

# АГУУЛГА

## ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭ, ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН БҮТЭЭЛ

### Монгол улсад Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн

#### 3.4 дүгээр бүлгийн зүйл заалтуудыг хэрэгжүүлэхэд

#### тулгамдаж буй зарим асуудал,

Улсын Дээд Шүүхийн судалгааны төвийн захирал Ч.Нямсүрэн .....3

#### Иргэний мэдэх эрх ба төрийн нууцын зохицуулалт,

#### Хэвлэлийн хүрээлэнгийн захирал,

Улс төрийн ухааны доктор (PhD) М.Мөнхмандах .....10

#### 21 дүгээр зуун дахь авлига,

#### Америкийн Криминологчдын нийгэмлэгийн захирал,

#### Небраскагийн Их Сургуулийн Криминологийн профессор,

Крис Эскридже Био-Скетч .....25

#### Стандарт зардлын загвар (Standart Cost Model),

#### Авлигатай Тэмцэх Газрын Мөрдөн шалгах хэлтсийн ажилтан,

докторант Н.Тамир .....49

## ГАДААД ОРНЫ БОЛОН ОЛОН УЛСЫН БАЙГУУЛЛАГЫН

## ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА, ТУРШЛАГА

### Олон улсын НҮБ-ын Авилгалын эсрэг Конвенцийн

#### хэрэгжилтийг үнэлэх механизм,

#### Авлигатай Тэмцэх Газрын Судалгаа шинжилгааны ажилтан

докторант, Д.Жаргалан .....55

### Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн III болон IV бүлгийн

#### хэрэгжилтийн Монгол Улсын үнэлгээ,

#### НҮБ-ын Хар тамхи, Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх газар,

олон улсын шинжээчдийн баг .....59

## СУДАЛГАА

### “Авлигын судалгаа бодлогод чиглэсэн тандалт”

#### Женс Ч.Андвиг ба Одд Хэлге Фжелстад, Ингэ Амундсэн,

Тоне Сиссенер, Тина Сорейде .....76

### Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар толь,

Ц.Даваадулам .....92

Abstracts .....95

# CONTENT

<b>The difficulties encountered in implementation of the part 3 and 4 of the UN Convention against Corruption in Mongolia,</b> The director of Research centre at the Supreme Court Ch.Nyamsuren .....	3
<b>Access to information and secrecy regulations,</b> Director of the Press Institute, Phd. M.Munkhmandakh.....	10
<b>Corruption in the 21<sup>st</sup> Century,</b> the Director of the American Society of Criminology, and Professor of Criminology at the University of Nebraska, Chris Eskridge Bio-Sketch.....	25
<b>Standart Cost Model,</b> an officer of the Investigation Division at the IAAC, Ph.D. Candidate N.Tamir.....	49
<b>Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption,</b> an officer of the Research and Analysis division of IAAC, Ph.D.Candidate D.Jargalan.....	55
<b>Mongolia’s Executive summary on the implementation of part III and IV UNCAC,</b> UNODC secretariat, International rewelve team .....	59
<b>“Research on Corruption: A policy oriented survey”,</b> Jens Chr. Andvig and Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener, Tina Soreide.....	76
<b>Glossary of concepts and terms in governance,</b> Ts.Davaadulam.....	92
<b>Abstracts</b> .....	95

---

---



**Монгол улсад Авилгалын эсрэг  
НҮБ-ын конвенцийн 3.4 дүгээр  
бүлгийн зүйл заалтуудыг  
хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй зарим  
асуудал,**

*Улсын Дээд Шүүхийн судалгааны төвийн  
захирал Ч.Нямсүрэн*

Авлига, түүний цар хүрээ, онцлог, хөдөлгөөн зэрэг нь аливаа улс орны улс төр нийгэм, эдийн засгийн тулгамдсан асуудлын үр дагавар байдаг. Авлига нь өөрчлөн шинэчлэл өрнөж байгаа улс оронд байнга өсөн нэмэгдэж байдаг үзэгдэл гэдгийг дэлхийн улс орнуудын туршлага харуулж байна.

Монгол улс нь сүүлийн үед авлигатай тэмцэх талаарх хэд хэдэн чухал баримт бичиг, түүний дотор Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцэд 2005 оны дөрөвдүгээр сарын 29-ний өдөр нэгдэн орж, аравдугаар сарын 27-нд соёрхон баталлаа. Монгол улс нь эрүүгийн хэргийг мөрдөн мөшгөх ажиллагаанаас гадна, авлигаас урьдчилан сэргийлэх цогцолбор арга хэмжээг багтаасан авлигын эсрэг стратеги төлөвлөгөө боловсруулан хэрэгжүүлж эхлээд байна. 2006 онд Авлигын эсрэг Монгол улсын хууль батлагдан гарч, авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа, авлигатай тэмцэх байгууллагын эрх зүйн статус, үндсийг тодорхойлж өгсөн нь чухал ач холбогдолтой юм. Гэвч авлигын эсрэг эрх зүй, зохион байгуулалт, санхүүгийн арга хэрэгслийг улам боловсронгуй болгох асуудал юу юунаас чухлаар тавигдаж байна.

Иймд авлигатай тэмцэхэд шүүх эрх мэдлийн байгууллага хамгийн гол ачааг

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

Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн “Шүүх эрх мэдлийн болон мөрдөн шалгах байгууллагад хамаарах арга хэмжээ” гэсэн 11 дүгээр зүйлд: “Шүүхийн хараат бус байдал, авлигын эсрэг тэмцэлд гүйцэтгэх шүүхийн шийдвэрлэх үүргийг анхааралдаа авч, оролцогч улс бүр эрх зүйн тогтолцооныхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн, шүүхийн хараат бус байдалд хохирол учруулахгүйгээр шүүхийн байгууллагад ажиллагсдын шударга байдлыг бэхжүүлэх, авлигад өртөх боломжоос урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авна. Ийм арга хэмжээнд шүүхийн байгууллагын ажилтнуудын үйл ажиллагааны дүрэм багтана” гэж заасан.

Гадаад улс орнуудын авлигатай тэмцэж буй туршлагаас үзэхэд орчин үеийн авлига нь дэлхийн ихэнх улс орнуудын үндэсний аюулгүй байдал, ардчилалд бодит хор уршиг тарьж байгаа хүчин зүйл болон хувирч, нийгмийн амьдралын бүхий л салбарт сөргөөр нөлөөлөх болж байна. Ийм учраас Монгол Улсад Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн хэрэгжилтийн

байдлын талаар өгсөн албан ёсны саналдаа тулгуурлан дараах хэдэн асуудалд хууль тогтоогч, хэрэглэгчдийн анхаарал хандуулахыг хүсэж байна.

1. Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн гэсэн 268 дугаар зүйлд заасан “хээл хахууль авах” гэмт хэргийн хувьд 2008 онд 1 гэмт хэрэгт 2 хүн, 2009 онд 3 гэмт хэрэгт 6 хүн, 8 гэмт хэрэгт 12 хүн ял шийтгүүлжээ.

Харин мөн хуулийн Хээл хахууль өгөх гэсэн 269 дүгээр зүйлээр 2008 онд 13 гэмт хэрэгт 16 хүн, 2009 онд 1 хэрэгт 1 хүн, 2010 онд 6 гэмт хэрэгт 9 хүн ял шийтгүүлсэн байна.

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

Монгол Улсын 2002 онд батлагдсан Эрүүгийн хуулийн 268, 269 дүгээр зүйлд: “Албан тушаалтан хээл хахууль өгөгчийн ашиг сонирхлын үүднээс албан үүргийн хувьд гүйцэтгэх үүргээ хэрэгжүүлэхгүй байх, эсхүл гүйцэтгэх ёсгүй үйлдлийг хийхээр урьдчилан амлах буюу амлахгүйгээр өөрөө, эсхүл бусдаар дамжуулан хээл хахууль авсан” үйлдлийг эрүүжүүлж ялтай болгосон. Гэтэл зөвхөн “гүйцэтгэх ёсгүй үйлдлийг хийх, гүйцэтгэх үүргээ хэрэгжүүлэхгүй байх”-ыг хуульчилснаар “гүйцэтгэх ёстой үйлдэл хийсний төлөө” эрүүгийн хариуцлага хүлээх боломжгүй болж байна. Үүний зэрэгцээ 2006 оны авилгын эсрэг Монгол Улсын хуулийг шинэчлэн батлахдаа “ашиг сонирхлын зөрчил” гэсэн ойлголт, институцийг хууль санаачлагч, тогтоогч “гээсэн” нь ойлгомжгүй байна.

Албан тушаалтны өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд багтах үйлдэл хийж шан харамж, өөрийн байгууллагад хандив

өгөх тохиолдол цөөнгүй гарч байна.

Гадаадын улс орнуудад албан тушаалтны авилгатай тэмцэх олон жилийн туршлагаас харахад авилгалын дараах төрөл байна гэж үзэж болохоор байна:

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

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

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

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

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

6) албан тушаалтнаас өөрийн ивээл, хамгаалалтад байгаа болон бусад этгээдээс хандив, зээл, тусламж, “татаас” байнга авах;

Ийм ч учраас авилгыг Конвенцид зааснаар “аливаа үйлдэл хийлгэх” гэдгийг “гүйцэтгэх ёсгүй болон гүйцэтгэх эрх хэмжээний хүрээнд хийлгэх” гэж нарийвчлан хуульчлах шаардлагатай. Мөн энэ хэм хэмжээнд давуу тал олгох, олгохыг амлах, санал болгох, давуу тал авах, хууль бус давуу тал олгохыг шаардаж, хясан боогдуулах зэрэг объектив талын шинжийг нэмж тусгах шаардлагатай юм.

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

2. Эрүүгийн хуулийн 170 дугаар зүйлийн 170.1-д: “Тусгай зөвшөөрөл олгох эрх бүхий байгууллагын ажилтан албан үүргийн дагуу ажил гүйцэтгэж үйлчилгээ үзүүлэх үүргээ далимдуулан хясан боогдуулах замаар удаа дараа буюу их хэмжээний шан харамж авсан нь албан тушаалын гэмт хэргийн шинжгүй бол эрүүгийн хариуцлага хүлээхээр заасан”.

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

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

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

АНУ-ын эрүүгийн эрх зүйн номлол, хууль тогтоомжоор: 1) төрийн албан хаагчийн авилгал; 2) хувийн хэвшлийн

авилгал; 3) үйлдвэрчний эвлэлийн үйл ажиллагаатай холбоотой авилгал; 4) спортын салбарын авилгал гэж ангилан авч үзэж байна<sup>1</sup>.

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

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

Монгол Улсад “дотоодын авилгал”

<sup>1</sup> Никифоров Б. С., Решетников Ф. М. Современное американское право. М., 1999. С. 156

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

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

Авлига нь зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлүүдээс ашиглаж байгаа хамгийн сайн арга хэрэгслийн хувьд тэдний ойрын болон хэтийн төлөвлөгөөний бүрэлдэхүүн хэсэг нь ил хүчирхийлэл ашиглахаас илүү найдвартайд тооцогдоно. Хээл хахууль хэлбэрээр өгч байгаа мөнгө нь зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлүүдийн толгойлогчдоос “ажил хэрэгч” үүднээс зайлшгүй зарцуулах хөрөнгө, нэг ёсны хөрөнгө, эсхүл тэднийг сайн хөрөнгө оруулагч гэсэн халхавч болохын хамт энэ байдлаараа амжилт олох болон ял шийтгэлээс зугатах боломжийг нэмэгдүүлж байна<sup>2</sup>.

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

<sup>2</sup> Үзнэ үү: Доклад Генерального Секретаря ООН “Воздействие организованной преступной деятельности на общество в целом” сделанный на второй сессии Комитета по предотвращению преступлений и уголовному правосудию Экономического и Социального Совета ООН. Апрель. 1993. E/CN. 15/ 1993/4.

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

АНУ нь анх удаа аж ахуйн үйл ажиллагааны явцад гадаадын албан тушаалтныг худалдан авахыг хориглох тухай, тодруулбал Гадаадын авилгалын практикийн тухай Акт (Foreign Corrupt Practices Act)<sup>3</sup> хэмээн нэрлэгдэх энэ хуулийг анх 1977 онд баталсан. Энэ нь XX зууны 70-аад оны дунд үед АНУ-ын 400 гаруй компани гадаадын засгийн газрын албан тушаалтан, улс төрийн зүтгэлтэн болон улс төрийн намуудад 300 сая орчим доллар өгсөн тухай сэжгийг тусгай комиссоос шалгасны үр дүнд батлагдсан байна.

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

4. Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн “Бусдын өмч хөрөнгийг завшиж үрэгдүүлэх” гэсэн 150 дугаар зүйлээр 2008 онд 66 гэмт хэрэгт 109 хүн, 2009 онд 71 гэмт хэрэгт 92 хүн, 2010 онд 59 гэмт хэрэгт 76 хүн ял шийтгүүлжээ. Үүнээс үзэхэд төрийн албан тушаалтнууд төрийн өмчийг зувчуулах, зориулалтын бусаар ашиглах явдал цөөнгүй байгааг дээрхи тоо баримт гэрчилж байна. Үүний зэрэгцээ эрүүгийн энэ зүйл заалт зохих

<sup>3</sup> 15 USC 78dd-1, et. seq.



түвшинд үйлчилж шүүхийн практик нэгэнт тогтжээ гэж үндэс байна.

5. Авилгалын эсрэг конвенцийн “Эрх нөлөөг нь урвуулан ашиглуулах” гэсэн 18 дугаар зүйлд: (а) ийм үйлдлийг анхлан эхлүүлэгч буюу аливаа бусад этгээдэд зориулж оролцогч улсын захиргаа буюу төрийн эрх бүхий байгууллагаас зүй бус давуу тал олж авах үүднээс төрийн албан тушаалтан буюу аливаа бусад этгээдийг өөрийн бодит буюу байгаа гэх эрх нөлөөгөө урвуулан ашиглуулахын тулд тухайн албан тушаалтанд өөрт нь эсхүл өөр этгээдэд шууд буюу шууд бусаар зүй бус давуу тал олгохыг амлах, санал болгох эсхүл олгох”-ыг ойлгож байна.

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

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

ашиглахыг ойлгож болохоор байна.

Иймд “эрх нөлөө” нь зөвхөн төрийн албан тушаалтнаас гадна “өөр этгээд” гэдэгт дээр дурдсан этгээдүүдээс гадна бизнес эрхлэгч, төслийн болон бусад этгээдэд шууд ба шууд бус нөлөө ч бас хамаарна. Үүнээс үзэхэд эрх нөлөөг ашиглуулахын тулд өөртөө болон бусад этгээдэд давуу тал олгуулах нь албан тушаалаа урвуулахаас ч илүү өргөн хүрээтэй ойлголт юм.

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

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

5. Авилгын эсрэг конвенцийн 20 дугаар зүйлд: “Хууль бусаар баяжих”, өөрөөр хэлбэл, төрийн албан тушаалтан хөрөнгө нь их хэмжээгээр нэмэгдсэнийг өөрийнхөө хууль ёсны орлоготой холбогдуулан үндэслэлтэйгээр тайлбарлаж чадахгүй байгаа бол ийнхүү хөрөнгө нь нэмэгдсэнийг гэмт хэрэг гэж тогтооход шаардлагатай байж болох хууль тогтоох болон бусад арга хэмжээг авах” гэжээ.

Монгол Улсад үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих асуудлыг эрүүгийн хуулиар зохицуулж хамгаалаагүй. Харин Иргэний хуулийн 492-496 зүйлд үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих асуудлыг тусгасан. Жишээ нь: Иргэний хуулийн 492 дугаар зүйлийн 492.5-д зааснаар “Үүрэг гүйцэтгэхээр бус харин хүч хэрэглэсэн буюу заналхийлсэн

үйлдлийн үндсэн дээр хэн нэгэн этгээд нөгөө этгээдэд хөрөнгө шилжүүлсэн бол хөрөнгө олж авсан этгээд тухайн хөрөнгийг өөрийн эзэмшилд байлгах эрхтэй байхаас бусад тохиолдолд хөрөнгө шилжүүлсэн этгээд нь түүнийг буцаан шаардах эрхтэй” гэжээ.

Төрийн албан тушаалтан хөрөнгө нь их хэмжээгээр нэмэгдсэнийг өөрийнхөө хууль ёсны орлоготой холбогдуулан үндэслэлтэйгээр тайлбарлаж чадахгүй байгаа үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцож эрүүжүүлэх шаардлагатай. Эрүүгийн хуулийн зохицуулалт, хамгаалалт байхгүйгээр ард түмний дунд “төрөөс төрсөн тэр бумтан” гэсэн нэр томъёо гарахад хүрсэн.

6. Авилгын эсрэг конвенцийн 21 дүгээр зүйлд: “Оролцогч улс бүр санаатайгаар үйлдсэн дараахь үйлдлийг гэмт хэрэг гэж тогтооход шаардлагатай байж болох хууль тогтоох болон бусад арга хэмжээг авах асуудлыг авч үзнэ:

(а) хувийн хэвшлийн байгууллагад аливаа үүрэг гүйцэтгэн удирдаж буюу ажиллаж буй аливаа этгээдийг албан үүргээ зөрчин аливаа үйлдэл хийлгэх эсхүл хийлгэхгүйн тулд тухайн этгээдэд өөрт нь эсхүл өөр этгээдэд шууд буюу шууд бусаар зүй бус давуу тал олгохыг амлах, санал болгох эсхүл олгох;

(b) хувийн хэвшлийн байгууллагад аливаа үүрэг гүйцэтгэн удирдаж буюу ажиллаж буй аливаа этгээд албан үүргээ зөрчин аливаа үйлдэл хийх эсхүл хийхгүйн тулд өөртөө эсхүл өөр этгээдэд шууд буюу шууд бусаар зүй бус давуу тал олгохыг шаардаж хясан боогдуулах эсхүл давуу тал авах” гэжээ.

Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 265, 266 дугаар зүйлд төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн албан тушаалтан эрх мэдлээ урвуулах, хэтрүүлэх үйлдлийг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцож ялтай болгосон.

2008 оноос хойш дээрхи гэмт хэргийг шүүхээр хянан шийдвэрлэсэн тохиолдол

гараагүй байна. Харин эрүүгийн хуулийн банкны хууль тогтоомж зөрчих гэсэн 156 дугаар зүйлээр 2009 онд 2 хэрэгт 3 хүн, 2010 онд 3 хэрэгт 3 хүн ял шийтгүүлжээ.

АНУ-ын Эрүүгийн жишиг хуулийн 224.8-д зааснаар хувийн хэвшлийн (*commercial bribery*) субъектэд: а) бусад этгээдийн агент, хамтрагч, албан хаагч; б) итгэмжлэгдсэн өмчлөгч болон итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч; в) өмгөөлөгч, эмч, нягтлан бодогч, үнэлгээчин болон мэргэжлийн зөвлөх болон мэдээллийн болон удирдах ажилтнууд; г) хамтын болон хамтын удирдлага бүхий нэгдлүүдийн (аж ахуйн нэгжийн) албан тушаалтан, захирал, удирдах ажилтан; д) хөндлөнгийн шүүгч болон бусад арбитр, рефери нарыг нэрлэжээ.

Манай улсад хувийн хэвшлийн эд хөрөнгийг завших үйлдлийг эрүүгийн хуулиар тусгайлан хамгаалаагүй. Харин эрүүгийн хуулийн 150 дугаар зүйлд бусдын эд хөрөнгийг завших, үрэгдүүлэх, 152 дугаар зүйлд хадгалуулсан буюу бусад зорилгоор итгэмжлэн өгсөн бусдын эд хөрөнгийг завших зэргийг эрүүгийн хуулиар зохицуулсан.

Эрүүгийн хуулийн 150 дугаар зүйлээр 2008 онд 66 хэрэгт 109 хүн, 2009 онд 71 хэрэгт 92 хүн, 2010 онд 59 хэрэгт 76 хүн ял шийтгүүлсэн байна. Харин 152 дугаар зүйлээр 2008 онд 11 хэрэгт 13 хүн, 2009 онд 12 хэрэгт 13 хүн, 2010 онд 11 хэрэгт 8 хүн шийтгүүлжээ.

Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 166<sup>1</sup> зүйлээр “Хууль бус эх үүсвэрийг нь халхавчлах, нуун далдлах, түүнчлэн аливаа этгээдийг хуулийн хариуцлагаас зайлсхийхэд туслах зорилгоор энэ хуулийн 166 дугаар зүйлд зааснаас бусад хүндэвтэр, хүнд, онц хүнд гэмт хэрэг үйлдэж олсон эд хөрөнгө, эдийн бус хөрөнгө, мөнгийг санаатайгаар хүлээн авсан, хадгалсан, ашигласан, шилжүүлсэн, хувиргасан” үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцож ялтай болгосон.

Үүнээс үзэхэд хувийн хэвшил дэх



авилга гэсэн ойлголтыг нэг мөр ойлгож, хэрэглэхийн тулд конвенцийн үзэл санаанд нийцүүлэн эрүүжүүлэх цаг нэгэнт болжээ.

7. Авилгын эсрэг конвенцийн 26 дугаар зүйлд: “Оролцогч улс бүр эрх зүйн зарчимдаа нийцүүлэн энэхүү конвенцийн дагуу тогтоосон гэмт хэрэгт оролцсон хуулийн этгээдэд хариуцлага тогтооход шаардлагатай байж болох арга хэмжээг авна. Оролцогч улсын эрх зүйн зарчмуудаас хамааран хуулийн этгээдийн хариуцлага эрүүгийн, иргэний буюу захиргааны байж болно. Ийм хариуцлага нь гэмт хэрэг үйлдсэн хувь хүний эрүүгийн хариуцлагыг хөндөхгүй. Оролцогч улс бүр ялангуяа энэ зүйлийн дагуу хариуцлага хүлээх хуулийн этгээдэд үр дүнтэй, тухайн үйлдэлд тохирох, тухайн үйлдлийг хийхгүй байлгах эрүүгийн буюу эрүүгийн бус шийтгэл, түүний дотор мөнгөн торгуулийн шийтгэл ногдуулна” гэж заажээ.

Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1-д: “Эрүүгийн хариуцлагыг зөвхөн хувь хүнд хүлээлгэнэ” гэж заасан.

Цаашид олон улсын жишгийг дагаж хуулийн этгээдийг хариуцлага хүлээх субъектэд тооцож, хүлээлгэх хариуцлагыг нарийвчлан тогтоох шаардлагатай.

Ийм учраас “авилга” гэдэг объект, зүйлээс ч илүүтэй “авилгал” гэдэг энэ үзэгдэлтэй тэмцэхийн тулд урьдчилан сэргийлэх, соён гэрээрүүлэх ажлын зэрэгцээ эрүүгийн эрх зүйн зохицуулалт

хамгаалалтыг боловсронгуй болгох нь илүү ач холбогдолтой.

Ийм учраас эрүүгийн хууль тогтоомжийн авилгын эсрэг институцийг Авилгын эсрэг конвенцийн үзэл санаанд тулгуурлан улам боловсронгуй болгон өөрчлөх шаардлагатай байна. Үүнд:

а) авилга, шан харамжийн зүйл, авилга, шан харамжийн субъектын хүрээг өргөжүүлэх, авилга авах, өгөх, зуучлах зэрэг гэмт үйлдлийн объектив талын шинжийг, өөрөөр хэлбэл ашиг сонирхлын зөрчлийн илрэх хэлбэрийг илүү нарийвчлан хуульчлах;

б) эрүүгийн хуулиар хуулийн этгээдийг гэмт хэргийн субъектээр тооцох;

в) улс гүрэн дамжсан буюу олон улсын авилгатай тэмцэхэд олон улсын эрх зүй болон зохон байгуулалтыг ашиглах, үндэсний эрүүгийн хууль тогтоомжид энэ үзэгдлийг шинээр гэмт хэрэгт тооцож ялтай болгох;

г) хувийн хэвшлийн болон спортын авилгалыг гэмт хэрэгт тооцох, мөн “нэр нөлөөг ашиглах, нэр нөлөөгөө ашиглуулах”, “үндэслэлгүйгээр баяжих” зэрэг үзэгдэлд эрүүгийн эрх зүйн үнэлэлт өгч, эрүүжүүлэх боломжийг судлах;

д) Гэмт хэргийн гэрч хохирогч нарын аюулгүй байдлыг хангах үндэсний эрх зүйн болон зохион байгуулалтын тогтолцоог бүрдүүлэх нь хууль зүйн шинжлэх ухаан, түүний дотор эрүүгийн эрх зүйн онол, практикийн тулгамдсан асуудлын нэг болоод байна.



## Иргэний мэдэх эрх ба төрийн нууцын зохицуулалт

Хэвлэлийн хүрээлэнгийн захирал, Улс төрийн  
ухааны доктор (PhD) М.Мөнхмандах

Иргэдийн мэдээлэл авах эрх чөлөө нь олон нийтэд хамааралтай бүхий л үйл явцын нээлттэй, ил тод байдлыг баталгаажуулдаг учир ардчиллын үндсэн хэмжүүрүүдийн нэг мөн. “Монгол Улсын Үндсэн хууль”-д иргэдийн үг хэлэх эрх чөлөөг баталгаажуулсны зэрэгцээ “Төр түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй” гэж заасан нь иргэдийн эрхийг баталгаатай хангахын үндэс суурь болж байна.

Гэсэн хэдий ч бодит амьдрал дээр иргэдийн мэдээлэл авах эрх бүрэн хэрэгжихгүй байгааг удаа дараагийн судалгааны үр дүн харуулж байна. Энэ нь нэг талаар олон нийтэд үйлчилдэг төрийн байгууллага, албан тушаалтнуудын мэдээлэл өгөх үүргийг хуульчлах замаар иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг баталгаажуулаагүйтэй холбоотой (“Мэдээлэл авах эрх, эрх чөлөөний тухай хууль”-ийн төслийг 2007 онд Улсын Их Хуралд өргөн барьснаас хойш 5 жил болж байна). Иргэдийн мэдээлэл авах эрх чөлөөг хязгаарлаж байгаа өөр нэг хүчин зүйл бол одоо үйлчилж буй төрийн нууцын тухай эрх зүйн зохицуулалт, нууцыг тогтоох, хадгалах, хамгаалах тогтолцоонд дутагдалтай зүйл нэлээд байгаатай холбоотой.

### Мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үйл явц

Өндөр хөгжилтэй төдийгүй  
социалист тогтолцоотой байсан  
зүүн Европын орнуудын ихэнхэд нь

мэдээллийг нууцлах үйл явцын үндсэн нөхцөл шалгуурыг хуульчилсан байдаг бөгөөд ингэснээр ямар мэдээллийг хэн, хэрхэн, ямар шалгуураар нууцлах эрхтэй нь бүх нийтэд ил тод, тодорхой болж, хуулийг санаатайгаар болон санамсаргүйгээр буруу ашиглах явдлыг хязгаарлаж, хуулийн хэрэгжилтийг хянах боломжийг илүү нээлттэй болгож өгдөг байна.

Мэдээллийг нууцлах үйл ажиллагааны үндсэн нөхцлийг хуульчлан зохицуулахдаа дор хаяж нууцлалд хамааруулах анхан шатны зарчим буюу шалгуур, нэгж мэдээллийг хуулийн дагуу нууцад хамааруулах эрх бүхий этгээд, нууцын зэрэглэл ба хугацаа, тэдгээрийн тодорхойлолт болон шалгуур, нууцын зэрэглэлийг өөрчлөх нөхцөл зэргийг тодорхойлсон байдаг байна.

### Нууцад хамааруулах ерөнхий зарчим

Өнөөдрийн байдлаар Монгол Улсад төрийн нууцад хамааруулах мэдээллийн хүрээг үндэсний аюулгүй байдал, батлан хамгаалах, тагнуул, сөрөх тагнуул, гүйцэтгэх ажил, цаазаар авах ялыг гүйцэтгэх журам гэсэн таван чиглэлд хязгаарлаж байна. Эдгээр чиглэлд чухам ямар баримт бичиг, эд зүйл багтаахыг “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль”-иар баталдаг бөгөөд “Хууль гаргахгүйгээр аливаа мэдээ, баримт бичиг, эд зүйл, объект, үйл ажиллагааг төрийн нууцад хамааруулахыг” хориглох зарчим үйлчилж байна. Өөрөөр хэлбэл, зөвхөн “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль”-д заасан баримт мэдээллийг л албан ёсоор төрийн

нууцад хамааруулан, хадгалах ёстой болж байна. Гэтэл УИХ-аас баталсан төрийн нууцын жагсаалт нь нэгж баримт, эд зүйлийн оноосон нэрийн жагсаалт бус, өргөн хүрээний ангиллын жагсаалт байдаг тул дээрх жагсаалтад чухам хэзээ үйлдсэн ямар нэртэй баримтыг хамааруулах вэ гэсэн асуулт гарч ирж байна. Жишээлбэл, яг ямар баримт бичгийг “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль”-ийн 1-ийн 1-д заасны дагуу “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал”, “нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдалтай” холбоотой гэж үзэж нууцлах тухай шийдвэрийг “хуульд нийцсэн, цаг үеэ олсон байх” шалгуурыг баримтлан гаргах ёстой болж байна. Аливаа мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулахдаа удирдлага болгох үндсэн шалгуурыг манай хуулинд ийнхүү маш ерөнхий байдлаар тодорхойлжээ.

Бусад орны туршлагаас харахад наад захын зарчмын шинжтэй нөхцөл, болзлыг хууль, эрх зүйн баримтаар тодорхойлж өгсөн байдаг. Эдгээр зарчимд, тухайлбал, мэдээллийг задруулснаас үүсэх гэм хорын шалгуур, мөн олон нийтийн мэдэх эрх давамгайлах шалгуурыг тусгах практик бий.

Жишээлбэл, Гүрж Улсад нэгж мэдээллийг нууцад хамааруулах шийдвэр гаргах бүртээ уг мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах зайлшгүй шаардлага хэрэгцээтэй гэдгийг үндэслэн тайлбарласан байх ёстой аж. Нууцалж болох мэдээллийн шалгуурыг хэт өргөн хүрээнд буюу ерөнхий байдлаар томъёолсон, нууц мэдээллийн жагсаалтыг нийтэд ил болгох механизмыг баталгаажуулаагүй нөхцөлд нууцын тухай хуулийг буруугаар ашиглах, нууцлалд хамааруулах шаардлагагүй буюу тэр бүү хэл, нийтэд заавал ил байх ёстой мэдээллийг санаатайгаар болон санамсаргүйгээр нууцлах хандлага гардаг аж. Тухайлбал, Таджикистанд 2003 оны эдийн засгийн өсөлтийн тухай мэдээллийг, Туркменистанд тахлаар өвчилсөн тохиолдлуудыг төрийн нууцад

хамааруулсан байх юм.

Оросын Холбооны Улсад мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үйл явц хэт нууцлагдмал байгааг Европын Зөвлөлийн Парламентын чуулган 2003 онд шүүмжилж, тогтоол гаргаж байжээ. Уг тогтоолыг гаргах үндэслэл нь сэтгүүлч Грегорий Паскогийн хэрэг болсон бөгөөд үүнд төрийн нууцад чухам ямар мэдээллийг хамааруулахыг илүү тодорхой, олон нийтэд ил болгохын чухлыг онцолжээ. Төрийн нууцын тухай Оросын хуулийн дагуу нууцад хамааруулах мэдээллийн гуч гаруй чиглэлийг тогтоож өгсөн бөгөөд тухайн чиглэлд багтах 700 гаруй баримт, эд зүйлийн нууц жагсаалтыг Батлан хамгаалахын сайдын 55:96 дугаар тушаалаар нууцалсныг Европын Зөвлөлийн Парламентын Чуулганаас эрс шүүмжилжээ. Энэхүү нууц жагсаалтад багтсан мэдээллийг задруулсан хэргээр Оросын сэтгүүлч Паско, эрдэмтэн Никитин нарын хүмүүсийг эрүүгийн хэрэгт татан ялласныг буруушааж, эрүүгийн хариуцлага тооцохоор заасан нууц тогтоол шийдвэрт үндэслэн иргэдийг гэмт хэрэгт ахин хэзээ ч холбогдуулахгүй байх эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгохыг Оросын Төрийн Думад уриалжээ.

Нууц мэдээллийн цар хүрээг зөвхөн зайлшгүй шаардлагатай хэмжээнд хязгаарлах үүднээс нууцалж болохгүй мэдээллийн жагсаалтыг Нууцын тухай, эсвэл Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулиар баталгаажуулдаг практик түгээмэл байна. Ийм зохицуулалт УИХ-д өргөн бариад байгаа “Мэдээлэл авах эрх, эрх чөлөөний тухай хууль”-ийн төсөлд ч, “Төрийн нууцын тухай хууль”-д ч байхгүй билээ. Нууцалж болохгүй мэдээллийн жагсаалтад гол төлөв хүний эрхийн зөрчил, бусад хуулийн зөрчил болон байгаль, хүрээлэн буй орчинд учруулж буй аюул, хохирлын талаарх мэдээлэл багтдаг. Ийнхүү мэдээлэл нууцлахыг хориглох үндэслэл нь зарим тохиолдолд олон улсын хууль, гэрээ хэлэлцээрээс урган гарч ирдэг. Жишээлбэл, Иргэний

болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын дагуу хүний эрхийн зөрчлийн талаарх мэдээллийг нууцлах боломжгүй. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Европын Эдийн Засгийн Комиссын (НҮБЕЭЗК) “Мэдээлэл хүртэх, шийдвэр гаргах үйл явцад олон нийтийн оролцоог хангах конвенц”, “Байгаль орчны асуудлаар шударга байдлыг хангах конвенц”-ийн дагуу хүн амын эрүүл мэнд болон байгаль орчинд учирч болзошгүй аюул заналхийллийн тухай мэдээллийг нууцлахыг хориглодог.

АНУ-д хуулийн зөрчил, үр бүтээлгүй байдал, захиргааны алдаа завхралыг далдлах зорилго бүхий мэдээлэл, хувь хүн, байгууллагыг эвгүй байдалд оруулахаас зайлсхийх, өрсөлдөөнд нөлөөлөх зорилгоор мэдээллийг нууцлах, үндэсний аюулгүй байдлын ашиг сонирхолд хамааралгүй мэдээллийг ил болгохоос цааргалах, хойшлуулах зэргийг хориглодог. Түүнчлэн үндэсний аюулгүй байдалд шууд хамааралгүй шинжлэх ухааны үндсэн мэдээллийг нууцлахыг хориглодог байна. Литв улсад эдийн засаг, санхүү, эрүүл мэндийн хамгааллын нөхцөл байдал, боловсрол, экологи, хүн ам зүйн байдлын талаар суурь статистик мэдээллийг нууцлахыг хориглодог бол Гүржид цэрэг дайны зориулалтын бус газрын зураг, олон улсын гэрээ хэлэлцээр, мөнгөн тэмдэгт болон алтны нөөцийн талаар, мөн “болж өнгөрсөн, эсвэл болох магадлалтай” бөгөөд иргэдийн аюулгүй байдалд заналхийлж болзошгүй байгалийн гамшиг, аюулт үзэгдлийн талаарх мэдээллийг нууцлахыг албан ёсоор хориглодог байна. Молдовт “боловсрол, эрүүлийг хамгаалах, экологи, газар тариалан, худалдаа наймаа болон шударга ёсны тогтолцооны бодит байдлын талаарх мэдээллийг” нууцлахыг хориглодог.

Дээр дурьдсанчлан ийнхүү нууцалж болохгүй мэдээллийн жагсаалтыг иргэдийн мэдэх эрхийг хүндэтгэх, мэдээллийн эрх чөлөөг баталгаажуулах зорилгоор гаргадаг бөгөөд ингэснээр

нууцад хамаарах мэдээллийн цар хүрээг зайлшгүй шаардлагатай хэмжээнд хязгаарлах боломж бүрддэг байна.

#### Нууцлах эрх бүхий этгээд

Өнөөдрийн байдлаар Монгол Улсад мэдээллийг нууцад хамааруулахдаа дараах процедурыг баримталж байна. Байгууллага, албан тушаалтан, иргэд ТЕГ-т аливаа мэдээлэл, баримт бичиг, эд зүйлийг төрийн нууцын жагсаалтад хамааруулах саналыг гаргана. ТЕГ санал болгосон мэдээллийг судалж боловсруулаад, Засгийн газарт, улмаар Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлд танилцуулж, 30 хоногийн дотор УИХ-д өргөн мэдүүлнэ.

Харин УИХ-аас тухайн мэдээ, баримт, эд зүйлс, үйл ажиллагааг нууцад хамааруулах шийдвэр гаргаснаас хойш холбогдох байгууллага, албан тушаалтан нь “нууцлах” арга хэмжээг авч хэрэгжүүлнэ. Эндээс харахад, төрийн нууцыг тогтоох үйл явц маш тодорхой бөгөөд аливаа мэдээллийг төрийн нууцын зэрэглэлд хамааруулах эцсийн шийдвэрийг УИХ гаргаж байгаа мэт байна. УИХ-аас гаргах энэхүү эцсийн шийдвэр нь “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль”-д илрэлээ олох учиртай. Өөрөөр хэлбэл, “Төрийн нууцад хамаарна” хэмээн шийдсэн баримт бичиг, эд зүйл болгоныг “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль”-д оруулж байх ёстой бөгөөд учир нь “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийн дагуу хууль гаргахгүйгээр аливаа мэдээ, баримт бичиг, эд зүйл, объект, үйл ажиллагааг төрийн нууцад хамааруулахыг хориглодог билээ. Гэтэл “Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль”-д 2006 онд сүүлийн удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулсан бөгөөд үүнээс хойш бий болсон, задруулбал үндэсний аюулгүй байдалд гэм хор учруулж болзошгүй мэдээллийг төрийн нууцад хэний шийдвэрээр хамааруулан хамгаалж байна вэ гэсэн асуулт урган гарч ирж байна.

Нөгөө талаар, “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийн дагуу аливаа мэдээлэл, эд

зүйл, баримт бичгийг төрийн нууцад хамааруулах санал ТЕГ-т ирсэн өдрөөс эхлэн “шаардлагатай бол” тэдгээрийг “онц чухал – маш нууц” буюу нууцын хамгийн өндөр зэрэглэлд хамааруулан хамгаалах боломжтой юм. Өөрөөр хэлбэл, ТЕГ шаардлагатай гэж үзсэн бүх мэдээллийг нууцлах эрх зүйн боломж нээлттэй байна. Ийнхүү мэдээ, баримт, эд зүйлийг төрийн нууцад хэн хамааруулах тухай зохицуулалт хоёрдмол агуулгатай байгаа нь нууцын тухай хуулийг хэт өргөн хүрээнд ашиглах боломжийг нээж өгч байна гэж дүгнэж болох юм. Энэ байдлыг шийдвэрлэх нэгэн саналыг Глоб Интернэшнл ТББ-аас гаргажээ. Тус байгууллагын боловсруулсан “Төрийн нууцын тухай хууль”- ийн төслийн 6.2-т хуульд заасан ангиллаар “төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалтыг тусгай хуулиар тогтоож, түүнд өөрчлөлт оруулах, жагсаалтаас хасах харилцааг мөн хуулиар зохицуулна” гэж заажээ. Одоогийн тогтолцооноос ялгарах зүйл нь гэвэл мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үндэслэл, журмыг илүү тодорхой зааж өгсний зэрэгцээ нууцын зэрэглэлийг нууцлах хугацаатай уялдуулж, нууцлах дээд хугацааг богиносгох санал дэвшүүлсэн байна. Энэ нь мэдээллийг нууцад хамааруулах үйл явцыг илүү нарийн зохицуулж, нууцад хамааруулах эрх бүхий этгээдийг тодорхой болгож, албан тушаалтан хувийн үзэмжээр аливаа мэдээллийг нууцад хамааруулах боломжийг хааж өгөх давуу талтай санал юм. Гэхдээ хуулийн төслийн энэхүү давуу тал бодит амьдралд хэрэгжих эсэх нь гол асуудал болж байна. Хуульчлан батлах гэж буй төрийн нууцын жагсаалт нь нэгж мэдээллийн оноосон нэрийн жагсаалт бус, харин мэдээллийн ерөнхий ангиллын жагсаалт, чиг баримжаа төдий зүйл байх тохиолдолд одоогийн нөхцөл байдал үндсэндээ өөрчлөгдөхгүй билээ.

