
АГУУЛГА

ТӨРИЙН БОДЛОГО ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА.....	2
Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд шинэтгэлийг гүнзгийрүүлэх хөтөлбөр...	2
ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭ, ОНОЛ АРГА ЗҮЙН БҮТЭЭЛ	8
Пол Холден “Авлига: Эдийн засгийн хэтийн төлөв”	8
Төрийн албанд хүний капиталыг ашиглах нь Б.Болдбаатар	25
“Хэвлэл мэдээллийн шударга ёс” Х.Наранжаргал	31
“Шударга ёсны үнэлэмж ба шүүх, төрийн албаны өнөөгийн өнгө төрх” Ш.Цогтоо	39
Улс төрийн зонхилгогч намуудад элсэн орж буй залуучуудын санаа бодлыг тандах судалгаа С.Отгонбаатар	43
Монголд мөнгө угаасаар л байх уу? Б.Өнөрмаа	45
Төрийн албан дахь сонирхлын зөрчлийн талаарх төрийн албан хаагчдын ойлголт, хандлага Д.Цэцэгмаа	50
СУДАЛГАА	56
УИХ-ын сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилт: хэрэгжилтийн үнэлгээ.....	56
Авлигын судалгаа Бодлогод чиглэсэн тандалт /Research on Corruption A policy oriented survey/.....	80
“ХҮНД СУРТЛЫН ИНДЕКС-2009” судалгааг Монголын Үндэсний худалдаа аж үйлдвэрийн танхимаас 2009 оны 12 дугаар сард явуулсныг хүргэж байна.	84
Авилгалын эсрэг НҮБ-ын Конвенцийн өөрийн үнэлгээг Бутан болон Монголд санаачилсан нь	97

ТӨРИЙН БОДЛОГО, ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА

Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн
2010 оны 04 сарын 15-ны өдрийн хурлаар дэмжсэн

ШҮҮХ ЭРХ МЭДЛИЙН ХҮРЭЭНД ШИНЭТГЭЛИЙГ ГҮНЗГИЙРҮҮЛЭХ ХӨТӨЛБӨР¹

Удиртгал

Ерөнхийлөгчийн мөрийн хөтөлбөрт “шударга байцаагч” уриаг нийгмийн бүх харилцаанд нэвтрүүлэн хэвшүүлэхээр дэвшүүлсэн нь ард түмний нэгэн гол эрхэм дээд хүслэнг тусгасан юм.

1. Энэ бол:

- Монгол оронд ардчиллыг жинхэнэ утгаар нь дэлгэрүүлж хүний эрх, эрх чөлөөг баталгаатай хангах үндсэн дээр улс орныхоо бүрэн эрхт тусгаар тогтносон байдал, хүн ардынхаа айх аюулгүй амар түвшин аж төрж хөгжих нийгмийн аятай нөхцөлийг бүрдүүлэхийн төлөө эцсийн дүнд, чухамдаа улсынхаа тусгаар тогтнол, хүн, түүний хөгжлийн төлөө уриа юм;

- Монголын төрийн болон орон нутгийн бүх байгууллага, албан тушаалтан, аж ахуйн аливаа нэгж, хувийн болон нийтийн үйлчилгээний бүх албан газар, тэдгээрийн ажилтан нарт нэгд нэгэнгүй чиглэж, шууд нүүр тулан хандаж байгаа шаардлага юм;

- Манай орны иргэн бүрийн гэгээлгээр ухамсарч идэвхийлэн оролцож нийгмээ цэвэршүүлэх юугаар ч сольшгүй гол арга зам мөн.

Бид энэхүү эрхэм зорилгыг дэвшүүлэхдээ “...шударга ёсыг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн”-ийг тунхагласан Үндсэн хуулийнхаа үзэл баримтлалыг удирдлага болгож байна. Түүнчлэн Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2009 оны 105 дугаар зарлигаар батлагдсан “Ерөнхийлөгчийн бодлого, үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн 3.1-3.3; Монгол Улсын Их хурлын 2009 оны 35 дугаар тогтоолоор баталсан “Засгийн газрын 2008-2012 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн 4.1.4, 4.1.5, 4.1.13; мөн Монгол Улсын Их хурлын 2009 оны 38 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2012 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 91, 94, 96, 112; Монгол Улсын Засгийн газрын 2009 оны 69 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсад хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөр”-ийн 7, 8, 15, 16, 48 дугаар зүйлд тодорхойлсон зорилтуудад нийцүүлсэн болно.

2. “Шударга ёс”, “хууль дээдлэх ёс” хоёр нь нийгмийн ач холбогдол, үнэт зүйлсийн хувьд салшгүй зарчмууд бөгөөд тэдгээрийг хамгаалах хүчит хэрэглүүр нь хараат бус, шударга, эрх мэдэл бүхий шүүх мөн. Нийгмийн шударга ёсгүйгээр шударга хууль төрөхгүй, шударга шүүхгүйгээр уг хууль хамгаалагдахгүй. Иймийн учир “хуулийг

1 <http://www.president.mn/mongolian/sites/default/files/Shuuh%20erh%20medliin%20hureend%20hiih%20shinetgeliin%20hotolbor.pdf>

хамгаалан биелүүлэх нь шүүх эрх мэдлийн эрхэм зорилго мөн” гэсэн өндөр шаардлага тавьсан, цаашдаа ч тавих болно.

3. Өнөөдөр Монголд нийгмийн баялгийн тэгш бус хуваарилалт, авлига, хууль бус хөрөнгөжилт, албан тушаалтны дураар дургиж эрх мэдлээ хэмжээлшгүй хэтрүүлэх, урвуулах, хүнд сурталд гаршин хүнийг чирэгдүүлэн эрхийг нь хөсөрдүүлэх замаар эд баялгийг нь хоослох гээд хүний эрх, төр, хуулийн нэр хүнд, улс орны аюулгүй байдалд занал учруулж байгаа аюулт үзэгдэл газар авч ард олныг ядууруулж, мухардалд оруулан бухимдуулах явдал гаарлаа. Уг бэрхшээл, бухимдлаас гаргахын тулд юуны өмнө шударга ёс, түүний хэмжүүр болсон хууль, соргог манаа нь болсон шүүх, шүүгчээ үнэнхүү хараат бус, шударга болгох явдал шийдвэрлэх ач холбогдолтой болж байна.

Хууль, шүүхийг шинэтгэх талаар өнгөрсөн 20-иод жилд багагүй ажил хийж тодорхой ахиц олсон ч зохих хэмжээнд хүрсэнгүй. Энэ байдалд дүгнэлт хийж шүүх эрх мэдлийн хүрээнд шинэтгэлийг гүнзгийрүүлэх улсын хэмжээний нэгдсэн арга хэмжээ авах нийгмийн эрэлт хэрэгцээ хойшлуулшгүйгээр тулгарав. Үүний тулд дараахи хөтөлбөрийг санаачилсан болно.

Нэг. Шүүхийн тогтолцоо, зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгох талаар

1.1. Монгол улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлэх, шүүхийн тогтолцоо нь үндсэн болон дагнасан шүүхээс бүрэлдэх тухай Үндсэн хуулийн үндэслэл (49-р зүйл)-ийг баримтлан Улсын Дээд шүүх, аймаг, нийслэл, сум, сум дундын болон дүүргийн шүүх, түүнчлэн захиргааны хэргийн шүүхийн тогтолцоо, бүтэц, бүрэлдэхүүн, чиг үүрэг, эрх хэмжээний хуваарьт дараахи өөрчлөлт хийнэ:

1.1.1. Нийслэлд болон аймаг дундын Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх (2-ыг) шинээр байгуулан Улсын Дээд шүүхийн Захиргааны хэргийн шүүх танхимыг хяналтын шатны шүүхийн эрхтэйгээр ажиллуулах.

1.1.2. Улсын Дээд шүүх, нийслэлийн шүүх танхимын чиг үүрэг, эрх хэмжээг хянан үзэж тодруулна.

1.1.3. Шүүхийг иргэдэд ойр дөт, үйл ажиллагааг нь хөнгөн шуурхай болгож чирэгдлийг эрс багасгах зорилгоор шүүгчийн дангаар шийдвэрлэх эрхийг өргөтгөхийн зэрэгцээгээр жич мөрдөн байцаалт явуулах шаардлагагүй, илт хөнгөн хэрэг, захиргааны зөрчил, хохирогчид нь тохиролцох боломжтой, нэхэмжлэлийн шаардлага багатай иргэний маргааныг газар дээр нь хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэх тогтолцоо, эвийн шүүгч бий болгож ажиллуулна. Ажлын ачааллын боломжтой, олон шүүгчтэй газарт түүний үүргийг шүүгчид ээлжлэн гүйцэтгэх журам тогтоон хэрэгжүүлнэ.

1.1.4. Аймаг, сум, сум дундын болон зарим дүүргийн шүүхийн байршилыг хянан үзэж бүсээр буюу тойргоор зохион байгуулах нөхцөл, боломжийг тооцоолж зохицуулна.

1.1.5. Аймгууд дахь Захиргааны хэргийн шүүхийн ажлын ачааллыг харгалзан ерөнхий шүүгчийн орон тоо бий болгох, эсвэл шүүгчдийн нэг нь ерөнхий шүүгч байх журамд шилжүүлнэ.

Хоёр. Шүүхийн бие даасан байдлыг бэхжүүлэх, шүүх, шүүгчдийн хэвийн ажиллагааны нөхцлийг хангах талаар

2.1. “Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана” гэж Үндсэн хуульд (49-р зүйлийн 3-т) заасныг тууштай хэрэгжүүлэхийн тулд шүүхийг төрийн эрх

мэдлийн бусад байгууллагаас санхүү, эдийн засгийн талаар хараат бус байх нөхцлийг хангах нэмэлт арга хэмжээ авна. Үүнд:

2.1.1. Шүүх, ялангуяа аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн болон дагнасан шүүхийн онцлогт тохирсон албан байр, уналга тээвэр, харилцаа холбоо, хэвлэл-мэдээлэл, зохион байгуулалтын болон тусгай зориулалт (криминалистикийн зэрэг)-ын техник хэрэгслийн хангамжийн байдалд дүн шинжилгээ хийж, шаардагдах хөрөнгө оруулалт хийнэ.

2.1.2. Сум дундын шүүхийн нүүдэллэн ажиллах, Захиргааны хэргийн шүүхийн хэргийн нотолгоо бүрдүүлэхэд зайлшгүй шаардлагатай уналгын болон тусгай зориулалтын авто машинаар зохих норматив баримтлан дэс дараатай хангаж албан томилолт, уналга, нүүдлийн шүүх ажиллагааны зардлын зохистой хэмжээг тогтооно.

2.1.3. Шүүхийн нэгдсэн төсвийг (тэдгээрийн урсгал болон болзошгүй зардал хөрөнгө оруулалтыг хамруулан) жил бүрийн улсын төвлөрсөн төсвийн 1.5 хувиас доошгүй хэмжээнд байх баталгааг хуульчлан тогтоож УИХ төсөвлөн баталж хуваарилан гүйцэтгэлд нь хяналт тавьж байна. Шүүхийн төсөв, түүний гүйцэтгэлийг батлах, хэрэгжүүлэх, тайлагнах үйл ажиллагааны журмыг тухайлан тодорхойлж зохицуулна.

2.1.4. Шүүхийн үйл ажиллагааг эрх зүйн мэдээллээр хангах тогтолцоог өргөтгөж, шүүгч бүрийг төсвийн санхүүжилтээр хүчин төгөлдөр хууль тогтоомжийн албан ёсны эхээр тогтмол хангах, шүүх бүрийг эрх зүйн цахим мэдээллийн сүлжээнд холбоно.

2.1.5. Шүүхийн санхүү, материал, мэдээллийн хангамжийн тогтолцоог бүхэлд нь хариуцах талаар Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн эрхийг өргөтгөж, үүрэг хариуцлагыг дээшлүүлнэ.

2.1.6. Шүүгчдийн цалин, онцгой нөхцлийн болон удаан жилийн нэмэгдэл, мэргэжлийн ур чадварын болон эрдмийн зэргийн шан харамж, тэтгэвэр тэтгэмж, шүүгч, түүний гэр бүлийн (насанд хүрээгүй хүүхэд, нэгэн гэр бүлийн хөдөлмөрийн чадваргүй зэрэг) тогтмол орлогогүй гишүүний эмнэлгийн үйлчилгээ, эмийн зардал, улсын даатгалын нөхцөл, хэр хэмжээг тэдгээрийн аж амьдралын хэвийн нөхцлийг хангахуйц хэмжээнд шинэчлэн тогтооно. Шүүгчдийн цалин, нэмэгдлийг захиргааны үзэмж зэрэг хөндлөнгийн нөлөө, оролцоогоор буурахгүй, зэрэг дэвийн нэмэгдлийг хуулийн хугацаанд нь ямар нэгэн саад тавихгүйгээр олгож байх хууль зүйн баталгаа тогтооно.

2.1.7. Шүүгчийн хувийн сууц барих, их засвар хийхэд буцалтгүй тусламж, засгийн газрын хөнгөлттэй урт, богино хугацааны зээл олгохын зэрэгцээгээр өөрийн сууцтай болтолоо амьдрах албан сууцыг аймаг, нийслэл, дүүргийн болон суманд төвлөрсөн анхан шатны шүүхийн мэдэлд барьж эзэмшүүлнэ.

2.1.8. Шүүгчдийн үр хүүхдээ зохих шатны сургуульд анх удаа төлбөртэй сургах, хувийн машин, гэрийн удаан эдэлгээтэй тавилга худалдан авахад хөнгөлөлттэй зээл олгож, туслалцаа үзүүлнэ.

Гурав. Шүүгчийн хараат бус байллыг хангаж бусдын хууль бус нөлөөнөөс хамгаалах механизмыг хүчтэй болгох талаар

3.1. Шүүгчийн статусын хууль батлан гаргаж, хэрэгжүүлэх тухайлсан арга хэмжээ авна.

3.2. Шүүхийн “мэргэжлийн болон захиргааны удирдлага” гэх хуучин зуршил, зарчмаас эрс татгалзаж шүүхийн үйл ажиллагааг өөрөө удирдах болон санхүү, материал техник, мэдээлэл, зохион байгуулалтын талаар хангах хийгээд шүүхийн дээд шатны хяналт тавих чиг үүргийг тус тус зааглан уялдуулж, механизмыг нарийвчлан хуульчилж арга барилын

хувьд шинэчлэнэ. Энэ зорилгоор шүүхийн байгууламжийн болон процессийн хуулиудад зарчмын нэмэлт, өөрчлөлт оруулна. Үүнд:

3.2.1. Шүүгчдийн хамтын нийгэмлэг, түүний байгууллагуудын шинэ тогтолцоог бүрдүүлж чиг үүрэг, бүрэн эрхийг тогтооно. Монголын Шүүгчдийн нийгэмлэг, Шүүгчдийн их хурал, нийгэмлэгийн төв зөвлөл (тэргүүлэгчид), Мэргэжил ёс зүйн төв ба салбар хороо, шүүх тус бүрийн Шүүгчдийн хурал (зөвлөлгөөн) байгуулж үйл ажиллагааг журамлан эрх хэмжээг нарийвчлан зохицуулна.

3.2.2. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн чиг үүргийг шүүгчдийн өөрийн удирдлагын чиг үүрэгтэй уялдуулан зааглаж шүүхийн үйл ажиллагааны хангалт үйлчилгээний чиглэлээр нарийвчлан тогтоож хэвшүүлнэ.

3.2.3. Шүүгчийн орон тоонд сонгон шалгаруулж дүгнэлт гаргах, томилох, бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх, сэргээх, дуусгавар болгох (огцруулах) үндэслэл, журмыг ардчилах, уг ажлыг олон түмэнд ил тод болгон “дотоод”, “гадаад” нөлөөнд орохоос сэргийлэх механизмыг хүч, нөлөөтэй болгоно.

3.2.4. Шүүгчийн үл солигдох ёс, хараат бус байх төр, хууль зүйн хамгаалалтыг тодруулж сайжруулна. Шүүгчээр нэр дэвшүүлэх, томилохоос татгалзах үндэслэлүүдийг эрэмбэтэй хуульчилж, улс төрийн нөлөө, ил далд оролцооноос хамгаална.

3.2.5. Шүүгч хараат бус байх зарчим нь ард түмэн, Үндсэн хуулийн өмнө өндөр хариуцлагатай байхыг зайлшгүй шаардах тул хууль, ёс зүй зөрчсөн шүүгчид хүлээлгэх ёс зүй-сахилга, эрүүгийн болон материалын хариуцлагын бодит үндэслэл, онцгой журмыг нарийвчлан тогтоосон нэмэлт, өөрчлөлтийг хууль болон ёс зүйн дүрэм журамд тусган хэрэгжүүлнэ. Энэ нь нэг талаар шүүгчид хууль бус нөлөө, дарамт үзүүлж хилс ташаа хариуцлагад өртүүлэх оролдлогоос чанд сэргийлэн хамгаалах, нөгөө талаар бусдын нөлөөнд оролгүй зөвхөн хуульд захирагдах үндсэн хуулийн зарчмыг ажил хэрэг, хувийн зан чанар, ахуй байдал дээр гажуулдуулсан шүүгч хэн боловч хууль зүйн зохих хариуцлага зайлшгүй хүлээдэг, тэр нь ил тод байхад шууд чиглэсэн байвал зохино.

3.2.6. Сонирхогч этгээдээ гэмт явдлаас хаацайлж ял завшуулах, эд хөрөнгийн хариуцлагаас зайлс хийлгэх, гэм буруутныг нуун дарагдуулж бусдыг түлхэх зэргээр шүүх, шүүгчдэд элдвээр нөлөөлөн дарамт үзүүлсэн улс төрийн нам, хөдөлгөөн, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, бизнесийн бүлэглэл, тэдгээрийн албан тушаалтанд хүлээлгэх захиргаа, эрүүгийн хариуцлагыг хүчтэй, үр нөлөөтэй болгоно.

3.2.7. Шүүгчийн хувийн халдашгүй байдал, амь бие, орон сууц, албан байр, тээвэр, холбооны хэрэгсэл, эд хөрөнгийг гэмт халдлага, засаг захиргааны дур зоргоос хамгаалах, хувийн хамгаалалтын зэвсэг хэрэглэх, шаардлагатай үед тусгаарлан хамгаалах зэрэг эрх зүйн дэглэм тогтоож хэрэгжүүлнэ.

Дөрөв. Шүүх эрх мэдлийн шинэтгэлийн хүний нөөц болон ухамсар оюуны хүчин зүйлсийг хөгжүүлэх нь

4.1. Хуульчдын дотроос шалгаруулан, тусгай хөтөлбөрөөр шүүгч бэлтгэх тогтолцоо бий болгох, энэ зорилгоор анхан шатны шүүхэд 2-3 жилийн хугацаагаар дадлагажигч шүүгчдийн орон тоо бий болгож, эрх, үүргийг нь хуулиар тогтоож баримтална.

4.2. Хуульч бэлтгэдэг сургууль, салбарын хичээлийн хөтөлбөрт нэмэлт тодотгол хийлгэж, лекц, семинар, дадлагын хичээл оруулах зэргээр шинэтгэлийн асуудлыг мэргэжлийн сургалтад нэвтрүүлж шүүгчдийн дахин мэргэшүүлэх, үргэлжилсэн сургалтыг

тогтмолжуулан чанаржуулах, шүүгчдийг мэргэжлийн зэрэг ахиулахад нь цалинтай чөлөө олгох зэрэг арга хэмжээ авна.

4.3. Шүүх эрх мэдлийн шинэтгэлийг гүнзгийрүүлэх талаар гаргасан хууль тогтоомжийг хэрэглэх асуудлаар зохих тайлбар, гарын авлага гаргаж нийт шүүгч, прокурор, мөрдөн байцаагчдын бүсчилсэн сургалт, семинар зохиож шүүх эрх мэдлийн байгууллагын удирдах ажилтны улсын зөвлөлгөөн хийнэ.

4.4. Шүүгчдийн Их Хурал зарлан хийлгэж Монголын Шүүгчдийн нийгэмлэг болон түүний байгууллагууд-(Тэргүүлэгч, мэргэшил-ёс зүйн хороо, тэдгээрийн салбар зэрэг)-ыг сонгон байгуулж, ажилд нь оруулна.

4.5. Шүүх эрх мэдлийн шинэтгэл, шударга хууль, шүүхийн тухай болон, хууль дээдлэн сахихад иргэдийн оролцооны асуудлаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр улс төр, төрийн албан хаагч, нийт хүн амын дунд тайлбарлан таниулах ажлыг тусгай хөтөлбөрөөр зохион явуулна.

4.6. “Шинэ шүүх, шинэчлэгдсэн шүүгч” эрх зүйн соёлын аяныг шүүх эрх мэдлийн бүх хүрээнд зохион байгуулж сайтар бэлтгэсний үндсэн дээр шинэ хуулиудыг хэрэглэсний нэг жил өнгөрсний дараа нийт шүүгч, прокуроруудын аттестатчлал явуулж дүгнэнэ.

4.7. Шүүх эрх мэдлийн байгууллагын шударга байдлын судалгааг явуулж, энэ хүрээн дэх авлигыг сэргийлэх, арилгах тухайлсан арга хэмжээг парламентын түвшинд шийдвэрлэн авч явуулна.

Тав. Шүүхийн хяналт, шийдвэр гүйцэтгэлийн хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох зарим арга хэмжээ

5.1. Шүүх эрх мэдлийн хүрээний материаллаг болон процессын хуулиудын төлөв байдалд эрдэм шинжилгээний үүднээс судалгаа хийж, Монгол Улсын Үндсэн хууль, олон улсын гэрээнд нийцүүлэх ажлын хүрээнд хууль тогтоомжийг 2012 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлээр тусгай төлөвлөгөө хэрэгжүүлнэ.

5.2. Хууль тогтоох үйл ажиллагаанд болон бусад хүрээнд тавих Үндсэн хуулийн цэцийн хяналт, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд тавих Захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтыг хүчтэй, үр нөлөөтэй болгох талаар эрх зүйн дараахи арга хэмжээ авна:

5.2.1. Үндсэн хуулийн цэцийн үндсэн гурван чиг үүргийн уялдаа, заагийг тодорхой болгох, ялангуяа маргаантай асуудлаар дүгнэлт гаргах болон маргааныг хянан шийдвэрлэх бүрэн эрхийг зааглан хуульчилж, процессын журмыг тодруулан шинэчилнэ.

5.2.2. Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийн дагуу УИХ-аас шийдвэр гаргах журмыг холбогдох хуулиудад тодруулан тусгана.

5.2.3. ЗХШ-ээс гүйцэтгэх эрх мэдэлд хяналт тавих бүрэн эрхийг хязгаарласан, ЗХХШ хуулийн үзэл баримтлалд харшилсан хуулийг эргэн харж алдааг залруулна.

5.3. Хохирогч, гэрчийг хамгаалах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхэд чиглэсэн нэмэлт өөрчлөлтийг процессийн хуулиудад оруулна.

5.4. Шүүх, прокурор, мөрдөн байцаагчдаас албан үйл ажиллагаагаараа иргэд, хуулийн этгээдэд учруулсан хохирлыг нөхөн төлөх, шүүхийн шийдвэрээр хийвэл зохих хойшлуулшгүй төлбөр, нөхөн төлбөрийг урьдчилан төлж, дараа нь хариуцагчаас гаргуулах үндэслэл, журам тогтоон хэрэгжүүлэх, энэ зорилгоор тусгай сан хөмрөг байгуулж ашиглах боломжийг судалж шийдвэрлэнэ.

5.5. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх, ял эдлүүлэх эрх зүйн дэглэм, журмыг хүний эрхийг хамгаалах, хууль ёсны ашиг сонирхолыг нь хангах зорилгод сайтар нийцүүлэх, энэ хүрээнд албадлагыг хууль бусаар хэрэглэх явдлыг таслан зогсоох шийдмэг арга хэмжээ авна.

5.6. Гаргасан шийдвэрийнхээ хувь заяаны төлөө тухайн шүүхийн санаа тавих хандлага, хүлээх хариуцлагыг тодорхой болгож шийдвэр гүйцэтгэл, ял эдлүүлэх үйл ажиллагаанд тавих прокурор, түүгээр дамжуулан тавих шүүхийн давхар хяналтын тогтолцоо бүрдүүлнэ.

Зургаа. Шүүх эрх мэдлийн хүрээний бусад (оролцогч) байгууллагын талаар

6.1. Шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд оролцогч байгууллагууд, тэдгээрийн дотор прокурор, мөрдөн байцаах, өмгөөлөх газруудын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг оновчтой болгох явдал зайлшгүй шалтгаант холбоотойг эш үндэс болгон дараах арга хэмжээг авна:

6.1.1. Прокурорын үйл ажиллагааны нэгдмэл төвлөрсөн удирдлагатай байх зарчмыг уян хатан болгож прокурор, дээд шатны прокурор буюу захиргааны бүтэц зохион байгуулалтаас хамааралгүйгээр “хараат бус” ажиллах явуулах зарчмыг тогтоон баримтлана. үүнтэй холбогдуулан доод шатны прокурорын үйл ажиллагаанд гаргасан гомдлыг гагцхүү дээд шатны прокурор нь хянан шийдвэрлэдэг журмыг халж, шүүхийн хяналтад оруулна.

6.1.2. Эрүүгийн хэрэг мөрдөх албыг нийгмийн хэв журам сахиулах, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх чиг үүрэг бүхий цагдаагийн байгууллагын харъяаллаас тусгаарлаж мөрдөх албаны үйл ажиллагааны зарчим, арга барилыг ардчилсан ёс, хууль дээдлэх ёсны дагуу өөрчилнө. Хэргийг илрүүлэхэд хорьж “байцаах” бус нотолгоо цуглуулан мөрдөх ажиллагааг урьтал болгох эрх зүйн шинэ орчинг бүрдүүлнэ.

6.1.3. Мөрдөх ажиллагаанд прокурор тасралтгүй хяналт тавьж, шүүхийн өмнөх шатанд хэрэг шалгах субъект болгон өөрчилнө. Өөрөөр хэлбэл, шүүхийн өмнөх шатанд хэргийг мөрдөх ажиллагаа зөвхөн прокурорын санаачилга, шийдвэрээр явагддаг, тодорхой төрлийн ажиллагаа явуулах шийдвэрийг прокурор гаргасаны үндсэн дээр мөрдөн байцаагч хэрэгжүүлдэг болгоно.

6.1.4. Прокурорын үйл ажиллагааг шүүхийн хяналтад оруулна. Прокурор хэрэг мөрдөхийн тулд хүний эрх, эрх чөлөөнд халдах, хязгаарлах аливаа ажиллагааг шүүхийн зөвшөөрөлтэйгээр явуулдаг болгоно.

6.1.5. Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд хэргийг “нэмэлт мөрдөн байцаалтанд буцаах”-ыг хатуу хязгаарлаж, мөрдөгч, яллагчид тавих шаардлагыг өндөржүүлнэ.

6.1.6. Прокурорын газруудын санхүү, материаллаг болон мэдээлэл зохион байгуулалтын үйлчилгээ, хангалтыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд хариуцуулан, энэ хөтөлбөрт шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх талаар авахаар төлөвлөсөн хангалт, үйлчилгээний арга хэмжээг прокурорын бие даасан хараат бус байдлыг бэхжүүлэхэд нэгэн адил харгалзаж хэрэгжүүлнэ.

6.1.7. Шүүх эрх мэдлийг шударгаар хэрэгжүүлэхэд өмгөөлөгчдийн мэргэшлийн үүргийг дээшлүүлэхэд чиглэсэн эрх зүйн арга хэмжээг Монголын Өмгөөлөгчдийн холбоотой хамтран авч хэрэгжүүлнэ.

- о о о -

ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН ТАМГЫН ГАЗАР

ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭ, ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН БҮТЭЭЛ

Пол Холден “Авлига: Эдийн засгийн хэтийн төлөв”

Пол Холден нь Колорагод байрлах зөвлөгөө өгөх, судалгааны “Аж ахуйн судалгааны хүрээлэн”-ийн захирал юм. Тэрээр хөгжиж буй орнуудын бизнесийн орчны судалгаагаар мэргэшсэн ба хөрөнгө оруулалт ба өсөлтийн хязгаарлалтууд, бүтээмжийн хязгаарлалтууд, авлига, трансакцийн зардал, санхүүгийн боломж, бизнесийн эрх зүйн орчин ба хэрхэн шинэчлэлийг нэвтрүүлэх зэргээр судалгаа хийдэг. Тэрээр сүүлийн 15 жил Азийн хөгжлийн банк, Дэлхийн банк, Олон улсын валютын сан, бусад олон улсын ба үндэсний байгууллагуудад хувийн салбарын хөгжлийн чиглэлээр зөвлөгөө өгч ажилласан байна.

Холден.П нь Дьюкийн Их Сургуульд боловсролын эдийн засгийн докторын зэрэг (Ph.D) хамгаалсан ба Дэлхийн банк, Олон улсын валютын санд ажилласан юм. Тэрээр Кариб, Номхон далайн бүс нутаг зэрэг 40 гаруй орны бизнесийн орчны шинжилгээг хийсэн байна. Доктор Холден нь хувийн салбарын хөгжлийн чиглэлээр нэлээд судалгааны ажлууд хэвлүүлсэн ба 3 номын хамтран зохиогч юм. Тэрээр Африкийн том үйлдвэрлэгч компаниас үүдэлтэй хувийн салбарын асуудлаар практик туршлагатай нэгэн.

Paul Holden

Paul Holden is Director of *The Enterprise Research Institute*, a Colorado based consulting and research company. He specializes in the analysis of the business environment in developing countries, focusing particularly on the constraints to investment and growth, including productivity constraints, corruption issues, transactions costs, property rights, access to finance, the legal framework for doing business, and how to implement reform. He has advised the ADB, the World Bank, the IMF and other international and national organizations on private sector development issues for the past 15 years.

Dr. Holden received his Ph.D. in economics from Duke University and has worked at both the International Monetary Fund and the World Bank. He has analyzed business environment issues in more than 40 countries, including those in the Caribbean and the Pacific Region. Dr. Holden has published many technical papers on private sector development is the co-author of three books and has practical experience on private sector problems gained from running a large manufacturing company in Africa.

CORRUPTION: AN ECONOMIC PERSPECTIVE

Paul Holden,
*Director, Enterprise Research Institute
for Latin America*

Jennifer Sobotka,
*Economist, Enterprise Research Institute
for Latin America*

Summary:

Corruption comes in many shapes and forms. It is difficult to define and sometimes difficult to identify. In its most general sense, corruption is the violation of the arms length relationships in transacting between any pair or group of agents. Rather than addressing every aspect of corruption, however, we have chosen to focus on what we believe to be the most damaging form of corruption, namely the sale for personal gain by government officials of government property in the most general sense. This includes licenses, permits, contracts, documents such as passports and visas, tax incentives or dispensations, and so on. Clearly, it also could be specific physical property, but we will use a more extensive definition in this paper since corruption is not limited to physical asset sales. Usually what is sold is not needed for its own sake but rather because it enables private agents to earn economic rents on their activities. This paper presents: (1) a framework for analyzing corruption, (2) the circumstances under which it occurs, (3) different ways in which it can be organized, (4) the consequences for the economy, and (5) the economic, legal or other steps that we can take to inhibit or prevent it.

АВЛИГА: ЭДИЙН ЗАСГИЙН ХЭТИЙН ТӨЛӨВ

Пол Холден
*Латин америкийн аж ахуйн салбарын
судалгааны хүрээлэнгийн захирал*

Женифер Сobotка
*Латин америкийн аж ахуйн салбарын
судалгааны хүрээлэнгийн эдийн засагч*

Хураангуй:

Авлига нь олон төрөл, хэлбэрээр илэрдэг. Үүнийг тодорхойлох, түүнчлэн ойлгоход ч заримдаа ярвигтай байдаг. Хамгийн түгээмэл тохиолддог хэлбэр нь хоёр буюу түүнээс дээш бүлэг төлөөллийн хооронд үүсдэг харилцаанаас урган гардаг. Авлигын хэлбэр, шинж бүрийг судлахаас илүүтэйгээр хор хөнөөл ихээр учруулдаг авлигын хэлбэр болох улсын өмч, хөрөнгийг төрийн албан тушаалтан хувийн зорилгоор ашиг хонжоо олох зорилгоор зарж, үрэгдүүлэх асуудалд түлхүү анхаарах болно.

Авлига нь лиценз, зөвшөөрлийн бичиг, гэрээ, паспорт, татварын бичиг, тусгай зөвшөөрөл зэрэг албан бичиг баримт бүрдүүлэлтийн үед үүсдэг. Авлига нь тухайлсан биет хөрөнгө байдлаар илрэх хэдий ч энэхүү илтгэлд авлига нь зөвхөн биет өмч, хөрөнгийг зарж борлуулах асуудлаар хязгаарлагдахгүй талаар илүү өргөн цар хүрээнд авч судлах болно.

Тус илтгэл нь дараах бүтэцтэй. Үүнд: 1. Авлигын дүн шинжилгээний хүрээ 2. Авлига үүсдэг нөхцөл байдал 3. Авлига үүсэх бусад арга замууд 4. Авлигыг таслан зогсоох, түүнээс урьдчилан сэргийлэх эдийн засаг, хуулийн болон бусад алхмууд зэрэг болно.

Удиртгал

Авлига нь олон төрөл, хэлбэрээр илэрдэг. Үүнийг тодорхойлох түүнчлэн ойлгоход ч заримдаа ярвигтай байдаг. Хамгийн түгээмэл тохиолддог хэлбэр нь хоёр буюу түүнээс дээш бүлэг төлөөлөлийн

Introduction:

Corruption comes in many shapes and forms. It is difficult to define and sometimes difficult to identify. In its most general sense, corruption is the violation of the arms length relationships in transacting between any pair or group of agents. Rather than addressing every aspect of corruption, however, we have chosen to focus on what we believe to be the most damaging form of corruption, namely the sale for personal gain by government officials of government property in the most general sense. This includes licenses, permits, contracts, documents such as passports and visas, tax incentives or dispensations, and so on. Clearly, it also could be specific physical property, but we will use a more extensive definition in this paper since corruption is not limited to physical asset sales. Usually what is sold is not needed for its own sake but rather because it enables private agents to earn economic rents on their activities. This paper presents: (1) a framework for analyzing corruption, (2) the circumstances under which it occurs, (3) different ways in which it can be organized, and (4) the economic, legal or other steps that we can take to inhibit or prevent it. Although it is often analyzed in a legalistic way, corruption is not a legal phenomenon. It is a symptom of a broader, institutional failure that is often a particular feature of developing countries. Furthermore, there appears to be a strong negative correlation between development and corruption. Corruption is usually a rational response to the incentives faced by many that do business in countries where government influence is pervasive, where institutions are weak and where government officials have a substantial degree of discretion in awarding access to activities under the control of the state. Furthermore, the longer a given economy or institution has endured corruption, the more engrained it becomes and the more dif-

хооронд үүсдэг харилцаанаас урган гардаг. Авлигын хэлбэр, шинж бүрийг судлахаас илүүтэйгээр хор хөнөөл ихээр учруулдаг авлигын хэлбэр болох улсын өмч, хөрөнгийг төрийн албан тушаалтан хувийн зорилгоор ашиг хонжоо олох зорилгоор зарж, үрэгдүүлэх асуудалд түлхүү анхаарах болно.

Авлига нь лиценз, зөвшөөрлийн бичиг, гэрээ, паспорт, татварын бичиг, тусгай зөвшөөрөл зэрэг албан бичиг баримт бүрдүүлэлтийн үед үүсдэг. Авлига нь тухайлсан биет хөрөнгө байдлаар илрэх хэдий ч энэхүү илтгэлд авлига нь зөвхөн биет өмч, хөрөнгийг зарж борлуулах асуудлаар хязгаарлагдахгүй талаар илүү өргөн цар хүрээнд авч судлах болно.

Авлигын асуудлыг гол төлөв хууль зүйн үүднээс судалдаг бөгөөд авлига нь дан ганц хуулийн үзэгдэл биш юм. Энэ нь өргөн хүрээний үзэгдэл, бүтцийн асуудал, гажуудал бөгөөд хөгжиж буй улс орнуудын тодорхой шинж юм. Хөгжил болон авлига нь урвуу хамааралтай.

Авлига нь тухайн улсын бизнесийн үйл ажиллагаанд засгийн газрын оролцоо их, нөлөө ихтэй байх, бүтэц, институт сул, төрийн албан хаагчид нь шийдвэр гаргах явцад хүчтэй оролцоотой байх үед ихэвчлэн үүсдэг. Тухайн эдийн засаг болон бүтцэд авлига удаан хугацаанд оршин тогтносон бол түүнтэй тэмцэхэд илүү бэрхшээлтэй болдог.

Авлига нь эдийн засгийн хөгжлийг ихээр сааруулж, түүний хор уршиг урт хугацаанд ажиглагддаг талаар хангалттай баримт нотолгоо байна. Бүтцийн дампуурал, уналт нь авлигыг хэрхэн бий болгож, ямар хүчин зүйлс түүнийг өөгшүүлэн хөгжүүлж байгаа талаар ойлгох хэрэгтэй юм. Иймд бүтцийн шинжилгээ хийх шаардлага гарч байна.

Тогтолцоо:

20-р зууны сүүлчээс засгийн газрын үүрэг, хариуцлагын талаархи үзэл санаа өөрчлөгдсөн. Коммунизмын өсөн мандалт, их хямралын үеийн үр нөлөө нь зах зээлийн хүчин зүйлүүдийг эдийн засгийн сайн сайхан байдалд хүргэхэд чухал үүрэг

difficult it is to address. There is ample evidence that corruption subverts economic development and is highly deleterious in the longer run. We need to understand just how institutional failure engenders corruption and what incentives promote it. To do this we need a framework of analysis.

Framework:

The latter part of the twentieth century changed the overall conception of the government's responsibilities. The rise of Communism and the effect of the Great Depression led to a belief that market forces could not be entrusted with the immense responsibility of promoting economic well being. These beliefs led to a vastly expanded role for government in the economy which, in most countries both industrialized and developing led to widespread attempts to intervene and control economic activity. This development vastly expanded the potential for corruption because government agents acquired influence over large areas of economic activity. This tendency is further encouraged when the institutions in question are weak, lacking in structure, and without clear mandates or supervision. When the government and institutions must also expand due to development needs—to facilitate economic transactions—the recipe for corruption is complete. Economic development is characterized by increasing specialization, increased impersonality, and an increased lag time between initial investment and realizing the benefits of that investment. All of this implies more complex contracts. Economic development also results in a large increase in the number of transactions, the distance over which they occur, and the number of people that they involve. As these factors increase, so does the risk associated with each transaction or contract. Therefore, for development to occur, institutions need to evolve to help with contracting and risk management

гүйцэтгэдэг гэсэн ойлголтод итгэж болохгүй гэсэн үнэмшилд хүргэсэн. Уг итгэл, үнэмшил нь эдийн засагт засгийн газрын үүрэг, хариуцлага өргөжихөд нилээд түлхэц болсон бөгөөд аж үйлдвэржсэн болон хөгжиж буй орнуудын аль алинд нь улс орныхоо эдийн засгийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, оролцох оролдлого түгээмэл бий болж иржээ.

Энэ хандлага нь хожмоо байгууллагуудын бүтэц задрах, сул болох, хяналт, шалгалт нь тодорхойгүй болох зэргийг өөгшүүлсэн. Хөгжлийн хэрэгцээний дагуу эдийн засгийн харилцааг хөнгөвчлөх, сайжруулахаар засгийн газар, байгууллагуудад өргөжих шаардлага тулгарахад авлигын арга, хэлбэр, жор нь аль хэдийнээ зохиогдсон байдаг.

Эдийн засгийн хөгжил нь өнөөгийн хөрөнгө оруулалтын цаг хугацааны завсрыг өсгөх, энэхүү хөрөнгө оруулалтаас гарах үр ашгийг бодит болгодог. Эдгээр нь иж бүрэн, цогц гэрээ юм. Эдийн засгийн хөгжлийн үр дүнд харилцаа, гүйлгээний тоо, тэдгээрийн хоорондох орон зай, оролцож буй хүмүүсийн тоо ихээр өсөн нэмэгдсэн. Эдгээр хүчин зүйлүүд өсөн нэмэгдэхтэй зэрэгцэн харилцаа, гүйлгээ, гэрээ хэлцэл бүртэй холбоотой эрсдлүүд бий болсон. Иймд байгууллагуудад гэрээ, эрсдлийн удирдлагад дэмжлэг үзүүлэхээр харилцаа, гүйлгээний үед баримтлах, нөхцөл, дүрэм, журмыг боловсруулах хэрэгцээ бий болжээ.

Байгууллагуудын үүрэг, хариуцлага нь эрсдлээ бууруулах, гэрээний тогтвортой байдлыг хангахад нилээд чиглэгдсэн. Үүнд дараах зүйлүүд хамрагдана:

- Харилцаа, гүйлгээг зохицуулсан дүрэм, журам бүхий хуулийн систем (ялангуяа гэрээний хууль),
- Гэрээний маргааныг зохицуулж шийдвэрлэх механизм
- Эдгээр шийдвэрийн хэрэгжилтийг хангах механизм
- Сайтар тодорхойлсон өмчийн эрх ба нэр, өмчлөл (тухайлбал, бүртгэл)
- Ил тод зохицуулалт

Үйл ажиллагаа нь сайн институц

and, along with them, the rules that govern the terms of the transactions. All these occurrences result in an enlarged role for institutions which reduce risk and promote stable contracting.

These include:

- A legal system that sets the rules under which transactions take place (specifically contract law),
- the mechanisms for resolving contractual disputes,
- the mechanisms for enforcing these resolutions,
- well-defined property rights and titling (public registries in particular), and
- transparent regulation.

Good institutions help individuals with little property and without political connections to make investments in themselves and in their businesses so that they can accumulate wealth. They promote equality of opportunity and more equitable distribution of income. Conversely, in countries with poorly developed legal and regulatory institutions, or insufficient protection of property rights and contractual agreements, the poor suffer a greater disadvantage. Interest groups that are rich and politically powerful are better able to operate in the face of—or in many cases because of—malfunctioning institutions. In this respect, weak institutional systems are similar to weak financial systems. Those who already have more resources are in a far better position to survive and even to prosper while the neediest are unequipped to face those same challenges.

Circumstances that encourage corruption:

We know that weak institutions encourage corruption but what are the specific

нь бага өмч бүхий иргэдийг улс төрийн оролцоогүйгээр тэднийг бизнест хөрөнгө оруулалт хийх, баялаг хуримтлуулахад тусалдаг. Үйл ажиллагаа нь сайн институц нь боломжийн эрх тэгш байдал, орлогын тэнцүү хуваарилалтыг бий болгоход дэмжлэг үзүүлдэг.

Хууль, эрх зүйн зохицуулалтын систем, бүтэц муу хөгжсөн эсвэл өмчийн эрх, гэрээний хамгаалалт хангалтгүй түвшинтэй улс орнуудад ядуу иргэд хамгийн ихээр нэрвэгддэг. Баян, улс төрийн эрх чадал бүхий сонирхлын бүлэгт ихэнх тохиолдолд институцийн зохистой бус үйл ажиллагаа, уналтаас шалтгаалан дээрх систем илүү сайнаар үйлчилдэг. Энэ утгаараа сул институцийн систем нь сул санхүүгийн системтэй төстэй байдаг.

Авлигыг өөгшүүлж буй шалтгаанууд:

Үйл ажиллагаа нь сул институц, байгууллагууд нь авлигыг өөгшүүлж байна уу эсвэл хууль бус харилцаа, гүйлгээг өөгшүүлэх бусад тусгай хүчин зүйлүүд байна уу? Төрийн үйлчилгээний нийлүүлэлт дэх монополь хяналт нь томоохон хүчин зүйлийн нэг болдог. “Эрх мэдэл-авлига, үнэмлэхүй эрх мэдэл-үнэмлэхүй авлига байдаг” гэсэн үг хүртэл байдаг бөгөөд энэ нь яг энэ утгаар ойлгогдохгүй боловч ер нь зөв хэлсэн үг юм. Монопольт байдлын үр дүнд бараа, үйлчилгээ бүтээгдэхүүн өндөр үнэтэй нийлүүлэгддэг боловч үр дүн нь харьцангуй бага байдаг. Хэрвээ засгийн газрын монополь байдал ноёрхож байвал үнийн өсөлт бий болдог ба хууль бус төлбөрийн хэлбэрүүд үүсдэг. Засгийн газрын монопольчлолын үед үйлчилгээ нь тогтмол үнэтэй байх бөгөөд албан хаагчдад нь зориулсан нэмэлт урамшуулал байхгүйгээс энэ нь удаан хугацаанд үргэлжилнэ. Үйлчлүүлэгчид нь үүний шалтгааныг мэддэг. Засгийн газарт үр ашгаа нэмэгдүүлэх урамшуулал байхгүй бөгөөд энэ нь ямар нэгэн өрсөлдөөн байхгүйтэй холбоотой. Иймээс энэ тогтолцоонд ямар нэгэн өрсөлдөөнийг бий болгох хэрэгтэй. Зах зээлийг бүрэлдүүлэгч хүчин зүйлүүд нь заримдаа нилээд ширүүн бөгөөд авлигын зан үйлийг тодорхой хэмжээгээр

circumstances that most spur illicit transactions? Monopoly control in the provision of government services is one of the most important factors. The saying that “Power corrupts and absolute power corrupts absolutely” may not have been intended in exactly this sense but it is certainly appropriate. Monopolies result in less output being supplied at higher prices. If, therefore, a single government office or officer provides a particular service and the fees are fixed, one should expect that the price should rise in the form of illicit payments. Moreover, a government monopoly with fixed prices for the service should result in long lines since there is no incentive for the officers to satisfy total demand at the fixed price. Customers, knowing this is the case, will be willing to pay more to get to the head of the line (or whatever). There is no incentive for the government to increase the efficiency of the process because there is no competition. So we need to introduce competition or oversight into these services. The forces of the market, while sometimes harsh, limit the potential for corrupt behavior. In the long run competition will force individuals and companies to behave honestly since they must earn the trust of those with whom they wish to do long term business. However, introduce into this a government that is attempting to direct resource allocation and market forces are disturbed. Advantage can now be gained by subverting rules to increase profit. The policies that are commonly thought to unbalance pure competitive markets are:

- Trade policy—tariffs and especially quotas,
- Multiple exchange rates,
- Industrial policies—subsidies and tax advantages,
- Regulation
- Inadequate dispute resolution mechanisms.

хязгаарладаг. Өрсөлдөөн нь цаг хугацааны туршид хувь хүн болон пүүс, компанийг үнэнч шударга байхыг шаардах бөгөөд тэд ихэвчлэн бизнесийн салбарт түнштэйгээ урт удаан хугацааны турш үйл ажиллагаагаа явуулахыг эрмэлздэг. Үүнийг нэвтрүүлэхийн тулд засгийн газар нь шууд замаар нөөцийн хувиарлалт хийдэг ба зах зээлийн хүчин зүйлүүдтэй тулгардаг. Сул дүрэм журмын нөлөөгөөр ашиг нэмэгддэг давуу тал үүсч болох юм. Дараах бодлогууд цэвэр зах зээлийн өрсөлдөөнийг тэнцвэргүйжүүлэх талтай. Үүнд:

- ❖ Худалдааны бодлого-үнэ, тариф, хувь хэмжээ
- ❖ Олон төрлийн ханшийн арилжааны зөрүү
- ❖ Үйлдвэрлэлийн бодлого-татаас, шилжүүлэг, татварын урамшуулал
- ❖ Маргааныг шийдвэрлэх зохистой бус механизм

Төдийлэн сургагдаагүй боловсон хүчинтэй, цалин багатай, харьцангуй хяналт, шалгалт сул байгууллага эдгээр бодлогыг хэрэгжүүлвэл авлига руу улам бүр түлхэгдэх үр дүн гарна.

Авлигыг нарийвчлан авч үзсэн нь:

Авлигын зарим хэлбэрүүдийн талаар илүү дэлгэрэнгүй авч үзье. Эдийн засгийн зуучлагч нар төрийн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг ашиглах зөвшөөрөл авахын тулд төрийн байгууллагад төлбөр төлөх шаардлагатай болсон үед авлигад автсан төрийн албан хаагчдаас гарч болох боломжит хоёр үйлдэл байж болох юм. Тэд зөвшөөрөл олгохоосоо өмнө төлөх ёстой төлбөр дээр нэмэлт байдлаар хээл хахууль шаардаж болох юм. Эсвэл тэд ихэвчлэн зохих төлбөр хураамжаас доогуур мөнгийг өөртөө аваад хийгдсэн гүйлгээний талаар мэдээллийг нууцалж болох юм. Энэ төрлийн авлига төрийн удирдлага, бүртгэл тооцоо нь хангалтгүй улс орнуудын хувьд ихээхэн түгээмэл хэлбэр байдаг. Гэсэн хэдий ч үр дүнгийн хувьд чухал ялгаанууд байдаг. Албан хаагчид бүхий л төлбөр хураамжийг өөртөө авсан тохиолдолд, шударга компаниуд нь хязгаарлагдмал байдалд орж, шударга бус компаниудтай өрсөлдөх боломжгүй болно. Энэ тохиолдолд, гүйлгээнд оролцсон

When these policies are enforced by agencies whose staff is undertrained, underpaid and relatively unsupervised the outcome will inevitably lead to corruption.

Corruption in Detail:

Let us turn now to look at some forms of corruption in greater detail. When economic agents are required to make payments to the government for a permit or access to government goods or services, there are two possible actions by corrupt officials. They can demand a bribe in addition to the payment that has to be made before allowing the transaction to take place. Or they can pocket the payment, usually lower than the charge, and hide the fact that the transaction has taken place. This type of corruption is particularly common in states where public administration and record keeping are weak. There is an important difference in results, however. In the case of officials pocketing all the proceeds, honest companies are eliminated—they will not be able to compete with the dishonest ones. In this case, both parties to the transactions have the same interests and corruption becomes pervasive. Thus an important step in dealing with corruption is to introduce an effective public accounting and administration system—if private agents' costs are increased above those stipulated by law, incentives to expose corrupt officials greatly increase.

More complicated organization of corruption will tend to occur when there is a need for multiple permits. With collusion or independent monopolies over the granting of access to government goods, services or permits, there is no secure transfer of property rights even with payment of the bribe. This problem is intensified when there is free entry to the “bribe” market—that is when many corrupt government officials who are not connected to each other

хоёр тал хоёулаа адил ашиг сонирхолтой байх бөгөөд авлига хүрээгээ тэлэх болно. Тиймээс энэ төрлийн авлигын асуудлыг шийдвэрлэх чухал арга зам бол үр ашигтай төрийн байгууллагын бүртгэлийн тогтолцоо, удирдлагын системийг нэвтрүүлэх явдал бөгөөд хэрэв хувийн зуучлагч нарын өртөг дээр дурдсан хууль журмын дагуу нэмэгдвэл төрийн албан хаагчдыг авлигад автуулах урамшууллын хэмжээ ихээхэн хэмжээгээр нэмэгдэх болно.

