



АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ГАЗАР

ШУДАРГА ЁС

Нийтлэлийн бодлого

- Шударга ёсыг бэхжүүлэх 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
2019 он

АГУУЛГА

АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА БА ШҮГЭЛДЭГЧИЙН ХАМГААЛАЛТЫН ТАЛААРХ ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА, Л.ГАЛБААТАР Монголын хуульчдын холбооны гишүүн, хуульч	3
УЛС ТӨРИЙН НАМЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН НАМЫН САНХҮҮЖИЛТИЙН ХЭСЭГТ ХИЙСЭН ПОЛИТОЛОГИЙН ШИНЖИЛГЭЭ, Б.ЭРДЭНЭДАЛАЙ МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхимийн ахлах багш, доктор Ph.D, “Нийгэм улс төрийн боловсрол” ТББ-ын гүйцэтгэх захирал	6
МӨНГӨН ТЭМДЭГТИЙН ХЭРЭГЛЭЭНИЙ НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ, АВЛИГЫН ЭСРЭГ ЗАРИМ ЗОХИЦУУЛАЛТ, Б.БАЯРСАЙХАН АТГ-ын судалгаа шинжилгээний албаны ажилтан	15
ТӨРИЙН ӨМЧИЙН ЭМНЭЛГҮҮДИЙН АВЛИГЫН ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ Улсын нэгдүгээр төв эмнэлэг, Шастины нэрэмжит улсын гуравдугаар төв эмнэлэг, Нийслэлийн өргөө амаржих газар	26
ГЭМТ ЯВДЛААС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХҮЙ, Б.МӨНХЗУЛ Дотоод хэргийн их сургуулийн цагдаагийн сургуулийн эрүүгийн эрх зүй, криминологийн тэнхимийн багш, цагдаагийн ахлах дэслэгч	35
“ТӨРИЙН АЛБАНЫ ХҮНИЙ НӨӨЦИЙН БОДЛОГЫН СОНГОДГУУД” (“CLASSICS OF PUBLIC PERSONNEL POLICY”) АНУ-ын Нью-Йоркын албанийн их сургуулийн профессор Фрэнк Томпсон, хөрвүүлсэн төрийн албаны зөвлөлийн ажлын албаны шинжээч А.Амармэнд	39
“АВЛИГЫН ТАЛААРХ ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛТЭЙ ИРГЭДИЙН ОЙЛГОЛТ, ХАНДЛАГЫГ ТОДОРХОЙЛОХ СУДАЛГАА”-НЫ ТАЙЛАН Хэрэглээний боловсрол судалгааны хүрээлэн	52



АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА БА ШҮГЭЛДЭГЧИЙН ХАМГААЛАЛТЫН ТАЛААРХ ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА, Л.ГАЛБААТАР

МОНГОЛЫН ХУУЛЬЧДЫН ХОЛБООНЫ ГИШҮҮН,
ХУУЛЬЧ

Монгол Улсын хувьд “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-ийн 4.1.5.6-д заасан “мэдээлэл өгч байгаа иргэн, сэтгүүлчийг хамгаалах эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх”-ээр заасан.¹ Үүний тулд авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа ба шүгэлдэгчийн хамгаалалтын талаарх олон улсын стандарт буюу туршлагыг заавал харгалзан үзэх нь чухал.

Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны үндсэн баримт бичиг нь Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий Ассамблейн 2003 оны 10 дугаар сарын 31-ний өдрийн 58/4 тоот тогтоолоор баталсан Авлигын эсрэг конвенц юм. НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцыг Монгол Улс 2005 оны 12 дугаар 14-ний өдөр соёрхон баталсан.²

Тус конвенцын 33 дугаар зүйлд мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах талаар “Оролцогч улс бүр энэхүү конвенцын дагуу тогтоосон гэмт хэргийн талаарх аливаа баримт нотолгоог сайн санааны үүднээс, үндэслэлтэйгээр эрх бүхий байгууллагад мэдээлж буй аливаа этгээдийг аливаа

шударга бус хандлагаас хамгаалахаар заах талаарх зохих арга хэмжээг өөрийн дотоодын эрх зүйн тогтолцоонд нэвтрүүлэн оруулах асуудлыг авч үзнэ” гэж тусгасан.³ Үүнээс гадна Авлигын эсрэг конвенцын 8 дугаар зүйлийн 4; 13 дугаар зүйлийн 2; 32 дугаар зүйлийн 1; 37 дугаар зүйлийн 4; 39 дүгээр зүйлийн 2-т тус тус мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах нөхцөлийг тусгасан.⁴

Эдгээр зүйл, хэсгээс гадна Европын зөвлөлийн Авлигын эсрэг эрүүгийн эрх зүйн

3 Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц <https://www.legalinfo.mn/annex/details/6492?lawid=10269>

4 II. Урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ

8 дугаар зүйл, Төрийн албан тушаалтны ёс зүйн дүрэм

4. Оролцогч улс бүр төрийн албан тушаалтан нь чиг үүргээ биелүүлэх явцад өөрт нь мэдэгдсэн авилгалын үйлдлийн талаар эрх бүхий зохих байгууллагад мэдээлэх явдлыг хөнгөвчлөн дэмжих арга хэмжээ, тогтолцоог тогтоох асуудлыг дотоодын хууль тогтоомжийнхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн авч үзнэ.

13 дугаар зүйл, Нийгмийн оролцоо

2. Оролцогч улс бүр энэхүү конвенцид заасан авилгалын эсрэг тэмцэх холбогдох байгууллагын талаар олон нийт мэдэж байх явдлыг хангах талаар зохих арга хэмжээ авч, зохих тохиолдолд энэхүү конвенцийн дагуу тогтоосон гэмт хэргийг бүрдүүлж байна гэж үзэж болох аливаа тохиолдлын талаар мэдээлэхээр эдгээр байгууллагад хандах боломж (үүнд нэрээ мэдүүлэхгүйгээр хандах боломж багтана)-оор хангана.

III бүлэг. Гэмт хэрэгт тооцох, хууль сахиулах

32 дугаар зүйл, Гэрч, шинжээч, хохирогчийг хамгаалах

1. Оролцогч улс бүр энэхүү конвенцийн дагуу тогтоосон гэмт хэргийн талаар мэдүүлэг өгч буй гэрч ба шинжээч, мөн зохих тохиолдолд тэдний хамаатан садан болон бусад ойрын хүнийг өс хонзон буюу айлган сүрдүүлгээс үр дүнтэйгээр хамгаалахаар заах талаар зохих арга хэмжээг өөрийн дотоодын эрх зүйн тогтолцоонд нийцүүлэн, өөрийн боломжийн хэмжээнд авна.

37 дугаар зүйл, Хууль сахиулах байгууллагатай хамтран ажиллах

4. Эдгээр этгээдийн хамгаалалтыг *mutatis mutandis* энэхүү конвенцийн 32 дугаар зүйлд заасны дагуу зохицуулна.

39 дүгээр зүйл, Үндэсний эрх бүхий байгууллага, хувийн хэвшил хоорондын хамтын ажиллагаа

2. Оролцогч улс бүр өөрийн харьяат болон нутаг дэвсгэрт нь байнга оршин суугч бусад этгээдийн энэхүү конвенцын дагуу тогтоосон гэмт хэргийг үйлдсэн талаар үндэсний мөрдөн байцаах ба яллах эрх бүхий байгууллагад мэдээлж байхыг хөхиүлэн дэмжих асуудлыг авч үзнэ.

1 Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 51 дүгээр тогтоолын хавсралт “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”. “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл. 2016 он, №46

2 Гадаад харилцааны яам. Монгол Улсын нэгдэж орсон олон талт олон улсын гэрээний жагсаалт. http://www.mfa.gov.mn/?page_id=29040#1485132523196-a01c7d09-78b5

конвенц /1999/, Авлигын эсрэг иргэний эрх зүйн конвенц /1999/; Шүгэлдэгчийг хамгаалах талаарх зөвлөмж /2014/, Америкийн улсуудын холбоо (ОАС)-ны Авлигын эсрэг Америкийн конвенц /1996/, Африкийн холбооны Авлигатай тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх конвенц /2003/, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын (OECD) Хахуулийн эсрэг конвенц; Олон улсын бизнесийн хэлцэлд хахуультай тэмцэх тухай зөвлөмж /2009/; Төрийн албан дахь ёс зүйн дүрмийг сайжруулахтай холбоотой зөвлөмж /1998/-ийг мэдээлэгч этгээд буюу шүгэлдэгчийг хамгаалахтай холбоотой олон улсын стандартыг тогтоосон гэж үздэг.⁵

Эдгээр баримт бичигт авлигатай тэмцэх хүрээнд шүгэлдэгчийг хамгаалахын тулд хууль тогтоомжийн болон зохион байгуулалтын хувьд дараах асуудалд зайлшгүй анхаарах ёстой талаар тусгажээ. Үүнд:

- Шүгэлдэгчийг хэрхэн тодорхойлох;
- Ямар мэдээлэл өгөхөд шүгэлдэгчийг хамгаалах;
- Шүгэлдэгч нь хэнд мэдээлэх;
- Шүгэлдэгчийг хэн, хэрхэн хамгаалах.

Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцын зохицуулалтын хувьд мэдээлэгч этгээд буюу шүгэлдэгч гэдгийг явцуу хүрээнд тодорхойлохоос зайлсхийсэн бөгөөд дараах этгээд шүгэлдэгч байж болохоор зохицуулсан. Үүнд:

- Төр, хувийн салбарт ажиллагч;
- Олон нийтийн төлөөлөл;
- Гэрч, хохирогч;
- Шинжээч.

Үүнтэй холбоотойгоор шүгэлдэгчийг хамгаалах зохицуулалт ямар бүрдэлтэй байх, юуг орхигдуулж болохгүй талаар анхаарах хэрэгтэй болж байна. Шүгэлдэгчийг хамгаалах зохицуулалтын талаарх хэд хэдэн шалгуур бий.⁶ Үүнээс Европын зөвлөлийн 2014 онд гаргасан шүгэлдэгчийг хамгаалах зохицуулалтыг үнэлэх шалгуурыг дор танилцуулж байна.

№	Шалгуур	Товч утга
1	Тодорхойлолт	“шүгэлдэгч”, “мэдээлэх”, “нийтийн ашиг сонирхол”
2	Эрх зүйн зохицуулалтын хүрээ	Шүгэлдэгчийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтын хамрах хүрээ
3	Мэдээлэх, илчлэх суваг	Мэдээлэх, илчлэх сувгийн тодорхой байдал; дотоод суваг, дүрэм журам
4	Нууцлах	Мэдээлэгч этгээд нь нууцлагдах эрхтэй байх
5	Мэдээллийн мөрөөр авах арга хэмжээ	Мэдээллийг даруй мөрдөн шалгах; мэдээлэгч этгээдэд авсан арга хэмжээний талаар мэдэгдэж байх
6	Мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах арга хэмжээ	Бүх төрлийн сөрөг үр дагавраас мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах
7	Зөвлөгөө, ойлголт мэдлэг өгөх; үнэлгээ хийх	Зөвлөгөө өгсөн талаар нууцлах /зөвлөгөө өгсөн төлбөрөөс чөлөөлөх/; үндэсний эрх зүйн зохицуулалтын үр нөлөөг үе шаттайгаар үнэлж байх

⁵ United Nations Office on Drugs and Crime. The United Nations Convention against Corruption: Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons. New York, 2015. pp. 8 https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf

⁶ United Nations Office on Drugs and Crime. The United Nations Convention against Corruption: Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons. New York, 2015. pp. 80-81 https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf

Энд харуулсан аль нэг шалгуурыг орхигдуулах, бүрэн бус тусгах тохиолдолд шүгэлдэгчийг хамгаалах үйл ажиллагаа доголдох, улмаар авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэй.

Иймд Монгол Улсын хувьд НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэргийн асуудал эрхэлсэн албанаас шүгэлдэгчийн хамгаалалтын талаарх олон улсын туршлагыг судалсны үндсэн дээр НҮБ-ын гишүүн орнуудад өгсөн дараах зөвлөмжийг харгалзан үзэж, эрх зүйн зохицуулалтдаа бүрэн тусгаж хэрэгжүүлэх нь зүйтэй байна.

А. Шүгэлдэгчийг хамгаалах

- Мэдээлэх нөхцөлийг хялбар байхаар хуульчлах, практикт тодорхой байх;
- Мэдээлэх сувгийн олон талт, хүртээмжтэй байдлыг хангах;
- Хамгаалалтын арга хэмжээ нь мэдээлэгч этгээдийн нөхцөл байдал, шаардлагад нийцсэн байх ёстой;
- Хамгаалалтын арга хэмжээ нь эрх зүйн, процедурын, бүтцийн арга хэмжээнээс бүрдэх;
- Мэдээлэгч этгээдийг зөвлөгөө авах нөхцөлөөр хангах;
- Мэдээлэгч этгээдэд аюул занал, хохирол учрахаас сэргийлсэн арга

хэмжээ авах, тийнхүү хохирсон нөхцөлд авах хариу арга хэмжээг тодорхой болгох;

- Мэдээлэх үйл ажиллагааг дэмжих /талархах, хүндэтгэл, шагнал урамшуулал олгох/.

Б. Хэрэгжилтийг хангах:

- Эрх бүхий байгууллага нь мэдээлэл хүлээн авах, мэдээллийн мөрөөр мөрдөн шалгах, мэдээлэгч этгээдийг хамгаалахын тулд бүрэн эрх, чадамж, нөөцтэй байх;
- Эрх бүхий байгууллагын ажилтнууд нь мэдээллийн дагуу ажиллах, мэдээлэгч этгээдийг хамгаалахын тулд зохих сургалтад хамрагдсан байх, мэргэшсэн байх;
- Эрх бүхий байгууллага нь зохисгүй нөлөөнөөс ангид байх, чиг үүргээ хараат бусаар хэрэгжүүлэх;
- Мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах дүрэм, журмын хэрэгжилтэд хяналт тавих, мониторинг хийх төв буюу хяналтын байгууллага байгуулах, ажиллуулах;
- Мэдээлэгч этгээдийг хамгаалах, олон нийтийн итгэлийг хамгаалахтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалт, бусад арга хэмжээний үр нөлөөг тогтмол шалгаж, үнэлэх.



УЛС ТӨРИЙН НАМЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН НАМЫН САНХҮҮЖИЛТИЙН ХЭСЭГТ ХИЙСЭН ПОЛИТОЛОГИЙН ШИНЖИЛГЭЭ, Б.ЭРДЭНЭДАЛАЙ

МУИС-ИЙН УЛС ТӨР СУДЛАЛЫН ТЭНХИМИЙН
АХЛАХ БАГШ, ДОКТОР PH.D, “НИЙГЭМ УЛС
ТӨРИЙН БОЛОВСРОЛ” ТББ-ЫН ГҮЙЦЭТГЭХ ЗАХИРАЛ

Монгол Улс 1990 онд Улс төрийн намуудын тухай хуулийг анх баталсан. Дараа нь 2005 онд тус хуулийг шинэчлэн найруулж Улс төрийн намын тухай хууль нэртэйгээр УИХ-аас баталснаар улс төрийн намын үйл ажиллагаа явуулах эрх зүйн орчинд нэлээд өөрчлөлтүүд гарч намын санхүүжилтийн ил тод байдал, тайлагналын зарчмыг олон улсын жишиг рүү ойртуулах боломж уг хуулиар бий болсон гэж үздэг. Гэхдээ улс төрийн санхүүжилтийг зохицуулж буй өнөөгийн эрх зүйн актууд ойлгомжгүй,цоорхой ихтэй, үйлчлэлийн механизмууд нь хоёрдмол утга их агуулсан, тодорхойгүй байдаг зэрэг нь намын төлөвшил, ардчилсан сонгуульд бэрхшээл учруулж буйг иргэд, сонгогчид төдийгүй улстөрчид өөрсдөө ч шүүмжлэх болсон. Мөнгө,улс төр хоёрыг хэт ойртуулж, “мөнгөнөөс хараат улс төр”-ийг бий болгох эрсдэл бий болсныг сүүлийн үед хийгдэж байгаа судалгааны дүнгүүдээс харж болно. Энэ нь өнөөдөр нийгмийн хөгжлийн аясаар энэхүү хуулийг шинэчлэх зайлшгүй хэрэгцээ шаардлага

урган гарч байгааг харуулж, улс төр - мөнгөний харилцааг маш нарийн зохицуулсан хууль,эрх зүйн зохицуулалт, тогтолцоог шаардаж эхэлсэн юм.

Дээрх хэрэгцээ, шаардлагын улмаас Улс төрийн намын тухай хуулийг шинэчлэн боловсруулах хэд хэдэн ажлын хэсэг байгуулагдан ажилласан. Сүүлд Ерөнхийлөгчийн Тамгын газраас тус хуулийг боловсруулах ажлыг хариуцан хуулийн төслийг боловсруулж эхэлсэн. 2015 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдөр Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл улс төрийн намууд,олон нийтийн байгууллагууд,судлаачид,иргэдэд ил тод болсон. Тус хуулийн төслийн 6 (Улс төрийн санхүүжилт) ба 7 (Улсын төсвөөс олгох хэсэгчилсэн санхүүжилт) дугаар бүлэгт улс төрийн намын санхүүжилттай холбоотой харилцааг зохицуулсан зүйл, заалтуудыг тусгажээ.

2016 оноос хойш Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөл УИХ-ын чуулганы хуралдаануудаар хэлэлцэх асуудлын тэргүүнд орж ирдэг боловч өнөөг

буюу 2019 оны 6 дугаар сарыг хүртэл чуулганы хуралдаанаар хэлэлцээгүй байна. Энэ нь улс төр болон мөнгөний харилцаанаас үүдэж буй өндөр түвшний авлига, намуудын сонгуулийн болон сонгуулийн бус үеийн санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангах, хариуцлагатай улс төрийн тогтолцоо бий болгох сонирхол эрх баригч намууд, улс төрчдөд байхгүйг харуулж байна.

Энэхүү өгүүлэлдээ 2015 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдөр Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл улс төрийн намууд, олон нийтийн байгууллагууд, судлаачид, иргэдэд ил тод болсон хуулийн төсөлд хийсэн шинжилгээг танилцууллаа:

Санхүүжилтийн төрөл

Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн “Улс төрийн санхүүжилт” гэсэн 6-р бүлэгт Улс төрийн санхүүжилтийг дараах байдлаар томъёолжээ.

33.1. Улс төрийн санхүүжилт нь дараах төрөлтэй байна:

33.1.1. намын санхүүжилт;

33.1.2. улс төрийн боловсролын сангийн санхүүжилт;

33.1.3. Улсын Их Хуралд суудал бүхий намын бүлгийн санхүүжилт;

“Намын санхүүжилт” нь гишүүний татвар, хандив, улсын төсвөөс олгох хэсэгчилсэн санхүүжилт, намын дүрэм, мөрийн хөтөлбөрт дэвшүүлсэн зорилго, зорилтыг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүүгийн болон материаллаг нөхцөлийг бүрдүүлэх зорилгоор намын эрхлэх аж ахуйн үйл ажиллагааны орлого, намын мөнгөн хөрөнгийг банкинд хадгалуулсны хүүгийн орлого зэргээс бүрдэхээр заасан нь одоо хэрэгжиж буй хуультай адил байна.

“Улс төрийн боловсролын сан” нь

улс төрийн намаас хараат бус төрийн бус байгууллагын хэлбэрээр чөлөөт ардчилсан тогтолцоо, үнэт зүйлс, тодорхой улс төрийн үзэл санааг хөгжүүлэн дэлгэрүүлэхийн төлөө иргэдийн нийгэм, улс төрийн болон ардчиллын боловсрол, улс төрийн бодлогын судалгаа, зөвлөгөө, мэдээллийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулна. Улс төрийн боловсролын санд улсын төсвөөс олгох санхүүжилт нь улс төрийн намд улсын төсвөөс олгох хэсэгчилсэн санхүүжилтээс тусдаа байх бөгөөд тухайлсан нэг улс төрийн боловсролын санд олгох санхүүжилтийн хэмжээг дэмжин хөгжүүлж буй улс төрийн үзэл санааг баримтлагч намын Улсын Их Хурлын сонгуульд үзүүлсэн амжилтыг харгалзан жил бүр Улсын Их Хурлаас тогтооно. Улс төрийн боловсролын сангийн санхүүжилт, үйл ажиллагаатай холбогдон үүсэх харилцааг тусгайлсан хуулиар зохицуулахаар заасан нь улс төрийн намыг судалгаан дээр суурилж иргэдийн эрх ашгийг тусгасан бодлого мөрийн хөтөлбөр хэрэгжүүлдэг “бодлогын нам” болгох үндэс тавигдсан байна.

“Улсын Их Хуралд суудал бүхий намын бүлгийн санхүүжилт”-тэй холбоотой харилцааг Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулиар зохицуулахаар заасан. Энд парламентад суудалтай улс төрийн намын бүлгийг хууль боловсруулах ажлыг судалгаатай, иргэдийн санаа бодол эрх ашгийг тусгаж, улс орны хөгжлийн төлөө хийхийг анхаарах хэрэгтэй.

Санхүүжилтийн нээлтэй, ил тод байдал

1. Хуулийн төслийн 9.1.3. “Үйл ажиллагаагаа ил тод явуулах, намын тайланг нийтэд мэдээлэх, мэдээлэл авах боломжоор хангах” гэсэн заалтад хэнд зориулж ил тод болгох гэдгийг нэмж оруулах шаардлагатай. /

намын гишүүд, дэмжигч гишүүд, иргэд сонгогчдод гэж оруулж болно/

Цаашид анхаарах: Улс төр дэх мөнгөний нээлттэй, ил тод байдлыг дэмжих нь ардчиллын болон улс орны хөгжлийн гол түлхүүр болдог учраас иргэдэд дараах мэдээллийг ил тод байлгах. Үүнд, улстөрчдөд юм уу, намд ямар хэмжээний мөнгө хэн өгсөн, түүнийг хэрхэн зарцуулсныг мэдэх боломжийг олгох ёстой. Энд улс төрийн намууд, нэр дэвшигчдэд өөрийн орлого, зарлагаа олон нийтэд дэлгэрэнгүй танилцуулах, хандивлагчид ба түүнийг хүлээн авсан зарцуулагчдын нэрсийн жагсаалт, ямар хэмжээний хандивыг хэн, ямар байгууллага өгсөн, бусад ямар орлого олсон, тэрхүү хөрөнгийг ямар бараа, үйлчилгээ худалдан авах болон бусад үйл ажиллагаанд зарцуулсан болохыг дэлгэрэнгүй мэдээлэх асуудлуудыг оруулах хэрэгтэй.

2. Хуулийн төслийн 40.1. “Сонгуулийн төв байгууллага намд санхүүжилт олгох шийдвэрийг дор дурдсан хугацаанд гаргаж, шийдвэрээ нийтэд мэдээлнэ” гэсэн заалт улс төрийн намын санхүүжилтийн дэлгэрэнгүй тайланг олон нийт, судлаачдад “нээлттэй” байх нөхцөлийг бүрэн хангаж чадаагүй байна.

Цаашид анхаарах: Санхүүжилтийн мэдээллийг ил тод болгох хугацааг тодорхой зааж өгөх. Намууд санхүүгийн тайлангаа вэб сайт дээр тавиад хэдхэн цаг, хэдхэн өдрийн дотор буцааж авдаг тохиолдол гардаг учраас иргэд, намын гишүүн дэмжигчид, судлаачдад байнга ашиглах боломжтой буюу устгахгүй тогтмол байхаар, вэб сайтын нүүр хуудас хэсэгт байрлуулна гэх мэтээр зааж өгөх. Мөн санхүүжилтийн талаарх ил тод мэдээлэл нь тодорхой үеүдэд олон нийтэд хүрэх ба үүнийг хуульд дараах

байдлаар тусгаж болно. Зарим оронд намууд сонгуулийн бус үед авсан хандиваа улирал тутам тайлагнадаг бол сонгуулийн үед долоо хоног бүр хандив болон зардлаа тайлагнах үүрэг хүлээдэг туршлага байна.

Санхүүжилтийн хувь, хэмжээ

Уг хуулийн төсөлд улс төрийн намуудад төрөөс санхүүжилт олгоод, эргээд санхүүжилтэд төрийн байгууллагаас хяналт тавих тогтолцоог бүрдүүлжээ. Улс төрийн нам сонгуульд саналаа өгсөн нийт сонгогчдын 1 хувийн саналыг авсан бол төрөөс санхүүжилт авах эрхтэй болно. Төрийн санхүүжилтийн олон төрлүүдийг уг хуулийн төсөлд тусгасан учраас тэдгээрийн хувь хэмжээ, бодит тооцоо дүнг гаргаж шинжилгээ хийх нэн шаардлагатай.

3. Хуулийн төслийн 10.5. “Энэ хуулийн 10.1.2-т заасныг зөрчиж сонгуульд нэр дэвших эрхийн төлөө хандив, барьцаа, дэнчин, мөнгөн тусламж авсан бол Сонгуулийн төв байгууллага тэдгээрийг улсын орлогод хурааж, дараа жил уг намд төрөөс олгох санхүүжилтийг хориос тавь хүртэл хувиар бууруулах шийдвэр гаргана” гэсэн заалт нь Монголын улс төрийн нам, нэр дэвшигчдийг компани, аж ахуйн нэгжийн “хандив”, сонгуульд нэр дэвших эрхээ олж авахын төлөө намдаа өгдөг “дэнчин”, “барьцаа”, “мөнгөн тусламж” зэргийг авахыг хориглосон, улс төрийн тэгш эрхийн зарчим, сонгох сонгогдох эрхийг хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлжээ.

4. Хуулийн төслийн 40.1.1. “энэ хуулийн 39.2.1-д заасан хувь хэмжээг Улсын Их Хурлын ээлжит сонгуулийн дүн гарсны дараах гурван сард багтаан” гэсэн заалт дээр “1 удаа” гэж нэмж оруулах шаардлагатай.

5. Хуулийн төслийн 40.1.2. “энэ хуулийн 39.2.2-т заасан хувь хэмжээг намын тухайн жилийн үйл ажиллагааны болон санхүүгийн тайланг үндэслэн жил бүрийн 4 дүгээр сарын 1-ний дотор” гэсэн заалт дээр жил бүр олгоход ямар хэмжээний зардал гарч болохыг бодит тооцоон дээр үндэслэн гаргах. Судлаачийн зүгээс дараах байдлаар тооцоолон гаргав.

Монгол Улсын хувьд улс төрийн намын гишүүн, нэр дэвшигчид гишүүний татварын хэмжээ, татвар төлөх хугацаа, татвар хураах зэрэг асуудлыг намуудын дотоод дүрмээр зохицуулж байна. 2005 оны Улс төрийн намын хуулийн 18 дугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт гишүүн намын дүрмээр тогтоосон хэмжээгээр татвар төлөхөөр заасан байна. Тухайлбал, МАН (Монгол Ардын нам)-ын гишүүн сар бүр цалин, түүнтэй адилтгах орлогын 1 хувийг, ИЗН (Иргэний Зориг нам)-ын гишүүн сар бүр 300 төгрөгийн, ЭОН (Эх Орон

нам)-ын гишүүн сар бүр 100 төгрөгийн, АН (Ардчилсан нам)-ын гишүүн сар бүр 100 төгрөгийн татварыг намдаа төлж байна. Үүнээс гадна намын сонгуульт гишүүн бүр намдаа өндөр хэмжээний хураамжийг төлдөг. МАН-ын Бага хурлын гишүүн улиралд 200000 төгрөг, АН-ын Үндэсний зөвлөлдөх хорооны гишүүн улиралд 250000 төгрөг, ИЗН-ын Улс төрийн зөвлөлийн гишүүн улиралд 668000 төгрөгийн татварыг тус тус төлдөг байна. Судалгааны ажлын хүрээнд улс төрийн намуудаас санхүүжилтийн эх үүсвэрүүд, гишүүдийн татвар нийт орлогын хэдэн хувийг эзэлдэг, татвараас цугларсан орлогын зарцуулалт, хэдэн хувийг иргэдийн улс төрийн боловсролд зарцуулдаг, тайланг өөрийн намын гишүүдэд тайлагнадаг эсэх, мэдээллийг ил тод байлгадаг эсэх зэргийг тодруулахаар уулзсан боловч мэдээлэл авч чадаагүй, намууд мэдээлэл өгөхөөс татгалзсан тул намуудын санхүүжилтийн журмуудад заасныг үндэслэн дараах тооцоог хийлээ.

Хүснэгт 1. Улс төрийн намын гишүүдийн намдаа төлдөг татварын хэмжээ

№	Улс төрийн намын нэр	Нийт гишүүдийн тоо	Гишүүний татвар өгөх гишүүдийн тоо, татварын хэмжээ	Сонгуульт гишүүний татвар өгөх гишүүдийн тоо, татварын хэмжээ	Нийт дүн
1	МАН	161.300	160.990	310	15.828.838.400 төг
		1 сард өгөх татвар	160.990*1.9202 төг= 309.100.800 төг		
		1 улиралд өгөх татвар		310*200.000 төг= 62.000.000 төг	
		1 жилд өгөх татвар	309.100.800 төг*12= 3.709.209.600 төг	62.000.000 төг*4= 248.000.000 төг	
		4 жилд өгөх татвар	3.709.209.600 төг*4= 14.836.838.400 төг	248.000.000 төг*4= 992.000.000 төг	

2	Ардчилсан нам	150.000	149.772	228	1.630.905.600 төг
		1 сард өгөх татвар	149.772*100 төг= 14.977.200 төг		
		1 улиралд өгөх татвар		228*250.000 төг= 57.000.000 төг	
		1 жилд өгөх татвар	14.977.200 төг*12= 179.726.400 төг	57.000.000 төг*4= 228.000.000 төг	
		4 жилд өгөх татвар	718.905.600 төг	228.000.000 төг*4= 912.000.000 төг	
3	ИЗНН	35.000	34.962	38	573.961.600 төг
		1 сард өгөх татвар	34.962*300 төг= 10.488.600 төг		
		1 улиралд өгөх татвар		38*668.000 төг= 25.384.000 төг	
		1 жилд өгөх татвар	10.488.600 төг*4= 41.954.400 төг	25.384.000 төг*4= 101.536.000 төг	
		4 жилд өгөх татвар	41.954.400 төг*4= 167.817.600 төг	101.536.000 төг*4= 406.144.000 төг	

Хүснэгт 2. Гишүүний татвараас олсон санхүүжилтийн 1 төгрөг тутамд 0.30 төгрөг олгох урамшууллын дүн¹

№	Улс төрийн намын нэр	4 жилд гишүүдийн татвараас цуглах магадлалтай нийт дүн	Төрөөс олгох урамшуулал
1	МАН	15.828.838.400 төг	4.748.651.520 төг
2	Ардчилсан нам	1.630.905.600 төг	489.271.680 төг
3	ИЗНН	573.961.600 төг	172.188.480 төг

2008 онд Ардчилсан намд суудлын мөнгө 222 сая 500 мянган төгрөг, хүчинтэй санал тутамд өгдөг санхүүжилт 728 сая 455 мянган төгрөг, нийт 950 сая 955 мянган төгрөг болно.

Төрийн санхүүжилтийн 20% нь 190 сая 191 мянган төгрөг, 50% нь 475 сая 477,5 мянган төгрөг болно.

Хуулийн төслийн 39.2.2. “тухайн намын энэ хуулийн 34.1.1, 34.1.2, 34.1.4, 34.1.5-т заасан санхүүжилтийн эх үүсвэрээс олсон орлогын нэг төгрөг тутамд 0.30 төгрөг олгох” гэж заасныг 34.1.1 дэх заалт буюу “гишүүний татвар”-ийн урамшуулалд төрөөс хэдэн төгрөг олгохыг Хүснэгт 2–д тооцоолон гаргасан

бөгөөд энэ мөнгө бага мөнгө биш болох нь харагдлаа.

Хуулийн төслийн 35.1 “Намын гишүүн улс төрийн үзэл бодол, үнэт зүйлээ бодитой хэрэгжүүлэх үүднээс татвар төлөх үүрэгтэй” гэж заасан нь улс төрийн намын бодлого, үйл ажиллагааг дэмждэг, санал бодлоо илэрхийлдэг намын гишүүдийг төлөвшүүлэх, сонгуулийн үеэр нийтэд зарладаг “хөөсөн” тоог бодит болгох зэрэг ач холбогдолтой заалт болжээ.

Мөн 35.3 “Гишүүний сарын татварын хэмжээ нь нэг сарын хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээний 10 хувиас хэтрэхгүй байна” гэж намын гишүүний

¹ Улс төрийн намын тухай хуулийн төслийн 39.2.2 “тухайн намын энэ хуулийн 34.1.1, 34.1.2, 34.1.4, 34.1.5-т заасан санхүүжилтийн эх үүсвэрээс олсон орлогын нэг төгрөг тутамд 0.30 төгрөг олгох” гэсэн заалтыг үндэслэв.

төлөх татварын дээд хэмжээг тогтоож өгсөн нь сайшаалтай.

Хүснэгт 3. Улс төрийн намын нэг гишүүн намдаа өгөх татварын дээд хэмжээ

Намын гишүүн намдаа татвар өгөх хугацаа	Хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ-192000 ² төг
1 сард	19200 төг
1 жилд	19200 төг*12=230400 төг
4 жилд	230400 төг*4=921600 төг

Уг хуулийн төслийн 19 дүгээр зүйлд шинээр үүсгэн байгуулагдаж буй нам 3001-ээс доошгүй гишүүн, дэмжигч гишүүнтэй байхыг зааж өгсөн нь Хүснэгт 2-т гаргасан намын нэг гишүүний татварын дээд хэмжээг дор хаяж 3000 гишүүний тоогоор үржүүлнэ. (921600 төг*3000=2764800000 төг) Гэхдээ энд гарсан мөнгөний дүнг нэг намын гишүүдийн татвараас авах дүн гэж ойлгож болохгүй. Учир нь хуулийн төслийн 35.8 “Нам өөрийн дүрэм болон санхүүгийн журамд орлого багатай намын гишүүнд татварын хөнгөлөлт үзүүлэхээр зохицуулж болно” гэж заасан тул намын гишүүн өөрийн орлогоос намдаа төлөх татварын хэмжээг багаар тогтоох боломжтой гэж үзэж байна.