Нөгөө талаар, нэгж мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах болон ил болгох үйл явцыг хуулиар зохицуулах нь нууцлах, ил болгох үйлдлийг хэт олон

шат дамжлагатай, нүсэр үйл ажиллагаа болгосноор бодит амьдралд хэрэгжих магадлал нь буурах, улс, үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотойгоор тодорхой шийдвэр гаргах үйл явцын уян хатан чанарыг алдагдуулах сөрөг тал байгааг мөн харгалзах нь зүйтэй болов уу. ТЕГ-т мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах санал гаргах, улмаар Засгийн газраар хэлэлцүүлэх, ҮАБЗ-д танилцуулж УИХ-д өргөн мэдүүлэх, холбогдох байнгын хороогоор хэлэлцүүлж, нэгдсэн чуулганаар шийдвэрлүүлэх шат дамжлага нь мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах шийдвэрийг богино хугацаанд шуурхай гаргах шаардлагатай тохиолдолд бэрхшээл үүсгэх магадлалтай. Ийм нөхцөлд мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах саналыг ТЕГ-т оруулсан өдрөөс эхлэн “шаардлагатай бол” “онц-чухал – маш нууц” зэрэглэлд хамааруулж хамгаалалтад авах тухай хуулийн заалт нь тодорхой хэмжээний уян хатан байдлыг бий болгож байгаа мэт боловч үнэн хэрэгтээ бол ямар ч мэдээллийг ТЕГ-аас шууд нууцлах боломжийг мөн давхар нээж өгч байгаагаараа сул талтай.

Бусад орны туршлагаас харахад төрийн нууцад хамруулах мэдээллийн хүрээ, үндэс шалгуурыг хуулиараа тодорхойлоод, тэрхүү хуулиар тогтоосон хүрээнд ямар мэдээллийг аль зэрэглэлийн нууцад хамааруулахыг шийдэх эрх бүхий этгээдийг тогтоож өгдөг байна. Жишээлбэл, Македони Улсад “Македони Улсын ерөнхийлөгч, засгийн газрын тэргүүн, Үндсэн хуулийн цэцийн тэргүүн, ерөнхий шүүгч, сайд нар тус тусын хариуцсан яамдын үйл ажиллагааны хүрээнд, ерөнхий прокурор, армийн ерөнхий командлагч, тагнуулын газрын дарга, нууц мэдээллийн аюулгүй байдлын газрын дарга болон эдгээр хүмүүсийн бичгээр олгосон зөвшөөрөл бүхий албан тушаалтнууд” холбогдох мэдээллийг хуулийн хүрээнд “Төрийн нууц”-д хамааруулах эрхтэй гэж заасан байна. Гүрж Улсад Ерөнхийлөгч нь мэдээллийг



нууцад хамааруулах шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээдүүдийн жагсаалтыг баталдаг бөгөөд зөвхөн уг жагсаалтад багтсан албан тушаалтнууд хуульд заасан үндэслэлээр мэдээллийг нууцад хамааруулах эрх мэдэлтэй байна.<sup>24</sup> Австри Улсад Засгийн газрын гишүүд буюу сайд нар өөрсдийн хамаарах салбар тус бүрт мэдээллийн аюулгүй байдлын комиссар, түүний орлогчийг томилдог бөгөөд тэдгээр нь мэдээллийг хуулийн хүрээнд нууцлах, хамгаалах, ашиглах үйл явцыг удирддаг. Түүнчлэн Засгийн газрын түвшинд мэдээллийн аюулгүй байдлын комисс томилон ажиллуулдаг бөгөөд энэхүү комисс нь яамдын түвшинд нууц мэдээллийг хариуцан ажиллаж буй комиссаруудын ажлыг удирдаж, нэгдмэл бодлого, хяналтаар хангадаг тогтолцоо үйлчилж байна. Өөрөөр хэлбэл, нууцын жагсаалтыг хууль тогтоох байгууллага батлах практик тийм ч түгээмэл биш бөгөөд үүний оронд нууцад хамааруулах шалгуур, нууцлах эрх бүхий этгээд, нууцад хамааруулах үйл явцыг хянах механизмыг нарийвчлан хуульчлах хандлага түлхүү хэвшсэн байна. Ингэснээр мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үйл явц илүү тодорхой болохын сацуу олон нийтийн зүгээс хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих боломж нээгдэн, иргэдийн мэдээлэл хүртэх эрхийг шаардлагагүйгээр хязгаарлах боломж багасдаг байна.

#### Нууцлах хугацаа ба зэрэглэл

Өнөөдөр Монголд мэдээллийг Төрийн нууцын ямар зэрэглэлд хамааруулснаас үл шалтгаалан 5 – 60 жил болон байнга нууцлах хандлага түгээмэл байна. Түүнчлэн нууцын хугацааг сунгах тухай саналыг Тагнуулын ерөнхий газар Засгийн газарт гаргаж, улмаар УАБЗ-д танилцуулан УИХ-аар батлуулах зохицуулалт байдаг боловч сунгаж болох дээд хугацаа, мөн хэд удаа сунгаж болох, сонгох үндэслэл шалгуурыг хэрхэн гаргах зэрэг нь тодорхой бус байдаг. Өөрөөр хэлбэл нэгэнт нууцалсан мэдээллийн нууцлах хугацааг хэд ч удаа хамаагүй сунгах буюу байнга нууцлах боломж нээлттэй.

Гадны жишгээс харахад, нууцлах хугацааг тодорхойлоогүй, эсвэл маш урт хугацаагаар нууцалдаг цөөн хэдэн орон байдаг бөгөөд эдгээрийн тоонд Унгар болон Төв Азийн зарим орон ордог. Унгарт мэдээллийг 90 хүртэл жилээр нууцалж болдог бол Хорват, Киргиз, Туркмен зэрэг улсад нууцын ангиллын хугацааг тодорхой бус байдаг.

Шинжээчдийн үзэж буйгаар бол ямар ч нууц мэдээлэл өөрийн гэсэн “амьдралтай” байх ёстой бөгөөд цаг хугацааны өөр өөр нөхцөлд тухайн нууц мэдээллийг хамгаалах шаардлага, хэрэгцээ нь өөр байдаг. Мэдээлэл хуучрахын хэрээр түүний учруулах хохирлын магадлал багасаж, олон нийтийн хүртээл болгох шаардлага өндөрсдөг. Ихэнх мэдээллийг нууцлах шаардлага хэрэгцээ дээд тал нь 20 жилийн дараа эрс багасдаг, эсвэл үгүй болдог тухай Лондонд төвтэй Privacy International байгууллагын Мэдээллийн эрх чөлөөний хөтөлбөрийн захирал Давид Банисар дурьдсан байдаг. Тиймээс нууцад хамааруулах мэдээллийг зайлшгүй шаардлагатай тоо, хэмжээнд хязгаарлах зорилго бүхий нууцын хугацаатай холбоотой дараах дэвшилтэт туршлага болон мэргэжилтнүүдийн зөвлөмжийг дурьдаж болохоор байна.

Юун түрүүнд нууцлах хугацааны дээд хязгаарыг аль болох богиносгох чиг хандлагыг дурдъя. Ер нь бол олон улсын шинжээчдийн үзэж буйгаар аливаа мэдээллийг нууцлах дээд хугацаа 15 жилээс хэтрэхгүй байх нь зохистой гэж үздэг бөгөөд үүнээс дээш хугацаагаар нууцлах шаардлагатай гэж үзвэл шаардлага, шалтгаанаа нотлох болзлыг хуулинд тусгахыг зөвлөдөг. Албани улсад төрийн нууцад хамааруулан хамгаалах хугацаа 10 хүртэл жилийн хязгаартай байдаг бол АНУ-д мөн нууц мэдээлэлд арван жилийн хязгаар тогтоож, үүнээс илүү хугацаагаар нууцлахыг хүсвэл тухайн шаардлага хэрэгцээг нотлох болзол тавьдаг байна. Түүнчлэн нууцлах хугацаа дууссан тохиолдолд ахин сунгах боломжийг хязгаарлах зохицуулалт хийж байна. Үүнд жишээлбэл сунгаж



болох хугацааны дээд хязгаарыг тогтоох, сунгах эрх мэдэл бүхий этгээдийг тодорхойлох, сунгахыг зөвшөөрөх давтамжийг тогтоох, сунгах үндэслэлийг тодорхойлох шаардлага тавих, нууцлах үндэслэл, хугацааг тодорхой давтамжтайгаар хянах зохицуулалт хийж буй практикийг дурьдаж болно. Болгарт нууцын хугацааг зөвхөн нэг удаа анх тогтоосноос илүүгүй хугацаар сунгахыг зөвшөөрдөг. Словенид мэдээллийг нууцлах хугацааг хуулийн дагуу анх тогтоосноос өөрчлөх тохиолдолд ийнхүү өөрчлөх эрх мэдэл бүхий этгээд нь нууцын хугацааг анх тодорхойлсон албан тушаалтан байх бөгөөд өөрчлөх хангалттай үндэслэл шалтгаан байгааг нотлох ёстой.

Нууцлах хугацааг тогтоохдоо уян хатан хандах өөр нэг боломж бол нууцын хугацааг тухайн нууцын зэрэглэлээс хамааруулж тогтоох явдал мөн. Ийм практик нууцын тухай хуультай улс оронд нэлээд түгээмэл байгаа нь ажиглагдаж байна.

Ихэнх улс оронд нууцын зэрэглэлийг “онц чухал маш нууц”, “маш нууц”, “нууц”, “албан ёсны нууц” хэмээн ангилж байгаа нь ерөнхийдөө Монголын нууцын зэрэглэлтэй төстэй байна. Гэхдээ манайд нууцын зэрэглэлийг тогтоохдоо задруулснаас Монгол Улсын ашиг сонирхол, аюулгүй байдалд учирч болох хор уршгийн хэмжээг харгалзах практик үгүйлэгдэж байгаа бол бусад оронд задруулснаас учирч болох гэм хорыг нууцын зэрэглэл тус бүр дээр нарийвчлан тодорхойлдог. Тухайлбал Грузин улсад “задруулбал батлан хамгаалах, аюулгүй байдал, эдийн засгийн болон улс төрийн салбар дахь Грузин улсын ашиг сонирхолд онц ноцтой нөлөө үзүүлж, маш хүнд шууд үр дагавар дагуулах” мэдээллийг төрийн нууцын дээд зэрэглэл болох “онц чухал” ангилалд, “задруулбал батлан хамгаалах, аюулгүй байдал, тагнуул, сөрөх тагнуулын үйл ажиллагаа, эдийн засгийн болон улс төрийн салбар дахь Грузин улсын ашиг сонирхолд хүнд үр дагавар дагуулах магадалал бүхий

мэдээллийг “маш нууц”-ын зэрэглэлд, “задруулбал батлан хамгаалах, улсын аюулгүй байдал, эдийн засаг, улс төрийн ашиг сонирхолд сөрөг нөлөө үзүүлж болзошгүй мэдээллийг “нууц” зэрэглэлд хамааруулахаар Төрийн нууцын тухай хуулиндаа тусгасан байдаг. Төрийн нууцын зэрэглэлийг ийнхүү ялгавартай тогтоохын гол ач холбогдол нь задруулснаас учирч болох гэм хорыг үнэлсний үндсэн дээр мэдээллийг нууцлах хугацаа, нэвтрэх эрх мэдлийг ялгавартайгаар, уян хатан байдлаар тогтоох боломжийг нээж өгдөг. Тухайлбал Болгарт “Онц чухал – маш нууц” мэдээллийг 30 жил, “Маш нууц” мэдээллийг 15 жил, “Нууц” мэдээллийг 5 жил, “Албан ёсны нууц” мэдээллийг 2 жилээр нууцалдаг. Македонид “төрийн нууц”-ыг 10 жил, “маш нууц” мэдээллийг 5 жил, “нууц” мэдээллийг 3 жил, “дотоод” мэдээллийг 2 жилийн хугацаатайгаар нууцлахыг зөвшөөрдөг.

ТЕГ-аас Төрийн нууцын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг боловсруулахдаа нууцын зэрэглэлийг задруулбал үндэсний аюулгүй байдалд учруулах хор уршигтай уялдуулах санаа дэвшүүлсэн нь авууштай хэдий ч, “албаны нууц” хэмээх шинэ зэрэглэлийг бий болгож, нууцыг зэрэглэлийг нэгээр нэмэх заалт нь ухралт болжээ хэмээн үзэж байна. Хуучин социалист зарим оронд “албаны нууц”-ын зэрэглэл байдаг хэдий ч үүнд олон улсын шинжээчид нэлээд шүүмжлэлттэй хандаж, ил байлгавал үндэсний аюулгүй байдалд хор хохирол учруулах мэдээллээс бусдыг олон нийтэд хүртээлтэй байлгахыг сануулдаг.

Мэдээллийг нууцлах хугацааг үндэслэлтэйгээр тогтоох, сунгах нөхцлийг аль болох хязгаарлах зорилгоор нууцын үндэслэл болон хугацааг тогтмол давтамжтайгаар хянах зохицуулалтыг мөн хийдэг бөгөөд ийм туршлагын талаар хойно танилцуулах болно.

#### Шилжилтийн үеийн зохицуулалт

Ардчиллыг шинээр хөгжүүлж буй ихэнх оронд төрийн нууцын бодлого,

эрх зүйн зохицуулалтыг шинэчлэхтэй холбоотойгоор социализмын үед нууцалсан байсан мэдээллийг хэрхэх талаар асуудал урган гарч ирж байсан. Нууцын тухай хуультай Зүүн Европын ихэнх орон энэ асуудлыг шинэчлэн баталсан Төрийн нууцын тухай хуулийнхаа хүрээнд нэг мөр шийдвэрлэсэн байдаг бол манайд ийм зохицуулалт хийгээгүй аж. Социализмын үед буюу 1964 оноос хойш үйлчилж байсан Улсын нууц бичиг баримтын товч жагсаалт, зааврыг батлах тухай 258 дугаар тогтоолыг 1992 онд Монгол Улсын Засгийн Газрын 38 дугаар тогтоолоор хүчингүй болгосноор уул шугамандаа тухайн үед нууцалж байсан мэдээлэл ил болох учиртай боловч үүнийг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар ямарваа нэгэн тогтоол шийдвэр гараагүйн улмаас тухайн үеийн “Улсын нууц”-ыг задлахаас болгоомжилж, одоог хүртэл үндсэндээ нууцалсаар байгаа аж. Жишээлбэл 1939 – 1945 оны дайны үеийн төлөвлөгөө, холбогдох баримтууд, мөн Бодоо, Данзан нарыг цаазаар авах үйл явцтай холбоотой мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулсаар байна. Тэгвэл Зүүн Европын улс орон Нууцын тухай шинээр баталсан хуулиндаа “Шилжилтийн үеийн” зохицуулалтын асуудлыг тусгаж, өмнө нь буюу социализмын үед нууцалсан байсан мэдээллийг хэрхэх тухай хуульчилсан байна. Жишээ нь Словений Нууц мэдээллийн тухай хуулийн 7-р бүлэгт Шилжилтийн үеийн асуудлыг тусгасан бөгөөд энэ бүлэгт шинэ хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай байгууллага, агентлагийг шинэчлэх хугацаа, үүрэг хариуцлагыг тусгахын зэрэгцээ шинэ хууль хүчин төгөлдөр болсноос хойш хоёр жилийн дотор өмнөх хуулийн хүрээнд нууцалсан байсан мэдээллийг эргэн хянаж, нууцын зэрэглэлийг шинээр тогтоохыг заасан байна. Түүнчлэн шилжилтийн хугацаанд өмнө ашиглаж байсан нууцын зэрэглэлийг шинэчилсэн нууцын зэрэглэлтэй хэрхэн дүйцүүлэхийг тодорхойлж, заасан хугацаанд өмнө нууцалж байсан мэдээллийн

зэрэглэлийг шинээр тогтоохгүй бол автоматаар нууц мэдээллийн жагсаалтаас хасагдах тухай заажээ. Македонид мөн төрийн нууцын бодлогыг шинэчлэх Шилжилтийн үеийн тухай зохицуулалт хийсэн бөгөөд үүнийхээ хүрээнд социализмын үед нууцалж байсан мэдээллийг ахин нууцлах хугацааг нэг жилээр хязгаарласан. Энэ хугацаанд хуучин ашиглаж байсан нууцын зэрэглэлийг шинээр нэвтрүүлж буй ямар зэрэглэлтэй дүйцүүлэх тухайг мөн тодорхойлж өгсөн байна. Болгарт ч мөн ижил төстэй зохицуулалт хийсэн бөгөөд ийнхүү өмнө нууцалж байсан мэдээллийг хэрхэх талаар шийдвэрлэхийн зэрэгцээ Төрийн нууцын эрх зүйн шинэтгэлтэй холбоотойгоор холбогдох ямар хуулийн ямар заалт, нэр томъёо, үг хэллэгийг хэрхэн өөрчлөхийг Шилжилтийн үеийн эрх зүйн баримт бичигтээ томъёолж өгсөн байна.

#### **Төрийн нууцыг ил болгох**

Төрийн нууцыг ил болгох үйл явцыг үр дүнтэй зохион байгуулахын тулд нууцыг ил болгох үндэслэл, ил болгох санал дэвшүүлэх эрх бүхий этгээд болон ил болгох процедурыг тодорхой зохицуулж, хэрэгжилтийг нь хянах шаардлагатай байдаг.

Монгол улсад өнөөдрийн байдлаар Төрийн нууцыг

1. Нөхцөл байдал өөрчлөгдсөний улмаас нууцлах шаардлагагүй болсон
2. Нууцлах хугацаа дуусгавар болсон
3. Хуульд заасан бусад үндэслэлээр ил болгох боломжтой.

#### **Нөхцөл байдал өөрчлөгдөх**

Ихэнх хуучин социалист оронд мэдээллийг нууцлах үндэслэлээ тухайн нууцын зэрэглэлтэй уялдуулан харьцангуй тодорхой зааж өгөөд, нууцыг ил болгох шалтгааныг хуульд заасан үндэслэл үгүй болсонтой холбож тодорхойлдог. Жишээ нь Словень улсад тухайн мэдээллийг задруулсны улмаас “Словень улсын оршин тогтнохтой холбоотой амин чухал ашиг сонирхлыг эрсдэлд оруулах буюу сэргээн засашгүй

гэм хор учрах” нөхцөл бодитоор орших тохиолдолд мэдээллийг “онц чухал маш нууц” зэрэглэлд хамруулж, энэ нөхцөл үгүй болсон тохиолдолд нууцын зэрэглэлээс гаргадаг. Гэтэл манайд аливаа мэдээллийг нууцад хамааруулах шийдвэр гаргах бүрдээ үндэслэлээ нарийн тодорхойлж, баримтжуулах ил тод механизм байдаггүй тул тодорхой хугацааны дараа тухайн мэдээллийг нууцад хамааруулсан нөхцөл байдал өөрчлөгдсөн эсэхийг хэн, хэрхэн тогтоох нь мөн тодорхой бус байгаа юм.

#### Нууцлах хугацаа дуусгавар болох

Харьцуулан судалсан бараг бүх оронд “Нууцлах хугацаа дуусгавар болсон”-той холбоотойгоор тухайн мэдээллийг нууцын зэрэглэлээс гаргаж ил болгох зохицуулалт байдаг аж. Гэхдээ манайд үүний хэрэгжилтийг баталгаажуулах зохицуулалт огт байдаггүй учир хугацаа дуусгавар болсонтой холбоотойгоор мэдээллийг нийтэд ил болгох механизм ажиллахгүй байна. Тухайлбал ямар мэдээллийг хэзээ нууцалсан, нууцын хугацаа хэзээ дуусгавар болох тухайг олон нийт байтугай нууц хариуцсан төрийн зарим ажилтан өөрөө мэддэггүй тул албан ёсоор нууц биш болсон хэдий ч нууцалсаар байх практик байсаар байна. Бусад оронд нууц мэдээллийн нэгдсэн бүртгэл хөтлөх байгууллага, албан нэгж бий болгож, мэдээллийг нууцлах болсон үндэслэл, нууцад хамааруулсан албан тушаалтан, нууцын хугацаа, зэрэглэл зэргийг нарийн бүртгэж, шаардлагатай бол нууц мэдээллийн жагсаалтыг иргэдийн хүртээл болгох зэргийг хуульчилдаг туршлага байна. Жишээ нь Гүрж улсын Төрийн нууц мэдээллийг хамгаалах агентлаг Төрийн нууц мэдээллийн жагсаалтыг дор хаяж 5 жилд нэг удаа хэвлэн нийтэлж байх, хэвлэн нийтэлснээс хойш гарсан өөрчлөлтийг тухайн өөрчлөлт гарснаас хойш нэг сарын дотор олон нийтэд мэдээлж байх үүргийг хуулиар хүлээсэн байдаг. Үүний дагуу аливаа мэдээллийг нууцын жагсаалтад хууль бусаар оруулсан

байна хэмээн үзсэн иргэд шүүхэд хандах эрхтэй.

Нууцын хугацаа дуусгавар болсон тохиолдолд уг мэдээлэл нууцын зэрэглэлээс автоматаар гардаггүй бөгөөд ихэнхдээ нууцын хугацааг сунгах, эсвэл ил болгох тухай шийдэх албан ёсны шат дамжиж байж эцсийн шийд гардаг практик түгээмэл байна. Гэхдээ энэхүү шат дамжлагыг зарим орон хуулиараа ил тод зохицуулж өгсөн байдаг бол манайд ийм зохицуулалт байхгүй бөгөөд нууц мэдээллийг ил болгох журмыг нууцлан хамгаалж байгаа тул “нууцлах хугацаа дуусгавар болох” тухай заалт хэрхэн хэрэгждэгийг мэдэх арга үгүй байна. Эстони улсад төрийн нууцын хугацааг сунгах шаардлагатай гэж үзвэл Засгийн газарт, эсвэл тухайн мэдээлэл нь Эстони улсын зэвсэгт хүчин, батлах хамгаалахтай холбоотой бол Батлан хамгаалах хүчний ерөнхий командлагчид тухайн нууцын хугацаа дуусахаас дор хаяж гурван сарын өмнө хугацаа сунгах хүсэлт гаргах ёстой. Грузинд Төрийн нууц мэдээллийн хугацаа дууссан бол тухайн мэдээллийг нууцлах эрх бүхий этгээд Үндэсний Аюулгүйн Зөвлөлд уг мэдээллийг ил болгох тухай саналыг дэвшүүлж, Үндэсний Аюулгүйн Зөвлөл нь уг саналыг хүлээн авснаас хойш нэг сарын дотор шийдвэрлэх үүрэгтэй. Төрийн нууц мэдээллийг ил болгохтой холбоотой нэлээд дэвшилттэй зохицуулалтыг Америкт 2006 оноос нэвтрүүлсэн байдаг. Уг зохицуулалтын дагуу нууцлах хугацаа нь дууссан ямар мэдээллийг ахин хянаж, сунгах шат дамжлагагүйгээр шууд ил болгох тохиолдлыг тодорхойлж өгчээ. Жишээ нь 25 ба түүнээс дээш жилийн өмнө нууцалсан мэдээллийг шууд ил болгох бөгөөд, ийнхүү шууд ил болгох мэдээлэл нь тагнуулын байгууллагын нууц ажилтны тухай хувийн мэдээлэл байж болохгүйгээс гадна нийтээр нь хөнөөх зэвсэг үйлдвэрлэх болон ашиглахад хэрэг болохооргүй, Америкийн цэрэг дайны хүчин төгөлдөр төлөвлөгөөг ил болгохооргүй, Америкийн ерөнхийлөгч, дэд ерөнхийлөгч болон төрийн бусад

өндөр албан тушаалтныг хамгаалах үйл ажиллагаанд саад учруулахааргүй ... байх ёстой аж.

#### Хуульд заасан бусад үндэслэл

Манайд төрийн нууцад хамааруулсан мэдэллийг “Хуульд заасан бусад үндэслэл”-ээр ил болгох эрх зүйн боломж нээлттэй байдаг. Гагцхүү энэхүү “бусад үндэслэл”-д чухам юу хамаарах нь тодорхой бус байгаа бол бусад улс оронд эдгээр “бусад” үндэслэлийг тодорхой хуульчилж өгсөн байдаг. Эдгээрт ихэнхдээ тухайн нууцын хугацаа дуусаагүй боловч ил болгох үндэс шалтгаан болж чадах нөхцлийг тодорхойлсон байдаг. Жишээ нь Эстонид төрийн нууцад хамааруулсан мэдээлэл нь эрүүгийн гэмт хэргийн холбогдолтой мэдээлэл агуулсан байх тохиолдолд эрүүгийн хуулийн дагуу уг мэдээллийг холбогдох байгууллагад дамжуулж болно. Грузинд олон улсын гэрээ хэлэлцээрийн дагуу нээлттэй байлгах буюу солилцох үүрэг хүлээсэн мэдээллийг ил болгодог оос гадна тодорхой мэдээллийг төрийн нууцаас гаргах тухай хүсэлтийг Парламентын бүлэг Ерөнхийлөгчид гаргаж, шийдүүлэх боломжтой.

#### Олон нийтийн мэдэх эрх давамгайлал зарчим

Мэдээллийг ил болгоход баримтлах олон улсын нэгэн чухал зарчим байдгийг Монголд харамсалтай нь хэрэгсдэггүй билээ. Энэ нь олон нийтийн мэдэх эрх ашиг нь нууцлах эрх ашгаас давамгайлж байх тохиолдолд мэдээллийг ил болгох тухай зарчим юм. Лондонд төвтэй 19-р зүйл байгууллагаас 1999 онд гаргасан “Олон нийтийн мэдэх эрх: Мэдээллийн эрх чөлөөний хууль зүйн зарчмууд”-ын дөрөвт “Мэдээллийг нээлттэй болгосноор хууль ёсны зорилгод хор хохирол учруулахаар байсан хэдий ч түүнийг нээлттэй болгосноор олох ашиг нь хор хохирлын хэмжээнээс давж гарахаар бол уг мэдээллийг задлах ёстой” гэсэн байдаг.

Одоогоор Монголд үйлчилж байгаа Төрийн нууцын тухай хуулийн дагуу

Монгол улсын ерөнхийлөгч “Үндэсний аюулгүй байдлын эрх ашгийн үүднээс төрийн нууцыг яаралтай ил болгох шаардлага гарсан онцгой тохиолдолд уг асуудлыг шийдвэрлэх эрх мэдэлтэй. Гэхдээ энэхүү эрхийг хуульчлан баталгаажуулахдаа олон нийтийн мэдэх эрх ашгийг учирч болох гэм хортой харьцуулах зарчмыг тусгаагүй, “Үндэсний аюулгүй байдлын эрх ашгийн үүднээс төрийн нууцыг яаралтай ил болгох шаардлага”-ыг тодорхойлохдоо баримтлах үндэслэл, шалгуур нь тодорхойгүй тул үүнийг дээр дурдсан олон улсын зарчимтэй дүйцүүлэх боломжгүй юм.

Төрийн нууцад хамааруулсан мэдээллийг ил болгох үйл явцыг дэмжих замаар мэдээллийн эрх эрх чөлөөнд тавих хязгаарыг багасгах өөр нэгэн аргыг хуучин социалист орнууд хэрэглэж байна. Энэ нь төрийн нууцыг ил болгох санал дэвшүүлэх эрх мэдлийг харьцангуй өргөн хүрээнд олгодог явдал юм. Тухайлбал харьцуулсан судалгаанд хамрагдсан ихэнх оронд иргэд болон хуулийн этгээдүүд нууц мэдээллийг ил болгох саналыг холбогдох байгууллагад тавих эрхтэй аж. Грузинд дээр дурдсанчлан иргэд тухайн мэдээлэл төрийн нууцад хамаарах ёсгүй гэж үзвэл шүүхэд хандаж асуудлыг шийдвэрлүүлэх боломжтой. Манай улсад иргэн бүр мэдээллийг нууцад хамааруулах санал дэвшүүлэх эрхтэй хэрнээ, ил болгохыг санаачлах эрх нь зөвхөн Тагнуулын ерөнхий газарт оногддог. Өөрөөр хэлбэл нууцлах, хадгалах, хамгаалах үйл явцыг дэмжсэн бодлого баримталж, харин нэгэнт нууцалсан мэдээллийг ил болгохыг дэмжих ямар нэг хандлага харагдахгүй байна.

#### **Төрийн нууцыг тогтоох үйл явцыг хянах нь**

Өнөөдөр манай улсад төрийн нууцыг тогтоох, хадгалах, хамгаалах үйл явцыг тодорхой хэмжээгээр зохицуулж байгаа боловч нууцлах үйл явцыг хэрхэн гүйцэтгэж буйг хянах үр дүнтэй механизм үгүйлэгдсээр байгаа юм. Мэдээллийг хувийн үзэмжээр

бус, тогтоосон үндэслэл, шалгуурын хүрээнд төрийн нууцад хамааруулах явдлыг баталгаажуулахын тулд дээд, дунд болон анхан шатны хяналтын тогтолцоог бий болгож хэрэгжүүлэх нь чухал. Олон улсын жишгээр бол нууц тогтоох үйл явцыг хянах дээд шатны байгууллага нь ихэвчлэн хууль тогтоох байгууллага байдаг бол дунд шатны хяналтыг гүйцэтгэх засаглалын хүрээнд, анхан шатны хяналт нь нууц мэдээллийг боловсруулж, хадгалж буй анхан шатны байгууллага, агентлагийн хүрээнд явагддаг.

#### Дээд шатны хяналт

Монгол улсад УИХ нууцын тухай хууль тогтоомжийн биелэлтэд дээд шатны хяналт тавьж, дунд шатны хяналтыг бусад орны жишигтэй нэгэн ижлээр Засгийн газар буюу Тагнуулын ерөнхий газарт оноосон бөгөөд харин анхан шатны хяналтын тухай ямарваа нэгэн зохицуулалт огт үгүй байна.

УИХ хуулийн хэрэгжилтийг хянан шалгах үүргээ хэрхэн биелүүлэхийг УИХ-ын тухай хуулиар зохицуулдаг. Уг хуулийн дагуу Төрийн нууцын тухай хуулийн биелэлттэй холбоотой асуудлыг Аюулгүй байдал, гадаад бодлогын Байнгын хорооны Тусгай хяналтын дэд хороо хариуцна. УИХ Засгийн газар, Тагнуулын ерөнхий газар болох УИХ-д шууд тайлагнадаг холбогдох бусад байгууллагын дарга нарт төрийн нууцын хадгалалт, хамгаалалтын талаар тайлан, мэдээлэл, илтгэл сонсох, асуулга тавих, асуулт тавьж хариулт авах, хууль хэрэгжүүлж байгаа байдлыг хянан шалгаж дүнг Байнгын хорооны, шаардлагатай бол нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцүүлэх эрхтэй. Төрийн нууцыг тогтоох үйл явц, түүнтэй холбоотой хуулийн хэрэгжилтэд тавих илүү нарийвчилсан зохицуулалт болон тогтсон механизм байхгүй.

Энэхүү судалгааны хүрээнд задлан шинжилсэн Болгар, Словени, Гүрж, Эстони, Македони, Польш зэрэг орнуудад ч төрийн нууцыг тогтоох үйл явцад тавих дээд шатны хяналтыг

нарийн зохицуулдаггүй. Нэг талаар улс үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой амин чухал асуудал, нөгөө талаар ардчиллын тулгуур болох мэдээллийн эрх чөлөөний асуудлыг дэнслэн зохицуулдаг энэ хуулийн хэрэгжилтийг хянах явдалд ийнхүү сул анхаарч байгаа нь хяналт шалгалтыг тогтмол, системтэйгээр, үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд сөргөөр нөлөөлж буйг өндөр хөгжилтэй зарим орны судлаач, мэргэжилтнүүд анхааруулж байна. Жишээ нь АНУ-ын “Засгийн газрын нууцыг хамгаалах болон багасгах комисс”-ын 1997 оны тайланд “Хуулийн дагуу мэдээллийг нууцлах үйл ажиллагааг байгууллагууд хэрхэн хэрэгжүүлж буйг Конгресс үндсэндээ хянахгүй байна. Конгресс *мэдээллийг нууцлах* талаарх гүйцэтгэх засаглалын *бодлого ямар байх ёстой* тухай үе үе хэлэлцэж байснаас биш, *нууцлах үйл явц хуулийн дагуу явагдаж байгаа эсэхийг* хянах үүрэгтээ хойрго хандаж байна” гээд, энэ байдлыг өөрчлөхийн тулд зарим зөвлөмжийг өгсөн байдаг. Үүнд жишээлбэл мэдээллийг нууцлах болон ил болгоход баримтлах зарчим, норм стандартыг болон мэдээллийг нууцлах, хадгалах, хамгаалах үүрэг бүхий байгууллагын үйл ажиллагааны хяналтыг хэрхэн хэрэгжүүлэх арга хэлбэр, давтамжийг хуульчлах, түүнчлэн нууцыг хадгалж, хамгаалахтай холбоотой улсын төсвийн асуудалд нухацтай хандах замаар нууц мэдээллийн хэмжээг зохистой түвшинд хадгалах шууд бус арга хэрэглэх зэргийг зөвлөжээ.

#### Дунд шатны хяналт

Төрийн нууцын ашиглалт, хамгаалалтыг дунд шатанд Тагнуулын ерөнхий газар хариуцан хянадаг. Энэ байгууллага мэдээллийг нууцад хамааруулах үйл явц “зөв” явагдаж байгаа эсэхийг хянах эрх мэдэлгүй бөгөөд зөвхөн хамгаалах, ашиглах үйл явцыг хянах эрхтэй. Ардчилсан бусад орнуудын туршлагаас харахад, нууцыг хэрхэн тогтоох үйл явц, үндсэн шалгуурыг нарийн тодорхой, ил тодоор зохицуулах нь нууцлах үйл явцыг (дунд



шатанд) хянах боломжийг бий болгодог. Үүнийхээ үндсэн дээр мэдээллийг нууцад хамааруулах үйл явцыг Засгийн газар, түүнээс томилсон байгууллагаар хянуулах эрх зүйн зохицуулалтыг хийж, тухайн институцийг бэхжүүлж байна. Энэ нь Төрийн нууцад хамааруулах мэдээллийн хэмжээ, цар хүрээг зөвхөн зайлшгүй нууцлах чухал шаардлагатай мэдээллээр хязгаарлаж, олон нийтийн мэдэх эрх, ашиг сонирхлыг дээдлэх зарчмын үүднээс нууцлах эрх зүйн зохицуулалтад хандаж буйн илрэл мөн.

Болгарт жишээ нь Мэдээллийн аюулгүй байдлын улсын хороо байгуулж, дунд шатны хяналтын үүргийг хариуцуулсан байдаг. Уг хороо Болгарын Сайд нарын зөвлөлд болон Үндэсний ассамблейд үйл ажиллагаагаа тайлагнадаг. Хороо нь үйл ажиллагааны төлөвлөгөө гаргах, урьдчилан сэргийлэх ажил зохион байгуулах, мэдээллийн бүртгэлийг хадгалах, зөвлөлгөө өгөх зэрэг өргөн цар хүрээтэй ажил зохион байгуулах эрхтэй бөгөөд төрийн байгууллагуудад мэдээллийг хэрхэн хуулийн дагуу нууцлах болгон ил болгох талаар сургалт зохион байгуулдаг аж. Унгарт Мэдээллийг хамгаалах, мэдээллийн эрх чөлөөг баталгаажуулах Парламентын комиссар томилсон бөгөөд тэрхүү комиссар нь төрийн болон албаны нууцын ангиллыг өөрчлөх эрх мэдэлтэй аж. Словени улсад мөн мэдээллийг нууцад хамааруулахдаа хэр няхуур нямбай ажилласныг хянах эрх мэдэл бүхий Мэдээллийн комиссарыг томилсон байдаг. Эстони улсад Засгийн газраас байгуулсан Төрийн нууцыг хамгаалах хороо нь Төрийн нууцын тухай хуулийг зөрчсөн тухай санал, гомдлыг хүлээн авч судлаад Засгийн газарт танилцуулах, Төрийн нууцын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой саналыг Засгийн газарт дэвшүүлэх эрхтэй. Македонид “Нууц мэдээллийг хариуцсан ерөнхий инспектор” төрийн нууц тогтоох үйл явцыг хянах эрх мэдэл, үүргийг хүлээдэг бөгөөд түүний үүрэг хариуцлагыг тусгай хуулиар зохицуулдаг.

Мэдээллийг төрийн нууцад

хамааруулах үйл явцыг хянах дунд шатны байгууллага нь дээд дээд шатны хяналттай харьцуулбал байнгын үйл ажиллагаатай байдгаараа илүү ач холбогдолтой. Түүнчлэн нууцлах үйл явц хуулийн хүрээнд хэрэгжиж буй эсэхэд ерөнхий хяналт тавихаас илүү төрийн нууцын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай норматив стандарт, удирдамж, дүрэм журам боловсруулж, түүнийхээ хэрэгжилтэд хяналт тавих байдлаар илүү цогц үйл ажиллагаа явуулах боломжтойгоороо давуу талтай байдаг. Аль ч тохиолдолд нууц мэдээллийг тогтоох болон ил болгох үйл явцыг хянах эрх бүхий субъект нь хараат бус байх, нэн ялангуяа цагдаа, тагнуул, аюулгүйн байгууллагаас тусдаа байх нь зүйтэй хэмээн шинжээчид үздэг бөгөөд ингэснээр нэгэнт нууцалсан мэдээллийг байнга нууцлах эрсдэлээс хамгаалах, хуулийн хэрэгжилтийг үр дүнтэй хянах механизмыг бий болгоход тустай байдаг аж. Энэ жишгийг харгалзан мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах болон ил болгох үйл явцыг хянах, нууц мэдээллийн нэгдсэн бүртгэл хөтлөх, олон нийтэд мэдээлэх, мэдээллийг нууцад хамааруулах нэгдсэн норматив удирдамж боловсруулж мөрдүүлэх үүрэг бүхий бие даасан институцийг Засгийн газраас томилж ажиллуулах нь зүйтэй байж болох юм.

#### Анхан шатны буюу дотоод хяналт

Манайд нууц тогтоох үйл явцыг анхан шатанд буюу нэгж мэдээллийг нууцад хамааруулж, боловсруулж буй тухайн яам агентлагийн түвшинд хянах ямарваа нэгэн механизм, зохицуулалт одоогоор байхгүй. Харин харьцуулан судалсан Зүүн Европын орнуудын ихэнхэд нь дотоод буюу анхан шатны хяналтыг тодорхой хэмжээгээр хэрэгжүүлж байна. Тухайлбал Гүрж болон Эстони улсад төрийн байгууллагууд жилд нэг удаа өөрт хадгалагдаж буй нууц мэдээлэл болон тэдгээрийн зэрэглэлийг зайлшгүй хэвээр үлдээх шаардлагатай эсэхийг хянаж, ил болгосон мэдээллийн жагсаалтыг



гаргадаг. Болгарт тухайн мэдээллийг нууцын зэрэглэлд хамааруулсан албан тушаалтан хоёр жил тутамд өөрийн шийдвэрийг эргэн хянаж, нууцлах үндэс нөхцөл хэвээр байгаа эсэх, нууцын зэрэглэлийг өөрчлөх шаардлагатай эсэхийг шалгах үүрэгтэй. Узбекистан болон Туркменистан улсад таван жил тутам нууц мэдээллийг хянан шалгаж байх хуультай. Словенид нууц мэдээлэл боловсруулж, хадгалж буй төрийн байгууллагуудын дарга нар мэдээллийг нууцад хамааруулах, хадгалах үйл явцын хэрэгжилтийг зохион байгуулж, хянах үүрэг бүхий орон тоо, албыг байгуулж ажиллуулах үүрэгтэй. Энэхүү дотоод хяналтын үйл ажиллагааны чиг үүргийг засгийн газраас тодорхойлж өгөх бөгөөд үндсэндээ мэдээллийг хуулийн хүрээнд нууцалж, хадгалж, хамгаалж байгаа эсэхийг шалгахад чиглэдэг байна.