Олон тооны зөвшөөрөл шаардлагатай болох тусам авлигын илүү нарийн зохион байгуулалт бий болдог. Төрийн үйлчилгээ, зөвшөөрлийг авах хуйвалдаан эсвэл хараат бус монополийн үед өмчлөх эрх хээл хахууль өгсөн хэдий ч баталгаатай бус байдаг. Өөр хоорондоо холбоогүй авлигад автсан ихэнх төрийн албан хаагчид ижил төрлийн төрийн үйлчилгээ, зөвшөөрлийг үзүүлэх, олгох үйл ажиллагааг хянаж байдаг “хээл хахууль”-ийн зах зээлд нэвтрэн ороход чөлөөтэй байх тохиолдолд энэ асуудал идэвхждэг. Ерөнхийдөө энэ асуудал институциуд нь сул байдаг хөгжиж буй орнуудад тохиолддог. Энэ асуудлын үед хүнд суртлыг (заримдаа бодит хүндрэл бэрхшээлийг) зохицуулахыг оролдох нь 17 дугаар зуунд Англид харанхуй замаар мориор явахтай адил юм. “Дээрэмчид” бут бүрийн араас гарч ирж аюулгүй өнгөрөөхийн тулд мөнгө төлөхийг шаардддаг. Хэн нэгэн бүх дээрэмчдээс аюулгүй салж чадах эсэх нь тодорхойгүй учраас өртөг маш өндөр, эдийн засгийн үйл ажиллагаа нь ихээхэн хязгаарлагдмал байна. Угтаа энэ нь төрийн албан хаагчдад хээл хахууль авах боломжийг олгож байгаа монополь хэдий ч энэхүү монополь нь мөн төрийн албан хаагчид чухамдаа төлбөр нь хийгдсэн үйлчилгээг үзүүлэх зарим итгэл үнэмшлийг бий болгодог. Авлигад автсан төрийн албан хаагчдын дунд хээл хахууль авах өрсөлдөөн байгаа тохиолдолд зөвхөн авлигад автсан төрийн албан хаагчтай холбогдохоос илүүтэйгээр эдийн засгийн үйл ажиллагаанд хохирол учруулах болно.

Янз бүрийн институцийн, эдийн засгийн болон нийгмийн бүтцээс төрөл бүрийн авлигын төрлүүд гарах хэдий ч тэдгээр нийтлэг ерөнхий хамаарал байдаг.

have control over the same groups of government goods, services or permits. In general this is the case in less developed economies where institutions are not just weak but have collapsed completely. When this occurs, trying to navigate the bureaucratic (and sometimes physical barriers) is not unlike trying to ride a horse down a dark road in 17th century England. “Bandits” emerge from behind every bush to demand payment before passage is allowed. Since there is no point at which one can secure safe passage from all the bandits, costs are much higher and economic activity is substantially reduced. Although it is the monopoly that originally allows government officials to charge bribes, that monopoly also creates some degree of certainty that the official will, in fact, provide the service or product that was paid for. When there is competition between corrupt officials for bribes, the result damages economic activity much more than where there is only one corrupt official to be dealt with. Although different types of corruption arise from these differing institutional, economic, and social structures, there are common links. A merchant attempting to transport his merchandise from one city to another in Africa may bring a person with him to facilitate the trip. This person negotiates with the officials the correct amount of the bribes and tries to find roads that will have fewer official stations where payment is required. The same merchant in Latin America will generally hire someone to navigate the bureaucratic roadblocks that inefficient government institutions and corrupt officials put in their way. This person will perform tasks ranging from waiting in endless lines to receive papers and knowing which person will provide the papers at lowest cost, to making sure that certain officials receive appropriate Christmas presents. The more monopolistic type of corruption of Latin America generally produces more secure results. Fewer people can sell the government property or

Худалдаачин бараагаа Африкийн нэг хотоос нөгөө хот руу тээвэрлэхийн тулд түүнд туслах хэн нэгнийг хамт авч явж болно. Тэр хүн нь төрийн албан хаагчидтай шаардлагатай хээл хахуулийг өгөх талаар ярьж өгөх, төлбөр төлөх шаардлагатай цөөн тооны газруудаар явах замыг заах зэрэг үүргийг гүйцэтгэх болно. Латин Америкт уг худалдаачин авлигад автсан төрийн албан хаагчид, төрийн байгууллага замд нь тааралдах хүнд суртал бүхий хаалтуудаар залуурдан чиглүүлж гаргах хэн нэгнийг хөлслөн авах болно. Энэ хүн зөвшөөрөл авахын тулд урт дараалалд хүлээн зогсохоос эхлүүлээд хэн нь бага өртгөөр зөвшөөрөл олгох, хэн нь зул сарын бэлэг өгөхөд хүлээн авах боломжтой гэдгийг мэдэх хүртэлх үүргүүдийг гүйцэтгэнэ. Латин Америкийн авлигын илүү монополь хэлбэр нь илүү найдвартай үр дүнтэй байдаг явдал юм. Цөөн хүн төрийн өмчийг захиран зарцуулах эсвэл олж авах боломжтой. Энд эрсдэл бага байгаа хэдий ч цөөн хүн нөөцийг үр ашиггүй зарцуулах боломжтой. Энэ нь авлигын монополийг дэмжиж байна гэж тайлбарлаж болохгүй ч авлигаас үүсэх үр дагавар илүү их байдаг.

Эдгээр ялгаанд зөвхөн төрийн байгууллагын институт дангаар нөлөөлдөггүй. Дээр дурдсан бүс нутгуудын онцлогтой холбоотой нийгмийн хүчин зүйлс мөн нөлөөлдөг. Латин Америкаас илүү Африкт байдаг яс үндэс, хэл соёлын ялгаатай нийгмийн бүлгүүдийн ялгаа авлигатай мөн эерэг харилцан хамааралтай байдаг гэсэн нотолгоо байдаг. Нийгмийн хүчтэй төлөвшил нь мөн энэ төрлийн үйлдлийг хийх нөхцлийг бууруулдаг. Хэрэв бүх бизнесүүд нь нэг гэр бүлийнхэн, төрөл садан, найз нөхдийн хүрээнд явагддаг учраас тухайн нэг улс орны нэг тосгоныхон танихгүй хүнтэй холбогдох тохиолдол ховорхон байдаг бол гэр бүл, тосгоны иргэдийн нийгмийн чиг хандлагыг өөрчлөх боломжгүй. Өөрсдийн “бүлэг”-гээ давуу байдлыг олголгүйгээр бүтээгдэхүүний хуваарилалтыг хийсэн хүн нийгмийн тогтсон хэм хэмжээг зөрчсөн гэж үзэгдэх болно. Нөгөө талаар хэн нэгний гэр бүлд бүтээгдэхүүнийг хуваарилах нь хүлээн зөвшөөрөгдсөн үйлдэл болох талтай. Нийгмийн нөлөөг институцийн болон эдийн

prevent one from obtaining it. There is less risk and, hence, fewer wasted resources. This should not be construed as support for monopolies in corruption but rather as evidence that the damage from corruption increases as institutions become weaker. Nor are government institutions solely responsible for these differences. There are social factors that enter into these regional distinctions. There is some evidence that societal divisions along ethnic or linguistic lines, which are far more common in Africa than in Latin America, are also positively correlated with corruption. A strong sense of community has also been shown to reduce arms length transacting. If villagers in a given country have little experience with dealing with people they do not know because all business is conducted between friends or family within the village, then it is more difficult to reconcile the societal preference for family and village members with arms length allocation. Someone who chose to allocate goods without giving preference to their “group” would be seen as violating societal norms. On the other hand, allocating goods to one’s family would be expected and approved. Given that societal influences can be difficult to separate from institutional or economic ones, we cannot assign degrees of responsibility for corruption. Nonetheless, it seems clear that those countries with weak institutions and isolated community groups will tend to experience more corruption.

Economic Costs (And Benefits) Of Corruption:

There are differing opinions as to the “efficiency” of certain types of corruption given the specific circumstances of the economy. One school of thought holds that corruption, although not the preferred outcome, can be a “second-best solution” that alleviates the effect of existing administrative distortions. As the amount of regulato-

засгийн нөлөөнөөс ялгах боломжгүй учраас авлигын хариуцлагын зэргийг тодорхойлох боломжгүй юм. Гэсэн хэдий ч институцын хөгжилд султай орнуудын хувьд энэ байдал тодорхой бөгөөд нийгмийн бүлгүүд илүү авлигад автах хандлагатай байдаг.

Авлигын эдийн засгийн өртөг (үр ашиг):

Эдийн засгийн тухайн тохиолдол дахь тодорхой төрлийн авлигын “үр ашиг”-ийн талаар янз бүрийн санаанууд байдаг. Илүүд үзэх үр дүн биш хэдий ч оршин буй удирдлагын гажгийн үр нөлөөг бууруулах “хоёрдогч-шилдэг сонголт” байж болох юм гэсэн авлигын талаарх нэг төрлийн үзэл баримтлал байдаг. Зохицуулалтын дарамт нэмэгдснээр авлигын өртөг зөвхөн хувь хүнд төдийгүй мөн нийт эдийн засагт нөлөөлдөг. Энэхүү санаа нь зөвшөөрөл олгоход тавигдах шаардлагууд болон бусад хүнд суртлын саатал зэрэг тодорхой төрлийн гажуудлууд буурах буюу эсвэл авлигын хэлэлцээрийн үр дүнд бий болох “гэрээ”-гээр зохицуулагддаг. Жишээлбэл, Перуд хувцасны оёдлын жижиг үйлдвэр нээхэд шаардлагатай зөвшөөрөл нь 1000 гаруй ам.долларын өртөгтэй байдаг бөгөөд түүнийг олж авахын тулд бараг нэг жил зарцуулдаг байна (Эрх чөлөө ба Ардчилалын Институтын 1983 оны судалгаа). Нөгөө талаар, шаардлагатай бичиг баримтыг бүрдүүлэхэд нь албан хаагчдыг хахуульдахад 1500 ам.долларыг өгвөл үр дүн шууд гардаг байна. Тиймээс, цаг хугацаа алдахгүйн тулд ихэнх бизнес эрхлэгчид нэмэлт мөнгөн төлбөр өгөхөд бэлэн байдаг ажээ. Харамсалтай нь, ядуу хүмүүсийн хувьд энэхүү хахуулийг төлөх чадваргүй байдаг. Нөгөө талаар хууль ёсны шугамаар нь явж, төлбөрийг нь төлж, үйл ажиллагаа эхлүүлэх албан ёсны зөвшөөрөл өгөхийг нь хүлээхэд зөвшөөрөл авах магадлал маш бага байдаг байна. Авлига зарим хүмүүсийн асуудал шийдэх хурдыг нэмэгдүүлдэг. Асуудлын гол нь жижиг үйлдвэрлэлийн компани ажиллуулах боломжтой болох нь биш, авлигыг үр ашигтай сонголт болгож буй институцийн дутагдалтай байдал болж байна.

Түүнчлэн энэ нөхцөл байдалд энэхүү

ry burden grows, so does the value of corruption—not just to individuals but to the economy as a whole. This view presumes that a given set of distortions—such as permit requirements or other bureaucratic delays—are reduced or circumvented by the “contracts” that can be negotiated under corruption. For example, the permits necessary to open a small garment factory in Peru cost over \$1000 and take almost a year to obtain (according to a 1983 study by the Institute for Liberty and Democracy). Alternatively, bribing an official to provide the necessary paperwork costs \$1500 and provides immediate results. It is likely, therefore, that most businesses will willingly pay the additional monetary fee in order to avoid the delay. An unfortunate fact is that the very poor are unlikely to be able to afford to pay the bribes. On the other hand, there is only a very slight chance that they would be able to pay for the permits through legitimate channels and wait for official permission to start operation. Corruption speeds the process for some individuals. The heart of the problem—the ability to start a small manufacturing company—is not the corruption but the institutional failures that make corruption a profitable option.

Moreover, in such a situation, it may even be in the best interest of the economy as a whole to allow these illicit transactions to take place. The savings will be passed on to the consumer and the more efficient firms will enter the market. This will only be the case, of course, as long as the licensing or permit requirements are excessive. The uncertainty arises when one attempts to judge what is excessive. Corruption is *not* efficiency enhancing if unproductive companies can bypass regulatory requirements. It *is* when the regulations serve as an entry barrier. We must add a note of caution to this apparent endorsement of the efficiency benefits of corruption. It is usually the case that corruption

хууль бус гүйлгээг бүхэлдээ хүлээн зөвшөөрөх эдийн засгийн сонирхол үүсэн бий болж болох юм. Хадгаламж хэрэглэгчдийн гар дээр төвлөрч, илүү үр ашигтай аж ахуйн нэгжүүд зах зээлд нэвтрэн орох болно. Мэдээж хэрэг лиценз зөвшөөрөл авах нь хүндрэлтэй байдаг учраас дээрх арга зам нь цорын ганц шийдэл байх болно. Хүндрэл бэрхшээлийг шийдэхийг оролдож буй хэн бүхний хувьд тодорхойгүй байдал үүснэ. Бүтээмжгүй компаниуд зохицуулалтын шаардлагыг хангаж зөвшөөрөл авч чадсан тохиолдолд авлига бүтээмжийг нэмэгдүүлэхгүй. Зохицуулалтууд нь зах зээлд нэвтрэн ороход тулгарах хүндрэл бэрхшээл байдлаар үйлчилж байгаа тохиолдолд энэ байдал үүснэ.

Авлигын бүтээмж, үр ашгийн талаар энэхүү илэрхий нотолгоонд нэг зүйлийг нэмж сануулах ёстой. Авлига, гажуудлууд институцийн сул дорой байдал, шийдвэр гаргах явцын ил тод бус байдал, асуудлыг шийдвэрлэх механизм ажиллахгүй байх, засгийн газрын шаардлагагүй оролцоо зэрэг ижил хүчин зүйлүүдийн улмаас бий болж, оршин байх тохиолдол юм. Тиймээс авлига бол богино хугацааны эмчилгээний урт хугацааны шийдэл биш юм. Түүнчлэн авлига нь олон нийтийн төр засагт итгэх итгэлийг бууруулж, автсан улс оронд гадаадын компаниуд хөрөнгө оруулах салбараа нээхээс татгалзахад хүргэдэг. Авлига урт хугацаанд оршин байснаар ихэнх хүмүүст үүнд автаж, хууль ёсны бизнесийн үйл ажиллагаанд нөлөөлж “хүлээн зөвшөөрөгдсөн” үйлдэл болж хувирах нь эдийн засагт маш хүчтэй гажуудлыг бий болгодог. Хэдийгээр авлигыг хүнд суртал, шат дамжлагыг үр ашигтайгаар бууруулах арга зам гэж үзэж болох хэдий ч, туйлын шийдэл нь мэдээж шаардлагагүй хүнд суртал, шат дамжлагыг хамгийн бага байлгах, зах зээлд хөндлөгөөс оролцох болон авлигагүйгээр зах зээлийн үйл ажиллагаа явагдах боломжийг олгох явдал юм.

Авлигын эдийн засгийн гажуудал:

Цаашид авлига мөн эдийн засгийн үйл ажиллагааг гажуудуулдаг гэдгийг ойлгох нь

and the distortions are caused and sustained by the same factors—institutional weakness, lack of transparency in decision-making, no functioning dispute-resolution mechanism, and an unnecessarily large role for the government. Hence, corruption is not a long-term solution of even a short-term cure. It is a second best outcome with extremely unfortunate results. Moreover, corruption can cause the public to lose what little faith it has left in the government and can make foreign companies hesitant to invest or open branches in countries that are renowned for corruption. The longer the corruption continues, the more people it affects, and the more “accepted” it becomes as a replacement for legitimate business practices, the greater the distortionary effect that it has on the economy. Although corruption can be seen as a way to effectively and efficiently reduce red tape and bureaucratic delays, the ideal solution is, of course, to remove unnecessary red tape, reduce bureaucracy to a minimum, and allow the market to function without intervention or corruption.

Economic distortions of corruption:

Further it is important to realize that corruption also distorts economic activity—officials channel economic activity into areas where corruption is not easily detected. Corruption has an additional distortionary impact on the economy, because it must be kept secret (more or less) if it is to succeed and provide a source of income for the practitioners in the long run. The effort and expense required to avoid detection and punishment cause corruption to be more distortionary (some argue) than the rules it sets out to circumvent. Furthermore, corruption hinders investment and growth in at least three ways:

1) Bribes cannot be enforced since there is no formal contract and the goods themselves do not belong to the per-

сoна. Авлига нь далд хэлбэрээр явагддаг бөгөөд урт хугацаанд энд оролцогчдын орлогын эх үүсвэр болдог учраас авлига нэмэлт эдийн засгийг гажуудуулах үр нөлөөтэй. Баригдах, шийтгэгдэхээс зайлсхийхийн тулд хүчин чармайлт, зардал шаардлагатай болох бөгөөд авлигын тохиолдол тогтоосон журмыг баримтлахаас илүүтэйгээр гажуудал үүсгэдэг.

Түүнчлэн авлига хөрөнгө оруулалт, эдийн засгийн өсөлтийг дор хаяж гурван арга замаар саатуулдаг.

1. Албан ёсны гэрээ байхгүй, бараа бүтээгдэхүүн нь түүнийг худалдсан этгээдэд хамаарахгүй учраас хээл хахуулийг хуулиар шийдвэрлэх боломжгүй. Хээл хахуулийг хүлээн авагч худалдан авсан бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг хүргэх арга замыг сонгож болохгүй бөгөөд өөр нэг албан тушаалтан нэмэлт төлбөр шаардах боломжтой. Эдгээр тохиолдлуудын алинд нь ч хээл хахууль өгсөн хувь хүн, аж ахуйн нэгж төлсөн мөнгөө эргүүлж олж авах, мөнгийг нь төлсөн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээгээ олж авахад хүндрэлтэй байх болно. Энэхүү зайлшгүй эрсдэл нь гүйлгээний өртгийг нэмэгдүүлэх эргээд хөрөнгө оруулагчдын хөрөнгө оруулалт хийхээс татгалзахад хүргэдэг. Эрх зүйн системийн талаар дотоодын аж ахуйн нэгжүүдээс бага ойлголттой байгаа гадаадын хөрөнгө оруулагчдын хувьд энэхүү байдал илрэн гарах бөгөөд аливаа гаргасан зардлаа эргэж олох талаарх эргэлзээтэй байгаа учир гадаадын томоохон хөрөнгө оруулагчид хөрөнгө оруулалт хийхээс зайлсхийдэг.
2. Авлигын зан үйл, үйлдлүүд нь бүтээмжтэй ажлуудаас илүү үр ашигтай учир ур чадвар зохистой хуваарилагддаггүй. Энэхүү шалтгааны улмаас ур чадвартай, нөөц бололцоотой хүмүүс эдийн засгийн хувьд ашигтай ажлуудыг хайхаасаа илүү хээл хахууль авах боломжтой ажлуудыг хайхад хүрдэг. Эдгээр сонголтнууд мөн эдийн засгийн өсөлтийг бууруулах болно.
3. Авлига нь зөвхөн ур чадварын зохистой бус хуваарилалтад хүргэдэг төдийгүй мөн хөрөнгө оруулалтын зохистой бус

son who makes the sale. The bribe recipient may choose not to deliver the goods or services that were purchased, another official may demand an additional payment, or the entire exchange may be found out and exposed. In any of these cases, the individual or firm who paid the bribe will find it difficult to recoup the money paid or obtain the goods paid for. These unavoidable risks increase transaction costs which, in turn, dissuade investors. The disincentives are likely to be even greater for foreign investors who have less of an understanding of the legal system than do domestic entrepreneurs and have an entirely reasonable fear that they will find it impossible to recoup any losses incurred. Without investment, the economy cannot grow.

- 2) Where corrupt behavior and practices prove more profitable than productive work, talent will be misallocated. Incentives will cause more talented and resourceful people to seek out jobs that allow them to earn bribes rather than in more economically useful jobs. These choices will also have adverse effects on growth rates.
- 3) Not only does corruption lead to a misallocation of talent and a lowering of investment, but also what investment there is will tend to be misallocated. Businesses will find it more profitable to “invest” in paying bribes rather than investing in research and development or other more areas that are productive in the long term. Moreover, once an illicit transaction has been successfully completed, the cost of further such transactions will decrease since some uncertainty should be resolved.

Additionally, the longer the company delays making other types of investment, the more expensive that becomes. The initial choice to invest in corruption rather

хуваарилалтыг бий болгодог. Бизнесүүд урт хугацаанд үр ашигтай байх судалгаа, хөгжлийн болон бусад чиглэлд хөрөнгө оруулахаасаа илүү хээл хахууль төлж “хөрөнгө оруулалт хийх” илүү ашигтай салбаруудыг сонгож байна. Түүнчлэн, хууль бус гүйлгээ амжилттай хийгдснээр цаашдын ийм төрлийн гүйлгээнүүдэд тодорхойгүй байдлууд шийдэгдсэн байх учраас өртөг нь буурдаг. Түүний дээр компаниуд илүү их хөрөнгө шаардагдах өөр төрлийн хөрөнгө оруулалт хийхээс урт хугацаанд татгалздаг. Судалгаа хөгжил болон тоног төхөөрөмжинд хөрөнгө оруулалт хийхээс илүү авлигад хөрөнгө оруулах нь анхны сонголт цаг хугацаа өнгөрөх тусам хууль ёсны хөрөнгө оруулалтыг илүү их үнэтэй болгох хортой нөлөөг бий болгодог. Энэхүү хууль ёсны хөрөнгө оруулалтын дутагдалтай байдал нь богино хугацаанд эдийн засгийн өсөлтийг бууруулдаг бөгөөд түүнчлэн урт хугацааны сөрөг үр дагавартай.

Бизнес эрхлэх өртгийг өсгөх, шинэ аж ахуйн нэгж, бүтээгдэхүүн зах зээлд нэвтрэх шууд хүндрэл бэрхшээл, удирдлагын үйл ажиллагаа, төрийн салбарын төслүүдийн үр ашиггүй байдлыг нэмэгдүүлэх авлигын зарим сөрөг үр дагаварууд мөн байдаг.

- Авлига бизнес эрхлэх өртгийг олон хэлбэрээр өсгөдөг. Нэгдүгээрт, мэдээж хахууль төлөх зардал. Хоёрдугаарт, нийт бүтээмжийн хувьд илүү их хор хөнөөлтэй нь компаниудаас төлбөр олж авахын (extort - сүрдүүлэн олж авах) тулд төрийн албан хаагчид шаардлагагүй зүйлийг зохион олж, шаардлагагүй зүйл нэхэх зэргээр компаниудыг хахууль төлөхийг албадах юм. Энэхүү дарамтын хэлбэр нь цэвэр монополь давуу талаас илүү эрүүгийн шинжтэй авлигад түгээмэл юм. Хэрэв тодорхой албан хаагч тодорхой төрийн өмчийг хуваарилах эрхтэй бол тэрээр “үйлчлүүлэгч” нарыг шахах шаардлага нэг их байхгүй. Харин илүү өрсөлдөөнтэй бол албан хаагч өөрийн үйлчлүүлэгч нарт түүний онцгой үйлчилгээ хэрэгтэйг “ойлгуулах” шаардлагатай болж болзошгүй юм.

than in R&D or capital equipment becomes a vicious circle in which each time period makes the return to legitimate investment behavior more expensive. This lack of legitimate investment hampers growth in the short term as well as having alarming long term consequences.

There are also several other detrimental effects of corruption that raise the cost of doing business, erect entry barriers to new firms and products, and add to the inefficiency of administrative operations and public sector projects.

- Corruption can raise the cost of doing business in a variety of ways. Firstly, there is the obvious cost of paying the bribe. Secondly—and more damaging in terms of overall efficiency—in order to obtain (or extort) payments from firms, government officials may invent unnecessary delays and unnecessary requirements to force the companies to pay bribes. This style of coercion is more common in the more criminal type of corruption than in pure monopolistic advantage. If a particular official is the only person able to dispense a given piece of government property than he is less likely to need to use force on his “customers.” With greater competition, however, the official may feel the need to “convince” his customers that they need his particular service. Corrupt police officers, for example, might find it to their advantage were crime to increase in their precincts for those businesses that had not made a donation.
- One of the acknowledged roles of regulation is to put up entry barriers. Over time, there have been many instances of incumbent firms lobbying in favor of regulating their industry because they realize that the cost of complying with the regulations may keep new companies from entering the market. When one adds corruption to the existing reg-

Тухайлбал, авлигач цагдаагийн албан хаагч түүний харьяагдах хэсэгт хандив өгөөгүй бизнестэй холбоотой гэмт хэрэг өсөхөд тэрээр өөрийн давуу талыг олж авч болно.

- Зохицуулалтын хүлээн зөвшөөрөгдсөн үүргүүдийн нэг нь нэвтрэх хориг, саад юм. Сүүлийн үед уг бизнесийн салбартаа зохицуулалт хийлгэхийг хүссэн лобби хийлгэх пүүсүүд олон болсон. Учир нь зохицуулалтын шаардлагыг хангах зардал шинэ пүүсүүдэд уг бизнест хөл тавихад хязгаарлалт болно гэж үздэг. Хэрэв нэг нь оршиж байгаа зохицуулалтын харилцаанд авлига нэвтрүүлбэл үр дүн нь эрчимжинэ. Зөвхөн шинэ үйлдвэрлэгч нарт засгийн газрын зөвшөөрөл ба лицензүүд хэрэгтэй бус юм. Түүнчлэн авлигад автсан албан хаагч өөрийн үйлчилгээг бүх шинэ компаниудад санал болгож өөрийн эрсдлийг өсгөхийг хүсэхгүй юм. Хэдийгээр бага ч гэсэн шинэчлэлтэй адилхан юм. Шинэ бүтээгдэхүүн гаргаж ирж байгаа одоогийн пүүсүүд нэмэлт зөвшөөрөл авах ёстой боловч төрийн албан хаагчидтай хуримтлуулсан онцгой эрхээ ашиглах боломжтой байх ёстой.
- Хувийн хэвшилд учрах хохирол ч биш. Авлига ажил үүргийг үр ашиггүй хуваарилах, төдийлөн шаардлагагүй өндөр түвшний технологи хэрэглэх зэргээр засгийн газрын төслүүдийн зардлыг нэмэгдүүлдэг. Төрийн байгууллагууд хамгийн үр ашигтай санал ирүүлсэн пүүстэй биш харин хахууль өгсөн пүүстэй гэрээгээ байгуулах эрсдэл байдаг. Авлигын улмаас техникийн талаас дэндүү ярвигтай төслүүдийг хэрэгжүүлэх болдог. Хэт өндөр үнэлгээ хийснийг далдлах зорилгоор төрийн түшмэд стандарт техник технологийн оронд ярвигтай техник технолог, бараа материал худалдан авахыг эрмэлздэг. Учир нь стандарт бус (ялангуяа гадаадад үйлдвэрлэсэн) бараа бүтээгдэхүүний үнийг тодорхойлох, хэт өндөр үнэлснийг илрүүлэх хэцүү байдаг. Олон улсын санхүүгийн байгууллагууд чухам энэ

ulations, the effect is intensified. Non only do new producers generally need more government permits and licenses than established ones, but corrupt officials may be unwilling to increase their risks by offering their services to all new companies. The same is true of innovations, although to a lesser extent. Incumbent firms with new products will have to obtain additional permits but should be able to use their accumulated trust with government officials. In fact, established firms should have less of an incentive to fight corruption since it affords them a certain degree of protection from full market competition. As a result, corruption and economic and political inequality serve as mutually reinforcing stimuli that limit growth.

Nor is the damage limited to the private sector. Corruption also raises the cost of government projects through inefficient allocation processes, and advocating the use of unnecessarily complicated and advanced technology. Government contracts and concessions may not be allocated to the most efficient bidders if the firm is unwilling to pay bribes. Corruption promotes public projects that exhibit too high a level of technical complexity. To improve possibilities for over-invoicing and minimize the risk of detection, the government may import complex technology or goods instead of standardized technology or goods since it is more difficult to detect overpricing of nonstandard (especially foreign) goods. This is an area where the International Financial Institutions have contributed to the growth of corruption through projects that provide loans to use very advanced technology. Finally, corruption can lower the quality of public projects and services since the contract will be awarded so as to maximize the gain to the corrupt official instead of maximizing the benefit to the

л чиглэлд хэт өндөр түвшний техник технолог ашиглах зээл олгосноороо авлига гаарахад нөлөөлсөн юм. Эцсийн эцэст авлига төрөөс хэрэгжүүлэх төсөл болон төрийн үйлчилгээний чанарт сөргөөр нөлөөлдөг. Учир нь төрийн байгууллага нийгмийн эрх ашгийн үүднээс биш харин авлигач албан тушаалтны ашиг завшааныг зузаатгах пүүс компанийг сонгож гэрээ хийхэд хүрдэг. Тийнхүү засгийн газрын гэрээгээр ажил үйлчилгээ хийлгэхэд авлига орсноор эцсийн дүндээ төрийн зардал нэмэгддэг. Албан тушаалтнууд өөрт нь нэмэлт ашиг, рент авчрах төслийг сонгохоос ард түмний ашиг тусын үүднээс сонгодоггүй. Төслийн санхүүжилт өндөр байх тусам албан тушаалтанд ирэх унац ахиухан болох тул тэд тухайн төсөлд төрийн санхүүжилтийг хэтрүүлэн хуваарилах сонирхолтой байдаг. Ерөнхийдөө төслийн хэмжээ томорно уу, техник технологийн түвшин дээшилнэ үү, гэрээний тоо олширно уу, аль ч тохиолдолд хэт их зардал гарч, төсөв буруу хуваарилагдаж байдаг.

Авлигыг яана вэ?

Авлига бол сэтгэл хөөрлөөр үйлддэг гэмт хэрэг биш, тооцоогоор үйлддэг гэмт хэрэг юм. Хажуулийн хэмжээ их тусам илрэх магадлал бага, шийтгэл нь зөөлөн байдаг тул албан тушаалтнуудын шунал оволздог. Тиймээс авлигыг хууль бус гэж зарлах төдийхнөөр үр дүнд хүрэхгүй. Хууль бус гэсэн атал үйлдэгдсээр байдаг гэмт хэрэг алийг тэр гэх вэ. Цогц арга хэмжээ авахын зэрэгцээ цалин урамшлын тогтолцоог өөрчилж байж л асуудлыг шийднэ. Тиймээс шийдэл нь тогтолцоог өөрчлөхөөс эхэлнэ. Клитгаард (Klitgaard) авлигыг багасгахын тулд гурван хувьсагчийг өөрчлөх хэрэгтэй гэж үзэж байна. Үүнд: (1) тухайн үйл ажиллагаа, үйлчилгээнд төрөөс тавих хяналтын монополь байдлын түвшин, (2) төрийн байгууллагад олгосон шийдвэр гаргах эрх чөлөөний (discretion) хэмжээ, (3) тэдгээр байгууллагад ногдуулах хариуцлагын тогтолцоо. Өөрөөр хэлбэл

public. The quality of the projects may suffer even more if contractors make additional payoffs to be allowed to cut corners. The overall effect of corruption in the process of awarding public contracts is that it distorts government expenditure. Officials choose projects based on the opportunity to earn additional rents rather than the public welfare and they may allocate too much government funding altogether since their illicit earnings are likely to increase with the total amount of project funding available. Whether the increase the size of projects, the level of sophistication of the technology, or simply the number of government contracts, the result is overspending and misallocation.

How to Deal with Corruption:

Corruption is a crime of calculation, not passion. When the size of the bribe is large, the chance of being caught small, and the penalty if caught meager, many officials will succumb to temptation. Simply making the practice illegal does not work. Many things are illegal and still occur. A concerted set of actions plus a change in incentives is the only way to deal with such problems. Solutions, therefore, begin with systems. Klitgaard recommends changes in three variables to reduce corruption: (1) the degree of monopoly control government has over activities or services, (2) the amount of discretion granted to government agents, and (3) accountability on the part of these agents. To reduce corruption, then: monopolies must be leavened, discretion must be clarified, and accountability must be strengthened. In more specific terms, we need to encourage a reduction in the role of government by deregulating, privatizing, lowering tax rates, eliminating selective policies, freeing trade, and making local regulations consistent with the democratic process. Any exercise of public power that is less visible and less con-

авлигыг бууруулахын тулд монополийг сааруулах, шийдвэр гаргах эрх чөлөөг цэгцлэх, хариуцлагыг бэхжүүлэх ёстой гэсэн үг. Бүр тодруулбал зохицуулалтыг цөөрүүлэх, татварыг бууруулах, сонголтын бодлогыг цөөлөх, худалдааг чөлөөлөх, хууль тогтоомжийг ардчиллын үйл явцтай нийцүүлэх замаар төрийн оролцоог багасгах шаардлагатай. Төрийн эрх мэдэл ил тод биш, хязгаарлалтгүй байх тусам авлига гарах боломж нэмэгддэг.

Мөн авлигач үйл илрэх, шийтгэл ногдуулах магадлалыг нэмэгдүүлэх хэрэгтэй байна. Төрийн байгууллагын цалин бага байдаг нь ч бас шийдвэрлэвэл зохих асуудлын нэг юм. Авлига газар авсан улс орнуудад төрийн албан хаагчдын цалин маш бага байдаг нь цалингаа алдахаас үл айх сэтгэлгээ бий болгодог байна. Төрийн албаны бодит цалин ялангуяа хөгжиж буй орнуудад 1970-аад оны үеэс эрс буурсан байна. Дэлхийн Банкны нэгэн судалгаагаар 1983 онд Африкийн төрийн албаны өндөр зэрэглэлийн ажилтнуудын бодит цалин 1970-аад оны үеийнхээс 45-50 хувь доогуур болоод байсныг дурджээ. Тэрчлэн сайн ажилласны төлөө шагнадаггүй, муу ажилласны төлөө шийтгэдэггүй тул ажлын урамшил бага байна. Цалин хэлбэрээр өгч байгаа урамшуулалыг ажлын гүйцэтгэлтэй уялдуулах хэрэгтэй.

Хөгжингүй орны стратеги:

Авлига бол зөвхөн хөгжиж буй орны асуудал бус юм. АНУ бол бизнесийн үйл ажиллагааг ашиг хонжоо хайн гадаад орнуудад хахууль өгөх зохисгүй үйлдлийг цээрлэх чиглэлээр арга хэмжээ авч буй цөөн орны нэг билээ. Үүнтэй холбоотойгоор АНУ-ын бизнес эрхлэгч нар энэ нь хилийн чанадад тэдний бизнесийн үйл ажиллагаанд хязгаарлалт болж байна гэсэн гомдлууд гарч эхлээд байгаа. АНУ-ын Арилжааны газрын судалгаагаар 1994-1995 онд АНУ-ын компаниуд гэрээ хэлцэл олж авахад хахууль саад болсон 100 тохиолдлыг харуулсан байна. Ихэнхи аж үйлдвэржсэн орнууд энэхүү арга хэмжээг дагахгүй байгаа бөгөөд өөрсдийн бизнес эрхлэгчдийг хахууль өгөхийг гарцаагүй зүйл хэмээн хүлээн зөвшөөрч байгаа юм. Хилийн

strained creates opportunities for corruption. In addition, the probability of corrupt practices being identified and punished needs to increase along with the penalties for corruption. Problems of very low public sector pay also need to be addressed. In many countries where corruption has become endemic, salaries for public sector officials are so low that the specter of losing their salary is not daunting in any respect. Real wages in the public sector have fallen radically since the early 1970s—especially in developing countries. One World Bank study estimates that in 1983 real wage rates for “highly skilled” members of the civil service in Africa were 45 to 50 percent of what they had been in the mid-1970s. Moreover, incentives are also weak in the sense that good performance goes unrewarded and bad performance unpunished. Incentives in the form of wages need to be linked to performance.

Developed country strategy:

Corruption is not only a problem in developing countries. The United States is one of the few countries that attempts to restrain business from gaining undue influence in foreign countries through bribery and US entrepreneurs have begun to complain that it limits their business opportunities abroad. A US Commerce Department study showed that between 1994-95 there were 100 cases in which foreign bribes prevented US firms from getting contracts. The fact that most other industrial countries do not follow suit and allow their companies to pay bribes is an indictment. It is impossible to fight corruption effectively at home while ignoring such practices abroad. Moreover, many developed countries as well as practices at the international financial institutions have promoted corruption by not insisting on transparent political mechanisms and organizational structure. Rather than accepting corruption as the status quo in their busi-

чанадад иймэрхүү практикийг хүлээн зөвшөөрөн дотооддоо авлигатай үр ашигтай тэмцэх явдал бол бүтэхгүй зүйл юм. Үүнээс гадна ихэнхи хөгжингүй орнууд, мөн олон улсын санхүүгийн байгууллагуудын практикт улс төрийн ил тод тунгалаг механизм болон зохион байгуулалтын бүтцийг шаардахгүйгээрээ авлигыг дэмжиж байгаа юм. Аж үйлдвэржсэн орнууд өөрсдийн бизнесийн үйл ажиллагааны status quo /байдал/ хэмээн авлигыг хүлээн зөвшөөрөхийн оронд шууд болон олон улсын санхүүгийн байгууллагуудаар дамжуулан шинэчлэлийг дэмжих ёстой юм. Тэд авлигад орооцолдсон компаниудад арга хэмжээ авч, хөгжиж буй орнуудад ардчилал ба хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эрх чөлөөг дэмжих хэрэгтэй юм. Чөлөөт хэвлэлийн хүчийг дутуу үнэлж болохгүй. Латин Америк дахь улс төрийн саяхны ихэнхи шуугианууд хэвлэлийн мэдээгээр анх илчлэгдсэн. Тухайлбал, хэдэн жилийн өмнө Бразилд болсон хаалттай тендерт албан ёсоор зар нь гараагүй байхад ялагч нь тодорч байсан түүхтэй. Иймэрхүү ичгүүр сонжуургүй үйлдэл нь гэдэнд агуу боломж авчрахгүй ч гэсэн хууль бус гэрээ хэлцэлд оролцож буй төрийн зардлыг өсөх нь гарцаагүй юм.

Дүгнэлт:

Дүгнэн хэлэхэд хөгжиж буй орнуудын шийдвэрлэх асуудалд :

- Институцийн буюу бүтцийн шинж чанартай шинэчлэл хийх
- Өмчийн эрхийн асуудлыг илүү найдвартай болгох
- Төвөгтэй хууль, зохицуулалтыг хялбарчлах
- Төрийн үйлчилгээг (цалин нэмэх) мэргэжлийн өндөр түвшинд явуулах
- Шийдвэртэйгээр гэмт хэрэгтнийг мөрдөн шалгах
- Төрийн албан дахь мэргэжлийн ур чадварыг дэмжих үндэслэлтэй албан тушаал дэвших боломж болон урамшуулалын зохистой систем бий болгох

ness dealings, the industrialized countries should promote reform both directly and through the international financial institutions. They should punish companies for engaging in corruption, and promote democracy and the freedom of the press in developing countries. The power of a free press cannot be underestimated. Many recent political scandals in Latin America were first revealed in the news media. For example, in Brazil several years ago a newspaper announced which company would be the winner of a supposedly closed bidding competition before the official announcement. Embarrassment may not be enough to bring about great change on its own but it increases the cost to governments of engaging in illicit contracts.

Conclusion:

To sum up, in developing countries the agenda involves:

- institutional reform,
- making property rights more secure,
- simplifying onerous laws and regulations,
- professionalizing government services (improving salaries), and
- vigorously prosecuting offenders.
- reasonable career paths and compensation packages that would encourage professionalism in the civil service.

For developed countries or developing ones in the long term, the agenda should be to create or strengthen a plurality of checks and balances, such as competing sources of the same public authority or powers of oversight by other branches of government, to institute clear criteria to which officials are answerable and which can be verified by a host of public and private actors, and to expect the same behavior of international companies whether they are doing business in one's own country or abroad.

Хөгжингүй улс орнууд төдийгүй хөгжиж буй орнуудын урт хугацааны төлөвлөгөөнд өрсөлдөөн, төрийн байгууллага, эрх мэдлийн хөндлөнгийн хяналтыг бий болгон бэхжүүлэх, тодорхой шалгуур боловсруулан албан тушаалтнуудын хариуцлагыг дээшлүүлэх олон нийтийн болон хувийн салбарын оролцогч нарын тавих хяналтыг сайжруулах, үндэсний болон гадаадын бизнес эрхлэгч нарт өөрийн оронд болон хилийн чанадад нэг л зан суртахуунтай (хахуулиас татгалзах) байхыг шаардах зэрэг юм.

ТӨРИЙН АЛБАНД ХҮНИЙ КАПИТАЛЫГ АШИГЛАХ НЬ

Б.Болдбаатар

*Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар,
Шинжлэх ухааны академийн харъяа
Үндэсний хөгжлийн хүрээлэнгийн дэд захирал
Доктор, профессор*



Материаллаг баялгийг бүтээж буй, мөн энэхүү баялгийг хэрэглэж буй хүн эдийн засгийн өсөлтөд онцгой үүрэг гүйцэтгэх ёстойг бид анхаарч ажиллах учиртай. Энэ үүднээс нэгэнт бий болсон хүний нөөц, хувь хүний чадвар, боломжийг зүй зохистой, бүрэн дүүрэн төрийн албанд ашиглах нь улс орны нийгэм-эдийн засгийн хөгжилд зэрэгээр нөлөөлдөг дэлхий нийтийн хандлагыг бид хүлээн авч, амьдралд хэрэгжүүлэх шаардлагатай болжээ.

Хүмүүсийн төрөлхийн болон олж авсан мэдлэг, чадвар нь үндэсний баялгийн нэг томоохон хэсэг мөн. Энэ үүднээс хувь хүн өөрийгөө болон хүрээлэн буй орчноо өөрчлөн байгуулж буй бүтээн байгуулах ур чадвар, авъяасыг судлах нь орчин үеийн шинжлэх ухааны гол асуудлын нэг болж байна. Хувь хүний бүтээн байгуулах ур чадвар нь зах зээлийн

эдийн засагт хүний капитал болон оролцдог юм байна. Тиймээс нэгэнт буй болсон хүний капиталыг төрийн албанд үр дүнтэй ашиглах нь төв болон орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагын хойшлуулушгүй зорилт болж байна.

Манай орны хоёр хөрш ОХУ, БНХАУ нь ДНБ-ний нийт хэмжээгээр дэлхийд эхний 10-т багтаж байна.

Нэг хүнд ногдох ДНБ-ний хэмжээ нь ОХУ-д дэлхийн дундаж хэмжээнд байхад, БНХАУ-д дэлхийн дунджийн 1/2, харин Монголд дэлхийн дунджийн 1/4 орчим байна. Нэг хүнд ногдох ДНБ-ний хэмжээгээр хуучин социалист орнуудаас бид сүүлийг нь мушгиж, ЗХУ (хуучин нэрээр)-ын бүрэлдэхүүнд байсан улсуудтай харьцуулбал, манай орны дараа Узбекистан, Киргиз, Молдав, Таджикистан зэрэг улсууд л байна.

Хүснэгт №1

ДНБ-ний 2003 оны үндсэн үзүүлэлтүүд
(үндэсний валютын 2003 оны PPP болон үнээр)^a

№	Орнууд	ДНБ (дэлхий дэх эрэмбэ)	Нэг хүнд ногдох ДНБ (дэлхий дэх эрэмбэ)	Нэг хүнд ногдох орлого	
				ам.доллар	Дэлхийн дундаж харьцуулахад, %
1.	АНУ	1	2	26 144	528
2.	ОХУ	10	56	4 690	95
3.	БНХАУ (Хонконг, Макао ороод)	2	78	2 215	45
4.	Монгол	133	116	1 154	23
Хуучин социалист орнууд					
5.	БНПУ	23	45	7 555	152

6.	БНЧехУ	44	36	8 718	176
7.	Словак	64	40	7 408	149
8.	БНУУ	47	39	9 763	197
9.	Серби, Черногори	62	50	9 115	184
10.	Хорват улс	74	48	6 684	135
11.	Босни	99	73	6 812	137
12.	Словени	83	29	10 615	214
13.	Македони	115	67	5 207	105
14.	БНРУ	46	63	5 489	111
15.	БНБУ	70	60	5 387	109
16.	Албани	113	83	4 251	86
17.	БНВУ	38	105	1 643	33
18.	Камбож	94	109	1 751	35
19.	Лаос	123	114	1 422	29
Прибалтийн орнууд					
20.	Литва	80	47	6 975	141
21.	Латви	101	52	6 288	127
22.	Эстони	109	41	7 742	156
ТТУХ					
23.	Украин	31	76	3 064	62
24.	Беларусь	71	74	3 667	74
25.	Молдав	131	122	1 294	26
26.	Гурж	118	99	2 444	49
27.	Армени	122	95	3 138	63
28.	Азербайджан	93	96	2 164	44
29.	Казахстан	57	70	3 934	79
30.	Узбекистан	79	118	1 008	20
31.	Киргиз	127	119	1 149	23
32.	Туркмен	95	75	2 883	58
33.	Таджикистан	130	128	917	19

Тайлбар: а. Нийт 136 орон хамрагдсан.

Эх үүсвэр: Болотин Б. Разрыв в доходах населения: данные мировой статистики // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – №7.

Манай оронд ажилгүйдэл, ядуурал нэмэгдсэнээр нийгмийн асуудлууд улам хурцаар тавигдах боллоо. Ялангуяа ажилгүйдэл, ядуурлын өсөлт нь зөвхөн хүн амын амьдралын түвшинг бууруулахад нөлөөлөөд зогсохгүй, улмаар улс орны эдийн засаг, хүний нөөцийн чадавхи, боломжийг бүрэн гүйцэд ашиглаж, хөгжил дэвшилд хүрэхэд сөргөөр нөлөөлөх хэмжээнд хэдий нь хүрсэн байна.

Тэгэхээр эдийн засгийн тогтвортой өсөлтийг хангаснаар ядуурлыг арилгах үндсэн нөхцөл бүрдэнэ гэдэгтэй хэн ч маргахгүй буй заа. Гэхдээ дэлхий дахинд мэдлэг, хүний хөгжил, хүний нөөцөд тулгуурласан шинэ эдийн засаг бүрэлдэж, эдийн засгийн өсөлтийн шинэ чанар бүрэлдэн бий болж буй өнөөгийн

нөхцөлд ядуурал, түүнээс үүдэн ард иргэдийн амьдрал ахуй, боловсрол, соёлын түвшин, хүн амын эрүүл мэндийн үзүүлэлт доогуур байгаа нь эргээд эдийн засгийн өсөлтөд том саад тотгор болж байна. Өөрөөр хэлбэл, эдийн засгийн өсөлт, ядуурал нь нэг зоосны хоёр тал болж байгаа учраас аль алийг нь бодолцож байж л хөгжил дэвшилд хүрнэ гэдгийг хаана хаанаа бодох ёстой болжээ.

ШИГТГЭЭ 1.

ОХУ-ын эрдэмтэн Валентей С., Нестеров Л. нарын тооцоолсноор хүн төрөлхтөн одоогийн байдлаар 550,0 трлн. ам.доллар (эсвэл нэг хүнд ногдох 90,0 мянган ам.доллар)-ын баялаг бүрдүцлсэн ажээ. Харин Их долоогийн (G7) орнуудад нэг хүнд ногдох хэмжээ ойролцоогоор 300,0-400,0 мянган ам.доллар байгаа нь дэлхийн дунджаас 3,3-4,4 дахин их байна. Хэрэв нийт баялгийн бүрэлдэхүцнийг авч үзвэл: АНУ-д хүний капиталын эзлэх хувь 77,0%, байгалийн баялгийн эзлэх хувь 4,0% байгаа бол эдгээр хувь нь ОХУ-д 50,0% ба 40,0%, БНХАУ-д 77,0% ба 7,0% байна (Хүснэгт №1)¹.

Хүснэгт №1

Зарим орнуудын үндэсний баялаг (XX зууны эцсийн байдлаар)

Орнууд	Нийт хэмжээ, трлн. ам.доллар	Нэг хүнд ногдох, мян. ам.доллар	Баялгийн бүрэлдэхүүн, % (нийт баялагт эзлэх хувь)		
			хүний	байгалийн	эд баялаг
Дэлхийн дүн	550,0	90,0
АНУ	124,0	460,0	77,0	4,0	19,0
ОХУ	59,0	400,0	50,0	40,0	10,0
Япон	54,0	420,0	68,0	1,0	31,0
БНХАУ	35,0	28,0	77,0	7,0	16,0
ХБНГУ	31,0	375,0	75,0	1,0	23,0
ИБУИНВУ	21,0	353,0	79,0	2,0	19,0
Франц	21,0	360,0	74,0	3,0	23,0
Итали	17,0	295,0	73,0	12,0	13,0
Энэтхэг	12,0	20,0	58,0	20,0	22,0
Канад	6,0	300,0	69,0	11,0	20,0
Австрали	6,0	320,0	66,0	12,0	23,0
Саудын Араб	3,5	170,0	40,0	42,0	18,0
Венесуэл	2,6	110,0	49,0	7,0	44,0
Чили	2,3	150,0	79,0	10,0	12,0
Финлянд	1,6	320,0	56,0	7,0	37,0
Норвеги	1,3	300,0	57,0	10,0	33,0
Шинэ Зеланд	1,0	280,0	59,0	18,0	23,0
17 орны дүн	400,0	130,0	65,0	13,0	22,0

Эх үүсвэр: Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүдийн үнэлгээ (ОХУ-ыг хамруулсан үнэлгээ нэмэгдсэн)²

Эрүүл мэнд, ерөнхий боловсрол, мэргэжлийн боловсролын салбарын хөгжлийг хүний капиталыг бүрдүүлэх үндэс суурь мөн гэдэг үүднээс судлах нь чухал ач холбогдолтой юм.

Барууны эдийн засагчдын үзэж байгаагаар хүнд чиглэсэн хөрөнгө оруулалтын үндсэн хэлбэр нь боловсрол, мэргэжлийн буюу үйлдвэрлэлийн

сургалт, эрүүл мэндийн үйлчилгээ, хүүхэд төрөлт ба түүнийг асрах үйл явц юм. Боловсрол, мэргэжлийн буюу үйлдвэрлэлийн сургалт нь хувь хүний мэдлэгийн түвшинг дээшлүүлснээр хүний капиталын хэмжээг нэмэгдүүлдэг ажээ. Эрүүл мэндийг хамгаалах нь өвчлөл, нас баралтыг бууруулснаар хүний ажиллах хугацааг уртасгаж, ажиллах боломжийг ихэсгэдэг бол хүүхэд төрүүлэх, тэднийг

1 Валентей С., Нестеров Л. Россия в меняющемся мире: внешние и внутренние вызовы // Вопросы экономики. – 2002. – №3. С.55.

2 Мөн тэнд.

асран хүмүүжүүлэх нь ирээдүйн хүний капиталыг нөхөн үржүүлэх хэлбэр болдог ажээ.

Боловсрол ба хүний капитал

Олонхи эрдэмтэд мэдлэгийг хүний капиталын чухал хэсэг гэж үздэг байна. Тухайн нийгмийн мэдлэгийн нөөц нь цаашид хөгжин дэвжиж өсөх чадварыг тодорхойлдог ажээ. Мэдлэгт суурилж байж л шинэ санаа сэдэл, шинэ техник, технологи төрдөг байна.

Шинэчлэл, өндөр технологид суурилсан эдийн засгийн шинэ өсөлтийн эринд шаардагдах орчин үеийн ажиллах хүчнийг уламжлалт бус аргаар бэлтгэх шаардлагатай болжээ. Нэгдүгээрт, боловсролын салбар нь шинэ мэдлэг үйлдвэрлэх чадвартай хүмүүсийн тоог нэмэгдүүлэх нөхцөлийг хангах учиртай, хоёрдугаарт, боловсролын салбар нь өндөр ур чадвартай ажилтан бэлтгэхээс гадна түүний бизнес сэтгэлгээг хөгжүүлэх ёстой. Өөрөөр хэлбэл, хувь хүн бүрийн үйлдвэрлэл, хөдөлмөрөө зохион байгуулах чиглэлээр идэвх санаачлагатай ажиллах ур чадварыг хөгжүүлэх учиртай.

Байгалийн баялагт суурилсан нийгмээс хүний нөөцөд суурилсан нийгэмд шилжих явцад мэргэжлийн сургалт, боловсролын салбарын үүрэг улам өндөр болдог ажээ. Боловсролд зарцуулсан зардал ашигтай болохыг баталснаар боловсрол нь эдийн засгийн хөгжилд тодорхой үүрэг гүйцэтгэдэг болохыг дэлхий нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн юм. Ийм учраас бүхий л амьдралын турш, тасралтгүй сурах нь өнөөгийн амьдралын зайлшгүй шаардлага болжээ.