Цаашид анхаарах: Хуулийн төсөлд улс төрийн намын гишүүн татвар төлөх үүрэгтэй гэж заасан нь улс төрийн намын гишүүд намын үйл ажиллагаанд идэвхтэй оролцох, төлсөн татварын зарцуулалтад хяналт тавих боломжийг нэмэгдүүлж, удирдах зөвлөл бие даан шийдвэр гаргадаг тогтолцоог багасгах ач холбогдолтой заалт болжээ. Улс төрийн намын явуулж буй бодлого, үйл

ажиллагаа намын гишүүдэд, иргэдийн амьдралд сайнаар нөлөөлж байвал гишүүдийн намдаа төлөх татварын дээд хэмжээгээр тооцвол их хэмжээний санхүүжилт төвлөрөх магадлалтай гэсэн дүгнэлт хийж байна.

Улс төрийн намын гишүүд өөрийн төлж буй татварын зориулалтыг заавал зааж өгөх (иргэдийн улс төрийн боловсролд, сонгогчдын сонгуулийн боловсролд, иргэдээс авах судалгаанд, намын бодлого мөрийн хөтөлбөрийг боловсруулахад гэх мэт), эргээд зарцуулалтын тайланг үздэг, хяналт шалгалт хийдэг болох шаардлагатай.

6. Хуулийн төслийн 36.5 “Нэг жилд нэг иргэнээс авах хандивын дээд хэмжээ нь нэг сарын хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг арван хоёр дахин нэмэгдүүлсэн үнийн дүнгээс илүү байхыг хориглоно”, 36.6 “Нэг жилд нэг хуулийн этгээдээс авах хандивын дээд хэмжээ нь нэг сарын хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг тавь дахин нэмэгдүүлсэн үнийн дүнгээс илүү байхыг хориглоно” гэж зааснаар улс төрийн намд нэг иргэн, нэг хуулийн этгээдээс өгөх хандивыг тооцвол дараах дүн гарч байна.

Хүснэгт 4. Улс төрийн намд нэг иргэн, нэг хуулийн этгээдээс өгөх хандивын дээд хэмжээ

Хандив өгөх хугацаа	Нэг иргэнээс авах хандивын дээд хэмжээ	Нэг хуулийн этгээдээс авах хандивын дээд хэмжээ
1 жилд	192000 төг*12=2304000 төг	192000 төг*50=9600000 төг
4 жилд	2304000 төг*4=9216000 төг	9600000 төг*4=38400000 төг

Цаашид анхаарах:

- Уг хуулийн төсөлд нэг иргэн, нэг хуулийн этгээдээс улс төрийн намд өгөх хандивын дээд хэмжээг зааж өгсөн. Гэхдээ нэг улс төрийн намд иргэн, хуулийн этгээдийн хандиваас цугларах хандивын дээд хэмжээг зааж өгөөгүй байна. Улс төрийн намын авч болох хандивын дээд хязгаарыг тогтоохгүй бол томоохон хандивлагчид намд өгч буй хандиваа олон хэсэгт хувааж өгөх, хандивлагчдаас хараат болох, өндөр түвшний авлигын асуудал үүсдэг, том намуудад ашигтай зэрэг олон сөрөг асуудлууд үүсдэгийг анхаарах.
- Хуулийн төслийн 39.2.2. “тухайн намын энэ хуулийн 34.1.1,34.1.2,34.1.4,34.1.5-т заасан санхүүжилтийн эх үүсвэрээс олсон орлогын нэг төгрөг тутамд 0.30 төгрөг олгох” гэж заасан. 34.1.2 дахь заалт буюу “хандив”-ын дээд хэмжээг зааж өгөхгүй бол улс төрийн намууд их хэмжээний хандив аваад Улс төрийн намын тухай хуулийн 39.2.2 дахь заалтын дагуу хандивын урамшуулалд төрөөс их хэмжээний санхүүжилт авах магадлалтай болох нь харагдлаа.
- Нэг иргэн, нэг хуулийн этгээд улс төрийн намд 4 жил дараалан хандивын дээд хэмжээгээр хандив өгсөн тохиолдолд сонгуулийн кампанит ажлын үеийн хандивыг өгөх эсэх, өгсөн тохиолдолд ямар хэмжээний хандив өгөх зэргийг анхаарч, тооцоо судалгааны үндсэн дээр гаргаж ирэх.
- 7. Хуулийн төслийн 36.9 “Нэг сарын хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг

гурав дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээнээс давсан үнийн дүнтэй мөнгөн бус хандивыг намын тухайн улирлын санхүүгийн тайланд хандивлагчийн мэдээллийн хамт тусгана” гэж мөнгөн бус хандивын асуудлыг авч үзжээ.

Цаашид анхаарах:

192000*3=576000 төгрөгийн мөнгөн бус хандивыг улс төрийн намын санхүүгийн тайланд тусгана гэсэн үг. Олон тооны мөнгөн бус хандив өгөх магадлалтай тул санхүүгийн тайланд тусгах мөнгөн бус хандивын хэмжээг бууруулах.

Санхүүжилтэд тавих хяналтын асуудал

- 8. Хуулийн төслийн 10.5 “Энэ хуулийн 10.1.2-т заасныг зөрчиж сонгуульд нэр дэвших эрхийн төлөө хандив, барьцаа, дэнчин, мөнгөн тусламж авсан бол Сонгуулийн төв байгууллага тэдгээрийг улсын орлогод хурааж, дараа жил уг намд төрөөс олгох санхүүжилтийг хориос тавь хүртэл хувиар бууруулах шийдвэр гаргана” гэсэн.

Хүснэгт 5. Ардчилсан намд олгосон төрийн санхүүжилтийн хэмжээ³, 20%-50%-ийн үнийн дүн

1	УИХ-ын гишүүний суудлын мөнгө	222500000 төг
2	Хүчинтэй саналд өгсөн санхүүжилт	728455000 төг
3	Нийт	950955000 төг
4	Төрийн санхүүжилтийн 20%	190191000 төг
5	Төрийн санхүүжилтийн 50%	475477500 төг

3 2008 оны УИХ-ын сонгуулийн дүнг үндэслэв.

Дээрх хүснэгтээс 2008 онд Ардчилсан намд суудлын мөнгө 222 сая 500 мянган төгрөг, хүчинтэй санал тутамд өгдөг санхүүжилт 728 сая 455 мянган төгрөг, нийт 950 сая 955 мянган төгрөгийн санхүүжилт олгосон болно (Хүснэгт 5-ийн дүнг үндэслэв). Төрийн санхүүжилтийн 20% нь 190 сая 191 мянган төгрөг, 50% нь 475 сая 477,5 мянган төгрөг болно. Улс төрийн нам их хэмжээний хандив, дэнчин аваад давуу байдал бий болгосон тохиолдолд 190-475 сая төгрөгийг төрөөс авах нийт санхүүжилтээс хасуулах нь бага мөнгө болж байна.

Мөн хуулийн төслийн 39.2.1 “Улсын Их Хурлын сонгуулиар тухайн намын жагсаалтад эсвэл намын жагсаалт гаргаагүй, зөвхөн тойрогт нэр дэвшүүлсэн намын нэр дэвшигчдэд санал өгсөн сонгогчдын 90000 хүртэлх хүчинтэй нэг санал тутамд 2000 төгрөг, 90001-ээс дээших хүчинтэй нэг санал тутамд 1500 төгрөг олгох”, 39.2.2 “тухайн намын энэ хуулийн 34.1.1, 34.1.2, 34.1.4, 34.1.5-д заасан санхүүжилтийн эх үүсвэрээс олсон орлогын нэг төгрөг тутамд 0.30 төгрөг олгох” зэргээр улс төрийн намууд төрөөс санхүүжилт их авах тул “их мөнгөний тал хувийг хасуулсан ч их мөнгө үлдэнэ” гэсэн үг болох учраас дараах зүйлүүдийг анхаарах шаардлагатай.

Цаашид анхаарах:

- Хандив, дэнчин зэрэг нь улс төрийн тэгш эрхийн зарчим, сонгох, сонгогдох эрх зэрэг ардчиллын зарчмуудыг ноцтой алдагдуулдаг тул улс төрийн намууд ийм төрлийн хандив тусламжийг огт авах ёсгүй. Хэрэв хандив, дэнчин аваад парламентад суудалтай болох зэргээр давуу байдал олж авсан бол намд хариуцлага тооцох, санхүүжилтийг улсын орлого болгох, торгох зэрэг нь үр ашиг багатай, ингэсэн тохиолдолд төрийн санхүүжилтийн хувийг бууруулж

олгох нь учир дутагдалтай байдаг. Иймээс намын үүрэг хариуцлага, иргэд сонгогчдын эрх ашиг чухал тул **“төрийн санхүүжилтийг зогсоох хүртэл арга хэмжээ авах”** гэж хуулийн төсөлд нэмж оруулах.

- Нэг намд олгож буй төрийн санхүүжилтийн нийт хэмжээг гаргаж ирээд 20-50 гэсэн хувьд дүйцэх үнийн дүнг тооцоолж гаргаад улс төрийн том нам, жижиг намуудтай харьцуулах.
- 9. Хуулийн төслийн 40.4 “Намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд сонгуулийн төв байгууллага болон тухайн намын хяналтын байгууллага хяналт тавина” гэж улсын төсвөөс олгох хэсэгчилсэн санхүүжилтэд тавих хяналтын асуудлыг авч үзжээ. Иргэд, олон нийтийн байгууллагын хяналт тавих асуудлыг тодорхойлоогүй байна.
- 10. Хуулийн төслийн 38.6 “Улсын төсвөөс олгох хэсэгчилсэн санхүүжилт авах эрх бүхий нийт намуудад тухайн төсвийн жилд олгох санхүүжилтийн дээд хэмжээ нь тухайн жилийн улсын төсвийн 0.03 хувиас илүүгүй байна. /үнэмлэхүй дээд хязгаар/” гэж заасныг тооцоолон гаргах шаардлагатай.

Хүснэгт 6. Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн орлогоос улс төрийн намуудад төрөөс олгох санхүүжилтийн дээд хэмжээ

№	Жил	Төсвийн нэгдсэн орлого (сая төгрөгөөр)	Намуудад төрөөс олгох санхүүжилтийн хувь (0,03%), хэмжээ	Тодорхой хугацаанд намуудад төрөөс олгох нийт санхүүжилтийн хэмжээ
1	1992	11916.4	3574920 төгрөг	
2	1996	159954.6	47986380 төгрөг	
3	2000	351083.7	105325110 төгрөг	
4	2004	713113.6	21393400 төгрөг	
5	2008	2170370.0	651111000 төгрөг	
6	2012	4957777.2	1487331600 төгрөг	2012-2014 онд намуудад төрөөс олгох санхүүжилтийн хэмжээ 5126936760 төгрөг
7	2013	5986925.2	1796077560 төгрөг	
8	2014	6145092.0	1843527600 төгрөг	

1992 оноос хойш Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн орлого тогтмол өссөн үзүүлэлттэй гарч байна. Улс төрийн намын тухай хуулийн төслийн 38.6-д заасан “Улсын төсвөөс олгох хэсэгчилсэн санхүүжилт авах эрх бүхий нийт намуудад тухайн төсвийн жилд олгох санхүүжилтийн дээд хэмжээ нь тухайн жилийн улсын төсвийн 0.03 хувиас илүүгүй байна. / үнэмлэхүй дээд хязгаар/” гэсэн нь улсын төсвөөс намуудад олгох санхүүжилт хангалттай буюу их хэмжээний санхүүжилт олгох тооцоо гарч байна. Жишээ нь 2012-2016 оны Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн орлогоос УИХ-д сонгогдсон, 1%-ийн босго давсан улс төрийн намуудад төрийн санхүүжилтийг олгоё гэж үзвэл 3 жилийн хугацаанд нийт 5126936760 төгрөгийн санхүүжилт хийх боломжтой, энэ тоо жил болгон өсөх хандлагатай.

Ном зүй

1. Ардчилсан намын дүрэм, журмын эмхэтгэл. УБ., 2009
2. Улс төрийн намын тухай хууль. УБ., 2005
3. УИХ-ын сонгуулийн тухай хууль. УБ., 2011
4. Шилэн дансны тухай хууль. УБ., 2014
5. Төртогтох. Ж, Эрдэнэдалай. Б. Монголын улс төрийн намуудын санхүүжилтийн өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудал: улс төр-эрх зүйн шинжилгээ. МУИС. Политологи-5. ЭШБ №325 (51). УБ., 2009
6. Эрдэнэдалай. Б. Улс төрийн намын санхүүжилт: Олон улсын туршлага ба Монгол дахь тулгамдсан асуудал. Докторын диссертаци. УБ., 2015



МӨНГӨН ТЭМДЭГТИЙН ХЭРЭГЛЭЭНИЙ НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ, АВЛИГЫН ЭСРЭГ ЗАРИМ ЗОХИЦУУЛАЛТ, Б.БАЯРСАЙХАН

АТГ-ЫН СУДАЛГАА ШИНЖИЛГЭЭНИЙ АЛБАНЫ
АЖИЛТАН

Хураангуй

Авлигын эсрэг тэмцлийг бүхий л чиглэлээр явуулж байгаа өнөө үед уг тэмцэлд мөнгөн тэмдэгт буюу бэлэн мөнгөний оролцоо ямар байхыг тогтоох зорилгоор Монгол Улс дахь бэлэн ба бэлэн бус төлбөрийн хэрэгслийн нөхцөл байдал, төсвийн байгууллагын үйл ажиллагаан дахь бэлэн ба бэлэн бус мөнгөн гүйлгээний зохицуулалтын орчин, мөнгөн тэмдэгтийн хэрэглээг хязгаарлах боломж, улс орнуудын туршлагын талаарх судалгааны материал, нийтлэл болон бусад тайланд түшиглэн энэхүү дүн шинжилгээг хийв. Бэлэн мөнгө “ул мөргүй” байдагтай холбоотой улс орнууд авлига болон мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй үр дүнтэй тэмцэх зорилгоор бэлэн бус төлбөрийн хэрэгслийг дэмжих хандлагатай түгээмэл болж байна. Мөн зарим улс оронд том мөнгөн дэвсгэртэй гүйлгээнээс гаргах туршлага байгаа ч үр дүнд хүрсэн жишээ харьцангуй цөөн байна. Монгол Улсын хувьд төсвийн байгууллагад бэлэн мөнгөөр орлого хүлээж авах явдлыг хязгаарлах, бэлэн бусаар орлого хүлээн авахыг дэмжих нь авлигын зарим хэлбэртэй тэмцэхэд үр дүнтэй байж болохыг энэхүү бүтээлд тусган харуулав.

Түлхүүр үг: Авлига, мөнгөн тэмдэгт, бэлэн ба бэлэн бус мөнгөний хэрэглээ, цахим мөнгө, төсвийн байгууллага.

Бэлэн ба бэлэн бус төлбөрийн хэрэгсэл

Бэлэн мөнгөний хэрэглээ

Монгол Улсын мөнгөн тэмдэгтийн албан ёсны нэгж төгрөг нь 1925 оноос хойш ашиглагдаж байна¹. Төв банкны тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Монгол Улсын мөнгөн тэмдэгт нь цаасан дэвсгэрт болон зоосон хэлбэртэй байна. Монгол Улсын мөнгөн тэмдэгтийн хэв загварыг Улсын Их Хурал батална” гэж заасны дагуу Монгол Улсад 11 төрлийн цаасан дэвсгэрт² гүйлгээнд ашиглагдаж байна.

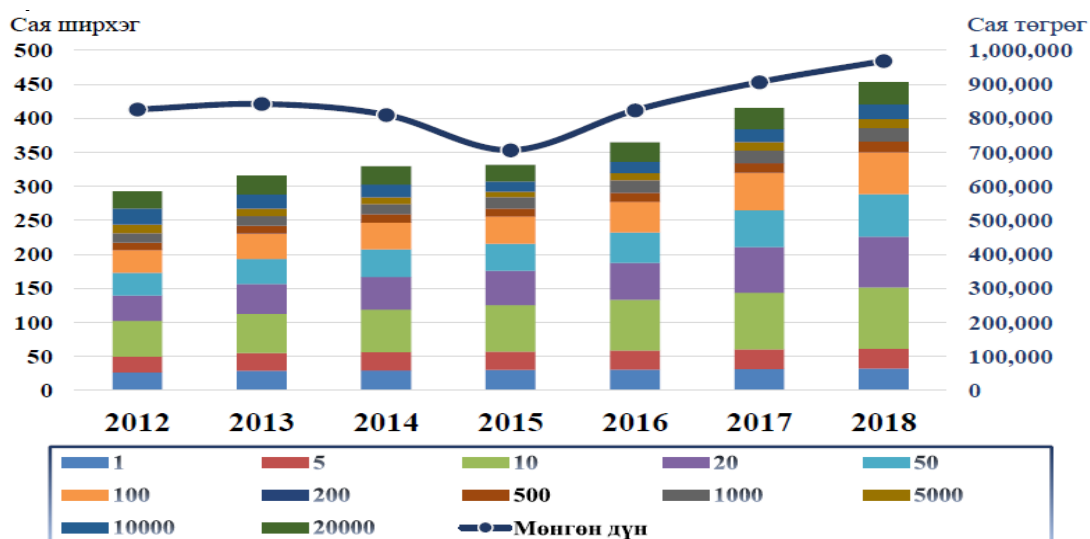
1 Монголбанк, 2013. Монгол Улсын төлбөрийн систем, <https://www.mongolbank.mn/documents/paymentsystems/paymentsystemmn.pdf>

2 20 000 төгрөг, 10 000 төгрөг, 5 000 төгрөг, 1 000 төгрөг, 500 төгрөг, 100 төгрөг, 50 төгрөг, 20 төгрөг, 10 төгрөг, 5 төгрөг, 1 төгрөг

Зураг 1. Гүйлгээнд ашиглаж буй цаасан дэвсгэртийг анх хэвлүүлсэн он, дарааллаар



Зураг 2. Мөнгөн дэвсгэртүүдийн бүтцийн тоо ширхэг, мөнгөн дүнгийн өөрчлөлт



Эх сурвалж: Монголбанк 2019. Монголбанк жилийн тайлан 2018

Монголбанкны жилийн тайланд дурдсанаар гүйлгээнд байгаа бэлэн мөнгө 2018 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдрийн байдлаар 453.02 сая ширхэг буюу 968.6 тэрбум төгрөгт хүрсэн байна.

Гүйлгээнд байгаа бэлэн мөнгөний тоо ширхэгээс харахад хамгийн олон буюу 10 төгрөгийн дэвсгэрт 90 сая ширхэг, 20 төгрөгийн дэвсгэрт 74 сая ширхэг байна. Харин 20000 төгрөгийн дэвсгэрт 32 сая ширхэг, 10000 төгрөгийн дэвсгэрт 21 сая ширхэг байна.

Нийт гүйлгээний хэдэн хувийг цаасан мөнгөн тэмдэгтээр гүйцэтгэж байгааг

тодорхойлох боломж хязгаарлагдмал байна. Бэлэн мөнгөөр хийгдсэн гүйлгээ бүрийг бүртгэх боломжгүй тул улс орны хэмжээн дэх бэлэн мөнгөөр хийгдсэн гүйлгээний нийт тоо, хэмжээг нарийн тодорхойлох боломж хязгаарлагдмал юм. Үүнтэй холбоотойгоор бэлэн мөнгөөр хийгдсэн гүйлгээний хувь хэмжээг тодорхойлох зорилгоор зарим улс оронд асуулгын аргаар судалгаа зохион байгуулдаг туршлага байна.³ Харин

³ G4S Cash Solutions, 2018, The 2018 World Cash Report, хуудас 9, <https://cashessentials.org/app/uploads/2018/07/2018-world-cash-report.pdf>

манай улсад энэ талаар хийсэн тодорхой судалгаа одоогоор алга.

“G4S Cash Solutions” байгууллагаас гаргасан “Дэлхийн бэлэн мөнгөний 2018 оны тайлан”-д бэлэн мөнгө дэлхий дахинд хамгийн түгээмэл хэрэглэгдэж буй төлбөрийн хэрэгсэл болохыг онцолсон бөгөөд судалгаанд хамруулсан 24 улсын 18-д бүх гүйлгээний талаас илүү хувийг бэлэн мөнгөөр гүйцэтгэж байна.⁴ Уг судалгаагаар БНСУ-ын нийт гүйлгээний 14%, Швед Улсын нийт гүйлгээний 20%, АНУ-ын нийт гүйлгээний 32%-ийг бэлэн мөнгөөр гүйцэтгэж байгаа тооцоо гарсан бол Грек, Малта, Испани зэрэг улсын хувьд нийт гүйлгээний 90 орчим хувийг бэлэн мөнгөөр гүйцэтгэж байна. Дээрх судалгааны дүнгээс харахад хөгжиж буй улс орнуудын хувьд гүйлгээний багагүй хувьд бэлэн мөнгийг ашиглаж байна гэж үзэж болохоор байна.

Бэлэн бус төлбөрийн хэрэгслийн хэрэглээ

Технологийн дэвшилтэй холбоотойгоор бэлэн бус төлбөрийн хэрэгслийн хэрэглээ харьцангуй өсөн нэмэгдэж байна. Тухайлбал, “Worldpay” байгууллагаас хийсэн “Дэлхийн төлбөрийн тайлан”-д дурдсанаар 2022 он гэхэд Ази, Номхон далайн бүс нутаг хийгдэж буй э-гүйлгээнд цахим түрийвч (eWallet), кредит карт, банкны шилжүүлэг, дебит картын хэрэглээ давамгайл болохыг онцолсон байдаг.⁵

“Монголбанкнаас төлбөрийн системийн талаар баримтлах бодлого”-ын 2.3.1-т “бэлэн бус төлбөр тооцооны хэрэглээг дэмжих...” бодлогыг баримтална гэж заасан байдаг⁶.

Монгол Улсын хувьд ч мөн төлбөрийн картын хэрэглээний үзүүлэлт жил тутамд өсөж байгаа нь бэлэн бус төлбөрийн хэрэгслийг өдөр тутмын төлбөр тооцоонд ашиглах иргэдийн сонирхол өндөр байгааг харуулж байна⁷. Манай улсад ашиглаж буй төлбөрийн картын тоо 2016 онд 4.0 сая ширхэг, 2017 онд 3.8 сая, 2018 онд 4.3 сая ширхэг болж нэмэгдсэн, идэвхтэй ашиглагдаж буй картын тоо 1.6 сая байгаа зэргээс харахад бэлэн бус төлбөр тооцооны хэрэглээ улам бүр нэмэгдэж байна.

Хүснэгт 1. Төлбөрийн картын хэрэглээ, өссөн дүнгээр

	2016 он	2017 он	2018 он
Картын тоо, сая ширхэг	4.0	3.8	4.3
Идэвхтэй ашиглагдаж буй картын тоо, сая ширхэг	1.5	1.7	1.6

Эх сурвалж: Монголбанк, 2018. Төлбөрийн системийн тайлан, https://www.mongolbank.mn/documents/paymentsystems/201804_report_paymentsystems.pdf

Монголын арилжааны банкууд 6 төрлийн төлбөрийн карт (₮ карт, Виза, Мастеркарт, Юнионпэй, Американ экспресс, Жей Си Би)-ыг өөрийн оноосон нэрээр гаргаж байна. 2018 оны байдлаар нийт картын 72.9 хувийг үндэсний брэнд ₮ карт дангаар эзэлж, зах зээлд түлхүү ашиглагдаж байна.⁸

4 Мөн тэнд, хуудас 15

5 Worldpay, 2018. Global Payments Report 2018, <https://www.worldpay.com/us/insight/articles/2018-11/global-payments-report-2018>

6 Монголбанк 2012. Монголбанкнаас төлбөрийн системийн талаар

баримтлах бодлого https://www.mongolbank.mn/documents/regulation/paymentsystem/20130102_payment_policy.pdf

7 Монголбанк, 2019. Монгол банкны жилийн тайлан 2018

8 Мөн тэнд

Хүснэгт 2. Карт эзэмшигчдийн тоо, нэр төрлөөр, оноор

Картын төрөл	2016 он	2017 он	2018 он
Visa	855,790	621,150	680,120
Master	31,423	14,611	28,379
UPI	348,322	394,801	457,971
₮ карт	2,706,500	2,801,403	3,115,568
Amex card	11,901	12,429	7,307
JCB	54	236	1,808
Нийт	3,953,989	3,844,630	4,291,153

Эх сурвалж: Монголбанк, 2018. Төлбөрийн системийн тайлан, https://www.mongolbank.mn/documents/paymentsystems/201804_report_paymentsystems.pdf

Хүснэгт 3. Картын гүйлгээ (ПОС, МПОС, ПОБ терминал, АТМ төхөөрөмжөөр)

Гүйлгээ	2016 он	2017 он	2018 он
Дүн, тэрбум төгрөг	12,684.6	22,535.4	30,591.09
Тоо, сая ширхэг	151.1	212.5	305.6

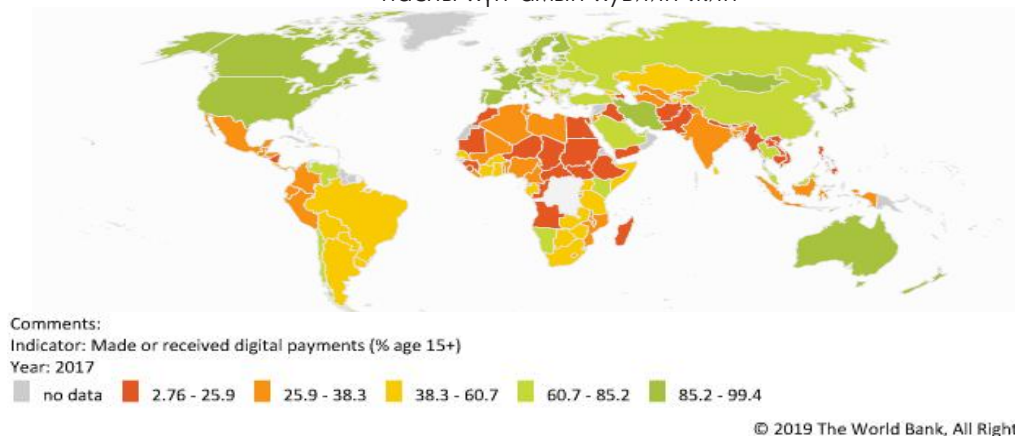
Эх сурвалж: Монголбанк, 2018. Монголбанкны жилийн тайлан, <https://www.mongolbank.mn/documents/annualreport/2018.pdf>

Картын тоо нэмэгдэж байгаагийн зэрэгцээ картаар хийсэн гүйлгээний тоо, хэмжээ мөн нэмэгдэж байна. Монголбанкны 2018 оны жилийн тайланд дурдсанаар нийтдээ 30.6 их наяд төгрөгийн дүнтэй тэнцэхүйц 305.6 сая ширхэг гүйлгээг (ПОС, МПОС, ПОБ терминал АТМ төхөөрөмжөөр) хийсэн байна.

Монгол Улсад бэлэн бусаар төлбөр, тооцоо хийх явдал харьцангуй нэмэгдэж байгааг олон улсын байгууллагуудаас хийсэн судалгаа харуулдаг. Тухайлбал, Дэлхийн банкны судалгаагаар дижитал хэлбэрээр төлбөр хийсэн, эсхүл хүлээн авсан 15 ба түүнээс дээш насны хүн амын хувийн жин Монгол Улсад 85 орчим хувь байгаа нь бусад улс орнуудаас харьцангуй өндөр үзүүлэлт болж байна.⁹

⁹ Дэлхийн банк, G20 Financial Inclusion Indicators, 2019. <http://datatopics.worldbank.org/g20fidata/country/mongolia>

Зураг 3. Дижитал хэлбэрээр төлбөр хийсэн, эсхүл хүлээн авсан 15 ба түүнээс дээш насны хүн амын хувийн жин



Эх сурвалж: Дэлхийн банк, 2019. *G20 Financial Inclusion Indicators*, <http://datatopics.worldbank.org/g20fidata/country/mongolia>

Төсвийн байгууллагын үйл ажиллагаан дахь бэлэн ба бэлэн бус мөнгөн гүйлгээ

Төсвийн тухай хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1.5-д заасны дагуу Төрийн сан нь “төсвийн гүйлгээг цахим системээр хэрэгжүүлж хяналт тавих”-аар заасан нь цахим системийг төсвийн гүйлгээнд түгээмэл байдлаар ашиглахыг дэмжсэн алхам болсон гэж үзэж болох юм. Улмаар дээрх хуультай уялдуулан Сангийн сайдын тушаал гарсан бөгөөд дараах зохицуулалтаар нарийвчлан журамласан байна.

Зарлагын гүйлгээний хувьд: Сангийн сайдын 2012 оны 276 дугаар тушаалын хавсралтаар баталсан “Төсвийн байгууллагын мөнгөн кассын ажиллагааны журам”-ын 2.2-т “Төсвийн байгууллага нь арилжааны банкны төлбөрийн картын дансанд байгууллагын үйл ажиллагаанд шаардлагатай бэлэн мөнгийг төрийн сангаас баталсан хязгаарын дотор шилжүүлэн авч болох бөгөөд гадаад, дотоод албан томилолт, гадаад зочны зардал, тэтгэмж, урамшуулал,

шагналыг батлагдсан төсвийн хүрээнд шилжүүлэн авч болно”, мөн журмын 2.3-т “журмын 2.2-д зааснаас бусад зардлаас зайлшгүй бэлнээр гүйлгээ хийлгэх шаардлагатай тохиолдолд албан хүсэлт, шаардлагатай хөрөнгийн баталсан төсөв, бэлнээр авах үндэслэлийг тодорхой тусгаж ирүүлнэ. Төрийн сан албан хүсэлтийг хянаж үзэн, шаардлагатай гэж үзвэл бэлнээр олгож болно.” гэж тус тус заасан нь төрийн төсвийн байгууллагын зарлагын зарим төрөлд бэлэн мөнгө хэрэглэхийг хориглосон зохицуулалт болсон байна.

Орлогын гүйлгээний хувьд: Дээрх журмын 2.6-д “2.6 Төсвийн байгууллага үндсэн болон туслах үйл ажиллагаа (бусад орлого)-наас орох орлогыг мөнгөн касстаа бэлнээр хүлээн авч энэхүү орлогыг / түүнийг шууд захиран зарцуулах эрхгүй / ажлын дараагийн өдөрт багтаан кассын нярав Төрийн сан дахь бүртгэлийн дансанд тушаана.” гэж заасан нь төсвийн байгууллагын аливаа орлогыг бэлэн бус хэлбэрээр байршуулах, банкнаас гадуурх мөнгийг хязгаарлах суурь нөхцөл бүрдсэн гэж үзэж болохоор байгаа

боловч цашид аливаа орлогыг мөнгөн кассата бэлнээр хүлээн авахыг хориглох зохицуулалтыг бий болгож болох юм. Ийнхүү зохицуулахдаа алслагдсан сум, багийн түвшинд ялгамжтай байхаар зохицуулж болох юм.

Авлигатай тэмцэхэд бэлэн мөнгөний хэрэглээг хязгаарлах нь

Авлига, мөнгө угаах, зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг тэмцэхэд бэлэн мөнгөний хэрэглээг хязгаарлах шаардлагатай гэдгийг *“Монгол Улсын мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх үндэсний эрсдэлийн үнэлгээ”*-ний тайланд онцолсон байдаг. Тухайлбал, бэлэн мөнгөний хэрэглээ давамгайлсан бизнесийн орчинтой улс оронд халхавч аж ахуйн нэгж байгуулан бэлэн мөнгө хэлбэртэй гэмт хэргийн орлогыг бизнесийн орлого мэтээр банк, санхүүгийн системд оруулах эрсдэл байдаг. Төлбөр тооцооны систем хөгжихийн хэрээр банкнаас гадуур мөнгөний хэмжээг хязгаарлах зүй тогтолтой. Монголбанкнаас бэлэн бус төлбөрийн хэрэгслийн хэрэглээг нэмэгдүүлж, бэлэн бус төлбөр тооцоо давамгайлсан нийгмийг бүрдүүлж, бэлэн мөнгөний өргөн хэрэглээг хязгаарлахыг зорин ажиллаж байна¹⁰ гэж онцолсон байдаг.

Зарим судлаачид тухайн улс орон дахь авлигын түвшинд бэлэн мөнгөний хэрэглээний түвшин, том мөнгөн тэмдэгт хоёр нөлөөлж байгаа эсэхийг судалсан байдаг. Тухайлбал, Синну Синх болон бусад судлаачид зах зээл дэх бэлэн мөнгөний хэмжээ болон том мөнгөн тэмдэгтүүд нь тухайн улсын авлигын түвшинд тодорхой хэмжээнд нөлөө

үзүүлж байгааг тогтоосон байдаг¹¹. Хэдий тийм ч дээрх судлаач авлигын гүйлгээ нь байнга тухайн улсын үндэсний мөнгөн тэмдэгтээр хийгддэггүй болохыг онцлон дурдсан байдаг.

Аливаа мөнгөн тэмдэгт бага хэмжээтэй байх тусам татвараас зайлсхийх, санхүүгийн гэмт хэрэг үйлдэх, терроризмыг санхүүжүүлэх, авлига зэрэг гэмт хэргийг үйлдэж буй этгээдүүдэд улам бүр бэрхшээлтэй, эрсдэлтэй болдог¹².