Нууц тогтоох үйл явцыг тухайн яам, агентлагийн хүрээнд буюу дотооддоо тогтмол хянах нь аливаа мэдээллийг хувийн үзэмжээр бус, тогтоосон норматив стандарт, шалгуурын дагуу нууцад хамааруулах явдлыг баталгаажуулах давуу талтай. Гэхдээ ийнхүү хянах үүрэг бүхий албан тушаалтнууд нь үндэсний аюулгүй байдлын талаар төдийгүй мэдээллийн эрх чөлөө, иргэдийн мэдэх эрх, энэ чиглэлээр олон улсын хэмжээнд хэрэгжүүлж буй дэвшилтэт туршлагын талаар хатуу чанд ойлголт, мэдлэгтэй байх нь маш чухал. Үүний зэрэгцээ дотоодын хяналт шалгалт явуулах үйл явц үр дүнтэй байхын тулд Засгийн газрын бүх яам, агентлагийн хэмжээнд мэдээллийг нууцад хамааруулах, хянах үйл явцад баримтлах нэгэн ижил удирдамж, журам, стандарт үйлчилж байж хяналт шалгалтыг мөн хувийн үзэмжээр бус, тогтсон стандартын дагуу хэрэгжүүлэх боломжтой юм.

### **Хууль зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлага**

*Нууц мэдээллийг тогтоох, хадгалах, хамгаалахтай холбоотой хариуцлага*

Өнөөдрийн байдлаар мэдээллийг

төрийн нууцад хамааруулах саналыг хуулиар заасан хугацаанд боловсруулж өргөн мэдүүлээгүй, төрийн нууцад үл хамаарах мэдээ, баримт бичигт нууцын тэмдэг хэрэглэсэн, нууцлах арга хэмжээг хуульд заасан хугацаанаас эхлэн авч хэрэгжүүлээгүй, Тагнуулын байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр тодорхой ажилтанд нууцыг хариуцуулсан, нууц хариуцсан ажилтан зөвшөөрөлгүйгээр гадаадад хувийн хэргээр зорчсон болон гадаадын иргэн, байгууллагатай албан бус харилцаа тогтоосон зэрэг Төрийн нууцын хадгалалт, хамгаалалтыг хуулийн дагуу хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн хариуцлагын тогтолцоо үйлчилж байна. Харин нууцлах шаардлагагүй мэдээллийг нууцад хамааруулбал хариуцлага тооцох бодлого үгүйлэгдэж байгаа нь одоо үйлчилж буй хариуцлагын тогтолцооноос илт харагддаг. Тухайлбал Төрийн нууцын тухай хуулинд “төрийн нууцад үл хамаарах мэдээ, баримт бичигт нууцын тэмдэг хэрэглэсэн” бол захиргааны хариуцлага хүлээлгэх заалт бий. Үүнд нууцад хамааруулах шийдвэрт няхуур, ухамсартайгаар хандахыг чухалчлах үзэл санаа үгүйлэгдэж, гагцхүү санаатайгаар болон санамсаргүйгээр тэмдэг ашигласан техник “алдаа”-тай хариуцлага тооцох төдий хандлага анзаарагдаж байгаа юм. Нөгөө талаар мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах шийдвэр гаргахдаа үндэс болгох нарийн удирдамж, шалгуурыг тогтоож тодорхойлоогүй, нууцад хамааруулсан мэдээллийн үндэсний хэмжээний нэгдсэн жагсаалт байдаггүй тул “зөв үндэслэлээр” нууцалсан эсэхийг хянаж, хариуцлага тооцох механизм дутагдах нь гарцаагүй хэрэг болов уу. Бусад орны жишгээс харахад, ямар мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулж болох тухай үндэслэл, шалгуур нь тодорхой байх тохиолдолд уг шалгуурыг баримтлаагүй бол хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоо нь мөн тодорхой байна. Жишээ нь Грузинд нууцалж болохгүй мэдээллийг нарийн тодорхойлж, хуульчлан баталж өгсөн байх бөгөөд ийнхүү хуулиар нууцлахыг хориглосон мэдээллийг

нууцалвал хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн зохицуулалт байдаг. Түүнчлэн мэдээллийг нууцлахдаа үндэслэлээ тодорхойлоогүй, иргэн, хуулийн этгээдийн нууц мэдээллийг ил болгох хүсэлтийг хуульд заасан хугацаанд шийдвэрлээгүй буюу албан ёсны тайлбар өгөөгүй бол захиргааны хариуцлага хүлээлгэдэг байна. Мөн төрийн нууцад хамааруулсан боловч бүх нийтийн аюулгүй байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтой, эсвэл өмнө нь бусад мэдээллийн хэрэгслээр дэлгэгдсэн зүйлийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр цацсан бол хариуцлага хүлээлгэхгүй байх бодлого баримталдаг нь мэдээллийн эрх чөлөөний үзэл баримтлалд нийцэж байгаа билээ.

Словенид зөвхөн тус улсын Ерөнхийлөгч, парламентын дарга, ерөнхий сайд, засгийн газрын гишүүд болон тэдгээрт шууд тайлагнах үүрэг бүхий байгууллага, агентлагийн дарга нар мэдээллийг “онц чухал нууц” зэрэглэлд хамааруулах эрхтэй бөгөөд ийм эрх мэдэлгүй этгээд мэдээллийг “онц чухал нууц” –д хамааруулсан бол хуулийн хариуцлага хүлээлгэдэг. Түүнчлэн нууцын зэрэглэл оноож буй албан тушаалтан нь тухайн мэдээллийг хамгаалахад хангалттай хамгийн доод түвшний зэрэглэлийг өгөх эрхтэй бөгөөд, онцын шаардлагагүйгээр нууцын зэрэглэлийг ахиу түвшинд өгсөн бол хуулийн хариуцлага хүлээдэг аж.

Ийнхүү нууцалсан мэдээллийг хадгалах, хамгаалахтай холбоотой хариуцлагын тогтолцоог бий болгоод зогсохгүй нууцад хамааруулах үйл явцыг нарийн чанд хянаж, хариуцлага тооцдог байх нь мэдээллийн эрх чөлөөг эрхэмлэх ардчилсан үзэл санаанд нийцэх юм.

#### Нууц мэдээллийг задруулахтай холбоотой хүлээх хариуцлага

Манай төрийн нууцыг тогтоох, хадгалах, хамгаалахтай холбоотой хариуцлагыг захиргааны аргаар шийдвэрлэдэг бол төрийн нууцыг задруулахыг Эрүүгийн хуулиар гэмт хэрэг хэмээн үзэж, хорих ял шийтгэл

оноох практик хэрэгжиж байгаа нь ч гэсэн ижил байна. Энэхүү ялын хариуцлага нь төрийн нууцыг итгэмжлэн хариуцсан, албан тушаалын болон ажил үүргийн хувьд нууцыг мэдсэн хүмүүст хамаардаг. Өөрөөр хэлбэл төрийн нууцыг хариуцах, хадгалах, танилцах хууль ёсны эрхгүй хүн нууц мэдээлэл хүртсэн тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага хүлээхгүй аж. Энэ нь олон улсын жишигт нийцсэн, дэвшилттэй зохицуулалт юм.

Сүүлийн жилүүдэд төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг олон нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс нийтэд ил болгосон сэтгүүлчдийг хуулийн дагуу шийтгэх тохиолдол Европын орнуудад нэлээд хэд гарч, зарим мэдээллийг олон нийтийн эрх ашгийн үүднээс ил болгох шаардлага хэрэгцээний талаар маргаан, мэтгэлцээн өрнөөд байгаа билээ. Тиймээс ялангуяа зүүн Европын орнуудад нууцын тухай хуулийг мэдээлэл авах эрх чөлөөний тухай хууль тогтоомжтой уялдуулан сайжруулах шаардлагатайг хүлээн зөвшөөрөхийн зэрэгцээ нууц мэдээллийг задруулахад хүлээлгэх хариуцлагатай холбоотой шинэ зохицуулалтуудыг хийж байгаа аж. Энэ нь олон улсын хэмжээнд “шүгэлдэгчдийг хамгаалах” хэмээн томъёоллоор нэршсэн эрх зүйн зохицуулалт юм. Зарим үед хуулиар нууцалсан мэдээлэл олны хүртээл болсон хэдий ч ингэснээр нийгмийн аюулгүй байдал, нийтийн ашиг сонирхолд гэм хор учраагүй, эсвэл учирч болох эрсдэл, гэм хороос урьдчилан сэргийлэх, олон нийтийн эрх ашгийг хамгаалах үүднээс нууц мэдээллийг задруулсан тохиолдолд уг мэдээллийг ил болгосон этгээдэд эрүүгийн, захиргааны болон бусад төрлийн хариуцлага оноохгүй байх зохицуулалтыг өндөр хөгжилтэй ардчилсан орнуудад төдийгүй Зүүн Европын зарим орнууд ч хийж байна.

Олон нийтийн ашиг сонирхолд үйлчлэх энэхүү эрх зүйн хамгаалалт нь албан тушаал, ажил үүргийн хувьд нууц хариуцаж байгаад задруулсан этгээдэд ч, хөндлөнгийн бусад хүмүүс, тухайлбал хэвлэл мэдээллийнхэнд ч нэгэн адил

хамаардаг. Словень улсын эрүүгийн хуульд албан ёсны нууц мэдээллийг “байгууллага, үйл ажиллагааны ... зөрчил дутагдлыг арилгах зорилгоор нийтэлсэн бөгөөд ийнхүү нийтэлсэн нь улсад гэм хор учруулаагүй бол” гэмт хэрэг гэж үзэхгүй тухай заасан байна. Австри улсад “хүндэтгэж үзэх олон нийтийн болон хувийн эрх ашгийн үүднээс мэдээллийг ил болгосон бол” төрийн нууцыг задруулсанд тооцдоггүй аж.

Молдов улсын Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулинд “үндэсний аюулгүй байдлын зүй ёсны ашиг сонирхолд гэм хор учруулаагүй буюу учруулахааргүй тийм нууц мэдээллийг түгээсэн, эсвэл уг мэдээллийг түгээснээр олон нийтийн мэдэх ашиг сонирхол нь нууцалснаас үүсэх гэм хороос илүү байх тохиолдолд уг мэдээллийг түгээсэн хэнийг боловч шийтгэж болохгүй” гэж заасан байна.

“Шүгэлдэгчдийг хамгаалах” зохицуулалтыг мөн авилгалын эсрэг, эсвэл хөдөлмөрийн тухай зэрэг бусад хуулийн хүрээнд хийх тохиолдол ч байдаг. Грузинд нийгмийн хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор төрийн нууц мэдээллийг задруулсан бөгөөд хамгаалсан үнэт зүйл нь учирсан гэм хороос илүү байх тохиолдолд мэдээлэл задруулсан хүнд хариуцлага тооцдоггүй. Шүгэлдэгчдийг хамгаалах зохицуулалт бол олон нийтийн эрх ашиг, иргэдийн мэдэх эрхийг эрхэмлэх үзэл санааг бодлогын түвшинд хэрэгжүүлж буй маш тод илрэл мөн.

## **ДҮГНЭЛТ**

### **Мэдээллийг нууцад хамааруулах үйл явц**

Дараах нөхцөл байдлын улмаас мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үйл явц ил тод бус, энэхүү үйл явцыг хянах боломж хомс байна:

- Аливаа мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулахад удирдлага болгох үндсэн шалгуур нь хэт ерөнхий,

- Мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах эрх бүхий этгээдийг хуулинд хоёрдмол утгаар тодорхойлсон (зөвхөн

УИХ хууль гаргаж мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах эрхтэй боловч мөн “шаардлагатай тохиолдолд” ТЕГ аливаа мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах санал орж ирсэн цагаас нууцад хамааруулан хадгалах эрхтэй)

- Төрийн нууцын зэрэглэлийг тогтоохдоо задруулснаас учирч болох хор хохирлыг харгалздаггүй, нууцлах хугацаа болон нууцад нэвтрэх эрхийг нууцын зэрэглэлээс хамааруулан тогтоодоггүй.

### **Нууц мэдээллийг ил болгох үйл явц**

Төрийн нууцад хамааруулсан мэдээллийг ил болгох үндэслэлийг маш ерөнхий томъёолсон, ил болгох үйл явцыг зэрхэн зохион байгуулах талаар тодорхой зохицуулалт байхгүйн улмаас нэгэнт нууцалсан мэдээлэл байнга нууцлагдах магадлал маш өндөр байна. Түүнчлэн олон нийтийн мэдэх эрх ашиг нууцлах эрх ашгаас давамгайлж байх тохиолдолд мэдээллийг ил болгох олон улсын маш чухал зарчмыг Монголд огт хэрэгсэхгүй байна.

Нийтэд нь авч үзвэл манай улсад мэдээллийг нууцлах, хадгалах, хамгаалах үйл явцыг дэмжсэн бодлого баримталж, харин нэгэнт нууцалсан мэдээллийг ил болгохыг дэмжих ямарваа нэг хандлага ажиглагдахгүй байна.

### **Төрийн нууцыг тогтоох үйл явцыг хянах**

Мэдээллийг хувийн үзэмж, өрөөсгөл сонирхлын үүднээс бус гагцхүү тогтоосон үндэслэл шалгуурын хүрээнд нууцад хамааруулахыг баталгаажуулах зорилго бүхий дээд, дунд болон анхан шатны хяналтын тогтолцоо сул байна. Дээд шатны буюу хууль тогтоох байгууллагын зүгээс “Төрийн нууцын тухай хууль”-ийн хэрэгжилтийг тогтмол, системтэй, үр дүнтэйгээр хянахад шаардлагатай норм стандарт болон нөөц хомс, дунд шатны хяналтыг ТЕГ-аас гүйцэтгэж байгаа нь хараат бус хяналтын зарчмыг алдагдуулсан, харин анхан шатны буюу дотоод хяналтын ямарваа нэгэн тогтолцоо огт үгүй зэрэг байдалд шүүмжлэлтэй хандах цаг болжээ.

### Хариуцлагын тогтолцоо

Мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үндэс шалгуур, нарийн удирдамж үгүйлэгдэж буй нь хариуцлагын тогтолцоо хэвшихгүй байхад шууд нөлөөлж байна. Өнөөдөр манай улсад төрийн нууцын хадгалалт, хамгаалалтыг уулийн дагуу хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн хариуцлагын тогтолцоо үйлчилж байгаа бөгөөд харин аливаа мэдээллийг “зөв” үндэслэлээр нууцалсан эсэхийг хянаж, хариуцлага тооцох үр дүнтэй арга механизм үгүйлэгдэж байна.

Сүүлийн жилүүдэд олон

улсад хэрэгжүүлж буй “шүгэлдэгчдийг хамгаалах” зохицуулалт буюу хуулиар хамгаалсан нууц мэдээлэл задарсан хэдий ч нийгмийн аюулгүй байдал, нийтийн ашиг сонирхолд гэм хор учраагүй, эсвэл учирч болох эрсдэл, гэм хороос урьдчилан сэргийлэх зорилгоор нууц мэдээллийг задруулсан бол тухайн мэдээллийг ил болгосон этгээдэд хариуцлага тооцохгүй байх зарчмыг манай улсад хэрэгсэхгүй байна. Энэхүү зарчмыг харгалзаж төрийн нууцыг задруулах тохиолдолд тооцох хариуцлагын тогтолцоог өөрчлөх хэрэгтэй.



## 21 дүгээр зуун дахь авлига, Corruption in the 21<sup>st</sup> Century,

*Америкийн Криминологчдын нийгэмлэгийн  
захирал, Небраскагийн Их Сургуулийн  
Криминологийн профессор,  
Крис Эскридже Био-Скетч*

### Introduction

The economic and social costs of corruption, while in some sense immeasurable, are thought to be as much as \$1 Trillion USD per year. Corruption saps as much as 17 percent of the GNP of the developing and transitional nations. It increases the cost of governance as state funds become diverted to the personal pockets of the wealthy few, and away from where they should have been utilized. Unnecessary and inappropriate projects often get supported, and legitimate ones shelved. Even when legitimate civic projects are undertaken, the cost of covering the corruption “tax” undermines the quality of the work. Corruption drives out open market investors and allures the illegitimate ones. In sum, corruption reduces the entire nation’s economic effectiveness coefficient. In addition to these economic impacts, corruption increases a nation’s social inequality coefficient, which in turn aggravates the crime and violence problems. It subverts government operations, disrupts civil society, and increases the level of cynicism among the populous. In the end, perhaps the latter is the greatest cost of all; the loss of faith in government institutions by the body politic and the corresponding erosion of governmental legitimacy. Citizen trust is the greatest asset a government can

### Танилцуулга

Зарим талаар хэмжих боломжгүй гэж үздэг хэдий ч авлигын эдийн засаг, нийгмийн өртөг жилд 1 триллион ам.доллар байна гэж тооцогдож байна. Хөгжиж буй болон шилжилтийн эдийн засагтай улс орнууд ҮНБ-ийхээ 17 хувийг авлигад зарцуулж байна. Энэ нь улсын хөрөнгө ашиглагдах ёстой газраа ашиглагдахгүй хэдхэн баян хүмүүсийн хувийн халаасанд орсноор засаглалын үйл ажиллагааны зардлыг нэмэгдүүлэхэд хүргэж байна. Шаардлагагүй, үр нөлөөгүй төслүүд дэмжигдэж, хууль ёсны төслүүд нь хойш тавигдахад хүрч байна. Хууль ёсны иргэний төслүүд хэрэгжих тохиолдолд авлигын “татвар”-ыг багтаасан өртөг нь ажлын чанарыг бууруулахад хүргэж байна. Авлига нээлттэй зах зээлийн хөрөнгө оруулагчдыг хясан боогдуулж, хууль бус хөрөнгө оруулагчдыг үйл ажиллагаанд татан оролцуулдаг. Ерөнхийдөө авлига нийт үндэстний эдийн засгийн үр ашгийн түвшинг бууруулдаг. Эдгээр эдийн засгийн үр дагаврын зэрэгцээ авлига гэмт хэрэг, хүчирхийллийг өөгшүүлэх үндэсний нийгмийн

possess, and corruption destroys that most thoroughly and completely.

Some have argued that corruption can have some positive, socially redeeming impacts in certain situations and circumstances (Merton, 1957). The contemporary literature is quite clear however, that in the aggregate, any potentially positive impacts of corruption are greatly outweighed by its devastating impacts upon virtually every sector of the community (see generally LaFree and Morris, 2004).

Opportunities for corruption arise, “whenever public officials have discretionary power over some benefit that a citizen or corporation wishes to possess, and/or some cost that a citizen or corporation wants to avoid” (Rose-Ackerman, 1977:31). A decade into the 21<sup>st</sup> century, there is now widespread international recognition and universal acknowledgement of the detrimental economic impacts of corruption, and of its negative impacts upon society and civilization as a whole. Consequently, many nations are currently undertaking projects of substance and significance in an attempt to mitigate these negative forces and factors.

### **Definition**

Providing a universal definition of corruption is not possible because of the diversity of customs, norms and mores in this world. Activities that are viewed as corrupt by some, are considered wholly acceptable by others. We would then expect to find, and in point of fact do find, widely varying definitions of corruption within the legal statutes from country to country, within the criminological literature, and within the hearts and minds of the body politic of the world. Recognizing the relative nature of this concept, the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Division defines corruption as:

*“Bribery and any other behavior in relation to persons entrusted with responsibilities in the public or private*

тэнцвэрт бус байдлыг нэмэгдүүлдэг. Энэ нь төр засгийн үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлж, иргэний нийгмийн тогтолцоог нурааж, ичгүүр сонжуургүй байдлыг нэмэгдүүлдэг. Эцэстээ бүх зүйлийн өртгийг нэмэгдүүлж, төрийн байгуулалтад итгэх итгэлийг алдагдуулж, төрийн эрх зүйн тогтолцоог ялзралд хүргэдэг. Төр засгийн эзэмшдэг гол үнэт зүйл бол иргэдийн итгэл байдаг бөгөөд авлига түүнийг бүхэлд нь бүрмөсөн устгадаг.

Зарим хүмүүс тодорхой нөхцөл байдалд нийгмийн хувьд хохиролгүй эерэг үр дагавартай байдаг гэж үздэг (Merton, 1957). Гэвч өнөөгийн ном зохиолуудаас харахад авлигын боломжит аливаа эерэг үр нөлөө нь нийгмийн бүхий л хүрээн дэх сөрөг үр дагавараас ихээхэн доогуур үнэлэгдэж байгаа нь тодорхой харагдаж байна (LaFree and Morris, 2004-ийг ерөнхийд нь үзнэ үү).

Авлига үүсэх боломжууд нь “иргэн эсвэл аж ахуй нэгжийн олж авахыг хүссэн ашиг хонжоог олгох болон эсвэл иргэн эсвэл аж ахуйн нэгж төлөхөөс зайлсхийж буй зардлыг ноогдуулах эрх төрийн албан хаагчид олгодсон тохиолдолд” үүсдэг (Rose-Ackerman, 1977:31). Хорин нэгдүгээр зуунд шилжин орсон эхний 10 жилд авлигын эдийн засгийн хор нөлөө болон нийгэм, иргэншилд бүхэлд нь үзүүлж буй сөрөг нөлөөг өргөн хүрээнд олон улсын түвшинд ойлгож ухаарах болсон. Үүний үр дүнд олон улс орон энэхүү сөрөг хүчин зүйлийг бууруулахад ач холбогдол өгч, төсөл хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлж эхлээд байна.



*sector which violates their duties that follow from their status as public official, private employee, independent agent or other relationship of that kind...aimed at obtaining undue advantages of any kind for themselves or for others."*

As noted above, there is substantial variation in the academic literature as to the definition of bribery. LaFree and Morris (2004) developed a rather commonly used maxim, defining corruption as:

*"An abuse of public office that violates formal laws or informal norms, that brings direct or indirect gain to a public official, and that provides a third party with services or resources that would otherwise be more difficult or impossible to obtain."*

Perhaps the global leader in the fight against corruption is the German-based NGO, Transparency International, founded in 1993. They now have some 100 branch offices, and work very closely with Interpol, the United Nations, the World Bank, and other transnational organizations. Transparency International's definition of corruption is rather tight and brief - "the abuse of entrusted power for private gain." It is not the purpose of this paper to dwell on or to explore all of the varying definitions, but in sum, a review of the literature does show six common elements in the definition of corruption:

1. Public officials;
2. Who misuse their positions of trust and/or authority;
3. To commit illegal acts and/or violate informal norms (question - what constitutes the violation of informal norms; what is corrupt is one place may be common practice in another);
4. In the course of their official duty;
5. For some personal or private advantage (it does not necessarily have to be personal monetary gain, but could involve an organizational promotion, fiscal benefits and/or organizational

## **Тодорхойлолт**

Дэлхий нийтийн ёс заншил, хэм хэмжээ янз бүр байгаагаас шалтгаалан авлигын талаарх ерөнхий нэг тодорхойлолтыг гаргах боломжгүй. Заримынх нь хувьд авлига гэж үзэж буй үйл ажиллагаа бусдынх нь хувьд бүхэлдээ хүлээн зөвшөөрөгдсөн үйлдэл байж болох юм. Криминологийн ном зохиолууд дунд болон дэлхийн улс төрчдийн зүрх сэтгэл, бодол санаан дунд улс орон бүрийн эрх зүйн тогтолцоонд авлигын талаарх тодорхойлолт ихээхэн өргөн хүрээтэй, янз бүр байдаг болохыг бид олж тогтоох болно. Энэхүү үзэл баримтлалын харьцангуй нөхцөл байдлыг харгалзан үзэж НҮБ-ын Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, хууль эрх зүйн хэлтэс авлигыг дараахь байдлаар тодорхойлсон байна:

*"Төрийн албан хаагч, бизнесийн байгууллагын ажилтан, хараат бус агент болон энэ төрлийн хамаарал бүхий бусад этгээд өөрсдөдөө эсвэл бусдад зохисгүй давуу байдал олгоход өөрсдийн үүрэг хариуцлагаа зөрчиж буй төрийн болон хувийн салбар дахь эрх мэдэл бүхий этгээдийн хээл хахууль түүнтэй холбоотой аливаа бусад зан төлөв."*

Дээр дурдсанчлан онолын бүтээлүүдэд хээл хахуулийн талаарх олон янзын тодорхойлолтууд байдаг. Лафрее ба Моррис (2004) нар авлигыг тодорхойлсон онч үг байдлаар хэрэглэгддэг дараахь тодорхойлолтыг боловсруулсан:

*"Төрийн албан хаагчид шууд болон шууд бус ашиг хонжоог олж авахдаа эсхүл олж авахад хүндрэлтэй болон олж авах боломжгүй нөөц буюу үйлчилгээг гуравдагч талд үзүүлэхдээ буй*

advancement for a family member or friend, or perhaps the advancement of a personal political agenda);

6. To the benefit of an additional party/parties (if the public official committed the illegal acts only to benefit themselves, that would still be criminal of course, but it would not be classified as corruption; corruption involves at least one other party working in conjunction with the public official(s) in the illegal context, for their mutual gain).

These six common denominators notwithstanding, academics continue to emphasize the difficulty in defining corruption, stressing its relative nature and pointing to the great diversity in the statutes from nation to nation. However, that subjective notion took on less pragmatic value in the last few decades of the 20<sup>th</sup> century as, to quote Glynn et al (1997:7), “the worldwide backlash against corruption swept like a firestorm across the global political landscape.” This current spike in intolerance seemed to begin with a very public episode that was rooted in the United States some 40 years ago.

### **Corruption as a Global Concern**

Roughly 500 U.S.-based companies were caught offering bribes to foreign officials in the early 1970s. The matter pushed the United States Congress to pass the Foreign Corruption Practices Act (FCPA) in 1977, which, as the title of the act indicates, focused on corruption at the international level. American anti-corruption legislation that focused on the transnational element was again moved forward in the early 1990s.

Then President Clinton also used his presidential “bully pulpit” to encourage other nations to adopt the FCPA model, and to cooperate with the Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) in their anti-corruption efforts. The United Nations also then began to move into the arena of transnational corruption in

*албан ёсны хууль тогтоомж, албан бус хэм хэмжээг зөрчиж буй төрийн албан хаагчийн эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж буй үйлдэл.”*

Магадгүй Авлигатай тэмцэх олон улсын тэргүүлэх байгууллага нь Герман улсад төвтэй 1993 онд байгуулагдсан Транспарэнси Интернэшнл байгууллага байж болох юм. Уг байгууллага 100 салбар нэгжтэй бөгөөд Интерпол, НҮБ, Дэлхийн Банк болон бусад олон улсын байгууллагуудтай ихээхэн ойр хамтран ажилладаг. Транспарэнси Интернэшнл байгууллагын авлигыг ихээхэн товч бөгөөд тодорхой байдлаар “өөрт олгогдсон эрх мэдлээ хувийн ашиг хонжоо олоход урвуулан ашиглах” гэж тодорхойлжээ.

Янз бүрийн тодорхойлолтуудыг авч үзэх нь энэхүү нийтлэлийн зорилго биш хэдий ч ерөнхийдөө ном зохиолуудыг тоймлон авч үзэхэд авлигын тодорхойлолтод зургаан нийтлэг элемент байгааг харуулж байна:

1. Төрийн албан хаагчид;
2. Эрх мэдэл эсхүл итгэмжлэгдсэн байр сууриа урвуулан ашиглаж буй этгээдүүд;
3. Хууль бус үйлдэл хийх/албан бус хэм хэмжээг зөрчих (асуулт – албан бус хэм хэмжээний зөрчил юу юунаас бүрддэг вэ; нэг газарт нийтлэг үзэгдэл болсон зүйлийг өөр газарт авлига гэж үзэх үү);
4. Албан үүргээ гүйцэтгэж байх үедээ;
5. Зарим хувийн ашиг сонирхол, давуу байдлын төлөө (энэ нь заавал хувийн мөнгөн хэлбэртэй ашиг хонжоо байх шаардлагагүй боловч албан тушаал дэвших, томилогдох, санхүүгийн ашиг хонжоо эсвэл гэр бүлийн гишүүд, найз нөхдөө зохион

the early 1990s, and now sponsors regular international conferences on the prevention of corruption.

In the past decade plus, we have seen the passage of several major international conventions against corruption, including:

1. The 1996 Organization of American States Inter-American Convention Against Corruption - This is noteworthy in that it covers a broad range of corruption types and includes signatories from the developed as well as the transitional nations.
2. The 1997 Convention on the Fight against Corruption involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union –
3. This Convention was adopted by the Council of the European Union.
4. The 1997 Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions - As of this writing, 38 nations have ratified this convention (see Table 1). Japan is a signee. As a point of information, the OECD was founded as primarily a European entity in 1948 and expanded its membership in 1961 to include non-European states. It now has 34 members, including Poland. The OECD anti-bribery working group meets every year, at which time topic such as tax havens and national financial policies are reviewed.
5. The 1999 Criminal Law Convention on Corruption adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe - This Convention prohibits bribery of domestic and foreign public officials.
6. The 1999 Civil Law Convention on Corruption – This Convention was adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe.
7. The 2003 African Union convention on Preventing and Combating Corruption

байгуулалттайгаар дэмжих, ахиулах, эсвэл магадгүй хувийн улс төрийн асуудлыг дэмжих, ахиулах явдал байж болно);

6. Нэмэлт тал/талуудад ашиг хонжоо өгөх (хэрэв төрийн албан хаагч зөвхөн өөртөө ашиг хонжоо олох зорилгоор хууль бус үйлдэл хийсэн бол мэдээж гэмт хэрэгт тооцогдох хэдий ч авлига гэсэн ангилалд орохгүй; авлигын хууль бус үйлдэлд төрийн албан хаагч (д)-тай хамт хамгийн багадаа өөр нэг тал оролцсон байдаг).
7. Эдгээр зургаан шинж чанар байдаг хэдий ч эрдэмтэн судлаачид авлигын харьцангуй нөхцөл байдлыг тодруулан, үндэстэн бүрт байгаа нөхцөл байдлын ялгааг зааж тодруулах замаар авлигыг тодорхойлоход тохиолдож буй хүндрэл бэрхшээлүүдийг судлах ажлаа үргэжлүүлсээр байна. Гэвч, Глейнн болон бусад зохиогчдын (1997:7) “авлигын эсрэг дэлхий нийтийн ширүүн эсэргүүцэл дэлхийн улс төрийн орчинд галт шуурга шиг тархах болсон” гэснийг иш татан 20 дугаар зууны сүүлийн арван жилд энэхүү субъектив санаанд прагматик ач холбогдол өгөх болсон. Үл тэвчих энэхүү үзэл баримтлал 40 жилийн өмнөөс АНУ-д үүсэлтэй нийтлэг дүр төрхтэй ижил харагдах болсон байна.

#### **Авлига дэлхий нийтийн асуудал болсон нь**

АНУ-д бүртгэлтэй 500 орчим компани 1970-аад оны эхээр гадаадын албан хаагчдад хээл хахууль өгсөн хэргээр баригдаж байжээ. Энэ явдал АНУ-ын Конгресс олон улсын түвшин дэх авлигад чиглэгдсэн Гадаад дахь авлигын хэргийн хуулийг 1977 онд батлан

– This Convention was adopted by the Heads of State and Government of the African Union.

9. The 2003 United Nations Convention Against Corruption - With this document, the United Nations states have declared December 9 as Anti-Corruption Day throughout the world. For the record, there are five components to this UN Convention:

- a. Preventative Measures
- b. Criminal law responses (both substantive law and law enforcement)
- c. Civil law responses
- d. International cooperation
- e. Technical assistance

Why has there been this relatively sudden interest and communal outcry? Corruption has certainly been around since the beginning of recorded human history and has generally been tolerated, at least until now. While the reasons are surely convoluted and obviously vary from country to country, there appear to be two general factors that are driving the increased level of focus on corruption of late namely, democratization and globalization (LaFree and Morris, 2004).

1. Democratization - The last 3 decades of the 20<sup>th</sup> century saw widespread adoption of various forms of democracy as a mode of governance throughout the world; the so-called 3<sup>rd</sup> wave of democratization (see generally Huntington, 1991). While democracies obviously vary tremendously from country to country in terms of “shape and form”, generally speaking they tend to promote the rule of law to some extent, the freedom of the press coefficient is higher, there is greater involvement in governance by the general populous, and there is a greater public expectation of (and demand for) transparency, all of which tends to create an environment where graft and corruption is more readily identified and potentially rooted out. Mature, liberal democracies contain structural components that are

гаргахад хүргэжээ. Үндэстэн дамнасан элементүүдэд чиглсэн Америкийн авлигын эсрэг хууль 1990-ээд оны эхээр дахин идэвхжих болсон.

Дараа нь ерөнхийлөгч Клинтон өөрийн “байр сууриа” бусад улсууд Гадаад дахь авлигын хэргийн хуулийг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, Эдийн засгийн хөгжил, хамтын ажиллагааны байгууллага (ЭЗХХАБ)-тай авлигын эсрэг хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаанд хамтарч ажиллахад ашиглаж байжээ. Түүнчлэн Нэгдсэн үндэстний байгууллага 1990-ээд оны эхээр үндэстэн дамнасан авлигын асуудалд анхаарлаа хандуулах болж, авлигаас урьдчилан сэргийлэх олон улсын тогтмол бага хурлуудыг дэмжиж зохион байгуулах болсон.

Өнгөрсөн арван жилийн хугацаанд авлигын эсрэг хэд хэдэн олон улсын чухал конвенциудыг батлагдан гарсан. Үүнд:

1. Америкийн муж улсууд конвенц 1996 он – Энэхүү конвенц нь өргөн хүрээний авлигыг хамарсан, өндөр хөгжилтэй орнуудад болон түүнчлэн шилжилтийн эдийн засагтай улс орнууд нэгдэн орсноороо чухал конвенци болсон.
2. Европын нийгэмлэг, Европын холбооны гишүүн улс орнуудын албан хаагчдын оролцсон авлигатай тэмцэх 1997 оны конвенц – Энэхүү конвенцийг Европын холбооны зөвлөл батлан гаргасан.
3. Олон улсын бизнесийн үйл ажиллагаан дахь гадаадын төрийн албан хаагчид хээл хахууль өгөхтэй тэмцэх Эдийн засгийн хөгжил хамтын

by nature, not conducive to corruption. Of even greater significance, it appears that over time, anti-corruption social norms tend to grow and strengthen within democracies. Let me quickly add that corruption obviously still exists within modern social democracies. Consider, for example, the recent Enron case in the United States, as well as the Bernard Madoff pyramid scheme. In the aggregate however, the corruption coefficient seems to be much lower in nations that generally cling to democratic ideals than in nations with more autocratic rulers. Just what components and interactive aspects of democracy yields this result is unclear. But what is clear, at least from existing data, is that corruption levels tend to be lower in developed/more established social democracies.

10. Globalization – While we have witnessed an explosion of worldwide economic growth, globalization also carries a myriad of opportunities for corruption to flourish; truly a yin and yang scenario (see generally Passas, 2000). To participate in the global economy, and for developing nations in particular to attract much needed external investment, institutions of public order need to possess a significant measure of rationality, accountability, and transparency. Business will simply move elsewhere if these essential components are lacking. Corruption carries literally immeasurable costs; so high that left unchallenged by regulators and law enforcement, it can negate the positive influences of globalization on an economy. The international corporate and political communities, even in the developing nations where corruption tends to be more endemic, are beginning to come to grips with this reality. As a result, and generally in conjunction with the increasingly powerful, internet driven, ubiquitous globalized news media, they have significantly ramped up their efforts

ажиллагааны байгууллага (ЭЗХХАБ)-ын 1997 оны конвенц – Энэхүү материалыг бэлтгэж байх үеийн байдлаар 38 улс энэхүү конвенцийг соёрхон батлаад байна (Хүснэгт 1-ийг үзнэ үү). Япон улс энэ конвенцид нэгдэн орсон. Энд байгаа мэдээллээс харахад ЭХХАБ 1948 онд эхлээд Европын нийгэмлэг байдлаар байгуулагдсан бөгөөд 1961 онл Европын бус улс орнуудыг багтаахаар гишүүнчлэлээ өргөжүүлсэн. Уг байгууллага одоогийн байдлаар Польш улсыг оруулаад 34 гишүүнтэй болоод байна. ЭХХАБ-ын хээл хахуулийн эсрэг ажлын хэсэг жил бүр уулздаг бөгөөд энэ үеэрээ татварын чөлөөлөлт, үндэсний санхүүгийн бодлого гэх мэт асуудлыг авч хэлэлцдэг.

4. Европын зөвлөлийн Сайд нарын хорооноос батлан гаргасан 1999 оны Авлигын гэмт хэргийн эрүүгийн хуулийн конвенц – Энэ конвенц дотоодын болон гадаадын төрийн албан хаагчдад хээл хахууль өгөхийг хориглосон.
5. Авлигын иргэний хуулийн конвенц – Энхүү конвенцийг Европын зөвлөлийн Сайд нарын хорооноос батлан гаргасан.
6. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигатай тэмцэх тухай Африкийн нийгэмлэгийн 2003 оны конвенц – Энэхүү конвенцийг Африкийн нийгэмлэгийн Засгийн газрын тэргүүнүүд баталсан.
7. Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Авлигын эсрэг конвенц 2003 – Энэхүү баримт бичгээр НҮБ жил бүрийн 12 дугаар сарын 9-ний



to combat corruption. Globalization has yielded a significantly reduced tolerance level of corruption by the international corporate and political communities, and that perspective, that orientation, is now trickling down to the body politic.

### **The Extent of Corruption**

How much corruption is out there? Are there really lower levels of corruption in democracies and in the developed nations in general? Are there any other patterns surfacing? Because legal and cultural definitions of corruption vary tremendously according to time, place, and culture, and due to the variance in the way anti-corruption laws are enforced, objectively measuring the prevalence of corruption over time and across nations and cultures is quite difficult. Three data sources are generally used:

1. Official documents.
2. Self report data (drawn usually from interviews with apprehended criminals).
3. Victimization surveys.

There are profound problems inherent with the first two sources of data. Among other concerns, corruption is rarely reported to government officials. It has historically not been seen as significant as traditional crime (ie., rape, homicide, robbery) and simply does not draw the attention from either the public or the legal authorities that the more traditional crimes attract. Secondly, even if incidents of corruption are reported, the authorities, particularly in corrupt settings where they are the beneficiaries, obviously need to keep it hidden. Often, both parties benefit from the corrupt relationship in a symbiotic context (the contractor had to pay a bribe but did get the bid and was able to hide the cost of the bribe in the bid), and in such situations, neither has any interest in reporting. Consequently, corruption incidents often fail to become part of the official record and its extent and frequency are under-reported.

өдрийг дэлхий нийтээр Авлигын эсрэг өдөр болгон зарласан. Энэхүү НҮБ-ын конвенци таван бүрэлдэхүүн хэсэгтэй:

- a. Урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ
- b. Эрүүгийн хариуцлагууд (хуулийн болон хуулийн хэрэгжилтийн аль алинд нь)
- c. Иргэний хариуцлагууд
- d. Олон улсын хамтын ажиллагаа
- e. Техникийн туслалцаа

Яагаад энэхүү гэнэтийн сонирхол, нийтийг хамарсан эсэргүүцэл байсаар ирсэн бэ? Хүн төрөлхтний түүхийн эхнээс өнөөг хүртэл авилга бодитой оршоор ирсэн учир түүнийг жигшиж байжээ. Улс орон бүрт эдгээр шалтгаан нь өөр өөр байхад авлигын асуудалд хандах хандлагыг нэмэгдүүлж буй хоёр үндсэн хүчин зүйлс, тухайлбал, ардчилал, даяарчлалын хүчин зүйлс байдаг байна (LaFree and Morris, 2004).

**1.Ардчилах үйл явц** – 20 дугаар зууны сүүлийн 30 жилд дэлхий даяар засаглалын хэлбэр болон ардчиллын янз бүрийн хэлбэрүүд өргөн хүрээнд тархсан; тиймээс ардчиллын гурав дахь давалгаа гэж нэрлэдэг (ерөнхийд нь Huntington, 1991-ийг үзнэ үү). Ардчилал “цар хүрээ болон хэлбэр”-ийн хувьд улс үндэстэн бүрт өөр өөр байдаг хэдий ч ерөнхийд нь хэлэхэд тэдгээр нь хууль сахиулах асуудлыг тодорхой хэмжээгээр дэмждэг, мэдээллийн эрх чөлөөний итгэлцүүр өндөр байх, засаглалын үйл ажиллагаанд олон нийт оролцдог, авлига, хээл хахуулийг хялбархан тодорхойлж, устгах орчныг үүсгэх ил тод байдлын талаарх олон нийтийн хүлээлт өндөр байх хандлагатай байдаг. Либерал ардчилал авлигад үл нөлөөлөх



Self-report data is ex-post facto in nature, coming forward only after those involved have been apprehended. Their vested interest in the matter obviously renders the information shared with researchers to be extremely suspect as the culprits seek to minimize the impacts and justify their behaviors. As a result of these weaknesses, victimization surveys began to incorporate corruption queries in their research instruments a little more than 20 years ago. The first major cross-national comparative victimization survey to do so was the International Crime Victim Survey, which asks individuals about their interactions with corrupt government officials.