Мэргэжлийн сургалт, боловсрол хоёрыг ялгаж ойлгох хэрэгтэй. Мэргэжлийн сургалт нь ерөнхийдөө мэргэжил олгож, тодорхой ур чадварыг дээшлүүлдэг. Боловсролын салбар нь мэдлэг, шинэ санаа олгож, түүнийг нь

хувь хүн аль ч салбарт ашиглаж болох юм. Хувь хүн өөрийн туршлага, олж авсан мэдлэг, боловсролоо нэгтгэн өсөн дэвжсэнээр хөгжилд хүрэх учиртай.

Нийгмийн эрүүл мэнд ба хүний капитал

Эдийн засгийн аль ч салбарт, ямар ч ажилд хувь хүний ажиллах чадвар эрүүл мэндээс шууд хамаардаг.

Хүний хөгжлийн чухал хэсэг болох нийгмийн эрүүл мэнд нь хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалах, дэмжих үйл ажиллагааг эрүүл хүнд хандуулах, эрүүл аж төрөх ёсыг хэвшүүлэхэд төрийн болон төрийн бус байгуулага, хувь хүн, гэр бүл, хамт олны идэвхтэй оролцоог хэрхэн нэмэгдүүлснээр тодорхойлогддог.

Хүний эрүүл мэндэд удамшлын болон биологийн онцлог зэрэг дотоод хүчин зүйл нөлөөлөхөөс гадна орлогын хэмжээ, хүнс, ундны усны чанар, агаарын бохирдол, орон сууц, хөдөлмөр ахуйн нөхцөл, үйлчилгээний салбар, эрүүл мэндийн үйлчилгээний хүртээмж, чөлөөт цагийн зохион байгуулалт, архи, тамхины хэрэглээ зэрэг гадаад хүчин зүйл нөлөөлдөг. Гадаад хүчин зүйлд нэлээд хэмжээгээр төрийн бодлого нөлөөлдөг бол хувь хүн эрүүл мэнддээ анхаарал хандуулах нь түүний боловсролын түвшнээс хамаардаг ажээ.

ДЭМБ-ын мэргэжилтнүүдийн тооцооноор хүн амын эрүүл мэндийн 60 хувь нь нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдал, эрүүл мэндийн үйлчилгээний чанараас, 20 хувь нь хүрээлэн буй орчны байдлаас, үлдэх 20 хувь нь хувь хүний удамшил болон бусад биологийн онцлогоос шалтгаалдаг ажээ.

Хүний амьдралын чанарын түвшинд сөргөөр нөлөөлж, өвчин, эмгэг, гэмтэлд хүргэж буй нийгэм, эдийн засаг, орчны хүчин зүйлсээс сэргийлэх, шалтгаан, үр дагаврыг арилгах, хүн эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах, ажиллах, сурах

нөхцлийг бүрдүүлэх зорилгоор нийгмийн нөөц, бололцоог зүй зохистой ашиглах нь төрөөс нийгмийн эрүүл мэндийн талаар баримтлах бодлогын үндсэн зарчим мөн.

Хүний хөгжил ба хүний капитал

Урьд нь зөвхөн зардал гаргадаг гэж үздэг байсан боловсрол, эрүүл мэнд, соёл, шинжлэх ухааны салбарыг материаллаг үйлдвэрлэлийн салбартай адил түвшинд авч үзэх ёстой.

Зориуд тэмдэглэн хэлэхэд, эрүүл мэнд, боловсролын салбарт ахиухан хөрөнгө оруулснаар л хөгжилд хүрнэ гэж бодож болохгүй нь мэдээж хэрэг. Хэтэрхий өндөр зардлаар тааруухан бэлтгэгдсэн боловсон хүчин хөгжлийг хангах хүчин зүйл болж чадахгүйд хүрнэ. Дээд боловсролтой боловсон хүчин илүүдсэнээс тэдгээрийг өөр ажлын байранд ашиглах явдал гардаг. Энэ тохиолдолд боловсрол нь хөгжлийг хурдасгагч биш харин хөгжлийг хойш татагч болон хувирч байна.

Анхан шатныхаас эхлээд дээд хүртэлх боловсролын тогтолцооны гажуудал арилахгүй байснаас үүдэн хөдөлмөрийн зах зээлд тэнцвэргүй байдал үүсч, нарийн мэргэжлийн, тухайлбал барилга, уул уурхай, эрчим хүчний гэх мэт төрөл бүрийн инженер, цахилгаанчин, токарьчин, сантехникийн слесарь, өрлөгчин гэх мэт төрөл бүрийн мэргэшсэн ажилтан, ажилчны хомсдол бий болсоор байна.

Сүүлийн жилүүдэд манай оронд ХХИ өсч байгаа боловч энэ нь зөвхөн ДНБ-ий индексийн өсөлтөөс буй болж, харин дундаж наслалтын болон боловсролын индекс хэвэндээ байгаа юм.

ШИГТГЭЭ 2.

ХХИ-ийг улс орон бүрээр авч үзэхэд, нийт 174 орноос 63 нь хүний хөгжлийн өндөр түвшинтэй оронд, 64 нь хүний хөгжлийн дунд түвшинтэй оронд, харин 47 нь хүний хөгжлийн бага түвшинтэй оронд хамаардаг ажээ.

ХХИ-ийн бүрэлдэхүүн хэсгийг судлах нь бодлого боловсруулагчдад ихээхэн ач холбогдолтой юм. Хүний хөгжил нь бүхий л чиглэлээр өргөжиж байх учиртай: Жишээлбэл, төрөлтөөс тооцсон дундаж нас багассантай холбоотой амьдралын түвшингийн бууралт нь бусад салбарын, тухайлбал, орлогын болон боловсролын түвшингийн өсөлтөөр нөхөгдөж болохгүй нь мэдээж хэрэг.

Хүснэгт №2-т ОХУ, БНХАУ, Монгол ба зарим орнуудын ХХИ-ийн харьцааг харууллаа.

Өөрөөр хэлбэл, хүний хөгжлийг хангаснаар л эдийн засгийн бодит өсөлт бий болно гэсэн дүгнэлт хийж болно. НҮБ-ын мэргэжилтнүүд, дэлхийн томоохон эрдэмтдийн судалгаанаас үзэхэд, нийгмийн тогтвортой хөгжлийн үндсэн нөхцөл нь хүний капиталын хэмжээ, чанар болжээ. Ийм учраас төр засаг, хувийн хэвшлийн салбараас зарцуулж буй хувь хүнд чиглэсэн хөрөнгө оруулалт нь эдийн засгийн үр ашгийг дээшлүүлэх стратегийн гол зорилт болж байгаа ажээ.

Хэдийгээр Монгол Улсын Төрийн албаны хуульд нэмэлт, өөрчлөлт орж, улс төрийн болон төрийн жинхэнэ албыг ямар нэгэн хэмжээгээр заагласан боловч мэдлэг чадваргүй зарим нэгэн хүмүүс намын нөлөө, танил талаар төрийн албанд орж байгаа нь хүний капиталыг төрийн албанд үр дүнтэй ашиглах зорилтод харшилж байна.

Эцэст нь хэлэхэд, мэргэшсэн, өндөр боловсролтой иргэдийг төрийн албанд олноор нь ажиллуулж чадвал төрийн үйлчилгээний чанар сайжирч, төрийн албан хаагчийн авилга хээл хахуулийн асуудал багасах боломжтой юм.

Түлхцүр үгс: Хүний хөгжил, ХХИ, хүний капитал, төрийн алба, хөрөнгө оруулалт

Зарим орнуудын хүний хөгжлийн индекс³

Тухайн орны ХХИ-ийн эрэмбэ		ХХИ 2005	Төрөл-төөстөөцсөн дундаж нас (жилээр) 2005	Насанд хүрэгсдийн бичиг үсэгт тайлагдалт (15 ба түүнээс дээш насныхан, %) 1995-2005b	Бага, дунд, дээд боловсролд хамрагдалтын түвшин (%) 2005	Нэг хүнд ногдох ДНБ (PPP ам.доллар) 2005	Дундаж наслал-тын индекс	Боловс-ролын индекс	ДНБ-ий индекс	Нэг хүнд ногдох ДНБ (PPP ам.доллар)-ний эрэмбээс ХХИ-ийн эрэмбийг хасах нь
Хүний капиталын хөгжлийн түвшин өндөртэй улс орнууд										
67	ОХУ	0,802	65,0	99,4d	88,9e	10 845	0,667	0,956	0,782	-9
Хүний капиталын дундаж хөгжилтэй улс орнууд										
81	БНХАУ	0,777	72,5	90,9	69,1e	6 757u	0,792	0,837	0,703	5
114	Монгол	0,700	65,9	97,8	77,4	2 107	0,682	0,910	0,509	21
Хөгжиж буй орнууд		0,691	66,1	76,7	64,1	5 282	0,685	0,725	0,662	..
Төв болон Зүүн Европ и ТТОХ-ны орнууд		0,808	68,6	99,0	83,5	9 527	0,726	0,938	0,761	..
Хүний хөгжлийн өндөр түвшинтэй орнууд		0,897	76,2	..	88,4	23 986	0,854	0,922	0,915	..
Хүний хөгжлийн дунд түвшинтэй орнууд		0,698	67,5	78,0	65,3	4 876	0,709	0,738	0,649	..
Нийт дэлхий		0,743	68,1	78,6	67,8	9 543	0,718	0,750	0,761	..

Тайлбар:

- a Таслалын дараахь зургаан орны нарийвчлалтай үзүүлэлтүүдээр тооцсон ХХИ.
- b Хэрэв өөрөөр заагаагүй бол бичиг цэсэг тайлагдалтын үндэсний хүн амын 2000-2005 оны тооллого, судалгаагаар тооцсон үзүүлэлтүүд. Анхан шатны мэдээллийн арга зүй, цаг хугацааны ялгааг харгалзан улс орон, хугацааны хоорондын харьцуулалт хийхдээ болгоомжтой хандах нь зүйтэй. <http://www.uis.unesco.org/> вэбсайтаас тодорхой үзэж болно.
- c Энэ үзүүлэлт эерэг байвал ХХИ-ийн эрэмбэ нь нэг хүнд ногдох ДНБ (PPP ам.доллар)-ний эрэмбээс илүү байна, хасах байвал дутуу байна гэдгийг үзүүлнэ.
- d ХХИ-ийг тооцохдоо 99,0 % гэж авсан.
- e ЮНЕСКО-ийн Статистикийн хүрээлэн, эсвэл үндэсний тооцоогоор.
- u БНХАУ ба АНУ-ын хоорондын харьцааны үндсэн дээр тооцсон (Ruoen and Kai 1995).

3 НҮБХХ. Хүний хөгжлийн илтгэл 2007/2008. 2007 он. хх.229-232.



“Хэвлэл мэдээллийн шударга ёс”

Х.Наранжаргал

*Глоб Интернэшнл төрийн бус байгууллагын
тэргүүн*

"Чөлөөт хэвлэл бол чөлөөт ард иргэд мөн"

(1987 оны 1-р сард Лондон хотноо болсон “Дэлхийн эрх чөлөөний дуу хоолой” хэмээх цагдан хяналтын эсрэг олон улсын бага хурлаас баталсан “Чөлөөт хэвлэлийн харти”-аас)

Ардчилсан нийгэмд ард түмэн мэдэх эрхтэй. Үүнийг бид мэдээллийн эрх чөлөө гэж нэрлэдэг. Мэдээллийн эрх чөлөө нь мэдээлэл хайх, олж авах, хүлээн авах, түгээх бүлэг эрхээр дамжин хэрэгждэг. Мэдэх эрх нь төр засгийн аливаа ардчилсан тогтолцооны амин чухал зорилго болох хариуцлагатай байх чадвартай салшгүй холбоотой. Мэдээллийн урсгал чөлөөтэй байвал илүү үр дүн бүхий засаглал бий болж, олон нийтийн эрх мэдлийг хянах боломж нь сайжирна.

Мэдээлэлгүй хариуцлага гэж үгүй. Мэдээлэл бол эрх мэдэл юм. Аль хэр олон хүн мэдээлэлтэй байна тэр хэмжээгээр эрх мэдэл илүү олон хүний хүртээл болдог. “Мэдээллийн эрх чөлөө бол хүний язгуур эрх бөгөөд НҮБ-аас эрхэмлэдэг хүний бусад эрхийн үндсэн хэмжүүр мөн” гэж НҮБ-ын Ерөнхий Ассемблейн анхдугаар чуулга уулзалтын 59 тоот тогтоолд заасан байдаг. Мэдээлэл олж авах тухай хууль тогтоомж нь иргэдийн мэдэх эрхийг хуульчлан баталгаажуулдаг. Манай Улсад ийм хууль одоогоор байхгүй.

Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, сэтгүүлчдийн үйл ажиллагааг илцү үр дүнтэй, бодитой болгоно.

Ард түмний мэдээлэл олж авдаг хамгийн түгээмэл хэрэгсэл бол хэвлэл мэдээлэл юм. Хэвлэл мэдээлэл олон нийтийг үнэнийг хэлэхийн тулд хараат бус байх ёстой.

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

Түүхийн үүднээс авч үзвэл хэвлэлийн эрх чөлөө бол өнгөрсөн зууны ололт юм. Хэвлэлийн эрх чөлөө бол түүний төлөө олон улс төрч, сэтгүүлч, зохиолч ял шийтгэл хүлээж, орон шоронд орж, зарим нь амь насаараа дэнслэн тэмцсэний үр дүн, утга учир билээ.

Монголд 1998 онд Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль батлагдсан боловч амьдрал дээр хэвлэл мэдээлэл, сэтгүүлчид хараат бус байж чаддаггүй.

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

Хэвлэл мэдээлэл хэдий хэр үр ашигтай үйл ажиллагаа явуулна тэр хэмжээгээр шударга ёсны дуу хоолой болж чадна. Хараат бус, чөлөөт хэвлэл мэдээлэл нь үндэсний шудрага ёсны тогтолцооны нэг чухал багана юм. Тэгвэл монголын

хэвлэл мэдээлэл аль хэр үр ашигтай, аль хэр хараат бус, цензурээс аль хэр ангид байгаа вэ? Үүнийг авлигатай тэмцэх чиг үүрэг бүхий олон улсын байгууллагуудын ашигладаг үзүүлэлтээр дүгнэж үзье.

Хараат бус хэвлэл мэдээллийн үр ашигтай үйл ажиллагааны зарим үзүүлэлт

Үзүүлэлт	Монголд
Мэдээллийн эрх чөлөөний хуультай эсэх	Үгүй
Төрийн нууцын тухай хуультай эсэх, түүнийг хэвлэл мэдээллийг цагдан хянах (цензур) хэрэгсэл болгон ашиглаж буй эсэх	Тийм
Олон нийтэд нөлөөлдөг хүмүүсийн (улс төрч, албан тушаалтан, эрх мэдэлтнүүд гэх мэт) тухай мэдээлэл түгээхийг хязгаарлах, хорих, болон хэвлэл мэдээллийг хянахад гүтгэлгийн тухай хуулийг ашиглаж буй эсэх	Ашигладаг
Сэтгүүлчид тусгай лиценз зөвшөөрөл авах шаардлагатай эсэх, хэрэв тийм бол үүнийг чөлөөт, хараат бус сэтгүүл зүйг хаан боогдуулахад ашиглаж буй эсэх	Сэтгүүлчид тусгай зөвшөөрөл авах шаардлагагүй. Гэхдээ хэвлэл мэдээллийн үүсгэн байгуулагч сэтгүүлчийн мэргэжил эзэмшсэн дипломтой байх шаардлагатай.
Төрийн мэдлийн ХМХ-ийн хувьд редакцийн засгийн газраас хараат бус байдал баталгаажсан эсэх. Үгүй бол төрийн хэвлэл мэдээллийг үнэн хэрэгтээ өргөн олны эрх ашигт нийцсэн мэдээллийн найдвартай эх сурвалж гэж үздэг эсэх	Редакцийн хараат бус байдал баталгаажаагүй. Зөвхөн Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хуульд редакцийн хараат бус байдлыг хамгаалсан зүйл заалт байдаг боловч хэрэгждэггүй.
Төрийн мэдээллийн ХМХ эрх баригчдыг шүүмжилсэн материалыг нийтэлж, нэвтрүүлэх нь хэвийн үзэгдэл мөн эсэх	Шүүмжлэл хориотой
Өмчлөлийн хувьд: Сонин хэвлэл, радио, телевизүүдийн дотор өрсөлдөөн бий эсэх. Дангаар ноёрхлын эсрэг хуулиар өрсөлдөөнийг баталгаажуулсан эсэх, тийм бол энэ хууль хэрэгждэг эсэх	Хэвлэл мэдээллийн өрсөлдөөнийг зохицуулсан тусгай хууль тогтоомж байхгүй. Монголд Шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох тухай хууль байдаг боловч ХМХ төдийлөн ашигладаггүй.
Хараат бус хэвлэл мэдээллийн салбар хөгжиж буй эсэх. Үүнд интернет, албан бус сэтгүүл, мэдээллийн товхимол багтана.	Монголын хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн дийлэнх нь хувийн хэвшлийн мэдэлд байдаг.
ХМХ төр, засгийн байгууллагаас тусгай зөвшөөрөл авах ёстой эсэх. Тийм бол түүнийг ХМХ-ийг цагдан хянах хэрэгсэл болгон ашиглаж буй эсэх	Өргөн нэвтрүүлгийн хувьд Харилцаа холбооны хорооноос тусгай зөвшөөрөл авна. Энэ хороо мөн тусгай зөвшөөрлийг цуцлах эрхтэй. Сонин хэвлэлийн хувьд тусгай зөвшөөрөл авах шаардлагагүй
Гадаадын ХМХ дотоодын нэгэн адил сурвалжлах, нийтлэх, нэвтрүүлэх ижил эрхтэй эсэх	Одоогоор ямар нэг хязгаарлалт байхгүй
ХМХ-ийн эздийн хэвлэл мэдээллийн бус бизнесийн ашиг сонрхол (тэдгээрийн засгийн газартай холбоотой бизнесийн ашиг сонирхол)-ын талаар олон нийт мэддэг эсэх	Үгүй
Эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй: Сэтгүүлчид амьжиргаандаа хүрэлцэхүйц хэмжээний цалин хөлс авдаг эсэх	Үгүй. Сэтгүүлчдийн цалин хөлс бага, зарим ХМХ сэтгүүлчидтэйгээ Хөлсөөр ажиллах, эсвэл жил гүйцэтгэх гэрээ байгуулж, нийгмийн даатгалын шимтгэл төлдөггүй
Хувийн болон төрийн хэвшлийн хүчирхэг лидерүүдийн авлигыг илчлэх буюу ашиг сонирхлыг эрэн сурвалжилсан сэтгүүлчдийн амь нас баталгаатай эсэх	Амь нас баталгаагүй. Мэргэжлийн үйл ажиллагааны улмаас амь насаа алдсан сэтгүүлч бүртгэгдээгүй боловч бие махбодид халдсан тохиолдлууд бий
Сэтгүүлчдэд гүтгэлгийн хэргээр эрүү үүсгэх нь хэвийн үзэгдэл үү, эсвэл ховор байдаг уу?	Хэвийн үзэгдэл

ХМХ-үүд сэтгүүлчдийн эрэн сурвалжилсан материалыг тогтмол нийтэлж, нэвтрүүлдэг эсэх	Үгүй. Зарим ХМХ-ийн удирдлага сэтгүүлчийнхээ бичсэн материалыг худалддаг, олох мэдээллийг сүрдүүлгийн арга хэрэгсэл болгон ашигладаг, захиалгат материалыг сэтгүүлчийнхээ нэрээр хэвлэдэг зэрэг зохисгүй үйлдэл гардаг
Сэтгүүлч бэлтгэх сургуулиудад эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйн хичээл ордог эсэх	Ордог боловч чанар учир дутагдалтай. Заах багш хүрэлцээгүй, сурах бичиг хомс гэх мэт бэрхшээл тогтмол тулгардаг

Дээр дурдсанаас үзэхэд Монголд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн үйл ажиллагаа үр ашигтай байх нөхцөл боломж хязгаарлагдмал байгаа нь харагдаж байна.

Хэвлэлийн хүрээлэнгийн “Монголын хэвлэл мэдээллийн өнөөгийн байдал” мониторингийн судалгаагаар 2010 оны эхний улиралд Монголд 383 хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд 3840 хүн ажиллаж байв. Үүнээс сэтгүүлч, бусад бүтээлч ажилтан 1709 байжээ. Хэвлэл мэдээллийн нийт хэрэгслийн 34 хувь нь хөдөө орон нутагт ажиллаж байна. Монголд гадаад хэлээр зургаан сонин, үндэстний цөөнх болох казах хэлээр нэг сонин гарч байна.

Сүүлийн хоёр жилд онлайн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн тоо хоёроос гурван дахин нэмэгдсэн байна. 2009 онд 10 цахим сонин, таван цахим сэтгүүл бүртгэгджээ. Өдөр тутмын гурван сониныг цахим хуудаснаас уншиж, зургаан радио, 11 телевизийн нэвтрүүлгийг Интернэтээр сонсож, үзэж болно. www.sonin.mn цахим хуудаснаас 24 сонин уншиж болно.

“Глоб Интернэшнл” төрийн бус байгууллага Нээлттэй Нийгэм Форум, Нээлттэй Нийгэм Хүрээлэнгийн Хэвлэл мэдээллийн бүсийн хөтөлбөрийн дэмжлэгээр 2005 оны 10-р сараас сэтгүүлчдийн мэргэжлийн эрхийн зөрчилд мониторинг хийж байгаа билээ.

2009 оны эхний хагас жилд хэвлэл мэдээлэл, сэтгүүлчдийн эсрэг 20 зөрчил бүртгэгджээ. 2009 онд сэтгүүлчийн бие махбодь, ажлын багаж хэрэгсэлд халдсан тохиолдол бүртгэгдээгүй байна. Гэхдээ сэтгүүлчдийг сүрдүүлсэн, дарамталсан, заналхийлсэн, доромжилсон, гэр бүлийн хүнийг дарамталсан тохиолдол 13 бүртгэгджээ.

Сүүлийн хагас жилд зөрчил бүртгэгдээгүй нь байдал сайжирсантай бус, харин мэргэжлийн эрхийн зөрчлийнхөө тухай мэдээлдэг сэтгүүлчдийн тоо буурсантай холбоотой юм. Учир нь, зөрчлийнхөө тухай олон нийтэд мэдээлсний дараа сэтгүүлчдэд үзүүлэх дарамт шахалт, сүрдүүлэг заналхийлэл нэмэгддэг байна. Энэ нь “Глоб Интернэшнл” төрийн бус байгууллагаас 2009 оны арван нэг, арван хоёрдугаар сард хот, хөдөөгийн 215 сэтгүүлчийг хамруулсан судалгааны үр дүнгээр нотлогдож байгаа юм. “Нэр төр гутаах ба цензур” хэмээх энэ судалгаанд хамрагдагсдын 67.5 хувь нь эмэгтэй, 32.5 хувь нь эрэгтэй сэтгүүлч байв. Тэдний 68.8 хувь нь нийслэлд, 31.2 хувь нь хөдөөгийн ХМХ-д ажилладаг ажээ.

Сэтгүүлчдийн 53.9 хувь нь сонин хэвлэлд, 45.6 хувь нь өргөн нэвтрүүлгийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд ажилладаг, 0.5 хувь нь чөлөөт сэтгүүлч байв.

Судалгаанд хамрагдсан зургаан сэтгүүлчийн нэг нь шүүмжлэлт материалаас болж, нэр төр гутаасан гэх гомдолтой тулгарчээ. Гомдол гаргасан хүмүүсийн дийлэнх нь сэтгүүлчийг ямар нэг байдлаар сүрдүүлсэн, заналхийлсэн, дарамталсан байна. Тэдний 81 хувь нь эрх мэдэлтэн, албан тушаалтан ажээ.

Зодно, ална, гэр бүлийн хүмүүст чинь халдана гэх мэт ноцтой сүрдүүлэг, заналхийлэлд сэтгүүлчдийн 20 шахам хувь өртсөн, мөн сэтгүүлчийн эрүүл мэндэд халдсан таван тохиолдол байгаа нь Монголд сэтгүүлчийн хөдөлмөр амаргүй болж буйг харуулж байна.

Судалгаанд хамрагдагсдын 60.4 хувь нь буюу 130 сэтгүүлч нэр төр гутаасан гэх асуудлаар ямар нэг сүрдүүлэг,

дарамтад өртсөн байна. Үүнээс 50.8 хувь нь сүрдүүлэг, 40 хувь нь дарамтад өртсөн бол 23 хувийнх нь эсрэг нэр төр гутаахтай холбоотой хэрэгт холбогдсон байна.

Сүрдүүлгийн агуулгыг авч үзвэл, 42.3 хувийг шүүхэд өгнө, 33.1 хувийг ажлаас чинь халуулна, 7.7 хувийг шоронд суулгана, 6.9 хувийг ална, 5.4 хувийг зодно, 5.4 хувийн гэр бүлийн гишүүнд халдана гэж сүрдүүлж, заналхийлсэн байна.

Сэтгүүлчдэд учруулсан дарамтын хэлбэрийг авч үзэхэд, 70.8 хувийг утсаар, 33.1 хувьтай биеэр уулзаж, 16.1 хувийг албан тасалгаандаа ирэхийг шаардсан бол 3.8 хувийн бие махбодид хохирол учруулжээ. Сэтгүүлчдийн 77 хувьд материал нь нийтлэгдэж, нэвтэрсний дараа, 14 хувь нь мэдээлэл цуглуулах явцад, 9 хувь нь материалаа боловсруулж байх үедээ тэд сүрдүүлэг, заналхийлэлтэй тулгарсан байна.

Сэтгүүлчдийн эсрэг гомдол мэдүүлэгчдийн 69.2 хувь нь эрх баригчид, 21.4 хувь бизнесинхэн, 9.4 хувь нь олон улсын байгууллага, одод, төрийн бус байгууллага байжээ.

Монголд 1998 оны Хэвлэлийн эрх чөлөөний тухай хуулиар төр, түүний байгууллага ОНМХ өмчлөхийг, мөн цензурыг хориглосон боловч амьдрал дээр байдал өөр байгаа юм.

Монголд хувийн хэвшлийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл давамгайлдаг. Гэхдээ Хэвлэлийн хүрээлэнгийн судалгаагаар нийт сонины 33 хувь, сэтгүүлийн 42 хувь, телевизийн 10 хувь, радиогийн 46 хувьд тус тус төрийн хяналт хэвээр байгаа.

Монголд бүх төрлийн цензур оршсоор байна. Хуулиар бол төрийн шууд цензур үгүй гэх боловч энэ нь төр, улс төрийн шууд цензур хэвлэл мэдээллийн өмчлөл, удирдлагаар дамжин ирдэг. Иймээс манайд редакцийн туйлын хүчтэй бөгөөд энэ нь яах аргагүй редакцийн хараат бус байдалд нөлөөлдөг.

Сэтгүүлчдийн 66 хувь редакцийн цензур байдаг гэжээ. Энэ нь тэдний бичсэн

материалын агуулгыг хянах (57.7 хувь), зар сурталчилгаа олгогчдын тухай шүүмжлэлт материал нийтлэх, нэвтрүүлэхийг хориглох (42.9 хувь), материалыг нийтэлж, нэвтрүүлэхээс татгалзах (38.7 хувь), материалын зарим хэсгийг хасахыг шаардах (28.9 хувь), сэтгүүлчдийн өөрийн олж авсан материалыг хэвлэдэггүй (22.5 хувь), шийтгэж, цалин хасах (7.7 хувь) хэлбэрээр илэрдэг гэсэн байна.

Сэтгүүлчдийн дунд өөрийн цензур өндөр байна. Судалгаанд хамрагдсан сэтгүүлийн бараг тал хувь буюу 48.8 хувь өөрийгөө цагдан хянадаг гэжээ. Тэднээс яагаад өөрийгөө цагдан хянадаг болохыг тодруулахад тавиас дээш хувь нь сүрдүүлэгт өртөх, доромжлуулахаас, тал шахам хувь нь шүүхэд дуудагдахаас, гурван сэтгүүлчдийн нэг нь ажлаас халагдахаас айдаг байна. Мөн сэтгүүлчид шоронд орохоос, зодуулахаас, гэр бүлийн хүнийг дарамтлахаас айдаг ба цөөн хувь нь цалингаа хасуулахаас айж, өөрийгөө цагддаг байна.

Монгол Улсад сэтгүүлчийн нууц эх сурвалжийг хамгаалах хууль байхгүй. Судалгаанд хамрагдсан сэтгүүлчийн 36.9 хувийг эх сурвалжаа илчлэхийг шаардсан байна. Судалгаанд хамрагдсан 29 сэтгүүлчийг нь цагдаа, тагнуулаас 26 хэрэгт холбогдуулан дуудсан бол гурван хэрэгт сэтгүүлч гэрчээр дуудагджээ.

Олон улс оронд хувь хүний нэр төрийг хамгаалах нь иргэд хоорондын хэрэг гэж үздэг. Олон улсын хэм хэмжээ, эрх зүйгээр “Түтгэлгийг эрүүгийн гэмт хэрэг гэж үзэх нь хүний нэр төрийг хамгаалахад онцын шаардлагагүй байдаг бөгөөд үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хязгаарладаг учраас хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй” гэж үздэг. Олон улс оронд эрүүгийн хуулийн ийм заалтыг эрх мэдэлтэй албан тушаалтнууд хүмүүсийн шүүмжлэлийг хорьж хязгаарлах, маргааныг таслан зогсоохын тулд буруугаар ашигладаг. Үүнийг хүлээн зөвшөөрсөний үндсэн дээр олон улсын шүүхүүд Засгийн газруудад хүний эрхийг хязгаарлахдаа эрүүгийн шийтгэл хүлээлгэхээс түдгэлзэхийг зөвлөсөн.

“Глоб Интернэшнл” төрийн бус байгууллага өнгөрсөн онд нэр төр гутаахтай холбоотойгоор 2008 онд хот, хөдөөгийн шүүхээр шийдвэрлэгдсэн хэргүүдэд судалгаа хийсэн юм. Баянхонгор аймгийн шүүх судалгаанд оролцохоос татгалзсан болно. Шүүх хурлын материалууд архивт шилжээгүй байсан тул 2009 оны хэрэгт судалгаа хийж амжаагүй билээ.

Манай байгууллагын судалгаагаар 2008 онд Улаанбаатар хот, 20 аймгийн шүүхээр нэр төр, алдар хүнд, гүтгэлэгтэй холбоотой нийт 46 хэрэг шийдвэрлэгджээ.

2008 онд 6 хүний нэхэмжлэлтэй эрүүгийн таван хэрэг Улаанбаатар хотод шийдвэрлэгдсэн байна. Зарга мэдүүлэгчдийн 62.5 хувь нь улс төрч, төрийн албан тушаалтан, албан хаагч байжээ. Эрүүгийн гурван хэрэгт ХМХ, сэтгүүлч ялагдаж, хоёрт нь ялжээ. Шүүхээс сэтгүүлчийг баричлалх, хорих ял ногдуулаагүй боловч оногдуулсан торгуулийн дээд хэмжээ нь 5,508,000 төгрөг байв. Сард дунджаар 200 мянган төгрөг хүрэхтэй үгүйтэй цалин авдаг сэтгүүлчийн хувьд энэ бол маш их мөнгө юм. Учир нь, Хэвлэлийн эрх чөлөөний тухай хуулиар редакци нийтлэл, нэвтрүүлгийнхээ төлөө хариуцлага хүлээдэг боловч сэтгүүлчид редакцитайгаа хийсэн гэрээний дагуу ихэнх тохиолдолд хариуцлагыг өөрөө хүлээдэг. ХМХ шүүхийн шийдвэрээр торгууль төлсөн ч тухайн сэтгүүлчийн цалингаас суутгадаг.

Харин нийслэл, хөдөөд нэр төр гутаахтай холбоотой иргэний хэрэг 39 шийдвэрлэгдсэнээс 21 нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, сэтгүүчтэй холбоотой байжээ. Иргэний хэргийн нэхэмжлэгчийн 65 хувь нь улс төрч, эрх баригч, төрийн албан тушаалтан байв. Шүүхээр шийдвэрлэгдсэн иргэний нийт хэргийн 71.4 хувьд ХМХ, сэтгүүлч ялагдаж, 9.5 хувьд ялсан бол үлдсэнд нь нэхэмжлэгч, хариуцагч хоёр эвлэрчээ. Нэхэмжлэлийн дээд хэмжээ 200 сая төгрөг, шүүхээс оногдуулсан торгуулийн дээд хэмжээ нэг сая, доод хэмжээ 500 мянган төгрөг байлаа.

Сэтгүүлчдийн дунд хийсэн судалгаагаар

тэднийг сүрдүүлэгсдийн тал хувь нь Иргэний, Эрүүгийн хуулиар далайлгасан нь улс төрч, эрх баригчид Иргэний болон Эрүүгийн хуулийн нэр төр гутаахтай холбоотой зүйл заалтыг цензур болгон ашигладаг нь нотлогдож буй юм.

“Нэр төр гутаах ба цензур” судалгаанд хамрагдсан сэтгүүлчдийн 14 хувь нь тэдний хэрэг шүүхээр шийдвэрлэгдсэн гэсэн бөгөөд дээд тал нь 100 мянган төгрөгийн торгууль төлсөн байна.

Сүүлийн жилүүдэд хараат бус хэвлэл мэдээллийн эрх, хэвлэлийн эрх чөлөөг баталгаажуулах чиглэлээр эрх зүйн хүрээнд нааштай өөрчлөлт гараагүй.

Монгол Улсад сэтгүүлчийн нууц эх сурвалжийг хамгаалах, хэвлэл мэдээллийн өмчлөл, бөөгнөрөл, өргөн нэвтрүүлгийн хэрэгслийн тухай зэрэг чухал хууль тогтоомж байхгүй.

Иргэдийн мэдээлэл авах эрх, эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөл анх удаа 2004 онд УИХ-ын хэлэлцэх асуудлын дэгд орсон боловч өнөө хэр батлагдаагүй байна. 2009 оны 1-р сард “Глоб Интернэшнл” төрийн бус байгууллага, Нээлтэй Нийгэм Форумын удирдлага хууль санаачлагч УИХ-ын зарим гишүүнтэй уулзаж, өмнө нь 2007 онд УИХ-д өргөн барьсан хуулийн төслийг сайжруулахаар тохиролцож, “Мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль” хэмээх шинэ хувилбар боловсруулсан билээ. 2009 оны 4-р сарын 28-нд УИХ-ын ажлын хэсэг байгуулагдсан боловч өнөө хэр хууль хэлэлцэгдээгүй байна.

Тагнуулын Ерөнхий газраас Төрийн нууцын тухай хуулийн шинэчилсэн хувилбар боловсруулсан боловч өнөө хэр УИХ-д өргөн бариагүй байна.

Өнөөгийн хууль тогтоомжийн хүрээнд Монгол Улс иргэдийнхээ үзэл бодлоо илэрхийлэх, мэдээлэлтэй байх, хэвлэн нийтлэх эрхийг баталгаажуулсан.

Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн 16 дугаар зүйлд Монгол Улсын иргэн дараах үндсэн эрх, эрх чөлөөг баталгаатай эдэлнэ хэмээн заасан юм.

16.16. Итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй. Жагсаал, цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтооно.

16.17. Төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй. Хүний эрх, нэр төр, алдар хүнд, улсыг батлан хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангах зорилгоор задруулж үл болох төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг хуулиар тогтоон хамгаална.

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

1998 оны 8 дугаар сарын 28-ны өдөр УИХ-аас Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль баталсан юм. Хуулийн 2-р зүйлээр хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чөлөөт байдлыг хязгаарласан хууль батлан гаргахыг хориглосон юм. Мөн 3 дугаар зүйлээр “төрөөс олон нийтийн мэдээллийн агуулгад хяналт /цензур/ тавихыг хориглож, Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь өөрийн нийтэлж, нэвтрүүлж байгаа зүйлийнхээ төлөө хариуцлага хүлээнэ” гэж заасан ба 4-р зүйлээр “Төрийн байгууллага өөрийн мэдэлд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй байхыг хориглоно” гэжээ.

УИХ-аас 2005 оны 1-р сарын 27-нд олон нийтийн радио телевизийн тухай хууль баталсан нь хэвлэлийн эрх чөлөөг хэрэгжүүлэх чиглэлээр хийсэн чухал ач холбогдол бүхий алхам байлаа. Хууль 2005 оны 7-р сарын 1-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр болон төрийн мэдлийн байсан Монголын Үндэсний Радио, Телевизийн Хэрэг эрхлэх

газар татан буугдсан билээ. Түүний оронд Монголын Үндэсний Олон Нийтийн Радио, Телевиз (МҮОНРТ) байгуулагдан 2006 оны 2-р сарын 8-ны өдөр Хууль Зүй, Дотоод Хэргийн Яамны Улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлсэн байна.

2002 онд батлагдсан Эрүүгийн хуулийн 139-р зүйлээр сэтгүүлчдийн мэрэгжлийн үйл ажиллагаанд саад хийх нь гэмт хэрэг гэж үзсэн юм.

Гэсэн хэдий ч Монголд үзэл бодлоо илэрхийлэх, мэдээллийн эрх, эрх чөлөөг хязгаарласан олон олон зүйл үйлчилж байна.

Монгол Улсад төрийн нууцыг Төрийн нууцын тухай хууль, Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хуулиар хамгаалдаг. Төрийн нууцын тухай хууль 1995 онд батлагдаж, хамгийн сүүлд 2004 оны 1-р сарын 2-нд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан. Төрийн нууцын тухай хуульд: “Төрийн нууц” гэж Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу төрийн нууцад хамааруулсан, тус улсын гадаад бодлого, эдийн засаг, шинжлэх ухаан, техник-технологи, батлан хамгаалах, тагнуул, сөрөх тагнуул, гүйцэтгэх ажилтай холбоотой бөгөөд задруулбал үндэсний аюулгүй байдалд хор хохирол учруулахуйц мэдээллийг томъёолол, дүрс зураг, дохио тэмдэг, техник-технологийн шийдэл болон үйл ажиллагааны хэлбэрээр өөртөө агуулж байгаа мэдээ, баримт бичиг, эд зүйл, объект, үйл ажиллагааг хэлнэ” гэж тодорхойлсон байдаг.

Хуулийн 11-р зүйлд зааснаар “Төрийн нууцыг задруулснаас Монгол Улсын ашиг сонирхол, аюулгүй байдалд учирч болох хор уршгийн хэмжээнээс хамааран төрийн нууцын зэрэглэлийг тогтооно” гэсэн бөгөөд төрийн нууц нь онц чухал-маш нууц, маш нууц, нууц гэсэн гурван зэрэглэлтэй байна.

Төрийн нууцын тухай хуулиар төрийн нууцыг үндсэн 5 төрөлд ангилдаг. Мөн Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хуулиар 59-н зүйлийн мэдээллийг, тухайлбал үндэсний аюулгүй байдлын хүрээнд 19, батлан хамгаалах хүрээнд

14, эдийн засаг, шинжлэх ухаан, техник, технологийн хүрээнд 5, тагнуул, сөрөх тагнуул, гүйцэтгэх ажлын хүрээнд 15, бусад хүрээнд 6 зүйлийн мэдээллийг нууцлахаар тогтоожээ. Нийт 59 зүйлээр тогтоосон мэдээллийн 69.5 хувийг 40-60 жилээр, эсвэл байнга нууцалсан байна.

Нууцалсан зэрэглэлээр үзвэл онц чухал-маш нууц мэдээлэл 6, маш нууц мэдээлэл 24, нууц мэдээлэл 7 байна. Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хуулинд шууд зааж өгөөгүй, нууцалсан зэрэглэлээр гэж ангилсан 25 мэдээлэл байгаа юм.

2004 оны 4-р сарын 23-нд нэмэлт оруулсан Төрийн нууцын жагсаалтын хуульд “Терроризмтой тэмцэх ажиллагаатай холбогдох мэдээ, баримт бичгийг бүхэлд нь нууцалсан зэрэглэлээр, байнга”-ын хугацаагаар нууцлах ажээ.

Эрүүгийн хуулийн 87.1 дүгээр зүйлд төрийн нууц задруулах гэмт хэргийг зааж өгсөн байдаг. Үүнд “Төрийн нууцад хамаарах мэдээ, баримт бичиг, эд зүйл, объект, үйл ажиллагааг итгэмжлэгдэн хариуцсан буюу албан тушаал, ажил үүргийн хувьд мэдсэн этгээд задруулсан нь эх орноосоо урвах, тагнуул хийх гэмт хэргийн шинжгүй бол таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ”, 87.2 дугаар зүйлд “Энэ хэргийн улмаас хүнд хор уршиг учирсан бол таваас дээш найман жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ” гэж заасан байдаг.

1995 оны 5 дугаар сарын 16-ны өдөр баталсан Байгууллагын нууцын тухай хууль нь нууцын дэглэмийг байгууллагад хамруулсан. Үүнд байгууллагын нууц нь тухайн байгууллагын хамгаалалтад байна. Байгууллага нь нууцаа хамгаалах журмыг өөрөө тогтоож мөрдөнө гэж заасан /5.1/. Энэ хатуу заалтыг 6 дугаар зүйлээр зөөлрүүлэх оролдлого хийж нууцлахыг хориглох мэдээллийн жагсаалтыг баталсан. Үүнд тухайн байгууллагын явуулж буй үйл ажиллагаа, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, ашиглаж буй техник, технологийн хүн амын эрүүл мэнд, хүрээлэн буй орчинд үзүүлэх буюу үзүүлж байгаа нөлөөллийг

илтгэн харуулах мэдээлэл бол, мөн тухайн байгууллагын мэдэлд байгаа бөгөөд хадгалалт, хамгаалалтын горим нь зөрчигдсөн тохиолдолд хүн амын эрүүл мэнд, хүрээлэн байгаа орчинд аюул учруулж болзошгүй бүх төрлийн хорт, цацраг идэвхт бодисын хор хөнөөлийг тодорхойлсон мэдээллийг нууцлахыг хоригложээ. Мөн гэмт хэргийн тухай болон нийтэд мэдээлэхээр хуульд заасан бусад мэдээллийг байгууллага нууцалж болохгүй ажээ.

Эрүүгийн хуулийн 164-р зүйлээр санхүүгийн болон аж ахуйн үйл ажиллагааны нууцыг хууль бусаар олж авах, задруулбал торгохоос эхлэн гурваас дээш зургаан сар хүртэл хугацаагаар баривчлах ял шийтгэхээр заасан. Энэ хэргийн улмаас их хэмжээний хохирол учирсан бол дээд тал нь гурван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэх юм байна.

Иргэний нэр төр, алдар хүнд ажил хэргийн нэр хүндийг Иргэний болон Эрүүгийн хуулиар хамгаалдаг.

2002 оны 9 сарын 1-нээс хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Эрүүгийн хуулийн 110, 111-р зүйлээр доромжлол, гүтгэлгийг гэмт хэрэг гэж үздэг. Энэ зүйл заалтээр нэгээс зургаан сар баривчлах ял ногдуулж болно.

Эрүүгийн хуулийн эдгээр зүйлд Улсын Дээд шүүхээс 2007 оны 10-р сарын 29 тайлбар гаргаж, нэр төр, алдар хүнд, доромжлох, гутаах зорилго, худал гүжирдлэг, олон нийт, урьд ял шийтгүүлсэн гэх мэт дээрх зүйлд дурдагдсан нэр томьёог тайлбарлажээ.

“Глоб Интернэшнл” төрийн бус байгууллага энэ тайлбарыг дэвшилттэй гэж үзэхгүй байгаа юм. Манай хуульч энэ тайлбарт дүгнэлт хийж, нэр төр, алдар хүнд гэсэн ойлголтыг олон улсын жишигт тохирохгүй, гүтгэх, доромжлох хэргүүдийг хэлбэрийн бүрэлдхүүнтэй хэрэг гэдэг нь тийм ч зөв тайлбар биш, ялангуяа “гүтгэх гэмт хэрэг дээр хэлбэрийн бүрэлдхүүнтэй гэж тайлбарласан нь гүтгэсэн гэж үзэж байгаа мэдээлэл үнэн бодит байдалд нийцэхгүй, худлаа мэдээлэл юм гэдэг нь

тогтоогдвол шууд л гэмт хэрэг үйлдсэн байна гэж ойлгохоор болсон байна” гэжээ.

2002 оны Иргэний хуулийн 21 дүгээр зүйлээр иргэний нэр, нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг хамгаалсан байна.

Эрүүгийн хуулиар сэтгүүлчдийг шийтгэж болзошгүй зарим заалтыг энд дурдав.

Эрүүгийн хуулийн 136.1-д зааснаар “Хуулиар хамгаалагдсан хувь хүний нууцыг албаны болон мэргэжлийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх явцдаа мэдсэн этгээд задруулсан бол хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг хориос тавь дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэгээс гурван сар хүртэл хугацаагаар баривчлах ял шийтгэнэ”.

Мөн хуулиар садар самууныг сурталчилсан (123-р зүйл), иргэний захидал харилцааны нууцын халдашгүй байдлыг зөрчсөн (135-р зүйл), шашны харгис үзэл номлолыг санаатай сурталчилсан буюу тараасан бол (144.1-р зүйл), Хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгчийн зөвшөөрөлгүйгээр эрүүгийн хэргийн мэдээ баримтыг задруулсан бол (257.1-р зүйл) торгохоос нэгээс гурван сарын хугацаагаар баривчлах хүртэл ял шийтгэх ажээ.

Мөн олон нийтийн дунд дайн явуулахыг сурталчилсан, дайнд уриалсан бол (298.1-р зүйл) нэгээс гурван сар баривчлах ба энэ хэргийг олон нийтийн мэдээллийн хэрэгсэл ашиглах замаар буюу төрийн албан хаагч үйлдсэн бол хоёроос таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

Энэ хуульд тайлбарласнаар “Төрийн албан хаагч” гэдэгт шүүгч, прокурор, хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, цагдаа, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгч, гааль, татварын албаны байцаагч, хууль тогтоомжоор тусгайлан эрх олгосон улсын байцаагч нарыг хамруулан ойлгоно.

Эцэст нь хэлэхэд, хэвлэл мэдээллийн эдийн засгийн хараат бус байдал ч Монголд алдагдсан байдаг. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл санхүүгийн хувьд хараат бус бол

улс төрийн хараат бус байх боломжгүй. Мэдээллийн жижиг зах зээлд дээр оршин тогтнох нь ХМХ-ийн хувьд хэцүү нь мэдээж. Хэвлэл мэдээлэл өнөөдөр хаана мөнгө байна түүнд үйлчилдэг хэрэглүүр болжээ. Монголд засгийн газар, улс төрийн нам, бизнесийн бүлэглэлүүд мөнгөтэй, эрх мэдэлтэй. Иймд Монголд хэвлэл мэдээлэл бизнес биш харин улс төрч, эрх мэдэлтэн, бизнесийн бүлэглэлийн дуу хоолой болжээ. ХМХ-ийн мөнгөний төлөөх тулаанд ардчилсан, хараат бус сэтгүүл зүйн үнэ цэнэ алга болж, олон нийтийн итгэлийг хөсөрдүүлэхэд хүргэж байна. Монголд захиалгат, төлбөрт “сэтгүүл зүй” цэцэглэж, мэргэжлийн сэтгүүл зүйг мөхөлд хүргэхүйц түгшүүртэй нөхцөл байдал бий болжээ.

Хараат бус хэвлэл мэдээлэл хөгжих улс төр, эдийн засаг, эрх зүйн таатай орчин манай улсад бүрэлдээгүй нь нийгэмд шударга ёсыг бэхжүүлэхэд хэвлэл мэдээллийн гүйцэтгэх үүргийг буруулж байгаа юм.



“Шударга ёсны үнэлэмж ба шүүх, төрийн албаны өнөөгийн өнгө төрх”

Ш.Цогтоо

МУИС-ийн багш, хууль зүйн ухааны доктор

Хүн төрөлхтөний түүх бол шударга ёсны төлөө тэмцлийн түүх юм. Шударга ёсны төлөө хүмүүс нийгмийн зохион байгуулалтад орж, **төрийг** бий болгосон. Шударга ёсны төлөө тэд **хуулийг** бий болгосон. Шударга ёсны төлөө **шүүхийг** бий болгож, түүнийг шударга ёсны баталгаа хэмээн дэлхий дахинаараа хүлээн зөвшөөрөөд олон зуун жил болжээ.

Тэгвэл Монгол Улсад хэний ч нөлөөнд үл автах, бусдаас хараат бус байх тангарагтай шүүх эрх мэдэл маань шударга ёсны баталгаа болж чадаж байна уу? зэрэг олон асуулт энэ нийгмийг, энэ нийгмийн иргэд, олон нийтийн сэтгэлийг түгшээсээр байна. Үүнтэй холбогдуулж өдгөө шүүх ямар түвшинд ажиллаж байна вэ? Үйл ажиллагааных нь цаашдын чиг хандлага нь ямархуу байвал зохистой вэ гэдэгт тус нэмэр болох зарим нэгэн асуудлыг хөндөө. Үүнд:

1. Шүүгчийн хараат бус байдлыг хангана гэж бид олон жил ярьсан. Гэтэл нэг зүйл бараг мартагдсан байна. Энэ юу вэ гэвэл шүүгч хүн нийгмийн өмнө хариуцлагатай байх явдал юм. Бас шударга байх ёстой бөгөөд түүний шударга ёсны хэм хэмжээний хүрээ хязгаар нь Үндсэн хуульд захирагдмал байхад оршино.

Шүүгч их хөдөлмөрлөж олон хавтаст хэрэг уншсан ба уншаагүйнхээ төлөө цалинждаг хэрэг огт биш, харин шүүгчийг (“за честь”) шударга байлгах

гэж улсаас өндөр цалин хангамж, эрх ямба эдлүүлдэгийг мартаж болохгүй¹. Энэ бол шүүхийн шинэтгэлийн харилцаанд баримтлах нэг чухал зарчим гэдэгт эргэлзэхгүй байна.

Шүүх хариуцлагагүй байгаагийн олон жишээг дурдаж болно. Наад захын хамгийн энгийн жишээг хэлэхэд, **шүүгч шийдвэрийнхээ биелэлтийг** хариуцдаг байх хэрэгтэй байна. Шийдвэрийнхээ биелэлтийг шүүгч, шүүхийн байгууллага хариуцахгүй юм бол шийдвэр гаргаад яах юм бэ. Нийгмийн удирдлага ба засаглалын аль ч шатны байгууллага гаргасан шийдвэрээ өөрөө хариуцдаг байх нь хүний нийгмийн тогтсон ёс, ямар ч маргаангүй хэв хууль шүү дээ.

Шүүх шийдвэрээ хариуцаж чадахгүй байгаа хариуцлагагүй байдлыг олон субъектууд далимдуулан завхаруулж байгаагийн дотор түүний шийдвэрийг биелүүлэх, гүйцэтгэх үндсэн үүрэгтэй **шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагууд** “Биелүүлэх аргагүй шүүхийн шийдвэрийг бид гүйцэтгэж чадахгүй, тэр шүүхдээ очиж хэл” хэмээн олон хүнийг хохироож байгаа нь шүүхийн нэр хүндийг ч навс унагаж байна.

1 Харин төрийн албан хаагчийн хувьд бол тэд иргэд, олон нийтэд үйлчлэх “Public Service” үүрэг хүлээснийхээ төлөө нийгмийн баялагаас хувь хүртэж цалин хөлс авах зарчимтай (Ш.Ц).

Тухайлбал, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын Шийдвэр гүйцэтгэх албаны орлогч дарга хурандаа Энхбаатар албан тушаалаа ашиглаж худал хуурмаг албан бичиг үйлдэх, хурлын протокол тэмдэглэлийг гуйвуулж засварлах, асуудлын ар хударгаар аль хүчтэй талд нь үйлчилж, хариуцагч нэхэмжлэгчдийг самууруулах, цохилдуулах зэргээр өөрийн үүрэгт ажилдаа хамааралгүй хувьдаа сонирхсон шүүхийн шийдвэрийг яахын ч аргагүй болгодог түүний муу “арга зуршил” яваандаа улам бүр түгэн дэлгэрэх шинжтэй болжээ. Аль ч утгаар нь аваад үзсэн албан тушаалтнуудын аливаа ёс суртахуунгүй үйлдэл, эс үйлдэхүй эцсийн дүндээ иргэдийг хохироох юу ч биш болж, улмаар шүүхийн шийдвэрийг хүртэл үгүйсгэх хэмжээнд хүрчээ.