Сүүлийн жилүүдэд зарим улс орнуудын авлигатай тэмцэх зорилгоор бэлэн мөнгөөр гүйлгээ хийх явдлыг хязгаарлах талаар “амлалт” өгөх явдал нэмэгдэж байна. Тухайлбал, Филиппин Улсын өмнөх Ерөнхийлөгч Бенино Акино¹³ 2014 онд тус улсад зохион байгуулагдсан “Сайн засаглалын чуулга уулзалт”-д хэлсэн үгэндээ засгийн газрын сангуудын хөрөнгийг хууль бусаар зарцуулахаас сэргийлэхийн тулд Бэлэн бус мөнгөөр худалдаа хийх карт (Cashless purchase card-CPC)-ын хөтөлбөрийг шинээр хэрэгжүүлж эхэлж байгааг хэлж байсан юм. Тэрээр хэлэхдээ “сүүлийн үеийн судалгаагаар Засгийн газрын байгууллагууд бэлэн мөнгөөр төлбөр хийж байгаа нь санхүүгийн томоохон эрсдэлүүдийн нэг болохыг тогтоосон. Энэ системд эрсдэл учрах нь гарцаагүй юм. Албан байгууллагад маш их хэмжээний мөнгө бэлнээр байна гэдэг нь хамгийн шударга ажилтны ч хүслийг төрүүлж болох юм” гэж ярьж байсан. Тухай үед тус улсын нийт гүйлгээний 98 хувь нь бэлэн мөнгөөр хийгддэг ч

¹⁰ Монголбанк, 2016. Монгол Улсын мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх үндэсний эрсдэлийн үнэлгээ https://www.mongolbank.mn/documents/cma/20161025_risk_assessment.pdf

¹¹ Sunny Singh and Kaushik Bhattacharya, Indian Institute of Management, Lucknow (India), Indian Institute of Management, Lucknow (India), 2015. Does easy availability of cash effect corruption? Evidence from panel of countries https://mpra.ub.uni-muenchen.de/65934/1/MPPRA_paper_65934.pdf

¹² Peter Sands, Harvard Kennedy School 2016. Making it Harder for the Bad Guys: The Case for Eliminating High Denomination Notes <https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/files/Eliminating%20BHDNfinalXYZ.pdf>

¹³ Benigno Aquino III

төрийн байгууллагын хүрээнд санхүүгийн гүйлгээний 54 хувь нь бэлэн бусаар хийгдэж байгаа гэсэн тооцоог гаргасан байдаг.¹⁴ Тус улсын ерөнхийлөгчийн дээрх “амлалт”-ын үр дүнгийн талаарх мэдээлэл хязгаарлагдмал байна. Хэдий цахим гүйлгээг дэмжих талаар арга хэмжээ авч байгаа ч гэсэн тус улсын авлигын түвшин ТИ-ийн Авлигын төсөөллийн индексийн дүнгээр 2018 онд 36 оноотой, 99 дүгээр байрт эрэмбэлэгдэж байгаа юм¹⁵.

Авлигын эсрэг тэмцлээ бэлэн мөнгөнөөс эхлүүлсэн өөр нэг жишээ бол БНЭУ-ын Ерөнхий сайд Нарендра Модии авлигатай тэмцэх зорилгоор 2016 онд тус улсын хамгийн том мөнгөн тэмдэгт болох 500 болон 1000 рупи (тус бүрдээ 7.50 болон 15 ам. доллартай тэнцэх)-ийн мөнгөн тэмдэгтийг гүйлгээнээс хасах шийдвэр гаргасан явдал байв. Тухайн үед дээрх хоёр мөнгөн тэмдэгт нь тус улсын дотоодын нийт мөнгөн тэмдэгтийн 86% орчмыг эзэлж байсан юм. Дээрх арга хэмжээ үр дүнтэй байсан эсэхэд талууд ихээхэн эргэлзээтэй, шүүмжлэлтэй байдаг¹⁶ бөгөөд зарим мэдээлэлд үр дүнд хүрээгүй болохыг мэдээлдэг¹⁷.

Цаасан мөнгөн тэмдэгтийн өртөг өндөр байх тусам зөөвөрлөхөд овор хэмжээ багатай хялбар болдог. Энэ шинж чанар нь мөнгө угаах, хууль бус худалдаа хийх, татвараас зайлсхийх болон авлигын гэмт хэрэгт ихээхэн нөлөө үзүүлдэг.¹⁸ Энэтхэг Улсын хийсэн дээрх алхам нь анхных, эсхүл сүүлийн биш юм.

Тухайлбал, зохион байгуулалттай гэмт хэрэг, хууль бус мөнгөний урсгалтай

тэмцэх зорилгоор АНУ 1945 онд хамгийн том мөнгөн тэмдэгт (10000, 5000, 1000, 500 ам. долларын)-ээ хэвлэхээ зогсоож, улмаар 1969 оноос хойш гүйлгээнд гарахыг хориглосон байдаг. Европын бүсэд авлига, зохион байгуулалттай гэмт хэрэг, хууль бус мөнгөний урсгалтай тэмцэх зорилгоор том мөнгөн тэмдэгт (500 евро)-ээ 2018 оны эцэс гэхэд гүйлгээнээс гаргах шийдвэрийг Европын төв банк (ECB)-аас гаргасан, Канад Улс 1000 долларын тэмдэгтээ 2000 оноос хойш, Сингапур Улс 10000 долларын тэмдэгтээ 2014 оноос хойш хэвлэхээ зогсоосон байна. Хамгийн сүүлд энэ онд Кени Улс гэмт хэрэгтэй тэмцэх зорилгоор үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн дэвсгэртээ өөрчлөх шийдвэр гаргасан юм.

Дүгнэлт

Бэлэн мөнгө ямар ч “үл мөр” үлдээдэггүй. Тиймээс аливаа хууль бус үйл ажиллагааг илрүүлэх зорилгоор улс орнууд бэлэн бус төлбөр тооцооны хэрэгслийг дэмжиж байна.

Бэлэн бус төлбөр тооцооны систем хөгжиж байгаатай холбоотой цаашид төсвийн байгууллагад бэлэн мөнгөөр орлого хүлээн авахыг үе шаттай бүрэн хориглох боломжтой бөгөөд зарим талаараа үр дүнтэй байж болох юм гэж дүгнэж байна. Хэдий тийм ч авлига, хээл хахуулийн гэмт хэргийг үйлдэж буй этгээдүүдийн харилцаа зөвхөн цаасан мөнгөнөөс гадна бус бусад төрлийн үнэ бүхий зүйл, үйлчилгээ, хөнгөлөлт, дэмжлэг зэргээр илэрч байдгийг улс орнуудын туршлага харуулж байна.

Мөн зарим улс орнуудад авлига бусад төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх зорилгоор үндэсний “том мөнгөн дэвсгэрт”-ээ бууруулж байгаа ч тухайн улс орны өөрийн мөнгөн дэвсгэртийн ханш сул бол (долларыг хэрэглэх гарц

14 Gilbert P. Felongco, Gulf news 2014. Philippines takes cash out of government transactions8 <http://gulfnnews.com/news/world/philippines/philippines-takes-cash-out-of-government-transactions-1.1277871>

15 Transparency International, 2018. Corruption perceptions index, <https://www.transparency.org/country/PHL#>

16 <http://fortune.com/2017/08/28/india-cash-ban-corruption-bribery/>

17 Zeenat Saber, 2018. India's banknote recall failed to uncover 'black money' <https://www.aljazeera.com/news/2018/08/india-bank-note-ban-failed-slowed-economy-central-bank-180830093047724.html>

18 Euro Trash, 2004. <https://slate.com/business/2004/12/why-drug-dealers-prefer-euros.html>

нээлтэй учир)энэ төрлийн арга хэрэгсэл үр дүн багатай болохыг олон улсын туршлага харуулж байна.

Ашигласан материал

1. Монголбанк 2018. “Монголбанк жилийн тайлан 2018”, <https://www.mongolbank.mn/documents/annualreport/2018.pdf>
2. Монголбанк, 2016. “Монгол улсын мөнгө угаах,терроризмыг санхүүжүүлэх үндэсний эрсдэлийн үнэлгээ” https://www.mongolbank.mn/documents/cta/20161025_risk_assessment.pdf
3. Монголбанк 2012. “Монголбанкнаас төлбөрийн системийн талаар баримтлах бодлого”, https://www.mongolbank.mn/documents/regulation/paymentsystem/20130102_payment_policy.pdf
4. Монголбанк, 2013. “Монгол Улсын төлбөрийн систем”, <https://www.mongolbank.mn/documents/paymentsystems/paymentsystemmn.pdf>
5. G4S Cash Solutions, 2018, “The 2018 World Cash Report”, <https://cashesentials.org/app/uploads/2018/07/2018-world-cash-report.pdf>
6. Worldpay, 2018. “Global Payments Report 2018”, <https://www.worldpay.com/us/insight/articles/2018-11/global-payments-report-2018>
7. Дэлхийн банк, G20 Financial Inclusion Indicators, 2019. <http://datatopics.worldbank.org/g20fidata/country/mongolia>
8. Sunny Singh and Kaushik Bhattacharya, Indian Institute of Management,Lucknow (India), Indian Institute of Management, Lucknow (India), 2015. Does easy availability of cash effect corruption? Evidence from panel of countries https://mpra.ub.uni-muenchen.de/65934/1/MPRA_paper_65934.pdf
9. Euro Trash, 2004. “Even drug dealers are giving up on the dollar”, <https://slate.com/business/2004/12/why-drug-dealers-prefer-euros.html>
10. Transparency Internatioanl, 2018. “Corruption perceptions index”,<https://www.transparency.org/country/PHL#>
11. Gulf news,2014. “Philippines takes cash out of government transactions” <http://gulffnews.com/news/world/philippines/philippines-takes-cash-out-of-government-transactions-1.1277871>
12. Fortune, 2017. “India Banned Cash to Fight Corruption. It Didn’t Work” <http://fortune.com/2017/08/28/india-cash-ban-corruption-bribery/>
13. Harvard Kennedy School. Peter Sands,2016. “Making it Harder for the Bad Guys: The Case for Eliminating High Denomination Notes”, <https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/publications/awp/awp52>
14. Santosh kumar Anand,ITM University, Raipur, 2016. “Cashless Economy: A tool against corruption”, https://www.academia.edu/15238034/Cashless_Economy_A_tool_against_corruption

Хавсралт 1. Картын тоо,аймаг тус бүрээр

№	Хот, аймаг	Картын тоо	Нийт картын тоонд эзлэх %	Идэвхтэй ашиглагдаж буй картын тоо	Идэвхтэй ашиглагдаж буй картын тоонд эзлэх %
1	Архангай	67,816	1.6	17,675	1.1
2	Баян-Өлгий	72,732	1.7	14,131	0.9
3	Баянхонгор	62,491	1.5	16,390	1.0
4	Булган	47,245	1.1	14,583	0.9
5	Говь-Алтай	52,919	1.2	13,141	0.8
6	Говьсүмбэр	24,699	0.6	7,861	0.5
7	Дорноговь	93,000	2.2	34,998	2.2
8	Дорнод	88,840	2.1	29,801	1.9
9	Дундговь	42,256	1.0	13,523	0.9
10	Завхан	72,518	1.7	19,132	1.2
11	Сэлэнгэ	111,835	2.6	34,960	2.2
12	Сүхбаатар	54,670	1.3	17,217	1.1
13	Төв	78,629	1.8	24,399	1.5
14	Увс	57,886	1.3	15,075	1.0
15	Ховд	78,230	1.8	20,059	1.3
16	Хэнтий	66,622	1.6	21,819	1.4
17	Хөвсгөл	87,775	2.0	24,056	1.5
18	Өвөрхангай	91,691	2.1	25,828	1.6
19	Өмнөговь	89,135	2.1	32,229	2.0
Нийт (дээрх аймгууд)		1,340,989	31.3	396,877	25.0
20	Дархан-Уул	137,126	3.2	54,725	3.5
21	Орхон	134,923	3.1	54,516	3.4
22	Улаанбаатар	2,678,115	62.4	1,079,824	68.1
Нийт (дээрх хотууд)		2,950,164	68.7	1,189,065	75.0
Нийт (Улс)		4,291,153	100.0	1,585,942	100.0

Эх сурвалж: Монголбанк,2018. *Төлбөрийн системийн тайлан*,
https://www.mongolbank.mn/documents/paymentsystems/201804_report_paymentsystems.pdf

Хавсралт 2. Монгол Улс дахь төхөөрөмжийн тоо

Төхөөрөмж	2016 он, IV улирал	2017 он, IV улирал	2018 он, IV улирал	Өсөлт/бууралт		Нийт төхөөрөмжид эзлэх %
				Тоогоор	Хувиар	
ПОС терминал	21 325	27 304	42,014	14,710	53.9	83.5
МПОС терминал	3 796	3 499	3,784	285	8.1	7.5
ПОБ терминал	1 872	2 031	2,177	146	7.2	4.3
АТМ төхөөрөмж	1 897	2 031	2,358	327	16.1	4.7
Бусад	-	46	0	-46	-100.0	0.0
Нийт	28 890	34 911	50,333	15,422	44.2	100.0

Эх сурвалж: Монголбанк,2018. *Төлбөрийн системийн тайлан*,
https://www.mongolbank.mn/documents/paymentsystems/201804_report_paymentsystems.pdf

Хавсралт 3. Төхөөрөмж тус бүрээр хийсэн гүйлгээний дүн,тоо

Төхөөрөмж	Утга	2016 он, IV улирал	2017 он, IV улирал	2018 он, IV улирал	Өсөлт/бууралт %-иар	Нэгж гүйлгээний дундаж дүн, мянган төгрөгөөр, 2018 он, IV улирал
ПОС терминал	Дүн	620.4	1,056.0	1,664.6	57.6	28.20
	Тоо	20.4	37.3	59.0	58.3	
МПОС терминал	Дүн	3.7	2.7	2.6	-1.9	16.26
	Тоо	0.2	0.2	0.2	-18.6	
ПОБ терминал	Дүн	59.6	95.8	132.9	38.7	207.63
	Тоо	0.2	0.4	0.6	60.0	
АТМ төхөөрөмж	Дүн	3,204.4	5,493.3	6,721.37	22.4	238.85
	Тоо	22.1	19.3	28.1	45.8	
Нийт	Дүн	3,888.1	6,647.7	8,521.49	28.2	
	Тоо	43	57.1	88.0	54.1	

Эх сурвалж: Монголбанк, 2018. *Төлбөрийн системийн тайлан*,
https://www.mongolbank.mn/documents/paymentsystems/201804_report_paymentsystems.pdf

Хавсралт 4. Мобайл хандалтын эрхтэй хэрэглэгчийн тоо

(2018 он, 4 дүгээр улирлын байдлаар)

№	Хот, аймаг	Тайлант хугацаанд шинээр мобайл хандалтын эрх авахаар бүртгүүлсэн		Мобайл хандалт (өссөн дүнгээр)	
		Хэрэглэгч	Дэд хэрэглэгч	Нийт хэрэглэгч	Нийт идэвхтэй хэрэглэгч
1	Архангай	11,243	0	57,624	46,070
2	Баян-Өлгий	9,532	0	56,264	38,194
3	Баянхонгор	12,309	0	59,423	44,088
4	Булган	10,627	0	45,649	33,945
5	Говь-Алтай	11,186	0	56,569	44,714
6	Говьсүмбэр	3,850	0	16,793	11,915
7	Дорноговь	14,493	0	71,536	54,488
8	Дорнод	14,373	0	64,585	47,024
9	Дундговь	9,400	0	37,259	28,353
10	Завхан	10,957	0	63,391	48,886
11	Сэлэнгэ	22,188	0	101,759	69,591
12	Сүхбаатар	10,410	0	43,896	29,738
13	Төв	14,866	0	66,807	53,809
14	Увс	10,701	0	61,948	49,427
15	Ховд	12,187	0	68,877	50,242
16	Хэнтий	7,990	0	54,443	39,952
17	Хөвсгөл	13,464	0	69,266	52,908
18	Өвөрхангай	16,871	0	73,791	56,372
19	Өмнөговь	19,801	0	78,528	54,788
Нийт (дээрх аймгууд)		236,448	0	1,148,408	854,504
Нийт эзлэх %		41.6	0.0	41.3	42.5
20	Дархан-Уул	22,978	0	106,320	77,684
21	Орхон	20,207	0	103,308	74,387
22	Улаанбаатар	288,116	0	1,423,423	1,005,736
Нийт (дээрх хотууд)		331,301	0	1,633,051	1,157,807
Нийт эзлэх %		58.4	0.0	58.7	57.5
Нийт (Улс)		567,749	0	2,781,459	2,012,311

Эх сурвалж: Монголбанк, 2019. Хөдөлгөөнт банкны тайлан 2018 оны 4 дүгээр улирал,
<https://www.mongolbank.mn/documents/paymentsystems/2018Q4НБ.pdf>

Хавсралт 5. Интернет хандалтын эрхтэй хэрэглэгчийн тоо

(2018 он, 4 дүгээр улирлын байдлаар)

№	Хот, аймаг	Тайланг хугацаанд шинээр интернет хандалтын эрх авахаар бүртгүүлсэн		Интернет хандалт (өссөн дүнгээр)	
		Хэрэглэгч	Дэд хэрэглэгч	Нийт хэрэглэгч	Нийт идэвхтэй хэрэглэгч
1	Архангай	939	0	9,085	3,719
2	Баян-Өлгий	1,438	0	14,830	3,459
3	Баянхонгор	1,630	0	16,861	6,679
4	Булган	1,805	0	12,705	5,281
5	Говь-Алтай	994	0	10,986	3,796
6	Говьсүмбэр	638	0	6,751	3,761
7	Дорноговь	3,983	0	33,899	21,653
8	Дорнод	3,152	0	26,433	15,052
9	Дундговь	1,126	0	10,145	5,358
10	Завхан	1,916	0	18,198	8,086
11	Сэлэнгэ	3,392	0	37,664	14,575
12	Сүхбаатар	2,588	0	16,445	7,363
13	Төв	2,080	0	16,196	7,906
14	Увс	1,984	0	14,894	5,444
15	Ховд	1,074	0	17,937	4,151
16	Хэнтий	2,163	0	18,767	8,435
17	Хөвсгөл	1,921	0	16,784	8,740
18	Өвөрхангай	2,771	0	18,888	7,133
19	Өмнөговь	3,200	0	35,882	19,345
Нийт (дээрх аймгууд)		38,794	0	353,350	159,936
<i>Нийт эзлэх %</i>		<i>19.8</i>	<i>0</i>	<i>19.6</i>	<i>13.5</i>
20	Дархан-Уул	4,572	39	56,338	35,506
21	Орхон	3,699	0	44,263	26,972
22	Улаанбаатар	148,527	538	1,350,700	962,103
Нийт (дээрх хотууд)		156,798	577	1,451,301	1,024,581
<i>Нийт эзлэх %</i>		<i>80.2</i>	<i>100</i>	<i>80.4</i>	<i>86.5</i>
Нийт (Улс)		195,592	577	1,804,651	1,184,517

Эх сурвалж: Монголбанк, 2019. Хөдөлгөөнт банкны тайлан 2018 оны 4 дүгээр улирал, <https://www.mongolbank.mn/documents/paymentsystems/2018Q4НБ.pdf>



ТӨРИЙН ӨМЧИЙН ЭМНЭЛГҮҮДИЙН АВЛИГЫН ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ

*/Улсын нэгдүгээр төв эмнэлэг, Шастины
нэрэмжит улсын гуравдугаар төв
эмнэлэг, Нийслэлийн өргөө амаржих газар/*



“Онч шийдэл” НҮТББ

*Удирдах зөвлөлийн дарга Ш.Алтанбагас,
Гүйцэтгэх захирал Ө.Эрдэнэ-Очир,*

Удиртгал

Авлигын эсрэг хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.12-т төрийн байгууллага нь бүрэн эрхийнхээ хүрээнд авлигын шалтгаан нөхцөлийг илрүүлэн тогтоох, тэдгээрийг арилгах, авлигын үйлдлийг таслан зогсоох, үр дагаврыг нь арилгах арга хэмжээ авах үүрэгтэй” гэж заасан. Түүнчлэн УИХ-ын 2016 оны 51 гдүгээр тогтоолоор батлагдсан “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1.5-д “авлигын эрсдэлийн үнэлгээний аргачлалыг баталж, хэрэгжилтэд дүн шинжилгээ хийж хэвшүүлэх”-ээр заасан.

Үүний дагуу Авлигатай тэмцэх газраас 2017 онд “Төрийн байгууллага дах авлигын эрсдэлийн үнэлгээний аргачлал” баталсан.

Авлигатай тэмцэх газраас зарласан нээлттэй сонгон шалгаруулалтад “Онч шийдэл” НҮТББ оролцон шалгарч “Ажил гүйцэтгэх гэрээ” байгуулан Улсын нэгдүгээр төв эмнэлэг, Шастины нэрэмжит улсын гуравдугаар төв эмнэлэг, Нийслэлийн өргөө амаржих газар зэрэг 3 эмнэлэгт дээрх аргачлалын дагуу хийж гүйцэтгэн тайланг Авлигатай тэмцэх газарт хүлээлгэн өгч үнэлгээнд хамрагдсан

байгууллагын удирдлага болон ажилчин албан хаагчдын хүрээнд тодорхойлсон эрсдэл түүнийг буруулах талаар зөвлөмж өгч танилцууллаа.

Эрсдэлийн үнэлгээ бол “Эрсдэлийн менежмент” MNS ISO 31000:2011-ын 2.1-д “Эрсдэл гэж зорилтыг тодорхой бус болгож байгаа үр нөлөө” хэмээн тодорхойлсон бөгөөд уг стандартын 5.4.1-д “Эрсдэлийн үнэлгээ нь эрсдэлийг илрүүлэх, эрсдэлийг шинжлэх, эрсдэлийг дүгнэх үйл явц юм” гэж тодорхойлжээ.

Тэгвэл төрийн байгууллагын авлигын эрсдэлийн үнэлгээ нь төрийн байгууллагын чиг үүргээ хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа, зорилтод нөлөөлөх хүчин зүйлүүдээс авлигын эрсдэлийг тухайлан авч түүнийг илрүүлж, сөрөг үр нөлөөний хүрээ, давтамж магадлалаар шинжлэн судалж, түүний шалтгаан нөхцөлийг илрүүлэн тус шалтгаан нөхцөлийг арилгах, эрсдэлийг бууруулах талаар зөвлөмж өгч хэрэгжилтийг хангуулах цогц үйл ажиллагаа юм.

Авлигын эрсдэл тодорхойлогдоногэдэг нь авлига байна гэж шууд нэрлэн зааж байгаа явдал биш бөгөөд авлига урган бойжих боломж бүхий орон зай, хөрс

шороо бүрдсэн байна гэдгийг илэрхийлж байгааг дурдах нь зүйтэй байх.

Улсын нэгдүгээр төв эмнэлэг, Шастины нэрэмжит улсын гуравдугаар төв эмнэлгүүд бол улсын хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулдаг 3-р шатлалын томоохон эмнэлгүүд бөгөөд Нийслэлийн өргөө амаржих газрын хувьд ч зөвхөн амаржих үйлчилгээний хувьд гэхэд жилдээ 12.000-13.000 эхийг амаржуулдаг томоохон эмнэлэг юм.

Иймд тухайн байгууллагуудад үүсэх авлига, ашиг сонирхлын зөрчилт үйл ажиллагааны сөрөг үр дагавар хүн бүрт тодорхой хэмжээгээр тусаж байдаг тул тухайн байгууллагуудад авлигын эрсдэлийн үнэлгээ хийж эрсдэлийг бууруулах арга хэмжээ авах нь ач холбогдол өндөртэй юм.

Авлигын эрсдэлийн үнэлгээг байгууллагын чиг үүрэг, төсөв санхүү, шийдвэр гаргах үйл явц, ил тод байдал, мэдээллийн хүрээмж, хариуцлага тооцох механизм, бүртгэл, хүний нөөцийн удирдлага, зохион байгуулалт, сургалт, ёс зүй-шударга байдлын түвшин, өргөдөл, гомдол мэдээлэл, удирдлагын авлигатай тэмцэх хүсэл эрмэлзэл, авлигын эсрэг бодлого зэрэг чиглэлүүдээр хийж гүйцэтгэлээ.

Судалгаа тоон болон чанарын судалгааг харьцуулах байдлаар үүн дотроо кейс шинжилгээ, бичиг баримт судалгаа, ажиглалалт, эмч, сувилагч эмнэлгийн албан хаагчид, болон үйлчлүүлж буй иргэд, ойрын хугацаанд үйлчлүүлсэн иргэдийн хүрээнд анкетын болон чанарын судалгаа хийж нэгтгэж дүгнэлт гаргасан болно.

Судалгаанд хамрагдсан эмнэлгүүдэд тодорхойлсон эрсдэлүүд нь нийгэм эдийн засгийн шинжтэй, салбарын шинжтэй болон судалгаанд хамрагдсан байгууллагын хувьд тухайлан үүссэн

эрсдэл гэж ангилж болохоор байна.

Нийгмийн шинжтэй эрсдэлд нэн түрүүнд нийгмийн соёл, иргэдийн ухамсар, хандлага тухайлбал өөрсдөд тулгарсан аливаа хүндрэл бэрхшээлийг мөнгө, бэлэг өгч даван туулах, танил тал найз нөхдийн нөлөөллөөр дамжуулан бусдаас давуу байдал, түргэн шуурхай үйлчилгээ авах гэсэн хандлагыг нэрлэж болохоор байна.

Эдийн засгийн шинжтэй эрсдэлд тухайд эмч, эмнэлгийн ажилтнуудын цалин бага, мөн эмнэлгийн байгууллагын ачаслал жил бүр нэмэгдсээр ирсэн ч тухайн байгууллагуудын төсвийг нэмэгдүүлээгүй зэрэг асуудал байна.

Эрүүл мэндийн салбарын шинжтэй түгээмэл эрсдэлүүд

Салбарын хэмжээнд шийдвэрлэх шаардлагатай түгээмэл зүй тогтол бүхий эрсдэлүүдийн тухайд холбогдох дүрэм журам батлагдаагүй, эсхүл Эрүүл мэндийн тухай хууль болон бусад хууль тогтоомжийг зөрчиж баталсан зөрчлүүд багагүй хувийг эзлэж байна.

Тухайлбал Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.5-д *"Төрийн өмчийн эрүүл мэндийн байгууллага хууль тогтоомжид нийцүүлэн нэмэлт болон төлбөртэй тусламж, үйлчилгээ үзүүлж, олсон орлогыг эрүүл мэндийн ажилтны хөдөлмөрлөх нөхцөлийг сайжруулах, нийгмийн баталгааг хангах, тоног төхөөрөмж, эм, эмнэлгийн хэрэгсэл худалдан авах, засвар, үйлчилгээ хийхэд зарцуулах"* гэж зохицуулсан.

Сангийн сайд, Эрүүл мэндийн сайдын 2017 оны 264/А/293 дугаар төлбөртэй тусламж үйлчилгээний төлбөрийг "Төрийн болон орон нутгийн өмчит эрүүл мэндийн байгууллагаас үзүүлэх нэмэлт болон төлбөртэй тусламж, үйлчилгээний орлогыг зарцуулах үлгэрчилсэн журам"-ын 2.7.2-д *"үйлчилгээ үзүүлсэн эмч, эмнэлгийн ажилтны цалин"* гэж заажээ.

Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 3.1.10-д “хөдөлмөрийн нөхцөл” гэж хөдөлмөрлөх явцад ажилтны ажиллах чадвар, эрүүл мэндэд дагнасан буюу хамссан байдлаар нөлөөлөх ажлын байрны болон үйлдвэрлэлийн орчны хүчин зүйлийг хэлнэ гэж тодорхойлсон.

Эрүүл мэндийн сайдын дээрх тушаал Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 24.5-д заасныг зөрчиж батлагдсантай холбогдуулан төрөөс үзүүлсэн төлбөртэй тусламж үйлчилгээний зарцуулалт тухайн эмнэлгийн байгууллагын нийт эмч,сувилагч, эмнэлгийн албан хаагчдад хөдөлмөрийн нөхцөл сайжрах байдлаар тэгш хүртэгдэх ёстой атал тодорхой хэсэг нь тухайлсан эмч,сувилагчид олгоход хүргэсэн байна.

Энэ нь төрийн өмчийн эмнэлгүүдээс үзүүлж буй төлбөртэй тусламж үйлчилгээг гардан гүйцэтгэж буй эмч, эмнэлгийн ажилтан төрөөс авч буй цалин хөлсөөс гадна тухайн үйлчилгээ нь төлбөртэй эсэхээс хамааран албаны чиг үүргээ гүйцэтгэх явцад өөрт нэмэлт орлого олох гэсэн хувийн ашиг сонирхолыг үүсгэж байна. Иймээс Эрүүл мэндийн Сайдын тушаалыг Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 24.5-д нийцүүлэн өөрчлөсөнөөр шийдвэрлэх боломжтой.

Шийдвэр гаргах үйл явцын шинжилгээнд илэрсэн салбарын шинжтэй эрсдэлийн тухайд эм, эмнэлгийн хэрэгсэлийн худалдан авалтын хувьд Төрийн болон орон нутгийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 28.7.5-д “эм, эмнэлгийн хэрэгсэл, эмнэлгийн тоног төхөөрөмж худалдан авахад чанар ба үнэлгээний харьцуулалтаар өндөр оноо бүхий тендерийг “хамгийн сайн” үнэлэгдсэн тендер гэж үзнэ” гэж заасан.

Санхүү, эдийн засгийн сайд, Эрүүл мэндийн сайдын 2002 оны 1 дүгээр сарын 4-ний өдрийн 01/06 тоот

тушаалын хавсралтаар “Эм, эмнэлгийн хэрэгслийн худалдан авах ажиллагааны заавар” баталсан боловч үүнд эмнэлгийн хэрэгсэл худалдан авахад чанарын арга үнийн аргыг хэрхэн хэрэглэх талаар зааварчилгаа өгөгдөөгүй байна.

Аливаа үйл ажиллагааг дүгнэх шалгуур үзүүлэлт тодорхойгүй байдал нь шийдвэр гаргах томоохон эрх мэдэл, орон зайг үүсгэж байдаг бөгөөд энэ нь авлигын эрсдэлийг нэмэгдүүлж байна. Тухайн эрсдэлийг арилгах арга замын хувьд мөн л дээрх хамтарсан тушаалаар батлагдсан зааварчилгаанд чанарыг тогтоох шалгуур үзүүлэлтүүд болон түүнийг үнэтэй харьцуулан дүгнэх талаар нарийвчлан зохицуулах байдлаар шийдвэрлэх боломжтой байна.

Эмнэлгийн байгууллагуудын албан хаагчид нь төрийн үйлчилгээний албан хаагчид тул хөдөлмөрийн харилцааг Төрийн албаны тухай хуулийн 4.4-д заасны дагуу Хөдөлмөрийн хуулиар зохицуулдаг. Иймд Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 26-р зүйлд заасны дагуу тухайн эмнэлгийн дарга зөвшөөрвөл хувийн өмчийн эмнэлгийн байгууллага болон төрийн өмчийн эмнэлэгт зэрэгцсэн хөдөлмөрийн гэрээгээр ажиллах, эсхүл эмнэлгийн байгууллагын хувьцаа эзэмшигч төрийн өмчийн эмнэлэгт ажиллах боломжтой байна.

Дээрх нөхцөл байдал нь төрийн үйлчилгээний албанд ажиллах явцад хувийн ашиг сонирхлын зөрчилд орох эрсдлийг бий болгож байна. Энэхүү зөрчил бодитоор гарч эхэлсэн нь бичиг баримт судлах, кейс шинжилгээ хийх, асуулга явуулах зэрэг судалгааны явцад илэрсэн болно. Эдгээрийн үр дагавар нь төрийн өмчийн эмнэлгийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжид нөлөөлөл үзүүлэхүйц хэмжээнд байна.

Иймд эрүүл мэндийн салбарын

хэмжээнд төрийн өмчийн эмнэлгийн төрийн албан хаагчид хувийн эмнэлэгт зэрэгцсэн хөдөлмөрийн гэрээ байгуулах, эсхүл тийм байгууллагад хувьцаа эзэмшигч байж болох эсэх асуудлыг эргэн харж шийдвэрлэх ёстой нь харагдаж байна.

Судалгаанд хамрагдсан байгууллагуудад илэрсэн нийтлэг эрсдэл

Эмнэлгүүдийн бүтцийг Эрүүл мэндийн тухай хууль болон тухайн байгууллагын дүрэмд заасан эрх бүхий этгээдээс батлагдаагүй байдал нийтлэг илэрсэн.

Байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт гэдэг бол тухайн байгууллага дах эрх мэдэл болон үйлчилгээг зөв зохистой хувиарлан тэнцвэржүүлж, харилцан уялдаа холбоо, хяналт, хариуцлага бүхий систем байх ёстой бөгөөд эрх мэдлийн хэт төвлөрлөөс сэргийлсэн харилцан хяналт бүхий бүтэц нь байгууллага дах авлига ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх механизмын суурь үндэс нь байдаг.

Гэтэл тэрхүү үндэс суурь болсон бүтэц нь 3-р шатлалын төв эмнэлгүүдийн тухайд Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 8.1.4-д зааснаар Эрүүл мэндийн Сайд батлахаар хуульчилсан боловч Нэгдүгээр болон Гуравдугаар эмнэлгийн бүтцийг эмнэлгийн удирдлага жил болгон, харин нийслэлийн өргөө амаржих газрын тухайд тус байгууллагын дүрэмд заасны дагуу Нийслэлийн эрүүл мэндийн газрын даргаас батлагдаагүй зэрэг нь одоог мөрдөн ажиллаж буй бүтцийг хууль зүйн хувьд эрх зүйн чадваргүй болгож байна.

Төрийн өмчийн эмнэлгийн байгууллагаас үйлчилгээ авахтай холбогдуулан мөнгө, бусад эд зүйлс бэлэглэх, түүнийг хүлээн авах байдал нь нийтлэг бөгөөд суурь шинжтэй эрсдэлээр тодорхойлохоор байна.

Төрийн үйлчилгээний албан хаагч

албаны чиг үүргээ урвуулан ашиглаж дээрх байдлаар мөнгө, эд зүйлс авч байвал авлигын гэмт хэрэг, зөрчил харин тийм шинжгүйгээр үйлчлүүлэгчээс сайн дураараа өгсөн эд зүйлсийг хүлээн авсан бол Эрүүл мэндийн сайдын 2013 оны 11 сарын 25-ны 446 дугаар тушаалаар “Эмнэлгийн мэргэжилтний ёс зүйн хэм хэмжээ”-г зөрчсөн ёс зүйн зөрчил юм. Тэдгээрийн аль аль холбогдох хууль болон ёс зүйн дүрэмд заасны дагуу хариуцлага хүлээлгэх ёстой.

Авлига, бэлэг авах ёс зүйн зөрчил нь хоорондоо бэлэг өгөгч, авагчийн субъектив санаа зорилгоос хамаарч ялгарч байдаг тул төдийлөн тод ялгаж тодорхойлж болохгүй харилцан ууссан шинжтэй байдаг. Бэлэг авах ёс зүйн зөрчил нийтлэг бөгөөд суурь шинжтэй байгаа нь тоон болон чанарын судалгааны дүгнэлтээр тодорхойлогдож байгаа нь эргээд авлигын эрсдэлийг тухайн чиглэлд өндөр болгож байна.

