИС-ийн Хүмүүнлэгийн ухааны тэнхимийн багш, доктор (Ph.D) Б.Эрдэнэдалай	72
<b>ХУВИЙН ХЭВШИЛ ДЭХЬ АВЛИГААС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ ЗОРИЛГООР СУДАЛГАА, ҮНЭЛГЭЭ ХИЙХ ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГААС</b> Монголын бизнесийн консулын Бизнесийн ёс зүйн ажлын бүлгийн тэргүүн Кристин Худец	86
<b>АВЛИГА, АЛБАН ТУШААЛЫН ГЭМТ ЯВДЛААС ХҮНИЙ ЭРХ, ЭРХ ЧӨЛӨӨГ ХАМГААЛАХАД ШҮҮХИЙН ГҮЙЦЭТГЭХ ҮҮРЭГ, АНХААРАХ ЗАРИМ АСУУДАЛ</b> УДШ-ийн Практик судлалын хэлтсийн дарга, хууль зүйн ухааны доктор Ч.Нямсүрэн	93
<b>МОНГОЛ УЛС НҮБ-ЫН ХҮНИЙ ЭРХИЙН ЗӨВЛӨЛИЙН ГИШҮҮНЭЭР АЖИЛЛАЖ БАЙГАА ТУХАЙ</b> ГХЯ-ны Олон талт хамтын ажиллагааны газрын дэд захирал Д. Гэрэлмаа	103
<b>“ХҮНИЙ ЭРХ БА АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ” БУСАД УЛСЫН САЙН ТУРШЛАГА</b> ГХЯ-ны Олон улсын гэрээ, эрх зүйн газрын Хүний эрхийн хэлтсийн дарга Б.Золжаргал	105
<b>ХҮНИЙ ЭРХИЙГ ХАНГАХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ</b> ХЗДХЯ-ны ХЗБГ-ын ахлах мэргэжилтэн Д.Саруул	112
<b>МОНГОЛ УЛСАД ОРШИН СУУХ ГАДААДЫН ИРГЭНИЙ ЭРХ, ҮҮРЭГ</b> Гадаадын иргэн, харьяатын газрын Эрх зүй, гадаад харилцааны хэлтсийн ахлах мэргэжилтэн М.Уранбилэг Гадаадын иргэн, харьяатын газрын Эрх зүй, гадаад харилцааны хэлтсийн мэргэжилтэн М.Золзаяа	117



## АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ГАЗАР: ӨНГӨРСӨН, ОДОО, ИРЭЭДҮЙ

Авлигатай тэмцэх газрын дарга,  
тэргүүн комиссар Х.Энхжаргал

Эрхэм хүндэт УИХ-ын дарга аа,  
Эрхэм хүндэт, хатагтай, ноёд оо!  
Хүндэт зочид, төлөөлөгчид өө!

Авлигын эсрэг үндэсний чуулганд хүрэлцэн  
ирсэн Та бүхний амар амгаланг эрье!

Авлигын эсрэг хууль шинэчлэгдэн  
батлагдсаны дараа 2007 онд иргэн, төрийн  
байгууллага, хувийн хэвшил, хэвлэл мэдээллийн  
болон иргэний байгууллагын төлөөлөл хуран  
чуулж авлигатай тэмцэх бодлогоо хэлэлцэж  
байсан билээ. Харин өнөөдөр 10 жилийн  
дараа Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр  
батлагдаж Авлигын эсрэг үндэсний чуулганыг  
зохион байгуулж байгаа нь авлигатай хийх  
тэмцлийн түүхэн хөгжлийн онцлог үйл явдал  
гэж хэлж болно.

2007 он бол нийгэмд хэдийнээ бүгшсан  
авлигын эсрэг тэмцэхийг хүчтэй шаардсан,  
нөхцөл байдлыг өөрчлөхийг олон нийт хүлээж  
байсан цаг үе байлаа. Тэр цагаас өнөөдрийг  
хүртэл Монгол Улсын төр засаг авлигатай  
тэмцэх чиглэлээр багагүй ажлыг амжуулжээ.

Монгол Улсын Их Хурал Авлигын эсрэг  
хуулийг шинэчлэн баталж, 2006 оны 11 дүгээр  
сарын 1-ний өдрөөс даган мөрдөж эхэлснээр  
Монгол Улсад анх удаа авлигатай тэмцэх  
тусгай байгууллага байгуулагдсан. Авлигын  
эсрэг хуулийн дагуу Авлигатай тэмцэх газар нь  
авлигын эсрэг олон нийтийг соён гэгээрүүлэх,  
авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигын гэмт  
хэргийг илрүүлэх зорилгоор гүйцэтгэх ажил,  
хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулах,  
хуульд заасан албан тушаалтны хөрөнгө,

орлогын мэдүүлгийг хянан шалгах ажлыг  
зохион байгуулах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.  
2007 оны 1 дүгээр сарын 11-ний өдрөөс үйл  
ажиллагаагаа албан ёсоор эхэлсэн Авлигатай  
тэмцэх газар өнөөдрийг хүртэлх хугацаанд  
хуульд заасан чиг үүргээ хэрэгжүүлэхээс гадна  
хууль, хяналтын бусад байгууллагуудтай  
хамтран ажиллах, ижил чиг үүрэг бүхий гадаад  
улс орнуудын байгууллагуудтай харилцаа  
холбоогоо өргөжүүлэх, албан хаагчдаа  
сургах, мэргэшүүлэх зэрэг олон талт ажлуудыг  
зохион байгуулж байна. Ялангуяа авлигын  
нөхцөл байдал, цар хүрээ, илрэх хэлбэр,  
үндэснийхээ онцлогийг судалсны үндсэн дээр  
авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны ойрын ба  
хэтийн зорилтоо тодорхойлон ажиллалаа.

Улсын Их Хурал 1996 онд Авилгалын  
эсрэг хуулийг баталсан боловч уг хуулийн  
хэрэгжилтийг зохион байгуулж, хяналт тавих  
этгээд байгаагүйн улмаас уг хууль хэрэгжиж  
чадаагүй.

2002 онд Улсын Их Хурал Авлигатай  
тэмцэх Үндэсний хөтөлбөрийг баталж, 2010  
онд хэрэгжүүлж дууссан бөгөөд уг Үндэсний  
хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх ажлыг зохицуулж,  
хяналт тавих орон тооны бус Үндэсний  
зөвлөлийг байгуулан ажиллуулж байлаа.

2005 онд Улсын Их Хурал Нэгдсэн  
Үндэстний Байгууллагын Авлигын эсрэг  
конвенцийг соёрхон баталсан нь авлигын  
эсрэг тэмцлийн хүсэл зоригийн томоохон  
илэрхийлэл болсон билээ.

Хууль тогтоомжийг баталсан ч улс

оронд авлигын нөхцөл байдлыг сайжруулах талаар дорвитой өөрчлөлт гараагүй юм. Хууль тогтоомж хэрэгждэггүй, төрийн байгууллагуудын хүнд суртал, чирэгдэл арилахгүй, хууль хяналтын байгууллагууд авлигын эсрэг хүчтэй тэмцэж чадахгүй байна гэж иргэд, олон нийт шүүмжилсээр байлаа.

2006 онд батлагдсан Авлигын эсрэг хуульд авлигатай тэмцэх хараат бус, бие даасан тусгай байгууллагыг байгуулан ажиллуулахаар зохицуулсан нь 1996 оны Авилгалын эсрэг хуулиас ялгарах онцлог нь байсан. Авлигын эсрэг хууль батлагдсанаар авлигатай тэмцэх эрх зүйн таатай орчин бүрдэж, авлигаас урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх, хөрөнгө, орлогоо мэдүүлэх, түүнд хяналт тавих ажилд бүх нийтийн хүчийг төвлөрүүлэн ажиллах боломж, бололцоо нээгдсэн.

2007 онд Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, Авлигатай тэмцэх газарт Эрүүгийн хуульд заасан 8 төрлийн гэмт хэргийг харьяалуулснаар манай байгууллагын мөрдөн байцаагчид авлига, албан тушаалын хэрэгт мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах эрх зүйн үндэс бүрдсэн юм. 2012 онд Эрүүгийн хуульд нэмэлт оруулж, албан тушаалтан зургаан сарын цалингаасаа давсан орлогоо ямар арга замаар олсноо тайлбарлаж чадахгүй бол үндэслэлгүй хөрөнгөжсөн байна гэж үзэхээр “Үндэслэлгүй хөрөнгөжих” гэсэн гэмт хэргийг Эрүүгийн хуульд шинээр оруулж, түүнд АТГ мөрдөн байцаалтын ажиллагаа явуулж эхэлсэн. 2014 оны Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу одоо АТГ эрүүгийн хуульд заасан 10 төрлийн гэмт хэргийг харьяалан шалгаж байна.

УИХ-аас 2012 онд Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлын зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль буюу “Сонирхлын зөрчлийн хууль”-ийг баталсан нь сонирхлын зөрчлийн харилцааг огт зохицуулж байгаагүй манай улсын хувьд авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд бодит дэмжлэг болсон төдийгүй албан тушаалтнууд сонирхлын зөрчлөө заавал мэдүүлдэг,

мэдүүлээгүй тохиолдолд хариуцлага хүлээдэг ёс зүйн шинэ стандартыг бий болгосон гэж үзэж болно. Сонирхлын зөрчлийн тухай хуулийн хамт Авлигын эсрэг хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, гэмт хэрэг болохооргүй байгаа авлига, ашиг сонирхлын зөрчил бүрт хариуцлага хүлээлгэх, өөрөөр хэлбэл, Авлигын эсрэг хууль болон Сонирхлын зөрчлийн хуулиар хориглосон үйлдэл гаргасан л бол энэ хоёр хуульд заасан хариуцлага тооцох механизм бүрдсэн.

Мөн төрийн байгууллагууд иргэд, олон нийтэд нээлттэй, ил тод ажиллах зарчмыг бодитой болгох үүднээс “Ил тод байдлыг илтгэх шалгуур үзүүлэлт”-ийг Авлигатай тэмцэх газраас санаачлан, Засгийн газрын тогтоолоор батлуулан хэрэгжүүлж байсан нь эдүгээ, нэгдүгээрт, төрийн байгууллага мэдээллийг нийтэд заавал түгээх, нөгөө талаас иргэн, сонирхогч этгээд нууцад хамаарахгүй асуудлаар хүссэн мэдээллээ авах эрхийг нь хангах үйл ажиллагааг зохицуулсан Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль, хоёрдугаарт, төсвийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх шийдвэр, үйл ажиллагаа ил тод, нээлттэй, ойлгомжтой байх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны үр дүнг сайжруулах, төрийн ажил, үйлчилгээг өрсөлдөөний үндсэн дээр аж ахуйн нэгжээр гэрээгээр гүйцэтгүүлэх, иргэдийн оролцоо хяналтыг нэмэгдүүлэх, худалдан авах ажиллагаан дахь авлигыг бүхий л түвшинд бууруулахад чиглэгдсэн Шилэн дансны тухай хууль болон өргөжин хэрэгжиж байна.

Төрийн шийдвэр боловсруулах, хэлэлцэх, батлах, хэрэгжилтийг хянах бүхий л үе шатанд иргэдийн оролцоо, үзэл бодлоо илэрхийлэх боломжийг хангах зорилгоор Нийтийн сонсголын хуулийг УИХ-аас баталсан. Энэ хууль нь иргэд хууль тогтоох болон төрийн шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд оролцох, мөн төрөөс гарах шийдвэрийн талаар өөрийн санал бодлоо илэрхийлэх, шийдвэрт нөлөөлөх боломж бүрдэж, төр, иргэн хооронд мэдээллийн эргэх холбоо үүсч, иргэдээс төрд итгэх итгэл нэмэгдэх чухал ач холбогдолтой зохицуулалт болсон.

Монгол Улс Авлигын эсрэг НҮБ-ын

Конвенцид нэгдэн орсон гишүүн орны хувьд Конвенцийг хэрэгжүүлэх, төрийн байгууллага, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн идэвхи, оролцоог өрнүүлэхийг чухалчилж ирсэн төдийгүй Конвенцийн хэрэгжилтэд өөрийн үнэлгээ хийх санаачилгыг хэрэгжүүлж, туршилтын үнэлгээнд сайн дураараа хамрагдсан анхны орнуудын нэг болсон юм. Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагын ТУЗ-ын дарга Хосе Угаз хийсэн мэдэгдэлдээ “2015 оны сайн мэдээтэй орны тоонд өндөр түвшний авлигын эсрэг тэмцсэн улс орноор Монгол Улс”-ыг нэгэнтээ нэрлэсэн нь олон улсын түвшинд авлигын эсрэг тэмцэлд бидний алхаа хол зөрөөгүйг харуулсан болно. Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагаас гаргадаг дэлхийн улс орнуудын Авлигын төсөөллийн индексийн дүнгээр Монгол Улс сүүлийн 4 жилийн байдлаар эзлэх байраа 94, 83, 80, 76 болгон ахиулж ирсэн нь бид бүхний хамтын хүчин чармайлтын үр дүн юм.

Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенцийн үзэл баримтлалд дотоодын хууль тогтоомжийг нийцүүлэх зорилгоор тухайлбал, 2015 оны 12 дугаар сарын 3-ны өдөр Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгыг баталж, түүнд Авлигын гэмт хэрэг гэсэн шинэ бүлэг оруулсан бөгөөд гадаад улсын төрийн албан хаагчдыг хахуульдах, албаны эрх нөлөөгөө урвуулан ашиглах, улсын нөөцийг хууль бусаар зарцуулах, үрэгдүүлэх, дураараа аашлах, хуулийн этгээд хариуцлага хүлээдэг болох зэрэг холбогдох зохицуулалтыг хуульд тусгасан.

2016 онд УИХ-аас Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг баталлаа. Төрийн байгууллагуудын хамтын ажиллагааг хангахад ялангуяа, төр засгийн бодлого, шийдвэрийг хэрэгжүүлж байгаа төрийн байгууллагуудын авлигатай тэмцэх ажлыг чиглүүлэх нэгдсэн бодлоготой боллоо. Энэ чухал баримт бичиг нь монгол төрийн авлигын эсрэг бодлогыг тодорхойлсны зэрэгцээ авлигын эсрэг үр дүнтэй механизмыг бий болгох замаар төрийн удирдлагыг сайжруулах нийгмийн бодит шаардлагын илэрхийлэл болж байна.

Үндэсний хөтөлбөрт олон тооны хуулийг батлахаар тусгасан нь авлигатай тэмцэх эрх

зүйн орчинг төгөлдөржүүлэх, улмаар авлигын эсрэг үйл ажиллагааны үр дүнг сайжруулах боломж, нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Албан тушаалтны хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг, хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлгийг бүртгэх, хяналт тавих үйл ажиллагаа нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх чухал арга хэрэгслийн нэг бөгөөд энэхүү тогтолцоог бид 2007 оноос эхлүүлэн албан тушаалтнуудын хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг жил бүр 90-ээс дээш хувьтайгаар гаргуулан авч хэвшүүллээ. 2007 онд хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргагчдын тоо 47500, 2013 онд 53000 орчим байсан бөгөөд бүхий л түвшний албан тушаалтан, ажилтнуудаас мэдүүлгийг гаргуулан авч байсан нь зарим талаараа үр дүнгүй хоосон цаас болж үлдэх, цаашлаад ялангуяа орон нутгийн түвшинд хяналт шалгалт явуулахад хүн хүч, санхүүгийн болон техникийн хүчин чадал хүрэлцэхгүй зэрэг хүндрэл бэрхшээл учирч байлаа. Иймд ХАСХОМ-ийг тушаал, шийдвэр гаргах, захиран зарцуулах эрх бүхий удирдах албан тушаалтан буюу авлига, ашиг сонирхлын зөрчилд өртөх эрсдэл бүхий албан тушаалтнууд гаргаж байхаар УИХ-ын Хууль зүйн байнгын хорооны тогтоолд нэмэлт, еерчлөлт оруулсан бөгөөд ингэснээр мэдүүлэг гаргагчдын тоо өнөөдрийн байдлаар 39800 болж, даруй 14000-аар цөөрлөө. 2013 оноос ХАСХОМ-ийг цахимаар хүлээн авдаг тогтолцоонд шилжсэн боловч давхар цаасаар авч баталгаажуулж байсныг өөрчилж, уг үйл ажиллагааг бүрэн цахимжуулаад байна.

Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн дагуу Авлигатай тэмцэх газар нийтийн албанд томилогдохоор нэр дэвшсэн этгээдийн хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлгийг хянаж, сонирхлын зөрчил үүсэх эсэх талаас нь дүгнэлт гаргадаг болсон. АТГ ХАСУМ-ийг хянадаг болсноор зарим тушаал, шийдвэр гаргадаг албан тушаалтнуудын хувийн ашиг сонирхол нь хязгаарлагдаж, бухимдах болсон. Хуулийн агуулга талаасаа АТГ ямар ч томилгоо хийдэггүй, томилох эрх бүхий этгээд ч биш, нийтийн албанд томилогдохоор

нэр дэвшсэн иргэний хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлгийг хянаад тухайн хүнийг уг албан тушаалд томилоход ашиг сонирхлын зөрчил үүсэхээр байна, эсхүл үүсэхээргүй байна гэдгийг мэдэгддэг байгууллага юм. Аль ч түвшний албан хаагч байхаас үл шалтгаалан эрсдэлтэй ажлын байр, албан тушаалд ажиллаж байгаа л бол манай байгууллагын хяналтаас ангид байх учиргүй. Гэхдээ тогтолцооны гажуудал байсаар байна. Жишээ нь, ашиг сонирхлын зөрчил илт үүсэх этгээдийг төрийн албанд шургуулах гэсэн хүсэл сонирхол байсаар байна.

Сүүлийн 3 удаагийн сонгуулийн дараа төрийн албаны бүтцийн өөрчлөлт, үйл ажиллагааны зохион байгуулалт, албан хаагчийн томилгоо, албан тушаал ахих, дэвших явц, бүрэлдэхүүн хөдөлгөөн зэрэг нь улс төрөөс хараат, улс төрч хувь хүний үзэмжээр шийдэгдэж ирсэн гэхэд хилсдэхгүй. Энэ нь өөрөө албан тушаалын байдлаа хэтрүүлэн бусдад давуу байдал олгосон авлигын зөрчил болж, хариуцлага, хяналтыг чангатгах шаардлагатайг харуулж байна. Үүнээс болж төрийн алба хүчгүйдэх үр дагавартайг бид мартаж учиргүй. Албан тушаалтан АТГ-ын бүрэн эрхийнхээ хүрээнд гаргасан шийдвэрийг биелүүлэхгүй, эсхүл зөрчил гаргасан албан тушаалтанд сахилгын арга хэмжээ авах ёстой байхад “анхааруулах”, “сануулга өгөх” гэсэн хууль тогтоомжид байдаггүй хариуцлага тооцсон дүр эсгэж байгаа нь Авлигын эсрэг хууль, Сонирхлын зөрчлийн тухай хуулиар төрийн байгууллагын удирдлагын хүлээсэн үүргийн биелэлт болон авлига, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх улс төрийн хүсэл эрмэлзэл, санаачилга ямар байгааг илэрхийлж байна.

Зөвхөн улс төрийн нам, танил тал, эсхүл нөлөө бүхий гэр бүл, ах дүү, хамаатан садантай хүмүүсийн бизнес борооны дараахь мөөг шиг цэцэглэн хөгжиж, нийтийн ашиг сонирхлыг үгүй хийх учиргүй. Тийм учраас нийтийн албан тушаалтны хувийн ашиг сонирхлыг хянах механизмыг сайжруулах, төрийн болон бизнесийн үйл ажиллагааны зааг ялгааг тодорхой болгох, иргэн хүн нэг

бол төрийн албанд шударгаар тууштай ажиллах, эсхүл бизнесээ үргэлжлүүлээд явах шударга сонголт хийж чаддаг байх ёс зүйн үнэлэмжийг бий болгох шаардлагатайг манай байгууллага анхааран ажиллах болно.

Төрийн албаны ил тод хариуцлагатай байдал, төрийн албан хаагчдын мэргэшсэн тогтвортой байдлыг хангахын тулд удирдах албан тушаалтнуудын үүрэг, хариуцлагыг дээшлүүлэх шаардлага тулгарч байна.

Арван жилийн хугацаанд авлига, албан тушаалын хэрэгт холбогдон 3811 хүн шалгагдсан бөгөөд үүнээс албан тушаалын байдлаар нь авч үзвэл төрийн улс төрийн 283, төрийн захиргааны 757, төрийн тусгай 510, төрийн үйлчилгээний 501, төрийн бус байгууллагын болон бусад албан тушаалтан 1722 байв. Гэмт хэргийн улмаас 301.9 тэрбум төгрөгийн хохирол учирснаас мөрдөн байцаалтын шатанд 27 тэрбум төгрөгийн хохирлыг нөхөн төлүүлсэн, 114.1 тэрбум төгрөгийн эд зүйлийг битүүмжлэн хамгаалсан дүнтэй ажиллажээ. Нийт 537 этгээдэд холбогдох 187 хэргийг шүүхээр эцэслэн шийдвэрлэжээ.

Авлигын хэрэг голдуу далд хэлбэрээр үйлдэгддэг. Хээл хахууль өгөгч буруутай ч түүнийг авч байгаа хүн мөн гэм буруутай гэсэн үзэл баримтлал өөрчлөгдөхгүй байна. Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд хээл хахууль авсан, өгсөн, зуучилсан этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх заалт үйлчилсээр байгаа. Гэтэл хээл хахууль өгсөн хүмүүс нөгөөгийнхөө эсрэг өргөдөл гомдол гаргадаггүй тул хээл хахуулийн гэмт хэргийг илрүүлэх, шийдвэрлэхэд хүндрэл учирдаг.

Шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуульд “Хясан боогдуулсны улмаас аргагүй байдалд орж хахууль өгч, нийтийн албан хаагчийн хуулийн дагуу албан үүргээ гүйцэтгэж үзүүлэх төрийн үйлчилгээг авсан хүн энэ тухайгаа эрх бүхий байгууллагад сайн дураараа илчлэн ирсэн бол түүний авсан төрийн үйлчилгээг хэвээр үлдээж ялаас чөлөөлөх”-өөр заасан байна. Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрт “хахууль өгсөн хүн эрх бүхий байгууллагад сайн дураараа илчлэн ирсэн бол эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлөхтэй холбоотой

эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах"-аар тусгагдсаныг Та бид хэрэгжүүлж ажиллах болно. Эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоосон акт, түүний төсөлд авлигын эсрэг шинжилгээ хийх ажлыг зохион байгуулах шаардлагатай бөгөөд энэ асуудал Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрт нэгэнт туссан байна. Шинжилгээ хийх нь төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны нэг төрлийн шүүлтүүр болж, авлигын эрсдлээс хамгаалахад чухал хөшүүрэг болох юм.

Авлигатай тэмцэх газрын үйл ажиллагааны тэргүүлэх чиглэл нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх, олон нийтийг авлигын эсрэг соён гэгээрүүлэх ажил билээ. Авлигыг үүсгэдэг шалтгаан, нөхцөлд төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны хүнд суртал, чирэгдэл, ил тод нээлттэй бус байдал, төрийн албан хаагчдын ёс зүйн доройтол зүй ёсоор хамаарах бөгөөд Авлигатай тэмцэх газар ил тод нээлттэй байдлыг хангах, авлига, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх механизмыг бий болгох, зөвлөмж хүргүүлэх зэрэг арга хэмжээг тодорхой бодлого, систем, шат дараатай авч хэрэгжүүлж байна. Тухайлбал, Авлигатай тэмцэх газраас Монгол Улсын бүх яам, агентлаг, аймаг, нийслэл, төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийг авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөтэй болгон, хэрэгжилтэд хяналт тавин, биелэлтийг үнэлж дүгнэн ажиллаж байна. Засгийн газартай хамтран хэрэгжүүлж буй энэхүү арга хэмжээний дүнд авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг улсын хэмжээнд нэгдсэн байдлаар хэрэгжүүлэх механизмыг бүрдүүлсэн.

Авлигатай тэмцэх газар нь авлигын хор хөнөөлийг нийгэмд таниулах, авлигыг үл тэвчих үзэл санааг төлөвшүүлэх үзэл баримтлалын хүрээнд гарын авлага, материалыг боловсруулан түгээж, шударга ёсыг бэхжүүлэх, ил тод нээлттэй байдлыг хангах, авлигын хор хөнөөлийг тайлбарлан таниулах олон талт ажлыг зохион байгуулж байна. Түүнчлэн өнгөрсөн 10 жилийн хугацаанд авлигын шалтгаан нөхцөл, авлигын нийгмийн хор аюул, сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан

сэргийлэх чиглэлээр 125000 мянган албан тушаалтанд авлигын эсрэг соён гэгээрүүлэх ажлыг зохион байгуулжээ.

Төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны нээлттэй, ил тод байдлыг хангах, хариуцлагыг дээшлүүлэх талаар олон талт арга хэмжээг зохион байгуулж байгаа боловч авлигын шалтгаан нөхцөл арилахгүй, иргэд, олон нийтийг бүхмдүүлсаар байна.

Төрийн үйлчилгээ авч байгаа жирийн иргэд, хуулийн этгээдийн төлөөллийг залхтал явуулж хүнд суртал, чирэгдэл учруулж байгаа хууль, дүрэм, журмаа эргэн харж, Авлигын эсрэг хуульд заасны дагуу төрийн үйлчилгээний олон шат, дамжлагыг цөөлөх, албан тушаалтнуудын албан үүргээ гүйцэтгэхдээ баримтлах ёс зүйн хэм хэмжээ, хийж болох, эс болох үйлдлүүдийг нарийн зааглаж боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

Төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа, төсөв, санхүүгийн зарцуулалтад тавих иргэдийн хяналтын тогтолцоог зохистой бүрдүүлэх нь тулгамдсан асуудлын нэг юм.

Ийм учраас төрийн албан хаагчдын хууль бус үйлдэл, хүнд суртал, авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийг мэдээлэн, хууль бус үйлчилгээнээс татгалзаж чаддаг тийм үзлийг иргэдэд төлөвшүүлэх ёстой. Үүний тулд манай байгууллага иргэдийг авлигын эсрэг соён гэгээрүүлэх, шударга ёсны ойлголт, мэдлэг олгох, мэргэжлийн туслалцаа, зөвлөгөө өгөх зорилгоор Олон нийтийн төвийг нээн ажиллуулж эхэллээ. Цаашид манай байгууллагаас авлигатай тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх, сургалт сурталчилгааны ажлыг өргөн олон нийтэд хамгийн хүртээмжтэй арга, хэлбэрээр хүргэж, тайлбарлан таниулахад хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, сэтгүүлчид, иргэний нийгэм, боллоцоотой бусад бүх байгууллагатай олон нийтийн зөвлөл, олон нийтийн дэд зөвлөлөөрөө дамжуулан нягт хамтран ажиллахыг байнгын гол зорилгоо болгоно.

Бид авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг, зөрчлийн талаар гомдол, мэдээллийг хүлээн аваад цаг хугацаа, бусад олон хүчин зүйлийн



нөлөөллийг үл харгалзан шалгах бөгөөд хэн нэгний нэр хүндийг унагах, олон түмний сэтгэл зүйг төөрөгдүүлэхгүй байх үүднээс хууль зөрчөөгүй, буруугүй бол олон нийтэд зарлан, сөрөг мэдээлэл тархахаас сэргийлж, нэр төрийг нь хамгаалж, учирсан хохирлыг арилгахад манай байгууллага анхааран ажиллах болно.

Дээд, дунд, доод шатны ямар ч байгууллагын ёс зүйн дүрмээр зохицуулагддаггүй, төрийн албыг хувийн явцуу эрх ашиг, сонирхолтойгоо хутгаж, шударга бус ажиллахын үндсэн шалтгаан болдог ашиг сонирхлын зөрчлийг арилгахад чиглэсэн эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх нь чухал ач холбогдолтой болохыг улс орны өнөөгийн дотоод нөхцөл байдал, ардчилал хөгжсөн, авлигатай тэмцэх ажилд амжилт олсон орнуудын туршлага харуулж байгаа. Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрт эдгээр асуудлыг шийдвэрлэх гарц, гаргалгааг тусгаж чадсаныг тэмдэглэн хэлье.

Авлигатай тэмцэх нь зөвхөн нэг улс орны хэмжээнд хийгдэх үйл ажиллагаа биш бөгөөд авлига нь улам бүр зохион байгуулалттай бөгөөд үндэстэн дамнасан шинжтэй болж байна. Монгол Улс авлигатай хийж буй олон улсын тэмцэлд идэвхтэй оролцож байна. Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үндэстэн дамжин үйлдэгддэгийг харгалзан Авлигатай тэмцэх газар нь олон улсын агентлагууд, хөрш орнууд болон тодорхой улс орны ижил чиг үүрэгтэй байгууллагуудтай хамтын ажиллагаагаа өргөжүүлэх, бэхжүүлэх зорилгоор олон улсын хэмжээний арга хэмжээ, хөтөлбөрүүдэд байнга идэвхтэй оролцож байна.

Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн хүрээнд Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийг эрх зүйн харилцан туслалцааны үндэслэл болгон хэрэглэх, эрх зүйн харилцан туслалцааны гэрээг бусад улс оронтой байгуулах ажлыг эрчимжүүлэх, дотоодын байгууллагуудын үйл ажиллагааны уялдаа холбоог сайжруулах, конвенцийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр хамтран ажиллах болно. Түүнчлэн авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн замаар гадаад улсад гарсан хөрөнгийг буцаан авах, энэ төрлийн

гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг харилцан шилжүүлэхтэй холбоотой харилцааг нарийвчлан зохицуулах, авлигын эсрэг олон улсын сүлжээ, санал санаачилгыг дэмжиж, хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх талаар бодит ажлыг зохион байгуулна.

Үүнээс гадна мэдээллийн нууцыг хадгалах, авлигын гэмт хэргийн талаар мэдээлэл өгсөн этгээд, гэрч, шинжээч, хохирогчийн аюулгүй байдлыг хангах, уг гэмт хэргийн улмаас материаллаг болон бусад хэлбэрээр хохирсон этгээдийн хохирлыг бүрэн хэмжээгээр нөхөн гаргуулах, хувь хүнээс гадна хуулийн этгээд авлигын төлөө хариуцлага хүлээх зэрэг Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенцид заасан нилээд хэдэн асуудлыг өөрийн хууль тогтоомждоо суулгаж, эрх зүйн зохицуулалт хийх шаардлагатай байна.

Дээрх нөхцөл байдлыг бүхэлд нь шийдвэрлэх боломж олгосон Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр буюу дараагийн 6 жилд баримтлах бодлогоо Монгол Улс тодорхойлсныг би дээр дурдсан. Энэ чиглэлээр манай байгууллага хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллага, хувийн хэвшил, иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, олон улсын байгууллагуудтай хамтран ажиллана.

Өнөөдрийн үндэсний чуулган бидэнд авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой зарим нэг үр дүнг ярих, санал бодлоо солилцох, тулгамдсан асуудлаа хэлэлцэх, цаашид хамтын ажиллагааг сайжруулах, бэхжүүлэх боломж олгож байна.

Бидний цаашдын ажлын үр дүн авлигын өнөөгийн нөхцөл байдлыг хэр бодитой харах, түүнчлэн оролцогч талуудын санал санаачилга, хамтран ажиллах хүсэл зориг, хүчин чармайлт, үйлдлээс шууд хамаарах болно гэдгийг эцэст нь тэмдэглэж байна.

Үндэсний чуулганы ажиллагаанд амжилт хүсье.



## АВЛИГААС АНГИД НИЙТИЙН АЛБЫГ БЭХЖҮҮЛЭХ НЬ

УИХ-ын гишүүн Х.Нямбаатар

Нийтийн албан дах ашиг сонирхлын зөрчлийн тухай ойлголт нь манай улсын хувьд харьцангуй шинэ ухагдахуун байсан ба нийтийн албан дах ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах бие даасан хууль тогтоомжтой болохоос өмнө “нийтийн” гэдэг нэр томъёоны оронд “төрийн” гэсэн үг хэллэгийг ашиглаж, “төрийн алба, төрийн албан хаагч, төрийн албан дах ашиг сонирхлын зөрчил” гэх мэтээр ярьж хэвшсэн байсан. Төрийн албан хаагчдаас гадна төрийн өмчит хуулийн этгээд, Олон нийтийн радио, телевизийн үндэсний зөвлөлийн дарга, гишүүд, гүйцэтгэх удирдлага, төрийн тодорхой чиг үүргийг гүйцэтгэж байгаа төрийн бус байгууллагын удирдлагын ашиг сонирхлын зөрчлийг тодорхойлох, хянах зайлгүй шаардлага гарч эдгээр албан тушаалтнуудыг “нийтийн албан тушаалтан” гэж тодорхойлох, ашиг сонирхлын зөрчил, нийтийн алба, нийтийн ашиг сонирхол, нийтийн албан дах ашиг сонирхлын зөрчил зэрэг тодорхойлолтууд нь Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийг 2012 оны 1 дүгээр сарын 19-ны өдөр баталсан үеэс хэрэгжиж эхэлсэн шинэ нэр томъёо байсан.

Тиймээс ашиг сонирхлын зөрчлийн тухай ойлголт, Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан

сэргийлэх тухай хуулийг энгийн байдлаар, хялбаршуулан ойлгуулж, таниулах ашиг сонирхлын зөрчлийн зохицуулалт, түүний хэрэгжилтийг хангах, сайжруулахад чиглэсэн арга хэмжээг АТГ тухай бүр амжилттай хэрэгжүүлэн ажиллаж ирсэн.

Нийтээр хэлж заншснаар “сонирхлын зөрчлийн тухай” хууль нь хувь хүний эрх ашгийг бүхэлд нь хориглох биш, харин тухайн албан тушаалтны хувийн ашиг сонирхол нь албаны эрх ашигтай зөрчилдөхөөс урьдчилан сэргийлэх, ийм нөхцөл байдал үүссэн үед албан үүргээ гүйцэтгэхээс татгалзах, үүнийгээ мэдэгдэх, тодруулбал өөрийн гэр бүлийн гишүүн, хамаарал бүхий, нэгдмэл сонирхолтой этгээд, хувь, хувьцаа эзэмшдэг аж ахуйн нэгжтэйгээ холбоотой ямарваа нэг үйл ажиллагаанд албан үүргийнхээ хувиар оролцохгүй байх, нийтийн албанд томилогдох этгээдийн хэрэгжүүлэх албан үүрэг нь түүний хувийн ашиг сонирхолтой харшлах эсэхийг АТГ-аас хянан үзсэний дараа тухайн байгууллага томилох үүргийг хуульчилсан. Энэ нь тухайн албан тушаалтан өөрийгөө авлига, ашиг сонирхлын зөрчил, гэмт хэрэгт холбогдохоос урьдчилан сэргийлэх, сонирхлын зөрчилтэй байдалд орохгүй байх хүсэл эрмэлзлэл, ёс зүй бий болгох, түүнчлэн олон нийтийн итгэл хүлээх байдлыг хангахад ихээхэн ач холбогдолтой.

Нийтийн албанд томилогдох этгээдийн

хувийн ашиг сонирхлыг АТГ-аас хянадаг болсноор төрийн албанд томилогдож байгаа хүний нөөц, томилгоотой холбоотой асуудалд Төрийн албаны зөвлөлөөс гадна АТГ-ын дуу хоолой, хяналт бий болж нийтийн албанд хэнийг томилох, томилсны дараа ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх эсэх талаар тухайн төрийн байгууллага АТГ-ын саналыг “сонсдог” болсон байна. Энэ нь нэг талаас зарим тушаал, шийдвэр гаргадаг албан тушаалтнуудын эрх хэмжээ, хүсэл, сонирхол нь хязгаарлагдах түвшинд хүрэхээр “АТГ нь Төрийн албаны зөвлөлөөс дээгүүр эрх хэмжээ эдэлж байна” гэх шүүмжлэлийг нийгэмд зориудаар тарааж байна.

Засгийн газар шинээр байгуулагдах, сайд нар өөрчлөгдөх бүрт тухайн яам, агентлагийн бүтэц зохион байгуулалт өөрчлөгдөж нийтийн болон төрийн жинхэнэ албан тушаалтныг томилох, чөлөөлөхтэй холбоотой асуудал хавтгайрч байгаа талаар иргэд бухимдаж байна. Хувийн болон бизнесийн бүлэглэлүүдийн ашиг сонирхлыг гүйцэлдүүлэх, хувийн бизнесээ хөгжүүлэх зорилгоор төрийн албанд шургалж ордог байж болохгүй.

АТГ-ын тайлангаас харахад нийтийн албанд томилогдох этгээдийн ХАСУМ-ийг хянасан байдал сүүлийн 2 жилд доорх үзүүлэлттэй байна.

Үзүүлэлт	2015	2016
Хянасан албан тушаалтны тоо	8283	11988
Илт ашиг сонирхлын зөрчил үүссэн	38	39

Төрийн буюу нийтийн албан дахь сонирхлын зөрчлийн асуудал байгааг хүлээн зөвшөөрөхгүй, түүнийг зохистой аргаар хянахгүй бол албан тушаалтны үйл ажиллагаа, шийдвэрүүд тухайн байгууллагын төдий бус төрийн үйл

ажиллагааг ганхуулах, шударга ёсонд итгэх олон нийтийн итгэл алдагдах хор уршигтай.

Жирийн иргэд төрийн байгууллага, албан тушаалтнаас шударга бөгөөд тогтоосон хэм хэмжээ, стандартад нийцсэн үйлчилгээг хүсэн хүлээдэг. Төрийн албан хаагч нь нэг талаас төрийн, нөгөө талаас иргэдийн итгэлийг хүлээх болдог. Иймээс төрийн албан тушаалтнуудын өдөр тутмын үйл ажиллагааг ашиг сонирхлын зөрчлийн олон хэлбэрүүдээс ангид байлгах асуудал нэн тулгамдсан асуудлын нэг байсаар байна. Төрийн албан тушаалтнууд албаны эрх мэдлээ олон нийтийн эрх ашгийн төлөө бус харин өөрийн болон өөрийн гэр бүл, ах дүү, ангийн найз нөхдийн төлөө урвуулан ашиглаж байгаа олон жишээ, баримт иргэдийн дунд ам дамжин яригдсаар байдаг.

Түүнчлэн төрийн албан тушаалтнууд оффшор бүсэд данс эзэмшихийг хориглосон хууль үгүйлэгдэж байгаа, Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хууль нь шударгаар ажиллаж буй бизнес эрхлэгчдийг хохироосон, улсад орох ёстой орлогыг өршөөлд оруулж байгаа нь шударга бус, зохисгүй бодлого болсон талаар ч иргэдээс санал, шүүмжлэл, хүсэлт ирсээр байна.

Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийн хүрээнд хөрөнгө, орлогод нь өөрчлөлт орсон албан тушаалтнуудын хөрөнгө орлогын эх үүсвэр, хэмжээ, үнэ, өртгийг нууцлах болсноор тэдгээр албан тушаалтны хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг шалгах, хариуцлага хүлээлгэх боломжгүй болсон. Нийтийн албан тушаалтнуудын хөрөнгө орлогын мэдүүлэгтээ мэдүүлээд байгаа тэрбум тэрбумаар үнэлэгдэх хөрөнгө, орлогыг ямар эх үүсвэрээс олсон нь ил тод байх, худал мэдүүлсэн бол хатуу хариуцлага тооцдог байхыг

иргэд биднээс шаарддаг.

Статистик дүнгээс үзэхэд 39853 нийтийн албан тушаалтан хөрөнгө орлогын мэдүүлэг гаргадаг байна.

Төрийн аливаа шийдвэрийг нийтийн албан тушаалтнууд гаргахдаа нийгмийн сайн сайхны төлөө биш харин өөртөө ашигтай байдлаар хувийн ашиг сонирхолд нийцүүлж гаргавал түүний хор уршгийг жирийн иргэд нуруундаа үүрэх болдог.

Хүн бүрт өөрийн гэсэн хувийн амьдрал, хувийн үзэл бодол байдаг тул үүнтэй уялдан өөрийн гэсэн хувийн сонирхол ч бас байдаг. Энэ нь төрийн албан хаагчийн хувьд ч адил юм. Иймд тэдний хувийн сонирхол нийтийн сонирхолд үйлчлэх нийтийн албаны үүрэгтэй нь зөрчилдсөн сонирхлыг зүй зохистой тодорхойлж, мэдээлж, үр нөлөөтэй, ил тод байхаар зохицуулахгүй бол зөвхөн хувийн сонирхолтой байхыг хорьсноор сонирхлын зөрчлөөс зайлсхийх боломжгүй.

Авлигын эсрэг “сонирхлын зөрчлийн тухай” хуулийн хэрэгжилтийг хангах, түүнийг сайжруулахад чиглэсэн дараах арга хэмжээг хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын зүгээс анхааралдаа авч даруй хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна. Үүнд:

Тухайн албан тушаалд томилоход “илт ашиг сонирхлын зөрчил үүснэ” гэсэн албан бичиг хүргүүлсэн байхад албан тушаалтныг томилсон албан тушаалтанд хүлээлгэх хариуцлагыг чангатгах, хариуцлага тооцдог жишиг тогтоох;

Мөн 2012 оны 01 дүгээр сарын 19-ний өдөр баталсан “сонирхлын зөрчлийн тухай” хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2 дахь хэсэгт “энэ хуулийн 4.1 /хуулийн үйлчлэлд хамаарах этгээд/-д зааснаас бусад төрийн албан хаагчийн ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбогдсон асуудлыг энэ

хуулийг баримтлан шийдвэрлэж болно” гэсэн заалт байсныг 2014 оны 01 дүгээр сарын 24-ний өдөр өөрчлөн найруулахдаа энэ заалтыг хассан. Иймээс ХАСХОМ гаргадаггүй төрийн бусад албан хаагчдын авлига, ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой асуудлыг шалгах эрх зүйн үндэслэл байхгүй болсон тул энэ заалтыг хуульд нэмж оруулах,

“Сонирхлын зөрчлийн тухай” хуульд заасан “Албан тушаалтны давхар эрхэлж болох ажлыг зөвшөөрсөн” журмыг Засгийн газраас баталж хэрэгжүүлэх;

Авлигын эсрэг хууль, “сонирхлын зөрчлийн тухай хууль тогтоомж зөрчсөн нь тогтоогдож уг хуулиудад заасан ажлаас халах хариуцлага хүлээсэн этгээд халагдсаны маргааш нь дахин нийтийн албанд томилогдох боломжтой байгаа тул нийтийн албан тушаалаас дээрх зөрчлөөр халагдсан өдрөөс хойш 1 жилийн хугацаа өнгөрөөгүй, өөр төрлийн хариуцлага тооцуулсан этгээдийг мөн хугацаанд дэвшүүлэн томилохгүй байх тухай заалт хуульд оруулах;

АТГ-т сүүлийн 3 жилд авлига, ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой асуудлаар хариуцлага тооцуулсан байдлыг үзэхэд:

Үзүүлэлт		2014	2015	2016
Хариуцлага тооцсон байдал				
Үүнээс	Сануулсан	2	12	-
	Цалин бууруулсан	17	22	11
	Албан тушаал бууруулсан	4	2	2
	Үүрэгт ажлаас чөлөөлүүлсэн	22	20	7
	Бусад /зөрчил арилгуулах/	-	15	5
	Нийт	45	71	24

“Сонирхлын зөрчлийн тухай” хуульд албан тушаалтан албан үүргээс чөлөөлөгдсөнөөс хойш 2 жилийн хугацаанд “урьд гүйцэтгэж байсан албан үүрэгтэй нь холбоотой байсан байгууллагад ажиллах”-ыг хориглосон. Гэтэл бизнесийн бүлэглэлүүд хувийн сонирхлоо гүйцэлдүүлэхийн тулд өөрийн хувийн эзэмшлийн хуулийн этгээдэд гүйцэтгэх удирдлагад ажиллаж байсан /үүсгэн байгуулагч, хувь эзэмшигч биш/ этгээдийг тухайн салбарын төрийн захиргааны байгууллага /хяналт тавьдаг, зөвшөөрөл олгодог, бүртгэл хийх/-д удирдах, гүйцэтгэх албан тушаалд томилуулах боломжтой байгаа нь төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд нөлөөлөх хэлбэр тул энэ талаар хориглосон зохицуулалт хуульд тусгах;

Нийтийн албан тушаалтнууд гадаадын оффшор бүсэд данс эзэмшихийг хориглосон хууль тогтоомж батлах;

Монгол Улсын Их хурлаас 2016 оны 11 дүгээр сарын 03-ны өдөр баталсан Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрт тусгагдсан авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн шийдвэрлэлтийн мэдээлэлд дүгнэлт хийх тогтолцоог бүрдүүлэх, энэ талаархи эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, мэдээлэл өгч байгаа иргэн, сэтгүүлчийг хамгаалах эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх, хууль сахиулах байгууллагын алба хаагчийн авлига, албан тушаалын гэмт хэргийг олж илрүүлэх, мөрдөн шалгах, хянан шийдвэрлэх талаархи мэдлэг түршлага, ур чадварыг сайжруулахад чиглэсэн цогц арга хэмжээг төлөвлөн хэрэгжүүлэх;

Бид Улсын Их Хурлын гишүүнээр сонгогдохдоо “Монгол Улсын Их Хурлын гишүүн би ард түмнийхээ элчийн хувьд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн, төрийн хуулийг дээдлэн сахиж, гишүүний

үүргээ чин шударгаар биелүүлэх”-ээ тангарагладаг. Албан үүргээ ч олон нийтийн итгэл дээр үндэслэн гүйцэтгэдэг. Гишүүн бүрийн мөрийн хөтөлбөрт авлига, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх, хууль тогтоомжийг сайжруулж ажиллах талаар туссан. Ард түмэн биднээс ийм зүйлийг хүсэж байна. Үүнийг хийж хэрэгжүүлэх цаг нь болсон.

Авлигатай тэмцэх байгууллагынхаа чадавхийг бэхжүүлж, хийж байгаа ажлынх нь зөвийг нь дэмжээд бурууг нь засаад явья.



## ОЛОН ТАЛТ ХАМТЫН АЖИЛЛАГАА

Улсын ерөнхий прокурорын орлогч, төрийн хууль цаазын шагар зөвлөх Г.Эрдэнэбат

### НЭГ. АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Гэмт хэрэгтэй тэмцэх ажилд нэгэн шинэ хандлага тогтоод буй нь “олон талт хамтын ажиллагаа”<sup>1</sup>-ны үзэл баримтлал. Шинэ төрлийн гэмт хэргийн авлигажсан, сүлжээжсэн, нийгмийн сэтгэл зүйг ашигласан, хувирамтгай зэрэг шинэ криминал шинжүүд, гэмт хэргийн хандлагад гарч буй хувьсал өөрчлөлт нь гэмт хэрэгтэй зөвхөн цагдаагийн байгууллага хууль сахиулах арга хэрэгсэлээр тэмцдэг гэх уламжлалт хандлага, арга барилыг өөрчлөхийг шаардаж хууль сахиулах, шүүх эрх мэдлийн байгууллагууд, цаашлаад хэвлэл, мэдээлэл, олон нийтийн сүлжээ, төрийн болон иргэний нийгмийн байгууллагууд зэрэг ашиг сонирхол нь хөндөгдөх бүхий л оролцогчдыг хамарсан иж бүрэн, олон талт хамтын ажиллагааны тусламжтайгаар гэмт хэрэгтэй тэмцэхийн ач холбогдолыг чухалчлах болсон билээ.

Цаашлаад энэхүү хамтын ажиллагаа нь зөвхөн нэг улс орны хэмжээнд бус глобалчлагдсан нийгэм, түүнийгээ дагаад “глобалчлагдсан гэмт хэрэг”-тэй тэмцэх олон улсын хамтын ажиллагааны хэрэгцээг үүсгээд байгаа.

Илтгэгчийн үзэж буйгаар авлигатай тэмцэх төдийгүй, нийгмийн хүрээний бүхий л асуудлыг шийдвэрлэхэд энэхүү олон талт хамтын ажиллагааны үзэл баримтлал

ихээхэн чухалчлагдах ёстой зүйл бөгөөд аливаа асуудлыг шийдвэрлэхэд оролцогч талууд тухайн зүйл дээр ойлголтын зөрүү, ажлын арга барилын ялгаа, байгууллагын нэр хүнд, эрх ашгийг тэргүүнд эрэмблэх зэрэг олон хүчин зүйлийн нөлөөнд автаж үл ойлголцол, зөрчилдөөн, хүнд суртал, эрх мэдлийн “илүүрхэл ямбархал”-д автаж шийдвэрлэх ёстой асуудлаа марттал асуудалтайгаа бус өөр хоорондоо тэмцэлдэх болсон нь нууц биш юм.

Олон талт хамтын ажиллагаа гэдэг бол тухайн асуудлыг шийдвэрлэхэд оролцогч бүрийн ашиг сонирхолыг зангидан хамтын нэгдмэл зорилгоо тодорхойлж оролцогч бүр үүрэг хариуцлага, оролцоогоо тодорхой болгон, хамтран ажиллах журмаа тодорхойлж хамгийн гол нь нэг асуудал, үйл хэргийн төлөө хамтдаа ажиллах гэж буйгаа ойлголцон зорилго, чиглэлээ тодорхой болгох явдал юм.

Шууд гэмт хэрэгтэй тэмцэх үйл ажиллагаанд хамаарахгүй боловч гэмт үйл ажиллагаанд хяналт, нөлөөлөл, хууль зүйн хариуцлага тооцоход ашиглагдаж болох (татварын, хөдөлмөрийн, эрүүл ахуйн г.м) хууль сахиулах, шүүх эрх мэдлийн, бусад төрийн захиргааны, хувийн хэвшлийн, иргэний нийгмийн, хэвлэл мэдээллийн байгууллагатай хамтран ажиллаж гэмт үйл ажиллагааг таслан зогсоох арга барилыг гэмт хэрэгтэй тэмцэх олон талт хамтын ажиллагаа гэдэг.

Авлигатай тэмцэх хүрээний олон талт

<sup>1</sup> Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенци. Удиртгал хэсэг

хамтын ажиллагааг биежүүлж, эрх зүйн хэлбэрт оруулсан нь Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр /цаашид “Хөтөлбөр” гэх/ билээ. Энэхүү хөтөлбөрийн хүрээнд бид тус тусдаа чиг үүрэг бүхий төрийн байгууллагууд авлигатай тэмцэх хүрээнд хэрхэн хамтран ажиллах, энэ үйл хэргийн төлөө хуулиар хүлээсэн бүрэн эрхээ хэрхэн хоорондоо уялдуулж, зорилгодоо нийцүүлж хэрэгжүүлэх, хувийн хэвшил, хэвлэл мэдээлэл, иргэний нийгмийн байгууллагууд, бусад авлигатай тэмцэх нэгэн үзүүр дээр ашиг сонирхол нь нэгдэж буй субъект бүрийн энэ үйл хэрэгт хэрхэн хамтрах дэг, горимыг тодорхойлох учиртай.

Чухамхүү энэ үзэл баримтлалаар Хөтөлбөр боловсрогдож батлагдсан гэж бид ойлгож байгаа. Хөтөлбөр нь авлигын эсрэг тэмцэх ашиг сонирхолтой нийгмийн бүлгүүдэд нэгдмэл шударга ёсны үзэл санааг төлөвшүүлэх зорилго<sup>2</sup> тавьж, 3.1.5-д “Авлигын эсрэг үйл ажиллагаанд оролцогч байгууллага хамтран ажиллаж, хүрэх зорилт, хэрэгжүүлэх арга хэмжээг нэгтгэн тодорхойлж, ажлын уялдаа холбоог бэхжүүлэх” зарчмыг, 3.1.6-д төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн түншлэлийн зарчмыг тус тус тунхаглан, 4.1.1.9-д төрийн байгууллага хоорондын хамтын ажиллагааг, 4.1.5-д Шүүх эрх мэдлийн болон хууль сахиулах байгууллагын шударга, ил тод, хараат бус байдлыг бэхжүүлэх, хамтын ажиллагааг, 4.1.6-д төр, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг, 4.1.7. Иргэний нийгмийн байгууллагын идэвх санаачилга, оролцоог, 4.1.11-д олон улсын хамтын ажиллагааг хэрхэн бэхжүүлэх хангах талаар тусгасан байгаагаас үзэхүл авлига болон орчин үеийн аливаа гэмт явдалтай тэмцэхэд хэрэглэх болсон нэн

чухал үзэл баримтлал болох олон талт хамтын ажиллагааны эрх зүйн орчин энэхүү хөтөлбөрөөр бүрдсэн гэж үзэхээр байна.

Эрх мэдэлтэй, мөнгөтэй, нийгэмд нөлөөлөх бүхий л арга хэрэгсэлийг хяналтандаа байлгадаг авлигачидтай тэмцэхэд зөвхөн хууль сахиулагчдын мөрдөн шалгах ажиллагааны арга хэрэгсэлүүд хангалтгүй бөгөөд гэмт хэрэгтэй тэмцэх шууд чиг үүргийг хүлээдэггүй бусад төрийн байгууллага, хэвлэл мэдээлэл, иргэний нийгмийн байгууллагын хүч дэмжлэг гарцаагүй чухал юм. Гэхдээ Хөтөлбөр нь олон талт хамтын ажиллагааны эрх зүйн орчинг иж бүрэн бүрдүүлсэн гэж үзэхэд учир дутагдалтай. Олон талт хамтын ажиллагаа нь энэхүү хамтын ажиллагаагаа нэг бүрчлэн журамласан, эрх үүргийн, харилцан ойлголцолын, мэдээлэл солилцооны, харилцан хяналт-итгэлцэлийн бүхий л асуудлыг нарийвчлан зохицуулсан ажлын төлөвлөгөө байх ёстой. Одоогийн байдлаар Хөтөлбөрт зөвхөн олон талт хамтын ажиллагааны суурь үндсийг тунхагласан байгаа нь хангалтгүй тул цаашид Хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөгөөр эл шаардлагыг гүйцээн хангана гэж итгэж байна.

#### **Олон талт хамтын ажиллагаанд**

#### **тавигдах эн тэргүүний шаардлага нь:**

- Хамааралтай буюу ашиг сонирхол бүхий бүх талуудын оролцоог хангах;
- Хамтын ажиллагааны үе шат бүрийг урьдчилан төлөвлөж, журамлан цогц байдлыг хангах явдал байдаг.

Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулахдаа эл шаардлагуудыг хангаж ажиллана гэдэгт итгэж байна.

<sup>2</sup> Авлигатай тэмцэх Үндэсний хөтөлбөрийн 1.1 дүгээр зүйл. <http://www.legalinfo.mn/annex/details/7496?lawid=12293>

## ХОЁР. ШҮҮХ ЭРХ МЭДЛИЙН БОЛОН ХУУЛЬ САХИУЛАХ БАЙГУУЛЛАГУУДЫН ХАМТЫН АЖИЛЛАГАА:

(Эрх зүйн харилцан туслалцаа,  
хөрөнгө буцаах асуудал)

Авлигатай тэмцэх ажлын үр дүнг илэрхийлэх нэг чухал үзүүлэлт нь авлигын замаар алдагдсан хөрөнгийг эргүүлэн олж авч улс, иргэнийг хохиролгүй болгох, нийтийн эрх ашгийг бодитойгоор нөхөн сэргээх явдал байдаг.

Ерөөс аливаа гэмт хэрэгтэй тэмцэх ажлын үр нөлөөг хохирлыг нөхөн төлүүлж, хор уршгийг арилгасанаар хэмжих нь орчин үеийн эрүүгийн эрх зүйн нэн чухал шалгуур, хөгжлийн хандлага болоод байгаа билээ. Эрүүгийн хариуцлагыг ял шийтгэл, бусад албадлагын арга хэмжээгээр хязгаарлах бус хохирлыг нөхөн төлүүлэх, хор уршгыг арилгуулах, хөндөгдсөн эрхийг нөхөн сэргээх явдлыг мөн багтааж үзэх шаардлагатай болсон. Ялангуяа авлигатай тэмцэх хүрээнд хатуу шийтгэлээр авлигатай тэмцэхийг хязгаарлавал нэгдүгээрт, нийтийн эрх ашиг хохирсон хэвээр үлдэх, хоёрдугаарт, авлигачийн хувьд шийтгэлийн дараа “хожоотой үлдэх”, гуравдугаарт, “идсэн” нь эцэстээ хожино гэх хандлага нийгэмд үлдэж шударга ёсонд итгэх итгэл үгүй болох ноцтой хор уршиг хүлээж байгаа юм.

Улс гүрнүүдийн бүрэн эрхт байдал, тэр дундаа хэрэг шүүн шийдвэрлэх бүрэн эрхэд халдахгүйн үүднээс нэг улсад үйлдэгдсэн хэргийг өөр улсын нутаг дэвсгэрт мөрдөх, яллах, хэрэг шүүн шийдвэрлэх ажиллагаа явуулж болдоггүй. Гэтэл даяаршин буй өнөөгийн нийгэмд харин гэмт хэрэг нэг улсын нутаг дэвсгэрээр хязгаарлагдахыг больж улс дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргүүд, авлига, мөнгө угаах зэрэг гэмт

хэргийн замаар олсон ашиг орлогоо гадаад улсад хөрөнгө, мөнгө болгон байршуулах зэрэг глобальчлалын сөрөг үр дагаварууд хэдийнэ гараад эхэлсэн билээ.

НҮБ-ын Авлигын эсрэг Конвенцид уг байдлыг хүлээн зөвшөөрч “Авлига нь үндэсний хүрээнээс хальж бүх улс, эдийн засагт нөлөөлөхүйц үндэстэн дамнасан үзэгдэл” болсныг хүлээн зөвшөөрч “Хууль бусаар олж авсан хөрөнгийг улс хооронд шилжүүлэх явдлаас илүү үр дүнтэй хэлбэрээр урьдчилан сэргийлж, илрүүлж, таслан зогсоох, түүнчлэн хөрөнгийг буцааж олгох чиглэлээр олон улсын хамтын ажиллагааг бэхжүүлэх шийдвэр төгс” байх ёстойг онцлон холбогдох зохицуулалтыг тусгасан билээ. Энэхүү зохицуулалтын дагуу авлигын замаар олсон хөрөнгийг хууль ёсны дагуу өмчлөгч улс оронд нь буцааж өгөхөөр зааснаар<sup>3</sup> авлигатай тэмцэх шударга эрх зүйн орчин олон улсын эрх зүйн хүрээнд бий болсон юм.

Үндэсний хууль тогтоомжийн хүрээнд одоо бид бүхэн энэхүү Конвенцийн агуулга, шаардлагад нийцсэн эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх тохиромжтой үе ирээд байгаа билээ. Одоо дагаж мөрдөж буй хууль тогтоомжийн хүрээнд АТГ, УЕПГ хамтран эрүүгийн хэрэгт эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх аргачилсан зааврыг Конвенцийн үзэл санаа, дотоодын хууль тогтоомжийн шаардлагад нийцүүлэн боловсруулж, эрүүгийн хэрэгт эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх хамтын ажиллагааны хүрээнд Улсын Ерөнхий прокурорын баталсан аргачилсан заавраар зохицуулалт хийн ажиллаж байна.

Гэвч гадаад улсад буй хөрөнгийг эргүүлэн авах асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх талаар тухайлсан зохицуулалт Эрүүгийн

3 Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенци. 57 дугаар зүйл. Хөрөнгө эргүүлэн өгөх ба захиран зарцуулах-ыг үзнэ үү.



Байцаан Шийтгэх хуульд байхгүй тул гадаад улсад явуулах хүсэлт, даалгаврын хүрээнд уг асуудлыг хамааруулан ерөнхийлөн зохицуулж хүсэлт даалгаврыг биелүүлэх журмаар шийдвэрлэж байгаа нь олон тодорхойгүй асуудал, хийдэл, зөрчилдөөн үүсгэж байгаа юм.

Иймд илтгэгчийн үзэж буйгаар Конвенцид нийцүүлэн гадаад улсад байгаа хөрөнгийг шилжүүлэн авах, гадаад улсад хөрөнгө шилжүүлэн өгөх талаар эрх зүйн зохицуулалт тусгах нь зүйтэй. Өргөн баригдсан эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд гадаад улсад тодорхой ажиллагаа хийлгэхээр даалгавар буюу хүсэлт явуулах, гадаад улсаас ирсэн даалгавар хүсэлтийг хүлээн авч биелүүлэх, гэмт этгээд, ялтан болон эд зүйл, нотлох баримт шилжүүлэн өгөх асуудлыг зохицуулсан бөгөөд хөрөнгө шилжүүлэх талаар ямар нэгэн зохицуулалт хараахан тусгаагүй билээ. Хуулийн төслийг парламентийн хэлэлцүүлгийн явцад төгөлдөржүүлэн хөрөнгө шилжүүлэн өгөх, шилжүүлэн авах хүсэлт явуулах тухай зохицуулалт оруулж болох юм.