While it is now somewhat dated, the World Bank conducted a self-report cross-national comparative review of corruption in the years 1999 and 2000 (see <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:20699364~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html>). This World Business Environment Survey (WBES) as it was called, surveyed senior-level officials from some 10,000 companies in 80 countries. The survey sought, among other things, to ascertain the frequency that bribes were paid to government agents by these corporate officials to improve their general business situations. Interestingly, the WBES survey found that small and medium sized firms were more likely than larger corporations to have paid bribes. Managers from the smaller firms in particular felt quite vulnerable in the dynamic marketplace, and viewed bribery as a justifiable means of balancing out the business playing field. There is some thought that the World Bank may conduct another survey, but to date, this has yet to be finalized.

Pricewaterhouse Coopers developed an Opacity Index in 2001. While corruption is included in the survey, the index is more of a business environment indicator, examining

шинж чанар бүхий бүтцийн бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг агуулсан байдаг. Ихээхэн ач холбогдол өгснөөр авлигатай тэмцэх нийгмийн хэм хэмжээ ардчиллын хүрээнд нэмэгдэх, хүчирхэгжих хандлагатай байдгийг цаг хугацаа харуулж байна. Авлига орчин үеийн нийгмийн ардчилалд тодорхой оршсоор байгаа гэдгийг нэмж хэлэх хэрэгтэй. Тухайлбал, АНУ дахь саяхны Енроны жишээ, түүнчлэн Бернард Мэдоффийн пирамидын схемийг авч үзье. Гэвч ерөнхийдөө авлигын коэффициент ардчилсан үзэл баримтлалтай улс орнуудад дарангуйлагчийн засаглалтай улс орнуудынхаас доогуур байдаг. Зөвхөн ардчиллын аль бүрэлдэхүүн хэсэг олон талт асуудлууд нь үүнд үр нөлөөгөө өгч байна гэдэг нь тодорхой бус хэвээр байна. Гэвч одоогийн байгаа мэдээллээс өндөр хөгжилтэй, илүү зохион байгуулалттай нийгмийн ардчилалд авлигын түвшин доогуур байх хандлага ажиглагдаж байгаа нь тодорхой.

**2. Даяарчлал** – Дэлхийн дахинд эдийн засгийн өсөлт хурдацтай өсөхийн гэрч болж байхад, авлига тархах үй түмэн боломжийг даяарчлал мөн бий болгож байна (ерөнхийд нь Passas, 2000-ийг үзнэ үү). Хөгжиж буй улс орнууд, ялангуяа олон улсын эдийн засагт оролцохын тулд, гадаадын хөрөнгө оруулалтыг хангалттай хэмжээгээр татах хэрэгтэй бөгөөд төрийн байгууллагууд нь үр ашигтай, хариуцлагатай, ил тод нээлттэй арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Хэрэв эдгээр бүрэлдэхүүн хэсгүүд байхгүй бол бизнес өөр тийш хөгжих юм. Чухамдаа авлига хэмжих боломжгүй, маш өндөр зардлыг бий болгож байгаагаараа зохицуулагчид, хууль хяналтын байгууллагуудын өмнө

accounting standards, regulatory agency effectiveness, economic and enforcement policies, and legal system efficiency. The Milken Institute now conducts the annual Opacity Index survey, and currently obtains data from nearly 50 countries, looking at 65 objective variables and utilizing 41 sources (see Kurtzman and Yago, 2009). The results from the most recent survey are presented in Table 2. Note that the survey includes a Corruption Index rank (Japan ranks 20th on that scale) and an overall Opacity Index rank (Japan ranks 18th on that scale). There have been a number of other business leadership corruption and bribery surveys, but with the exception of some of the work undertaken by the international law firm of Simmons and Simmons (see generally [www.simmons-simmons.com/docs/icc\\_tmt.pdf](http://www.simmons-simmons.com/docs/icc_tmt.pdf)), they lack an international orientation.

Perhaps the most accepted and consistent source of information regarding the level and extent of corruption in a global context comes from Transparency International's annual Corruption Perception Index (CPI) survey (see [www.transparency.org](http://www.transparency.org)). The CPI is a composite score index based on multiple data sources, and it is widely regarded as the best available cross-national indicator of corruption. Transparency International obtained data from 180 countries in 2009 (see Table 3). As can be seen in Table 3, Japan was rated 17th 2009, tied with the U.K.

It should be noted however, that the CPI index is not without its flaws. To start with, it is not a quantitative index, but rather a perception oriented review. Secondly, while multiple data sources are used, those indicators differ greatly in terms reliability and validity from country to country and over time. In sum, the CPI is a qualitative public reputation measure. It is not an integral index, but rather a measure corruption perception in a nominal context.

To their credit, Transparency International

шийдвэрлэж чадахгүй асуудал болвол эдийн засгийн даяарчлалын эерэг үр нөлөөг үгүйсгэхэд хүрч болох юм. Бүр авлига ихээхэн тархсан хөгжиж буй улс орнууд ч, олон улсын бизнес, улс төрийн хүрээллийнхэн ч энэхүү бодит байдалтай тэмцэж эхэлсэн. Хаа сайгүй даяаршиж буй олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, маш хүчтэй интернет сүлжээний үр дүнд тэд авлигатай тэмцэх хүчин чармайлтаа ихээхэн нэмэгдүүлсээр ирсэн юм. Даяарчлал нь олон улсын бизнес, улс төрийн хүрээлэлд авлигыг тэвчих түвшинг нэмэгдүүлэхэд ихээхэн үр нөлөө өгсөн ба энэ чиг хандлага бага багаар одоо улс төрчдийн оюун ухаанд шингэсэн юм.

### **Авлигын цар хүрээ**

Авлига хэр тархаад байна вэ? Ардчилсан улс орнуудад болон өндөр хөгжилтэй улс орнуудад авлига үнэхээр бага түвшинд байна уу? Өөр бусад шинж чанар байна уу? Авлигатай тэмцэх хуулийн хэрэгжилт өөр өөр байдгаас шалтгаалан авлигын эрх зүйн болон соёлын тодорхойлолт цаг хугацаа, орон зай, зан заншлын хувьд ихээхэн ялгаатай байдаг учраас үндэсний болон соёлын хувьд цаг хугацааны туршид авлигын тархцыг бодитойгоор хэмжих нь ихээхэн хүндрэлтэй. Ерөнхийдөө дараахь гурван төрлийн мэдээллийн эх үүсвэрийг ашигладаг:

1. Албан ёсны баримт, мэдээлэл.
2. Өөрөө өгсөн мэдээлэл (сэжиглэж буй эрүүгийн хэргийн ярилцлагаас энэхүү мэдээллийг гарган авдаг).
3. Гэмт хэргийн хохирлын судалгаа.

Эхний хоёр мэдээллийн эх үүсвэрийн хувьд ихээхэн асуудлуудтай. Ерөнхийдөө авлигын хэргийг төрийн албан хаагчдад мэдээлэх нь ховор байдаг. Түүхийн хувьд энэхүү хэргийг уламжлал хэргүүд

is quite up-front regarding these concerns, noting on their own web page that there are drawbacks, and stressing that this is, again, a corruption *perception* index. It is most interesting however, to see the high correlations between Transparency International's CPI index and both the Milken Institute's Opacity Index ( $r = .879$ ) and its Corruption Index Rank ( $r = .919$ ). This suggests a significant level of convergence in at least the perception of corruption across these independently administered surveys (see Table 4).

### What We Do Know

While there are a number of laudable research efforts, given the scope of the problem, it is somewhat surprising that there are not more international evaluations of this nature being undertaken. It is particularly disturbing to note the paucity of research undertaken in this area by the academic community. The literature that does exist, tends to be dominated by case studies with limited transferability potential.

That said, LaFree and Morris (2004) point out that in general, corruption will be the highest when there are low risks/low costs, low levels of trust in government, and high potential returns/benefits. Going a bit beyond this, we can make the following thirteen general statements based on the available literature. High levels of corruption are associated with:

1. Low levels of economic development. Let me add a word of emphasis here. The existing research literature is quite clear. The levels of corruption are highest in the developing and transitional nations, and the lowest among the developed nations, and I would again refer you to Table 3. All ten nations perceived to be the least corrupt in the 2009 CPI survey were all High income nations, as designated by the World Bank, and would also all be generally classified as industrialized

(дээрэм, аллага, хулгай гэх мэт) шиг ач холбогдол өгөлгүй явж ирсэн бөгөөд төрийн болон хууль хяналтын байгууллагууд хоёулаа уламжлалт хэргүүд шиг анхаарал хандуулдаггүй. Хоёрдугаарт нь, авлигын асуудлыг ашиг хонжоог нь хүртэж байгаа авлигад автсан төрийн байгууллагад мэдээлдэг учраас уг асуудал нь нууц хэвээр үлдэх нь тодорхой. Ихэвчлэн хоёр тал хоёулаа авлигын үйлдлээс ашиг хонжоо олдог (гэрээлэгч хээл хахууль төлөх ёстой болсон хэдий ч тендерт ялж, тендер дэх хээл хахуулийнхаа өртгийг нуух боломжтой болно) бөгөөд энэ нөхцөлд аль ч талд нь хэргийг мэдэгдэх сонирхолгүй байдаг. Иймээс, авлигын хэрэг ихэвчлэн албан ёсны бүртгэлд орж чаддаггүй бөгөөд түүний цар хүрээ, давтамж нь ихэвчлэн дутуу мэдээлэгддэг байна.

Өөрөө өгсөн мэдээлэл нь оролцогч талуудыг сэжиглэж эхэлсний дараа л ил болдог эргэж үйлчлэх шинж чанартай байдаг. Энэ нөхцөл дэх тэдний зөрчилтэй ашиг сонирхол судлаачид мэдээллийн үр нөлөөг нь бууруулах, тэдний зан төлвийг өөрчлөх гэсэн сонирхолтой байдаг гэж үздэг учраас судлаачидтай мэдээлэл хуваалцахад сөргөөр нөлөөлдөг. Эдгээр сул талын нөлөөгөөр гэмт хэргийн судалгааг 20 гаран жилийн өмнөөс судалгааны нэг хэрэгсэл болгон авлигын талаарх асуулгад оруулах болсон. Ийм байдлаар хийсэн анхны чухал үндэсний хэмжээний харьцуулсан гэмт хэргийн судалгаа нь авлигад автсан төрийн албан хаагчдад хэрхэн хандахыг хүмүүсээс асуусан Олон улсын гэмт хэргийн хохирогчдын судалгаа байсан.

Энэхүү судалгааг ямар нэг хэмжээгээр ч Дэлхийн банк 1999 болон 2000 оны авлигын харьцуулсан

nations. In contrast, the nations perceived to be the most corrupt were all transitional nations, less-industrialized, and in the low income category.

2. Low Gross National Product levels.
3. High socio-economic inequality coefficient.
4. Low levels of government transparency.
5. Insufficient regulatory agency presence.
6. Low probability of apprehension and viable concrete punishment.
7. Low to medium levels of democratization.
8. Low levels of trust in government.
9. Low/insufficient levels of line-level civil servant remuneration.
10. Limited freedom of the press.
11. The presence of state run monopolies.
12. Obtuse and unwieldy government rules and regulations.
13. High potential returns/benefits.

In an aggregate context, individuals from poor, non-democratic, transitional nations where there is little public trust in government, and where the risks are low and the potential returns are great, are substantially more likely to be confronted by and have to deal with corrupt government and corporate officials, than are citizens from wealthy, democratic, developed nations. What we do not know is which of these thirteen factors are the root or core components. We do not understand the relative impact of each, we do not understand the possible interaction and compounding impacts of these various factors when they occur in tandem, nor do we understand the cultural and/or longitudinal variations of each, for their impacts surely vary from country to country, and from time to time. Having said that however, my hypothesis is that the key factor in calculating a nations' corruption coefficient is its level of mistrust. Corruption flourishes in countries where citizens mistrust their government. The type of government is not relevant. If the citizen mistrust factor is high, corruption levels are also high, and all other

үндэсний өөрийн тайлангийн судалгааг явуулдаг (<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:20699364~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html> үзнэ үү). Энэхүү Дэлхийн бизнесийн орчны судалгаа (ДБОС) 80 орны 10,000 гаруй компанийн удирдах түвшний ажилтнууд оролцдог. Хамгийн гол нь судалгаагаар компанийн ажилтнууд ерөнхий бизнесийн нөхцөл байдлаа сайжруулахын тулд төрийн байгууллагуудад хээл хахууль өгдөг гэсэн ойлголт нэлээд давтагдсан байна. Сонирхолтой нь ДБОС-гаар жижиг, дунд аж ахуйн нэгжүүд том аж ахуйн нэгжүүдээс илүү хээл хаууль төлөх сонирхолтой байдаг гэсэн дүн гарчээ. Тухайлбал, жижиг аж ахуйн нэгжийн менежерүүд динамик зах зээл дээр ихээхэн эмзэг байдалтай байна гэж үздэг бөгөөд хээл хахууль нь бизнесийн орчныг тэнцвэржүүлэгч хэрэгсэл гэж үздэг байна. Дэлхийн банкнаас өөр төрлийн судалгааг явуулахыг зорьж байгаа хэдий ч одоогийн байдлаар хараахан эцэслэн дуусаагүй байна.

Прайсвотерхаус Кууперс (Pricewaterhouse Coopers) 2001 онд Далд байдлын индекс (Opacity index)-ийг боловсруулсан юм. Энэхүү судалгаанд авлигын асуудлыг хамруулсан хэдий ч тус индекс нь бизнес эрхлэх орчныг илүүтэйгээр гаргах зорилготой юм. Үүнд: нягтлан бодох бүртгэлийн стандартууд, зохицуулагч байгууллагуудын үр ашиг, эдийн засгийн болон хууль сахиулах бодлого, хууль хяналтын байгууллагуудын үр ашиг гэх мэт юм. Одоо бол Милкены хүрээлэн Далд байдлын индекс судалгааг жил болгон зохион байгуулж явуулдаг ба 41 эх сурвалжийн 65 бодит хувьсагчийг

explanatory factors appear to be secondary.

This is an idea first proposed more than a half century ago by C. Wright Mills (1956). He called it role model theory. He suggested that when people mistrust their leaders, the rank and file citizens will be more likely to engage in deviant enterprises. When citizens mistrust their government leaders, corruption will rear its head and will do so in every sector. That notion has proven to be quantitatively sound, but, more on that thought another day. What is not proven is my thesis that mistrust is the core component of corruption, and that too will also have to wait for another day and some careful further research. Yet, in a general sense we do know some things. We know that if the majority of the citizens find the government's social, health, and law enforcement operations to be equitable, accessible and useful, then the level of trust for the agencies that are providing those valued and quality service increases. Even more significantly, when this happens, the trust coefficient also rises in society at large, and if continued quality and equitable performance is forthcoming from these government entities, in time trust will become a social norm. Well functioning social networks produce trust and embed it deep into the social/cultural fabric.

We also know that, particularly within the law enforcement community, dialogue and engagement produces trust, versus the traditional force or kinetic model which leads to both short term and long term mistrust. There is nothing worse in the corruption context, than an overbearing, kinetic law enforcement entity. A visible and publicly displayed mistrust of the citizenry vomited upon a community by an overbearing police force, spawns high levels of mistrust throughout every sector of a nation's social fabric. That mistrust will linger long in that social fabric, in the psychic of the body

ашиглан ойролцоогоор 50 гаруй улс орны мэдээллийг гаргадаг байна (Куртцман ба Яго, 2009). Тус судалгааны хамгийн сүүлийн үеийн мэдээллийг Хүснэгт 2-т харуулсан байгаа. Тус судалгаа нь авлигын индексийн үнэлгээг (Япон энэ хэмжүүрээр 20 дахь байранд байна) гаргасан ба ерөнхий Далд байдлын индекс (Япон 18 дэх) тус тус байна. Олон улсын эрх зүйн Симонс ба Симонс компанийн явуулсан ажлуудыг эс тооцвол бизнесийн авлига, хээл хахуулийн чиглэлээр олон судалгаа байдаг ч олон улсын хандлагатай ажлууд цөөхөн юм ([www.simmons-simmons.com/docs/icc\\_tmt.pdf](http://www.simmons-simmons.com/docs/icc_tmt.pdf)).

Олон улсын хэмжээнд авлигын түвшин, тархалтын талаар ойлголт өгөх судалгаа бол магадгүй Транспэрэнси Интерншнл байгууллагын жил болгоны Авлигын төсөөллийн индекс ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)) байж болох юм. Авлигын төсөөллийн индекс нь нийлмэл индекс юм. Үнэлгээг гаргахдаа хэд хэдэн эх сурвалжийн мэдээлэлд үндэслэдэг ба илүүтэйгээр улс орнуудын харьцуулсан судалгаанд хамгийн сайн ашиглагдах судалгаа гэж олон нийтэд танигдсан юм. Транспэрэнси интерншнл 2009 онд гэхэд 180 орны мэдээллийг авсан байна (Хүснэгт 3). Хүснэгтээс харахад Япон улс 2009 онд Их Британтай адил 17-р байранд байна.

Тэгэхдээ Авлигын төсөөллийн индекс нь алдаа магадгүй үзүүлэлт биш гэдгийг цохон тэмдэглэх хэрэгтэй юм. Энэ нь тоон үзүүлэлт бус ба ямар нэгэн асуудалд чиглэгдсэн төсөөллийн үнэлгээ юм. Хоёрдугаарт, олон төрлийн мэдээллийн эх сурвалжийг ашиглаж байгаа учир эдгээр үзүүлэлтүүдийн үнэн, бодит, баталгаат байдал улс тус бүрт, цаг хугацааны хувьд ихээхэн ялгаатай



politic of that society, often requiring an entire generation to die off before trust can be restored and reconstituted.

### **Combating Corruption**

What can be done to combat both public and private sector corruption, based on our limited understanding of its causes and correlates? We currently see two broad approaches generally being utilized around the world (LaFree and Morris, 2004), namely:

1. Motivational Strategies - Decrease the motivation of potential offenders.
2. Situational Strategies - Change the environment, making it more difficult for corruption to prosper.

#### **Motivational Strategies**

There are two general motivational strategies being utilized at present, namely increasing the costs of engaging in corruption, and increasing the rewards for engaging in legitimate activities.

1. Increase the costs of engaging in corruption. This is basic rational choice or deterrence theory. The idea is that corruption is a crime of calculation. When bribes are large, the odds of apprehension and conviction small, and the de facto sanctions of minor significance, the resulting behavioral calculus is quite easy to compute. If we wish to see a behavior change, we cannot control the size of the bribes, but we can increase the certainty of apprehension and the severity of punishment. Public officials generally grasp the latter (increased punishment severity) and ignore the former (increased certainty of apprehension and punishment). Generally what transpires is a grand public announcement of substantial increases in penalty severity for those engaging in corruption, but no substantive efforts to increase the certainty of apprehension or punishment. The problem is that enhanced penalty severity is meaningless if there is no concurrent increase in the certainty of apprehension and punishment. Again,

юм. Ерөнхийд нь дүгнэхэд Авлигын төсөөллийн индекс нь олон нийтийн нэр хүндийн чанарын хэмжигдэхүүн юм. Энэ нь бодит индекс бус харин нэрлэсэн агуулгаар авлигын төсөөллийн хэмжигдэхүүн юм. Авлигын төсөөллийн индекс гаргагчдыг сайшаах хэрэгтэй. Учир нь тэд өөрсдийн вебсайтаар эдгээр дутагдалтай асуудлыг дурьдахаас гадна энэхүү индекс нь төсөөллийн индекс гэдгийг цохон тэмдэглэдэг юм. Тэгэхдээ хамгийн сонирхолтой нь Транспэрэнси интерншл байгууллагын Авлигын төсөөллийн индекс ( $r=.919$ ) болон Милкен хүрээлэнгийн Далд байдлын индексийн ( $r=.879$ ) хоорондын харилцан хамаарал хүчтэй байгаа юм. Энэ нь эдгээр судалгаанууд авлигын төсөөллөөр нэлээн жинтэй давхцал байгааг илэрхийлж байгаа юм (Хүснэгт 4).

#### **Бид яг бодит юу мэдэх вэ?**

Зарим нэг сайшаамаар судалгаануудын эхлэл байгаа ч энэ чиглэлээр өөр олон улсын судалгаа авлигын асуудлын цар хүрээг бодолцоход байхгүй байна. Ялангуяа үүнтэй холбоотой сэтгэл звоож буй зүйл нь шинжлэх ухааны салбарынхан энэ чиглэлээр төдийлөн ихээр судалгаа хийхгүй байгаа явдал юм. Байгаа ном, эх сурвалжуудыг судалж байхад цааш нь үргэлжлүүлэхэд хязгаарлагдмал, тодорхой сэдвээр хийгдсэн судалгаанууд зонхилж байна.

Лафри ба Моррис (2004) тэмдэглэхдээ эрсдэл бага/зардал бага, засгийн газарт итгэх итгэл бага, боломжит ашиг/орлогын түвшин өндөр байх нөхцөлд авлига гаарч хамгийн дээд цэгтээ хүрнэ гэсэн байна. Үүнийг бага зэрэг гүйнзгийрүүлэн байгаа материалд үндэслэн ерөнхий 13 дүгнэлт гаргаж



this is classic deterrence or rational choice theory, and the literature is quite clear; if certainty of apprehension and punishment is lacking, enhanced sentence severity is little more than a public relations ploy. If the desire is to attack corruption by increasing the costs of engagement, the initial need is to focus on enhancing the certainty of apprehension. This can be achieved by instituting whistle blowing laws of real substance, increasing the scope and real power of regulatory agencies, enhancing the level of required public disclosure and general transparency in all government dealings, and moving to a truly free press format with a forward-leaning, and not just tolerated, but a government and business sector supported investigatory component.

2. Improve the terms and conditions of employment. It has been repeatedly demonstrated that increasing the salaries and improving the working conditions of public officials significantly reduces the scope and extent of corruption, most particularly in the developing/transitional nations where salaries are so low. In many transitional nations, public officials find it difficult to even survive on the wages paid; and we are surprised that they take bribes? This tactic however, does have its limitations. While raising salaries and generally improving work conditions will reduce overall corruption levels, research has shown that it takes relatively large salary increases and major working condition improvements to realize impacts of any significance on the corruption coefficient. The problem of course, is that most transitional nations do not have the resources to achieve that end. Furthermore, even if livable salaries were to be paid, the government cannot compete economically with drug lords and others engaged in transnational organized crime who literally have millions at their disposal. At some point, government and corporate officials, as well as the citizenry

болох юм. Үүнд:

1. Эдийн засгийн хөгжлийн доогуур түвшин. Үүнд миний зүгээс хүч өгье гэж бодож байна. Одоогийн байгаа ном, эх сурвалжуудаас тодорхой байна. Авлигын түвшин хөгжиж буй болон шилжилтийн улс орнуудад хамгийн өндөр, хөгжилтэй улс орнуудад авлигын түвшин бага байна (Хүснэгт 3). Авлигын төсөөллийн 2009 оны судалгаанд Дэлхийн банкнаас хамгийн өндөр хөгжилтэй буюу аж үйлдвэржсэн гэсэн 10 улсын авлигын төсөөллийн түвшин хамгийн доогуур. Үүний эсрэг шилжилтийн болон аж үйлдвэржилт бага, орлогын түвшин доогуур улс орнууд авлигад өртсөн байдал өндөр гэсэн дүн гарчээ.
  2. Үндэсний нийт бүтээгдэхүүний доогуур түвшин.
  3. Нийгэм эдийн засгийн тэгш бус байдлын коэффициент өндөр.
  4. Засгийн газрын нээлттэй, ил тод байдал сул.
  5. Зохицуулагч байгууллагуудын бэлэн байдлын сул дорой явдал.
  6. Баригдах магадлал бага, ял, шийтгэл хэрэгжихгүй байх явдал.
  7. Ардчилалын явц сул, дорой.
  8. Засгийн газарт итгэх итгэл муу.
  9. Төрийн албан хаагчийн цалин, урамшууллын систем сул дорой.
  10. Хэвлэлийн эрх чөлөө хязгаарлагдмал.
  11. Төрийн монополь эрх өсөх хандлагатай.
  12. Төрийн байгууллагын дүрэм, журам их.
- Энэ нь ерөнхийдөө баян, ардчилал хөгжсөн, хөгжингүй улс орны иргэдтэй харьцуулахад ядуу, буурай, иргэдийн

as a whole, simply need to do the right thing for the right reason. Justice, truth, equality - in the end, they all depend upon an intrinsic willingness of the people to obey the unenforceable. That said, the literature is clear that improving the working conditions and increasing the income of particularly the low paid public servants, can reduce the scope and extent of corruption.

A further word about increasing income is in order. Some of the most corrupt individuals are the most wealthy, and in a causal context, they were often wealthy to begin with and used their wealth and position in a corrupt fashion to further stuff their bank accounts, and increase the scope and magnitude of their power (ie., Kenneth Lay, Bernard Madoff). Increasing the income of these types of individuals will obviously do nothing to reduce the level of their involvement in corruption. The idea that is proposed is to increase the salaries of the low-paid line level government workers which will reduce, but certainly not eliminate, the extent of corruption in a line level context.

#### Situational Strategies

The second broad approach currently being utilized to combat corruption is referred to as situational strategies. Under the model, attempts are made to alter the environment in such a way so as to reduce the situational opportunities that serve as a breeding ground for corruption.

There are several aspects to this stratagem. Governmental monopolies create situations in which very small numbers of public officials have very large amounts of unchecked, discretionary power at their sole disposal to allocate goods and services, and to provide access to lucrative markets. This is an open invitation to communal corruption. Extensive, complicated and unwieldy government regulations also give virtual monopolistic power to government officials (Tanzi, 1998). In contrast, market

засгийн газартаа итгэх итгэл сул, ардчилал хөгжөөгүй, шилжилтийн улс орны иргэд эрсдэл бага харин ашиг орлого олох боломж ихтэй, авлигад автсан засгийн газар, төрийн албан хаагчидтай тулгарах нь олонтаа юм. Бид дээр дурьдсан 13 хүчин зүйлийн аль нь илүүтэйгээр авлигын үүсэх шалтгаан болж байгааг хэлж чадахгүй. Бид хүчин зүйл болгоны үр дагаврыг, харилцан хамаарлыг ойлгож хэлж мэдэхгүй байна. Эдгээрийн хамтдаа нөлөөлж бий болж буй үр дагавар, хүчин зүйл болгоны хазайлт, тэдгээрийн цаг хугацааны ба улс болгонд нөлөөлөх нөлөөлөл өөр өөр байна. Тэгэхдээ миний таамаг бол аливаа нэг үндэстний авлигын түвшинг тооцоход гол хүчин зүйл бол иргэдийн итгэлийн түвшин юм. Иргэд нь төр засагтаа итгэдэггүй нийгэмд авлига газар авч гаардаг юм. Төр засгийн хэлбэр нь сонин биш юм. Хэрэв иргэдийн итгэл сул бол авлигын түвшин өндөр ба бусад тайлбарлах хүчин зүйлүүд чухал бус юм.

Энэхүү санааг бараг хагас зуун жилийн өмнө С.Врит Милс (1956) дэвшүүлсэн юм. Тэрээр үүнийгээ үлгэрлэн дагах загварын онол гэжээ. Тэрээр хүмүүс өөрсдийн удирдагчиддаа итгэдэггүй бол жирийн иргэд ёс суртахууны хэм хэмжээг зөрчсөн зан авир гаргана. Хэрэв жирийн иргэд өөрсдийн засгийн газрын удирдагчдад итгэдэггүй бол авлига толгойгоо өндийлгөн лавширч нийгмийн бүхий л салбарт газар авна. Тэгэхдээ энэхүү төсөөллийг тоон судалгаагаар батлах ёстой ч яах вэ баталтал дахин нэг өдөр болохоос. Миний дэвшүүлсэн таамгийн батлаагүй байгаа зүйл бол авлигад нөлөөлж буй гол хүчин зүйл бол иргэдийн итгэл ба тус асуудлыг нарийн судлахад дахин хугацаа шаардлагатай

openness, real and viable regulatory agency presence, rational and transparent rules and regulations, and high levels of competition are related to low levels of corruption (Ades and Di Tella, 1997). Both the public and private sectors should obviously move in this latter direction.

Another situational strategy to reduce corruption is to move toward a democratic style of governance, as suggested previously. Evidence clearly suggests that mature social-democracies tend to produce an environment where corruption is diminished. Interestingly however, in their 2002 evaluation of 66 nations, Montinola and Jackman (2002) discovered more of a curvilinear relationship. As countries first moved into a democratic mode, corruption levels often increased. If corruption continued to be a problem during that initial phase, the fledgling democratization efforts were often subverted. If democratization efforts were able to stay the course however, the levels of corruption tended to decrease over time.

What remains unclear, as suggested above, is just what aspects of democracy seem to mitigate the corruption coefficient, and in what contexts. Is it freedom of the press, broader citizen participation in governance, the fact that modern social democracies also embrace capitalism and provide multiple paths to achieve economic success, power and status, an ingrained rule of law within the social-psychology of the body politic, the existence of vibrant regulatory agencies, the relatively simultaneous professionalization of the various the government service-providing agencies? I suggested earlier that the core causal component of corruption is lack of public trust. The key to obtain that trust would be to move toward transparency and openness. I wish to reiterate that transparency and openness in government, in all its processes and procedures at every level, is the most significant, the most effective single, core factor that can root

байгаа. Бид ерөнхийдөө зарим нэг зүйлийг мэднэ. Төрөөс үзүүлж буй нийгмийн халамжийн, эрүүл мэндийн, нийгмийн аюулгүй байдлыг хангах зэрэг үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж буй байгууллагууд нь шударга, хүртээмжтэй, үр ашигтай үйлчилгээ үзүүлж байна гэж иргэдийн ихэнхи хэсэг үзвэл эдгээр байгууллагуудад итгэх итгэл нь өндөрсөж, үзүүлж буй үйлчилгээний чанар сайжирна. Хэрэв энэ байдал хадгалагдвал нийгэмд итгэлийн коэффициент өсөж төр засагтаа итгэх итгэл хэм хэмжээ болно. Сайн хэрэгжиж буй нийгмийн харилцаа нь итгэлийг бий болгон нийгэм-соёлын хэм хэмжээ болон гүнзгий сууж өгнө.

Түүнчлэн ялангуяа хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд харилцан яриа, хамтын ажиллагаа нь итгэлийг бий болгодгийг бид мэднэ. Харин уламжлалт хүчирхийлэл эсвэл хөдөлгөөнт загвар нь урт болон богино хугацааны үл итгэлцэлд хүргэдэг. Авлигын нөхцөлд захирангүй, дээрэнгүй хууль хяналтын байгууллага байх явдлаас дор зүйл гэж үгүй юм. Илт, олны өмнө харагдахуйц илэрхийлж буй иргэдийн үл итгэж буй байдал нийгмийн бүхий л давхаргад тарж үндэсний салбар болгонд тархдаг. Энэхүү үл итгэх байдал нийгэмд маш удаан хадгалагддаг ба зарим тохиолдолд энэхүү төр засагтаа үл итгэх байдлыг үгүй болгоход бүхэл бүтэн үе шаардагдах тохиолдол гардаг.

#### **Авлигатай тэмцэх нь**

Бидний авлигын үүсэж буй шалтгаан, тархалтын талаархи хязгаарлагдмал ойлголтоос хамааран хувийн болон төрийн салбар дахь авлигатай тэмцэхэд юу хийх ёстой вэ? Одоогийн байдлаар дэлхийд хэрэглэж байгаа авлигын асуудлыг шийдвэрлэх үндсэн хоёр арга

out corruption. Having said that, it should be noted that contemporary western-style democracy does not have a monopoly on transparency and openness, but those are integral aspects of contemporary western-style democracies. The form of government is probably not important, but transparency and openness is.

### Conclusions

In the end however, a singular effort to combat corruption will never be sufficient. When treating a badly infected wound, a broad spectrum of antibiotics administered over a long period of time is needed. So too when combating corruption; the synchronized incorporation of multiple sector motivational and situational strategies on a longitudinal basis is required, and I propose as follows:

1. Eliminate/break up state run monopolies.
2. Simplify governmental rules and regulations.
3. Move toward a modern social-democratic state, with an eye particularly toward enhancing transparency and openness in the public sector.
4. Promote the professionalization of government service-providing agencies, particularly the justice agencies.
5. Promote a truly free press policy with a strong public and private sector supported investigative component.
6. Infuse regulatory agencies with real, viable and dynamic investigatory and enforcement powers.
7. Increase the certainty of apprehension and likelihood of appropriate punishment of those involved in graft and corruption at every level.
8. Enhance the level of government transparency and openness, and particularly encourage greater levels of citizen involvement/engagement within every possible sphere and sector.
9. Institute whistle blower legislation to both encourage and protect those who report incidents of corruption.

зам Лафри ба Моррис (2004) байна. Үүнд:

1. Сэдлийн стратеги – боломжит хууль зөрчигчдийн сэдлийг бууруулах.

2. Нөхцөл байдлын стратеги – орчныг өөрчлөх буюу авлигыг хөгжин дэвжих нөхцлийг хязгаарлах.

### Сэдлийн стратегиуд

Одоогоор хэрэглэгдэж байгаа сэдлийн хоёр төрлийн стратеги байдаг. Үүнд: авлигад оролцохоор зардал өсөх, хуулийн дагуу үйл ажиллагаа эрхлэхэд шагнал нэмэгдэх зэрэг юм.

- Авлигад оролцохоор зардал өсөх. Энэ бол оновчтой сонголт эсвэл тогтоон барих онол юм. Утга нь авлига бол тооцоолох гэмт хэрэг юм. Хээл хахуулийн хэмжээ ихсэх тутам баригдаж, шийтгэл хүлээх магадлал бага. Шийтгэлийн де факто ач холбогдол багатай, үр дүнд нь гаргах үйлдлийг тооцолж болно. Хэрэв бид гаргах үйлдлийг харахыг хүсэж байвал хээл хахуулийн хэмжээг хянах боломжгүй болно. Тэгэхдээ бид гарцаагүй баригдах явдлыг өсгөж, ногдуулах ял шийтгэлийг чангаруулж чадна. Төрийн албан хаагч ерөнхийд нь хурдан ойлгож авах (ял шийтгэлийг чангатгасан) ба урьдын (гарцаагүй баригдах явдлыг өсгөж, ногдуулах ял шийтгэлийг чангаруулан) үл хайхрана. Ерөнхийдөө авлигын хэрэгт холбогдогсдод оногдуулах ял шийтгэл чангаруулсан гэдийг өргөн олон нийтэд сурталчилсан хэдий ч баривчлан, шийтгэл ногдуулах тал дээр ямар нэгэн хүчин чармайлт гаргахгүй юм. Ял шийтгэлийг чангатгасан хэдийч баривчлан, ял ногдуулах тал дээр хүчин чармайлт

10. Improve the salaries and working conditions of line-level government employees.
11. Decrease the socio-economic inequality quotient.
12. Open markets and promote more free-flowing domestic and international trade.
13. Enhance the level of trust between corporate and government leaders, and the body politic.

It has been suggested, somewhat rhetorically, that corruption in various forms is indeed embedded in the social-cultural DNA of all nations. I would concur, but it is now time to begin the long, evolutionary process of subduing that regressive social-cultural gene.

That end will only be achieved if we engage in activities that will forge an innate, altruistic willingness of the people, the body politic, to obey the unenforceable. The elimination of corruption truly awaits the development of a general anti-corruption normative mentality among the citizenry. Undertaken in tandem, these thirteen strategies noted above (and particularly items #8 and #13 as transparency leads to trust which leads to an innate willingness to obey) will, in time, firmly embed just such an anti-corruption mentality among the citizenry.

For a variety of reasons, the devastating impacts of corruption are beginning to be openly recognized in a global context. Hopefully researchers will soon obtain a deeper understanding of this phenomenon, and subsequently how to minimize its negative impacts. Hopefully government and corporate leaders will possess the moral courage to both resist the temptation to engage in corrupt practices, and to attack the root causes in their respective environments. Hopefully, and most importantly, the citizens of each community and each nation will “resist, reject, and report” (as advocated by the United Nations), and will in time embed avid anti-corruption mores within the cultures of their respective societies. Social

гаргахгүй бол ямарч утга учиргүй юм. Энэ нь уламжлалт тогтоон барих эсвэл оновчтой сонголтын онол ба хэрэв баривчлагдан шийтгэл хүлээнэ гэсэн итгэл үнэмшил хангалтгүй байвал энэ нь ердөө л олон нийтийг төөрөгдүүлэх харилцаа юм. Хэрэв авлигад оролцох өртгийг ихэсгэснээр авлигатай тэмцэхээр шийдэж байгаа бол гарцаагүй баригдана гэсэн итгэл үнэмшлийг нэмэгдүүлэх хэрэгтэй. Үүнийг “шүгэл үлээгч”-ийн тухай хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, зохицуулах байгууллагуудыг бодит эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх, бүхий л төрийн үйл ажиллагааны нээлттэй, илт тод байдлыг нэмэгдүүлэх, үнэхээр бодит хэвлэлийн эрх чөлөөг хангах, эрэн сурвалжлах ажлыг зөвхөн төрийн байгууллага төдийгүй бизнесийн салбар ч дэмжиж ажиллах шаардлагатай юм.

- Ажиллах нөхцөл байдлыг сайжруулах шаардлагатай. Төрийн албан хаагчдын цалин хангамжийг нэмэгдүүлэх, ажиллах нөхцлийг сайжруулах нь ялангуяа цалин багатай хөгжиж буй болон шилжилтийн улс орнуудад авлигын цар хүрээг үлэмж хэмжээгээр бууруулдгийг судалгаанууд харуулсан. Ихэнхи шилжилтийн эдийн засагтай улс орнуудад төрийн албан хаагч нар өөрсдийн цалингаар амьдрахад маш хэцээ байхад бид дээр нь тэд хахууль авлаа гээд гайхаад байх зүйлгүй юм. Тэгэхдээ энэхүү тактик нь өөрийн гэсэн бас хязгаарлалтуудтай юм. Хэдийгээр цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх, ерөнхийд нь хөдөлмөрлөх нөхцлийг сайжруулах зэрэг нь нийтдээ авлигын түвшинг бууруулдгийг



peace, social justice, social equality, and of course truly vibrant economic development, absolutely depends upon it.