Судалгаагаар дээр дурдсан ёс зүйн зөрчил өндөр гарч байгаа атал тухайн байгууллагуудын ёс зүйн хороогоор “бэлэг авсан” ёс зүйн зөрчил шалгагдаж шийдвэрлэгдээгүй байна.

Энэхүү авлигын эрсдэл тухайн харилцаанд оролцогчдын хандлагаас шууд үүдэн гарч байна. Өөрөөр хэлбэл үйлчлүүлэгч иргэний зүгээс мөнгө, болон бусад эд зүйл бэлэг болгон өгөх ёстой мэт хандах хандлага, нөгөө талаас эмч, эмнэлгийн ажилтнуудын зүгээс түүнийг авах ёстой юмаа авч байгаа мэтээр хүлээн авч буй байдлаас аль алинаас нь шалтгаалж байна.

Иймд дээрх зүй бус хандлагын эсрэг соёлыг эмнэлгийн байгууллагын хувьд дотооддоо бүрдүүлэх, цаашлаад иргэд, үйлчлүүлэгчид энэ талаар таниулан ойлгуулж, соён гэгээрүүлэх ажлыг бүх шатанд хийх ёстойг харуулж байна.

Тус эмнэлгүүд олон нийтэд хүргэх үйл ажиллагаа, шийдвэр, өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлтийн байдал зэрэг мэдээллийн хүртээмж хангалтгүй байгаа бөгөөд мэдээллийн ил тод байдлыг хангаснаар авлигын эрсдэлийг бууруулах боломжтой.

Дараагийн анхаарах шаардлагатай асуудал нь хяналт-хариуцлагын асуудал юм. Тухайн эмнэлгүүд ёс зүйн асуудлаар хяналт хариуцлага сул, ёс зүйн салбар хороо нь хангалттай ажиллахгүй байгаа нь өргөдөл гомдол болон түүний шийдвэрлэлтийн тайлангуудаас харагдаж байна.

Үүний цаана буруутай албан тушаалтанд хууль тогтоомжид заасан хариуцлага хүлээлгэн хариуцлагажуулах тогтолцоо орхигдсон байна.

Дээр дурдсан нийгэм, эдийн засгийн болон салбарын шинжтэй, мөн нийтлэг эрсдэлүүдээс гадна тухайн эмнэлэгт дараах эрсдэлүүдийг тухайлан тодорхойлсон болно.

Улсын төв нэгдүгээр эмнэлгийн тухайд:

Байгууллагын удирдлагын түвшинд эмнэлгийн байгууллагын дотоод хяналтын тогтолцоог сайжруулах арга хэмжээг авч ажиллах нь зүйтэй байна. Уг дотоод хяналтын асуудал нь эмнэлгийн байгууллагын шийдвэр гаргах, хариуцлага тооцох болон хүний нөөцийн үйл ажиллагааны авлигын эрсдэлийг бууруулахаас гадна удирдлагын авлигатай тэмцэх хүсэл эрмэлзлийг тодорхойлох нэг гол үзүүлэлт мөн. Учир нь судалгаанд оролцогч нийт эмнэлгийн байгууллагын 133 ажилчдаас “эрсдэлтэй албан тушаал, нэгж вэ?” гэх асуултанд удирдлага, захиргаа хэмээн дийлэнх олонх нь хариулсан байна.

Аливаа байгууллагын дотоод хяналт шалгалтын зорилго нь тухайн байгууллагын үйл ажиллагаа хууль тогтоомж салбарын сайдаас баталж

мөрдүүлж буй аливаа хэм хэмжээний акт болон тухайн байгууллагын дотоод журамд нийцэж буй эсэхэд байгууллагын хэмжээнд хяналт тавьж илэрсэн зөрчил, дутагдлыг арилгах, гэм буруутай этгээдэд хариуцлага хүлээлгэхэд чиглэсэн байдаг. Дээрх асуулгын дүнгээс харахад эмнэлгийн байгууллагын 133 ажилчид удирдлагын үйл ажиллагаанд эргэлзэж буй нь нэгдүгээр эмнэлгийн үйл ажиллагаанд зайлшгүй дотоод хяналтын нэгжийг байгуулж ажиллуулах шаардлагатай байгааг харуулж байна.

Улсын Нэгдүгээр Төв эмнэлгийн ерөнхий захирлын 2018 оны 12 сарын 25-ны өдрийн “Хөдөлмөрийн дотоод журмыг шинэчлэн батлах тухай” А/270 дугаар тушаал гарчээ. Тус журмын 17 дугаар зүйлийн 17.2-д “ажилтныг ажилд авахыг Хүний нөөц, хөгжлийн албаны үйл ажиллагааны журмын дагуу зохицуулагдана”, гэж заасан бөгөөд уг журмын 17.5-д “ажилтан сонгон шалгаруулж авах харилцааг тусгай журмаар зохицуулна” гэж тус тус зохицуулсан атлаа 2018 оны А/270-ыг үндэслэж шинээр дээрхтэй холбоотой журмууд батлаагүй.

Харин Ерөнхий захирлын “Улсын Нэгдүгээр Төв эмнэлгийн сул ажлын байранд ажилтан сонгон шалгаруулж авах журам” гэсэн 2017 оны 12 сарын 17-ны өдрийн А/48 дугаар тушаал одоог хүртэл хүчинтэй байна. 2019 оны байдлаар нийт 35 ажилтныг шинээр ажилд томилж авахдаа дээрх тушаалыг үндэслэсэн байна. Тиймээс хүний нөөцийн үйл ажиллагаа бүхэлдээ хууль бус, хүчингүй болсон журамд үндэслэгдэж байна.

Эмнэлгээр үйлчлүүлж байгаа болон үйлчлүүлсэн нийт судалгаанд хамрагдсан иргэдээс эмнэлгийн ажилтны зүгээс ямар суудал /төвөгтэй, хүндрэлтэй/ үүсгэж байгаа талаар асуухад нийт

асуулгын 45 орчим хувь нь ёс зүй, зан харилцааны байдалд хүндрэл бий талаар хариулт өгчээ. Нөгөө талаар эмнэлгийн ажилчдаас авсан судалгаагаар албан хаагчдад ёсзүйн дүрмийн сургалт ордог эсэхэд 89,5% нь тийм гэж хариулсан атлаа атлаа ёс зүйн дүрмээ 22.5% сайн мэдэхгүй гэж хариулсан байна.

Эмнэлгийн байгууллагын ёс зүйн дүрмийн мэдлэгт судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 45 орчим хувь нь асуудалтай талаар хариулт өгч байгаа нь уг харилцаанд цаашид ч асуудал үүссээр байх эрсдэлтэйг харуулж байна.

Эрүүл мэндийн Сайдын 2017 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдрийн А/256 Дугаар тушаалын 2 дугаар хавсралтаар Эмнэлгийн мэргэжилтний ёс зүйн салбар хорооны дүрмийг баталсан ба уг дүрмийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.1-д “харъяалах эрүүл мэндийн байгууллагын төсвийн 0,3%-0,5%”-иар хороог санхүүжүүлэхээр заасан боловч Улсын нэгдүгээр төв эмнэлгийн зүгээс 2018 оны хувьд Ёс зүйн хорооны төсвийг баталж өгөөгүй байна.

Шастины нэрэмжит улсын гуравдугаар төв эмнэлгийн тухайд:

П.Н.Шастины нэрэмжит улсын гуравдугаар төв эмнэлгийн даргын 2019 оны 01 дүгээр сарын 24-ний өдрийн А/05 тушаалаар тухайн эмнэлгийн нийт орны 10% нь төлбөртэй байхаар заасан. Тус эмнэлэг нийт 454 ортой үүнээс 45 нь төлбөртэй байх боломжтой. Гэтэл 2018 оны байдлаар тус эмнэлэгт 58 ор төлбөртэй үйлчилгээ үзүүлж 436,002,639 төгрөгийн орлого олжээ. 13 ор бүтэн жилийн байдлаар 4745 хоног төлбөргүйгээр иргэнд үйлчлэх ёстой байжээ.

Тухайн эмнэлэг ачаалал ихтэй шинжилгээ өгөх, хэвтэн эмчлүүлэхийн тулд иргэд дунджаар 1 сар, түүнээс дээш хугацаагаар хүлээх тохиолдол

байна. Энэхүү тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд танил талаараа дамжуулан эмнэлэгт хэвтэн эмчлүүлж буй иргэний ярилцлагаас үзэхэд дараалал хүлээж буй иргэдийн тоог бууруулах боломж 13 орны хувьд хэрэгжүүлэх боломжтой байжээ. Үйлчлүүлэгчийн хэвтэн эмчлүүлэх боломжит орны тоог багасгаж, тухайн оронд хүн хэвтэн эмчлүүлээгүй хоосон байсан ч төлбөр төлөөгүйн улмаас иргэн хэвтэн эмчлүүлэх боломжгүйд хүрч төлбөргүй орыг хүлээх нөхцөл үүсч байгаа нь хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалагч эрүүл мэндийн салбарын хууль тогтоомж, бодлогод нийцэхгүй байна.

Мөн эмнэлгийн даргын 2019 оны А/05 тушаалаар төлбөртэй үйлчилгээний төлбөрийг хавсралтаар баталсны дотор тогтоогдсон жишгээс өндрөөр төлбөр тогтоосон байна. Энэ нь хууль тогтоомжид нийцээгүйгээс гадна үйлчлүүлэгчид ирэх ачааллыг нэмэгдүүлсэн байна. Иргэдийн хувьд хууль тогтоомжид заасны дагуу авч буй төлбөр үү? Хувийн сонирхлоор авч буй төлбөр үү? гэдгийг ялгаж чадахгүй байх тохиолдол түгээмэл тул нэг талаас “төлбөр л өгч байж сайн үйлчилгээ” авна гэх хандлагыг бий болгосноор авилгын эрсдэлийг нэмэгдүүлдэг ба нөгөө талаас иргэнд эмнэлэгээс үйлчилгээ авахдаа “авилга л өгөхгүй бол болохгүй” гэсэн хүлээлт, зохиомол хандлага бий болж байгаа нь судалгааны явцад ажиглагдсан.

Нийслэлийн өргөө амаржих газрын тухайд:

Эрүүл мэнд, спортын сайдын 2016 оны 06 сарын 15-ны өдрийн А/228 дугаар тушаалын 2 дугаар хавсралтаар “Төрийн өмчийн эрүүл мэндийн байгууллагаас үзүүлэх төлбөртэй тусламж, үйлчилгээний журам”-ын 26.3, 26.4, 26.5-д амаржих газраас нөхцөл сайжруулсан өрөөний үйлчилгээг төлбөртэй үзүүлэх боломжтой

байхаар зохицуулжээ.

НӨАГ-ын даргын 2018.10.08-ны А/67 тоот тушаалаар нийт 12 орыг нөхцөл сайжруулсан ороор тогтоожээ. Тэдгээрээс 2018 онд эхний 09 сарын байдлаар. 9.040.000 төгрөгийн орлого оруулжээ¹.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 6/эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрхтэй. Иргэдэд эмнэлгийн төлбөргүй тусламж үзүүлэх болзол, журмыг хуулиар тогтооно” хэмээн заасан бөгөөд түүнд нийцүүлэн эмнэлгийн төлбөргүй тусламж үйлчилгээг тогтоохдоо Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.6-д “Монгол Улсын иргэний эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээний дараах төлбөрийг төр хариуцна”, 24.6.1-д “жирэмсэн, төрөлт, төрсний дараахь үетэй холбоотой эх барихын тусламж, үйлчилгээний зардал гэж тусгайлан зохицуулжээ.

Төрөөс үзүүлж буй эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээг нэг стандартаар нийтэд хүртээмжтэй байх ёстой. Үүний дотор төр өөрөө төлбөр зардлыг нь бүрэн хариуцахаар хуулиар тодорхойлсон тусламж, үйлчилгээг нөхцөл сайжруулсан хэлбэрээр нэмэлт төлбөртэйгөөр үзүүлэх нь хуульд нийцэхгүй бөгөөд хуульд нийцээгүй давуу байдалтай үйлчилгээ нь авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийн бусад зөрчлийн суурь шалтгаан нөхцөл болдог тул эрсдэл гэж дүгнэсэн болно.

Тус эрсдэлийн шалтгаан нөхцөл нь Эрүүл мэнд, спортын сайдын 2016 оны 06 сарын 15-ны өдрийн А/228 дугаар тушаалаар батлагдсан журмаар Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 24.6.1-ээр зардлыг төр хариуцах эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээнд нөхцөл сайжруулсан орыг төлбөртэй үзүүлэхээр зөвшөөрсөн явдал

бөгөөд үүнийг тус журамд өөрчлөлт оруулан шийдвэрлэх боломжтой байна.

Үндэсний аудитын газрын Нийслэл дэх төрийн аудитын газрын 2019 оны 02 сарын 22-ны 301-н тоот Санхүүгийн аудитын тайлангийн 3.3-д “Эмийн үр хөндөлтөд хэрэглэгддэг минфенпростон эмийг 600 ширхгийг санхүүгийн тайланд зарцуулалтаар бүртгэсэн боловч амбулаторид олгоогүй, 74 ширхэг эм дутагдсан” гэх зөрчлүүд илэрсэн байна.

Тус эмнэлгээс төлбөртэй үзүүлдэг үйлчилгээ болох үр хөндөлтөд ашигладаг эм дээрх хэмжээгээр дутагдсан нь төрийн өмчийн эд хөрөнгийг ашиглан өөрийн мэдлэг чадварт тулгуурлан хувьдаа төлбөртэй үйлчилгээ үзүүлэх ашиг сонирхлын зөрчил үүсэж болзошгүй эрсдэлт нөхцөл байдлыг үүсгэж байна. Иймд тухайлан төлбөртэй тусламж үйлчилгээнд ашигладаг эмийн бүртгэл, хяналт, олголт, тооллогыг сайжруулснаар тус эрсдэлт нөхцөл байдлыг шийдвэрлэх боломжтой байна.

Нийслэлийн Өргөө амаржих газар нь Нийслэлийн Засаг даргын 2014 оны 10 сарын 17-ны өдрийн А/889 тоот захирамжаар “эмнэлэг” зориулалтаар Төрийн байгууллагын газар эзэмших эрхийг эзэмшдэг.

Нийслэлийн Өргөө амаржих газар нь байгууллагын гаднах машины зогсоолын үйлчилгээнээс төлбөр авдаг бөгөөд ийнхүү төлбөр авах үйл ажиллагаагаа баталгаажуулж “Нийслэлийн авто замын хөгжлийн газартай 2018 оны 01 сарын 2-ны өдрийн “Тээврийн хэрэгслийн төлбөртэй зогсоолын үйл ажиллагаа эрхлэн явуулах тухай” гэрээ байгуулсан байна.

Эрүүл мэнд, спортын сайдын 2016 оны 06 сарын 15-ны өдрийн А/228 дугаар тушаалын 2 дугаар хавсралтаар “Төрийн өмчийн эрүүл мэндийн байгууллагаас

¹ НӨАГ-ын төлбөртэй тусламж үйлчилгээний тайлан.

үзүүлэх төлбөртэй тусламж, үйлчилгээний журам"-ын 4 дүгээр зүйлийн 4.4-т "Төрийн өмчийн эрүүл мэндийн байгууллага нь үйлчлүүлэгчээс жагсаалтад зааснаас бусад эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ болон бие засах газар, нөмрөг, улавч, машины зогсоол, хувцас өлгөх зэрэг нийтлэг үйлчилгээнээс төлбөр авахгүй" тухай заасан².

Тус үйлчилгээнээс 2018 онд нийтдээ 18.880.000 төгрөг, 2019 онд эхний 4 сарын байдлаар 6.640.000 төгрөг олжээ.

Энэхүү үйл ажиллагаа нь төрийн байгууллагын эмнэлгийн зориулалтаар олгосон газрыг "төлбөртэй зогсоолын үйл ажиллагаа эрхлэх" зориулалтаар ашиглаж орлого олж байгаа нь Газрын хуулийн 35.1-д зааснаар "Газар эзэмшигч дараахь эрхтэй" 35.1.1.гэрээнд заасан зориулалтын дагуу уг газрыг эзэмших, ашиглах" гэж заасныг мөн Төрийн өмчийн эрүүл мэндийн байгууллагаас үзүүлэх төлбөртэй тусламж, үйлчилгээний журмаар хориглосон төлбөртэй үйлчилгээг үзүүлж журам зэргийг тус тус зөрчиж байна.

Эмнэлгийн байгууллага дүрэмд заагаагүй чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж ашиг орлого олж байгаа нөгөө талаас үндсэн үйл ажиллагаанд нь зориулан төрөөс олгосон газрыг зориулалтын бусаар ашиглаж байгаа авлигын эрсдэлт нөхцөл байдал гэж үзэх үндэслэл болно.

Иймд тус байгууллагаар үйлчилчлүүлж буй иргэдийн бүртгэлд үндэслэн тухайн иргэдэд зогсоолыг үнэ төлбөргүй ашиглуулах, үйлчлүүлэгч бус этгээдүүдэд төлбөртэй болон бусад хэлбэрээр зогсоолын үйлчилгээ үзүүлэхгүй байх талаар зохион байгуулалтын арга

хэмжээ авч жирэмсэн болон амаржсан эхчүүд, тэдгээрийн ар гэрийн иргэдэд зориулсан газрыг зориулалтын дагуу хүртээмжтэй байдлаар ашиглуулах шаардлагатай байна.

Тус эмнэлгийн 2018 оны Ёс зүйн хэсгийн хорооны тайланд өргөдөл гомдлыг эвлэрүүлэн зуучилсан гэж дурджээ. Ёс зүйн хорооны тайлангийн загварт "эвлэрүүлсэн зуучилсан" байдлыг дараах байдлаар ангилсан байна.

- ✘ Эмч үйлчлүүлэгчдийн хооронд
- ✘ Эмнэлгийн мэргэжилтэн үйлчлүүлэгчийн хооронд
- ✘ Эмч, эмнэлгийн мэргэжилтэн хооронд
- ✘ Эмч, эмнэлгийн мэргэжилтэн удирдлагын хооронд

Эмч, эмнэлгийн ажилтаны ёс зүйн талаар өргөдөл гомдол гаргагчийг тус гомдлын дагуу шалган шийдвэрлэгдэж буй албан хаагчтай уулзуулж эвлэрүүлэх арга хэмжээ авна гэдэг бол "шүгэл үлээгч"-д халтай бөгөөд цаашлаад бусдын гомдол гаргах эр зоригийг мохоож буй үйл ажиллагаа юм. Үүний үр дагавар нь ёс зүйн төдийгүй бусад зөрчил өргөдөл, гомдлоор илрэн гарахгүй дарагдаж нуугдмал байдалд үйлдэгдэх үндэс суурийг бүрдүүлж байна.

Иймд байгууллагын холбогдох дүрэм, журмаар шүгэл үлээгчийг хамгаалах, нууцлах тогтолцоог бүрдүүлэх төдийгүй өргөдөл гомдлын бүртгэл, хяналтыг сайжруулах шаардлагатай байгаа нь харагдаж байна.

Сүхбаатар дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн 2018 оны 03 сарын 07-ны өдрийн 00551 тоот тогтоолоор "Анхан шатны шүүхийн шийдвэр гарснаас урьд эрхэлж байсан ажилд томилох" хүртэл хугацааны цалин болох 8.299.263 төгрөг олгуулахаар

² Эрүүл мэнд, спортын сайдын 2016 оны 06 сарын 15-ны өдрийн А/228 дугаар тушаалын 2 дугаар хавсралт. Төлбөр төлсөн үйл баримт, эмнэлгийн тайлбар

шийдвэрлэж хуулийн хүчин төгөлдөр болжээ. Улмаар байгууллагын төсвөөс ажилтанд ажилтанд олгож шүүхийн шийдвэрийг биелүүлсэн байна.

“Нийслэл дэх төрийн аудитын газар” 2019 оны 02 сарын 25-ны өдрийн 01/44 тоот “Албан шаардлага” хүргүүлж “тус 8.299.263 төгрөгийг Иргэний хуулийн 498.5, Төрийн албаны тухай хуулийн 50.2-д заасны дагуу буруутай шийдвэр гаргасан албан тушаалтнаас төлүүлэх тухай” шаардсан байна.

Гэвч тус албан шаардлагыг биелүүлж буруу шийдвэр гаргасан албан тушаалтнаар байгууллагад учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх арга хэмжээ буруутай шийдвэрийн эдийн засгийн хариуцлагыг ногдуулаагүй байна.

Албан тушаалтны буруу шийдвэрийн улмаас байгууллагад учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэхтэй холбоотой хуулийн хэрэгжилтийг хангах нь цаашлаад бусад албан тушаалтан авлига, ашиг сонирхлын зөрчилт үйл ажиллагаагаар буруу шийдвэр гаргах байдлаас урьдчилан сэргийлэх томоохон ач холбогдолтой.

Дүгнэлт

Дээрх дурдсан авлигын эрсдэлүүд өөрчлөгдөшгүй нөхцөл биш бөгөөд харилцаанд оролцогч субъектүүд шат шатандаа тодорхой хэмжээний хүчин чармайлт гаргасны үндсэн дээр шийдвэрлэх арилгах боломжтой юм.

Эдийн засгийн шинжтэй төсөв хөрөнгө санхүүжилт нэмэгдэж батлагддаггүй зэрэг нөхцөл байдлын тухайд ч эмнэлгийн байгууллагын зүгээс өөрийн ачаалал, зардал, хүндрэлийн талаар баримт, тооцоо судалгаа бүхий, холбогдох хууль тогтоомж, норм стандартын үндэслэлтэй хүсэлт саналыг эрх бүхий байгууллагад хүргүүлэх, шаардлагатай тохиолдолд олон нийтэд хандаж дэмжлэг авах зэргээр

шийдвэрлүүлэх боломжтой гэж үзэж байна.

Олон нийтийн зүгээс эмч, эмнэлгийн ажилтнуудын талаарх буруу хандлагыг өөрчлөхийн тулд эхний ээлжид эмч, эмнэлгийн ажилтанууд өөрсдөө ёс зүйн зөв дадал соёлын төлөвшүүлж, байгууллагадаа тийнхүү уур амьсгал бүрдүүлэн үүнийгээ үйлчлүүлэгчид халдварлуулан тарааж, цаашлаад олон нийтэд мэдээлэх таниулах арга хэмжээг авснаас зөв ойлголт эерэг хандлагыг бүрдүүлэх боломжтой юм.

Эрүүл мэндийн сайд болон бусад эрх бүхий байгууллагын хүрээнд батлан гаргасан дүрэм журмаа эргэн харж хуульд нийцүүлэн сайжруулах, эмнэлгийн байгууллагууд ч өөрсдийн дотоод дүрэм, журам тогтолцоо, үйл ажиллагаагаа боловсронгуй болгох байдлаар богино хугацаанд бага зардлаар шийдвэрлэх боломжтой эрсдэлүүд дийлэнх нь байна.

Бид дээрх эрсдэлийн үнэлгээний талаар Авлигатай тэмцэх газарт байгууллагын удирдлага, хэвлэл мэдээллийн байгууллагад танилцуулж цаашлаад байгууллагын ажилтан, албан хаагчид танилцуулга хийх үед болон түүний дараа зарим эмнэлгүүд өөрсдийн байгууллагыг үнэлгээ хийж тодорхойлж өгсөнд талархаж зөвлөмжийг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар санал, дэмжлэг хүсэж байсан бол зарим нь эмнэлэгийн эмч, албан хаагчид хүлээн авахгүй байдал үзүүлж байсан болно.

Эцэст нь дүгнэж хэлэхэд хэрхэн хүлээж авах нь чухал бус тухайн үнэлгээгээр тодорхойлсон эрсдэлүүдийг багасгах бууруулах арга хэмжээг төлөвлөн зохион байгуулж хэрэгжилтийг хангах, цаашлаад өөрийн эрсдэлийг өөрсдөө тодорхойлж үнэлгээ хийж сайжруулах арга хэмжээг авч хэвших нь хамгийн чухал болно.



ГЭМТ ЯВДЛААС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХҮЙ, Б.МӨНХЗУЛ

ДОТООД ХЭРГИЙН ИХ СУРГУУЛИЙН ЦАГДААГИЙН
СУРГУУЛИЙН ЭРҮҮГИЙН ЭРХ ЗҮЙ, КРИМИНОЛОГИЙН
ТЭНХИМИЙН БАГШ, ЦАГДААГИЙН АХЛАХ ДЭСЛЭГЧ

Хүнийг хүнээс бус хуулиас айдаг болго.
Хуулиас айх нь сайнаар нөлөөлнө¹

Криминологийн шинжлэх ухааны гол зорилт бол гэмт явдлаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг боловсруулахад оршдог. Сүүлийн үеийн бүтээлүүдэд Криминологи нь хууль бүтээх, хууль батлах, хууль сахиулах ажиллагааны бүрдэл юм² хэмээн өргөн хүрээнд томъёолсон нь гэмт явдлыг гарсны дараа бус гарахаас нь өмнө буюу хууль бүтээх /law maker/ явцдаа бодлогоор, хууль батлах явцад ч, хууль сахиулах ажиллагааны бүхий л үйл ажиллагааны түршид явуулах ажиллагааг хамааруулжээ.

Хүн төрөлхтөн гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг зөвхөн цээрлүүлэх бус түүнээс урьдчилан сэргийлэх, гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг хүмүүжүүлэх, төлөвшүүлэх олон янзын үзэл санааг боловсруулж байсан нь гэмт явдлаас урьдчилан сэргийлэх онолыг бий болгосон гэж үздэг.

Гэмт явдлаас урьдчилан сэргийлэх онол гэж тодорхой төрлийн гэмт хэргийн шалтгаан, нөхцөлийг илрүүлэхэд нийгмийн харилцааг чиглүүлэх, төгөлдөржүүлэх, гэмт явдлын гаралт, байдалд хяналт тавих

үйл ажиллагааны арга хэлбэр, мэдлэгийн нийлбэр цогц юм.

Гэмт явдлаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг өргөн утгаар нь авч үзвэл нийгмийн бүхий л хөгжил дэвшил, түүний эдийн засаг, үзэл суртал, соёл, техникийн цогц арга хэмжээний үр дүнд нийгмийн харилцааг боловсронгуй болгож, аж төрөх ёсыг хэвшүүлэн тогтоосноор хангагдах үйл ажиллагаа юм.

Явцуу утгаараа гэмт хэргийн тухай мэдээ, мэдээллийг судалсны үндсэн дээр гэмт хэрэг үйлдэгдэж байгаа шалтгаан, нөхцөлийг тогтоох, арилгах, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох талаар авч хэрэгжүүлж байгаа цогцолбор арга хэмжээ мөн.

Гэмт явдал нь нийгмийн үзэгдэл болохын хувьд нийгмийн амьдралын янз бүрийн хүрээ түвшинд оршиж байгаа ба өөртөө нөлөөлөх шалтгаан, нөхцөлүүдтэй нягт холбоотой байдаг.

Гэмт явдлаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээнүүд нь эдгээр шалтгаан, нөхцөл бүрт нөлөөлж чадахуйцаар зохион байгуулагдах учиртай. Гэмт хэрэгтэй тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх зорилт аяндаа хэрэгжихгүй, харин урт удаан хугацаанд нөр их хүч, хөдөлмөр шаарддаг үйл явц бөгөөд нийгэм, төрийн зүгээс чиглэсэн зорилготой,

1 Г.Эндэнэбат/орчуулга/.Гэмт хэрэг ба ялын тухай.УБ.,2009.114дэх тал
2 Freda Adler,Cerhard O. W. Mueller,William S. Laufer"Criminology" sixth Edition.2007.,11 page

системтэй, байнгын тасралтгүй иж бүрэн арга хэмжээ авч байхыг шаарддаг.

Өнөөгийн хууль сахиулах байгууллагаас зохиогдож буй гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажиллагааны зорилго нь ихэвчлэн гэмт хэргийн тоон үзүүлэлтийг бууруулахад чиглэгдсэн үйл ажиллагаа байдаг. Гэтэл энэхүү ажиллагаа нь дан ганц гэмт хэргийн гаралтыг бууруулахад бус дараах зорилттой байдаг байна.

- Гэмт явдлыг таслан зогсоох
- Гэмт явдлыг саармагжуулах
- Гэмт явдлыг тогтворжуулах
- Гэмт явдлын гаралтыг бууруулах

Гэмт явдлыг таслан зогсоох-тодорхой буюу онцлог үйлдэлтэй гэмт хэргийг үйлдэгдээд эхэлсэн хойно нь буюу үйлдэгдэхээс өмнө тасалдуулахад чиглэгдсэн арга хэмжээ өөрөөр хэлбэл нийгмийн сөрөг үзэгдлийг тодорхой цаг хугацаанд гаргуулахгүй байхад чиглэгддэг. Өнөө үед энэ төрлийн урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг ихээхэн хэрэгжүүлдэг. Өөрөөр хэлбэл гэмт этгээдийг гарцаагүй баримтаар нотолж тогтоож хуулийн хариуцлага тооцож байгаа нь энэхүү арга хэмжээний хамгийн тод илрэл юм. Гэмт этгээдийг үйлдэл дээр нь буюу цөөн тооны гэмт хэрэг үйлдсэн дээр нь баривчилж байгаа нь тэднийг цаашид эрэмшин дахин гэмт хэрэг үйлдэхээс нь өмнө таслан зогсоож байгаа явдал юм. Энэ нь эрүүгийн ямар ч нөхцөл байдал бүхий газарт авч хэрэгжүүлдэг арга хэмжээ боловч ихэвчлэн хүндэрсэн бүс нутагт түлхүү хэрэглэх нь оновчтой үр дүнтэй байдаг. Энэ арга хэмжээний үр дүнд томоохон хэмжээний газар нутгийн эрүүгийн нөхцөл байдал тийм ч хурдан сайжрахгүй ч бага хэмжээний газар нутаг болон тодорхой объект дахь гэмт хэргийн гаралтыг огцом бууруулж болох юм.

Гэмт явдлыг саармагжуулах- гэмт хэргийн тоон үзүүлэлтийг бууруулж чадахгүй ч гэсэн нийгэмд болон бусдад учруулж буй хор уршгийг урьд байснаас тодорхой хэмжээгээр багасгахад чиглэгдсэн арга хэмжээ. Эрүүгийн нөхцөл байдал харьцангуй хүнд нутаг дэвсгэрт авч хэрэгжүүлбэл илүү үр дүнтэй.

Гэмт явдлыг тогтворжуулах- гэмт хэргийн гаралт болон учруулах хор уршгийг тодорхой хугацаагаар нэгэн хэмээр барьж байхад чиглэгдсэн арга хэмжээ. Энэ нь ихэвчлэн эрүүгийн нөхцөл байдал хүндэвтэр нутаг дэвсгэрт хэрэгжүүлбэл илүү үр дүнтэй.

Гэмт явдлын гаралтыг бууруулах- гэмт хэргийн гаралтыг урьд байсан тоон үзүүлэлтээс тооны болон чанарын хувьд багасгахад чиглэгдсэн арга хэмжээ. Энэ нь гэмт явдлын бүтэц, түвшинг бууруулах гэсэн 2 төрөлтэй. Эрүүгийн нөхцөл байдал харьцангуй хөнгөн нутаг дэвсгэрт авч хэрэгжүүлдэг арга хэмжээ. Түүнчлэн бага нутаг дэвсгэртэй буюу бүртгэгдсэн гэмт хэргийн тоон үзүүлэлт бага объектод хэрэгжүүлсэн тохиолдолд гэмт хэргийн гаралт буурч болно.

Дээрх зорилтуудыг хангахад чиглэгдсэн системтэй цогц үйл ажиллагааг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй харилцан хамааралтайгаар авч хэрэгжүүлбэл зохих үр дүнд хүрэх бөгөөд гэмт явдлын шалтгаан, нөхцөлийг орчин үеийн шинжлэх ухааны ололт амжилтад тулгуурлан онол практикийн шинэ түвшинд судлах, тэмцэх зүй ёсны шаардлага судлаачдын дунд тавигдаж байна.

Сүүлийн жилүүдэд төрийн болон төрийн бус байгууллагууд гэмт хэргийн шалтгаан, нөхцөлийн талаар судалж байгаа нь сайшаалтай боловч гэмт хэргийн шалтгааныг зөвхөн явцуу хүрээнд буюу архивалт, ядуурал, ажилгүйдэл, нийгмийн тэгш бус байдал буюу баян

ядуугийн ялгаа, эдийн засгийн байдал, улс төртэй холбохоос илүүтэйгээр хувь хүний мөн чанар, хүмүүжил, төлөвшил сэтгэхүй тал руу чиглүүлэн судалж анхаарал хандуулан ажиллах хэрэгтэй байна. Тухайлбал; 1979 оны байдлаар хүний амь бусниулсан хэргийн 35%, танхай, иргэдийн эрүүл мэндэд халдсан хэргийн 70%-ийг архи ууж согтуурсан хүмүүс үйлдсэн³ хэмээснийг өнөөдөртэй харьцуулбал ойролцоо тоо гарах тул ихэнх гэмт хэргийн шалтгааныг архидалт гэх нь хэтэрхий өрөөсгөл зүйл гэдэг нь харагдаж байна.

Өнөөдөр гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлж чадахгүй байна гэж байгаа хүмүүс өөрсдөө үр хүүхэддээ үлгэрлэж хүмүүжүүлж тэдэнтэй ярилцаж цаг заваа зарцуулж чадвал ирээдүйд гарах гэмт хэргийн тоо багасч гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх нэг алхам болно гэдгийг ухамсарлах хэрэгтэй болов уу.

Дэлхийн улс орнуудыг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг хэрхэн хэрэгжүүлж байгаагаас нь хамааруулан:

- Хуулиар урьдчилан сэргийлдэг буюу гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлдэг хуультай
- Дүрэм журмаар урьдчилан сэргийлдэг буюу хуулиас бусад эрх зүйн актаар урьдчилан сэргийлэх ажлаа хэрэгжүүлдэг
- Хуулийн байгууллагуудын үйл ажиллагаагаар урьдчилан сэргийлэх ажлаа хэрэгжүүлдэг
- Урьдчилан сэргийлэх тусгайлсан чиг үүрэг бүхий бие даасан байгууллага байгуулсан буюу урьдчилан сэргийлэх чиг үүрэг бүхий байгууллага дангаараа хэрэгжүүлдэг
- Ямар нэгэн эрх зүйн зохицуулалтгүйгээр иргэд нь өөрсдөө ухамсар,

төлөвлөөрөө урьдчилан сэргийлэх ажлаа хэрэгжүүлдэг гэх мэтээр ерөнхий байдлаар ангилж болно.