Цаашид бид авлигатай үр дүнтэй тэмцэхийн тулд гэмт хэрэгтэй тэмцэх олон улсын хамтын ажиллагааг илүү уян хатан болгож, хууль сахиулах байгууллагын хүрээнд мэдээлэл солилцох, шүүх эрх мэдлийн байгууллагын хүрээнд эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх гэсэн хамтын ажиллагааны хэлбэрүүдийг хөгжүүлэх шаардлагатай байна.

Одоо хэрэгжиж байгаа эрүүгийн хэрэгт эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх олон талт болон хоёр талын гэрээ, хэлэлцээрүүд, дотоодын хууль тогтоомжийн хүрээнд мэдээлэл солилцох, эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх асуудлыг харилцан адилгүй байдлаар зохицуулж ирсэн бөгөөд мэдээлэл солилцох асуудлыг

ихэвчлэн хууль сахиулах байгууллагуудын хамтын ажиллагааны хүрээнд санамж бичиг зэрэг эрх зүйн актын төрөл бүрийн хэлбэрээр журамлаж ирсэн. Зарим тохиолдолд энэхүү хэлцлийн баримт бичгүүд нь эрх зүйн актын шинжээ алдаж хэрэгжихгүй байх тохиолдол ч гардаг. Иймд бид цаашид шүүх эрх мэдлийн байгууллагууд эрүүгийн хэрэгт эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх гэрээгээр хязгаарлахгүйгээр, хууль сахиулах байгууллагууд эрүүгийн хэргийн талаар харилцан мэдээлэл албан журмаар солилцох эрх зүйн орчинг ч эрчимтэй хөгжүүлэх шаардлагатай байна.

#### ШУДАРГА ЁСЫГ ТОГТООХ, ХҮНИЙ ЭРХИЙГ ХАМГААЛАХАД ПРОКУРОРЫН ГҮЙЦЭТГЭХ ҮҮРЭГ<sup>4</sup>

Хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёс нь Монгол Улс Үндсэн хуулиараа эрхэм зорилго болгон тунхагласан үнэт зүйл билээ<sup>5</sup>.

Шүүх эрх мэдэл хэрэгжиж нийгэмд шударга ёсыг тогтоосноор хөгжлийн үүд нээгдэж, хүмүүсийн амар амгалан аж төрөх, эрх, эрх чөлөө, өмч хөрөнгө, бүтээсэн баялгаа хуулиар хамгаалуулах, зөрчигдсөн эрхээ нөхөн сэргээлгэх боломж бүрдэж Энэхүү Үндсэн хуульдаа тунхагласан хүмүүнлэг, иргэний, ардчилсан нийгэм цогцлох учиртайг прокурорууд бид ухамсарладаг.

Прокурор бол хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавьж, шүүн таслах ажиллагаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцож эрүүгийн

4 2016 оны 12 дугаар сарын 9-ны өдөр Олон улсын авлигын эсрэг өдрийг тохиолдуулан “Авлига ба хүний эрх” бага хуралд НПП-ын хяналтын прокурор Т.Оргил-Очир, Улсын Ерөнхий прокурорын орлогч Г.Эрдэнэбат нарын тавьсан илтгэл

5 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн удиртгал хэсэгт:  
- улсынхаа тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг бататган бэхжүүлж,  
- хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёс, үндэснийхээ эв нэгдлийг эрхэмлэн дээдэлж, ...эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно.

хуулиар хамгаалагдсан шударга ёсыг тогтоохын төлөө шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд оролцогч юм. Гэмт хэрэгтэй тэмцэх, гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх нь нийгэмд шударга ёсыг тогтоох, хүний эрхийг хамгаалах, зөрчигдсөн эрхийг нь сэргээж хангах зорилготой бөгөөд Прокурор нь энэхүү шударга ёсыг хамгаалах тогтолцооны чухал үүрэгтэй оролцогч нь юм.

### **Прокурор нь:**

- Гэмт хэргийн талаар гомдол, мэдээлэл ирсэн мөчөөс шалгах эрх бүхий байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавьж хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгох, өөрчлөх, эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд оролцогчдын эрхийг хамгаалах, сэргээх, буруутай албан тушаалтанд хариуцлага тооцуулах;

- Эрүүгийн хэрэг үүсгэсэн цагаас хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын ажиллагаанд хуульд заасан үндэслэл журмын дагуу явагдаж байгаа эсэхэд хяналт тавьж, мөн оролцогчдын хууль ёсны ашиг сонирхолыг хамгаалах;

- Мөрдөн байцаагчийн хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгох, хуульд тусгайлан заасан тохиолдолд хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах эрх бүхий байгууллагаас хүний эрх, эрх чөлөөг хөндсөн, хязгаарласан ажиллагаа явуулах үед хянаж зөвшөөрөл олгох;

- Хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагчаас Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.2 дахь хэсэгт заасан хэргийн газарт үзлэг хийх, зураглал үйлдэх, дууны болон дүрс бичлэг хийх; тодорхой этгээдийг сэжигтнээр тооцох, яллагдагчаар татах, хохирогч, иргэний нэхэмжлэгч, иргэний хариуцагчаар тогтоох, шинжээч томилох, хөндлөнгийн гэрчээр оролцуулах; цагдан хорихоос бусад таслан сэргийлэх арга хэмжээг авах; албадлагын бусад арга хэмжээ авах; үзлэг, нэгжлэг, түршилт хийх, эд хөрөнгө битүүмжлэх буюу хамгаалах арга хэмжээ авах гэх зэрэг прокурорын

зөвшөөрөл авахаар хуульд зааснаас бусад бие даан явуулсан бүх ажиллагаа нь хууль зүйн дагуу буюу Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу хийгдэж байна уу гэдгийг хянаж, хэрэв хууль бус шийдвэр үйл ажиллагаа явуулсан бол хүчингүй болгож, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх;

- Эрүүгийн хэргийг хууль зүйн үндэслэлтэй хянаж шийдвэрлэх;

- Хууль болон хангалттай нотлох баримтад тулгуурласан өөрийн дотоод итгэлийг удирдлага болгон шүүгдэгчийн гэм бурууг шүүхийн өмнө нотлож яллах зэрэг үндсэн ажил үүргийг гүйцэтгэнэ.

Дээрхээс үзэхэд прокурор нь нэг талаас гэмт хэрэгтэй тэмцэж нийгмийн шударга ёсыг тогтооход оролцдог, улмаар хуулиар хамгаалагдсан хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалдаг, нөгөө талаас шударга ёсыг тогтоох процесс буюу эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааг өөрийг нь хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу явагдаж буй эсэхэд хяналт тавьж “шударга ёсны шударга процесс”-ын баталгаа болдог, улмаар эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаагаар шударга ёсыг тогтоох нэрийн дор хүний эрхийг зөрчигдөхөөс хамгаалдаг өвөрмөц чиг үүрэгтэй оролцогч билээ.

Прокурорын энэхүү хоёр талт, хосолмол чиг үүрэг нь өнөөгийн нийгмийн хөгжилд улам бүр чухалчлагдан иргэд олон нийтийн зүгээс гэмт хэрэгтэй тууштай тэмцэж нийгэмд шударга ёсыг тогтоох, ингэхдээ хэн нэгнийг хууль бусаар, хилсээр мөрдөж шалгахгүй хүний эрхийг дээдлэн хүндэтгэж ажиллахыг шаардах болсон. Мөн үүний зэрэгцээ иргэд шүүх эрх мэдлийн бүх салаа мөчирт шударга ёсны бас нэг чухал илэрхийлэл, хэмжүүр болсон нээлттэй, ил тод байдлыг шаардаж байна.

### **Маш энгийнээр хэлбэл**

- хуулийнхан гэмт хэргийг шуурхай

илрүүлж, гэмт этгээдийг ял завшуулахгүй хариуцлага тооцож, гэмт хэргийн улмаас иргэн, улс, нийгэмд учруулсан хохирлыг бүрэн барагдуулж ажиллах ёстой, гэхдээ хэргийг шалгахдаа хүнийг хэлмэгдүүлж, удаан хугацаагаар мөрдөж, шалгаж, үндэслэлгүйгээр эрх, эрх чөлөөг хязгаарлаж болохгүй;

- шүүх эрх мэдлийн байгууллагын аливаа үйл ажиллагаа ил тод, нээлттэй, шийдвэр нь иргэдэд ойлгомжтой байх ёстой, гэхдээ аливаа хэрэг, маргааныг шалгах, хянан шийдвэрлэх явцдаа хүний нэр төр, алдар хүнд, хувийн нууцыг хүндэтгэн хамгаалж задруулахгүй байх, эцэслэн шийдвэрлэгдээгүй хэрэгт хэн нэгнийг гэм буруутай мэт хандлага ойлголт төрүүлэх мэдээ, мэдээлэл олон нийтэд өгөхгүй байх ёстой.

Шударга ёсны энэ шаардлага нь зүй ёсны бөгөөд бид эдгээрийг бэрхшээл гэж үздэггүй. Бидний хувьд шүүх эрх мэдлийн тогтолцооны бүхий л түвшинд тавигдаж буй эдгээр шаардлагыг прокурорын байгууллагын хэмжээнд хангаж ажиллах бүрэн боломжтой, сүүлийн жилүүдэд хийгдсэн эрх зүйн шинэтгэлийн үр дүнд хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёсыг эрхэмлэн дээдлэх Үндсэн хуулийн эрхэм зорилгод нийцүүлэн ажиллах эрх зүйн орчин улам бүр бүрдэж байгаа гэж үздэг.

Гэхдээ Прокурорын хувьд хуулиар хүлээсэн үүргээ хэрэгжүүлэхэд зарим нэг хүндрэл, бэрхшээл, тулгамдсан асуудал байсаар байна хэмээн үзэж байна.

Энэхүү хүндрэлийн нэг нь эрх зүйн хийдэл, хуулийн оновчгүй зохицуулалттай холбоотой.

Шударга ёсны шалгуурын эн тэргүүний илэрхийлэл болсон авилгын гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд Эрүүгийн хуулийн 268 дугаар зүйлд заасан гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн нэгэн сонин парадокс үүсгэдэг. Уг зүйлд “албан үүргийн хувьд гүйцэтгэх үүргээ хэрэгжүүлэхгүй байх,

эсхүл гүйцэтгэх ёсгүй үйлдлийг хийх” – ээр бусдаас хахууль авсныг гэмт хэрэгт тооцохоор хуульчилсан. Үүнийг зайлшгүй тогтооход хүндрэл учирч байна. Учир нь тухайн албан тушаалтан нь албан үүргийн хувьд өөрт олгогдсон гүйцэтгэх үүргээ хэрэгжүүлснийхээ төлөө бусдаас хээл хахууль авсан бол гэмт хэрэгт тооцохгүй байхаар ойлгогдож байна.

Хуулийн оновчгүй зохицуулалттай холбоотой нэгэн сөрөг үр дагавар нь Эрүүгийн хуулийн хөөн хэлэлцэх хугацаатай холбогдон гарч ирдэг бөгөөд, нийгэмд ихээхэн хор хөнөөлтэй авилга, албан тушаалын гэмт хэрэгт энэ байдал илүү тод илэрч байна. Дагаж мөрдөж буй Эрүүгийн хуульд 12 төрлийн авилга, албан тушаалын гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг хуульчилсан. Эдгээрээс зөвхөн 3 төрлийн гэмт хэргийн хүндрүүлэх бүрэлдэхүүнээс<sup>6</sup> бусад нь хөнгөн, хүндэвтэр ангиллын гэмт хэрэг бөгөөд Эрүүгийн хуулийн 72 дугаар зүйлд заасны дагуу хөнгөн гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацаа 6 сар, хүндэвтэр гэмт хэргийн хувьд 5 жил байхаар заасан.

Өөрөөр хэлбэл төрийн нэг албан тушаалтан албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулж онц их хэмжээний буюу тэрбум гаруй төгрөгийн хохирол учруулсан байлаа гэж бодоход тухайн албан тушаалтан уг гэмт хэргийг үйлдсэнээс хойш 5 жил өнгөрсөн бол бид бүхэн түүнд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэж чадахгүй гэсэн үг.

Нийгмийн шударга ёсыг хамгаалах прокурорын үүргээ биелүүлэхэд учирдаг бас нэгэн бэрхшээл бол прокурорын хараат бус байдал болоод байна. Ялангуяа авилгын гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд энэ төрлийн гэмт хэрэг үйлдэгч нь хуулиар олгогдсон эрх мэдэл, танил тал зэрэг

<sup>6</sup> Эрүүгийн хуулийн 268 дугаар зүйл. Хээл хахууль авах, 268.2, 269 дүгээр зүйл. Хээл хахууль өгөх. 269.2, 270<sup>1</sup> дугаар зүйл. Хууль бусаар хөрөнгөжих. 270<sup>1</sup>.2- заасныг тус тус үзнэ үү.

эх сурвалжтай учир тэдний үйлдсэн хэргийг илрүүлэх, нотлох, яллах, шүүхээр шийдвэрлэхэд хүндрэл, бэрхшээл ихээхэн учирдаг нь нууц биш юм. Гэтэл энэ төрлийн хэргийг шийдвэрлэх явцад прокурорын байгууллага, ерөөс хууль сахиулах, шүүх эрх мэдлийн бүхий л байгууллагын эсрэг олон төрлийн нөлөөллийн үйл ажиллагаа явуулж хууль ёсны үйл ажиллагааг харлуулж харагдуулахыг оролддог нь эргээд шударга ёсны тогтолцоонд ихээхэн хохирол учруулж иргэдийн шүүх эрх мэдэл, хууль сахиулах албаны шударга байдалд итгэх итгэлийг бууруулж, бүр цаашлаад шударга ёс тогтсон эсэхэд эргэлзээтэй болгож орхидог нь нэн хор хөнөөлтэй юм.

Прокурорын байгууллагад төдийгүй манай хууль сахиулах, шүүх эрх мэдлийн бүхий л салбарт тулгамдсан бас нэгэн асуудал бол ажлын хэт ачаалал, тэрхүү бодит ачаалалтай нийцэж тохирохгүй бүтэц, зохион байгуулалт, орон тоо, хүний нөөц юм. Бидний хийсэн судалгаагаар нэг хяналтын прокурорын нэг өдөрт дунджаар 850 хуудас хэрэг, материал уншиж хянаж байгаа нь нэг хүний өдөрт хийж гүйцэтгэж чадах бодит боломжоос даруй 3 дахин их байгаа нь тогтоогдсон юм<sup>7</sup>. Хүний ажил үүргээ гүйцэтгэх бодит боломжоос хэтэрсэн хэт их ачаалал нь эцэстээ алдаа дутагдал гаргах эх сурвалж болдогыг бид хүлээн зөвшөөрөх ёстой. Түүнчлэн энэхүү хэт их ачаалал, дэндүү хангалтгүй хүний нөөцтэй байдал нь хууль сахиулах, шүүх эрх мэдлийн бүхий л салбарт адилхан нүүрлээд байгаа нь тодорхой билээ.

...

Эдгээр хүндрэл бэрхшээлүүдийг шийдвэрлэх, даван туулах зорилгоор прокурорын байгууллагаас шат

дараатай арга хэмжээг авч, зарим ахиц дэвшлүүд гарч байна. Гэхдээ шударга ёсыг хамгаалахад чиглэх аливаа арга хэмжээ төрийн тогтолцоо дахь аль нэг институт санаачилга, манлайллаар хэмжигдэхгүй, нийгмийн бүх хүрээнд шударга ёсны тогтолцоог цогцоор нь бий болгох ёстой гэж бид үзэж байгаа.

Эрх зүйн хийдэл, зохицуулалтын оновчгүй байдалтай холбоотой асуудлууд нь холбогдох хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах, шаардлагатай эрх зүйн шинэтгэлийг хийх замаар шийдэгдэх бөгөөд Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль тогтоомжийн хүрээнд хийгдэж буй шинэтгэл нь гэмт хэрэгтэй тэмцэх, шударга ёсыг тогтоох улмаар хүний эрх, эрх чөлөөг бүх талаар хангаж хамгаалахад ихээхэн ахиц дэвшил авчрахуйц байгааг дурдах нь зүйтэй. Бидний өмнө өгүүлсэн зарим нэг эрх зүйн хийдэл, дутагдлыг эдгээр хууль тогтоомжоор засаж залруулсан байгаагийн зэрэгцээ энэ салбарт тулгамдсан бусад олон асуудлыг шийдвэрлэхээр байгаа юм.

Ганцхан жишээ дурдахад хээл хахууль авах гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг шинэчлэн найруулсан эрүүгийн хуульд

- албан үүргээ хэрэгжүүлсний хариуд, эсхүл хэрэгжүүлэхийн тулд...
- албан үүргээ хэрэгжүүлээгүйн хариуд, эсхүл хэрэгжүүлэхгүй байхын тулд, эсхүл гүйцэтгэх ёсгүй үйлдлийг хийсэн, эсхүл хийхийн тулд ...хийсэн үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцож эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр заасан нь бидний өмнө өгүүлсэн хийдлийг амжилттай арилгаж чадсаныг харуулж байна. Энэ мэтчилэн авилгатай тэмцэх төдийгүй нийгэмд шударга ёсыг тогтооход чиглэсэн олон дэвшил эрүүгийн хууль тогтоомжийн шинэтгэлээр хийж буйг дурдах ёстой болов уу.

<sup>7</sup> О.Мөнхцэцэг. "Прокурорын эрхийг шударгаар хамгаалах нь" илтгэлээс дэлгэрэнгүй үзнэ үү. <https://www.youtube.com/watch?v=n4UKGKLFm9w>

Прокурорын хараат бус байдлыг хангах, бэхжүүлэх чиглэлээр бид олон талын арга хэмжээ авч хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд саяхан УИХ-ын 2016 оны 65 дугаар тогтоолоор прокурорын цалингийн хэмжээг шинэчлэн тогтоосон нь энэ асуудлаар томоохон дэвшил авчирсаныг талархан дурдах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Цаашид бид прокурорын хараат бус байдлыг бэхжүүлэх чиглэлээр салбарын бодлогыг прокурорын ил тод, нээлттэй байдлыг хангах аргаар шинэ шатанд гаргах зорилт тавин ажиллаж байна.

Шударга ёсыг тогтоох, хүний эрхийг хамгаалахад гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх, хариуцлагын гарцаагүй байдлыг хангах нь нэн чухал ач холбодолтой билээ. Миний өмнөх илтгэгчийн хөндөн тавьсан гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацаатай холбоотойгоор, мөн эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх боломжгүй олон нөхцөл байдал үүсдэгтэй холбоотойгоор хууль зөрчиж иргэн, төр, нийгэмд асар их хохирол учруулсан атлаа хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацаа дууссан, гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнгүй гэх мэт үндэслэлээр ял завших, ерөөс ямар ч хариуцлага хүлээхгүй мултарч үлдэх тохиолдол олон гарч байна. Ялангуяа авилгатай тэмцэх хүрээнд энэ явдал ихээхэн газар авч байгаа нь олон нийтийг ихээхэн бүхмдүүлэх, хууль сахиулах, шүүх эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагаанд сэтгэл дундуур хоцрох, шударга ёсыг тогтоож чадахгүй байна хэмээн шүүмжлэх нэгэн сэдэл болдогыг бид засах ёстой.

Энэ алдааг засах үүндээс прокурорын байгууллагын зүгээс хэдий Эрүүгийн хуульд заасан гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн тогтоогдож эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх боломжгүй болсон ч бусад байдлаар Монгол Улсын хууль

тогтоомжийг зөрчсөн “Эрүүгийн хэргийг гэмт хэргийн шинжгүй, хөөн хэлэлцэх хугацаа дууссан, тухайн үйлдэл, эс үйлдэхгүйг гэмт хэрэгт тооцохгүй болсон, Өршөөл үзүүлэх тухай хуульд хамрагдсан үндэслэлээр хэрэгсэхгүй болгосон хэргийн улмаас төр, нийтийн нийтлэг эрх ашиг зөрчигдсөн тохиолдолд учруулсан гэм хорыг иргэний журмаар нөхөн төлүүлэхээр холбогдох төрийн байгууллага, хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын ажиллагаа явуулдаг байгууллагуудтай хамтран ажиллах санаачилгыг гаргасан юм.

Ингэснээр цагдаагийн байгууллага, Авилгатай тэмцэх газар гэмт хэргийн асуудлыг шалгаж Эрүүгийн хуулийн хүрээнд хариуцлага тооцон ял шийтгэл оногдуулах, гэмт хэргийн хохиролыг нөхөн төлүүлэх боломж хязгаарлагдсан боловч уг асуудал нь бусад хууль тогтоомжийг зөрчиж төрд хохирол учруулсан аливаа тохиолдлуудад эд хөрөнгийн хариуцлагыг оногдуулж хохирол нөхөн төлүүлэх боломжтой болох юм.

Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам, Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам, Сангийн яам бидэнтэй хамтран ажиллах санамж бичиг байгуулахаар нэгэнт тохиролцоод байгаа бөгөөд бидний хувьд төрийн, нийтийн эрх ашгийг хамгаалах чиглэлээр хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хэн бүхэнтэй хамтран ажиллахад бэлэн байгаагаа үүгээр дахин илэрхийлж байгаадаа таатай байна.

Цаашид Прокурор нийгмийн шударга ёсыг тогтоох, хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах чиглэлээр өөрсдөд хуулиар олгогдсон бүрэн эрхээ тууштай хэрэгжүүлж, эрх хэмжээнийхээ хүрээнд санаачлага гарган ажилласаар байх болно.



## АВЛИГЫН ГЭМТ ХЭРГЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХЭД АНХААРАХ ЗАРИМ АСУУДАЛ

Монгол Улсад гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга бөгөөд Ажлын албаны дарга Л.Нямгэрэл

Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг нь хөгжил дэвшил сул, дорой нийгэмд байдаг хэвийн үзэгдэл гэх хандлага байдаг ч энэ төрлийн гэмт хэрэг нь хөгжингүй нийгэмд ч адил газар авч, дэлхий нийтийн өмнө тулгамдсан асуудлын нэг болоод байна. Учир нь авлигын гэмт хэрэг нь мөнгө угаах, хууль бус зэвсгийн наймаа зэрэг үндэстэн дамнасан, зохион байгуулалттай гэмт хэргийг санхүүжүүлэх эх үүсвэр болдог.

Монгол Улс 2005 онд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Авлигын эсрэг Конвенцид нэгдэн орж, УИХ соёрхон баталсан бөгөөд 2006 онд Авлигын эсрэг хуулийг, 2002 онд Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг батлан хэрэгжүүлж, улмаар УИХ-ын 2016 оны 53 дугаар тогтоолоор Авлигатай тэмцэх үндэсний 2 дахь хөтөлбөрийг баталсан билээ.

Дэлхийн улс орнуудын авлигын түвшинг харьцуулан үнэлгээ гаргадаг Транспаренси Интернэшнл байгууллагын авлигын төсөөллийн 2015 оны тайлангаар Монгол Улс авлигын индексээр дэлхийн 168 орноос 72-р байрт жагссан байна. Тус байгууллагаас... Монгол Улс 2015 онд өндөр түвшний авлигын эсрэг эрчимтэй ажилласан... гэж онцолсон нь манай улс энэ чиглэлээр тодорхой шат дараалсан арга хэмжээ зохион байгуулсаны үр дүн юм. Өндөр түвшний авлига нь эрх мэдэл бүхий цөөнх нь албан тушаалаа ашиглан хөлжиж, ихэнх тохиолдолд гэмт этгээд хуулийн хариуцлага хүлээхгүй

байгаа нь нийгэмд үзүүлэх хамгийн аюултай хор уршиг юм. Олон улсын байгууллагаас улс орнуудын авлигын нөхцөл байдалд хийсэн судалгааны үр дүн, тайлангаас харахад хэвлэлийн эрх чөлөө, мэдээллийн ил тод байдал хангагдсан, төсвийн зарцуулалтад тавих иргэдийн хяналт хүчтэй, шүүх засаглал нь шударга, хууль сахиулах байгууллага нь хараат бус ажиллаж байгаа улс орнуудад авлигын түвшин доогуур, харин засаглал сул тогтворгүй, хууль эрх зүйн орчны хийдэл, зөрчил ихтэй, шүүх эрх мэдэл болоод хууль сахиулах байгууллага нь улс төрөөс хараат, мэдээллийн ил тод байдал хангагдаагүй улс орнуудад авлигын түвшин өндөр байгаа байдал ажиглагдсан байдаг.

### Нэг. Хууль, эрх зүйн орчин

Монгол Улс 2005 онд элсэн орж, соёрхон баталсан НҮБ-ын Авлигын эсрэг Конвенциас гадна Авлигатай холбоотой 7 хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлэх, авлига албан тушаалын гэмт хэрэгтэй тууштай тэмцэх зорилгоор 2006 онд баталсан Авлигын эсрэг хууль нь авлигатай тэмцэх байгууллагын эрх зүйн үндэс, үйл ажиллагаа, тэдгээртэй холбогдсон харилцааг зохицуулсан гол эрх зүйн баримт бичиг юм. Төрийн болон орон нутгийн өмчөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай

хууль, Төсвийн тухай хууль зэрэг авлигаас урьдчилан сэргийлэх зорилго, агуулга бүхий заалт, зохицуулалт орсон хуулиудаас гадна авлигын үйлдэл нь гэмт хэргийн нэг төрөл болохын хувьд Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн зохицуулалтад хамаарна.

Авлигатай холбоотой зарим үйлдлийг өнөөдрийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 166 дугаар зүйлийн 166<sup>1</sup>, 170 дугаар зүйлийн 170<sup>1</sup>, 263-266, 268-270, 273 дугаар зүйлд заасан үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцон, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг.

Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 45 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт оногдуулах ял шийтгэлийг чангатгахаар тусгасан.

Дашрамд нь авлигын гэмт хэрэгтэй тэмцэх, хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын ажиллагаа явуулахад хүндрэл учруулж буй нэг асуудал нь улс төрийн албан тушаалтны халдашгүй байдал байдаг бөгөөд халдашгүй байдлыг хэрхэн зохицуулах, хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацаанд дээрх халдашгүй байдлын хугацааг хэрхэн тооцох чиглэлээр эрх зүйн тодорхой зохицуулалт зайлшгүй шаардлагатай байгааг дурдъя.

### **Хоёр. Авлигын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх нь**

Дээр хэлсэнчлэн авлигын үйлдэл нь гэмт хэргийн нэг төрөл учраас Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулинд заасны дагуу авлигын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх ажил зохион байгуулагдана.

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажил нь хууль дээдлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг хүндэтгэх, олон нийтийн хүчинд түшиглэх, иргэд оршин суугаа нутаг дэвсгэрийнхээ хэмжээнд энэ талаар зохион байгуулж байгаа ажилд оролцох, аж ахуйн нэгж, байгууллага дотооддоо болон үйл ажиллагааныхаа хүрээнд гэмт хэрэг гарах шалтгаан нөхцөлийг арилгах ажлыг хариуцан зохион байгуулах үндсэн зарчимтай.

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулинд гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг 3 түвшинд буюу эдийн засаг, улс төр, эрх зүй, ёс суртахуун, хүмүүжлийн болон зохион байгуулалтын шинж чанартай нийтлэг арга хэмжээ буюу ерөнхий, тодорхой төрлийн гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг арилгахад чиглэсэн арга хэмжээ буюу тусгай, тодорхой этгээд гэмт хэрэг давтан үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн арга хэмжээ буюу нэг бүрчилсэн гэсэн үндсэн 3 чиглэлээр зохион байгуулахаар зохицуулсан байдаг. Түүнчлэн Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг улсын хэмжээнд Хууль зүйн сайд, аймаг, нийслэл сум дүүрэгт түүний иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн дарга ахалсан орон тооны бус зохицуулах зөвлөл зохицуулахаар, зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, ажиллах журмыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт тухайн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал тогтоохоор тус тус заасан.

Иймээс авлигын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй оновчтой зохион байгуулах, холбогдох судалгаа хийж, шаардлагатай эрх зүйн орчинг бий болгох, хэрэгжилтийг хангах, мөн иргэдийн эрх зүйн боловсролыг дээшлүүлэх, шат шатны төрийн байгууллага болон гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх орон нутгийн

салбар зөвлөл нь онцгой үүрэгтэй ажиллах шаардлагатай байна.

Авлигын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ерөнхий арга хэмжээний хүрээнд Монгол Улсад авлигыг өдөөгч хүчин зүйлс, шалтгаан нөхцөлийг шат дараатай арилгах, Үүнд:

- Нийгмийн харилцааг зохицуулж буй хууль тогтоомжийн эрх зүйн хийдэл, зөрчлийг арилгах сайжруулах, энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх чиг үүрэг бүхий байгууллагын уялдаа холбоог тодорхой болгох;
- Төрийн бүх шатны байгууллагын мэдээллийн нээлттэй ил тод байдлыг хангах, холбогдох хуулиар хамгаалагдсан нууцлалд хамаарахаас бусад үйл ажиллагаанд олон нийтийн хяналт, оролцоог сайжруулах, төрийн үйлчилгээний хүнд суртал, шат дамжлагыг тус тус цөөрүүлэх

Тусгай арга хэмжээний хүрээнд:

- Төрийн албан хаагчдын ажиллах нөхцөл, нийгмийн баталгааг хангах ажлыг үе шаттай хэрэгжүүлэх, улс төрөөс хараат бус тогтвор суурьшилтай ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх, ингэснээр албан тушаалаа мөнгө олох хэрэгсэл болгон ашиглах нөхцөлийг хаах;
- Иргэдийн эрх зүйн боловсролыг дээшлүүлэх замаар авлигаас ангид байх ухамсар, төлөвшил суулгах, ялангуяа ерөнхий боловсролын сургуулийн сургалтын хөтөлбөрт энэ чиглэлээр тодорхой агуулга бүхий сэдэв тусгах

Нэгбүрчилсэн арга хэмжээний хүрээнд:

- Авлига, албан тушаалын гэмт хэргээр ял шийтгэгдсэн этгээдийг дахин төрийн албанд томилохгүй байх эрх зүйн орчинг яаралтай бий болгох чиглэлээр холбогдох байгууллага тус тус хамтран

ажиллах;

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулиар хүлээсэн үүргийн дагуу төрийн бүх шатны байгууллага, аж ахуйн нэгж нь дотооддоо болон үйл ажиллагаа явуулж байгаа хүрээндээ авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг гарч болзошгүй шалтгаан нөхцөлийг арилгах талаар онцгой анхаарч, шаардлагатай арга хэмжээг тухай бүр авах, ажилтан, албан хаагчдадаа урьдчилан сэргийлэх зорилгоор холбогдох хууль тогтоомжийг мэдээлэх, сурталчлах ажлыг зохион байгуулж хэвших нь нэн чухал байна.

Мөн гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөлийг арилгах талаар холбогдох байгууллага, шүүхийн энгийн магадлал, прокурорын болон бусад эрх бүхий албан тушаалтны мэдэгдэл, зөвлөмжийг хүлээж авсан бол түүний дагуу тодорхой арга хэмжээ авч, хариуг тогтоосон хугацаанд хүргүүлж хэвших шаардлагатай.

Авлигын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх бас нэг гол хэрэгсэл бол хэвлэл мэдээллийн байгууллага бөгөөд энэ төрлийн гэмт хэргийн хор холбогдлыг олон нийтэд таниулах, мэдлэг ойлголтыг нэмэгдүүлэх, сэрэмжлүүлэх чиглэлээр нийтлэл, нэвтрүүлэг бэлтгэх, сурталчилгаа явуулах ажлыг зорилгоо болгож ажиллахын сацуу гэмт хэргийг сурталчилсан, гэмт үйлдэл үйлдэх арга замыг харуулсан, уриалан дуудсан агуулга бүхий контент хийхгүй, нэвтрүүлэхгүй байх зарчмыг хатуу баримтлах ёстой.

Авлигын эсрэг хуулийн хэрэгжилтийг хангах, Монгол Улсын Их Хурлын 2016 лгы 51 дүгээр тогтоолоор баталсан Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн хүрээнд Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Авлигатай тэмцэх газар хамтран шат дараатай арга хэмжээг хэрэгжүүлэхээр төлөвлөж байна. Үүнд:

- Бүх шатны төрийн болон хувийн



хэвшлийн байгууллагад авлигын эсрэг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх, иргэдийн эрх зүйн боловсролыг дээшлүүлэх чиглэлээр Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Авлигатай тэмцэх газар хамтран ажиллах Санамж бичиг байгуулах;

- Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд, аймаг нийслэлийн Засаг дарга нартай 2017 онд хамтран ажиллах гэрээнд авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлэх, Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах Салбар зөвлөлийн дэргэд олон нийтийн хяналтын дэд зөвлөлийг байгуулан ажиллахаар тусгасан бөгөөд энэ чиглэлээр Авлигатай тэмцэх газартай хамтран ажиллах;
- Дээрх олон нийтийн хяналтын дэд зөвлөлийн санал, дүгнэлтийг Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах Салбар зөвлөлийн хурлаар улирал бүр хэлэлцүүлэх, дүнг хагас, бүтэн жилээр тайлагнаж байх

Мөн Монгол Улсад гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохицуулах зөвлөл нь 2016 оны 12 дугаа сарын

23-ны өдөр хуралдаж, 2017 оны үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг хэлэлцэн баталсан бөгөөд уг төлөвлөгөөнд авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн ялын бодлогыг чангатгах, авлигын хэргээр ял шийтгэгдсэн этгээдийг дахин төрийн албанд томилохгүй байх эрх зүйн орчинг бүрдүүлэхээр Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Авлигатай тэмцэх газар хамтран ажиллахаар тус тус төлөвлөлөө.

Авлигаас урьдчилан сэргийлэх нь төрийн тогтолцооны шударга байдлыг сахин хамгаалах, хууль тогтоомж, хөрөнгө санхүүгийн зохистой хэрэглээг хангаад зогсохгүй төрд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх, төрийн албан хаагчийн төлөв байдлыг удирдан чиглүүлэхэд илүү өргөн хүрээний ашиг тустай тул онцгойлон авч үзэх хэрэгтэй. Үүнээс гадна авлигаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд иргэний нийгмийн байгууллага болон иргэдийн төлөөллийг багтаасан өргөн хүрээний оролцоог хангаж, тэднээс тавих хяналтыг өндөржүүлж, хамтын ажиллагаагаа улам бэхжүүлэх нь уг ажлыг үр дүнтэй болгох нэг чухал арга гэдгийг онцолж байна.



## ТӨРИЙН ЗАРИМ ЧИГ ҮҮРГИЙГ ХУВИЙН ХЭВШИЛ, МЭРГЭЖЛИЙН ХОЛБООДООР ГҮЙЦЭТГҮҮЛЭХ АСУУДАЛ

Монголын үндэсний худалдаа аж үйлдвэрийн  
танхимын дарга М. Оюунчимэг

Хурдацтай хөгжиж буй өнөөгийн нийгэмд бизнес эрхлэгчдэд шударга өрсөлдөх, ёс зүйтэй үйл ажиллагаагаа явуулахад хамгийн том саад болж буй авлигын талаар хэлэлцэн, цаашид хэрэгжүүлэх арга хэмжээг тодорхойлохоор хуран цугласан салбар салбарын төлөөлөл болсон Та бүхэнд энэ өдрийн мэндийг хүргье.

Эдийн засгийн байдал хүндхэн байсан сүүлийн жилүүдэд өөрсдийн үүрэг хариуцлагыг ухамсарлан хувь нэмэрээ оруулж буй дотоодын 70000 орчим аж ахуйн нэгж, үйлдвэрлэгчдэд бизнесийн үйл ажиллагаагаа явуулахад ямар хүндрэл бэрхшээл учирч ямар хүчин зүйл авлига үүсгэхэд нөлөөлж байгаа болон бизнес эрхлэлтийн орчин дах авлигын нөхцөл байдал ямар байгааг тоон үзүүлэлтээр танилцуулья.

Манай Улс Дэлхийн банкны “Бизнес эрхлэх нь” судалгаагаар сүүлийн 5 жилийн хугацаанд 72-89-т бичигдэж байсан бол энэ оны байдлаар 190 орны 64-т эрэмбэлэгдэж, татвар төлөх үзүүлэлтээр 35-т бичигдэж ахисан үзүүлэлт гарсан байна.

Үүнээс үзвэл татварын хууль эрх зүйнд орчинд Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хууль, шинэчилсэн НӨАТ-ын тухай хууль хэрэгжсэн нь төрөөс үзүүлэх үйлчилгээг ил тод, шуурхай байлгах нь хэрхэн бизнесийн орчинд эерэг нөлөөлж байгааг харуулж байна.

Транспаренси Интернэшнл олон

улсын байгууллагаас хийгддэг “Авлигын төсөөллийн индекс”-ийн судалгаагаар манай улс 2012 онд 36 оноогоор 94-т эрэмбэлэгдэж байсан бол 2015 оны байдлаар 168 орноос 72-т эрэмбэлэгдэж өмнөх жилүүдээс эерэг үзүүлэлттэй гарсан байна.

Харин дотоодод хийсэн Азийн сангийн “Монгол Улсын бизнес эрхлэлтийн орчин дах авлигын нөхцөл байдал”-ын судалгаанаас үзвэл сүүлийн жилүүдэд бүх төрлийн үзүүлэлтүүд болон сэтгэл ханамж буурсан хэвээр байна.

Өөрөөр хэлбэл татварын өндөр хувь хэмжээ, банкнаас зээл авах боломж, зөвшөөрөл болон лиценз шинээр авах, сунгуулах зэрэг асуудлууд бизнест хамгийн их саад болсон хэвээр байгаа бол бизнест саад учруулдаг байгууллагуудаар татварын алба, мэргэжлийн хяналтын газар, орон нутгийн эрх бүхий байгууллага болон гаалийн байгууллага орсон байна.

Судалгаанд оролцогчдийн тал хувь нь төрийн салбар дах авлига бизнест шууд нөлөөлдөг гэж үзсэн бол жижиг бизнес эрхлэгч нарын 26 хувь нь бизнесийн орчинд сэтгэл ханамж огт хангалуун бус гэж хариулжээ.

Түүнчлэн Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхимаас хийгддэг “Хүнд суртлын индекс” судалгаагаар төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны түргэн шуурхай байдал буюу хүнд суртал, чирэгдэлгүй байдалд

2009 оны судалгаанд оролцогчдын 34,6 хувь нь муу гэж байсан бол 2015 онд 62,2 хувь болж жил бүр өсөх шатлалаар нэмэгдсэн байна.

Дээрх судалгааны үр дүнгүүдээс үзэхэд нийгэм хурдацтай, тогтвортой хөгжихийн сацуу бизнес эрхлэгчдэд шударга өрсөлдөх, авлигаас ангид, ёс зүйтэй бизнес хийх орчинг бүрдүүлэхэд төр хувийн хэвшилд үзүүлэх нөлөөлөл, шат дамжлагыг бууруулах, цаашлаад оновчтой бүтэц, зохион байгуулалтаар уян хатан, түргэн шуурхай, ил тод, үйл ажиллагаандаа мэдээлэл, технологийн дэвшлийг ашиглан ажиллах шаардлагатай байгааг харуулж байна.

Гэвч авлигатай тэмцэх нь дан ганц төрийн үйлчилгээний шат дарааллыг бууруулах асуудал бус төр, хувийн хэвшлийн хамтын хүчин чармайлт, бизнес эрхлэгчдийн идэвхи, санаачлага оролцоог нэмэгдүүлэх асуудал юм.

Бизнес эрхлэгч үйл ажиллагаандаа авлигын эсрэг хууль, тогтоомжийг дагаж мөрдөх, ёс зүйт зарчмыг баримтлан бие биенээ хүндэтгэх нь авлигыг бууруулах, эерэг таатай нийгэм, эдийн засгийн орчинг бий болгоход нөлөө үзүүлнэ.

Хувийн хэвшлийг төлөөлж буй гол байгууллага болох МҮХАҮТ нь Дэлхийн эдийн засгийн форумас гаргасан Авлигын эсрэг түншлэлийн "РАСИ" сүлжээнд 2011 онд 170 гаруй компани, аж ахуйн нэгжийн хамт нэгдэж, Авлигын Эсрэг Түншлэлийн Монгол Сүлжээг байгуулж тус сүлжээнд элсэн орсон аж ахуй нэгж байгууллага нь авлигатай тэмцэх тусгай хөтөлбөр гарган ажилласан.

Мөн Монгол Улсын 200 гаруй компани өөрсдийн санаачлагаар НҮБ-ийн Даян Дэлхийн Гэрээний Монгол дах сүлжээнд 2006 онд нэгдэж орсон. Үг гэрээний 10 зарчмын нэг нь авлигатай тэмцэх, авлигаас ангид байна гэсэн заалт

байдаг. Энэ ажлын хүрээнд 100 гаруй компани өөрсдийн бизнесийг авлигагүй эрхлэх, үүнтэй тэмцэх зорилгоор төлөвлөгөө боловсруулан ажилласан юм.

Өөрөөр хэлбэл бизнесийн орчинд аж ахуйн нэгж нь авлига, хээл, хахуульгүйгээр үйл ажиллагаагаа явуулах хандлага бий болж, урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр идэвхитэй ажиллаж байгааг харуулж байна.

Харин төр, төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоод хамтран хэрхэн яаж авлигагүй нийгмийг бий болгохын төлөө ажиллах, гарц, шийдэл юу байгааг тодорхойлох шаардлагатай байна.

Үүний нэг шийдэл нь төрийн хүнд сурталыг арилгах, шат дарааллыг багасгах, цаашлаад төрийн хийж чадахгүй байгаа, хугацаа, хүч хөрөнгө ихээхэн зарцуулж, олон нийтийг чирэгдүүлдэг гэж хэлж болохоор ажлуудыг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодод тодорхой шалгуур, шаардлагатай нөхцөлийн үндсэн дээр шилжүүлэх буюу гэрээгээр гүйцэтгүүлж иргэд болон хувийн хэвшилд хурдан шуурхай хүрч ажиллах юм.

Мөн төрийн үйлчилгээний чанарыг сайжруулж, цаг хугацаа, орон зайнаас үл хамааран үйлчлүүлэгчиддээ хүртээмжтэй хүрэх мөн үйлчилгээний дэд бүтэц, олон талт хэлбэрийг хөгжүүлж бизнес эрхлэгч нарт таатай нөхцөлийг бүрдүүлэх зорилгоор нэг цэгийн үйлчилгээг зохион байгуулж ажиллах нь зүйтэй юм.

Цаашлаад хөрөнгө оруулалт, бусад улсын түншлэгч нартай хамтын ажиллагааг сайжруулахын тулд хүнд суртал, авлигагүй, ил тод, хариуцлагатай, тогтвортой Засгийн газартай байх шаардлагатай байна.

Дээрх алхамуудыг хийх шаардлагатай нэг жишээг дурдвал: Тусгай зөвшөөрлийн

тухай хуульд нийт 172 зөвшөөрөл хуульчлагдсан боловч бодит байдалд нийт 54 байгууллагын 914 тусгай зөвшөөрөл олгож байна. Үүнд зарцуулах цаг хугацаа, хөрөнгө, цаашлаад олон хүнтэй уулзах, гарын үсэг авах шат дамжлага, хүнд суртал нь авлига бий болох нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Өнөөдрийн байдлаар хувийн хэвшил, иргэдийн дуу хоолой, төлөөлөл болсон ТББ, мэргэжлийн холбоод нь төрийн чиг үүргийг гүйцэтгэх мэргэжилтэй боловсон хүчний тоо хангалттай мөн тухайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй байгууллагуудыг гишүүнчилсэн, туршлагатай, 21 аймагт чиг үүрэг, үйлчилгээг хүргэх боломжтой, тодорхой санхүүгийн чадвартай байгууллагууд болсон байна.

Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 19.1-т “Засгийн газар нь төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тодорхой чиг үүргийг холбогдох хууль, түүнд үндэслэсэн Засгийн газрын шийдвэр, гэрээний үндсэн дээр Засгийн газрын бус байгууллагад хариуцуулан гүйцэтгүүлж, холбогдох зардлыг бүрэн буюу хэсэгчлэн санхүүжүүлж болно” гэж мөн Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 5.1.19-д Төрийн зарим чиг үүргийг иргэний нийгмийн байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх бодлого баримталж, хэрэгжилтийг хангах эрх зүйн орчинг цогцоор бүрдүүлнэ гэж тус тус заасан байна.

Дээрх хууль эрх зүйн хүрээнд төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоод нь төрийн бодлого боловсруулах /Бодлогын судалгаа, дүн шинжилгээ хийх, мэдээллийн сан байгуулах, стандарт боловсруулах, хэрэгжүүлэх, гарын авлага бэлтгэх, орчуулах, хэвлэх зэрэг/, бодлогын хэрэгжилтийг хангах /Мэргэжлийн зэрэг ба эрх олгох, эрх сунгах, шалгалт авах,

тусгай зөвшөөрөл олгох, баталгаажуулах, мэргэжил арга зүйн зөвлөгөө өгөх зэрэг/, бодлогын хэрэгжилтэд хяналт шинжилгээ үнэлгээ хийх /Төрийн үйлчилгээнд хяналт тавих, дүн шинжилгээ, үнэлгээ хийх/ ажлын хүрээнд төрийн үйлчилгээг гүйцэтгэх боломжтой гэж үзэж байна.

Үүнийг Аутсорсинг /Төрийн ажил үйлчилгээг төсвийн хамт шилжүүлэх/, Гэрээлэн шилжүүлэх /Төрийн ажил үйлчилгээг эрх мэдэл, төсөвтэй нь төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодод шилжүүлэх, Эрх олгон шилжүүлэх /Мэргэжлийн холбоодод албан ёсны зөвшөөрөл, лиценз олгох/, Шагнал, Урамшуулал /Нийгэмд чиглэсэн сайн төслийг дэмжин тэтгэлэг олгох/ зэрэг хэлбэрээр шилжүүлж болно.

Хэдий манай улсад маш олон ТББ, мэргэжлийн холбоод үйл ажиллагаа явуулж байгаа ч дээрх үйлчилгээг үзүүлэх байгууллагад тодорхой шалгуур тавих, үйл ажиллагааг ил тод, үйл ажиллагааны тайланг холбогдох байгууллагад цаг хугацаанд нь хүргүүлдэг, хариуцлагатай байлгах шаардлагатай.

Учир нь төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоод, хувийн хэвшлийн чадавхи, туршлага харилцан адилгүй юм.

Иймд Засгийн газар болон ТББ, мэргэжлийн холбоод нь хамтын ажиллагаа, харилцааг зохицуулах эрх зүйн орчинг сайжруулах, уялдааг бий болгох цаашлаад төрийн чиг үүргийг шилжүүлэх жагсаалтыг гарган ажиллах шаардлагатай болж байна.

Хэдий бид сүүлийн 26 жилийн түүхэн эдийн засгийн үйл явцад зөвхөн хэрэглээний орон болж, бусдын нөлөөлөлд автсан эдийн засагтай байсан ч төр, хувийн хэвшил, төрийн бус байгууллага бид хамтран хувийн хэвшил тэргүүлсэн ил тод, нээлттэй, авлигагүй бизнесийн орчинг бий болгох бодлогыг

хамтран боловсруулж, нэг зүгт харан ажиллах болно.

Бизнес эрхлэгчид сонгууль, эдийн засгийн хямралын томоохон үйл явцын энэ үед цөхөрч бизнесийн орчинг сайжруулах төрийн бодлогод итгэх итгэл, сэтгэл ханамж бүүрсан, өөдрөг бус байгаа ч шударга, ёс зүйтэй зарчмыг баримтлаж, авлигаас урьдчилан сэргийлэн, тэмцэхэд Та бид авлига, түүний шалтгаан, нөлөөллийн талаар хамтдаа арга хэмжээ авч, олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, мэдлэгийг дээшлүүлэхэд хамтран ажиллана гэдэгт итгэж байна.

Энэхүү уулзалтаар бид тодорхой шийдлүүдийг гаргаж, ажил хэрэг болгон, төлөвлөгөөний дагуу хамтран хэрэгжүүлнэ гэж найдаж байна.

Авлигагүй, ил тод, шударга нийгмийн төлөө хамтран ажиллацгаая.



## ЭРХ МЭДЭЛ, ИХ МӨНГИЙГ ХЯНАХ НЬ: АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХЭД ХАРААТ БУС ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ГҮЙЦЭТГЭХ ҮҮРЭГ

Глоб интернэшнл төвийн тэргүүн Х.Наранжаргал

“Чөлөөт хэвлэл бол чөлөөт ард иргэд мөн” хэмээн 1987 оны нэгдүгээр сард Лондон хотноо болсон “Дэлхийн эрх чөлөөний дуу хоолой” хэмээх цагдан хяналтын эсрэг олон улсын бага хурлаас баталсан “Чөлөөт хэвлэлийн Харти”-д дурдсан байдаг.

Ардчилсан нийгэмд ард түмэн мэдэх эрхтэй. Хэвлэл мэдээлэл тэдний үнэнийг мэдэх ашиг сонирхолд үйлчлэхийн сацуу тэдний нэрийн өмнөөс эрх мэдлийг хянах үүрэгтэй. Чөлөөт, хараат бус, олон ургальч хэвлэл мэдээллийг Засгийн газрын уяаны нохой биш, нийгмийн хоточ нохой гэдэг. Энэ бол хэвлэл мэдээллийн эгэх хариуцлага юм.

Мэдэх эрх нь аливаа ардчилсан тогтолцооны амин чухал зорилго болох төр засгийн хариуцлага үүрэх чадвартай салшгүй холбоотой. Мэдээллийн үрсгал чөлөөтэй байхын хэрээр илүү үр дүн бүхий засаглал бий болж, олон нийтийн эрх мэдлийг хянах боломж нь сайжирна. Олон нийтийн өмнөөс хяналт тавих үүрэгтэй учраас хэвлэл мэдээллийг дөрөв дэх засаглал буюу эрх мэдэл гэдэг.

МЭӨ 384-322 онд амьдарч байсан, зан суртахуун, ёс суртахууны гурамсан бүтээл түүрвисан, эртний Грекийн суут мэргэн Аристотель “Хүний чанарыг таньж мэдье гэвэл албан тушаал өгөөд үз”, “Тэсэшгүй шуналд автагдан хийж байгаа зүйл гадны шахалтын дүн бус, өөрийн сайн дурынх” гэсэн билээ. Их Британийн соён гэгээрүүлэгч Жон Эктон “Эрх мэдэл

самууруулдаг. Онцгой эрх мэдэл онцгой самууруулдаг” хэмээсэн буй.

Ийм ч учраас ардчилсан нийгэмд эрх мэдэлд байнгын хүчтэй хяналтын тогтолцоо хэрэгтэй болдог. Сонгогдсон, томилогдсон эрх мэдэлтнүүд улс орны хөгжил цэцэглэлт, ард иргэдийн сайн сайхны төлөө хариуцлага хүлээдэг. Эрх мэдэлтнүүдийн амлалт хэрэгжиж буй эсэхийг олон түмэн мэдэх эрхтэй. Тэд нийтийн нэрийн өмнөөс шийдвэр гаргадаг, нийтийн хөрөнгийг захиран зарцуулдаг. Ингэхдээ эрх мэдлээ урвуулна, хэтрүүлнэ.

Монгол Улс НҮБ-ын гишүүний хувьд Хүний Эрхийн Түгээмэл Тунхаглалыг хүлээн зөвшөөрсөн. 1974 онд Иргэний болон Улс Төрийн Эрхийн Олон Улсын Пакт (ИБУТЭОУП)-д нэгдэн орсон. Иймд Монгол Улс дээрх хоёр бичиг баримтын 19 дүгээр зүйлд заасан үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг олон улсын эрх зүйн дагуу хамгаалах үүрэгтэй. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 10 дугаар зүйлд зааснаар дээрх зүйл заалт дотоодын хуулийн адил хүчин төгөлдөр байна.

ИБУТЭОУП-ын үзэл бодолтой байх эрх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг баталгаажуулсан 19 дүгээр зүйлд НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны 2011 оны 102 дугаар чуулганаар 34 тоот ерөнхий тайлбарыг баталсан. Энэ тайлбарт “Чөлөөт, цензургүй, саадгүй хэвлэл, хэвлэл мэдээллийн бусад хэрэгсэл нь үзэл бодолтой байх эрх, түүнийг илэрхийлэх эрх чөлөөг хангах, мөн Пактаар

хамгаалагдсан бусад эрх чөлөөг эдлэхэд нийгмийн салшгүй хэсэг болдог. Энэ нь ардчилсан нийгмийн тулгуур чулууны нэг мөн” гэжээ. Төрийн хэрэг, мөн улс төрийн асуудлын талаар иргэд, нэр дэвшигч, сонгогдсон төлөөлөгчид мэдээлэл, үзэл санаагаа чөлөөтэй харилцан солилцох нь зайлшгүй. Мөн “Энэ нь төрийн асуудлуудад цензур, хориг саадгүйгээр тайлбар хийх, олон нийтийн үзэл бодлыг мэдээлэх чадвартай чөлөөт хэвлэл, хэвлэл мэдээллийн бусад хэрэгсэл байна гэж ойлгоно. Олон нийт, түүнчлэн хэвлэл мэдээллийн бүтээгдэхүүнийг хүлээн авахад зохицсон эрхтэй болно” гэжээ.

Эрх мэдлийг хянах нь нийгмийн хорт хавдар гэгддэг авлигатай тэмцэхэд туйлын чухал ба үүнд чөлөөт, хараат бус хэвлэл мэдээлэл онцгой үүрэг гүйцэтгэдэг.

Олон улсын сэтгүүлчдийн холбооны тодорхойлсноор “Хэвлэлийн эрх чөлөө гэж хөндлөнгийн оролцоогүй, аливаа дарамт шахалтгүй байх”-ыг хэлнэ. Хараат бус хэвлэл гэж засгийн газар, улс төр, эдийн засгийн хяналт, мөн материал, үйлдвэрлэл, түгээлтийн дэд бүтцээс хараат бус байхыг хэлнэ” хэмээн ЮНЕСКО, Олон улсын сэтгүүлчдийн холбооноос хамтран 1991 онд баталсан Уэндхүекийн зарчимд тунхагласан байдаг.

Сэтгүүл зүй бол мэдээлэл цуглуулах, боловсруулах, түгээх цогц үйл ажиллагаа юм. Сэтгүүлчид мэдээлэл цуглуулах явцдаа “сонирхууштай мэдээлэл байна уу?” гэсэн асуултыг өөртөө байнга тавих нь мэдээж. Авлигыг илчлэх нь эрх мэдлийн хяналтаас эхэлнэ. “Хэн ямар бизнестэй вэ? Түүний бүх бизнес хөрөнгө орлогын мэдүүлэгт туссан уу? Түүний ах дүү, хамаатан садан, найз нөхөд хаана ямар ажил эрхэлж байгаа вэ? Тэд ямар бизнестэй вэ?” гэхчлэн асуултууд урган гарна. Цааш нь “Үүнтэй холбоотой хууль, шийдвэрт саналаа яаж өгсөн бэ? Хэн хэнтэй

бизнесийн холбоотой вэ? Эрх мэдэлтнүүд хоорондоо, тэд өөр хэнтэй, хэн хэнд өртэй/зээлтэй вэ? Зээлдэгч ямар бизнес эрхэлдэг вэ? Эрх мэдэлтэн түүнд ашигтай шийдвэр гаргахад яаж нөлөөлсөн бэ? Тэр голдуу ямар чиглэлд түлхүү анхаарч байгаа вэ? Яагаад?” гэсэн асуултын жагсаалт бий болно. Үүнд хариулт олохын тулд сэтгүүлч өөрөөсөө “Хөрөнгө орлогын мэдүүлэгт дүн шинжилгээ хийж чадах уу? Сонирхлын зөрчлийн мэдүүлэгт дүн шинжилгээ хийж чадах уу?” гэж асуух шаардлагатай. Ингэж байж хэвлэл мэдээлэл нийгмийн өмнө хүлээсэн үүргээ шударгаар биелүүлэх боломжтой болох юм.

“Транспэрэнси Интернэшнл” авлигын эсрэг олон улсын сүлжээний эх сурвалжид хараат бус хэвлэл мэдээлэл үндэсний шударга ёсны тогтолцооны нэг багана болохыг хүлээн зөвшөөрчээ. Хэвлэл мэдээлэл хэдий хэр үр ашигтай үйл ажиллагаа явуулна, тэр хэмжээгээр шударга ёсны дуу хоолой болж чадна. Тэгвэл монголын хэвлэл мэдээлэл аль хэр үр ашигтай, аль хэр хараат бус, цензурээс аль хэр ангид байгаа вэ? Үүнийг авлигатай тэмцэх чиг үүрэг бүхий олон улсын байгууллагуудын ашигладаг үзүүлэлтээр дүгнэж үзье.

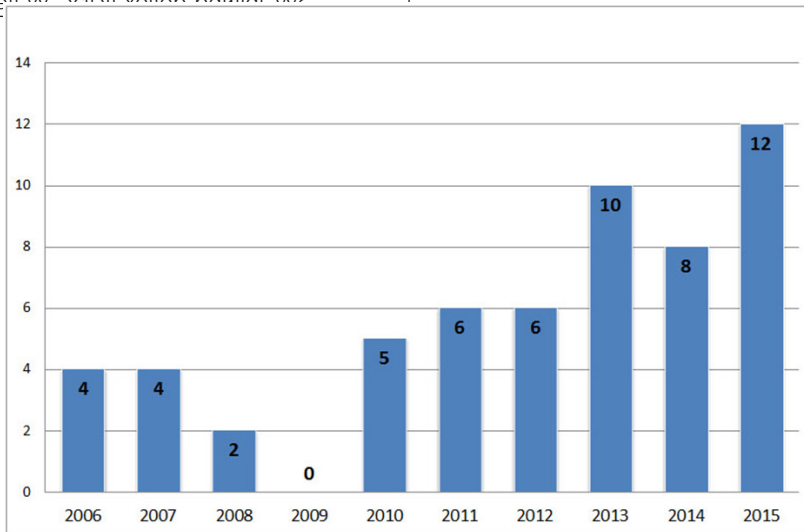
Монголд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд үр ашигтай ажиллах нөхцөл боломж хязгаарлагдмал байгаа нь дээрх үнэлгээнээс харагдаж байна.