Table 1 Organization for Economic Co-Operation and Development Anti-Bribery Convention Signees as of March 2011

Argentina	Israel
Australia	Ireland
Austria	Japan
Belgium	Luxembourg
Brazil	Mexico
Bulgaria	Netherlands
Canada	New Zealand
Chile	Norway
Czech Republic	Poland
Denmark	Portugal
Estonia	Slovakia
Finland	Slovenia
France	South Africa
Germany	South Korea
Greece	Spain
Hungary	Sweden
Iceland	Switzerland
Italy	Turkey
United Kingdom	United States

Table 2: Opacity Index 2009

Country	Corruption Index Rank	Overall Opacity Index Rank
Finland	1	1
Hong Kong	11	2
Australia	9	3
Singapore	5	3
Sweden	3	3
Denmark	2	6
Ireland	15	6
Austria	8	8
Germany	9	9
United Kingdom	13	10
Belgium	16	11
Canada	5	12
Switzerland	5	13
United States	17	13
France	12	15
Netherlands	4	16
South Africa	23	16
Chile	14	18
Japan	20	18
Portugal	18	18
Spain	19	21
Israel	21	22
Czech Republic	27	22
South Korea	22	22
Hungary	29	25
Greece	32	26
Malaysia	24	27
Poland	31	27
Taiwan	25	27
Egypt	38	30

судалгаанууд харуулсан. Тэгэхдээ авлигын түвшинд нөлөөлөх хэмжээнд очихын тулд албан хаагчдын цалинг үлэмж хэмжээгээр нэмэх ёстой аж. Гэтэл шилжилтийн эдийн засагтай улс орнуудын хувьд ийм хэмжээгээр нэмэх нөөц байхгүйд асуудал оршдог байна. Нөгөө талаас засгийн газрууд эдийн засгийн хувьд амь зууж болохуйц цалин хөлс олголоо гэж бодоход сая саяын орлоготой хар тамхины наймаа эрхлэгч, бусад үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн бүлэглүүдтэй өрсөлдөж чаддаггүй юм. Зарим нөхцөлд эрх зүйн үүднээс зөвхөн засгийн газрын болон корпоратив албан хаагчдын төлөө бус нийт иргэдийн төлөө сайн зүйлүүдийг хийх ёстой юм. Мэдээжийн хэрэг ялангуяа бага цалинтай дунд түвшний төрийн албан хаагчдын цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх, хөдөлмөрийн нөхцлийг сайжруулах зэрэг нь авлигын хэмжээ, цар хүрээг бууруулахад эерэг нөлөөтэй гэж ном, хэвлэлүүд, судалгаануудад дурьдагдсан байдаг хэдий ч Хууль эрх зүйт ёс, шударга байдал, эрх тэгш байдал зэрэг нь эцсийн эцэст эдгээрийг сахин биелүүлэх хүмүүсийн дотоод итгэл үнэмшлээс шалтгаалдаг зүйл юм. Цаашид орлого нэмэгдүүлэх талаар ярихаа больё. Зарим нэг ихээр авлигад автсан хүмүүс баян чинээлэг, эрх мэдэлтэй байдаг ба ихэвчлэн өөрсдийн хөрөнгийг эргүүлээд авлига, эрх мэдлийн төлөө зарцуулдаг юм (Кеннет Лай, Вернард Мэдоф). Эдгээр төрлийн хүмүүсийн орлогыг нэмэгдүүлээд тэдгээрийн авлигад автахгүй байх чиглэлээр ямарч нөлөө үзүүлэхгүй нь тодорхой юм. Бага цалинтай төрийн



Italy	28	31
Turkey	29	31
Mexico	36	33
Thailand	37	33
Indonesia	26	35
Russia	45	35
India	33	37
Argentina	38	38
China	34	38
Ecuador	38	38
Pakistan	43	38
Brazil	42	42
Colombia	34	43
Saudi Arabia	38	44
Lebanon	48	44
Philippines	44	44
Venezuela	47	47
Nigeria	46	48

Drawn from Joel Kurtzman and Glen Yago,  
Opacity Index 2009: Measuring Global Risks,  
 Santa Monica, CA: Milken Institute, April 2009, p 3.

**Table 3**

Perceived Corruption Among 180 Nations (2009)

(10 - lowest level of corruption;

0 - highest level of corruption)

1. New Zealand	9.4	61. Cuba	4.4
2. Denmark	9.3	61. Turkey	4.4
3. Singapore	9.2	63. Italy	4.3
3. Sweden	9.2	63. Saudi Arabia	4.3
5. Switzerland	9.0	65. Tunisia	4.2
6. Finland	8.9	66. Croatia	4.1
6. Netherlands	8.9	66. Georgia	4.1
8. Australia	8.7	66. Kuwait	4.1
8. Canada	8.7	69. Ghana	3.9
8. Iceland	8.7	69. Montenegro	3.9
11. Norway	8.6	71. Bulgaria	3.8
12. Hong Kong	8.2	71. FYR Macedonia	3.8
12. Luxembourg	8.2	71. Greece	3.8
14. Germany	8.0	71. Romania	3.8
14. Ireland	8.0	75. Brazil	3.7
16. Austria	7.9	75. Colombia	3.7
17. Japan	7.7	75. Peru	3.7
17. United Kingdom	7.7	75. Suriname	3.7
19. United States	7.5	79. Burkina Faso	3.6
20. Barbados	7.4	79. China	3.6
21. Belgium	7.1	79. Swaziland	3.6
22. Qatar	7.0	79. Trinidad and Tobago	3.6
22. Saint Lucia	7.0	83. Serbia	3.5
24. France	6.9	84. El Salvador	3.4
25. Chile	6.7	84. Guatemala	3.4
25. Uruguay	6.7	84. India	3.4
27. Cyprus	6.6	84. Panama	3.4
27. Estonia	6.6	84. Thailand	3.4
27. Slovenia	6.6	89. Lesotho	3.3
30. United Arab Emirates	6.5	89. Malawi	3.3

албан хаагчдын цалинг нэмэгдүүлэх нь авлигыг багасгах нэг арга зам болохоос ерөнхийд нь авлигын цар хүрээг хумиж чадахгүй юм.

### Нөхцөл байдлын стратегиуд

Одоогоор авлигатай тэмцэхэд ашиглагдаж байгаа хоёр дахь арга зам бол нөхцөл байдлын стратеги юм. Тус загвар нь авлигыг тэтгэгч нөхцөл байдлыг үгүй болгоход чиглэгдсэн юм. Цөөн тооны төрийн албан хаагч ямар ч хяналтгүй, өөрийн дураар ашигтай зах зээлд бараа, үйлчилгээг хуваарилах эрх мэдлийг төрийн монополиуд олгож байгаа юм. Энэ нь хамтын авлигын сүлжээг бий болгох нэг ёсны урилга, өөгшүүлсэн асуудал юм. Нөгөө талаас төр ч өөрийн өргөн хүрээний, хүнд хэцүү дүрэм журам, заавар гаргадаг нь төрийн албан хаагчдад монополь эрх мэдэл эдлэх боломж олгодог байна (Танзи 1998). Үүний эсрэг зах зээл нээлттэй байх, зохицуулах байгууллагуудын бодит, ажил хэрэгч байдал, үр дүнтэй, нээлттэй дүрэм журам, өрсөлдөөн зэрэг нь авлигын түвшинг буруулдаг юм (Адес ба Ди, 1997). Төрийн байгууллага ч, хувийн байгууллага ч энэ чиглэлд явах ёстой юм. Урьд хэлсэнчлэн авлигатай тэмцэх нөхцөл байдлын өөр нэг стратеги бол ардчилсан удирдлагад шилжих явдал юм. Ардчилал хөгжсөн орчинд авлигын түвшин бага байгааг судалгаанууд нотлоод байна. Тэгэхдээ хамгийн сонирхолтой нь 2002 онд Монтинола ба Жекман (2002) нар 66 улсыг хамруулсан өөрсдийн судалгаагаар илүү муруй харилцан хамаарлыг тогтоосон юм. Ардчилалыг сонгон явж байгаа улс орнууд эхний шатанд авлигад улам автдаг байна. Хэрэв шилжилтийн эхний үе шатанд авлига асуудал хэвээр байгаад байвал ардилал шахагддаг

31. Saint Vincent & the Grenadines	6.4	89. Mexico	3.3
32. Israel	6.1	89. Moldova	3.3
32. Spain	6.1	89. Morocco	3.3
34. Dominica	5.9	89. Rwanda	3.3
35. Portugal	5.8	95. Albania	3.2
35. Puerto Rico	5.8	95. Vanuatu	3.2
37. Botswana	5.6	97. Liberia	3.1
37. Taiwan	5.6	97. Sri Lanka	3.1
39. Brunei Darussalam	5.5	99. Bosnia & Herzegovina	3.0
39. Oman	5.5	99. Dominican Republic	3.0
39. Korea (South)	5.5	99. Jamaica	3.0
42. Mauritius	5.4	99. Madagascar	3.0
43. Costa Rica	5.3	99. Senegal	3.0
43. Macau	5.3	99. Tonga	3.0
45. Malta	5.2	99. Zambia	3.0
46. Bahrain	5.1	106. Argentina	2.9
46. Cape Verde	5.1	106. Benin	2.9
46. Hungary	5.1	106. Gabon	2.9
49. Bhutan	5.0	106. Gambia	2.9
49. Jordan	5.0	106. Niger	2.9
49. Poland	5.0	111. Algeria	2.8
52. Czech Republic	4.9	111. Djibouti	2.8
52. Lithuania	4.9	111. Egypt	2.8
54. Seychelles	4.8	111. Indonesia	2.8
55. South Africa	4.7	111. Kiribati	2.8
56. Latvia	4.5	111. Mali	2.8
56. Malaysia	4.5	111. Sao tome & Principe	2.8
56. Namibia	4.5	111. Solomon Islands	2.8
56. Samoa	4.5	111. Togo	2.8
56. Slovakia	4.5	120. Armenia	2.7
120. Ethiopia	2.7	120. Bolivia	2.7
120. Mongolia	2.7	120. Kazakhstan	2.7
126. Eritrea	2.6	120. Vietnam	2.7
126. Syria	2.6	126. Guyana	2.6
130. Honduras	2.5	126. Tanzania	2.6
130. Libya	2.5	130. Lebanon	2.5
130. Mauritania	2.5	130. Maldives	2.5
130. Nicaragua	2.5	130. Mozambique	2.5
130. Uganda	2.5	130. Nigeria	2.5
139. Belarus	2.4	139. Bangladesh	2.4
139. Philippines	2.4	139. Pakistan	2.4
143. Comoros	2.3	143. Azerbaijan	2.3
146. Cameroon	2.2	143. Nepal	2.3
146. Kenya	2.2	146. Ecuador	2.2
146. Sierra Leone	2.2	146. Russia	2.2
146. Ukraine	2.2	146. Timor-Leste	2.2
154. Cote d'Ivoire	2.1	146. Zimbabwe	2.2
154. Paraguay	2.1	154. Papua New Guinea	2.1
158. Cambodia	2.0	154. Yemen	2.1
158. Laos	2.0	158. Central African Rep.	2.0
162. Angola	1.9	158. Tajikistan	2.0
162. Dem. Rep. Congo	1.9	162. Congo Brazzaville	1.9
162. Kyrgyzstan	1.9	162. Guinea-Bissau	1.9
168. Equatorial Guinea	1.8	162. Venezuela	1.9
168. Haiti	1.8	168. Guinea	1.8
		168. Iran	1.8

байна. Хэрэв ардилалыг бэхжүүлэх үйл явц үргэлжилсээр байвал үр дүнгээ өгч авлига ч цаг хугацааны явцад буурдаг байна.

Дээр дурьдсанаас ойлгомжгүй байгаа нь ардчиллын ямар үйл ажиллагааг хэрэгжүүлснээр авлигын түвшинг бууруулах нь тодорхойгүй байгаа юм. Энэ нь хэвлэлийн эрх чөлөө юу, засаглалын үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх явдлыг нэмэгдүүлэх үү? Орчин үеийн нийгмийн ардчилал нь капитализмыг дэмжин эдийн засгийн амжилт олох олон арга замыг санал болгон, эрх мэдэл, байр суурь, улс төрийн нийгэм-сэтгэл зүйн хүрээнд хууль ёсыг дээдлэн төрийн байгууллагууд мэргэшсэн үйлчилгээг үзүүлэхийг эсвэл хэлэх үү?

Би авлигын үндсэн шалтгаан нөхцлийн нэг нь иргэдийн итгэх итгэл буурах явдал гэж түрүүн хэлсэн. Энэхүү итгэлийг олж авах түлхүүр нь ил тод, нээлттэй байдлыг бий болгох явдал юм. Төрийн үйл ажиллагааны бүхий л түвшинд, бүх үйл ажиллагаанд ил тод нээлттэй байх явдал нь авлигыг үгүй болгох хамгийн үр ашигтай хэрэгсэл гэдгийг цохон тэмдэглэмээр байна. Үүнтэй холбоотойгоор өнөөгийн орчин үеийн өрнөдийн ардчилал нь нээлттэй, ил тод байх монополь эрхгүй боловч энэ нь өрнөдийн орчин үеийн ардчилалын салшгүй хэсэг юм. Засаглалын ямар хэлбэр байгаа нь гол биш боловч харин нээлттэй ил тод байх явдал чухал юм.

### Дүгнэлтүүд

Эцсийн эцэст авлигатай тэмцэх нэг удаагийн ажил хэзээч хангалттай байхгүй юм. Эдээ бээртэй шархыг эмчлэхэд өргөн хэмжээний антибиотикуудыг урт хугацааны явцад хийдэг. Үүнтэй адил авлигатай

168. Turkmenistan	1.8	174. Uzbekistan	1.7
175. Chad	1.6	176. Iraq	1.5
176. Sudan	1.5	178. Myanmar	1.4
179. Afghanistan	1.3	180. Somalia	1.1

Transparency International, 2009

([www.transparency.org](http://www.transparency.org))

**Table 4**

Correlations: Transparency International's CPI Rank with Milken Institute's Corruption Index Rank and Opacity Index Rank\*

	Corruption Index Rank	Opacity Index Rank	CPI Rank
Corruption Index Rank	X	.935	.919
Opacity Index Rank	.935	X	.879
CPI Rank	.919	.879	X

\*N = 48; 2009 data

**References:**

Ades A. and Di Tella R. (1997), "The New Economics of Corruption", in P.Heywood (ed), *Political Corruption*, Oxford, UK: Blackwell, pp. 80 -99.

Anderson C.J. and Tverdova Y.V. (2003), "Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies", *American Journal of Political Sciences*, 47, pp. 91-109.

Glynn P., Kobrin S., and Naim M., (1997), "The Globalization of Corruption" in K.Elliot (ed), *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington, D.C.: pp. 7 – 27.

Huntington S. P., (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman OK: University of Oklahoma Press.

Kaariainen J. T. (2007), "Trust in the Police in 16 European Countries", *European Journal of Criminology*, 4 (4), pp. 409-436.

Kurtzman J. and Yago G. (2009), *Opacity Index 2009: Measuring Global Risks*, Santa

тэмцэх ажлыг зохион байгуулахдаа нэгэн зэрэг олон талт сэдлийн болон нөхцөл байдлын стратегиудыг нэг зэрэг урт хугацаанд хэрэгжүүлэх шаардлагатай юм. Иймд би дараах зүйлүүдийг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Төрийн монополиудыг үгүй хийх
2. Төрийн байгууллага хууль, дүрэм, журмыг энгийн болгох
3. Төрийн албаны нээлттэй, ил тод байдлыг хангах, орчин үеийн ардчилсан нийгмийг бий болгох
4. Төрийн үйлчилгээг хүргэж буй төрийн байгууллагуудын мэргэжлийн ур чадварыг дээшлүүлэх, үүн дотор ялангуяа хууль сахиулах байгууллагууд
5. Хүчтэй төрийн болон хувийн салбарт эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйг дэмжиж буй бодит хэвлэлийн эрх чөлөөний бодлогыг хэрэгжүүлэх
6. Хяналт шалгалтын бодит эрхтэй, ур чадвартай зохицуулагч байгууллагуудыг бий болгох
7. Хээл хахууль, авлигад автсан аль ч түвшний этгээд гарцаагүй баригдан ял шийтгэл авна гэсэн итгэлийг бий болгох
8. Төрийн үйл ажиллагааны нээлттэй, ил тол байдлын түвшинг нэмэгдүүлэх, ялангуяа иргэдийн оролцоог бүхий л боломжит салбарт нэмэгдүүлэх
9. Авлигын гэмт хэргийн талаар мэдээлэл өгөгчийг хамгаалах, дэмжих хууль тогтоомжийг бий болгох
10. Төрийн албаны албан хаагчдын цалин хөлс, хөдөлмөрийн нөхцлийг сайжруулах
11. Нийгэм эдийн засгийн тэгш бус байдлыг бууруулах
12. Зах зээлийг нээлттэй болгох, дотоодын болон олон улсын худалдааны чөлөөт эргэлтийг дэмжих
13. Хувийн ба төрийн өндөр албан тушаалтнууд, улс төрийн удирдагч нарын итгэлцлийн түвшинг

Monica, CA: Milken Institute, April, p. 3.

LaFree G., and Morris N., (2004), "Corruption as a Global Social Problem," in G. Ritzer (ed), *International Handbook of Social Problems*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, pp. 600-618.

Merton R., (1957), *Social Theory and Social Structure*, New York: Free Press.

Mills C. W., (1956), *The Power Elite*, New York: Oxford Press.

Montinola G. R., and Jackman, R.W. (2002), "Sources of Corruption: A Cross-Country Study," *British Journal of Political Science*, 32, pp. 147-170.

Passas, N. (2000). "Global Anomie, Dysnomie and Economic Crime: Hidden Consequences of Neoliberalism and Globalization in Russian and Around the World," *Social Justice*, 27, pp. 16 - 44.

Rose-Ackerman S. (1997), "The Political Economy of Corruption," in K. Elliot (ed), *Corruption and the Global Economy*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Tanzi V. (1998), *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

You, J. S. and Khagram, S. (2005). "A Comparative Study of Inequality and Corruption," *American Sociological Review*, 70, pp. 136-157.

нэмэгдүүлэх.

Дээр дурьдсанчлан авлигын төрөл бүрийн хэлбэр бүх үндэстний нийгэм-соёлын бүхий л давхаргад шингэсэн байдаг. Тэгэхдээ одоо энэхүү нийгмийн өвчинтэй тэмцэх, энэхүү үзэгдлээс салах урт хугацааны хөгжлийн үйл явцыг эхлүүлэх цаг нь болсон. Энэхүү үзэгдлийг үгүй болгоход иргэдийн, улс төрчдийн чин хүсэл шингэсэн арга хэмжээнүүд л амжилтанд хүргэнэ. Авлигатай тэмцэх ажил нь үнэхээр нийт ард иргэдийн дунд авлигыг үл тэвчих уур амьсгал бий болсноор амжилттай болно. Дээр дурьдсан энэхүү 13 арга хэмжээнүүд (үүн дотор 8 болон 13 ил тод, нээлттэй байдал нь захирагдах хүсэл эрмэлзлийг төрүүлдэг) нь ирээдүйд иргэдийн дунд авлигатай тэмцэх сэтгэхүй бий болгох юм.

Төрөл бүрийн шалтгаанаар дэлхийн нийтээрээ авлигын сөрөг үр дагаврыг хүлээн зөвшөөрдөг болсон. Судлаачид энэхүү үзэгдлийн сөрөг үр дагаврыг багасгах судалгааны үр дүнтэй болно гэдэгт найдаж байна. Төрийн удирдлагууд болон бизнесийн удирдлагууд хүрээлэн буй нөхцлүүдтэй уялдуулан авлиг бий болгож буй үндсэн шалтгаан нөхцлийг арилгах, авлигын сүлжээнд оролцохгүй зогсож чадах ёс суртахууны өндөр эр зориг гаргана гэдэгд найдаж байна. Аливаа ард түмний, нийгмийн иргэн болгон "авлигатай тэмцэж, эсэргүйцэж, мэдээлж байх" (НҮБ-ын зөвлөдөг) цаашдаа авлигыг үл тэвчих үзэл аливаа нийгэмд төлөвшин тогтоно гэдэгт найдаж байна. Аливаа нийгмийн энх тайван, шударга ёс, эдийн засгийн хөгжил зэрэг нь үүнээс шалтгаалах юм.



## Стандарт зардлын загвар, (Standart Cost Model),

*Авлигатай Тэмцэх Газрын Мөрдөн  
шалгах хэлтсийн ажилтан,  
докторант Н.Тамир*

Стандарт зардлын загвар гэж бизнесийн байгууллагууд хууль тогтоомжийн дагуу төрийн байгууллагуудад зайлшгүй гаргаж өгөх ёстой мэдээллүүдтэй холбоотой гарч буй зардал (үүнийг “Хүнд суртлын зардал” ч гэж нэрлэдэг)-ыг тооцох аргачлалыг хэлнэ<sup>1</sup>. Энэ загвар нь одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомжийн дагуу мэдээлэл шаардсанаас үүдэн гарах зардлыг тооцож гаргахын зэрэгцээ зохицуулалтын янз бүрийн хувилбаруудаас үүдэн гарах зардлыг урьдчилан тооцох боломжийг олгодог байна.

Тодруулбал хууль, дүрэм, журамд байгаа мэдээлэл нэхсэн заалтууд болон түүнээс үүдэн гарах зардлуудад дүн шинжилгээ хийнэ гэсэн үг юм. Харин бизнесийн байгууллагын өөрийнх нь үйл ажиллагаатай холбоотой зардлуудыг хэмждэггүй. Стандарт зардлын загвар нь хууль тогтоомж бодлогын зорилгод анхаардаггүй, тухайн хуулийн зохицуулалт оновчтой эсэхийг судалдаггүй, харин тухайн хуулийн зохицуулалтыг нарийвчлан задлан шинжлэх замаар түүнээс шалтгаалан байгууллагуудад ямар зардал гарч буйг тооцоолдог<sup>2</sup>.

Иймд төрийн байгууллагуудаас тогтоож

буй хууль тогтоомж, дүрэм, журмууд нь хамгийн оновчтой байдлаар тодорхойлогдож, бизнесийн байгууллагуудад аль болох бага дарамт учруулж, үр ашиггүй зардлууд гаргахгүй байх явдал юм.

Анх Голландчууд “Стандарт зардлын загвар /Standart Cost Model SCM” хэмээх шинэ аргыг сэдэж олсныг Германы Шпайрын Их сургуулийн профессор Карл Бөөретиин “Хуулийн үр дагаварыг урьчилан тооцох /Regulatory Impact Assessment-RIA/ аргатай хослуулан хэрэглэвэл санасан үрд дүнд хүрч хүнд суртлыг багасгаж, авлигаас ангижирч чадна гэж Европын комисс үзээд гишүүн орнууддаа эдгээрийг авч хэрэглэхийг зөвлөмж болгожээ<sup>3</sup>. Уг загварыг Европын холбооны орнууд болох Голланд, Дани, ХБНГУ зэрэг орнууд амжилттай туршин хэрэгжүүлсэн. Үүний үр дүнд ихээхэн зардал хэмнэж, хүнд суртлыг багасгаж чадсан байна.

Голланд улс энэ аргачлалаар бизнесийн байгууллагуудад оноогдож буй захиргааны зардлыг хэмжиж үзэхэд жилд 16.4 тэр бум евро буюу ДНБ-ний 3.6 хувийг эзэлжээ. Харин Данийн засгийн газраас тухайн улсын байгууллагуудын захиргааны зардлыг 4.5 тэр бум евро буюу ДНБ-ний 2.4 хувьд хүрч байгааг тогтоосон байна<sup>4</sup>. Үүнээс үзвэл засгийн газар одоо мөрдөгдөж байгаа болон цаашид шинээр батлан мөрдүүлэхээр төлөвлөж буй эрх зүйн

<sup>1</sup> Доктор.проф Ш.Батсүх. Төрийн захиргаа сэтгүүл. 4/2010, хуудас 18

<sup>2</sup> Ц.Энхмандах. Төрийн захиргаа сэтгүүл. 2/2011, хуудас 17

<sup>3</sup> Доктор.проф Ш.Батсүх. Төрийн захиргаа сэтгүүл. 4/2010, хуудас 16

<sup>4</sup> Ц.Энхмандах. Төрийн захиргаа сэтгүүл. 2/2011, хуудас 17

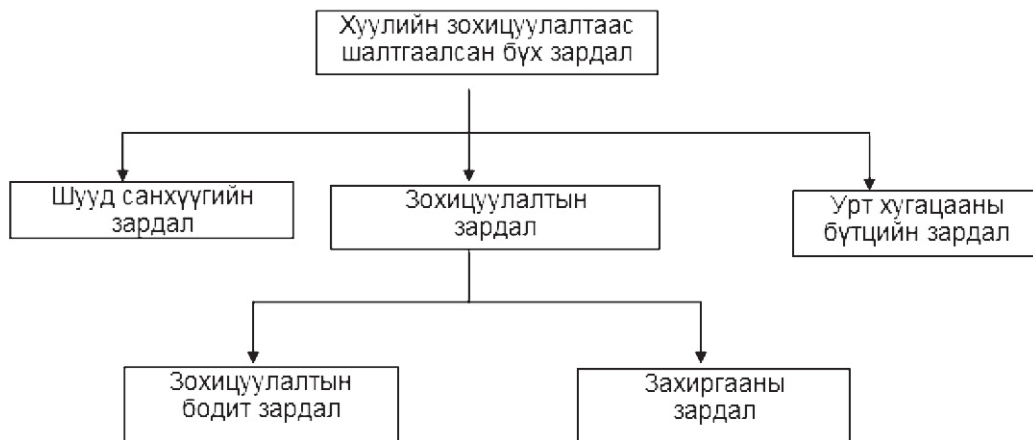
зохицуулалт нь бизнесийн байгууллагуудад шаардлага багатай, ач холбогдолгүй захиргааны зардлыг бий болгож буй эсэхэд анхаарах шаардлагатай болж байна. Аль болох бизнесийн байгууллагуудад дарамт учруулахгүй, хамтдаа хөгжих боломжийг нь олгох явдал нэн чухал юм.

Европын орнууд бизнесийн байгууллагуудад учруулж буй хүнд суртлын зардлыг багасгах тал дээр маш ихээр анхаарч, хууль тогтоомж, дүрэм журамууддаа шинжилгээ хийж, бууруулах тал дээр анхааран ажиллаж байдаг байна.

Манай улсын хувьд энэ чиглэлээр

анхны алхамыг хийсэн гэж үзэж болохоор байна. 2010 оны 03 дугаар сарын 24-нд Монгол Улсын Засгийн газраас “Хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгах арга хэмжээний тухай” 68 дугаар тогтоолыг гаргасан нь ажил хэрэг болоод явж байгаа нь сайшаалтай юм.

Стандарт зардлын загвараар захиргааны зардлыг тооцох аргачлалыг авч үзэхийн өмнө “Захиргааны зардал” гэж юуг ойлгох талаар тодорхойлох хэрэгтэй бөгөөд доорхи зургаар хуулийн зохицуулалтаас шалтгаалсан зардлыг харуулав.



**Шууд санхүүгийн зардал** гэдэг нь бизнесийн байгууллагаас төрийн байгууллагуудад шилжүүлэхээр заагдсан бодитой, тодорхой хэмжээний мөнгөн төлбөр юм. Жишээ нь: татвар, хураамж гэх мэт.

**Зохицуулалтын зардал** буюу дүрэм, журам дагаж мөрдөхөд гаргах зардал гэдэг нь тухайн бизнесийн байгууллага төрөөс тогтоож өгсөн тодорхой дүрэм, журмыг дагаж мөрдөхөд гарах зардлууд бөгөөд энэхүү зардалд шууд санхүүгийн зардал болон урт хугацааны бүтцийн зардлыг оруулахгүй.

**Зохицуулалтын бодит зардал:** Хүрээлэн буй орчин, байгаль орчны шаардлагад нийцүүлсэн шүүлтүүр тавих, ажлын орчин нөхцөлтэй холбоотойгоор шаардагддаг тоног төхөөрөмж худалдан

авч суурилуулах гэх зэрэгт шаардагдах зардал.

**Захиргааны зардал:** Шүүлтүүрийг суурилуулсан тухай баримтжуулалт, ажлын орчин нөхцлийн тухайн жил бүрийн тайлан гаргахтай холбогдох гарч буй зардал<sup>1</sup> юм.

Стандарт Зардлын Загвар (цаашид СЗЗ гэх ) –ыг засгийн газраас бизнест ноогдуулж буй захиргааны өртгийг тооцоолох хялбаршуулсан тохирох загвар гаргах зорилгоор боловсруулж ирсэн. Энэхүү загвар нь хэмжилтэнд прагматик ханддаг бөгөөд бодлогын салбарт тохирохуйц боловч статистикийн хувьд төлөөлөхөөс илүү үзүүлсэн

<sup>1</sup> Ц.Энхмандах. Төрийн захиргаа сэтгүүл. 2/2011, хуудас 18



тооцоог гаргахыг зорьдог. СЗЗ-н арга нь зохицуулалтыг хэмжиж болох удирдлагын бүрдэл хэсгүүдийн хэмжээнд хуваах арга зам юм. СЗЗ нь зохицуулалт бүрийн бодлогын зорилтод чиглэдэггүй. Тиймээс хэмжилт нь журам өөрөө үндэслэлтэй эсэхээс үл хамааран зөвхөн журамд нийцүүлэхийн тулд хэрэгжүүлэх ёстой захиргааны үйл ажиллагаанд чиглэдэг.

### **1. Захиргааны өртгийг хэрхэн тооцоолох вэ?**<sup>2</sup>

Бизнесийн талаархи төв засгийн газрын зохицуулалтын захиргааны зардлыг тооцохын тулд зарим нэг гол асуултуудад хариулах ёстой:

- Захиргааны зардлыг хэрхэн тодорхойлох вэ?
- Мэдээллийн үүрэг гэж юу вэ, тэдгээрийн бүрдэл хэсэг гэж юу вэ?
- Бизнес гэж юуг хэлж байна вэ?
- Төв засгийн газрын зохицуулалт гэж юу вэ?
- Зардлыг хэрхэн тооцох вэ?

#### **1.1. Захиргааны зардлыг хэрхэн тодорхойлох вэ?**

Стандарт Зардлын Загвар (цаашид СЗЗ гэх) нь захиргааны зардлыг хялбаршуулж, тэдгээрийг засгийн газрын зохицуулалтаар дамжуулан ноогдуулдаг мэдээллийн үүрэгт нийцүүлэхийн тулд бизнесийг явуулах шаардлагатай захиргааны үйл ажиллагааны зардал гэж тодорхойлдог. СЗЗ нь байж болох өдөр тутмын захиргааны зардалд чиглэдэг. СЗЗ нь зөвхөн засгийн газраас ноогдуулсан нэмэлт дарамт бус оролцсон нийт захиргааны зардлыг хэмждэг гэдгийг анхаарах нь зүйтэй. Тиймээс СЗЗ-ын тооцоонд зохицуулалт байгаагаас үл хамааран учрах зардал гэж үзэж болох зарим элементүүдийг багтаадаг. Гэхдээ үйл ажиллагаа нь бизнесийн процесс дунд орсон байдаг учраас бодит амьдралд энгийн зардлыг дарамтаас салгахад хэцүү.

<sup>2</sup> SCM Network, "Standard Cost Model Manual", <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>. үзсэн 2011.10.13

### **1.2 Мэдээллийн үүрэг гэж юу вэ, тэдгээрийн бүрдэл хэсэг гэж юу вэ?**

Мэдээллийн Үүрэг (цаашид МҮ гэх) гэдэг нь төрийн салбарыг мэдээ мэдээллээр хангах зохицуулалтаас үүдэн гарсан үүрэг юм. МҮ нь гэдэг нь мэдээллийг төрийн албанд заавал шилжүүлэх ёстой гэсэн үг биш боловч хяналт шалгалтын үед мэдээллийг бэлэн байлгах буюу шаардлагын дагуу мэдээлэл өгөх үүрэг хамаарна. Нэг зохицуулалтанд олон мэдээллийн үүрэг агуулагдаж болно.

Мэдээллийн үүрэг тус бүр нэг буюу түүнээс олон мэдээллийн шаардлагаас бүрдэнэ. Мэдээллийн шаардлага гэдэг нь МҮ-ийг биелүүлж өгөх ёстой мэдээллийн элемент бүр юм.

Мэдээллийн шаардлага тус бүрд зориулан мэдээлэл өгөхийн тулд хэд хэдэн тодорхой захиргааны үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх ёстой. СЗЗ нь үйл ажиллагаа бүрийг биелүүлэх зардлыг тооцдог. Үйл ажиллагааг дотооддоо болон гадны эх үүсвэрээс хийж болно. Тодорхой үйл ажиллагааг дуусгахын тулд эзэмших нь чухал бөгөөд тооцоонд багтсан шаардлагыг биелүүлэхдээ зөвхөн эдгээрийг ашигладаг.

#### **1.3 Бизнес гэж юуг хэлж байна вэ?**

Бизнесийн байгууллага гэдгийг явцуу утгаар зөвхөн "Зах зээлийн харилцаанд бараа, бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, эсхүл нийлүүлэх замаар оролцож, ашиг олохын тулд ажиллаж буй байгууллагууд"-ыг хамааруулан авч үзэж болно. Өргөн утгаар нь буяны болон сайн дурын байгууллагуудыг хамааруулан авч үзэх тохиолдол байдаг байна.

#### **1.4 Төв засгийн газрын зохицуулалт гэж юу вэ?**

Энэ асуулт засгийн газар гэж юуг хэлж байна вэ, зохицуулалт гэж юуг хэлж байна вэ? гэсэн хоёр хэсэгтэй. Төв засгийн газар гэдэг нь төв засгийн газраас үндсэндээ удирдаж санхүүжүүлж буй бүх албан газрууд юм. Үүнд бүх агентлагууд, төрийн бус албадууд хамаарна.

Зохицуулалт гэдэг нь, түүнийг биелүүлээгүйгээс бизнес зөрчиж байгаа

эсвэл үргэлжлүүлэн санхүүжилт, татаас буюу оролцоог авах боломжгүй болдог тэр зохион байгуулалт юм. Үүнийг өргөн хүрээтэй тодорхойлох нь зүйтэй бөгөөд үүнд засгийн газар хуульчлахаас илүү дэмжихийг сонгосон хуулиар тогтоогоогүй тогтолцоо буюу хэлэлцээр хамаарна.

### 1.5 Зардлыг хэрхэн тооцох вэ?

Үйл ажиллагаа тус бүрд хэд хэдэн зардлын параметрыг цуглуулах хэрэгтэй.

Үнэ: Үнэ нь дотооддоо хийсэн үйл ажиллагааны **зардал** (дээр нь нэмээд нэмэлт зардал, цалингийн бус зардал) буюу гадны үйлчилгээ үзүүлэгчдийн цагийн зардал болох *тариф/өртөг*, үйл ажиллагааг гүйцэтгэхэд шаардагдсан

хугацааны хэмжээ болох *хугацаа*-наас бүрдэнэ. Гадаад зардлын тухайд үндэсний дундаж тоог ашигладаг.

*Тоо*: Тоо хэмжээ нь хамаарах бизнесийн *тоо хэмжээ* болон жил бүр гүйцэтгэх ёстой үйл ажиллагааны *давтамжаас* бүрдэнэ.

Эдгээр элементийг нэгтгэснээр С33-н үндсэн томъёо гарна:

Үйл ажиллагааны зардал = Үнэ x Тоо  
= (өртөг x хугацаа) x (тоо хэмжээ x давтамж)

### 1.6 Энэ бүхэн хэрхэн хоорондоо тохирох вэ?

Дор үзүүлсэн 2-р зурагт зохицуулалтын бүрдэл хэсгүүд хоорондоо хэрхэн тохирч байгааг харуулсан байна.

## Зураг 2: Стандарт Зардлын Загварын Бүтэц <sup>1</sup>



<sup>1</sup> SCM Network, "Standard Cost Model Manual", <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>. үзсэн 2011.10.13, хуудас 14.

### **Мэдээллийн үүрэг.** (Information obligation)

Энэ нь тодорхой хуулийн зохицуулалтаас шалтгаалан бизнесийн байгууллагуудаас төрийн байгууллагад гаргаж өгөх мэдээллийн үүрэг юм. Бизнесийн байгууллагаас төрийн байгууллагад гаргаж өгдөг тайлан мэдээг хамааруулахаас гадна ямар нэгэн шалгалт ирэх үед бэлэн байлгах ёстой мэдээлэл, эсхүл төрийн байгууллагаас шаардсан үед гаргаж өгөх ёстой мэдээллийн үүрэг хамаарна.

### **Үйл ажиллагаа** (Activity)

Тухайн шаардсан мэдээллийг гаргаж өгөхийн тулд байгууллагын явуулж буй үйл ажиллагаа буюу захиргааны шийдлүүд юм. Стандарт зардлын загвар нь энэхүү бүх үйлдлүүдийн зардлыг хэмждэг.

**-Өртөг:** Үүнд тогтсон үнэ тариф, цалингийн зардал мөн түүнчлэн захиргааны нэмэлт зардал хамаардаг.

**-Хугацаа:** Тухайн захиргааны үйлдэл, үйл ажиллагааг хийж гүйцэтгэх нийт хугацаа хамаарна.

**-Тоо хэмжээ:** Тухайн захиргааны үйлдлийг гүйцэтгэхэд шаардлагатай хүн хүч, бизнесийн байгууллагуудын тоо түүнчлэн тэрхүү мэдээллийн үүргийн давтамж хамаардаг.

### **Захиргааны зардал буюу хүнд суртлын зардал= $P \times Q$**

**P-** Үйл ажиллагаа тус бүрийн зардал

**Q-** Тухайн захиргааны үйл ажиллагааны нийт тоо хэмжээ

**P=** Өртөг х Хугацаа

**Q=** Тоо хэмжээ х Давтамж

Жишээ авч тооцоолол хийж үзье. Хуулийн зохицуулалтаас шалтгаалан мэдээлэл гаргаж өгөхийн тулд барилгын материалын чиглэлээр үйлдвэрлэл явуулдаг 4 ажилтан тус бүр 5 цаг зарцуулдаг гэж үзье. Тухайн компанийн ажилтанд олгох нэг цагийн хөлс 15000 төгрөг гэх юм бол нэг бизнесийн байгууллагын хувьд

энэхүү захиргааны үйл ажиллагаанд 4 х 5 х 15000 = 300.000 төгрөг зарцуулна. Түүнчлэн энэхүү мэдээллийг тухайн компани улирал бүр гаргадаг гэж үзвэл, жилд 4 х 300.000 = 1.200.000 төгрөг зарцуулна. Хэрэв барилгын материалын чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг компани 900 байддаг гэж үзвэл тухайн ганцхан төрлийн мэдээллийн үүргээс шалтгаалж гарах нийт хүнд суртлын зардал 1.200.000 х 900 = 1.80.000.000 төгрөг болно. Энэ бол хийсвэр тооцоолол боловч бизнесийн байгууллагуудад хуулийн зохицуулалтуудаас шалтгаалан маш олон төрлийн мэдээллийн үүрэг оногдож байгаа юм. Эдгээрийг тус бүрд нь тооцоолж гаргавал маш их хэмжээний тоо гарах юм.

### **Эцэст нь:**

Стандарт зардлын загварын үр дүнд бүх зүйл ил тод болдог гэж үзвэл төр илүүдэл үүргээсээ татгалзах боломжтой болж байгаа юм. Онцын шаардлагагүй цаг хугацаа, хөрөнгө, мөнгө шаардсан мэдээллүүдийг халах цаг нь нэгэнт болсон байна.

Зөвхөн хүнд суртлын зардлыг бизнесийн байгууллагуудын хүрээнд бус төрийн байгууллагууд тооцох боломжтой бөгөөд дээрхи аргачлалгыг ашиглана гэсэн үг юм. Стандарт зардлын загвар нь хууль, тогтоомж бодлогын зорилгод анхаардаггүй, тухайн хуулийн зохицуулалт оновчтой эсэхийг судалдаггүй, харин тухайн хуулийн зохицуулалтыг нарийвчлан задлан шинжлэх замаар түүнээс шалтгаалан байгууллагуудад ямар зардал гарч буйг тооцоолдог<sup>1</sup> байна.

Ингэснээр бүх зүйл ил тод, олон нийтэд нээлттэй болдог учраас авлига, хээл хахуулийн асуудал мэдэгдэхүйц буурах боломжтой юм.

<sup>1</sup> Энхмандах. Төрийн захиргаа сэтгүүл. 2/2011, хуудас 17

Энд зөвхөн Стандарт зардлын загварын талаар ерөнхий ойлголт өгөхийг зорьсон учраас дээрхи загварыг ашиглан зардлын тооцоолол хийх нарийвчилсан арга, аргачлалын талаархи тодорхой баримт материал, мэдээллийг интернет дэхь хайлтын систем ашиглан /SCM/ илүү тодорхой судлах боломжтой юм.

#### **Ашигласан материал**

1. Ш.Батсүх. “Төрийн албан дахь хүнд суртлыг арилгаж, авлигаас ангижрах

шинэ хандлага”, Төрийн захиргаа сэтгүүл, 2010.№04

2. Ц.Энхмандах. “Стандарт зардлын загвар”, Төрийн захиргаа сэтгүүл, 2011.№02

SCM Network, “Standard Cost Model Manual”, <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>

Craig Richardson, “The Standard Cost Model”, <http://www.innovazionepa.gov.it/media/264022/richardson.pdf>



## Олон улсын НҮБ-ын Авилгалын эсрэг Конвенцийн хэрэгжилтийг үнэлэх механизм,

*Авлигатай Тэмцэх Газрын Судалгаа  
шинжилгааний ажилтан докторант,  
Д.Жаргалан*

Аливаа олон улсын гэрээ нь өөрийн гэсэн үнэлгээний механизмыг суулгаж өгсөн байдаг. Энэхүү механизм нь тус гэрээнд нэгдэн орсон улс орнууд тусгагдсан хэм хэмжээг хэрхэн биелүүлж байгааг үнэлэх зорилготой юм. Тухайлбал, Монгол Улс 20 гаруй олон улсын гэрээнд нэгдэн орж тухайн асуудлын хэрэгжилт ямар түвшинд байгааг гаргадаг байна. “НҮБ-ын Эмэгтэйчүүдийн алагчлах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенц”<sup>1</sup>-ийг авч үзвэл Монгол Улс тус конвенцид нэгдэн орсноос хойш 6 удаагийн тайлан илтгэлийг хүргүүлээд байгаа ба Нийгэм хамгаалал, хөдөлмөрийн яам тус конвенцийн хэрэгжилтийн тайлан мэдээг гаргадаг байна. Тус конвенцийн<sup>2</sup> 18 дугаар зүйлд заасны дагуу НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн даргад тайланг хүргүүлнэ гэж заасан байдаг.