Иймд шүүгч хариуцлагатай шийдвэр гаргах, гаргасан шийдвэрээ хариуцсан шиг хариуцах асуудал УДШ-ийн, тэрчлэн шүүхээр орж гардаг хүн бүрийн, цаашилбал Монголын олон нийтийн сэтгэлийг зовоосон эмзэг зүйл болж хуримтлагджээ. Судалгаанаас үзэхэд шүүх үйлчлүүлэгч нартаа байнга л хардах сэжиг төрүүлж байгаа нь хариуцлагагүйн жишээ. Маш өндөр хувьтай давж заалдаад байна гэдэг бол шүүгчид гомдож, итгэл алдарч буй хэрэг шүү дээ.

Товчдоо бол хариуцлагагүй шүүгчийн хариуцлагагүй алдаанд Улсын дээд шүүх болон Шүүхийн ерөнхий зөвлөл хариуцлага тооцож чадахгүй “ах дүүсэг” алмайралд нэрвэгдсэн байна. Энэ байдалд амташсан нилээдгүй шүүгчид, алдаа дутагдал гаргасан төрийн албаны даварсан түшмэдүүдийг ил далд хамгаалж, ядарсан хавчигдсан хүмүүсийг нийлж хавсайддаг шударга бус явдал захиргааны ба иргэний хэргийн шүүх дээр нэлээдгүй газар авчээ (Харин ийм явдал эрүүгийн хэрэг дээр харьцангуй бага гэсэн судалгаа бий).

Шүүхийн шийдвэрийг эрх мэдэлтнүүд бүх түвшиндээ гуйвуулж байхад шүүхүүд хууль зөрчигчидтэй, өөрийнх нь шийдвэрийг завхруулагчидтай, төв орон нутгийн хууль зөрчсөн дарга, сайд нарт ая тал засч,

ядарсан, ганцаардсан, хавчигдсан иргэдийн эрх зүйн байдлыг дордуулсан дээр нь улам дордуулж байна. Шүүх мэдсэн ч мэдээгүй юм шиг дүлий дүмбэ оргидог болсон байна. Үүнийг хараад дуугүй суух олон түмний тэвчээр туйлдаа хүрчээ.

2. Шүүхийн шийдвэрийг албан тушаалтнууд үл ойшоож, ядарсан иргэд, жирийн төрийн албан хаагчдыг ноцтой хохироож байгаа талаар олон зуун гомдол, мэдээлэл “Ардчилсан Хүчний холбоо” ТББ-д байнга ирж байгаагийн дотроос зарим нэг нийтлэг маягийн жишээг та бүхний сонорт хүргэе. Тухайлбал,

- a. Нэгэн аймгийн нэгдсэн эмнэлгийн дарга Г.О.²-г зөвтгөж, гурван шатны шүүх, түүний дотор Улсын дээд шүүхийн шийдвэр гарсан боловч аймгийн Г.О.-ын өөрийнх нь орлогч даргаар нь нэгдүгээр гарын үсэг зуруулж “Чи манай намын хүн биш, бид сонгуулиа бодож байна, чи зайл” гэж байнга дарамталдаг байна. Уг нь сайд нь “Д. чи яасан ёс суртахуунгүй хүн бэ. Шүүхийн шийдвэрийн эсрэг үйлдлээ зогсоо” гээд л болох зүйл. Зогсохгүй бол хариуцлага тооцох л асуудал. Гэтэл шүүх, засаг дарга, сайд хэн нь ч өнөө хүртэл ийм алхам хийхгүй байгаагаас, мөн тэдний хувийн хүсэл сонирхолдоо тааруулсан үйлдэл, эс үйлдэхүйгээс нь болж ардчилсан үзэл бодолтой Монголын хязгаар нутгийн жирийн нэгэн сэхээтэн хэлмэгдэн хохирч, төрсөн нутагтаа ажиллаж, амьдарч болохгүйд хүрээд байна.
 - б. Нэгэн сумын сургуулийн захирал А.Ч-г сумын Засаг дарга, ИТХ-ын дарга, аймгийн засаг даргын дэргэдэх Боловсролын газрын дарга Б.М. нарын бүлэг албан тушаалтнууд улс төржүүлэн хавчиж, шүүхээс сумын засаг даргын захирамжийг түдгэлзүүлэн зогсоочихоод байхад хүртэл ажлыг нь хийлгэхгүй, хажуугаар нь өөр хүн томилон даажигнадаг байна. А.Ч.-ийн хүний эрх, улс нийгэмдээ шударгаар хөдөлмөрлөх
-
- 2 Редакцийн зүгээс судлаачийн дурьдсан хүний нэр, албан тушаалыг өөрчлөв.

эрхийг хэрхэн хөсөрдүүлж, ажлаас нь хүчээр, бас хууль бусаар халсныг яривал хэтэрхий бүдүүлэг, ардчилсан нийгэмд байж боломгүй олон асуудал өрнөх учраас тэр бүрийг нуршилгүйгээр товчхон хөндөхөд ийм байна.

- в. Нийгмийн даатгалын ерөнхий газрын /НДЕГ/ хэлтсийн дарга С.О.-г гурван шатны шүүх үндэслэлгүй халсаныг тогтоон буцааж ажил орох болоход тухай үед хэлтсийн даргаар ажиллаж байсан Б.Э. “Шүүхийн шийдвэр биелүүлээгүй хүнийг чи муу яах юм бэ? Чамайг гаалийн Цогтоо шиг болгоно шүү. Хохироод л хоцордог юм даа. Чиний наад цаасыг чинь яг биелүүлж харагдаач” гэж шүүх хурал дээр болон ажил албан дээрээ хэд хэдэн удаа давтан хэлж, шүүгчид, өмгөөлөгчид, нэхэмжлэгчид, хөндлөнгийн бусад хүмүүсийг сайдаар сүрдүүлэн ил цагаан зүхэн доромжилж, иргэн С.О.-г ажилд нь оруулахгүй, гэр бүл, үр хүүхдийг нь давхар хохироож, давхар доромжилж байх жишээтэй. Б.Э. гэгч энэ үл бүтэх этгээд төрийн албанд байх ёс суртахуунтай хүн мөн үү? Үүнд Монгол Улсын төрийн албаны зөвлөл шалган хариу өгч, иргэн С.О. болон дээр нэр дурьдсан хүмүүсийн гомдлыг барагдуулж өгөх биз ээ.

Энэ бол эцсийн дүндээ **төрийн албаны ёс зүйн хэм хэмжээг** дээд зэргээр гуйвуулан завхруулж буйн олон зуун жишээ баримтын нэгээхэн хэсэг бөгөөд шүүхийн шийдвэр биелүүлэхээс янз бүрийн бусармаг арга залиар зайлсхийж буйн цаад гол шалтгаан нь албан тушаалын худалдаа наймаа, авлига, хээл хахуультай шууд холбоотой. Өөрөөр хэлбэл авлига өгөөгүйг нь шүүхээр хэдэн жил ч хамаагүй гүйлгэж залхаах, авлигыг нь авчихсаныгаа болохоор ар өвөртөө хийж хаацайлан Монгол улсын төрийн албыг албан тушаалын наймаа, хууль зөрчигчдын талбар болгосоор буй этгээдүүдийн хууль бус үйлдэл, эс үйлдэхгүйг Авлигатай тэмцэх газар цаг тухайд нь таслан зогсоож байхыг олон нийт шаардаж байна.

3. Тухайлбал, шүүхийн шийдвэрийг

хөлийн уландаа гишгэж, төрийн албаны ёс зүйг удаа дараа бүдүүлгээр зөрчсөн **төрийн албаны ямар ч ёс суртахуунгүй даварсан албан тушаалтнуудад** хариуцлага тооцон, эрх хэмжээгээ хэтрүүлсэн хууль бус үйлдлийг нь нэн даруй зогсоож, эрх мэдэлтнүүдийн байнгын дарамт шахалтад сэтгэл зүйн болоод материаллаг хохирол амсч, зовж шаналж яваа жирийн төрийн албан хаагчдын эрх ашгийг хамгаалж өгөхийг Монгол Улсын Төрийн албаны зөвлөл, Авлигатай тэмцэх газар, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх албадад албан ёсны хүсэлт болгож байна.

Өөрсдийгөө “**төр**” гэж эндүүрдэг наад захын хууль зүйн мэдлэг чадваргүй албан тушаалтнуудын дур зоргын ааш авир, шүүхийн шударга бус хариуцлагагүй шийдвэр, төрийн албадын завхралд зэвүүцэж, дургүйлхсэн олон түмэн, зарим улс төрчид “цустай, цусгүй” хувьсгал, зөөлөн ширүүн “төрийн эргэлт”, “бослого тэмцэл”- эсэргүүцлийн хөдөлгөөнийг санал болгож байгаа нь нууц биш болжээ. Ийм байдалд оруулдаг хөдөлгөгч хүч нь иргэд, иргэний нийгмийн институцууд биш, харин чухамдаа бол ард олны ариун шударга хөдөлмөрийн орлогоос цалинжиж тусгай хангамж эдлэн шударга ёсыг эрхэмлэн дээдлэх үүрэг хүлээсэн дээрхи субъектүүд өөрсдөө шударга бус байдалд идэгдсэнээс засаг төр үймдэг болохыг манай улсын хөгжлийн хэд хэдэн үе шатанд давтагдсан түүхэн сургамж харуулсан бөгөөд үүнд өнөөгийн эрх баригчид эрүүл саруул үнэлэлт, дүгнэлт хийх цаг хэдүйн болжээ.

Шүүх, төрийн албадын шударга бус байдлын золиосонд Ардчилсан үзэл бодолтойгоосоо болж хохирч байгаа иймэрхүү жишээ МАХН, АН, бусад намуудын хүрээнд хэдэн зуугаараа байгаа бөгөөд ардчилсан үзэл бодолтой шударга ёс, зарчимтайгаас болж нөхөр нь, эхнэр нь, хүү нь гурвуулаа ажлаас халагдсан жишээ Говьсүмбэр аймагт гарчээ. Ардчиллын төлөө хүмүүс тэр энэ нам гэлтгүйгээр золиослогдож байхад АН-ын удирдлагуудын байр суурь тун ойлгомжгүй байна.

- Товчдоо бол даварсан албан

тушаалтнуудын дур зоргын ааш авирыг улам дэврээж, хууль бус үйлдлийг нь таслан зогсоохгүй байгаа гол шалтгааны нэгийг хамтарсан Засгийн газар мөн гэдэгт шударга ёсыг эрхэмлэгч монголын олон нийт, түүний дотор МАХН, АН-ын мянга мянган гишүүд туйлаас зэвүүцэн дургүйцэж буйг судалгаа нотлон харуулж байгаа билээ.

Нөгөөтэйгүүр шүүхийн шийдвэрийг гуйвуулдаг, завхруулдаг албан тушаалтнуудад шүүх өөрөө хатуу хариуцлага тооцдог болох, шийдвэрээ биелүүлж чаддаггүй шүүгчид өөрт нь хариуцлага тооцох асуудал үгүйлэгдэж байна. Ингэж байж шүүх сая шударга ёсны баталгаа гэдэг тэр сайхан нэрээ хадгалж үлдэх байх аа. Шүүхэд хийх ёстой ажлыг нь сануулж, шаардаж байх нь шударга ёсны төлөө тэмцэгч бүх иргэд, олон түмний нэн тэргүүний үүрэг мөн байх болно.

4. Шүүхийн шинэтгэлтэй эн зэрэгцэн хийх ёстой өөр нэг реформ бол **шүүхийн шийдвэр биелүүлэх байгууллагын** өнөөгийн тогтолцоог өөрчлөх явдал мөн гэдгийг судалгаа байнга нотолсоор байна. Өөрөөр хэлбэл Шүүхийн шийдвэр биелүүлэх ерөнхий газар Засгийн газрын бүтцэд харъяалагдаж байгаа нь буруу байна. Түүний харъяа байгууллагууд аймаг, нийслэлийн засаг даргын хараа хяналтан дор байгаа нь бүр ч утгагүй асуудал.

Яагаад? Яагаад гэвэл хүний эрх, эрх чөлөөг хэн зөрчдөг билээ? **Төрийн байгууллага.** Хүний эрх, эрх чөлөөг хэн хязгаарладаг билээ? **Төр.** Хуулийг хэн зөрчдөг, гуйвуулдаг, завхруулдаг билээ? Аль нэг намын нэр барьсан **улс төржсөн этгээд.** Хэн чиг үүргээ умартаж, эрх хэмжээгээ хэтрүүлдэг билээ. **Албан тушаалтнууд шүү дээ.**

Ийм нөхцөлд сайд, дарга нарын хууль бус үйлдэл, эс үйлдэхүйн эсрэг шүүх шийдвэр гаргалаа ч Засгийн газрын бүтцэд буй **шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага** сайд ба агентлагийн дарга нартай холбоотой хэргийг гүйцэтгэж чадахгүй нь ойлгомжтой.

Иймд шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын өнөөгийн тогтолцоо, харъяаллыг өөрчилж, **уг албыг хувьд гаргах,** эсвэл **шүүхэд нь харъяалуулвал зохино.** Хуучны ял эдлүүлэх газрыг өнөөгийн ШШГБ-гатай хольж хутгаж болохгүй бөгөөд энэ нь эцсийн дүндээ шүүхийн шийдвэр биелэгдэхгүй байх системийн гажиг үүсгэж, нийгэм дэх шударга ёсны үнэлэмжийг алдагдуулж байна.

5. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн одоогийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, харъяаллыг өөрчлөхгүйгээр шүүхийн харилцаанд ямар ч өөрчлөлт гарахгүй бөгөөд “төр” төрөө хамгаална гэх маягийн хуучин сэтгэлгээний хандлага орчин үеийн эрх зүйн онолын гэрэл гэгээтэй зарчмуудыг улаан цайм үгүйсгэнэ гэдгийг шуудхан хэлэх нь зүйтэй болов уу. Ялангуяа шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд ХЗДХ-ийн сайд, бусад гүйцэтгэх эрх мэдлийн төлөөлөгчид байгаа нь хүний эрх, эрх чөлөө, иргэдийн ашиг сонирхлыг хамгийн ихээр зөрчин гажуудуулдаг албан тушаалтнууд хаацайлагдаж өнгөрөх жинхэнэ бусармаг хөрс нь болж өгөхөд хүргэж байна.

Нөгөөтэйгүүр төрийн эрх мэдлийг чиг үүрэг болгон хуваарилж, хязгаарласан засаг төрийн гурван салаа мөчир “Бие биедээ харилцан тэнцвэртэй байх, харилцан хяналт тавих” **алтан зарчмыг** алдагдуулан намуудаас нэр дэвшүүлж бүрдүүлсэн сайн дурын улс төрийн хамтлагуудыг элдэв “комисс”, “зөвлөл” нэрэн дор өөр хооронд нь хольж хутгалдуулах ёсгүйг анхаармаар байна.

Тухайлбал, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг улс төрийн албан тушаалтнуудаар биш, төрийн эрх мэдлийн аль ч салаа мөчирт үл хамаарах шударга сайн хуульч мэргэжилтнүүд, нэрд гарсан шударга шүүгчдээр бүрдүүлж, Ерөнхийлөгчийн дэргэдэх байгууллага-иргэний нийгмийн төлөөлөл хэлбэрээр ажиллуулах боломж олгохыг санал болгож байна.

Анхаарал тавьсанд баярлалаа. Сайн үйлс дэлгэрэх болтугай.

Улс төрийн зонхилогч намуудад элсэн орж буй залуучуудын санаа бодлыг тандах судалгаа

С.Отгонбаатар

“Залуу улс төр судлаачдын төв” ТББ-ын судлаач



Зонхилогч улс төрийн намд гишүүнээр элсэн орж буй залуучуудын цаашдын зорилго, улс төрийн намын талаар болон авлига хүнд суртлын асуудлыг хэрхэн ойлгож, ирээдүйд залуучууд улс төрд оролцон, эрх мэдэлд хүрвэл хэрхэн ажиллах вэ гэдгийн тандах зорилготой судалгаанд хамрагдагсадыг (залуучуудыг) 2 ангилалд хуваан судласан ба улс төрийн намуудын дэргэдэх залуучуудын байгууллага, шинээр элсэн орж буй залуучууд, энгийн улс төр сонирхогч залуучууд буюу улс төр судлалын чиглэлээр суралцаж буй оюутнууд зэргийг хамруулсан болно.

Залуучууд улс төрийн намд ямар зорилго агуулж элсэн орж байгааг тодруулах зорилгоор улс төрийн зонхилогч намын залуучуудын байгууллагын гишүүд, улс төр сонирхогч залуучуудын дунд 2010 оны 1 сард судалгаа явууллаа.

Судалгаанд хамрагдагсадын 25 хувь нь 18-19, үлдсэн 75 хувь нь 20-24 насны залуучууд байлаа. Тэдгээрийн 55,5 хувь нь намд харьяалалтай, бусад нь намд харьяалалгүй. Хүйсийн харилцааны хувьд эрэгтэй 64,7 хувь, эмэгтэй 35,3 хувь оролцсоноос үзэхэд эрэгтэйчүүд улс төрийн карьер хөөх сонирхол эмэгтэйчүүдийнхээс арай илүү байдаг

нь харагдаж байна. Судалгаанд оролцож асуултад хариулсан байдлаараа ч эрэгтэйчүүд илүү амбицтай байгаа нь харагдаж байсан. Намд харьяалалтай хүмүүсийн 3 нь судалгаанд хайхрамжгүй хандаж, бие биенийхийгээ хуулбарласан учир хүчингүйд тооцов.

Судалгаанд оролцогчдын 82,3 хувь нь “Улс төрийн нам бол засгийн эрхийг гартаа авах зорилготой хүмүүсийн нэгдэл” гэж үзсэн бөгөөд 6 орчим хувь нь эргэлзэж, бусад нь санал нийлсэнгүй. Харин 33,3 хувь нь “Улс төрийн нам бол хүмүүсийн зорилгодоо хүрэх хамгийн дөт арга хэрэгсэл мөн” гэж үзэж, 18 хувь нь үүнтэй санал нийлэхгүй гэжээ. Бусад 48 хувь нь эргэлзэж байна гэсэн хариултыг сонгосон. Мөн 24 хувь нь “Өөрт нь ашигтай бол намын дээд албан тушаалтны хууль бус үйл ажиллагааг дэмжин оролцоход бэлэн”, 41 хувь нь “дэмжин оролцохгүй”, бусад 35 хувь нь “эргэлзэж байна” гэсэн хариултыг сонгожээ.

Улс төрд татан оруулж, дэмжиж буй хүмүүсийн буруу үйл ажиллагааг нууж чадах хүмүүс тэдний дотор 29 хувь байсан бол нуухгүй гэж байгаа нь мөн 29 хувь, бусад нь мөн л эргэлзэж байна гэсэн харултыг сонгожээ. “Улс төрийн хүрээнд тусалж дэмждэг хүмүүст чадлынхаа

хирээр хариу барина” гэдэгтэй 61,7 хувь нь санал нийлж, 14,7 хувь нь санал нийлэхгүй гэжээ. Бусад 38 хувь нь мөн эргэлзээтэй.

“Намын дэргэдэх залуучуудын байгууллагыг тэргүүлэн ажиллахад намын хэн нэгэн эрх мэдэлтний дэмжлэг хэрэгтэй” гэдэгтэй 76,4 хувь нь санал нийлж байсан нь тийм байгууллагууд дээрээс доош чиглэсэн бүтэцтэй болохыг нь харуулж байна.

Монгол эрх мэдэл бүхий хүмүүсийн нөлөө ямар байгааг тандах зорилгоор асуусан **“Ямар нэг ажил хийхэд хэн нэгэн эрх мэдэлтэнтэй заавал тохиролцох хэрэг гарна”** гэдэгтэй 41,2 хувь нь санал нийлж, 38,2 хувь нь эргэлзэж байна гэсэн хариултыг сонгосон. Энэ нь ямарваа үйл ажиллагаа хийхэд хуулийн дагуу гэхээс илүүгээр ямар нэг хэлбэрийн тохиролцоо зайлшгүй оршин байгааг харуулсан үзүүлэлт юм.

“Нам доторх сонгуулийн үйл ажиллагаанд ялахын тулд бэлэг өгөх нь буруу зүйл биш” гэсэнтэй 29,4 хувь нь санал нийлж, 44,1 хувь нь эргэлзэж байна гэж үзсэн нь мөн нам доторх ажил, албан тушаалын наймаа, авлига, тохиролцоо зэрэг зүйл байдгийг харуулж байна.

Судалгаанд хамрагдсан хүний хэр зэрэг амбицтай, авлига авах магадлалтай тандах зорилгоор **“Миний найзын найз надаас тусламж хүсвэл би нөлөөтэй болохоо харуулж туслахад надад тааламжтай байдаг”** гэдэгтэй 8,8 хувь нь санал нийлэхгүй, 41,2 хувь нь санал нийлж, 50 хувь нь эргэлзэж байна гэжээ. Түүнчлэн **“Манай намын дарга Надад chaser маркийн автомашин авч өгөөд, Land 200 маркийн машин авах ажилдаа туслахыг хүсвэл би чадах чинээгээрээ тусална”** гэдэгтэй 55,9 хувь нь санал нийлж, 35,2 хувь нь эргэлзэн 8,8 орчим хувь нь санал нийлэхгүй гэж хариулсан байна. Энэ нь ирээдүйн улс төрийн каррьер хөөх зорилготой залуучууд

авлигын асуудалд орооцолдож болзошгүй гэдгийг харуулсан харамсалтай үр дүн гарч байлаа.

Дүгнэлт

Монголын 1990 оноос хойшх засгийн эрхэнд дангаараа болон хослон гарсан улс төрийн 2 хүчин байдаг. Эдгээр нь МАХН болон Ардчилсан чиг баримжаатай зарим нам, мөн Монголын Социал Демократ намуудын нэгдэж үүсгэн байгуулсан Ардчилсан нам. Энэхүү улс төрийн томоохон 2 хүчний залуу халаа, бэлтгэгдэж буй боловсон хүчнүүд нь авлигын талаар огт мэдлэггүй байгаа нь харагдаж байна. Магадгүй эдгээр залуучууд авлигын эсрэг хуульд авлига гэж юу болохыг хэрхэн тодорхойлсоныг уншчихсан байсан бол үр дүн өөр гарах байсан байж болох.

Залуучуудын хийж буй улс төрийн сонголтууд нь тухайн хүний олон талт асуудалд нөлөөлөхүйц байдаг боловч залуучууд явцуу эрх ашиг, улс төрийн нам доторх жижиг бүлэглэлүүдийн сонирхлын давалгаанд өртөж, эрх мэдэлд дурлан сонголт хийж байгаа нь харагдсан юм. Тиймээс хувь хүний томоохон шийдвэрүүдийн нэг болох улс төрийн сонголт хийж намын гишүүнчлэлийг сонгож байгаа залуучууд, шинэ гишүүд улс төрийн тодорхой хэмжээний мэдлэгтэй байх хэрэгтэй. Мэдлэггүйгээсээ болоод хууль бус үйл ажиллагаанд оролцох, хэн нэгний хууль бус үйл ажиллагааны золиос болох, авлига хээл хахуулийн гэмт хэрэгт холбогдож магадгүй гэдэг нь дээрх судалгааны үр дүнгээс тодхон харагдаж байна.

МОНГОЛД МӨНГӨ УГААСААР Л БАЙХ УУ?

Б.Өнөрмаа

*Нийслэлийн прокурорын газрын хяналтын
прокурор, хууль цаазын зөвлөх*



Мөнгө гэдэг зүйл төлбөрийн хэрэгсэл болсон үеэс магадгүй мөнгө угаах гэдэг ойлголт бий болсон байж болох талтай гэж барууны эрдэмтэн судлаачид үздэг. Учир нь түүхийн аль ч цаг үед мөнгө үүссэн цагаасаа эхлэн хаад ноёдод, эрх мэдэлтнүүдэд хуулийг гуйвуулах, өөрсдийн эрх мэдэл, байр суурийг бэхжүүлэх чухал хэрэгсэл болж баян тансаг амьдрахын зэрэгцээ хуулийг ч өөрийн эрх ашигт нийцүүлэн гаргахад чухал үүрэг гүйцэтгэж иржээ.

Гэхдээ 20 дугаар зууны хориод оны эхэнд америкийн цуутай дээрэмчний толгойлогч Алфонс Капоне (1899-1947) мөрийтэй тоглоом, архины хууль бус наймаа, янхны газрын үйл ажиллагаанаас олсон орлогоо нуун далдлахын тулд хууль бусаар олсон мөнгөөрөө угаалгын газар байгуулан ажиллуулж байсан үеээс “Мөнгө угаах” гэдэг нэр томъёо эрх зүйн нэр томъёонд албан ёсоор хэрэглэгдэх болжээ¹.

Мөнгө угаах гэмт хэргийн нийгмийн хор аюул нь улс орны хараат бус, тогтвортой оршин тогтнох үндэсийг үгүй хийж, эдийн засгийн аюулгүй байдал, чөлөөт зах зээлийн зөв хөгжих боломжийг хааж улмаар нийгмийн эрүүл тогтолцоо

буюу хууль эрх зүйн цэвэр орчинг бохирдуулж тухайн улс оронд хүний наймаа, хар тамхи, мансууруулах бодис, зэвсгийн худалдаа, авилга хээл хахууль цэцэглэн хөгжих боломжийг бүрдүүлж байдагт оршдог. Уг гэмт хэргийн шууд бус хохирогч нь жирийн шударга татвар төлөгч, зохион байгуулалттай гэмт хэргийн золиос болсон хохирогч байдаг. Гэмт этгээдүүд бохир буюу нууц аргаар олсон ашиг, орлогоноос хэзээ ч татвар төлдөггүй боловч татвар төлөгч шударга иргэдээс илүү тансаг, баян амьдарч улмаар хуулийг өөрийн эрх ашигт нийцүүлэхийн тулд хууль тогтоогч, эрх мэдэлтнүүдийг “худалдан” авч өөрсдийн эрхшээлд оруулдаг. Уг гэмт хэргийн хохирогчийг тодорхойлохоос өмнө дээрхи хууль бус үйлдлийн тодорхойлолт, үйлдэгддэг арга, үе шатуудыг товч дурдвал:

Мөнгө угаалт гэдэг нь зохион байгуулалттай гэмт хэрэг үйлдэж олсон эд зүйлс, ашиг, орлогын эх үүсвэрийг нуун далдалж уг мөнгө болон эд зүйлсийг хууль ёсны мэтээр халхавчлан эдийн засгийн эргэлтэнд оруулах, хэлбэр дүрсийг хувиргах бүхий л үйлдлийг ойлгодог. Их хэмжээний юмуу богино хугацаанд ашиг олох нь уг гэмт хэргийн зорилго байдаггүй бөгөөд гол нь гэмт хэрэг үйлдэж олсон гэх ул мөр үлдээхгүй байх нь чухал байдаг. Мөнгө угаах гэмт

1 Europäische Anwaltsvereinigung. Bekaempfung der Geldwaesche 2002. 111 /Европын өмгөөлөлөгчдийн холбоо. Мөнгө угаахтай тэмцэх нь. 2002 он. 111 хуудас

хэрэг үндсэн 3 үе шаттай явагддаг².

1. Placement буюу байршуулах үе

Эхний үе шатанд хууль бусаар олсон мөнгө, эд зүйлийг хаа нэгтээ байршуулдаг. Тухайлвал: Өөр хүний нэр дээр банканд хадгаламж болон харилцах данс нээлгэх, үнэт цаас, чек худалдан авах, алт үнэт зүйлсийг хадгалуулах г.м

2. Layering буюу нуун даллах үе

Энэ үе шатанд тухайн мөнгө эд зүйлсийн гарал үүслийг нь нуун далдлах зорилгоор хөрөнгө оруулалт, хандив тусламж, хүүтэй зээл, бусдын нэр дээр объект, хөдлөх болон үл хөдлөх эд хөрөнгө худалдан авах, асрамжийн болон буяны байгууллага, сан, компани, банк байгууулах, тэдгээрийг даатгуулах зэрэг үйлдэл хийгддэг.

3. Integration буюу эргэлтэн оруулах үе

Сүүлийн энэ үе шатанд гарал үүслийг нь нуусан мөнгийг хууль ёсны эдийн засгийн эргэлтэнд оруулдаг. Өөрөөр хэлвэл хөрөнгө оруулалт хийсэн газраа зарах, түрээслэх замаар ашиг олох, зээлсэн мөнгөнийхөө хүүг авах, компани, сангийн тодорхой хувь эзэмшигч болох, үүсгэн байгуулсан банкийг санаатай дампууруулж даатгалын байгууллагаас их хэмжээний нөхөн төлбөр авах г.м³.

Зарим жишээг буюу Монгол улсад түгээмэл үйл ажиллагаа явуулж байгаа тодорхой газруудыг нарийвчлан судлахад:

Сан байгуулах, хандив цуглуулах:

2 Arzt. Geldwaescherei. NStZ 1990/ Арцт. Мөнгө угаах.1990 он.

3 Krey/Dierlamm, JR, 1992, 353 / Край/ Дьерлам. 1992 он. 353 хуудас

Сүүлийн үед олон улсын байгууллагын санхүүжилтээр сайн санааны, хүмүүнлэгийн сан байгуулах үзэгдэл газар авч байна. Дээрхи сангийн зорилго, үйл ажиллагааны чиглэл нь хүмүүнлэгийн, буцалтгүй тусламжаар хөгжингүй болон ядуу буурай орны иргэдийн амьдралд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор өргөн хүрээтэй үйл ажиллагаа явуулдаг учираас тухайн сангийн санхүүжилт, мөнгөний эх үүсвэрийг төдийлөн шалгадаггүй учир сан байгуулах нэрээр оруулж ирж байгаа мөнгө ямар ч хүний нүдэнд буцалтгүй тусламж хэлбэрээр харагддаг, мөн татвараас зайлсхийх тун энгийн мөртлөө хялбар арга бөгөөд эрсдэл багатайд тооцогддог. Олон улсын практикт мөнгө угаах гэмт хэрэг ихэвчлэн дээрхи аргаар үйлдэгддэг

Банкинд хувь нийлүүлэх: Практикт тохиолдоод байгаа гадны улсын хөрөнгө оруулалттай банк үүсгэн байгуулах дараа нь дампууруулах мөн хараа хяналтгүй байдал, хувь нийлүүлсэн хөрөнгө гэх мэт үйлдлүүдээс мөнгө угаах гэмт хэргийн энгийн элементүүд ажиглагдаж байна. Банк байгуулж байгаа гадаадын иргэн, хуулийн этгээдийн мөнгөний эх үүсвэрийг шалгах эрх зүйн орчин бүрхэг байгаагаас өнөөдөр банк байгуулах нэрийдлээр мөнгө угааж байж болзошгүй тохиолдлуудыг шалгаж илрүүлж чадахгүй байна.

Шашны урсгал: Ихэнх тохиолдолд санхүүгийн эх үүсвэр нь тодорхойгүй шашны байгуулагууд Монголд үйл ажиллагаа явуулж байгаа бөгөөд үүнийг хянах боломж манай улсад байхгүй байна. Өөрөөр хэлбэл шашны сектрүүдийн үйл ажиллагаанд мөнгө угаах гэмт хэрэг агуулагдаж байж болно гэдгийг хууль хяналтын байгууллага анзаарахгүй, шалгахгүй байна.

Барилга байгууламжинд хөрөнгө оруулах, хувь эзэмшил, зарах, түрээслэх: Зарим аж ахуйн нэгжүүд гадны мөнгөн тусламж, эсвэл хувь

нийлүүлсэн хөрөнгө гэдэг утгаар хууль бусаар олсон орлогыг оруулж улмаар баригдсан барилгаа заран хууль ёсны орлого болгох явдал хамгийн далд хэлбэрт байдаг төдийгүй ийм барилга байшин бариулж байгаа этгээдийн санхүүгийн эх үүсвэрийг шалгахгүй орхигдуулж байгаа нь гэмт хэрэг үйлдэгчдийг өөгшүүлэх байдалд хүргэж мэдэхээр байна.

Улс орнуудын эрүүгийн хуулинд тодорхойлсноор мөнгө угаах гэмт хэрэг үйлдэгдэхээс өмнө үндсэн буюу өөр төрлийн гэмт хэрэг заавал үйлдэгдсэн байхыг шаарддаг. Тодруулвал Германы Эрүүгийн хуулийн 261 дүгээр зүйлд ямар төрлийн гэмт хэрэг эхэлээд үйлдэгдсэн байхыг тодорхойлж гэмт хэргийн жагсаалт буюу каталог гаргасан байдаг. Тухайлвал: Авилга, хээл хахуулийн гэмт хэрэг, хар тамхи, мансууруулах төрлийн бодис хууль бусаар зарах, тээвэрлэх хэрэглэх, хүн худалдаалах буюу албадан гэрлүүлэх, албадан хөдөлмөр эрхлүүлэх зорилгоор бусдыг зарах гэх мэтчилэн уг каталогт нэлээд олон төрлийн гэмт хэргийг нэрлэж өгсөн бөгөөд уг гэмт үйлдлийн улмаас олсон мөнгийг нуун далдлах, эдийн засгийн эргэлтэнд оруулвал эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр тусгажээ⁴.

ХБНГУ нь 1992-09-22-нд анх удаа Эрүүгийн хуулиндаа мөнгө угаах гэмт хэргийг тусдаа бие даасан бүрэлдхүүнтэй гэмт хэрэг болгон хуульчилсан бөгөөд 2004-01-01-ний өдрөөс Гэмт хэргийн улмаас олсон ашиг орлогыг илрүүлэх тухай хууль буюу “Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх хуулийг” баталж, 1998 онд “Зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх хуулийг” шинэчлэн найруулж баталсан байдаг⁵. 1990-ээд оны дунд үеэс Германд авилга, хээл хахууль, хүний

наймаа, хил дамнасан хууль бус наймаа газар авч нийгмийн хурц асуудал болсон байна. Германы албан ёсны статистикаар дээрхи төрлийн гэмт хэрэг жилээс жилд өсч байна гэжээ. Тухайлвал тус улсын ВКА (Bundeskriminalamt)-аас гаргасан судалгаагаар 2007 онд нийт 790 хүн хүний наймааны золиос болсон байхад 2010 оны эхний 5 сард 534 хүн дээрхи гэмт хэгийн халдлагад өртсөн байна.

2007 авилга хээл хахуультай холбоотой 9600 гэмт хэрэг бүртгэгдсэн нь өмнөх оныхоос 38 хувиар өссөн ба 2008 онд холбооны улсын хэмжээнд авилгатай холбоотой 1808 хэрэгт мөрдөн байцаалтын ажиллагаа явуулжээ. Мөнгө угаах гэмт хэрэг 1997 онд 593 тохиолдол бүртгэгдсэн бол 2007 онд 3923 тохиолдол бүртгэгдсэн⁶ нь уг гэмт хэргийн гаралт хурдацтай өсч байгааг харуулж байгаа боловч цагдаагийн байгууллагад банк болон банк бус санхүүгийн байгууллага, өмгөөлөгч, нотариатч, татврын зөвлөгөө өгөх эрх бүхий этгээд, үл хөдлөх хөрөнгө зуучлан борлуулах газар, зөвшөөрөлтэй тоглоомын газруудын өөрсдийн үйлчлүүлэгчдийн сэжиг бүхий мөнгөний гүйлгээний талаар мэдээлэл өгөх үүргийг⁷ хуулиар хүлээлгэж, үүргээ эс биелүүлсэн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг тусгаснаар уг гэмт хэргийн илрүүлэлт харьцангуй сайн байдаг гэж хуульчид үздэг ажээ. Мөн Германы Эрүүгийн хуулийн 261 дүгээр зүйлийн каталогт дурьдагдсан гэмт хэрэг үйлдэгдсэн тохиолдолд давхар мөнгө угаах гэмт хэргийн ул мөр байгаа эсэхийг давхар судалж гэмт хэрэг үйлдэж олсон орлого, түүний зарцуулалтыг нарийн шалгаж байгаа нь “бохир мөнгөний ” урсгалыг таслан зогсоход чухал үүрэг гүйцэтгэдэг байна.

4 Wessels/Hillenkampf, Strafrecht, BT 2. 2009 & 20/Весселс/Хилэнкампф.

Эрүүгийн эрх. 2009. 20 хуудас

5 E OrgKG, Bundestagsdrucksache 12/989/

6 Statistik Bundeskriminalamt/ Холбооны эрүүгийн газрын статистик мэдээлэл

7 Wessels/Hillenkampf, Strafrecht, BT 2.2009 / Весселс/Хилэнкампф. Эрүүгийн эрх. 2009.

Тэгвэл Монгол Улс 2002 онд анх удаа мөнгө угаах гэмт хэргийг Эрүүгийн хуулинд тусгаж, 2006-07-08-нд “Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийг” баталсан байдаг боловч дээрхи төрлийн хэрэгт мөрдөн байцаалтын ажиллагаа явуулсан тохиолдол байхгүй байна. Сүүлийн гурван жилийн байдлаар албан ёсны статистикаас үзэхэд манайд хүн худалдаалах, авилга хээл хахуультай холбоотой хэрэг, мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл хууль бусаар олж авах, борлуулах, хэрэглэх, бусдыг биеэ үнэлэхэд татан оруулах, зохион байгуулах зэрэг хэргийн тоо өссөөр байгаа бөгөөд дээрхи хэргийг илгүүлэн шалгах явцдаа уг гэмт үйлдэлд мөнгө угаах гэмт хэргийн энгийн элементүүд агуулагдсаар байхад шалгалгүй яваар иржээ. Тухайлвал: Эрүүгийн хуулийн 113 буюу хүн худалдаалах хэрэг 2008 онд 9, 2009 онд 12, Эрүүгийн хуулийн 192 буюу мансууруулах болон сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бэлдмэл хууль бусаар олж авах, борлуулах, хэрэглэх гэмт хэрэг 2008 онд 7, 2009 онд 8, Эрүүгийн хуулийн 268-270 буюу авилга хээл хахуультай холбоотой хэрэг 2008 онд 26, 2009 онд 24 тус тус үйлдэгджээ⁸. Монголд жилд 600 охид эмэгтэйчүүд гадны иргэнтэй гэр бүл болоход зуучилна гэсэн зарын золиос болж солонгос хүнтэй гэрлэх нэрийдлээр боолчлогдон хүнд хүчир хөдөлмөр эрхлэн, бусдын эрхшээлд байдаг гэсэн тоо ч байна.

Дээр дурьдсан жишээнээс харахад мөн сүүлийн үед гадаадын иргэнтэй гэр бүл болоход зуучилна, гадны компанид царайлаг охидыг ажилд авна эсвэл гадны улс оронд өндөр цалинтай ажилд оруулж өгнө гэх зар хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр байнга явагддаг болсон нь манай улсад мөнгө угаах гэмт хэргийн суурь хэдийнэ тавигдсныг харуулж

байна. Учир нь дээрх хэргүүд зохион байгуулалттай нууц, далд аргаар үйлдэгддэг ба уг хэргийн ард ихэвчлэн гадаадын иргэд байдаг бөгөөд мөнгөөр бусдыг энэ үйл ажиллагаандаа татан оруулж өөрсдөө Монгол улсын хилээр орж ирэхгүйгээр бүх ажиллагааг зохион байгуулж байна. Манайд үндсэн хэргийг илрүүлдэг ч уг гэмт хэргийг үйлдэж олсон мөнгөний эргэлт, байршлыг тогтоож чадахгүй байгаа, зөвхөн хар тамхи, мансууруулах бодис тээвэрлэсэн, зарсан, хүн худалдаалсан этгээдүүдийг илрүүлж ял шийтгэл оногдуулж байгаа нь мөнгө угаах гэмт хэрэг илрүүлэхэд учир дутагдалтай байна. Дээрхи хууль бус наймааны ашиг орлого хэдэн тэрбум доллараар хэмжигдэж байдаг тухайлвал европод гэмт бүлэглэлүүд хүний наймаанаас жилд 2,6 тэрбум доллар олдог гэсэн тооцоо байдаг ажээ. Гэмт хэрэг үйлдэгдлээ гэхэд түүнээс олсон ашиг орлогыг заавал тогтоож байх нь чухал бөгөөд зөвхөн үндсэн хэргийг илрүүлж гэмт этгээдүүдэд ял шийтгэл ногдуулснаар гэмт хэргийн улмаас бие махбодь, сэтгэл санааны болон эдийн засгийн хохирол амссан хүмүүсийн эрх ашигийг хамгаалж байна гэж үзэхэд учир дутагдалтай юм. Уг хууль бус мөнгөний эргэлтийг зогсоож чадахгүйгээс улс орны эдийн засгийн аюулгүй, хараат бус байдал алдагдаж үүний үр дагавар нь нийгэм буюу жирийн иргэдийн үндсэн хуулиар хамгаалагдсан эрх зөрчигдөхөд хүрдэг.

Бусад төрлийн гэмт хэргүүдийн адил мөнгө угаах гэмт хэргийн хохирогч нь шууд байдаггүйгээс мөн энэ гэмт хэргийн золиос боллоо гэж хэн нэг нь гомдол гаргадаггүйгээс өнөөдөр зөвхөн аливаа гэмт үйлдлийн шууд золиос болсон этгээдийн эрх ашигийг хамгаалах, учирсан хохирол, хор уршигийг арилгах асуудал илүү яригдаж байгаа нь энэ гэмт хэргийг шалгах илрүүлэхэд түлхэц болж чадахгүй байна. Иймд дээрх

8 УЕПГ-аас гаргасан статистик мэдээ

төрлийн гэмт хэргийн нийгмийн хор аюулыг нийгэмд таниулах, гэмт үйлдлийн хохирогч нь нийгэм тэр чигээрээ байдаг гэдгийг ойлгож энэ төрлийн гэмт хэргийг илрүүлэхэд мэргэшсэн боловсон хүчин бэлтгэх, хууль эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох шаардлага зүй ёсоор урган гарч байна.

Түүнчлэн манайд төрийн өндөр албан тушаалтнуудын гэр бүл, хамаатан садан, найз нөхдийн нэр дээр их хэмжээний хөдлөх болон үл хөдлөх хөрөнгө бүртгэгдсэн байдаг ч санхүүгийн эх үүсвэрийг бодитой тогтоох эрх зүйн орчинг бүрдүүлээгүй, авилга, хээл хахуулийн гэмт хэргийг тодорхойлсон хуулийн заалт дэндүү явцуу, банкны дэргэдэх санхүүгийн алба хууль бус мөнгөний гүйлгээг хянах, мэдээлэх үүргээ хангалттай хэрэгжүүлэхгүй байгаа, мөнгө угаах хэргийг илрүүлэхэд чухал хөшүүрэг болсон татварын хууль тогтоомжууд боловсронгуй биш, хилээр их хэмжээний мөнгийг бэлнээр оруулж гаргаж байгааг гаалийн байгууллага илрүүлж чадахгүй мөн хүн амын бүртгэл төгөлдөржиж чадаагүй байгаа зэрэг нь мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд саад болж байна.

Татвар оршихуй дор төр оршихуй гэдэг мэргэн үгийн үнэт агуулга нь бохир мөнгө төрийг мөхөөх хор хөнөөлтэй болохыг илэрхийлж байдаг. Учир нь хуулийн дагуу олсон мөнгө ямагт цэвэр бөгөөд хянах боломжтой байдаг ба, улсад төлсөн татварын хэмжээгээр

аливаа хүн, хуулийн этгээдийн цалин, орлогыг тодорхойлдог барууны орны татвар, бүртгэл, хяналтын системийг хэрэгжүүлэснээр Монгол улсруу чиглэсэн бохир мөнгөний урсгалыг зогсоох, ингэснээр шударга татвар төлөгчдийн эрх ашигийг хамгаалах улмаар хүний наймаанд иргэдээ өртүүлэхгүй байх, хар тамхи, мансууруулах бодисны хар захыг хаах, авилга хээл хахуулийг таслан зогсоох ингэснээр Монгол Улсын иргэдийн Үндсэн хуулинд заасан эрхээ бүрэн эдлэх аюулгүй, боломж бүрдэх юм.



ТӨРИЙН АЛБАН ДАХЬ СОНИРХЛЫН ЗӨРЧЛИЙН ТАЛААРХ ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧДЫН ОЙЛГОЛТ, ХАНДЛАГА

Д.Цэцэгмаа

Удирдахуйн ухааны магистр

Өнөөдөр улс орон, нийтийн эрх ашгийн төлөө ажиллах төрийн албыг аливаа сонирхлын зөрчил, авлигаас ангид байлгах асуудал чухал бөгөөд төрийн албан тушаалтны үйл ажиллагаанд илэрч байгаа сонирхлын зөрчлийг зохицуулах, шийдвэрлэх арга замыг тодорхойлохын тулд юуны түрүүнд сонирхлын зөрчлийн хамрах хүрээ, хэлбэр, сонирхлын зөрчилд автах шалтгаан, нөхцөлийг нарийвчлан судлах шаардлагатай байна.

Сонирхлын зөрчлийн асуудлаар хийсэн судалгаа, шинжилгээ харьцангуй бага, нөгөө талаас сонирхлын зөрчлийн үзэгдэл харьцангуй нуугдмал шинжтэй, ихэвчлэн хүмүүсийн субъектив ойлголт дээр тулгуурлаж байгаа учраас төрийн албан дахь сонирхлын зөрчлийг судлах гол арга бол төрийн албан хаагчдын санаа бодлыг тандан судлах явдал гэж үзэж, энэ дагуу асуулгын судалгааг явуулж, дүгнэлт гаргасны зэрэгцээ Удирдлагын академиас 2007 онд хийсэн судалгааны дүнтэй харьцуулалт хийлээ.

Судалгаанд төв, орон нутгийн мэргэжлийн хяналтын болон нутгийн захиргааны зарим байгууллага, нийслэл дүүргийн газрын албаны нийт 721 албан хаагчид оролцож, сонирхлын зөрчлийн талаарх өөрсдийн үнэлэлт, дүгнэлт, санал бодлоо илэрхийлсэн ба энэ нь төрийн албанд ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчдыг төлөөлөхүйц хэмжээний санал гэж үзэж болно.

Судалгаанд оролцогчид: Судалгаанд нийт 721 хүн оролцсоноос 32.0 хувь нь 20-30 насны, 25.0 хувь нь 31-40 насны, 28.5 хувь нь 41-50 насны, 14.5 хувь нь 50-иас дээш насны хүмүүс байсны зэрэгцээ 41.4 хувь эрэгтэй, 58.6 хувь эмэгтэй байв. Боловсролын түвшинг авч үзвэл, 94.3 хувь нь дээд боловсролтой буюу бакалавр, түүнээс дээш зэрэгтэй, 2.7 % нь тусгай дунд боловсролтой, 3.0 хувь нь дунд боловсролтой байна. Мөн 80.4 хувь нь төрийн захиргааны, 17.5 хувь нь төрийн үйлчилгээний, 0.5 улс төрийн, 1.7 хувь нь төрийн улс төрийн албан тушаал хашдаг бөгөөд 20.2 хувь нь төрийн албанд 20-иос дээш, 18.9 хувь нь 11-20 жил, 15.4 хувь нь 6-10 жил, 29.0 хувь нь 0-5 жил хүртэл ажиллаж байгаа хүмүүс байна.

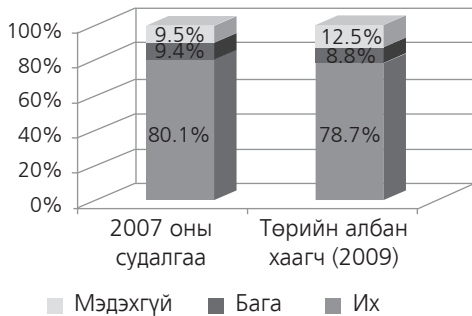
Сонирхлын зөрчлийн талаарх төрийн албан хаагчдын ойлголт

Судалгаагаар юуны түрүүнд сонирхлын зөрчлийн талаарх ойлголт нийтэд хэр танигдсан байдлыг судалж үзэхэд, судалгаанд оролцсон төрийн албан хаагчдын 59.0 хувь нь албаны эрх ашгаас хувийн эрх ашгаа дээгүүрт тавих явдлыг, 29.1 хувь нь албаны эрх ашигтай хувийн эрх ашиг зөрчилдөх явдлыг сонирхлын зөрчил гэж үзсэн бол 9.1 хувь нь хэлж мэдэхгүй гэсэн хариулсан байгаа нь төрийн албан хаагчдын дунд сонирхлын зөрчлийн асуудал хөндөгдөж, энэ талаар түгээмэл яригддаггүй ч төрийн албан

хаагчдын 30,0 орчим хувь сонирхлын зөрчлийг бүрэн ойлгож байгаа бөгөөд 60,0 орчим хувь сонирхлын зөрчлийг түүний сөрөг үр дагавартай холбон ойлгож байгаа нь харагдаж байна. Энэ нь сонирхлын зөрчлийг авилгатай адил зүйл мэт ойлгох хандлага бий болсныг илэрхийлж байна.

Зураг 1.1. Судалгааны дүнгийн харьцуулалт

Монголд сонирхлын зөрчил хэр газар авсан гэж Та үзэж байна вэ?



Монголд сонирхлын зөрчил ямар түвшинд байгааг судалж үзэхэд, судалгаанд оролцогчдын 78,7 хувь нь сонирхлын зөрчил их газар авсан гэж үзсэн бол 12.5 хувь нь мэдэхгүй, 8,8 хувь нь бага гэж үзсэн байна.

Бусад орнуудын практикт ашиг сонирхлын зөрчилд хамгийн өртөмтгий хэсэг нь төрийн өндөр албан тушаалтнууд гэж үздэг¹ бөгөөд манай улсын хувьд ч төрийн албан хаагчид, ялангуяа шийдвэр гаргах түвшний албан тушаалтан сонирхлын зөрчилд илүү өртдөг гэж үзэх үндэслэлтэй юм. Судалгаанд оролцсон төрийн албан хаагчдын ихэнх буюу 90,8 хувь нь улс төрийн нам болон төрийн албанд сонирхлын зөрчил их байдаг гэсэн үзэж байгаа нь улс төрчид хийгээд төрийн албан хаагчид сонирхлын зөрчил ихтэй бүлэг болохыг харуулахын зэрэгцээ төрийн албаны үйл ажиллагаа улс төрөөс

ихээхэн хамааралтай байгааг илэрхийлж байна.

Сонирхлын зөрчлийн хамрах хүрээ

Төрийн байгууллагуудад сонирхлын зөрчил хэр газар авсан байгааг сонирхол зөрчилд өртөх магадлал бүхий байгууллагуудаас нэрлэн судалж үзэхэд дараахь байдалтай байна.