Манай улсын тухайд 1997 онд Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийг⁴ баталж уг харилцааг зохицуулж эхэлсэн нь сайшаалтай боловч тус хуульд тунхагийн шинжтэй хэрэгжих боломжгүй заалтууд орсныг дурдахад илүүдэхгүй бөгөөд хуульд заасан аж ахуйн нэгж, байгууллага цаашлаад иргэд үүрэг, хариуцлага мэддэггүйгээс гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зөвхөн цагдаагийн байгууллагын ажил мэтээр ойлгодог ойлголтыг өөрчлөх шаардлагатай байна. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажил нь харилцан уялдаа бүхий хамтын цогц үйл ажиллагаа байдаг ба эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх хуулийг шинэчлэх, олон нийтийн болон оюутан цагдаа ажиллуулах зэргийг зарим хууль тогтоомжуудад хуульчлан хэрэгжүүлж байна.

Иймээс гэмт хэргийн шалтгааныг зөв тогтоох, түүнд тохирсон арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх нь үр дүнгээ өгөх бөгөөд гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохион байгуулахад анхаарах дараах саналуудыг дэвшүүлж байна.

- Гэмт явдалд прогноз хийх замаар урьдчилан сэргийлэх. Энэ нь гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажилд ихээхэн ач холбогдолтой бөгөөд нийгэм, эдийн засгийн өөрчлөлт, мөн гэмт хэргийн статистик мэдээнд үндэслэн гэмт явдлын шалтгааныг зөв тогтоосны үндсэн дээр урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохион байгуулах. Мөн нуугдмал гэмт явдлын түвшинг гаргаж хянаж байх нь чухал асуудал гэдгийг мартаж болохгүй.

3 А.Думбурай. Урьдчилан сэргийлэх нь манай гол чиглэл мөн. II.1982, 7 дахь тал

4 Төрийн мэдээлэл. УБ.1998., №1

- Гэмт хэргийн тухай таамаглал буюу прогнозыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй гаргадаг мэргэжлийн байгууллагатай болох. Энэ нь гудамж талбайд гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх чиг үүрэгтэйгээр ажиллах цагдаа нараас ангид асуудал бөгөөд гэмт явдлын шалтгааныг гарган зөвлөмж, санал боловсруулах тусгайлсан чиг үүрэгтэй байх хэрэгтэй.
- Гэмт явдлаас урьдчилан сэргийлэх нь зөвхөн цагдаагийн байгууллагын ажил биш бөгөөд харилцан хамтын ажиллагааны уялдаа холбоог сайжруулах, уг ажилд дэмжлэг үзүүлсэн аж ахуйн нэгж, байгууллагыг татвараас чөлөөлөх гэх мэтээр хөшүүрэг хэрэглэх.
- Техникийн ололт амжилтыг маш өндөр түвшинд ашиглах. Жишээлбэл: өргөдөл болгоныг хүлээн авч бүртгэх механизмыг бий болгох.
- Эдийн засаг эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх, өөрөөр хэлбэл техникийн ололт амжилтыг ашиглаж гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэхэд хөрөнгө мөнгө их шаардагдана.
- Шинээр батлагдах Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль нь уншаад шууд ойлгогдохоор энгийн ойлгомжтой байх, эрх үүрэг, авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээ нь тодорхой хэрэгжих боломжтой цөөн хэдэн хүнийг бүс бүх хүнийг хамгаалахад зориулсан байх.

“Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлмээр байна уу? Тэгвэл эрх чөлөөг эрдэм мэдлэгийн хамт түгээн дэлгэрүүл” гэсэн Чезаре Беккариагийн үгээр дуусгая...

“ТӨРИЙН АЛБАНЫ ХҮНИЙ НӨӨЦИЙН БОДЛОГЫН СОНГОДГУУД” (“CLASSICS OF PUBLIC PERSONNEL POLICY”)

АНУ-ын Нью-Йоркын албанийн их сургуулийн профессор Фрэнк Томпсон,
хөрвүүлсэн төрийн албаны зөвлөлийн ажлын албаны шинжээч А.Амармэнг

Classics of Public Personnel Policy (3rd
edition) Frank J. Thompson

Americanizing a Foreign Invention

The Pendleton Act of 1883

PAUL P. VAN RIPER
CORNELL UNIVERSITY

Гадны нээлтийг Америкийн хөрсөнд буулгасан нь:¹

1883 оны Пендлетоны хууль

ПОЛП.ВАН РИПЕР
КОРНЕЛЛЫН ИХ СУРГУУЛЬ

АНУ-йн төрийн алба тодорхой зорилго чиглэлгүйгээр америкчуудын заримдаа хэлдгээр “зүгээр л томорч” ирсэн гэсэн ерөнхий ойлголт АНУ-ын дотоод болон гадаадад байх шиг байна. Энэ нь ямар нэг байдлаар үнэн юм. АНУ-ын төрийн албаны шинэчлэл Их Британид хийгдсэн шинэчлэл шиг богино хугацаанд бүрэн хийгдээгүй нь тодорхой.

Гэхдээ 1883 онд Пендлетоны хууль батлагдсанаас хойш АНУ-д Англитай адилхан хэв загварын шалгалт болон меритэд суурилсан төрийн алба хөгжих суурь болсон нэлээд төгс бөгөөд хатуу

эрх зүйн үндэс байсаар ирсэн юм.² Тиймээс бид энэхүү үндсэн эрх зүйн баримтыг зөвхөн анхны хууль гэдгээр нь бус энэ хууль 75 жилийн өмнө батлагдсан ч хүчин төгөлдөр хуулийн эмхэтгэлд онц өөрчлөлтгүйгээр багтсаар байгаагийнх нь хувьд бид энэ хуулийг илүү дэлгэрүүлж үзэх нь чухал ач холбогдолтой. Их Британийн улс төрийн шинэ тогтолцоог өөрийн орны үндсэн хууль ба захиргааны онцлогт тааруулан өөрчилж өөрийн болгосон Пендлетоны хууль нь орчин үед ач холбогдол нь өсч, олон нийтийн сонирхлыг татаж байгаа улс-хооронд бодлого хуулбарлах үйлдлийн нэгэн маш сонирхолтой жишээ юм.

Тэгвэл засгийн газрын шинэчлэлийн талаар сайндаал үл тоох бодлогобарьдаг байсан бүгд найрамдах нам конгресст олонх болж яаравчлан баталсан төрийн албыг шинэчлэх 1883 оны энэ шинэ хууль нь ямар хууль байсан бэ?

Хууль зүйн хэлэлцүүлэг

Пендлетоны хуулийг батлахаас өмнөх үеийн хууль зүйн маргаан нь бараг зөвхөн Сенатын танхимаар хязгаарлагддаг.

¹ Эх Сурвалж: Пол П.Ван Риперын 1958 онд бичигдсэн “АНУ-ын Төрийн албаны түүх” номоос.

² Богино насалж, тийм ч үр дүнтэй байгаагүй Грантын Комиссыг тооцвол бүр 1871 оноос ч байсан гэж үзэж болох юм.

Хуулийн төсөл төлөөлөгчдийн танхимд орж ирэх үед хуулийн төслийн талаар хэлэлцүүлэг хийх бүхий л оролдлогыг зүгээр л таслан зогсоосон бөгөөд дийлэнх олонхоор батлагджээ. Хоёр танхимын гишүүдийн энэ ялгаатай хандлага нь төлөөлөгчдийн танхимийн гишүүдийн хувьд дараагийн сонгууль сенатын гишүүдээс хамаагүй илүү чухал байснаар тайлбарлагдах магадлалтай. Төлөөлөгчид азаа туршихийг хүсээгүй байна. Тэр үед шинэчлэл хэтэрхий чухал асуудал болоод байлаа.

Сенатын танхимд маш дэлгэрэнгүй, бүх зүйлийг хамарсан хэлэлцүүлэг болсны ачаар конгресс ямар зорилготой байсныг шинжлэхэд хялбар болж байна.³ Хуультай холбоотой бараг бүх гол асуудлыг удаан хугацаагаар хэлэлцжээ. Нэлээд олон тооны өөрчлөлтийг авч хэлэлцсэн бөгөөд ихэнхийг нь хүлээн авчээ. Хуулийн төсөл батлагдвал ерөнхийлөгч ба конгрессийн үндсэн хуулийн байр суурь, намуудын тогтолцоо, төрийн алба, нийт олон нийтэд үзүүлж болзошгүй нөлөөг дэлгэрэнгүй шилжилсэн байна. Улс төрийн үнэлгээ, өмнөх 20 жилийн авлига, АНУ болон Их Британийн 1883 оноос өмнөх үеийн шинэчлэлийн түүхийг дэлгэрэнгүй танилцуулжээ. Конгрессийн тэмдэглэлд хэлэлцүүлэг бүхэлдээ 200-гаад хуудас эзэлдэг. Шинэчлэл хийхэд хүргэсэн хариуцлага хэнийх вэ гэдэг талаар үе үе улс төрийн маргаан өрнөж байсан ч 2 долоо хоногийн туршид сенат дахь хэлэлцүүлгийн хамаг хэсэг гол асуудалдаа чиглэж байв.

Энэхүү хэлэлцүүлэг болон сенатын хоёр ажлын хэсгийн илтгэл, түүнчлэн өмнөх 20 жилд болсон тодорхой үйл явдлуудыг авч үзвэл шинэ хууль

батлахад хүргэсэн сэтгэл зүйн нөхцөл байдлыг нарийн шинжлэх боломжийг олгоно.⁴ Хоёр нам Пендлетоны хуулийг манай нам батлуулсан гавьяатай гэж уралдан ярьдаг ч санал өгсөн байдлыг шинжлэн үзвэл тийм ч зөвтгөж болохгүй зүйл болох нь ил болдог.⁵ Ардчилсан намынхан ерөөс сенатч Пендлетоныг бүрэн дэмжээгүй юм. Уг хуулийг бүгд найрамдахчуудын санаа байсан гэж үзэх юм бол ерөнхийлөгч Гарфийлдын амь насанд халдсан хэрэг хууль батлагдахад ямар нэг хэмжээгээр нөлөөлжээ. Гэсэн хэдий боловч энэ үйл явдал нь Пендлетоны хууль батлагдах шууд шалтгаан болсон гэвэл арай хэтийдсэн хэрэг болно. Яагаад гэвэл Гарфийлдийг хууль батлагдахаас жил хагасын өмнө буудсан юм. Бүгд найрамдахчуудын 1883 оны эцсээрх үйл хөдлөлийг идэвхжүүлсэн илүү чухал зүйл нь 1882 онд бүгд найрамдахчууд ялагдсан явдал байв. Бүгд найрамдахчууд 1884 оны сонгуулийн талаар санаа зовж байхад Ардчилсан намынхан ялна гэж итгэж байв. Тэгсэн ч гэсэн шинэ хуулийн ивээн тэтгэгч нь алдарт ардчиллагчид байсан ба хоёр намын төлөөлөл хуулийн

3 Карл Фиш 1905 онд бичсэн *Төрийн алба ба ивээн тэтгэлт* номын 218 дугаар хуудсанд энэхүү хэлэлцүүлгийг "холбогдолтой асуудлуудад гүнзгий ороогүй бүхэлдээ ач холбогдолгүй" зүйл байсан гэж тодорхойлсон. Тэрээр яагаад тэгж үзсэн шалтгаанаа тэнд бичсэн буй.

4 1882 оны 12 дугаар сарын 12-ноос хуулийг баталсан 1882 оны 12 дугаар сарын 27-ны өдрийг хүртэлх өдрийн бараг бүх хэлэлцүүлгийг тэмдэглэсэн *Конгрессын тэмдэглэл*-с хэлэлцүүлгийг үзэж болно. Гол гол сонголын талаар АНУ-ын Конгрессын Сенатын 1881 оны 871 дугаартай "Төрийн албаны зохицуулалт ба Сайжруулалт" Сенатын илтгэл, 1882 оны 576 дугаартай Төрийн алба ба арвилан хэмнэлтийн хорооны илтгэлээс үзэж болно. Төлөөлөгчдийн танхимын хувьд бага зэргийн ч ач холбогдол өгчихөөр ямар ч хорооны илтгэл хийгдээгүй. Төлөөлөгчдийн танхим хуулийг 1883 оны 1 дүгээр сарын 4-нд баталж ерөнхийлөгч Артур 1 дүгээр сарын 16-нд гарын үсэг зурсан. Үйл явдлын илүү дэлгэрэнгүй он дарааллыг АНУ-ын ТАК-н гаргасан Төрийн албаны хууль: Хуульчлалын түүхийн шинэчилсэн хувилбараас хар. 1883 оны хуульд орсон өөрчлөлт болон эсрэг-өөрчлөлтүүдийн он дараалалд хийсэн арай өөр төрлийн дүн шинжилгээг А.Бовер Сагесэрийн *Пендлетоны хуулийн эхний хорин жил*, 1935 он, номын 2-р бүлгээс харна уу.

5 4 дүгээр зүүлт тайлбарт дурдсан Сагесэрийн номын 57 ба 59 дугаар хуудсанд дахь хүснэгтээс харвал хоёр танхимын эцсийн саналт хураалт дараах байдлаар байжээ: Сенатад 33 гишүүн санал өгөөгүй 38-5-н харьцаагаар батлагджээ. Зөвшөөрсөн санал нь бүгд найрамдах 23, ардчилсан 14, бие даан нэр дэвшигч 1 байв. Татгалзсан санал нь ардчилсан 5, санал өгөөгүй нь бүгд найрамдах 14, ардчилсан 18, бие даагч 1 байв. Төлөөлөгчдийн танхимд 155-47 –н харьцаагаар батлагдсан ба 87 гишүүн санал өгөөгүй ажээ. Зөвшөөрсөн саналд бүгд найрамдах 102, ардчилсан 49, бие даагч 4 байв. Татгалзсан санал нь бүгд найрамдах 7, ардчилсан 39, бие даагч 1, санал өгөөгүй нь бүгд найрамдах 39, ардчилсан 41, бие даагч 7 байв. Намаар ялгаралгүй хэсэгчлэн нам дамжсан санал өгсөн нь манай хууль тогтоох ажиллагаанд өргөн тохиолддог санал хураалт болсон юм.

төсөлд анхаарал хандуулж байсан нь хууль батлагдахад нөлөөлжээ.

Хуулийн суурь зарчмууд

Сенатад өргөн барьсан Пендлетоны хуулийн төсөл үндсэндээ Британийн төрийн албаны тогтолцоог АНУ-д авч хэрэглэх агуулгатай байв. Өрсөлдөөнт шалгалтыг зохион байгуулах комисстой болох, төрийн албанд зөвхөн доод шатнаас эхэлж орох боломжтой байх, бүрэн хэмжээний карьерын тогтолцоо бий болох төлөв харагдах, албан тушаалаа улс төрийн зорилгоор ашиглахгүй байх гэсэн зүйлс үүнд багтжээ. Сенат дахь хэлэлцүүлгийн турш европын ялангуяа Английн туршлагын талаар үргэлж жишээ татан ярьж байв. Гэхдээ эцсийн байдлаар батлагдсан хууль Британий шинэчлэлийг маш ерөнхий байдлаар дуурайжээ.

Америкт Английн адил үндсэн үзэл баримтлал нь төрийн албанд орох өрсөлдөөнт шалгалт байв. Сенатын Төрийн алба ба Арвилан хэмнэлтийн хороо Пендлетоны хуулийн төслийн талаар дараах байдлаар бичжээ:

Хуулийн төслийн цорын ганц, маш энгийн, үндсэн, эргэлт авчрах санаа нь үүнээс хойш төрийн албанд шинэ томилгоо хийх болон албан тушаал дэвшүүлэх бүртээ тухайн албан тушаалыг хашихад хамгийн тохирсон хүнийг сонгох бөгөөд тохирсон эсэхийг нээлттэй, шударга, үнэнч, алагчлалгүй, өрсөлдөөнт шалгалтаар тогтоох болно гэсэн санаа юм.⁶

Шалгалтыг давах ёстой гэсэн хуучны санаа сенатын хорооны илтгэлд болон түүнээс хойших хэлэлцүүлэгт зарим үед гарч ирсэн ч төрийн албанд өрсөлдөөний дүнд орно гэсэн суурь санааг шүүмжлэх хандлага конгресст гараагүй юм.

6 Зүүлт тайлбар 4-т дурдсан АНУ-н Конгрессын Сенатын 576 дугаартай илтгэл, хуудас IX-X

Конгресс шалгалтаар төрийн албанд орсон албан хаагчдын албан тушаал харьцангуй баталгаатай байх санааг ч мөн хүлээн авчээ. Шалгалтыг давж орно гэсэн санаа нь өөрөө албан тушаалын баталгааг илэрхийлдэг яагаад гэвэл уг хүнийг ажлаас халах шалтагийг алга болгох хандлагатай байдаг. Түүнээс гадна шинэ хуулийн дагуу томилох эрх бүхий албан тушаалтнууд нь тогтоосон ангиллын албан хаагчийг⁷ улс төрийн үйл ажиллагаа явуулахаас татгалзсаны төлөө халж болохгүй болов. Үнэндээ бол энэ хориглосон заалтыг зөрчлөө гээд эрүүгийн хариуцлага хүлээхгүй ба хэрэгжүүлэх эсэх нь засгийн газрын дурын асуудал байв. Улс төрийн халаа сэлгээний талаар Төрийн Албаны Комисс мөрдөн шалгаж, баримтыг олон нийтэд ил болгохоос өөр дангаар хийж чадах зүйл бага байв. Гэвч өрсөлдөөнт албанаас улс төрийг арилгах санааг конгресс дэмжиж байсан цагт ерөнхийлөгч Артур дэмжих нь гарцаагүй байв.⁸

Британиас авсан сүүлийн үзэл санаа нь төрийн албаны төвийг сахисан байдал юм. Шинэ хуульд заасан бүх албан хаагчийг “ямар нэг хүнийг улс төрийн үйл ажиллагаа хийхэд албадах”-ыг хориглосон ба шинэ Комисст энэ хоригийг хэрэгжүүлэх болон өрсөлдөөнт албан хаагчийг улс төрийн шалтгаанаар халахын эсрэг журам боловсруулах үүрэг өгчээ. Түүнчлэн сенат хуулийн төсөлд

7 (Англиар “classified employee” гэсэн.) Тогтоосон ангилалын албан тушаал гэдэг нь улс төрийн хувьд халаа солио хийхийг хориглодог албан тушаал гэдэг утгаар тайлбарлагддаг. 1895-иад он хүртэл “тогтоосон ангиллын алба”, “тогтоосон ангиллын албан хаагч”, “өрсөлдөөнт албан хаагч”, “мерит тогтолцоонд хамаарах албан тушаал”, “байнгын алба” гэсэн ойлголтууд хэдийгээр яг адил утгатай биш боловч харилцан солигдож болохоор ашиглагдаж байсан ба энэ бүлэг болон дараагийн бүлэгт тэр байдлаар оруулав. Гэхдээ 1895 оноос хойш “тогтоосон ангиллын алба” гэдэг нэршил 8-р бүлгийн зүүлтэд тайлбарласан шалтгаанаар хоёрдмол утгатай болсон учир Маккинлэйгийн засаглалаас одоог хүртэлхийг хамарсан бүлэгт илүү нарийвчлан ялгаж оруулав.

8 Ерөнхийлөгч Артур 1881 оны 12 дугаар сарын 6-нд ба 1882 оны 12 дугаар сарын 4-нд конгресст хэлсэн үгийг хар. Түүнээс гадна асуудал гүйцэтгэх засаглалаас илүү хууль тогтоох засаглалд байсныг хүн бүр ойлгож байв. Хууль тогтоох засаглал ерөнхийлөгч Грант анх үүсгэн байгуулсан өрсөлдөөнт тогтолцоог хүчээр татан буулгасан юм.

өрсөлдөөнт албан хаагч, болон бусад холбооны албан тушаалтан⁹ улс төрийн зорилгоор шийдвэр гаргасан тохиолдолд бодитой шийтгэл оногдуулахаар өөрчлөлт оруулжээ. Гэхдээ төвийг сахисан байдлыг хамгаалахтай холбогдсон заалтад л зөвхөн эрүүгийн хариуцлагыг заажээ. Гүйцэтгэх засаглалын тэргүүний үндсэн хуулиар өгөгдсөн эрх мэдэл ба түүнийг хэрэгжүүлэх дүр сонирхлын хувьд найдлага тавиад орхижээ. Улс төрөөс ангид төрийн албыг бүрдүүлэх энэ боломжийг ерөнхийлөгч Клевланд болон ерөнхийлөгч Теодор Рүүзвелтийн үед бодит байдалтай ойр болгож чадсан юм. Пендлетоны хууль (зарим албан тушаалд) сонгон шалгаруулах үед улс төрөөс ангид байхыг *шаардсан* боловч бусад асуудалд улс төрөөс ангид байхыг зөвхөн *уриалжээ*.

Тиймээс АНУ-ын 1883 оны хууль Британийн жишээн дээр суурилсан (1) өрсөлдөөнт шалгалт (2) харьцангуй баталгаатай албан тушаал (3) улс төрийн хувьд төвийг сахисан байдал-ыг үндэс болгосон төрийн албаны томилгооны болон зохион байгуулалтын тогтолцоо буюу *мерит тогтолцоо* АНУ-д хөгжихөд түлхэц үзүүлсэн гэж дүгнэж болно. Нөгөө талаар шинэ хууль мөн Америк сэтгэлгээ болон үйл хөдлөлийн онцлогийг тусгасан байна. Хэрэв бид гадаадын юмны гол зүйлсийг тэр хэвээр авч хэрэглэсэн бол зүгээр л нэг хөгийн дуурайгчид болох байв. Бид Америкийн улс төр, нийгмийн уур амьсгалд нарийн тохируулсан юм.

Бүр 1881 оны 12-р сарын 6 гэхэд ерөнхийлөгч Артур конгресст тавьсан анхны илтгэлдээ Пендлетоны хуульд “Их Британийн өнөөгийн төрийн албаны тогтолцоотой адил төстэй” тал байгаа

тэмдэглэж байжээ. Гэхдээ тэр мөн “Английн тогтолцооны тодорхой шинж чанарууд нь энэ улсын төрийн албаны хамгийн идэвхтэй дэмжигчдээр зогсохгүй олон нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдөхгүй”¹⁰ байгаа талаар тэмдэглэжээ. Асуудал Британийн санааг америкийн туршлага, дүр сонирхолд зохицуулахад байв.

Томилох эрх мэдэл

Юуны өмнө төрийн албанд орохын тулд өгөх өрсөлдөөнт шалгалтын талаарх америк ойлголт Британийнхаас нэлээд ялгаатай. Грантын комиссын авч байсан харьцангуй хөрсөн дээр буусан шалгалтыг ч хүртэл хэт онолын байна гэж шүүмжилцгээсэн. Тиймээс сенат анхны хуулийн төсөлд өөрчлөлт оруулан шинээр байгуулагдах комисс шалгалтаа “шинж чанарын хувьд практик” болгож гүйцэтгэх ажил үүрэгтэй холбоотой болгохыг даалгажээ. Сенат болон олон нийт тэр үед Их Британид авч байсан зарим тохиолдолд одоо ч байгаа эрдэм номын шинжтэй эссе төрлийн төрийн албаны шалгалтад тааламжгүй хандаж байв. 1883 оноос хойш манай орны төрийн хөгжил “практик ач холбогдолтой” байх гэсэн үндсэн америк сэтгэлгээг тусгаж ирсэн юм.

Олон сенатч Пендлетоны хуулиар төрийн албанд зөвхөн “хамгийн доод шатнаас” орохыг зөвшөөрнө гэдгийг хараад дэлбэртлээ уурлаж байв. Эцэстээ сенатч Пендлетон өөрөө бүхний уурыг хүргэсэн энэ заалтыг авч хаях саналыг гаргажээ. Түүнийг саналыг журмын дагуу санал хурааж ч үзэлгүйгээр дийлэнх олонхоор хүлээн авчээ. Өөр нэг өөрчлөлт нь албан тушаал дэвшихэд өгөх шалгалтыг анх төлөвлөж байснаас илүү

⁹ Холбооны албан тушаалтаныг оруулсан нь өмнөх бүлэгт дурдсан Хуббелийн хэргийг давтахаас сэргийлэх зорилготой байв. 1876 оны үнэлгээний эсрэг хууль илүү чанга хууль болсон.

¹⁰ Жэймс Д.Ричардсон *Ерөнхийлөгчдийн илтгэл ба нийлэлүүд*, 1960, VIII, 60 дугаар хуудас.

ерөнхий өрсөлдөөн болгон санал байв. Америкчуудад дотогшоо чиглэсэн төрийн албыг хөгжүүлэх ямар ч хүсэл байгаагүй юм.

Британийн төрийн алба ердийн үед доод шатнаас бусад шатанд гаднаас хүн ороход хаалттай байдаг бол америкийн холбооны төрийн албаны бүх шатанд шинэ боловсон хүчин орох боломжтой хэвээр үлдэв. 1883 оноос өнөөг хүртэл иргэд Америкийн төрийн албаны аль ч түвшинд хэдэн ч насандаа орох боломжтой байна. Үнэндээ энэ чөлөөтэй байдалд нас болон бусад хязгаарлалт тавих тохиолдол олон гарсан боловч “ардчилсан бус” байна гэдэг шалтгаанаар хүчтэй эсэргүүцэлтэй тулж байв.

Төрийн албаны бүхий л түүхийн туршид холбооны төрийн байгууллагууд европ загварын хаалттай бюрократ тогтолцоо бий болгож байгаагүй юм. Хувийн байгууллагатай дөхөх ийм чөлөөтэй тогтолцоо нь өндөр хөгжилтэй улсуудын төрийн албаны дунд ч онцлог юм. Үүний үндэс суурь нь 1883 онд бат бөх тавигджээ. Энэ нь Жэксоны ардчилсан хүчнийхэн анх ардчилсан улсын суурь шаардлага гэж зарлаж байсан төлөөллийн бюрократ тогтолцооны үргэлжлэл байлаа.

Ажилд томилох нарийн үе шатны хувьд ч уг хууль төрийн албаны Жэксоны ардчилсан онол, ялангуяа ажлын байрны сэлгэлтийн үзэл санааг баримталжээ. Нэг гэр бүлийн хоёроос илүүгүй гишүүн төрийн алба хашиж болно гэж зарлав. Вашингтон хотын нарийн бичгийн албан тушаалуудын ихэнхийг муж улсуудын хүн амд үндэслэсэн “хуваарилалтын” дагуу нөхөж байв. 1883 оны сүүлээр энэ заалтыг “хэрэгжиж болох хамгийн дөхөм” арга гэж тайлбарлаж байв. Ийм заалт оруулаагүй бол зогсож ч болох байсан хуулийн төсөл уг заалтын ачаар

шинэчлэлд түлхсэн улс төрийн дэмжлэгийг авч чадсан юм. 1883 оны Пендлетоны хуулийг санаачлагчид болон улс төрийн дэмжигчид санаатайгаар, эсхүл санамсаргүйгээр америкийн төрийн алба улс орныхоо газар зүй, хувьсал хөдөлгөөн, үзэл бодол, гадаад төрхийн хувьд төлөөлөл болж чадахгүй байх тохиолдлуудаас зайлсхийж иржээ.

Чөлөөлөх эрх мэдэл

Америкчууд, мөн Европын төрийн албадад бараг л бүрэн хадгалагддаг албан тушаалын төгс баталгааг хүлээн зөвшөөрөхөөс татгалзжээ. Европын иргэд төрийн механизмыг хүндэлдэг гэдгийг энэ баталгаа тусган харуулдаг. Төрийн албаны анхны шинэчлэгчид ба дараах үеийн Америкийн хууль тогтоогчид бүгд хэт төгс баталгаа нь төрийн албаны шинэчлэлд шаардлагагүй бөгөөд сайн зүйл авчрахгүй гэж тууштай эсэргүүцэж ирсэн юм. Албан тушаал насан туршид баталгаатай байх гэсэн санаа 1829 онд няцаагдсан ба 1883 онд ч уг санааг сэргээх хүсэл хэнд ч байхгүй байв. Түүнээс гадна чөлөөлөх эрх мэдэл нь амархан хаячихаж болохгүй улс төрийн арга хэрэгсэл байсан юм.

1829 оноос хойш албан тушаалын баталгааны талаар Америкт гарсан гол маргаан чөлөөлөх эрх мэдэл голлон ерөнхийлөгчид байх ёстой юу, эсхүл конгресст байх ёстой юу гэдэгт байв. Ерөнхийлөгчийн чөлөөлөх эрх мэдлийг хөндөлгүйгээр орхисон нь иргэний дайнаас өмнөх үеийн шинэчлэх оролдлого ба 1883 оны хуулийн гол ялгаа юм. Шинэ хуулиар улс төрийн шалтгаанаар л чөлөөлөөгүй бол тогтоосон ангиллын албан тушаалд орох “арын хаалга”-ыг нээхэд ямар нэг хаалт тавиагүй юм. Гүйцэтгэх засаглалын чөлөөлөх

эрх мэдлийг хязгаарлах оролдлого ерөнхийлөгч Жонсоныг албан тушаалаас огцруулах оролдлогоор эхэлсэн ч тэр нь бүтэлгүйтсэнээр улстөрчдийг арай өөр өнцгөөс асуудлыг харахад хүргэжээ. Массачусетсын бүгд найрамдах сенатч Жорж Ф.Хоар Пендлетоны хуулийн талаар сенат дахь маргааны үеэр нэлээд нийтлэг саналыг хэлжээ:

Энэ арга хэмжээ надад таалагдаж байна яагаад гэвэл . . . Энэ хуульд маргаантай байдаг албан тушаалын баталгааны асуудлын талаар хууль зүйн хяналтыг заагаагүй. Анхны конгрессоос эхтэй . . . ерөнхийлөгчийн чөлөөлөх эрх мэдлийн тухай их мэтгэлцээн . . . энэ хуулийн төслийн чадварлаг, гайхалтай боловсруулагдсан заалтууд байхад ямар ч ач холбогдолгүй болох болно.

. . . чөлөөлөх асуудлыг шууд хөндөөгүй ч гэсэн зүй бусаар чөлөөлөх бүх боломжит санаархлыг үгүй хийж байна.¹¹

Гэсэн хэдий ч урд хаалгаа зөв хянаж чадах юм бол арын хаалгаа аяндаа зүгшрэх болно гэж үргэлж үглэж ирсэн шинэчлэгчид зарим талаар энэ шинэлэг санаа гарахад хүргэсэн гавьяатай юм. Нэгийг нь хянаснаар нөгөөг нь буруугаар ашиглах санаархал алга болох болно. Жишээлбэл Жорж Виллиам Куртис 1876 онд “шүүхдэж байж халах” ямар ч тогтолцоо төрийн албыг бүрэн идэвхгүй болгоно гэж бичиж байв:

Халах эрх мэдлийг буруугаар ашиглах бүх шалтгааныг алга болгосноор гал халуун хүсэл эрмэлзэл болон өрөөсгөл хандлагаас үүдсэн шударга бус байдал хааяа гарах эрсдэлийг хүлээн авах нь ур чадварын дутагдал, үл тоох хандлага, дуулгаваргүй байдал, их зантай байдал зэрэг төрийн албан дахь зүй бус зүйлсийг

өөгшүүлэн хэрэггүй, чадваргүй албан хаагчийг халахын тулд шүүхдэх хэрэгтэй болох байдлаас дээр гэж үзнэ. Ерөөс гал халуун эрмээл болон өрөөсгөл хандлагаас урган гарах шударга бус байдлыг ямар ч хууль, тогтоомж зохицуулж чаддаггүй.¹²

Сенатч Пендлетон шинэчлэгчдийн халаа, солиог зохицуулах зохистой аргын талаарх санал бодлыг хүлээн авсан ба дараа дараагийн мэтгэлцээнд тэр санааг амжилттай үгүйсгэсэн мэтгэлцээн гараагүй юм. 1883 оны хуулиар ерөнхийлөгч чөлөөлөх эрх мэдлийн хүрээнд авч үзвэл гэрийн эзэн хэвээр үлджээ. “1789 оны шийдвэр” ийнхүү ахин баталгаажжээ.

Захиргааны асуудлууд

Захиргааны үүднээс авч үзвэл уг хууль 1871-75 оны аз муутай Грантын комиссын туршлагад сайтар суурилсан байв. Үнэндээ шинэ хуулиар Пендлетоны хуультай бусад хэсэгтэй зөрчилдсөн 1871 оны хуульд байсан бүх эрх мэдэл ерөнхийлөгчид байхаар заажээ. Үүнтэй адилаар 1850-иад оны энгийн албан тушаалыг ангилсан хуулиуд ба тэр үед тогтоод байсан зөөлөн, сургамжилсан шинж чанарыг эрхэмлэсэн цэргийн дүрэм журмыг хуулийн төсөлд тусгайлан оруулжээ. Сенатч Пендлетон хуулийн төслийг танилцуулсан эхний илтгэлийн дараах эхний асуултад дараах байдлаар хариулжээ:

Энэ тогтолцоо нь яг бүхэлдээ шинэ биш боловч . . . Нью-Йорк, Филадельфия, Бостон мужийн тодорхой байгууллагуудад энэ тогтолцоог практикт хэрэгжиж байгаа ба . . . тэд энэ хуулийн төслийн дагуу

¹¹ Конгрессын тэмдэглэл, 47-р Конгресс, 2-р чуулган, 1882, XIV, 1-р хэсэг 274-р хуудас.

¹² Рүф М.Беренс, “Шинэчлэл хийх зураг төсөл: Куртис, Ийтон, Шулц” (Хэвлэгдээгүй мастерийн ажил, Чикагогийн ИС-н улс төрийн тэнхим, 1943) 50 дугаар хуудас. Бид төрийн болон хувийн хэвшлийн ажлын байрыг илүү баталгаатай болгох талыг баримлах болж ирсэнээр сүүлийн үеийн хууль, тогтоомжид арын хаалгыг хаах хандлагатай болсон боловч европтой харьцуулахад бас л онгорхой байгаа.