Дэлхийн олон улс орны хувьд хөгжлийн саад тотгор болоод буй авлигын гэмт хэрэгтэй тэмцэх олон улсын хамтын нийгэмлэгийн хүсэл эрмэлзлийг

илэрхийлсэн Авилгалын эсрэг НҮБ-ын Конвенцийг НҮБ-ын Ерөнхий Ассемблейн 2003 оны 10 дугаар сарын 31-ны өдрийн 58/4 тоот тогтоолоор соёрхон баталж 2005 оны 12 дугаар сарын 14-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон. Эдүүгээ 154<sup>3</sup> улс энэхүү конвенцийн оролцогч улс орон болоод байна. Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн гол зорилго нь авлигатай тэмцэх, энэхүү гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг илүү үр нөлөөтэй, үр дүнтэй байдлаар зохион байгуулах, авлигатай тэмцэх талаархи олон улсын хамтын ажиллагаа, техникийн туслалцааг (тухайлбал хөрөнгө буцаан олгох талаар) хөгжүүлэх, хөхиүлэн дэмжих, төрийн алба, төрийн өмчийн шударга, хариуцлагатай, зохистой удирдлагыг хангахад оршино хэмээн Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн Техникийн удирдамжид<sup>4</sup> дурьдсан байдаг.

Авилгалын эсрэг НҮБ-ын Конвенцийн 63-р зүйлийн дагуу конвенцийн хэрэгжилтийг дэмжих зорилготой Оролцогч улсуудын Бага

<sup>1</sup> <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm> (хандсан 2011 оны 11 сарын 28-ны өдөр)

<sup>2</sup> <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm> (хандсан 2011 оны 11 сарын 28-ны өдөр)

<sup>3</sup> <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html> (хандсан 2011 оны 10 дугаар сарын 17-ны өдөр)

<sup>4</sup> Авлигын эсрэг НҮБ-ын Техникийн удирдамж ( Technical Guide to The Convention against Corruption), p. [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/09-84395\\_Ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/09-84395_Ebook.pdf)



хурлыг байгуулсан ба Конвенцийн 63-р зүйлийн 7-д “Конвенцид оролцогч улсуудын Бага хурал шаардлагатай гэж үзвэл энэхүү зүйлийн 4,6-р заалтын дагуу Конвенцийг үр ашигтайгаар хэрэгжүүлэхэд дөхөм болох аливаа зохистой механизм буюу нэгжийг байгуулна”<sup>5</sup> гэж байдаг. Үүний дагуу Конвенцид оролцогч улсуудын Бага Хурал анх 2006 оны 12 дугаар сард Йордан Улсад болж конвенцийн хэрэгжилтийг хянах үр ашигтай механизм бий болгох шаардлагатай гэсэн 1/1 тогтоол гаргасан юм. Энэхүү тогтоолын дагуу засгийн газар хоорондын нээлттэй экспертүүдийн ажлын хэсэг байгуулагдан ажилладаг. Уг ажлын хэсгийн гол зорилго нь конвенцийн хэрэгжилтийн талаар Бага хуралд зөвлөмжүүд боловсруулан хүргүүлэх юм. Улмаар Оролцогч улсуудын Бага хурлаас НҮБ-ын нарийн бичгийн газарт хандан АЭНҮБ-ын конвенцийн хэрэгжилтийг үнэлэх механизм зайлшгүй байх шаардлагатай, энэхүү үнэлэх асуудал нь улс орнуудыг хооронд байр эзлүүлэх бус, харин уг конвенцийн хэрэгжилтийн талаар үр ашигтай мэдээлэллээр хангах, улиг болоогүй, шударга, ил тод байх зарчмыг баримтлах, мөн энэхүү үнэлэх механизм нь сайн туршлага солилцох боломжийг хангасан байх гэсэн зөвлөмжүүдийг хүргүүлсэн юм.

Ингээд тус конвенцид нэгдэн орсон эрх зүйн хэм хэмжээний хувьд янз янз улс орнуудын хэрэгжилтийг үнэлэх механизмыг байгуулах ажилд дэмжлэг үзүүлэх хүсэлтийг Бага хурлын анхны хуралдаанаас НҮБ-ын нарийн бичгийн дарга нарын газарт хүсэлт гаргасан юм. Энэхүү Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн хэрэгжилтийг гаргах туршилтын ажлын хэсэг /Expanded Pilot Review Group/-т конвенцид нэгдэн орсон

<sup>5</sup> Авлигын эсрэг эрх зүйн баримт бичгийн эмхтгэл, Авилгалын эсрэг НҮБ-ын Конвенци, 53 хуудас, 2009 он, УБ хот

улс орнууд сайн дурын үндсэн дээр оролцох саналыг НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх албаны / UNDOC/ Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх хэлтсээс НҮБ-ын суурин төлөөлөгчийн газруудад мэдэгдсэний дагуу манай улс 2008 оны 4 дүгээр сарын 1-нд Нью-Йорк дахь суурин төлөөлөгчийн газраараа уламжлан оролцох хүсэлтээ гаргасан юм.

Конвенцид оролцогч улсуудын Бага Хурлын 1/1 тогтоолыг хэрэгжүүлэх зорилготой сайн дурын үнэлгээний хэсэгт оролцогч улс орнуудын анхны уулзалт 2007 оны гуравдугаар сард Вена хотын Олон улсын төвд зохион байгуулагдсан юм. Үүнд Аргентин, Австри, Финланд, Франц, Индонези, Йордан, Нидерланд, Норвеги, Перу, Польш, Румын, Швед, Танзани, Англи, АНУ зэрэг орнуудын шинжээчид оролцсон юм. Улмаар хоёр дахь уулзалт нь тус оны 7 дугаар сард болсон ажээ. Уулзалтын зорилго нь үнэлгээний цар хүрээ, арга зүй, арга зам, үнэлгээ зэргийн зохион байгуулалтын асуудлыг хэлэлцэж тохирох явдал байсан юм. Өөрийн үнэлгээний хуудас боловсруулагдаж уулзалтын үеэр танилцуулагдсан юм.

Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн хэрэгжилтийг гаргах хэсэг / Expanded Pilot Review Group/ нэмэгдсээр нийт 29 орон орж ажилласан ба улс болгон конвенцийн хэрэгжилтийн өөрийн үнэлгээний хуудас /тайлан гарган/, үүний дагуу хамтарсан шинжээчдийн баг ажилласан юм. Хамтарсан шинжээчдийн багийг байгуулахдаа нэг ижил бүс нутгийн улс орныг болон өөр бүс нутгаас нэг улс хамруулах мяагаар зохион байгуулж туршиж үзсэн юм. Монгол Улс АНУ-тай хамтран Сербид улсыг үнэлэх, Швед, Пакистан улсын шинжээчид манай орныг үнэлэх жишээтэй байв. Үүний дагуу Монгол Улсын АЭНҮБ-ын

конвенцийн хэрэгжилтийн тайланг бусад холбогдох байгууллагуудаас санал авч Авлигатай тэмцэх газар гаргаж өгсөн ба Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх албаны /UNDOC/ Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх хэлтсээс 2 шинжээч, Швед Улсаас 1, Пакистан улсаас 2 шинжээчид тус тус ажилласан юм. Ингэхдээ тусгай боловсруулсан санал асуулгын дагуу гаргасан өөрийн үнэлгээний тайлантай шинжээчид танилцаад тус үнэлж буй улсдаа айлчлал хийж зарим нэг төрийн болон төрийн бус байгууллагуудын төлөөлтэй уулзаж нөхцөл байдалтай газар дээр нь танилцах зэргээр эцсийн тайлан бэлэн болсон юм. Туршилтын хугацаанд хамтарсан шинжээчдийн баг (Швед, Пакистан, НҮБ-ын МБГХТА-ны шинжээчид) Монгол Улсад 2009 оны 4 дүгээр сард ирж газар дээр нь нөхцөл байдалтай нь танилцаад явсан юм. Улмаар Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн хэрэгжилтийг үнэлэх механизмыг боловсруулах туршилтын үеийн Монгол Улсын тайлан<sup>6</sup> гарсан.

Ийнхүү тус конвенцийн хэрэгжилтийг үнэлэх механизм 2009 оны 11 сард Доход болсон оролцогч улс орнуудын Бага хурлаас эцэслэн батлагдсан юм. Уг Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн хэрэгжилтийг үнэлэх механизм нь

1. Ил тод, үр ашигтай, ямарваа нэгэн дотоод асуудалд оролцохоос татгалзах
2. Байр эзлүүлэх явдлаас татгалзах
3. Шилдэг туршлага хуваалцах боломжийг нэмэгдүүлэх
4. Оролцогч улс орнуудад конвенцийг хэрэгжүүлэхэд туслалцаа дэмжлэг үзүүлэх
5. Газар зүйн хувьд хамруулахдаа

<sup>6</sup> [http://iaac.mn/pdf/tailan/Pilot\\_review\\_programme\\_Mongolia\\_Eng.pdf](http://iaac.mn/pdf/tailan/Pilot_review_programme_Mongolia_Eng.pdf), <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/pilot-review.html> (хандсан 2011 оны 11 сарын 28-ны өдөр)

тэгш байдлыг хадгалах гэх мэт зарчмуудыг баримтлан ажиллахаар тодорхой баримт бичгүүд<sup>7</sup> боловсруулсан байна.

Конвенцид нэгдэн орсон улс орнуудын хэрэгжилтийг гаргахдаа эхний үе шатанд конвенцийн III ба IV бүлгийн хэрэгжилтийг гаргах ба эхний үе нь 5 жилийн хугацаатай байна гэж тохирсон юм. Үнэлгээнд оролцох улс орныг сонгохдоо эрх тэгш ижил байдлыг хангах зорилгоор сугалаа явуулж байхаар тохирсон юм.

Анхны сугалаагаар Монгол Улс Кени болон Еймен улсын шинжээчдээр үнэлэгдэхээр<sup>8</sup> таарсан ба Монгол Улс өөрөө Сао Томэ энд Принсипэ улсыг үнэлэхээр, үнэлгээний хоёр дахь жил харин Монгол Улс БНАЛУ-ыг үнэлэхээр сугалаа таарсан юм. Үнэлгээний үйл ажиллагаа дараахи байдлаар явагддаг. Үүнд: Үнэлэгдэхээр сугалагдсан улс тодорхой хугацаанд багтаан Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн хэрэгжилтийн тайланг буюу өөрийн үнэлгээг тодорхой боловсруулагдсан программ хангамжийн<sup>9</sup> дагуухийжгүйцэтгэнэ. Монгол Улсын хувьд НҮБ-ын XX-ийн “Монгол Улсад шударга ёсыг бэхжүүлэх” төслийн санхүүгийн дэмжлэгтэй ажлын хэсэг байгуулагдан тус өөрийн үнэлгээний тайланг хийж гүйцэтгэн НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх албанд хүргүүлж байсан. Тус алба үнэлж буй бусад орны шинжээчдэд хүргэж, улмаар шинжээчид тайлантай танилцан нэмэлт асуулт, тодруулах зүйл, тодорхой хууль зэрэгтэй танилцах хүсэлт гаргавал уламжлах, дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх зэргээр ажилладаг юм.

Улмаар өөрийн үнэлгээний тайланг

<sup>7</sup> <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG.html> (хандсан 2011 оны 11 сарын 28-ны өдөр)

<sup>8</sup> <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-pairings-year-1-of-the-review-cycle.html> (хандсан 2011 оны 11 сарын 28-ны өдөр)

<sup>9</sup> <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html> (хандсан 2011 оны 11 сарын 28-ны өдөр)

хүлээн авсан шинжээчдийн баг тодорхой асуултуудыг тодруулах, газар дээр нь нөхцөл байдалтай танилцах зэрэг асуудлаар үнэлж буй улсад очиж болно. Монгол Улс шинжээчдийн багийг 2010 оны 11 сард хүлээн авсан юм. Улмаар Кени, Еймен улсын шинжээчдийн баг НҮБ-ийн Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх албаны шинжээчдийн хамт тайлан дээр ажиллаж бэлэн болгож ирүүлснийг АТГ-ын зүгээс Засгийн газарт уламжилсан юм. Уг тайланд хэд хэдэн асуудал хөндснийг Монгол Улсын Засгийн газраас хүлээн авах боломжгүй гэсэн хариултыг өгсөн. Үүнд: Үндсэн хууль өөрчлөлт оруулах, тусгай зөвхөн авлигын хэргийг шүүх шүүх

байгуулах зэрэг асуудлууд байсан юм.

Өөрийн орныг үнэлүүлэх ажилд оролцохын зэрэгцээ Монгол Улс өөр орныг үнэлэх ажилд идэвхтэй оролцож байгаа билээ. Үнэлгээний эхний жил манай улс Эфиоп улсын хамт Сао Томэнд Принсипэ улсын конвенцийн хэрэгжилтийг үнэлэх шинжээчдийн багийн бүрэлдэхүүнд орж ажилласан юм. Үнэлгээний хоёр дахь жил буюу 2011 онд Монгол Улс мөн Бүгд Найрамдах Ардчилсан Лаос Улсыг үнэлэхээр сугалаагаар таарсан юм.

Та бүхэнд энэ удаагийн дугаараар Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн III ба IV бүлгийн Монгол Улсын хэрэгжилтийн байдлын тайланг хүргүүлж байна.

# Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн III болон IV бүлгийн хэрэгжилтийн Монгол Улсын үнэлгээний ерөнхий дүгнэлт,

*Монгол Улс, НҮБ-ын Хар тамхи, Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх газар, олон улсын шинжээчдийн баг*

## ЕРӨНХИЙ ДҮГНЭЛТ

### 1. Монгол Улсын хууль, эрх зүйн тогтолцоо

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 10 дугаар зүйлийн 3 дугаар хэсэгт “Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь соёрхон баталсан буюу нэгдэн орсон тухай хууль хүчин төгөлдөр болмогц дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчилнэ” гэж заажээ. Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенци нь Монгол Улсын хуулиудын дунд дээгүүр байр эзлэх ба тус улсын дотоодын эрх зүйн тогтолцооны нэг хэсэг гэж тооцогдоно.

Монгол Улсын төрийн тэргүүн нь Ерөнхийлөгч байна. Ерөнхий сайд Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцсөний дагуу Засгийн газрын танхимын гишүүдийг УИХ-д өргөн мэдүүлнэ. Монгол Улсын хууль тогтоох дээд байгууллага нь нэг танхимтай Улсын Их Хурал юм. Шүүх засаглалын дээд байгууллага нь Улсын дээд шүүх юм байна. Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлөөс Улсын Их Хуралд танилцуулсныг үндэслэн Дээд шүүхийн шүүгчдийг, бусад шүүгчдийг Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн саналыг үндэслэн Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилдог.

2006 оны Авлигын эсрэг хуулийн дагуу авлигын эсрэг гол байгууллага болох Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх

## EXECUTIVE SUMMARY

### 1. Legal system

Article 10 paragraph 3 of the Constitution of Mongolia states that “[t]he international treaties to which Mongolia is a Party become effective as domestic legislation upon the entry into force of the laws on their ratification or accession”. UNCAC therefore ranks high among the laws of Mongolia, constituting an integral part of its domestic legislation.

The President is the Head of State in Mongolia. The Prime Minister, in consultation with the President, submits his or her proposals on the nomination of the cabinet members to the legislature (the State Great Khural). Mongolia has a unicameral legislature consisting of the State Great Khural. The Supreme Court is the highest judicial organ. The President appoints judges of the Supreme Court upon their presentation to the State Great Khural by the General Council of Courts, and appoint judges of other courts based on the proposal of the General Council of Courts.

In 2006, the new Anti-Corruption Law created the Mongolian Independent Authority Against Corruption (IAAC), which is Mongolia’s primary anti-corruption

газрыг байгуулсан. 2002 онд шинэчлэгдэн батлагдаж, 2008 онд нэмэлт, өөрчлөлт орсон Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн “Албан тушаалын гэмт хэрэг” гэсэн бүлэгт Авлигатай тэмцэх газрын мөрдөн байцаагчдын шалгах хэргүүдийг зааж өгсөн байдаг. 2002 онд УИХ-аас Монгол Улсын ЭБШХ-ийг шинэчлэн баталсан ба 2007 онд Авлигатай тэмцэх газрын Мөрдөн шалгах хэлтсийн харьяалан мөрдөн байцаалт явуулах эрүүгийн хэргүүдийн төрлийг тогтоох зорилгоор нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан. Авлигатай тэмцэх газар нь авлигын эсрэг олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх зорилгоор гүйцэтгэх ажил, хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулах, авлигын эсрэг хуульд заасан этгээдийн хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг хянан шалгах чиг үүрэг бүхий хараат бус, бие даасан, төрийн тусгай байгууллага бөгөөд яллах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэггүй болно.

## 2. Нэгдсэн дүн

2006 оны 1 дүгээр сарын 11-нд Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийг соёрхон баталсан цагаас хойш Монгол Улс авлигатай тэмцэх, конвенцийн зүйл, заалтууд дахь шаардлагыг дотоодын эрх зүйн болон институцийн түвшинд ханган хэрэгжүүлэх чиглэлээр чухал алхмуудыг хийсэн. Хавсралт 1-д бүрэн болон хэсэгчлэн хэрэгжүүлсэн, эсвэл хэрэгжүүлээгүй гэсэн ангиллаар конвенцийн зүйл, заалтуудын хэрэгжилтийн байдлыг гаргасан болно. Монгол Улс саяхан авлигын гэмт хэргийн байдлыг тодорхойлж, түүнтэй тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөө боловсруулах зорилгоор анх удаа үндэсний хэмжээнд авлигын индекс, (Монгол Улсын Авлигын индекс 2009) тодорхойлох судалгаа явуулсан. Үндэсний статистикийн хороо болон олон улсын шинжээчдийн тусалцаатайгаар

agency. The Criminal Law was revised in 2002 and amended in 2008, introducing offences under the Chapter on Malfeasance Crimes over which the investigators of IAAC have investigation powers. The Criminal Procedure Law was also passed by Parliament in 2002 and amended in 2007 to define the investigation mandate of IAAC investigators over offences subjected to criminal liability. IAAC is a special independent government body whose functions are limited to raising anti-corruption public awareness, education and corruption prevention activities, under-cover operations, inquiries and investigations in detecting corruption crimes, and reviewing and inspecting the assets and income declarations of those required by law, but do not include the authority to prosecute.

## 2. Overall findings

Since ratifying the United Nations Convention against Corruption (UNCAC) on 11 January 2006, Mongolia has made a significant commitment towards fighting corruption and implementing the requirements of the Convention in its domestic legal and institutional framework. Annex 1 refers to the provisions under review that have been fully, partially and not implemented.

Mongolia recently conducted its first national corruption index (the Mongolian Corruption Index 2009) in order to measure the extent of corruption and develop targeted interventions for the fight against corruption. The index, which was compiled by IAAC with the assistance of the Statistical Committee of Mongolia and foreign experts, focuses on ministries and agencies in the public sector and the 21 provinces of Mongolia to assess corruption levels and trends. The results are used for planning and policy formulation,



Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх газрын хийж гүйцэтгэсэн энэхүү авлигын индексийн судалгаа нь Монгол Улсын төрийн яам, агентлагууд болон нийт 21 аймгуудад авлигын түвшин, чиг хандлага ямар байгаад үнэлгээ өгөхөд чиглэгдсэн болно. Үүнээс гарсан үр дүнг авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны бодлого, төлөвлөгөө боловсруулахад ашиглагдаж, олон нийтэд түгээгдсэн. Ийнхүү авлигын индексийг тооцон гаргаснаар ирээдүйд хийгдэх энэ төрлийн судалгаануудтай харьцуулалт, дүн шинжилгээ, мониторинг хийх боломжийг бий болгосон (Дараагийн авлигын индекс тогтоох судалгааг 2011 онд явуулна). Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг 2009 онд УИХ-аар баталж конвенцийг хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулах ажлын хэсэг байгуулагдсан. Ажлын хэсэгт иргэний нийгэм болон эрдэм шинжилгээ, судалгааны байгууллагын төлөөлөгчид оролцож байгаа. Төрийн болон хувийн сектор, иргэний нийгмийн байгууллагууд авлигын эсрэг тэмцэлд идэвхтэй хамтран ажиллаж байгаа сайшаан тэмдэглэж байна. Парламентаас гаргасан тогтоол шийдвэр нь Монгол Улсын Авлигын эсрэг хууль тогтоомжийг Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцитай нийцүүлэх, цаашдаа албан тушаалтан, цагаан захтны гэмт хэргийн ял шийтгэлийг чангаруулах нөхцөлийг бүрдүүлж байгаа юм.

### **3. Ажиглалтууд ба зөвлөмжүүд**

#### **2.1. Гэмт хэрэгт тооцох ба хууль сахиулах**

##### **2.1.1. Эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцох**

Монгол Улсад эрүүгийн гэмт үйлдлүүдийг эрүүгийн хуулиараа гэмт хэрэгт тооцсон байдаг. Авлигын гэмт хэрэгтэй холбоотой зарим нэгэн заалтууд Үндсэн хууль, ЭБШХ, АЭХ, Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль, Прокурорын

and publicly distributed. The index enables benchmarking, comparison and monitoring with future periods (the next index is to be conducted in 2011).

An action plan on UNCAC implementation was approved by Parliament in 2009, and an ad hoc working group on UNCAC implementation has been established, which includes representatives of academia and civil society. The level of cooperation between various Government agencies, the private sector and civil society towards the fight against corruption is commendable. A parliamentary resolution further provides for the alignment of Mongolia's anti-corruption legislation with UNCAC and strengthens the punishment for official white collar crimes.

### **3. Observations and recommendations**

#### **2.1 Criminalization and law enforcement**

##### **2.1.1 Criminalization**

Criminal offences in Mongolia are primarily criminalized in the Criminal Law, though provisions relevant to corruption offences can also be found in the Constitution, the Criminal Procedure Law, the Anti-Corruption Law, the Combating Money Laundering and Terrorism Financing Law and the Law on the Prosecutor Office.

There have been a number of amendments to Mongolia's criminal laws in recent years to more closely align them with international standards. For example, money laundering, which had only been criminalized implicitly in accordance with the United Nations Convention on Transnational Organised Crime, was expressly recognized as a criminal offence in 2008 through amendments to the Criminal Law. Following recommendations by international and regional organizations, including the Asia/Pacific Group on Money Laundering, the

байгууллагын тухай хууль зэрэгт тусгагдсан байдаг.

Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийг олон улсын стандартад нийцүүлэхийн тулд сүүлийн жилүүдэд хэд хэдэн нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан. Жишээлбэл: Монгол Улс Эрүүгийн хуульдаа 2008 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулан НҮБ-ын Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй тэмцэх тухай конвенцид заагдсан мөнгө угаах гэмт хэргийг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцсон байна. Мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх Ази, Номхон далайн бүсийн байгууллага болон Олон улсын ба бүс нутгийн бусад байгууллагуудын зөвлөмжийн дагуу Монгол Улсын Засгийн газар Эрүүгийн хуульдаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, мөнгө угаах гэмт хэргийн суурь гэмт хэрэгт мансууруулах бодисын наймаа, хүний наймаа, зэвсгийн наймаа, терроризмыг санхүүжүүлэх гэсэн таван төрлийн гэмт хэргээс гадна авлигын гэмт хэргийг мөн нэмж хамруулсан.

Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцид тусгагдсан гэмт үйлдлүүдээс Монгол Улсад эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцогдож буй үйлдлүүдийн тоог өргөжүүлэх зорилгоор Олон улсын болон бүс нутгийн холбогдох байгууллагуудтай зөвлөлдөн сүүлийн үед нилээд тооны хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай санаачлагыг танилцуулсан. 2010 оны эхээр УИХ-аар хэлэлцүүлэхээр өргөн барьсан мөнгө угаах, хүний наймаа, үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн гэрч, шинжээч, хохирогчийн эрхийг хамгаалах хуулийн төсөл өнөөдрийг хүртэл хүлээгдэж байна.

Монгол Улс одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомжиндоо олон улсын стандартад нийцүүлсэн нэмэлт, өөрчлөлт оруулах талаар идэвх зүтгэлтэй ажиллаж байгааг тэмдэглэхийн зэрэгцээ, үнэлгээний багийнхан Монгол Улсыг дараахь зорилгыг биелүүлэхийн тулд холбогдох арга хэмжээг авах нь зүйтэй гэж зөвлөж байна. Үүнд:

1) Хээл хахуулийн гэмт хэрэгтэй

Government of Mongolia subsequently amended the Criminal Law to expand the number of predicate offences from five predicate offences (drug trafficking, human trafficking, counterfeiting, arms dealing, and terrorist financing) to cover also corruption offences.

A number of legislative amendments have been introduced recently, including a draft bill developed in consultation with relevant regional and international bodies to amend the Criminal Law in order to widen the range of UNCAC offences criminalized in Mongolia. A draft bill has also been pending in Parliament since early 2010, which covers a wide range of areas for the protection of witnesses, experts and victims, including in the areas of money laundering, human trafficking, transnational organized crime, human rights and access to justice.

While noting the active approach Mongolia has taken to amend its existing legislation in accordance with international standards, the review concluded that in certain areas improvements could be made. As a result, it is recommended that Mongolia adopt appropriate measures for the purpose of:

- 1) *Amending its bribery legislation to eliminate the distinction of acts within and outside a public official's duties;*
- 2) *Amending domestic legislation on passive bribery to cover the solicitation of bribes by a public official;*
- 3) *Foreseeing more severe penalties for the act of receiving a bribe than for giving a bribe, in order to discourage the solicitation of bribes by public officials and to encourage the reporting of bribery incidents, or enhancing the penalties for both active and passive bribery;*

холбоотой хуулийн зүйл, заалтдаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, хээл хахуулийн гэмт хэргийг зүйлчлэхдээ төрийн албан хаагч албан тушаалын чиг үүргээ хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор болон албан тушаалын чиг үүргээсээ гадуур үйлдсэн үйлдлүүдийг ялгаж зүйлчилж байгаа ялгааг арилгах хэрэгтэй.

- 2) Хээл хахуулийн идэвхгүй хэлбэрийг тогтоосон хууль тогтоомждоо нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, төрийн албан хаагч нь хээл хахууль өгөхийг шаардах үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцох хэрэгтэй.
- 3) Хээл хахуулийн идэвхтэй ба идэвхгүй хэлбэрүүдэд ногдуулах ял шийтгэлийг боловсронгуй болгох, хээл хахуулийн хэргийн талаар иргэдийн мэдээлэл өгөх идэвх санаачлагыг дэмжих, төрийн албан хаагчийн зүгээс хээл хахууль нэхэх, шаардах явдлыг арилгахын тулд хээл хахууль авах үйлдэлд хээл хахууль өгөхөөс илүү хатуу ял шийтгэл ногдуулдаг болох талаар Монгол Улс тодорхой алхам хийх хэрэгтэй.
- 4) Монгол Улс нь Эрүүгийн хууль дахь хээл хахуулийн гэмт хэрэгт мөрдөн байцаалт явуулах босгыг бууруулснаар Авлигатай тэмцэх газрын шалгах хээл хахуулийн хэргийн харьяаллыг боловсронгуй болгох юм.
- 5) Гадаадын болон Олон улсын байгууллагын албан тушаалтны хээл хахуулийн идэвхтэй ба идэвхгүй хэлбэрийг гэмт хэрэгт тооцох чиглэлээр тодорхой хууль тогтоомж гаргаж батлах хэрэгтэй.

Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн бусад заалтуудтай холбогдуулан Монгол Улс дотоодын хууль тогтоомжийн үр нөлөөг дээшлүүлэхийн тулд дараахь арга хэмжээг хэрэгжүүлэх асуудлыг авч үзэх нь зүйтэй.

- 1) Гадаадын болон Олон улсын байгууллагын албан тушаалтаны

- 4) *Lowering the existing threshold in the Mongolian Criminal Law, whereby acts of bribery involving amounts below this threshold are currently investigated by the police and not IAAC, so as to widen the jurisdiction of IACC over bribery offences, in accordance with its mandate to investigate corruption offences;*
- 5) *Criminalizing active bribery of foreign public officials and officials of public international organizations.*

With regard to the optional UNCAC provisions, Mongolia may consider taking the following steps to enhance the effectiveness of its domestic measures:

- 1) *Criminalizing passive bribery of foreign public officials and officials of public international organizations; trading in influence in both the active and passive forms; and bribery in the private sector;*
- 2) *Criminalizing illicit enrichment, preceded by an advisory opinion of the Supreme Court on its constitutionality, if appropriate. If there are Constitutional impediments, at a minimum asset forfeiture provisions should be adopted;*
- 3) *Providing for criminal liability of legal persons as one of the alternative forms of liability under UNCAC article 26;*
- 4) *Eliminating the threshold for the offence of abuse of functions, whereby abuses involving amounts below the threshold are not criminalized, but are dealt with administratively.*

### **2.1.2 Law enforcement**

Provisions relevant to law enforcement can be found in the Constitution, the Criminal Law, the Criminal Procedure Law, the Anti-Corruption Law, the Combating

хээл хахуулийн идэвхгүй хэлбэр, эрх нөлөөгөө урвуулан ашиглах гэмт хэргийн идэвхтэй ба идэвхгүй хэлбэр, хувийн хэвшлийн хээл хахуулийн хэргийг тус тус гэмт хэрэгт тооцон зүйлчлэх.

- 2) Хууль бусаар баяжих явдлыг гэмт хэрэгт тооцох хэрэгтэй. Хууль бусаар баяжихыг гэмт хэрэгт тооцох нь гэм буруугүйд тооцох зарчимтай холбоотойгоор Монгол Улсын Үндсэн хуулийг зөрчиж болзошгүй тул ижил төстэй хууль тогтоомж бүхий улс орнуудаас харилцан туршлага солилцож, хэлэлцүүлэг өрнүүлэх нь зүйтэй. Хэрвээ Үндсэн хуулиар хориглосон бол хөрөнгө хураах тухай заалтыг мөн нэмж оруулах хэрэгтэй. Улсын дээд шүүх нь Монгол Улсад хууль бусаар баяжих тухай асуудлыг Үндсэн хуулийн хүрээнд хэрхэн шийдвэрлэх талаар зөвлөмж гаргах хэрэгтэй.
- 3) Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн 26 дугаар зүйлийн дагуу хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх тухай заалтыг хариуцлагын нэг хэлбэр болгон оруулах.
- 4) Албан үүргээ урвуулан ашиглах гэмт хэргийн хохирлын зүйлд тавигдах хязгаар босгыг тогтоож өгсөн учраас тэр хязгаараас доогуур хохирлын зүйл бүхий үйлдэл нь гэмт хэрэгт тооцогдолгүй захиргааны шугамаар шийдвэрлэгддэг тул энэхүү хязгаар босгыг арилгах нь зүйтэй.

#### 2.1.2. Хууль сахиулах

Хууль сахиулах үйл ажиллагаатай холбоотой заалтууд Монгол Улсын Үндсэн Хууль, Эрүүгийн хууль, ЭБШХ, Авлигын эсрэг хууль, Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль, Цагдаагийн байгууллагын тухай хууль, Прокурорын байгууллагын тухай хууль, Шүүхийн тухай хууль, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль,

Money Laundering and Terrorism Financing Law, the Law on the Police, the Law on the Prosecutor Office, the Law on the Court Decision Enforcement Agency, the Law on the Courts and the Law on the Intelligence Organization.

The General Prosecutor's Office of Mongolia has a Constitutional mandate to carry out prosecutions in follow-up to all investigations conducted by the Police and IAAC. The working relationship between IAAC and the General Prosecutor's Office is regulated by the Criminal Procedure Law. IAAC conducts investigations and refers cases to the General Prosecutor's Office, which has a supervisory role over such investigations and can reject or accept IAAC's cases. Moreover, the General Prosecutor's Office can call for further investigative measures or make other recommendations to IAAC in corruption cases, and the agency is required under the Criminal Procedure Law to implement those recommendations. Criminal investigations involving officials in law enforcement, the Police, the National Security Council, the General Prosecutor's Office and judges are conducted either by a special investigating unit or IAAC. Moreover, the General Prosecutor's Office appoints prosecutors specialized in anti-corruption matters to prosecute IAAC matters.

The working relationship between the different law enforcement agencies, including IAAC, the Police, and prosecution, as well as FIU, State Audit Office and Ministry of Justice, among others, is cordial and conducive to effective cooperation. IAAC has concluded memoranda of understanding with a number of law enforcement counterparts, including the Police, General Prosecutor's Office and the National Security Council regarding the cooperation activities among

Тагнуулын байгууллагын тухай хууль зэрэг хуулиудад тусгагдсан байдаг.

Монгол Улсын ерөнхий прокурорын газар нь Цагдаагийн байгууллага болон Авлигатай тэмцэх газрын мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулсан хэрэгт Үндсэн хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийнхээ дагуу яллах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Авлигатай тэмцэх газар болон Улсын ерөнхий прокурорын газрын ажил хэргийн хамтын үйл ажиллагааг ЭБШХ-иар зохицуулдаг. Авлигатай тэмцэх газар нь мөрдөн шалгасан эрүүгийн хэргээ Улсын ерөнхий прокурорын газарт шилжүүлэх бөгөөд хэргийг яллах буюу хэрэгсэхгүй болгох шийдвэрийг прокурорын байгууллага гаргадаг. Авилгын гэмт хэрэгт цаашид мөрдөн байцаалт явуулах, эсвэл өөр бусад нэмэлт арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх талаар Улсын ерөнхий прокурорын газраас Авлигатай тэмцэх газарт зааварчилгаа өгөх бөгөөд ЭБША-нд заасны дагуу Авлигатай тэмцэх газар нь энэхүү зааварчилгааг биелүүлэх үүрэгтэй. Хууль сахиулах байгууллага, цагдаа, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл, Улсын ерөнхий прокурорын газар, шүүх байгууллагын албан тушаалтны гэмт хэргийг тусгай мөрдөн шалгах алба буюу, эсвэл Авлигатай тэмцэх газар хариуцан явуулна. Авлигатай тэмцэх газрын харьяалан мөрдөн шалгах хэргүүдийг дагнан хянуулахаар Улсын ерөнхий прокурорын газраас авлигын гэмт хэргийн чиглэлээр мэргэшсэн прокуроруудыг томилдог. Авлигатай тэмцэх газар, цагдаа, санхүүгийн мэдээллийн алба, Үндэсний аудитын газар, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам болон бусад байгууллагуудын хамтын үйл ажиллагаа нь хууль сахиулах ажиллагааг идэвхтэй хэрэгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой. Авлигатай тэмцэх газар нь харилцан ойлголцлын санамж бичгийг хэд хэдэн хууль сахиулах байгууллагуудтай байгуулсны тоонд Цагдаагийн ерөнхий газар, Улсын ерөнхий прокурорын газар,

their respective institutions and there are generally good cooperative relationships among the organizations. IAAC could take advantage of its cooperative relation with the police to make use of the nation-wide police infrastructure in the enforcement of its mandate.

As a way to further streamline the work of its law enforcement authorities in matters related to corruption offences, it is recommended that Mongolia adopt appropriate measures for the purpose of:

- 1) *Assessing whether the privileges and jurisdictional immunities afforded under Mongolian law go beyond the protections necessary for public officials to perform their official functions;*
- 2) *Enacting comprehensive legislation on the protection of experts, witnesses and victims and, in the interim period, continuing the use of special techniques to afford adequate protections to vulnerable categories of witnesses and sensitizing law enforcement;*
- 3) *Furnishing copies of its anti-money laundering laws to the Secretary-General of the United Nations, pursuant to the provisions of UNCAC article 23 sub-paragraph 2(d).*

With regard to the optional UNCAC provisions, Mongolia may consider taking the following steps to enhance the effectiveness of its domestic measures:

- 1) *Establishing regional offices for IAAC in each of the 21 provinces;*
- 2) *In the interim period, ensuring that the police have the authority to investigate corruption offences in the provinces where IAAC does not have a presence;*



Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл зэрэг олон байгууллага орох бөгөөд хууль сахиулах үйл ажиллагааны хүрээнд бусад байгууллагуудтай идэвхтэй хамтран ажилладаг. Авлигатай тэмцэх газар нь цагдаагийн байгууллагын үндэсний хэмжээнд хууль сахиулах зохион байгуулалтын бүтэц, бүрэн эрх зэргийг нь ашиглах чиглэлээр идэвхтэй хамтран ажиллах нь зүйтэй. Хууль сахиулах байгууллагууд авлигын гэмт хэргээр хамтын ажиллагаагаа бэхжүүлэхэд Монгол Улс дараахь арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.

1) Монгол Улсын хуулиар төрийн зарим албан тушаалтнуудад олгогдсон бүрэн эрх, хууль зүйн халдашгүй байдал зэрэг нь тэдгээрийн албан үүргээ биелүүлэхэд нь зайлшгүй шаардагдах халдашгүй байдлынх нь хамгаалалт гэдэг утгаасаа хэтэрч давсан байгаа эсэхэд үнэлгээ өгөх.

2) Гэрч, шинжээч, хохирогчийг хамгаалах тухай хууль баталж, хэрэгжүүлэх, хууль батлагдах хүртэлх завсрын хугацаанд эмзэг ангиллын гэрчүүдэд зохих хамгаалалт үзүүлэх арга ажиллагаагаа үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлэх, хууль сахиулах байгууллагын анхаарлыг энэ асуудалд хандуулах.

3) Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн 23 дугаар зүйлийн дэд хэсэг 2d-д заасны дагуу мөнгө угаах гэмт хэргийн эсрэг хуулийнхаа хувийг НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн даргад хүргүүлэх.

Монгол Улс Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн сонгон хэрэглэх зүйл, заалтуудад холбогдуулан дотоодын хууль тогтоомжоо боловсронгуй болгоход дараахь арга хэмжээг авах хэрэгтэй байна.

1) Авлигатай тэмцэх газрын салбарыг 21 аймагт байгуулах.