	Их	Дунд зэрэг	Бага	Мэдэхгүй
1. УИХ	70.2%	7.6%	2.1%	11.4%
2. Засгийн газрын танхим	49.4%	17.6%	3.7%	16.0%
3. Яам	49.1%	20.7%	3.6%	12.9%
4. Агентлаг	33.1%	26.9%	10.3%	12.8%
5. Шүүх	50.6%	19.0%	7.4%	11.7%
6. Прокурор	42.6%	22.3%	8.5%	13.7%
7. ИТХ	27.2%	26.8%	14.6%	13.6%
8. Аймаг, нийслэлийн ЗДТГ	36.9%	26.9%	13.0%	9.2%
9. Сум, дүүргийн ЗДТГ	27.5%	29.0%	15.3%	10.8%
10. Цагдаа	46.0%	26.1%	9.2%	8.0%
11. Гааль	57.6%	16.2%	3.5%	9.4%
12. Газрын алба	59.5%	17.3%	6.7%	6.2%
13. Татварын алба	30.5%	29.1%	12.6%	13.6%
14. Эмнэлэг	39.0%	24.5%	17.6%	6.8%
15. Боловсролын байгууллага	22.3%	31.9%	19.1%	11.8%
16. Бусад	1.1%	0.3%	0.3%	0.4%

Дээр нэрлэсэн хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх байгууллага, орон нутгийн байгууллага, төрийн захиргаа, үйлчилгээний байгууллагуудаас ашиг сонирхлын зөрчил хамгийн их байгаа гэж үзсэн төрийн байгууллагаар төрийн албан хаагчид УИХ, иргэдийн газар өмчлөхтэй холбоотой харилцааг зохицуулах чиг үүрэг бүхий газрын алба, хуулиар олгогдсон чиг үүрэг нь голлон бизнесийн үйл ажиллагаатай холбогддог гаалийн байгууллага, шүүх, Засгийн газрын танхимыг нэрлэж, харин сонирхлын зөрчил багатай төрийн байгууллагаар сум, дүүргийн ЗДТГ, иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, боловсролын байгууллагуудыг нэрлэжээ

1 Авлигын эсрэг үндэсний сан, Л.Батжав, Б.Цэвээн, Ашиг сонирхлын зөрчил, УБ, 2009

Эндээс үзэхэд, төрийн улс төрийн албан тушаалтан болон гааль, шүүхийн байгууллагад ажиллаж байгаа төрийн тусгай албан хаагчид, түүнчлэн иргэдийн газар эзэмших, ашиглахтай холбоотой асуудлыг хариуцсан төрийн байгууллагын албан хаагчид сонирхлын зөрчилтэй, сонирхлын зөрчилд өртөх эрсдэл өндөртэй болохыг харуулж байна.

Сонирхлын зөрчлийн хэлбэр

Сонирхлын зөрчлийн ямар хэлбэрээр түгээмэл илэрч байгааг судалж үзэхэд, судалгаанд оролцогч төрийн албан хаагчдын 20,4 хувь нь албаны нэр нөлөөгөө хувийн давуу байдлыг бий болгоход ашиглах, 14.6 хувь нь танил тал, найз нөхөддөө давуу эрх олгох, 13.0 хувь шийдвэр гаргахад хувийн эрх ашгийн үүднээс хандах, 12,5 хувь нь төрийн өмчийг хувьдаа хэрэглэх явдал гэж хариулсан байна.

Албаны нэр нөлөөгөө хувийн эрх ашгийн үүднээс ашиглаж, өөртөө давуу

байдал бий болгох үйлдлийг сонирхлын зөрчлийн түгээмэл хэлбэр үзсэн ба ах дүү, танил тал, найз нөхөддөө давуу эрх олгох, шийдвэр гаргахад хувийн эрх ашгийн үүднээс хандах, албан үүргээ гүйцэтгэсний төлөө бэлэг авах, төрийн өмчийг хувьдаа хэрэглэх зэрэг нь бүхэлдээ хувийн эрх ашгийг урьдал болгож байгаа үйлдэл бөгөөд энэ нь төрийн албан хаагчийн албан үүрэгтэй зөрчилдөж, сонирхлын зөрчил үүсгэж байгаа хэлбэрүүд болж байна.

Төрийн үйл ажиллагааны ямар үйл явцад сонирхлын зөрчил хамгийн ихээр илэрдэг вэ гэсэн асуултад төрийн албанд ажилд авахад /64,9%/ , албан тушаал дэвшүүлэхэд /59,2%/ , тендэрт шалгаруулах, гэрээгээр ажил үүрэг гүйцэтгүүлэхэд /57,7%/ , тусгай эрхийн зөвшөөрөл олгох, хураахад /51,3%/ , гадаад дотоодын сургалтад хамруулахад /45,6%/ сонирхлын зөрчил хамгийн ихээр илэрдэг гэж хариулсан байна.

	Их	Дунд зэрэг	Бага	Мэдэхгүй
1. Ажилд авахад	64.9%	16.2%	7.2%	5.1%
2. Албан тушаал дэвшүүлэхэд	59.2%	20.9%	5.8%	5.7%
3. Ажлын гүйцэтгэлийг үнэлж дүгнэхэд	14.8%	38.4%	22.6%	9.2%
4. Шагнаж урамшуулахад	27.6%	31.3%	18.6%	11.1%
5. Ажлын хариуцлага тооцоход	18.2%	31.5%	22.2%	14.4%
6. Мэдээллээр хангах үед	8.7%	17.3%	32.9%	23.3%
7. Ашиг, орлого хуваах үед	34.3%	21.6%	11.5%	17.9%
8. Гадаад дотоодын сургалтад хамруулахад	45.6%	22.3%	10.5%	11.4%
9. Ажил хэрэгт шаардлагатай нөөцийг хуваарилахад	15.3%	32.0%	18.3%	17.2%
10. Ажил хэргийг нь байгууллагын бодлогоор дэмжихэд	12.3%	29.5%	23.7%	18.2%
11. Давхар ажил эрхлэх явдлыг дэмжихэд	10.0%	21.2%	25.9%	25.4%
12. Торгууль, төлбөр ноогдуулах үед	15.0%	22.3%	24.4%	19.7%
13. Тендэрт шалгаруулах, гэрээгээр ажил үүрэг гүйцэтгүүлэхэд	57.7%	14.6%	7.2%	8.3%
14. Тусгай эрхийн зөвшөөрөл олгох, хураахад	51.3%	19.4%	9.4%	7.2%
15. Татвар ноогдуулахад	19.8%	28.8%	17.1%	18.3%
16. Байгууллагад бүтээгдхүүн, үйлчилгээг худалдан авахад	24.3%	23.2%	19.1%	16.6%
17. Нийтийн эзэмшлийн өмчийг захиран, зарцуулахад	27.2%	21.4%	18.2%	16.8%
18. Хариуцлага тооцоход	17.3%	27.3%	24.0%	15.1%
19. Хяналт, шалгалт хийхэд	18.0%	25.4%	26.8%	13.9%
20. Ажил үүрэгтэй шууд холбогдох хувийн бизнес эрхлэхэд	27.3%	23.3%	14.6%	19.3%
21. Бусад	1.9%	3.5%	3.5%	11.0%

Төрийн албан хаагчдын сонирхлын зөрчилд автах хандлага хэр байгааг тандаж үзэхэд, судалгаанд оролцогчдын 88.3 хувь нь сүүлийн нэг жилийн хугацаанд сонирхлын зөрчилд орох тохиолдол байгаагүй гэсэн бол, нийт оролцогчдын 11.7 хувь, судалгаанд оролцсон төрийн захиргааны албан хаагчдын 10.8 хувь нь тийм тохиолдол байсан гэж хариулсан байна. Энэ нь төрийн албанд ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчдын нийт тоотой харьцуулж үзэхэд бага биш тоо бөгөөд төрийн албан хаагчдын сонирхлын зөрчилд автах магадлал өндөр байгааг илэрхийлж байна.

Сонирхлын зөрчилд автах шалтгаан нөхцөл

Хүмүүсийг сонирхлын зөрчилд автахад хүргэдэг шалтгааныг судалгаанд оролцогчид нэг талаас танил талаа харах сэтгэлгээ /30.1%/, амьдрал ахуйн шаардлага /28.4%/, ойр дотнын хүмүүсийн дарамт шахалт /20.5%/, нөгөө талаас төрийн үйл ажиллагаан дахь иргэдийн хяналт оролцоо сул /24.2%/ байгаатай холбон үзсэн байна.

Түүнчлэн нээлттэй хэлбэрээр өгсөн хариултуудыг багцлан авч үзвэл, төрийн үйл ажиллагаанд улс төрийн намууд, улс төрчдийн нөлөөлөл их, төрийн өндөр удирдах албан тушаалд очиж, эрх мэдэлтэй байхыг илүүд үздэг хүмүүсийн хүсэл сонирхол нэмэгдсэн, мөн удирдах албан тушаалтнууд өөрийн хувийн болоод намын эрх ашгийг гүйцэлдүүлэх үүднээс өөрийн удирдлагад ажиллаж байгаа хүмүүсийг хууль бус үйлдэл хийлгэдэг нь тухайн ажилтныг сонирхлын зөрчил рүү түлхдэг, хууль эрх зүйн орчин хангалтгүй, төрийн албан хаагчдын ёс зүй, сахилга хариуцлага сул, өөрөөр хэлбэл төрийн албаны бүхий л түвшинд хуулийг дээдлэх, шударга байх зарчим алдагдаж, шударга бус байдалтай эвлэрэнгүй хандан, шударга хүмүүст

таагүй хандах болсон, сонирхлын зөрчилтэй улс төрч, удирдах албан тушаалтан олширч төрийн албан хаагчдад буруу үлгэр дууриал үзүүлж байгаа, мөн төрийн албан хаагчдын цалин хөлс, нийгмийн баталгаа хангалтгүй байгаа нь сонирхлын зөрчилд автах шалтгаан болж байна гэж үзсэн байна.

Хэдийгээр төрийн албан хаагчид сонирхлын зөрчилд автах олон шалтгаан, нөхцөл байгаа ч амьдрал ахуйн шаардлага буюу хүмүүсийн амьжиргаагаа дээшлүүлэх, эрх мэдэлтэй болох, нэр нөлөөгөө хадгалах хүсэл сонирхол, нөгөө талаас төрийн байгууллагын үйл ажиллагаан дах хөндлөнгийн /улс төрчид болон төрийн албаны дээд, дунд шатны удирдах албан тушаалтны/ сөрөг нөлөөлөл нь зөрчилд хүргэх гол шалтгаан болж байна.

Төрийн албанд хувийн эрх ашгаас илүүтэй нийтийн эрх ашгийг нэн тэргүүнд тавьж шударгаар ажилладаг улс төрийн зүтгэлтэн, төрийн албан хаагч байгааг үгүйсгэж болохгүй ч өнөөдөр улс төрчид, төрийн өндөр, дээд албан тушаалтнуудын төрийн албан хаагчдад үзүүлэх эерэг үлгэр дууриалыг бий болгох, сөрөг нөлөөллийг багасгаж, төрийн удирдлагын манлайллыг бэхжүүлэх явдал чухал асуудал болон тавигдаж байна.

Төрийн албан дахь сонирхлын зөрчлийн зохицуулалт

Төрийн байгууллагуудад сонирхлын зөрчлийг зохицуулсан дүрэм, журам байгаа эсэхийг судалж үзэхэд, судалгаанд оролцогчдын 52.6 хувь нь дүрэм журам байдаг гэж үзсэн бол, 25.1 хувь нь байдаггүй, харин 22.3 хувь нь мэдэхгүй гэж хариулсан нь одоогоор төрийн байгууллагууд сонирхлын зөрчлийг асуудлуудыг тодорхой зохицуулсан дүрэм журам байхгүй, төрийн албан хаагчид энэ талаарх мэдээлэл бага байгааг илтгэж

байна. Эдгээр дүрэм журмын хэрэгжилт ямар түвшинд байгааг судалгаанд оролцогчдын 41.3 хувь хэрэгждэг буюу бүрэн хэрэгждэг, 28.8 хувь хэрэгждэггүй буюу огт хэрэгждэггүй гэж үзсэн бол 29.9 хувь нь мэдэхгүй гэсэн хариултыг өгсөн байна.

Түүнчлэн төрийн байгууллагууд иргэдийг ажилд авах үед сонирхлын зөрчилтэй холбогдсон мэдээлэл, тайлбар хийдэг эсэхийг судалж үзэхэд, судалгаанд оролцогчдын 41.4 хувь нь үгүй, 19.0 хувь нь санахгүй байна, 39.6 хувь нь тийм гэсэн хариулт өгч, 60.4 хувь нь сөрөг талдаа хариулт өгсөн байгаа нь төрийн байгууллагууд энэ тал дээр хангалттай түвшинд ажиллахгүй байгааг харуулж байна.

Монгол улсад нийгмийн бүхий л хүрээнд сонирхлын зөрчил газар авч байгаа гэдгийг судалгаанд хамрагдсан хүмүүс хүлээн зөвшөөрч байгаа тул нэгэнт бий болоод бодитой оршин байгаа энэ үзэгдэл, үйл явцыг зохицуулах шаардлага байгаа эсэх, байгаа бол хэрхэн зохицуулж болох талаар судалж үзэхэд, судалгаанд оролцсон төрийн албан хаагчдын 83.8 хувь, мөн 2007 оны судалгаанд оролцогчдын 81.4 хувь нь сонирхлын зөрчлийг зайлшгүй зохицуулах шаардлагатай гэж үзэж байгаа нь сонирхлын зөрчлөөс үүдсэн олон сөрөг үр дагавар нийгэмд бий болж, энэхүү үйл явцыг зайлшгүй зохицуулах шаардлага үүсч, олон нийтийн хүлээлт өндөр байгааг харуулж байна.

Сонирхлын зөрчлийг зохицуулахын тулд юу хийвэл зохистой вэ гэсэн асуултад сонирхлын зөрчлийг зохицуулах зайлшгүй шаардлагатай гэж үзсэн хүмүүсийн 61.7 хувь төрийн албан хаагчийн хангамж, цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх хэрэгтэй гэж үзсэн бол 13.0 хувь нь хууль гаргах, 16.9 хувь ёс зүйн дүрэм боловсруулах гэж үзсэн байна.

Түүнчлэн судалгаанд оролцогчид

сонирхлын зөрчлийг зохицуулах талаар нээлттэй хэлбэрээр бичиж ирүүлсэн саналыг нэгтгэн авч үзвэл,

1. Хувь хүмүүсийн ухамсар, сэтгэхүйг өөрчлөхөд чиглэсэн соён гэгээрүүлэх, мэдээлэл, сурталчилгааны ажлыг шинэ хэлбэрээр хийх;
2. Төрийн албан хаагчдын нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэх;
3. Хууль, ёс зүйн дүрмийг чанд мөрдүүлэх;
4. Төрийн албан хаагчдын ёс зүйг төлөвшүүлэх, хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэх;
5. Хариуцлагын механизмыг чангатгах;
6. Шударга, мэдлэг, чадвартай, хариуцлагатай боловсон хүчнийг дэмжиж, шийдвэр гаргах түвшинд ажиллуулах, итгэл хүлээлгэх;
7. Төрийн үйл ажиллагааг ил тод, нээлттэй байлгаж, иргэд, олон нийтийн түүнд оролцох, мэдээлэл авах, хяналт тавих боломжийг бүрэн хангах;
8. Улс төр болон төрийн үйл ажиллагаа, эрх мэдлийг салангид байлгах, өөрөөр хэлбэл, нам төрийн хоорондох үйл ажиллагааг зааглах зэрэг саналыг дэвшүүлсэн байна.

Дүгнэлт

Судалгаанаас үзэхэд, төрийн албан хаагчид сонирхлын зөрчил, түүний шалтгаан нөхцөл, түүнийг шийдвэрлэх арга замын талаар янз бүрийн ойлголт төсөөлөлтэй байгаа ч төрийн үйл ажиллагааны гол оролцогч болохынхоо хувьд төрийн албан дах сонирхлын зөрчлийн асуудлыг тодорхой хэмжээнд мэдэрч, сонирхлын зөрчилд хүргэж байгаа хүчин зүйлийг багасгаж, түүнийг зөв аргаар удирдан зохицуулах боломжтой гэж үзсэн байна.

Судалгааны үр дүн Монголд сонирхлын зөрчил түгээмэл, газар авах хандлагатай болсон, улс төрчид болон төрийн албан тушаалтнууд сонирхлын зөрчилд илүү автаж байгаа, УИХ, Засгийн газрын танхим, нийслэл, дүүргийн газрын алба, гааль, шүүхийн байгууллагуудад сонирхлын зөрчил илүү илэрдэг болохыг харуулсан. Түүнчлэн албаны нэр нөлөөгөө хувийн эрх ашгийн үүднээс ашиглаж, өөртөө болон бусдад давуу байдал бий болгох, шийдвэр гаргахад хувийн эрх ашгийн үүднээс хандах, гэр бүл, ах дүү, найз нөхдөдөө давуу байдал бий болгох хэлбэрийн сонирхлын зөрчил давамгайлж байна. Эдгээр нь төрийн албанд ажилд авах, албан тушаал дэвшүүлэх, тендер шалгаруулах, гэрээгээр ажил үүрэг гүйцэтгүүлэх, тусгай эрхийн зөвшөөрөл олгох, хураах үйл ажиллагаанд ихээхэн илэрч байгааг судалгаагаар тогтоолоо.

Нийгэмд авчрах сөрөг үр дагавар, хор уршгаас үүдээд сонирхлын зөрчлийг зохицуулах зайлшгүй шаардлагатай бөгөөд үүний тулд сонирхлын зөрчлийн тухай хууль гаргах, төрийн албан хаагчийн хангамж, цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх, төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг шинэчилж чанд мөрдүүлэх, хариуцлагын механизмыг чангатгах, түүнчлэн төрийн албан хаагч, иргэдийг соён гэгээрүүлэх, шударга, хариуцлагатай ажилтныг дэмжих, төрийн үйл ажиллагааг ил тод, нээлттэй байлгах, улс төрийн нам болон төрийн хоорондох үйл ажиллагааг зааглах зэрэг арга хэмжээг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх шаардлагатай гэдгийг судалгаанд оролцогчид илэрхийлж байна.

Энэ удаагийн асуулгын судалгааны дүн Удирдлагын академийн 2007 онд хийсэн судалгааны дүнтэй ойролцоо, хэлбэлзэл багатай байгаа нь нэг талаас цаг хугацааны хэлбэлзэл их биш учраас хүмүүсийн санаа бодолд өөрчлөлт гараагүй, нөгөө талаас төрийн албан дахь сонирхлын зөрчлийн асуудал төрийн

албан хаагчид, иргэдийн анхаарал татсан, үл зөвшөөрөх асуудал болж байгааг харуулж байна.

“Сонгогчдын боловсрол” төвөөс 2009 онд зохион байгуулан явуулсан сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн талаархи судалгааг хүргэж байна. Сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн ил тод, нээлттэй байдал, түүнд тавих олон нийтийн хяналтыг дэмжих нь улс төр дэх мөнгөний сөрөг нөлөөллийг бууруулах, авилгаас урьдчилан сэргийлэх чухал хөшүүрэг билээ.

УИХ-ЫН СОНГУУЛИЙН КАМПАНИТ АЖЛЫН САНХҮҮЖИЛТ: ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮНЭЛГЭЭ

1. Сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилт ба улс төр дэх мөнгөний нөлөө, ил тод байдал

Дэлхийн ихэнх орнууд улс төрд нөлөөлж буй мөнгөний урсгалд анхаарлаа хандуулж байна. Хэдийгээр мөнгө сонгуулийн санхүүжилт болон улс төрийн намын санхүүжилтэд зарцуулагдах нь зүйн хэрэг ч “зохисгүй” байх нь улс төрийн үйл явцыг гажуудуулж, сонгуулийг шударга бус явагдахад хүргэж улмаар авилгал бий болох хөрс суурь болдог. Тиймээс улс төр дэх мөнгөний нээлттэй, ил тод байдлыг дэмжих нь ардчиллын болон улс орны хөгжлийн гол түлхүүр болдог.

Улс төрийн санхүүжилт гэсэн ойлголтод улс төрийн намын болон сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилт багтдаг байна. Сонгуулийн кампанит ажил болон намын санхүүжилтийн ил тод байдал нь¹,

- Хэн мөнгө өгч байна?
- Хэр хэмжээний мөнгө өгч байна?

1 Money in politics handbook: A guide to increasing transparency in emerging Democracies, U.S.Agency for international development.

- Хэнд тэр мөнгө очиж байна?
- Ямар зорилгоор тэр мөнгийг ашиглаж байна? гэсэн асуултуудад хариу өгөх ёстой байдаг.

Нэг. Улс төр дэх мөнгөний нөлөө

Мөнгө улс төрд хяналтгүй бол дараахь байдлаар сөргөөр нөлөөлдөг.

1. Тэгш бус тоглоомын талбар
 - Ихээхэн хэмжээний мөнгө нам болон нэр дэвшигчид бусдаасаа хэт давуу байх боломж олгодог.
 - Хэн төрийн эрх мэдлийг барьж байна тэр этгээд төрийн санхүүгийн эх үүсвэрийг атгаж, үүнийг сонгуульд ашиглах замаар давуу байдал тогтоодог.
 - Мөн төр мэдээллийн хэрэгслийг хянах нь адил тэгш өрсөлдөх боломжгүй болгодог.
2. Тэгш бус сонгогдох боломж
 - Сонгогдсон улс төрчид бүх нийгмийн төлөөлөл бус харин цөөн хүрээний буюу зарим талаар мөнгө хөрөнгөтэй хэсгийн төлөөлөл болдог.
 - Сонгуульд нэр дэвшигчдийн өөрсдийн сонгуулийн кампанит ажилд зарцуулж байгаа мөнгийг

хянаж чадахгүй байгаагаас мөнгөтэй л бол сонгуульд ялах магадлал өндөр болж байна.

3. Худалдагдсан улс төрчид

- Сонгогдсон улс төрчид олон нийтэд бус, өөрийг нь санхүүжүүлсэн тэр л бүлэгт илүү үйлчилдэг.
- Сонгуульд зарцуулах зардлын хэмжээ өсөөд байгаа нь сонгуульд оролцогчдод өмнөх сонгуулийн амлалтын араас хөөцөлдөх, нөгөө талаар дараагийн сонгуулийн хандивлагчдад үйлчлэх, тэдэнд цаг заваа зориулдаг болгож байна.
- Мөн улс төрчид томоохон хандивлагчдын эрхшээлд орох, томоохон корпорациудын нөлөөгөөр улс төрийн шийдвэр гарахад хүргэдэг.

4. Бохир улс төр

- Авилгал улс төрд хэт нэвтэрч, ингэснээр хуулийг хэрэгжүүлэх болон сахин биелүүлэх асуудалд эрсдэл учирдаг.
- Сонгуулийн кампанит ажил хууль бус эх үүсвэрээс буюу гэмт хэргийн бүлэглэлүүд, мансууруулах бодисын наймаачдаас санхүүжиснээр гарч ирсэн улс төрчид өөрийг нь санхүүжүүлсэн гэмт хэргийн бүлэглэлд үйлчилж, тэднийг хамгаалдаг.
- Хууль бус мөнгөөр гарч ирсэн улс төрчид зөвхөн өөрийн ашиг тусын тулд сонгогчдын татвараар бүрдсэн хөрөнгийг хувийн өмч болгон хувиргаж эхэлдэг.
- Улс төрийн нам, нэр дэвшигч хууль бус мөнгөөр эрх мэдлийг авч дараа нь өөрөө “улс төрийн төлөөс төлөгч” болж хувирдаг.

Мөнгөний улс төрд үзүүлэх энэхүү хууль бус нөлөөг багасгах, зохицуулах зорилгоор улс орнууд тодорхой эрх зүйн актууд батлан мөрдөж байна. Хууль баталлаа ч түүнийг үр ашигтай сахин

биелүүлэх явдлыг хангахгүйгээр ямар ч амжилт олохгүй юм. Энэ тохиолдолд дараахь эрсдэл нийтлэг байна.

- Улс төрийн хүсэл зориг дутах – Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдлыг бий болгох, хуулийн биелэлтийг хангахад улс төрчдийн өөрсдийнх нь хүсэл зориг дутдаг. Үүний эсрэг тал нь хүчтэй иргэний нийгмийн оролцоо бөгөөд энэ нь улс төрийн хүсэл зоригийг шаарддаг.
- Эрх зүйн зохицуулалт – Ил тод байдлын тодорхой шалгуур болон хуулийг нэг мөр сахин биелүүлэх явдал нь энэ асуудлыг хэн, ямар байгууллага хариуцах вэ гэдгийг нарийн зохицуулсан хуулийн зохицуулалтгүйгээр амжилттай болохгүй. Хуулийн заалтуудын зөрчилтэй болон хийдэлтэй, олон янзын салаа утгатай байдал нь нэг мөр сахин биелүүлэх, хариуцлага тооцох боломжийг багасгадаг.
- Хангалттай бус хөрөнгийн зарцуулалт – Улс төр дэх мөнгөний урсгалыг хянахад маш их хэмжээний хөрөнгө, чадавхи шаардлагатай. Энэ нь ихэнхдээ хангалтгүй байдаг.
- Хууль сахиулах байгууллагууд сул байх – Зарим оронд ийм байгууллагууд байхгүй байна. Зарим нь байлаа ч түүнд байгаа эрх мэдэл нь зорилгоо биелүүлэхэд хүрэлцдэггүй. Ихэнх улс оронд энэ байгууллага нь төрийн болон хагас төрийн байгууллага маягтай төрийн гүйцэтгэх засаглал юм уу хууль зүйн салбарын нэгэн хэсэг болж ажилладаг. Гэвч тодорхой гомдлыг мөрдөн хэлэлцэх, шүүхийн өмнө хэрэг бүрдүүлэх, мэдээлэл цуглуулах, тайланд аудит хийх болон хориг, торгууль, шийтгэл хүлээлгэх эрх мэдэлтэй байх хэрэгтэй. Мөн ийм байгууллагын зэрэгцээ сонгуулийн кампани

болон намын санхүүтэй холбоотой асуудлаар шийдвэр гаргадаг шүүх байх шаардлагатай.

Хоёр. Ил тод байдал

Ил тод байдал нь улс төр дэх мөнгөний хэмжээ, эх сурвалж, зарцуулалтыг нарийвчлан тайлагнах, ингэхдээ юуны өмнө тайлан олон нийтэд хүрэх бололцоог авч үздэг. Ил тод байдал нь бүрэн утгаараа улс төрийн нам болон нэр дэвшигчдийг өөрийн орлого ба зарлагаа олон нийтэд дэлгэрэнгүй танилцуулах, ингэхдээ

- хандивлагчид, түүнийг хүлээн авч буй зарцуулагчдын нэрийн жагсаалт
- ямар хэмжээний хандивыг хэн өгсөн
- бусад хэлбэрээр ямар орлого олсон
- тэрхүү хөрөнгийг ямар бараа үйлчилгээ худалдан авахад болон бусад ямар үйл ажиллагаанд зарцуулсан болохыг нарийвчлан мэдээлэхийг хэлдэг.

Энэхүү ил тод байдал нь иргэдэд хангалттай мэдээллийг түүн дотроо улс төрч юм уу намд ямар хэмжээний мөнгө хэн өгсөн, түүнийг хэрхэн зарцуулсныг мэдэх боломжийг олгох ёстой юм. Ил тод байдлын үйл явцыг тодорхойлох зарчмууд нь ямар мэдээллийг хэн, хэрхэн нээлттэй болгох, ямар цаг хугацаанд үүнийг хийх, хэрхэн гүйцэтгэхийг тогтоох явдал. Тухайлбал,

- 1) Хэн өөрийн үйл ажиллагааг нээлттэй болгох вэ – Улс төрийн нам болон нэр дэвшигчид байна. Мөн тэдэнд хандив өгч байгаа этгээдүүд хандиваа нээлттэй зарлах ёстой.
- 2) Ямар мэдээлэл нээлттэй байх ёстой вэ – Хоёр төрлийн мэдээлэл ил тод байх ёстой. Үүнд хандив болон бусад орлого, нөгөө нь зардал юм.
- 3) Хэнд зориулан, хэрхэн ил тод болгох вэ – Санхүүгийн тайлан нь сонгуулийн хороо юм уу энэ асуудлыг хариуцсан засгийн газрын байгууллагад очих

ёстой. Эдгээр байгууллагад тайланг шаардан гаргуулах эрх болон түүнийг хадгалж үлдэх эрх мэдэл бий. Гэхдээ хамгийн зохистой ил тод байдал нь олон нийтэд ил тод болох явдал. Үүний дүнд хэвлэл мэдээллийн байгууллага, төрийн бус байгууллагууд, иргэний нийгмийн бүлгүүд, судлаачид энэ мэдээллийг ашиглан сонгуулийн санхүүжилтэнд шинжилгээ хийж өөрийн үзэл бодол, үр дүнгээ түгээн танилцуулдаг.

- 4) Ил тод болгох хугацаа – Ил тод мэдээлэл нь тодорхой үед олон нийтэд хүрэх ба үүнийг хуулиар зохицуулах ёстой. Ихэнхдээ сонгуулийн кампанит ажлын санхүүг сонгуулийн санал хураалтын өмнөх өдөр зарлах бөгөөд энэ нь сонгогчдын үзэл бодолд нөлөөлж болох талтай. Энэ шалгуурыг цөөхөн улс орнууд хэрэглэж байна. Зарим орнуудад намууд авсан хандиваа улирал тутам тайлагнадаг бол сонгуулийн үед долоо хоног бүр хандив болон зардлаа тайлагнах үүрэг хүлээдэг улс орнууд ч бий.

2. Сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн ил тод байдал ба олон улсын стандарт²

Нэг. Эрх зүйн үнлээс

Хамгийн гол стандарт нь сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилт болон зардлын асуудлыг хамарсан хуулийн өмнө бүх улс төрийн нам, нэр дэвшигч эрх тэгш байх зохицуулалтыг хууль тогтоомжийн дагуу бүрдүүлсэн байх ёстой. Улс төрийн намуудад өөрсдийн өдөр тутмын үйл ажиллагаа болон сонгуулийн кампанит ажлаа

2 International institute for democracy and electoral assistance. “Олон улсын сонгуулийн стандартууд”. гарын авлагаас. ННФ-ын орчуулга. 2007 он

санхүүжүүлэх санхүүгийн эх үүсвэр зайлшгүй хэрэгтэй. Үүнийг сонгуулийн сурталчилгааны санхүүжилтийн хууль тогтоомжоор зохицуулах нь нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн практик ажээ. Дээрх стандартаар хууль тогтоомж нь олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн дараахь эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэх нь зүйтэй гэжээ. Үүнд,

1. Аль ч нам, нэр дэвшигч хүлээн авсан санхүүжилтийнхээ тухай мэдээллийг ил тод мэдүүлэх нээлттэй тогтолцоотой байх ёстой.
2. Аливаа нам, эвсэл, нэр дэвшигч олон нийтийн эх үүсвэрээс санхүүжилт авахад ямарваа нэг алагчлал байх ёсгүй.
3. Олон нийтийн санхүүжилт намуудад адил нээлттэй байх ёстой.
4. Улс төрийн намууд, нэр дэвшигчид хоорондоо өрсөлдөх орчин нөхцөл адил байх ёстой.

Хоёр. Зарцуулалтын хяналт

Сонгуулийн хууль тогтоомж нь нам, нэр дэвшигчдийн өрсөлдөх тэгш боломжийг хангах зорилгоор тэдний сонгуулийн зардлыг хянаж болно. Ингэхдээ аль ч шатны сонгуульд оролцож буй намууд болон нэр дэвшигчид сонгуулийн зардлын тухай тайлан, мэдээг хяналт шалгалтын байгууллагад мэдүүлэх үүрэг хүлээх бөгөөд ихэнх улс орнуудад энэ байгууллага нь Сонгуулийн хяналтын зөвлөл байдаг. Гэвч АНУ зэрэг зарим орнуудад үүнийг үг хэлэх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх үндсэн хуулиар олгогдсон эрхийг зөрчиж байна гэж үзээд сонгуулийн зардлыг хязгаарладаггүй байна.

Гурав. Тайлагнах болон ил тод болгох

Ил тод тайлагнах, нийтэд түүнийг зарлах шаардлагагүй бол сонгуулийн зардал болон хандивын хэмжээг

хязгаарлах нь утга учиргүй зүйл юм. Тайлагнах болон нийтэд ил тод болгохтой холбоотой дараахь асуудлуудыг хуулинд тусгаж өгөх хэрэгтэй. Үүнд,

- Хандив болон зардлын талаар тодорхой хугацаанд тайлагнаж байх
- Хандив болон зардлын талаар тайлагнаагүй болон худлаа тайлагнасан тохиолдолд ногдуулах шийтгэлийн төрөл, хэмжээг тодорхой заах
- Хандив болон зардлын тайланг хүлээн авч, нэгтгэх, хадгалах үүрэгтэй байгууллагыг онцгойлон зааж өгөх
- Хандив болон зардалтай холбоотой тайлан, мэдээг хаана, хэзээ, хэн олон нийтэд нээлттэй болгохыг нарийн зааж өгөх.

Дөрөв. Хуулийн биелэлтийг хянах, хэрэгжүүлэх

Заримдаа хэтэрхий их хууль тогтоомж, хэтэрхий бага хэрэгжилт байдаг учраас улс төрийн санхүүжилтийн тухай хуулийн биелэлтийг хянах, хэрэгжүүлэх арга механизмыг сонгуулийн хуулинд зайлшгүй тусгаж өгөх хэрэгтэй.

Сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилт, зарцуулалт болон түүний ил тод байдлыг тухайн орны эрх зүйн хүрээ хангаж буй эсэхийг тодорхойлоход дараахь хяналтын асуултуудыг ашигладаг байна.

1. Сонгуулийн сурталчилгааны хандив, зарцуулалтыг хамарсан хуулийн заалт бүх улс төрийн нам, нэр дэвшигчдэд адил тэгш үйлчлэх нөхцөлийг хууль тогтоомжоор бий болгосон уу.
2. Хэрвээ сонгуулийн тухай хууль тогтоомж нь сурталчилгаанд төсвийн хөрөнгийг ашиглахыг зөвшөөрсөн бол энэ нь бүх улс төрийн нам, нэр дэвшигчдэд эрх тэгш байх зарчмын үндсэн дээр зохицуулагдаж буй эсэх
3. Сурталчилгааны санхүүжилтэд

тавьсан хязгаарлалт нь боломжтой, тодорхой, хөндлөнгөөс үнэлэлт дүгнэлт өгөх боломжтой юу

4. Сонгуулийн тухай хууль тогтоомж нь сурталчилгааны хандив, зарцуулалтын талаар цаг тухай бүр тайлагнах үүрэг хүлээлгэж байгаа юу
5. Сонгуулийн тухай хууль тогтоомж нь сонгуулийн сурталчилгааны хандив, зарцуулалтын тухай тайланг олон нийтэд нээлттэй болгосон уу
6. Сонгуулийн тухай хууль тогтоомж нь аливаа үл ойлгогдох хязгаарлалтгүйгээр хувийн эх үүсвэрээс санхүүжилт авах тэгш эрхийг хангаж чадаж байна уу.

3. Сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн ил тод байдал ба зарим улсын туршлага

Дэлхийн улс орнуудад улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдлын асуудал жигд бус, харилцан адилгүй байна. АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлагаас 118 оронд хийсэн судалгааны дүнгээс үзэхэд 1/3 нь улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангах эрх зүйн акттай байна. Улс төр дахь мөнгөний ил тод байдлын түвшнийг улс орнуудаар харуулбал дараахь байдалтай байна.

	Улс орнууд
Сайн	Армени, Австрали, Бразил, Канада, Дани, Грек, Япон, Литва, Шинэ Зеланд, Филиппин, ОХУ, Тайланд, Украин, Их Британ, АНУ (N=15)
Дунд	Аргентин, Азербейжан, Белги, Бенин, Босни ба Герцоговина, Колумб, Чех, Франц, ХБНГУ, Унгар, Ирланд, Итали, Латви, Лесото, Македон, Молдав, Голанд, Норвеги, Папау шинэ Гвиней, Польш, Португал, Румын, Сингарпур, Словак, Өмнөд Солонгос, Танзани, (N=26)
Муу	Австри*, Бангладеш, Барбодос, Беларус, Боливи, Бостван, Болгар, Чили, Коста Рика*, Эквадор*, Гамби, Гана, Энэтхэг*, Индонези*, Израиль*, Ямайка, Кени, Мали*, Малта, Маврик, Мексик*, Марокко*, Намиби, Никарагуа*, Нигер, Перу, Испани, Тайвань, Тонга, Тринидад ба Тобако (N=30)
Олон нийтийн хяналттай	Алжир, Өмнөд Африк, Доминикан, Финланд, Габон, Гватемал, Гуаян, Гондурас, Либанон, Малайз, Малдив, Нигер, Панама, Парагвай, Сенегал, Сейшели, Того, Тунис, Турк, Венесуэл (N=20)
Хаалттай	Албани, Ангол, Антигуа ба Барбуда, Багам, Белиз, Хорват, Поминик, Эл Салвадор, Фижи, Гренада, Кирибати, Мадагаскар, Малави, Мозамбик, Кит ба Невис, Лусиа, Винсент ба Гренад, Самоа, Өмнөд Африк, Шри Ланк, Швед, Швейцари, Тувалу, Уганд, Уругвай, Вануату, Замби (N=27)

Энд Итали, Испани, Герман, Франц, Нидерланд зэрэг орны сонгуулийн санхүүжилтийн ил тод байдлын талаархи тойм судалгааг орууллаа.

Нэг. Сонгуулийн санхүүжилтийн хориг ба хязгаарлалт

Сонгуулийн санхүүжилтийн хориг, хязгаарлалтууд нь хандивлагчдад болон сонгуульд нэр дэвшигч, мөн улс төрийн намуудад хамааралтай байдаг. **Испанийн** нам ба кампанит ажлын санхүүгийн дүрмэнд орлого ба зардлын

хэд хэдэн хязгаарлалт байдаг. Хамгийн гол дүрэм бол төрийн компани, төрийн гэрээт байгууллага ба гадаад улсын байгууллагууд хандив өгөхийг бүрэн хориглосон байдаг байна. Хандивын дарамтанд байхгүйн тулд намуудад хувь хүнээс бага хэмжээний хандив авахыг зөвшөөрсөн байна. 1987 онд энэхүү хандивын хэмжээг нэг сая песо хүртэл өсгөсөн байна (71,870 ам. доллар). Кампанит ажилд нэг хандивлагчийн өгөх хандивын хэмжээг дээд тал нь нэг сая песогоор (71,870 ам. доллар) тогтоосон байна. Намуудын кампанит ажилд

зарцуулах хөрөнгийн дээд хэмжээг тухайн сонгуулийн тойрогт оршин сууж буй сонгогчдын тооноос хамааруулан тогтоодог байна.

Ерөнхийдөө **Италид** хандивыг хувь хүнээс ч бай байгууллагаас ч бай хязгаарладаггүй. Хувийн компани ба бизнесийн байгууллагууд өөрсдийн дэмждэг намаа дэмжиж хандив өгөхийг зөвшөөрдөг. Харин намд өгсөн аливаа хандивыг байгууллагын төлөөлөн удирдах зөвлөл баталсан байх ба жилийн санхүүгийн тайланд нь бүртгэгдсэн байх ёстой гэж хуулиндаа заасан. Тодорхой нэгэн нэр дэвшигчийн (намд биш) кампанит ажлын зардалд өгөх хандивын хэмжээг 23 сая лираас (13,000\$) хэтэрч болохгүй. Нэг нэр дэвшигчийн кампанит ажилдаа зарцуулах хөрөнгө 100 сая лирээс (57,500\$) хэтэрч болохгүй. Бүх сонгуулийн тойрогт нэр дэвшигч дэвшүүлж байгаа тохиолдолд намын үйл ажиллагаанд нэмэлт хязгаарлалт тогтоох ба түүний дээд хэмжээ нь 11 тэрбум лир (6,300,000\$) байдаг.

1995 оноос хойш **Францад** нэр дэвшигч болон намуудыг хувийн компаниуд ба төрийн өмчит байгууллага, гадаадын байгууллагаас хандив авахыг хориглосон. Хувь хүнээс нэг жилд авах хандив нь 50,000 франкаас (7,500\$) хэтэрч болохгүй. 1,000 франкаас (150\$) дээш хандивыг заавал чекээр өгөх ёстой. Зардлын хязгаар нэр дэвшигч ба нам хоёуланд хамааралтай. Ерөнхийлөгчийн сонгуулиар нэр дэвшигч ба нам нь эхний санал хураалт хүртэл 90 сая франк (13,000,000\$), хоёрдах шатанд 120 сая франк (17,900,000\$) хүртэл зарцуулах эрхтэй. Парламентын сонгуулийн зарцуулалтын хязгаар нь нам ба нэр дэвшигчийн хувьд ижил 250,000 франк (37,000\$) үүн дээр сонгогч болгоны 1 франк (0,15\$) нэмэгдэнэ.

Герман, Нидерланд ба Шведэд хувь хүний ба компаниудын өгөх улс төрийн

хандивын хэмжээнд хязгаар тогтоогоогүй. Намын зардлын хувьд мөн адил энгийн ба кампанит ажлын нийт зардалд эсвэл зардлын тодорхой зүйлд хязгаар байхгүй. Гэсэн хэдий ч бодит хязгаарлалтууд байдаг. Тухайлбал, **Германд**, а) Дээд шүүхийн гаргасан шийдвэрээр хандивлагч компаниудад татварын хөнгөлөлт олгохгүй, б) хандив хүлээж авсан нам нь томоохон хандивуудыг олон нийтэд заавал тайлагнах ёстой гэсэн хязгаарлалтууд байдаг.

Хоёр. Хандивлагчийн мэдээллийн ил тод байдал

Ихэнх улс орнуудад хандивлагчийн тухай мэдээллийг олон нийтэд ил тод болгох асуудлыг хуулинд тусгасан байдаг ч мэдээж өөр өөр үр дагавар гарсан байна. **Испанид** энэ асуудлыг Улс төрийн намын тухай хуулиараа зохицуулсан боловч хэрэгжилт нь тун тааруу байдаг. Харин **Италид** 5 сая лирээс (2,900\$) хэтэрсэн хандивыг хандив хүлээн авагч нам, нэр дэвшигч, мөн хандив өгсөн этгээд заавал тайлагнах ёстой. Хэдийгээр хуулийн зохицуулалт ийм байгаа ч бодит байдал дээр хэрэгждэггүй. Энэ нь нэг талаас хуулийн шаардлага болон улс төрийн бодит байдлын заагийг харуулж байна. **Францад** компанийн хандивыг 1995 онд бүрмөсөн болиулсан. Нэр дэвшигч болон намд өгөх бүх хандивуудыг санхүүгийн зуучлагчаар дамжуулан өгөх ёстой байдаг, зуучлагч нь хувь хүн эсвэл тусгай санхүүгийн байгууллага байж болдог. Хандив татвараас чөлөөлөгдөхийн тулд аль аль нь Улс төрийн Санхүүжилтийг Шалгах Үндэсний хороогоор баталгаажсан байх ёстой. **Нидерландад** 1990-ээд оны дундуур дийлэнх улс төрийн намууд хувийн байгууллагуудаас хүлээж авсан 10,000 гильдээс (4,600\$) хэтэрсэн хандивыг олон нийтэд ил тод болгох тухай заалтыг өөрийн дүрэмдээ оруулсан. Улс Төрийн Намд Төрөөс олгох Санхүүжилтийн тухай шинэ хуулийг

1999 онд баталсан бөгөөд бүх хандивууд намын жилийн тайланд тусгагдан олон нийтэд тайлагнагдсан байх ёстой. Нэг компанийн нэг жилийн дотор өгсөн бүх хандивыг нэг хандив гэж тооцно. Хандив өгсөн огноо, хэмжээ ба хандивлагчийн нэрийг дурьдсан байх ёстой.

Гурав. Санхүүгийн тайлан

Испани, Франц, Итали ба Герман тайлагнах дүрэм ерөнхийдөө ижил төстэй. Испани ба Францад тусгай байгууллага үүнийг Францад Улс төрийн Санхүүжилтийг Шалгах Үндэсний хороо, Испанид Төрийн салбарын санхүүгийн менежментыг хянадаг үндэсний агентлаг гэж нэрлэдэг. Францад намууд жилийн тайлангаа өгөх ёстой, нэр дэвшигч нар сонгууль болгоны дараа тодорхой хугацаанд тайлагнах ёстой. Ерөнхийлөгчийн сонгууль харин өөр журамтай бөгөөд нэр дэвшигч нар өөрсдийн кампанит ажлын зардлын тайланг Үндсэн хуулийн зөвлөлд өгч, энэ байгууллага нь Төрийн мэдээллийн сэтгүүлд тус тайланг сонгууль дууссанаас 2 сарын дараа хэвлүүлдэг. Испанид 1987 оноос хойш намууд жил бүр, кампанит ажлын зардлын болон хандивын тайланг сонгууль болгоны дараа, мөн өөрийн тухайн үеийн орлого зарлагын тайланг эрх бүхий байгууллагад өгдөг байна. Герман ба Италид намын ерөнхий санхүүч нар парламентын спикерд өөрсдийн намын жилийн тайланг өгдөг байна.

Италид бүх намууд өөрсдийн санхүүгийн гүйлгээ, үйл ажиллагааны тухай тайлан тавихыг хуулиар шаарддаг. Жил болгоны 3-р сарын 30-аас өмнө парламентын доод танхимын спикерт намууд өөрсдийн тайлан балансыг өгөх ёстой. Спикерт мэргэжлийн нягтлан бодогчид тусалдаг. Энэхүү шалгалтын дараа тайлангуудыг хууль тогтоомж нийтэлдэг төрийн сэтгүүлд нийтлүүлдэг байна.

Германд нам болгон орлого зарлагын нарийн мэдээлэл, бүх түвшний өр ба хөрөнгийн мэдээлэл багтсан санхүүгийн тайлангаа үндэсний парламентын спикерт өгөх ёстой. Бүх тайлангууд ба хандивлагч нарын жагсаалтыг парламентын сонинд нийтлүүлдэг байна. Тайлан мэдүүлэхийг хуулиар 1967 оноос хойш шаардаж, 1984 онд Үндсэн хуулийн заалтад нарийвчлан оруулж баталгаажуулсан байна.

Дөрөв. Хэрэгжилт

Испани улс ардчилалд шилжсэнээс хойш намууд өөрсдийн кампанит ажлын санхүүгийн тайланг сонгуулийн хороонд мэдүүлэх ёстой болсон. Сонгуулийн хороо нь илэрсэн аливаа зөрчлийг төрийн яллагчид мэдүүлэх эрхтэй боловч ямар нэг шийтгэл оноох эрхгүй. Харин шийтгэл оноох эрх нь Испанийн парламентад байдаг учраас кампанит ажлын санхүүжилтийн хяналт нь намуудын өөрсдийн мэдэлд байгаагаас ялгаагүй. Иймд намуудын санхүүгийн зөрчил элбэг байдаг бөгөөд заримдаа ил тод хууль зөрчсөн ч үр дүнтэй шийтгэл бараг оноогоогүй байна. Түүнээс гадна намууд хуулинд захирагдахын оронд бага зэргийн торгууль төлөх сонирхолтой байдаг.

Италид хуулийг хэрэгжүүлэх талаар хэд хэдэн дүрэм баталсан. Хэрэв зөрчил илэрвэл зөрчлөө арилгатад татвараас ноогдох мөнгийг (татвараас тодорхой дүнг сонгуулийн кампанит ажилд зарцуулахаар нэр дэвшигч, нам болгонд өгдөг) намд олгохгүй. Хэрэв хувь хүний 5 сая лирээс (2,900\$) хэтэрсэн хандивыг хандивлагч эсвэл нам мэдүүлээгүй бол торгууль тавьдаг. Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниудыг хандив өгөхийг хориглосон заалтыг зөрчсөн этгээдэд 4 хүртэл жилийн ял өгдөг байна. Эдгээр хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх хариуцлагыг төрөл бүрийн байгууллагуудад олгосон. Зөрчил илэрсэн

тохиолдолд парламентын спикер төрөөс олгох тэтгэмжийг цуцлах эрхтэй байна.

Францад Улс төрийн намын санхүүжилтийн үндэсний хороо гэх тусгай байгууллага кампанит ажлын зардал ба улс төрийн санхүүжилтийн бусад асуудлыг хянах зорилготойгоор 1990 онд байгуулагдсан. Тус байгууллага нь 30-40 ажилтантай. Энэ байгууллага нь нэр дэвшигч, намуудын мэдүүлсэн тайланг баталж, буцааж эсвэл өөрчилдөг. Гэвч Улс төрийн намын санхүүжилтийн үндэсний хорооны эрх мэдэл нь нилээд хязгаарлалтай. Хуулийг зөрчсөн байвал хэргийг Attorney General (ерөнхий прокурор) шилжүүлдэг, тэгсэн ч захиргааны ба торгуулийн шийтгэлүүд нь хөнгөн байдаг. Хэрэв нэр дэвшигчийн тайланд зөрчил гарвал, жишээ нь зарцуулах хязгаарыг хэтрүүлсэн, эсвэл тусгай зуучлагчаар дамжуулалгүй хандив авсан бол сонгуулийн шүүгчид (juge de l'élection) хэргийг шилжүүлдэг. Сонгуулийн шүүгч захиргааны тусгай шүүгч байх бөгөөд сонгуулийн тухай хуулийн дагуу сонгуулийн шийтгэл (нэр дэвшигчийн сонгогдох эрхийг хасах г.м) эсвэл санхүүгийн ба торгуулийн шийтгэл оноох эрхтэй байдаг. Сонгуулийн шүүгч нь тусгай байгууллагын шаардлагаар ажиллахын зэрэгцээ хэрвээ сонгогч ямар нэг хүсэлт гаргавал түүний дагуу шалгаж болдог.

Германд намуудын тухай хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх нь 4 байгууллагын мэдэлд байдаг. Улс төрийн намыг бүртгэлийг Үндэсний статистикийн газрын ерөнхийлөгч явуулдаг, энэ хүн нь мөн Германы Сонгуулийн удирдах газрын дарга (Bundeswahlleiter) юм. Мөн улс төрийн намуудын татвар болон хандивтай холбоотой мэдээллийг цуглуулах, түүнд хяналт тавих нь Дотоод татварын албаны (Bundesamt der Finanzen) эрх мэдэлд байдаг бөгөөд зөрчил гарвал шүүхэд мэдүүлэх боломжтой. Бүх намууд (хуулийн дагуу) үндэсний парламентын

спикерт (Bundestagspräsident) жилийн тайлангуудаа мэдүүлдэг. 23 нам тогтмол, 17 нам заримдаа тайлангаа өгдөг бөгөөд спикерийн ажлын алба жилийн тайлангуудыг шалгаж, дүнг нийтэлж эдгээр тайлангуудын талаар тайлбар бичдэг байна. Мөн төрөөс тэтгэмж авах намуудад тус тэтгэмжийг тооцож олгодог байна. Намууд өөрсдийн тайлангуудаа цаг тухайд, тогтмол мэдүүлж байж тэтгэмж авах эрхтэй үлддэг. Дөрөв дэх нь намын санхүүжилтийн шинжээчдийн комисс бөгөөд (Parteienfinanzierungs-Kommission) энэ байгууллага нь намын зардлын үнийн индексг тооцож тогтоох үүрэгтэй байдаг.

Нидерландад Улс төрийн намд олгох төрийн тэтгэмжийн тухай хуулийн дагуу (1999) санхүүгийн тайлангийн үнэн зөвийг шалгахын тулд намуудыг магадлан итгэмжлэгдсэн нягтлан бодох байгууллагаар тайлангаа баталгаажуулсан байхыг шаарддаг. Хэрэв Дотоод хэргийн яам нь нягтлан бодогчийн гүйцэтгэсэн тайланг шалгах хэрэгтэй гэж үзвэл тус намын нягтлан бодогч яамтай хамтран ажиллах үүрэгтэй. Намууд хуулийг зөрчсөн тохиолдолд (хандиваа илчлээгүй, хамтран ажиллаагүй г.м) оноох шийтгэлийн талаар дурьдаагүй. Хуулийн дагуу төрөөс олгох тэтгэмжийг хойшлуулах, багасгах эсвэл бүр олгохгүй байж болно.

2. Эрх зүйн орчин

1992 онд шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш УИХ-ын, Ерөнхийлөгчийн ба орон нутгийн сонгууль тус бүр 5 удаа болжээ. Энэ нь 1990, 2005 онд батлагдсан Улс төрийн намын тухай хууль, 1992, 2005 онд батлагдсан УИХ-ын сонгуулийн хууль, 1993 онд батлагдсан Ерөнхийлөгчийн болон орон нутгийн сонгуулийн хуулиудаар зохицуулагдсан байна.