зарим талаар бий болох тогтолцоог генерал Грантын анх томилсон комиссын дэмжлэгтэйгээр ихэвчлэн өөрсдийн санаа бодлоор үүсгэсэн юм.¹³

Нямбай хууль санаачлагчийн нямбай хариулт нь хэнд талархах ёстойг харуулж байна.

Боловсон хүчний шинэ тогтолцоог үүсгэн бий болгох гүйцэтгэх засаглалын агентлаг нь сенатын зөвлөгөө, зөвшөөрлөөр ерөнхийлөгч тодорхой хугацаагүйгээр¹⁴ томилох орон тооны гурван гишүүнтэй хоёр намын төлөөлөлт Төрийн Албаны Комисс байв. Тогтолцоог удирдлагаар хангах хүн нь chief examiner¹⁵ буюу ерөнхий шалгагч байна. Тэрээр орон нутгийн төрийн албан хаагчдаас бүрдсэн орон нутгийн шалгалтын зөвлөлүүдийн ажлыг зохицуулдаг. Эдгээр орон нутгийн зөвлөлийн гишүүд нь өөр өөрсдийн байгууллагад харьяалагдах ба зөвхөн шалгалтын зорилгоор Комисс тэднийг ажиллуулна. Комисст зөвхөн цөөн хэдэн орон тооны албан хаагч ажиллана. Ажил илүү нарийн, төвөгтэй, цагаар хийх ажил бус болохын хэрээр өөр байгууллагын орон тооны болон орон тооны бус албан хаагчдаас ажлын “нарийн ширийн зүйлс” хамаардаг байдал нь Комисст толгойны өвчин болж байв. Орон тооны ажилчдыг

зээлэн ажиллуулах явдал 1920-иод оноос зогссон боловч “орон нутгийн зөвлөлийн тогтолцоо” одоо ч маш идэвхтэй байгаа. Гэхдээ Комиссын албан хаагчид 1950-иад оноос хойш ихээр өсөн нэмэгдэж 4000 гаруй болсон ба тэд зөвлөлийн үйл ажиллагааг дэмжин ажиллах болсон.

Энэ шинэ байгууллага шаардлагатай баримтуудыг хадгалж, мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулж, ерөнхийлөгчөөр дамжуулан конгресст илтгэх үүрэг хүлээжээ. Мөн аль болох түргэн хуулийг хэрэгжүүлэх дүрэм, журмыг ерөнхийлөгчөөр батлуулах ёстой байв. Аж ахуйн хувьд Дотоод нарийн бичгийн дарга шинэ байгууллагад байр болон шаардлагатай зүйлсийг гарган өгөхөөр болов. Гэхдээ тэр Комиссын талаар өөр ямар ч эрх эдлэхгүй. Энэ зохион байгуулалт нь тийм ч сайн байгаагүй ба 1925 он гэхэд бүрэн өөрчлөгдсөн юм.

Бүр нарийвчлан үзвэл хуулийг дагаж мөрдөхийн өмнө зургаан сарын шилжилтийн хугацааг заасан. Энэ хугацаанд ажилд орохыг хүссэн хүмүүс өөрсдийн зан байдал болон оршин суугаа газраас өөр зүйлийг заасан сенатч болон төлөөлөгчдийн танхимын гишүүний итгэмжлэх бичиг авчрахыг хориглосон. Архичин хүн төрийн албанд орж тэнцэхгүй гэж үзэх болсон. “Сайн сурлагатай” байсан хүмүүсээс томилгоог хийх хэрэгтэй болсон ч энэ шаардлагыг Хууль зүйн сайдын саналын дагуу захиргааны гэхээс үндсэн хуулийн шалтгаанаар ашигласан бөгөөд энэ тухай дор өгүүлэх болно. Хууль зүйн сайдын саналын үр дүнд томилох эрх бүхий албан тушаалтанд тодорхой эрх чөлөө олгох ёстой гэж заасан. Өнөөдөр ч хэрэгждэг “гурвын дүрэм” (“дөрвийн” дүрэм 1883-1888 онд хэрэгжсэн) нь захиргааны хүсэлт эсвэл “гурав” гэсэн үгийн ямар нэг нууцлаг хүчинд биш үндсэн хуулийн шаардлагад

13 *Конгрессын тэмдэглэл*, 47 дугаар Конгресс, 2 дугаар чуулган, 1882, XIV, 1 дүгээр хэсэг 207 дугаар хуудас. Нью-Йорк, Филадельфия, Бостоны жишээ нь 1871 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр олгогдсон эрх мэдлийн дагуу шуудангийн болон гаалийн албадад өрсөлдөөнт шалгалтын туршилтын тогтолцоог нэвтрүүлсэн бөгөөд амжилттай хэрэгжиж байсныг Пендлетоны хуулийг хэрэгжүүлэх хөтөлбөрт нийлүүлсэн.

14 1883 оны үед комиссын гишүүд хязгааргүй хугацаагаар ажиллана гэж таамаглаж байв. Гэвч арав гаруй жил болоход засаг солигдоход гишүүд халагдах өргөдлөө өгдөг жишиг тогтсон юм. Илүү удаан хугацаагаар ажиллуулахын тулд конгресс 1956 онд комиссын гишүүд 6 жил ажиллахаар тогтсон хугацаа зааж өгсөн. Мөн ахин томилогдож болно. Иxэнх гишүүд зургаагаас бага жил ажилласан учир энэ шинэ хуулиар 1883 оны хуулиас илүү гишүүд тогтвортой ажиллах боломжтой болсон. Гэвч 1956 оны хууль ерөнхийлөгч зургаан жилийн хугацаа дуусахаас өмнө гишүүдийг чөлөөлөхөд ямар нэг саад тавиагүй бөгөөд чөлөөлөгдөх өргөдлөө өгдөг жишиг ч үргэлжлэхийг үгүйсгэхгүй.

15 1930-иад оноос “Executive Director and Chief Examiner” буюу “Гүйцэтгэх захирал бөгөөд ерөнхий шалгагч” гэх болсон ба 1940-өөд оны сүүлээс 1949 оны 8 дугаар сараас хэрэгжсэн Өөрчлөн байгуулах 5 дугаар төлөвлөгөөний дагуу “Гүйцэтгэх захирал” гэх болсон. Комиссын захиргааны удирдлага албан ёсоор (өмнө нь Ерөнхийлөгч гэж байсан) Комиссын даргын харьяанд ирсэн. Гэхдээ өдөр тутмын захиргааны дээд албан хаагч болох гүйцэтгэх захирал түнхий доор байдаг.

анх үндэслэсэн гэдгийг тэр бүр хүмүүс мэддэггүй. Уг хууль мөн шалгалтыг зохион байгуулахдаа хуйвалдсан, эсхүл авлига авсан гэм буруутай нь тогтоогдсон комиссын гишүүн болон бусад төрийн албан хаагчийг 1000 доллар хүртэл торгох, эсхүл нэг жил хүртэл хорих ялаар, эсхүл энэ хоёр ялын аль алинаар шийтгэхээр заасан.

Үндсэн хуулийн асуудлууд

Пендлетоны хууль Америкийн үндсэн хууль болон тэр цаг үеийн улс төрийн хандлагыг тусгасанд мөн өөр нэг чухал ач холбогдол оршдог. Шинэ хуулийн ихэнх хэсэг заавал дагаж мөрдөхөөс илүү *зөвшөөрсөн* шинж чанартай. Хууль зөвхөн Вашингтон болон тавиас дээш хүнтэй шуудангийн ба гаалийн байгууллага дахь голлон нарийн бичгийн албан тушаалууд буюу холбооны төрийн төрийн албаны 10 жаахан илүү хувийг *тогтоосон ангиллын төрийн алба* хэмээн нэрлэж мерит тогтолцоонд хамруулсан. Төрийн бусад албан тушаалууд *тогтоосон ангиллын бус*-д орж ерөнхийлөгч шаардлагатай гэж үзсэн үедээ гаргах захирамжаар зохицуулагдахаар үлджээ. Пендлетоны хуулиар ерөнхийлөгчийн эрх мэдлээс гадуур үлдсэн албан тушаал нь сенатын зөвлөгөө, зөвшөөрлөөр томилогдох тэр албан тушаалууд байв. Гадуур үлдсэн ийм албан тушаал нь 1880-аад онд 140,000 гаруй байсан холбооны төрийн албаны барагцаагаар 20-30 хувь болж байв.

Америкийн хууль тогтоох хүрээнд харьцангуй ховор тохиолдох уг хуулийн зөвшөөрсөн шинж чанар нь хоорондоо ямар нэг хэмжээгээр ялгаатай боловч түр зуур таарч тохирох хоёр нөхцөл байдлаас үүдэлтэй. 1883 онд улс төрийн хувьд ч захиргааны хувьд ч мерит тогтолцоог бүхий

л холбооны төрийн албанд хэрэгжүүлэх боломжгүй байсан юм. Захиргааны хувьд Төрийн Албаны Комисс уг ажлыг бүрэн хийхэд бэлэн болоогүй байв. Шалгалтыг хөгжүүлэх, шалгалт зохион байгуулах зөвлөлүүдийг зохион байгуулах, төрийн байгууллагууд болон олон нийтийн дэмжлэгийг олоход цаг хугацаа шаардагдана.¹⁶ Зөвшөөрсөн байдал нь мөн улс төрийн давуу далтай. Улстөрчид өөрсдийн ивээн тэтгэлгийг хэт гэнэт, огцом байхгүй болохгүй гэдгийг сайн мэдсэний үндсэн дээр ерөнхийлөгчөөс хамаарах зүйлийг үлдээгээд бусад шаардлагатай шинэчлэлийг хийж чадлаа гэж зарлаж чадахаар болсон юм. Пендлетоны хууль намуудад олз олох давуу эрхээс эмх цэгцтэйгээр татгалзах боломж олгосон бол мерит тогтолцоо захиргааны хувьд аажим хөгжих боломжийг ч олгосон юм.¹⁷ Мерит тогтолцоог нарийвчлан тодорхойлж, дэлгэрүүлэхийг дараагийн конгресс хүртэл хүлээсэн бол юу болох байсныг хэн ч мэдэхгүй. 1883 оны хуулиар ерөнхийлөгч конгрессын тогтоосон ерөнхий, өргөн дүрмийн дор улс төрийн нөхцөл байдлын хүлээн зөвшөөрөх хэрээр аль болох хурдан, эсхүл удаанаар чөлөөтэй хөдлөх боломжтой байсан. Зөвшөөрсөн шинжтэй заалтууд оруулсан нь улс төрийн практик ба захиргааны нөхцөл байдлыг бодолцсон хэрэг байв.

Энэ нь үндсэн хуулийн үүднээс ч магадгүй зайлшгүй зүйл байсан юм. Төрийн албаны шинэчлэлийн хөдөлгөөний бүр эхнээс шинэ улс төрийн

16 Төрийн албаны салбаруудыг шалгахар сонгогдсон комиссын Дорман Б.Ийтон Сенатад 1881 оны 1 дүгээр сарын 13-нд Пендлетоны хуулийн талаар илтгэхдээ: "Миний ажигласан өөр нэг зүйл нь, миний тодорхойлон хэлсэн энэ шалгалтын тогтолцоог нийт төрийн албанд эсвэл хууль зүйн хувьд хамаарах бүх хэсэгт нэгэн зэрэг хэрэгжүүлэхээр хуулийг баталж болохгүй. Тэгвэл хэтэрхий том болох бөгөөд . . . Бид хэрэгжүүлэх механизмийг бий болгох хэрэгтэй . . . Шинэ хүмүүсийг нэг дор авчирч шинэ тогтолцоонд оруулахад бүгдийг нэг дор хийнэ гэвэл бүрэн үгүйсгэгдэж, хэмхрэн унах болно" гэжээ. Сенатын илтгэл, дугаар 872, 19-20 дугаар хуудас.

17 Төрийн албаны хуулийг судалсан бүтээлдээ Оливер П.Фийлд энэ зөвшөөрсөн чанарыг холбооны боловсон хүчний хууль тогтоомжийн сул тал гэж үзсэн. Төрийн албаны хууль, 1939, 4 дүгээр хуудас.

арга хэрэгсэл үндсэн хуульд нийцэх эсэх талаар конгрессын олон гишүүд болон улстөрчид эргэлзээтэй байгааг илэрхийлж байв. Ерөнхийлөгч Грантын томилсон анхны Төрийн Албаны Комиссын түүхийн талаарх номондоо төрийн албаны боловсон хүчний удирдлагыг комиссын гарт төвлөрүүлэх гэж байгаа нь конгресс болон ерөнхийлөгч боловсон хүчний асуудлаар үндсэн хууль зөрчин эрх мэдлийн түрэмгийлэл явуулж байна гэж хэрхэн шүүмжлэгдэж байсан талаар бичжээ. Комиссын гишүүд уг асуудал үндсэн хуульд нийцэх эсэх талаар хууль зүйн сайд Акерманы саналыг авах хүртлээ мерит тогтолцооны талаарх бүх төлөвлөгөөгөө хойшлуулахад хүрч байв.¹⁸

Гэхдээ Акерманы санал асуудлыг бүрэн шийдвэрлэсэнгүй. Албаар хуваасан юмыг буцааж нийлүүлж болохгүй. Тэр конгресс хууль баталж үндсэн хуулиар ерөнхийлөгч, байгууллагын дарга нар, шүүхүүдэд өгсөн эрх мэдлийг Комисст өгөх нь үндсэн хууль нийцэхгүй гэжээ. Конгресст “шууд болон шууд бусаар томилгоог өөр тийш шилжүүлэх эрх байхгүй”. Гэсэнч Акерман комиссыг чадах чинээгээрээ дэмжжээ. Тэр “томилох эрх бүхий этгээд санаагаа илэрхийлэхийн тулд өрсөлдөөнт шалгалтын тестийг ашиглаж болох боловч тест нь өөрийнх нь хүсэл зориг, шийдвэрт нийцэхгүй байсан ч хууль зүйн хувьд эцсийн шийдийг тодорхойлох боломжгүй” гэж дүгнээд цааш нь:

Хэдийгээр томилох эрхтэйгээр зөвхөн хүнийг албан тушаалд томилох ч конгресс хууль баталж эсвэл ерөнхийлөгч конгрессоос өгсөн эрх мэдлийн дагуу уг албан тушаалд тавигдах шаардлагыг тодорхойлох ба томилгоог зөвхөн тодорхой тестийг өгч тэдгээр шаардлагыг

хангаж байгаа гэдэг нь баталгаажсан хүмүүс дундаас хийхийг шаардаж болно” гэжээ.¹⁹

Америкийн засгийн газрын бүтцийн хүрээнд томилох болон чөлөөлөх эрх мэдлийг зохицуулахтай холбоотой үндсэн хуулийн туйлын дилеммыг Акерманы санал дахь ховорхон тохиолдох илэн далангүй дүгнэлтэд сайтар тайлбарлажээ:

Өнөөгийн төрийн албаны комиссыг байгуулсан хууль ерөнхийлөгчид “АНУ-ын төрийн албанд хүн орохыг зохицуулах болон түүнээс хойш үр ашгийг хамгийн сайн байлгах дүрэм, журмыг боловсруулах” эрх мэдэл өгч байгаа ба энэхүү өргөн цар хүрээтэй эрх мэдэл нь төрийн албанд орсон хүн шалгалт өгч чадвартай гэдгээ нотолсон байх эрхийг агуулна.

Конгресст дор хаяж юугаар сонгон шалгаруулахыг тогтоох эрхтэй байгаа нь хэнийг сонгох шалгаруулалтаар гаргах вэ гэдгийг тодорхойлох эрх цаагуураа байна гэж шүүмжилж байна. Гэхдээ би энэ шударга дүгнэлт гэж бодохгүй байна. Конгресс албан хаагчдыг тодорхой насны америкийн иргэн байх ёстой гэдэг ч юм уу, шүүгч нь хуульч мэргэжилтэй, мэргэжлээрээ тодорхой байр суурьтай байхыг шаардсан ч томилох эрх бүхий этгээд өөрийн хүсэл, шийдвэрээр сонголт хийх боломж үлдэнэ. Бүр цаашлаад сонгон шалгаруулалтыг шалгалт авах зөвлөлөөс мэрийлттэй, мэдлэгтэй, шударга, биеэ зөв авч явдаг, засгийн газрыг дэмждэг хүмүүсээс хийх ёстой гэж шаардвал томилох эрхэд үндсэн хууль зөрчсөн хязгаарлалт тавьсан хэрэг болно гэж баталгаатай хэлж чадахгүй. Тэгсэн ч томилох эрх бүхий этгээд өөрийн хүсэл, шийдвэрээр сонголт хийх хангалттай боломж үлдэнэ. Гэхдээ энэ нь хаа хүрээд зогсох ёстой вэ гэдэг асуулт гарна. Би үүнд хариулж чадахгүй

¹⁸ Хууль зүйн сайдын санал, 516, (1871-8-31), Энэ санал Дээд шүүх төрийн албаны шинэчлэл үндсэн хуульд нийцсэн гэсэн далд санаа агуулсан 1882 оны Куртисын хэргээс бүр урьд гарчээ.

¹⁹ Энэ болон өмнөх зүүлт тайлбарыг мөн тэнд, 521, 524 дүгээр хуудаснаас хар.

гэдгээ өчье. Гэхдээ үндсэн хуулийн дагуу хүлээн зөвшөөрөгдөх ийм хязгаарлалт ба хүлээн зөвшөөрөгдөхгүй хязгаарлалт хоорондын зааг ялгааг гаргахад хэцүү байгаан тийм хоёр төрөл байдаггүй гэсэн баталгаа болохгүй. Үндсэн хуулийн болон хуулийн асуудалд зөв эсвэл буруу гэдэг нь ихэвчлэн хэмжээний асуудал байдаг. Гэхдээ яг хаанаас зөв нь дуусаж буруу нь эхлэх вэ гэдгийг нарийн хэлэх боломжгүй. Батлан даалтад хэт их барьцаа шаардах, хэрцгий ял, хэт их хохирол, үндэслэлтэй сэжиглэл гэх зэрэг нь үүний жишээ болно. Одоо хэлэлцэж байгаа асуудлын хувьд конгресс, эсхүл ерөнхийлөгч хангалттай тооны хүн хангахааргүй албан тушаалд тавигдах шаардлага тавьж өргөн сонголт хийх боломжгүй болгоно гэж үзэхэд хэцүү.

Машид хүндэтгэсэн, дуулгавартай үйлчлэгч, А.Т.Акерман²⁰

Бидний үндсэн хуулийн хүрээнд Акерманд өөр хэлэх зүйл байгаагүй бөгөөд түүний саналыг зарчмууд өнөөдөр ч хэвээр байна. Дал орчим жилийн дараа Оливер Фийлд манай холбооны мерит тогтолцооны хууль зүйн үндэс зарим талаар тодорхой бус бөгөөд эрх мэдлийн хуваарилалтын номлолд болон холбооны засгийн газар дотор үйл ажиллагаа явуулдаг муж улсуудаас хамаардаг гэж дүгнэсэнд гайхах зүйл алга:

Томилох эрхийн хүрээнд төрийн албаны хуулийн үндсэн хуульд нийцсэн гэх үндэслэл болсон онол нь томилох эрх бүхий тэр албан тушаалтан нь томилгоог хийхдээ эдлэх ёстой эрх чөлөөг хадгалж байгаа боловч түүнийг эрхээ ашиглахад дэмжлэг болж өөр нэгэнд тухайн албан тушаалд тавигдах шаардлагыг тогтоох эрх олгогдсон байна гэсэн онол юм.²¹

Акерманы санал гарч, асуудлын талаар маш их хэлэлцүүлэг явагдсаны

дараа конгресс Пендлетоны хуулийн заалтуудыг арай хэтрүүлэн ерөнхийлөгч заавал дагаж мөрдөхөөр болгочихвол асуудалтай хэрэгж болно гэж үзжээ. Тэр талаар тухайн үед юу гэж бодож байсныг 1882 оны 2 дугаар сарын 26-ны өдрийн Төрийн алба ба Арвилан хэмнэлтийн хорооны Жорж Виллиам Куртис сенатад тавьсан илтгэл тод харуулдаг. Куртис илтгэх үедээ Пендлетоны хууль ба Массачусетсын сенатч Хэнри Л.Давэсын түр өргөн барьсан хууль гэсэн хоёр хуулийн төслийн талаар ярьж байсан ба ерөнхийлөгч байгуулах гэж буй комиссын харилцааны талаар асуусан хоёр сенатчийн асуултад дараах байдлаар хариулжээ:

Мэдээж эдгээр хуулиуд ерөнхийлөгчийн үндсэн хуулиар олгогдсон эрхэд ямар ч өөрчлөлт оруулахгүй. Пендлетоны хууль зүгээр л ерөнхийлөгч томилгоо хийхийг хүлээн зөвшөөрөх ба үндсэндээ хоёр хууль ижил эрх эдлэхийг заах ч эрхээ эдлэх нарийн зүйлс ялгаатай. Хэрэв ерөнхийлөгч энэ эрхээ ашиглахгүй байя гэвэл юу ч хийхгүй байх бөгөөд олон нийт санал гаргахаас өөр ямар ч аргагүй. Хуулийн төсөл бүхэлдээ сайн ерөнхийлөгчтэй байхыг шаардана.²²

Хуулийн талаарх бүхий л хэлэлцүүлэг болон хоёр гол хорооны илтгэлд Куртисын тодорхойлсон ерөнхийлөгчтэй харилцах харилцааг өөрчлөх оролдого гарсангүй.

Небраскагийн сенатч Чарлес Х.Ван Вик болон Флоридагийн сенатч Вилкинсон Колл гэх зэрэг Пендлетоны хууль 1871 оны хуультай харьцуулахад ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг маш бага өөрчилж байгаа учир ийм хууль батлах шаардлагагүй гэх үзэлтэй хүмүүс ч байв. Хэрэв хуулийн төсөл ерөнхийлөгчийн аль хэдийн хэрэгжүүлж байгаа зүйлийг

²⁰ Мөн тэнд 524-525 дугаар хуудас.

²¹ 17-р зүүлт тайлбартай ижил, 13-р хуудас

²² АНУ-н Конгресс, Сенатын илтгэл дугаар 576, 4-р зүүлт тайлбартай ижил, 178-р хуудас.

зөвхөн заах юм бол батлах ямар хэрэг байна? Гэвч 1882 онд конгрессын зөвшөөрөл, дэмлэггүйгээр гүйцэтгэх засаглал шинэчлэлийг дангаараа хийх боломжгүй юм гэдгийг сенат хүлээн зөвшөөрөв. Түүнчлэн хуулийн төслийн зарим заалтыг зөрчвөл эрүүгийн хариуцлага ногдуулахаар заасан нь гүйцэтгэх засаглал дангаар хэрэгжүүлэх боломжгүй гэдэг нь илэрхий байв.

Түүний үр дүнд энэ хууль болон 1940 оны Рамспекийн хууль зэрэг бусад сүүлийн үеийн хуулийн ихэнх хэсэгт зүгээр л ерөнхийлөгчид төрийн байгууллагуудыг тогтоосон ангилал, мерит тогтолцоонд хамруулахыг эрх олгосон ч тэгэхийг шаардсангүй. Энэ нь холбооны төрийн албан хаагчдын нэлээд хэсэг нь ерөнхийлөгчийн мэдэлд байна гэсэн үг. Тиймээс одоогийн ерөнхийлөгч мерит тогтолцоонд харьяалагдаж байгаа төрийн албадыг олз хуваах улс төр рүү буцаасан ч магадгүй хууль ёсны үйлдэл болно. Ерөнхийлөгч үүнийг хийхийн тулд зүгээр л тушаал гаргахад болно. Үнэндээ хэд хэдэн ерөнхийлөгч албан тушаалуудыг тогтоосон ангиллын бус албан тушаалд буцааж байсан, жишээлбэл Макинлий ерөнхийлөгч эхний сонгуульт хугацаандаа хэдэн мянган албан тушаалыг буцааж байв.

Асуудлыг бүхлээр нь өөр янзаар илэрхийлбэл: эрх мэдлийг хуваарилсан үндсэн хуулийн нөхцөл байдал нь америкийн конгресст өрсөлдөөнт шалгалтын тогтолцоог Их Британид байсан шиг заавал дагаж мөрдөхөөр болгох боломжгүй болгосон юм. Гадна талыг нь харвал хоёр улс адил төстэйгээр шийдэж болох ижил төрлийн асуудалтай учирсан мэт харагддаг. Британийн үндсэн хуулийн санал Америкийнх шиг гүйцэтгэх засаглалд боловсон хүчнээ сонгох асуудлаар зөвлөж болох ч зааж

болохгүй гэдгийг хүлээн зөвшөөрсөн.

Гэвч адил төстэй тал нь тэр хүрээд дуусдаг. Британийн Эзэн хаан арван есдүгээр зууны дунд үед америкийн ерөнхийлөгчтэй зүйрлэхээр гүйцэтгэх засаглал байгаагүй юм. Нэг нь сүүдрийн төдий бол нөгөө нь бодитой юм. Орчин үеийн Англид эрх мэдлийн хуваарилалтаас үүдсэн ямар ч том асуудал гарч байсангүй. Британийн өрсөлдөөнт шалгалтын тогтолцоо нь хэд хэдэн эзэн хааны Зөвлөлийн тушаалын үр дүнд бий болсон гэдгийг хүн бүр мэддэг, гэхдээ тэдгээр тушаалууд нь кабинетийг төлөөлж байсан бөгөөд кабинет нь засгийн газрын хууль тогтоох засаглалыг төлөөлж байв. Тиймээс Британийн шинэчлэл хууль тогтоогчийн шаардлага, хуулийн эрх мэдлийн үр дүнд хийгдсэн юм.

АНУ-ын хууль тогтоох засаглал 1860-аад оны үед гүйцэтгэх засаглалыг ижил байдлаар албадахыг оролдсон боловч бүтэлгүйтсэн. Пендлетоны хуулиар тэр бүтэлгүйтлийг бодолцож тийм мухардлаас сэргийлэхийг зорьсон. Америкийн үндсэн хуулийн нөхцөл байдал зүгээр л Британийн нөхцөл байдлаас өөр бөгөөд Британийн төрийн албаны шинэчлэлийн америк хэлбэр засгийн газрын тогтолцооны тэр үндсэн ялгааг тусгасан ба тусгасаар ч байх болно.

Урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ

Өмнөхөн нь ерөнхийлөгчийн төрийн албан хаагчидтай харилцах харилцааг хянахаар түүнийг албан тушаалаас огцруулахаар айлгаад байсан тэр үеийн конгресс Пендлетоны хуулиар ерөнхийлөгчийн томилох ба чөлөөлөх эрхийг харьцангуй хөндөлгүй орхисон ч ямар урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг төлөвлөсөн бэ?

Юуны өмнө мерит тогтолцоог бий

болгох нь ерөнхийлөгчийг хянахаас гадна конгрессийг хянана гэж тооцоолж байв. Түүнээс гадна шинэ хуулийг хэрэгжүүлэх шинэ агентлагийн хоёроос дээшгүй гишүүн нэг намаас байж болохоор болсон. Эцэст нь Төрийн Албаны Комисс уламжлалт захиргааны босоо тогтолцооны гадна байхаар болов. Шинэ агентлаг аль болох улс төрөөс ангид байх бөгөөд Америкийн үндсэн хуулийн дагуу байж болзошгүй гүйцэтгэх болон хууль тогтоох засаглалаас ирэх нөлөөллөөс ангид байхаар болсон.²³ Төрийн Албаны Комисс маргаантай асуудлыг ердийн захиргааны болон улс төрийн сувгаас холдуулан ерөнхийлөгч-конгрессын хамгийн ноцтой хорон сөргөлдөөнөөс сэргийлэхийг зорьсон бие даасан комиссын анхдагч нь болсон юм. Захиргааны шинэ²⁴ хэлбэр гарч ирсэн нь яг ухамсартайгаар, эсхүл зүгээр л мэдэрсэнийг үл хамааран төрийн албаны сонгон шалгаруулах арга хэрэгслийг улс төрөөс ангид байлгах харьцангуй шинэ санаа нь биеллээ олохын тулд харьцангуй шинэ засаг захиргааны шийдэл хэрэгтэй гэсэн конгресс дахь үзэл бодолтой эргэлзээгүйгээр холбогдоно.

Гэсэн хэдий ч Төрийн Албаны Комисс сүүлд бий болсон Муж хоорондын Худалдааны Комисс зэрэг зохицуулах байгууллагаас ялгаатай. Төрийн Албаны Комиссын гишүүдийг ямар ч хязгаарлалтгүйгээр ерөнхийлөгч

чөлөөлж болно. Хэдийгээр ерөнхийлөгчид төрийн албатай холбоотой бодлогын талаар зөвлөгөө өгөх нь гишүүдийн үүрэг боловч Пендлетоны хуульд тэдний дүрэм, журам боловсруулах эрх мэдэл нь ерөнхийлөгчөөс үүдэлтэй бөгөөд ерөнхийлөгчөөр батлуулах шаардлагатай гэж заасан. Тиймээс Комиссыг бие даасан комисс гэж хэлж болохгүй боловч тухайн үедээ чухал улс төрийн шинэ шийдэл байсан юм.

Хоёр үеийн төгсгөл

Улсыг үндэслэсэн эрхмүүдийн үеийг 1829 онд дууссан гэж үздэг шиг 1883 оныг арван есдүгээр зууны дунд үеийн олз хуваах тогтолцоо руу хийсэн анхны том довтолгоо гэж үздэг. Америкийн төрийн алба зуун жилийн дотор хоёр удаа “шинэчлэгджээ”. Энэ хоёр хөдөлгөөний үндсэн ялгаа юу вэ?

Жэксоны хөдөлгөөнийг холбоо сүлбээгээр дүүрсэн анги гэвэл хамгийн сайнаар тодорхойлж болно. Шинэ ардчилал санал буюу засгийн газарт орох эрхээ авснаар өөрийн дуртай жүжгийг тавьсан юм. Жүжигчидийг зохих ёсоор сольж байв. Америкийн ардчилал эрх чөлөө ба тэгш байдал юуг дагуулах гэдэг талаарх онолын бус практик ойлголтоос үүдсэн логигоор хөдөлж байв. Төрийн алба иргэн бүрийн нэмэлт орлого болж “сэлгээ” гэдэг үг уриа болж байв. Олз хуваах тогтолцоо нь тэр үеийн индивидуализмтай зөрөлдөх зүйл маш багатай ажил авах тогтолцоо болж чадсан байна. Хамгийн сайн хүн нь хожиг! Бүхий л механизм арван есдүгээр зууны Америкийн хөдөөгийн ардчиллын үзэл санаа, хандлагыг тусгаж байв.

Иргэний дайны дараах жилүүдэд гэвч индивидуализм тэгш бус байдлыг үүсгээд байх шиг санагдах болжээ. “Хамгийн сайн”

²³ Төрийн алба ба Арвилан хэмэлтийн талаарх сенатын хороо 1882 онд Пендлетоны хуулийн талаар илтгэхдээ: “Ийм байгууллага нь энэ тогтолцооны салшгүй нэг хэсэг болсон хөндлөнгийн нөлөө, алагчлалаас ангид байх баталгаа, тогтвортой байдал, эрх мэдэл, үялдаа холбоотой байх хэрэгтэй.” гэжээ. АНУ-ын конгресс, Сенатын илтгэл дугаар 576,Х –дугаар хуудас,Өмнөх конгресст Төрийн албаны талаарх сенатын сонгосон хороо бас “Комиссын гишүүдийн албан тушаал хатуу баталгаатай байх хэрэгтэй бөгөөд намуудын нөлөөлөөс аль болох бодитоор тусгаарлагдсан байх хэрэгтэй. Комисс төрийн байгууллагуудыг зөвхөн албан ёсоор хянах биш практик арга хэрэгслээр хянах чадвартай байх хэрэгтэй.” гэж дүгнэжээ. АНУ-н конгресс, Сенатын илтгэл дугаар 872,12 дугаар хуудас.

²⁴ Төрийн Албаны Комисс нь байгуулагдах үедээ бодлогын чиг үүргийн хувьд хагас бие даасан, хоёр намын агентлаг байхаар зохион байгуулагдсан нэлээд ач холбогдолтой бөгөөд тогтвортой холбооны төрийн албаны анхны байгууллага гэдэг утгаар “шинэ” гэдэг үг тохирно.

хүмүүс олон хүмүүсийн хүсэхээргүй их хэмжээний зүйлсийг хожоод байв. Олон хүмүүс бас тэд үнэхээр “хамгийн сайн” нь гэдэгтэй санал нийлэхгүй байлаа. Эхлээд төрийн албыг олон нийт иргэнд нээлттэй болгох гэсэн нь улс төрийн нөлөөтэй хүмүүсээр төрийн албыг дээрэмдүүлэхэд хүргэх бүхий л шинж тэмдгүүдийг харуулах болов.

1883 онд 1829 оноос ялгаатай нь найдах ямар ч шинэ анги ч байхгүй, 1829 он руугаа буцья гэсэн хүсэл ч байхгүй болжээ. Ардчилал өөрийн бүтээлдээ сэтгэл хангалуун биш байвал өөрийгөө шинэчлэх хэрэгтэй болно. Үүнийг биднээс өөр хийх хүн байхгүй.

Төрийн албанд ажилд авахдаа шалгалт авах мерит тогтолцоог нээж олсон нь арай өөр төрлийн шинэ өөрчлөлтийг авчрах боломжийг олгосон. Өмнө нь адил төстэй асуудалтай учирсан Европоос оруулж ирсэн шинэ санааг хөдөлгөөнтэй ангигүй нийгмийн талаарх америк сэтгэлгээнд тохируулан нийцүүлсэн нь орчин үеийн ардчилсан улсын манай хувилбарын хэрэгцээ шаардлагад гайхалтай нийцэхээр боловсруулсан юм.