2) Авлигатай тэмцэх газрын салбар нэгжүүд байгуулагдах хүртэлх

3) *Providing political support, adequate resources and relevant capacity-building in the form of specialized training for management and technical staff, particularly for investigators and prevention officers, noting that IAAC is a fairly new agency and there are presently nearly 160,000 public servants in Mongolia;*

4) *Giving IAAC the full mandate to investigate all offences under the Convention, including specifically money laundering and embezzlement where, in both cases, the predicate offence relates to corruption, as well as corruption offences related to elections;*

5) *Establishing a new Prosecutions Department within IAAC, which would be separate from the Investigations Department and subject to the oversight of the General Prosecutor's Office, with prosecutors being designated by the Prosecutor General and specialized prosecutors being engaged only in special circumstances;*

6) *As a means to reduce room for interference by political, business and other interests in the operation of IAAC, establishing criminal sanctions to prevent undue influence in its operation;*

7) *Passing a Constitutional amendment to anchor the establishment, powers and functions of IAAC, especially in light of lessons learned from other countries;*

8) *Developing a single law enforcement database linking the different law enforcement institutions for the better tracking of case outcomes and sentencing;*

9) *Establishing special anti-corruption courts that are staffed by judges given specialized training on matters related*

- завсрын хугацаанд авлигын гэмт хэргийг цагдаагийн байгууллагаар мөрдөн шалгуулах бололцоог судлах.
- 3) Авлигатай тэмцэх газар нь харьцангуй шинэ тутам байгуулагдсан байгууллага, өнөөгийн байдлаар Монгол Улсад 160 гаруй мянган төрийн албан хаагч байдаг гэдгийг бодолцон үзэж тус байгууллагын үйл ажиллагааны амжилтыг баталгаажуулахын тулд улс төрийн дэмжлэг болон ялангуяа мөрдөн байцаагч, урьдчилан сэргийлэх ажил хариуцсан ажилтнуудад зориулсан менежментийн тусгай сургалт зохион байгуулах зэрэг чадавхи сайжруулах арга хэмжээ нэн чухал юм.
  - 4) Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцид заагдсан бүх гэмт хэргүүдийг харьяалан мөрдөн шалгах бүрэн эрхийг Авлигатай тэмцэх газарт олгох. Үүнд ялангуяа суурь гэмт хэрэг нь авлигын гэмт хэрэг байх мөнгө угаах болон эд хөрөнгө завших гэмт хэрэг, түүнчлэн сонгуультай холбоотой авлигын гэмт хэргийн мөрдөн шалгах эрхийг Авлигатай тэмцэх газарт өгөх хэрэгтэй.
  - 5) Авлигатай тэмцэх газарт Мөрдөн шалгах хэлтсээс нь тусад нь Прокурорын хэлтсийг шинээр байгуулах, энэхүү хэлтсийн үйл ажиллагаанд нь Улсын ерөнхий прокурорын газар хяналт тавих ба тус хэлтэст ажиллах прокуруудыг Улсын ерөнхий прокурор томилдог байх.
  - 6) Авлигатай тэмцэх газрын үйл ажиллагаанд улс төр, бизнес болон бусад сонирхлын нөлөөг бууруулах зорилгоор тус байгууллагын үйл ажиллагаанд хууль бусаар нөлөөлөх гэмт үйлдэлд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг болох.
  - 7) Авлигатай тэмцэх газрын чиг үүрэг, бүрэн эрхийн баталгааг хангах чиглэлээр Үндсэн хуулиндаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, энэ чиглэлээр

- to corruption, to the extent that this is consistent with the Criminal Code of Mongolia, pursuant to which corruption-related crime are considered to be criminal acts and therefore are brought to and decided by the Criminal Court;*
- 10) *Establishing a means to resolve requests to competent bodies to suspend immunities and privileges of officials where such requests have been unanswered, and ensuring that any such decisions are made by persons who are independent from the suspect under investigation;*
  - 11) *Amending the provisions in articles 144 and 163 of the Criminal Procedure Law that require the signature of victims and witnesses who give testimony in criminal cases;*
  - 12) *Enacting comprehensive legislation on whistleblower protection;*
  - 13) *Enacting legislation on political parties and freedom of information;*
  - 14) *Reviewing the existing law on elections that requires the reporting of financial contributions to political parties in excess of a certain threshold;*
  - 15) *Issuing a specific legal mandate to the responsible public institutions for receiving, analyzing and verifying the information contained in the assets and income declarations of public officials and for passing this information to IAAC;*
  - 16) *Applying stricter sanctions, such as forfeiture of undeclared property, for violating the assets and income declaration requirements;*
  - 17) *Taking appropriate measures to establish a Parliamentary Accounts Committee, a Parliamentary Investments Committee, and internal audit units in public ministries.*

гадаадын бусад улс орнуудаас сургамж авах.

- 8) Хэргийн шийдвэрлэлт болон ял ногдуулах үйл явцад тавигдах хяналтыг сайжруулах зорилгоор бүх төрлийн хууль сахиулах байгууллагуудыг хамруулан холбосон нэгдмэл нэг мэдээллийн сан байгуулах.
- 9) Авлигын гэмт хэргийн чиглэлээр мэргэшсэн шүүгч нараас бүрдсэн авлигын гэмт хэргийн дагнасан тусгай шүүхийг байгуулах.
- 10) Төрийн албан тушаалтны халдашгүй эрх дархыг түдгэлзүүлэх, цуцлах хүсэлтэд хариу өгөөгүй тохиолдолд уг асуудлыг шийдвэрлэх арга хэрэгслийг бий болгох, энэ төрлийн шийдвэрийг сэжигтэн этгээдээс хараат бус этгээд гаргах талаар зохицуулалт хийх.
- 11) ЭБШХ-ийн 144, 163 дугаар зүйлүүдэд эрүүгийн хэрэгт байцаалт, мэдүүлэг өгч байгаа хохирогч, гэрч нь хавтаст хэрэгт заавал гарын үсэг зурж байх тухай заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах.
- 12) Гэмт хэргийн талаар мэдээлэгчдийн эрхийг хамгаалах тухай тодорхой хууль тогтоомж гаргах.
- 13) Улс төрийн нам болон мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль тогтоомжийг батлан гаргах.
- 14) Сонгуулийн хуулинд байгаа улс төрийн намуудад тогтоосон хэмжээнээс илүү хандив өгсөн тухай мэдээллийг шаардах тухай заалтыг эргэж харах.
- 15) Төрийн албан хаагчийн хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг хүлээн авах, дүн шинжилгээ хийх, мэдүүлэгт дурдагдсан мэдээллийг шалгах, мэдүүлгийг Авлигатай тэмцэх газарт шилжүүлэхтэй холбоотой хууль зүйн тусгай эрх хэмжээг эрх бүхий төрийн байгууллагуудад олгох асуудлыг анхааралдаа авах хэрэгтэй.

## 2.2 International cooperation

### 2.2.1 Extradition

Mongolia relies on its Criminal Procedure Law and Criminal Law for extradition. However, it notified the Secretary-General of the United Nations on 7 August 2008 that UNCAC can be used as a legal basis for extradition. The Government held preliminary trainings on how to use UNCAC as a legal basis for extradition, and to date, one such request has been sent.

In principle, UNCAC offences are extraditable offences in Mongolian law, subject to the concept of dual criminality. Nonetheless, as Mongolia has not criminalized some UNCAC offences, its requirement of dual criminality renders some UNCAC offences not extraditable.

Pursuant to its Constitution, Mongolia will not extradite its own nationals. However, where requests for extradition have been denied, Mongolian law provides for domestic prosecution. The law further allows for the collection of evidence from abroad, in particular from interrogations, examinations, searches, experiments, seizure of property or other actions of inquiry, investigation and judicial hearing.

With regard to the optional UNCAC provisions, Mongolia may consider taking the following steps to enhance the effectiveness of its domestic measures:

- 1) *Establishing expedited extradition procedures and simplified evidentiary requirements;*
- 2) *Denying a request for extradition where there are substantial grounds to believe that the request was made to prosecute or punish a person because of their sex,*

16) Хөрөнгө, орлогын мэдүүлгээ гаргах журмыг зөрчсөн тохиолдолд нуун дарагдуулсан хөрөнгийг хураан авах гэх мэт илүү, хатуу чанд хариуцлага тооцдог болох талаар мөн бодолцох нь зүйтэй.

17) УИХ-ын дэргэд Санхүүгийн тайлангийн хороо, Хөрөнгө оруулалтын хороог байгуулах, түүнчлэн төрийн яамдуудад дотоодын аудитын албадыг байгуулах талаар арга хэмжээ авах хэрэгтэй байна.

## 2.2. Олон улсын хамтын ажиллагаа

### 2.2.1. Гэмт хэрэгтэн шилжүүлэх

Монгол Улс гэмт хэрэгтэн шилжүүлэх үйл ажиллагааг Эрүүгийн хууль болон ЭБШХ-ийнхаа дагуу гүйцэтгэдэг. Гэхдээ 2008 оны 8 дугаар сарын 7-ны өдөр Монгол Улс гэмт хэрэгтэн шилжүүлэхдээ Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийг эрх зүйн үндэслэл болгон ашиглах боломжтой гэж НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн даргад албан ёсоор мэдэгдсэн. Засгийг газраас Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийг гэмт хэрэгтэн шилжүүлэхэд хэрхэн ашиглах талаар сургалт явуулсан. Өнөөдрийн байдлаар гэмт хэрэгтэн шилжүүлэх талаар нэг хүсэлт явуулаад байна.

Гэмт хэргийн давхар харьяаллын зарчмын шаардлага хангагдсан тохиолдолд Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцид заагдсан хэргүүд дээр Монгол Улсын хуулиар гэмт хэрэгтэнг шилжүүлэн өгөх боломжтой. Гэхдээ Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцид заасан зарим үйлдлийг Монгол Улс гэмт хэрэгт тооцохгүй байгаа учир эдгээр хэргүүдийн хувьд гэмт хэрэгтэн шилжүүлэх боломжгүй байна.

Үндсэн хуульдаа заасанчлан Монгол Улс өөрийн улсын харьяат иргэнээ шилжүүлэн өгдөггүй. Хэдийгээр иргэн харьяатаа шилжүүлэн өгөхтэй холбоотой хүсэлтийг биелүүлэхээс татгалзсан ч гэсэн дотоодын хуулиар яллах боломжтой. Мөн хуульд зааснаар тухайн гэмт хэрэгт

*race, religion, nationality, ethic origin or political opinions or other related prejudice.*

### 2.2.2 Transfer of sentenced persons and criminal proceedings

The Criminal Procedure Law of Mongolia regulates the transfer of sentenced persons. Mongolia has also concluded such bilateral treaties with Kazakhstan and India.

With regard to the optional UNCAC provisions, Mongolia may consider taking the following steps to enhance the effectiveness of its domestic measures:

- 1) *Adopting a practice, policy or arrangement that regulates the possibility of transferring criminal proceedings.*

### 2.2.3 Mutual legal assistance

Mongolia relies predominately on its Criminal Procedure Law for mutual legal assistance, as well as the bilateral agreements it has entered into. During the country visit, it was confirmed that Mongolia has concluded 28 mutual legal assistance agreements with 20 countries. There is no domestic provision on the requirement of dual criminality for mutual legal assistance. In practice, it was held that mutual legal assistance can be provided in the absence of dual criminality and non-corruption-related examples were referred to. In 2009, Mongolia provided mutual legal assistance 59 times.

Mongolia notified the Secretary-General of the United Nations on 11 September 2008 that the Ministry of Justice and Home Affairs is the designated central authority for mutual legal assistance. The Secretary-General has not been notified by Mongolia

холбогдох нотлох баримт, ялангуяа байцаалт, үзлэг, нэгжлэг, туршилт, эд хөрөнгийг хураан авах болон хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт, шүүх зэрэг ажиллагаатай холбоотой бичиг баримтыг гадаадаас шилжүүлэн авах боломжтой байдаг.

Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн сонгон хэрэглэх заалтуудтай холбоотойгоор Монгол Улс дотоодын хууль тогтоомжоо боловсронгуй болгохын тулд дараахь арга хэмжээг авах нь зүйтэй.

- 1) Хэрэгтэн шилжүүлэх үйл ажиллагааг хурдавчлах, нотлох баримттай холбоотой ажиллагааг хялбаршуулах арга хэмжээг хэрэгжүүлэх.
- 2) Тухайн этгээдийг хүйс, үндэс угсаа, шашин шүтлэг, арьсны өнгө, улс төрийн итгэл үнэмшил болон үүнтэй холбоотой бусад шалтгаанаар яллан шийтгэх зорилгоор шилжүүлэн авах хүсэлт гаргасан гэж үзэх хангалттай үндэслэл байгаа тохиолдолд хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзах.

#### 2.2.2. Ял шийтгүүлсэн этгээдийг шилжүүлэх тухай

Ял шийтгүүлсэн этгээдийг шилжүүлэхтэй холбоотой харилцааг Монгол Улсын ЭБШХ-иар зохицуулдаг. Монгол Улс Казакстан болон Энэтхэг Улстай ийм асуудлаар хоёр талт гэрээ байгуулсан.

Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн сонгон хэрэглэх заалттай холбогдуулан Монгол Улс дотоодын хууль тогтоомжоо боловсронгуй болгох талаар дараахь арга хэмжээ авах нь зүйтэй.

1. Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааг шилжүүлэх боломж, түүнийг зохицуулах бодлого, хууль тогтоомжийг батлах

#### 2.2.3. Эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх

Монгол Улс эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх ажиллагааг ихэнхдээ

that UNCAC can be used as a legal basis for mutual legal assistance and no such request has been made. However, during the country visit it was noted that UNCAC could be considered as the legal basis for mutual legal assistance.

It is recommended that Mongolia adopt appropriate measures for the purpose of:

- 1) *Ensuring that a request contains the subject matter and nature of the investigation, prosecution or judicial proceedings to which the request relates, and the name and functions of the authority responsible;*
- 2) *Ensuring that mutual legal assistance can be granted for executing the following: providing information, evidentiary items and expert evaluations; providing relevant documents and records; identifying or tracing proceeds of crime; identifying, freezing and tracing proceeds; and the recovery of assets;*
- 3) *Ensuring that the executions of mutual legal assistance requests conform to the procedures of investigation, prosecution or judicial proceedings of Mongolia's jurisdiction;*
- 4) *Providing for mandatory consultation with the requesting State party before refusing a request and before postponing its execution;*
- 5) *Giving protection to witnesses, experts and other persons who consent to give evidence in a requesting State party so that they are not subject to investigation, prosecution or judicial proceedings in the territory of the requesting State party;*
- 6) *Addressing the confidential nature of information received, and the conditionality imposed in Mongolia's*



ЭБШХ, мөн тухайн улсуудтай байгуулсан хоёр талын гэрээний үндсэн дээр явуулдаг. Олон улсын шинжээчид Монголд ажиллах хугацаандаа Монгол Улс нийт 20 улстай эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх гэрээ байгуулсан гэсэн мэдээлэл авсан. Монгол Улсын дотоодын хуулинд эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэхэд гэмт хэргийн давхар харьяалал шаардах тухай заалт байдаггүй. Бодит байдал дээр авлигатай холбоогүй зарим хэргүүдийн хувьд давхар харьяалал байхгүй байсан ч эрх зүйн харилцан туслалцааны хүсэлтийг биелүүлж байсан. 2009 оны байдлаар Монгол Улс 59 удаа эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлсэн.

Монгол Улс 2008 оны 9 дүгээр сарын 11-д НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн даргад тусулсын Хууль зүй, дотоод хэргийн яам нь эрх зүйн харилцан туслалцааны асуудал хариуцсан төв байгууллага болох тухай мэдээлсэн. Гэхдээ Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийг эрх зүйн хариилцан туслалцааны үндэслэл болгон ашиглах тухайгаа НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн даргад мэдэгдээгүй. Өнөөгийн байдлаар Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийг баримтлан хүсэлт гаргасан тохиолдол байхгүй. Гэхдээ олон улсын шинжээчид Монгол Улсад ажиллах хугацаандаа Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийг эрх зүйн харилцан туслалцааны хууль зүйн үндэслэл болгон ашиглах боломжтой талаар тэмдэглэсэн.

Монгол Улс дараахь зорилгоор холбогдох арга хэмжээ авах нь зүйтэй гэж зөвлөж байна.

- 1) Хүсэлтэд хэргийн мөрдөн байцаах, яллах, шүүн таслах ажиллагааны нөхцөл байдал, мөн чанар болон асуудлыг хариуцаж буй эрх бүхий байгууллагын нэр, чиг үүргийн талаар тодорхой тусгасан байх.
- 2) Мэдээллээр хангах, нотлох баримт, шинжээчийн дүгнэлт, хэрэгт холбогдох бичиг баримт, тэмдэглэл хүргүүлэх, гэмт хэргийн замаар олсон ашиг орлогыг илрүүлэн тогтоох, гэмт хэргийн замаар олсон ашиг

*Banking Law, as a way to ensuring that mutual legal assistance would not be declined on the ground of bank secrecy;*

- 7) *Complying with the rule of speciality, by introducing a provision for disclosing the purpose for which evidence, information or action is sought and only allowing the evidence to be used for that purpose;*
- 8) *Notifying the Secretary-General of the United Nations of the language(s) acceptable to Mongolia, according to UNCAC article 46, paragraph 14.*

With regard to the optional UNCAC provisions, Mongolia may consider taking the following steps to enhance the effectiveness of its domestic measures:

- 1) *Using UNCAC as a legal basis for mutual legal assistance and notifying this to the Secretary-General of the United Nations;*
- 2) *Establishing a comprehensive legal framework allowing for the transfer to and from Mongolia of persons whose presence is requested for identification, testimony or otherwise providing assistance in obtaining evidence, according to article 46, paragraph 10 of UNCAC;*
- 3) *Permitting a hearing to take place by video conference, if it is not possible or desirable for the individual in question to appear;*
- 4) *Enabling the inquiry officer, investigator, procurator or court in Mongolia to exercise their discretion of providing to the requesting State party copies of Government records, documents or information that are not available to the general public;*
- 5) *Producing a practice paper on the handling of mutual legal assistance requests in respect of the timelines.*

орлогыг нь битүүмжлэх, алдагдсан эд хөрөнгийг эргүүлэн олж авах зэрэг эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх боломжийг баталгаажуулах.

- 3) Эрх зүйн харилцан туслалцаа нь Монгол Улсын хууль, мөрдөн байцаах, шүүн таслах ажиллагааны зарчимд нийцсэн байхыг баталгаажуулах.
- 4) Эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзах буюу түүнийг биелүүлэх ажиллагааг хойшлуулах тухай шийдвэр гаргахаас өмнө хүсэлт гаргагч талтай албан ёсоор урьдчилан зөвлөлдөх.
- 5) Эрх зүйн харилцан туслалцааны хүсэлт гаргагч талын хүсэлтийн дагуу нотлох баримтыг гаргаж өгөхөөр зөвшөөрсөн гэрч, шинжээч болон бусад хүмүүсийг хүсэлт гаргагч улсын нутаг дэвсгэр дээр мөрдөн шалгагдах, яллагдах, байцаан шийтгэх ажиллагаанд татагдан оролцох зэргээс хамгаалсан баталгааг бий болгох.
- 6) Хүлээн авсан мэдээллийн нууцыг хамгаалах, эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэхэд Монгол Улсын Банкны тухай хууль дахь банкны нууцлалын тухай заалт нь бэрхшээл учруулахгүй байх.
- 7) Нотлох баримт, мэдээллийг ямар зорилгоор хайж байгаагаа мэдээлэх тухай тусгай журмын заалтыг хэрэгжүүлэн, нотлох баримтыг зөвхөн тухайн зорилгоор хэрэглэх.
- 8) Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн 46 дугаар зүйлийн 16 дугаар хэсэгт заасны дагуу Монгол Улсад ямар хэлийг албан ёсны хэлээр хүлээн зөвшөөрөх тухайгаа НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн даргад мэдэгдэх ёстой.

Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн сонгон хэрэглэх заалтуудтай холбоотойгоор дотоодын хууль тогтоомжоо боловсронгуй болгохын тулд дараахь арга хэмжээг Монгол Улс авах хэрэгтэй.

## **2.2.4 Law enforcement cooperation**

Mongolia relies on its Anti-Corruption Law, Criminal Procedure Law, mutual legal assistance agreements and memberships (i.e. to the International Association of Anti-Corruption Authorities) for law enforcement cooperation.

It is recommended that Mongolia adopt appropriate measures for the purpose of:

- 1) *Enhancing its law enforcement cooperation under article 48 of UNCAC, including the exchange of information concerning specific means and methods used to commit UNCAC offences.*

With regard to the optional UNCAC provisions, Mongolia may consider taking the following steps to enhance the effectiveness of its domestic measures:

- 1) *Providing for direct cooperation between Mongolian and foreign law enforcement agencies.*

## **2.2.5 Joint investigations and special investigative techniques**

Mongolia relies on mutual legal assistance agreements and in the absence of such agreements, case-by-case arrangements to carry out joint investigations. To date, Mongolia has made four requests for joint investigations abroad. One request was also received for a joint investigation to take place in Mongolia, and the foreign investigators were required to abide by Mongolian law and could not carry out the investigation themselves, as it had to go through their Mongolian counterparts.

The Law of Undercover Operations, Anti-Corruption Law and Criminal Procedure Law of Mongolia provide for Mongolia's use of special investigative techniques.

With regard to the optional UNCAC

- 1) Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийг эрх зүйн харилцан туслалцааны хууль зүйн үндэслэл болгон хэрэглэх, энэ тухайгаа НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн даргад мэдэгдэх.
- 2) Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн 46 дугаар зүйлийн 10 дугаар хэсэгт заасны дагуу мэдүүлэг өгөх, эсвэл танин олуулах ажиллагаанд оролцох болон нотлох баримт цуглуулахад туслалцаа үзүүлэх зорилгоор тодорхой этгээдийг Монгол Улсаас гадаад руу, эсвэл гадаадаас Монгол Улс руу шилжүүлэх боломжийг хангасан эрх зүйн тогтолцоо бий болгох.
- 3) Мэдүүлэг өгөх этгээд өөрийн биеэр ирэх боломжгүй, эсвэл татгалзаж байгаа тохиолдолд видео / дүрс бичлэгийн/ ярилцлагын хэлбэрээр мэдүүлэг өгөхийг зөвшөөрөх.
- 4) Олон нийтэд нээлттэй бус мэдээлэл, бичиг баримт, тайлангийн хуулбарыг хүсэлт гаргагч талд шилжүүлэн өгөх эрхийг хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгчдэд олгосон хуулийн тодорхой заалтыг боловсруулж батлах хэрэгтэй.
- 5) Эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх хүсэлтийг биелүүлэх цаг хугацааны хязгаарыг тогтоосон практикийн бичиг баримтыг бий болгох.

#### 2.2.4. Хууль сахиулах байгууллагын хамтын ажиллагаа

Монгол Улс Авлигын эсрэг хууль, Эрүүгийн хууль, ЭБШХ, эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх гэрээнүүд болон гишүүнчлэл зэрэг дээр үндэслэн хууль сахиулах байгууллагуудын хамтын ажиллагааг хэрэгжүүлдэг /жишээ нь: Авлигатай тэмцэх газар нь Авлигатай тэмцэх байгууллагуудын олон улсын холбооны гишүүн юм/.

Монгол Улс дараахь зорилгоор зохих арга хэмжээ авах хэрэгтэй.

Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн 48 дугаар зүйлийн дагуу хууль сахиулах

provisions, Mongolia may consider taking the following steps to enhance the effectiveness of its domestic measures:

- 1) *Entering into agreements or arrangements on the use of special investigative techniques, and factor in who is to bear such costs on the international level;*
- 2) *In the absence of such agreements or arrangements, providing for the use of special investigative techniques on a case-by-case basis.*

#### 4. Training and technical assistance

A number of law enforcement agencies and members of the judiciary could benefit from further training on UNCAC. An appropriate body, such as the Ministry of Foreign Affairs, in consultation with international experts, as required, should take the necessary measures to organize this substantive training for relevant ministries and agencies.

Preliminary UNCAC-related trainings, such as under the Government's initiative on how to use the Convention as a legal basis for extradition, were deemed a good practice, but these could be further extended.

Noting that the official translation of UNCAC into Mongolian was observed to contain significant translation errors that impede its usefulness, the Ministry of Foreign Affairs should grant authorization for a re-translation of UNCAC into Mongolian and the Ministry of Justice could facilitate this translation.

Mongolia has requested a wide range of technical assistance for the implementation of many provisions of Chapters III and IV of UNCAC. The categories of assistance most frequently requested were legal advice, a summary of good practices and lessons learned, followed by on-site assistance by an anti-corruption expert.

байгууллагын хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх. Үүнд: Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцид заасан гэмт хэргийг үйлдэхэд ашигласан арга, хэрэгсэлтэй холбоотой мэдээлэл солилцох гэх мэт.

Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн сонгонхэрэглэх заалтуудтай холбогдуулан Монгол Улс дотоодын хууль тогтоомжоо боловсронгуй болгох чиглэлээр дараахь арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх асуудлыг авч үзэх нь зүйтэй.

1) Монгол Улсын болон гадаадын хууль сахиулах байгууллагуудыг шууд хамтран ажиллах боломжоор хангах

#### 2.2.5. Хамтарсан мөрдөн байцаалт ба мөрдөн байцаалтын тусгай арга

Монгол Улс нь хамтарсан мөрдөн байцаалт явуулах асуудлыг эрх зүйн харилцан туслалцааны гэрээний үндсэн дээр шийдвэрлэдэг. Хэрвээ ийм гэрээ байхгүй бол зөвхөн тухайн гэмт хэргийн хувьд байгуулсан хэлцэл, харилцан тохиролцоог үндэслэн хамтарсан мөрдөн байцаалт явуулах боломжтой. Өнөөдрийн байдлаар Монгол Улс хамтарсан мөрдөн байцаалтыг явуулах 4 хүсэлтийг гадаад улсад хандаж гаргаад байна. Харин Монгол Улсад хандаж хамтарсан мөрдөн байцаалт явуулах хүсэлтийг нэг улс гаргасан. Монгол Улсын хууль тогтоомжид заасны дагуу гадаад улсын мөрдөн байцаагчид Монгол Улсын нутаг дэвсгэр мөрдөн байцаалтын ажиллагааг биечлэн явуулах боломжгүй тул Монгол Улсын мөрдөн байцаагчаар дамжуулан тухайн хүсэлтэд дурдагдсан мөрдөн байцаалтын ажиллагаануудыг гүйцэтгэсэн байна.

Гүйцэтгэх ажлын тухай хууль, Авлигын эсрэг хууль, Эрүүгийн хууль, ЭБШХ-нд мөрдөн байцаалтын тусгай арга хэрэглэх тухай заалт байдаг.

Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн сонгон хэрэглэх заалтуудын хувьд Монгол Улс хууль тогтоомжоо боловсронгуй болгох зорилгоор дараахь арга хэмжээг авах хэрэгтэй.

1) Мөрдөн байцаалтын тусгай арга техник хэрэглэх тухай гэрээ,

хэлэлцээр байгуулах, эсвэл гэрээ, хэлэлцээрүүдэд орох, олон улсын түвшинд уг ажиллагааг явуулахад тусгай ажиллагааны зардлыг хэн хариуцах талаар энэ төрлийн гэрээ хэлэлцээрт зааж өгсөн байх.

2) Ийм гэрээ, хэлэлцээр байгуулаагүй тохиолдолд зөвхөн тухайн хэрэгт холбогдуулан мөрдөн байцаалтын тусгай арга хэрэглэх тухай хэлэлцээр хийхийг зөвшөөрөх.

#### 4. Сургалт, техникийн туслалцаа

Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн талаар цаашид сургалт явуулах нь хууль сахиулах, шүүх байгууллагын ажилтнуудад чухал ач холбогдолтой. Эрх бүхий этгээд, жишээлбэл, Гадаад харилцааны яам нь олон улсын шинжээчидтэй харилцан зөвлөлдсөний үндсэн дээр зохих яам, агентлаг дээр сургалт зохион байгуулахад шаардагдах арга хэмжээг авах.

Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийг гэмт хэрэгтэн шилжүүлэхэд эрх зүйн үндэслэл болгон ашиглах тухай Засгийн газрын санаачлагаар зохион байгуулсан сургалт нь шилдэг туршлагын жишээ мөн. Үүнийг цааш нь өргөжүүлэх талаар бодолцох нь зүйтэй.

Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн монгол хэл дээрх албан ёсны орчуулга нь алдаа ихтэй байгаа учраас түүнийг ашиглахад хүндрэлтэй байгааг харгалзан үзэж Гадаад харилцааны яам нь Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийг дахин монгол хэлэнд орчуулах талаар шийдвэр гаргах, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам үүнд туслалцаа үзүүлэх хэрэгтэй.

Монгол Улс Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн 3, 4 дүгээр бүлгүүдийн олон тооны заалтуудыг хэрэгжүүлэхэд чиглэгдсэн өргөн хэмжээний техникийн туслалцаа авах хүсэлт гаргасан. Хамгийн их давтагдаж байгаа техникийн хүсэлтийн төрөл нь эрх зүйн зөвлөгөө, шилдэг туршлагаас суралцах болон авлигын эсрэг мэргэшсэн шинжээчийг газар дээр нь урьж ирүүлэх зэрэг болно.

Хавсралт 1. Хэрэгжилтийн хүснэгт Бүрэн хэрэгжсэн заалтууд

Бүлэг 3. Гэмт хэрэгт тооцон зүйлчлэх ба хууль сахиулах	Бүлэг 4. Олон улсын хамтын ажиллагаа
Зүйл 22; зүйл 23; Дэд хэсэг 1(a) (i) (b) 2(a); Зүйл 24, 25, 26; Хэсэг 1-3; Зүйл 27; зүйл 28; зүйл 30; Хэсэг 1, 4, 5, 8, 9; Зүйл 31; Хэсэг 1-4, 7, 9; Зүйл 32; Хэсэг 5; Зүйл 35; зүйл 36; зүйл 38; Дэд хэсэг (b); Зүйл 40; зүйл 42; Дэд хэсэг 1, 2 (b) (c), 3, 5, 6.	Зүйл 44; Хэсэг 2.3.5.6.10,12-14,16-18; Зүйл 45; зүйл 46; Дэд хэсэг 2. 3(a), (b), (h) (i) 4. 7. 9. 13. 15(a). (c)- (e). 16. 17. 20. 21(a). (b). (d). 22. 23. 28. 29 (a); 48; Хэсэг 3; Зүйл 49; зүйл 50; зүйл 1.4.

Хэсэгчлэн хэрэгжсэн заалтууд

Бүлэг 3. Гэмт хэрэгт тооцон зүйлчлэх ба хууль сахиулах	Бүлэг 4. Олон улсын хамтын ажиллагаа
Зүйл 15; зүйл 17; зүйл 19; зүйл 23; Дэд хэсэг 1(a) (ii). 2(b). (c). (e); Зүйл 30; Хэсэг 2,3,6,10; Зүйл 31; Хэсэг 5; Зүйл 32; Хэсэг 1; Зүйл 33; зүйл 37; Хэсэг 1; Зүйл 38; Дэд хэсэг (a); Зүйл 39; зүйл 42; Дэд хэсэг.2(d), 4.	Зүйл.44, Хэсэг.1,4,7,8,11; Зүйл.46; Хэсэг 1,3, (c),5,6,8,14,15(b),19,25, 26,30; Зүйл 48; Хэсэг 1,2; Зүйл 50; Хэсэг 2.

Хэрэгжээгүй заалтууд

Бүлэг 3. Гэмт хэрэгт тооцон зүйлчлэх ба хууль сахиулах	Бүлэг 4. Олон улсын хамтын ажиллагаа
Зүйл 16; зүйл 18; зүйл 20; зүйл 23; Дэд хэсэг.2(d); Зүйл 26; Хэсэг 4; Зүйл 29; зүйл 30; Хэсэг 7; Зүйл 31; Хэсэг 6, 8; Зүйл 32; Хэсэг 2-4; Зүйл 34; зүйл 37; Хэсэг 2-5; Зүйл 41; зүйл 42; Дэд хэсэг. 2(a).	Зүйл.44; Хэсэг 9,15; Зүйл 46; Дэд хэсэг 3 (e) (g), (j), (k),10-12,15(f),18,21 (c), 24,27, 29(b); Зүйл 47; зүйл 50; Хэсэг 3.



## "Авлигын судалгаа бодлогод чиглэсэн тандалт"

Женс Ч.Андвиг ба Од Хэлге Фжелстад, Ингэ  
Амундсэн, Тоне Сиссенер, Тина Сорейде

### 8. Авлигын шалтгаан, авлигыг арилгах аргачлалын микро эдийн засгийн дүн шинжилгээ (Microeconomic analysis of causes and cures of corruption)

Transparency International байгууллагын авлигын төсөөллийн индексээс санаа авсан авлигын макро эдийн засгийн эмпирик судалгаа, тухайлбал (төсөөлөгдөж буй) авлигын түвшин ба эдийн засгийн өсөлт, ДНБ-ий түвшин ба авлига, авлига ба эрх зүйн тогтолцооны талаарх судалгаанууд шил шилээ даран гарсан билээ. Гэтэл авлигыг микро эдийн засгийн үүднээс судлах тал дээр тийм цэцэглэнгүй хөгжил явагдсангүй. Энэ талаар шууд ажиглалтад найдаж болох ч тэр нь амар хялбар биш. Судалгаанд хамрагдсан нөхцөл байдлууд эрс тэс өөр байдаг тул тэр бүрт өөр төрлийн загвар бүтээх шаардлага гарна. Тэгэхээр нэг нөхцөл байдалд хийсэн судалгааны үр дүн өөр нөхцөл байдалд хийсэн судалгаанд давтагдах аргагүй.

Маш олон өөр нөхцөл байдалд дүн шинжилгээ хийсэн байдаг тул бүх судалгааг энд дурдах боломжгүй. Ямар судалгааг сонгосон бэ гэдэг нь уул судалгааны чиглэсэн салбар, хүрээ, сүүлийн үеийн шинжлэх ухааны ололтыг ашигласан байдлыг нь шалгуур болгож сонгосон билээ.

#### 8.1 Микро эдийн засгийн захиргааны загвар; зонхилогч-төлөөлөгчийн онол (Micro-economic bureaucracy models; principal-agent theory)

Төрийн ба хувийн ихэнх байгууллага тодорхой иерарх шатлал бүхий зохион байгуулалттай байдаг. Шатлал дахь тулгуур харилцаа бол ажилтан ба даргын хоорондын харилцаа юм. Байгууллагын эдийн засгийн онол энэхүү харилцааг анхаардаг. Энэхүү харилцаа нь авлигыг микро эдийн засгийн үүднээс тайлбарлах онолыг бүтээх, авлигыг хумих институцийн шинэчлэлийг төлөвлөхөд чухал ач холбогдолтой.

Цалингийн онол нь цалин урамшлын тогтолцоо боловсруулах, шийтгэлийг тодорхойлох, авлига даамжрах орчныг бүрдүүлэхэд төрийн албан тушаалтнуудын гүйцэтгэдэг үүрэгт дүн шинжилгээ хийх үзэл баримтлалын суурь болдог (Bardhan 1997; Campbell 1995; Klitgaard 1997, 1988). Ялангуяа Клитгаардын (Klitgaard 1988) зонхилогч-төлөөлөгч-үйлчлүүлэгч гэсэн аргачлал (principal-agent-client approach) Африк, Латин Америк дахь хөгжиж буй өөр өөр орнуудын нөхцөлд өргөнөөр сурталчлагдаж, хэрэглэгдэж байна. Энэ аргачлалд төрийн байгууллагын бүтээмжийг дээшлүүлэхэд ажилтнаар авах, албан тушаал дэвшүүлэх механизм, цалин урамшлын тогтолцооны төрөл хэлбэрүүдийн гүйцэтгэж болох потенциалыг тодруулдаг (Besley and McLaren 1993; Rauch and Evans 2000; Mookherjee and Png 1995; Mookherjee 1997).

Дээрх аргачлал төрийн байгууллага (жишээлбэл яам) амжилттай ажиллах үүднээс салбар нэгжүүдийнхээ үйл ажиллагааг зохицуулж байдаг гэсэн

таамгийг иш үндэс болгодог. Гэтэл тэр олон нэгж байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулж байгаа этгээдийн эрхэм зорилго нь байгууллагын амжилт биш харин хувийн ашиг хонжоо байвал мөнөөх зохицуулалт гэгч нь хоормог болдог.

Төрийн хэвшил дэх цалингийн асуудал гурван зүйлд холбогддог (Campbell, 1995; Hirshleifer and Riley, 1992; Kreps, 1990). Нэгдүгээрт, ашиг сонирхлын зөрчил хийгээд дарга ажилтан хоёрын сонирхлын зөрүүтэй холбоотой. Зөрүүтэй сэдэл нь төлөөлөгчид байгууллагын зорилтыг биш хувийн ашиг хонжоо хөөцөлдөх стратег зан үйлийн үүдийг нээдэг.

Хоёрдугаарт, гүйцэтгэх ажилтан нар дээд удирдлагадаа байхгүй мэдээллийг эзэмшиж байх тохиолдол элбэг байдагтай холбоотой. Мэдээллийн энэхүү тэгш хэмгүй байдал (informational asymmetries) татварын алба, гааль, харьяатын асуудал эрхлэх газар зэрэг зарим байгууллагад гүнзгийрсэн байдаг. Жишээлбэл, татвар хураагч нар тухайн татварын баазын орлогын далайцыг дээд удирдлагуудаасаа илүү мэдэж байдаг.

Гуравдугаарт, байгууллагын зорилгод үйлчлэх цалин хөлсний тогтолцоо бий болгоход учирдаг бэрхшээлтэй холбоотой. Мэдээлэл төгс бишийн дээр оролцогчдын зөрүүтэй сэдэл нь эдгээр асуудлыг ойлгох замд худал хуурмаг явдал шургалах үндэс болж байна.

Роберт Клитгаардын (Robert Klitgaard 1988) сургалтын материалд дурдсанаар авлигач үйлдлүүдийг гурван оролцогчийн харилцан үйлчлэлийн үр дүн хэмээн үзэж шинжлэх нь тустай бөгөөд үүнд зонхилогчийг (principal -- P) шударга гэж үзэх аж. Хамгийн хялбарчилсан загвараар төлөөлөгч (agent -- A) нь иерарх шатлалын доод шатанд байх ба үйлчлүүлэгч (client -- C) нь түүнийг хахуульдах ажээ. Жишээлбэл, татвар хураагч буюу төлөөлөгч (A) нь зонхилогчийн (P) нэрийн өмнөөс татвар төлөгч (C)-тэй харьцана. Энэхүү онолын хүрээнд татвар хураагч

(A) ба татвар төлөгч (C) нь хувийн явцуу сонирхолдоо хөтлөгдөж байгаа. Тэд шударга ажиллах уу, хуурмаг үйл хийх үү гэсэн шийдвэр гаргахдаа уул үйлдлээс нь гарах хувийн ашиг, алдагдлыг тооцож байж шийднэ.

Авлигын ихэнх тодорхойлолтод A болон C-ийн хоорондын үйлчлэл (хахууль өгөх, хахууль шаардах) ба A болон P-ийн харилцаан дахь гажуудал (хууран мэхлэх, шамшигдуулах) аль аль нь хамрагдсан байдаг. Харин C нь P-тэй харилцаагаа гажуудуулах (татвар ногдох орлогыг дарагдуулах, хууль бусаар шилжүүлэг хийх) тохиолдолд төрийн төлөөлөгчийн хуйвалдаан оролцоогүй бол авлига гэж үздэггүй (Galtung, 1998). Энэ тохиолдолд шударга бус төлөөлөгчдийн (A) хэд хэдэн үе давхарга байж болох ч хамгийн дээд оргилд шударга зонхилогч байх ёстой (Cadot, 1986).

Дээр дурдсанчлан зонхилогч-төлөөлөгч-үйлчлүүлэгчийн асуудлын гүнд оролцогчдын зөрүүтэй сонирхол, тэгш хэмгүй мэдээлэл оршино. Зонхилогчийн асуудал үүсэх нөхцөл нь төлөөлөгчийнхөө шударга эсэхийг таньж чадаагүй, төлөөлөгчийн (ба үйлчлүүлэгчийн) үйл ажиллагаа бүтээлч байна уу, авлигач байна уу гэдэг талаар мэдээлэл бүрдээгүйтэй холбоотой. Жишээлбэл, зонхилогч өөрт нь мэдэгдэж байгаа татварын орлогын хичнээн хувь нь өөрийн нь нэрийн өмнөөс гүйцэтгэсэн төлөөлөгчийн үйл ажиллагааны үр дүн болохыг мэдэхгүй. Төлөөлөгч өөрийгөө авлигач үйлд оролцохгүй, зөвхөн бүтээлч үйлд зүтгэж байгаа мэтээр зонхилогчид ойлгуулж төөрөгдүүлэх сэдэлтэй байна. Ер нь бюрократ түшмэд зонхилогчийн зорилгод огт хамаагүй төлөвлөгөөтэй ажиллах боломжтой.

Тиймээс зонхилогч дараах хоёр сорилтой тулгарна (Зураг 8.1):

1. Хувийн ашиг завшаан хайгч этгээдийг ажилд орчихоос нь өмнө хэрхэн таньж илрүүлэх вэ, сонгон шалгаруулалтын

алдааг (*adverse selection*) хэрхэн шийдэх вэ?