УИХ-ын сонгуулийн шинэ хуулийг 2005 оны 12 дугаар сарын 29-ний өдөр,

Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хуулийг 2006 оны 1 дүгээр сарын 12-нд баталсан байна. УИХ-ын сонгуулийг Үндсэн хууль болон эдгээр хууль тогтоомжийн хүрээнд зохион байгуулж байна. Тус сонгуулийн хуулийн 8 дугаар бүлгээр сонгуулийн санхүүжилтийн асуудлыг зохицуулдаг. Дараахь гол зохицуулалтууд байна. Үүнд,

- Нам, эвсэл, нэр дэвшигчээс сонгуульд зарцуулах зардлын дээд хэмжээг тойргийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээ болон хүн амын тоо зэргийг харгалзан СЕХ тогтоодог.
- Хуулийн 39.3 дахь хэсэгт зааснаар нам, эвслээс нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлыг тухайн нам эвсэл болон нэр дэвшигч, харин бие даан нэр дэвшигч сонгуулийн зардлаа өөрөө хариуцдаг.
- Хуулийн 40.1 дэх хэсэгт нам, эвсэл, нэр дэвшигч тус бүр данс нээсэн байх, хандивыг энэ дансанд төвлөрүүлж, зориулалтаар нь дансаар дамжуулан зарцуулах, дансыг нээлгэх хугацааг тодорхойлсон байна.
- Хандивын тухайд хуулийн 41 дэх хэсэгт зааснаар хандивын хэмжээ нэг сая төгрөг, хуулийн этгээдээс гурван сая байх ба зөвхөн дансаар дамжуулах, мөнгөн бус хандивыг мөнгөн хэлбэрт шилжүүлэх, хандивын хэмжээ, хэлбэрийг сонгуулийн зардлын тайланд тусгана гэжээ.

Сонгуулийн санхүүжилтийн ил тод байх зарчмын тухайд УИХ-аас баталсан зарим тогтоол, хөтөлбөрүүдэд тодорхой заалтууд байдаг. Тухайлбал,

- 2002 оны 7 дугаар сарын 04-ний өдрийн “Авилгалтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-т
- б/ сонгуульд оролцох улс төрийн намууд сонгуулийн зардал, хандивын талаар сонгууль болохоос өмнө СЕХ-нд

танилцуулж, нийтэд мэдээлдэг журам тогтоох.

- 2003 оны 10 сарын 24-ний өдрийн “Хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөр”-т

2.2.1.7. Сонгогч нь сонгуульд нэр дэвшигч, сонгогдогчийн үйл ажиллагааны талаар аливаа мэдээлэл, түүний дотор сонгуулийн санхүүжилт, хандивтай холбоотой мэдээлэл авах эрхийг баталгаажуулан хангана.

2.2.1.8. УИХ-ын гишүүн нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрэхмлэн баримталж ажиллах буюу чөлөөт мандатын зарчмыг хангах талаар тавих шаардлагыг өндөржүүлж, тэднийг авилгалд өртөхөөс сэргийлэх механизм бүрдүүлнэ гэжээ.

УИХ-ын сонгуулийн хуульд сонгуулийн санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангах талаар дараахь заалтууд байна.

- 1) 9.1 дэх хэсэгт “Сонгууль бэлтгэн явуулах ажил ил тод байх бөгөөд энэ нь сонгогчдын санал нууцаар авахад хамаарахгүй”,
- 2) 40.1 дэх хэсэгт “Нэр дэвшүүлсэн нам, эвсэл нь нэр дэвшигч тус бүр дээр, түүнчлэн бие даан нэр дэвшигч нь өөрийн сонгуулийн зардлын дансыг банкинд нээлгэж, Сонгуулийн ерөнхий хороонд энэ тухай албан ёсоор мэдэгдэж, нийтэд зарлана”,
- 3) 42.7 дахь хэсэгт “Сонгуулийн ерөнхий хороо зардлын тайланг хянан үзэж, санал хурааж дууссан өдрөөс хойш 45 хоногийн дотор дүнг нийтэд мэдээлэх ба хоёр зуун мянга, түүнээс дээш төгрөгийн хандив өгсөн иргэн, таван зуун мянга, түүнээс дээш төгрөгийн хандив өгсөн хуулийн этгээдийг нийтэд зарлана” гэжээ.

Мөн сонгуулийн зардлын тайлантай холбоотой хуулийн нэг зохицуулалт

бол сонгуульд оролцох улс төрийн нам, эвслийг бүртгэх асуудал юм. УИХ-ын сонгуулийн хуулийн 26.3 буюу нам, эвслийг бүртгэхээс татгалзах үндэслэлд “өмнөх сонгуулийн зардлын тайланг санал хураалт дууссанаас хойш нэг сарын дотор ирүүлээгүй бол” гэсэн шаардлага байна.

2008 оны 5 дугаар сарын 19-ний өдрийн “Сонгуулийн зардлын данс нээх, хаах, бүртгэл, тайланг хөтлөх журам”-д

- 1) 2.5 дахь хэсэгт “Нам, эвсэл, бие даан нэр дэвшигч өөрийн сонгуулийн зардлын данс нээлгэсэн тухай мэдээллээ Сонгуулийн ерөнхий хороонд хүргүүлж нийтэд зарлана”,
- 2) 6.6 дахь хэсэгт “Сонгуулийн ерөнхий хороо сонгуулийн зардлын тайланг нам, эвсэл болон бие даан нэр дэвшигч бүрээр хянан үзэж, санал хурааж дууссан өдрөөс хойш 45 хоногийн дотор дүнг нийтэд мэдээлнэ” гэжээ.

Сонгуулийн санхүүгийн хяналтыг Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хуулиар СЕХ тавьдаг. Хуулийн 7.1 дүгээр зүйлд сонгуулийн хорооны нийтлэг бүрэн эрхэд “сонгуулийн хууль тогтоомжийн биелэлтэнд хяналт тавих”-аар заажээ. Тус хуулийн 13 дугаар зүйлд зааснаар нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн сонгуулийн кампанит ажлыг хянах талаар дараахь эрх хэмжээг СЕХ эдэлдэг байна.

1. Нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн сонгуулийн санхүүжилт, түүний зарцуулалтанд хяналт тавих
2. Нам, эвсэл, нэр дэвшигчээс болон сонгуулийн хороодоос мэдээлэл авах
3. Төрийн болон бусад байгууллага, албан тушаалтан, иргэдээс сонгуулийн санхүүжилттай холбоотой баримт бичгийг гаргуулах авах
4. Сонгуулийн санхүүжилт, түүний зарцуулалтанд гарсан зөрчлийн талаар баримт бичиг үйлдэх, бүрдүүлэх

3. Улс төрийн орчин

Монгол улсад 1992, 1996, 2000, 2008 онуудад УИХ-ын ээлжит сонгууль болсон. 1992 болон 2008 онд улсаа 2-4 мандат бүхий 26 тойрогт хувааж сонгуулийг зохион байгуулсан бол 1996-2004 онуудад нэг мандаттай 76 тойргоор зохион байгуулсан.

2008 оны УИХ-ын сонгууль нь өмнөх сонгуулиудаас эрх зүйн зохицуулалтын хувьд болон зохион байгуулалтын хувьд нэлээд ялгаатай байсан. Тухайлбал,

- Сонгуулийг шинэ хуулиар зохион байгуулсан
- Сонгуулийг зохион байгуулах хугацаа богиноссон
- Сонгуулийн систем өөрчлөгдсөн
- Сонгуулийн кампанит ажлын шинэ зохицуулалтууд
- Сонгуулийн сурталчилгааны олон төрлийн хориглолтууд бий болсон зэрэг.

Тус сонгуульд 12 улс төрийн нам, нэг эвсэл оролцсон бөгөөд нийтдээ 311 нэр дэвшигч нам, эвслээс, 45 нь бие даан нэр дэвшиж өрсөлдсөн. Нийт 356 нэр дэвшигчийн нэр саналын хуудаст бичигдсэний 66 нь буюу 18.5 нь эмэгтэй нэр дэвшигч байсан.

Сонгуулийг 26 тойргийн хороо, 332 салбар хороо, 1704 хэсгийн хороо зохион байгуулсан бөгөөд тэдгээрт 20.174 хүн ажилласан байна. Сонгуулийн санал авах өдөр сонгуульд оролцсон нам, эвсэл, нэр дэвшигчийг төлөөлж санал хураах байруудад 16.081 ажиглагч ажилласан. Сонгуулийн төв байгууллага болох СЕХ-ны эрх зүйн байдлыг хуулиар тогтоосон бөгөөд одоогийн гишүүдийн 5 нь МАХН-ын 3 нь АН-ын төлөөллөөс бүрдэж байна.

2008 оны УИХ-ын сонгуулийн сонгогчдын нэрийн жагсаалтад 1.542.917 сонгогч бүртгэгдсэнээс 1.179.448 сонгогч саналаа өгсөн байна. Үүнийг өмнөх сонгуулийн дүнгүүдтэй харьцуулахад сонгогчдын идэвх, оролцоо буурсан үзүүлэлттэй байна.

Сонгууль болсон жилүүд	Сонгуулийн насны иргэдийн тоо	Нэрсийн жагсаалтанд бичигдсэн сонгогчдын тоо	Санал өгсөн сонгогчдын тоо	Сонгогчдын нэрийн жагсаалтанд бичигдээгүй сонгогчдын тоо		Сонгууль өгөөгүй иргэдийн тоо	
				Тоо	Хувь	Тоо	Хувь
1992 он	1.183041	1.085.129	1.037.392	97.912	8.3	145.649	12.3
1996 он	1.217.227	1.147.260	1.057.182	69.967	5.8	160.045	13.1
2000 он	1.361.529	1.247.033	1.027.985	114.496	8.4	333.544	24.5
2004 он	1.524.347	1.331.721	1.091.203	192626	12.6	433.144	28.4
2008 оны 6 сарын 29	1.651.819	1.542.917	1.179.448	109.202	6.6	472.371	28.6
2008 оны 10 сар	1.651.819	1.305.645	770.405	346.174	20.9	881.414	55.4

Нийт тоологдсон хүчинтэй саналын 43.07 хувь нь МАХН-д, 39.22 хувь нь АН-д, 4.34 хувь нь Иргэний эвсэлд, 3.49 хувь нь ИЗН-д, 5.25 хувь нь бие даан нэр дэвшигчид, үлдсэн хувь нь бусад улс төрийн намуудад ногдож байна.

Монгол улс нь авилгын индексээр 1998 онд 35-т буюу 3.5, 2006 онд 99-т буюу 3.0, 2009 онд 120-т буюу 2.0-оор авилгад хамгийн их өртсөн орнуудын тоонд багтаж байна. Мөн Транспэрэнси интэрнэйшнл байгууллагын Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжүүр /Барометр/-ийн судалгаагаар Монгол улс авлигад хамгийн их өртсөн орнуудын жагсаалтад 2 бүлэгт буюу 23-49 хувь авилгад өртсөн гэсэн жагсаалтад багтжээ. Мөн тус

судалгааны хүрээнд тухайн орны хувьд институци бүрээр авилгад автсан байдлыг 1-авлигад автаагүй, 5-авлигад автсан гэсэн үнэлгээгээр үнэлсэн байна. Монгол улсын хувьд улс төрийн нам нь 3.9 гэсэн үнэлгээтэй байна. Энэ нь улс төрийн намд байгаа авилгын түвшинг харуулж байна.

Авлигатай Тэмцэх Газрын гүйцэтгэсэн “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаархи төсөөлөл-2009” судалгааны дүнгээс үзэхэд “улс төрчдийн хүрээн дэх авилгын хэлбэр”-т 1-огт үгүй буюу авлига байхгүй, 5-маш их буюу авлига маш их дэлгэрсэн гэсэн үнэлгээгээр дараахь хэлбэрүүдийг судалгаанд оролцсон шинжээчид нэрлэжээ.

Хэлбэрүүд	Үнэлгээ
Сонгогчдын санал худалдан авах	4.7
Өөрийн өмчийн компани, аж ахуйн нэгжид давуу байдал олгох	4.5
Ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах, гаргуулахаар лоббидох	4.5
Намд хандив өгөх	4.4
Улс төрийн зорилгоор хууль бус хандив авах, өгөх	4.4
Бизнесийн бүлэглэлийн нөлөөнд автах, тэдний төлөө үйлчилж хууль санаачлан батлуулах	4.3
Төсвийн мөнгийг зориулалтын бусаар өөрийн ашиг сонирхлоор зарцуулах	4.2
Төрийн өмчийг шамшигдуулах	4.0
Өөрийн эрх мэдлээ худалдах	4.0
Мөнгө угаах	4.0
Хувийн байгууллага, санд хандив өгөх	3.8
Хууль бусаар дампууруулах	3.6

Мөн улс төрийн хүрээнийхэнд хээл хахууль өгөх, авах хамгийн дэлгэрсэн аргад 4.6 гэсэн үнэлгээгээр “сонгуулийн болон бусад үйл ажиллагааны санхүүжилт өгөх” арга хэмжээг судалгаанд оролцогчид онцолжээ. Тухайлбал,

Арга хэмжээ	Үнэлгээ
Сонгуулийн болон бусад үйл ажиллагааны санхүүжилт өгөх	4.6
Ойр дотны хүн, гэр бүлийн гишүүд, тэдгээрийн компанид давуу байдал олгох	4.2
Хувьцаа эд хөрөнгө өмчлүүлэх	4.1
Зуучлагчаар дамжуулах	4.1
Ойр дотны хүмүүсээр дамжуулах	3.9
Эд зүйлсийг зах зээлийн үнээс дээгүүр үнээс худалдан авах	3.6
Шууд өөрт нь өгөх	3.5
Мөрийтэй тоглох санаатай алдах	3.4
Үйл ажиллагааны зардал болгож өгөх	3.4

Улс төрийн хүрээн дэх авлига үүсэхэд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн үнэлгээ 2009 оны байдлаар дараахь үзүүлэлттэй байна.

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

Эдгээр олон улсын болон дотоодын судалгааны дүнгээс үзэхэд сонгуулийн болон улс төрийн намын санхүүжилттэй холбоотой авилга манай улсын хувьд нэн тулгамдсан асуудал болж байгааг харуулж байна.

СУДАЛГААНЫ ДҮН

Энэ судалгаагаар УИХ-ын сонгуулийн хуулинд болон кампанит ажлын санхүүжилтийн асуудалд холбогдох хэсэгт бүхэлд нь үнэлгээ өгөхийг зориогүй бөгөөд хэрэгжилтийн явцад анхаарал татсан, эрх зүйн зохицуулалтыг нь зайлшгүй эргэн харах шаардлагатай байгаа тодорхой зүйл, заалтуудын хэрэгжилтийг авч үзсэн болно.

1. Сонгуулийн кампанит ажил

Сонгуулийн албан ёсны санхүүжилтийг чухам хэн, ямар байгууллага, ямар ямар ажилбарт

хийвэл зохицыг хуулиар тодорхой журамлаагүй байна. Тиймээс УИХ-ын сонгуулийн шинэ хуулинд “сонгуулийн кампанит ажил”, “сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилт”, “сонгуулийн сурталчилгаа” гэдэг ойлголтод ямар ямар үйл ажиллагаа, арга хэмжээ багтах, алийг яаж санхүүжүүлэх зэргийг нарийн тодорхойлоогүй нь бэрхшээл учруулж байна. Уг хуулийн 37, 40-р зүйлд зааснаас үзвэл сонгуулийн кампанит ажилд:

- Нам, эвсэл болон нэр дэвшигчээс сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр, үзэл баримтлалаа тайлбарлан танилцуулах, нэр дэвшигчийг дэмжин сурталчилах уулзалт, хурал цуглаан хийх, ухуулах байр ажиллуулах зэрэг хуулиар хориглоогүй бусад арга хэлбэрийн ажил,
- Сонин хэвлэл, ухуулах хуудас, зурагт хуудас гаргаж түгээх зэргээр сурталчилгааны материал ашиглах,

- ОНРТВ болон бусад радио, телевизийн хэрэгслээр сурталчилгаа явуулах үйл ажиллагаа хамаарч байна.

Эдгээр ажлыг агуулгаар нь ангилбал:

- Мөрийн хөтөлбөрөө тайлбарлан таниулах
- Нэр дэвшигчээ таниулан сурталчилгах
- Нэр дэвшигчийн уулзалт, хурал, цуглаан зохион байгуулах
- Нэр дэвшигч, нам эвслийн сонгууль эрхэлсэн байгууллага, ажилтны бичиг хэрэг, шуудан холбоо, унааны болон албан томилолтын үйл ажиллагаа санхүүжилт заавал шаардах кампанит ажил болно.

1. Сонгуулийн кампанит ажлын цаг хугацааны хязгаар \Campaign time limits\: Сонгуулийн кампанит ажлын хугацааг нэр дэвшигчийн бүртгүүлсэн өдрөөс эхлэн санал авах өдрийн өмнөх өдөр хүртэл байхаар хуулиар зөвшөөрсөн байна.

Хэрэгжилт. Эндээс үзэхэд нэр дэвшигч тойргийн хороонд бүртгүүлсэн өдрөөс эхлэн кампанит ажлын хугацааг тоолохоор байна. Энэ нь сонгуулийн кампанит ажлын түүний дотор сурталчилгааны үргэлжлэх хугацаа тогтмол биш, мөн сонгуульд оролцогч нам эвсэл, нэр дэвшигчдэд харилцан адилгүй болгосон. Сонгуульд нэр дэвшигчдийн үнэмлэх авч өгөх өдөр нэг бус хэд хоногоор үргэлжилсэн нь сурталчилгааны хугацааг 7 хоногийн зөрүүтэй эхлэх болон дуусахад хүргэсэн. Бусад улс орны нийтлэг жишиг бол санал авах өдрөөс эхлэн сонгууль зохион байгуулахтай холбоотой асуудлуудыг календарьчилдаг ба бүх нэр дэвшигч, нам, эвсэлд сурталчилгаа явуулах хугацаа нь адил, зардлын төрөл, эх үүсвэр, субьектээр нь тэгш байхаар зохицуулдаг байна.

2. Сонгуулийн сурталчилгааны цаг хугацааны хориг: Сонгуульд нэр дэвшигч бүртгүүлж, үнэмлэх авахаас өмнө, мөн санал авах өдөр болон өмнөх өдөр сурталчилгаа явуулахыг хориглосон байна.

Хэрэгжилт: УИХ-ын сонгуулийн хуулиар бол нэр дэвшигч бүртгүүлж үнэмлэх авахаас өмнөх ухуулга сурталчилгаа хориотой байдаг ч бодит байдал дээр эсрэгээр байсан. СБТ-өөс хийсэн “УИХ-ын сонгуулийн кампанит ажлын мониторинг-2008” тайлангийн дүнгээс үзэхэд сонгуулийн кампанит ажил гэж нэрлэхүйц үйл ажиллагаа, арга хэмжээнүүдийг олон нийтэд хандаж өргөнөөр зохион байгуулсан байна. Ингэхдээ сонгогчдын саналыг худалдан авах, урлагийн тоглолт, шоу, тэмцээн уралдаан, төлбөртэй болон төлбөргүй ахуйн болон эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх зэргээр хуулинд хориглосон арга хэлбэрүүдийг ашиглаж байсан. СЕХ сонгуулийн өмнөх энэхүү хууль бус ухуулга сурталчилгааг зогсоохыг улс төрийн намуудад хандан мэдэгдэл гаргасан ч түүнийг аль ч улс төрийн нам хэрэгжүүлээгүй. Уг мэдэгдэлд “Сонгогчдын саналыг эртнээс худалдан авахад чиглэсэн аливаа зохисгүй үйл ажиллагаа явуулж буй улс төрийн нам, эвсэл, нэр дэвшигчдийг СЕХ албан ёсоор бүртгэх үедээ дээрх зөрчлийн талаархи мэдээллийг баримтжуулан авч хариуцлага тооцох болно гэдгээ албан ёсоор мэдэгдэж байна” гэжээ. Гэтэл бодит байдлыг төрийн бус байгууллагууд баримтжуулан гаргаж тавьсан, СЕХ өөрөө ийнхүү хариуцлагатай мэдэгдэл хийсэн ч үүний мөрөөр ямар нэгэн хариуцлага тооцсон тохиолдол алга байна.

3. Үйл ажиллагаагаар нь: Дараахь үйл ажиллагааг хоригложээ.

- Төлбөргүйгээр болон хөнгөлөлттэй үнээр ахуйн болон эрүүл мэндийн үзлэг явуулах

- Шашны зан үйл ашиглах
- Сонгогч, түүний гэр бүл, насанд хүрээгүй хүүхэд, байгууллага, хамт олонд техник хэрэгсэл, тоног төхөөрөмж, мөнгө, эм тариа, хүнсний болон бусад барааг үнэ төлбөргүй тараах, хөнгөлөлттэй үнээр худалдах
- Биеийн тамирын уралдаан, тэмцээн, баяр наадам, урлагийн тоглолт, төлбөрт таавар, бооцоот болон мөрийтэй тоглоом зохион байгуулах
- Сонгогчдын саналыг татах зорилгоор хүлээн авалт, дайллага, цайллага, сонгуулийн бус олон нийтийн арга хэмжээ зохион байгуулах
- Сонгогчдын санал худалдан авахад чиглэсэн бусад аливаа үйлдэл, үйл ажиллагаа явуулах

Хэрэгжилт: Сонгуулийн сурталчилгаанд дээрх бүх арга хэмжээг хориглосон боловч уг хориглолтыг улс төрийн нам, эвсэл, нэр дэвшигчид хэрхэн, ямар байдлаар зөрчсөн талаар СБТ-ийн “Сонгуулийн кампанит ажлын мониторинг - 2008” тайлангаас харж болохоор байна. Уг тайланд

- Зарим нам, нэр дэвшигчдийн зүгээс сонгогчдод хандсан сонгуулийн кампанит ажлыг тэмдэглэлт өдөр, ойн болон уламжлалт арга хэмжээ, намын дэргэдэх болон төрийн бус байгууллага, олон нийтийн клуб, сангийн үйл ажиллагаа, эсвэл нэр дэвшиж буй хүмүүсийн эрхэлж буй ажил, албан тушаалын халхавчин дор хууль бусаар зохион байгуулж байгаа нь ажиглагдсан байна.
- Далд буюу өөр бусад байгууллага, этгээдийн нэрээр сонгогчидтой уулзалт зохион байгуулах, сонин хэвлэмэл материал тараах зэргээр

нам, эвсэл, нэр дэвшигчдийг сурталчилсан үйлдлүүд нь хууль зөрчсөн үйлдлүүд байлаа.

- Сонгогчдод эд бараа тараах, хүнсний зүйл амлах, элдэв тэмдэглэлт баярыг тохиолдуулан үнэ төлбөргүй үйлчилгээ үзүүлэх, дайлж цайлах зэрэг оролдлогууд элбэг тохиолдсон гэжээ.

Мөн УИХ-ын сонгуулийн хуулинд ил нэр заан оруулаагүй хэлбэрүүдээр сонгогчдын саналыг татах оролдлого нам, эвсэл, нэр дэвшигчдийн зүгээс ажиглагдаж байсан болно. Тухайлбал,

- Гадаад болон дотоодын их, дээд сургуульд элсэх урилга гардуулах
- Сургалтын төлбөрийг нь төлөх, төлөхөөр амлах
- Үнэ төлбөргүйгээр сургалт зохион байгуулах
- Урлагийн тоглолтын тасалбарыг үнэ төлбөргүйгээр тараах
- Гадаад улсад гарч ажиллаж, амьдрахад нь зуучлах
- Гар утасны нэгж тараах зэрэг.

УИХ-ын сонгуулийн хуулийн 37.11.18 буюу “сонгогчдын санал худалдан авахад чиглэсэн бусад аливаа үйлдэл, үйл ажиллагаа явуулах” гэдгийг УДШ-ээс тайлбарлахдаа³ “мөнгө, эд хөрөнгө өгөх, амлах, дамжуулах, зуучлах аливаа ажил үйлчилгээг төлбөргүй үзүүлэх зэрэг төрөл бүрийн арга хэлбэрээр сонгогчийн санал өгөх эрхийг өөрийн сонирхолд нийцүүлж, тодорхой нэр дэвшигчид санал өгүүлэх зорилгоор явуулж буй бүхий л үйл ажиллагааг хамааруулан ойлгоно” гэжээ. Гэтэл гол хоёр нам болох МАХН, АН-ын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт шууд болон шууд бус замаар бэлэн мөнгө амласан 17 заалт байна. Тухайлбал,

3 УДШ-ийн тайлбар, 2008 оны 03 дугаар сарын 31. Дугаар 16.

- МАХН-ын мөрийн хөтөлбөрт шинээр 3 дахь хүүхдээ төрүүлсэн гэр бүлд 300.000 төгрөг, алдарт эхийн нэгдүгээр одонтой эхэд нэг сая, хоёрдугаар одонтой эхэд 500.000 төгрөгийг жил бүр олгохоор байна.
- АН-ын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт иргэн бүрт нэг сая төгрөгийн эрдэнийн хувь олгохоор заажээ.

Мөн МАХН-аас СЕХ-нд бүртгүүлэхдээ өгсөн мөрийн хөтөлбөртөө тусгагдаагүй эх орны хишиг гэх 1.5 сая төгрөгийг амласан нь УИХ-ын сонгуулийн хуулийн 37.11.3 буюу “нам, эвслийн мөрийн хөтөлбөрт тусгагдаагүй амлалт авах, ийм агуулга бүхий аливаа үйлдлийг сонгуулийн сурталчилгаанд ашиглах”-ыг хориглосон заалтыг зөрчсөн байна. Эндээс үзэхэд сонгуулийн кампанит ажлын хориглолтын талаархи хуулийн заалтуудын хэрэгжилт тун хангалтгүй байгаа нь харагдаж байна.

4. Төрийн эх үүсвэрийг ашиглахыг хориглох: Дараахь төрийн эх үүсвэрийг сонгуулийн кампанит ажилд ашиглахыг хоригложээ.

- Төрийн болон бусад өмчийн хөрөнгөөр хөрөнгө оруулалтын чанартай ажил үйлчилгээ явуулах
- Төрийн байгууллага, түүнчлэн төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжийн тээврийн хэрэгсэл, бусад өмч хөрөнгийг төлбөртэй болон төлбөргүйгээр сурталчилгааны материал хэвлэх, олшруулах, тээвэрлэх зэргээр сурталчилгаанд аливаа хэлбэрээр ашиглах
- Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг сонгуулийн сурталчилгаанд аливаа хэлбэрээр татан оролцуулах.

Хэрэгжилт. Энэ нь маш чухал зохицуулалт юм. СБТ-өөс хэрэгжүүлсэн

“УИХ-ын сонгуулийн кампанит ажлын мониторинг - 2008” мониторингийн дүнгээс үзэхэд нийт ажигласан 202 удаагийн арга хэмжээнд 118 төрийн жинхэнэ албан хаагч дайчлагдан ажиллаж, төрийн эх үүсвэрийг ашигласан 99 тохиолдлыг бүртгэж авсан байна. Төрийн өмчийн унааг сонгуулийн кампанит ажлын арга хэмжээнд ашиглахын зэрэгцээ төрийн албан хаагчид нэр дэвшигчийг дагалдан явах, тэдний уулзалтыг зохион байгуулах, сонгуулийн ухуулга сурталчилгааны материал тараах, тухайн нэр дэвшигчийг дэмжихийг уриалах зэргээр оролцсон байна.

Тус байгууллагаас 2004 оны УИХ-ын сонгуулиар хэрэгжүүлсэн “УИХ-ын кампанит ажлын санхүүжилтийн мониторинг”-ийн дүнтэй энэ удаагийн сонгуулийн дүнг харьцуулж үзэхэд төрийн эх үүсвэрийг сонгуулийн кампанит ажилд дайчлан ажиллах явдал буурсан нь нааштай үзүүлэлт боловч ашиглаж буй арга, хэлбэрийн хувьд өмнөхтэй ижил, хуулинд шууд нэр заан хориглож, зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг тодорхой заасан ч түүнийг хэрэгжүүлэх тал дээр зөрчил гарсаар л байна.

Хуулийн хэрэгжилтийг хангах үүднээс төрийн албан хаагчдыг сонгуулийн сурталчилгаанд дайчлан ажиллуулахын эсрэг Төрийн албаны зөвлөлөөс заавар чиглэл өгч, хяналт тавьж ажилласан нь үр дүнтэй арга хэмжээ болжээ.

2. Сонгуулийн кампанит ажлын хандив

Хандив бол Монголын улс төрийн нам, нэр дэвшигчдийн сонгуулийн санхүүжилтийн гол эх үүсвэр болдог. Өмнөх УИХ-ын сонгуулийн хуулинд зөвхөн мөнгөн хандивыг сонгуулийн зардлын дансанд төвлөрүүлэн

зарцуулахыг зөвшөөрч, данснаас гадуур хандив авч, өгөх, зарцуулахыг хориглосон байсан. Харин шинэ сонгуулийн хуульд хандивын талаар илүү нарийвчилсан заалтууд орсон.

1.Хандивын дээд хэмжээний хязгаарлалт: Нам, эвсэл, нэр дэвшигчид өгөх хандивын дээд хэмжээ нь хувь хүнээс нэг сая төгрөг, хуулийн этгээдээс 3 сая төгрөг байна. Хуулийн этгээдээс хандив өгөх тухай шийдвэрийг түүний эрх бүхий байгууллага гаргах ба хандивыг мөнгөн бус хэлбэрээр өгвөл түүнийг мөнгөн хэлбэрт шилжүүлэн үнэлж, нийт хандивын дүнд оруулан тооцохоор зохицуулсан байна.

Дээрх хандивын дээд хэмжээнээс илүү хандив авсан өгсөн, мөн хандивын дансаар дамжуулахгүйгээр мөнгөн хандив авсан бол хариуцлага хүлээлгэхээр байна.

Хэрэгжилт. Сонгуулийн зардлын дээд хэмжээг хуулиар хязгаарласан тул орлого буюу хандивыг хэрхэн тооцоолох, хянах вэ гэдэг нь чухал юм. Хувь хүн нэг сая, хуулийн этгээд 3 сая төгрөгийг нэг нэр дэвшигч, нам эвсэл тус бүрд нь өгч болох хандивын дээд хэмжээ юу, эсвэл тухайн сонгуулийн турш нэг этгээдээс өгч болох хандивын дээд хэмжээ юу гэдэг нь ойлгомжгүй байна.

Мөнгөн бус хэлбэрийн хандивт юу орох, түүнийг хэрхэн мөнгөн хэлбэрт оруулан тооцох вэ гэдгийг нарийвчлаагүй байна. Бараа үйлчилгээг хэрхэн үнэлэх, хямдралтай үйлчилгээний хямдруулсан хэсгийг хандивт хэрхэн тооцох вэ гэдэг асуудал ч мөн тодорхойгүй үлдэж байна.

Иймд нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн хандивын тайлангаас үзэхэд дан ганц мөнгөн хэлбэрийн хандивыг хандивлагч болон хандивын хэмжээгээр нь дараалуулан бичсэн төдийгөөр хязгаарлагдаж байна.

2.Хандивын хориг: Дараахь этгээдээс хандив авахыг хоригложээ.

Гадаад улс болон гадаадын байгууллага \хамтарсан байгууллагын гадаадын оролцогч\

- Олон улсын байгууллага
- Төрийн болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага
- Гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй иргэн
- Сонгууль зарласан өдөр 18 насанд хүрээгүй МУ-ын иргэн
- Төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд
- Шүүхийн шийдвэрээр тогтоогдсон татварын өр төлбөртэй хуулийн этгээд
- Үйлдвэрчний эвлэл, шашны болон бусад төрийн бус байгууллага

Мөн сонгууль бэлтгэн явуулах хугацаанд гадаад дотоодын тусламжийн эд хөрөнгийг иргэдэд тараах, борлуулж сонгуульд зарцуулахыг хоригложээ.

Хэрэгжилт. Дээрх заалтыг зөрчиж хандив авч зарцуулсан нэр дэвшигчийг нэрийн жагсаалтаас хасахаар заасан байна. Энэ удаагийн сонгуулиар эдгээр хоригийг зөрчсөн талаар нам, эвсэл, нэр дэвшигч болон сонгогчдын зүгээс ямар нэгэн гомдол, санал гараагүй байна.

3.Тайлагнах хандивын босго хэмжээ, мэдээлэл: Нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлын тайланд хандивлагч иргэний эцэг \эх\ -ийн нэр, оршин суугаа газрын хаяг, банкны гүйлгээ хийсэн баримт, хандивын хэмжээ, хэлбэр, хандивлагч хуулийн этгээдийн нэр, оршин байгаа газрын хаяг, гүйцэтгэх захирлын эцэг эхийн нэр, хандивын хэмжээ, хэлбэрийг тусгахыг хуульчилжээ. Уг тайланд бүх хандивлагч иргэн, хуулийн этгээдийг хандивын үнийн дүнгээс үл хамааран хамруулах юм байна. Харин СЕХ-оос 200 мянга түүнээс илүү хандив өргөсөн иргэн, 500 мянга түүнээс

илүү хандив өргөсөн хуулийн этгээдийг нийтэд зарлана гэжээ.

3. Сонгуулийн зардал

Нам, эвслээс нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлыг тухайн нам, эвсэл болон нэр дэвшигч, харин бие даан нэр дэвшигч сонгуулийн зардлаа өөрөө хариуцна.

СЕХ-нд өгсөн албан ёсны тайланд УИХ-ын сонгуульд оролцсон нийт нам, эвсэл, нэр дэвшигчдийн зардал 1992 онд 137 сая төгрөг, 1996 онд 209 сая төгрөг, 2000 онд 1 тэрбум 841 сая, 2004 онд 1 тэрбум 558 сая төгрөг, 2008 онд 7 тэрбум 978.331 мянган төгрөг болжээ.

Нэг. Зарлын данс нээх

Нэр дэвшүүлсэн нам, эвсэл нь нэр дэвшигч тус бүр дээр, бие даан нэр дэвшигч нь өөрийн сонгуулийн зардлын дансыг банкинд нээлгэж, СЕХ-нд албан ёсоор мэдэгдэж нийтэд зарлана. Нам, эвслээс нэр дэвшигч нь нам эвслийнхээ энэ данснаас өөр данс нээхийг хориглоно гэжээ.

Хэрэгжилт: 2008 оны 5 дугаар сарын 23-ны өдрийн⁴ хуулиар сонгуулийн зардлын дансны харилцааг зохицуулсан 40 дүгээр зүйлийг 2012 оны 01 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөхөөр өөрчилжээ. Эндээс үзэхэд сонгуулийн зардлын данс нээх, түүгээр гүйлгээ хийх, сонгуулийн хандивыг заавал дансанд төвлөрүүлж, дамжуулж зарцуулах зэрэг гол зохицуулсан заалтууд хэрэгжээгүй байна. Тиймээс сонгуулийн зардлын данстай холбоотой харилцаа нь хуулийн зохицуулалтаас гадна болж өнгөрчээ. УИХ-ын сонгуулийн хуулийн 58.1-д зааснаар бол “УИХ-ын ээлжит сонгууль явуулахын өмнөх зургаан сарын дотор УИХ-ын сонгуулийн

тухай хууль батлах буюу түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглоно” гэснийг зөрчиж сонгуулийн санал хураалт болохын өмнөхөн дээрх нэмэлт өөрчлөлтийг хийсэн байна.

Хоёр. Зарлын зориулалт

Сонгуулийн хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.6-д зааснаас харахад зардлын зориулалтанд:

- Нам эвслийн мөрийн хөтөлбөрийг тайлбарлан таниулах
- Нэр дэвшигчийг сурталчилах, сонгуулийн уулзалт, хурал цуглаан зохион байгуулах
- Нэр дэвшигч нам эвслийн сонгууль эрхэлсэн байгууллага түүний ажилтан ухуулагч, шадар туслагчийн бичиг хэрэг, шуудан холбоо, унааны болон албан томилолт, хөлс урамшуулал зэрэг зардлууд орохоор байна.

Хэрэгжилт. УИХ-ын 2008 оны сонгуульд оролцсон нам, эвсэл, бие даан нэр дэвшигчийн сонгуулийн санхүүгийн тайлангаас үзэхэд зардлын төрөл, хэмжээ⁵ дараахь байдалтай байна. Тухайлбал,

4 Санал хураах өдрөөс ойролцоогоор 36 хоногийн өмнө гэсэн үг.

5 мян.төгрөгөөр

№	Зардлын төрөл	МАХН	АН	Бие даан нэр дэвшигч /З.Алтай/
1.	Мөрийн хөтөлбөрөө тайлбарлан таниулах	699.373.0	2.432.000.0	1.025.0
2.	Нэр дэвшигчийг сурталчлах	233.124.4	1.335.181.5	1.700.0
3.	Уулзалт, хурал цуглаан зохион байгуулах	0.0	608.000.0	525.0
4.	Ажилтан, ухуулагч, шадар туслагчийн хөлс урамшуулал	0.0	486.400.0	4.550.0
5.	Бичиг хэрэг	0.0	182.400.0	325.0
6.	Шуудан холбоо	1.544.0	121.600.0	0.0
7.	Шатахуун	0.0	547.200.0	1.875.0
8.	Томилолт	0.0	304.000.0	0.0
9.	Бусад зардал	6.550.0	182.400.0	1.500.0
	Нийт зардлын дүн	940.591.4	6.199.181.5	11.500.0

Эндээс харахад нэг тойргийн хэмжээнд өрсөлдөж буй нэг бие даан нэр дэвшигч уулзалтын болон бичиг хэрэг, шатахууны зардалд 7.275.0 төгрөг зарсан байхад үндэсний хэмжээнд 76 тойрогт өрсөлдөж буй улс төрийн нам болох МАХН бичиг хэрэг, шатахуун унаа, томилолт, уулзалтын зардалгүйгээр сонгуульд өрсөлдөж ялсан байж таарах уу гэсэн асуулт гарч байна. 2009 оны УИХ-ын нөхөн сонгуулийн зардлын тайлангаас харахад МАХН-ын нэр дэвшигч шатахууны зардалд 4 сая төгрөг зарсан байна. Гэтэл энэ тойрог нь нийслэлийн сонгуулийн тойрог бөгөөд суурин газарт нэр дэвшсэн нэг нэр дэвшигч шатахуунд өдий мөнгө зарсан байхад өргөн уудам газар нутагт, 76 нэр дэвшигч 0.0 төгрөгийн шатахуун зарцуулж сонгуульд оролцсон байх боломжгүй юм. Нөгөө талаас эдгээр зардлын үзүүлэлт 0.0 байгаа нь төрийн өмч, эд хөрөнгө, тээврийн хэрэгсэл, унаа шатахуун зэргийг сонгуулийн кампанит ажилд дайчлан ашигласан байх магадлалтай. Энэ тохиолдолд УИХ-ын сонгуулийн тухай хуулийн 37.11 дэх хэсгийн дараахь заалтуудыг зөрчих юм.

1. Төрийн байгууллага, түүнчлэн төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжийн тээврийн хэрэгсэл, бусад өмч хөрөнгийг төлбөртэй буюу төлбөргүйгээр сурталчилгааны материал хэвлэх, олшруулах, тээвэрлэх зэргээр сурталчилгаанд аливаа хэлбэрээр ашиглахыг хориглоно.

2. Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг сонгуулийн сурталчилгаанд аливаа хэлбэрээр татан оролцуулахыг хориглоно.

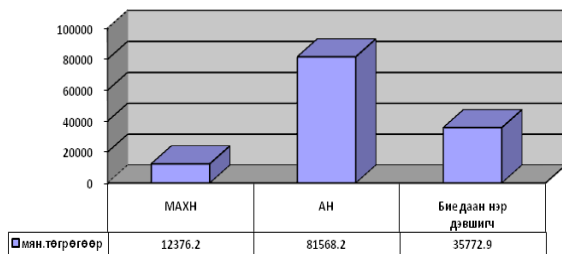
12 улс төрийн нам, нэг эвсэл сонгуульд оролцсон мөртлөө сонгуулийн зардлын нийт дүнгийн 78.7 хувь нь зөвхөн нэг нам буюу АН-д ногдож байна. Энэ нь сонгуулийн зардлын хэр, үнэн бодитой эсэхийг харуулж байна.

ЖИШЭЭ.

“Би 2008 оны сонгуульд оролцохдоо 200-гаад сая төгрөгийг зарцуулсан. Бие даан нэр дэвшсэн хувь хүн ийм хөрөнгө зарцуулж байхад МАХН 950 сая, АН зургаан тэрбум төгрөг зарцуулсан гэж тайлан гаргасан байна билээ. Ингэж хуурамч тайлан өгснөөс өгөөгүй нь дээр шүц дээ. МАХН-ын тайланг гишүүдэд нь хуваахаар нэг нь 11 сая төгрөг зарцуулсан байгаа юм. АН-ынх болохоор 81 сая төгрөг. Ийм хямдхан сонгууль хийчихдэг юм бол нөхөн сонгуулийг дахиад явуулах хэрэгтэй. Ард тцмний санал өгч байгаа, удирдаж авч явна гэж байгаа, хууль гаргаж байгаа нам нь өөрөө ийм хуурамч тайлан гаргаж өгч байгаа нь гэмт хэрэг. СЕХ намуудын тайланг авчихаад бцх хандив өгсөн хцмцүсийг нь цагдаа, татвартай нийлээд шалгах ёстой”¹

2008 оны сонгуульд 356 нэр дэвшигч өрсөлдсөний 13 хувь нь буюу 45 нь бие

даан нэр дэвшигч байснаас СЕХ-нд 6 нэр дэвшигч зардлын тайлангаа ирүүлсэн байна. Энэхүү 6 нэр дэвшигчийн сонгуулийн нийт зардал нь 214.637.4 мянган төгрөг бөгөөд дунджаар нэг хүнд 35.772.9 төгрөг байна. Энэ дунжийг парламентын 2 гол намтай харьцуулбал дараахь байдалтай байна.



Гурав. Зардлын дүнгийн хязгаарлалт

1. Зардлын дээд хэмжээний хязгаарлалт \Spending limits\: Нэг нам, эвсэл, нэр дэвшигчээс сонгуульд зарцуулах зардлын дээд хэмжээг СЕХ сонгуулийн жилийн 2 дугаар сарын 1-ний дотор тойрог тус бүрээр тогтооно. Тойрогт зардлын хэмжээг тогтоохдоо уг тойргийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, байршил, хүн амын тоо, суурьшлын нягтрал зэргийг харгалзан үзнэ.

Хэрэгжилт. Сонгуулийн зардлын дээд хэмжээг 2008 оны 01 дүгээр сарын 30-ний өдрийн 06 тоот тогтоолоор СЕХ баталсан бөгөөд үүнд хяналт тавьж ажиллахыг СЕХ-ны нарийн бичгийн даргад даалгасан байна. Нэг нам, эвсэл, нэр дэвшигчээс нэг тойрогт гарах зардлын дээд хэмжээг 89.6-202.8 сая төгрөгөөр тогтоосон байна. СЕХ-ны гаргасан 2008 оны сонгуулийн зардлын тайлангаас үзэхэд нэг нэр дэвшигч нэг тойрогт дунджаар 25.5 сая төгрөг зарцуулсан байна. Өөрөөр хэлбэл, 12.6-28.4 хувиар бага байна. Сонгуулийн нэг тойрогт зарцуулах зардлын дээд хэмжээг ийнхүү тогтоосон боловч зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага, түүнд яаж хяналт тавих талаар ч зохицуулалт байхгүй байна. Хэдийгээр энэ хэмжээнээс

илүү зардал гаргасан нам, эвсэл, нэр дэвшигчид бүртгэгдээгүй ч энэ нь сонгуулийн зардлаа хэтрүүлээгүй гэсэн үг биш бөгөөд харин ч эсрэгээрээ нам, эвсэл, нэр дэвшигчдийн зүгээс зардлын тайлангаа бодитой бус байдлаар гаргаж өгөхөд хүргэх тал байна. Нөгөө талаас сонгуулийн чөлөөт байдлын зарчимд ч сэргөөр нөлөөлөх юм.

4. Тайлагнах, нийтэд зарлах

Нэг. Сонгуулийн өмнөх тайлан

Нам, эвсэл сонгуульд оролцохоо илэрхийлж бүртгүүлэхдээ өмнөх сонгуулиас хойших хугацаанд тухайн нам болон эвсэлд нэгдэн орсон намуудад иргэд, хуулийн этгээдээс өгсөн хандивуудыг аудитын байгууллагаар оруулж баталгаажуулсан тайланг бүрдүүлсэн байх шаардлагатай. Мөн өмнөх сонгуулийн зардлын тайланг сонгуулийн санал хурааж дууссан өдрөөс хойш нэг сарын дотор гаргаж ирүүлээгүй бол тухайн нам, эвслийг сонгуульд бүртгэхээс татгалзахаар УИХ-ын сонгуулийн хуулинд заажээ. Энэ заалтыг УХЦ-ийн 2009 оны 11 дүгээр сарын 04-ний өдрийн 04 тоот дүгнэлтээр үйлчлэлийг нь түдгэлзүүлсэн бөгөөд энэхүү дүгнэлтийн дагуу УИХ-аас зохих өөрчлөлтийг оруулсан байна.

Хэрэгжилт: УИХ-ын сонгуулийн хуулийн 26.1-д зааснаас үзэхэд СЕХ улс төрийн намыг сонгуульд бүртгэхдээ хандив өгсөн иргэд, байгууллагын аудитаар баталгаажуулсан тайланг үнэн зөв, гүйцэд эсэхийг нягтлан шалгахаар байна. Харин сонгуулийн зардлын тайлангийн хувьд маргаантай асуудал бий болсон. Энэ нь 2009 оны УИХ-ын 24 дүгээр тойргийн нөхөн сонгуульд оролцохоор хүсэлтээ ирүүлсэн 3 улс төрийн намыг сонгуульд оролцуулаагүй юм. СЕХ-ны 2009 оны 09 дүгээр сарын 18-ны өдрийн 39 тоот хуралдааны тэмдэглэлд

“Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.3.6 дахь заалт, Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.3 дахь хэсгийг тус тус үндэслэн Улсын Их Хурлын сонгуулийн 24 дүгээр тойргийн нөхөн сонгуульд оролцохоо албан ёсоор илэрхийлсэн боловч 2008 оны УИХ-ын сонгуулийн зардлын тайлангаа хуульд заасны дагуу гаргаж ирүүлээгүй тул Үндэсний Шинэ Нам, Бүгд Найрамдах Нам, Хөгжлийн Хөтөлбөр Намыг Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн 24 дүгээр тойргийн нөхөн сонгуульд оролцуулахаар бүртгэхээс татгалзах нь зүйтэй гэж Хорооны гишүүд санал нэгтэй тогтож...” гэжээ.

Эндээс үзэхэд зардлын тайлангаа ирүүлээгүй байхад дараагийн сонгуульд оролцуулахгүйгээр хариуцлага тооцож болж байна, тэгвэл хуурамч болон худлаа гаргасан зардлын тайланг яах вэ гэсэн асуудал гарч ирж байна. Нийгэмд ч энэ чиглэлийн шүүмжлэл тухайн үед өрнөж байсан болно.

Хоёр. Сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн тайлан

Сонгуулийн зардлын дансанд мөнгөн хөрөнгийг төвлөрүүлсэн, зарцуулсан тухай тайлангийн загвар, банкинд дан нээх хаах, бүртгэл тайланг хөтлөх журмыг СЕХ Монголбанктай хамтран батална гэж заасан.

1.Хэн тайлагнах вэ: Нам, эвсэл нь өөрийн болон бие даан нэр дэвшигч өөрөө сонгуулийн зардлын тайлан гаргана. Мөн нам, эвсэл, нэр дэвшигч зардлын дансаа нээсэн банкны захирал нь уг дансны бүх гүйлгээг нэгтгэн тайлан гаргана.

Хэрэгжилт. Сонгуулийн хуулиас үзэхэд улс төрийн нам болон бие даан нэр дэвшигч л зардлын тайлан гаргаж байна. Гэтэл бодит байдал дээр улс төрийн нам, эвслээс нэр дэвшсэн нэр

дэвшигчдийн сонгуульд зарцуулсан мөнгө тайлагнагдахгүй, бүхэлдээ хуулийн зохицуулалтын гадна үлдэж байна. 2008 оны сонгуульд оролцсон нам, эвслийн зардлын тайлангаас үзэхэд АН болон Иргэний зориг намаас нэр дэвшигчид сонгуульд өрсөлдөхдөө өөрийн хөрөнгөөс ямар нэгэн зардал гаргаагүй эсвэл гаргасан зардлаа огт тайлагнаагүй болох нь харагдаж байна. МАХН-ын хувьд нийт орлогын 56 хувь нь нам, нэр дэвшигчийн өөрийн хөрөнгөөс бүрдэж байгаа ч сонгуулийн зардлын төрлийн 5 үзүүлэлт нь 0.0 гэсэн үнэлгээтэй байгаа нь эргэлзээ төрүүлж байна. Өөрөөр хэлбэл, шатахуун, томилолт, бичиг хэрэг, уулзалт болон урамшууллын ямар нэгэн зардалгүйгээр сонгуулийг зохион байгуулах боломжгүй бөгөөд харин энэ төрлийн зардал нь ямар нэг байдлаар тайланд тусахгүй үлдсэн байж болох талтай.

2.Ямар байгууллагад, хэдийд тайлагнах: Нам, эвсэл, нэр дэвшигч нь сонгуулийн зардлын тайланг санал хураалт дууссан өдрөөс хойш нэг сарын дотор СЕХ-нд хүргүүлнэ.

Хэрэгжилт. Сонгууль дууссанаас хойш нэг сарын дотор сонгуулийн зардлын тайлангаа СЕХ-нд хүргүүлээгүй улс төрийн намыг дараагийн сонгуульд оролцуулахгүй гэсэн заалттай байсан. УИХ-ын 2008 оны сонгуульд оролцсон нам, эвсэл, нэр дэвшигчдийн санхүүгийн тайлангаас үзэхэд ҮШН, ЭОН, БНН, МЛН сонгуулийн санхүүгийн болон хандивын тайлангаа ирүүлээгүй, ХХН нь АН-ыг дэмжиж нэр дэвшигчээ татан гаргасан тул зардлын тайлан ирүүлээгүй байна.

СЕХ-оос 2009 оны УИХ-ын 24 дүгээр тойргийн нөхөн сонгуульд оролцох хүсэлтээ илэрхийлсэн улс төрийн 3 нам буюу ҮШН, БНН, ХХН-ыг зардлын тайлангаа ирүүлээгүй гэж үзээд бүртгээгүй буюу сонгуульд оролцуулаагүй байна.

УИХ-ын сонгуулийн хуулийн 42.7-д зааснаас үзэхэд СЕХ зардлын тайланг хянан үзэх, 26.1-д зааснаар улс төрийн намын бүртгүүлэхээр ирүүлсэн баримт бичгийн үнэн зөв эсэхийг нягтлан үзэх эрх бүхий байгууллага юм. Гэтэл бодит байдал дээр “Зардлын тайланг хянана гэсэн байгаа ч тайланг үзээд хянаад байх ямар ч боломжгүй байна. Харин хуулинд байгаа үзүүлэлт, шаардлагын дагуу байна уу гэдгийг л харж байна. Шалгах, нягтлах, санхүүгийн тайланг үнэн зөв гэх ямар ч эрх хэмжээ Сонгуулийн ерөнхий хороонд байхгүй байгаа”⁶ юм. Мөн тэрээр “Улс төрийн намын санхүүжилтийг ганц данс нээгээд, тэгээд түүгээрээ дамжуул гээд хянах боломжгүй. Санхүүгийн хяналтын зөвлөл гэж байгуулсан ч ямар ч хэрэг алга. Банкнаас мэдээлэл авах, гүйлгээг хянах ямар ч боломжгүй байна. Хяналтын зөвлөлийн даргыг Монгол банкны даргаар тавьсан ч хянаж чадаагүй. Хяналт тавих эрхийг нь өгөхгүй бол Сонгуулийн ерөнхий хороо юу ч хийж чадахгүй. Сонгуулийн ерөнхий хороонд чадавхи алга, эрх мэдэл ч алга. Зөвхөн дансны гүйлгээнд аудит хийж байгаа болохоос эх үүсвэр нь юу байна, данснаас гадуур юу хийж байна гэдгийг хянадаггүй, түүнийг барьж авах ч боломжгүй байна гэжээ.