Юуны өмнө Төрийн Албаны Комисс албан тушаалуудыг олз хуваах тогтолцоогоор хийх боломжгүйгээр илүү системтэй, зүй зохистойгоор хуваарилна. Шинэ тогтолцоо эрх барьж буй намд албан тушаалыг хуваарилах баталгааг гаргаагүй ч сөрөг хүчинд бол бүр хуваарилах баталгаа гаргаагүй юм. Зөвшилцөлд хүрэх шаардлагатай бол төрийн албыг хуваарилахад улс төрийн хувьд төвийг сахих байдал нь бүх оролцогчид хүлээж авахаар байлаа.

Хоёрдугаарт, олз хуваах тогтолцооны үед хөгжсөн улс төр болон бизнесийн хослол мэдээж дагуулах авлига, олигарх үүсэх хандлагыг залруулах аргыг мерит тогтолцоо авчирчээ. Төрийн албаны

шинэчлэл төрийн албан тушаалуудыг шинэ төрлийн тэнцүү байдлаар²⁵ бүгдэд ахин нээлттэй болгосон ба мерит хэмжих шинэ хэмжүүр буюу шалгалтын тогтолцоогоор америкийн амьдралд өндрөөр үнэлэгддэг хувь хүний хүчин зүтгэлийг урамшуулжээ.

Эцэст нь шинэ шинэчлэл орчин үеийн төрийн үйл ажиллагаанд зайлшгүй шаардлагатай техникийн мэргэшил хөгжих үндсийг тавьжээ. Ингэхдээ америк иргэдийн олонхийн ардчилсан мэдрэмжид хор хүргэлгүйгээр энэ зорилгодоо хүрчээ. Индивидуализмийг хэтэрхий хүчтэй болгох илэрхий аюул занал учруулаагүй ч дараа дараагийн шинэчлэл амжилттай болохыг далдаар харуулсан юм. Ардчилалд маш их асуудал авчирч болзошгүй эрх чөлөө ба тэгш байдлын нуугдмал дайсагнал ахиад түр намжжээ.

Үргэлжлэл бий.

²⁵ Дорман Б.Ийтон Пендлетоны хуулийн талаар сенатын өмнө хэлсэн шиг: “Энэ хуулийн төслөөр хэрэв иргэд ижил чадвартай бол бүгд томилогдох ижил эрхтэй гэж үзнэ.” АНУ-н Конгресс, Сенатын илтгэл дугаар 576, 6-р хуудас.

“АВЛИГЫН ТАЛААРХ ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛТЭЙ ИРГЭДИЙН ОЙЛГОЛТ, ХАНДЛАГЫГ ТОДОРХОЙЛОХ СУДАЛГАА”-НЫ ТАЙЛАН

Хэрэглээний боловсрол судалгааны хүрээлэн

Монгол Улс нь авлигын эсрэг соён гэгээрүүлэх, урьдчилан сэргийлэх, гэмт хэргийг илрүүлэх зорилго бүхий Авлигын эсрэг бие даасан байгууллага, дагаж мөрдөх хуультай, олон улсын холбогдох тайлан, судалгаанууд хийгддэг, авлигын эсрэг тодорхой үйл ажиллагааг тогтмол явуулдаг орон юм. Авлигын төсөөллийн индекс, авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт, мэдлэг тогтоох судалгаа, төрийн байгууллагын шударга байдлын үнэлгээ гэх мэт авлигын нөлөөлөл, түвшинг тодорхойлох судалгаанууд тогтмол хийгддэг боловч олон нийт тэр дундаа нийгмийн эмзэг бүлгийн дунд авлигын асуудал, төрөл, шалтгаан, нөлөөлөл гэх мэтийг нарийвчлан авч үзсэн судалгааг хийж байгаагүй, энэ талаарх мэдээлэл хязгаарлагдмал байна. Олон улсын судалгаануудад дурдагдсанаар нийгмийн эмзэг бүлэг болох хөгжлийн бэрхшээлтэй, хүүхэд, эмэгтэйчүүд, ахмад хүмүүс нь төрийн үйлчилгээг хамгийн их авдаг, шударга бус байдалтай нүүр тулдаг, хүний эрх хамгийн их зөрчигдөх эрсдэл бүхий бүлэг бөгөөд шударга бус байдалтай тулгарсан ч тэмцэх чадвар хамгийн бага байдаг байна. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэх үйл ажиллагаанд нийгмийн эмзэг бүлгийн мэдээллийг тусгайлан авч үзэх, судалгаа хийх зайлшгүй шаардлагатай юм.

Судалгааны зорилго, зорилт

Энэхүү судалгааны зорилго нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн авлигын талаарх ойлголт, тэдний амьдралд үзүүлж буй үр нөлөөг тодорхойлоход оршино. Судалгаагаар хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн авлигын талаарх ойлголт, тэдэнд үзүүлж буй үр нөлөөг дараах чиглэлийн хүрээнд авч үзсэн. Үүнд:

- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн авлигын талаарх ойлголт, хандлага
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд тулгардаг авлигын асуудал, шалтгаан, нөлөө

Судалгааны арга, аргачлал

Судалгааны мэдээллийг тоон болон чанарын аргаар дараах байдлаар цуглуулна. Үүнд:

Асуулга судалгаагаар хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдээс авлигын талаарх ерөнхий мэдээллийг ярилцлагын аргаар авсан. Судалгааны мэдээллийг 2018 оны 5 дугаар сарын 8-наас 6 сарын 30-ны хооронд гүйцэтгэсэн ба мэдээлэл боловсруулалтыг SPSS 21.0 программ ашиглан гүйцэтгэсэн. Чанарын судалгаагаар хөгжлийн бэрхшээлтэй 2 иргэнтэй ярилцаж нарийвчилсан мэдээлэл авсан.

Судалгааны хамрах хүрээ, түүвэр

Улаанбаатар хотын хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн статистик тоон мэдээгээр нийслэл хотод нийт 13104 хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд амьдарч байна. Уг судалгаанд 18 наснаас дээш иргэдийг хамруулсан бөгөөд судалгааны түүвэрлэлтийн алдааны хязгаар ± 5 бөгөөд 95%-ийн итгэх магадлалтайгаар түүврийн хэмжээг 373 гэж тооцоолсон. Үүнээс хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн ойролцоогоор 80% нь 18 наснаас дээш хүмүүс байдаг гэсэн тоон мэдээллийг үндэслэн судалгаанд 300 иргэн хамрагдсан ба оюуны бэрхшээлтэй

иргэдээс бусад иргэдийг хамруулсан. Ерөнхий мэдээлэл

Энэхүү судалгаанд Улаанбаатар хотын төвийн 6 дүүрэгт амьдарч буй хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг хамруулсан. Оюуны бэрхшээлээс бусад төрлийн бэрхшээлтэй иргэдийг хамруулсан ба нийт оролцогчдын 35% нь сонсголын бэрхшээлтэй, 14% нь харааны бэрхшээлтэй, 17% нь хэл ярианы бэрхшээлтэй, 34% нь хөдөлгөөний бэрхшээлтэй иргэд байна.

Судалгаанд оролцогчдын насны хувьд 18-аас дээш настай иргэдийг хамруулсан ба насны ангиллыг доорх хүснэгтэд харуулав.

График 1. Судалгаанд оролцогчдын хөгжлийн бэрхшээлийн төрөл

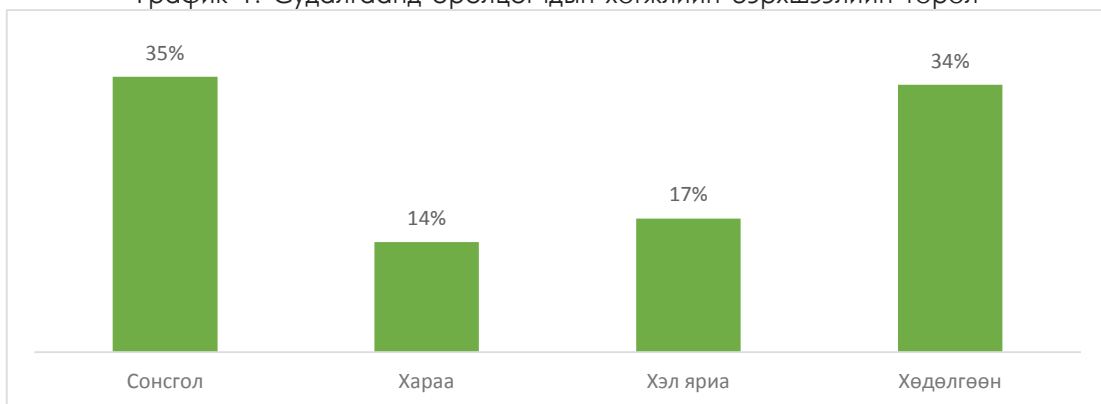
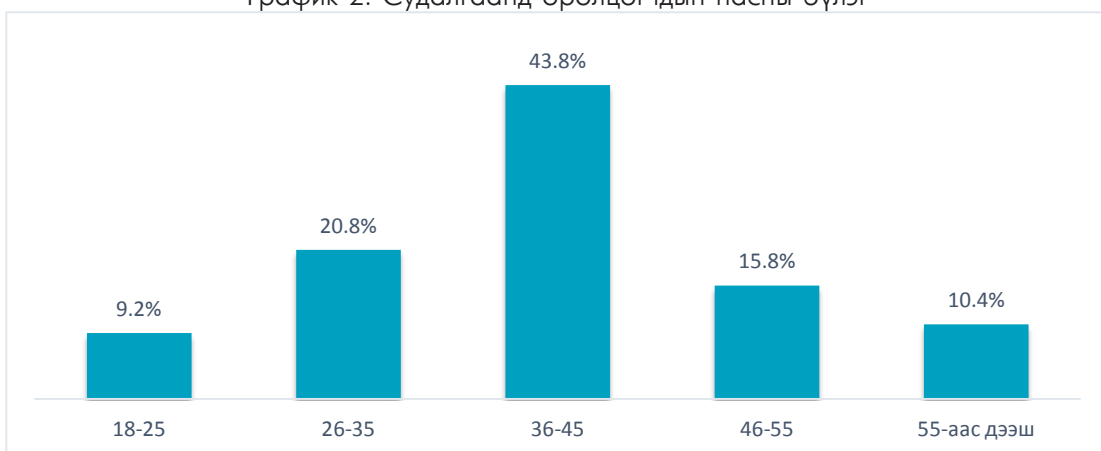


График 2. Судалгаанд оролцогчдын насны бүлэг



Оролцогчдын боловсролын түвшний хувьд 12% нь боловсролгүй, 13% нь бага, 27% нь бүрэн бус дунд, 19% нь бүрэн дунд, 123% тусгай дунд буюу техник мэргэжлийн, 16% нь дээд боловсролтой иргэд байна.

Ажил эрхлэлтийн хувьд ажилгүй, группт, тэтгэвэрт байгаа хүмүүс нийт судалгаанд оролцогчдын 70%-ийг эзэлж

байгаа бол ажилтай хүмүүсийн дийлэнх нь хувиараа бизнес эрхлэгч болон хувийн хэвшил, төрийн бус байгууллагад ажилладаг хүмүүс байна. Хөдөлмөр эрхэлж буй иргэдийн хувьд гэртээ хувиараа бизнес эрхэлж байгаа иргэд болон бариа, массажны газар ажилладаг хүмүүс олон байсан.

График 36 Боловсролын түвшин

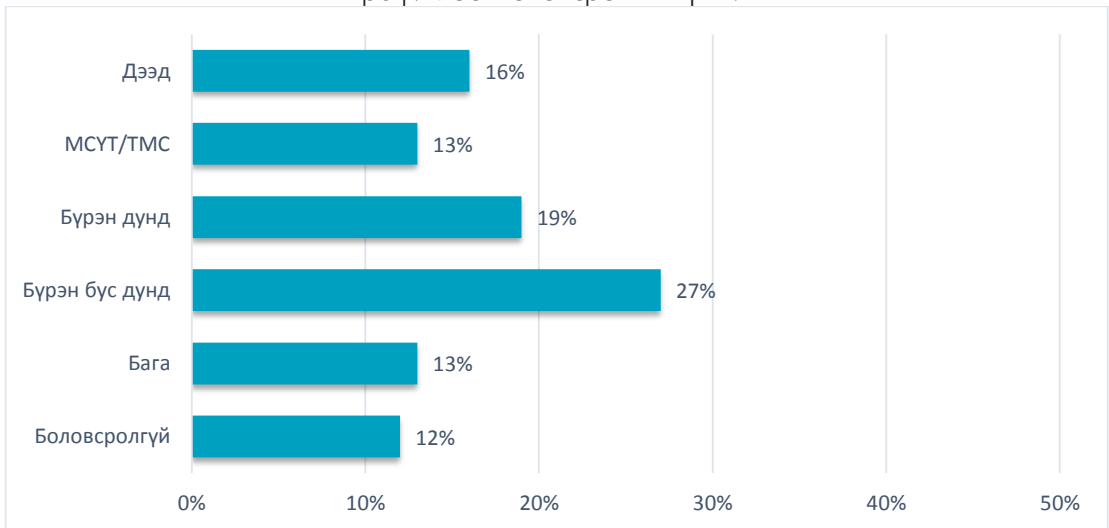
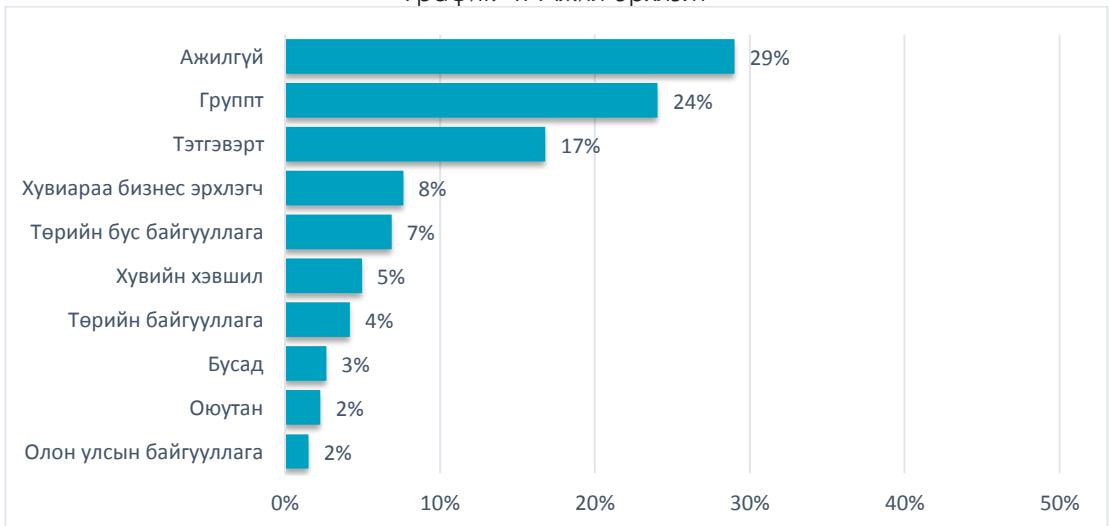


График 4. Ажил эрхлэлт



Судалгаанд оролцогчдын ам бүлийн байдлын хувьд 10.7% нь 1-2 ам бүлтэй, 47.7% нь 3-4 ам бүлтэй, 41.6% нь 5-аас дээш ам бүлтэй иргэд байв.

Судалгаанд хамрагдсан иргэдийн өрхийн орлогын хувьд 17.9% нь 240,000₮ буюу түүнээс бага орлоготой, 51.1% нь 240,001-500,000₮, 23.3% нь 500,001-1,000,000₮, 7.6% нь 1,000,001-1,500,000₮-ийн орлоготой байгаа ба энэхүү судалгаанд оролцсон иргэдээс 1,500,000₮-с дээш өрхийн орлоготой иргэн байхгүй байна.

Судалгаанд оролцогчдын ерөнхий

мэдээллийг харахад түүврийн хэмжээ болон бүтэц нь Улаанбаатар хотын хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг төлөөлөхүйц хэмжээнд байна гэж үзэж байна.

Авлигын талаарх ойлголт, хандлага

Судалгаанд оролцогчдын дийлэнх нь буюу 77.5% нь авлига манай улсад нийтлэг үзэгдэл болсон гэж үзсэн ба 66.4% нь авлигыг хүлээн зөвшөөрөхгүй гэсэн байна.

График 5. Өрхийн орлого

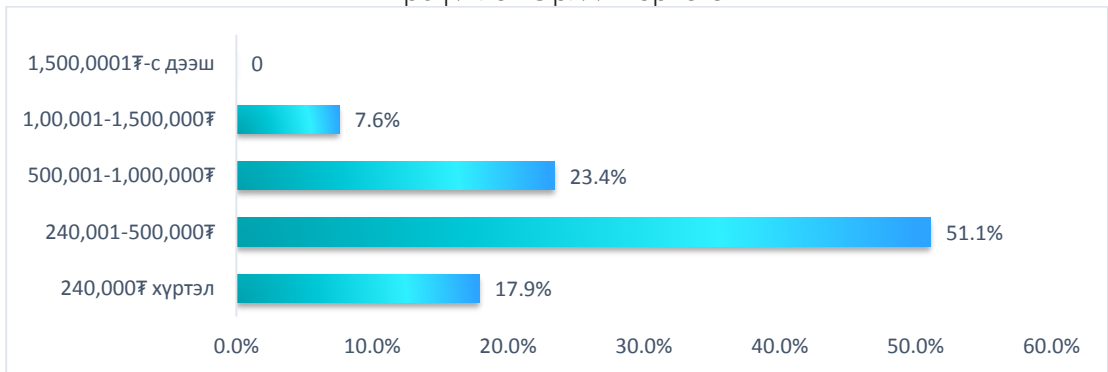
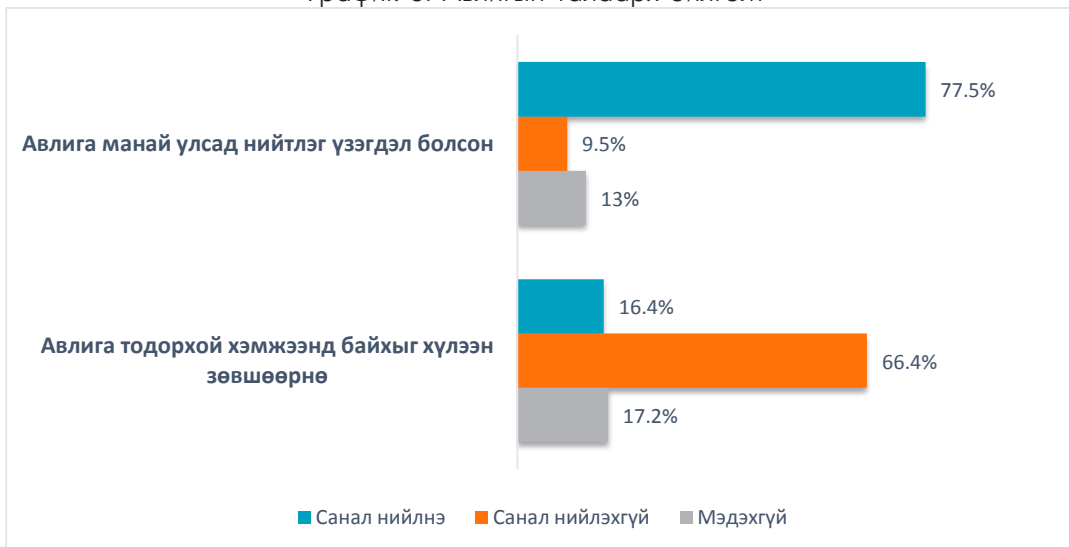
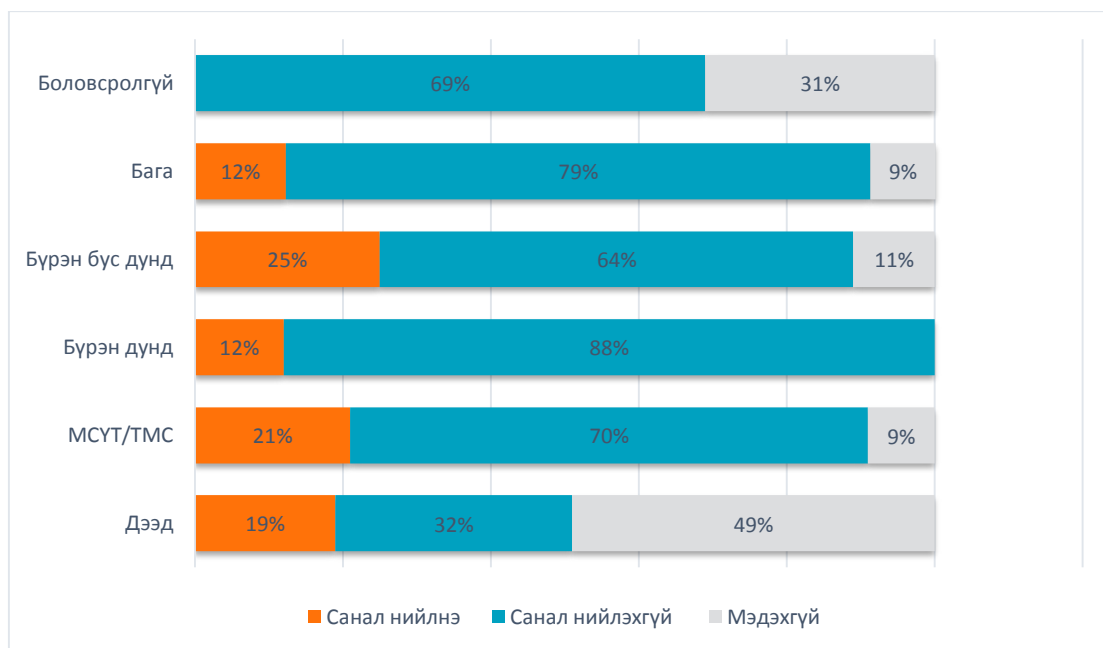


График 6. Авлигын талаарх ойлголт





Авлигад хандах хандлага нь судалгаанд оролцогчдын эзэмшсэн боловсролтой хэрхэн хамаарч байгааг авч үзэн харьцуулахад боловсролын түвшингээс үл хамааран авлига байхыг эсэргүүцэж, дийлэнх нь санал нийлэхгүй гэж үзэж байна.

Авлигад хандах иргэдийн хандлагыг авч үзэхэд хүнд суртлыг шийдвэрлэх арга зам бол авлига өгөх явдал юм гэсэн үзэлтэй 21.4% нь санал нийлж байгаа бол 66.6% нь санал нийлэхгүй, 16% нь мэдэхгүй гэж хариулсан байна. Харин авлига шударга бус дүрэм журмыг тойрч

гарахад тусалдаг гэсэн үзэлтэй 28.6% нь санал нийлж, 48.1% нь санал нийлэхгүй гэсэн ба 23.3% нь мэдэхгүй гэж хариулсан байна. Үүнээс харахад судалгаанд оролцогчид авлигыг хүлээн зөвшөөрөхгүй, санал нийлэхгүй гэсэн боловч авлигад тустай тал байдаг гэж эргэлзэх, эерэг хандлага үзүүлэх хандлагатай иргэд багагүй байна. Хэдийгээр авлигын эсрэг үзэл бодолтой, ямар нэгэн хэмжээгээр байхыг хүлээн зөвшөөрөхгүй байгаа боловч авлигад ашигтай тал байгаа гэж үзсэн хүмүүс судалгаанд оролцогчдын тал орчим хувийг эзэлсэн байна.

График 7. Авлигын эсрэг байр суурь

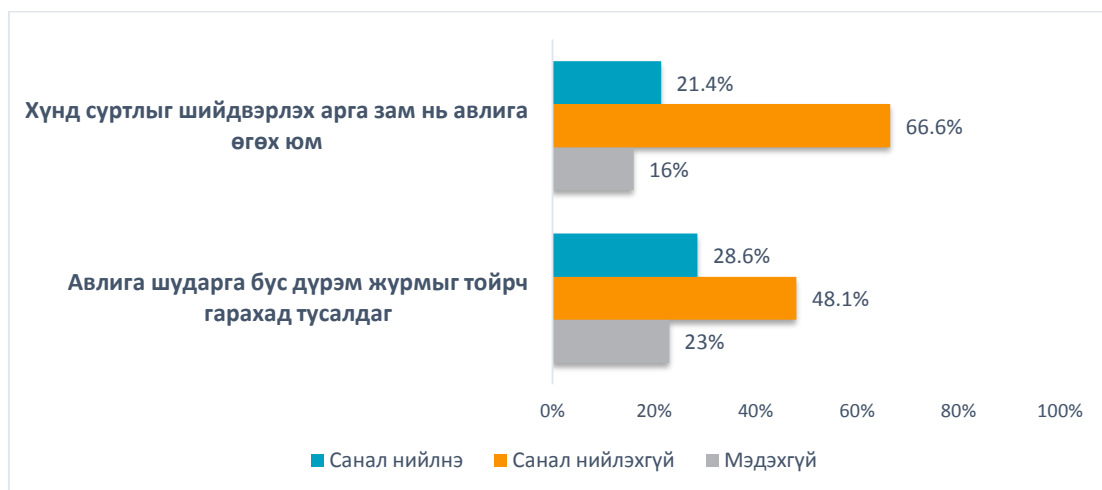
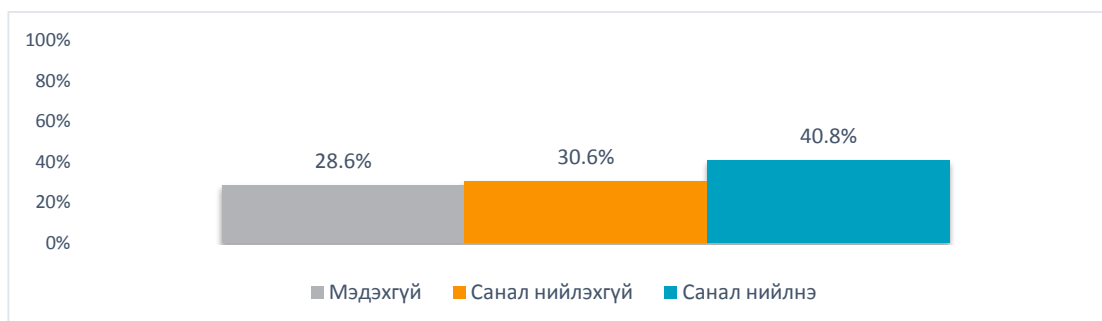


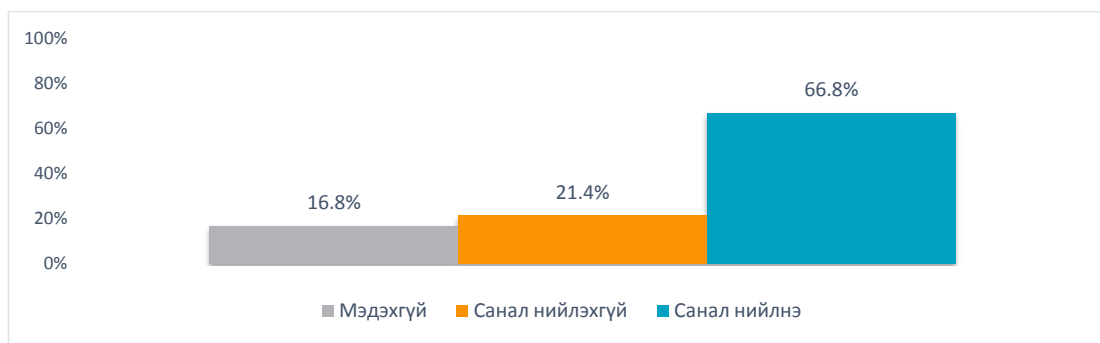
График 8. Авлигаас болж хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд илүү хохирдог



Авлигаас болж хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд илүү хохирдог гэсэн байр суурьтай 40.8% нь санал нийлж, 30.6% нь нийлэхгүй, 28.6% нь мэдэхгүй гэж хариулсан байгаагаас судалгаанд хамрагдсан хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд авлига, түүнийг тойрсон асуудалтай хамаарал багатай нь харагдаж байна.

Мөн авлигыг багасгахад иргэд өөрсдөө хариуцлагатай байх ёстой гэсэн байр суурийг 66.8% нь дэмжиж, 16.4% нь дэмжихгүй, 16.8% нь мэдэхгүй гэж хариулсан байгаа нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд авлигын эсрэг тэмцэх ойлголттой байгааг харуулж байна.

График 9. Авлигыг багасгахад иргэд өөрсдөө илүү хариуцлагатай байх ёстой.



Судалгаанд оролцогчдоор төрийн байгууллагуудын авлигын түвшинг үнэлүүлсэн бөгөөд гааль, шүүхийн байгууллагыг авлигад хамгийн их өртсөн гэж үзсэн байна. Судалгаанд оролцогчдын 5-6% нь цагдаа, татвар,

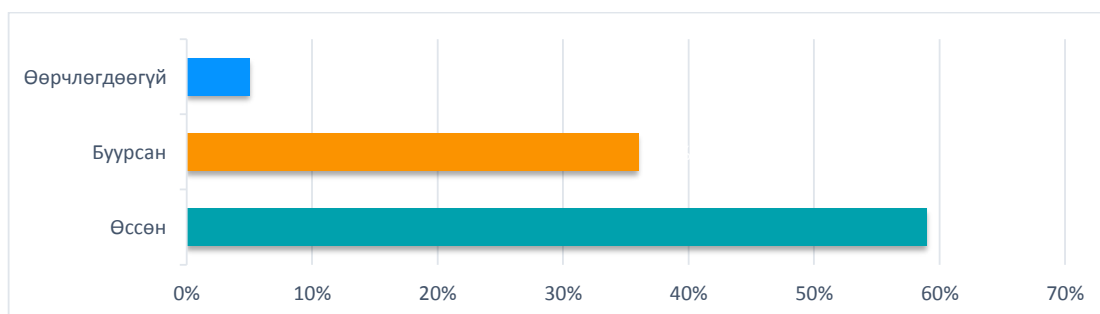
халамж үйлчилгээний байгууллагуудыг мэдэхгүй гэж хариулсан байна.

Авлигын чиг хандлагын талаарх асуултад судалгаанд оролцогчдын дийлэнх буюу 59% нь сүүлийн жилүүдэд авлигын түвшин өссөн гэж үзсэн байна.

График 10. Байгууллагуудын авлигад өртсөн байдалд өгсөн үнэлгээ



График 11. Таны бодлоор сүүлийн жилүүдэд авлигын түвшин хэрхэн өөрчлөгдсөн бэ?



Авлигатай тэмцэхийн тулд авбал зохих арга хэмжээнүүдээс төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны хяналтыг сайжруулах, шийтгэл арга хэмжээг хатуу болгох, шийдвэр гаргах үйл явцыг нээлттэй ил тод болгох гэсэн хариултууд хамгийн их хувийг эзэлсэн.

Товч дүгнэхэд иргэд авлига манай улсад нийтлэг үзэгдэл болсон бөгөөд үүнийг багасгахад иргэд өөрсдөө хариуцлагатай хандах нь зүйтэй гэж үзэж байна. Авлига нь гааль, шүүх, боловсрол, татвар, бүх шатны засаг захиргааны байгууллагуудад хамгийн түгээмэл байгаа бөгөөд сүүлийн жилүүдэд энэ үзэгдлийн тохиолдол өссөн гэж үзжээ. Мөн судалгаанд оролцогч 5 хүн тутмын нэг нь авлига бол хууль дүрэм журмыг тойрч гарах арга хэрэгсэл, хүнд суртлыг

шийдвэрлэх арга зам гэж үзсэн бөгөөд үүнээс болж хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд илүү хохирч байна гэж хариулсан байна. Энэ үзэгдлийг бууруулахын тулд төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг сайжруулах, авлига авсан тохиолдолд авах арга хэмжээ, шийтгэл нь хатуу байх ёстой гэж үзэж байна.

Авлига хувь хүнд

Хувь хүний авлигатай холбоотой туршлага, авлига өгөх эсэх хандлагыг авч үзэхэд судалгаанд оролцсон иргэдийн дийлэнх нь авлигын эсрэг хандлагатай байна. Өөрт болон гэр бүлийн хэн нэгэнд тулгарсан асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд авлига өгөх эсэх хандлагыг харахад 15.3% нь авлига өгнө гэж хариулсан бол 84.7% нь авлига өгөхгүй гэж хариулсан.

Диаграм 1. Авлигатай тэмцэхийн тулд юу хийх ёстой вэ?

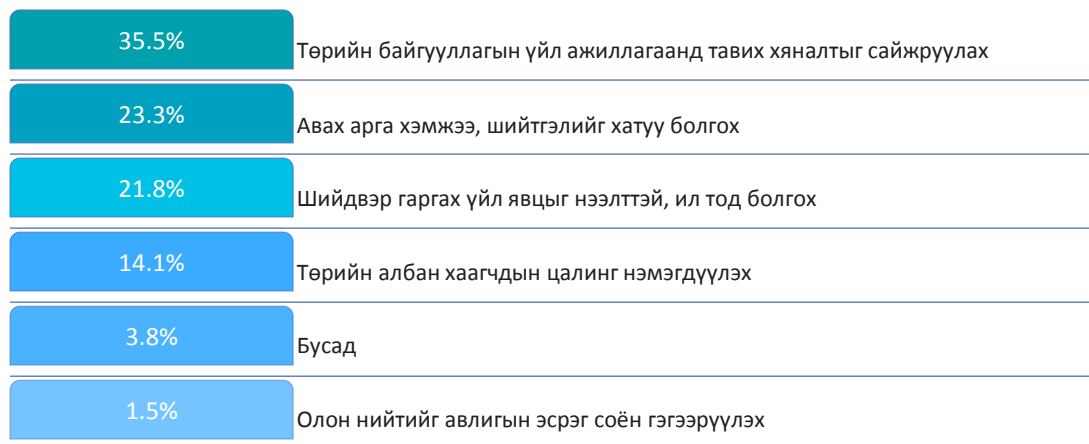


График 12. Та өөрт болон гэр бүлд тулгарсан бэрхшээлтэй асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд авлига өгөх үү?