## Хараат бус хэвлэл мэдээллийн үр ашигтай үйл ажиллагааны зарим үзүүлэлт

Үзүүлэлт	Монголд
Мэдээллийн эрх чөлөөний хуультай эсэх	2011 онд “Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай” хууль батлагдсан.
Төрийн нууцын тухай хуультай эсэх, түүнийг хэвлэл мэдээллийг цагдан хянах (цензур) хэрэгсэл болгон ашиглаж буй эсэх	Тийм
Олон нийтэд нөлөөлдөг хүмүүсийн (улс төрч, албан тушаалтан, эрх мэдэлтнүүд гэх мэт) тухай мэдээлэл түгээхийг хязгаарлах, хорих болон хэвлэл мэдээллийг хянахад гүтгэлгийн тухай хуулийг ашиглаж буй эсэх	Ашигладаг.
Сэтгүүлчид тусгай зөвшөөрөл авах шаардлагатай эсэх, хэрэв тийм бол үүнийг чөлөөт, хараат бус сэтгүүл зүйг хаан боогдуулахад ашиглаж буй эсэх	Сэтгүүлчид тусгай зөвшөөрөл авах шаардлагагүй. Харин хэвлэл мэдээллийн үүсгэн байгуулагч сэтгүүлчийн мэргэжлийн дипломтой байх шаардлагатай.
Төрийн мэдлийн ХМХ-ийн хувьд редакци нь засгийн газраас хараат бус байдал баталгаажсан эсэх.	Зөвхөн Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хуульд редакцийн хараат бус байдлыг хамгаалсан зүйл заалт байдаг боловч хэрэгждэггүй.
Үгүй бол төрийн хэвлэл мэдээллийг үнэн хэрэгтээ өргөн олны эрх ашигт нийцсэн мэдээллийн найдвартай эх сурвалж гэж үздэг эсэх	МОНЦАМЭ-гаас өөр төрийн ХМХ байхгүй. Аймгуудад ХМХ эзэмших хандлага бий болсон
Төрийн мэдлийн ХМХ эрх баригчдыг шүүмжилсэн материалыг нийтэлж, нэвтрүүлэх нь хэвийн үзэгдэл мөн эсэх	ОНРТ-д үгүй. Орон нутагт шүүмжлэл хязгаарлагдмал
Өмчлөлийн хувьд: Сонин хэвлэл, радио, телевизүүдийн дотор өрсөлдөөн бий эсэх. Дангаар ноёрхлын эсрэг хуулиар өрсөлдөөнийг баталгаажуулсан эсэх, тийм бол энэ хууль хэрэгждэг эсэх	Хэвлэл мэдээллийн өрсөлдөөнийг зохицуулсан тусгай хууль тогтоомж байхгүй. Монголд өрсөлдөөний тухай хууль ХМХ-д үйлчилдэггүй.
Хараат бус хэвлэл мэдээллийн салбар хөгжиж буй эсэх. Үүнд интернэт, албан бус сэтгүүл, мэдээллийн товхимол багтана.	Монголын хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн дийлэнх нь хувийн хэвшлийн мэдэлд байдаг.
ХМХ төр, засгийн байгууллагаас тусгай зөвшөөрөл авах ёстой эсэх.	Сонин хэвлэлийн хувьд тусгай зөвшөөрөл авах шаардлагагүй.  Өргөн нэвтрүүлэг, сайт ХХЗХ-ноос тусгай зөвшөөрөл авна. ХХЗХ нь Засгийн газрын хяналтад байдаг.
Тийм бол түүнийг ХМХ-ийг цагдан хянах хэрэгсэл болгон ашиглаж буй эсэх	Тохиолдол гарсан. Amjilt.com
Гадаадын ХМХ дотоодын нэгэн адил сурвалжлах, нийтлэх, нэвтрүүлэх ижил эрхтэй эсэх	Одоогоор ямар нэг хязгаарлалт байхгүй



ХМХ-ийн эздийн хэвлэл мэдээллийн бус бизнесийн ашиг сонирхол (тэдгээрийн засгийн газартай холбоотой бизнесийн ашиг сонирхол)-ын талаар олон нийт мэддэг эсэх	Үгүй. МХХ-гийн санаачилгаар шинэ сайт нээгдсэн
Эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй:  Сэтгүүлчид амьжиргаандаа хүрэлцэхүйц хэмжээний цалин хөлс авдаг эсэх	Үгүй. Сэтгүүлчдийн цалин хөлс бага, зарим ХМХ сэтгүүлчидтэйгээ “Хөлсөөр ажиллах” эсвэл “Ажил гүйцэтгэх гэрээ” байгуулж, нийгмийн даатгалын шимтгэл төлдөггүй
Хувийн болон төрийн хэвшлийн хүчирхэг лидерүүдийн авлигыг илчлэх буюу ашиг сонирхлыг эрэн сурвалжилсан сэтгүүлчдийн амь нас баталгаатай эсэх	Амь нас баталгаагүй.  4 сэтгүүлчийн үхэл сэжигтэй, мэргэжлийн үйл ажиллагааны улмаас амь насаа алдсан эсэхийг тогтоогоогүй
ХМХ-үүд сэтгүүлчдийн эрэн сурвалжилсан материалыг тогтмол нийтэлж, нэвтрүүлдэг эсэх	Үгүй. Зарим ХМХ-ийн удирдлага сэтгүүлчийнхээ бичсэн материалыг худалддаг, олсон мэдээллийг сүрдүүлгийн арга хэрэгсэл болгон ашигладаг, захиалгат материалыг сэтгүүлчийнхээ нэрээр хэвлэдэг жишээ бий
Сэтгүүлч бэлтгэх сургуулиудад эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйн хичээл ордог эсэх	Ордог. Чанарын хувьд эргэн нягтлах шаардлагатай
Сэтгүүлчдэд гүтгэлгийн хэргээр эрүүгийн хэрэг үүсгэх нь хэвийн үзэгдэл үүсвэл хэрэг байдаг үү?	Хэвийн үзэгдэл



*Үнэлгээний нотолгоо болох зарим жишээг дургая.*

2012-2015 онд ХМХ, сэтгүүлчдийн эсрэг нэр төр гутаасан гэх шүүхээр шийдвэрлэгдсэн хэргийн тоо 21 болж өмнөх жилүүдээс эрс нэмэгдсэн байна. 2002-2011 онд буюу өмнөх арван жилд

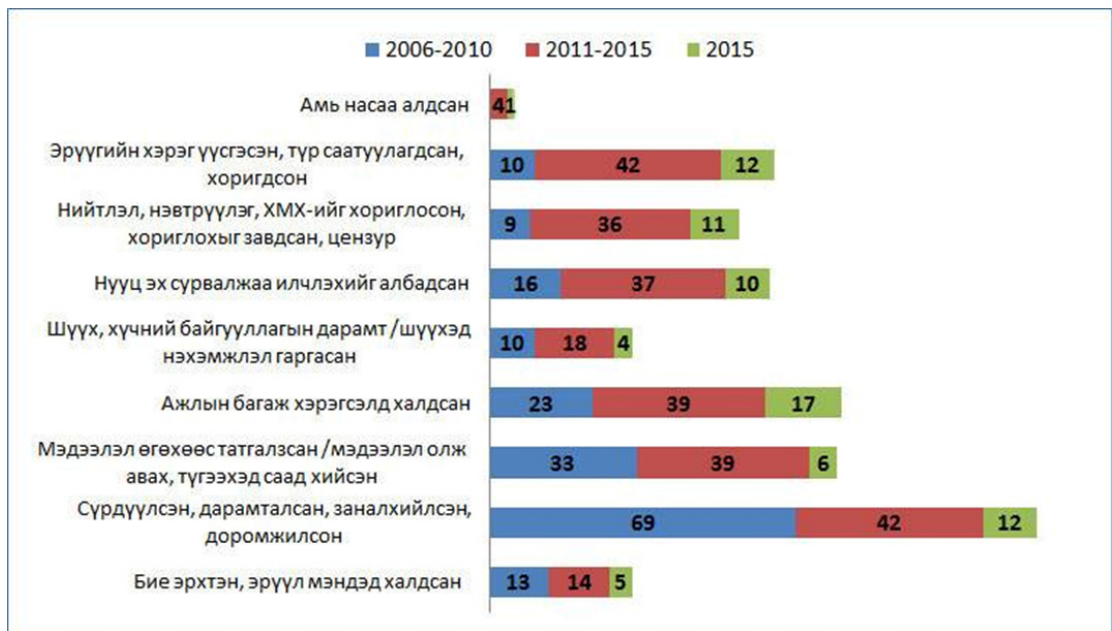
ийм 16 хэрэг шүүхээр шийдвэрлэгдсэн байдаг. 2015 онд нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндтэй холбоотой иргэний 37 хэрэг шийдвэрлэгдсэнээс 10 нь сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй холбоотой байлаа. Нэхэмжлэл, гомдол гаргагчдын 66.7 хувь нь улс төрч, төрийн

өндөр албан тушаалтнууд байв.

2015 онд эдийн бус гэм хорын хохиролд нэхэмжилсэн мөнгөн дүнгийн хэмжээ 200 сая төгрөг, шийдвэрлэгдсэн дээд хэмжээ нь 5 сая төгрөг, эрүүгийн хэргийн хувьд, ногдуулсан торгуулийн хэмжээ 9,792,000 төгрөг байв. Энэ нь сэтгүүлчдийн цалинтай харьцуулбал, маш их мөнгө юм. Учир нь, Хэвлэлийн эрх чөлөөний тухай хуулиар редакци нийтлэл, нэвтрүүлгийнхээ төлөө хариуцлага хүлээдэг боловч сэтгүүлчид ихэнх тохиолдолд хариуцлагыг өөрөө хүлээдэг. ХМХ шүүхийн шийдвэрээр

торгууль төлсөн ч тухайн сэтгүүлчийн цалингаас суутгадаг.

Ардчилсан улс оронд хувь хүний нэр төрийг хамгаалах нь иргэд хоорондын хэрэг гэж үздэг. Олон улсын хэм хэмжээ, эрх зүйгээр “Гүтгэлгийг эрүүгийн гэмт хэрэг гэж үзэх нь хүний нэр төрийг хамгаалахад онцын шаардлагагүй байдаг бөгөөд үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хязгаарладаг учраас хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй” гэж үздэг. Олон улс оронд эрүүгийн хуулийн ийм заалтыг эрх мэдэлтэй албан тушаалтнууд хүмүүсийн шүүмжлэлийг хорьж



хязгаарлах, маргааныг таслан зогсоохын тулд буруугаар ашигладаг. Үүнийг хүлээн зөвшөөрсний үндсэн дээр олон улсын шүүхүүд Засгийн газруудад хүний эрхийг хязгаарлахдаа эрүүгийн шийтгэл хүлээлгэхээс түдгэлзэхийг зөвлөдөг.

2015 оны Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайланд дурдсанаар сэтгүүлчдийн мэргэжлийн эрхийн зөрчил өмнөх жилүүдээс өсчээ. 2015 онд манай

байгууллагад 36 хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй холбоотой 78 зөрчил бүртгэгджээ. Үүнээс амь насаа алдсан нэг хэрэг, сэтгүүлчийн бие эрхтэн, эрүүл мэндэд халдсан тав, сэтгүүлчдийг сүрдүүлсэн, дарамталсан, заналхийлсэн, доромжилсон, гэр бүлийн хүнийг дарамталсан 12 тохиолдол гарсан байна. Мөн шүүх, хүчний байгууллагын дарамт 17, нууц эх сурвалжаа илчлэхийг

албадсан 10, нийтлэл, нэвтрүүлгийг хориглосон, хориглохыг завдсан, редакцийн бүх хэлбэрийн цензур 11, эрүүгийн хэрэг үүсгэсэн, түр саатуулагдсан 12 тохиолдол бүртгэгджээ.

Глоб Интернэшнл төв нь 2005 оны 10 дугаар сараас сэтгүүлчдийн мэргэжлийн эрхийн зөрчилд мониторинг хийж байгаа билээ.

Монгол Улсад 1998 оны Хэвлэлийн эрх чөлөөний тухай хуулиар төр, түүний байгууллага ОНМХ өмчлөхийг, мөн цензурыг хориглосон боловч амьдрал дээр байдал өөр байгааг дээрх үнэлгээнээс харж болно.

Монголд бүх төрлийн цензур бодитой оршсоор байна. Ялангуяа эдийн засгийн, эрх зүйн, редакцийн цензур өндөр. Монголд төрийн шууд цензур үгүй гэх боловч энэ нь төр, улс төрийн шууд цензур хэвлэл мэдээллийн өмчлөл, удирдлагаар дамжин ирдэг. Иймээс манайд редакцийн цензур туйлын хүчтэй бөгөөд энэ нь яах аргагүй редакцийн хараат бус байдалд нөлөөлдөг. Үүнээс үүдэн сэтгүүлчдийн дунд өөрийн цензур өндөр байдаг.

Эдийн засгийн цензурын хувьд бизнесийн бүлэглэлийн ашиг сонирхол, төлбөртэй материал, бизнесийн мэдээ гэсэн үндсэн хэлбэрийг хэлж болно.

Хэвлэлийн хүрээлэнгийн судалгаагаар Монгол Улсад 500 шахам хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл тогтмол үйл ажиллагаа явуулж байна. Хэвлэл мэдээллийн жижиг зах зээл дээр ийм олон тооны хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл ашигтай ажиллах боломж хомс. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн санхүүгийн хараат бус байдал нь улс төрөөс хараат бус байхад нөлөөлдөг нэг хүчин зүйл юм.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь сэтгүүл зүй, зар сурталчилгаа, олон нийттэй харилцахтай холбоотой гурван

төрлийн мэдээлэл түгээдэг. Эдгээрээс сэтгүүл зүйн мэдээлэл хамгийн хараат бус байх ёстой. Нөгөө хоёр нь бол “Би чамд сониныхоо, сайтынхаа ийм зай талбайг, нэвтрүүлгийнхээ тийм цагийг тэдэн төгрөгөөр худалдая” гэсэн зарчмаар явдаг цэвэр наймаа юм. Эндээс орсон орлогоороо сэтгүүл зүйн мэдээллээ дэмждэг энэ тогтолцоонд ашигтай бизнесийн төлөө ашиг сонирхлоо илүүд тавих нь сэтгүүл зүйн үнэт зүйл болсон хараат бус байдалд сөргөөр нөлөөлж буй нь харамсалтай.

“Зөөлөн” авлига гэж нэрлэгддэг төлбөртэй материал нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл доторх авлигын хөрсийг хүчтэй тэтгэгч болох аюулын дохио юм. Сэтгүүл зүйн аргаар хийгддэг ийм материал “төлбөртэй”, “захиалгатай” хэмээн онцлоогүй нөхцөлд хэрэглэгчдийг төөрөгдүүлж, тэдний итгэлийг алдахад хүргэж буйг бид анхаарах ёстой. Нөгөөтэйгүүр, энэ нь улс төрч, албан тушаалтан, эрх мэдэлтэн, бизнесийн бүлэглэлийнхэнд хэвлэл мэдээллийг өөрийн зорилгод урвуулан, хэтрүүлэн ашиглах боломж олгож, улс оронд авлига гүнзгийрэх нөхцөл бүрдүүлж байгаа юм. Олны дотор “ёс зүйгүй, худалдагдсан” сэтгүүлчдийн тухай яриа түймэр адил тархаж буй нь чөлөөт хэвлэлийн нэр хүндэд асар их хортой болохыг олон сэтгүүлч шүүмжилдэг.

Монголд хэвлэл мэдээлэл улс төр, бизнесийн бүлэглэлийн эрх хав болжээ гэхэд хатуудахгүй. ХМХ-ийн мөнгөний төлөөх тулаанд ардчилсан, хараат бус сэтгүүл зүйн үнэ цэнэ алга болж, олон нийтийн итгэлийг хөсөрдүүлэхэд хүргэж байна. Монголд захиалгат, төлбөрт сэтгүүл зүй цэцэглэж, мэргэжлийн сэтгүүл зүйг мөхөлд хүргэхүйц түгшүүртэй нөхцөл байдал бий болжээ.

Мэдээллийн жижиг зах зээл дээр

оршин тогтнох нь ХМХ-ийн хувьд эрсдэлтэй бизнес боловч хаана мөнгө байна түүнд үйлчилдэг хэрэглүүр байх уу, эсвэл авлигын сүлжээний эсрэг, улс орныхоо ирээдүйн төлөө шударга үнэний дуу хоолой байх уу? Өнөөдөр монголын хэвлэл мэдээлэл хаашаа явах вэ гэсэн салаа замын үүлзварт байна. Шийдвэртэй алхам хийх цаг болсон.

Аливаа улс төрийн хүчин, нам, засгийн газарт үйлчилдэггүй, хараат бус хэвлэл мэдээлэл өөрөө хүчирхэг байдаг. Хэвлэл мэдээлэл чөлөөтэй, хараат бус бол ард түмний итгэлийг хүлээж, тэдний өмнөөс төр, засгийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих нийгмийн “хоточ нохой”-н үүргээ төгс биелүүлж чадна.



## ШУДАРГА ӨРСӨЛДӨӨНИЙГ ДЭМЖИХ НЬ

ШӨХТГ-ын Өрсөлдөөний бодлого, зохицуулалтын газрын дарга Ч.Цоогол

Аливаа улс орны эдийн засаг хөгжиж дэвжих үндэс нь зах зээл дээрх шударга өрсөлдөөн гэдгийг хүн төрөлхтний сүүлийн 300 орчим жилийн түүх гэрчилсэн бол дэлхийн 2 дугаар дайнаар үгүйрч хоосорсон япон, солонгосчууд АНУ-аас Шударга худалдааны хуулийг нь авч хэрэглэн, зэх зээлд шударга өрсөлдөөнийг тогтоосноор 20-30 жилд дэлхийн өндөр хөгжилтэй орон болж, шударга өрсөлдөөн хамгийн чухал гэдгийг баталгаажуулсан билээ.

Өрсөлдөх олон янзын арга хэлбэр байдаг боловч хамгийн оновчтой, үр өгөөжтэй, бат найдвартай нь шударга үнэнийг түйлбартай баримтлах явдал гэдгийг дээрх жишээнээс харж болох юм. Хүн төрөлхтний түүх нь нийгмийн баялгийн хуваарилалт буюу худалдаа, солилцоо, арилжааны түүх бөгөөд үүнийг өнөө цагт шударга худалдаа хэмээн авч үздэг байна. Одоо дэлхий дээр 100 гаруй улс орон өрсөлдөөний хуулийг хэрэглэж байна.

ШӨХТГ нь зах зээл дээр үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа аж ахуйн нэгжүүдэд шударгаар өрсөлдөх нөхцөл боломжийг нь хангах зорилготой ажилладаг. Манай байгууллагад шударга бус өрсөлдсөн тухай гомдол л ирдэг. Ялангуяа төрийн байгууллагаас гарч буй аливаа шийдвэртэй холбоотой ирж буй гомдлын цаана албан тушаалтны ашиг сонирхол хөндөгдөж байдаг.

Ямар ч хүн аж ахуйн үйл ажиллагаа

эрхлэхдээ ашиг олох зорилготой байдаг. Гэтэл тэрхүү ашиг нь хэн дуртай этгээд шүүрээд авчих амар хялбар олз биш бөгөөд олон жилийн хичээл зүтгэл, шургуу хөдөлмөр, ажлын сайн дадлага туршлага, бусдыг дээдлэн хүндлэх шударга харилцаа, хамт олны эв нэгдэл болон тухайн хүний чин шударга зан чанарын үр дүнд бий болдог үнэт зүйл төдийгүй нийгмийн баялаг юм.

Ийм асар их үнэ, цэнэтэй зүйлийг энгийн нэгэн олз гэж үздэг зарим этгээд бусдаасаа давуу байдал олж авах зорилгоор үгсэн хуйвалдах, бараа бүтээгдэхүүнийхээ үнийг хууль бусаар өсгөх, бууруулах зэргээр зах зээл дээр шударга бус өрсөлдөөн бий болгодог. Энэ үйлдэл нь өрсөлдөөний хууль тогтоомжийг төдийгүй дэм дэмэндээ дээс эрчиндээ байдаг хорвоогийн шударга үнэний хуулийг зөрчиж, нэг зах зээл дээр үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа аж ахуйн нэгжүүдийн заримд нь бэрхшээл хүндрэл үүсгэдэг ба үр дүнд нь хэрэглэгч хохирч, үйлдвэрлэл, худалдаа, үйлчилгээ эрхлэгчдийн орлого ашиг буурч байдагт хор холбогдол нь байгаа юм. Шударга бус өрсөлдөөний бас нэг тод илрэл нь төрийн албан хаагчдад авлига, бэлэг, шан харамж өгч хууль бус шийдвэр гаргуулдаг зөрчил бөгөөд манай байгууллага ийм хэд хэдэн тохиолдлыг Авлигатай тэмцэх газарт шилжүүлж байсан юм. Өрсөлдөөний шударга бус хэлбэрүүдийг илрүүлэх, нотолж тогтооход ихээхэн цаг

хугацаа, хүч хөдөлмөр шаарддаг. Хууль тогтоомж зөрчигчид баримт нотолгоо, ул мөр үлдээхгүй байх бүх аргыг хэрэглэж, үйл ажиллагаагаа далд, нууцаар явуулдаг тул өндөр хөгжилтэй улс орнуудад өрсөлдөөний хууль тогтоомж зөрчсөн зарим үйлдэлд эрүүгийн хэрэг үүсгэн, шоронд хорих зэргээр хатуу цээрлэл үзүүлж байдаг. Манай хамт олон энэ хүнд хүчир ажлыг тэдгээр өндөр хөгжилтэй орны өрсөлдөөний байгууллагын ажилтнуудын нэгэн адил гүйцэтгэж байгаа бөгөөд түүгээрээ ч бахархаж байдаг юм. Монгол Улс 2005 онд Олон улсын өрсөлдөөний байгууллагуудын сүлжээ байгууллага (ICN)-д гишүүнээр элсэн орж, тэр үеэс эхлэн манай байгууллага дэлхийн болон ази, номхон далайн орны өрсөлдөөний байгууллагуудтай мөр зэрэгцэн хамтран ажиллаж, дэлхий нийтэд хэрэглэдэг сайн арга туршлагыг улс орондоо нэвтрүүлж байна.

Монгол Улс дахь зах зээлийн өрсөлдөөний асуудал нь зөвхөн ШӨХТГ-ын асуудал байдаггүй. Учир нь аливаа зах зээл тодорхой хүрээг хамарч, аль нэг нутаг дэвсгэрээр хязгаарлагдаж байдаг. Манай улсад зах зээлийн хүрээг ихэвчлэн аймаг орон нутгаар буюу нутаг дэвсгэрийн нэгжээр тогтоон авч үздэг. Энэ нь тухайн нутаг дэвсгэрт буюу тухайн зах зээлд аж ахуйн нэгжүүд шударга өрсөлдөх нөхцлийг тогтооход нутгийн болон төрийн захиргааны байгууллага чухал үүрэгтэй гэдгийг илэрхийлж байгаа хэрэг юм. Нутгийн захиргааны болон төрийн захиргааны байгууллагаас гаргаж байгаа шийдвэрүүд нь зах зээл дээрх шударга өрсөлдөөнийг хориглож, хязгаарлаж болохгүй гэдгийг Өрсөлдөөний тухай хуулийн 13 дугаар зүйлээр тогтоосон байдаг.

Энэ асуудлыг манай байгууллагаас байнга шалгаж, цөөнгүй зөрчил дутагдал

илрүүлэн, зохих арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж ирлээ. Тухайлбал: Зарим аймагт шалгалт хийхэд ИТХ-ын тогтоолоор “Бичил уурхайн үйл ажиллагааг зохицуулах журам” баталж, улмаар бичил уурхай эрхлэгчдийн олборлосон ашигт малтмалыг худалдан авах аж ахуйн нэгжийг сонгон шалгаруулах эрхийг аймгийн Засаг даргад олгосон байдаг бөгөөд тухайн засаг дарга нь Өрсөлдөөний тухай хуулийн 13.1, 13.2.1, 13.2.3, 13.2.7 дахь заалтуудыг зөрчиж аж ахуй эрхлэгчид өөр хоорондоо шударгаар өрсөлдөх боломжийг нь хааж байсан юм.

Өрсөлдөөний хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулахын зэрэгцээ зах зээл дээрх өрсөлдөөнийг дэмжих, өрсөлдөөнд харшлах үр дагавартай зөрчлөөс урьдчилан сэргийлж авлигыг гаргуулахгүй байх, аж ахуйн нэгжүүдийг хууль бус дарамт шахалтаас хамгаалах зэрэг олон асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагатай байна. Энэ зорилгоор “Зах зээлийн өрсөлдөөнийг дэмжих үндэсний хөтөлбөр” боловсруулж хэрэгжүүлэхээр ажлын хэсэг байгуулаад ажиллаж байна. Үндэсний хөтөлбөр хэрэгжсэнээр олон нийтийн өрсөлдөөний тухай ойлголт мэдлэг сайжирч, зах зээлийн шударга өрсөлдөөнд хандах төр, нийгмийн хандлага эрс өөрчлөгдөн, өрсөлдөөний үр өгөөжийг дээшлүүлэх талаар бидэнтэй олон байгууллага хамтран ажиллана гэж үзэж байгаа.

Амьдрал баян, зах зээлийн өрсөлдөөн олон төрөл, хэлбэртэй учир зах зээл дээр шударга өрсөлдөөнийг тогтоож, аж ахуйн нэгжүүд хөндлөнгийн ямар нэг дарамт шахалтгүйгээр үйл ажиллагаагаа чөлөөтэй эрхлэх боломжийг бүрдүүлэх замаар нийгмийн баялгийг нэмэгдүүлэхэд Өрсөлдөөний тухай хуулийн мөн чанар оршиж байгаа

билээ. Энэ хуулийг олон улсын жишигт нийцүүлж зарим нэг өөрчлөлт оруулах зайлшгүй шаардлагатайг зах зээл дээрх үйл явц харуулж байна.

УИХ-аас 2015 оны 6 дугаар сард Өрсөлдөөний тухай хуульд “6.3.Хуулийн дагуу тусгай зөвшөөрөл олгож, тарифын зохицуулалт хийгддэг, зохицуулах байгууллагатай салбарт энэ хуулийн 6.1.1, 6.1.2 дахь заалт хамаарахгүй” гэсэн өөрчлөлт оруулснаар энэ хуулийн амин сүнс, үндсэн зохицуулалт болж байсан ШӨХТГ-ын зүй ёсны монополь аж ахуйн нэгжүүдийн зах зээлд нийлүүлж байгаа бараа бүтээгдэхүүний тоо, хэмжээний өөрчлөлтийн талаар хүчин чадалтай нь уялдуулан хянан зохицуулах, бодит зардлыг нь харгалзан тухайн бараа бүтээгдэхүүнийг борлуулах үнийн өөрчлөлтийг хянан зөвшөөрөл олгох чадамжийг үгүй хийв. Үүний уршгаар монополь аж ахуйн нэгжүүдээс зохицуулалтын хураамж авч түүгээрээ амьдардаг зохицуулах байгууллагууд орлогын араас үхэлдэн хөөцөлдөж, санхүүжүүлдэг байгууллагынхаа эрхшээлд орон, тэднийг зохицуулах биш тэднээр удирдуулдаг болсон байна. Үүний тод жишээ нь зөвхөн цахилгааны үнийг 2012 оноос 2015 оны хооронд буюу гуравхан жилд 4 удаа нэмж, өрхийн хэрэглэж байгаа 1 кв/цаг цахилгааны үнэ 86,9 төгрөг байсныг 130 төгрөг болтол нь буюу бараг 50 хувиар нэмэгдүүлжээ. Гэтэл энэ хугацаанд эдийн засгийн өсөлт буурч, аж ахуйн нэгж, өрхүүдийн цахилгааны хэрэглээ багасаж, ард түмний амьдрал хэд дахин доройтон, цалин хөлс 1 төгрөгөөр ч нэмэгдээгүй билээ. Үнийг өсгөснөөр цахилгаан үйлдвэрлэж, түгээж борлуулдаг монополь аж ахуйн нэгж хоорондын өр авлагыг хэрэглэгчдээс авсан мөнгөөрөө барагдуулснаас бус энэ салбарт шинэ техник, технологи огт

нэвтрүүлээгүй байна. Дэлхийн олон улс орон зөвхөн төрийн байгууллагаараа дамжуулан зүй ёсны монополь аж ахуйн нэгжүүдийн үйл ажиллагааг зохицуулж байгаа гэдгийг шинээр байгуулагдсан УИХ анхааралдаа авах буйзаа. Аль ч улс орны өрсөлдөөний хууль нь монополь болон давамгай байдалтай аж ахуйн нэгжүүдийн бараа бүтээгдэхүүний худалдааг л зохицуулахад чиглэж байдаг гэдгийг дурдах нь зөв гэж үзэж байна.

Энэ хуулийг хэрэгжүүлж ирсэн өмнөх жилүүдийн туршлагаас харахад нэг аж ахуйн нэгжээс бусад аж ахуйн нэгжийн өрсөлдөөнийг хязгаарласан, давамгай байдлаа буруугаар ашигласан, үгсэн хуйвалдсан, төрийн захиргааны байгууллагаас өрсөлдөөнийг хязгаарласан зөрчил хамгийн түгээмэл байлаа. Эдгээр зөрчил цаашид давтагдахаас урьдчилан сэргийлэх, зөрчлийг дахин гаргуулахгүй байх тодорхой ажлуудыг манай байгууллагаас зохион байгуулж байна.

Төрийн байгууллагаас гаргаж байгаа шийдвэрүүд, ялангуяа орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагын шийдвэр зах зээлийн шударга өрсөлдөөнийг зохицуулах, дэмжихэд чиглэдэг боловч тийм шийдвэрийн тоо нэмэгдэхийн хэрээр аж ахуйн нэгжүүдийн чөлөөт өрсөлдөөнийг хязгаарлаж байдаг гэдгийг онцгой анхаарах шаардлагатай юм. Учир нь захиргааны шийдвэр гэдэг нь хэзээд хэн нэгний эрхийг хязгаарлаж байдаг асуудлын мөн чанар нь байгаа юм. Иймд төрийн байгууллагуудын захиргааны шийдвэр нүдээ олж, зах зээл дээрх эмгэг, гажуудлыг арилгаж чадаж байна уу гэдэгт манай байгууллага цаашид анхаарч ажиллах болно.

Аймаг орон нутагт үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа томоохон аж ахуйн нэгж ихэнхдээ тухайн нутаг дэвсгэртээ

монополия эсвэл давамгайл байдалтай байдаг нь хүн амын нягтрал багатай манай орны нэг онцлог юм. Ялангуяа ус, цахилгаан, дулаан хангамжийн байгууллага бараг өрсөлдөгчгүй дангаараа үйл ажиллагаа эрхэлж байдаг. Тэдний хэрэглэгчтэй байгуулдаг гэрээнд хэрэглэгчийг хохирооход чиглэсэн, хууль тогтоомж зөрчсөн цахилгаан, дулаан, усыг хууль бусаар хязгаарлах тухай заалт орсныг бид илрүүлэн, засаж сайжруулах арга хэмжээ авч байна. Ийм хууль бус үйлдлийг орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллага хянаж, тухайн зах зээл дээр шударга байдлыг тогтоох, хэрэглэгч хохирхоос урьдчилан сэргийлэх үүрэгтэй байдаг. Энэ үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь манай байгууллагын зүгээс аймаг, орон нутгийн төр, захиргааны байгууллагад мэргэжил, арга зүйн дэмжлэг үзүүлэхэд анхаарч ажиллах болно. Ус, цахилгаан, дулаан нь хүний амин чухал хэрэглээ бөгөөд үүнгүйгээр орчин цагт хэн ч амьдралынхаа хэвийн нөхцлийг бүрдүүлж чадахгүй юм.

Зах зээлийн шударга өрсөлдөөний эцсийн үр дүнг хэрэглэгчид хүртэж байдаг. Энэ утгаараа монголын ард түмний амьдралын чанар зах зээл дээрх шударга өрсөлдөөнөөс хамаарч байгаа юм. Иймээс үйлдвэрлэж байгаа бүтээгдэхүүн

нэг бүрийг, үзүүлж байгаа үйлчилгээ бүхнээ, худалдаж байгаа бараа бүхнээ хүний төлөө гэсэн сэтгэлээр хэрэглэгчид хүргэж чадвал энэ нь зах зээл дээрх жинхэнэ шударга өрсөлдөөн төдийгүй улс орны хөгжилд оруулж байгаа асар үнэтэй бодит хувь нэмэр юм.

Зарим аж ахуйн нэгжээс бусдадаа үнээ өсгөхийг шаардах, бараа бүтээгдэхүүнээ худалдахдаа зах зээлийг нь тогтоож хязгаарлах оролдлого хийх, бусдын бараа бүтээгдэхүүний борлуулалтыг хязгаарлах зэрэг одоогоор бодитой нотлогдоогүй боловч далдуур байдаг нь илэрсэн зөрчлүүдийг бид анхаарч ажиллана. Учир нь эдгээр үйлдлүүд нь шударга өрсөлдөөнд саад учруулж, зах зээлийг өвчлүүлж байдаг ноцтой эмгэгүүд юм.

Аливаа зүйлд шударга үнэнчээр хандах нь баттайгаар оршин тогтнох баталгаа болдог тул монголчууд эртнээс нааш “үнэнээр явбал үхэр тэргээр туулай гүйцнэ” гэж үр хойчдоо сургасаар ирснийг та бид сайн мэднэ.

Ийм учир зах зээл дээрх энэрэл, өршөөлгүй өрсөлдөөнд тэсч үлдэх, улмаар хөгжиж дээшлэх үндэс болсон “шударга байх” цорын ганц зарчмыг тууштай баримтлахыг албан тушаалтнууд болон үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эрхэлдэг нийт иргэд, аж ахуйн нэгжүүддээ хүсье.





## БИЗНЕСИЙН ЁС ЗҮЙН ЗАРЧИМ БА ХАМТЫН АЖИЛЛАГАА

ШУА-ийн Философийн хүрээлэнгийн Эрдэм  
шинжилгээний ажилтан Ё.Ундрал

### Бизнес гэх протестант ёс зүй

Капиталист үзэл санааны ёс зүйн үндсийг судалж “Протестант ёс зүй ба капиталист үзэл санаа” (1905) хэмээх алдартай бүтээл туурвисан социологийн эцэг гэж нэрлэгддэг М.Веберийн онол, арга зүйн асуудлыг товч үзэх шаардлагатай юм. Түүний боловсруулсан үзэл баримтлал нь өнөөгийн бизнесийн харилцаа, хамтын ажиллагаа, түншлэлийг ёс зүйн үүднээс шинжлэхэд өргөн ашиглагддаг. М.Веберийн үзлээр протестант ёс зүй нь хоёр үзэл баримтлал дээр суурилна. Нэгдүгээрт, М.Лютерын реформизмийн санаан дээр тулгуурласан, хоёрдугаарт, орчин үеийн капиталист үзэл санааны дотоод мөн чанар. М.Лютер “Мэргэжил бол зөвхөн эрхэлж байгаа нэгэн ажил биш, харин хүний аврагдаж чадах ойлголтын хүрээнд буюу шашин шүтлэгийн утгаар авч үзэх хэрэгтэй. Бурханд ойр байж өөрийн ажлаа сэтгэлээсээ хийх нь ертөнцөд өөрийн хувь заяаг биет болгох ганц арга зам” хэмээн өгүүлсэн байдаг. Энэ нь М.Лютерын үед худалдаа арилжаа өргөжиж, мэргэжил өндөр ач холбогдолтой байсныг илэрхийлж байгаа юм. Нэг талаар хүний амьдралын замыг бурхан удирддаг гэсэн санаа агуулагдаж байгаа. Тодруулбал ...хүн бүр бурханаас заяасан өөрийн давхрага, мэргэжил буюу ажилдаа үнэнч байх ёстой бөгөөд ертөнц дэх үүргээ өгөгдсөн хүрээнд биелүүлэх ёстой.” Эрхэлж буй ажил нь

бурханаас өгөгдсөнтэй адил үнэ цэнэтэй – ертөнцийн оюун санааны хувьд ч адил. Бурхан зарим хүнийг мөнхийн амьдралд сонгож, заримыг нь мөнхийн үхэлд сонгож авсан гэжээ.

М.Веберийн “капиталист үзэл санаа” нь түүхийн нэр томъёо бөгөөд түүхчилсэн хэсгээс бүрддэг байна. Капитализм нь ашиг олох хүсэл эрмэлзлэл дээр бий болдог юм. Өөрөөр хэлбэл, эдийн засгийн үйлдлийг худалдаа, солилцооны аргаар ашиглахыг хэлж байна. М.Веберын дагуу капиталист үзэл санааны гол зарчмыг илэрхийлж байгаа АНУ-ын эрдэмтэн, улс төрч Бенжамин Франклины сургаал юм.

- Цаг бол мөнгө гэдгийг тооцох ёстой...
- Зээл бол мөнгө гэдгийг тооцох ёстой...
- Мөнгө бол үрждэг баялаг гэдгийг тооцох ёстой...
- Мөнгөө хугацаандаа төлдөг хүн өөрийн хөрөнгөний эзэн болж чаддаг гэдгийг бодох ёстой...
- Дэлхий ертөнцөд залуу хүний дэвших арга нь хөдөлмөрч, даруухан зангаас илүү цаг барих ба шударга байх нь чухал гэдгийг бодох ёстой ...
- Өөрийн зарлага, орлогын талаар тодорхой тэмдэглэл хөтлөх ёстой...
- 5 шиллинг “алдсан” тохиолдолд ийм хэмжээний мөнгөөр худалдаа хийх явцад ашиг олох боломжийг мөн “алдаж” байгаа гэдгийг бодох ёстой...

Орчин үеийн ёс зүйн соёл, хөдөлмөрт ба аж ахуйн үйл ажиллагаанд хандах хандлагад багтсан ихэнх хэм

хэмжээ, үзэл баримтлал нь протестантын ёс зүйгээс үүсэл гаралтай гэж хэлж болно. Протестантын ёс зүйд өмч хөрөнгө нь хувь хүний эрх чөлөөний үндэс суурь болдог. Эрх чөлөө, хараат бус байдал, хувь хүний бие даасан байдлыг эд хөрөнгөтэй холбож харвал орчин үеийн капиталист нийгмийн үндсэн зарчмыг боловсруулж гаргахад хүргэсэн. Энэ нь: хувийн өмчийн халдашгүй байдал. Хувийн өмч хөрөнгө нь ажил эрхлэлтийн болон хөдөлмөр эрхлэлтийн, аж үйлдвэржилтийн маш хүчтэй түлхэх хүч болсон байна.

Шашны этик ба бизнесийн этикт онцгой анхаарал хандуулах шаардлагатай байна. Олон барууны бизнес эрхлэгчид бизнесийг христийн шашны зарчмын хэрэгжүүлсэн байдал гэж ойлгодог. Харин Ази дахь улс орнуудын хурдтай хөгжил нь зах зээлийн эдийн засгийн үнэт зүйлс нь шашин шүтлэгээс хаамархгүй бүх капиталист орнуудад ижил гэж харуулсан. Дэлхийд хүлээн зөвшөөрөгдсөн ёс зүйн хэм хэмжээ нь эд хөрөнгийн халдашгүй байдал, хуулийг дээдлэх, амлалтаа биелүүлэх, шударга өрсөлдөөнийг дээдлэх, буяны үйл ажиллагаанд оролцох, итгэл найдвар дээр тулгуурласан зээл олгох, өөрийн болон компанийн нэр хүндийг хамгаалах юм.

Түүхээс харахад капитализмын эхний үе шатанд бизнесийн амжилт ба ашигаа нэмэгдүүлэх зорилго голлож хөлсний ажлыг хэмжээгүй ашиглахад хүргэсэн. Тэр үеийн эдийн засгийн онолуудын дагуу юуны өмнө ашгаа нэмэгдүүлэх, хэм хэмжээг түүнд тохируулах хандлагатай байсан. Өөрөөр хэлбэл, ашгаа нэмэгдүүлэх нь хэм хэмжээний хувьд зөв хэрэг болж байсан. Тус онолуудын нэг жишээ нь М.Фридманы боловсруулсан хууль юм. Үүнд хэм хэмжээний илэрхийлэл болсон хуулийг зөрчөөгүй бол бизнест

ямар ч үйлдэл хийхийг хориглохгүй байсан. Үнэнч, шударга, ёс зүйтэй байх нь бизнест шийдвэр гаргахад нөлөөлөх ёсгүй. Энэхүү үзэл баримтлалыг "laissez-faire ёс зүй" гэж нэрлэсэн.

1924 онд АНУ-ын худалдааны танхимын Бизнесийн ёс зүйн хорооноос үндэсний ёс зүйн кодыг анх удаа боловсруулж гаргасан. Үүний дагуу бизнес эрхлэх гол зарчим нь итгэл юм. Итгэл нь шударга харилцаа, түргэн шуурхай үйлчилгээ болон хоёр талын ашгаас урган гардаг байна. Энэ нь өмнөх зууны "энгийн ёс зүйн" логикийн дагуу бичигдсэн код. Учир нь бизнесийн хоёр талын оролцогч нь ашигтай наймаа хийсэн гэж үзвэл ямар ч бизнес ёс зүйн хувьд асуудалгүй байна гэж тооцогддог байсан.

Дараагийн голлох үе шат нь 1929-1931 он бөгөөд Ф.Рузвельтийн шинэ бодлогын дагуу ахуйн үйл ажиллагааг шинэ зарчмын дагуу явагдах болсон. Түүний үр дүнд АНУ-д 1950-иад онд хэд хэдэн нийгэм-философийн концепцийг боловсруулсан. Тус концепциудыг нэгтгэн "хүмүүнлэг харилцааны онол" гэж нэрлэж болно. Корпорациудын философид "нийгмийн хамтын ажиллагаа", "орлогыг дахин хуваарилах" гэх мэт лоозунгууд нэвтэрч ирсэн.

Бизнесийн ёс зүйн сүүлийн гол үе шат нь байгаль экологийн аюулаас шалтгаалсан. Орчин үеийн хүн төрлөхтөн нь эдийн засгийн ашгаа нэмэгдүүлэхээс татгалзаж аж ахуйн үйл ажиллагаагаа нэгэн зэрэг хөгжүүлэх, эрчимжүүлэх шаардлагатай болсон. Нийгмээс бизнест тавигдах шаардлага нь ч мөн өөрчлөгдсөн. Өөрчлөлтүүдийн гол шинж нь нийгмийн хариуцлага буюу ажлын байраар хангах, эрүүл мэндэд анхаарах, ялгаварлан гадуурхалтыг устгах, байгаль орчныг хамгаалах гэх мэт.

## Бизнесийн ёс зүй ба хамтын ажиллагааны зарчим

Бизнесийн үйл ажиллагааны түншлэл олон хэлбэртэй. Санхүүжүүлэгчид болох хувьцаа эзэмшигчид, банк, санхүүгийн байгууллага, худалдан авагчид, үйлчлүүлэгчид, бэлтгэн нийлүүлэгчид татвар, нийгмийн даатгал, байгаль орчны болон мэргэжлийн хяналт гэх зэрэг бүхий л оролцогч талуудынхаа итгэлийг хүлээж чаддаг компани сайн засаглалтай компани юм.<sup>1</sup>

“Ericsson” компанийн баримтлах ёс зүйн зарчмаас үзвэл “Шударга, ил тод, хариуцлагатай байх нь бидний бизнесээ эрхлэн явуулах арга хэлбэрийг илэрхийлнэ. Өөрсдийн харилцагч, түнш, ажилтан, хувьцаа эзэмшигч болон бусад оролцогч талуудын итгэл, найдварыг хадгалахад нэн чухал зүйл бол үйл ажиллагаагаа чин шударгаар явуулах юм. Тэдний итгэл, найдварыг алдахгүйн тулд бизнесээ ил тод эрхлэн явуулах, ингэхдээ нууцлалыг хадгалан, байгууллагын хөрөнгө, хувь хүний нууцыг хамгаалах шаардлагатай” байдаг<sup>2</sup>. Чингэхдээ шударга, итгэлтэй байх, үйл ажиллагааны ил тод байдал нь хамтын ажиллагааны болон бизнесийн гол зарчим юм.

Монголын бизнесийн хамтын ажиллагааны хүрээнд 1995 оноос 2015 он хүртэл зарим гол улс орнуудын импортод эзлэх хувийг харьцуулахад 1995 онд ОХУ 50.1 хувь эзэлж байсан бол 2015 оны байдлаар бараг 2 дахин буурсан байна. Харин БНХАУ-ын импортын дүнгээр 1995 онд нийт 11.7 хувийг эзэлж байсан бол 35.8 хувь болж бараг 3 дахин өссөн байна (Хүснэгт 1.).

Хүснэгт 1. Нийт импортод эзлэх хувь (сая ам. доллар). 1995-2015.

	ОХУ	БНХАУ	БНСУ	ХБНГУ	АНУ	Чех	Канад	Польш
1995	50.1	11.7	5.2	4.5	3.5	2.4	0.5	0.3
2000	33.6	17.8	9.0	4.8	4.6	0.6	0.1	0.8
2005	35.5	24.7	5.4	3.2	3.1	0.4	1.5	0.8
2010	32.7	29.9	5.7	2.7	5.0	0.3	0.7	0.9
2015	26.9	35.8	6.8	3.3	3.1	0.2	0.5	1.0

Эх сурвалж: Гаалийн ерөнхий газар. Статистикийн мэдээлэл.

Экспортын дүнгээр ОХУ 1995 онд 14.6 хувийг эзэлж байсан бол 2015 онд 1.6 хувь хүртэл буурсан байна. БНХАУ-ын хувьд 1995 онд нийт экспортод эзлэх хувь нь 17.1 байсан бол 2015 онд 83.5 хувь буюу 3.8 тэрбум ам. доллар хүрсэн байна. Их Британийн экспортод эзлэх хувь нь 1995-2015 оны хооронд нэлээн өөрчлөгдсөн байна. 2000 онд 3.3 хувийг эзлэж байсан бөгөөд 2015 онд 7.2 хувь буюу 337.7 сая ам. доллар болсон байна (Хүснэгт 2).

Хүснэгт 2. Нийт экспортод эзлэх хувь (сая ам. доллараар). 1995-2015.

	ОХУ	БНХАУ	БНСУ	ХБНГУ	АНУ	Япон	Канад	Их Британи
1995	14.6	17.1	5.5	1.6	5.5	9.9	0.0	3.9
2000	8.4	49.9	0.5	0.4	24.3	1.5	0.1	3.3
2005	2.6	48.1	6.1	1.2	14.3	0.5	11.5	8.2
2010	2.8	84.4	1.0	0.8	0.2	0.1	4.9	2.3
2015	1.6	83.5	1.4	0.2	0.4	0.4	0.0	7.2

Эх сурвалж: Гаалийн ерөнхий газар. Статистикийн мэдээлэл.

Эдгээр тоон мэдээллүүд нь манай орны бизнесийн хамтын ажиллагаа, гадаад, дотоод түншүүдийн харилцааны онцлог, харилцан нөлөөллийг тодруулахад ач холбогдолтой гэж үзэж байна.

1 ШУА-ийн ФХ. 2016. Монголын бизнесийн ёс зүйн төлөв, хандлага. Социологийн судалгааны тайлан. УБ., 2016.

2 Ericsson. Бизнесийн ёс зүйн дүрэм. -<http://www.ericsson.com/2015-mongolian.pdf>. /2016.11.08-нд нэвтэрсэн/

Зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоо бүхий нийгэмд эрхэлж буй ажил, хөдөлмөрийг үнэнч сэтгэлээр хийх, цаг бол мөнгө, шударга байх гэсэн гол зарчмуудыг баримталж бизнест амжилтанд хүрэх зам юм. Энэхүү зарчмуудыг социализмын үед сөргөөр хүлээж авах байсан бол орчин үеийн монголын нийгэмд мөнгө олох, ашигтай ажиллах, цагаа мөнгөөр тооцох нь зөв зохистой зан үйл болж хувирсан байна. Харин бизнесийн зарчмуудыг монгол бизнес эрхлэгчид нь хэр их эзэмшиж өөрийн болгож чадсаныг харахад хамгийн түгээмэл гардаг ёс зүйн зүйн зөрчлөөс дурьдвал үүрэг даалгавраа цаг хугацаанд нь хийдэггүй, ажилдаа үнэнч сэтгэлээр хандахгүй, буруутай үйлдэл, алдааг нуун дарагдуулдаг гэжээ.

Хүснэгт 3. Танай ажилтан ажлын байранд ёс зүйн ямар зөрчил их төлөв гаргадаг вэ?

Ёс зүйн зөрчил	Нийлбэр тоо	Хувь
Цуурхал тарааж, хэрүүл хийх	6	4.7
Ажилд үнэнч сэтгэлээр хандахгүй	24	18.9
Үүрэг даалгаврыг цаг хугацаанд нь биелүүлдэггүй	25	19.7
Дотоод журмыг зөрчдөг	16	12.6
Эелдэг эвсэг биш	2	1.6
Нямбай хичээнгүй биш	17	13.4
Арвич хямгач бус байх	18	14.2
Буруутай үйлдэл, алдааг нуун дарагдуулдаг	15	11.8
Бусад	4	3.1
Нийт	127	100

Энэ нь Монголын бизнес дэх зах зээлийн сэтгэлгээ төлөвшөөгүй, мөнгөний үнэ цэнийг бүрэн мэдрээгүй, ажлаа үнэнч сэтгэлээсээ хийдэггүй байгаагийн илэрхийлэл юм. (Хүснэгт 3).

Энэ нь ямар нэгэн шашин шүтлэгийн

нөлөө юмуу гэхээр ихэнх респондент өөрийн шашин шүтлэг, итгэл үнэмшил нь бизнесийн үйл ажиллагаанд нөлөөлдөггүй гэж хариулсан. Харин монголчуудын сэтгэлгээ хэрхэн бизнест нөлөөлж байгаа, Монгол дахь бизнес эрхлэх онцлог байгаа юу, түүний талаар гадаад иргэд юу гэж боддог вэ гэсэн асуудлыг судалсан.

Монгол хүнийг удирдах явцад ямар зан чанар илүү илэрдэгийг асуухад хөдөлмөрч, зүтгэлтэй биш (56.3 хувь), үнэнч шударга биш (56 хувь), залхуу (76 хувь), цаг барьдаггүй (72 хувь) гэсэн байна. Энэ нь өндөр хөгжилтэй орнуудад аль хэдийн хэвшиж тогтсон зарчмууд монголд бүрэн төлөвшөөгүй байгаагийн үзүүлэлт юм.

Хүснэгт 4. Та аль зарчмыг эрхэмлэдэг вэ?

	Тоо	Хувь
Өөрийн зорилгыг бодох нь хамгийн чухал	1	2.0
Өөрийнхөө зорилгыг хэрэгжүүлсний дараа бусдад санаа тавих	8	16.0
Өөрийнхөө зорилгыг хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ бусдыг хүндэтгэх	31	62.0
Өөрийнхөө зорилгыг хэрэгжүүлсний дараа нийгэмд анхаарна	10	20.0
Нийт	50	100

Компанийн захирлуудын саналаар хамгийн түрүүнд нийгэм болон өөрийгөө бодох үзлийн аль нь хамгийн чухал эсэхийг асуухад ихэнх нь буюу 62 хувь нь өөрийнхөө зорилгыг хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ бусдыг хүндэтгэх, таван респондентын нэг нь өөрийнхөө зорилгыг хэрэгжүүлсний дараа нийгэмд анхаарна гэж хариулсан байна. Зөвхөн компанийн болон хувийн ашиг сонирхлыг бодох биш, бусдын ашиг сонирхлыг хүндэтгэх нь бизнесийн гол зарчим болсон. Энэ нь хувийн нэр хүнд, компанийн нэр хүнд төдийгүй бизнесийн үйл ажиллагаанд

хамгийн үнэ цэнэтэй гэдгийг энэ судалгааны дүн харуулж байна.

Компанийн хамтын ажиллагааны нэг хэлбэр нь ижил төрлийн бизнес эрхлэгч нартайгаа хамтран ажиллах явдал юм. Ижил төрлийн бизнес эрхлэгчдийн хувьд эдийн засгийн өөрчлөлт, хэрэглэгчийн боловсрол, соёл зэргээс шалтгаалан бүтээгдэхүүний үнэ ханшийг бууруулах шаардлага үүсдэг. Энэ тохиолдолд компаниуд хамтран ажиллах, мэдээлэл солилцох, ил тод нээлттэй хэлэлцэхийг шаарддаг. Нэгдэж харилцан зөвшилцсөнөөр хэрэглэгчдэд бодит үнэ ханшийг санал болгож, тэр салбарынхан ашигтай ажиллах боломж бүрддэг. Судалгаанд оролцогчдын 32.0 хувь нь “Өрсөлдөгч компани бараа, бүтээгдэхүүний үнийг бууруулсан тохиолдолд зах зээлийг алдахгүйн тулд танай компани ямар арга хэмжээ авах вэ?” гэсэн асуултад “Өрсөлдөгч компани үнээ өөрчилвөл бас дагаад өөрчилнө” гэж хариулсан байна. Харилцан зөвшилцөж үнээ буулгана (30.0 хувь), өрсөлдөгч компани үнээ буулгавал дагаад өөрчилнө (30.0 хувь) гэж үзсэн нь хамтын ажиллагаа, харилцааны талаас эерэг хандлагыг харуулж байгаа боловч манайд бодит амьдрал дээр харилцан зөвшилцөх нь бараг үгүй байгаа. Ялангуяа өнөөгийн эдийн засгийн хямралын үед компаниуд харилцан зөвшилцөх нь олон талын ач холбогдолтой. Гэтэл өөр өөрийн эрх ашгийг бодсоноос бүгд эрсдэл хүлээж болно.

Шигтгээ. “Монголын уул уурхайд канибализм буюу бие биенээ барьж идэх процесс явагдаж байна. Үнээ буулгаж өрсөлдсөнөөс болж Тавантолгой, Нарийн сухайтын нүүрсний бүлэг ордуудад үйл ажиллагаа явуулж буй компаниуд, төмрийн хүдэр экспортлогчид тун хүнд байдалд орчихлоо. Зах зээлээ булаацалдана, дэд бүтцээ булаацалдана, бас боловсон хүчнээ булаацалдаж байна. Бодлогоо нэгтгэж чадахгүйгээс болж эцсийн дүндээ бүгдээрээ хохирцгоож байна” гэсэн шүүмжлэлийг “Инвест Монголиа” чуулга уулзалт дээр “Энержи ресурс” компанийн гүйцэтгэх захирал Г.Батцэнгэл хэлж байлаа.

Эх сурвалж: Хөрөнгө оруулагчид хүчтэй дэд бүтэцтэй бол монголын эдийн засаг сэргэнэ гэв. –  
Өдрийн сонин. 2016.09.16

Компани нь бизнес эрхлэх эрх зүйн зохион байгуулалтын нэг төрөл бөгөөд өдөр тутмын үйл ажиллагаандаа харилцагч нартай гэрээ байгуулан ажилладаг. Эдгээр харилцааг иргэний хууль тогтоомжийн дагуу хэлцэл, гэрээний эрх зүйн харилцаагаар зохицуулна.<sup>3</sup> Тухайн байгууллагыг төлөөлж буй хоёр хүний харилцаанаас бизнес амжилттай хэрэгжихийн 80 хувь хамаардаг гэдэг. Компанийн хамтын ажиллагааны гэрээний зөрчил, хэлцлийн хэрэгжилтэнд сөргөөр нөлөөлж байгаа хүчин зүйлийг тус тусад нь авч үзэхэд 44 хувьтай төрийн бодлого, шийдвэр, 38 хувьтай талуудын ёс зүйн зөрчил ба 36 хувьтай талууд гэрээ хэлцлийг ойлгоогүй байдал, 34 хувийг хууль, дүрэм гэж хариулсан байна. Мөн хамтын ажиллагааны гэрээний нөхцлийг гэнэт өөрчлөх тохиолдол гарч байсан гэж 4 хувь нь хариулсан, зарим тохиолдолд гарч байсан гэж тал хувь нь хариулсан

3 2003. Компани: эрх зүйн асуудал. УБ., т.117.

байна. Хэлцэл нь хууль ёсны бичиг баримт учир улс төрийн шийдвэрээс хамаарч өөрчлөгдөх тохиолдол нилээд гардаг байна. Мөн дүрэм, журмын уялдаагүй байдал нь гэрээний хэрэгжилтэд саад болдог.

Хүснэгт 5. Та компанийн түншүүдтэйгээ харилцахад ямар зарчим баримталдаг вэ?

	Тоо	Хувь
Эрх тэгш, шударга байх	36	24.5
Бүтээлч, хариуцлагатай хамтын ажиллагааг эрхэмлэх	35	23.8
Хууль бус өрсөлдөөнийг ашиглахгүй байх	14	9.5
Үндэслэлтэй, зөв шийдвэр гаргах	25	17.0
Бусдын эрх чөлөөг хязгаарлахгүй байх	5	3.4
Нутаг ус, эх орныхоо нэр хүндийг эрхэмлэх	5	3.4
Хувийн нэр хүндийг бодох	2	1.4
Компанийн нэр хүндийг бодох	23	15.6
Бусад	2	1.3
Нийт	147	100.0

Компаниуд түншүүдтэйгээ харилцах үед ямар зарчим баримталдагийг асуухад эрх тэгш, шударга байх, үндэслэлтэй, зөв шийдвэр гаргах, компанийн нэр хүндийг бодох гэсэн зарчим баримталж ажилладаг гэсэн хамгийн өндөр хувьтай хариулт өгсөн (Хүснэгт 5). Үр бүтээлтэй ажил гүйцэтгэх хоёр талын хүсэл зорилго, ёс суртахууны хариуцлага хүлээх чадвараас бизнесийн хамтын ажиллагааны үр дүн хамаарна. Зах зээлд танигдсан, хэрэглэгчийн итгэлийг олсон компанийн нэр хүнд маш их үнэ цэнээр бий болдог тул хамтын ажиллагааны явцад компанийн нэр хүндийг бодож харилцдаг гэж 15.6 хувь нь хариулжээ.<sup>4</sup>

4 ШУА-ийн ФХ. 2016. Монголын бизнесийн ёс зүйн төлөв, хандлага. Социологийн судалгааны тайлан. УБ.:

Мөн хөрөнгө оруулагчийн итгэл маш чухал. Хөрөнгө оруулалт хоёр талын аль алинд нь ашигтай байх ёстой.

Манай судалгааны дүнгээр хамтын ажиллагааны гэрээ болон хэлцлийн хэрэгжилтэнд ямар сөрөг хүчин зүйл нөлөөлж байгааг асуухад компанийн нууцыг задруулах нь хамгийн бага буюу 4 хувьтай байна, харин талуудын ёс зүйн зөрчил нь бүтэн 38 хувийг эзэлж байна (Хүснэгт 6).

Хүснэгт 6. Таны бодлоор компанийн хамтын ажиллагааны гэрээ, хэлцлийн хэрэгжилтэнд сөргөөр нөлөөлдөг хүчин зүйл юу вэ?

Хүчин зүйл	Нийлбэр хувь
Хууль, дүрэм журам	34
Талууд гэрээ хэлцлийг ойлгоогүй байдал	36
Талуудын ёс зүйн зөрчил	38
Төрийн бодлого, шийдвэр	44
Компанийн нууцыг залруулах	4
Компанийн мэдээллийг хувийн ашиг сонирхолд ашиглах	12
Үзэл бодлоо тулгах	20
Бусад	4

Ёс зүйн зөрчил гэдэг нь ёс зүйн ойлголтын талаарх дээд түвшний зөрчил байгаа гэсэн үг. Компаниудын ёс зүйн зарчим нь адилхан боловч ертөнцийг үзэх үзэл өөр учир зөрчил гардаг гэжээ. Жишээлбэл, байгаль орчныг хамгаалах зарчим нь ижил мөртлөө химийн хог хаягдал байгаль орчинд хэр их хортой багаатай холбоотой ялгаатай төсөөлөл оршдог байгаа. Өөрөөр хэлбэл, үзэл баримтлалын релятивизм болон стандартын релятивизмыг ялгах хэрэгтэй байдаг.<sup>5</sup>

5 Фундаментальный конфликт ценностей. -http://www.businessodessa.ru/?page\_id=16. 2016.11.09.

Хүснэгт 7. Та гадаад түншийнхээ ёс зүйг хэрхэн үнэлэх вэ?

Улс орон	Тааламжгүй	Дунд зэрэг	Тааламжтай	Хэлж мэдэхгүй
ОХУ	31.6	31.6	26.3	10.5
АНУ	-	15.8	52.6	31.6
Герман	5.3	-	73.7	21.1
Канад	-	5.3	26.3	68.4
Польш	-	10.5	21.1	68.4
Чех	-	10.5	15.8	73.7
Солонгос	5.3	36.8	36.8	21.1
Япон	15.8	10.5	47.4	26.3
Хятад	29.4	41.2	29.4	-
Өөр ямар...	20.0	-	40.0	40.0

Гадаад түншүүдийн ёс зүйн үнэлгээг талуудын ёс зүйн зөрчил гардаг гэж хариулсны хувьтай харьцуулбал Герман түншийн ёс зүйг дөрвөн хүний гурав нь эерэг, тааламжтай гэж үнэлсэн байна. Мөн АНУ, Япон улсын ёс зүйн үнэлгээ эерэг, тааламжтай нь өндөр хувьтай байна. ОХУ, Хятад түншүүдийн үнэлгээ нь голдуу тааламжгүй гэж гурван хүний нэг нь хариулсан нь онцгой анхаарал татаж байна. БНХАУ-ын импортын дүнгээр 1995 онд 11.7 хувь, 2015 онд 35.8 хувь болж бараг 3 дахин өссөн нь бизнесийнхэн урд хөрштэй өргөн хамтран ажиллаж байгааг харуулж байгаа хэдий ч тэдний бизнесийн ёс зүйн талаарх үнэлгээ доогуур үзүүлэлттэй гарч байна.

Шигтгээ. Гадаад харилцаанд ёс зүйн алдаа гаргавал гэрээ хүчингүй болж нэр хүндийн болон санхүүгийн эрсдэл хүлээдэг. Түншүүдийн ёс зүйн алдаанаас болж бизнест саад учирч байсан.

Судалгаанд оролцогч №43

Хүснэгт 8. Та дотоод түншийнхээ ёс зүйг хэрхэн үнэлэх вэ?

	Тааламжтай, эерэг	Дунд зэрэг	Тааламжтай биш	Хэлж мэдэхгүй
Төсвийн байгууллага	10.0	32.0	48.0	10.0
Жижиг, дунд үйлдвэр	34.0	38.0	10.0	18.0
Нийслэл дэх компани	28.0	54.0	8.0	10.0
Орон нутаг дахь компани	14.3	55.1	12.2	18.4
Төрийн өмчит компани	6.0	18.0	52.0	24.0
Хувиараа жижиг бизнес эрхлэгч	36.0	40.0	16.0	8.0
Гадаадтай хамтарсан компани	49.0	32.7	2.0	16.3
Бусад	0.6			0.6

Дотоод түншийн ёс зүйн үнэлгээнд төсвийн болон төрийн өмчит компани 48 ба 52 хувьтай тааламжгүй, жижиг, дунд үйлдвэр болон хувиараа жижиг бизнес эрхлэгч нарын үнэлгээ дунд зэрэг болон тааламжтай нь давамгайлж байна (Хүснэгт 8). Респондентын 49 хувь нь гадаадтай хамтарсан компанийн ёс зүйн үнэлгээ нь тааламжтай гэж хариулсан.

Шигтгээ. Зарим нэг тендерийг зориудаар оролцогч талаас гомдол гаргах замаар будилуулах, хуулийн тодорхой бус байдлыг ашиглаж будилаантуулах тохиолдол байна.

Судалгаанд оролцогч №28.

Авлига нэхдэг. Тендерт бага үнийн санал өгсөн ч шалгардаггүй.