Гурав. Нийтэл зарлах

1. Хэн, ямар хугацаанд: СЕХ сонгуулийн зардлын тайланг хянан үзэж санал хурааж дууссан өдрөөс хойш 45 хоногийн дотор дүнг нийтэд мэдээлэх үүрэгтэй. Зардлын тайланг санал хурааж дууссан өдрөөс хойш нэг сарын дотор СЕХ-нд гаргаж өгөхөөр хуульчилсан ба дээрх хугацааг харахад тайланг шалгах хугацаа нь 15 хоног буюу ажлын 10 хоног байна.

Хэрэгжилт. СЕХ сонгуулийн зардлын

6 СЕХ-ны дарга Лувсанжавтай хийсэн арилцлагын тэмдэглэлээс

тайланг санал хураалт дууссан өдрөөс хойш 45 хоногийн дараа сонгуулийн зардлын дүнг нам, эвсэл, нэр дэвшигч тус бүрээр нэгтгэсэн дүнг хандивлагчдын нэрсийн хамт хэвлэлийн бага хурал хийх замаар олон нийтэд танилцуулж байна. Өдөр тутмын сонин болон зарим мэдээллийн вэб хуудсуудад эдгээр мэдээлэл тавигдсан байна.

2. Ямар мэдээллийг: Сонгуулийн зардлын дүнг нийтэд мэдээлэх ба 200 мянга түүнээс дээш хандив өгсөн иргэн, 500 мянга түүнээс дээш хандив өгсөн хуулийн этгээдийг нийтэд зарлана.

Хэрэгжилт. Ямар мэдээллийг нийтэд зарлах вэ гэдгийг баланстайгаар зохицуулах, өөрөөр хэлбэл хувийн нууц болон ил тод байх мэдээлэл хоёрын балансыг зохистойгоор зааглах хэрэгтэй. Тиймээс СЕХ-оос хандивлагчдын нэрийг зарлахдаа иргэний овгийн эхний үсэг, аж ахуйн нэгжийн зөвхөн нэрийг хандивын хэмжээтэй нь бичиж байна.

5. Хэрэгжилт, хяналт

УИХ-ын сонгуулийн хуулийг хэрэгжүүлэх, хяналт тавих, зөрчлийг хянан шийдвэрлэх ажлыг сонгуулийн хороод, шүүх, Үндсэн хуулийн цэц хуульд заасан харъяаллын дагуу хариуцан гүйцэтгэдэг. УИХ-ын сонгуулийн хуульд сонгуулийн хороод харьяалан шийдвэрлэхээр заасан зөрчил гарсан бол гомдлыг холбогдох сонгуулийн хороонд гаргахаар заасан байна. Сонгуулийн байгууллагын тогтолцоо нь сонгуулийн төв болон орон нутгийн байгууллагаас бүрддэг. Сонгуулийн төв байгууллага нь СЕХ, орон нутгийн байгууллага нь сонгуулийн тойргийн болон салбар, хэсгийн хороод юм. Бүх шатны сонгуулийн хороод сонгуулийн хууль тогтоомжийн биелэлтийг хянан шалгах, түүнийг зөрчсөн маргаан бүхий өргөдөл, гомдлыг хянан шийдвэрлэдэг байна.

СЕХ сонгуулийн санхүүжилтийн талаар:

- Сонгуулийн хууль тогтоомжийн биелэлтэнд хяналт тавих
- Нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн авсан хандивын хэмжээ, зарцуулалтанд хяналт тавих
- Нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн санхүүгийн зардлын тайланг хянан шалгах, хэлэлцэх, дүнг нийтэд мэдээлэх бүрэн эрхтэй.

Дээрх бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ:

- Нам, эвсэл, нэр дэвшигч болон сонгуулийн хороодоос өөрийн эрх хэмжээний асуудлаар мэдээлэл авах
- Төрийн болон бусад байгууллага, албан тушаалтан, иргэдээс сонгуулийн санхүүжилттай холбоотой баримт бичгийг гаргуулан авах
- Сонгуулийн санхүүжилт, түүний зарцуулалтанд гаргасан зөрчлийн талаар баримт бичиг үйлдэх, бүрдүүлэх эрх хэмжээтэй байна. Дээрх баримт бичгийг холбогдох этгээд 3 хоногийн дотор, санал авах өдөр буюу уг өдрөөс санал хураах өдөр хүртэл 3-аас дээшгүй хоног үлдсэн бол шаардсан өдөрт багтаан ирүүлнэ.

СЕХ шаардлагатай гэж үзвэл хяналт шалгалтын ажлыг холбогдох хяналт шалгалтын байгууллага, түүний дотор төрийн аудитын байгууллагаар гүйцэтгүүлж болох ба нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн сонгуулийн санхүүжилтийн зарцуулалтыг хянахад гарах зардлыг улсын төсвөөс санхүүжүүлэхээр зохицуулжээ. Сонгуулийн санхүүжилтийн асуудалтай холбогдох хуулийн заалтуудыг зөрчвөл нэр дэвшигчийг нэрийн жагсаалтаас хасах, нам, эвслийг сонгуульд бүртгэхгүй байх эрхийг СЕХ

эдэлнэ.

2008 оноос өмнөх сонгуулиудад СЕХ нь сонгуульд оролцсон нам, эвсэл, бие даан нэр дэвшигчдээс ирүүлсэн зардлын тайланг өөрийн дэргэдэх санхүүгийн хяналтын орон тооны бус албаар дамжуулан мэргэжлийн байгууллагын оролцоотойгоор шалгаж дүнг олон нийтэд мэдээлж ирсэн⁷ байна. Гэхдээ энэ нь бүрэн хангалттай хяналт биш юм. Харин 2008 оны сонгуулийн дараа СЕХ-оос нам, эвсэл, бие даан нэр дэвшигчдийн ирүүлсэн зардлын тайлан болон түүний үнэн бодитой байдалд ямар нэгэн хяналт, шалгалт хийгээгүй бөгөөд энэ талаар хийсэн ажил нь хуралдаанаараа зөвхөн дүнг нэгтгэн олон нийтэд танилцуулсан төдийгөөр л хязгаарлагдсан юм.

6. Дүгнэлт, зөвлөмж

Судалгааны дүнд үндэслэн дараахь дүгнэлтийг танилцуулж байна.

1. УИХ-ын сонгуулийн 2005 оны хууль нь сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн талаархи ардчилсан зарим улсын жишгээс тухайлбал, сонгуулийн кампанит ажилд төрийн эх үүсвэрийг ашиглахыг хориглох, хандивын хязгаарлалт, хандив тавих хориг, хандивыг олон нийтэд тайлагнах, мөнгөн бус хандив, түүнийг тооцох, сонгуулийн кампанит ажлын хугацааны хязгаарлалт, зардлын хязгаарлалт зэргийг тусгаснаараа өмнөх хуулиас дэвшилттэй болжээ. Гэвч дээрх хуулийн зарим хугацаа, тодорхойлолт, зохицуулалт нь хоорондоо зөрчилтэй, уялдаагүйгээс болж хэрэгжихэд хүндрэл бэрхшээл учруулж, улмаар зарим заалтуудын

⁷ Ө.Цэрэндорж. “Сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн ил тод байдлын эрх зүйн орчин, СЕХ-ны үүрэг оролцоо” илтгэлээс. “Төрийн ил тод байдал: Шударга сонгууль” форум

хэрэгжих хугацааг хойшлуулахад хүргэсэн байна. Энэ нь сонгуулийн процесс нь сонгож авсан сонгуулийн системтэйгээ уялдахгүй байгаатай мөн холбоотой.

2. Сонгуулийн кампанит ажлын хугацаа болон санхүүжилттай холбоотойгоор нэр дэвшигчид өрсөлдөх нөхцөл боломж харилцан адилгүй, тэгш бус байна. Сонгуульд нэр дэвшин өрсөлдөж буй этгээдүүдэд хуулиар адил боломж олгож, өрсөлдөх гараа болон өрсөлдөөний талбар нь адил тэгш байх учиртай ч сурталчилгаа хийж эхлэх хугацаа болон үргэлжлэх хугацаа нь нэр дэвшигчдэд харилцан адилгүй, тэгш бус байдалд байна. Мөн сонгуулийн кампанит ажлын хугацааг эрс богино болгосон нь өргөн уудам нутаг дэвсгэр, хүн ам сийрэг таруу, тойргийн томсгосон зохион байгуулалт зэрэг нь нэр дэвшигчийн ялангуяа анх нэр дэвшин өрсөлдөж байгаа хүмүүст өөрийгөө таниулах боломжийг үгүйсгэж, урьд нь сонгогдож байсан тийм нэр дэвшигчид ашигтай болж шударга, алагчлалгүй байдлаар сонгуульд өрсөлдөх боломжийг хааж, сонгогчид жинхэнэ утгаараа сонголт хийх боломжийг хязгаарласан байна.
3. Сонгуулийн хуулийг улс төрийн намууд, нэр дэвшигчид нэг мөр сахин биелүүлж, дагаж мөрдөхгүй, түүнчлэн хэрэгжилтийг хангах, биелэлтэнд нь хяналт тавих ёстой сонгуулийн байгууллагууд ч санаачлагагүй байгаагаас сонгуулийн эцсийн үр дүн мөнгөөр шийдэгдэх, сонгогчдод эд бараа, мөнгө амлах, тараах зэргээр сонгогчдын саналыг худалдан авах, улс төрийн намуудын мөрийн хөтөлбөрт хууль зөрчсөн амлалтууд амлах зэрэг сөрөг үр дагаварт хүргэж байна. Мөн СЕХ нам, эвсэл, нэр дэвшигчийг бүртгэхдээ мөрийн хөтөлбөр нь хуулинд нийцэж байгаа эсэх, санхүүгийн баримт бичиг нь

бүрэн гүйцэд, үнэн зөв эсэх болон сонгуулийн зардлын тайланг хянан шалгах чиг үүргээ биелүүлэхгүй зөвхөн зардлын тайлан мэдээ, сонгуульд бүртгүүлэхээр өгсөн материалыг хүлээн авах, нэгтгэх, нийгэд мэдээлэх төдий байна. Тиймээс улс төрийн намуудын сонгуулийн зардлын тайлангийн үнэн бодит байдалд эргэлзээ байсаар байна.

4. Сонгуулийн кампанит ажлын зарцуулалтад нам, эвслээс нэр дэвшигчдийн хувиасаа гаргаж байгаа зардал нь огт тайлагнагдахгүй үлдэж байна. Нэр дэвшигчдийн хувиасаа гаргаж буй зардал нь нам, эвслийн зардлын тайланд бүрэн тусгахгүй байгаа бөгөөд намуудын гаргаж ирүүлсэн зардлын тайлангийн дүн бодит байдлаас хол зөрүүтэй байна.
5. УИХ-ын сонгуулийн энэ шинэ хууль нь өмнөх хуулиудтай харьцуулахад сонгуулийн кампанит ажилтай холбоотой хуулиар тогтоосон хориглолтыг зөрчихөд хүлээлгэх хариуцлагын төрөл олон, торгуулийн хэмжээ илтэд нэмэгдсэн боловч хуулийг нэг мөр сахин биелүүлэх, хэрэгжүүлэх үр дүнтэй механизм болж чадахгүй байна. Хуулиар тогтоосон хориглолтыг хугацаа болон субъектээр нь хязгаарласан нь хуулийн хийдлийг бий болгож нэр дэвшигч бүртгүүлэхээс өмнө хийгдсэн хууль зөрчсөн үйлдлүүд хуулийн зохицуулалт болон хариуцлагын гадна үлдэж байна.

Судалгааны дүн болон дүгнэлтэд үндэслэн зөвлөмжийг санал болгож байна.

Нэг. Боллогын түвшний шинэчлэл /policy reform/

1. Сонгуулийн болон улс төрийн намын санхүүжилтийн талаар урьд өмнө

хийгдсэн судалгаа, шинжилгээнүүдийг нэгтгэн дүгнэлт зөвлөмж бэлтгэх, оролцогч талуудад танилцуулж, тэдний саналыг авах, үндэсний хэмжээний хэлэлцүүлэг өрнүүлэх

2. Сонгуулийн болон улс төрийн намын санхүүжилтийг зохицуулах тусдаа бие даасан хуультай болох.

Хоёр. УИХ-ын сонгуулийн болон Улс төрийн намын тухай хуулийг боловсронгуй болгох чиглэлээр

3. Сонгуулийн кампанит ажлын тодорхойлолтыг бий болгох, түүнд ямар арга хэмжээ, үйл ажиллагаа хамаарах талаар нарийвчлах
4. Сонгуулийн кампанит ажлын үргэлжлэх хугацааг сонгуулийн системтэй уялдаатайгаар өөрчлөх, ингэхдээ бүх нэр дэвшигчдэд адил, тэгш байхаар зохицуулах
5. Сонгуулийг товлон зарлахаас өмнөх кампанит ажлын зохицуулалтыг бий болгох
6. Улс төрийн нам, эвсэл, нэр дэвшигчдийн сурталчилгаанд хяналт тавих, шалгах, хариуцлага тооцох эрх бүхий албан ёсны бүтцийг бий болгох
7. Сонгуулийн маргаан, түүний харьяалал, хянан шийдвэрлэх журмыг хуулиар нарийн тодорхойлж, хууль зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг бодитой болгож чангатгах, ингэхдээ улс төрийн намыг сонгуульд оролцох эрхийг түдгэлзүүлэх, төсвөөс олгох санхүүжилтийг цуцлах, цаашлаад улс төрийн намыг татан буулгах хүртэл арга хэмжээ авдаг байх
8. Сонгуулийн үйл явцад иргэний нийгмийн болон хөндлөнгийн хяналтыг

бий болгож хэрэгжүүлэх.

Гурав. Хуулийг хэрэгжүүлэх, сахин биелүүлэх

1. Сонгох болон сонгогдох эрх, сонгуулийн хууль тогтоомж зөрчсөн байгууллага, албан тушаалтанд хууль зүйн хариуцлага зайлшгүй хүлээлгэдэг байх
2. СЕХ-оос сонгуулийн санхүүжилтийн журмыг оролцогч талуудын санал дээр тулгуурлан нарийвчлан боловсруулж, талуудад хүргүүлэх, энэ чиглэлийн сургалт, семинарийг оролцогч болон сонирхогч талуудад \хэвлэл мэдээллийн байгууллага, төрийн бус байгууллага гэх мэт\ зохион байгуулах
3. Сонгуулийн төв байгууллагын бүтэц дэх төлөөллийг тэнцвэржүүлэх. Энэ нь сонгуульд оролцогч талуудын буюу сонгогч болон нэр дэвшигчдийн зүгээс сонгуулийн шударга, чөлөөт байдалд итгэх итгэлийг хадгалахад чухал үүрэгтэй юм.
4. Сонгуулийн санхүүжилттэй холбоотой загвар, маягтуудыг хууль болон олон улсын жишиг, стандартын дагуу боловсруулж, батлах, мөрдүүлэх
5. СЕХ-нд улс төрийн намуудаас ирүүлсэн хандивын болон сонгуулийн зардлын тайлан, сонгуульд оролцохоор бүртгүүлсэн нам, эвслийн ирүүлсэн баримт бичгийг олон нийтэд зориулан вэб хуудастаа байрлуулах, иргэд, байгууллагаас эдгээртэй холбоотой мэдээлэл, лавлагаа авахыг хүсвэл шуурхай гаргаж өгдөг байх.

Авлигын судалгаа
Бодлогод чиглэсэн тандалт
/Research on Corruption A policy oriented survey/

үргэлжлэл

**Jens Chr. Andvig and Odd-Helge
Fjeldstad
Inge Amundsen
Tone Sissener
Tina Søreide**

*Хөрвүүлсэн: Дэлхийн банкны “Засаглалыг дэмжих төслийн
“Авлигын эсрэг хүрээг сайжруулах дэд төслийн орчуулагч
Н. Гантуяа*

**4. Авлига улс төр судлалын үүднээс
(Political science perspectives on
corruption)**

Авлигын асуудал сүүлийн үед улс төрийн шинжлэх ухааны маргаан хэлэлцүүлгийн сэдэв болж хөгжиж буй ертөнц дэх төрийн үүргийг энэ шинжлэх ухааны хүрээнд шинээр сонирхох болсон ба энэ нь төр бол эдийн засгийн хөгжил, дахин хуваарилалт, нийгмийн халамжийн зайлшгүй хэрэгсэл гэсэн санаанд тулгуурлаж байна. Төдийлөн зөвшөөрөгддөггүй “төр давамгайлсан” хийгээд “төргүй” хөгжлийн загварыг бодвол эдүгээ эдийн засгаа хөгжүүлэх улс төрийн хүсэл зориг, эдийн засгийн оновчтой бодлого бүхий дунд хэмжээний төрийн аппарат шаардлагатай гэдэг дээр олон судлаачид санал нийлж байна. Мөн авлигын үнэлгээнд улс орны улс төрийн хэмжигдэхүүнийг тооцох шаардлагатай.

Сүүлийн жилүүдэд авлигыг эдийн засгийн үүднээс тайлбарласан онолууд бодлого томъёолоход хамгийн их нөлөөлөлтэй байна. Гэхдээ авлига нийгмийн бусад шинжлэх ухааны анхаарлыг бас татаж байна. Ялангуяа улс төрийн шинжлэх

ухаан, социологи, антропологичдын сонирхлыг татах боллоо. Авлигыг ойлгоход улс төрийн хэмжигдэхүүнийг хайхрахгүй байж болохгүй.

Улс төрийн хүчин зүйлийг анхааралдаа авснаар авлигыг улс төрийн дэглэмтэй нь холбон үзэх, авторитар дэглэм болон ардчилсан ёс, хөгжилд чиглэсэн дэглэм болон үе залгамжлах дэглэмийн нөхцөл дэх авлигын шалтгааныг хайх болсон. Басхүү авлигыг засаглал хуваарилалт, шүүхийн бие даасан байдал, гүйцэтгэх засаглалын байгууллагын эрх мэдэлд дүйцэх парламентын чадавхи, иерарх ба хүнд суртлын аппаратын олон янзын загвар, төрийн албаны шинэчлэл, хувьчлал, төвлөрлийг сааруулах арга хэмжээнүүдтэй холбож судалж байна. Авлигын эсрэг тэмцэх асуудлаар парламентын хяналт, гүйцэтгэх засаглалын хяналт, хүнд суртлын аппаратын дотоод хяналт, аудит, хянан сэргийлэх байгууллагууд гэх зэрэг өөр өөр хяналтын механизмыг үнэлж үзсэн.

4.1 Улс төрийн тогтолцоо ба авлигын шалтгаан (Political systems and the causes of corruption)

Авлига Веберийн ардчилсан болон хүнд сурталт засаглалын Веберийн эрх зүйт рационал загвараас гажих үзэгдэл тул авлигын судалгаа албан ёсны төрийн институцийн талаарх улс төрийн шинжлэх ухааны уламжлалт үзлийг сөрөх болсон билээ. Мөн ардчилах, институцжүүлэх үйл явцын тухай онолын зэрэгцээ легитим чанар, төлөөлөл, оролцооны талаарх улс төрийн өргөн хүрээний хэлэлцүүлэг иргэний нийгмийн үүргийн талаарх маргааны хэлбэрээр явагдаж байна.

Мөн авлигын шалтгааныг судлах зорилгоор танил талын сүлжээ, клиентелизм, непотизмын талаарх нийгмийн антропологийн ба социологийн загварууд гарсан. Уламжлалт улс төрийн шинжлэх ухаанд авлигын шалтгааныг улс төрийн тогтолцооны доголдол, ялангуяа “ардчиллын хомсдол”-той холбон ойлгодог байлаа.

Авлигыг засаглал хуваарилах ардчилсан ёсны томъёолол төгс хэрэгжээгүй, хариуцлагын тогтолцоо, ил тод байдал, ардчилсан засаглалын тогтолцоо хөгжөөгүй нөхцөл байдлаас үүдэлтэй гэж ойлгодог. Ардчилал, авлигын хооронд сөрөг хамаарал байдаг, өөрөөр хэлбэл ардчилал бага байх тусам авлига их байдаг гэж ойлгодог. Авлига өргөн дэлгэрсэн нь төр функцээ хэрэгжүүлж чадахгүй, ардчилал, ёс зүйт манлайлал, сайн засаглал хэрэгжихгүй байгаагийнх гэж ухдаг. Авлигын түвшин нь засаглалын нийтээр зөвшөөрөгдсөн байдлын түвшинтэй сөрөг хамааралтай гэж үздэг “ардчилсан үйл явцын хууль” нь бас “зөвхөн төрийг ардчилснаар авлигыг бууруулж болно” гэсэн практик үзлийг дэмждэг.

Улс төрийн шинжлэх ухааны хэвлэл нийтлэлд ардчилах үйл явцын (democratisation) өргөн хүрээний асуудалд анхаарал хандуулсан байдаг. Үүнд ардчиллын институцүүдийг бэхжүүлэх (парламент, шүүх, улс төрийн оролцооны тусгайлсан

байгууллагууд, удирдлага, хяналт); иргэний нийгмийг бэхжүүлэх (хэвлэл мэдээллийг үүнд хамруулна); төрийн хэвшлийн ерөнхий шинэчлэл гэсэн гурван үндсэн механизмыг санал болгож байна. Улс төрийн шинжлэх ухааны хүрээнд ардчилах үйл явц (democratisation), институцын шинэчлэлийн талаар хэвлэл нийтлэл олон байдаг, тэдгээрт авлигын асуудал хөндөгдсөн нь ховор байдаг. Гэхдээ улс төрийн шинжлэх ухааны хэд хэдэн судалгаанд авлигатай тэмцэх агентлаг, хороо, тусгайлсан бусад байгууллагын үнэлгээ хийж, тэдгээрээс авлигад үзүүлж буй нөлөөлөлд дүгнэлт өгсөн байдаг.

Ардчилсан бус тогтолцоотой улсуудын хүрээнд авторитар удирдлага ба авлигын түвшин өндөр байхын хооронд уялдаа байгаа нь нотлогдсон мэт. Гэтэл ардчилалгүй засаглалын тогтолцоо маш олон төрөл хэлбэртэй байдаг ба тэдгээрийн дотор хяналттай ба хяналтгүй тогтолцоог (controlled and uncontrolled systems) ялгаж өгсөн нь чухал ач холбогдолтой. Энэхүү ангилал нь урьдчилан таамаглахуйц ба урьдчилан таамаглашгүй (predictable/unpredictable) дэглэмүүд, функционал ба функционал биш (functional/dysfunctional) дэглэмүүдийг ялгадагтай нягт холбоотой. Үүнд дүн шинжилгээний тулгуур цэг нь улс төр, эдийн засагт авторитар (authoritarian) хяналт тогтоосон бол авлигын түвшин, хуваарилалтын механизмд ч чанга хяналт тавигдана гэсэн үг бөгөөд хяналтад байгаа авлига эдийн засагт хүргэх хөнөөл нь бага юм. Хяналт багатай ардчилсан бус тогтолцоонд авлига тархай, урьдчилан таамаглашгүй байх ба хөрөнгө оруулалт, бизнес, эдийн засгийн идэвх санаачилгыг боомилдог байна.

Авторитар дэглэмийн төрөл хэлбэрүүдийн дунд бас нэг ялгарал байдаг нь “хөгжилд хандсан” улс төрийн элитүүд буюу “сайн санаат дээдсийн” засаглал, нөгөө талд нь “луйварчдын” (kleptocrats) засаглал гэсэн ялгарал байна. Эхний төрлийн автократ дарангуйлагч нь нийгмийнхээ эрх ашгийг дээдлэх (хөгжилд хандсан байх) ба харин хоёр дахь төрлийн

автократ дарангуйлагч нь зөвхөн амин хувьдаа баялаг завшин хуримтлуулахын төлөө зүтгэнэ (чингэхдээ улсын хөгжил зөвхөн өөрийн нь хувийн эрх ашигт нийцэж байгаа тохиолдолд л хөгжилд хандсан царай гаргаж болно).

4.2 Удам залгамжлал ба албан бус үйл ажиллагаа (Neo-patrimonialism and informal practices)

Авлигын талаарх улс төрийн шинжлэх ухааны судалгаануудыг тодорхой цар хүрээнд засаглал, улс төрийн байгууламжийн албан ба албан бус хэлбэрт хэрхэн чиглэснээр нь ангилж байна. Улс төрийн шинжлэх ухаан засаглалын албан ёсны институцийн асуудалд анхаарлаа чиглүүлж ирсэн уламжлалтай ба 1970-аад оны дунд үеийг хүртэлх улс төрийн шинжлэх ухааны авлигын талаарх судалгааг сонгодог (classical) улс төрийн шинжлэх ухааны арга гэж нэрлэж болно.

Эдгээр судалгаа нь эдийн засгийн хөгжлийн гарааг хангах хуучны төрийн институцүүдэд голлон анхаарч байлаа. Шинэчлэл (modernisation) гэдэгт үйлдвэржилт, эдийн засгийн өсөлтийг дэмжихүйц төр, төрийн институцүүдийг байгуулахыг ойлгож байсан бөгөөд шаардлагатай (мөн судлагдсан) институцүүд нь ихэвчлэн эдийн засгийн бодлогод чиглэсэн байлаа. Авлигыг шинэчлэл дутуу хийгдсэнтэй холбон ойлгож байсан байна.

Тэрчлэн эдийн засгийн өсөлт шинэчлэлийн хамгийн чухал ганц бүрэлдэхүүн хэсэг бөгөөд хөгжилд чиглэсэн цомхон төрийн (данхайсан хүнд сурталт төр биш) эдийн засгийн либералчлалын тэргүүлэх зорилт байдаг гэж үзэж байсан ба энэ нь бүтээмж ардчиллаас чухал гэсэн үзэл санаатай хосолж байжээ. Харин авлигыг шинэчлэлийн дугуйн тосолгоо гэж харж, тэр нь зах зээл эрчээ авч төр илүү үр бүтээлтэй болох хэрээр арилна гэж үзэж байв.

Шинэчлэлийн онолын эсрэг үзэл нь хараат байдлын онол, неомарксизм,

эрс хоцрогдлын онол бөгөөд гурав дахь ертөнцийн орнууд хараат, зарцлагдсан, мөлжигдсөн байдалтай, улс төрийн толгойлогчид нь үндэстэн дамнасан компани, өрнөдийн засгийн газруудын хүүхэлдэй болж байдаг тул дарангуйлал, улс төрийн хоцрогдол, авлига арилахгүй гэж үздэг байжээ.

Буурай оронд империалист капиталист хүчин нэвтэрч хүчээр хоцрогдуулан барьж байгааг эдийн засгийн хараат байдлын гол хүчин зүйл болгож, авторитар дарангуйлал, авлига зэрэг улс төрийн нөхцөл байдлыг түүний зайлшгүй хүчин зүйл болгож үздэг байв. Санал болгосон шийдэл нь капиталист ертөнцтэй эрс холбоогоо таслах, эсвэл наанадаж л дотооддоо эдийн засгийн өсөлт бий болгох, импортыг орлох үйлдвэрлэл хөгжүүлэх замаар үндэсний дархлаа бий болгоход оршиж байлаа.

Авлигыг судлах үүднээс улс төрийн шинжлэх ухааны бас нэгэн томоохон чиглэл нь засаглалын албан бус талыг анхаарсан байдаг. Энэ нь 1980-аад оны эцсээр Африкийн асуудлаарх Францын судлаачдын орчинд үүссэн “удам залгамжлалын” аргачлал юм. Энэхүү онол нь Африк дахь улс төр бусад аль ч газрын улс төрөөс эрс ялгамжаатай тул улс төрийн хөгжил, ардчилах үйл явц, албан ёсны институцийн уламжлалт онолуудад засвар оруулах үүрэгтэй юм.

Эдгээр эрдэмтэд Африкийн улс төр дэх албан бус талуудыг анхааран үзэж, төр нь ердөө байшингийн фасад бөгөөд түүний цаана хувийн шинжтэй улс төрийн харилцаа, клиентелизм, улс төрийн авлига нуугдаж байдаг гэж үзэж байна.

Удам залгах практик Африк болон жижиг улсуудын, тэдгээрийн дотор Гаити, Индонез, Филиппин улсуудын улс төрийн үндсэн онцлог болж байдаг. Судлаачид энэхүү удам залгах практикийг “personal rule” (хувийн засаглал), “the politics of the belly” (хэвлийн улс төр), “prebendalism” (шашны мяндагтан насаараа газар эзэмших эрх гэдгээс үүссэн нэр томъёо) and “kleptocracy” (луйварчдын засаглал)

гэхчилэн нэрлэдэг байна. Энэ үзэгдлийн гол шинж чанар нь хувийн харилцаа улс төрийн тогтолцооны суурь болж байдаг ба улсын хувийн хоёрын ялгаа маш бага байдаг. Энэ бүхэн нь албан ёсны засаглал, институцүүдэд хөнөөлтэй байдаг агаад улс төрийн авлига болон хүнд суртлын авлига гаарах замыг нээж өгнө.

Веберийн сонгодог онолоор төр ба түүнтэй холбоотой улс төрийн институцүүд бий болсноор удам залгах ёс (patrimonialism) эцэс болж, улсын ба хувийн хэвшил сална гэдэг. Эмпирик судалгаа, Африк дахь төрийн онцлог шинжийг хүлээн зөвшөөрөх онолын уламжлалыг баримталсан зарим судлаачид улс төрийн институц, тэдгээрийн хөгжлийг Веберийн байр сууринаас үзэж, ардчилсан тогтолцоог бэхжүүлэхийн тулд институцийг боловсруулан бэхжүүлэх нь чухал гэж үзсэн хэвээр байна. Үүнд үндэслэн удам залгах (neopatrimonialism) ёсны тухай ихэнх онол уламжлалт ба клиентелизмийн практик албан ёсны улс төрийн институцтэй ямар хэмжээнд холилдсон байна вэ гэдэгт анхаардаг байна.

Мөн энэ үзлийг туйлшран баримтлагчдын үздэгээр төрийн албан ёсны институцүүд бол хоосон сав, улс төрийн цэгцгүй байдал, институцийн задрал нь зориудаар үүдэгдсэн байдаг ба Африкийн удирдагчид өөртөө ашигтай улс төрийн стратег баримталдаг гэнэ. Тэдний үзлээр авлига бол Африк дахь төрийн замбараагүй байдлын гол мөн чанар аж. Африкт авлига хууль ёсны (legitimate), практик ач холбогдолтой (practical), өдөр тутмын амьдралд хэвшил болсон нийгмийн аливаа харилцааны салшгүй элемент байдаг гэнэ.

Улс төрийн дэглэмийн төрөл хэлбэрүүд дотроос удам залгах болон луйварчдын засаглал авлигад ихээхэн хүчтэй нөлөөлдөг байна. Дарангуйлал-ардчиллын хуваарь (scale) дээр эдгээр дэглэм нь төвлөрсөн авторитар дэглэм ба бэхэжсэн ардчилсан дэглэмийн дунд оршдог. Африкийн ихэнх улсад ёс зүйт удирдлага, төрийн хариуцлага, легитим чанар (legitimacy) ноцтой дутагдаж байгаа ба тэдгээр орны удам залгах тогтолцоонд улсын

хувийн хоёрын зааг байдаггүй онцлогтой. Мөн судлаачдын үзэж байгаагаар удам залгах дэглэмийн нэгэн эмгэг нь төрийн дээд түвшний албан тушаалтнууд рент хөөцөлдөх явдал байдаг ба үүний уршгаар эдийн засаг дахь төрийн оролцоо хэт ихсэх, төр данхайн томорч, үр ашиггүй рент гувчих монополизм үүсэж, зөвхөн эрх баригч дээдэст ашигтай хувьчлал явагдаж, ил тод биш, зөрчил ихтэй татвар, хөрөнгө оруулалт, төрийн хөрөнгө зарцуулалтын хуулиуд гарч, эдийн засгийн өсөлт саардаг.

Мобутугийн удирдсан Заир улс, Шагариин удирдсан Нигери улс эрээ цээргүй авлигач дэглэмийн жишээ болох ба нэг нь автократ (ганцаар захирагч), нөгөө нь сонгууль дэглэмтэй. Харин өндөр хөгжилтэй, ардчилсан улс оронд их авлига (grand corruption), үндэсний баялгийг эрээ цээргүй цөлмөх явдал төдий илэрхий байдаггүй гэнэ. Энэ нь нэгдүгээрт, төрийн хэвшил, улс төрөөс (илүү) баяжих боломж олгох томоохон хувийн хэвшил хөгжсөн, хоёрдугаарт төрийн хэмжээ харьцангуй цомхон, гуравдугаарт хяналтын байгууллагууд харьцангуй сайн ажилладаг, ил тод байдал (сонгууль, хэвлэл мэдээлэл үүнд нэмэр болно) илүү өндөр байдагтай холбоотой гэнэ.

Европын Холбоо, өрнийн зарим төрийн албан тушаалтан, улс төрийн намуудтай холбоотой үе үе гардаг дуулиан нь өндөр хөгжилтэй улсад ч төрийн хэвшил хомхой сэтгэлтнээс бүрэн хамгаалагдаагүй байдгийг харуулж байна. Тухайлбал улс төрийн намын эргэлзээтэй санхүүжилт, сонгогдсон улс төрчид давхар компани удирдаж, гадуур зөвлөх үйлчилгээ үзүүлж, мэдээлэл худалдаж, хахууль авч түрийвчээ түнтгийлгэсэн талаар мундахгүй олон дуулиан дэгддэг.

Харин хөгжиж байгаа улс оронд улс төрийн авлига илүү илэрхий бөгөөд хор хөнөөлтэй ба бага авлига ч мөн илүү түгээмэл байдаг. Басхүү төрийн үйлчилгээ үзүүлэх цэг дээр хахууль шаарддаг хэмжээ нь ядуу орнуудын хооронд эрс ялгаатай байдаг нь улс төрийн үндэсний онцлог, улс төрийн бүтэц нөлөөлдгийн жишээ юм.

“ХҮНД СУРТЛЫН ИНДЕКС-2009”

**судалгааг Монголын Үндэсний худалдаа аж үйлдвэрийн танхимаас
2009 оны 12 дугаар сард явуулсныг хүргэж байна.**

ОРШИЛ

МҮХАҮТ-аас төрийн байгууллагуудын “Хүнд суртлын индекс” гаргах судалгааг 5 дах жилдээ иргэд, бизнесийнхний үнэлгээнд тулгуурлан явууллаа. Сүүлийн жилүүдэд төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг сайжруулах, үйлчилгээний чанар, шуурхай байдлыг хангах чиглэлд Засгийн газрын зүгээс анхааран 2009 оноос “Төрийн байгууллагуудын ил тод байдлыг илтгэх шалгуур үзүүлэлтүүд”-ийг батлан гаргаж мөрдүүлж эхлээд байгаа нь сайшаалтай. Энэ жилийн судалгаа нь үндсэн 3 хэсгээс бүрдэж байгаа бөгөөд нийт яам, газрын харъяа 20 агентлаг, 11 яамыг хамруулан энэхүү судалгааг явууллаа. Тус судалгаанд хот хөдөөгийн нийт 1380 хүнийг хамруулснаас 62 % нь Улаанбаатар хотын иргэд, бизнес эрхлэгчид байгаа бөгөөд судалгааг түүврийн аргаар бодит амьдралд тулгуурласан нээлттэй мэдээлэлд үндэслэн санал асуулгын хэлбэрээр явуулсан болно.

2009 онд олон улсын байгууллагуудын зүгээс манай улсын эдийн засаг, бизнесийн орчин, тэр дундаа төрийн байгууллагуудын хүнд суртал, Үр ашиггүй зардал, авилгал хээл хахуулийн байдалд хангалтгүй гэсэн үнэлгээ өгч байна. Тухайлбал Дэлхийн банкны Бизнес эрхлэлтийн индексээр эдийн засаг, бизнесийн орчныг сайжруулах чиглэлд ямар ч өөрчлөлт шинэчлэл хийгээгүй гэсэн үнэлгээг авсан бол Дэлхийн эдийн засгийн форумын Өрсөлдөх чадварын индексээр дэлхийн 133 орноос 117 байрт орж өмнөх жилийнхээс 17 байраар ухарсан үзүүлэлттэй байна. Ялангуяа засгийн газрын үргүй зардлын хэмжээгээрээ дэлхийд тэргүүлээ.

Түүнчлэн Транспаренси Интернэйшнл байгууллагын Авилгалын индексээр 180 орноос 124 байрт орж өмнөх жилийнхээс 22 байраар ухарсан байна. Ийнхүү төрийн үйлчилгээний чанар муудаж хүнд суртал нь нэмэгдэж байгааг гадаад дотоодын олон байгууллагууд шүүмжилж, сануулсаар байна.

Төр иргэддээ шаардлагатай байгаа төрөл бүрийн үйлчилгээг аль болох хүнд сурталгүй, түргэн шуурхай хүргэх үүрэгтэй. Энэхүү үүргээ хэр сайн биелүүлж байгаагаар нь ард иргэд төрийн үйл ажиллагааг үнэлэн дүгнэдэг. Хүнд суртлын индекс тус судалгаа нь ард иргэдийн энэхүү үнэлгээг бодитойгоор гаргаж ирэн холбогдох байгууллагуудын сонорт хүргэх, төрийн байгууллагуудын хүнд суртлыг аль болох багасган энэ чиглэлээр хийх ажлыг нь эрчимжүүлэх, төр-хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг өргөжүүлэхэд чиглэгдэж байгаа болно. 2009 оны 10 сарын 15-ны 64 тоот тогтоолоор УИХ-аас “Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар төрөөс баримтлах бодлого” батлан гаргаж төр, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааны эрх зүйн орчинг бүрдүүлсэн нь чухал ач холбогдолтой баримт бичиг болсон бөгөөд үүнийг одоо бодит амьдралд бүтээлчээр хэрэгжүүлэх ажил үлдэж байна.

Нэг. Төрийн үйлчилгээний талаар

Ард иргэддээ түргэн шуурхай, хүнд сурталгүй үйлчлэх үүргээ сайн биелүүлэх нь төрийн үүрэг. Ингэж биелүүлэхийг ч иргэд шаардах эрхтэй. Хэрэв хангалттай хэмжээнд биелүүлж чадахгүй бол төрийг шүүмжлэх, тэрч байтугай огцруулах эрх нь ч иргэдэд бий. Төрийн үйл ажиллагаа,

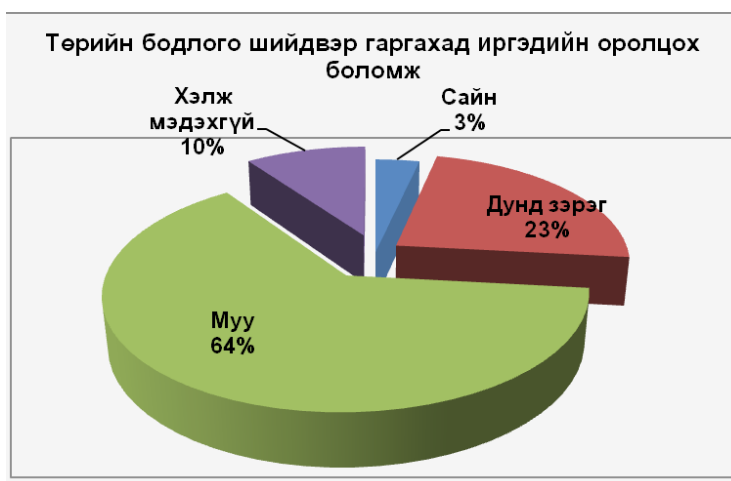
бодлого шийдвэр ил тод байж түүнд иргэд санал бодлоо өгдөг, оролцдог байх нь ардчилсан засаглалын нэг чухал шинж. Тэгвэл энэ явдал манай улсын хувьд ямар байна вэ?

Судалгаанд оролцогчдын өгсөн хариултаас үзэхэд дийлэнхи буюу 63,5 хувь нь **төрийн бодлого шийдвэр гаргах процесст иргэд чөлөөтэй оролцох боломж** муу буюу хязгаарлагдмал байдаг гэсэн үнэлгээг өгсөн байна. Хэдийгээр иргэдийн өөрсдийн идэвхи санаачлага үүнд тодорхой нөлөөтэй ч аливаа бодлого шийдвэр гаргах процесс хязгаарлагдмал хүрээнд, тухайн асуудалд холбогдолтой байгууллага, иргэдийн санал бодлыг авдаггүй, авсан ч тэр бүр тусгадаггүйгээс буруу, алдаа мадагтай шийдвэр гаргах явдал түгээмэл байдаг.

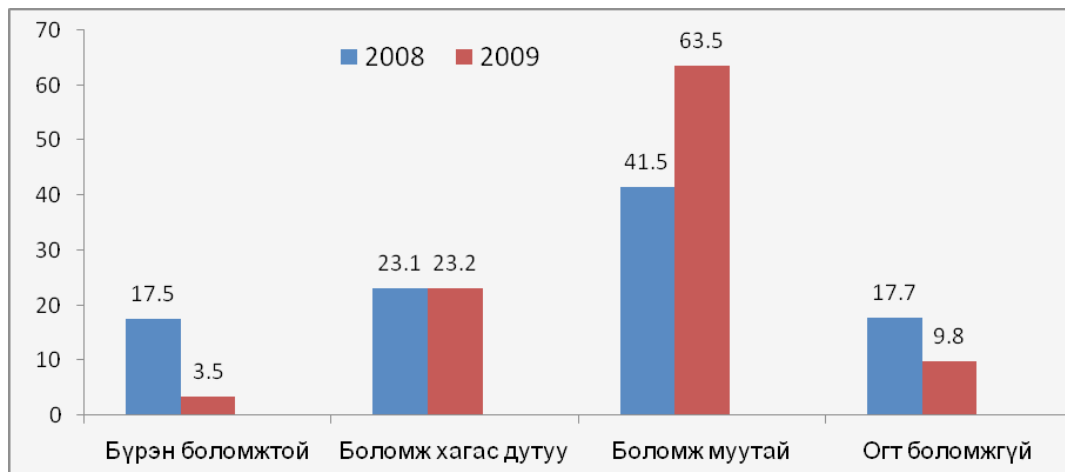
Парламентын засаглалтай манай улсад иргэд хууль тогтоох эрх мэдлээ төлөөллөөрөө /УИХ-ын гишүүдээр/ дамжуулан эдэлдэг хэдий ч хууль тогтоол гаргахдаа ядахдаа тэдгээрийн үйлчлэх, хэрэгжилтэд хамаарал бүхий субъектоос санал бодлыг нь заавал авч тусгадаг механизм бүрдүүлэх хэрэгтэй байгааг судалгаанд оролцогчдын 63,5 хувь анхааруулж, шүүмжилж байна.

Хүснэгт 1-ээс үзэхэд судалгаанд оролцогчдын дөнгөж 3,5 хувь нь төрийн бодлого шийдвэр гаргахад иргэд, бизнесийн оролцоо сайн байдаг гэсэн бол 23,2 хувь нь дунд зэрэг, 63,5 хувь нь муу, 9,8 хувь нь энэ талаар ямар ч ойлголт байхгүй гэжээ. Өөрөөр хэлбэл 10 хүн тутмын 1 нь төрийн бодлого шийдвэр гаргахад иргэд, бизнесийнхэн оролцох боломж ямар байдгийг мэдэхгүй байгаа нь төрийн үйл ажиллагааны ил тод байдал дутагдаж байгааг харуулж байна.

Тэгвэл энэхүү хариултыг өмнөх судалгааны буюу 2008 оны үр дүнтэй харьцуулж үзье. Өмнөх судалгаанд оролцогчдын 17,5 хувь нь бодлого шийдвэр гаргахад иргэд, бизнесийнхний оролцоо сайн байдаг гэсэн бол энэ онд 3,5 хувь болж даруй 5 дахин багассан байна. Харин ийм боломж хагас дутуу байдаг гэсэн хүмүүсийн хувьд бараг өөрчлөлт гарсангүй буюу 23,2 ба 23,1 хувь тус тус байгаа бол боломж муутай гэсэн хүмүүсийн эзлэх хувь өмнөх судалгааныхаас 22 хувиар өсч 63,5 хувьд хүрсэн байна.



Иргэд, бизнесийнхний төрийн бодлого шийдвэр гаргахад оролцох оролцоо 2008, 2009 онуудын судалгааны харьцуулалт



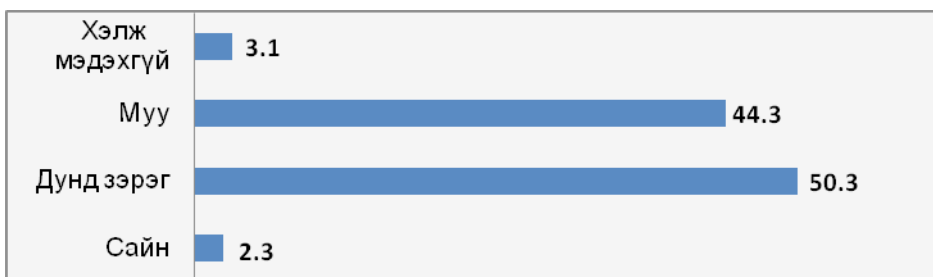
Хүснэгт 1. Төрийн үйлчилгээнд өгсөн ерөнхий үнэлгээ /хувиар/

Асуултууд		үнэлэлт			
		ИХ /сайн/	ДУНД	БАГА /муу/	Хэлж мэдэхгүй
1	Төрийн бодлого, шийдвэр гаргах процесст иргэд, бизнесийнхэн, олон нийт чөлөөтэй оролцох боломж	3,5	23,2	63,5	9,8
2	Төрийн байгууллагуудаас иргэдийн сонирхсон асуудлын талаар мэдээлэл хэрхэн өгдөг буюу мэдээлэл чөлөөтэй авах боломж	2,3	50,3	44,3	3,1
3	Төрийн байгууллагуудын зүгээс хууль журмыг гажуудуулдаг, өөрсдөө зөрчдөг байдал	35,6	24,3	29,2	10,9
4	Төрийн байгууллага дах авилгал хээл хахууль, хандив нэхэлт, элдэв дарамт шахалтууд	31,5	38,2	22,9	7,4
5	Төрийн байгууллагуудын хоорондын ажлын уялдаа холбоо	4,9	38,4	46,8	9,9
6	Төрийн байгууллагын зүгээс үзүүлж буй үйлчилгээний чанар, хүртээмж	10,3	54,4	31,2	4,1
7	Асуудал шийдвэрлүүлэхэд тулгардаг шат дамжлагууд, бичиг баримт бүрдүүлэлт	34,6	33,6	23,7	8,1
8	Төрийн албан хаагчдын ёс зүй, зан харьцаа	2,5	41,4	54,3	1,8

Өөрт хэрэгцээтэй мэдээллийг төрийн байгууллагуудаас авч чаддаг эсэх нь төрийн байгууллагуудын ил тод байдлыг харуулах нэг чухал үзүүлэлт юм. Төрийн нууцтай холбоотойгоос бусад бүх мэдээлэл иргэдэд нээлттэй байна хэмээн хуулиар баталгаажуулж өгсөн. Гэсэн хэдий ч амьдрал дээр энэ хууль хэрэгждэггүй бөгөөд ихэнх төрийн байгууллагууд байгууллагын дотоод журам гэгчийг гаргаж иргэдэд шаардлагатай мэдээ,

мэдээллийг огт өгдөггүй буюу олон шат дамжлаг гарган чирэгдүүлэн байж өгдөг. Санал асуулгын дүнгээс үзэхэд судалгаанд оролцогчдын дөнгөж 2,3 хувь нь хэрэгтэй мэдээллээ бүрэн авч чаддаг гэсэн бол 50,3 хувь ерөнхийдөө авдаг, 44,3 хувь нь авч чаддаггүй гэжээ.

Хэдийгээр төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа, үйлчилгээний чанарыг сайжруулах чиглэлээр анхаарч нэг цэгийн үйлчилгээг бий болгож чирэгдэл



хүндрэлийг арилгах талаар идэвхи санаачлага гаргаж байгаа ч энэ нь төр, захиргааны бүх шатны байгууллагуудад хэрэгжиж чадахгүй байна. Ялангуяа иргэдэд мэдээлэл өгөх тал дээр ихээхэн дутагдалтай ажиллаж байгааг судалгаанд оролцогчдын тал хувь нь хүссэн мэдээллээ авч чаддаггүй гэснээс тодорхой харагдаж байна.

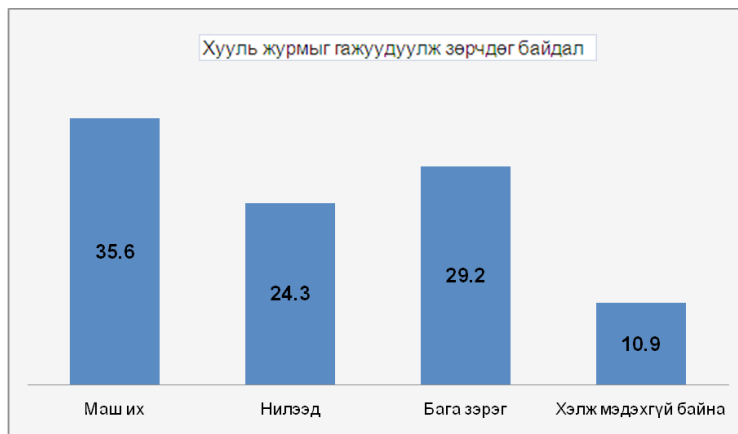
Өнгөрсөн оны судалгаанд оролцогчдын 15,4 хувь нь шаардлагатай мэдээллээ төрийн байгууллагуудаас бүрэн авч чаддаг гэсэн бол энэ оны хувьд энэ хувь хэмжээ 2,3 хувь болж эрс буурлаа. Түүнчлэн хагас дутуу авдаг хүний эзлэх хувь өнгөрсөн оны судалгаанд оролцогчдын 63,1 хувийг эзэлж байсан бол энэ оныход 50,3 хувь болж буурснаас гадна огт мэдээлэл авч чаддаггүй хүний хувь хэмжээ 21,5 байсан бол энэ онд 44,3 болж өссөн байна. Эндээс хийх гол дүгнэлт бол төрийн байгууллагуудын зүгээс иргэд, бизнесийнхэнд мэдээлэл хүргэх үйл ажиллагаа улам муудаж хүртээмж нь багасч байгаа явдал бөгөөд үүнд төрийн бүх шатны байгууллагууд анхаарлаа хандуулах шаардлагатай байгаа юм.

Төрийн байгууллагуудын зүгээс хууль журам гажуудуулж, зөрчдөг байдал сүүлийн үед ихээхэн гарах болсон билээ. Хууль дүрмийг сурталчилж үлгэрлэн биелүүлэх үүрэгтэй төрийн байгууллагууд нь өөрсдөө хуулиа зөрчөөд байвал эрх зүйт төрийг төлөвшүүлэх явцад ихээхэн бэрхшээл учрах нь тодорхой бөгөөд манай иргэд, бизнесийнхэн энэ асуудалд ихээхэн

шүүмжлэлтэй ханддаг. Судалгаанд оролцогчдын өгсөн хариултаас үзэхэд 35,6 хувь нь төрийн байгууллагууд өөрсдөө хууль журмаа зөрчих явдал их байдаг гэсэн бол 24,3 хувь нь ихэнхдээ зөрчдөг, 29,2 хувь нь бага зэрэг зөрчдөг гэсэн үнэлгээг өгсөн байна.