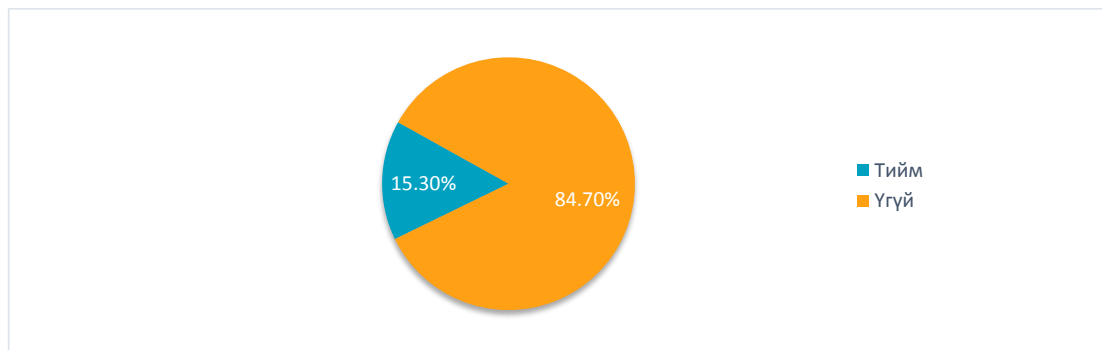
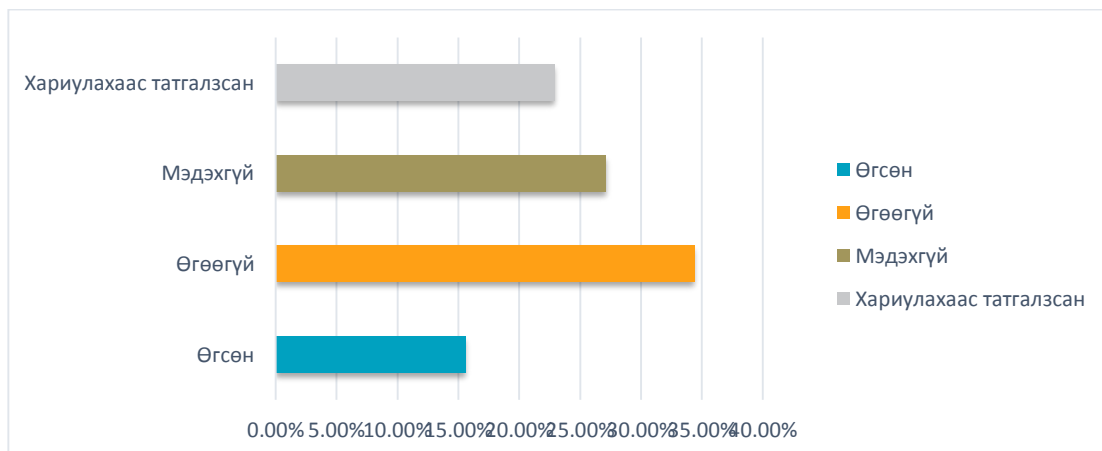


График 13. Сүүлийн 12 сарын хугацаанд та болон танай гэр бүлийн гишүүд ямар нэгэн хэлбэрээр хээл хахууль өгсөн үү?



Харин сүүлийн 12 сарын хугацаанд судалгаанд оролцогч өөрөө болон гэр бүлийн гишүүн нь ямар нэгэн хэлбэрээр авлига, хээл хахууль өгсөн эсэхэд 15.6% нь өгсөн, 34.4% нь өгөөгүй, 27.1% нь мэдэхгүй гэж хариулсан бол 22.9% нь хариулахаас татгалзсан юм.

Сүүлийн 12 сарын хугацаанд авлига өгсөн гэж хариулсан оролцогчид бүгд 1 удаа өгсөн байна. Авлига өгсөн

оролцогчдын хувьд нийгмийн халамж хүртэх, боловсрол эзэмших ба эзэмшүүлэх, төрийн албанд ажилд орох, хувийн хэвшилд ажилд орох, төсөл хөтөлбөрт хамрагдах гэсэн шалтгаанаар өгсөн байна. Хамгийн олон буюу боловсрол эзэмших ба эзэмшүүлэх зорилгоор 48% нь, төсөл хөтөлбөрт хамрагдах зорилгоор 41% нь өгсөн байна.

Диаграм 2. Авлига өгсөн зорилго



-Хүүхдээ харьяа дүүргийн цэцэрлэгт өгөхийн тулд 650,000₮ өгч оруулсан.
 -Хүүхдээ таатай байлгах гэж багшид нь бэлэн мөнгө, нэгж хэд хэдэн удаа өгсөн

Иргэн Д, хорт хавдрын улмаас ХБИ болсон

-Хотын төвийн 10 жилийн сургуульд хүүхэд оруулах гээд асуулгахад 1 сая төгрөг гэсэн. Боломжгүй тул харьяаллын гэр хорооллын сургуульд оруулсан.
 Харааны бэрхшээлтэй иргэн

Ярилцлагын үеэр боловсролын салбар, улсын сургууль, цэцэрлэгийн байгууллагууд хамгийн их авлигад өртсөн гэв. Баян чинээлэг хүмүүс хувийн сургууль, цэцэрлэгт хүүхдээ явуулахаар тэр асуудлыг сайн мэдрэхгүй, улсын сургууль, цэцэрлэгт хүүхдээ өгдөг хүмүүс л үүнийг ойлгоно хэмээн тайлбарлав.

Яагаад авлига өгөх болсон шалтгааны хувьд авлига авахыг нэхэмжилсэн, дүрэм журмын шат дамжлагыг хурдасгахын тулд, хүртэх ёстой үйлчилгээ авахын тулд гэсэн тохиолдлоор өгсөн байна. Үүнээс авлига авахыг нэхэмжилсэн тохиолдолд орсон гэсэн хариулт талаас илүү хувийг эзэлж байна.

График 14. Авлига өгсөн шалтгаан



Сүүлийн 12 сарын хугацаанд авлига өгсөн хүмүүс бүгд авлига өгөхийг шаардсан учир өгсөн гэж хариулсан, асуудлаа шийдвэрлүүлэхийн тулд өөрийн хүсэлтээр өгсөн гэсэн хүн байхгүй байв. Үүнээс 61% нь авлига өгөхийг шууд шаардсан, 39% нь бага цалин, удаан хүлээх, олон шат дамжлага явахыг шийдвэрлэх боломжийн талаар ярих буюу шууд бусаар ойлгуулсан байна. Эдгээр авлига өгсөн хүмүүсийн 54% нь багшид, 46% төрийн захиргааны албан хаагчид өгсөн байна. Албан тушаалын хувьд 92.7% нь дунд шатны буюу мэргэжилтэнд, 7.3% нь удирдах шатны албан тушаалтанд өгчээ.

Ярилцлагын үеэр хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн харилцаанд орох боломж нь хязгаарлагдмал байдагтай холбоотойгоор бусад байгууллагуудтай харилцах нь ховор, ихэвчлэн хороо, дүүргийн шатны байгууллагуудтай, мөн хүүхдээ сургууль, цэцэрлэгт оруулах зорилгоор боловсролын байгууллагуудтай түлхүү

харилцдаг нь ажиглагдсан. Дээр дурдсан авлига өгсөн зорилго, шалтгаан болон өгсөн хүмүүсээс харахад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хувьд гол харилцдаг байгууллагууд нь шууд болон шууд бус ямар нэг хэлбэрээр авлига өгөхийг шаарддаг тохиолдол цөөнгүй болох нь харагдаж байна.

Мөн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд зориулсан төрийн үйлчилгээг авахын тулд заавал авлига өгөх шаардлага байхгүй ч шат дамжлага, хүнд суртал ихтэй гэдгийг ярилцлагад хамрагдсан иргэн хэлж байлаа.

Авлигад зарцуулсан мөнгөн дүнгийн хувьд бүгд 500,000₮ хүртэлх мөнгө зарцуулжээ. Үүний дийлэнх нь буюу 86% нь бэлэн мөнгөөр, үлдсэн хэсэг нь материаллаг зүйлээр өгсөн байна. Авлигыг гүйцэтгэх замын хувьд 51% нь танил талаараа дамжуулан өгсөн бол 49% нь өөрийн биеэр өгсөн гэжээ. Авлига өгсөн иргэдийг өрхийн орлогоор авч үзвэл дараах байдалтай байна.

-Хувийн байгууллагад ажиллаж байгаа тул группт хамрагдаагүй. Цалин авч байгаа тохиолдолд болохгүй гэсэн. ...Тиймээс хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд үзүүлдэг үйлчилгээг авах боломжгүй. Хамрагдахын тулд бүрдүүлэх бичиг баримт, шаардлага нь тодорхой заасан тул авлига өгөх боломж байхгүй. Хөгжлийн бэрхшээлийг нотлох бичиг баримтгүй бол өөрөө харааны бэрхшээлтэй гэж мянга хэлээд нэмэргүй

Харааны бэрхшээлтэй иргэн

Хүснэгт 1. Авлига өгсөн зорилго өрхийн орлогоор

	240,000₮ хүртэл	240,000- 500,000	500,000-1- 1,000,000	1,000,001- 1,500,000
Боловсрол эзэмших ба эзэмшүүлэх	7%	41%		
Төсөл хөтөлбөрт хамрагдах	4%	17%	12%	7%
Төрийн албанд ажилд орох				7%
Хувшийн хэвшилд ажилд орох		10%		
Нийгмийн халамж хүртэх	7%			

Авлига өгч байсан иргэдийн дийлэнх нь 240,000-500,000₮-ийн өрхийн орлоготой байна. Эдгээр хүмүүсийн авлигад зарцуулсан мөнгө нь өрхийн төсөвт бага зэрэг нөлөөлсөн гэж 66%, дунд нөлөөлсөн гэж 34% нь хариулсан.

Судалгаанд оролцогчдоос хөгжлийн бэрхшээлтэй байдлаас шалтгаалан авлига өгч шийдвэрлэх асуудал тулгарч байсан эсэхийг асуухад 42% нь тийм гэж хариулсан. Харин эдгээр хүмүүст тулгарсан асуудлыг нээлттэй асуухад ялгаварлал их, хүнд суртал их, ажилд орох хэцүү, эмнэлэгт үйлчлүүлэхэд хэцүү байдаг гэх мэт дараах хариултуудыг өгсөн. Үүнээс зарим нь авлигатай холбоогүй боловч хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд өөрсдийн тулгамддаг асуудлаа бичсэн байна. Ярилцлагын үед ажиглагдсан болон анкетийн хариултад олон дахин давтагдсан асуудал нь манай улсад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хангах тогтолцоо нь муу байдаг. Тиймээс иргэдэд гэрээсээ гараад нийгмийн харилцаанд орж, асуудал шийдвэрлэхэд

учрах авлига хамгийн их тулгамдаж буй асуудал биш, гол бэрхшээл дөнгөж гэрээс гараад лэхэлдэг гэж байлаа. Зориулалтын зам талбай байхгүй, хараагүй хүмүүс замаар, гарцаар гарахад хүндрэлтэй, нийтийн тээвэр, автобусаар зорчих гэх мэт жирийн хүмүүсийн хувьд энгийн өдөр тутмын хэмнэл нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст хэцүү, тулгамдсан асуудал болдог. Түүнээс цаашлаад эмнэлэг, сургууль, төрийн захиргааны байгууллага хаач очсон үйлчилгээ авахад хүндрэлтэй байдаг гэв.

Сүүлийн 1 жилийн хугацаанд авлига өгсөн эсэх болон ирээдүйд өгөх эсэх хандлагыг харьцуулан харвал авлига өгч байсан иргэдийн 26.8% нь дахин авлига өгөх хандлагатай, авлига өгч байгаагүй иргэдийн 23.3% нь ирээдүйд авлига өгнө гэж хариулсан бол сүүлийн жил өгсөн эсэхийг мэдэхгүй болон хариулахаас татгалзсан иргэдийн 12.3% нь ирээдүйд авлига өгөх хандлагатай байна.

График 15. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд тулгарч байсан асуудал



Судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 57% нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд зориулсан нийгмийн халамж, хамгааллын үйлчилгээнд хамрагдсан, 43% нь хамрагдаагүй байна. Сүүлийн 12 сарын хугацаанд авлига өгсөн иргэдийн тоотой харьцуулж үзвэл нийт

авлига өгсөн иргэдийн 71% нь халамж, хамгааллын үйлчилгээнд хамрагдсан, 29% нь хамрагдаагүй байна.

Нийгмийн халамж, хамгааллын ямар үйлчилгээнд хамрагдахад авлига өгөх шаардлага тулгарч байсныг тодруулахад бүх үйлчилгээн дээр ямар нэг байдлаар авлига өгөх шаардлагатай болж байсан нь харагдлаа. Хамгийн олон буюу хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих үйлчилгээнд хамрагдахад 35%, эрүүл мэндийн үйлчилгээнд хамрагдахад гэж 32% нь хариулсан.

Судалгаанд оролцогчдын 74% нь авлигын эсрэг мэдээлэл өгдөггүй, 18% нь заримдаа мэдээлдэг, 8% нь үргэлж мэдээлдэг гэж хариулсан байгаагаас харахад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд авлигыг мэдээлэх эрмэлзэлгүй байна.

Үүний шалтгааныг харвал 32% нь мэдээлэл өгсөн ч үр дүнгүй байдаг, 30% нь хаана хандахаа мэддэггүй, 18% нь мэдээллийн нууцлал алдагдахаас эмээдэг гэж, үлдсэн 20% нь эдгээрээс бусад шалтгаанаар гэж хариулсан байна.

График 16. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд авлига өгч хамрагдаж байсан нийгмийн халамж, хамгааллын үйлчилгээ

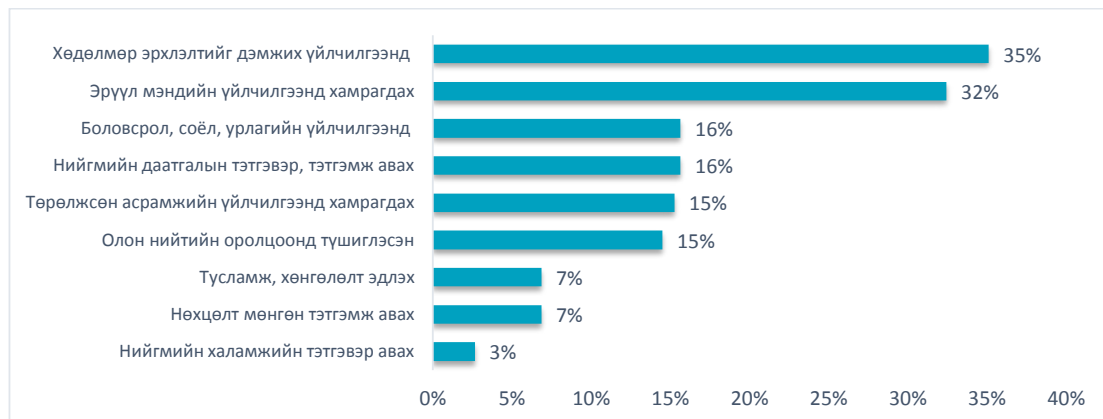


График 17. Авлигын эсрэг мэдээлэх эрмэлзэл

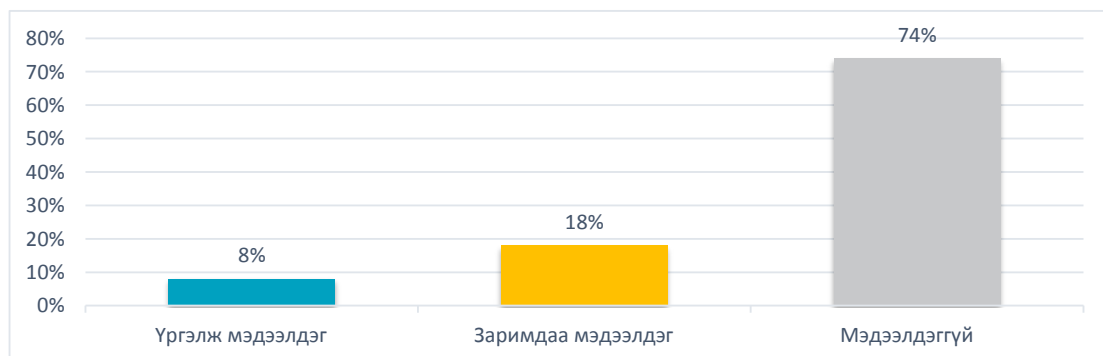
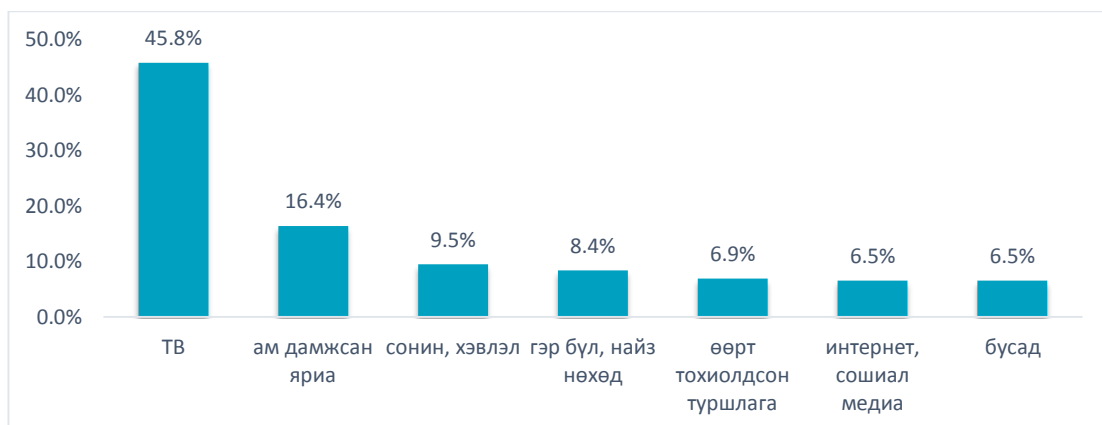


График 18. Авлигын талаарх мэдээллийн эх сурвалж



Авлигын талаарх мэдээллийн эх сурвалжийн хувьд хамгийн олон буюу 46% нь телевизээс, 20% нь ам дамжсан ярианаас авдаг байна.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн авлигын тохиолдлын хувийн туршлага харьцангуй өндөр буюу авлига өгөөгүй гэж хариулсан 34.4% байна. Хэдийгээр авлига өгөхийг эсэргүүцэж байгаа ба иргэдийн идэвх оролцоо авлигыг бууруулахад чухал нөлөөтэй гэж үзэж байгаа ч хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд ирээдүйд авлига өгөх, авлигад өртөх эрсдэлтэй байна. Хувийн тохиолдлын ихэнх хувийг төрөөс үзүүлж буй нийгмийн халамж хамгааллын үйлчилгээнд хамрагдах, боловсрол сургалтын байгууллагад элсэх болон суралцах тохиолдол эзэлж байна.

ДҮГНЭЛТ

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн авлигын талаарх ойлголт, төсөөллийг тодорхойлох, авлига тэдний амьдрал, үйл ажиллагаанд хэрхэн нөлөөлж байгааг тодруулах зорилготойгоор Нийслэл хотын төвийн 6 дүүргийн 300 хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн дунд явуулсан судалгааны үр дүнг харуулж байна. Судалгааны үр дүнгээс харахад хөгжлийн

бэрхшээлтэй иргэд авлигын талаар тодорхой ойлголттой бөгөөд төрийн үйлчилгээ хүлээн авах, сургууль цэцэрлэгт үр хүүхдээ хамруулах зэрэг нийгмийн харилцааны явцад авлигад өртдөг, өртөх эрсдэлтэй тулгардаг байна. Тодруулбал,

- Иргэд авлига байхыг хүлээн зөвшөөрөхгүй гэж хариулж байгаа хэдий ч үүнийг хүнд суртал, шударга бус дүрэм журмыг тойрч гардаг нийтлэг үзэгдэл гэж ойлгож, авлигыг мэдээлэх эрмэлзэлгүй байгаа ба авлигыг өөрт тулаад ирэхэд эсэргүүцэх, татгалзах, үүний эсрэг арга хэмжээ авахгүйгээр өртөх эрсдэлтэй байна.
- Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд нийгмийн харилцаанд хамгийн их ордог газрууддаа буюу төрийн үйлчилгээнд хамрагдах, сургууль, цэцэрлэгт сурах, сургах зорилгоор авлигад өртөж байна.
- Авлигын тохиолдлын мөнгөн дүн 500,000₮ хүртэл байна. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд нийгмийн харилцаанд идэвхтэй ордоггүй, ихэвчлэн хороо, дүүргийн хэмжээнд харилцдаг тул авлига өгөх шаардлага гарвал төрийн захиргааны албан хаагчдад болон сургууль, цэцэрлэгт л

өгдөг гэсэн ярилцлагын судалгаагаар гарсан үр дүн нь асуулга судалгаагаар батлагдсан. Үүний дээр эмнэлэг, нийгмийн халамж үйлчилгээний хэсэгт авлигын эрсдэл байгааг анхаарах нь зүйтэй байна.

- Сургууль, цэцэрлэг болон төрийн үйлчилгээнд хамрагдахад авлига, хээл хахууль өгөхийг нэхэмжилж байна. Судалгаанд оролцогчдын хувьд авлигын бүх тохиолдолд цаанаас нэхэмжилж, шаардсан байгаа ба энэ нь зөвхөн боловсролын байгууллага болон төрийн үйлчилгээ үзүүлдэг байгууллагууд байгаагаа харахад иргэд авах ёстой үйлчилгээгээ шууд авч чадахгүй авлига, хээл хахуульд өртөж байна.

САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

- ❖ *Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн авлигын талаарх ойлголт, хандлагыг тодорхойлох энэхүү суурь судалгааны хүрээнд гарсан дээрх дүгнэлтээс харахад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн авлигад өртөж байгаа шалтгаан, тохиолдлуудыг нарийвчлан судлах.* Суурь судалгаагаар иргэдийн хандлага, авлигад өртөх тохиолдлын талаар ерөнхий мэдээллүүдийг авсан ба үүнд тулгуурлан хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн бэрхшээлийн төрөл бүрээр, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд үзүүлэх халамж, үйлчилгээний төрөл бүрээр гэх мэт кейс бүрээр дэлгэрэнгүй судалгаа хийх хэрэгцээ, шаардлага байна.

- ❖ *Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн төрийн үйлчилгээ авдаг гол салбар, байгууллагуудад хяналт, шалгалтыг сайжруулах арга хэмжээ авч иргэдэд хүнд суртал байгаа эсэхийг илрүүлэх, багасгах*

Үүнд нэн ялангуяа хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний хүүхэд, эсвэл хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн сургууль, цэцэрлэгт хамрагдах боломж нь хуульд заасны дагуу хөнгөлөлттэй байж чадаж байгаа эсэх, эмчилгээ, сувилгааны хөнгөлөлт үйлчилгээг хуулийн дагуу хүнд үзүүлж байгаа эсэх гэх мэт иргэдээс өөрсдөөс нь судалгаа авахаас гадна төрийн байгууллагууд дээр шалгалт, судалгаа хийж авлигад оролцогч тал бүрийг хамруулах

- ❖ *Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд авлигын эсрэг мэдээлэл өгөх суваг, боломжийг таниулах, сурталчлах, тэдний авлигын эсрэг оролцоог нэмэгдүүлэх арга хэмжээ авах*

Судалгаанд оролцогчдын хувьд хэрхэн мэдээлэхийг мэдэхгүй болон мэдээлсэн ч үр дүн гарахгүй гэсэн бодолтой байгаа нь тэдний авлигын эсрэг арга хэмжээний талаар ойлголт бага байгааг харуулж байгаа тул хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд рүү чиглэсэн ухуулан, сурталчлах, таниулах арга хэмжээг нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна.

ХАВСРАЛТ. СУДАЛГААНЫ АСУУЛГА АВЛИГЫН ТАЛААРХ ИРГЭДИЙН ОЙЛГОЛТ, ХАНДЛАГЫГ ТОДОРХОЙЛОХ СУДАЛГАА

Улаанбаатар хотод амьдарч буй хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн авлигын талаарх ойлголт, хандлагыг тодорхойлох зорилгоор “Хэрэглээний боловсрол судлалын хүрээлэн” ТББ-аас энэхүү судалгааг явуулж байна. Бид иргэдийн амьдралд тохиолдож буй авлигын талаарх туршлага, санал бодлыг судлах болно.

Таны мэдээллийг зөвхөн судалгаа, шинжилгээний зорилгоор ашиглах бөгөөд Монгол Улсын Хувь хүний нууцын тухай хуулийн дагуу таны хариултыг мэдээллийн нууцыг чандлан хадгалах болно.

I. ТОДОРХОЙЛОХ ХЭСЭГ

Асуулгын дугаар	
Судалгаа авсан огноо /YYYY/MM/DD/	
Судлаачийн код	
Респондентийн гар утас	

II. АВЛИГЫН ТАЛААРХ ОЙЛГОЛТ, ХАНДЛАГА

1. Та дараах байр суурьтай санал нийлж байна уу?					
	Санал нийлж байна	Бага зэрэг нийлж байна	Төдийлөн нийлэхгүй байна	Огт санал нийлэхгүй байна	Мэдэхгүй
1.1. Авлига манай улсад нийтлэг үзэгдэл болсон.	1	2	3	4	9
1.2. Авлига тодорхой хэмжээнд байхыг хүлээн зөвшөөрнө.	1	2	3	4	9
1.3. Хүнд суртлыг шийдвэрлэх арга зам нь авлига өгөх явдал юм.	1	2	3	4	9
1.4. Авлига шударга бус дүрэм журмыг тойрч гарахад тусалдаг.	1	2	3	4	9
1.5. Авлигаас болж хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд илүү хохирдог.	1	2	3	4	9
1.6. Авлигыг багасгахад иргэд өөрсдөө илүү хариуцлагатай байх ёстой.	1	2	3	4	9

2. Таны бодлоор дараах салбаруудаас аль нь авлигад илүү өртсөн бэ?						
Авлигад өртсөн байдал	Ог үгүй	Бага зэрэг	Тодорхой дегжээгээр	Нэлэгд дегжээгээр	Маш их	Мэдэхгүй
Салбар						
1.1. Боловсрол	1	2	3	4	5	9
1.2. Гааль	1	2	3	4	5	9
1.3. Засаг, захиргаа	1	2	3	4	5	9
1.4. Татвар	1	2	3	4	5	9
1.5. Халамж, үйлчилгээ	1	2	3	4	5	9
1.6. Цагдаа	1	2	3	4	5	9
1.7. Шүүх	1	2	3	4	5	9
1.8. Эрүүл мэнд	1	2	3	4	5	9
3. Таны бодлоор сүүлийн жилүүдэд авлигын түвшин хэрхэн өөрчлөгдсөн бэ?			Буурсан			1
			Өөрчлөгдөөгүй			2
			Өссөн			3
4. Авлигатай тэмцэхийн тулд юу хийх ёстой вэ? /1 сонголттой/			Авах арга хэмжээ, шийтгэлийг хатуу болгох			1
			Төрийн албан хаагчдын цалин нэмэгдүүлэх			2
			Шийдвэр гаргах үйл явцыг нээлттэй ил тод байлгах			3
			4.Төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг сайжруулах			4
			5.Олон нийтийг авлигын эсрэг соён гэгээрүүлэх			5
			6.Бусад			6

III. АВЛИГАТАЙ ХОЛБООТОЙ ХУВИЙН ТУРШЛАГА

5. Та өөрт болон гэр бүлд тулгарсан бэрхшээлтэй асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд авлига өгөх үү?	1.Тийм	
	2.Үгүй	
6. Сүүлийн 12 сарын хугацаанд та болон танай гэр бүлийн гишүүд ямар нэгэн хэлбэрээр хээл хахууль өгсөн үү?	1.Тийм	→ Асуулт 16 руу шилжих
	2.Үгүй	
	3.Мэдэхгүй	
	4.Хариулахаас татгалзсан	
7. Хэрэв тийм бол хэдэн удаа өгсөн бэ?	1.1	
	2.2-3	
	3.3-с дээш	
8. Хэрэв тийм бол ямар шалтгаанаар хэдэн төгрөг зарцуулсан бэ?		

	500,000 хүртэл	500,001- 1,000,000	1,000,001- 2,500,000	2,500,001- 5,000,000	5,000,001 ба түүнээс дээш	
8.1. Эрүүл мэндийн үйлчилгээ авах	1	2	3	4	5	
8.2. Нийгмийн халамж хүртэх	1	2	3	4	5	
8.3. Боловсрол эзэмших ба эзэмшүүлэх	1	2	3	4	5	
8.4. Газар ашиглах, өмчлөх, эзэмших	1	2	3	4	5	
8.5. Төрийн албанд ажилд орох	1	2	3	4	5	
8.6. Хувийн хэвшилд ажилд орох	1	2	3	4	5	
8.7. Хууль бус үйлдэл,гэмт хэргээс зайлсхийх,нуун дарагдуулах	1	2	3	4	5	
8.8. Зээл авах	1	2	3	4	5	
8.9. Төсөл хөтөлбөрт хамрагдах	1	2	3	4	5	
8.10.Зөвшөөрөл,лиценз авах	1	2	3	4	5	
8.11.Татвараас зайлсхийх	1	2	3	4	5	
8.12.Бусад	1	2	3	4	5	
9. Хэрэв тийм бол та хэнд хахууль өгсөн бэ?	Эмч					1
	Багш					2
	Нийгмийн ажилтан					3
	Төрийн захиргааны албан хаагч					4
	Цагдаагийн ажилтан					5
	Татварын байцаагч					6
	Гаалийн байцаагч					7
	Шүүгч					8
	Прокурор					9
	Бусад					10
10. Таны болон танай гэр бүлийн бусдад өгсөн авлигын тохиолдол доорх нөхцлүүдийн алинд хамаарах вэ? /Олон сонголттой/	Авлига авахыг нэхэмжилсэн					1
	Дүрэм журмын шат дамжлагыг хурдасгахын тулд					2
	Өөрт гарах зардлыг багасгахын тулд					3
	Хүртэх ёстой үйлчилгээг авахын тулд					4
	Бусад /тодорхой бичнэ үү/					5
11. Та авлига өгөх шаардлагатай гэдгийг хэрхэн мэдсэн бэ?	Авлига өгөхийг шууд шаардсан, нэхэмжилсэн					1
	Авлига өгөхийг шууд бусаар ойлгуулсан /бага цалингийн тухай, удаан хүлээх, олон дамжлага явахыг шийдвэрлэх боломжийн талаар ярих гэх мэт/					2
	Өөрийн хүслээр ажлаа бүтээхийн тулд өгсөн					3

12. Та ямар шатны албан тушаалтанд авлига өгсөн бэ?	Удирдах	1
	Дунд шатны буюу мэргэжилтэн	2
	Дундаас доод	3
13. Та авлигыг ямар замаар гүйцэтгүүлдэг вэ?	Өөрөө	1
	Танил талаараа	2
14. Та авлигыг ямар хэлбэрээр өгсөн бэ?	Бэлэн мөнгө	1
	Материаллаг зүйл	2
	Бусад.....	3
15. Авлигад зарцуулсан мөнгөн дүн танай өрхийн төсөвт хэрхэн нөлөөлсөн бэ?	Огт нөлөөлөөгүй	1
	Бага зэрэг	2
	Дунд	3
	Их хэмжээгээр	4
16. Таны амьдралд хөгжлийн бэрхшээлээс болж ялгаварлагдан авлига, хээл хахуулиар шийдвэрлэх асуудал тулгарч байсан уу? / Хөгжлийн бэрхшээлтэй биш байсан бол авлига өгөх шаардлагагүй/	Тийм	1
	Үгүй /→Асуулт 18 руу шилжих/	2
17. Хэрэв тийм бол танд ямар асуудал тулгарч байсан бэ?		
18. Та хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн халамж, хамгааллын үйлчилгээнд хамрагдсан уу?	Тийм	1
	Үгүй	2
19. Танд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн халамж, хамгааллын дараах үйлчилгээнүүдэд хамрагдахад авлига өгөхөөс өөр аргагүй бэрхшээл тулгарч байсан уу? /Олон сонголттой/	Нийгмийн даатгалын тэтгэвэр, тэтгэмж авах	1
	Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр авах	2
	Нөхцөлт мөнгөн тэтгэмж авах	3
	Тусламж, хөнгөлөлт эдлэх	4
	Төрөлжсөн асрамжийн үйлчилгээнд хамрагдах	5
	Олон нийтийн оролцоонд түшиглэсэн	6
	Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих үйлчилгээнд хамрагдах	7
	Эрүүл мэндийн үйлчилгээнд хамрагдах	8
	Боловсрол, соёл, урлагийн үйлчилгээнд хамрагдах	9
	20. Танд авлигын эсрэг мэдээлэл өгөх эрмэлзэл байдаг уу?	Үргэлж мэдээллэдэг →Асуулт 22 луу
Заримдаа мэдээллэдэг		2
Мэдээллэдэггүй		3

21. Яагаад мэдээлдэггүй вэ?	Хаана хандахаа мэддэггүй	1
	Мэдээллийн нууцлал алдагдахаас эмээдэг	2
	Мэдээлэл өгсөн ч үр дүн гарч байгаагүй	3
	Бусад	4
22. Авлигын талаарх мэдээллийг та хаанаас авдаг вэ? /Хамгийн гол гэсэн 1 хариултыг сонгоно уу/	Ам дамжсан яриа	1
	Гэр бүл, найз нөхөд	2
	Өөрт тохиолдсон туршлага	3
	ТВ	4
	Сонин, хэвлэл	5
	Интернет, социал медиа	6
Бусад	7	

IV. ХУВИЙН МЭДЭЭЛЭЛ

23. Таны нас		
24. Ам бүл		
25. Боловсролын түвшин	Боловсролгүй	1
	Бага	2
	Бүрэн бус дунд	3
	Бүрэн дунд	4
	МСҮТ/ТМС	5
	Дээд	6
26. Ажил эрхлэлт	Төрийн байгууллага	1
	Төрийн бус байгууллага	2
	Олон улсын байгууллага	3
	Хувийн хэвшил	4
	Хувиараа бизнес эрхлэгч	5
	Тэтгэвэрт	6
	Оюутан	7
	Ажилгүй	8
	Группт	9
Бусад	10	
27. Өрхийн орлого	240,000 хүртэл	1
	240,000-500,000	2
	500,001-1,000,000	3
	1,000,001-1,500,000	4
	1,500,001-2,000,000	5
	2,000,001-с дээш	6
28. Тохирох төрлийг сонгоно уу?	Сонсголын бэрхшээлтэй	1
	Харааны бэрхшээлтэй	2
	Хэл ярианы бэрхшээлтэй	3
	Хөдөлгөөний бэрхшээлтэй	4