Судалгаанд оролцогч №41.

Авлига өгөхгүй, хувь тохиороогүйгээс ажлаа алдах тохиолдол байдаг. Тендер шалгаруулагчид ашгийн хувь өндөр нэхсэнээс ажлаа алддаг. Өөрөөр хэлбэл авлига маш хэцүү.

Судалгаанд оролцогч №49.

Хамтран ажиллах гэрээ, хэлцлийн хэрэгжилтэнд гардаг нэг зөрчил бол талууд гэрээ, хэлцлийг ойлгоогүй байдал байна. Хуулийн мэдлэг, тэр бүрчлэн олон улсын хууль, эрх зүйн зохицуулалтын талаарх мэдлэг хомс учраас үл ойлголцох, буруу ойлгох тохиолдол нилээд байна. Мөн үнэ ханш тохиролцчихоод гэрээгээ зөрчиж буцах, эсвэл хугацаандаа төлбөрөө өгөхгүйгээс болж аль нэг нь алдангид орох явдал их гардаг байна.

Шигтгээ. Адилхан компаниуд хоорондоо эв эегүй байдгаас болж үнийн бодлогыг унагаах, урдуур нь орж харилцагч түншийг булаах зэрэг үйлдлээс болж хохирол амссан.  
Судалгаанд оролцогч №28

Бизнес эрхлэгчдийг хэн нь илүү дэмжиж, түшиж тулдаг вэ гэсэн асуултанд гадаад болон дотоод түнш өндөр хувийг эзэлж байна, үүнд 52% нь гадаад түнш, 62% нь дотоод түнш. Харин тогтвортой нөлөөлж байгаа хүчин зүйлсэд хэрэглэгчийн худалдан авах чадвар, татварын тогтолцоо, хэрэглэгчийн соёл, боловсрол ба танил тал байна.

Хүснэгт 9. Дараах хүчин зүйлс Таны бизнест хэрхэн нөлөөлж байна вэ?

Хүчин зүйл	Бага	Дунд зэрэг	Их
Бизнес төлөвлөгөө	22.0	28.0	50.0
Авлига	26.0	26.0	48.0
Эрх зүйн зохицуулалт, дүрэм журам	10.0	30.0	60.0
Зөвшөөрөл, лиценз	14.0	30.0	56.0
Танил тал	18.0	20.0	62.0
Найз нөхөд	20.0	38.0	42.0
Шашин шүтлэг	94.0	2.0	4.0
Гадаад хэлний чадвар	20.0	34.0	46.0
Хэрэглэгчийн соёл, боловсрол	12.0	28.0	60.0
Нийгмийн сүлжээ	14.0	28.0	58.0

Орон нутгийн захиргааны шийдвэр	30.0	38.0	32.0
Инноваци, шинэ технологи	20.0	28.0	52.0
Татварын тогтолцоо	14.0	26.0	60.0
Хэрэглэгчийн худалдан авах чадвар	12.0	8.0	80.0
Гадаад хамтын ажиллагаа	10.0	46.0	44.0
Бусад			100.0

Монголчуудын түншлэлийн харилцаанд найз нөхөд, танил тал, нутаг усныхны нөлөө их тул ажил төрөл хөөцөлдөх, бизнесийг урагшлуулах үйл ажиллагаанд “танил талын нөлөө их” гэж 62 хувь, “танил талын нөлөө бага” гэж 18 хувь, “танил талын нөлөө дунд зэрэг” гэж 20 хувь нь үзжээ. Манайд гэр бүлийн эзэмшлийн компани голлодог. Иймд бизнесийн ажилд нь төрөл төрөгсөд, найз нөхөд, танил тал зэрэг ойр дотныхон нь тусалж дэмждэг байна. Цаашид гэр бүлийн эзэмшлийн компанийн засаглалыг сайжруулж буй бусад орны туршлагаас суралцах шаардлага байгаа нь харагдаж байна. Судалгааны явцад хийсэн ярилцлагаас үзэхэд танил тал маш их нөлөөтэй, түүний цаана нь тодорхой хэмжээний авлига байдаг гэж тэмдэглэсэн. Танил талын туслалцаа дэмжлэг нь хариу нэхсэн туслалцаа байдаг, ялангуяа хэвлэл мэдээллийнхний нөлөөгөөр их хэмжээний мөнгө авах, өгөх авлига нь монголд жирийн үзэгдэл болсон гэсэн төсөөлөл бий болсон. Энэ нь аливаа салбарын хамтын ажиллагаа, харилцаа, түншлэлд сөрөгөөр нөлөөлж байгаа. Бизнесийн дотоод орчинд сөрөг нөлөөлж байгаа хүчин зүйлс нь ямар нэгэн хэмжээгээр гадаад түншүүдэд ч сөрөгөөр нөлөөлж байдаг. Бизнесийн хамтын ажиллагаа адил эрх тэгштэй байх, ил тод байх, шударга байх түвшинд хүрсэн тохиолдолд л манай эдийн засгийн байдал сайжирч,



ирээдүйдээ итгэлтэй байх болно.

Манай судалгааны дүнгээр сүүлийн үед бизнесийн орчин бага зэрэг сайжирсан гэж 40.0 хувь, 36.0 хувь нь нилээд дордсон гэж хариулсан бөгөөд одоогийн байдлаар бизнесийн орчныг 44.0 хувь нь тийм ч таатай биш, 30.0 хувь нь таатай биш гэж үнэлсэн. АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлагийн Бизнесийг дэмжих санаачлага төслийн дэмжлэгтэйгээр “Сант марал” судалгааны төвөөс “Монгол Улсын бизнесийн орчны талаарх үндэсний хэмжээний судалгаа” сэдэвт судалгааны дүнгээр 66.9 хувь нь бизнесийн орчинг тааламжгүй гэж үнэлсэн байна. Бизнес эрхлэгчдэд ямар гол бэрхшээл тулгардаг вэ гэж асуухад нийтдээ төрийн үйлчилгээ, төрөөс хэрэгжүүлж байгаа бодлого нь хувийн хэвшлийнхэнд тааламжгүй байна. Тодруулбал, өндөр татвар – 15.5 хувь, зээл авах боломж – 14. хувь, макро эдийн засгийн тогтворгүй байдал – 12.0 хувь, төрийн байгууллагуудын авлига – 10.0 хувь, улс төрийн тогтворгүй байдал – 9.7 хувь тус тус гарсан байна.<sup>6</sup>

### Дүгнэлт

Гадаад худалдааны импорт, экспортын дүнгээр манай хоёр хөршийн харилцааны хувьд ОХУ-ын эзлэх хувь нь нэлээн багасаж, БНХАУ-ын эзлэх хувь нь огцом өссөн байна. 1990 онд гадаад хөрөнгө оруулалтын хууль батлагдан мөрдөгдөж эхэлснээс хойших монголын бизнесийн хамтын ажиллагаа, түншлэлийн өөрчлөлт, цаашдын чиг хандлагыг харуулж байгаа юм.

Судалгаанд оролцогч компаний захирлуудын талаас илүү хувийн бодлоор салбарын ажилтнууд нь хөдөлмөрч,

зүтгэлтэй биш, үнэнч шударга биш, залхуу, цаг барьдаггүй байна. Зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд орж байгаа хүн бүрийн баримтлах өөрийн ажлаа сэтгэлээсээ хийж өөрийн салбар, улс орны хөгжилд хувь нэмэр оруулах, хөдөлмөрч, цаг барих, шударга байх гэсэн ёс зүйн зарчмыг компани, аж ахуйн нэгжүүдийн удирдлагууд ажилтнууддаа төлөвшүүлэхэд анхаарах шаардлагатай. Мөн манай орны бизнесийн үйл ажиллагаанд төрийн бодлого, татварын дарамт, хэрэглэгчдийн соёл, боловсрол хамгийн их нөлөөлдөг, харин тэдний харилцааны хүрээлэлд танил тал маш их нөлөөлж, зарим талаар сөрөг үр дагавар ч дагуулдаг.

Судалгааны үр дүнг ерөнхийд нь ажиглахад, цаашид монголын бизнес эрхлэгчид ёс суртахууны уламжлалт өв сургаалыг дээдэлж, үйл ажиллагаандаа бизнесийн ёс зүйг мөрдөж, хэвшүүлвэл дэлхийн түвшинд гарах, амжилтанд хүрэх бүрэн боломжтой. Бизнесийн орчин сайжруулах, хууль эрх зүйн зохицуулалтыг хийхэд зөвхөн төр засаг биш харин бизнес эрхлэгчид нь өөрснөө санаачлага, сэтгэл зүрх гаргаж, хамтран ажиллаж амжилтанд хүрнэ.

<sup>6</sup> Судалгаа: Монголын бизнесийн орчин ямар байна? -<https://www.news.mn/content/print/201782>. 2016.11.09.



## “ШҮГЭЛ ҮЛЭЭХ” СОЁЛ

Эдийн засагч, нийтлэлч Д.Жаргалсайхан

Ардчилал бол засаглалын муу хэлбэр, гэхдээ хүн төрөлхтний туршиж үзсэн бүгдийн дотроос хамгийн дээр нь. Энэ санааг У.Черчилль хэлснээс хойш яг 70 жил өнгөрчээ. Үүний 26 жилд нь монголчууд тэр ардчиллыг өөрийн бие дээр туршиж ирлээ. Одоогоор ардчиллын “ид шид”-ийг нь иргэд гэхээсээ илүү төр засагт шургалсан цөөн этгээд давуу эрхтэй эдлэх болжээ.

Ардчилал бол хөгжлийнхөө эхэн үед төлөөллийн, дараа нь аажмаар оролцооны хэлбэрт шилждэг аж. Монголын иргэд төлөөллөө сонгочихоор л улс төр, эдийн засгийн бүх асуудал шийдэгдэх юм шиг ойлгодог болжээ. Гэтэл төлөөлөл маань хууль журам, төр засгийн бүтцийг сонгогчдооо биш, өөрсдөдөө тохируулан, дуртай үедээ өөрчлөн, нийтийн хөрөнгийг ил, далд хуйвалдан завшсаар эцэстээ ирээдүйн орлогыг маань хүртэл зээлж аваад зувчуулж орхив.

Уг нь иргэд тэр сонгосон төлөөллөө хүлээлгэсэн үүргээ аль хэр биелүүлж байгааг анхнаас нь хянаж, үнэлэлт өгөн, засаж залруулж явах ёстой байжээ. Түүний оронд бид дараачийн сонгуулийг хүлээж байгаад нөгөө намд нь саналаа өгдөг боллоо. Хайран цаг, боломжийг алдан, хөгжлийн эрчээ сааруулж ирснээ монголчууд одоо л нэг ухаарч, юуг яаж өөрчлөх тухайгаа нийгэм даяар хэлэлцэн, засаж залруулах арга замаа хайж эхлэв.

Юуны өмнө төр засгийн үйл

ажиллагаанд нэвт шингээд буй авлигыг зогсоох ёстойг эдүгээ бүгд ойлгодог боллоо. Авлигатай тэмцэхийн тулд нийтийн ашиг сонирхлыг хохироож байгааг дотроос нь байгууллагын удирдлагадаа, эсвэл олон нийтэд мэдээлдэг, шинэ соёлыг төр засгийн бүх байгууллагад түгээх шаардлагатай байна.

Нийтийн ашиг сонирхол, аюулгүй байдлын эсрэг үйлдлийн тухай мэдээлэл тараахыг улс төрийн нэр томъёонд “шүгэл үлээх” гэдэг.

### СОЁЛЫН ХЭМЖҮҮР

Хувийн хэвшлийн болон нийтийн (төр засгийн) байгууллага дотроо хууль бус, дүрэм журмаа зөрчсөн үйл явдалтай тэмцэх нь хүн бүрийн үүрэг юм. Зөвхөн, бодитой, баримттай мэдээлэлд суурилж тухайн зөрчлийг засаж, зогсоодог.

Жишээ нь, Монгол Улс авлигыг зогсоож чадахгүй байгаа учраас эдийн засгийн хямралд байнга өртөж, гадаад, дотоодын өр ширэндээ баригдан, гадаадаас ямар ч үнээр хамаагүй хөрөнгө татахыг оролдож байна. Авлига үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлэх боллоо.

Гэтэл бидэнд авлигыг жигших, түүний тухай мэдээллийг ил тод болгох соёл суугаагүй байна. Үүнд соёл иргэншлийн онцлог болон түүхэн шалтгаан бий.

Нүүдэлчин болон суурин соёл иргэншлүүд нь хоорондоо нэлээд ялгаатай. Хэн нэгэнд тохиолдсон муу

хэрэг, үйл явдал надтай тулгарахгүй гэж боддог учир бусдын буруу үйлдлийг өөрчлөх, засах нь нүүдэлчдийн тэргүүний зорилго ердөөсөө биш. Суурин хүмүүс хөршид чинь тохиолдож буй ямар ч үйл явдал надад бас хамаатай гэж үздэг учир хамтын, нийтийн сонирхлоо хамгаалах чадвар өндөртэй. Монголчууд нийтийн сонирхлыг зөрчсөн буруу үйлдлийг хараад засаж залруулахын оронд “Төрийн төлөө оготно боож үхлээ” гэдэг шиг би заавал дуугарах албагүй гэж үздэг соёлтой.

Ялангуяа ноцтой хэрэг явдлын гэрч байсан ч мэдүүлэг өгөхийн оронд “Амьд хүний гэрч болохоор үхсэн хүний дэр бол” гээд хараагүй мэт өнгөрөхийг илүүд тооцдог. Эсвэл “Би ч яах вэ, мөрөөрөө байж л байя, бусад нь хэлээд засчихна” гээд хойш суух нь Монголын нийгмийн ердийн үзэгдэл.

Монголд коммунист дэглэм тогтсоны дараа олон хүнийг хэлмэгдүүлж, баривчлан тамлаж, өөр хүний эсвэл өөрийнхөө тухай үнэн, худал мэдүүлгийг эрүү шүүлтийн доор авч байсан нь нийгмийн ухамсарт гүн шингэсэн юм. Тийм учраас 1990 он хүртэл монголчууд байгууллага доторх мэдээллийг гадагшаа тараасан хүнийг “муу матаач”, “До яамны мэдээлэгч” гэх зэргээр цоллон, жигшдэг болсон билээ.

Бидний амиа хичээсэн энэ соёл, муу зуршил маань Монголын хөгжил дэвшлийг хойш нь чангаан, нийтийн хөрөнгө завшигчдыг улам өөгшүүлж буйд дүгнэлт хийн, иргэн бүр ардчиллын өдөр тутмын үйл явдалд оролцох нь зүйтэй байна.

### **ХҮНДЛЭЛ, ХАМГААЛАЛ**

Ардчилал, зах зээлд шилжсэнээс хойш монгол хүн хувийн өмч хөрөнгөтэй болохын хэрээр нийтийн хөрөнгийг ч бас адилхан хамгаалах ёстой гэсэн ойлголттой болж, эдүгээ улам бэхэжсээр

буй. Гэвч хувийн өмчид л шууд халдаагүй бол нийтийн өмчийг завшиж байгаатай тэмцэх хүсэл зориг бага хэвээрээ байна.

Нийтийн гэсэн бүх хөрөнгө татвараар дамжиж хүн бүртэй холбогддог гэдэг мэдлэг, ухамсар манай нийгэмд суух болоогүй байна. Үүний гол шалтгаан нь хувь хүн татвараа өөрөө шууд биш, ажил олгогчоороо дамжуулан төлдөгтэй холбоотой.

Нөхцөл иймэрхүү байгаа ч Монголын нийгэм тэр чигээрээ таг дуугүй биш, энд тэнд хааяа “шүгэл үлээх” нь сонсогдож л байна. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд зарим асуудлаар гэнэт дуугарахаа больдог ч гамшгаас эмгэнэлд хүрээд буй хотын утааны тухай их, багагүй ярьж, 200 тэрбум төгрөгийг хэн, яаж ашигласан талаар шинэ мэдээлэл хайж байна. Бүх насаараа төр засгийн ажил хийсэн атлаа гадаад, дотоодод олон байшин худалдаж аваад байгаа хүмүүсийн тухай хэвлэлүүд мэдээлсэн. Төрөөс төрсөн тэрбумтнуудын тухай ч ярьж байна.

“Шүгэл үлээх” нь тухайн хүний хувьд иргэний зориг юм. Үүнийг хийгч нь байгууллагын удирдлагадаа эхэлж хандах, тэгээд байдал засагдаж өөрчлөгдөхгүй бол хэвлэл мэдээлэлд, мөн цагдаа, хүчний байгууллагынханд хандаж болно.

Ихэнх тохиолдолд буруутанд тооцогдож буй талаас заналхийлэх, айлган сүрдүүлэх, өшөө авах зэрэг эсэргүүцэл “шүгэл үлээгчид” тулгардаг. Хүний нэр хүндийг гутаасан гэх мэт үндэслэлээр түүний эсрэг эрүүгийн хэрэг үүсгэх, хамт олноороо жигших, үзэн ядах, албан тушаалаас нь бууруулах, ажлаас нь халах гэх мэт үйлдэл гардаг.

Нийгэм, хамт олных нь зүгээс тэр хүний үйлдлийн ач холбогдлыг ойлгох, нийгмийн үнэ цэнийг нь зөв үнэлэх соёлыг бий болгох хэрэгтэй байна. Тодорхой нөхцөлд тэр хүний аюулгүй байдлыг

хамгаалах шаардлага гарч эхэллээ. Цагдаа, шүүхийн байгууллага хэнээс ч хараат бус ажиллах ёстой. Монголд сүүлийн үед авлигын томоохон хэргүүд дуулиан шуугиантай зарлагддаг, төдөлгүй цагдаа, шүүхээр дамжсан ч замхардаг, сүүлдээ гэмт хэрэгт тооцогддоггүй, эсвэл хуучраад хэрэгсэхгүй болгодог гэх мэт хандлага тогтоод байна.

Ардчилал хөгжсөн орнууд “шүгэл үлээгч”-ийг хамгаалсан хуультай. Тийм хуулийг АНУ 1863, Англи 1998, Энэтхэг 2002, Канад 2007 онд тус тус баталжээ. Голланд улсад “шүгэл үлээгч”-д зөвлөгөө

өгөх төв (Adviespunt klokkenluiders) байгуулж, хамгаалах тусгай байр гаргаж байсан аж. 2013 онд хэвлэл мэдээллийн томоохон байгууллагууд хамтран “шүгэл үлээгч”-дэд мэдээлэл цацахад зориулсан тусгай хамгаалалттай цахим хуудас (Publeaks) нээсэн байна.

Төр засгийн үйл ажиллагааг иргэний нийгмийн зүгээс хянахгүй, шүгэл үлээхгүйгээр, авлигыг зогсоохгүйгээр Монгол Улсад ардчилал хэзээ ч хөгжихгүй, эдийн засаг хямралаас ч гарахгүй, зах зээлийн зарчим тогтохгүй аж.



## АВЛИГААС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНД ОЛОН НИЙТИЙН ОРОЛЦОО, ХЯНАЛТЫГ БИЙ БОЛГОХ ТАЛААРХ УЛС ОРНУУДЫН ТУРШЛАГА

“Өмгөөллийн Юник Легаль Партнерс”  
ХХН-ийн захирал Р.Очирбал

Авлигаас ангид нийгэмд амьдрах шударга ёсны үзэл санаанд суурилсан хүн төрөлхтний хүсэл эрмэлзэл нь авлигын эсрэг хамтын ажиллагааг улам бүр өргөжүүлж байна. Авлига нь хүний эрхийн зөрчлийг нэмэгдүүлж, эрх зүйт төр, чөлөөт эдийн засаг, шударга ёсны тогтолцоонд ноцтой хохирол учруулдаг тул улс орнуудын засгийн газар хоорондын олон улсын байгууллага, бүс нутгийн болон улс үндэстэний хүний эрхийг хамгаалах байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллагуудын олон жилийн хамтын ажиллагааны үр дүнд авлигын эсрэг эрх зүйн зохицуулалт, хамгаалалтын механизм бий болж байна. Гэвч авлига нь төрийн байгууллагын хүрээнээс хальж олон улсын байгууллага, хувийн хэвшлийн байгууллагыг хамрах болсон нь авлигын эсрэг механизмыг илүү өргөн хүрээтэй, хамтын ажиллагаанд суурилсан, тасралтгүй үргэлжилсэн, үр дүнтэй байхыг шаардаж байна. Авлигатай тэмцэхэд төрийн байгууллагын үүрэг оролцоо чухал хэдий ч иргэд, олон нийтийн оролцоо, дэмжлэггүйгээр авлигын эсрэг үр дүнтэй тэмцэх боломжгүй болохыг бүх нийтээр хүлээн зөвшөөрч байна.

Авлигатай тэмцэх талаарх улс орнуудын үндэсний механизм нь тухайн улсын төрийн хэлбэр, эдийн засгийн чадавхи, хүн амын тоо, иргэдийн боловсролын түвшин, иргэний нийгмийн төлөвшил, авлигын тархацын хүрээ, эрх зүйн тогтолцооны онцлог зэргээс хамааран

харилцан адилгүй байх хэдий ч авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны зохицуулалт, зохион байгуулалтын онцлогоос нь хамааран дэлхийн улс орнуудыг дээрээс доош төвлөрүүлэн удирдах, доороос дээш зохион байгуулан удирдах гэсэн үндсэн хоёр хандлагад ангилан авч үздэг. Дээрээс доош төвлөрүүлэх хандлага нь авлигатай тэмцэх чиглэлээр тусгайлан байгуулагдсан төрийн байгууллага, эсхүл улс төрийн хүчнийг зохицуулалт, зохион байгуулалтын хувьд чухалчлан бодлого, үйл ажиллагааны төвд авч үздэг бөгөөд авлигатай тэмцэх, хяналт тавих чиглэлд нэн тэргүүнд анхаардаг онцлогтой.<sup>1</sup> Эрх зүйн зохицуулалтыг чухалчилдаг тул эрх зүйн зохицуулалтад суурилсан хандлага хэмээн зарим тохиолдолд нэрлэх нь бий. Авлигын эсрэг хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтэнд мониторинг хийх ажлыг хуулиар эрх олгогдсон төрийн байгууллага эрхлэх бөгөөд эрх зүйт ёс хөгжөөгүй, авлигаас ангид байх улс төрийн жинхэнэ итгэл үнэмшил бага улс оронд хяналт, хариуцлагын тогтолцоо шударгаар ажиллаж чадахгүй байх эрсдэл өндөр байдаг.<sup>2</sup> Харин доороос дээш зохион байгуулан удирдах хандлага нь иргэдийн мэдлэг боловсролыг дээшлүүлэх, авлигаас татгалзах ёс суртахууны үнэт зүйлсийг бэхжүүлэх чиглэлд нэн тэргүүнд анхаарч

<sup>1</sup> Ngoc Anh Tran, Corruption and Human Development, 2008

<sup>2</sup> Danila Serra, Combining Top-down and Bottom-up Accountability: Evidence from a Bribery Experiment, 2011

авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд иргэд, олон түмний оролцоо, иргэний нийгмийн гүйцэтгэх үүргийг чухалчлан авч үздэг. Мэдээж авлигатай тэмцэх дагнасан байгууллагын үүрэг, ач холбогдлыг үгүйсгэхгүй. Дээрээс доош төвлөрүүлэх хандлага нь харьцангуй хурдан хугацаанд үр дүнд хүрдэг мэт боловч чанарын хувьд тогтвортой байх эсэх нь олон шүүмжлэлийг дагуулдаг. Харин доороос дээш зохион байгуулан удирдах хандлага нь бодит үр дүнд хүрэхдээ урт удаан хугацаа шаарддаг ч чанарын хувьд харьцангуй тогтвортой байх боломжтой. Дээрээс доош төвлөрүүлэн удирдах хандлага улс орнуудад түгээмэл байгаа хэдий ч доороос дээш зохион байгуулан удирдах хандлагатай хослуулан хэрэгжүүлэхийг эрхэмлэж байна. Дээрээс доош төвлөрүүлэн удирдах үед хараат бус иргэний нийгмийн байгууллагууд авлигатай тэмцэх төрийн үйл ажиллагаанд хууль ёсыг сахиулах, хөндлөнгийн хяналт хэрэгжүүлэх, хяналт хариуцлагын механизмыг шударгаар ажиллуулах чиглэлд ихээхэн хүчин чармайлт гаргадаг бол доороос дээш зохион байгуулан удирдах үед иргэдийн мэдлэг боловсролыг дээшлүүлэх, нийгмийн хандлагыг эерэгээр өөрчлөх чиглэлд иргэний нийгэм, олон нийтийн оролцоо тэргүүлэх үүрэг гүйцэтгэдэг. Иймээс авлигатай тэмцэх бодлого, зохицуулалтын аль ч хандлагын үед авлигатай тэмцэхэд иргэд, олон нийт, иргэний нийгмийн оролцоо, хяналт зайлшгүй бөгөөд гарцаагүй юм.

Ийм ч учраас Авлигын эсрэг Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын конвенцийн 13 дугаар зүйлд “оролцогч улс бүр авлигаас урьдчилан сэргийлж, тэмцэхэд хувь хүн болон иргэний нийгэм, төрийн бус байгууллага, бүлэгт түшиглэсэн байгууллага зэрэг төрийн албанаас гаднах бүлгийн идэвхитэй оролцоог

хөхиүлэн дэмжих бөгөөд авлига оршин байгаа, түүний үүсэх шалтгаан, цар хүрээ, учруулж буй аюул заналын талаархи олон нийтийн мэдлэгийг дээшлүүлэхэд чиглэсэн зохих арга хэмжээг дотоодын хууль тогтоомжийнхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн өөрийн бололцооны хүрээнд авна” хэмээн заажээ. Түүнчлэн НҮБ-ийн Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх албанаас гаргасан авлигатай тэмцэх арга хэрэгслийг тодорхойлсон зөвлөмжийн / toolkit/ 19-24-т олон нийтийг мэдээлэл авах боломжоор хангах, бүх нийтийн боловсролыг нэмэгдүүлэх замаар иргэний нийгмийг хөгжүүлэх, итгэл хүлээхүйц, шударга, хараат бус хэвлэл мэдээлэл болон эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйг бэхжүүлэх, нийгмийн хяналтын механизмыг бий болгох, гомдол гаргах механизмыг бүрдүүлэх, иргэд олон нийтийн үнэлгээ хийх боломж нөхцлөөр хангах зэрэг нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх нийгмийн үр дүнтэй арга хэрэгсэл болохыг тэмдэглэсэн байна.<sup>3</sup> 2000 онд Дэлхийн банкнаас боловсруулсан авлигатай тэмцэх үндсэн 5 стратегийн бүрэлдэхүүнд иргэний нийгмийн оролцоог сайжруулж, хэвлэл мэдээллийн үүрэг хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, эдийн засгийн бодлогыг либералчлан, шударга өрсөлдөөнд суурилсан хувийн хэвшлийг бий болгох зэргийг хамааруулсан байна.<sup>4</sup> Дээрхээс үзэхэд авлигатай тэмцэх талаарх иргэд, олон нийтийн оролцоо нь эрх зүйн болон бодлогын баримт бичигт зохих тусгалаа олсон нь харагдаж байна.

2006 онд батлагдсан Авлигын эсрэг Монгол Улсын хуульд системтэй биш хэдий ч авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд иргэд, олон нийтийн оролцоог хангах талаарх

3 United Nations Office on Drugs and Crime, The Global Programme against Corruption /UN Anti-Corruption Toolkit/, Vienna, September 2004

4 World Bank, 2000, Anticorruption in Transition – A Contribution to the Policy Debate, Washington, D.C

зарим зохицуулалт хуульчлагджээ. Харин Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 11 дүгээр сарын 03-ний өдрийн 51 дүгээр тогтоолын хавсралтаар батлагдсан Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрт авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд олон нийт, иргэний нийгэм, хувийн хэвшлийн оролцоог илүү ойлгомжтой, системтэй болгосон хэмээн дүгнэж байна. Хөтөлбөрийн 3.1.6-д Авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд олон нийт, иргэний нийгэм, хувийн хэвшлийн оролцоо чухал болохыг харилцан хүлээн зөвшөөрөх агуулга бүхий төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн түншлэлийн зарчмыг бэхжүүлж, 4.1.6-д авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд төр, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг бэхжүүлэх, 4.1.7-д авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд иргэд, олон нийтийн хяналт, иргэний нийгмийн байгууллагын үүрэг, оролцоог нэмэгдүүлэн, идэвхи санаачилгыг дэмжих, 4.1.8-д иргэний мэдээлэл авах эрхийг баталгаажуулсан хуулийн хэрэгжилтийг хангах, мэдээллийн эрх зүйн орчин, сэтгүүлчийн мэргэжлийн ёс зүй, хариуцлагыг дээшлүүлэх зорилтыг хангах чиглэлээр хийж хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг нэрлэн заасан байна. Эдгээр нь авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд иргэд, хувийн хэвшил, олон нийтийн оролцоог хангах талаарх бодлого, эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг оновчтой, тодорхой болгоход чухал нөлөөтэй юм. Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль /2011/, Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль /2012/, Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль /2013/, Шилэн дансны тухай хууль /2014/, Төрийн болон орон нутгийн

хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдах авах тухай хууль болон уг хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор эрх бүхий байгууллагаас баталсан бусад эрх зүйн акт нь авлигатай тэмцэх талаарх иргэд, олон нийтийн оролцоог хангахад чухал нөлөөтэй болохыг тэмдэглэх хэрэгтэй. Гагцхүү хууль болон бодлогын баримт бичиг тусгагдсан эрх зүйн боломжийг бодит үйл хэрэг болгож үр дүнд хүрэх асуудал чухлаар тавигдаж байна.

Иймд Авлигын эсрэг хууль, Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр болон авлигатай тэмцэх зорилгоор батлан гаргасан бусад хууль, бодлогын баримт бичигт тусгагдсан авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд иргэд, олон нийтийн оролцоо, хяналтыг хэрхэн үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг болгох үүднээс гадаад улс орнуудын зарим туршлага, үр дүнг танилцуулахыг зорилоо.

Олон нийт, төр дундаа иргэний нийгмийн байгууллагууд авлигаас урьдчилан сэргийлэхийн тулд дор дурдсан чиглэлд идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулдаг. Иймд дээрх чиглэлийн хүрээнд улс орнуудын сайн туршлагыг авч үзлээ.

- Авлигын эсрэг хууль тогтоомж, бодлогын хэрэгжилтэнд хөндлөнгийн хяналт тавих, дүн шинжилгээ хийх, засаглалын ил тод байдлыг хангахад дэмжлэг үзүүлэх
- Авлигын хор аюул, түүний үр дагаврыг олон нийтэд тайлбарлан таниулах, олон нийтийг мэдээллээр хангах, мэдлэгийг түгээх, нийгмийн хандлагыг эерэгээр өөрчлөх
- Авлигаас урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр төр, хувийн хэвшлийн байгууллагатай хамтран ажиллах
- Шинэ санаачилгыг нэвтрүүлэх, оролцоо, дэмжлэгээр манлайлах
- Авлигын эсрэг хамтын ажиллагааг

өргөжүүлэн тэлэх гэх зэрэг болно.

### Засаглалын ил тод байдлыг хангах, өргөдөл гомдол гаргах механизмыг хялбарчлах

Ардчилал нь нээлттэй, ил тод байх зарчимд үндэслэгддэг. 1933 онд АНУ-ын Дээд шүүхийн шүүгч Луис Брэндейс “Авлига харанхуйд цэцэглэн хөгждөг, түүнийг дээд зэргээр ариутгагч нь нарны гэрэл юм” хэмээн хэлжээ.<sup>5</sup> Иргэд, олон нийтийн зүгээс авлигатай тэмцэх чиглэлээр идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулах үндсэн материаллаг эх сурвалж нь мэдээлэл бөгөөд мэдээ, баримтад дүн шинжилгээ хийх, байгууллагын ашиг орлого болон төсөв, зардлын зарцуулалт, албан тушаалтны хөрөнгө орлогын мэдүүлэгт хөндлөнгийн шинжилгээ хийх, тэдгээрийг бодит байдалтай харьцуулах, хөндлөнгийн хяналт тавих, шаардлагатай тохиолдолд эрх бүхий байгууллагад хүсэлт, шаардлага гаргаж хяналт, хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах боломжтой. Засаглалын ил тод байдлыг хангаж иргэд, олон нийтийн мэдээлэл авах эрхийг баталгаатай хангах нь тэдэнд хариуцлагыг нэхэж, шаардах боломжийг нэмэгдүүлнэ. Засаглалын ил тод байдлыг хангах чиглэлд дэлхийн улс орнуудад хэрэгжиж байгаа сайн туршлага болгон Бүгд Найрамдах Солонгос улсын хэрэгжүүлсэн зарим хөтөлбөрийг товч авч үзье. Цахим засаглалын хэрэгжүүлэх чиглэлд Солонгос улс дэлхийн улс орнуудыг тэргүүлж байна. Тус улсад цахим засаглал хөгжих үндэс суурь нь 1978 оноос эхлэлтэй бөгөөд 2008 оноос эхлэн цахим засаглалыг иж бүрэн байдлаар хэрэглээнд нэвтрүүлсэн. Засгийн газрын худалдах авах ажиллагааны цахим систем /www.g2b.go.kr/, гаалийн бүрдүүлэлтийн цахим үйлчилгээ /portal.customs.go.kr/,

татварын цахим систем /hometax.go.kr/, иргэний интернет үйлчилгээ /www.egov.go.kr/, патентын үйлчилгээ /www.kiporo.go.kr/, өргөдөл, гомдол, хэлэлцүүлгийн цахим систем /www.epeople.go.kr/, бизнесийг дэмжих нэг цэгийн үйлчилгээ /www.g4b.go.kr/, захиргааны мэдээллийн нэгдсэн сүлжээ /www.share.go.kr/ гэх зэргээр цахим сүлжээг төрийн үйлчилгээ бүрээр төрөлжүүлэн байнгын идэвхтэй ажиллагаатай болгосноор засаглалын ил тод байдал нэмэгдэж, төрийн үйлчилгээг иргэд хүнд суртлаас ангид, зардал багатайгаар, хурдан шуурхай авах боломж нөхцөл бүрдсэн нь олон улсын шилдэг туршлагад зүй ёсоор тооцогдож байна. 2006 онд практикт нэвтрүүлсэн өргөдөл, гомдол, хэлэлцүүлгийн www.epeople.go.kr цахим сүлжээг төрийн үйлчилгээнд нэвтрүүлснээр Солонгос улс 2011 онд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын “Public Service Award” шагналыг хүртсэн. Уг цахим сүлжээнд төрийн захиргааны төв байгууллага, засгийн газрын харьяа байгууллага, орон нутгийн байгууллага, хилийн чанд дахь дипломат алба, боловсрол, нийтийн үйлчилгээний байгууллага, захиргааны хэргийн шүүх зэрэг төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа 900 гаруй байгууллага холбогдсон<sup>6</sup> бөгөөд эдгээр байгууллагатай иргэн дараах чиглэлээр харилцах бүрэн боломжтой.

- Төрийн байгууллагад хандан өргөдөл, гомдол гаргах
- Төрийн бодлого, үйл ажиллагааг сайжруулах, хүндрэл бэрхшээлийг шийдвэрлэх талаарх сайн санаачлагыг уламжлах, санал болгох
- Төрөөс авч хэрэгжүүлэх бодлого, үйл ажиллагааны талаар үзэл бодлоо илэрхийлэх, нээлттэй хэлэлцүүлэг,

5 Melissa Jane Dark. (2011), Information Assurance and Security Ethics in Complex System: Interdisciplinary Perspectives, New York, 237

6 ACRC Korea, Annual Report 2015



бодлогын мэтгэлцээн, нийтийн сонголд оролцох

- Төрийн байгууллага, албан хаагчийн хууль бус, шударга бус үйлдэл, шийдвэр болон авлигын талаарх мэдээллийг уламжлах
- Захиргааны давж заалдах гомдол гаргах зэрэг болно

Өргөдөл, гомдол, хэлэлцүүлгийн цахим систем /www.epeople.go.kr/ нь авлигатай тэмцэх, хүний эрхийн зөрчлийг таслан зогсооход чухал үүрэг гүйцэтгэж байна. Тус улсын Авлигатай тэмцэх, иргэний эрхийн хороонд 2015 онд иргэдээс ирүүлсэн гомдлын 38.9 хувь нь өргөдөл, гомдол, хэлэлцүүлгийн цахим системээр дамжин иржээ.

Цахим сүлжээний зэрэгцээ захиргааны байгууллагаас үзүүлж байгаа төрийн үйлчилгээтэй холбоотой санал, гомдлыг хүлээн авах, лавлагаа мэдээлэл өгөх 110 дугаарыг 2007 оны 5 дугаар сараас эхлэн тогтмол ажиллуулсаар өнөөг хүрсэн. Одоогийн байдлаар уг үйлчилгээг 138 ажилтны бүрэлдэхүүнтэй алба хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд 2007 оны байдлаар уг дугаарт өдөрт дунджаар 5808 дуудлага хүлээн авдаг байсан бол 2015 оны байдлаар энэ тоо 9967 болтлоо нэмэгджээ. 2015 онд л гэхэд нийт 2.529.584 дуудлага хүлээн авснаас 1.148.123 нь захиргаа, боловсрол, соёлын салбарт, 244.843 нь нийгэм хамгаалал, хөдөлмөрийн салбарт, 49.028 нь төсөв санхүүгийн салбарт хамаарч байна. Тус улсын Авлигатай тэмцэх, иргэний эрхийн хороо нь тусгай утас 110 болон өргөдөл, гомдол, хэлэлцүүлгийн цахим системд ирсэн иргэдийн гомдол, санал мэдээлэлд тогтмол анализ хийдэг. Авлигатай тэмцэх, Иргэний эрхийн хороо нь Авлигатай тэмцэх бие даасан хороо, Захиргааны хэргийн давж заалдах хороо, Омбудсманы газрыг нэгтгэн байгуулсан

тул иргэдийн өргөдөл, гомдол мэдээллийг төрөлжүүлэн нэгтгэж улмаар иргэдийн өмнө үүсэж байгаа хүндрэл бэрхшээлийг тогтолцоогоор нь үр дүнтэй шийдвэрлэх боломжтой байдгаараа бусад улс орнуудаас ихээхэн онцлогтой.

### **Төрийн, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх:**

1990-ээд оноос эхлэн ардчилсан нийгэмд шилжсэн Болгар улсын хувьд авлигатай тэмцэх асуудал нь хамгийн том бэрхшээлийн нэг байсан. Болгар улсын “Ардчиллын судалгааны төв” /Center for the study of Democracy/-өөс хийсэн судалгаагаар Болгар улсын хүн амын тэн хагасаас дээших нь нийгмийн олон салбарт авлига хүчтэй нүүрэлсэн хэмээн үздэг байснаас төрд итгэх олон түмний итгэл огцом буурч байжээ. Ардчиллын судалгааны төв нь Олон улсын хувийн аж ахуй эрхлэгчдийн төвтэй хамтран 1990-ээд оны эхэн үеэс эхлэн авлигын эсрэг төр, хувийн хэвшлийн оролцоог бий болгох чиглэлээр хамтран ажилласны үр дүнд 1997 онд “Ардчиллын судалгааны төв”-ийн санаачилга, Олон улсын хувийн аж ахуй эрхлэгчдийн төвийн санхүүгийн дэмжлэгтэйгээр иргэний нийгмийн болон төрийн байгууллагуудын хамтарсан авлигын эсрэг “Эвсэл 2000” тус улсад байгуулагдсан нь зүүн европын улс орнуудад ихээхэн шинэлэг туршлагад тооцогдож байсан. Ил тод байдал, үр ашигтай, оновчтой байдлыг хангах нь эвслийн гол зорилго байсан бөгөөд зөвлөлийн чуулган, удирдах хороо, нарийн бичгийн дарга нарын газар гэсэн үндсэн зохион байгуулалттайгаар байгуулагдажээ. Зөвлөлийн чуулган нь төрийн байгууллага, төрийн бус байгууллага, бизнесийн болон олон улсын хамтрагч түншүүдийн төлөөлөл болох нэр хүндтэй 100 гаруй төлөөлөгчөөс бүрддэг. Төр, иргэний нийгэм, бизнес, аж ахуй

эрхлэгч, эрдэмтэн судлаачид, сүм хийд, олон улсын хандивлагч зэрэг нийгмийн олон салбарын төлөөллийг нэгтгэн авлигатай тэмцэх олонлог институтыг бий болгож, нийгмийн маркетингийн загвараар үйл ажиллагаагаа төлөвлөж, хэрэгжүүлж байгаа нь дэлхийн улс орнуудаас ихээхэн онцлог туршлагад зүй ёсоор тооцогдож байна.

### **Иргэд, олон нийтийн авлигыг үл тэвчих ухамсар хандлагыг нэмэгдүүлэх**

Авлигын эсрэг үр дүнтэй тэмцэхэд иргэд, олон нийтийн эерэг хандлага, хүчин чармайлт тэргүүлэх үүрэг гүйцэтгэдэг болохыг 40 жилийн хугацаанд авлигатай тэмцэх үр дүнтэй онцлог механизмыг бүрдүүлж чадсан Хонконгийн туршлагаас харж болно. Хонконгийн Авлигатай тэмцэх газрын комиссар асан Абросе Склее 2003 онд тавьсан илтгэлдээ тус улсын хараат бус авлигатай тэмцэх байгууллагын мэргэшсэн баг бүрэлдэхүүн, эрх зүйн үр дүнтэй зохицуулалт, олон улсын хамтын ажиллагаанаас гадна авлигыг үл тэвчих олон нийтийн хүчин чармайлт нь авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн болохыг онцлон тэмдэглэжээ. Тус байгууллагад мөрдөн шалгагдсан авлигын үйлдлийн 90 орчим хувь нь олон нийтийн дэмжлэгт үндэслэгдсэн байх бөгөөд нийт хүн амын 70-аас дээш хувь нь авлига, авлигын шинжтэй үйлдлийг авлигатай тэмцэх газар, холбогдох бусад байгууллагад мэдээлэх нь иргэн бүрийн хууль зүйн төдийгүй ёс зүйн үүрэг хэмээн үздэг байна. 1970-аад оны үед олон нийтийн дээрх хандлага 35 хувьтай байсан байсан бол энэ хувь хэмжээ өнөөг хүртэл тогтмол нэмэгдэж байгааг судалгааны тайлангаас тодорхой харж болно.<sup>7</sup> Иргэд, олон нийт авлигыг үл тэвчих хандлага, ёс зүйтэй байхаас

гадна авлигын талаар бодитоор мэдээлж чаддаг байх эрх зүйн болон нийгмийн механзмыг бий болгож чадсаныг онцлох хэрэгтэй. Авлигатай тэмцэх хөгжлийн эхэн үед иргэд өөрийн нэрийг нууцалж өргөдөл, мэдээлэл гаргадаг байсан бол эдүгээ мэдээлэл өгөгч иргэдийн 75 орчим хувь нь өөрийн нэрээр авлигатай тэмцэх газарт мэдээлэл өгч байна. Ийм ч учраас Авлигатай тэмцэх газрын комиссар асан Жак Катер “Авлигын эсрэг хүчтэй довтолгоо хийхэд эцсийн дүндээ авлигын эсрэг зүрх сэтгэлтэй олон нийтийн дэмжлэг хамгийн чухал” хэмээн хэлжээ. Авлигатай тэмцэхэд бизнесийн байгууллагууд чухал үүрэг гүйцэтгэсээр иржээ. 1990-ээс оны дунд үеэс эхлэн тус улсад бизнес эрхлэгч 2000 гаруй томоохон компани бизнесийн ёс зүйг эрхэмлэх компани ажлыг өргөн хүрээнд өрнүүлснээр бизнес, худалдааны салбарт баримтлах ёс зүйн хэм хэмжээг бий болгож чаджээ. Сургуулийн өмнөх боловсролоос эхлүүлэн их, дээд сургуулийн оюутан залуучуудын сургалтын хөтөлбөрт авлигыг үл тэвчих соёл, хандлагыг төлөвшүүлэхэд чиглэсэн сургалтын үр дүнтэй хөтөлбөр, сургалтын аргуудыг нэвтрүүлсэний зэрэгцээ цахим орчинд суурилсан хөтөлбөр, телевизийн шоу хөтөлбөрийг бий болгожээ. Авлигатай тэмцэх газрын дэргэд иргэдээс бүрдсэн гишүүнчлэл бүхий клубыг байгуулж, авлигын эсрэг чиглэсэн үйл ажиллагаанд идэвхитэй оролцох нь гишүүн бүрийн үүрэг байхаар зохицуулжээ. 12 насанд хүрсэн сонирхож хүссэн хүн бүр уг клубын гишүүн болох боломжтой. Тус улсын нийгмийн бараг бүхий л бүлгийг хамарсан өргөн хүрээний авлигын эсрэг сүлжээг “protective umbrella” хэмээн нэрийдэж байна. Нийгмийн өргөн хүрээг хамарсан авлигаас урьдчилан сэргийлэх дээрх тогтолцоо, тэргүүн туршлагыг дэлхийн улс орнууд нэвтрүүлэхээр хүчин

<sup>7</sup> Ambrose S K Lee, Relation of State and Civil Society, Speaking at the Plenary Session of 11<sup>th</sup> IACC, Seoul, Korea, 2003

чармайлт гаргаж байгаа ч хэрэгжилтийн үр дүн хангалтгүй байна.

**Иргэний нийгмийн болон хувийн хэвшлийн байгууллагын дотоод нөөц бололцоог авлигын эсрэг чиглүүлэх нь:**

Хувийн хэвшил болон иргэний нийгмийн байгууллага өөрийн нөөц бололцоог ашиглан авлигатай тэмцэх үр дүнтэй үйл ажиллагааг зохион байгуулж байна. Өөрийн дотоод үйл ажиллагаанд авлигын эсрэг үзэл хандлага, ёс зүй, үүрэг хариуцлагыг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн иргэний нийгмийн болон хувийн хэвшлийн байгууллагуудын идэвхи санаачилга ихээхэн нэмэгдэж байна. Тухайлбал, их сургуулиудын Компостелагийн холбооны гишүүн 68 их сургууль, мөн түүнчлэн Дэлхийн их сургуулиудын консерциум, их сургуулиудын 700 гаруй профессорыг нэгтгэсэн Урлаг, шинжлэх ухааны дэлхийн академи зэрэг байгууллагууд хамтран 2014 оны 9 дүгээр сард Познаны тунхаглалыг батлан гаргажээ. Уг тунхаглалын зорилго нь дээр боловсролоор дамжуулан ёс зүйн болон авлигын эсрэг боловсрол олгоход оршиж байна.<sup>8</sup>

Дэлхийн 160 гаруй улсын 190 орчим хуульчдын холбоо, 80000 гаруй мэргэжлийн хуульчдыг эгнээндээ нэгтгэсэн Олон улсын хуульчдын холбоо авлигын эсрэг үйл ажиллагаа явуулах чиглэлээр бусад мэргэжлийн холбоодод сайн туршлага болохуйц үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж байна. 1947 онд албан ёсоор байгуулагдсан тус холбооны салбар хороодын нэг нь авлигын эсрэг хороо бөгөөд өөрийн гишүүн улс орнуудын хуульчдын холбоо, мэргэжлийн хуульчдаар дамжуулан авлигын эсрэг тэмцэлд ахиц дэвшил гарган ажиллаж

байна. 2010 онд Канад улсад зохион байгуулагдсан Олон Улсын Хуульчдын холбооны хурлаар авлигын эсрэг олон улсын эрх зүйн зохицуулалтын талаарх хуульчдын мэдлэг, чадвар хангалттай бус байгааг хэлэлцсэний үр дүнд Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага, НҮБ-ын мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх албаны дэмжлэгтэйгээр “Хуулийн мэргэжилтэнд зориулсан авлигын эсрэг стратеги” гэх баримт бичгийг баталсан байна. Уг стратеги нь 2013 онд батлагдсан бөгөөд стратегийг хэрэгжүүлэх, санал болон мэдээлэл солилцох, сургалт, семинар зохион байгуулах, сайн туршлагыг түгээн дэлгэрүүлэх зорилгоор <http://anticorruptionstrategy.org> цахим хуудасыг ажиллуулж байна. Авлигын эсрэг тэмцэлд хуульчдын манлайллыг хангах нь уг стратегийн зорилт юм.<sup>9</sup>

Авлигаас урьдчилан сэргийлэх чиглэлд иргэд, олон нийт, иргэний нийгмийн байгууллагаас санаачлан хэрэгжүүлж байгаа гадаадын улс орнуудын энэ мэт олон туршлагыг дурьдаж болно. Иргэний нийгмийн байгууллагын үйл ажиллагаа нь олон төрөл, хэлбэр бүхий харьцангуй эрх чөлөөтэй байдаг нь авлигын эсрэг үр дүнтэй тэмцэхэд давуу тал болдог. Манай улсын хувьд авлигатай тэмцэх эрх зүйн зохицуулалт, авлигын эсрэг тэмцлийн үндэсний механизм нь дэлхийн өндөр хөгжилтэй улс орнуудтай харьцуулахад эхлэл төдий байгаа хэдий ч авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд олон нийт, иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцох боломж харьцангуй нээлттэй, чөлөөтэй байна. Гэсэн хэдий ч авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд олон нийтийн оролцоо, хяналтыг нэмэгдүүлэхийн

8 Авлигатай тэмцэх газар, Дэлхийн улс орнуудын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа, Улаанбаатар, 2015, 67

9 [www.icanef.org](http://www.icanef.org)

тулд бид дараах асуудалд анхаарах шаардлагатай хэмээн үзэж байна.

- Авлигын эсрэг олон нийт болон иргэний нийгмийн хүчийг нэгтгэх шаардлагатай байна. Энэхүү хүчийг нэгтгэх олон арга зам байж болно. Авлига нь нийгмийн шударга ёсны эсрэг чиглэсэн сөрөг үзэгдэл бөгөөд түүний эцсийн хохирогч нь энгийн иргэд байдаг. Хүний эрхийн судлаачид авлига нь хүний эрхийн эсрэг чиглэсэн шударга бус үйлдэл хэмээн тодорхойлох шинэ хандлагыг санал болгож байна. Ийнхүү авлигыг хүний эрхийн эсрэг чиглэсэн үйлдэл хэмээн тодорхойлох нь жирийн иргэд, олон нийт болон хүний эрхийн салбар бүрт үйл ажиллагаа явуулж байгаа иргэний нийгмийн байгууллагууд, улс үндэстний төрийн байгууллага, засгийн газар хоорондын олон улсын байгууллагын зорилго, үйл ажиллагааг авлигын эсрэг нэгтгэн чиглүүлж шударга ёсны нэгдсэн сүлжээг өргөн хүрээнд үүсгэх боломж нөхцлийг бүрдүүлэхэд чухал нөлөөтэй хэмээн үзэж байна.
- Авлигыг үл тэвчих нийгмийн сэтгэл зүйг бий болгох чиглэлд эрс шинэчлэл, манлайлал үгүйлэгдэж байна. Нийгмийн ёс суртахууны доройтол, авлигын өсөлт нь хоорондоо шууд хамааралтай учир ёс зүйтэй, шударга ёсыг эрхэмлэсэн иргэдийг бий болгох чиглэлд төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн хамтын хүчин чармайлт хамгийн ихээр хүсэмжлэгдэж байна. Ёс зүйтэй иргэн авлигын эсрэг хүчтэй тэмцэгч байж чадна. Иргэд авлигын эсрэг үйл ажиллагааны үр шимийг хүртэгч идэвхгүй субъект байж болохгүй. Тэд үйл ажиллагааны бүх үйл явцын турш идэвхитэй хамгаалан дэмжигч байх ёстой. Гагцхүү авлигын шинжтэй үйлдэл бүр нь хүний эрхийн зөрчил болохыг тэдэнд ухааруулан

ойлгуулж чадвал авлигын эсрэг шинэчлэлийн хөдөлгөөнд олон нийтийн хүчийг дайчлах боломж бүрдэнэ. Нийгмийн олонхийг авлигын эсрэг уриалж чадвал авлигатай тэмцэх эрх зүйн зохицуулалтын механизм илүү үр дүнтэй хэрэгжих болно.

- Авлигын эсрэг тэмцэгч жирийн иргэн, иргэний нийгмийн байгууллагын гишүүн, хүний эрхийн төлөө тэмцэгчдийг бүх талаар хамгаалах үр дүнтэй цогц механизмыг бүрдүүлэхгүйгээр авлигын эсрэг тэмцэх боломжгүй болохыг улс орнуудын туршлага бидэнд харуулж байна. Хүний эрх, шударга ёсны төлөө тэмцэгчдийн эрхийг жирийн иргэний эрх хамгааллын арга хэрэглээр хамгаалах нь учир дутагдалтай.
- Ил тод, нээлттэй засаглалыг бий болгох ажлыг төрийн бодлогын төвд байлгаж, энэ талаар нэгэнт батлагдсан хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичгийн хэрэгжилтийг сайтар хангах нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх олон нийтийн идэвхи санаачлагыг нэмэгдүүлэхэд чухал нөлөөтэй. Засаглалын ил тод, нээлттэй байдлын талаарх хэлбэрт баримжаалсан төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны хандлагыг өөрчилж, агуулгад суурилсан хандлагыг бий болгох цаг нэгэнт болжээ. Ялангуяа цахим орчныг ашиглан засаглалын ил, тод байдлыг бий болгосноор авлигын эсрэг иргэд, иргэний нийгмийн байгууллага хэрхэн үр дүнтэй ажилладаг болохыг улс орнуудын туршлагаас харж болно.
- Авлигатай тэмцэх талаарх төрийн бодлого, зохицуулалтыг “доороос дээш зохион байгуулан зохицуулах” хандлагатай хослуулах чиглэлд анхааран ажиллаж, нийгмийн гишүүдийн хандлагыг өөрчилж, мэдлэг боловсролыг дээшлүүлэх чиглэлд

төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгэм, олон улсын түншлэгч байгууллагуудыг хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх хэрэгтэй.

## АВЛИГА БА ХҮНИЙ ЭРХ<sup>10</sup>

Авлига, түүний нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн харилцаанд үзүүлэх сөрөг үр дагаврын талаар бид олон жилийн турш тасралтгүй ярьсаар өнөөг хүрлээ. Ялангуяа бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл ажиллагаа болон эдийн засаг, үйлдвэрлэл, худалдааны харилцаанд авлига хэрхэн нөлөөлж байгаа талаар зохих түвшинд судалсан нь олон тооны судалгааны тайлан, эмхтгэлээс харагдаж байна.

Хүний эрхийг хамгаалах болон авлигын эсрэг тэмцлийн үйл ажиллагаа нь урт удаан хугацааны туршид зэрэгцэн оршсоор ирсэн хэдий ч авлига ба хүний эрхийн хоорондын харилцан хамаарлыг тусгайлан судлах асуудал нь дэлхийн улс орнуудад харьцангуй эхлэл төдий байна. Авлигын эсрэг олон улсын эрх зүйн зохицуулалт нь хүний эрхийн нөлөөллөөс илүүтэйгээр эдийн засаг, улс төрийн нөлөөллийг харгалзан үзсэн хэмээн зарим судлаачид тэмдэглэжээ. Авлига нь нийгмийн шударга ёсны тогтолцоог үндсээр алдагдуулж эцсийн дүндээ хууль батлах, хэрэгжүүлэх, хэрэглэх түвшинд хүний эрхийн баталгаат орчныг сулруулдаг учир авлига ба хүний эрхийн хоорондын харилцан хамаарлыг судлах нь зайлшгүй бөгөөд гарцаагүй юм. Авлига нь хүний эрхийн зөрчлийг нэмэгдүүлж, эрх зүйт төр, шударга ёсны тогтолцоонд ноцтой хохирол учруулдаг тул улс орнуудын засгийн газар хоорондын олон улсын байгууллага, бүс

нутгийн болон улс үндэстний хүний эрхийг хамгаалах байгууллагуудын хамтын ажиллагааны үр дүнд авлигын эсрэг эрх зүйн зохицуулалт, хамгаалалтын механизм бий болжээ. Үүний томоохон илрэл нь НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 2003 оны 10 дугаар сарын 31-ны өдрийн 58/4 тоот тогтоолоор батлагдсан НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенци юм. НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийн удиртгал хэсэгт “Энэ конвенцид оролцогч улсууд авлигын улмаас нийгмийн тогтвортой болон аюулгүй байдалд үүсч буй бэрхшээл, аюул занал нь ардчилсан тогтолцоо, үнэт зүйлс, түүнчлэн ёс зүйн үнэт зүйлс, шударга ёсыг сулруулж, тогтвортой хөгжил, хууль дээдлэх ёсонд хохирол учруулж байгаад сэтгэл зовниж дараах зүйлийг хэлэлцэн тохиролцов” гэнээс үзэхэд дээрх конвенци нь ардчилсан нийгэм дэх хүний эрх, хүний эрхийн үнэт зүйлсийн тогтолцоог авлигаас хамгаалах зорилготой болох харагдаж байна. Монгол улс 2005 оны 10 дугаар сарын 27-ны өдөр НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийг соёрхон баталж, улмаар 2006 оны 07 дугаар сарын 06-ний өдөр Авлигын эсрэг хуулийг батлан гаргасан нь авлигын эсрэг эрх зүйн зохицуулалтын механизмыг бий болгоход чухал алхам болсныг тэмдэглэх хэрэгтэй.

Хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичиг болон эрдэмтэн судлаачдын бүтээлд авлига гэх ойлголтыг өргөн болон явцуу хүрээнд тодорхойлж, түүний үндсэн шинжийг дэлгэрэнгүй судалсан байх тул эдгээр асуудлыг хөндөх шаардлагагүй хэмээн үзлээ. Харин авлига ба хүний эрхийн хоорондын харилцан хамааралыг тодорхойлж, авлигын эсрэг хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичгийн хэрэгжилтийг хүний эрхийн ойлголт, хандлагатай уялдуулан хэрхэн үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх талаар товчхон

<sup>10</sup> 2016 оны 12 дугаар сарын 9-ны өдөр Олон улсын авлигын эсрэг өдрийг тохиолдуулан “Авлига ба хүний эрх” бага хуралд тавьсан илтгэл

авч үзэхийг зорилоо.

Авлигын эсрэг уриа лоозон бүхий хууль, бодлогын баримт бичиг үр дүнтэй хэрэгжиж чадахгүй байгаагийн үндсэн шалтгааны нэг нь эрх зүйн зохицуулалт, бодлогын баримт бичгийг батлах, хэрэгжүүлэх, хэрэглэхдээ хүний эрхийн ойлголт, хандлагатай сайтар уялдуулаагүйтэй холбон тайлбарлаж болох юм. Төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэгчид, бизнесийн байгууллага, хэвлэл мэдээллийн салбарт ажиллаж байгаа ажилтнууд болон олон нийтэд хүний эрхийн талаарх ойлголт, зөв хандлагыг төлөвшүүлэхгүйгээр ямар ч сайн боловсруулсан хуулийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжгүй болохыг хүний эрхийн байгууллагууд онцлон тэмдэглэж байна.

Нөгөөтэйгүүр авлига гэх ойлголтыг хүний эрхийн зөрчлийг нөхцөлдүүлэгч гэсэн агуулгаар тодорхойлох нь төрийн хууль тогтоох, хэрэгжүүлэх, хэрэглэх үйл ажиллагааны бүх түвшинд хүний эрхийн баталгаат орчин хангагдаж, авлигын улмаас эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж зөрчигдсөн иргэн, хуулийн этгээд холбогдох байгууллагад өргөдөл, гомдол гаргаж, учирсан хохирлоо нөхөн төлүүлэхээр шаардах эрх, хууль зүйн боломж бүрдэнэ. Авлига нь нийгмийн шударга ёсны эсрэг чиглэсэн сөрөг үзэгдэл бөгөөд түүний эцсийн хохирогч нь энгийн иргэд байдаг. Иймд авлигын улмаас эрх, ашиг сонирхол хөндөгдөж, зөрчигдсөн иргэдийн шүүх, холбогдох эрх бүхий бусад байгууллагад хандах боломжийг нээлттэй хуульчлан баталгаажуулах нь авлигыг хязгаарлах, хууль зөрчсөн үйлдлийг ил болгох, хуулийн хэрэгжилтийг бодитоор хангахад чухал дэмжлэг болно. Иргэд авлигын эсрэг үйл ажиллагааны үр шимийг хүртэгч идэвхгүй субъект байж болохгүй. Тэд үйл ажиллагааны бүх үйл явцын турш

идэвхитэй хамгаалан дэмжигч байх ёстой. Гагцхүү авлигын шинжтэй үйлдэл бүр нь хүний эрхийн зөрчил болохыг тэдэнд ухааруулан ойлгуулж чадвал авлигын эсрэг шинэчлэлийн хөдөлгөөнд олон нийтийн хүчийг дайчлах боломж бүрдэнэ. Энэ бол авлигын эсрэг үндэсний хууль тогтоомжийг боловсруулахдаа харгалзан үзвэл зохих үндсэн үзэл баримтлалын нэг юм.