Хуулиа биелүүлдэггүй, түүний хэрэгжилтийг зориудаар гажуудуулдаг, эсвэл элдэв шан харамж, авилгал хээл хахуул авах гох дэгээ болгодог зэрэг дутагдал төрийн байгууллагуудын хувьд түгээмэл байдаг бөгөөд өөрөөр хэлбэл төрийн албыг ашиг хонжоо олох, албан тушаал ахих эх үүсвэр болгож байгааг таслан зогсоох шаардлагатай байгаа юм. Үүнийг шийдвэрлэх нэг гол арга зам нь төрийн зарим чиг үүргийг ТББ, хувийн хэвшилд шилжүүлэх, гэрээгээр гүйцэтгүүлэх явдал бөгөөд УИХ-ын энэ намрын чуулганаар Концессын хуулийг хэлэлцэх гэж байгаа нь энэ чиглэлд гарах нэг том ахиц болно гэдэгт итгэлтэй байна.

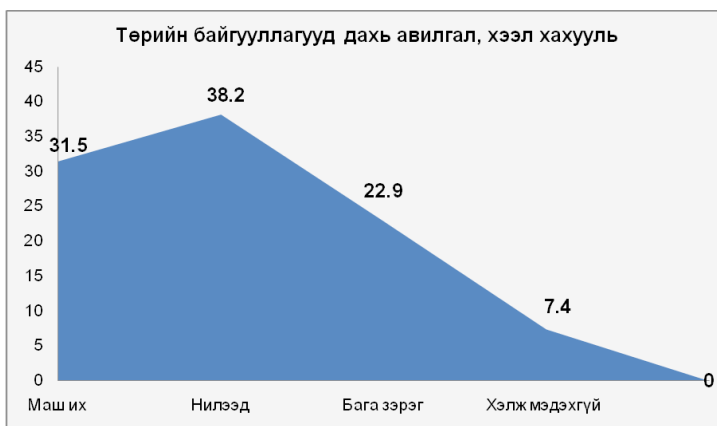
Төрийн байгууллага дахь авилгал хээл хахууль, хандив нэхэлт, элдэв дарамт шахалтууд иргэд, бизнес эрхлэгчдийн хамгийн бэрхшээлтэй, хүндрэлтэй асуудлын нэг байдаг. Сүүлийн жилүүдэд хамгийн их ярьж, хамгийн ихээр тэмцэж байгаа хэдий ч төрийн байгууллагуудын авилгал, хээл хахуулийн асуудал огт буурахгүй харин ч өсөх хандлагатай байна. Авилгатай Тэмцэх Газар гэж төрийн тусгай байгууллага байгуулаад ч авилгалын асуудал буурахгүй байна. Монгол улс авилгалын эсрэг дэлхийд тэргүүлэгч



байгууллага болох Транспаренси Интернэйшнл байгууллагаас явуулдаг Авилгалын индексээр 2009 онд дэлхийн 180 орноос 124 байрт орсон нь өнгөрсөн оны үзүүлэлтээс 20 гаруй байраар ухарсан дүнтэй гарлаа. Авилгалын оноо нь 2,7 болсон нь манай оронд авилгалыг хязгаарлах, барих боломж алдагдлаа гэсэн үг юм. МҮХАҮТ-аас явуулдаг Авилгалын индекс судалгаанд нийт оролцогчдын 85,6 хувь нь авилгал монголд улам бүр өссөөр байна гэсэн хариулт өгсөн бол энэхүү судалгаагаар 92,6 хувь нь төрийн байгууллагууд дахь авилгал амь бөхтэй оршсоор байгаагаас гадна улам бүр өсөн нэмэгдсээр байна хэмээн үзжээ.

Төрийн байгууллагууд зөвхөн авилгал хээл хахууль авах бус, төрийн байгууллагуудын тэмдэглэлт ой, өдрийг

тохиолдуулан элдэв хандив тусламж нэхэх явдал түгээмэл болсон бөгөөд хэрэв өгөхгүй бол янз бүрийн дарамт шахалт үзүүлдэг явдал нилээд байна. Манай судалгаанд оролцогчдын 31,5 хувь нь төрийн байгууллагуудад авилгал хээл хахууль маш их байдаг гэсэн бол 38,2 хувь нь нилээд хэмжээнд, 46,8 хувь нь бага зэрэг байдаг гэжээ. Өөрөөр хэдбэл нийт судалгаанд оролцогчдын 92,6 хувь нь төрийн байгууллагуудад авилгал, хээл хахууль, элдэв хандив нэхэлт, дарамтууд байсаар байгааг илэрхийллээ. Харин судалгаанд оролцогчдын 7,4 хувь нь энэ талаар ямар нэг ойлголт байхгүй, хэлж мэдэхгүй гэсэн нь тэд төрийн байгууллагуудаар үйлчлүүлдэг эсэх болон бусад олон хүчин зүйлээс хамааралтай нь тодорхой .



Төрийн байгууллагууд дахь авилгал хээл хахуулийг багасгахын тулд төрийн албан хаагчдыг чадавхжуулан ёс зүйг нь дээшлүүлэх, элдэв журам зөвшөөрлийг багасгах, үйл ажиллагааг нь нээлттэй ил тод болгох, энэ чиглэлд хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн байгууллагууд, холбоотой хамтын ажиллагаагаа сайжруулах, хөндлөнгийн хяналтыг өндөржүүлэх явдал чухал үүрэгтэй байна. Түүнчлэн ард иргэд, бизнес эрхлэгчдийн хууль эрх зүйн мэдлэг боловсролыг дээшлүүлэх, олон улсын байгууллагуудын зүгээс авилгалтай хийх тэмцэлд туслалцаа дэмжлэг авах, хамгийн гол нь авилгалыг багасгах, бууруулах улс төрийн зориг эрмэлзэл, хүчин чармайлт чухал үүрэг гүйцэтгэх ёстойг манай бодлого боловсруулагчид анхааралдаа авах хэрэгтэй байна.

Төрийн байгууллагуудын хоорондын ажлын уялдаа холбоо өнөөдөр маш сул байна. Давхардсан, харилцан уялдаагүй, эсвэл тодорхой бус ажил үүрэг бүхий төрийн олон байгууллагууд байгаа нь иргэд, бизнесийнхэнд хүндрэл бэрхшээл учруулж байна. Хамгийн тод жишээ нь барилга барихад 124 гарын үсэг зуруулдаг нь манай төрийн байгууллагуудын хоорондын ажлын уялдаа холбоо ямар байгааг тодорхой харуулж байна. Түүнчлэн нэг байгууллага дотор ч хоорондын ажлын хуваарь, уялдаа сул байдгаас хүнд суртал үүсэх нөхцлийг бүрдүүлж байгаа юм. Судалгаанд оролцогчдын 4,9 хувь нь төрийн байгууллагуудын хоорондын ажлын уялдаа холбоо сайн гэсэн бол 33,4 хувь нь дунд зэрэг, 46,8 хувь нь уялдаа муу гэж үзсэн байна.

Төрийн байгууллагын зүгээс үзүүлж буй үйлчилгээний чанар, хүртээмж нь авч буй хураамж, зарцуулж буй цаг хугацаатай шууд хамааралтай байх ёстой.

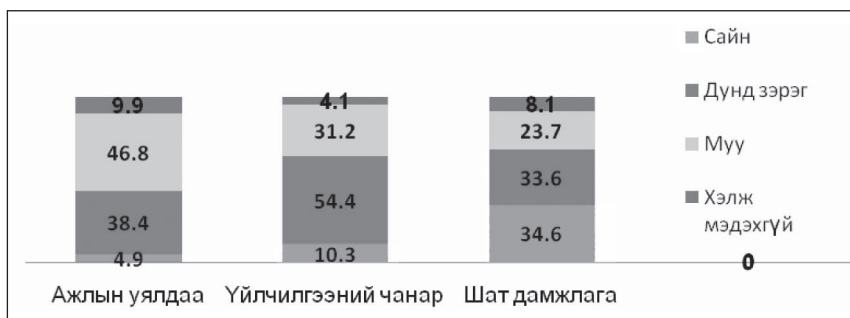
Төрийн байгууллагын зүгээс үзүүлж

буй үйлчилгээний чанарыг судалгаанд оролцогсдын 10,3 % нь сайн, 54,4 % нь дунд зэрэг, 31,2 хувь нь муу гэсэн бол 4,1 хувь нь ямар нэг үнэлгээ өгөөгүй байна. Судалгаанд оролцсон нийт хүмүүсийн 85,6 % нь төрийн байгууллагуудын үйлчилгээний чанарт сэтгэл дундуур буюу хангалтгүй гэж үздэгээ илэрхийлжээ. Сүүлийн жилүүдэд ихэнх төрийн үйлчилгээний байгууллагууд нэг цэгийн үйлчилгээ нээн ажиллуулж эхэлж байгаа нь тэдний үйлчилгээний чанарыг сайжруулж түргэн шуурхай болгоход тодорхой нөлөө үзүүлж буй хэдий ч чамлалттай байгаа билээ.

Төрийн байгууллагуудын шат дамжлага, элдэв бичиг баримт бүрдүүлэлт төдийлэн багасаагүй байна. Энэ асуудал нь иргэд, бизнес эрхлэгчдийг хамгийн их бухимдуулдаг асуудлуудын нэг бөгөөд олон шат дамжлага, хүнд суртал, хэрэгтэй хэрэггүй олон төрлийн бичиг баримт бүрдүүлэлт зэрэг нь бизнес болон ажил хэрэгт ихээхэн хүндрэл бэрхшээл учруулдаг хэмээн судалгаанд оролцогчдын 34,6 % нь үзсэн бол 33,6 хувь нь нилээд хэмжээнд, 23,7 % нь бага зэрэг бэрхшээлтэй байдаг гэжээ. Судалгаанд оролцсон нийт хүмүүсийн 91,9 хувь нь төрийн байгууллагуудын шат дамжлаг олон бичиг цаас бүрдүүлдэг журмыг багасгах хэрэгтэйг анхааруулсан байна. Хэдийгээр Төрийн байгууллагуудын ил тод байдлын шалгуур үзүүлэлт гарган хэрэгжүүлж эхэлж байгаа ч энэ нь ёс төдий, тэр бүр хэрэгжихгүй байгаад анхаарах цаг болсон байна.

Төрийн албан хаагчдын ёс зүй, зан харьцаа өнөөдөр ихээхэн анхаарал татаж байна. Төрийн албаны зөвлөлөөс төрийн албан хаагчдыг сонгон шалгаруулж авдаг хэдий ч ёс суртахуун, зан харьцааны хувьд сул, төрийн албан хаагчдын шаардлага хангаагүй ажилтнууд их байгаа нь нууц биш.

Судалгаанд оролцогсдын 2,5 хувь

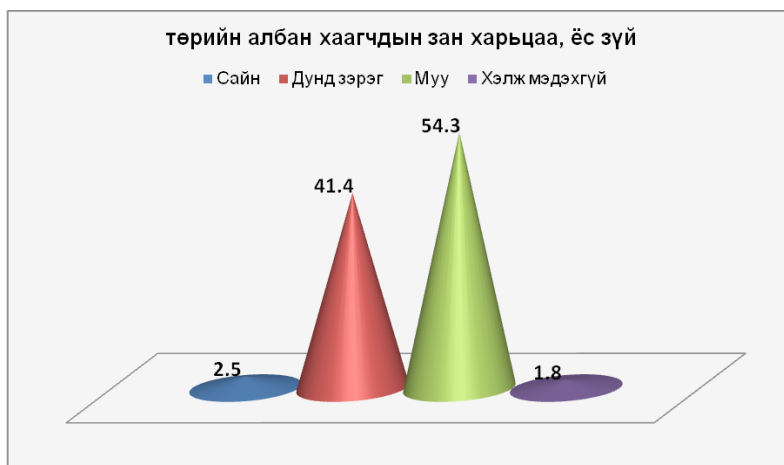


нь төрийн албан хаагчдын зан харьцаа хангалттай хэмжээнд гэсэн бол 41,4 хувь нь боломжийн, 54,3 хувь нь муу, 1,8 хувь нь хэлж мэдэхгүй байна гэсэн үнэлэлтийг өглөө. Эндээс үзэхэд ихэнх хүмүүс төрийн албан хаагчдын зан харьцааны байдалд сэтгэл хангалуун биш байгаа нь харагдаж байна. Төрийн зарим албан хаагчид өөрийн үүрэгт ажлаа сайн мэддэггүй, иргэд бизнесийнхэнд түшмэлийн хандлагаар ханддаг, төрийн байгууллага зайлшгүй хүнд сурталтай байх ёстой гэсэн ойлголт зарим хүмүүст өнөөг хүртэл оршоор байгаа, олон хүнтэй харьцдаг учир зарим үед муухай ааш зан гаргах нь хэвийн гэсэн хандлага байдаг зэрэг нь тэдний зан харилцаанд нөлөөлдөг байж болох юм. Гэхдээ ард иргэд, бизнесийнхэн түргэн шуурхай, эелдэг зөв харьцаагаар үйлчилж буй байгууллагууд олон байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй болов уу.

Хоёр. Төрийн байгууллагуудын хүнд суртлын талаар

МҮХАҮТ-ын 2004 оноос төрийн байгууллагуудын хүнд суртлыг гаргаж ирсэн билээ. Ингэхдээ бид төрийн байгууллагуудын нэр хүндийг унагах бус, харин ч тухайн байгууллагуудад байгаа алдаа, дутагдлыг засч залруулах, үйл ажиллагаа, үйлчилгээнийхээ чанарыг сайжруулахад нь туслах зорилго агуулж ирсэн бөгөөд бидний судалгааны үр дүн тодорхой хэмжээнд нөлөөлсөн, нөлөөлж буй гэдэгт итгэлтэй байдаг.

Өмнөх судалгаануудад бид тодорхой 7 үзүүлэлтүүдээр /авилгал, дүрэм журам, ажлын уялдаа холбоо, хуулийн гажуудал, дарамт, шахалт, үйлчилгээний чанар, ажилчдын зан харьцаа ёс зүй/ төрийн байгууллагуудын хүнд суртлыг гаргаж байсан бол энэ жилээс суудалгааны



арга зүйд зарим нэг өөрчлөлт оруулж судалгаанд оролцогчдын зүгээс хамгийн их хүнд сурталтай гэж үзсэн яам, агентлагуудыг жагсаан эрэмблүүлэх замаар саналыг нь авсан. Өөрөөр хэлбэл олон хүний саналыг авч хүнд сурталтай хэмээн тооцогдсон тухайн байгууллагын

хувьд эцсийн дүн гаргахад тодорхой нөлөө үзүүлэх ба түүнчлэн яамдын хүнд суртлыг гаргахдаа тухайн яамны харьяа агентлагуудын хүнд сурталд судалгаанд оролцогчдын өгсөн үнэлгээг мөн харгалзан үзсэн болно.

Хүснэгт 2. Яамдын хүнд суртлын индекс 2009

ЯАМД	2009 он	
	оноо	байр
Зам, тээвэр, барилга, хот байгуулалтын яам	582	1
Сангийн яам	556	2
Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яам	494	3
Хууль зүй, дотоод хэргийн яам	481	4
Гадаад харилцааны яам	431	5
Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн яам	419	6
Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам	389	7
Эрүүл мэндийн яам	352	8
Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам	283	9
Эрдэс баялаг, эрчим хүчний яам	262	10
Батлан хамгаалах яам	244	11

Зам тээвэр, барилга хот байгуулалтын яам судалгаанд оролцогчдын үнэлгээгээр 2009 оны хамгийн хүнд сурталтай яамаар шалгарлаа. Тус яам шинээр эмхлэн зохион байгуулагдсан, хамрах асуудлын хүрээ өргөн, санхүү эдийн засгийн хямралтай холбоотойгоор барилга, зам барих асуудал зогсонги байдалд орсноос барилгын компаниуд ихээхэн гомдол шүүмжлэл гаргаж байгаа, түүнчлэн зарим зам барилгатай холбоотой тендер шударга бусаар явагдаж байгаа талаар мөн гомдол шүүмжлэл гарах болсон зэрэг олон шалтгааны улмаас иргэд, бизнесийнхэн тус яамны үйл ажиллагаанд ийм үнэлэлт өгөхөд хүргэсэн байж болох юм. Гэхдээ хамгийн гол нь яамны ажил хэрэг, үйлчилгээ ямар байгааг энэ дүгнэлт харуулж байна.

Сангийн яамны хувьд мөн нь хөрөнгө санхүүгийн хүндрэл бэрхшээлтэй холбоотой олон асуудлууд иргэд, бизнесийнхний бухимдлыг төрүүлж байгаа нь нөлөөлсөн байж болох юм. Судалгаанд оролцогчдын өгсөн үнэлгээнээс үзэхэд хямралын хамгийн хүнд ачааг үүрч буй яамд хүнд суртлаар тэргүүлсэн нь цаг үеийн нөхцөл байдалтай холбон үзэж

болох талтай. Өмнөх судалгаанд тус яам 5 дугаар байрт орж байсан юм.

Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яамны хувьд өнгөрсөн судалгаанд мөн л 3 байрт орж байсан нь тус яам үйл ажиллагаандаа ахиц дэвшил гаргаагүй, түүнчлэн боловсролын салбарын талаар ихээхэн санал гомдол гарч шүүмжлэл дагуулах болсонтой холбоотой байж болох юм.

Өмнөх судалгаанд 1 байрт орж байсан **ХЗДХЯ** энэ жилийн судалгаанд 4-р байрт орлоо. Өнгөрсөн жилийн хугацаанд тус яамнаас иргэд, бизнесийнхэнд чиглэсэн үйл ажиллагаандаа ахиц гаргаж ихээхэн дэвшилтэй ажиллаж байгааг ийнхүү үнэлсэн байна.

Хэдийгээр иргэд, бизнесийнхэн тэр бүр байнга, өдөр тутам үйлчлүүлээд байдаггүй ч **Гадаад Харилцааны Яамны** үйл ажиллагаанд ихээхэн шүүмжлэлтэй ханддагийг хүнд суртлаар айргийн тавд орсон нь харуулж байна. Өмнөх судалгаанд тус яам хамгийн хүнд суртал багатай хэмээн үнэлэгдэж байсан билээ.

Хүснэгт 3. Яамдын хүнд суртлын индексн харьцуулалт

ЯАМД	2009	2007
	ээзэлсэн байр	ээзэлсэн байр
Зам, тээвэр, барилга, хот байгуулалтын яам	1	6
Сангийн яам	2	5
Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яам	3	3
Хууль зүй, дотоод хэргийн яам	4	1
Гадаад харилцааны яам	5	12
Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн яам	6	7
Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам	7	8
Эрүүл мэндийн яам	8	2
Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам	9	4
Эрдэс баялаг, эрчим хүчний яам	10	9
Батлан хамгаалах яам	11	-

Дараах хүснэгтэд агентлагуудын хүнд суртлын байдалд судалгаанд оролцогчдын өгсөн үнэлгээг эрэмблэн харууллаа.

Хүснэгт 4. Газар, агентлагуудын хүнд суртлын индекс 2009

ГАЗАР, АГЕНТЛАГУУД	2009 он	
	оноо	байр
Улсын Мэргэжлийн Хяналтын Газар	586	1
Улсын Бүртгэлийн Ерөнхий Газар	542	2
Газрын алба	538	3
Цагдаагийн байгууллага	534	4
Стандартчилал, хэмжил зүйн үндэсний төв	528	5
Хот, дүүргийн захиргаа	497	6
Шүүхийн Шийдвэр Гүйцэтгэх Ерөнхий Газар	439	7
Үндэсний Татварын Ерөнхий Газар	425	8
Гаалийн Ерөнхий Газар	402	9
Иргэний Бүртгэл Мэдээллийн Улсын Төв	379	10
Шүүх, прокурорын байгууллагууд	337	11
Оюуны Өмчийн Газар	334	12
Газрын харилцаа, геодези, зураг зүйн газар	329	13
Иргэний Нисэхийн Ерөнхий Газар	324	14
Улсын нийгмийн даатгалын ерөнхий газар	298	15
Эрчим хүчний газар	272	16
Ашигт малтмалын газар	186	17
Гадаадын хөрөнгө оруулалтын газар	177	18
Шударга бус өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар	163	19
Газрын тосны газар	115	20

УМХГ-ын хувьд иргэд, бизнесийнхэнд хамгийн их хүрч үйлчилдэг хэдий ч хамгийн их хүнд суртал гаргадаг байгууллагаар тодруулсан нь тэд хянаж шалгах, торгохоо урьтал болгоод зааж зөвлөх, алдаа дутагдлыг засч залруулах тал дээр хангалтгүй ажилладгийг харуулж байна. Хэдийгээр хяналтын албыг сайжруулах тал дээр төр, засгаас ихээхэн анхаарч олон төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлж байгаа хэдий ч шадар сайдын харьяалах асуудлын хүрээнд байдаг тус газрын хувьд дорвитой өөрчлөлт шинэчлэл хийхгүй, иргэд бизнесийнхэнд ихээхэн хүндрэл чирэгдэл

учруулдаг хэвээр л байна.

ЭХЭУБГ буюу хуучин нэрээр үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэлийн газар нь ХЗДХЯ-ны харьяаллаас гарч ЗТБХБЯ-д шилжсэн хэдий ч ажил нь сайжирсангүй. Хүнд суртлын индекс судалгаанд ямагт дээгүүр байрт ордог тус газар энэ жил ч мөн хүнд суртлаараа агентлагуудын аман хүзүү боллоо.

Хот, дүүргийн газрын албад авилгал, хүнд суртлаар мөн л дээгүүр байрт ордог уламжлалаа энэ жил ч алдсангүй. Ялангуяа сүүлийн жилүүдэд Улаанбаатар хотод болж буй “газрын

дайн”-ны гол буруутан, холбогдогч нь газрын албад гэдэг нь тодорхой. Гэхдээ газар олгох шийдвэрийн талаар энд авч үзээгүй бөгөөд газрын албадын үйл ажиллагаа, үйлчилгээний чанар, ажиллагсадын зан харьцаа, соёл гээд иргэд, бизнесийнхэнд хүрч үйлчилж буй тэрхүү үйл ажиллагаануудыг хамруулсан нь тодорхой.

Цагдаагийн байгууллагууд гэдэгт ЦЕГ, ЗЦГ, хот, дүүргийн цагдаагийн байгууллагуудыг нийтэд нь хамруулсан бөгөөд өмнөх оны судалгаанд 8 байрт орж байсан бол энэ жилийнхэд 5 байрт орсон нь өнгөрсөн оны 7 сарын 1-ний хэрэг явдал, түүнчлэн цагдаагийн зарим албан хаагчид, тэдний үйл ажиллагаатай холбоотой асуудлууд ийм үнэлгээ өгөхөд нөлөөлсөн байж болох юм. Ер нь цагдаагийн байгууллагуудын хувьд ажиллагсадын зан харьцаа, соёлд ихээхэн анхаарах, үйлчилгээгээ түргэн шуурхай болгох шаардлагатай байгаад олон иргэд, бизнесийнхэн шүүмжлэлттэй ханддаг билээ.

Стандартчилал, хэмжил зүйн үндэсний төвийн хувьд сүүлийн жилүүдэд үйл ажиллагаа нь сайжирч байгаа хэдий ч шаардлагын хэмжээнд хүрч чадахгүй байгааг энэхүү үнэлгээ харуулж байна. Хэрэгтэй, хэрэггүй хэт олон стандарт,

журам гаргаж түүнийгээ хэрэгжүүлэхийг иргэд, бизнесийнхнээс шаарддаг, бараа бүтээгдэхүүнийг олон улсын жишигт хүргэж хянах шалгах техник технологи муутай, ажиллагсадын зан харьцаа гээд олон асуудал тус газарт байгаа.

Ийнхүү хүнд суртлын индекс-2009 судалгаанд эхний 5 байрт орсон буюу хамгийн их хүнд сурталтай яамд, агентлагуудын талаар товч тайлбар өглөө. Бид ийнхүү жил бүр төрийн байгууллагуудын хүнд суртлыг гаргах замаар тэдний үйл ажиллагаанд туслах, алдаа оноогоо засч залруулах чиглэлээр тодорхой арга хэмжээ, үйл ажиллагаа явуулж ахиц дэвшил гаргана гэдэгт найдаж байдаг билээ. 2008 оноос эвслийн засгийн газар байгуулагдан олон жил хуримтлагдаж ирсэн асуудлуудыг шийдэх боломж бүрдсэн нь сайшаалтай хэдий ч үр дүн муу байна. Ялангуяа төрийн шинэтгэл /реформ/ хийх, төрийн үйл ажиллагааг сайжруулах, хүнд суртлыг багасгах чиглэлд дорвитой ажил хийхгүй байна. Тухайлбал УИХ-аас Засгийн газарт төрийн аппаратыг сайжруулах, чадавхижуулах, цомхотгох талаар үүрэг өгөөд ч энэ жил хэрэгжихгүй, харин ч эсрэгээр төрийн аппарат улам өргөжиж татвар төлөгч иргэд, бизнесийнхэнд үүрүүлэх ачаа нь улам нэмэгдсээр байгааг таслан зосоох цаг болсон байна.

Хүснэгт 5. Агентлагуудын хүнд суртлын индексн харьцуулалт

	Эзэлсэн байр				
	2004	2005	2006	2007	2009
Улсын Мэргэжлийн Хяналтын Газар	V	V	IX	IX	I
Улсын Бүртгэлийн Ерөнхий Газар	VI	IX	II	I	II
Газрын алба	I	III	VI	II	III
Цагдаагийн байгууллага	IV	IV	III	VIII	IV
Стандартчилал, хэмжил зүйн үндэсний төв	VIII	II	XIII	XX	V
Хот, дүүргийн захиргаа	III	VI	V	VII	VI
Шүүхийн Шийдвэр Гүйцэтгэх Ерөнхий Газар	-	-	-	-	VII
Үндэсний Татварын Ерөнхий Газар	VII	VIII	X	XII	VIII
Гаалийн Ерөнхий Газар	II	I	XI	X	IX
Иргэний Бүртгэл Мэдээллийн Улсын Төв	IX	VII	IV	XI	X
Шүүх, прокурорын байгууллагууд	IV	IV	I	III	XI
Оюуны Өмчийн Газар	-	-	-	XIX	XII
Газрын харилцаа, геодези, зураг зүйн газар	-	-	-	-	XIII
Иргэний Нисэхийн Ерөнхий Газар	-	-	-	-	XIV
Улсын нийгмийн даатгалын ерөнхий газар	-	-	-	XVI	XV
Эрчим хүчний газар	-	-	-	-	XVI

Ашигт малтмалын газар	X	X	XV	XIV	XVII
Гадаадын хөрөнгө оруулалтын газар	XII	XII	XVI	XVIII	XVIII
Шударга бус өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар	-	-	-	XV	XIX
Газрын тосны газар	-	-	-	-	XX

Энэхүү харьцуулсан хүснэгтээс үзэхэд Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар, Улсын мэргэжлийн хяналтын газар, хот дүүргийн газрын албад, шүүх, прокурорын байгууллагууд, цагдаагийн байгууллагууд хүнд суртлын индексээр ерөнхийдөө дээгүүр байрт тогтмол орсоор ирсэн нь тодорхой харагдаж байна. Ялангуяа шүүх, цагдаа, прокурорын байгууллагуудын хувьд үйл ажиллагаа нь хүнд суртал ихтэй, авилгал хээл хахууль их байдаг, зарим шүүхийн ажилтнууд нь өөрсдөө шүүх байгууллага хүнд сурталтай байх ёстой гэсэн андуу ташаа ойлголттой байдаг зэргээс шалтгаалан иргэд, бизнесийнхнийг хүндрүүлж элдэв саад бэрхшээл учруулдаг зэрэг алдаа дутагдал нилээд байдаг нь ийм үнэлгээ авахад нөлөөлж байсан билээ. Харин энэ оны судалгаанд ялангуяа шүүх, прокурорын байгууллагуудын үйл ажиллагаанд нилээд дэвшил гарсныг судалгаанд оролцогчид үнэлэн дүгнэсэн байна.

Стандартчилал хэмжил зүйн үндэсний төвийн үйл ажиллагаа сүүлийн үед муудаж хүнд суртал нь нэмэгдэж байна хэмээн судалгаанд оролцогчид үзсэн бол ГХОГ, УТЕГ зэрэг байгууллагуудын үйл ажиллагаа хэвийн тогтмол явагдаж байгааг судалгааны дүн харуулж байна.

Гурав. Төрийн байгууллагуудын ил тод байдал

Төрийн байгууллагуудын ил тод байдлыг илтгэх шалгуур үзүүлэлтүүдийг Засгийн газрын 2009 оны 143 тоот тогтоолоор батлан гаргаж мөрдүүлж эхлээд багагүй хугацаа өнгөрөөд байна. Энэхүү тогтоолын шалгуур үзүүлэлтүүдийн дагуу төрийн байгууллагууд үйл ажиллагаандаа үндсэн 4 чиглэлээр ил тод байдлыг ханган ажиллахаар заасан бөгөөд тухайлбал 1/

үйл ажиллагааны ил тод нээлттэй байдал, 2/ хүний нөөцийн ил тод байдал, 3/ төсөв санхүүгийн ил тод байдал, 4/ тендерийн ил тод байдлыг ханган ажиллах ёстой.

Бид судалгаанд оролцогчдоос дээрх ил тод байдлыг илтгэх шалгуур үзүүлэлтүүд яам, агентлагуудад хэрхэн хэрэгжиж байгаад үнэлэлт өгөхийг хүссэн бөгөөд хангалттай буюу сайн, хангалтгүй буюу муу гэсэн үнэлгээгээр саналыг нь авсан болно. Судалгааны үр дүнгээс үзэхэд ил тод байдлыг хангах шалгуур үзүүлэлтийн хэрэгжилт яам, агентлагуудад тун хангалтгүй хэрэгжиж байгаа нь тодорхой гарлаа. Ил тод байдлыг хамгийн сул хангаж буюу энэ чиглэлд муу ажиллаж байгаа яамаар мөн л зам тээвэр, барилга, хот байгуулалтын яам шалгарсан бол ил тод байдлыг хамгийн сайн хангаж буй яаманд ХХААХҮЯ-ыг оруулсан байна.

Хүснэгт 6-гаас үзэхэд төрийн байгууллагуудын ил тод байдлыг хангаж буй байдалд өгсөн судалгаанд оролцогчдын үнэлгээ нь хүнд суртлын индексн үр дүнтэй ерөнхийдөө нийцэж байна. Энэ нь ч зүй ёсны бөгөөд хүнд суртал ихтэй байгууллагуудын үйл ажиллагаа төдий чинээ нээлттэй бус, ил тод бус байх нь тодорхой. НХХЯ-ны хувьд хүнд суртлын индексээр 6 байрт орсон хэдий ч үйл ажиллагааны ил тод байдлаар эхний 3 байрт орсон нь тус яамны үйл ажиллагааны ил тод байдал дутагдалтай байгааг харуулж байна.

Хүнс хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яамны хувьд бусад яамдыг бодвол ил тод байдлыг хангах шалгуур үзүүлэлтүүдийг илүү сайн ханган мөрдөж байгаа гэсэн дүгнэлтийг судалгаанд оролцогчид өгсөн хэдий ч ил тод байдлаар хангалттай бус байгаа нь судалгаанд оролцогчдын 69,5 хувийн өгсөн саналаас тодорхой байна.

Хүснэгт 7. Агентлагуудын ил тод байдлыг илтгэх шалгуур үзүүлэлтийг хангаж буй байдал, судалгаанд оролцогчдын өгсөн саналын хувиар

	Үйл ажиллагааны ил тод байдал		Хүний нөөцийн ил тод байдал		Төсөв санхүүгийн ил тод байдал		Тендерийн ил тод байдал		Дундаж	
	сайн	муу	сайн	муу	сайн	муу	сайн	муу	сайн	муу
Газрын албад	19.2	80.8	18.1	81.9	11.5	88.5	4.6	95.4	13.3	86.7
Улсын мэргэжлийн хяналтын газар	24.5	75.5	19.5	80.5	12.2	87.8	5.7	92.3	15.4	84.6
Гадаадын хөрөнгө оруулалтын газар	26.1	73.9	27.4	72.6	19.7	80.3	14.7	85.3	21.9	78.1
Стандартчлал, хэмжил зүйн үндэсний төв	28.4	71.6	23	77	13.5	86.5	3.3	96.7	17.1	82.9
Шударга бус өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар	46.8	53.2	35.7	64.3	17.8	82.2	16.0	84.0	29.1	70.9
Хот, дүүргийн захиргаа	32.1	67.9	30	70	10	90	3.3	96.7	18.8	81.2
Оюуны өмчийн газар	28.9	71.1	26.5	73.5	27.3	72.7	18.5	81.5	25.3	74.7
Газрын харилцаа, геодези, зураг зүйн газар	27.9	72.1	22.1	77.9	22.1	77.9	16.6	83.4	22.2	77.8
Ашигт малтмалын газар	26.5	73.5	25.4	74.6	22.1	77.9	16.5	83.5	22.6	77.4
Улсын гаалийн ерөнхий газар	22.7	77.3	26.2	73.8	16.7	83.3	12.2	87.8	19.4	80.6
Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар	18	82	19.9	80.1	11.9	88.1	20.0	80.0	17.5	82.5
Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар	27.3	72.7	39.8	60.2	21.9	78.1	15.6	84.4	26.1	73.9
Үндэсний татварын ерөнхий газар	32.6	67.4	26.6	73.4	21.8	78.2	24.3	75.7	26.4	73.6
Иргэний нисэхийн ерөнхий газар	25.4	74.6	22.8	77.2	10.5	89.5	23.3	86.7	20.5	79.5
Газрын тосны газар	28.7	81.3	28.5	71.5	22.8	87.2	10.5	89.5	22.6	77.4
Цагдаагийн байгууллагууд	32.2	67.8	24.7	75.3	13.7	86.3	-	-	17.7	82.3
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар	23.8	76.2	30.1	69.9	7.7	92.3	20.1	79.9	20.4	79.6
Шүүх, прокурорын байгууллагууд	23.5	76.5	27.4	72.6	7.7	92.3	15.6	84.4	18.5	81.5
Эрчим хүчний газар	30.1	69.9	29.5	70.5	14.6	85.4	10.8	89.2	21.2	78.8
ИБМУТөв	27.5	72.5	24.4	75.6	8.0	92.0	15.5	84.5	18.8	81.2

Агентлагуудын хувьд ил тод байдлыг хамгийн сайн хангаж буй газраар Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар тодорсон бол ил тод байдал хамгийн муу байгууллагаар хот, дүүргийн газрын албад тодорлоо.

Ийнхүү төрийн яам, агентлагуудын хувьд Засгийн газраас баталсан ил тод байдлыг хангах шалгуур үзүүлэлтүүдийг биелүүлэх тал дээр ихээхэн дутагдалтай, санаачлагагүй ажиллаж байгаа нь

судалгаагаар гарч байна. Судалгаанд оролцогчдын хариултаас үзэхэд яамдын хувьд ил тод байдлыг хангах тал дээр агентлагуудаас илүү байгаа нь харагдлаа. Тухайлбал судалгаанд оролцогчдын дунджаар нийт хүмүүсийн 22,3 хувь нь яамдын үйл ажиллагааны ил тод байдалд хангалттай үнэлгээ өгсөн бол агентлагуудын хувьд энэ үзүүлэлт 20,7 хувь байна. Төрийн бүхий л үйл ажиллагаа иргэд, олон нийтэд ил тод,

нээлттэй байж тэдэнд итгэх итгэл, үнэмшил нэмэгдэж, төр-иргэдийн хамтын ажиллагаа бэхжих тул манай яам, агентлагууд энэ тал дээр идэвхи санаачлага гарган ажиллах цаг болсон байна.

ДҮГНЭЛТ

“Хүнд суртлын индекс-2009” судалгааны үр дүнгээс үзэхэд манай төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны ил тод байдал туйлын хангалтгүй, хүнд суртал өндөртэй, авилгал хээл хахуульд автагдсан, хоорондын ажлын уялдаа холбоо муу, иргэдэд шаардлагатай мэдээ мэдээллийг бүрэн өгч чаддаггүй, хууль дүрэм биелүүлдэггүй, харин ч өөрсдөө хууль журмаа гажуудуулдаг, төрийн албан хаагчдын зан харьцаа, ёс зүйн доголдолтой зэрэг маш олон шийдвэрлэвэл зохих асуудлууд байна.

Засгийн газраас Сайн засаглалын зарчмуудыг хувийн хэвшил төдийгүй төрийн байгууллагуудад нэвтрүүлэх, хэрэгжүүлэх чиглэлд санаачлагатай хандах нь нэн тэргүүний асуудлын нэг болоод байна. Төр, засгаас гарч буй болон гарах гэж буй бодлого, шийдвэр хууль тогтоомжууд нь олон нийтэд ойлгомжтой, ил тод байж түүнд санал бодлоо илэрхийлдэг, илэрхийлэх боломжтой байх, иргэд, бизнесийнхний санал бодлыг заавал авч тусгадаг байх, засаглалын арга технологийг сайжруулж чөлөөтэй маневарлах санхүүгийн болон эрх зүйн боломжийг нэмэгдүүлэх, төрийн байгууллагуудын чадавхийг сайжруулах, төрийн зарим чиг үүргийг ТББ, хувийн хэвшилд шилжүүлэх эрх зүйн орчныг яаралтай бүрдүүлэх, иргэний нийгэм, хувийн хэвшлийн байгууллагуудтай хийх хамтын ажиллагааны үр ашгийг дээшлүүлэх зэрэгт анхаарлаа хандуулан

ажиллуулах нь төрийн байгууллагуудын нэн тэргүүнд анхаарах асуудал болоод байна.

Түүнчлэн төрийн данхар бүтэц, орон тоог цөөлөх, төрийн шинэтгэлийг яаралтай эхлүүлэх, төрийн төвлөрлийг багасгах, ялангуяа орон нутагт эрх мэдлийг шилжүүлэх асуудлыг ойрын хугацаанд шийдэх нь төрийн байгууллагуудын хүнд суртлыг багасгаж төрийн үйлчилгээний шуурхай, ил тод байдлыг хангахад тодорхой хэмжээнд нөлөөлнө гэдэгт итгэлтэй байна.

Хэдийгээр төр оршихуй дор татвар оршино гэдэг ч татвар төлөгчдийн мөнгийг үр ашигтай, тооцоо хяналттай зарж төрийн үйлчилгээг аль болох иргэд, бизнесийнхэнд түргэн шуурхай, чирэгдэл багатайгаар хүргэхэд анхаарах, энэ чиглэлээр иргэд, хувийн хэвшлээс гарсан санал санаачлага, хүсэлтүүдийг нэг бүрчлэн судалж хэрэгжүүлэх чиглэлд төрийн байгууллагууд бүхий л шатандаа анхаарах цаг болсон байна. Ялангуяа МҮХАҮТ-аас бизнесийн орчинг сайжруулах, төрийн байгууллагуудын хүнд суртлыг багасгах, үйл ажиллагааг нь сайжруулах, төр-хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг эрчимжүүлэх чиглэлд гаргаж буй олон санал, санаачилга, бодлого зөвлөмжүүдийг судлан амьдралд бодитойгоор хэрэгжүүлэх хэрэгтэй байна.

МОНГОЛЫН ҮНДЭСНИЙ ХУДАЛДАА АЖ ҮЙЛДВЭРИЙН ТАНХИМ

Samuel De Jaegere

Policy Analyst - Public Administration Reform and Anti-Corruption UNDP Regional Centre in Bangkok 3rd Floor, UN Service Building Rajdamnern Nok Avenue, Bangkok, Thailand Tel.: +66 (2) 288 2642 URL: <http://regionalcentrebangkok.undp.or.th>

UNCAC Self-Assessments launched in Bhutan and Mongolia

In view of legislative reform on anti-corruption and pending UNCAC ratification, Bhutan has initiated a comprehensive UNCAC gap analysis, looking at its anti-corruption laws, policies and institutions against the UNCAC standards. With technical assistance from the UNDP Bhutan and the Institute of Governance Studies (IGS) in Bangladesh, the Anti-Corruption Commission of Bhutan organized an orientation Workshop on UNCAC Gap Analysis Methodology for the “Technical Core Team” on 26-27 February 2010 in Thimphu, Bhutan.

In her opening address, the chairperson of the Anti-Corruption Commission, Ms. Dasho Neten Zangmo, highlighted the importance of the workshop and asked all the participants to put in their heart and soul to complete the task successfully. There were 27 participants attending the workshop (2 from National Council, 9 from ACC and 16 technical core team members).

The Anti-Corruption Commission as the lead agency has appointed the Technical Core Team drawing members from various stakeholder agencies. For the successful and meaningful execution and completion of its tasks, the team familiarized itself with the various UNCAC provisions (on day 1) and with the Gap Analysis Methodology (on day 2) with support from the



Авилгалын эсрэг НҮБ-ын Конвенцийн өөрийн үнэлгээг Бутан болон Монголд санаачилсан нь

Бутан Улсын Авилгалын эсрэг НҮБ-ын Конвенцийг соёрхон батлах асуудал бага зэрэг сунжирч байгаа боловч авлигатай тэмцэх эрх зүйн шинэчлэл хийх үзэл санааны үүднээс тус улсын авлигатай тэмцэх бодлого, хууль эрх зүй болон институцийн байдал тус конвенцийн хэм хэмжээг хангаж буй байдалд бүрэн хэмжээний үнэлгээ хийх асуудлыг санаачлан явуулав. НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Бангладеш Улсын Засаглалын хүрээлэнгийн техникийн тусламжтай Бутан Улсын Авлигын эсрэг комисс Техникийн багт зориулсан НҮБ-ын АЭЖ-ийн хэм хэмжээ үндэсний хууль тогтоомжийн хоорондын зөрүүтэй байдлыг үнэлэх аргачлалыг танилцуулах сургалтыг Тимпу хотод 2010 оны 2 дугаар сарын 26-27-ны хооронд зохион байгуулав.

Сургалтыг нээж Авлигын эсрэг комиссын тэргүүн хатагтай Дашо Нэтэн Зангмо сургалтын ач холбогдлыг онцлон тэмдэглээд бүх оролцогчдод хандан бүх сэтгэл зүрхээ сургалтанд зориулж бүрэн дүүрэн ойлгож авахыг хүссэн байна. Сургалтанд 27 оролцогч хамрагдсан

resource person Mr. Manzoor Hasan (IGS). The sessions touched upon a host of issues, including the purpose, methodology and scope of the UNCAC Gap Analysis, information gathering, the UNCAC content (article-by-article), selection of entities to be interviewed, drawing up of questionnaires, and drafting the report.

Following this two day training, the “Technical Core Team” has held regular weekly meetings to advance the UNCAC Gap Analysis work and the team is expected to deliver a first draft report by mid-April 2010. In addition to this on-going work, a capacity assessment of the ACC of Bhutan is planned for April with support from UNDP Regional Centre in Bangkok and UNODC, as part of the overall UNCAC Gap Analysis. The draft Gap Analysis report is expected to be reviewed in the coming months by experts from the Basel Institute on Governance (Switzerland), focusing on specific technical aspects such as asset recovery. The report will be finalized and submitted for a final review by national stakeholders around June 2010.



In Mongolia, the UNCAC Self Assessment process was launched by the Chair of the Legal Standing Committee of the State Great Khural (Parliament) of Mongolia, Mr. Bad-Erdene Badmaanyabuu, and the Chief Commissioner of the Independent Authority Against Corruption (IAAC), Mr.

(Үндэсний зөвлөлөөс 2, Авлигын эсрэг комиссоос 9, техникийн багийн бүрэлдэхүүн 16).

Төрөл бүрийн оролцогч байгууллагуудаас Авлигын эсрэг комисс тэргүүлэх байгууллагын хувьд Техникийн багийн бүрэлдэхүүнийг томилсон юм. Зорилгоо амжилттай, ач холбогдолтой биелүүлэхийн тулд багийн гишүүд эхний өдөр НҮБ-ын АЭЖ-ийн төрөл бүрийн зүйл заалтуудтай, хоёрдахь өдөр нь ноён Манзуур Хасаны тусламжтай Үнэлгээний Аргачлалтай тус тус танилцсан юм. Сургалтын хэсгүүд хэлэлцэх асуудал бүрээр буюу зорилго, НҮБ-ын АЭЖ үндэсний хууль тогтоомжийн зөрүүтэй байдлын үнэлгээ шинжилгээний аргачлал, хамрах цар хүрээ, мэдээллийг цуглуулах, НҮБ-ын АЭЖ-ийн агууллага (зүйл тус бүрээр), ярилцлагад хамруулах байгууллага, асуулга боловсруулах, тайлангийн төслийг хийх зэргээр явагдав.

Энэхүү сургалтын хоёр өдрийн дараа НҮБ-ын АЭЖ үндэсний хууль тогтоомжийн зөрүүтэй байдлын үнэлгээ шинжилгээний ажлыг урагшлуулах үүднээс Техникийн баг долоо хоног болгон уулзалт хийж үнэлгээний ажлын тайлангийн эхний төслийг 2010 оны 4 дүгээр сарын дундуур бэлэн болгохоор ажиллаж байна. Энэхүү явагдаж байгаа ажлаас гадна нийт үнэлгээний хэсэг болгон Бутаны Авлигын эсрэг комиссын чадварын үнэлгээг Бангкок дахь НҮБ-ын Бүсийн Хөгжлийн хөтөлбөр болон НҮБ-ын Хар тамхи мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх газрын тусламжтай 4 сард хийхээр төлөвлөөд байсан. Ирэх саруудад үнэлгээний тайлангийн төслийг Базелийн Засаглалын хүрээлэнгийн (Швейцари) шинжээчдээр онцгой техникийн асудлуудыг тухайлбал, хөрөнгө нөхөн сэргээх гэх мэт хянуулахаар төлөвлөсөн байгаа юм. Үнэлгээний тайланг 2010 оны 6 дугаар сар орчимд үндэсний оролцогчдод дуусгаж бэлэн болгон өгөх төлөвлөгөөтэй байна.

Sangaragchaa Chimgee, at a one-day event, attended by approximately 80 government and civil society representatives on 17 March 2010 in Ulaanbaatar. The meeting generated a lot of interest, including from the press.

In the morning session, experts from UNODC Bangkok and the UNDP Regional Centre in Bangkok raised awareness about the United Nations Convention against Corruption (already ratified by Mongolia) and specifically, the newly adopted UNCAC Review Mechanism for the implementation of the UNCAC. Under the new review mechanism, each State party to the Convention will review, and be reviewed by its peers, in five year cycles. The identification of reviewing and to-be-reviewed States will be determined by a random drawing of lots, with a first selection scheduled in June 2010.

The first 5-year cycle will review compliance with chapters III and IV of UNCAC while the second 5-year cycle will review compliance with chapters II and V. Having said this, States parties are also invited to go beyond the prescribed two chapters during the first cycle of the UNCAC Review Mechanism, and conduct a comprehensive national self-assessment of UNCAC implementation. This would not only maximize time and resources, but also provide the foundations for developing comprehensive and integrated anti-corruption strategies, action plans and policies.

In Mongolia, the IAAC already undertook a more limited self-assessment as part of the Voluntary Pilot Review programme supported by UNODC in 2008. This resulted in a preliminary self-assessment report covering 15 articles of the UNCAC. The national authorities and stakeholders at the workshop now agreed to go beyond this minimum and to conduct a full-fledged 71 article UNCAC Self-Assessment with broader stakeholder involvement in

Монголд, Улаанбаатар хотноо 2010 оны 3 дугаар сарын 17-нд зохион байгуулагдсан нэг өдрийн арга хэмжээний үйл ажиллагааг УИХ-ын Хууль зүйн байнгын хорооны дарга Б.Бат-Эрдэнэ, Авлигатай тэмцэх газрын дарга Ч.Сангарагчаа нар эхлүүлэв. Уг арга хэмжээнд төрийн болон иргэний нийгмийн 80 гаруй оролцогч оролцож хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийнхний анхаарлыг ихээхэн татлаа.

Уулзалтын өглөөний хэсэгт НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн болон НҮБ-ын Хар тамхи мансууруулах бодис гэмт хэрэгтэй тэмцэх газрын Бангкок дахь бүсийн шинжээчид Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийг (Монгол Улсын урьд нь соёрхон баталсан) суртачлан ялангуяа НҮБ-ын АЭЖ-ийн хэрэгжилтийг нэлэх шинээр баталсан НҮБ-ын АЭЖ-ийн хэрэгжилтийг үнэлэх механизмын талаар ярилцав. Энэхүү хэрэгжилтийг үнэлэх механизмаар нэгдэн орсон улс болгон таван жилийн давтамжтай үнэлэх, үнэлүүлэх юм. Үнэлэх, үнэлүүлэх улс орныг бүлэглэсэн санамсаргүй түүврийн аргаар сонгох ба эхний сонгох ажиллагаа 2010 оны 1 сард болох юм.

Эхний таван жил НҮБ-ын АЭЖ-ийн III, IV бүлгийг, удаах таван жилд II, V бүлгийн хэрэгжилтэнд үнэлгээ өгөх юм. Үүний сацуу нэгдэн орсон улс орнууд НҮБ-ын АЭЖ-ийн үнэлгээний механизмын эхний үеийн хоёр бүлгээ гадна тус конвенцийн хэрэгжилтийн өргөн хүрээтэй үндэсний хэмжээний өөрийн үнэлгээ хийхийг санал болгосон юм. Энэ нь зөвхөн цаг, нөөцийг бололцооны хирээр сайн ашиглахад хүргэхээс гадна дэлгэрэнгүй, цогц, олон талын авлигын эсрэг стратеги, хөтөлбөр, бодлого боловсруулах үндэс суурь болох юм.

Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх газар нь НҮБ-ын Хар тамхи мансууруулах бодис гэмт хэрэгтэй тэмцэх газрын дэмжлэгтэй зохион байгуулагдсан

the process, and as such to prepare for the UNCAC Review Mechanism and to inform national policy makers. The process will be undertaken with support from UNDP Mongolia and the Basel Institute on Governance in the coming months.

In the afternoon session, the composition of the Steering Committee and the Technical Team of Experts for the Self-Assessment was discussed and agreed upon among the participants. All participants agreed to reconvene by early April to set the agenda for the coming months, allocate the tasks, and agree on deliverables.

The participants at the meeting lauded the initiative for its timeliness and its inclusiveness. Representatives from the President's Office, the Cabinet Secretariat, the Ministry of Justice and Home Affairs, the Ministry of Foreign Affairs, the Central Bank, the Mongolian Employers' Federation, Open Society Forum, Zorig Foundation, Asia Foundation, World Bank, ADB and others attended the event.

Сайн дурын Үнэлгээний хөтөлбөрийн хүрээнд өөрийн үнэлгээний тайланг арай хязгаарлагдмал байдлаар 2008 онд хийсэн юм. Энэ нь НҮБ-ын АЭЖ-ийн 15 зүйлийг хамарсан. Сургалтанд оролцсон үндэсний байгууллагууд болон оролцогч нар НҮБ-ын АЭЖ-ийн Өөрийн үнэлгээг оролцогч нарыг өргөн хүрээнд конвенцийн бүх 71 заалтыг хамруулан хийж үндэсний бодлого боловсруулагчид танилцуулан НҮБ-ын АЭЖ-ийн Үнэлгээний механизмд бэлдэхээр тохирлоо. Энэхүү ажлыг Монгол дахь НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Базелийн Засаглалын хүрэлээний тусламжтай ойрын саруудад хийх юм.

Үдийн дараах сургалтын хэсэг Өөрийн үнэлгээний удирдлагын болон техникийн багийг хэрхэн бүрэлдүүлэх талаар оролцогчдын дунд хэлэлцэв. Бүх оролцогч нар 4 дүгээр сарын эхээр цуглан ойрын сард хийх ажлын төлөвлөгөө, хийгдэх ажлууд, нийлүүлэх зэргээ тохирохоор болов.

Оролцогч нар энэхүү санаачлагын цаг үеэ олсон, нийгмийн салбарын төлөөлөлийг хамруулсан зэргийг тэмдэглэж байлаа. Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар, Хууль зүйн дотоод хэргийн яам, Гадаад харилцааны яам, Монгол Банк, Ажил олгогч эздийн холбоо, Нээлттэй нийгэм форум, Зориг сан, Азийн сан, Дэлхийн банк, Азийн хөгжлийн банк гэх мэт арга хэмжээнд оролцлоо.