- Хүний эрх нь түгээмэл, хуваагдашгүй, өөр хоорондоо харилцан хамаарал бүхий байх бөгөөд хүний эрхийг хүндэтгэх, түүнийг хангаж, хамгаалах нь төр засгийн хүлээх үндсэн үүрэг болохыг олон улсын болон үндэсний хууль тогтоомжоор хуульчлан баталгаажуулсан байдаг. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван есдүгээр зүйлийн 19.1-т “Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна” хэмээн заасан. Нэгэнт авлига нь хүний эрхийн эсрэг чиглэсэн хууль бус үйлдэл учир авлигыг хориглон хязгаарлах, түүний үр дагаврын улмаас хүний эрх зөрчигдөх явдлаас урьдчилан сэргийлж, хууль бус үйлдлийг таслан зогсоох нь Монгол Улсын төрийн үндсэн чиг үүрэг юм. Авлигаас ангид байлгах зорилгоор төр, засгийн газраас бий болгосон хүний эрхийг хамгаалах механизм нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх үр дүнтэй хэрэгсэл болж байна. Иймд Хүний эрхийн бодлогын олон улсын зөвлөлөөс /ICHRP/ 2010 онд эрхлэн гаргасан судалгааны эмхтгэлд “Хүний эрх бол авлигаас урьдчилан сэргийлэх хэрэгсэл” хэмээн тодорхойлжээ. Авлигыг хязгаарлах үр дүнтэй цогц

механизм нь хүний эрх зөрчигдөх явдлаас урьдчилан сэргийлдэг бол хүний эрхийг хамгаалах үр дүнтэй механизм нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх хэрэгсэл болно. Энэ бол авлигыг хязгаарлах болон хүний эрхийг хамгаалах үйл ажиллагааны харилцан шүтэлцээ юм.

- Авлига нь хүний эрхийг шууд /direct/ болон шууд бусаар /indirect/ зөрчигдөхөд хүргэдэг. Хүний эрхийг шууд зөрчсөн авлигын үйлдлийг илрүүлэх, шалгах, хууль зөрчигч этгээдэд хариуцлага хүлээлгэх арга, журам нь хүний эрхийг шууд бусаар зөрчихтэй харьцуулахад харьцангуй хялбар байдаг. Авлигын үйлдлийн улмаас эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж, зөрчигдсөн этгээд өөрт учирсан эдийн болон эдийн бус хохирлыг нөхөн төлүүлэх бүрэн боломжтой. Тухайлбал: Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдах авах тухай хуульд заасан журмын дагуу байгуулагдсан тендерийн үнэлгээний хорооны гишүүн хээл хахуул авсны улмаас тендерийн хорооны шийдвэрийг шударга бусаар гаргасан бол тендерт шударгаар өрсөлдөн ялалт байгуулах боломжтой байсан иргэн, хуулийн этгээдийн эрх зөрчигдөнө. Түүнчлэн хараат бусаар эрх зүйн маргааныг шийдвэрлэх үүрэгтэй шүүгч хээл хахууль авч хэргийг шударга бусаар шийдвэрлэсний үр дагаварт шударга шүүхээр шүүлгэх иргэний Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан эрх зөрчигдөж, гэм буруутай хариуцагч этгээдээс өөрт учирсан хохирлоо нөхөн төлүүлж чадахгүйд хүрнэ. Харин хүний эрхийг шууд бусаар зөрчсөн авлигын улмаас иргэнд учирсан хохирлын асуудлыг шийдвэрлэхэд ихээхэн хүндрэлтэй,

зарим тохиолдолд огт боломжгүй байдаг. Тухайлбал: Нийтийн албан хаагч хорт бодисыг улсын хилээр хууль бусаар нэвтрүүлэх үйл ажиллагаанд оролцож, авлигын эсрэг хуулиар хориглосон үйл ажиллагаа явуулсны улмаас тухай хорт бодисыг үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагаанд ашиглаж байгаль орчин, хүний эрүүл мэндэд хортой, сөрөг нөлөө учруулах, эсхүл сонгуулийн үр дүнг будилаантуулсаны улмаас сонгогчдын эсэргүүцлийн жагсаал, цуглаан болж, энэ нь эцэстээ сөргөлдөөний хүнд хэлбэрт шилжиж хүний амь нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгөд хохирол учирч болно. Дээрх тохиолдолд авлига нь хүний эрхийн шууд зөрчлийг бий болгоогүй хэдий ч хүний эрхийг зөрчих нөхцөл байдлыг дамжмал, үүсмэл байдлаар бий болгож байна. Шууд бус хүний эрхийн зөрчил нь хүний ахуй амьдралд аажим аажимаар шууд бусаар нөлөөлөхийн зэрэгцээ хамрах хүрээ нь маш өргөн байдаг онцлогтой. Дэлхийн улс орнуудад авлигын улмаас шууд бусаар зөрчигдсөн хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, учирсан хохирлыг хэрхэн арилгах асуудал нь үр дүнтэй зохицуулалт шаардаж байна.

- Авлига нь хүний эрхийн бодит хэрэгжилтэд шууд болон шууд бусаар нөлөөлж байна. Иргэний болон улс төрийн эрх, эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрх, байгаль орчны болон иргэдийн хөгжих эрхийг авлигын нөлөөллөөс хамгаалж, хүн бүр адил тэгш эрхтэй байж, ялгаварлан гадуурхлаас ангид байх зарчим, үзэл санааг бодитоор хэрэгжүүлэх асуудал улс орнууд, иргэний нийгмийн байгууллагын хамтын хүчин чармайлтыг шаардаж байна. Иргэний болон улс төрийн эрхийн үзэл санааны дагуу хүн бүр хууль, шүүхийн

өмнө эрх тэгш байх, шударга шүүхээр шүүлгэх, үр дүнтэй эрхийн хамгаалалт эдлэх, улс төрийн үйл ажиллагаанд чөлөөтэй оролцох эрхтэй. Хүн бүр хувь хүн болохын хувьд индивидуал байж, бусдаас хамааралгүйгээр аж төрөх эрхтэй. Ой ширэнгэд хамгийн хүчтэй нь бусдыгаа захирах давуу хүчний хууль үйлчлэх бол хүний нийгэмд нийгмийн гэрээ, эрх зүйт ёс үйлчлэх ёстой. Хүний нийгэмд эрх мэдлийн төвлөрөл авлигыг нөхцөлдүүлдэг нь нэгэнт нотлогдсон учир эрх мэдлийн зүй бус төвлөрлийг сааруулж, хяналт, хариуцлагын үр дүнтэй тогтолцоог бий болгоход иргэний болон улс төрийн эрхийн бодит хэрэгжилт ихээхэн нөлөөтэй. Ялангуяа иргэдийн үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, мэдээлэл хайх, олж авах болон эвлэлдэн нэгдэх эрх нь авлигын эсрэг үр дүнтэй хэрэгсэлд тооцогддог. Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын 2 дугаар зүйлд “Энэхүү пактад оролцогч улс бүр дангаараа болон олон улсын тусламж, хамтын ажиллагаагаар, тухайлбал эдийн засаг, техникийн салбарт, энэхүү Пактаар хүлээн зөвшөөрсөн эрхийг бүрэн хэрэгжүүлэхийг дэвшилттэйгэр хангахын тулд хууль тогтоомжийн арга хэмжээг оролцуулан, зохистой арга хэмжээг байгаа бүх боломжийнхоо хэрээр авах үүрэгтэй” байхаар заасан. Авлига нийгэмд хүрээгээ тэлэх тусам нийгмийн суурь үйлчилгээ болох боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн халамж, тусламж, дэмжлэгийг иргэд хүртэх боломж, нөхцөл шударга бусаар хязгаарлагдаж, эрүүл хүнс, шаардлага хангасан орон байраар хангагдах, хөдөлмөрлөх, хөдөлмөрлөх орчин нөхцлөөр хангагдах иргэний эрхийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй

болдог. Авлигын улмаас ихэвчлэн нийгмийн эмзэг давхаргад хамаарах иргэдийн эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрх зөрчигддэг нь судалгаагаар нотлогдсон. Иргэний болон улс төрийн эрх, эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрх зэрэг Үндсэн хууль болон олон улсын гэрээ, конвенцоор хамгаалагдсан иргэний эрхийг бодитоор хэрэгжүүлэх зорилгоор “авлигаас ангид нийгэмд амьдрах эрх” гэсэн хүний эрхийн шинэ төрөл үүсэн бий болохыг ч үгүйсгэхгүй. Авлигын талаарх олон улсын 11 дэх удаагийн бага хурлаас өргөн хүрээг хамарсан авлига нь хүн төрөлхтний эсрэг гэмт хэрэг болохыг зэрэгцээ авлигаас ангид нийгэмд амьдрах эрх нь хүний үндсэн эрх болохыг тунхагласан байна. Авлигаас ангид нийгэмд амьдрах хүний эрхийн үзэл санаа нь нэрт философч Жон Локкын жам ёсны эрх зүйн үзэл санаанаас үүдэлтэй бөгөөд авлигын эсрэг эрх зүйн зохицуулалтын механизмыг бий болгоход чухал нөлөө үзүүлнэ хэмээн судлаачид дүгнэж байна.

Дээрх бүгдийг нэгтгэн дүгнэхэд авлига нь хүний эрхийн баталгаат орчныг алдагдуулж, шударга ёсны тогтолцоонд үлэмж хохирл учруулдаг эрх зүйт төрийн үйл ажиллагаанд харш нийгмийн үзэгдэл бөгөөд авлига болон хүний эрхийн хоорондын харилцан хамаарлыг нарийвчлан судлах нь авлигын эсрэг үр дүнтэй механизмыг бий болгоход чухал нөлөөтэй хэмээн үзэж байна. Авлигыг хязгаарлах үр дүнтэй цогц механизм нь хүний эрх зөрчигдөх явдлаас урьдчилан сэргийлдэг бол хүний эрхийг хамгаалах үр дүнтэй механизм нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх хэрэгсэл болно. Авлигыг хүний эрх, эрх чөлөөний эсрэг чиглэсэн эрх зүйн зөрчил хэмээн тодорхойлох нь хүний эрхийг хамгаалах олон улсын болон



үндэсний цогц механизмаар авлигын эсрэг бүрэн, тууштай тэмцэх боломж бүрдэнэ хэмээн сүүлийн үед судлаачид үзэх боллоо. Дээрх шинэ үзэл хандлагатай холбоотойгоор авлигаас ангид нийгэмд амьдрах нь хүний үндсэн эрх гэсэн хүний эрхийн шинэ төрөл үүсэн бий болж байна. Энэ бүхний үр дүнд жирийн иргэд, олон нийт болон хүний эрхийн салбар бүрт үйл ажиллагаа явуулж байгаа иргэний нийгмийн байгууллагууд, улс үндэстний төрийн байгууллага, засгийн газар

хоорондын олон улсын байгууллагын зорилго, үйл ажиллагааг авлигын эсрэг нэгтгэн чиглүүлж шударга ёсны нэгдсэн сүлжээг өргөн хүрээнд үүсгэх боломж нөхцөл бүрдэнэ хэмээн үзэж байна.



## ЭРЭН СУРВАЛЖЛАХ СЭТГҮҮЛ ЗҮЙН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

Сэтгүүл зүйн ухааны доктор, Энх орчлон дээд сургуулийн захирал Ч.Базар

Илтгэлээ Монголын Хэвлэлийн Хүрээлэнгээс хийж оны босгон дээр олон нийтэд танилцуулсан, ёстой нөгөө будаг нь ханхалж байгаа “Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн мониторинг” шинэ судалгааны дүгнэлтэд өгүүлсэн “Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн 74 хувь нь улс төрийн хамааралтай байгаа нь мэдээлэл авах иргэдийн эрх чөлөөг хязгаарлаад зогсохгүй, мэдээллийг мушгин гуйвуулах үүд хаалгыг нээж байна” гэсэн өгүүлбэрээр эхлэе. Эндээс та бүхэн Монголын хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл улс төрийн хамааралтай байна гэдэг дээр онцолж анхаарна уу! Улс төрийн хамааралтай хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, түүний редакци, тэнд ажиллаж байгаа сэтгүүлчдэд “Эрэн сурвалжлах хүсэл эрмэлзэл бий юу?” гэдэг асуултыг та бүхэнд тавья!

Хөгжиж буй болон ардчиллыг шинээр хөгжүүлж буй орны сэтгүүлчид хөгжилтэй, ардчилсан орны сэтгүүлчдээс илүү их бэрхшээлийг туулж, үнэний төлөө, худал хуурмагийг илчлэх замдаа маш их бэрх сорилтуудыг туулдаг гэдэг. Энэ нь сэтгүүлчдийн мэдээлэл авах эрхийг нь хуулиар баталгаажуулаагүй, мэдээллийн нууц эх сурвалжийг нь хуулиар хамгаалаагүй, гүтгэлэг, доромжлолын хэргээр сэтгүүлчдийг ялладаг, хууль хяналтын байгууллага нь хараат зэрэг байдлаар илэрч байна. Энэ байдал Азийн ардчиллын жишиг улс хэмээгддэг Монгол Улсад амь бөхтэй хэвээр байна. Хуулийн

дарангуйлал нь эцэстээ сэтгүүлчдэд хамгийн харгис гэгддэг сэтгүүлчийн өөрийн цензурыг өөрийн эрхгүй бий болгодог. Айж хулчийж, сэтгэл санааны дарамтад байгаа сэтгүүлч хүнд “Албан тушаалтны нуугдмал, далд байгаа хууль бус асуудлын араас сурвалжилж олон нийтэд ил тод болгох” хүсэл эрмэлзэл төрөхгүй нь мэдээж. Уг нь сэтгүүлч хүнд байдаг цорын ганц гэж хэлж болох хүсэл зориг бол “үнэний хойноос хөөцөлдөх” билээ.

“Эрэн сурвалжлах сэтгүүлзүй бол гэмт хэрэг, авлигыг илрүүлэхээс ч илүү зүйл гэж” гэж Олон улсын сэтгүүлчдийн төв үздэг. Аливаа тогтолцоо хэрхэн ажиллаж, ямар үед нурдаг, эсвэл хуулиас гадуурх үйл явдал хэрхэн болж өнгөрснийг дэлгэн харуулж чаддаг эрэн сурвалжлахын утга учир, эрэн сурвалжлагчийн хүч чадал оршдог учраас тэр. Эрэн сурвалжлага бол хууль, шүүх, цагдаагийн газраас нууцаар олж авсан, нэг этгээдээс нөгөө этгээдийн тухай авсан зэрэг мэдээлэл бус бие даасан буюу сэтгүүлч өөрийн судалгаанд суурилсан, тогтолцооны шинжтэй асуудлын хэв маягийг нотлох баримт дээр түшиглэн илчилдэг сэтгүүлзүй юм. Тухайлбал, Монгол Улсад авлига үнэхээр тогтолцооны шинжтэй болсон нийгмийн хорт үзэгдэл юм бол энэхүү тогтолцоо яаж ажиллаж байна гэдгийг илрүүлэх, илрүүлснээр тогтолцооных нь хэмжээнд засах, өөрчлөх хүртэлх төр, засаг, олон нийтийн анхааралд аваачдаг,

үр дүнг нь үздэг сэтгүүлчийн нөр их ажил юм. Нэг жишээг би дандаа хэлэх дуртай. Тэр нь Америкийн Нэгдсэн Улсын Бостоны хэсэг сэтгүүлчид баар цэнгээний газруудыг тойрсон авлига их байдаг тухай их сонссон ч баримтаар нотолж чадахгүй байв. Тэгээд сэтгүүлчид баарны үйлчлэгч, зөөгч зэрэг тэнд ажилладаг бүх хүнийг орлон ажиллаж, энэ хугацаанд хяналт шалгалтынхан хэрхэн тэднийг дарамтлан сүрдүүлж авлига, хахууль авдаг байсныг илчилжээ. Илчилсний үр дүн нь хяналт шалгалтын тогтолцоон дахь авлигын хэргийг илрүүлж, нотолж, улмаар тэднийг хариуцлагажуулж, сахилгажуулсанд байна. Харин сэтгүүлчид өөрсдөө мэдээллийг ёс зүйгээ зөрчиж авсан гэдгээ хүлээн зөвшөөрч Пулитцерийн шагналаасаа хүртэл татгалзсан гэдэг. Энэ мэт олон жишээг бид Олон улсын эрэн сурвалжлах сэтгүүлчдийн төвүүдийн сайт, нийтэлсэн номноос харж болно. Харин Монгол Улсын эрэн сурвалжлагчдын илчилсэн, илрүүлсэн авлигын хэрэг бүхий эрэн сурвалжлага, жишээ гэхээр бид мухардал бас эргэлзээнд ордог.

“Авлига гэж эрх бүхий этгээд хээл хахууль авах, хувьдаа материаллаг болон бусад ашиг хонжоо олох зорилгоор албан тушаалын байдал, боломжоо ашиглах, ийнхүү ашиглуулахаар түүнд шан харамж буюу хөнгөлөлт, давуу талыг хувь хүн хуулийн этгээдүүдээс олгох явдлыг ойлгоно” гэж, мөн “Авлига нь ах дүүсэрхэх, эрх мэдлээ ашиглах, хөрөнгө шамшигдуулах, завших, нөлөөгөө ашиглах, байгууллагын дотоод мэдээлэл ашиглах зэрэг нь авлигын цогц үйлдэл” гэж, түүнчлэн “Авлига гэж төрийн эрх мэдлийг хувийн ашиг сонирхлын үүднээс урвуулан зүй бусаар ашиглах үйлдэл” гэх зэргээр үзэх юм бол манайх шиг эрх зүйн хувьд хамгаалалтгүй, хэвлэл мэдээлийн хэрэгсэл улс төрөөс хараат, редакцийн

хувьд хараат, сэтгүүлчийн өөрийн цензур, хууль хяналтын байгууллага нь хараат, шударга бус оронд эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйн бүтээлээр авлигыг илрүүлнэ гэдэг ардчиллын өнгөрсөн 25 жилд ч, өнөөдөр ч байхгүй зүйл юм. Гэтэл асуудал улам л даамжирч олон судалгааны дүгнэлт “Дээд албан тушаалтны дунд авлигын түвшин өндөр байна” гэх боллоо.

### **Авлигын хор уршиг нь:**

- Авлигын хэмжээ хэдий чинээ их байна ДНБ-ний хувьд улсын төсвөөс оруулах хөрөнгийн хэмжээ төдий чинээ их байдаг.
- Авлигад хамгийн их идэгдсэн орнууд удирдлага, үйлчилгээний ажилд харьцангуй бага зардал гаргаж, үүнийг дагаад чанар муутай дэд бүтэцтэй байдаг.
- Авлигад амташсан түшмэд, төр баригчид хөрөнгийн багтаамжтай төслийг шүүрэн авч, төрийн хөрөнгө оруулалтыг хувийнхаас дээгүүр тавьдаг.
- Авлигад амташсан түшмэд, төр баригчид эдийн засгийн хөгжилд нэмэр багатай том том төслийг дэмждэг.
- Улсын төсвөөр дамжин нийгэмд зарцуулагдах мөнгө хөрөнгийг авлигач түшмэд хувьдаа өвөртөлчихдөг гээд өч төчнөөн сөрөг үр дагаврыг хэлж болно.

Үүний цаана энэхүү хор уршигт зүйлийн эсрэг тэмцэж, эрүүл саруул нийгмийн хөгжилд хувь нэмрээ оруулах, энгийнээр хэлэхэд, “ганц ч болов авлигын хэрэг эрэн сурвалжилж, үнэний дуу хоолой болох юмсан” гэсэн шударга үнэний дөл сэтгүүлч хүний цээжний гүнд асч л байгаа. Харин сэтгүүлчид бид /би ч үүнд орно, яагаад гэвэл би сэтгүүлч мэргэжилтэй хүн/ дотоод, гадаад саад тотгороо давж чадахгүй байна. Дотоод саад тотгор нь бид хүчээ нэгтгэж чадахгүй, тал талд ажиллаж байна. Дээр нь эрэн сурвалжлах

арга технологио сайн эзэмшиж чадахгүй байна. Бас өөрийн цензуртаа баригдаж байна. Эзний хүсэл зориг сул, редакцийн хараат байдал чанга байна. Олон улсын сайн туршлага эрэн сурвалжлах хүсэлтэй сэтгүүлчид хүчээ нэгтгэж төв, клуб, холбоо зэрэгт төвлөрч ажилласан цагт амжилтанд хүрдэг.

Гадаад саад бэрхшээл мэдээж нөгөө хуулийн зохицуулалт, эрх зүйн таатай орчин. Хуулийг улс төрчид баталдаг. Уг нь улс төрчдийг сахилга баттай байлгаж чаддаг хүч нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл. Гэхдээ хараат бус, чөлөөт хэвлэл мэдээлэл. Гэтэл илтгэлийн эхэнд дурьдсан МХХ-ийн хийсэн “Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн мониторинг” судалгаанд “Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн 74 хувь нь улс төрийн хамааралтай, 89 хувь эзэмшлийн бүтэц, удирдах бүрэлдэхүүнийхээ талаарх мэдээллийг ил тод болгодоггүй”, дахин давтан хэлэхэд ХМХ улс төрөөс хамааралтай байхад дахин олон жил хуулийн зохистой, таатай орчны тухай мөрөөдсөөр л байх болно. Үүний гол хохирогч нь үнэн бодит мэдээлэл олж авах, түгээх, үзэл бодлоо илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэж тэмцэх эрх чөлөөгөө хязгаарлуулсан иргэд, олон түмэн гэдэгт л хор уршиг нь оршиж байна.

Илтгэлээ арай өөдрөгөөр төгсгөө. Мэдээлэл олоход хэцүү, олоод нотлоод бичсэн ч сэтгүүлчээ хамгаалж чадах эрх зүйн орчин бүрдээгүй, хууль хяналтын байгууллага нь шударга бус, зарим талаар хараат, эрх мэдэлтнүүд нь авлигатай тэмцэх улс төрийн хүсэл зориггүй ийм тогтолцоонд сэтгүүлчид авлигыг хэргийг эрэн сурвалжлах вэ гэдэг бодлоосоо сэтгүүлчид маань бага багаар ч гэсэн ангижирч байгаа гэдэгт итгэж байна. Үүний тод илрэл нь эрэн сурвалжлах хүсэлтэй сэтгүүлчид, энэ сэтгүүл зүйг хөгжүүлэх зорилготой хэвлэл мэдээллийн зарим эзэд уулзаж хэлэлцээд хүчээ нэгтгэж эрэн сурвалжлах сэтгүүлзүйн клуб, эсвэл төв байгуулья гэсэн шийдэлд хүрсэн байна. Энэ шийдэлд судлаачийн хувьд баяр хүргэе, амжилт хүсье! Хүчээ нэгтгэх нь эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйн хөгжлийн хүчтэй, зөв эхлэл байх болно. Олон жил ярьж байгаа гадаад, дотоод орчны бэрхшээл, саадыг арилгахад ч том нөлөө үзүүлэх болно.



## ЦАХИМ ҮЙЛЧИЛГЭЭГ ХӨГЖҮҮЛЭХ НЬ

ХХМТГ-ын Мэдээллийн технологийн бодлого,  
зохицуулалтын хэлтсийн гарга Л.Билэгдэмбэрэл

Монгол Улсын Засгийн газраас цахим засаг, мэдээлэл, харилцаа холбооны хөгжилд онцгой ач холбогдол өгч энэ салбар нь төрийн үйл ажиллагаа, үйлчилгээний хүртээмж, үр ашигийг дээшлүүлэх, авлигыг бууруулах гол хөшүүрэг, төрийн байгууллагуудын инновацийн чухал хүчин зүйл гэж тодорхойлж ирсэн. Төр нь мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийг ашигласнаар засаглал, эдийн засаг, нийгмийн үйлчилгээний салбарын бүтээмж, үр ашигийг дээшлүүлж эдгээр салбарын хөгжилд чухал хувь нэмэр оруулаад зогсохгүй эдийн засгийн шинэ сектор буюу тоон эдийн засаг бүрдэн бий болох, шинэ төрлийн олон талт үйлчилгээ, зах зээл бий болно гэж үзэж байна.

АНУ-ийн Сафолкийн их сургуулийн професоруудын судалсан “Цахим засаглал ба авлига хоорондын харилцан уялдаа” сэдэвт судалгаа нь авлигыг бууруулах цахим засгийн боломжинд гол анхаарлаа хандуулсан бөгөөд судалгааны үр дүнд цахим засаглалд МХХТ-ийн хэрэглээг нэмэгдүүлэхэд авлига буурах хандлагатай гэж дүгнэсэн байна.

Олон улсад төрийн үйлчилгээг цахимжуулах замаар иргэдэд төрийн үйлчилгээг цахим хэлбэрээр хүртэх боломжоор хангах, хөндлөнгийн хяналт бүхий програм хангамжийн үйл ажиллагааг нэвтрүүлэн төрийн албан тушаалтны үзэмжээр шийдвэр гаргах

явдлыг өөрчлөх, төрийн нээлттэй өгөгдлийг ашиглан аппликешн бий болгох зорилгын үүднээс машинд уншигдах хэлбэрээр, чөлөөтэй хандах боломжоор хангах, төрийн үйлчилгээний талаарх иргэдийн санал гомдлыг хүлээн авч Засгийн газарт уламжлах онлайн платформ болон авлига, хээл хахуулийн талаар мэдэгдэх вэб эсвэл Mobile платформ ажиллуулах зэргээр албан тушаалтнууд авлига, хээл хахууль олж авах орон зайг багасгадаг байна.

Засгийн газрын зүгээс төрийн цахим үйлчилгээ бий болгох тодорхой бодлого, стратеги төлөвлөн боловсруулж хэрэгжүүлэх арга хэмжээг тасралтгүй зохион байгуулж ирлээ. Тухайлбал, Мэдээлэл, холбооны технологийг 2010 он хүртэл хөгжүүлэх үзэл баримтлал (1999), Мэдээлэл, холбооны технологийг дунд хугацаанд хөгжүүлэх стратеги, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө (2002-2006), Цахим монгол хөтөлбөр (2006-2012), Монгол Улсад бүртгэл мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоог бий болгох үндэсний хөтөлбөр (2008-2012), Цахим засаг үндэсний хөтөлбөр (2011-2016), Мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангах үндэсний хөтөлбөр (2010-2015) зэрэг бодлогын баримт бичгүүдэд харилцаа холбооны салбар, мэдээллийн технологи, түүний дотор цахим засгийг хөгжүүлэх бодлого, стратеги, үйл ажиллагааны зорилго, зорилт, хэрэгжүүлэх арга хэмжээг тусган хэрэгжүүлж ирсэн.

Монгол Улсын Засгийн газар Цахим засаг үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд 2011-2015 онд Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газраас нийт 102 тэрбум төгрөгийн хөрөнгө зарцуулж нийт 19 багц төсөл, хөтөлбөрийг санхүүжүүлжээ. Тухайлбал, цахим засгийн цөм төслүүд болох иргэдэд үйлчлэх нэг цэгийн үйлчилгээний 11-11 төв, төрийн төвлөрсөн үйлчилгээний [www.ezasag.mn](http://www.ezasag.mn) портал сайт, нийтийн түлхүүрийн дэд бүтцийг бүрдүүлэх, төрийн мэдээллийн сүлжээ, төрийн нэгдсэн мэдээллийн сан бүрдүүлэх зэрэг арга хэмжээнд нийт 70 орчим тэрбум төгрөг зарцуулсан байна.

Цахим засгийн хөгжил, тодорхой төсөл, хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн үр дүн, гүйцэтгэл нь Засгийн газрын дээд түвшин дэх манлайлал, харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн ач холбогдлыг хэрхэн ухамсарласнаас ихээхэн хамаарч ирсэнийг манай улсын өнгөрсөн үеийн туршлага харуулдаг. Цахим засаг, мэдээллийн технологийн хэрэглээг дэмжих чиглэлээр Ерөнхий сайд, төрийн байгууллагын манлайлын тод жишээ болж амжилттай хэрэгжсэн төслүүд нэлээдгүй олон байдаг. Тухайлбал, интернэт, мэдээллийн технологи, цахим хэрэглээний эрэлтийг дэмжих, тоон хуваагдлыг бууруулах зорилготойгоор “Нэг төгрөгний интернэт”, “Өрх бүр компьютер”, “Хүүхэд бүрт компьютер” (OLPC) төслүүдийг хэрэгжүүлж цахим засгийн эрэлт, хэрэглээ бий болоход чухал түлхэц өгсөн санаачилга төдийгүй Монгол Улсын нэр хүнд олон улсын түвшинд дээшлэхэд нөлөөлсөн алхам болсон байдаг. Түүнчлэн, эрэлтийг дэмжсэн эдгээр арга хэмжээнүүдийн зэрэгцээ төрийн нэгдмэл ой санамжийг бүрдүүлэх чиглэлээр судалгаанд суурилсан шат дараатай төсөл, хөтөлбөрүүд хэрэгжүүлж төрийн өгөгдөл, мэдээллийн нэгдсэн

төвийг (Үндэсний дата төв УТҮГ, 2007 он) амжилттай байгуулсан. Энэхүү төв байгуулагдсанаар цахим засгийн мэдээллийн дэд бүтэц, өгөгдөл мэдээллийн нэгдмэл байдал бүрдэх, нэгдсэн тогтолцоог хэрэгжүүлэх чухал алхам болсон болно.

Манай улсын төрийн цахим үйлчилгээг хөгжүүлсэн туршлага, сургамжаас авч үзэхэд төслийн үр дүн, гүйцэтгэлийн түвшин харилцан адилгүй дур зураг харагддаг бөгөөд энэ нь эдийн засаг, улс төр, нийгмийн гэсэн олон талт хүчин зүйл, төр засгийн гаргасан шийдвэрээс ихээхэн хамаарч байсан.

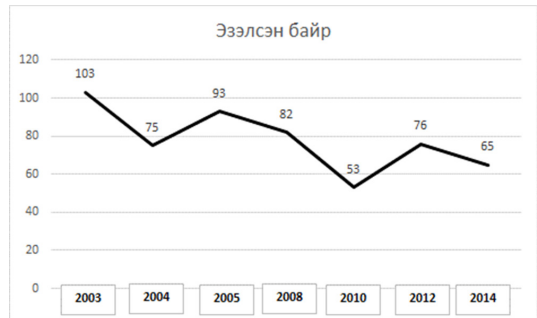
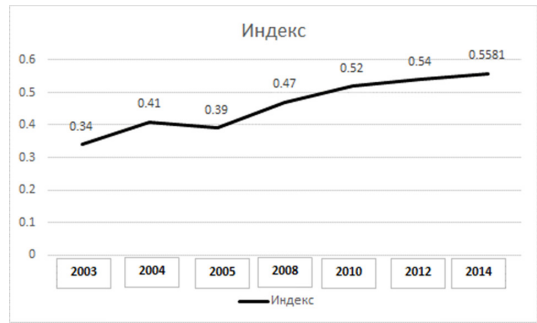
Төр засгаас төрийн цахим хэрэглээ, төрийн мэдээллийн дэд бүтэц, мэдээллийн сангийн бүрдүүлэлт, зохицуулалтыг боловсронгуй болгох дээрх шат дараатай арга хэмжээг хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ цахим засгийн үйлчилгээ, иргэдтэй харилцах сувгийг нэмэгдүүлэх зорилт тавьж зохих төсөл, арга хэмжээг хэрэгжүүлж ирсэн. Энэхүү зорилтыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн томоохон арга хэмжээнд Төрийн үйлчилгээний цахим машин (ТҮЦ), Иргэдийн санал хүлээн авах “ТӨВ”, [www.egov.mn](http://www.egov.mn) төслүүдийг дурдаж болно.

ТҮЦ машин төслийг 2013 онд эхлүүлж УБ хот болон орон нутагт 108 машин суурилуулсанаас хойш төрийн 3 байгууллагын нийт 16 үйлчилгээг 2015 оны байдлаар 1 сая гаруй иргэн авсан ба иргэд, хөдөлмөрчдийн ая тухыг хангасан, тэдний сайшаалыг хүртсэн үйлчилгээ болоод байна. Иргэдийн санал хүлээн авах “11 11 ТӨВ” нь бүрэн автоматжсан системийн тусламжтай иргэдээс ирэх санал хүсэлт, шүүмжлэл, гомдол, талархалыг 10 сувгаар авч холбогдох байгууллагад шилжүүлэн түүний хяналт, хэрэгжилтэнд үнэлэлт дүгнэлт өгч байгаа ба төрийн үйлчилгээний бүтээмж, үр ашигийг нэмэгдүүлэх, иргэдийн сэтгэл

ханамжийг дээшлүүлэх, төр засагт дуу хоолойгоо хүргэх үр ашигтай төсөл болсон болно. Төрийн нэгдсэн үйлчилгээний [www.egov.mn](http://www.egov.mn) портал төсөл нь төрийн нэг цэгийн үйлчилгээний онлайн сайт бөгөөд одоогоор төрийн 4 байгууллагын 25 үйлчилгээг онлайн хэлбэрээр иргэдэд хүргэх боломжийг олгож байна. Түүнчлэн, тус сайтыг цаашид өргөжүүлж 167 үйлчилгээг нэвтрүүлэх арга хэмжээг хувийн хэвшлийн тусламжтай концессийн хэлбэрээр хэрэгжүүлэхээр Засгийн газраас 2016 онд шийдвэрлэсэн болно. Мөн энэ сацуу нийслэлийн төр, захиргааны байгууллагуудын үйлчилгээг нэгдсэн хэлбэрээр нэг цэгээс иргэдэд олгох боломжийг олгосон төрийн үйлчилгээний нэгдсэн төв (ТҮНТ) төслийг 2016 оны 4 дүгээр сараас эхлэн амжилттай хэрэгжүүлж иргэдийн сайшаалыг хүлээгээд байна.

Цахим засгийг хөгжүүлэх дээрх бодлого, стратеги, төсөл, хөтөлбөр, арга хэмжээний үр дүнд Монгол Улсад цахим засаг хөгжих үндсэн суурь нөхцөл бүрдэж, төслийн үр дүнг иргэд, байгууллагууд хүртэж эхэлсэний дээр нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд эерэг үр дагавар, нөлөө үзүүлж байна.

Салбарын хөгжлийн ололт, хэрэгжүүлсэн бодлого, арга хэмжээний үр дүнд Монгол Улсын цахим засгийн хөгжилд ахиц дэвшил гарсаар ирсэнийг олон улсын судалгааны байгууллагуудаас гаргасан тайлан илтгэлд дурдсан байдаг (Зураг 1). Энэ бүхний үр дүнд Монгол Улсын цахим засгийн хөгжилд ахиц дэвшил гарч олон улсын түвшинд эзлэх байр урагшилж ирсэн.



Зураг 1: (UN E-Government development indexes rankings)

Гэвч төрийн цахим үйлчилгээг хөгжүүлэхэд чиглэсэн төр, засгийн бодлогыг хэрэгжүүлэх явц нь төрийн байгууллагуудад оршиж буй доголдол, дутагдал, удирдах албан тушаалтнуудын хүсэл зориг зэрэг субъектив хүчин зүйлээс хамаарах, тодорхой хэмжээний саад бэрхшээлтэй тулгарч байсан болно.

Өөрөөр хэлбэл, төр засгийн бодлого, стратегийг хэрэгжүүлэх дээрх хугацаанд цахим засгийг амжилттай хөгжүүлэх, цаашдын тогтвортой байдлыг хангахад төрийн байгууллагуудын ажлын уялдаа, хамтран ажиллах чадамж, чадавхи, төрийн байгууллагуудын залгамж чанар, төрийн байгууллагын удирдлага, шийдвэр гаргах түвшний албан хаагчдын хүсэл, эрмэлзлэл, төрийн байгууллагуудын тухайн асуудал хариуцсан ажилтны тогтвор сууршилтай ажиллах зэрэг хүчин зүйлүүдээс ихээхэн хамааралтай байгаа нь нууц биш юм. Энэ нь, тухайлбал, Цахим засаг үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжүүлэх,

явцад уг хөтөлбөрийн холбогдох төсөл, хөтөлбөрт тэргүүлэх үүрэгтэй оролцох ёстой байгууллагууд чиг үүрэгтээ хойрго хандах, асуудлын ач холбогдлыг дутуу ойлгох, идэвхи санаачилга гаргахгүй байх зэрэг сөрөг хандлагуудтай холбоотой байсан.

Монгол Улсын хөгжлийн өнөөгийн түвшин, эдийн засгийн өнөөгийн байдлаас үл хамааран мэдээлэл, харилцаа холбооны технологи, интернэтийн салбарт гарч буй ололт, амжилт, хөгжил дэвшил нь нийгмийн харилцаанд шинэ, дэвшилтэт өөрчлөлт бий болох боломжийг бүрдүүлж байна. Энэ нь төрөөс иргэн, байгууллагуудтай харилцах харилцааны шинэ соёл бүрэлдэн тогтох нөхцөл боломжийг нээж өгч байгаа ба иргэдийн зүгээс илүү үр өгөөжтэй, харилцаа, үйлчилгээний шинэлэг хэлбэрийг эрэлхийлж байгаа нь цахим засгийн хөгжлийг түргэтгэх, энэ чиглэлд онцгой анхаарахыг шаардаж байна.

Монгол Улсын Засгийн Газар хэдийгээр цахим засгийг хөгжүүлэхэд ихээхэн анхаарч, хүчин чармайлт гаргаж байгаа ч энэ салбарт шийдэгдээгүй, цаашдын шийдлээ хүлээсэн олон асуудал оршсоор байна. Тухайлбал, эн тэргүүнд шийдвэрлэх ёстой асуудалд төрийн байгууллагын албан тушаалтнаас хамааралтай асуудлыг шийдвэрлэх, төрийн албан хаагчдын тогтвортой ажиллах нөхцөл боломжийг бүрдүүлэх, төрийн мэдээллийн технологийн хүний нөөцийн чадавхийг бүрдүүлэх, зардлын менежментийг оновчтой болгох, төрийн үйл ажиллагааг дэмжих мэдээллийн технологийн аутсорсинг хөгжүүлэх, мэдээллийн технологийн хөтөлбөр төслийн давхардал, үр ашиг муутай хөрөнгө оруулалтыг бууруулах, цахим үйлчилгээг хэрхэн хэрэглэх талаар сургалт явуулах, олон нийтэд мэдээлэх, өгөгдлийн нэг эх үүсвэрийг асуудлыг цэгцлэх, цахим засгийн удирдлагын нэгдсэн тогтоцлоо бүрдүүлэх зэрэг асуудлуудыг дурдаж болохоор байна.





## УЛС ТӨРИЙН НАМЫН САНХҮҮЖИЛТ: ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА БА МОНГОЛ ДАХЬ ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ

СЭЗИС-ийн Хүмүүнлэгийн ухааны тэнхимийн багш,  
доктор (Ph.D) Б.Эргэнэдалай

### Товч хураангуй

Монгол Улс нийгэм, улс төрийн ардчилсан тогтолцоонд шилжээд 26 жил болоход улс төрчдийн зүгээс, намуудын зүгээс ардчиллын наад захын зарчмуудыг хэрэгжүүлэхгүй, өөрсдөө л сонгогдож байвал сонгуулийг будлиантуулах, хууль бус арга хэрэглэх, өөрт ашигтай бизнесийн тендерийг авах, иргэдийн эрх ашгийг зөрчих, ядуурал, ажилгүйдлийг нэмэгдүүлэх, авлига хээл хахуульд автах зэрэг нийгэмд үүсээд байгаа маш олон сөрөг үр дагавруудыг үүсгэж байгааг дурьдаж болно. Мөн Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд “Төрийн удирдлагын чадавх сул, шударга бус байдал, авлига газар авсан нь үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлж байна” гэж заасан нь өндөр түвшний авлигын үзүүлэх хор нөлөө үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлж байна гэсэн үг юм. Дэлхийн банкны судалгаагаар 1 жилд ойролцоогоор 1 триллион ам.доллартай тэнцэх хэмжээний мөнгө авлига, хээл хахуульд зарцуулагдаж байна<sup>1</sup>. Энэ мөнгө нь 240 сая гаруй хүн амтай буурай хөгжилтэй 12 орны жилийн ДНБ-тэй тэнцэх хэмжээний мөнгө юм<sup>2</sup>. Хөгжиж буй улс орнуудад 2007 оны байдлаар

авлига, хээл хахуульд жилд ойролцоогоор 20-40 тэрбум ам.доллартай тэнцэх мөнгө зарцуулагддаг<sup>3</sup> гэж Дэлхийн банкны “Хулгайлагдсан мөнгийг олж авах нь”<sup>4</sup> судалгааны гарын авлагад дурдсан бөгөөд энэ их мөнгө тухайн орны улс төрчидтэй холбоотойгоор зарцуулагддаг байж болох юм.

Улс төрийн намууд сонгуульд амжилт гаргахын тулд эх үүсвэр, орлого зарлага нь тодорхойгүй асар их хэмжээний хөрөнгө, мөнгийг сонгууль бүрт зарцуулах болсон. Харин намуудын энэхүү нууц санхүүжилтийн цаана дээр дурьдсанаас ч олон сөрөг үр дагаврууд байгаа, эдгээрийг арилгаж, хяналтыг бий болгох, ардчиллыг бэхжүүлэхийн тулд ард иргэд, төрийн болон төрийн бус байгууллагууд, судлаачид анхаарал хандуулах цаг хэдийнэ болсон байна.

Түлхүүр үгс: Ардчиллын чанар, үндэсний аюулгүй байдал, өндөр түвшний авлига, улс төрийн намын санхүүжилт, сонгуулийн санхүүжилт, улс төр ба бизнес эрхлэгчдийн хамаарал, хяналт, хариуцлага

### Угиртгал

Улс төр, мөнгөний хэт хамаарлыг багасгах, тэдгээрийг тусгаарлах улс төрийн намын санхүүжилтийн эрх зүйн

1 World Bank, “The Costs of Corruption,” (April 8, 2004) quoting Daniel Kaufmann, Director for Governance, World Bank Institute. <http://go.worldbank.org/LJA29GHA80>

2 World Bank, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). “Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan”. Washington, DC, 2007. p. 9

3 World Bank, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan. Washington, DC, 2007

4 World Bank, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Stolen Asset Recovery Initiative (StAR). Left out of the Bargain. Settlements in Foreign Bribery Cases and Implications for Asset Recovery. Washington, DC, 2014. p.7

зохицуулалтыг дэлхийн улс орнуудад чухалчилсаар ирсэн. Монгол Улсын Үндсэн хуульд “Монгол улсын иргэн төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхтэй” гэж заасан хэдий ч сүүлийн хэдэн удаагийн Улсын Их Хурлын, Ерөнхийлөгчийн, Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын, Аймаг, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулиудад улс төрийн нам, нэр дэвшигчдийн зарцуулж буй зардлын хэмжээ асар хурдацтайгаар өсөн нэмэгдэж байгаатай холбоотойгоор зөвхөн мөнгөтэй, бизнесийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг хүмүүс засгийн эрхэнд гарах хандлагаас болоод дээрх эрхүүд зөрчигдөж байна. Эрх мэдлийн төлөө их хэмжээний хөрөнгө, мөнгө зарцуулж гарч ирсэн бол эргээд зарцуулсан хөрөнгөө хэд дахин үржүүлэн олж авахын төлөө бизнесийн компани, аж ахуйн нэгжид ашигтай хууль, шийдвэр гаргах, ийм шийдвэр гаргуулахаар лоббидох, үүнтэй холбоотойгоор улс төрийн хүрээний авлигын асуудал ихсэх зэрэг ёс суртахуунгүй үйлдлүүдийг улс төрчид хийсээр байна. Тухайлбал, Улсын Их Хурлын гишүүдийн доторх бизнесийн төлөөлөл 1992 оны сонгуулиар бүрдсэн Улсын Их Хурлын бүрэлдэхүүнд бараг байхгүй байсан бол 1996 оны сонгуульд 18 хувь, 2000 оны сонгуульд 23 хувь, 2004 оны сонгуульд 46 хувь, 2008 оны сонгуульд 60 гаруй хувь, 2012 оны сонгуульд 88,1 хувийг эзлэх болсон<sup>5</sup> нь улс төр, эрх мэдэл бол шинээр бизнесийн үйл ажиллагаа явуулах, бизнесээ хөгжүүлэх боломж мэтээр харагдаж байна.

Нэр томьёоны хувьд өндөр түвшний авлигыг олон улсын баримт бичиг, эрх зүйн практикт Grand corruption, Political corruption, High level corruption гэсэн нэршлээр хэрэглэж байгаа ч манай

улсын хувьд авлигын асуудлыг зохицуулж буй Эрүүгийн хууль, Авлигын эсрэг хууль, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль, Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьчилан сэргийлэх тухай хууль, Шилэн дансны тухай хуулиудад Өндөр түвшний авлига гэсэн нэр томьёог хэрэглээгүй байгаа нь энэ асуудалд анхаарлаа яаралтай хандуулж судлахыг шаардаж байгаа юм.

### **Судалгааны арга зүй**

Орчин үеийн нийгмийн шинжлэх ухаанд намыг улс төрийн системийн тогтвортой байдлыг хангах, ардчиллыг бэхжүүлэх өвөрмөц үүрэгтэй институт болох талаас нь институционал арга зүйг ашиглан судалгааны анхдагч болон хоёрдогч эх сурвалжийн агуулгад дүн шинжилгээ хийх, ажиглалт, сурвалжилга, контент анализийн шинжилгээнд тулгуурлах, задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх болон кейс судалгаа, харьцуулах аргуудыг голлон хэрэглэлээ. Судалгааны ажилдаа улс төр, эрх зүйн шинжлэх ухааны болон бодлого судлалын сүүлийн үеийн судалгааны бүтээлүүдийг ашигласан болно.

### **Улс төрийн намын санхүүжилтийн олон улсын туршлага, чиг хандлага**

Улс төрчид хууль бус эх үүсвэрээс мөнгө авах байдлаар авлига хамгийн их тохиолддог байна. Улс төрийн намууд үр ашиггүй ажиллаж, авлигад өртөж эхлэх нь иргэн, нам хоёрын дунд үл ойлголцол бий болгож, улмаар сонгуулийн үр дүнд нөлөөлж эхэлдэг. Зохицуулагдаагүй улс төрийн намын санхүүжилт нь улс төрийн нам, нэр дэвшигчийн хууль бус үйлдэл хийх сэдлийг төрүүлж, улмаар ардчилалд нөлөөлж эхлэнэ. Тухайлбал, авторитар чиг хандлагатай улс төрийн намууд

5 УИХ-ын гишүүд ба компанийн хамаарал. Инфографик. <http://www.ikon.mn/p/6bo>

төрийн өмчийг хууль бусаар ашиглах, санхүүжүүлэгчдэд захиргааны дарамт үзүүлэх замаар төрийн байгууллага, иргэний нийгэм, эдийн засагт нөлөө үзүүлж эхэлдэг. Ийм байдал гаргахгүйн тулд улс төрийн намын санхүүжилтийг зохицуулах шаардлага тулгардаг. Улс төрийн намын санхүүжилтийн хяналтад санхүүжилтийн ил тод байдал, хуулийн хэрэгжилт, улс төрийн намын дотоод хяналт, иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоо чухал юм.

Улс төрийн намын санхүүжилтийн хяналтад санхүүжилтийн ил тод байдал, хуулийн хэрэгжилт, улс төрийн намын дотоод хяналт, иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоо чухал юм. Ардчилал, Сонгуулийн Туслалцааны Олон Улсын Хүрээлэнгээс 2014 онд гаргасан судалгааны гарын авлагад дэлхийн 180 оронд улс төрийн намын санхүүжилтийн орлогоо ямар эх үүсвэрүүдээс бүрдүүлдэг, хэрхэн зарцуулдаг зэргийг авч үзжээ. Дараах хүснэгтэд судалгаанд хамрагдсан улс орнуудын улс төрийн санхүүжилтийн зохицуулалтын түвшинг бүс нутгуудаар харьцуулан гаргажээ.

Хүснэгт 1. Улс төрийн намын санхүүжилтийн зохицуулалтын түвшин<sup>6</sup>

Дээрх судалгааны дүнгээс харахад, Дорнод Европ, Төв Европ, Зүүн өмнөд Европ, Төв Азийн орнуудад улс төрийн намын санхүүжилтийн харилцааг зохицуулсан зохицуулалт хамгийн хүчтэй (72%) байна. Харин Ази тивийн улс орнуудад улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудлыг зохицуулсан зохицуулалт хамгийн сул буюу 55% байгаа нь хууль эрхзүйн орчин сул байгаатай холбоотой бөгөөд Монгол Улс энэ ангилалд багтсан болно. Бодит амьдрал дээр санхүүжилтийн ил тод байдлыг тухайн хуулинд зохицуулж өгөхдөө юуг мэдээлэх, мэдээлэл нь хэвлэгдэн гарах, ямар байгууллага эрх мэдэлтэнд мэдээлэх, хууль зөрчсөн тохиолдолд ямар шийтгэл хүлээхийг тодорхой зааж өгөх хэрэгтэй.

Мөн Сонгуулийн системийн олон улсын сан (IFES)-аас 2013 онд гаргасан “Улс төрийн санхүүжилтийн хяналт” гарын авлагад улс төрийн нам, нэр дэвшигчид санхүүгийн тайлангаа сонгуулийн санал хураах өдрөөс хойш дээд тал нь 30 хоногийн дотор өгөх ёстой<sup>7</sup> болохыг дурджээ. Уг гарын авлагад дэлхийн 58 улсад санхүүгийн тайлангаа тайлан авдаг эрх бүхий байгууллагад хэдий хугацаанд гаргаж өгдгийг харьцуулан судалжээ.

Улс орнуудын зохицуулалтын түвшин	Африкийн улс орнууд	Америкийн улс орнууд	Азийн улс орнууд	Дорнод Европ, Төв Европ, Зүүн өмнөд Европ, Төв Азийн орнууд	Баруун Европ	Англи хэлтэй улс орнууд	Дундаж
Зохицуулалт сул байдаг	22%	11%	55%	0%	38%	17%	22%
Зохицуулалт дунд зэрэг байдаг	53%	28%	5%	28%	33%	33%	38%
Зохицуулалт хүчтэй байдаг	24%	61%	40%	72%	29%	50%	40%

6 IDEA. Falguera E, Jones S, Ohman M. "Funding of Political Parties and Election Campaigns". A Handbook on Political Finance. Sweden, 2014. p. 3

7 International Foundation for Electoral Systems. Training in Detection and Enforcement (TIDE). Political Finance Oversight Handbook. Washington D.C., 2013. p. 62

Хүснэгт 2. Санхүүгийн тайлангаа эрх бүхий байгууллагад өгөх хугацаа<sup>8</sup>

Улсын нэр	Санал хураах өдрөөс хойш	Сонгуулийн дүнг зарласнаас хойш	Улсын нэр	Санал хураах өдрөөс хойш	Сонгуулийн дүнг зарласнаас хойш
Ангол		60	Либериа	15	
Антигуа ба Барбуда		42	Македон	1	
Азербайжан		10	Мавритани		40
Бангладеш	90		Молдав		30
Бельги	45		Монако		90
Бенин	60		Монгол	15	
Бутан	30		Монтенегро	45	
Босни-Герцеговин	30		Мозамбик		60
Ботсван	90		Балба		35
Болгар	30		Шинэ Зеланд		50
Буркино Фасо		180	Нигер		180
Кабо Верде		90	Папуа Шинэ Гвиней		90
Хорват		15	Парагвай	60	
Кипр	45		Польш	90	
Доминиканы БНУ	90		ОХУ		30
Эстон	30		Сан Марино	10	
Этиоп		90	Сан Томе ба Принцип		90
Гүрж		30	Серби		30
Гана	180		Сейшелийн арлууд		45
Грек	60		Сиера Лион		60
Гвиней		30	Словак	3	
Гвиней-Бисау		60	Испани	110	
Гайти		30	Судан		30
Унгар	60		Танзани	240	
Израиль		85	Тайланд		90
Йордан		5	Того	30	
Киргиз	10		Украин	15	
Латви		30	Уругвай	90	
Лесото	50		Венесуэл	60	

Дээрх хүснэгтээс харахад, судалгаанд хамрагдсан 58 улсын 29 буюу 50 хувь нь сонгуулийн санал хураасан өдрөөс хойш тооцож санхүүгийн тайлангаа өгдөг. Харин үлдсэн 29 улс буюу 50 хувь нь сонгуулийн

дүнг зарласнаас хойш тооцож санхүүгийн тайлангаа тайлан хүлээж авдаг эрх бүхий байгууллагад өгдөг байна. Судлаачийн зүгээс санхүүгийн тайлангаа тайлан хүлээн авдаг институтэд хүлээлгэн өгдөг хугацааг харгалзан дараах байдлаар бүлэглэн авч үзлээ.

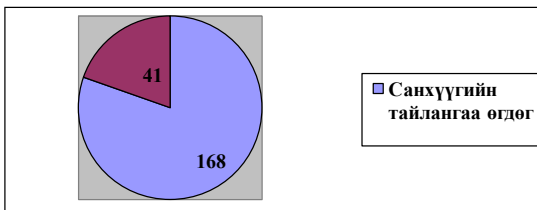
- Улаан буюу санхүүгийн тайлангаа маш

<sup>8</sup> International Foundation for Electoral Systems. Training in Detection and Enforcement (TIDE). Political Finance Oversight Handbook. Washington D.C., 2013. p. 63

- удаан хугацаанд 110-240 хоногийн дараа өгдөг 5 улс (9%) байна.
- Ягаан буюу санхүүгийн тайлангаа удаан хугацаанд 85-90 хоногийн дараа өгдөг 12 улс (21%) байна.
  - Шар буюу санхүүгийн тайлангаа удаан хугацаанд 35-60 хоногийн дараа өгдөг 18 улс (31%) байна.
  - Бүдэг ногоон буюу санхүүгийн тайлангаа зохих хугацаанд 15-30 хоногийн дараа өгдөг 17 улс (29%) байна.
  - Тод ногоон буюу санхүүгийн тайлангаа маш хурдан хугацаанд 1-10 хоногийн дараа өгдөг 6 улс (10%) байна.

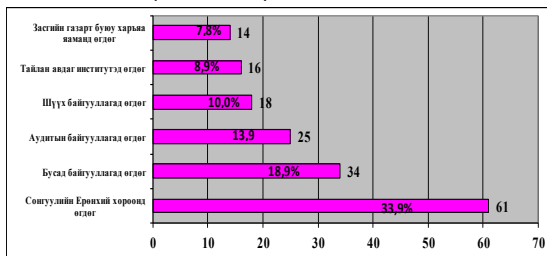
Харин Ардчилал, Сонгуулийн Туслалцааны Олон Улсын Хүрээлэнгээс 2014 онд гаргасан судалгаанд дэлхийн 209 орныг улс төрийн нам санхүүгийн тайлангаа ямар институтэд өгдөг эсэхийг харьцуулан дүгнэсэн.

Зураг 1. Санхүүгийн тайлангаа өгдөг эсэх?<sup>9</sup>



Дээрх дүнгээс харахад, санхүүгийн тайлангаа өгдөггүй 41 улс буюу судалгаанд хамруулсан 209 улсын 22,8 хувь нь санхүүжилтийн асуудлыг ил тод, нээлттэй бус байлгах ашиг сонирхол байгааг харуулж байна. Энэ дүнгээс санхүүгийн тайлангаа ямар институтэд өгдөгийг Зураг 2-т харууллаа.

Зураг 2. Санхүүгийн тайлангаа ямар институтэд өгдөг вэ?<sup>10</sup>



Тайлангаа өгдөг улсуудын хувьд, Сонгуулийн ерөнхий хороонд 61 улс, Аудитын байгууллагад 25 улс, санхүүгийн тайлан авдаг бие даасан институтэд 16 улс өгдөг байна. Ингэхдээ санхүүгийн тайланг хүлээн авч байгаа дээрх институтүүдэд эрх баригч намын төлөөлөл зонхилох ёсгүй, харин санхүүгийн тайланд аудит шалгалт хийх мэргэжлийн чадвар бүхий төрийн болон төрийн бус байгууллагууд, иргэдийн төлөөлөл ордог байна.

Монгол дахь улс төрийн намын санхүүжилт: Өндөр түвшний авлигаас сэргийлэх, ардчиллыг бэхжүүлэхэд саад болж буй асуудал

Фрийдом Хаус олон улсын судалгааны байгууллагаас Монголын ардчиллын төлөв байдлыг үнэлсэн судалгаагаар ардчилал бэхжсэн гэж дүгнэж байсан боловч нийгмийн харилцааны гүнд ардчиллын үнэт зүйлс бүрэн шингэж төлөвшиж чадахгүй байна. Транспаренси интернейшнл, Авлигатай тэмцэх газар зэрэг байгууллагуудын судалгаанаас үзэхэд, Монголд улс төрийн намын санхүүжилттэй холбоотойгоор үүсч буй авлига, хээл хахуулийн хэргүүд гааль, шүүх, эмнэлэг, боловсролын байгууллага зэрэг бусад салбарт гардаг авлигын асуудлуудаас илүү олны анхаарлыг татах

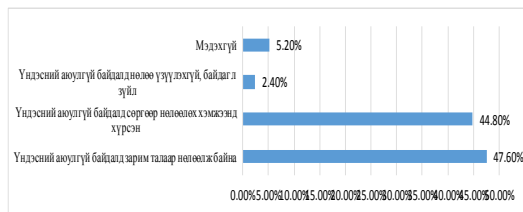
9 IDEA. Falguera E, Jones S, Ohman M. "Funding of Political Parties and Election Campaigns". A Handbook on Political Finance. Sweden.,2014. p. 31

10 IDEA. Falguera E, Jones S, Ohman M. "Funding of Political Parties and Election Campaigns". A Handbook on Political Finance. Sweden.,2014. p. 31

болсон.

Ялангуяа сонгуулийн үеэр нам, нэр дэвшигчдийн кампанит ажилд зарцуулах мөнгөний хэмжээ асар хурдан өсдөг тул үүнтэй холбоотойгоор иргэд, сонгогчдын улс төрийг үнэлэх үнэлэмж, хандлагад илэрхий сөрөг байр суурь давамгайлах болсныг иргэдийн санал бодол, судалгааны байгууллагуудын судалгааны дүнгүүд харуулах боллоо. Сонгуулиас сонгуульд сонгогчдын оролцоо буурсаар байгаа нь үүний нэг илрэл мөн. Манай улсад болж өнгөрсөн УИХ-ын удаа дараагийн сонгуулийн үйл явцыг ажиглахад сонгуулийн кампанийн санхүүжилтийн өртөг зардал улам өсөн нэмэгдэх хандлагатай байна. Сонгуулийн ерөнхий хороонд намуудын өгдөг тайлан нь сонгуульд зарцуулагдсан бүх зардлыг бүрэн тусган илэрхийлсэн хэрэг биш бөгөөд сонгуулийн кампанит ажлын зардлыг мөсөн уултай зүйрлэвэл түүний зөвхөн уснаас цухуйн харагдаж буй хэсэг гэж үзэж болохоор байна. 2014 онд Транспаренси Интернэшнл Монгол байгууллагаас улс төрийн санхүүжилтийн асуудлаар судалгаа шинжилгээ хийдэг судлаач, экспертүүдээс авсан судалгааны дүнд, намууд нийт зардлынхаа 50 орчим хувийг санхүүгийн тайланд тусгадаггүй, нуудаг гэсэн дүн гарсан. Мөн 2014 онд хийгдсэн “Авлига үндэсний аюулгүй байдалд нөлөөлөх нь” судалгаанд оролцогчдоос “Авлига үндэсний аюулгүй байдалд нөлөөлөх үү” гэж асуухад 92,4% нь сөргөөр нөлөөлөх хэмжээнд хүрсэн, зарим талаар нөлөөлж байна гэж хариулсан.

Зураг 3. Авлига үндэсний аюулгүй байдалд нөлөөлдөг эсэх<sup>11</sup>?



Транспаренси интернэшнл байгууллага 2005 онд 158 улсын авлигын индексийг гаргахад Монгол Улс 3,0 баллтайгаар 87 дугаарт авлигад өртсөн улсуудын тоонд багтаж байсан бол 2006 онд 2,8 баллтайгаар 163 улсын 99 дүгээрт орж, 2009 онд 2,0 баллтайгаар 120 дугаарт, 2010 онд 2,7 баллтайгаар 178 улсын 116 дугаарт, 2013 онд 177 улсын 83 дугаарт жагсаж авлигад их өртсөн орнуудын тоонд багтсан<sup>12</sup> (1-10 баллаар үнэлдэг. 1 нь авлигад хамгийн их өртсөн, 10 авлигад өртөөгүйг илтгэдэг). Уг байгууллагын судалгаагаар манай улс 2014 онд 80 дугаарт жагсаж авлигын түвшин “дунд” гэсэн ангилал руу дэвшсэн боловч жил бүр Авлигатай тэмцэх газраас зохион байгуулдаг “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлигын төсөөллийн судалгаа”-ны дүнгээр өндөр түвшний авлига түгээмэл байгаа бөгөөд олон жилийн дундаж үзүүлэлт буурахгүй байна. Судалгаанд “улс төрийн хүрээний авлига илүү их, эсвэл маш далд хэлбэрт шилжсэн болохыг шинжээчдийн 62.1 хувь нь хүлээн зөвшөөрч”, улс төрийн нэгдмэл ашиг сонирхол бүхий бүлэг болон бизнесийн нэгдмэл ашиг сонирхол бүхий бүлэглэлүүд хоорондоо нэгдэж, улс төр болон бизнесийн нөхцөл

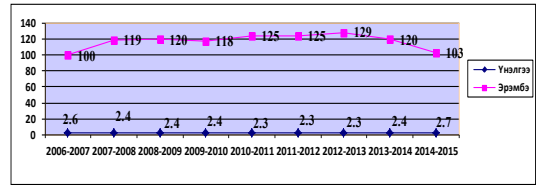
<sup>11</sup> УИХ-ын Аюулгүй байдал, гадаад бодлогын байнгын хорооны захиалгаар МУИС-ийн багш нарын хийсэн “Авлига үндэсний аюулгүй байдалд нөлөөлөх нь” судалгаа. УБ., 2014. 24 дэх тал

<sup>12</sup> Transparency International. Corruption Perceptions Index. (2005, 2006, 2009, 2010, 2013, 2014) <http://www.transparency.org/cpi2010/interactive>, [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/cpi\\_2013](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/cpi_2013)

байдалд нөлөөлөх болсон нь улс төрийн хүрээний буюу “өндөр” түвшний авлигын нэг хэлбэр болтлоо ноцтой байдалд хүрснийг тэмдэглэсэн байна. Улс төрийн хүрээний авлигад нөлөөлж буй хүчин зүйлийн жагсаалтын ихэнх нь сонгуулийн өнөөгийн тогтолцоотой холбоотой байгаа нь бас анхаарал татаж байгаа юм.

Транспаренси интернэшнл байгууллагын Дэлхий нийтийн авлигын хэмжүүр судалгааны 2013 оны дүнгээр судалгаанд хамрагдсан 107 улсын 51 нь “улс төрийн нам”-ыг хамгийн их авлигад автсан институт хэмээн үзсэн байдаг. Мөн Дэлхийн эдийн засгийн форумаас жил бүр хийдэг улс орнуудын өрсөлдөх чадварыг үнэлэх “Бизнес эрхлэгчдийн төсөөллийн судалгаа<sup>13</sup>”-ны 2014 оны тайланд 148 улсын 14000 гаруй бизнес эрхлэгчдийн төсөөллийн үзэл бодлыг тусгажээ. Судалгаанд оролцогч бизнес эрхлэгчдээс “Төрийн хөрөнгийг компани, хувь хүмүүс, бүлэглэлүүд авлигын замаар зувчуулан авах явдал хэр түгээмэл байдаг вэ? (1-маш түгээмэл байдаг, 7-тийм зүйл болдоггүй) гэсэн асуултад манай улсын респондентууд дундажаар 2.7 буюу түгээмэл гэж үнэлэгдэж судалгаанд оролцсон улс орнудаас 103 дугаарт орсон нь өндөр түвшний авлига байгааг харуулж байна.

Зураг 4. Төрийн хөрөнгийг компани, хувь хүмүүс, бүлэглэлүүд авлигын замаар зувчуулан авах явдал хэр түгээмэл байдаг вэ? (Монгол улсын зэрэглэл)



Эндээс харахад, төрийн хөрөнгийг хувьдаа авлигын замаар зувчуулан авах асуудал их байна. Сүүлийн үед улс төрчдийн ярьж байгаагаар, мөн Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурал дээр төрийн өмчит компани, аж ахуйн нэгжүүдийг хувьчлах асуудал ихээр яригддаг болсон. Улс орны үнэт зүйл, үндэсний аюулгүй байдал, иргэдийн ёс заншил уламжлалтай холбоотой чухал объектуудыг ашигтай ажиллаж чадахгүй байна, байгуулагдсан цагаасаа хойш хэдэн тэрбум төгрөгийн өрөнд орсон, ажилчдынхаа цалинг ч олгож чадахгүй нөхцөл байдалд хүрлээ гэх мэт мессежүүдийг нийгэмд хүргэж дээрх объектуудыг хувьчлах асуудлыг шуурхай гүйцэтгэхээр болж байна.

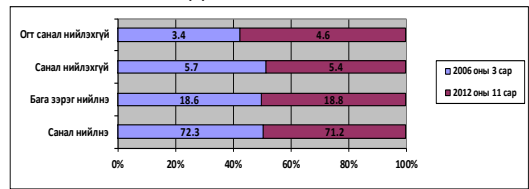
Монголд болж өнгөрсөн УИХ-ын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулиудад нам, нэр дэвшигчдээс зарцуулсан зардлын хэмжээ маш ихээр, хурдацтай нэмэгдэж байгаа. 2013 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуульд зарцуулсан зардлын хэмжээ 2009 оны сонгуулийн зардлын хэмжээнээс 5 дахин нэмэгдсэн нь дараа дараагийн сонгуулиудад ялалт байгуулахын тулд их хэмжээний санхүүжилт босгох хэрэгтэй болохыг харуулж байна. Иймээс улс төрчид, намууд дараа дараагийн сонгуульд зарцуулах мөнгөн хөрөнгийг босгох шаардлагатай болдог нь бизнесийн бүлэглэлүүдээс хараат болох, мөнгө дагасан улс төр бий болох

13 World Economic Forum. The Executive Opinion Survey: The Voice of the Business Community. The Global Competitiveness Report 2014–2015

нөхцлийг бүрдүүлж байна.

АНУ-ын Азийн сан, Сант марал сантай хамтран 2013 болон 2016 онд явуулсан “Авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт болон мэдлэг тогтоох” судалгаанд оролцсон иргэдийн ихэнх нь “Төрийн өндөр албан тушаалтнууд авлигын томоохон хэрэгт холбогдож байгаа, мөн нөлөө бүхий улс төрийн бүлэглэлүүд бий болж байгаа нь дээд түвшний авлига байгаагийн илрэл” гэж үзжээ.

Зураг 5. Улс төрчдөд авлигатай тэмцэх хүсэл эрмэлзэл байдаггүй, учир нь тэд үүнээс ашиг хонжоо олдог гэдэгтэй та санал нийлэх үү<sup>15</sup>?



Дээрх судалгааны дүнгүүдээс улс төрийн хүрээний авлигын түвшин өндөр байгаа нь харагдаж байна.

Хүснэгт 3. Улс төрчдийн хүрээн дэх авлигын хэлбэр<sup>14</sup>

Хэлбэрүүд	Үнэлгээ				
	2009	2010	2011	2012	2014
Сонгогчдын санал худалдан авах	4.69	4.50	4.31	3.91	3.24
Өөрийн өмчийн компани, аж ахуйн нэгжид давуу байдал олгох	4.46	3.25	4.15	4.15	3.92
Ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах, гаргуулахаар лоббидох	4.54	4.58	4.23	4.50	3.98
Намд хандив өгөх	4.42	4.25	4.62	4.50	
Улс төрийн зорилгоор хууль бус хандив авах, өгөх	4.42	4.50	4.38	4.50	3.69
Бизнесийн бүлэглэлийн нөлөөнд автах, тэдний төлөө үйлчилж хууль санаачилан батлуулах	4.33	4.64	4.33	4.00	3.76
Төсвийн мөнгийг зориулалтын бусаар, өөрийн ашиг сонирхлоор зарцуулах	4.15	4.36	4.08	4.17	3.69
Төрийн өмчийг шамшигдуулах, хувьдаа завших	4.00	4.00	4.08	3.92	3.49
Өөрийн эрх мэдлээ худалдах	4.00	4.17	3.91	4.09	3.98
Мөнгө угаах	4.00	3.80	4.67	3.60	3.08
Хууль бусаар дампууруулах	3.56	3.56	3.78	3.50	2.76

<sup>14</sup> Авлигатай тэмцэх газар. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөлөл судалгааны тайлан. УБ, 2009-2014 www.iacac.mn

<sup>15</sup> УИХ-ын Аюулгүй байдал, гадаад бодлогын байнгын хорооны захиалгаар МУИС-ийн багш нарын хийсэн “Авлига үндэсний аюулгүй байдалд нөлөөлөх нь” судалгаа. УБ, 2014. 24 дэх тал



Авлигатай тэмцэх газраас хийсэн “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын талаарх төсөөлөл” судалгааны үр дүнгээс үзэхэд “улс төрийн хүрэн дэх авлигын хэлбэр”-т дараах хэлбэрүүдийг судалгаанд оролцогчид онцлон нэрлэжээ (1-огт үгүй буюу авлига байхгүй, 5-маш их буюу авлига маш их дэлгэрсэн).

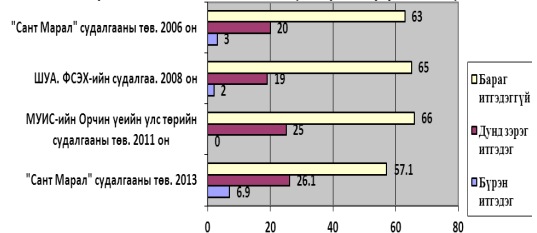
Авлигатай тэмцэх газраас Монгол Улсын улстөр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын талаарх шинжээчдийн төсөөллийн 2014 оны үнэлгээ 3.77 хувьтай гарсан нь өмнөх оныхоос 0.25 хувиар буурсан үзүүлэлт хэдий ч, авлига тархсан байдлын үнэлгээнд хамрагдсан улс төрийн 6 институцээс улс төрийн намууд, засгийн газар, яам, харьяа байгууллагуудад авлига тархсан байдал нь бусдаасаа харьцангуй их бөгөөд авлигыг нөхцөлдүүлэгч хүчин зүйлийн үнэлгээгээр улс төрийн томилгоо, улс төрийн хүрэн дэх бизнес бүлэглэлүүдийн ашиг сонирхол, сонгуулийн өнөөгийн тогтолцоо зэрэг хүчин зүйлс улс төрийн хүрээний авлига үүсэхэд нөлөөлсөн<sup>16</sup> гэж үзжээ.

Транспаренси интернейшнл, Авлигатай тэмцэх газар зэрэг байгууллагуудын судалгаанаас үзэхэд, монголд улс төрийн намын санхүүжилттай холбоотойгоор үүсч буй авлига, хээл хахуулийн хэргүүд гааль, шүүх, эмнэлэг, боловсролын байгууллага зэрэг бусад салбарт гардаг авлигын асуудлуудаас илүү олны анхаарлыг татах болсон байна.

Монголын улс төрийн намын санхүүжилтийн өнөөгийн нөхцөл байдал нь төр, ард иргэдэд үйлчлэх үүргээ умартаж, улс төр, эдийн засгийн явцуу

бүлэглэлийн эрх ашгийг төлөөлж байна. Үүнтэй холбоотойгоор иргэдийн намд болон төрд итгэх итгэл үлэмж буурсаар байгаа нь сүүлийн үед судалгааны байгууллагуудаас явуулж байгаа судалгаануудаас харагдаж байгаа.

Зураг 5. Улс төрийн намд итгэх иргэдийн итгэл<sup>17</sup> (харьцуулалт)



Нээлттэй нийгэм форум, Сант марал сангийн хамтран 2014 онд гүйцэтгэсэн “Намуудын санхүүжилтийн талаарх олон нийтийн санал бодлын судалгаа<sup>18</sup>”-нд “Намын санхүүжилтийн одоогийн тогтолцоо нь нийгмийн шударга ёсонд хэр нийцэж байна вэ” гэсэн асуултад респондентүүдийн 50,2% нь огт нийцэхгүй байна гэж хариулжээ. Тэгэхээр ардчиллыг бэхжүүлэх гол институт болох улс төрийн намд итгэх иргэдийн итгэл тогтмол буурч байгаа, цаашлаад намуудын санхүүжилтийн одоогийн тогтолцоо нийгмийн шударга ёсонд нийцэхгүй байгаа зэрэг нь нам нийгэмд гүйцэтгэх үүргээ биелүүлж чадахгүй байгааг харуулж байна.

Өнөөдрийн байдлаар улс төрийн намуудын санхүүжилтийг Улс төрийн намын тухай болон Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, орон нутгийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн хууль,

<sup>16</sup> Авлигатай тэмцэх газар. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын талаарх төсөөллийн 2014 оны судалгааны үр дүн, дүгнэлт, санал. <http://www.iacac.mn/content/396#.VH2i2clNFFo>

<sup>17</sup> Монгол Улсын ШУА, Философи Социологи, Эрхийн хүрээлэн, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр. Ардчилсан засаглалын төлөв байдалд гарсан өөрчлөлт 2007-2008. УБ, 2008. МУИС-ийн Орчин үеийн Улс төрийн судалгааны төв. Улс төрийн институт ба олон нийтийн итгэл: харьцуулсан судалгаа. МУИС. Политологи-8. ЭШБ №350 (62). УБ, 2011. Сант Марал сан. Улс төрийн барометр №13 (47). УБ, 2014. [http://sanimaral.mn/sites/default/files/SMPBM14.Apr\\_0.pdf](http://sanimaral.mn/sites/default/files/SMPBM14.Apr_0.pdf)

<sup>18</sup> Нээлттэй нийгэм форум, Сант марал сан. Намуудын санхүүжилтийн талаарх олон нийтийн санал бодлын судалгаа. УБ, 2014. 10 дахь тал

бусад холбогдох хууль, тогтоомжууд, намын дүрэм, санхүүжилтийн журмуудаар зохицуулж байгаа билээ. Улс төрийн намын санхүүжилтийн нэг эх сурвалж бол хандив болон намаасаа нэр дэвшихийн тулд өгч буй “дэнчин” юм. Улс төрийн намын тухай хуульд намд хандив өгсний төлөө албан тушаал, хувийн эрх ашиг хөөцөлдөх, шахалт үзүүлэхийг хориглоно гэж заасан.

Энэхүү заалт нь манай улс төрчид, намууд хандивлагчаас хараат бус байх боломж, нөхцлийг хангахад бус харин хараат болох эрсдэлд оруулах эрх зүйн зохицуулалт болон хувирсан байна. Эндээс үзэхэд намуудын санхүүжилтийн гол эх үүсвэр нь хуулийн этгээд, хувь хүнээс өргөсөн хандиваас бүрдэж байгаа нь цаашид анхаарал татсан олон асуудлуудыг бий болгосоор байна.

- Хяналт. Намын тухай хуулийн 4 дүгээр бүлгийн 18 дугаар зүйлд, Нам хандивынхаа талаар нийтэд мэдээлж байна, мөн 20 дугаар зүйлд, Намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд тухайн намын хяналтын байгууллага хяналт тавина. Нам санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэн баталгаажуулж нийтэд мэдээлнэ гэж хуульчилсан. Гэвч өнөөг хүртэл намууд санхүүгийн тайлангаа хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан нийтийн хүртээл болгоогүй байгаа нь өнпдөр түвшний авлига нэмэгдэх гол шалтгаануудын нэг болж байна.

Улс төрийн намууд санхүүжилтийн журамдаа хандивын хэмжээ, зарцуулалтыг нээлттэй бус байлгах зохицуулалтууд нэлээдгүй хийсэн байдаг. Гэхдээ намуудын санхүүжилтийн зарчим Монгол улсын хууль тогтоомжийн хүрээнд олон нийт, гишүүдэд нээлттэй, ил тод байхаар заасан байдаг боловч намын гишүүд дэмжигчдэд санхүүжилтийн асуудал хаалттай, дээрх заалт хэрэгжихгүй явсаар өдий хүрчээ.

Одоогийн байдлаар зөвхөн сонгуулийн үйл ажиллагаанд зориулж өргөсөн хандивыг Сонгуулийн Ерөнхий хороонд тайлагнаж байна. Түүнчлэн намууд санхүүжилтийн журамдаа хандивын хэмжээ, зарцуулалтын талаарх мэдээг ил тод болгох талаар дорвитой алхмуудыг хийхгүй, хийх сонирхол байхгүй нь нам, улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдалд ахиц гаргах бололцоог хааж, монголын ардчиллыг цэвэр, авлига, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид, нээлттэй, шударга явагдахад маш том саадыг учруулж байна.

“Сант Марал” судалгааны төвийн 2016 онд хийсэн судалгааны дүнгээс харахад өндөр түвшний авлигын талаарх иргэдийн мэдлэг 2014 оноос нэмэгдэж байгаа нь сайн ч бодит байдал дээр өндөр түвшний авлига ил тодорхой болохгүй байгаа. Үүнд оффшор дансны асуудал ч мөн хамаарна.

- Хариуцлага. Улс төрийн намын тухай хууль тогтоомж зөрчсөн нь эрүүгийн гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнтэй бол Эрүүгийн хуулиар, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй бол захиргааны хариуцлагыг шүүгч ногдуулах ба албан тушаалтанг 40000 - 60000 төгрөг, намыг 200000 -250000 төгрөгөөр торгохоор тогтоожээ.

Эндээс үзэхэд хуулийн заалтууд зөрчигдөхөд хүлээлгэх хариуцлагын хэм хэмжээ нь тодорхой бус, хүлээлгэж буй хариуцлага нь сул, торгуулийн хэмжээ нь хэт бага байна. Иймээс улс төрийн намын тухай хуулийг зөрчсөн албан тушаалтан, байгууллагад хүлээлгэх хариуцлагын механизм нь хуулийг нэг мөр сахин биелүүлэх, хэрэгжүүлэх үр дүнтэй арга хэрэгсэл болж чадахгүй байна. Харин Улс төрийн намын тухай хуулийг, ялангуяа санхүүжилтийн асуудалтай холбоотой 4

дүгээр бүлгийг зөрчсөн албан тушаалтан, намыг хуулийн дагуу шийтгэсэн тохиолдол байхгүй байна.

### **Дүгнэлт**

Энэ бүгдээс үзэхэд намын санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалт Монголд хангалтгүй байгаа нь харагдлаа. Хуульд санхүүжилтийн хэлбэр, механизмуудад хяналт тавих, хариуцлага тооцох, хуулийг хэрэгжүүлэх талаар тодорхой зохицуулалтууд хийгдээгүй учраас намуудын хариуцлага бүхэлдээ суларч, санхүүжилтээ хууль зөрчиж босгох (ингэснээр сонгогдсон улс төрчид эргээд ард түмэнд бус өөрийг нь санхүүжүүлсэн хандивлагчдад үйлчлэх, тэдэнд зориулсан хууль батлах, нийгэм эдийн засгийн бүтээн байгуулалттай холбоотой тендерт ялалт байгуулах гэх мэт), төрөөс олгосон санхүүжилтийг зориулалтын бус үйл ажиллагаанд зарцуулах, орлого, зарлагын мэдүүлгээ тайлагнахгүй байх зэрэг олон зөрчил, дутагдлууд бодитой байсаар байна.

Иймд нам, улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгож, хариуцлагын механизмыг дээшлүүлэх нь ардчилсан улс гээд байгаа манай орны ардчиллын чанарыг дээшлүүлэх, бэхжилтийг үнэлэх, авлига ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх ажилд гарч буй тулгамдсан асуудлуудын нэг мөн.

Санхүүжилтийн асуудалтай холбоотойгоор Монголын нам, нэр дэвшигчид хэрхэн санхүүждэг талаар нарийвчилсан судалгаа, ном, материалууд төдийлөн хангалттай бус, соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа дутмаг байгаа бөгөөд иргэдийн өндөр түвшний авлигын талаарх ойлголт хангалтгүйгээс гадна авлигаас сэргийлэхэд иргэдийн оролцоо зайлшгүй чухал гэдгийг сурталчлах, судлах, өнөөдөр бий болоод байгаа улс төрийн нам, нэр

дэвшигчдийн санхүүжилтийн асуудлыг хуулийн хүрээнд өндөр түвшний авлигаас ангид байхаар зөв замаар шийдвэрлэх хэрэгтэй байна. Монголын улс төрийн намууд хуулийг биелүүлэх талын санал зөвлөмжийг улс төрийн намууд, төрийн болон төрийн бус байгууллагууд, олон нийтийн байгууллагын оролцоотойгоор гаргах, зөрчсөн тохиолдолд чанга хатуу хариуцлага хүлээлгэдэг болох, хууль зөрчсөн эсэхэд нь мониторинг хийдэг судалгааны багуудыг ажиллуулах гэх мэт олон аргуудыг энд хэрэглэх шаардлагатай.

Монгол дахь улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудлыг авлига, ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх, зохицуулалтыг боловсронгуй болгохын тулд дараах санал, зөвлөмжийг дэвшүүлж байна.

- Улс төрийн намын санхүүжилтийн эх үүсвэр, төрөл, хэмжээ зэргийг улс төрийн авлигаас сэргийлэх асуудалтай хослуулан зохицуулах. Ингэснээр улс төрийн намаар дамждаг авлигыг хориглох нөхцөл бүрдэнэ. Энд хуулийн этгээдээс нам, нэр дэвшигчдэд өгч буй хандивын зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай.

Хувь хүн, хуулийн этгээдээс намд өгч буй хандивын зарцуулалтад тодорхой чиглэл гаргаж өгөх.

Мөнгөн бус хандив, хямдруулсан болон үнэ төлбөргүй үйлчилгээг хэрхэн хандивт тооцох журам, ил тод мэдээлэх хэмжээг хуульчлах.

Сонгуулийн хандивыг зөвхөн сонгуулийн кампанит ажлын хугацаанд биш, ээлжит сонгуулийн хугацаанд цуглуулах боломжийг хангах.

- Улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангах үүднээс улс төрийн нам, нэр дэвшигчид санхүүгийн тайлангаа “шилэн” дансаар дамжуулж олон нийтэд нээлттэй мэдээлэх.

Олон нийтэд ил тод байлгахын тулд

хэвлэл мэдээллийн байгууллага, төрийн бус байгууллагууд, иргэний нийгмийн байгууллагууд, судлаачид намын санхүүгийн тайланг гаргуулан авах, уг тайланг ашиглан сонгуулийн санхүүжилтэд шинжилгээ хийх, үр дүнг нийтийн хүртээл болгох боломжийг бүрдүүлэх.

- Төрөөс үзүүлэх дэмжлэг зөвхөн мөнгөн тусламж, татаасаар зогсохгүй, татварын урамшуулал, хөнгөлөлт, олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслээр үнэгүй нэвтрүүлэх эрх, тодорхой бодлогын судалгаа, сонгуулийн сурталчилгаа гэх зэрэгт өгөх тэтгэлэг гэх мэт олон хэлбэрээр хэрэгжүүлэх.

- Улс төрийн нам болон сонгуулийн кампанийн санхүүжилтийг нэг эх үүсвэрээр босгох биш харин олон нийт, жирийн иргэдийн дэмжлэг, туслалцааг авахыг эрмэлзэх.

Улс төрийн намын санхүүжилтийн аюултай эх үүсвэрийг хориглох, бэлэг тэмдэг төдий хязгаарлалтыг бодит болгох. Олон нийтийн санхүүжилтийн механизм нь бүх намуудад ижил боломж олгож, санхүүжилтийн цэвэр тунгалаг байдлыг бэхжүүлж, хуулиар зохицуулсан байх зэрэг болно.

- Улс төрийн намын өөрийн үйл ажиллагаанаас олох орлого, гишүүдийн татвар, хандив, төрийн санхүүжилтийн орлого, тэдгээрийн зарцуулалтын тайланг сонгуулийн бус үеийн, сонгуулийн үеийн гэж тусад нь тайлагнах зохицуулалтыг бий болгох.

Хувийн буюу нэр дэвшигчийн өөрөөсөө гаргах зардлын хэмжээнд хязгаарлалт тогтоох.

- Хэвлэл мэдээллийн байгууллагаас улс төрийн нам, нэр дэвшигчдийн сонгуулийн сурталчилгааны үеэр сонгуульд оролцогч аль нэг талын талаар бүх төрлийн мэдээ мэдээлэл гаргах, эсвэл гаргахгүй байхаар амлалт авдаг “хаалтын гэрээ”-г хуулиар хориглох, энэ тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг

чангатгах.

- Улс төрийн нам, эвсэл, нэр дэвшигчдийн сурталчилгаанд хяналт тавих, шалгах, хариуцлага тооцох эрх бүхий албан ёсны бүтцийг бий болгох. Ингэхдээ Сонгуулийн ерөнхий хорооны эрх мэдлийг өргөсгөж, маргаантай, хууль зөрчсөн асуудлаар мөрдөн шалгах үйл ажиллагаа явуулах эрхийг өгөх. Энд иргэдийн төлөөлөл байх.

Сонгуулийн төв байгууллагын бүтэц дэх төлөөллийг тэнцвэржүүлэх. Энэ нь сонгуульд оролцогч талуудын буюу сонгогч болон нэр дэвшигчдийн зүгээс сонгуулийн шударга, чөлөөт байдалд итгэх итгэлийг хадгалахад чухал үүрэгтэй.

Сонгуулийн Ерөнхий хороонд улс төрийн намуудаас ирүүлсэн хандивын болон сонгуулийн зардлын тайлан, сонгуульд оролцохоор бүртгүүлсэн нам, эвслийн ирүүлсэн баримт бичгийг олон нийтэд зориулан вэб хуудаастаа байрлуулах, иргэд, байгууллагаас эдгээртэй холбоотой мэдээлэл, лавлагаа авахыг хүсвэл шуурхай гаргаж өгдөг байх зэрэг болно.

Сонгуулийн маргаан, түүний харьяалал, хянан шийдвэрлэх журмыг хуулиар нарийн тодорхойлж, хууль зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг бодитой болгож чангатгах, ингэхдээ улс төрийн намыг сонгуульд оролцох эрхийг түдгэлзүүлэх, төсвөөс олгох санхүүжилтийг цуцлах, цаашлаад парламентийн суудлыг хүчингүйд тооцох, улс төрийн намыг татан буулгах хүртэл арга хэмжээ авдаг болох.

- Өндөр түвшний авлигатай тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх асуудалд Авлигатай тэмцэх газар манлайлан оролцох, явуулж буй үйл ажиллагаагаа нийтэд нээлттэй байдлаар танилцуулах, иргэдийн итгэлийг олох нь чухал.

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлэх

Авлигатай тэмцэх газрын дэргэдэх Олон нийтийн зөвлөлийн үйл ажиллагааг иргэдэд сурталчлах

- Өндөр түвшний авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд иргэний нийгмийн үүрэг оролцоог нэмэгдүүлэх

Улсын нэрийн өмнөөс хийгдэж байгаа тендер болон санхүүгийн асуудал, шийдвэрийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх, ил тод нээлттэй болгох. Төрийн байгууллага, улс төрийн нам аливаа шийдвэр гаргахдаа олон нийтэд заавал танилцуулж байх.

*Ашигласан ном, материал*

Монгол хэл дээрх эх сурвалж

Хууль, дүрэм, албан баримт бичиг

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль. Төрийн мэдээлэл. №01. УБ.,1992
  2. Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн хууль. УБ.,2011
  3. Монгол Улсын сонгуулийн тухай хууль. УБ.,2015
  4. Монгол Улсын Улс төрийн намын тухай хууль. УБ.,2005.
- Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, илтгэл, судалгааны тайлан
5. Авлигатай тэмцэх газар. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөлөл-2009-2015 судалгаа.
  6. АНУ-ын Азийн сан, Сант марал сан. “Авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт болон мэдлэг тогтоох” судалгаа. УБ.,2013
  7. Сант марал сан. “Авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт болон мэдлэг тогтоох” судалгаа. УБ.,2016
  8. МУ-ын ШУА. Философи Социологи, Эрхийн хүрээлэн, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр. Ардчилсан засаглалын төлөв байдалд гарсан өөрчлөлт 2007-2008. УБ.,2008
  9. Нээлттэй Нийгэм Форум. Олон улсын сонгуулийн стандартууд: Сонгуулийн

эрх зүйн хүрээг тоймлон шинжлэх гарын авлага. International institute for democracy and electoral assistance. УБ.,2007

10. МУИС-ийн Орчин үеийн Улс төрийн судалгааны төв. “Улс төрийн институт ба олон нийтийн итгэл: харьцуулсан судалгаа. МУИС. Политологи-8. ЭШБ №350 (62). УБ.,2011
11. Нээлттэй Нийгэм Форум, Сонгогчдын боловсрол төв. Улс төрийн намын санхүүжилтийн мониторинг. УБ.,2007
12. Нээлттэй нийгэм форум, Сант марал сан. Намуудын санхүүжилтийн талаарх олон нийтийн санал бодлын судалгаа. УБ.,2014
13. УИХ-ын гишүүд ба компанийн хамаарал. Инфографик. <http://www.ikon.mn/p/6bo>
14. Үндэсний Аудитын Газар. Улс төрийн намуудад төсвөөс олгосон мөнгөн дэмжлэг, санхүүжилтийн үр дүн. Аудитын тайлан. УБ.,2007
15. Эрдэнэдалай. Б. Төртогтох. Ж. Монголын улс төрийн намуудын санхүүжилтийн өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудал: улс төр-эрх зүйн шинжилгээ. МУИС. Политологи-5. ЭШБ №325 (51). УБ.,2009
16. Эрдэнэдалай. Б. Нээлттэй нийгэм форумын Бодлогын асуудал цуврал №14-т “Улс төрийн намыг төрөөс санхүүжүүлэх нь” бодлогын судалгаа. УБ.,2015
17. Эрдэнэдалай. Б. “Монгол дахь улс төрийн намын санхүүжилт ба бизнесийн хамаарал: Өндөр түвшингийн авлигын асуудал”. “Монголын эдийн засаг: Өчигдөр, өнөөдөр, маргааш” сэтгүүл №13. УБ.,2016

Гадаад хэл дээрх эх сурвалж

18. Austin, R. and Tjernstrom. The International IDEA Handbook series: Funding of Political Parties and

- Election Campaigns. Sweden.,2003
19. Erdenedalai, B. "State funding in political parties: Mongolian case". "The Korean Association for Mongolian Studies, an international journal for Mongolian Studies" №43. Seoul.,2016
  20. Nassmacher, Karl-Heinz. "Introduction: Political Parties, Funding and Democracy" Chapter 1 in Funding of Political Parties and Election Campaigns: Handbook Series. 2003
  21. International Foundation for Electoral Systems. Training in Detection and Enforcement (TIDE). Political Finance Oversight Handbook. Washington D.C.,2013
  22. IDEA. Falguera E, Jones S, Ohman M. "Funding of Political Parties and Election Campaigns". A Handbook on Political Finance. Sweden.,2014
  23. Office of Democracy and Governance. Money in Politics Handbook: A guide to increasing transparency in emerging democracies. Washington, DC.,2003
  24. Poire, A. "Elements for a Theory of Political Finance" in Faculty Research Working Papers Series, John F. Kennedy School of Government, Harvard University., 2006
  - Transparency International.
  25. Corruption Perceptions Index. (2005, 2006, 2009, 2010, 2013, 2014) <http://www.transparency.org/cpi2010/interactive>, [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/cpi\\_2013](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/cpi_2013)
  26. Walecki. M. Challenging the Norms and Standarts of Election Administration. IFES.,2007
  27. Werner Prohl, L.Sumati. Voter's Voices. 2008
  28. World Bank, "The Costs of Corruption," (April 8, 2004) quoting Daniel Kaufmann, Director for Governance, World Bank Institute. <http://go.worldbank.org/LJA29GHA80>
  29. World Bank, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan. Washington, DC., 2007
  30. World Bank, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Stolen Asset Recovery Initiative (StAR). Left out of the Bargain. Settlements in Foreign Bribery Cases and Implications for Asset Recovery. Washington, DC.,2014
  31. World Economic Forum. The Executive Opinion Survey: The Voice of the Business Community. The Global Competitiveness Report 2014–2015



## INTERNATIONAL PRACTICES ON STUDIES FOR THE PREVENTION OF PRIVATE SECTOR CORRUPTION

### ХУВИЙН ХЭВШИЛ ДЭХЬ АВЛИГААС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ ЗОРИЛГООР СУДАЛГАА, ҮНЭЛГЭЭ ХИЙХ ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГААС

Монголын бизнесийн консул, Бизнесийн ёс зүйн ажлын бүлгийн тэргүүн Кристин Худец

#### Introduction to TI and its Business Integrity Work

Transparency International (TI), the global coalition against corruption, was founded in 1993 and operates through a Secretariat in Berlin and national chapters in over 100 countries. TI Mongolia was founded in 2003 and has been accredited as an official member of the global coalition in early 2014. The focus areas of the Mongolian chapter are:

- Business Integrity
- Strengthened Anti-Corruption Mechanisms
- Civil Society Engagement

TI's work with the private sector aims at promoting change on three levels:

- Influencing the behavior and integrity practices of INDIVIDUAL COMPANIES;
- Improve the policies, positions, and behavior of GROUPS OF BUSINESSES AND INDUSTRY SECTORS on business integrity issues, including the promotion and application of voluntary measures is the second level that TI works on; and
- Address the REGULATORY ENVIRONMENT relevant for business integrity (e.g. laws on business transparency, bribery as well as international standards relevant to the country).

In addition TI has developed a suite of tools which together compile TI's Business

Транспарэнси интернэшнл байгууллагын талаарх танилцуулга, түүний бизнесийн шударга байдлын чиглэлээрх ажил

Транспарэнси интернэшнл (ТИ) 1993 онд байгуулагдсан юм. Берлинд байрлах нарийн бичгийн дарга нарын болон 100 гаруй улс дахь үндэсний салбаруудаар дамжуулан үйл ажиллагаа явуулдаг. ТИ Монгол нь 2003 онд байгуулагдсан ба тус байгууллагын албан ёсны гишүүний эрхээ 2014 оны эхээр авсан. Монгол дахь салбарын голлон ажилладаг чиглэл нь:

- Бизнесийн шударга байдал
  - Авлигын эсрэг механизмыг бэхжүүлэх
  - Иргэний нийгмийн оролцоог хангах
- Транспарэнси интернэшнл байгууллага нь Хувийн салбарт гурван түвшин дэх өөрчлөлтийг дэмжих чиглэлээр ажилладаг:
- Компанийн зан үйл болон шударга байдалд нөлөөлөх;
  - Бизнесийн бүлэг болон аж үйлдвэрийн салбарын шударга байдлын асуудлаар бодлого, байр суурь, зан үйлийг дээшлүүлэх, энэ чиглэлээр сайн дурын арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхийг дэмжих;
  - Бизнесийн шударга байдлыг дээшлүүлэхэд ач холбогдол бүхий зохицуулалтын орчинг анхаарах (бизнесийн ил тод шударга байдлыг дээшлүүлэх, хээл хахуулийг хориглох хууль тогтоомж, түүнчлэн тухайн улсад хамаарах олон улсын стандартыг

Integrity Framework, including six steps that TI sees as necessary for a corporate anti-corruption program to be efficient:

- Commitment to an anti-corruption program from the top;
- Assessment of the current status and risk environment;
- Planning of the anti-corruption program through the development of policies and procedures defining the scope and activities of the anti-corruption program;
- Action on the plan;
- Monitoring and evaluation of the defined controls and the progress of implementation; and
- Reporting on the program, internally and externally.

The Business Principles for Countering Bribery

The Business Principles for Countering Bribery provide a framework for companies to develop, improve, or benchmark anti-bribery programs. They reflect best anti-bribery practice, representing a high but achievable standard.

The BPCB were developed in a multi-stakeholder process involving a Steering Committee composed of companies, trade unions, academia, and NGOs.

The BPCB focus solely on bribery rather than the broader issue of corruption. Thereby, they political contributions, charitable contributions, facilitation payments, and gifts and hospitality. In addition, conflicts of interest were added in a revised version from 2013.

The Principles can be used by companies in any country and of any size. They are designed as a practical tool, which is easy to use. To make them even more applicable for smaller companies an SME version was been developed. This version includes templates, model anti-bribery principles, and practical guidance on developing an anti-bribery program.

хэрэгжүүлэх).

Үүнээс гадна ТИ нь корпорацийн авлигын эсрэг хөтөлбөр амжилттай хэрэгжихэд шаардлагатай гэж үзсэн зургаан алхамыг хамруулсан Бизнесийн шударга байдлын хүрээг тогтоосон хэрэгслүүдийг боловсруулсан юм:

- Компанийн хамгийн дээд удирдлагаас эхлэн авлигын эсрэг хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх хүсэл эрмэлзэлтэй байх;
- Нөхцөл байдлаа үнэлэх болон хүрээлэн буй орчны эрсдлийг үнэлэх;
- Авлигатай тэмцэх хөтөлбөрийн арга хэмжээ, цар хүрээг тодорхойлсон бодлого, үйл ажиллагааг боловсруулах замаар авлигатай тэмцэх хөтөлбөрийг төлөвлөх;
- Төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа;
- Удирдлагын тодорхой элементүүд болон хэрэгжилтийн явцад мониторинг, үнэлгээ хийх;
- Дотооддоо болон гадаад орчинд хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн тухай тайлагнах.

*Хээл хахуультай тэмцэх бизнесийн зарчмууд*

Хээл хахуультай тэмцэх бизнесийн зарчмууд нь компаниудад хээл хахуультай тэмцэх хөтөлбөр боловсруулах, түүнийг хөгжүүлэх, боловсронгуй болгох үндсийг бий болгож буй юм. Зарчмууд нь хээл хахуультай тэмцэх сайн туршлага болохоос гадна хүрч болохуйц стандарт юм.

Хээл хахуультай тэмцэх бизнесийн стандарт нь компаниуд, үйлдвэрчний эвлэл, шинжлэх ухааны салбар, төрийн бус байгууллага гэх мэт олон сонирхогч талын гүйцэтгэх хорооны оролцоотой боловсруулагдсан юм.

Эдгээр стандарт нь өргөн хүрээтэй авлигын асуудал гэхээсээ хээл хахуулийн асуудал буюу улс төрийн хандив, туслалцаа, хандив, бэлэг, зочлох зан



Although this is not an actual study tool, it is very useful for the improvement of company practices with regards to anti-bribery, which has a direct effect on preventing corruption in individual businesses, one of the aims of Mongolia's new national anti-corruption program.

### **Transparency in Corporate Reporting (TRAC)**

Transparency in Corporate Reporting or TRAC focuses on reporting and assesses the disclosure practices of companies with respect to their anti-corruption programs, company structures, and key financial information on a country-by-country basis.

Companies are ranked based on what information they make available with respect to these three areas. Thereby, it encourages companies to more transparency in these areas by highlighting shortcomings and comparing companies to their peers. This gives stakeholders an opportunity to monitor companies' performance on anti-corruption and to assess whether a company's financial contributions are appropriate for the level of activity, ultimately holding companies accountable for their activities in a given country.

An increased level of corporate transparency is a key component of the measures that companies need to take to address corruption issues and prevent misconduct. TRAC helps to highlight in which areas companies still need to provide more transparency.

Of course, improvements in reporting do not necessarily mean improvements in practice but they do draw companies' attention to their practices and thereby trigger enhanced actual performance. The tool itself does not improve reporting practices but it sets an incentive for companies to improve those, due to the

үйлийг онцолсон. Ялангуяа, 2013 оноос шинэчилсэн хувилбарт ашиг сонирхлын асуудлыг хамруулсан.

Эдгээр зарчмыг аль ч улс оронд, ямар ч хэмжээний компанид ашиглах боломжтой. Эдгээр нь ашиглахад хялбар, практик хэрэгсэл болгон ашиглахад зориулсан юм. Жижиг, дунд үйлдвэрт илүү ашиглах боломжтой болгох үүднээс Жижиг, дунд үйлдвэрт зориулсан хувилбарыг боловсруулсан байна. Тус хувилбар нь хээл хахуультай тэмцэх хөтөлбөр боловсруулах практик гарын авлага, хээл хуулийн эсрэг зарчмуудын загвар зэрэгтэй байна.

ТИ Монгол нь 2015 оны сүүлээр Хээл хахуультай тэмцэх бизнесийн зарчмуудыг монгол хэл рүү хөрвүүлсэн ба уг зарчмуудад үндэслэсэн сургалтыг 2 дугаар сард хийхээр төлөвлөөд байна. Түүнчлэн жижиг, дунд бизнест зориулсан Хээл хахуулийн эсрэг бизнесийн зарчмуудыг монгол хэл рүү хөрвүүлэхээр төлөвлөөд байна.

Хэдийгээр энэ нь судалгааны бодит хэрэглэгдхүүн бус ч хээл хахуультай тэмцэх компанийн практикийн хувьд нэлээд ач тустай, Монгол Улсын авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн зорилтуудын нэг болох бизнесийг авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд шууд нөлөөлөх юм.

### **Корпорацийн тайлагнах үйл ажиллагааны шударга байдал**

Корпорацийн тайлагнах үйл ажиллагааны шударга байдал буюу КТҮАШБ нь тайлагнах болон компанийн бүтэц, санхүүгийн гол гол мэдээлэл, компаниудын авлигатай тэмцэх хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн үнэлгээний талаарх мэдээллийг ил болгох асуудалд төвлөрдөг.

Энэхүү гурван чиглэлээр компаниудын ил болгож буй мэдээллээр компаниудыг эрэмбэлдэг. Иймд эдгээр

competitiveness the report creates.

### **Business Integrity Country Agenda (BICA)**

The Business Integrity Country Agenda or BICA, is a new tool developed by TI, which TI Mongolia aims to implement this year. This is the most comprehensive study in the area of private sector corruption developed by TI. The aim of the BICA is to assess the business integrity environment in a given country to create a relevant body of evidence, which will be used to improve business integrity practices.

The BICA is divided into two stages. During the first stage major business integrity indicators will be assessed and recommendations for improvement will be formulated. In the second stage these recommendation will be used for the creation of a reform agenda that seeks to trigger real change on the ground, preventing corruption in and from the business sector. In order to do that successfully, the BICA involves all important stakeholder groups through an advisory group composed of representatives from the public sector, the private sector, and civil society. This group provides advice during the assessment and engages in collective action for the successful implementation of the reform agenda.

The methodology provides for the creation of a very comprehensive evidence base, which helps to identify major challenges of business integrity within a country and provide credible information for advocacy activities. Through the multi-stakeholder approach it ensures a shared diagnosis of the situation giving it more credibility and ownership by the relevant stakeholders. The methodology also allows the use of the assessment as a baseline

чиглэлд компаниудыг илүү шударга, ил тод байх явдлыг дэмжихээс гадна сул талыг олж тогтооход ач холбогдолтой байдаг. Энэ нь оролцогч талуудад компаниудын хэрэгжүүлж буй авлигын эсрэг үйл ажиллагааны гүйцэтгэлд мониторинг хийх боломж олгох, аль нэг улсад үйл ажиллагаа эрхлэж буй компанийн санхүүгийн хандив, туслалцаа нь тухайн улсад хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагааны түвшинтэй зохицож буй эсэхэд үнэлгээ хийх, хариуцлагатай байх явдлыг хангадаг.

Авлигын асуудлыг шийдэх, хууль бус үйл ажиллагаанаас урьдчилан сэргийлэхэд корпорацийн шударга байдлын түвшин нэмэгдэх нь үндсэн бүрэлдэхүүн хэсэг болох юм. Корпорацийн тайлагнах үйл ажиллагааны шударга байдал нь компанийн аль хэсэгт шударга байдал илүүтэйгээр шаардлагатай байгааг болж тогтооход тусламж болдог.

Тайлагнал дээшлэх явдал бодит байдал дээр нөхцөл байдал сайжирсныг илтгэхгүй ч компанийг гүйцэтгэлдээ анхаарахыг шаарддаг. Хөтөлбөр нь өөрөө тайлагналыг дэшлүүлэхгүй ч өрсөлдөөнөөр дамжуулан компаниудад сэдэл төрүүлдэг.

### **Бизнесийн шударга байдлын үндэсний баримжаа**

Бизнесийн шударга байдлын үндэсний баримжаа буюу БШБҮБ нь ТИ-ээс боловсруулсан шинэ хэрэгсэл бөгөөд ТИ Монгол нь энэ жил хэрэгжүүлэхээр төлөвлөж байна. Энэ нь ТИ байгууллагын хувийн салбар дахь авлигын асуудлыг бүрэн хэмжээгээр судалсан судалгаа болно. БШБҮБ-ын зорилго нь тухайн улсын бизнесийн салбарын шударга байдлын практикийг дэшлүүлэхэд ашиглах нотолгооны цогцыг бүрдүүлэх бизнесийн орчны шударга байдлын үнэлгээ юм.

against which progress can be measured in the future.

#### *Business Ethics Working Group*

The Business Council of Mongolia (BCM) has 8 Working Groups, the youngest of which is the Business Ethics Working Group. It was established in January 2016, following the translation of the BPCB and the first engagement of TI and BCM.

The purpose of the group is to offer a platform for BCM members to discuss business integrity issues, share information and experiences, and engage in activities to advance the level of business integrity, corporate governance, and compliance in the Mongolian business sector. The Working Group further advocates for a transparent and enabling business environment and promotes best practices in responsible business conduct. Thereby, the Working Group seeks to contribute to sustainable business, a level playing field, and a clean business environment.

*The main achievements of the group's first year of operation were:*

- The development of an exemplary gifts and hospitality policy that all BCM members can use to develop or improve their own policy.
- A half-day workshop covering national and international speakers on drivers for business integrity and ways to create an ethics culture within an organization. The result of the workshop was the first in a series of position statements, which reflects the groups view on anti-corruption and what measures it sees necessary from the public sector as well as from the private sector to prevent corruption. This includes among others:

*On the public sector side:*

- The strengthening of the legal framework to be in line with international conventions, such as the ratified UNCAC and the enforcement of these laws;

БШБҮБ нь хоёр үе шатаас бүрдэнэ. Эхний үе шатанд бизнесийн шударга байдлын гол үзүүлэлтүүдийг үнэлж, сайжруулах зөвлөмжүүдийг боловсруулна. Хоёр дахь үе шатанд бизнесийн салбарыг авлигаас урьдчилан сэргийлэх, газар дээр нь бодит өөрчлөлт авчрах шинэчлэлийн хөтөлбөрийг эдгээр зөвлөмжийг ашиглан боловсруулна. Үүнийг амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд БШБҮБ-нд бүх чухал оролцогч талуудыг оролцуулан зөвлөх бүлэг байгуулна. Үүнд: төрийн байгууллага, хувийн салбар, иргэний нийгмийн төлөөллөөс хамруулна.

Тухайн улсын бизнесийн салбарын шударга байдлыг гол гол асуудлыг олж тогтоох, зөвлөх үйл ажиллагаанд шаардагдах мэдээллийг бий болгох зорилгоор өргөн хүрээний баримтуудыг цуглуулах, бий болгох асуудал аргачлалд тусгагдсан байна.

Бүх сонирхогч талуудыг хамруулсан нь ерөнхий нөхцөл байдлыг тодорхойлох, итгэл үнэмшил бий болгоход ач тустай байна. Үнэлгээг суурь болгон ашиглан ирээдүйд хүрсэн үр дүнг хэмжих боломжийг аргачлал мөн олгож буй юм.

#### *Бизнесийн ёс зүйн ажлын хэсэг*

Монголын Бизнесийн зөвлөл 8 ажлын хэсгээс бүрдэх ба хамгийн залуу нь Бизнесийн ёс зүйн ажлын хэсэг юм. Монголын Бизнесийн зөвлөл Транспарэнси Интернэншл байгууллагатай анх холбогдон Хээл хахуультай тэмцэх бизнесийн зарчмуудыг хөрвүүлсний дараа 2016 оны 1 дүгээр сард байгуулагдсан юм.

Ажлын хэсгийн зорилго нь бизнесийн шударга байдлын асуудлыг хэлэлцэх, мэдээлэл болон туршлага солилцох, түүнчлэн бизнесийн шударга байдлын түвшинг сайжруулах арга хэмжээнд оролцох, корпорацийн засаглалыг монголын бизнес салбарт дагаж

- The implementation of the newly approved national program;
- The implementation of anti-corruption and integrity systems within government institutions;

*And on the private sector side:*

- Continuous improvement of integrity standards and the promotion of these standards amongst peers and business partners;
- Active cooperation with the public sector to tackle corruption;
- Collaboration with international organizations with the focus of combating corruption

In the future, the group plans to develop further practical tools and guidelines, such as an e-learning tool to be implemented by companies, who aim to train their employees on business integrity issues. Furthermore, the group aims to increase and strengthen its advocacy activities to ensure sustainable and meaningful cooperation between the public and the private sector.

мөрдөх зэрэг үйл ажиллагааны нэгдсэн платформыг Монголын Бизнесийн зөвлөлийн гишүүдэд санал болгож буй юм. Бизнесийг хариуцлагатайгаар эрхлэх, шударга бизнесийн орчин бий болгох, туршлага солилцох зэрэгт цаашдаа ажлын хэсэг зөвлөгөө өгч ажиллана. Иймд, цэвэр, тогтвортой бизнесийн орчин бий болгоход ажлын хэсэг өөрийн хүчин чармайлтаа оруулах зорилготой байна.

Ажлын хэсгийн үйл ажиллагаа явуулсан анхны жилийн гол үр дүнгээс дурдвал:

- Монголын бизнесийн зөвлөлийн гишүүдэд бэлэг болон зочлох зан үйлийн үлгэрчилсэн загварыг боловсруулсан ба түүнийг хөгжүүлэн, эсхүл сайжруулан өөрсдийн бодлогыг боловсруулах боломжтой юм.
- Бизнесийн шударга байдал болон байгууллагын ёс зүйн соёлыг бий болгох арга замын талаар үндэсний болон олон улсын илтгэгч нарыг оролцуулсан тал өдрийн сургалт зохион байгуулсан байна. Авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд төрийн байгууллага нь юу хийх ёстой, бизнесийн салбар нь юу хийх ёстой зэрэг бүлгийн хэтийн төлөвийг сургалтын үр дүнд тодорхойлсон.

*Төрийн байгууллага нь:*

- Олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээнд, тухайлбал, Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцид нийцүүлэхийн тулд эрх зүйн орчныг бэхжүүлэх болон хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх;
- Шинээр батлагдсан үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг хангах
- Авлигын эсрэг болон шударга ёсны системийг бүхий л төрийн байгууллагуудад нэвтрүүлэх, хэрэгжүүлэх;

*Хувийн салбар нь:*

- Хамтрагч, харилцагчдын дунд шударга байдлын стандартыг тасралтгүй боловсронгуй болгох
- Авлигатай тэмцэх чиглэлээр төрийн

байгууллагуудтай идэвхтэй хамтран ажиллах

- Авлигатай тэмцэх чиглэлээр олон улсын байгууллагуудтай хамтран ажиллах

Практикт ашиглах гарын авлага, нэмэлт зөвлөмж, тухайлбал, бизнесийн шударга байдлын талаар албан хаагчиддаа сургалт явуулах сонирхолтой компаниуд хэрэгжүүлж болохуйц цахим сургалтын хэрэгсэл боловсруулахаар ажиллаж байна. Үүнээс гадна төр, хувийн салбарын хамтын ажиллагааг тогтвортой, үр ашигтай байдлыг хангах зорилгоор зөвлөх үйлчилгээг өргөжүүлэх, идэвхжүүлэхээр ажиллаж байна.



## **АВЛИГА, АЛБАН ТУШААЛЫН ГЭМТ ЯВДЛААС ХҮНИЙ ЭРХ, ЭРХ ЧӨЛӨӨГ ХАМГААЛАХАД ШҮҮХИЙН ГҮЙЦЭТГЭХ ҮҮРЭГ, АНХААРАХ ЗАРИМ АСУУДАЛ**

*УДШ-ийн Практик судлалын хэлтсийн дарга, хууль зүйн ухааны доктор Ч.Нямсүрэн*

Монгол Улсын Үндсэн хууьд зааснаар төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна.

Хүний эрх эрх чөлөөг хамгаалах төрийн хамгаалалтын нэг бүрэлдэхүүн хэсэг нь шүүхийн хамгаалалт мөн. Монгол Улсын иргэн нь 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.

Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулиар хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, зөрчигдсөн эрхийг сэргээн тогтоох, хууль дээдлэх, шударга ёс, ардчилсан ёсыг бэхжүүлэх, хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх замаар гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх эрхэм зорилгыг тодорхойлж өгсөн.

Авлига, түүний цар хүрээ, онцлог, хөдөлгөөн зэрэг нь аливаа улс орны улс төр нийгэм, эдийн засгийн тулгамдсан асуудлын үр дагавар байдаг. Авлига нь

өөрчлөлт шинэчлэл өрнөж байгаа улс оронд байнга өсөн нэмэгдэж байдаг үзэгдэл гэдгийг дэлхийн улс орнуудын туршлага харуулж байна.

Гэвч авлигын эсрэг эрх зүй, зохион байгуулалт, санхүүгийн арга хэрэгслийг улам боловсронгуй болгох асуудал юу юунаас ч илүү чухлаар тавигдаж байна.

Ашиг сонирхолын зөрчил<sup>1</sup> нь нийтийн албан тушаалтнаас<sup>2</sup> юуны өмнө өөрийн ашиг сонирхолд хөтлөгдөн, төр, нийгэм, хуулийн этгээд, хувь хүнд гэм хор, хор уршиг учруулж шийдвэр гаргахыг хэлнэ. Албан тушаалтан хувийн ашиг сонирхолыг хангахын тулд хүмүүсийн хүсэн хүлээж байсан нийтлэг ашиг сонирхолыг тэр бүр хангаж чадахгүй шийдвэр гарган өөрийн албан тушаалын байдлаа ашигладаг.

Ашиг сонирхолын зөрчлийн асуудал нь албан тушаалаа урвуулан ашиглах, ивээлдээ авах (фаворатизм), тал тохой татах<sup>3</sup> (непотизм), тэдгээрийн үндсэн дээр хөгжиж байгаа авлига (коррупци) зэрэг сөрөг үзэгдлүүдтэй нягт байдлаар холбогдоно.

1 Ашиг сонирхолын зөрчил гэдэг нь нийтийн албан тушаалтаны албаны болон хувийн ашиг сонирхолын сөргөлдөөний хураангуй нэр. Олон улсын баримт бичгийг орчуулахдаа “ашиг сонирхолын коллизид”, “ашиг сонирхолын мөргөлдөөн” гэсэн нэр томъёо нь адил угтатгаар (синоним) хэрэглэгдэнэ.

2 Нийтийн албан тушаалтан гэж төрийн болон муниципал албан тушаалтан хамарна.

3 Непотизм (тал тохой татах) гэдэг нь фаворатизмын нэг хэлбэр бөгөөд удирдагч нь өөрийн төрөл төрөгсдийг төрийн албан тушаалд дэвшүүлэн онцгой хангамж эдлүүлнэ. Жишээлбэл, шинээр сонгогдсон засаг захиргаа нь ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчдыг өөрийн гэр бүлийн гишүүд, найз нөхдөөр солино. Коррупцийн энэ төрөл нь засгийн газрын бүрэн бүтэн, тогтвортой байдлыг алдагдуулна.

Ашиг сонирхолын зөрчил, түүнийг түгэн дэлгэрэхэд тэвчээртэй хандахын сөрөг үр дагавар нь:

- Уралдаант шалгаруулалтын болон төрийн нөөц, үйлчилгээнд нэвтрэх тэгш нөхцлийг эвдэж, нэг талын давуу байдлыг бий болгоно.
- Авлига цэцэглэн хөгжих.
- Төрийн нөөц баялгийг зарцуулалтын болон төрийн удирдлагын сул үр нөлөө (ашиг сонирхолын сөргөлдөөнд тэвчээртэй, эвлэрэнгүй хандах нөхцөлд) арилахгүй.
- Төр, төрийн алба болон төрийн тодорхой байгууллагын нэр хүндэд хохирол учирна.
- Гуравдагч этгээдэд, түүний дотор төрийн нөөц баялаг болон үйлчилгээнд авах буюу өрсөлдөөний тэгш зөрчил эвдэгдсэний үр дүнд эд хөрөнгийн хохирол учирна.
- Төрд эд хөрөнгийн хохирол (түүний дотор алдагдсан орлого хэлбэрээр) учирна.

Иймд авлигатай тэмцэхэд шүүх эрх мэдлийн байгууллага хамгийн гол ачааг үүрэх, үүний дотор авлигатай тэмцэхэд хүний эрх, эрх чөлөө ноцтой зөрчигдөхөөс хамгаалах, гэм бурууг зөв тогтоож, шударга ял зэмлэл хүлээлгэх үүрэг шүүх, түүний тогтолцоонд ногдож байгаа нь ойлгомжтой.

НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийн “Шүүх эрх мэдлийн болон мөрдөн шалгах байгууллагад хамаарах арга хэмжээ” гэсэн 11 дүгээр зүйлд: “Шүүхийн хараат бус байдал, авлигын эсрэг тэмцэлд гүйцэтгэх шүүхийн шийдвэрлэх үүргийг анхааралдаа авч, оролцогч улс бүр эрх зүйн тогтолцооныхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн, шүүхийн хараат бус байдалд хохирол учруулахгүйгээр шүүхийн байгууллагад ажиллагсдын шударга байдлыг бэхжүүлэх, авлигад

өртөх боломжоос урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авна. Ийм арга хэмжээнд шүүхийн байгууллагын ажилтнуудын үйл ажиллагааны дүрэм багтана” гэж заасан.

1996 онд НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей “Нийтийн албан тушаалтны зан үйлийн олон улсын хууль”-ийг батлан гаргасан. Хуулиар тогтоосон нэг журмаар нийтийн албан тушаалтан нь түүний дотор албан тушаалаасаа гарсаны дараа өөрийн сонирхож байгаа хэрэгт оролцохгүй (ашиг сонирхолын зөрчил гаргахгүй) байхыг шаардсан байна. Энэ нь эд хөрөнгийн байдлаа зарлахыг мөн шаардаж байгаа юм.

**Олон улсын хуулийн хэм хэмжээнүүг нь:**

3.Төрийн албан тушаалтнууд нь өөрийн чиг үүргийг гүйцэтгэх, түүний дотор олон нийттэй харилцахдаа анхааралтай, шударга, алагчлахгүй байх ёстой. Тэд ямар нэгэн тодорхой бүлэг, хувь хүнд хууль бусаар давуу байдал олох, ямар нэгэн тодорхой бүлэг, хувь хүнийг ялгаварлан гадуурхахгүй байх, өөрт олгогдсон эрх мэдэл, бүрэн эрхээ ямар нэгэн байдлаар урвуулан ашиглаж болохгүй.

## **II. АШИГ СОНИРХЛЫН КОЛЛИЗИ БА ЭРХЭЭСЭЭ ТАТГАЛЗАХ**

4. Төрийн албан тушаалтан нь өөрийн албаны байдлаа хувийн ашиг хонжоо хайх болон хувийн болон гэр бүлийн хувийн болон санхүүгийн ашиг олоход ашиглахгүй байх. Тэд өөрийн албан тушаалаар олгогдсон чиг үүрэг болон тэдгээрийг хэрэгжүүлэхдээ түүнд харшлах санхүүгийн болон арилжааны бусад адил төрлийн ашиг сонирхолгүй байх, ямар нэгэн хэлцэлд оролцохгүй байх ёстой.

5. Хууль болон захиргааны журмууд, мөн албан тушаалын тодорхойлолтод тусгасан хэр хэмжээгээр төрийн

албан хаагч нь ашиг сонирхлын коллизи үүсгэж болох ажил хэргийн, арилжааны болон санхүүгийн ашиг сонирхол, санхүүгийн ашиг орлого олох зорилгоор хэрэгжүүлж байгаа үйл ажиллагааны тухай мэдээлэх үүрэгтэй. Төрийн албан хаагчийн хувийн ашиг сонирхол болон чиг үүргийн хооронд зөрчил үүсэх боломж бий болсон, бий болох боломж үүссэн тохиолдолд тэд уг ашиг сонирхлын коллизийг арилгах, багасгах талаарх тогтоосон арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх хэрэгтэй.

6. Төрийн албан хаагч нь албан үүргээ гүйцэтгэхтэй холбоогүй үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэхийн тулд төрийн мөнгөн хөрөнгө, өмч, үйлчилгээ болон албан үүрэг гүйцэтгэх явцад олж авсан мэдээллийг хэзээ ч ашиглаж болохгүй.
7. Төрийн албан хаагч нь албан ажлаас чөлөөлөгдсөний дараа өөрийн өмнөх албаны байдлаа урвуулан ашиглахгүйн тулд хууль болон заиргааны дүрэм, журмаар тогтоосон арга хэмжээний дагуу үйл ажиллагаа явуулна.

### III. ОРЛОГЫН ТУХАЙ МЭДҮҮЛЭГ ГАРГАХ

8. төрийн албан хаагч нь эрхэлж буй албан тушаалын байдлын дагуу хууль болон захиргааны журмаар зөвшөөрсөн, эсхүл шаардсаны дагуу өөрийн орлого болон үүргийн тухай, мөн гэр бүл болон асран хамгаалуулагчийн орлого, үүргийн тухай мэдээллийг гаргаж өгөх, мэдүүлэх шаардлагыг биелүүлнэ.

### IV. БЭЛЭГ АВАХ БОЛОН БУСАД АНХААРАЛ ТАТАХ ДУРСГАЛЫН ЗҮЙЛИЙН ТУХАЙ

9. Төрийн албан хаагч нь өөрийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх, үүргээ биелүүлэх болон шийдвэр гаргахад нөлөөлж болохуйц бэлэг болон бусад анхаарал татах дурсгалын ямарч зүйлийг шууд буюу шууд бусаар авах, авах байдалд хүргэхийг хориглоно” гэж тус

тус заажээ.

Монгол улс нь сүүлийн үед авлигатай тэмцэх талаарх хэд хэдэн чухал баримт бичиг, түүний дотор НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцэд 2005 оны дөрөвдүгээр сарын 29-ний өдөр нэгдэн орж, аравдугаар сарын 27-нд соёрхон баталлаа.

Монгол Улс нь эрүүгийн хэргийг мөрдөх ажиллагаанаас гадна, авлигаас урьдчилан сэргийлэх цогцолбор арга хэмжээг багтаасан авлигын эсрэг стратеги төлөвлөгөө боловсруулан хэрэгжүүлж эхлээд байна. 2006 онд Монгол Улсын Авлигын эсрэг хууль батлагдан гарч, авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа, авлигатай тэмцэх байгууллагын эрх зүйн статус, үндсийг тодорхойлж өгсөн нь чухал ач холбогдолтой юм. Мөн 2012 онд батлагдсан “Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль” чухал ач холбогдолтой байна.

Гадаад улс орнуудын авлигатай тэмцэж буй туршлагаас үзэхэд орчин үеийн авлига нь дэлхийн ихэнх улс орнуудын үндэсний аюулгүй байдал, ардчилалд бодит хор үршиг тарьж байгаа хүчин зүйл болон хувирч, нийгмийн амьдралын бүхий л салбарт сөргөөр нөлөөлөх болж байна.

1. НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцид зааснаар: авлига нь “төрийн албан тушаалтныг албан үүргээ хэрэгжүүлэх явцад нь аливаа үйлдэл хийлгэх эсхүл хийлгэхгүйн тулд тухайн албан тушаалтанд өөрт нь эсхүл өөр этгээд буюу байгууллагад шууд буюу шууд бусаар хууль бус давуу тал олгохыг амлах, санал болгох эсхүл олгох” гэжээ.

Монгол Улсын 2002 онд батлагдсан Эрүүгийн хуулийн 268, 269 дүгээр зүйлд: “Албан тушаалтан хээл хахууль өгөгчийн



ашиг сонирхлын үүднээс албан үүргийн хувьд гүйцэтгэх үүргээ хэрэгжүүлэхгүй байх, эсхүл гүйцэтгэх ёсгүй үйлдлийг хийхээр урьдчилан амлах буюу амлахгүйгээр өөрөө, эсхүл бусдаар дамжуулан хээл хахууль авсан” үйлдлийг эрүүжүүлж ялтай болгосон. Гэтэл зөвхөн “гүйцэтгэх ёсгүй үйлдлийг хийх, гүйцэтгэх үүргээ хэрэгжүүлэхгүй байх”-ыг хуульчилснаар “гүйцэтгэх ёстой үйлдэл хийсний төлөө” эрүүгийн хариуцлага хүлээх боломжгүй болж байна. Үүний зэрэгцээ 2006 оны Монгол Улсын Авлигын эсрэг хуулийг шинэчлэн батлахдаа “ашиг сонирхлын зөрчил” гэсэн ойлголт, институцийг хууль санаачлагч, тогтоогч “гээсэн” нь ойлгомжгүй байна. Албан тушаалтны

өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд багтах үйлдэл хийж шан харамж, өөрийн байгууллагад хандив өгөх тохиолдол цөөнгүй гарч байна.

Анхан шатны шүүхээр 2010-2015 онуудад Эрүүгийн хуулийн 268, 269, 270 дугаар зүйлүүдээр нийт 172 холбогдогчтой 76 хэргийг хянан шийдвэрлэсэн байна.

Харин 2015 онд шинэчлэн найруулсан эрүүгийн хуулийн Хорин хоёрдугаар бүлэгт “Авлигын гэмт хэрэг” гэсэн бүлэгт: Эрх мэдлээ урвуулан ашиглах; албаны эрх нөлөөг урвуулан ашиглах; гадаад улсын төрийн байгууллага, олон улсын байгууллагын албан тушаалтан эрх мэдлээ урвуулан ашиглах; хахууль авах; хахууль өгөх;

Д/д	он	Хэрэг	Ял шийтгүүлэгч	Торгох ял	Хорих ял	Биечлэн	Тэнссэн	Хойшуулсан	Өршөөлийн хуульд хамрагдсан	Эмгэгэй
Эрүүгийн хуулийн 268 дугаар зүйл /Хээл хахууль авах/										
1	2010	11	14	5	9	6	2	1		2
2	2011	14	13	3	10	4	4	2		9
3	2012	9	8	2	6	3	3	-		2
4	2013	7	16	-	16	11	5	-		3
5	2014	12	13	1	12	5	5	2		4
6	2015	10	13	4	9	6	3	-		5
	Нийт	63	77	15	62	35	22	5		25
Эрүүгийн хуулийн 269 дугаар зүйл /Хээл хахууль өгөх/										
1	2010	5	8	-	8	-	2	-	6	2
2	2011	2	11	4	7	1	5	1		4
3	2012	-	14	-	14	1	9	-	4	4
4	2013	1	7	1	6		6	-	-	5
5	2014	2	50	-	50		49	1	-	29
6	2015	1	1	-	1		1			
	Нийт	11	91	5	86	2	72	2	10	44
Эрүүгийн хуулийн 270 дугаар зүйл /Хээл хахууль зуучлах/										
1	2011	-	2	1	1		1			
2	2012	1	1		1		1			
3	2015	1	1		1		1			
	Нийт	2	4	1	3		3			
	Дүн	76	172	21	151	37	97	7	10	69

гадаад улсын төрийн байгууллага, олон улсын байгууллагын албан тушаалтныг хахуульдах; улсын нөөцийг хууль бусаар зарцуулах, үрэгдүүлэх; төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах; төрийн өмчийн төсвийн бус хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах; үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих; дураараа аашлах; хуулийн этгээдийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах зэрэг 11 үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцжээ.

“Авлига” гэж Авлигын эсрэг хуульд тусгайлан заасан этгээд албан тушаалын эрх мэдлээ хувийн ашиг хонжоо олоход урвуулан ашиглах, бусдад давуу байдал олгох, иргэн, хуулийн этгээдээс тэрхүү хууль бус давуу байдлыг олж авах үйлдэл, эс үйлдэхүйгээр илрэх аливаа эрх зүйн зөрчлийг ойлгоно гэжээ.

Гэтэл улсын нөөцийг хууль бусаар зарцуулах, үрэгдүүлэх; төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах; төрийн өмчийн төсвийн бус хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах; дураараа аашлах зэрэг нь авлигын хэрэг мөн үү..

НҮБ-ын Авлигын эсрэг Конвенцийн 18 дугаар зүйлд: “Ийм үйлдлийг анхлан эхлүүлэгч буюу аливаа бусад этгээдэд зориулж оролцогч улсын захиргаа буюу төрийн эрх бүхий байгууллагаас зүй бус давуу тал олж авах үүднээс төрийн албан тушаалтан буюу аливаа бусад этгээдийг өөрийн бодит буюу байгаа гэх эрх нөлөөгөө урвуулан ашиглуулахын тулд тухайн албан тушаалтанд өөрт нь эсхүл өөр этгээдэд шууд буюу шууд бусаар зүй бус давуу тал олгохыг амлах, санал болгох эсхүл олгох үйлдлийг” эрүүжүүлэхийг оролцогч улсуудад санал болгосон.

АНУ-ын Авлигын эсрэг эрүүгийн хууль тогтоомжийг тэргүүлэх шинжтэй гэж үздэг.

Гадаадын улс орнуудад албан

тушаалтны авлигатай тэмцэх олон жилийн туршлагаас харахад авлигын дараах төрөл байна гэж үзэж болохоор байна:

1) албан тушаалтнаас албаны байдлаа ашиглан, урьдчилан тохиролцоогүйгээр хууль ёсоор урд өмнө хийсэн үйлдэлд (эс үйлдэхүй) шан харамж, бэлэг авах;

2) албан тушаалтнаас албан үүргээ зөрчихтэй холбоотой үйлдлийн (эс үйлдэхүй) төлөө шан харамж авах;

3) албан тушаалтнаас албаны байдлаа ашиглан хууль ёсны үйлдэл хийхээс өмнө авлига, шан харамж авах; Энэ тохиолдолд албан тушаалтнаас авлига өгөгчийн хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн үйлдэл, эс үйлдэхүйгээр айлгах буюу авлига өгөгчийн гүйлт, хүсэлт, саналын дагуу хууль ёсны тодорхой үйлдэл хийхээс татгалзан, түүнийхээ хариу болгон авлига авах арга замаар илэрнэ.

4) албан тушаалтнаас авлига өгөгчийн ашиг сонирхолын тулд өөрийн хууль ёсны үйлдэл хийхээс татгалзахын өмнө авлига авах;

5) албан тушаалтнаас албаны тодорхой үйл ажиллагааны талаар үгсэн тохиролцохгүйгээр, хайр халамж, ивээл, хамгаалалтдаа авсан этгээдээс бэлэг, шан харамж авах;

6) албан тушаалтнаас өөрийн ивээл, хамгаалалтад байгаа болон бусад этгээдээс хандив, зээл, тусламж, хөнгөлөлт, үйлчилгээ авах;

Мөн Италийн эрүүгийн хуулийн албан тушаалын гэмт хэрэг гэсэн бүлэгт албан тушаалын байдлаар олж мэдсэн шинжлэх ухааны нээлт, бүтээгдэхүүнийг ашиглахыг (325 §) мөн албаны нууцыг задруулах болон ашиглуулах үйлдлийг (326§) эрүүжүүлсэн байна.

Эрүүгийн хуулийн 170 дугаар зүйлийн 170.1-д: “Тусгай зөвшөөрөл олгох эрх бүхий байгууллагын ажилтан

албан үүргийн дагуу ажил гүйцэтгэж үйлчилгээ үзүүлэх үүргээ далимдуулан хясан боогдуулах замаар удаа дараа буюу их хэмжээний шан харамж авсан нь албан тушаалын гэмт хэргийн шинжгүй бол эрүүгийн хариуцлага хүлээхээр заасан”.

Сүүлийн 3 жилд эрүүгийн хуулийн 170 дугаар зүйлээр шийдвэрлэсэн хэрэг байхгүй байна.

Шан харамж авах ойлголтыг зөвхөн “тусгай зөвшөөрөл олгох эрх бүхий албан тушаалтан” гэж субъектыг нь явцууруулан тодорхойлсон нь төрийн албан тушаалтнаас өөрийн гүйцэтгэх ёстой үүргээ биелүүлсний төлөө шан харамж авах асуудал эрүүгийн эрх зүйн хамгаалалтаас гадна үлдэж, шүүхээс 268, 269, 170 дугаар зүйлд заасан гэмт хэргийг нэг мөр ойлгож, хэрэглэх ямар ч боломжгүй болгож байна.

АНУ нь авлигатай эрүүгийн арга хэрэгслээр тэмцэх талаар ихээхэн туршлага хуримтлуулжээ. Олон улсын түвшиндэнэ улсын эрүүгийн хууль тогтоомж нь энэ талаар багагүй анхаарч байгаа баруун Европын улс орнуудаас ч илүү боловсронгуй гэж хүлээн зөвшөөрөгдөж байна. АНУ-ын хуулиудын эмхтгэлийн (US Code) “Авлига, хууль бус орлого, ашиг сонирхлын зөрчил” (Bribery, Graft, and conflicts of interest) гэсэн 18 дугаар ботийн 11 дүгээр бүлэгт эрүүгийн болон эрүүгийн процесстой (Crimes and criminal procedure) холбоотой хэм хэмжээнүүдийг хуульчилжээ.

АНУ-ын эрүүгийн эрх зүйн номлол, хууль тогтоомжоор: 1) төрийн албан хаагчийн авлига; 2) хувийн хэвшлийн авлигл; 3) үйлдвэрчний эвлэлийн үйл ажиллагаатай холбоотой авлигл; 4) спортын салбарын авлигл гэж ангилан

авч үзэж байна<sup>4</sup>.

Дэлхийн улс төр, эдийн засгийн хөгжлийн чиг хандлага нь гэмт явдлын үндэстэн дамжсан хэлбэр үүсэж, хөгжих боломжийг бүрдүүлж байна. Монгол Улсад “үндэстэн дамжсан авлига” бий болох, үр дагаварт нь улс орон, газар нутгаа худалдах шахсан ноцтой гэмт хэрэг бий болох үндэс суурь нэгэнт бүрэлдэн тогтлоо. Авлигын эсрэг конвенцийн 16 дугаар зүйлд: “Оролцогч улс бүр гадаадын төрийн албан тушаалтан эсхүл олон улсын байгууллагын албан тушаалтныг албан үүргээ хэрэгжүүлэх явцад нь олон улсын үйл ажиллагаа явуулахад хамааруулан бизнесийн буюу зүй бус бусад давуу тал олж авах буюу тийм давуу талаа хадгалах зорилгоор ямарваа үйлдэл хийлгэх эсхүл хийлгэхгүйн тулд тухайн албан тушаалтанд өөрт нь эсхүл өөр этгээд буюу байгууллагад шууд буюу шууд бусаар зүй бус давуу тал олгохыг амлах, санал болгох эсхүл олгох үйлдлийг санаатай үйлдсэнийг гэмт хэрэг гэж тогтооход шаардлагатай байж болох хууль тогтоох болон бусад арга хэмжээг авна” гэж заажээ.

Үндэстэн дамжсан авлига нь аливаа улс оронд эдийн засгийн үйл ажиллагаагаа үргэлжлүүлэх, эсхүл тийм боломж олж авах, түүнчлэн ямар нэгэн давуу байдал олж авахын тулд гадаадын албан тушаалтныг худалдан авах, эсхүл гадаадын иргэд үндэсний албан тушаалтныг хахуульдаж авах хэлбэрээр илэрч байна. Үндэстэн дамжсан авлига нь олон улсын эдийн засгийн хамтын ажиллагаа болон үндэстэн дамжсан зохион байгуулалттай гэмт явдал гэсэн үндсэн хүрээг хамарна.

Монгол Улсад “дотоодын авлига” гэсэн аюултай үзэгдлийн зэрэгцээ

4 Никифоров Б. С., Решетников Ф. М. Современное американское право. М., 1999. С. 156

“үндэстэн дамжсан авлига” гэгч энэ аюултай үзэгдлийг урьчилан харж, сөрөн зогсох бодлого, аргачлал боловсруулж, таслан зогсоох шаардлага нэгэнт тулгарч байна. Монгол Улсад гадаадын хөрөнгө оруулалт, төсөл, түүний хэрэгжилт, мөн тендерт тавигдах хяналт сул байгаа, энэ төрлийн гэмт хэргийг илрүүлэх талаар ямар нэгэн механизм байхгүй, олон улсын хамтын ажиллагаа төлөвшөөгүй учраас үндэстэн дамжсан авлига цэцэглэн хөгжих үндэс суурь болж байна.

Төрийн албан тушаалтанд олон улсын хэлцлийн хүрээнд ихээхэн хэмжээний мөнгө атгуулахад хөнгөн, аюулгүй байдаг байна. Тэр ч бүү хэл, авлигын хэлцэл нэг улсад хийгдэж байгаа ч хөрөнгийг хилийн цаана шилжүүлэх шаардлага түүнийг олон улсын шинжтэй болгоно.

Авлига нь зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлүүдээс ашиглаж байгаа хамгийн үр дүнтэй арга хэрэгслийн хувьд тэдний ойрын болон хэтийн төлөвлөгөөний бүрэлдэхүүн хэсэг нь ил хүчирхийлэл ашиглахаас илүү найдвартайд тооцогдоно. Хээл хахууль хэлбэрээр өгч байгаа мөнгө нь зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлүүдийн толгойлогчдоос “ажил хэрэгч” үүднээс зайлшгүй зарцуулах хөрөнгө, нэг ёсны хөрөнгө, эсхүл тэднийг сайн хөрөнгө оруулагч гэсэн халхавч болохын хамт энэ байдлаараа амжилт олох болон ял шийтгэлээс зугатах боломжийг нэмэгдүүлж байна<sup>5</sup>.

Монгол Улсад үндэстэн дамжсан авлигын талаар эрүүгийн эрх зүйн хамгаалалт байхгүй, энэ үзэгдлийг гэмт хэрэгт тооцож ялтай болгоогүй, энэ үзэгдэлтэй тэмцэх эрүүгийн болон захиргааны, иргэний эрх зүйн зохицуулалт

үгүйлэгдэж байна. Тухайлбал: Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.2-т: “Эрүүгийн хууль тогтоомж нь энэ хуулиас бүрдэнэ”, 3 дугаар зүйлийн 3.2-т: “Эрүүгийн хуулийг төсөөтэй хэрэглэхийг хориглоно” гэж эх сурвалжийг императив хэлбэрээр зааж өгсөн учраас Конвенцийн энэ зүйл заалтыг шүүхээс эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хуулийн нэгэн адил хэрэглэх боломжгүй.

АНУ нь анх удаа аж ахуйн үйл ажиллагааны явцад гадаадын албан тушаалтныг худалдан авахыг хориглох тухай, тодруулбал Гадаадын авлигын практикийн тухай Акт (Foreign Corrupt Practices Act)<sup>6</sup> хэмээн нэрлэгдэх энэ хуулийг анх 1977 онд баталсан. Энэ нь XX зууны 70-аад оны дунд үед АНУ-ын 400 гаруй компани гадаадын засгийн газрын албан тушаалтан, улс төрийн зүтгэлтэн болон улс төрийн намуудад 300 сая орчим доллар өгсөн тухай сэжгийг тусгай комиссоос шалгасны үр дүнд батлагдсан байна.

1997 онд “Олон улсын эдийн засгийн харилцаанд гадаадын төрийн албан тушаалтныг худалдан авахтай тэмцэх тухай” конвенцийг (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions) НҮБ-ын Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагаас баталсан юм.

Авлигын эсрэг конвенцийн “Эрх нөлөөг нь урвуулан ашиглуулах” гэсэн 18 дугаар зүйлд: (a) ийм үйлдлийг анхлан эхлүүлэгч буюу аливаа бусад этгээдэд зориулж оролцогч улсын захиргаа буюу төрийн эрх бүхий байгууллагаас зүй бус давуу тал олж авах үүднээс төрийн албан тушаалтан буюу аливаа бусад этгээдийг өөрийн бодит буюу байгаа гэх эрх

5 Үэнэ үү: Доклад Генерального Секретаря ООН “Воздействие организованной преступной деятельности на общество в целом” сделанный на второй сессии Комитета по предотвращению преступлений и уголовному правосудию Экономического и Социального Совета ООН. Апрель. 1993. E/CN. 15/ 1993/4.

6 15 USC 78dd-1, et. seq.

нөлөөгөө урвуулан ашиглуулахын тулд тухайн албан тушаалтанд өөрт нь эсхүл өөр этгээдэд шууд буюу шууд бусаар зүй бус давуу тал олгохыг амлах, санал болгох эсхүл олгох”ыг ойлгож байна.

Харин Эрүүгийн хуулийн Албан тушаалтны нэр барих гэсэн 267 дугаар зүйлд: “Албан тушаалтан бус этгээд төрийн болон төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн албан тушаалтны нэр барьж үйл ажиллагаа явуулсан нь залилан мэхлэх гэмт хэргийн шинжгүй бөгөөд энэ хэргийн улмаас их буюу онц их хэмжээний ашиг олсон, эсхүл бусдад их хэмжээний хохирол учирсан бол” эрүүгийн хариуцлага хүлээхээр заажээ. Харин тухайн этгээд өөрийн албан тушаалын нэр хүндээ ашиглан бусдад нөлөөлөх үйлдлийн талаар Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд тусгасан зүйл заалт байхгүй. Монгол Улсад улс төр, албан тушаал болон олон нийтийн дунд олсон нэр хүндээ ашиглан “ажил бүтээх”, “ажил бүтээлгэх” үзэгдэл цөөгүй байдаг боловч энэ талаар ямар нэгэн эрүүгийн эрх зүйн хамгаалалт байхгүй. Албан тушаалаа урвуулан ашиглах нь зөвхөн “албан тушаалтан” гэсэн төрийн албаны тухай хуульд заасан төрийн улс төрийн, захиргааны, тусгай, үйлчилгээний албан тушаалтан л хамаарч байна.

Конвенцийн “аливаа бусад этгээд” гэдэгт: улс төр, олон нийтийн зүтгэлтнүүд, бизнес, спорт, соёл урлагийн болон бусад байдлаар олонд танил болсон нэр хүнд бүхий этгээдүүдийн “бодит нөлөө”-г ашиглахыг ойлгож болохоор байна.

Иймд “эрх нөлөө” нь зөвхөн төрийн албан тушаалтнаас гадна “өөр этгээд” гэдэгт дээр дурдсан этгээдүүдээс гадна бизнес эрхлэгч, төслийн болон бусад этгээдэд шууд ба шууд бус нөлөө ч бас хамаарна. Үүнээс үзэхэд эрх нөлөөг ашиглуулахын тулд өөртөө болон бусад

этгээдэд давуу тал олгуулах нь албан тушаалаа урвуулахаас ч илүү өргөн хүрээтэй ойлголт юм.

АНУ-ын эрүүгийн хууль тогтоомжид заасан спортын салбарын авлигын субъектэд: уралдаан тэмцээнд оролцогчид, шүүгч, дасгалжуулагч, цагчин, бариачин зэргийг оруулан тооцож байгаа нь манай бөхчүүдийн дунд яригддаг “найраа” ч эн тэргүүнд хамрагдахаар байна.

Иймд энэ гэмт хэргийн субъектын төрлийг өргөжүүлж, албаны болон олон нийтийн нэр хүндээ ашиглах болон эдгээр этгээдүүдийн эрх, нөлөөг ашиглах замаар албан тушаалтанд нөлөөлөх үйлдлийг эрүүжүүлж, ялтай болгон түүний объектив талын болон ашиг сонирхлын зөрчлийн шинжийг тодорхой тусгасан шинэ зүйл заалт нэмж хуульчлах шаардлагатай.

5. Авлигын эсрэг конвенцийн 20 дугаар зүйлд: “Хууль бусаар баяжих”, өөрөөр хэлбэл, төрийн 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” гэжээ.

Мөн конвенцийн Гэмт хэргээс олсон орлогыг угаах гэсэн 23 дугаар зүйлд: “тухайн эд хөрөнгө нь гэмт хэргээс олсон орлого гэдгийг мэдсээр байж түүний хууль бус гарлыг нуун дарагдуулах буюу өөрчлөн хувиргах эсхүл суурь гэмт хэрэг үйлдсэн аливаа этгээдэд үйлдсэн хэргийнхээ хууль зүйн үр дагавраас зайлсхийхэд нь туслах зорилгоор уг эд хөрөнгийг өөрчлөх буюу шилжүүлэх; тухайн эд хөрөнгө нь гэмт хэргээс олсон орлого гэдгийг мэдсээр байж түүний жинхэнэ мөн чанар, эх үүсвэр, байршил, захиран зарцуулалт, хөдөлгөөн буюу

өмчлөл эсхүл түүн дэх эрхийг нуун дарагдуулах буюу өөрчлөн хувиргах”-ыг гэмт хэрэгт тооцохыг санал болгожээ.

Одоо хүчин төгөлдөр мөрдөж байгаа Эрүүгийн хуулийн 270<sup>1</sup> дүгээр зүйлд “Хууль бусаар хөрөнгөжих” үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцож ялтай болгосон. Үүнтэй холбоотойгоор оффшор бүсэд үйлдэх гэмт явдлын талаар авч үзэх шаардлагатай.

Олон улсын эрэн сурвалжлах сэтгүүлчдийн нийгэмлэг “Panama Papers”-ийн нууц материалуудыг дэлгэж, дэлхийн томоохон улстөрчид, бизнесмэнүүдийн эзэмшдэг оффшор данс, компаниудыг илчилсэний дотор Монголын 50 гаруй иргэний оффшор данстай холбоотой гэх мэдээлэл ил болсон нь манай улсаас зөвхөн “хүн”, “түүхий эд” гадагш урсаж, гадаадын хөрөнгө оруулалтын тусламжтайгаар байгалийн боловсруулаагүй баялгийг зөөвөрлөж байсан гэсэн бидний төсөөлөл “оффшор” гэсэн шинэ үзэгдэлтэй тулгарч, “хөрөнгө” гадагшилж байсныг саяхнаас ойлгож, нийгэм даяар нэг хэсэг шуугиж байснаа төдхөн намдаж эхлэв.

Оффшор<sup>7</sup> (оффшор бүс) – энэ нь дүрмийн сангийн болон татварын доод түвшин, компанийн бүртгэлийн хялбарчилсан тогтолцоо, гүйлгээний өндөр нууцлалтай бизнесийн таатай нөхцөлд дулдуйдсан нутаг дэвсгэр гэж ойлгож болно.

**Оффшор бүсийн хамгийн гол онцлог шинж нь:**

- Өмч хамгаалалт;
- Компанийн үүсгэн байгуулагчдын болон санхүүгийн гүйлгээний тухай мэдээллийн нууцлалыг өндөр түвшинд хангах баталгаа;
- Аж ахуйн нэгжийн бүртгэл болон татвар, нягтлан бодох бүртгэл,

удирдлагын процедур энгийн хялбар;

- Ихэвчлэн валютын эргэлтийн сул хяналт зэргийг дурдаж болно.

Оффшор бол англи хэлний offshore буюу “эргээс гадуур”, “хилийн цаана” гэдэг үгнээс гаралтай бөгөөд татвар төлөвлөлтийн нэг арга юм. «Off-shore»-ын зэрэгцээ “On-shore” буюу “эрэг дээр” гэсэн нэр томъёо бий. Эдгээр нэр томъёо ойлголтыг ашиглах боловч, хууль тогтоомжид тэр бүр хэрэглэдэггүй<sup>8</sup>. Харин гадаадын бүтээлүүдэд tax havens, offshore zones, offshore jurisdictions, low-tax countries гэсэн нэр томъёо цөөнгүй дайралдана.

Оффшор компаниуд нь татвар төлөвлөлтийн ил тод хэрэгсэл болохын хамт мөн түүнийг татвараас хууль бусаар зайлсхийх болон гэмт хэргийн замаар олсон хөрөнгийг ил болгох зорилгоор ашиглах нь цөөнгүй байна.

Оффшор нутаг дэвсгэрийг хууль ёсоор ашиглахын хамт энэ бүс нутаг нь гэмт хэрэг, залилан мэхлэхийн үүр уурхай болдог. Үүнд нөлөөлж байгаа нэг гол хүчин зүйл болох санхүүгийн дээд зэргийн нууц хадгалалт нь гэмт хэрэг үйлдэх, гэмт хэргийн үл мөрөө нуун дарагдуулахад тааламжтай нөхцөл болно.

Санхүүгийн нууц журам нь гэмт хэргийн үл мөрөө баллах, тухайлбал, гэмт хэрэгтнээс санхүүгийн эх үүсвэрийг илрүүлэх, мөнгөний урсгалд шинжилгээ хийх, орлого нуусан талаарх фактыг баримтжуулахад хууль сахиулах үйл ажиллагаанд ноцтой саад учруулдаг. Мөн оффшор бүсийг эдийн засгийн хууль бус үйл ажиллагаа, санхүүгийн хуурамч баримт бичгийг хууль ёсны мэт болгон хувиргахад ашиглаж байна.

Оффшор бүс нь мөнгө угаах үйл

7 Англ. off-shore - вне страны, на расстоянии от берега.

8 Жишээ нь Англи, Уэльс болон Шотландад бүртгүүлсэн компани нь өөрийн орны хуулийн этгээд (on-shore company), өөр улсад (АНУ, Герман, Кипр болон Багамын арал гэх зэрэг) бүртгүүлсэн компанийг гадаадын хуулийн этгээд (off-shore company) гэж тооцно.

явцын нэг чухал бүрэлдэхүүн хэсэг болоод байна. Энэ нь үндсэндээ хоёр шалтгаанаас хамаарч байна. Эхний шалтгаан нь хөгжиж буй улс орнуудаас (ялангуяа АНУ) улс орны дотор мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх, гэмт этгээдүүдийг илрүүлэх, мөрдөн шалгах туршлагатай болсонд оршино. Хоёр дахь шалтгаан нь санхүүгийн нууц хадгалалт, гүйлгээний үр ашигтай байдал нөлөөлж байна.

Мөнгө угаах процессыг: 1) гэмт хэргийн орлогыг үнэт цаас актив худалдан авах зорилгоор офшор бүсэд байршуулах (placement); 2) бохир мөнгийн эх үүсвэр, түүний жинхэнэ эзнийг нуух, халхавчлах (layering); 3) бохир мөнгийг аж ахуйн болон санхүүгийн хууль ёсны тогтолцоонд нэвтрүүлэх, угаах (integration) гэсэн гурван үе шатаар хэрэгжүүлнэ.

Офшор санхүүгийн бүс дэх эдийн засгийн гэмт явдалтай тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох болон зохион байгуулалтын олон улсын хамтын ажиллагааны салбарт эхний ээлжинд:

1. Офшор бүсийг ашиглан татвараас зайлсхийх, мөнгө угаах, авлигалын гэмт хэргийг нуун дарагдуулах гэмт хэргийг илрүүлэх хүрээнд худалдааны болон банкны нууцлалын зэрэглэлийг бууруулах;
2. Санхүүгийн бэлэн гүйлгээг аль болох хязгаарлах болон гаалийн хилээр бэлэн мөнгө гарах нүх сүвийг хаах;
3. Сэжигтэй гүйлгээнд хийх хяналтыг сайжруулах;
4. Монгол Улсын татварын хуулиар зарим төрлийн татвар төлөгч нар офшор компани, дансыг заавал мэдүүлэх журмыг тогтоох;
5. Олон улсын, бүс нутгийн болон улс хоорондын мэдээлэл солилцоо, хамтын ажиллагааг улам хөгжүүлж, практик ажилаагаанд дэвшин орох

зэрэг арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

6. Мэдээллийг илэрүүлэх, солилцох талаах улс хоорондын гэрээ хэлцэл хийх;
7. Монгол улсын эдийн засгийн чөлөөт бүсүүдэд офшор маягийн татварын орчин бий болгох.
8. Эрх зүй, зохион байгуулалтын эдгээр арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсний үр дүнд иргэний, эрүүгийн эрх зүйн хэм хэмжээг боловсронгуй болгох шаардлага урган гарна.

Гэмт хэргийн субъектын төрлийг өргөжүүлж, төрийн албаны болон олон нийтийн нэр хүндээ ашиглах болон эдгээр этгээдүүдийн эрх, нөлөөг ашиглах замаар албан тушаалтанд нөлөөлөх үйлдлийг эрүүжүүлж, ялтай болгон түүний объектив талын болон ашиг сонирхлын зөрчлийн шинжийг тодорхой тусгасан шинэ зүйл заалт нэмж хуульчлах шаардлагатай юм.

Мөн энэ хэм хэмжээнд давуу тал олгох, олгохыг амлах, санал болгох, давуу тал авах, хууль бус давуу тал олгохыг шаардаж, хясан боогдуулах зэрэг объектив талын шинжийг нэмж тусгах шаардлагатай юм.

Эрүүгийн хуулийн дээрхи зохицуулалтгүйгээр тухайн гэмт хэргийг шийдвэрлэх явцад хуулийг нэг мөр ойлгож, хэрэглэх, энэ талаар практик тогтооход ихээхэн хүндрэл бэршээл учруулж байна.

Шүүхийн байгууллагын тогтолцоогоор дамжуулан авлигын гэмт хэрэгтэй тэмцэхийн тулд шүүхийн байгууллагад итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэхийн тулд нэгдүгээрт, төрийн байгууллага, шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангах; хоёрдугаарт, шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад оршино.



## МОНГОЛ УЛС НҮБ-ЫН ХҮНИЙ ЭРХИЙН ЗӨВЛӨЛИЙН ГИШҮҮНЭЭР АЖИЛЛАЖ БАЙГАА ТУХАЙ

ГХЯ-ны Олон талт хамтын ажиллагааны газрын  
гэд захирал Д. Гэрэлмаа

Авлигын эсрэг олон улсын өдөрт зориулсан “Авлига ба хүний эрх” сэдэвт бага хуралд оролцож байгаад талархал илэрхийлье.

Та бүхэнд Монгол Улсын НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлийн гишүүнээр сонгогдон ажиллаж байгаа үйл ажиллагааны талаар товч мэдээлэл хийхийг хүсч байна.

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 2006 оны 3 дугаар сарын 15-ны өдрийн 60/251 дүгээр тогтоолоор НҮБ-ын гишүүн 47 улсын бүрэлдэхүүнтэй Хүний эрхийн зөвлөл (ХЭЗ) байгуулахаар шийдвэрлэсэн.

НҮБ-ын ХЭЗ нь дэлхий дахинаа хүний эрхийг дээдлэх, хамгаалах, хүний эрхийг хангах асуудлыг хэлэлцэж, энэ зорилтоо хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн шийдвэр, зөвлөмж баталдаг. Тухайлбал,

- 1) Дэлхийн бүх улсыг хамарсан Хүний эрхийн төлөв байдлын ээлжит хэлэлцүүлэг (Universal Periodic Review-UPR)-ийн хүрээнд НҮБ-ын гишүүн улс бүрийн хүний эрхийн байдлыг хянан хэлэлцэж, үнэлгээ өгөхийн зэрэгцээ, цаашид анхаарах асуудлаар зөвлөмж өгөх,
- 2) хүний эрхийн зөрчлийг олон улсын хамтын нийгэмлэгийн анхааралд хүргэж, түүнийг шийдвэрлэх арга хэмжээ авах,
- 3) хүний эрхийг хамгаалах гэрээ, конвенциор хүлээсэн үүргээ хэрэгжүүлэх талаарх гишүүн орнуудын чадавхийг бэхжүүлэх, техникийн туслалцаа үзүүлэх,

4) хүний эрхийн асуудлаарх олон улсын эрх зүйг боловсронгуй болгох чиглэлээр НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейд зөвлөмж танилцуулах зэрэг үйл ажиллагаа явуулдаг.

ХЭЗ ажлаа Ерөнхий Ассамблейд тайлагнадаг.

Монгол Улс 2015 оны 10 дугаар сарын 28-нд болсон НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 70 дугаар чуулганы үеэр НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлийн гишүүнээр анх удаа сонгогдсон.

Монгол Улс НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлийн гишүүнээр 2016 оны 1 дүгээр сараас эхлэн 3 жилийн хугацаатай Зөвлөлийн үйл ажиллагаанд оролцон ажиллана.

Монгол Улс НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөл (ХЭЗ)-ийн үйл ажиллагаанд 2016 оноос бүрэн эрхтэйгээр оролцож, ХЭЗ-ийн 31-33 дугаар чуулган, 25 дугаар Тусгай чуулганд тус тус оролцоод байна.

ХЭЗ-ийн холбогдох чуулганд оролцохдоо манай төлөөлөгчид Монгол Улсын Ерөнхий сайдын баталсан 2016 оны 2 дугаар сарын 22-ны өдрийн “НҮБ-ын Хүний эрхийн Зөвлөлийн чуулганд оролцох үеэр баримтлах удирдамж”-ийг чиглэл болгон ажилласан.

Манай улс ХЭЗ-ийн гишүүнээр ажиллахдаа:

- Жендэрийн тэгш байдлыг хангах;
- Хүүхэд, эмэгтэйчүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хамгаалах;
- Хүний наймаатай тэмцэх;



- Арьс өнгө, хүйсээр үл ялгаварлах үзэл санааг дэмжих;
- Цаазаар авах ялыг халах;
- Итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөг хөхиүлэн дэмжих;
- Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг хөхиүлэн дэмжих зэрэг чиглэлд тэргүүлэх ач холбогдол өгч байгаа болно.

Үүнтэй холбогдуулан манай төлөөлөгчид дээрх тэргүүлэх чиглэлд нийцсэн сэдэвчилсэн хэлэлцүүлэг, ажлын хэсгийн үүлзалтууд зэрэгт идэвхтэй оролцож, байр сууриа илэрхийлэн ажиллаж байна.

ХЭЗ-ийн шинэ гишүүний хувьд манай улсын анхаарч ажиллах тэргүүлэх чиглэлийг олон улсын хамтын нийгэмлэгт танилцуулж, ХЭЗ-ийн хүрээнд бусад улстай хамтран ажиллах үндэс суурийг тавьсан.

Түүнчлэн ХЭЗ-ийн гишүүнээр ажилласан 1 жилийн хугацаанд манай улс 1 тогтоолд хамтран санаачлагч, 21 тогтоол, 2 шийдвэр, 8 хамтарсан

мэдэгдэлд тус тус нэгдээд байна.

ХЭЗ жилд дунджаар 42 улсын хүний эрхийн төлөв байдлын тайланг хэлэлцдэг. ХЭЗ-ийн гишүүнээр ажиллаж буй 47 улс бүр тухайн жилд хэлэлцэгдэх 3-4 улсын тайланг гардан хариуцаж, хэлэлцэх үйл явцад тэргүүлэх үүрэгтэйгээр оролцдог. Монгол Улс ХЭЗ-ийн гишүүний хувьд 2016 онд Соломоны Арлуудын Улс, Уганда зэрэг 3 улсын хүний эрхийн төлөв байдлын тайланг хэлэлцэх Ажлын хэсгийн Илтгэгчээр ажиллаад байна.

Манай улс ХЭЗ-д нэрээ дэвшүүлэн сонгогдсон нь олон улсын тавцанд нэр хүндээ бэхжүүлэх, НҮБ болон олон улсын бусад байгууллагын үйл ажиллагаан дахь Монгол Улсын бодит оролцоог тодотгох, олон талт хамт ажиллагааны хүрээнд бусад улс оронтой хамтран ажиллах, харилцан дэмжлэг авах илүү өргөн боломжийг олгож, ач холбогдолтой үйл явдал болсон.

“Хүний эрхийг хангах Авлигатай тэмцэх” бусад улс орны сайн туршлагын талаар манай яамны ОУГЭЗГ-ын Хүний эрхийн хэлстийн дарга Б.Золжаргал Та бүхэнд мэдээлэл хийх болно.



## “ХҮНИЙ ЭРХ БА АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ” БУСАД УЛСЫН САЙН ТУРШЛАГА

ГХЯ-ны Олон улсын гэрээ, эрх зүйн газрын Хүний эрхийн хэлтсийн дарга Б.Золжаргал

Хөгжиж буй улсуудад төрийн үйлчилгээг хүртээмжтэй, шуурхай хүргэхэд сөргөөр нөлөөлж байдаг гол хүчин зүйл бол төрийн албаны авлига, хээл хахууль юм. Төрийн алба авлигад идэгдсэнээр төрийн үйлчилгээг бүх шатанд хүртээмжтэй, тэгш хүргэх нөхцөл алдагдаж иргэдийн нийгэм, соёл, эдийн засаг, улс төрийн эрх шууд болон шууд бус байдлаар зөрчигдөж байдаг. Тухайлбал: эмч, эмнэлэгийн ажилтнууд хахууль авч авлига өгсөн хүнд давуу эрхтэйгээр үйлчилснээр мөнгө, танил талгүй эмзэг бүлгийн иргэдийн эмнэлгийн үйлчилгээ авах, цаашилбал амьд явах эрхийг шууд болон шууд бусаар хязгаарлах нөхцөлийг бүрдүүлдэг. Сургууль, цэцэрлэг хээл хахууль авч хахууль өгч буй этгээдэд давуу эрх олгосноор мөн л бусдын хүүхдийн сурч боловсрох эрхийг зөрчин, тэгш эрхтэйгээр сурч боловсрох нөхцөлийг хязгаарлаж байдаг.

Авлига энэ мэтээр нийгмийн бүх шатанд хүний эрхийг зөрчдөг, хүн төрөлхөтний эсрэг гэмт хэрэгтэй дүйцэхүйц хор хөнөөлтэй бөгөөд макро түвшинд эдийн засгийн өсөлтөд сөргөөр нөлөөлдөг гол хүчин зүйл юм.

### **Япон Улсын туршлага:**

Япон Улс 2003 онд батлагдсан “НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц”-ийг (United Nations Convention against Corruption) дэмжиж гарын үсэг зурж, конвенцэд нэгдэх асуудлыг 2006 онд Парламентын хоёр танхимаар хэлэлцүүлж ерөнхий

зөвшилцөлд хүрсэн боловч өнөөг хүртэл уг Конвенцыг соёрхон батлаагүй байна.

Гэхдээ Япон улсын Засгийн газар авлигатай тэмцэх, авлигыг таслан зогсоох чиглэлээр дотооддоо тодорхой хатуу арга хэмжээ авч ажиллаж байна.

Японы Засгийн газар 1907 оноос эхлэн /1907, 1948, 1949, 1950, 1974, 1986, 1993, 1999, 2002, 2004, 2005, 2006, 2008, 2013/ өнөөг хүртэл авлигатай тэмцэх, авлигын эсрэг нийт 14 хуулийг батлан гаргаж хэрэгжүүлжээ. Энэ хугацаанд нийт 87 орчим томоохон авлигын хэргийг илрүүлж таслан зогсоож, арга хэмжээ авсан байна.

2010 оны байдлаар Японы хууль хүчний байгууллага авлигын шинжтэй том жижиг 64 хэрэг зөрчлийг шалгаж, түүний 39 хувь нь бодитой болсон гэсэн мэдээг хэвлэлд нийтэлж байв.

Авлигыг таслан зогсоох, улс төрчдийг авлигаас ангид байлгах үүднээс Япон Улсын Парламент 1994 онд “Улс төрийн намыг төрөөс санхүүжүүлэх тухай хууль”-ийг батлан гаргасан байна. Улс төрчид томоохон аж ахуйн нэгж, хувь хүн, компанийн ашиг сонирхолыг гүйцэлдүүлж, тэднээс их хэмжээний хээл хахууль авсан асуудлыг таслан зогсоох зорилготой энэ хуулийн дагуу тодорхой эрх үүрэгтэй болсон Парламентад 5-аас дээш суудалтай, сүүлийн 2 удаагийн бүх нийтийн сонгуульд 2 хувийн босго давсан улс төрийн намд төрөөс санхүүжилт авах эрхтэй болдог.

Энэ хуулийн дагуу төрөөс нэг жилд улс төрийн намд олгох санхүүжилтийн мөнгийг бүрдүүлэхдээ иргэдээс татаас хэлбэрээр 1 иргэн жилд 250 иен гэсэн зарчмаар тооцон авч намуудад хуваарилдаг байна.

Энэ дагуу эрх баригч Либерал Ардчилсан намд:

2009 онд	2010 онд	2011 онд	2012 онд	2013 онд
13.38 тэрбум	10.26 тэрбум	10.1 тэрбум	10.15 тэрбум	14.55 тэрбум

Сөрөг нам болох Ардчилсан намд:

2009 онд	2010 онд	2011 онд	2012 онд	2013 онд
13.6 тэрбум	17.1 тэрбум	16.82 тэрбум	16.54 тэрбум	8.5 тэрбум

иенийг санхүүжилтээр өгсөн байна.

Санхүүжилтийн мөнгөний ашиглалт, зориулалтыг ил тод байлгаж, зарцуулалтыг холбогдох төрийн хяналт шалгалтын байгууллагад мэдээлж, тайланг тогтмол гаргаж өгөх үүргийг намууд хүлээдэг байна.

Мөн Японы Парламент 1948 онд “Улс төрийн хандивын зохицуулалтын тухай хууль”-ийг батлан гаргаж хэрэгжүүлж байна. Энэ нь улс төрийн хандивын мөнгөний ашиглалт, ил тод байдлыг хангах, зохицуулах зорилготой хууль юм. Хуулиар аж ахуйн нэгж, эвсэл холбоодоос улс төрийн намд зориулж хандив өргөж болохыг зөвшөөрч, харин тодорхой хувь улс төрч, улс төрийн үйл ажиллагаа явуулж буй хувь хүнд зориулж хандив өргөхийг хориглодог байна. Хандивыг зөвхөн намын байгууллагын банкин дахь дансаар дамжуулах зарчимтай ажээ.

Хуулиар:

а. Аж ахуйн нэгж 7 сая 500 мянган иенээс 100 сая хүртэл иен, (1\$=100иен гэвэл 75 мянган ам.доллараас 1 сая доллар)

б. 50 мянган иенээс 1 сая 500 мянган хүртэл хандив өргөж болохыг тодорхойлж тогтоосон байдаг байна.

Тус хуулийн 22-5-д улс төрийн нам, хувь улс төрч улс төрийн үйл ажиллагаандаа гадаадын иргэн, байгууллагаас хандив авахыг хориглосон байдаг байна.

### Солонгос Улсын туриллага

Төрийн албаны ил тод, итгэл даах байдлыг бэхжүүлэх зорилгоор БНСУ-ын Авлигатай тэмцэх, иргэний эрхийн хорооноос “Авлига өгөхөөр завдах, албан тушаалаа урвуулан ашиглахын эсрэг” (The Improper Solicitation and Graft Act) хуулийн төслийг 2012 онд санаачилж, БНСУ-ын Үндэсний Ассамблейгаар 2015 оны 3 дугаар сарын 3-ны өдөр батлуулсан. 2016 оны 7 дугаар сарын 28-ны өдөр БНСУ-ын Үндсэн хуулийн шүүх тус хуулийг БНСУ-ын Үндсэн хуульд харшлахгүй гэсэн дүгнэлт гаргасан. Тус хууль 2016 оны 9 дүгээр сарын 28-ны өдөр хүчин төгөлдөр болов.

Тус хуулийн үйлчлэлд хамаарах этгээг:

- Төрийн албаны удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалтан, тэдгээрийн эхнэр, нөхөр;
- Төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалтан, тэдгээрийн эхнэр, нөхөр;
- Багш, профессор, сэтгүүлч, хэвлэл, мэдээллийн байгууллагын ажилтан.

БНСУ-ын Авлигатай тэмцэх, иргэний эрхийн хорооны цахим хуудаст тус хуулийн үйлчлэлд хамрагдах 982 төрийн байгууллага, 321 төрийн агентлаг, хорооны жагсаалтыг байршуулсан бөгөөд хуулийн үйлчлэлд нийт 4 сая орчим албан хаагч хамрагдаж байна.

Хуулиар төрийн албаны дараах үйл ажиллагааны шийдвэр гаргахад нөлөөлөхийг хориглосон. Үүнд:

1. Тусгай зөвшөөрөл болон баримт

- бичиг олгох, баталгаажуулах
2. Захиргааны шийдвэр эсхүл шийтгэл, торгууль ноогдуулах
  3. Албан тушаалд томилох, албан тушаалын зэрэг дэвийг ахиулах
  4. Төрийн байгууллага дахь сонгон шалгаруулалт
  5. Төрийн байгууллагад шагнал олгох сонгон шалгаруулалт
  6. Дуудлага худалдааны (тендер) нууц мэдээллийг дэлгэх
  7. Гэрээ, хэлэлцээр хийх талуудыг сонгон шалгаруулах
  8. Тэтгэмж, тэтгэвэрийн хуваарилалт
  9. Төрийн байгууллагын гүйлгээ
  10. Сургуульд элсэх болон сурлагын дүн
  11. Цэргийн албанд томилох
  12. Төрийн байгууллагын үнэлгээ, дүгнэлт
  13. Захиргааны удирдамж болон шалгалт
  14. Шүүх ажиллагаа, шүүхийн шийдвэр, арбитрын шүүхийн шийдвэр г.м.

Хуулийн зорилго нь төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг хурдасгах, нөлөөлөх зорилгоор бизнес эрхлэгчдээс албан тушаалтнуудад, хүүхэддээ сайн үнэлгээ авах зорилгоор эцэг, эхчүүдээс багш нарт өгөх хахуулийг арилгах, улмаар төрийн албанд хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулж, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, төрийн албаны ил тод байдлыг хангах, итгэх байдлыг бэхжүүлэхэд оршиж байна.

Тус хуулиар хуулийн үйлчлэлд хамаарах этгээд 30 мянган вон хүртэл хэмжээний хоол ундаар үнэгүй дайлуулах, 50 мянган воны үнэтэй бэлэг авах, хурим болон оршуулгын ёслолын үеэр 100 мянган воны бэлэн мөнгө авах эрхтэй бөгөөд үүнээс хэтэрвэл торгуулийн арга хэмжээ авахуулна. 1 сая воноос илүү хэмжээний бэлэг авсан, эсвэл жилийн турш авсан бэлэгний хэмжээ нь 3 сая воноос хэтэрсэн бол эрүүгийн ял шийтгэл авахаар заасан байна.

#### **Швейцарийн Холбооны Улсын туршилага:**

Швейцарийн Холбооны Улс /ШХУ/

бодлогын болон хууль тогтоомжийн гэсэн хоёр түвшинд авлигаас урьдчилан сэргийлэх болон тэмцэх ажиллагаа явуулдаг. Аливаа бэлэг сэлт болон аливаа урилгыг хүлээж авахгүй байх буюу үүнтэй төстэй авлигын шинжтэй хэрэг явдлын талаар холбогдох эрх бүхий этгээдэд мэдэгдэх зэрэг нь тус улсын төрийн албан дахь авлигатай тэмцэх үр дүнтэй гол аргад тооцогддог байна.

ШХУ-ын үндэсний болон олон улсын хэмжээнд хэрэгжүүлэх авлигатай тэмцэх стратегийг Гадаад хэргийн яам, Эдийн засгийн яам, Хууль зүйн ба цагдаагийн асуудал эрхлэх яам, Сангийн яам болон Ерөнхий Прокурорын газрын төлөөллийг оролцуулсан Яамд хоорондын Ажлын хэсэг хариуцдаг бөгөөд чингэхдээ бусад холбогдох талууд /stakeholders/-тай зөвлөлдсөний дагуу тогтмол уулзаж, сэдэвчилсэн сургалт зохион байгуулах болон олон төрлийн форумын арга хэмжээнд оролцох зэргээр авлигатай тэмцэх нийтлэг стратегийг боловсруулдаг. Ийнхүү авлигаас урьдчилан сэргийлэх талаар боловсруулсан зөвлөмжүүдээ Холбооны Зөвлөлд /Засгийн газар/ хүргүүлдэг.

Аливаа үйл ажиллагаа, тухайлбал бизнесийн үйл ажиллагаа явуулахад таатай орнуудын тоонд ШХУ багтдаг. Төрийн албаны үйлчилгээ нь ил тод тул авлигын үзэгдэл түгээмэл биш. ШХУ-ын Эрүүгийн хуулиар<sup>1</sup> идэвхитэй ба идэвхигүй /зуучлах гэх мэт/ авлига, гадаадын төрийн албан хаагчийг авлига өгөх зэрэг асуудлыг зохицуулдаг бол Шударга бус өрсөлдөөний тухай хуулиар<sup>2</sup> хувийн хэвшил дэх хээл хахуулийн асуудлыг зүйлчлэн зохицуулдаг. Өөрийнх нь нэрийн өмнөөс үйл ажиллагаа явуулдаг ажилтныхаа үйлдсэн авлигын үйлдлийн

1 "Schweizerisches Strafgesetzbuch (SR 311.0)", article 322

2 "Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (SR 241)", article 4a

төлөө аж ахуй нэгж эрүүгийн хариуцлага хүлээж 5 хүртлэх сая франкын торгууль төлдөг. Тус улсын авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжоор процессийг хялбаршуулж, гүйцэтгэлийг хурдавчилсныхаа төлөө шан харамж /facilitation payments/ авах асуудлыг зохицуулаагүй хэдий ч ийм практикийг хууль бус хэмээн төрийн албан хаагчид үздэг юм байна. Мөн бэлэг, дурсгалын зүйл нь үнэ, сэдэл, бэлэг хүлээн авагчийн хүртэх ашгаас хамаарч хууль бусад тооцогдож болно.

ШХУ дахь авлигад өртөж болзошгүй “эмзэг” салбаруудын үйл ажиллагаа болон тэдгээрийн зохицуулалтын талаар товч дурьдвал:

### 1. Шүүхийн байгууллагын тогтолцоо

ШХУ-д шүүхийн байгууллага авлигад өртөх тухай ойлголт байхгүй. Учир нь муж улс /кантон/ бүрт шүүхийн байгууллага бүтэц, зохион байгуулалтын хувьд өөр хоорондоо адилгүй байдгаас гадна төрөлжсөн шүүхүүд, тухайлбал худалдааны шүүх Цюрих, Берн, Сейнт Галлен, Ааргау зэрэг хотуудад үйл ажиллагаа явуулдаг. ШХУ-ийн шүүхийн тогтолцоо нь хараат бус нөхцөлд үйл ажиллагаагаа явуулж шударга шийдвэр гаргадаг бөгөөд ялангуяа худалдаа, арилжааны хэрэг маргааныг шийдвэрлэх, хүний хувийн өмчийн эрхийг хамгаалахад хамгийн үр дүнтэй гэж үнэлэгддэг. (GCR 2015-2016;<sup>3</sup> ICS 2015)<sup>4</sup> Швейцарийн иргэд шүүхийн байгууллагыг авлигатай гэж үздэггүй байна. (GCB2013).<sup>5</sup> ШХУ нь Хөрөнгө оруулалтын маргааныг шийдвэрлэх олон улсын төвийн гишүүн бөгөөд Гадаадын Арбитрын шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрч, биелүүлэх тухай 1958 оны Нью-Йоркийн Конвенцид гарын үсэг зурсан.

### 2. Цагдаагийн байгууллага

ШХУ-ын цагдаагийн байгууллага иргэдийнхээ дунд ихээхэн нэр хүндтэй бөгөөд тухайлбал, бизнес эрхлэгчид цагдаагийн байгууллагатай харилцахад авлигатай холбоотой ямар нэг эрсдэл гардаггүй байна. (GCB2013).<sup>6</sup> Аж ахуй нэгжийг гэмт хэргээс хамгаалахад чиглэсэн цагдаагийн байгууллагын үйлчилгээ нь найдвартайд тооцогддог (GCR2015-2016).<sup>7</sup> Цагдаагийн албан хаагч авлигын хэрэгт холбогдсон цөөн тохиолдол гардаг боловч тухайн хэргийг холбогдох байгууллагууд чиг үүргийнхээ хүрээнд мөрдөн байцааж, зохих шийтгэлийг оногдуулдаг байна (HRR 2014).<sup>8</sup>

#### • Нийтийн алба

Бизнес эрхлэгчид ШХУ-д төрийн үйлчилгээ авахад авлигын асуудалтай тулгардаггүй байна. ШХУ-ын нийтийн албаны институциуд нь ил тод, үр өгөөжтэй байдлаараа дэлхийн улс орнуудад жишиг болдог бөгөөд нээлттэй, үл алагчилсан, хөхиүлэн дэмжсэн зохицуулалтын орчин нь гадаадын хөрөнгө оруулагчдыг татах томоохон хөшүүрэг болдог (GCR 2015-2016;<sup>9</sup> ICS 2015).<sup>10</sup> Бүх төрлийн зөвшөөрөл, лиценз, тайлан мэдээлэл зэргийг төрийн байгууллагуудаас авахад аливаа хүнд суртал, дарамтгүй бөгөөд энэ төрлийн харилцаанд оролцоход хууль бус төлбөр /irregular payments/ болон авлига шаарддаггүй гэдгийг бизнес эрхлэгчид илтгэдэг байна (GCR 2015-2016).<sup>11</sup> Бизнес эрхлэх зөвшөөрөл авах болон бусад процессийг хялбаршуулах үүднээс цахим бүртгэл-мэдээллийн үйлчилгээг нэвтрүүлж амжилттай ажиллуулж байгааг

3 World Economic Forum: Global Competitiveness Report 2015-2016.

4 <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/>

5 <http://www.transparency.org/gcb2013>

6 <http://www.transparency.org/gcb2013>

7 World Economic Forum: Global Competitiveness Report 2015-2016.

8 <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>

9 World Economic Forum: Global Competitiveness Report 2015-2016.

10 <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/>

11 World Economic Forum: Global Competitiveness Report 2015-2016.

зарим илтгэлд дурьдсан (DB 2015).<sup>12</sup>

## Хууль

ШХУ-д идэвхитэй ба идэвхигүй авлига, гадаадын төрийн албан хаагчийг хахуулдах зэрэг асуудлыг Эрүүгийн хуулиар харин Шударга бус өрсөлдөөний тухай хуулиар бизнесийн хүрээн дэх хээл хахуулийн болон албан тушаалаа урвуулан ашиглах, албан тушаалын байдлаараа бусдыг дарамтлах буюу айлган сүрдүүлэх, мөнгө угаах зэрэг асуудлыг тус тус зохицуулдаг. Швейцарийн болон гадаадын төрийн байгууллагын албан тушаалтныг хахуулдах үйлдэлд 5 хүртлэх жилийн хорих ял төлөвлөдөг бол хувийн секторын мөн төрлийн хэрэгт 3 жилийн хорих ял оногдуулдаг. Ажилтнахаа үйлдсэн авлигын үйлдлийн төлөө аж ахуй нэгж эрүүгийн хариуцлага хүлээж 5 хүртлэх сая франкын торгууль төлдөг. Авлигын хэрэгтэй тэмцэх зорилгоор ажиглалт, электрон мэдээллийг шүүх, банкны дансыг хаах, гүйлгээг шалгах зэрэг арга хэрэглэдэг (GRECO, 2012).<sup>13</sup> ШХУ-ын авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжоор процессийг хялбаршуулж, гүйцэтгэлийг хурдавчилсныхаа төлөө шан харамж / facilitation payments/ авах асуудлыг зохицуулаагүй (P3R 2011)<sup>14</sup> хэдий ч ийм практикийг хууль бус гэж төрийн албан хаагчид үздэг (COE 2013).<sup>15</sup> Мөн бэлэг, дурсгалын зүйл нь үнэ, сэдэл, бэлэг хүлээн авагчийн хүртэх ашгаас хамаарч хууль бусад тооцогдож болно. Өөрсдийнх нь үйл ажиллагааны шударга ба хараат бус байдалд нөлөөлөхүйц аливаа нөхцөл байдлыг бий болгохыг ШХУ-ын хуулиар хориглодог боловч төрийн албан хаагчид өгсөн бэлгийн үнэлгээ, хязгаар зэрэг нь төрийн байгууллагууд, цаашлаад муж улс болгонд харилцан адилгүй байдлаар зохицуулагдсан байдаг

(ICS 2015).<sup>16</sup> Авлигатай тэмцэх тухай хуулийн хэрэгжилтэд ШХУ-ын Засгийн газар онцгой анхаарал хандуулдаг (HRR 2014).<sup>17</sup> Нөгөөтэйгүүр, тус улсад намын санхүүжилтийг зохицуулсан хууль байхгүй байгааг зарим судалгаанд дурьдсан байна (GRECO, Aug. 2015).<sup>18</sup> Холбооны төрийн албан хаагчийн тухай хуулиар<sup>19</sup> авлигын нөхцөл байдлыг мэдээлэх үүргийг албан хаагч бүрт үүрэг болгосон. Энэхүү хуулиар мөн бэлэг, дурсгалын зүйл авах, ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх /үүсгэх/ болон хөрөнгийг зүй бусаар буюу зориулалтын бусаар зарцуулахтай холбоотой зарим ерөнхий зохицуулалтыг хийсэн.

## Бусад улсын сайн туршилага:

Авлигын индексээрээ дэлхийд эхний 4-т тогтмол жагсдаг Шинэ Зеланд, Дани, Финланд, Швед улсын төрийн албыг иргэд нь авлига, хээл хахуулиас ангид, харьцангуй цэвэр гэж үздэг<sup>20</sup>. Бусад улсуудаас ялгаатай нь энэ 4 улсад төрийн хариуцлагын тогтолцоо харьцангуй сайн хөгжсөн, улс төрчид нь авлигатай тэмцэх асуудалд өндөр ач холбогдол, амлалт өгч ажилладаг. Төрийн үйл ажиллагаа нь олон нийтэд нээлттэй, иргэний нийгмийн оролцоо өндөр, хариуцлагын тогтолцоо сайн учир иргэд улс төрчиддөө хариуцлага тооцох эрх зүйн орчин бүрдсэн байдаг.

Авлигатай тэмцэх, авлигыг таслан зогсоох чиглэлээр эдгээр болон дэлхийн бусад улсад хэрэгжүүлж авлигыг үр дүнтэй бууруулж чадсан сайн туршлагаас дор түүвэрлэн танилцуулав. Үүнд:

- Төсвийн зарцуулалтыг олон нийтэд ил тод, нээлттэй мэдээлж, төр төсвийн хөрөнгийг зөв, хариуцлагатай зарцуулах боломжийг бүрдүүлэх явдал авлигатай тэмцэх, авлигыг

<sup>12</sup> <http://www.doingbusiness.org/>

<sup>13</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/reports/round2\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/reports/round2_en.asp)

<sup>14</sup> <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/switzerland-oecdanti-briberyconvention.htm>

<sup>15</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp)

<sup>16</sup> <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/>

<sup>17</sup> <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>

<sup>18</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp)

<sup>19</sup> Bundespersonalgesetz (SR: 172.220.1, article 22a)

<sup>20</sup> 2011 Corruption Perceptions Index.

таслан зогсоох суурь арга хэмжээний нэг. Швед улсад иргэд нь төсвийн зарцуулалтыг тогтмол хянан, зөв зохистой зарцуулж буй эсэхэд үнэлэлт, дүгнэлт өгдөг.

- Авлига, хээл, хахуулиас ангид улсад төрийн албан хаагчдын ёс зүйн стандарт өндөр бөгөөд төрийн албан хаагчийн ёс зүйг чанд мөрддөг. Тухайлбал: Дани улсад сайд нар нь төрийн айлчлал, бэлэг дурсгалын зүйлд зарцуулсан зардалаа сар бүр хэвлэж олон нийтэд ил болгох үүрэгтэй байдаг байна.
- Эдгээр улсад авлигатай холбоотой олон төрлийн зөрчилд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг бөгөөд бие даасан, шуурхай шүүх тогтолцоотой байдаг. Тухайлбал: Өмнөд Солонгос Авлигын эсрэг хуулиа шинэчлэн, хүлээлгэх хариуцлагыг чангатгаж 45 ам. доллартай тэнцэх хэмжээний авлига авсан, 27 ам.доллараас дээш үнэтэй хоолоор дайлуулсан, 90 ам.доллараас дээш хандив авсан албан хаагчид 3 жилийн хорих ял оноохоор хуульчилжээ.
- Авлига, хээл, хахуулийн хэргийг илрүүлсэн, мэдээлсэн албан хаагчийн эрхийг хуулиар хамгаалдаг.
- Авлигатай тэмцэх тухай конвенцийн талууд тус конвенцоор хүлээсэн үүргийнхээ дагуу авлигатай тэмцэх бие даасан байгууллага байгуулан ажиллаж байна. Индонез улс манай АТГ-тай нэгэн адил авлигын хэргийг илрүүлэх, хариуцлага тооцох чиг үүрэг бүхий Komisi Pemberantasan Korupsi гэх байгууллагыг 2002 онд байгуулан 8 жилийн дотор 80 гаруй хэрэг илрүүлэн, хариуцлага тооцжээ.
- Төрийн зарим үйлчилгээ, шийдвэр гаргах эрхийг орон нутагт шилжүүлснээр Филиппин зэрэг улсад авлигыг бууруулж чадсан байна. Ийнхүү төрийн үйлчилгээг орон нутагт шилжүүлэн, эрх мэдлийг дахин хуваарилахад ОУБ, ТББ-ын үүрэг

оролцоо чухал байдаг. Тухайлбал: Бүх нийтэд бага боловсрол олгох мянганы хөгжлийн зорилтын хүрээнд “Education for All” ОУБ Камбожид сургууль, эцэг эхийн хамтарсан хороо байгуулан сургуулийн төсвийг удирдан, зарцуулах үүргийг тус хороонд шилжүүлснээр багш нарыг хөгжүүлэх, сургах үйл хэрэгт удирдлагын чиг үүргийг бүрэн хандуулж, сургалтын өндөр үр дүн гарч, сургуулийн захиргааны хүнд суртал ч буурсан байна.

- Мөн зарим улс АТГ доторх авлига, хээл, хахуулийн зөрчлийг илрүүлэх, хариуцлага тооцох механизмыг бий болгон үр дүнтэй ажиллаж байна.
- Төрийн албан хаагчдийн цалин, нийгмийн хангамжийг нэмэгдүүлэн тэдний нийгмийн баталгааг сайжруулах нь төрийн албан дахь авлига хээл хахуулийг бууруулах үр дүнтэй аргын нэг. Сингапур улс ийм стратегийг ашиглан авлига, хээл хахуультай амжилттай тэмцэж чадсан. Харин Уганда, Танзани зэрэг улс төрийн албаны “үл үзэгдэх” орон тоог цомхтгон үлдсэн ажилчдын цалинг нэмэгдүүлэх аргыг мөн амжилттай ашигласнаар авлигыг мэдэгдэхүйц бууруулсан бол Перу Улс татварын шинэчлэл хийн татварын байцаагчдынхаа цалинг 50 ам.доллараас 890 ам.доллар болгон өсгөж байцаагчдын авлигын зөрчлийг эрс бууруулж хоёр жилийн хугацаанд татварын орлогоо 10 хувиар нэмэгдүүлжээ.

Манай улсын хувьд Авлигын эсрэг конвенцийг 2006 онд соёрхон баталж нэгдэн орсноор тус конвенц үндэсний хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчилж байна. Конвенцоор хүлээсэн үүргийн дагуу хэрэгжилтийг 4 жил тутам хэлэлцүүлэх шаардлагай байдаг. Манай улс анх удаа 2010 онд хэлэлцүүлсэн боловч 2 дахь шатны хэрэгжилтийн тайланг гаргах ажил хүлээгдэж байна.

Манай улс олон улсын хамтын нийгэмлэгийн өмнө НҮБ-ийн Хүний

эрхийн зөвлөлөөс гаргасан зөвлөмжийн дагуу Авлигын эсрэг хууль тогтоомжийн хэрэгжилтээ сайжруулж, Авлигын эсрэг үндэсний хөтөлбөрийг батлан хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө гарган, хяналт тавьж ажиллах үүрэг, амлалт авсан. Энэ хүрээнд авлигын хэргийн мөрдөн байцаалт, шийдвэрлэлтийн талаар болон учирсан аюул, хохирлын талаар олон нийтэд хуулиар зөвшөөрөгдсөн хүрээнд мэдэгдэх, Улсын Их Хуралд тайлагнах зэргээр ил тод ажиллах шаардлага тулгарч байна.

Хүний эрхийг хангах, хамгаалах талаар зөвхөн хууль батлах, нэгдэн орох нь хангалтгүй юм. Баталсан хуулиа амьдралд хэрэгжүүлэх, нэгдэн орсон олон улсын гэрээ конвенцийн заалтыг дотоодын хууль тогтоомжид тусгах, конвенцийн дагуу хүлээсэн үүрэг болох тайлан илтгэлийг хугацаанд нь гаргаж олон улсын байгууллагуудаар хэлэлцүүлэх, улмаар тухайн байгууллагуудаас гаргасан зөвлөмжийг биелүүлэх, биелэлтэд хяналт тавих механизмыг бүрдүүлэх зэрэг шат дараалсан олон арга хэмжээ авсны дүнд хүний эрхийг бодитой хангаж, хамгаалж чадах юм.





## ХҮНИЙ ЭРХИЙГ ХАНГАХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

ХЗДХЯ-ны ХЗБГ-ын ахлах мэргэжилтэн Д.Саруул

Аливаа улс орны хөгжлийг эдийн засгийн түвшнээр бус иргэдийнхээ эрх, эрх чөлөөг хангах, тэр дундаа төрийн эрх мэдлийг авлигаас ангид хэрэгжүүлэх баталгааг хууль зүйн хүрээнд хэрхэн хангаж байгаагаар үнэлэх нь олон улсын түвшинд гол шалгуур болон нэгэнт тогтжээ.

Хаана хууль нь тодорхойгүй, ойлгомжгүй байна тэр газарт төрийн үйл ажиллагаа иргэдээс хол хөндий, олон шат дамжлагатай, ил тод, нээлттэй бус хэрэгжиж, төрийн албаны ёс зүй, хариуцлага суларч, хүнд суртал, ядуурал, хүний эрхийн зөрчил, гэмт хэрэг өсдөг.

Өөрөөр хэлбэл "Авлига" буюу албан тушаалтан өөрийн эрх мэдлээ хувийн ашиг сонирхлын төлөө урвуулан ашиглах<sup>1</sup> хууль бус үйлдэл нь түүнд шууд өртөж байгаа хувь хүн, нийгмийн бүлгийн эрхийг зөрчөөд зогсохгүй нийгэмд олон сөрөг үр дагаврыг бий болж улмаар улс орны тусгаар тогтнол, аюулгүй байдал, эдийн засаг, гадаад хамтын ажиллагаанд ноцтой эрсдлийг бий болгодог.

Иймд хуулиар авлигын хүрээ, төрлийг зөв тодорхойлон хориглож, түүнээс урьдчилан сэргийлэх чиглэлд иргэд, нийгмийн бүхий л бүлгийг татан оролцуулах, төрийн үйлчилгээг ил тод, шуурхай байлгах, иргэд эрхээ шаардах, зөрчигдсөн эрхээ сэргээлэх, авлигыг

илрүүлэх, буруутай этгээдэд шийтгэл хүлээлгэх тогтолцоо, төрийн албан хаагчдын хариуцлагыг оновчтой тогтоох нь чухал.

Энэ ч утгаараа авлигатай тэмцэх гол хэрэгсэл нь оновчтой, үр дүнтэй, цогц эрх зүйн зохицуулалт, түүний бодит хэрэгжилт байдаг.

Монгол Улсын хувьд 1990-ээд оноос хүний эрх, эрх чөлөөг хангах хууль зүйн баталгааг бүрдүүлэх зорилт бүхий "Эрх зүйн шинэчлэл"-ийг эхлүүлж, эхний үе шатанд Үндсэн хуулийнхаа үзэл баримтлал, зарчимд нийцүүлэн төрөлжсөн хуулиудыг батлан хэрэгжүүлж эхэлсэн.

Энэхүү шинэчлэлийн хүрээнд Хүний эрхийн үндэсний комиссын тухай хуулийг 2000 онд, Авлигын эсрэг хуулийг 2006 онд, мөн онд Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийг батлан, улмаар тус хуулийн хэрэгжилтийг дэмжсэн зохицуулалтыг Төрийн албаны тухай хууль, Эрүүгийн хууль, шүүх эрх мэдлийн байгууллагын хүрээнд хэрэглэгддэг бусад хуулиудад тусган хэрэгжүүлж эхэлсэн.

Ийнхүү авлигатай тэмцэх чиглэлд хэрэгжүүлсэн эрх зүйн шинэчлэлийн үр дүнд Монгол Улс нь Авлигын индексийн дүнгээр Олон улсын түвшинд 2004 онд 145 орноос 85-д жагсаж байсан бол 2015 онд 168 орноос 72 дугаар байранд

<sup>1</sup> Авлигын эсрэг хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1

жагсжээ.<sup>2</sup>

Өнгөрсөн хугацаанд Монгол Улс хүний эрхийн нөхцөл байдлаа НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлөөр 2 удаа дүгнүүлээд байна.

Монгол Улсын хүний эрхийн анхдугаар нэгдсэн тайлан илтгэлтэй холбогдуулан 2010 онд НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлөөс Монгол Улсын Засгийн газарт өгсөн 126 зөвлөмжийн<sup>3</sup> хүрээнд авлигатай тэмцэх чиглэлд "Авлигын гэмт хэргийг Төрийн нууцын тухай хуулийн хүрээнд хамааруулах асуудлыг хязгаарлаж, шийдвэрийг ил тод болгох, хяналтын байгууллагуудын бие даасан байдлыг хангах, УИХ, Засгийн газрын шийдвэр гаргах явцыг ил тод болгох, хууль тогтоомжийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх явдлыг хангах" зэрэг зөвлөмжийг тусгайлан өгсөн байна.<sup>4</sup>

Зөвлөмжид дурдсан чиглэлийн дагуу 2012 онд УИХ-аас "Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай" хуулийг баталсан бөгөөд тус хуулиар албан тушаалтан ашиг сонирхлын мэдүүлэг гаргах үүрэгтэй бөгөөд энэхүү үүргийг хэрэгжүүлэхэд төр, байгууллага, хувь хүний нууцын хязгаарлалт хамаарахгүй байхаар зохицуулсан.

Авлигатай тэмцэх газар нь нийтийн албан тушаалтны хувийн ашиг сонирхлын мэдүүлэг болон хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг бүртгэсэн байдлын талаар жил бүрийн 3 дугаар сарын 1-ний дотор цахим хуудсаар болон "Төрийн мэдээлэл" сэтгүүлд мэдээлж байна.

Мөн 2011 онд Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай,

2014 онд Шилэн дансны тухай хууль, 2015 онд Хууль тогтоомжийн тухай хуулийг баталж, төрийн үйл ажиллагаа нээлттэй, иргэдийн хяналттай хэрэгжих эрх зүйн зохицуулалтыг бүрдүүлээд байна.

2015 онд НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлөөс Монгол Улсад 12 чиглэлийн хүрээнд 150 зөвлөмж өгсөнийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Монгол Улсын Засгийн газар тусгай төлөвлөгөө батлан ажиллаж байна.<sup>5</sup>

Гэвч бодит байдалд авлигыг буруулах чиглэлд төдийлөн эрчимтэй ахиц гарахгүй байгаа нь хууль хоорондын уялдаа холбоог нарийвчлах, хэрэгжилтийг хангахад анхаарах, төрийн алба хаагчдын хариуцлагыг дээшлүүлэх шаардлагыг харуулж байна.<sup>6</sup>

Өөрөөр хэлбэл хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй, хууль хэрэгжүүлэгч байгууллагуудыг хяналт, хамтын ажиллагаа сул байгаа нь авлигыг нэмэгдүүлэх хүчин зүйл болж байна.

Тухайлбал: Өнөөдөр манай улсад цөөнгүй гадаадын иргэн хөдөлмөр эрхлэж байгаагийн дийлэнх хувийг БНХАУ, БНАСУ-ын иргэд эзэлж байна.

Хэдийгээр хоёр улсын Засгийн газар хоорондын гэрээ болон Ажиллах хүч гадаадад гаргах, гадаадаас ажиллах хүч, мэргэжилтэн авах тухай Монгол Улсын хуулийн хүрээнд ажилчдын тоо, хөдөлмөр эрхлэх зөвшөөрөл, нөхцөлийг тогтоож байгаа боловч хууль болон гэрээний хэрэгжилтэд тавих хяналт сул, хяналт тавих үүрэгтэй байгууллагуудын хариуцлага, хамтын ажиллагаа үр дүнгүй, ажил олгогч тал үүргээ зохих ёсоор биелүүлэхгүй байгаагаас эдгээр иргэдийн эрх олон хэлбэрээр зөрчигдөж байна.

2016 онд гадаадын иргэдийг

2 Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдлын талаарх мэдээлэл. АТГ-2015 он

3 2014 оны байдлаар 27 зөвлөмж бүрэн хэрэгжсэн, 29 зөвлөмж хэрэгжилтийн түвшинд тодорхой үр дүнг гаргасан, 70 зөвлөмж хэрэгжилтийн шатанд байсан байна.

4 НҮБ-ын ХЭХ-ний зөвлөмж. [www.upr-mongolia.mn](http://www.upr-mongolia.mn)

5 Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 4 дүгээр сарын 11-ний өдрийн 204 дугаар тогтоол

6 [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn). Сүүлийн нэвтрэлт -2016-12-5.

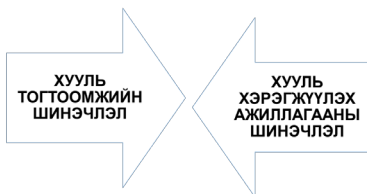
гэрээгээр ажиллуулж буй 7 компани, 500 орчим гадаад ажилтныг хамруулсан шалгалтаар<sup>7</sup> тэдгээр иргэдийн ажиллах, амьдрах нөхцөл нь эрүүл ахуй, аюулгүй байдлын шаардлага хангахгүй, хоол хүнсний чанар, хүртээмж хангалтгүй, эрүүл мэндийн үзлэгт хамруулдаггүй зэрэг олон зөрчил илэрсэн.

Эдгээр гадаад ажилчид өөрсдөө ямар эрхтэй болох, эрх нь зөрчигдсөн тохиолдолд хаана, хэрхэн хандах талаар ойлголт, мэдлэггүй байна.

Ажилчид сарын цалин хөлснөөс гар дээрээ 75.000 төгрөг авч байгаа нь өнөөдөр Монгол Улсад мөрдөгдөж байгаа амьжиргааны баталгаажих доод түвшиний 50%-д ч хүрэхгүй байна.<sup>8</sup>

Иймд өнөөдөр Монгол Улс нь “Эрх зүйн шинэчлэл”-ийг хүний жам ёсны эрх, төрийн нээлттэй, иргэдэд хянагдах тогтолцоо, иргэний нийгмийн үнэт зүйлсэд тулгуурлан өргөжүүлж, хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, үр дүнг сайжруулахад чиглүүлж байна.

Энэ шинэчлэлийн хүрээнд Монгол Улсын хууль тогтоомж, эрх зүйн актуудыг хүний эрх, эрх чөлөө, үндэсний онцлогт суурилсан, тогтвортой, системчлэгдсэн, зөрчил, хийдэл, давхардлаас ангид, чанарын өндөр түвшинд хүргэх зорилтын дагуу цогц арга хэмжээг салбар бүрийн оролцоотой хэрэгжүүлэх нь чухал юм.



Тийм ч учраас Эрх зүйн шинэчлэлийн 2 дахь давалгаа нь хүний эрхэд суурилсан

эрх зүйн зохицуулалтын шинэчлэл болон хууль хэрэгжүүлэх ажиллагааны шинэчлэл гэсэн чиглэлд зэрэгцэн өрнөж байна.

Үүний дагуу Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас хууль зүйн шинэчлэлийн бодлогын хүрээнд иргэдийн үндсэн эрхийн баталгааг эрх зүйн хувьд хангах, төрийн болон хууль хэрэгжүүлэх байгууллагуудын хариуцлагыг сайжруулах, төрийн үйлчилгээг иргэдэд чирэгдэлгүй шуурхай хүргэх тогтолцоог бүрдүүлэх зорилгоор эрүү, захиргаа, бүртгэлийн болон хууль хэрэгжүүлэх байгууллагуудын үйл ажиллагаатай холбоотой хуулийн багц шинэчлэлийг хэрэгжүүлж байна.

Эрүүгийн эрх зүйн шинэчлэлийн хүрээнд батлагдсан Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгыг 2015 оны 7 дугаар сарын 01-ний өдрөөс дагаж мөрдөх бөгөөд тус хуульд 12 төрлийн гэмт хэргийг Авлигын эсрэг гэмт хэрэгт тооцон тусгай бүлгээр зохицуулсан. Учирсан хохирлын хэмжээгээр авлигын гэмт хэрэг мөн эсэхийг тогтоодог байсныг өөрчилж, “Төрийн албан хаагч албаны чиг үүрэг, бүрэн эрх, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглаж, эсхүл зориуд хэрэгжүүлээгүйгээс өөртөө, эсхүл бусдад давуу байдал бий болгосон бол” хохирлын хэмжээнээс үл хамааруулж эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр хуульчилсан.<sup>9</sup>

Харин 2015 онд Захиргааны ерөнхий хууль, Хууль тогтоомжийн тухай хууль батлагдснаар хууль тогтоомж<sup>10</sup> болон төрийн захиргааны байгууллагын шийдвэр үйл ажиллагааг<sup>11</sup> төлөвлөхөөс эхлээд олон нийтэд нээлттэй байх, тэдний оролцоог хангах үүргийг хуульчилж, улмаар хууль зүйн бодлогын судалгааны тогтолцоо, арга зүйг шинэтгэн, аливаа хууль тогтоомж, бодлогын шийдвэр нь онолын болон практик судалгааны үр

<sup>7</sup> ХЗДХЯ-аас хийсэн шалгалт.

<sup>8</sup> Үндэсний статистикийн хорооны даргын 2015 оны А/9 тоот тушаалаар 2015 онд Улаанбаатар хотод амьжиргааны баталгаажих доод түвшин 183,700 төгрөгөөр тогтоогдсон байна.

<sup>9</sup> Эрүүгийн хуулийн 22 дугаар бүлэг. [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn).

<sup>10</sup> Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйл.

<sup>11</sup> Захиргааны ерөнхий хуулийн 11, 12 дугаар зүйл.

дүнд үндэслэсэн байх, хүний эрхийн шалгуурыг хангасан байх шаардлагыг хуульчилсан.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт<sup>12</sup> дэвшүүлсэн Засаглалын бодлогын хүрээнд “Тогтвортой хариуцлагатай эрх зүйт төрийг төлөвшүүлэх” асуудлыг тэргүүлэх зорилт болгон, энэ хүрээнд төрийн албан хаагчдын хариуцлагыг дээшүүлэх чиглэлд 9 арга хэмжээг төлөвлөсөн байна.

Энэхүү зорилтын хэрэгжилтийг хангахад “...эрх зүйн орчны тогтвортой байдлыг чухалчилж, шаардлагатай өөрчлөлт хийхдээ эрх ашиг нь хөндөгдөх этгээдээс заавал асууж, саналыг авах соёлыг хэвшүүлэх, хууль заавал хэрэгждэг, хүн бүрт тэгш, алагчлалгүй, шударга үйлчилдэг, итгэл хүлээсэн, хүний эрхийн мэдрэмжтэй, шударга ёсны засаглалыг бэхжүүлэх, чанд сахилга бат, дэг журамд суурилсан хүнлэг, иргэндээ ээлтэй, улсдаа түшигтэй, хууль хэлбэрэлтгүй мөрдөгдсөн хуулийн байгууллагыг бэхжүүлэх” зарчмыг мөрдлөг болгохоор тусгасан.

Дээрх төлөвлөлтийн хүрээнд Монгол Улсын Засгийн газраас “Төрийн албаны тогтвортой байдлын тухай хууль”-ийг санаачлан дараахь зарчмыг тусгаж, төрийн албаны тогтвортой байдлыг баталгаажуулахаар төлөвлөсөн.<sup>13</sup>

Үүнд:

- төрийн албан хаагчдын сонгон шалгаруулалт, албан тушаалтын томилгоог улс төрийн нөлөөллөөс ангид хэрэгжүүлэх, мэргэжлийн мэдлэг, ур чадварын хувьд шаардлага хангахгүй, хариуцлага алдаж, ёс зүйн алдаа гаргасан төрийн албан тушаалтныг танил тал, нам эвслийн эрх ашгийг харгалзахгүйгээр хуулийн

дагуу хариуцлага тооцдог байх;

- хууль тогтоомж, төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг зөрчин бусдад хохирол учруулсан албан тушаалтан хохирлыг өөрөө хариуцан төлж барагдуулдаг байх;
- авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт оногдуулах ял шийтгэлийг чангатгахын зэрэгцээ авлигын хэргээр ял шийтгэгдсэн этгээдийг дахин төрийн албанд томилдохгүй байх.

Мөн төрийн албаны тогтвортой байдлыг хангахын тулд төрийн албан хаагчдыг урт хугацааны цогц даатгалд хамруулах замаар тэдгээрийн нийгмийн хамгааллыг сайжруулах, орон сууцны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж, нийгмийн баталгаа, нөхцөлийг сайжруулах бодлого баримтлан ажиллахаар төлөвлөөд байна.<sup>14</sup>

#### ХЗДХЯ нь

Үндэсний хүний эрхийн байгууллагын хараат бус байдлын баталгааг дээшлүүлэх, орон нутагт ажиллах нөхцөл, боломжийг нэмэгдүүлэх чиглэлд анхаарч ХЭҮК-ийн тухай хуулийг шинэчлэн найруулах;

- Хуулийн бүрэн бус зохицуулалтаас хамаарч иргэдийг хохироодог хууль сахиулах байгууллагуудын гажуудлыг засах чиглэлд Цагдаагийн албаны тухай, Прокурорын байгууллагын тухай, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай, Эрүүгийн хэрэг шалган шийдвэрлэх тухай, Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хуулийн төслүүдийг боловсруулах;

- Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлын шийдвэрлэлтийг сайжруулах, хугацааг богиносгох;

- Төрийн үйлчилгээний чанар хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, иргэдэд учрах чирэгдлийг бууруулах, бизнес, эдийн

<sup>12</sup> Монгол Улсын Их хурлын 2016 оны 9 дүгээр сарын 18-ны өдрийн 37 дугаар тогтоол.

<sup>13</sup> Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 5.1.8, 5.1.9, 5.10, 5.1.11, 5.4.2, 5.4.3-т заасан зорилт.

<sup>14</sup> Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 51.6, 5.1.12-т заасан зорилт.

засгийн тогтвортой байдлыг дэмжих зорилгоор Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль, Иргэний бүртгэлийн тухай хууль, Эд хөрөнгө өмчлөх эрх, түүнтэй холбоотой эд хөрөнгийн бусад эрхийн бүртгэлийн тухай хуулийг шинэчлэн найруулж УИХ-д өргөн мэдүүлэхээр төлөвлөөд байна.<sup>15</sup>

Ийнхүү авлигаас урьдчилан сэргийлэх хүрээнд эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох чиглэлд чамлахааргүй олон амжилт, ахиц дэвшүүд гарсаар байгаа ч бид цаашид энэхүү үр дүнг улам бүр өргөжүүлэхийн тулд дараахь зүйлд анхаарал хандуулах шаардлагатай байна:

1. Хууль тогтоомжийн шинэчлэлийн хүрээнд боловсруулагдсан хуулийн төслүүдийг цогцоор нь баталж, хүний эрхийг хангах эрх зүйн баталгааг бүрэн бүрдүүлэх;
2. Хүний эрхийн асуудлаар болон хууль тогтоомжийг сурталчлан таниулах ажлыг өргөн хүрээнд иргэний нийгмийн байгууллагуудтай хамтран зохион байгуулах;
3. Авлигатай тэмцэх чиглэлд төрийн байгууллагуудын хамтын ажиллагааг уялдуулах чиглэлд анхаарч, бодлого тодорхойлох, төлөвлөх, хэрэгжилтийг хангах бүхий л шатанд харилцан уялдаа, хамтын ажиллагааг сайжруулах;
4. Хууль хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий байгууллагуудын хүний нөөц, санхүүгийн чадавхийг бэхжүүлж, төсөв, хөрөнгийн асуудлыг цогцоор нь шийдвэрлэх;
5. Төрийн албан хаагчдын хариуцлагыг өндөржүүлэх, тогтвортой байдлыг хангах зорилгоор төрийн албан хаагчдын сонгон шалгаруулалт, томилгоог улс төрийн нөлөөллөөс

ангид байх, хариуцлага, урамшууллын тогтолцоог нарийвчлан, нийгмийн баталгааг хангах чиглэлд шинэчлэл хийх;

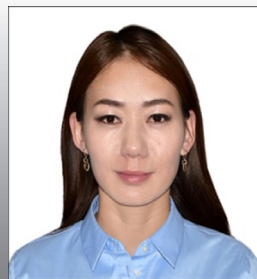
6. Хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хийх үнэлгээг чанаржуулж, бодит үнэлгээнд тулгаарлан өөрчлөн сайжруулах болон хэрэгжилтийг хангах төлөвлөлтийг хийж ажиллах;
7. Төрийн байгууллага, албан тушаалтнаас хуульд заасан эрх хэмжээгээ хэтрүүлэн, эсхүл хуулиар олгогдоогүй эрх хэмжээний хүрээнд дүрэм, журам тогтоон иргэдэд чирэгдэл учруулдаг байдлыг халж, шийдвэр, үйл ажиллагаандаа Захиргааны ерөнхий хуульд заасныг чанд мөрдөн ажиллах ;
8. Төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, ялангуяа бизнесийн таатай орчинг дэмжих чиглэлээр бүртгэл, зөвшөөрөл олгох шат дамжлагыг оновчтой болгох, хууль бус хяналт дарамтыг цөөлөх, хяналтыг үр дүнг нэмэгдүүлэхэд анхаарах;
9. Тодорхой судалгаанд үндэслэн Монгол Улсад авлигын гэмт хэрэг, хүний эрхийн зөрчлийг бий болгож байгаа салбарын болон тухайлсан асуудалд анхаарал хандуулж, онцлогийг нь харгалзсан тусгай арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх.

<sup>15</sup> Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө.

## МОНГОЛ УЛСАД ОРШИН СУУХ ГАДААДЫН ИРГЭНИЙ ЭРХ, ҮҮРЭГ



Гадаадын иргэн, харьяатын газрын  
Эрх зүй, гадаад харилцааны хэлтсийн  
ахлах мэргэжилтэн М.Уранбилэг



Гадаадын иргэн, харьяатын газрын  
Эрх зүй, гадаад харилцааны хэлтсийн  
мэргэжилтэн М.Золзаяа

Эрх зүйт төр иргэний нийгмийг цогцлыг хөгжүүлэхийг эрхэм зорилгоо болгож буй Монгол Улс маань 1992 оны Үндсэн хуулиараа хүний эрх, эрх чөлөөг эрхэмлэн дээдэлж, ардчилсан ёс, шударга ёс, тэгш байдлыг бэхжүүлэн ажиллахаа тунхагласан.

Ийнхүү “Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна. Хүн бүр эрх зүйн этгээд байна” хэмээн хуульчилсан нь өдгөө биеллээ олж, Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дээр оршин сууж буй дотоодын болон гадаадын иргэн нэгэн адил эрхээ эдэлж, үүргээ биелүүлэн хуулийн хэрэгжилтийг хангасаар байна.

Сүүлийн жилүүдэд хүний эрх, эрх чөлөөний талаар эрдэмтэн, судлаачид ихээр ярьж, сонирхон судалж буй боловч түүнийг хэрхэн хангагдан, хамгаалагдаж буй талаар болон хүний эрх хэрхэн зөрчигдөж байгаа талаар тусгайлан судласан нь төдийлөн элбэг бүс.

Ялангуяа гадаадын иргэний эрх хэрхэн хангагдан, хамгаалагдаж байгаа болон тэдний эрх нь хаана, хэрхэн зөрчигдөж буй болон зөрчлийн шалтгаан, нөхцөлийн талаар нарийн судалсан судалгааны ажил, ном хэвлэл, гарын авлага байхгүй гэж болно.

Иймд судлаачийн зүгээс гадаадын иргэний эрх, үүргийн талаар судлах нь урьд өмнө судлагдаж байгаагүй шинэ сэдэв хэмээн үзсэний

үндсэн дээр “Монгол Улсад оршин суух гадаадын иргэний эрх, үүрэг”-ийн талаар судлан, холбогдох мэдээлэл, судалгааг нэгтгэн өөрийн дүгнэлт, саналын талаар таниулахыг зорилоо.

Гадаадын иргэний эрхийн талаар ярихын тулд юуны өмнө хүний эрх болон гадаадын иргэний талаархи ойлголтыг хөндөх шаардлагатай. Хүний эрх хэмээх ухагдахууныг дотоод, гадаадын үе үеийн сэтгэгчид, эрдэмтэн судлаачид шашин философи, эрх зүйн болон биологийн үүднээс өөр өөрийн үзэл баримтлалын хүрээнд тодорхойлох оролдлогуудыг хийсээр ирсэн боловч нэгдсэн дүгнэлтэд хараахан хүрээгүй гэж болно.

Эрх зүйн үүднээс Хүний эрх хэмээх ойлголтыг тодорхойлохдоо “хүнээс төр, нийгэм, хүмүүстэй харьцах, түүний эдийн засаг, нийгэмшил, улс төр, соёлын хүрээн дэх зан үйлийн боломж” гэж томъёолсонтой эрдэмтэн, судлаачдын санал нэгддэг.

Энэхүү илтгэлээр гадаадын иргэний эрх, түүний зөрчлийн талаар асуудал дэвшүүлэх гэхээс илүү өнөөгийн бодит байдлыг харуулахыг зорилоо. Тухайлбал:

Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын талаар олон улсын болон үндэсний хууль тогтоомжид хэрхэн зохицуулсан тухай, Монгол Улсад оршин суугаа гадаадын иргэдийн өнөөгийн байдал, гадаадын иргэний эрх зөрчигдөж буй зарим шалтгаан нөхцөл, түүнээс урьдчилан

сэргийлэх арга замын талаар тус тус ойлголт өгөхийг хичээлээ.

### **Гадаадын иргэний эрх зүйн байдал**

Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын асуудлыг судалж үзэхийн өмнө онолын ойлголт болон эрдэмтдийн үзэл, Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй холбогдох хуулиар гадаадын иргэн хэмээх субъектийг хэрхэн томъёолж, хуульчилсан талаар хөндөх нь зүйтэй юм.

Хэл шинжлэлийн эрдэмтэн Я.Цэвэл гадаадын иргэн<sup>1</sup> гэдэг ойлголтыг “өөр улсын харьяалалтай иргэнийг хэлнэ” хэмээн тайлбарласан бол академич С.Нарангэрэл “гадаадын иргэн гэдэг<sup>2</sup> нь тухайн улсын иргэн бус ба гадаад улсын харьяат мөн болохыг гэрчилсэн хууль ёсны нотолгоотой этгээд” гэж тодорхойлсон байдаг.

Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.1-д “гадаадын иргэн” гэж Монгол Улсын иргэний харьяалалгүй бөгөөд гадаад улсын иргэний харьяалалтай хүнийг ойлгохоор заасан.

Гадаад иргэний эрх зүйн байдал нь оршин суугаа улсын үндэсний хууль тогтоомж, холбогдох олон улсын гэрээ хэлэлцээр, олон улсын эрх зүйн зарчмаар тодорхойлогддог.

Монгол Улс олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг баримталж энхийг эрхэмлэсэн гадаад бодлого явуулж, олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлж, Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт байгаа гадаадын иргэний эрх, үүргийг Монгол Улсын хууль болон уул иргэнийг харьяалах улстай харилцан адил байх зарчмаар байгуулсан гэрээ, хэлэлцээрээр, харин харьяалалгүй хүний эрх, үүргийг өөрийн улсын хууль

тогтоомжоор тогтоохоор заасан.<sup>3</sup>

Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлыг тодорхойлж, улс орны тусгаар тогтнол, аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг хамгаалахын тулд тус улсын нутаг дэвсгэрт байгаа гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд заасан хүний салшгүй эрхээс бусад эрхийг хязгаарласан хязгаарлалтыг зөвхөн хуулиар тогтоож болохыг Монгол Улс Үндсэн хуульдаа заасан юм.

Шилжилт хөдөлгөөний олон улсын эрх зүйн зохицуулалт болон гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын талаарх үндэсний хууль тогтоомжийн зохицуулалт

Олон улсын хэллэгээр шилжилт хөдөлгөөн нь “migration”/migrato/-шилжин суурьших, шилжих, өөрчлөх, солих гэсэн латин үгнээс гаралтай.

Олон улсын шилжилт хөдөлгөөний байгууллагаас тодорхойлсноор “шилжилт хөдөлгөөн” гэдэг нь хүн болон бүлэг хүмүүс оршин сууж буй улсынхаа дотор болон улс хооронд шилжин суурьшихыг ойлгодог. Энэ нь бүх төрлийн шалтгаан, хугацаа болон хүн ам зүйн бүтцийг хамарсан хүн амын шилжилт хөдөлгөөн юм. Үүнд дүрвэгч, орогнол эрэгчидээс гадна өөр бусад зорилгоор оршин суух зорилготой хүмүүс, тухайлбал гэр бүлтэйгээ нэгдэхээр яваа иргэд хамаардаг байна.<sup>4</sup>

Олон улсын шилжилт хөдөлгөөний үйл явцад оролцож байгаа хүмүүсийг шилжилт хөдөлгөөний субъект буюу шилжигч (шилжин суурьшигч) /мигрант, migrant/ гэж нэрлэдэг.

3 “Монгол Улсын Үндсэн хууль”, УБ 1992 он, 18 дугаар зүйл.

4 International Organization for Migration, “Glossary on Migration” 2<sup>nd</sup> edition, 2011.

“Migration-The movement of a person or a group of persons, either across an international border, or within a State. It is a population movement, encompassing any kind of movement of people, whatever its length, composition and causes; it includes migration of refugees, displaced persons, economic migrants, and persons moving for other purposes, including family reunification.”

1 Я.Цэвэл, “Толь бичиг”, УБ 1999 он, 69 дахь тал.

2 С.Нарангэрэл, “Эрх зүйн тайлбар толь”, УБ 2007 он, 326 дахь тал.

Олон улсын шилжилт хөдөлгөөний субъектыг өөрийн эх орноосоо гарч өөр улс оронд амьдрахаар явж байгаа хүн /эмигрант, emigrant/, тухайн улсад амьдрах зорилгоор шилжин суурьшиж /оршин суух/ буй тухайн улсын иргэн биш хүн /иммигрант, immigrant/ гэж хувааж үздэг.

Олон улсын шилжилт хөдөлгөөний эрх зүйн харилцаанд оролцогч нь улс орнууд, олон улсын болон төрийн бус байгууллага, хувь хүн, хуулийн этгээд байдаг.

Олон улсын шилжилт хөдөлгөөний эрх зүйн эх сурвалж нь олон улсын гэрээ, дотоодын хууль тогтоомж, тэдгээрийн хэрэгжилтийн илрэл болсон шүүхийн шийдвэр, улс орны бодлого зэрэг байдаг.

Шилжилт хөдөлгөөний эрх зүйн зохицуулалтад хамаарах олон улсын эрх зүйн төрлийг авч үзвэл:

- Хүний эрхийн асуудлаарх олон улсын эрх зүй
- Зохион байгуулалттай гэмт хэргийн талаарх олон улсын эрх зүй
- Дүрвэгсэдийн асуудлаарх олон улсын эрх зүй
- Олон улсын хөдөлмөрийн эрх зүй
- Олон улсын хүмүүнлэгийн эрх зүй
- Иргэний харьяаллын эрх зүй
- Далайн эрх зүй
- Дипломат болон консулын эрх зүй

Олон улсын шилжилт хөдөлгөөний эрх зүйн зохицуулалтад хамаарах Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, хэлэлцээрээс дурдвал,

- Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал /1946 онд батлагдсан/

- Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын дүрэм /1919 он/

- Олон улсын шилжилт хөдөлгөөний байгууллагын дүрэм /1953 он/

- Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт /1966 он/

- Эрүүдэн шүүх болон бусад

хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенц /1984 он/

- Дипломат харилцааны тухай венийн конвенц /1961он/

- Консулын харилцааны тухай Венийн конвенц /1963 он/ гэх мэт.

Аливаа улс орон нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, хэлэлцээрт заасан үүргээ биелүүлэх үүрэгтэй бөгөөд хууль тогтоомж боловсруулах, төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ олон улсын стандарт, хэм хэмжээг үндэслэх нь зүйтэй юм.

Гадаадын иргэний асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын хувьд Эрүүдэн шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж шийтгэхийн эсрэг конвенц /Монгол Улс 2002 онд нэгдэн орсон/-ийн 3-р зүйлийн 1-д “Эрүүдэн шүүх аюултай тулгарна гэж үзэх хангалттай үндэслэл байвал оролцогч улс уг этгээдийг өөр улсад албадан гаргах, буцаах буюу шилжүүлэн өгөхгүй” гэж заасны дагуу албадан гаргах шийдвэр нэг бүрийг эрүүдэн шүүх нөхцөл байгаа эсэхийг нягтлан үзсэний үндсэн дээр гаргадаг байна.

**Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын талаарх үндэсний хууль тогтоомжийн зохицуулалт**

Манай улс нь төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн тогтолцооноос зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд шилжсэн үеэс буюу 1990-ээд оноос эхлэн Монгол Улсын иргэн гадаадад зорчих явдал ихсэж, үүнтэй зэрэгцэн гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт олноор зорчих болсноос үүдэн шилжилт хөдөлгөөний идэвхтэй үе эхэлсэн гэж болно.

Шилжилт хөдөлгөөний энэхүү өөрчлөлтийн улмаас гадаадын иргэний эрх зүйн байдлыг тодорхойлох үндэсний



хууль тогтоомжийг боловсруулах хэрэгцээ, шаардлага бий болсон бөгөөд 1993 онд “Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хууль”-ийг боловсруулан баталснаар энэхүү харилцааг зохицуулагч гол эх сурвалж болсон юм.

Тус хуулиар гадаадын иргэний эрх зүйн байдлыг тогтоож, гадаадын иргэн Монгол Улсад орох, гарах, дамжин өнгөрөх, оршин суухтай холбогдох бүхий л харилцааг зохицуулж өгөхийг эрмэлзсэн.

Нийгэм, эдийн засгийн хурдацтай хөгжил, техник технологийн дэвшилтэт тал, ололт, амжилтын үр нөлөөгөөр олон улсын болон үндэсний хууль тогтоомжийг байнга шинэчлэн өөрчлөх, эрх зүйн үндсийг зөв зохистой тодорхойлох шаардлага бидэнд тулгарсаар байна.

Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулиар гадаадын иргэн Монгол Улсад орох, гарах, дамжин өнгөрөх, оршин суухтай холбогдсон харилцааг зохицуулдаг.

Гадаадын иргэний асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага нь Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 9.5.1, 40.1.2, 41.1-д зааснаар уг хуулийн хэрэгжилтэд хяналт, шалгалт хийж, биелэлтийг зохион байгуулахаас гадна гадаадын иргэнтэй холбоотойгоор хилийн боомтод зааснаар виз олгох /17.2.2/, Монгол Улсад орохыг үл зөвшөөрөх үндэслэл байгаа тохиолдолд буцаах /22.1/, бүртгэх /24.1/, гадаадын иргэнийг Монгол Улсаас бүр мөсөн явах тохиолдолд оршин суух үнэмлэхийг хураан авах /33.3/, зургаан цагаас илүүгүй хугацаагаар түр саатуулах /36.2/, гадаадын иргэний талаархи мэдээллийн нэгдсэн сан бүрдүүлэх, хөтлөх /40.1.4/, улсын хилээр нэвтрэх эрхийн баримт бичигт үзлэг шалгалт хийж, зөрчлийг арилгуулах /41.7.1/ зэрэг бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж байна.

Монгол Улсад оршин суух гадаадын иргэний эрх зүйн байдлыг дан ганц Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулиар зохицуулах боломжгүй тул холбогдох бусад хууль тогтоомжоор зохицуулж байна. Тухайлбал, Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр тэтгэмжийн тухай, Ажиллах хүч гадаадад гаргах, ажиллах хүч мэргэжилтэн гадаадаас авах тухай, Хөдөлмөрийн тухай, Иргэний бүртгэлийн тухай зэрэг хуулиуд болон Улсын Их Хурал, Засгийн газрын баталсан тогтоолуудын нэрлэж болно.

### **Гадаадын иргэний эрх, үүрэг, гадаадын иргэнд хориглох зүйл**

Монгол Улсын тусгаар тогтнол, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг хамгаалах зорилгоор хүний салшгүй эрхээс бусад эрхийг хуулиар хязгаарласнаас бусад тохиолдолд гадаадын иргэн нь Монгол Улсын иргэний нэгэн адил эрх, эрх чөлөөг эдэлж, үүрэг хүлээнэ.

Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуульд зааснаар гадаадын иргэд хууль тогтоомжийн дагуу Монгол Улсад нэвтрэх, оршин суух, улс төрийн орогнол хүсэх, улсын онц чухал объектод Засгийн газрын зөвшөөрснөөр ажиллах болон хууль тогтоомжид заасан бусад эрхийг эдэлнэ.

Гадаадын иргэн нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжийг сахин биелүүлж, Монголын ард түмний уламжлал, зан заншлыг хүндэтгэх, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол холбогдох журмын дагуу Монгол Улсын виз авч хил нэвтрэх, хуульд заасан журмын дагуу бүртгүүлэх, эрх бүхий байгууллагаас олгосон Монгол Улсын виз, оршин суух зөвшөөрлийн хугацаанд байх, уг хугацаандаа буюу эрх бүхий

байгууллагын шаардсанаар тус улсаас гарах, хууль тогтоожид заасан татвар төлөх зэрэг үүргийг хүлээнэ.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд Монгол Улсын иргэд хувийн өмчийнхөө газрыг худалдах, барьцаалах, бэлэглэх зэргээр гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний өмчлөлд шилжүүлэхийг хориглодог хэдий ч төрөөс гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд газрыг зохих төлбөр, хугацаатайгаар болон хуульд заасан бусад болзол журмаар ашиглуулж болохоор заасан.

Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйл гадаадын иргэний Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт хориглох зүйлийг тусгайлан заасан.

- Монгол Улсын хууль тогтоомж болон олон улсын гэрээнд заасан эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ Монгол Улсын эрх ашиг, тус улсын иргэний болон бусад хүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд харш үйлдэл хийх;

- Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын болон орон нутгийн хурлын сонгуульд сонгох, сонгогдох, ард нийтийн санал асуулгад оролцох;

- Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт улс төрийн үйл ажиллагаа явуулах байгууллага байгуулах, түүнд элсэн орох, хөрөнгө, санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх зэргээр улс төрийн аливаа үйл ажиллагаа явуулах;

- тус улсын үндэсний эв нэгдлийн эсрэг сурталчилгаа явуулах, үндэсний, зан заншилд хохирол учруулж болох хүмүүнлэг бус шашны урсгал, хүчирхийллийн аливаа хэлбэр, садар самуун, мансууруулах бодисыг сурталчлах, түгээн дэлгэрүүлэх, хэрэглэх;

- хууль тогтоомж, эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны шийдвэрээр зөвшөөрөлтэй эрхлэхээр заасан үйл ажиллагааг зөвшөөрөлгүй явуулах;

- Монгол Улсын виз, оршин суух, бүртгүүлэх журам зөрчих, эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр хөдөлмөр эрхлэх, шилжин суурьших;

- хууль тогтоомжид заасан бусад үйл ажиллагаа.

Түүнчлэн гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт галт зэвсэг өмчлөх, эзэмших, ашиглах<sup>5</sup>, улсын хилийн бүсэд гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн байнга оршин суухыг хориглох<sup>6</sup> зэрэг зохицуулалтыг бусад хуульд заасан.

Монгол Улсад оршин суугаа гадаадын иргэний өнөөгийн байдал, судалгаа

2016 оны эхний 9 дүгээр сарын байдлаар Монгол Улсын хилээр гадаадын 377.400 хүн нэвтрэн орж ирсэн байна. Тэдний 83.8 хувь нь 30 хүртэл хоног, 3.3 хувь нь 90 хүртэл хоног, 12.9 хувь нь 90 болон түүнээс дээш хоногийн хугацаагаар ирсэн байна.

Дээрх гадаадын зорчигчдын 325.000 нь буюу 86.1 хувь нь аялал жуулчлалын зорилгоор хилээр орсон нь өмнөх оны мөн үеийнхээс 2.5 хувиар өссөн байна. Хилээр орсон гадаадын зорчигчдын 52.400 буюу 13.9 хувь нь ажиллах, суралцах болон байнга оршин суух зорилгоор иржээ.

Улсын хилээр орсон гадаадын зорчигчдын 250.400 буюу 66.3 хувь нь эрэгтэйчүүд, 109.300 буюу 29.0 хувь нь эмэгтэйчүүд, 17.700 буюу 4.7 хувь нь хүүхэд байна. Энэ оны эхний 9 сард улсын хилээр орсон гадаадын зорчигчдын 63.8 хувь нь Зүүн Ази, Номхон далайн бүс нутгаас, 29.5 хувь нь Европоос, 4.9 хувь нь Америк тивээс, 1.8 хувь нь Ойрхи Дорнод, Өмнөд Ази, Африк тивээс ирсэн байна.

5 Галт зэвсгийн тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.4 дэх хэсэг

6 Монгол Улсын Хилийн тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг

Түүнчлэн хилээр орсон гадаадын зорчигчдын 36.9 хувийг БНХАУ-ын иргэд, 17.6 хувийг ОХУ-ын иргэд, 13.8 хувийг БНСУ-ын иргэд, 4.8 хувийг Япон улсын иргэд, 3.8 хувийг АНУ-ын иргэд, 3.0 хувийг Казахстан улсын иргэд, 20.1 хувийг бусад орны иргэд эзэлж байна.

Монгол Улсад 2016 оны 12 дугаар сарын байдлаар гадаадын иргэний асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад бүртгэлтэй нийт 25464 гадаадын иргэн оршин сууж байгаа бөгөөд үүнээс хөдөлмөр эрхлэгч- 10062, суралцагч-1951, хөрөнгө оруулагч-3597, цагаач-1940, албан хэргээр оршин суугч-679, гэр бүлийн болон хувийн бусад шалтгаанаар оршин суугч-7235 гадаадын иргэн байна.

**Гадаадын иргэний эрх зөрчигдөж буй шалтгаан нөхцөл, түүнээс урьдчилан сэргийлэх арга зам**

Гадаадын иргэн зөрчилд орж буй асуудал нь тухайн улсын хууль тогтоомжийг сайтар мэдээгүйгээс болон

уригч иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллага, төрийн байгууллага, албан хаагчийн буруутай үйл ажиллагаанаас шалтгаалж байна.

2012 оноос 2016 оны хооронд гадаадын иргэний эрх, ашгийг зөрчсөн талаар гадаадын иргэний асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад холбогдуулан Захиргааны хэргийн шүүхэд 5 гомдол гаргаснаас нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн 3, хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон 1, нэхэмжлэлээсээ татгалзсан 1 байна.

Нэхэмжлэлийг хангаж шийдвэрлэсэн 3 хэргийг авч үзвэл хяналтын улсын байцаагчийн хяналт шалгалтын үйл ажиллагааг хуульд заасан журмаар явуулаагүй, хуулийг буруу хэрэглэсэн, гарсан шийдвэрийг хэрэгжүүлэхийг даалгахтай холбоотой байв.

**Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасан зөрчил гаргасан иргэдийн тоон мэдээ**

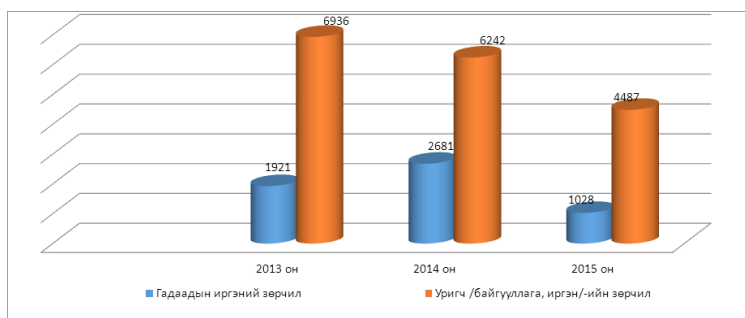
	Зөрчлийн төрөл/Он	2011	2012	2013	2014	2015
1	Дамжин өнгөрөх журам зөрчсөн /42.1.1/	5	1	-	1	1
2	Оршин суух журмыг 3 сар хүртэл хугацаагаар хэтрүүлсэн зөрчил /42.1.2/	209	68	59	51	39
3	Оршин суух журмыг 3 сараас дээш хугацаагаар хэтрүүлсэн зөрчил /42.1.3/	33	28	29	18	9
4	Бүртгэлийн журам зөрчсөн /42.1.5/	139	134	159	134	68
5	эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр, эсхүл зөвшөөрлийн хугацааг 3 сар хүртэл хугацаагаар хэтрүүлэн Монгол Улсад хөдөлмөр эрхэлсэн /42.1.7/	47	144	189	128	62
6	эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр, эсхүл зөвшөөрлийн хугацааг 3 сараас дээш хугацаагаар хэтрүүлэн Монгол Улсад хөдөлмөр эрхэлсэн /42.1.8/	8	14	15	11	4

7	Визийн хугацааг 3 сар хүртэл хугацаагаар хэтрүүлсэн /42.1.9/	443	1089	909	937	437
8	Визийн хугацааг 3 сараас дээш хугацаагаар хэтрүүлсэн /42.1.10/	120	128	194	74	63
9	Монгол Улсад оршин суух үнэмлэхийг эзэмших, хадгалах, ашиглах журам зөрчсөн /42.1.12/	15	2	73	401	310
10	Паспорт, түүнийг орлох бичиг баримтаа биедээ авч яваагүй /42.1.13/	65	104	243	450	13
11	Оршин суух хаягийн бүртгэл хийлгэх журам зөрчсөн /42.1.14/	10	27	55	475	21
12	Хуурамч бичиг баримт үйлдсэн /42.1.15/	4	1	1	-	-
13	Албадан гаргах үйл ажиллагаанд саад учруулсан, эрх бүхий албан хаагчид халдсан зөрчил /42.1.16/	5	1	-	-	1
14	ГИЭЗБТХ-ийн 8 дугаар зүйлд заасан хориглосон үйл ажиллагаа явуулсан зөрчил /42.1.17/	1	3	2	1	-
	Нийт	1104	1744	1928	2681	1028

### Уригч байгууллага, иргэний зөрчил

	Зөрчлийн төрөл /Он, гадаад иргэдийн тоо	2013	2014
1	гадаадын иргэний оршин суух зөвшөөрлийн хугацааг хэтрүүлсэн, эсхүл оршин суух зөвшөөрөлгүй гадаадын иргэнийг нуун далдалсан, орон сууц, ажлын байраар хангасан /42.1.4/	5524	5082
2	гадаадын иргэнийг хууль тогтоомжийн дагуу зохих байгууллагад бүртгүүлээгүй /42.1.6/	524	672
3	визийн хугацаа, журмын талаар хүлээсэн үүргээ зөрчсөн /42.1.11/	888	488
	Нийт	6936	6242
	Зөрчил гаргасан аж ахуйн нэгжийн тоо	970	861

Виз, бүртгэл, оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой зөрчил гаргасан гадаадын иргэд



Монгол Улсаас албадан гаргасан гадаадын иргэдийн тоо

	Албадан гаргасан үндэслэл/Он	2013	2014	2015
1	Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт хүчин төгөлдөр бус буюу хуурамч баримт бичгээр нэвтэрсэн нь нотлогдсон /37.1.1/	7	-	1
2	оршин суух зөвшөөрлийн хугацаа нь дууссан боловч Монгол Улсаас гарч явахаас зайлсхийсэн /37.1.2/	111	279	86
3	түр ирэгч нь виз, бүртгэлийн журмыг хоёр буюу түүнээс дээш удаа зөрчиж энэ хуульд заасан хариуцлага хүлээсэн /37.1.3/	29	28	12
4	мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөт бодисын эргэлтэд хяналт тавих тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд заасан хориглосон үйл ажиллагаа явуулсан /37.1.4/	-	-	-
5	сэтгэцийн өвчтэй болохыг нь эрүүл мэндийн байгууллага тогтоосон /37.1.5/	-	-	-
6	хуурамч баримт бичиг ашиглаж виз, оршин суух зөвшөөрөл авсан, эсхүл виз, оршин суух зөвшөөрлийг засварласан буюу хуурамчаар үйлдсэн /37.1.6/	-	12	-
7	эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр хөдөлмөр эрхэлсэн /37.1.7/	1329	1473	393
8	ирсэн зорилгоосоо өөр үйл ажиллагаа явуулсан /37.1.7/	12	28	-
9	Монгол Улсаас сайн дураараа гарах сануулгыг биелүүлээгүй /37.1.8/	-	-	-
10	нийгмийн хэв журмыг хоёр буюу түүнээс дээш удаа зөрчиж захиргааны арга хэмжээ авагдсан гадаадын иргэний талаар цагдаагийн байгууллагаас үндэслэл бүхий санал ирүүлсэн /37.1.9/	1	1	-
11	Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын эсрэг үйл ажиллагаа явуулж болзошгүй этгээд гэж холбогдох байгууллагаас үзсэн /37.1.10/	43	10	20
12	шүүхээр ял шийтгүүлсэн гадаадын иргэн ялаа эдэлж дууссан буюу ялаас чөлөөлөгдсөн, эсхүл тухайн гадаадын иргэнийг Монгол Улсын олон улсын гэрээний дагуу харьяалах улсад нь шилжүүлэхээр болсон /37.1.11/	22	18	19
13	.түр ирэгч визийн хугацааг хэтрүүлсэн /37.1.12/	216	166	135
	нийт	1770	2015	666

Дээрх хүснэгтээс харахад гадаадын иргэдийн виз, бүртгэл, оршин суух зөвшөөрөлтэй холбоотой гарч буй зөрчил нь гадаадын иргэний өөрийн болон уригчийн хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүйгээс шалтгаалж байна.

Гадаадын иргэний өөрийн болон уригчийн буруутай үйл ажиллагаанаас үүдэн гаргасан виз, бүртгэл, оршин суух зөвшөөрөлтэй хамааралтай зөрчил нь гадаадын иргэнийг албадан гаргах үндэслэл болж байгааг анхаарах нь зүйтэй юм.

Уригчийн буруугаас болж гадаадын иргэн албадан гарч, тус улсад орохыг тодорхой хугацаагаар хориглох хүртэл арга хэмжээ авагдаж байгаа нь гадаадын иргэний эрхийг ноцтой зөрчиж байгаа асуудал юм. Гэхдээ энэ тохиолдолд дан ганц уригчид буруу өгөх бус гадаадын иргэн өөрийн оршин суух статусыг мэддэг байх, Монгол Улсын хууль тогтоомжийг судлах нь чухал юм.

Мөн гадаадын иргэний эрх виз, бүртгэл, оршин суухтай холбоотойгоор зөрчигдөж буй явдлыг дараах шалтгаантай холбоотой гэж үзэж байна:

1. Монгол Улсаас гадаад улсад суух дипломат төлөөлөгчийн газраас гадаадын иргэдэд визийн ангилал, зориулалт, төрөл зэргийг буруу тэмдэглэсэнтэй холбоотой хилийн боомтод гадаадын иргэний визэнд засвар оруулах шаардлага гардаг.

2. Гадаадын иргэн виз хүсэхдээ бусдаар дамжуулан мэдүүлснээс өөрийн визийг ямар ангилалтай болох, ямар үйл ажиллагааг тухайн визэнд хориглодог зэргийг мэддэггүйгээс хууль бусаар хөдөлмөр эрхэлж, улмаар албадан гаргах арга хэмжээнд ордог.

3. Виз олгох эрх бүхий байгууллагууд гадаадын иргэнд Монгол Улсад эдлэх эрх, үүргийг тайлбарлаж таниулалгүй, виз олгох төдийгөөр өөрсдийн үүргийг хязгаарладаг.

4. Гадаадын иргэн Монгол Улсад ирсэний дараагаар эрх зүйн мэдлэг дутуу, хэлний бэрхшээл, улс үндэстний соёлоос шалтгаалан оршин суух зөвшөөрөл авах хүсэлтээ дундын зуучлагч нараар

дамжуулан өгснөөр хуульд зааснаас илүү төлбөр төлж байгаагаа мэддэггүй.

Гадаадын иргэний эрх зөрчигдөж буй шалтгаан нөхцөлийг судлан үзсэнээр тэдний эрх ашиг, сонирхлын хамгаалах, эрх нь зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх дараахь арга зам байж болох юм гэж үзлээ:

- Гадаадын орны шилжих хөдөлгөөний байгууллагуудтай харилцаа хамтын ажиллагааг өргөжүүлэн хөгжүүлэх, шилжих хөдөлгөөнтэй холбоотой асуудлаар байнгын мэдээлэл солилцон хамтран ажиллах;

- Монгол Улсад оршин суух гадаад иргэний эрх, үүрэг, тэдэнд хориглох зүйлийн талаар мэдээлэл өгөх, тэдэнд танилцуулга, тараах материалыг тогтмол тарааж аль болох үр дүнтэй, хүртээмжтэй байдлаар хүргэх;

- Гадаадын иргэдэд мэдээлэл авах боломжийг илүү нэмэгдүүлж, техник, технологийн дэвшлийг ашиглан интернэт, олон нийтийн сүлжээгээр тэдэнд эрхээ хамгаалах болон эрх нь зөрчигдөхөөс хэрхэн урьдчилан сэргийлэх талаар анхааруулга, мэдээллийг байгууллагын цахим хуудаст дэлхий нийтийн түгээмэл хэрэглэгдэж буй гадаад хэл дээр хөрвүүлэн байршуулах, тухайлбал, зуучлагч нараар дамжуулж виз, бүртгэл, оршин суух зөвшөөрлийг мэдүүлэхгүй байх талаарх сануулгыг өгч байх;

- Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон хууль тогтоомж, дүрэм журамд өөрчлөлт оруулж, тэдэнд аль болох таатай нөхцөлийг бүрдүүлэхүйц нөхцлийг бий болгох, тухайлбал, визний ангиллыг өргөн хүрээтэй болгох, богино хугацааны хөдөлмөр эрхлэх визийг бий болгох;

- Гадаадын иргэдийг бусдад хууран мэхлэгдэх, эрх ашиг сонирхол нь зөрчигдөх явдлаас урьдчилан сэргийлж, эрүүл мэнд,

эмнэлгийн болон хууль эрх зүйн зөвлөгөө мэдээллээр хангах тусгай төвийг Монголд нээн ажиллуулах. Тухайлбал, Монгол Улс дахь гадаадын иргэдийн эрх ашгийг хамгаалах төв;

- Хамтран амьдрагч, ижил хүйстэн гэр бүл Монгол Улсад оршин суухад гэр бүлийн гишүүн гэж үзэх боломжгүй байдаг тул эдгээр иргэдийн эрхийг хангахад анхаарах.

### Материалд тавигдах шаардлага

- Өгүүллийн нэр
- Зохиогчдын овог нэр, электрон шуудангийн хаяг
- Түлхүүр үг
- Ном зүй
- Ариэл үсгийн фонт, хэмжээ 12
- Зохиогчийн зураг