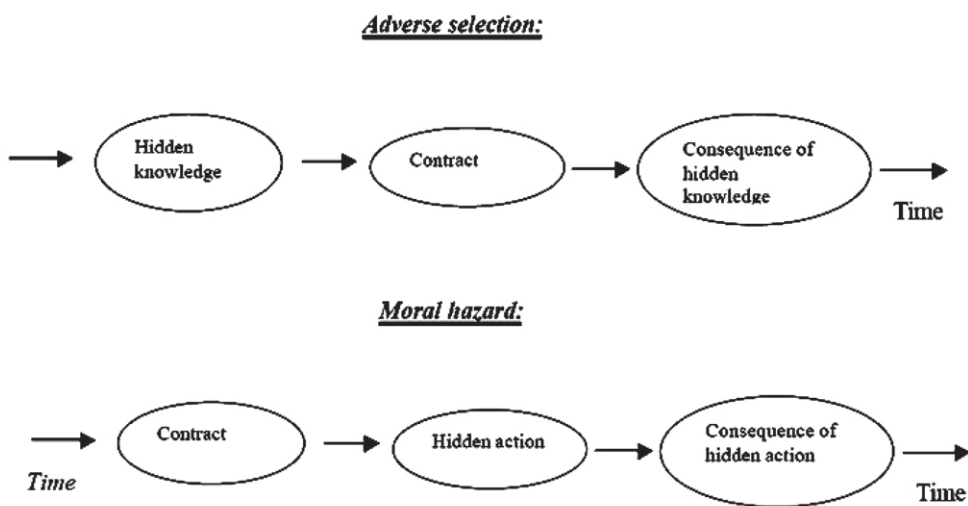
2. Хувийн ашиг завшаан хайгч этгээд ажилд орчихсон тохиолдолд түүнийг шударга ажиллуулах цалин урамшлын тогтолцоог хэрхэн бий болгох вэ?

Нэг дэх асуулт нь ажилд авах журамтай холбоотой, харин хоёр дахь асуулт нь ашиг завшаан хайгч (авлигад автаж болзошгүй) этгээд хэрхэн шийдвэр гаргахтай холбоотой.

Тухайн албан тушаалд тавигдах мэдлэг чадварын шаардлага сул, өргөдөл гаргагсдыг шинжин шигших

ажиллагаа дорой бол ашиг завшаан хайгчид тухайн байгууллагад хялбархан шургална (*алдаатай сонголт -- adverse selection*). Алдаатай сонголтын асуудал авлигын шалтгааныг тайлбарлахад ач холбогдолгүй боловч авлигач үйл түгэж дэлгэрэхэд ихээхэн нөлөөлдөг байж болно. Мөн ирээдүйн төлөөлөгч нь зонхилогчтой гэрээт харицлаанд орохоосоо өмнө *нууц мэдлэгтэй* байдагтай холбоотой. Өөрөөр хэлбэл төлөөлөгч болох гэж байгаа этгээд өөрийнхөө чадамж, тушлага, шударга зан чанарын талаар ирээдүйн дарга нь болох зонхилогчоос илүү мэднэ шүү дээ.

**Зураг 8.1 Тэгш хэмгүй мэдээллийн асуудал (Problems of asymmetric information)**



Харин ёс суртахууны хор уршгийн (*moral hazard*) асуудал авлигын анхдагч шалтгаантай шууд холбогддог. Ёс суртахууны хор уршиг хөдөлмөрийн гэрээ хийсний дараа төлөөлөгч нь зонхилогчоос далдуур, түүний хараа хяналтын гадуур үйл ажиллагаа явуулснаар үүснэ. Жишээлбэл, зонхилогч нь төлөөлөгчийг татвар хураалгахаар ажилд авахад төлөөлөгч нь ажлаа хийдүүлэх

боломжийг илүү сайн мэдэж байх болно. Төлөөлөгчийн ажиллагааг өртөг ихтэй хяналтын тогтолцоо байгуулахгүйгээр байнга ажиж хянаж байх боломжгүй тул төлөөлөгч хахууль авах, хөрөнгө мөнгө шамшигдуулах, ажлаа оромдох боломж төгөлдөр байна.

Зонхилогчид ёс суртахууны хор уршгийн асуудлыг шийдэх “чихэр”, “шилбүүр” (a carrot and a stick) гэсэн

хоёр арга байна. “Чихэр” нь шударга ажиллах урамшил бий болгох. “Шилбүүр” нь баригдах, шийтгүүлэх магадлалыг нэмэгдүүлэх. Төлөөлөгчийн үйл ажиллагаанд тавих хяналт шалгалтыг эрчимжүүлснээр баригдах магадлалыг нэмэгдүүлнэ. Шийтгэл нь ажлаас хөөх, шоронд илгээх, авлигаар олсон орлогыг хураах хэлбэрээр илэрч болно. Ийнхүү зонхилогч нь төлөөлөгч авлигач үйл үйлдэх эрсдлийг бууруулах, баригдсан тохиолдолд хувьд нь учрах хохирлыг (хөрөнгө, орлогоо алдах) нэмэгдүүлэх замаар түүний үйлдэлд нөлөөлж болох аж. Гэвч асуудлыг ингэж шийдэх нь зонхилогчийн хувьд өртөг өндөртэй байж болох юм.

Дээрхийг нэгтгэн дүгнэвээс авлигач байх уу, шударга байх уу гэсэн төлөөлөгчийн сонголт олон хувьсагчаас хамаардаг байна. Зонхилогч тэдгээр хувьсагчийн заримд нь нөлөөлөх замаар бас тэгш хэмт бус мэдээллийн асуудлыг зөөллөх боломжтой. Жааз 8.1-д зарим хүчин зүйлийн жагсаалтыг үзүүлэв (Rijkseghem and Weder, 1997:21). Эдгээр хүчин зүйлийн ихэнх нь дээр өгүүлсэн онолын баримтлалд яв цав нийцэж байна.

#### *8.1.1 Цалин хөлс, ажилтан элсүүлэх бодлого (Payment and recruitment policies)*

Цалин урамшил төрийн албан хаагчдын ажилд хэрхэн нөлөөлдөг вэ? Хөгжиж буй олон орны төрийн албан хаагчдын цалингийн байдлыг ажиглахад авлигач үйлд автахаас ч аргагүй бага цалинтай байх юм (Chand and Moene, 1999; Mookherjee, 1997).

Пальмье (Palmier 1983), Гоулд, Амаро-Рейес (Gould and Amaro-Reyes 1983), Клитгаард (Klitgaard 1988) нарын судлаачид төрийн албаны цалинг нэмбэл авлига буурна гэж үздэг бололтой. Авлигач зан үйлд автаж байгаа нь ядмаг цалинтайнх тул цалинг нь нэмээд

өгдөгсөн бол авлига хийх нь багасахсан гэсэн ойлголт эндээс харагдаж байна. Жишээлбэл, татвар хураагчийн цалингийн өсөлт нь авлигын төлөөх торгуультай нь тэнцэх ба баригдаж, халагдсан тохиолдолд алдах орлогын нь хэмжээ байх аж. Энэ нь ч бас Дэлхийн Банкны аргачлалын нэг хэсэг (гарчиг 9.2) бөгөөд хэд хэдэн улсын (Гана, Танзани, Уганда гм) татварын албанд хийсэн шинэчлэлд тусгалаа олсон юм. Өөр нэг жишээ дурдвас Кени улс “мөрөөдлийн баг” (dream team) гэгчийг байгуулахдаа Дэлхийн Банкнаас дэмжлэг авсан бөгөөд тус багийн өндөр мэргэжлийн ажилтнуудад дунджаас 10 дахин өндөр цалин олгож, төрийн хэвшилд цогц шинэчлэл хийх, ялангуяа авлигатай тэмцэх бодлого боловсруулах ажил хийлгэсэн байна.

#### ***Цалингийн урамшлыг шүүмжилсэн онол (Theoretical critique of wage incentives)***

Бесли, МакЛорен (Besley, McLaren 1993) нар цалин нэмчихээр л төрийн захиргаан дахь бусармаг явдал буурчихдаг юм шиг хялбарчилсан ойлголтыг шүүмжилж байна. Тэд онолын нийтлэлдээ татварын албыг голлон жишээ татсан байдаг. Тэд зонхилогчийн (principal – төр буюу татварын байгууллага) зорилго бол татварын цэвэр орлогыг нэмэгдүүлэхэд оршино. Нийт орлогоос цалингийн зардал, хяналтын өртөг, орлогын зувчуулалтыг хассанаар татварын цэвэр орлого гарна. Татвар хураагчид (төлөөлөгч – agent) шударга болон шударга бус гэсэн хоёр хэсэгт хуваагдана.

Шударга татвар хураагчид нь угаасаа шударга байхаар хөглөгдсөн байна. Шударга байдал тэдний хувьд хязгааргүй

үнэт зүйл нь болох ба ямар ч хэмжээний хахуулийг хүлээж авах хүсэлгүй байна. Шударга бус татвар хураагчид нь хувийнхаа орлогыг аль болох ахиулахыг хичээдэг тул тэдэнд шударга байх сэдэл төрүүлж болно. Тэд татвар төлөгчидтэй (үйлчлүүлэгч -- clients) үгсэж татварын орлогыг хохироож болох ч баригдвал ажлаас хөөгдөх шийтгэлтэй.

Төр буюу татварын байгууллага (зонхилогч) зөвхөн шударга сэтгэлтэй татвар хураагчдыг авч ажиллуулж байхыг сонирхох боловч хэн нь шударга юм, хэн нь авлигач юм бэ гэдгийг урьдаас таамаглан ялгаж чадахгүй. Тиймээс зонхилогч ёс суртахууны хор уршигтай тулгарах төдийгүй бас буруу сонгон шалгаруулалтын асуудалтай тулгарна. Ёс суртахууны хор уршиг нь төлөөлөгчийн далд ажиллагаанаас, буруу сонголт нь далд мэдээллээс үүднэ. Татварын байгууллагад орох гэж байгаа татвар хураагч нарын дунд буй авлигад автамхай хэсгийг ү гэж авъя. Авлигад автамхай хэсэг (ү) нь төр дэх ичгүүргүй, увайгүй байдалтай эерэг хамааралтай, төрийн албан дахь шударга үнэнч ёс зүйтэй урвуу хамааралтайгаар татвар хураагчдын шударга зан чанарын хэмжүүр болно (see McLaren, 1996).

Авлигач үйлдэл үл баригдах  $q$  магадлал гэж байна. Гэхдээ татвар хураагч баригдах юм бол ажлаас хөөгдөнө.  $q$  параметрийг татварын байгууллага дахь нягтлан бодох ажиллагаа, мэдээллийн менежментийн төгөлдөршилтэй урвуу хамааралтай гэж ойлгож болно.

Цалингийн гурван өөр загвар байдаг.

Нэгдүгээрт, боломжит байдлын өртөг (*opportunity cost*) буюу татвар хураагч өөр ажилд авч болох байсан цалинтай тэнцүү нөөц цалин (*reservation wage*) гэж байна. Хоёрдугаарт, татвар хураагч дараах хамгийн сайн цалинтай ажлаасаа авч болох цалингаас дээгүүр тогтоогдсон

бүтээмжит цалин (*efficiency wage*) нь авлигыг зайлуулах рент болно. Бүтээмжит цалингийн нэмэгдэл нь  $q$ -ийн өсөх функц байх ёстой. Гуравдугаарт, бууж өгөх цалин (*capitulation wage*) нь боломжит байдлын өртгөөс доогуур байх боловч ядахдаа л авлигач ажилтнууд хахуулиар нэмэлт орлого олж болох юм чинь гэж бодсоноор зөвшөөрч болох цалин. Бесли, МкЛарен нар (Besley, McLaren 1993) эдгээр цалингийн тогтолцоог татварын цэвэр орлогод хэрхэн нөлөөлөх талаас нь шинжиж үзсэн байна.

Дээрх загварт нөөц цалингийн (*reservation wage*) горим хяналт үр дүнтэй ( $q$ -ийн утга бага), шударга бус ажилтнуудыг илрүүлмэгцээ халдаг нөхцөлд ашигтай. Цалингийн энэ горимд ёс суртахууны хор уршигийн асуудал байдаг нь шударга ба шударга бус татвар хураагчид холилдон ажиллаж байдагтай холбоотой. Шударга бус татвар хураагч нь нөөц цалингийн горимд цалинжиж байгаа үедээ ямагт хахууль авахад бэлэн байна. Учир нь энэ авч байгаа цалингаа өөр газар ажилласан ч адилхан авах юм чинь. Гэхдээ нийт хугацааны  $(1 - q)$  хэсэгт шударга бус татвар хураагчдыг илрүүлэн хөөж, зувчуулсан татварыг засгийн газар нөхөн авна. Тиймээс аяндаа шударга бус татвар хураагчид цөөрөх тул татварын орлого нэмэгдэнэ. Цэвэр орлогын үүднээс ү бага байгаа үед нөөц цалингийн горим оновчтой. Шударга бус хүмүүс нийт ажилтан нарын өчүүхэн хувийг эзэлж байгаа нөхцөлд тэр цөөнхийг шударга байлгах гээд цалин нэмэх гээд байх шаардлагагүй. Мөн нөөц цалингаас бага цалин өгөх аргаар хэмнэлт хийх гээд байх явдалгүй, тэгвэл хамаг шударга татвар хураагчид авлигажих болно.

Татвар хураагчдыг бүтээмжит цалингийн (*efficiency wage*) горимд цалинжуулбал тэд бүгд хахуулиас татгалзаж, улсад орох ёстой татвар бүрэн хураагдана. Гэхдээ энэ горим зөвхөн цэвэр орлогын (зонхилогчийн зорилго)



үүднээс оновчтой мэт байгаа ба хяналт хүчтэй ( $q$ -ийн утга бага), цалингийн урамшил нь хангалттай өндөр байхыг шаардана. Хэрэв ү өндөр,  $q$  бага (хяналт хүчтэй) байвал, бүтээмжит цалинд шаадагдах нэмэгдэл нь бага байх ба авлигад автамхай ажилтнуудын эзлэх хувь өндөртэй нөхцөлд түүнийг нь төлж байх нь ашигтай. Өөрөөр хэлбэл энэ тохиолдолд бүтээмжит цалингийн горим оновчтой. Харин хяналт сул, ажилтнууд архаг авлигажсан ( $\gamma$ ,  $q$  аль аль нь өндөр) байвал бүтээмжит цалингийн горим дэндүү өртөг өндөртэй, өөрөө хэлбэл шударга бус явдлаас сэргийлэхэд шаардагдах цалин маш өндөр байх тул цалингийн зардал нь татварын орлогоосоо давна.

Бууж өгөх цалингийн (*capitulation wage*) горимтой нөхцөлд зөвхөн шударга бус хүмүүс ажилд орно. Ийм тохиолдолд татварын байгууллага дандаа хахуулиар амьдрах ажилтнуудаар дүүрч, тэр аяараа авлигын асуудалд живнэ. Гэхдээ  $\gamma$ ,  $q$  аль аль нь өндөр байхад дээр дурдсанчлан бүтээмжит цалин дэндүү өндөр өртөгтэй,

нөөц цалингийн горимд татвар хураагчдын ихэнх нь хахууль авсаар байна. Эдгээр тохиолдлуудад байгууллага тэрхүү рентийг нөхөн авах зорилгоор цалинг бууруулж болох юм. Тийнхүү бууж өгөх цалингийн (*capitulation wage*) горим оновчтой болж хувирна. Ийм нөхцөлд улс авлигын үйлдлийг илрүүлсэн үедээ л татварын орлого авна. Өөрөөр хэлбэл нийт хугацааны  $(1-q)$  хэсэгт орлогоо авна.

Бүтээмжит цалинтай үед татвар хураагчид авлига үйлдэх завшааныг ашиглаагүйн төлөө шагнагдаж байна. Бууж өгөх цалинтай үед авлигаар орлогоо сэлбэхийг зөвшөөрснөөс өөрцгүй. Тийнхүү нөөц цалингийн горим нь хяналтыг чангатгаж, ажилд авах, ажлаас халах оновчтой бодлого хэрэгжүүлэх замаар хэтийн хугацаанд шударга байдлыг сайжруулж болох ба харин ойрын ба дунд хугацаанд хангалттай хяналт тавьж чадвал бүтээмжит цалинг ашиглах нь зөв байж болох юм. Хүснэгт 8.1-д өөр өөр нөхцөл байдалд тохиромжтой цалингийн горимыг үзүүлэв.

### Хүснэгт 8.1 Өөр өөр нөхцөл дэх “оновчтой” цалингийн горим

	$q$ – бага (хяналт сайн) $\gamma$ – бага (шударга бус ажилтан цөөн)	$q$ – бага (хяналт сайн) $\gamma$ – их (шударга бус ажилтан олон)	$q$ – их (хяналт муу) $\gamma$ – их (шударга бус ажилтан олон)
Нөөц цалингийн горим	X		
Бүтээмжит цалингийн горим		X	
Бууж өгөх цалингийн горим			X

Дээр үзсэн загварууд хөгжиж байгаа орнууд дахь төрийн захиргааны байгууллагуудад хийгдсэн зарим ажиглалтад тайлбар болох юм. Батлаагдаагүй мэдээллээс үзвэл бууж өгөх цалингийн зарчимтай төсөөтэй цалингийн тогтолцоотой, харин ажилтан нар нөөц цалингийн горимоос ч хавьгүй

илүү албан бус орлоготой, мөн тодорхой зарим ажил, албан тушаал онцгой өндөр эрэлттэй байдаг аж. Судлаачийн бичсэнээр Африкийн нэгэн оронд гурван жилийн өмнө төр нь гаалийн түшмэдийг “тэртэй тэргүй өөрсдөө орлогоо олчихдог юм чинь” гээд цалинг нь зургаар сараар тэглэсэн байна (Tanzi 1995). Энэ мэт

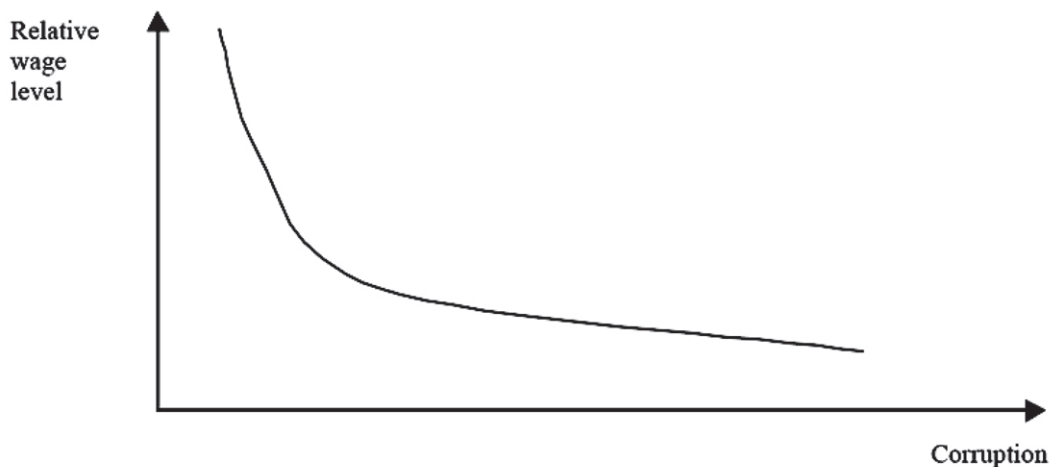
туйлширсан байр байр суурийн жишээнд Заирын ерөнхийлөгч Мобуту төрийн албан хаагчдадаа: “Та нар хулгайлмаар байвал зохистой аргаар бага зэрэг хулгайл л даа” гэж хэлсэн зөвлөгөө орно.

**Цалингийн урамшлын үр нөлөөний талаарх эмпирик баримт (Empirical evidence on the effects of wage incentives)**

Төрийн байгууллагын цалин болон авлигын хоорондын холбооны талаар ямар эмпирик баримт байдаг вэ? Рижкегхем, Ведер нар (Rijckeghem and Weder 1997) төрийн байгууллагын цалин авлигатай ямар хамааралтай байх талаар

эмпирик судалгаа хийсэн байна (гарчиг 6.4). Тэд микро эдийн засгийн онолд суурилж бага цалинтай байх нь албан хаагчдыг хахуулиар орлогоо сэлбэх аргад түлхдэг, харин өндөр цалинтай байх нь бусармаг үйлдэл үйлдээд баригдсан тохиолдолд алдах юм нь их байх болгодог гэсэн таамаглал дэвшүүлсэн билээ. Түүвэрлэсэн улс орнуудад төрийн хэвшил дэх цалин үйлдвэрлэлийн салбарын цалинд харьцах харьцаа авлигын түвшинд ихээхэн сөрөг нөлөөтэй нь харагдаж байна. Төрийн түшмэд хувийн хэвшлийнхэнтэй харьцуулахад сайн цалинтай байгаа улс оронд авлига бага байдаг байна. Энэ харьцааг Зураг 8.2-т үзүүлэв.

**Зураг 8.2 Төрийн албан дахь авлига ба цалингийн харьцаа (The association between corruption and wages in the civil service)**



Дээрх зурагт төрийн албаны цалин хувийн хэвшлийн цалинд харьцах харьцаа

авлигыг бууруулж болохыг харж болно. Рижкегхем, Ведер нар (Rijckeghem and Weder 1997) “төрийн албаны цалин хоёр дахин нэмэхэд тухайн улсын Transparency International байгууллагын Авлигын төсөөллийн индекс нь 2 оноогоор сайжирна” гэжээ. Гэхдээ авлигыг арилгахын тул цалинг маш

их хэмжээгээр нэмэх шаардлагатай болно. Тиймээс авлигатай тэмцэхдээ зөвхөн цалин урамшилд түшиглэх нь дэндүү өндөр өртөгтэй, бусад арга хэмжээтэй хослуулахгүй бол үр нөлөө нь хязгаарлагдмал байна. Тухайлбал,

аудит, хяналтын чадавхи дорой буюу огт үгүй, авлигач үйлдэл үйлдэх сонирхол түгээмэл нөхцөлд зарим ядуу буурай оронд бага цалингийн бодлого мөрдөгдөж байвч тэр цалин нь ч дэндүү өндөр байж болзошгүй, учир нь тэрнээс бага цалин өгсөн ч авлига нэмэгдэхгүй аж (Besley and McLaren, 1993).

Цаашлаад авлигажсан (бас ядуу) орнууд төсвийн орлого муутай байдгаас төрийн албаны цалинг багаар тогтоодог гэж үзвэл Рижкегхем, Ведер нарын (Rijkkeghem, Weder) дүн шинжилгээнд учир шалтгааны асуудал байгаа бололтой.

Трайсман (Treisman 2000) төрийн байгууллагын дундаж цалин нэг хүнд ногдох ДНБ-ий итгэлцүүрийн хувьд авлигад хэрхэн нөлөөлдгийг судалсан байна. Энэхүү судалгааны үрдүн хоёрдмол утгатай, ач холбогдол багатай болсон. Рауч, Эванс нар (Rauch and Evans 2000) төрийн байгууллагын цалин ба авлигын хооронд уялдаа байх баттай нотолгоо олоогүй байна. Төрийн захиргааны бусад талууд илүү чухал байдаг байна. Үүнд: ажлын байрны баталгаат байдал чухал ач холбогдолтой, гэхдээ ажилд авах, албан тушаал дэвшүүлэх үйл ажиллагаа чадамж, зүтгэлд суурилсан байх нь авлигыг бууруулахад онцгой ач холбогдолтой байна.

### *8.1.2 Хяналт ба шийтгэл (Monitoring and penalty)*

Хяналт, мониторинг төлөөлөгчийн (agent) үйл ажиллагаанд хэрхэн нөлөөлөх вэ? Төлөөлөгчийн шударга ажиллах уу, авлигажих уугэсэн шийдвэр гарахад цалин урамшлын зэрэгцээ тухайн шийдвэрийн урьдчилсан өртөг нөлөөлнө. Үүнд хоёр хувьсагч нөлөөлнө. Нэгдүгээрт, баригдах магадлал, хоёрдугаарт, шийтгэлийн цар хэмжээ. Гэвч шийтгэл нь шалихгүй бол түшмэлийн үйл баригдах магадлалаас төдийлөн хамаарахгүй болно. Тэрчлэн,

баригдах магадлал бага бол шийтгэл хэдий хатуу байлаа ч нөлөөлөхгүй болно.

Хяналтын асуудлыг хэзээн анхаарсан судалгааны ажил бол Моокхэржээ нарын (Mookherjee, Png 1995) илтгэл юм. Уг судалгааны ажилд байгалийн бохирдлын талаарх хууль тогтоомжийг пүүс хэрхэн биелүүлж байгаад хяналт тавих түшмэлийн урамшлын хамгийн оновчтой хэлбэрийг судалжээ.

Хяналт мониторингийн бодлогын зорилго нь байгууллага дахь хуурамч явдлыг илрүүлж, мэдээлэхэд оршино. Авлигач төлөөлөгч илэрсэн тохиолдолд хална. Гэхдээ аудитор ажиллуулснаар асуудал өөрөө шийдэгдэхгүй. Зонхилогчийн хувьд уул аудиторыг өөрийг нь хянах хэцүүгээс гадна дараах хоёр асуудал бас бий:

- Аудитор нь зөрчил илрүүлэх талаар хичээнгүйлэн ажиллахгүй байж болно.
- Аудитор нь зөрчлийг илрүүлэвч мэдээлэхгүй, харин ч өөрөө төлөөлөгчөөс хахууль авч магадгүй (хуйвалдах).

Энэ нь ёс суртахууны хор уршгийн асуудал юм. Хуйвалдааны тухайд (өөрийн) аудиторыг хянуулахаар хөндлөнгийн (хөндлөнгийн) аудитор авч болно. Зонхилогч нь аудитор хахууль авч байхад нь барих тодорхой магадлал байж болох ба тийм тохиолдолд түүнийг ажлаас хөөнө. Харин хичээл зүтгэлгүй байх асуудлыг хяналтын механизмаар илрүүлж болохгүй, хэдий хир чармайж байгааг ажиглах аргагүй юм. Гэхдээ хичээл зүтгэлтэй ажиллах урамшил бий болгох боломжтой. Хэдий тэгэвч дан цалингийн аргаар авлигыг бууруулах гэх нь учир дутагдалтай. Хөлсөөр хичээл зүтгэлийг сайжруулахын тулд уг төлбөр нь тодорхой зорилт биелүүлэхтэй уялдах, жишээлбэл худал хуурмагийг илрүүж мэдээлэхтэй холбогдсон байх хэрэгтэй.

Тухайлбал хууран мэхлэх явдлыг илрүүлж мэдээлсэн тоотой уялдсан урамшил илүү оновчтой байж болно. Гэхдээ илрүүлэх ёстой булхайн тоо нь бодитой байх хэрэгтэй. Хахууль ихтэй нөхцөлд маш өндөр өртөгтэй мониторингийн тогтолцоо бий болоход хүргэнэ.

Моокрхэржээ нарын (Mookherjee and Png 1995) гаргасан гол санаа нь хяналт мониторингийн гэрээ нь талуудын стратег зан үйлд мэдрэмтгий байх шаардлагатай гэдэгт оршино. Ер нь үр дүнтэй хяналт үгүйлэгдсэн тохиолдолд авлига үүсэх нөхцөл бүрддэг бөгөөд хяналтын тогтолцоо нь өөрөө ч төрийн байгууллага дахь авлигын сүлжээний нэг хэсэг байж болдог байна.

### 8.1.3 Төрийн хэвшлийн зохицуулалт (Public sector regulations)

Төрийн хэвшлийн зохицуулалт авлигын давтамжид ямар нөлөөлөлтэй вэ? Зарим судалгаанд төрийн оролцоо ихтэй улс оронд авлигын түвшин өндөр байх магадлалтай гэж үзсэн байдаг (Tanzi, 2000a). Төр эдийн засагт хэдий чинээ оролцоно хууль тогтоомжийг зоргоор тайлбарлах, төрийн хөрөнгө нөөцийн хуваарилалтад зөрчил гарах орон зай төдий чинээ ихэснэ. Гэхдээ хамгийн бага авлигатай зарим улсуудад, жишээлбэл Канад, Дани, Нидерланд, Норвег, Швед зэрэг улсуудад төрийн хэвшлийн эзлэх хувь өндөр байдаг. Гэтэл бас БНХАУ, ОХУ, Танзан гэх зэрэг эдийн засгаа чөлөөлж, төрийн үйлдвэрүүдийг хувьчилсан улсуудад авлигад ихэсчихсэн байгаа. Танзан дахь Авлигын асуудлаар Хороо эдийн засгийн либералчлал нь авлига нэмэгдэх боломж бий болгосон гэж үзэж байна. Эмпирик баримтаас үзэхэд авлигын түвшин төрийн хэвшлийн цар хэмжээнээс биш харин төрийн хэвшлийн тогтолцоо хэрхэн ажилладаг арга хэлбэрээс хамаарч байна.

### 8.1.4 Захиргааны болон улс төрийн бүтэц (Bureaucratic and political structures)

Захиргааны зохион байгуулалт авлигын давтамжид ямар нөлөө үзүүлдэг вэ? Төрийн байгууллагыг зонхилогч-төлөөлөгчийн онолын үүднээс үзсэн нийтлэлүүдэд зонхилогчийг (P) аливаа шинэчлэлийн үйл явцад шийдвэрлэх үүрэгтэй гэж таамагласан байдаг. Зонхилогч (P) нь төлөөлөгчийг (A) сонгоно. Мөн А-д ногдуулах шагнал, шийтгэлийг тодорхойлно. Өөрөөр хэлбэл P нь А болон С-ийн авлигын ёс суртахууны өртөгт нөлөөлнө (Galtung, 1998). Энэ загварт зонхилогч нь олон нийтийн эрх ашгийг илэрхийлсэн, өндөр зарчимч зонхилогч байна (Klitgaard, 1988). Тиймээс зонхилогч нь тогтолцооны шинэчлэл, төрийн захиргааны үр бүтээлтэй, шударга ажиллагааны төлөө байгаа гэсэн утгатай байна.

Зонхилогч-төлөөлөгч-үйлчлүүлэгчийн загвар төрийн байгууллага дахь урамшлын тогтолцоонд дүн шинжилгээ хийхэд ихээхэн тустай боловч зонхилогчид (P) хэт найдсан нь шинэчлэлийн томоохон саад тотгор болно. Энэ аргачлалд наанадаж хоёр шүүмжлэл байдаг. Нэгдүгээрт, хоорондоо зөрчилдсөн зорилт, сонирхлыг төлөөлсөн хэд хэдэн зонхилогч зэрэгцэн орших боломжтой. Хоёрдугаарт, зонхилогч (нар) нь өөрөө авлигажаад, нийгмийн эрх ашгийн тухайтад биш харин амин хувийн явцуу ашиг сонирхлын тухайтад ажиллах боломжтой. Үүнд:

#### **Олон зонхилогч (Multiple principals)**

Зонхилогч-төлөөлөгчийн загвар нь заримдаа зонхилогч болон төлөөлөгчийн харилцаа иерарх шатлалын хүрээнд биш харин төлөөлөгч нь нэгэн шатлалын толгой байдаг, зонхилогч нь өөр нэг иерарх шатлалын толгой байдаг тохиолдолд зохицон бүтээгдсэн байдаг. Гэтэл эдгээр тохиолдлын заримд нь зонхилогч-төлөөлөгчийн загвар таарах эсэх нь бүрхэг юм. Жишээлбэл, парламент төрийн захиргааны хувьд зонхилогч нь

болдог, харин сонгогчид парламентын хувьд зонхилогч нь болдог гэж үздэг. Энэ бол олон зонхилогчтой нөхцөл байдлын нэг жишээ болох ба үүнд зонхилогч-төлөөлөгчийн загвар таарах эсэх нь эргэлзээтэй.

Олон зонхилогчийн өөр нэг жишээ бол төрийн байгууллагын албан ёсны зонхилогч нь албан бус зонхилогч нартай өрсөлдөж байх тохиолдол юм (Fjeldstad, 1999, 2001). Ураг төрлийн болон ястан угсаатны хэлхээ холбоог чухалчилдаг нийгэмд төрийн албан хаагч тэдэндээ үйлчилнэ гэж таамаглана. Тийнхүү уламжлалт хэлхээ сүлжээнүүд зонхилогчийн үйл ажиллагаанд чөдөр тушаа болно. Нэгэнт төрийн албан хаагчид хүмүүсийг ураг төрөл, найз нөхдийн холбоогоор ялгаад эхэлчихвэл объектив ажиллагааны зарчим алдагдана. Объектив ажиллагааны зарчим нэгээс олон талд нөлөөлөх эдийн засгийн шийдвэрт хувийн болон бусад харилцаа, хэлхээ холбоо огт нөлөөлөхгүй байхыг шаарддаг (Tanzi, 1995a).

Төлөөлөгчид (agent) олон зонхилогчдоосоо зөрчилтэй зааврууд авна. Төрийн байгууллагын нөхцөлд олон зонхилогчийн нөлөөллийг шалгах бэрх байж болзошгүй. Гэхдээ ажиглаж болох зүйл бол зонхилогч нар стратегиа зохицуулж чадахгүй байгааг ажиглаж болно. Ингэснээр төлөөлөгчдөд олгох урамшлын тогтолцоо үр нөлөөгөө алдана.

Зонхилогч нарын сонирхол хэдий чинээ зөрнө төлөөлөгчид зоргын шийдвэр гаргах боломж төдий чинээ нээлттэй байж, хяналт суларна. Тодорхой байгууллагын холбогдох зонхилогчдыг тодорхойлж, уул асуудлын хир ноцтой байдлыг тогтоож болно. Мөн энэ аргачлал яагаад авлига (бас хуйвалдаан) зарим байгууллагад бусад байгууллагынхаас их байдгийг ойлгоход нэмэртэй.

### **Авлигажсан зонхилогч (Corrupt principals)**

Улс төрийн болон захиргааны албан

тушаалтан нар өөрсдөө авлигажсан байж болно. Зонхилогч маань төрийн албаны доод түвшин дэх авлигад төдийлөн анхаарахгүй байж болно. Мөн авлигажсан удирдагч нар авлигын ёс суртахууны гутамшгийг бууруулахад хувь нэмрээ оруулна. Ийм нөхцөлд авлигын ерөнхий түвшин нэмэгдэж таарна (гарчиг 2.4). Зонхилогч болон төлөөлөгч хууль бус, авлигач үйлдэлд оролцохоор хуйвалдан эвсэнэ. Энэхүү хууль бус иерарх харилцааг хууль ёсны иерарх харилцаа мэтээр авч үзэн зонхилогч-төлөөлөгчийн загварт оруулбал төлөөлөгч нь зонхилогчийнхоо эрх ашгийн төлөө авлига хураахаас татгалзах нь нэг ёсны ёс суртахууны хор уршиг болж, зонхилогчид матуулахад хүрэх нь.

### **8.2 Авлига хэрхэн авлигажуулдаг вэ: олон тэнцвэрийн загвар (How corruption may corrupt - multiple equilibrium models)**

Зонхилогч-төлөөлөгч-үйлчлүүлэгчийн загвараар төгс биш мэдээллээс үүдэх цалингийн тогтолцооны зарим үндсэн бэрхшээлийг тайлбарлаж болно. Гэхдээ үүнд наанадаж 2 хязгаарлалт бий. Нэгдүгээрт, цалингийн урамшил ба хяналтын тогтолцоо нь төсөөтэй нөхцөл байдлуудад авлигын түвшин яагаад өөр байдгийг хэрхэн тайлбарлах вэ (жишээлбэл татварын албаны орон нутгийн салбаруудын хооронд)? Хоёрдугаарт, аудитын түвшин, шийтгэлийн давтамж зарим хөгжиж буй улсад маш бага буюу бараг байдаггүйгээс илрэх, шийтгэгдэх магадлал маш бага тул төрийн албан хаагчдын ихэнх нь авлигажсан байх нь гэсэн санаа руу түлхэж байна. Гэтэл тэр дунд гайхмаар олон албан хаагч шударгаар ажиллаж байдаг. Тиймээс төрийн албан хаагчдын зан үйл болон эдийн засагчдын хэрэглэдэг загварын хооронд зөрүү байгаа бололтой.

Адилхан нөхцөлд авлигын түвшин ялгаатай байдгийн нэг тайлбар нь “авлига



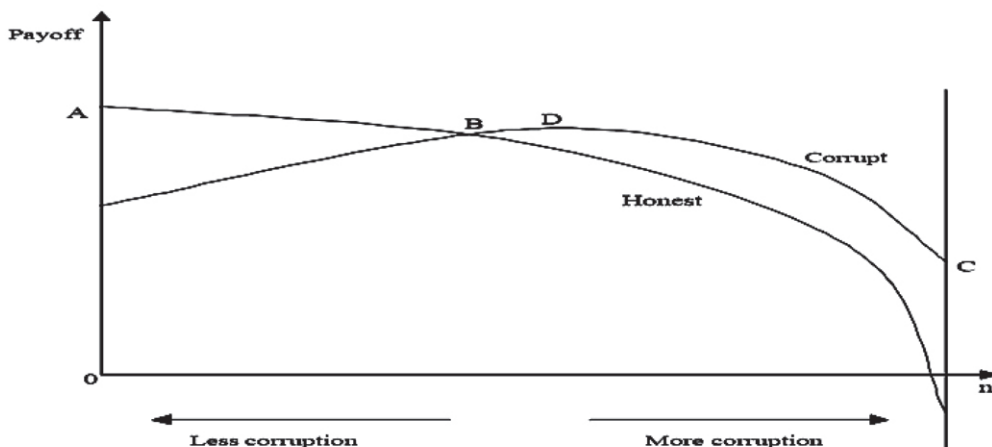
хэрхэн авлигажуулдгаас” ургах байх. Хууль бус үйл ажиллагаанд оролцох боломжит ашиг оролцохгүй байх ашигтай харьцуулсан хэмжээ нь авлигад орж байгаа хүний тооноос хамаарч байна. Өөрөөр хэлбэл ажилтан тус бүрийн шударга байдал бусдын шударга байдлаас хамаарч байна.

Тиймээс цалин урамшлын тогтолцоо ижилтэй байгууллагуудад авлигын түвшин өөр байж болно. Жишээлбэл өөр өөр дүүргийн татварын албаны салбаруудад авлигын түвшин ялгаатай байгаа нь зарим нь өндөр авлигатай тэнцвэрт байдалд тогтсон, зарим нь бага авлигатай тэнцвэрт байдалд тогтсонтой холбоотой (Fjeldstad, 1999). Тухайн оролцогчдод зан үйлээ өөрчлөх сэдэл үлдээгүй үед тэнцвэр тогтдог (equilibrium).

Эдийн засагчид авлигын түвшний ялгааг тайлбарлахад хэрэглэдэг загварын үндсэн санааг Зураг 8.3-т үзүүлээ (Andvig and Moene, 1990; Andvig, 1993; and Bardhan, 1997). Авлигач түшмэдийн (татвар хураагч) тоог зүүнээс барууншаах хэвтээ тэнхлэгээр хэмжинэ. Хэвтээ шугамын дагуух цэг тус бүр нь авлигач ба авлигач биш түшмэдийн тархалтыг

(distribution) заана. Авлигын ашиг нь босоо тэнхлэгийн дагуу хэмжигдэнэ. Буруутай сэтгэл төрөх, нэр төрөө алдах (гутамшиг), бодитоор шийтгүүлэх гэх зэрэг эдийн засгийн бус хувьсагчуудыг бүгдийг түшмэлийн ашиг унацын функцид оруулсан. *Авлигач, Шударга* гэсэн хоёр зураас нь авлигад автамхай түшмэл болон харьцангуй шударга түшмэлийн ашгийг үзүүлсэн байна. Шударга татвар хураагчийг заасан шугам зүүнээс барууншаатогтмолбуурчбайгааньавлигач татвар хураагч олшрох тусам шударга татвар хураагчийн ашиг багасдгийг зааж байна. Авлигач түшмэдийн тоо цөөрөх тусам шударга түшмэлийн ашиг өндөр байна (B цэгээс зүүншээ). Авлигач татвар хураагчийг заасан зураас D цэг дээр чиглэл нь өөрчлөгдөж, буурч эхэлж байна. Энэ нь авлигач түшмэд олшрох тусам авлига элбэг болж, хахууль өгдөг татвар төлөгчид хахуулийнхаа хэмжээг багасгах сонирхолтой болдогтой холбоотой (D цэгээс баруун тийш). Диаграммаас үзэхэд A цэг дээр хэн хэн нь хожиж байхад C цэг дээр хэн хэн нь хохирч байна. Хүн бүхэн хохирч байгаа нь авлига амьжиргаанд сөрөг болохыг харуулж байна.

**Зураг 8.3 Олон тэнцвэрийн загвар (Multiple corruption equilibria)**



Дээрх зурагт авлигач татвар хураагчийн ашиг D цэгээс зүүн талд ямагт өсөлттэй явж байна. Үүнд наанадаж гурван тайлбар байна:

1. Авлигач түшмэдийн тоо нэмэгдэх хирээр буруу хэрэг хийсэн сэтгэл төрж шаналах нь багасна.

2. Бусад олон ажилтан авлигажаад байхад нэр төрөө алдах гутамшгийн түвшин хүн нэг бүр дээр багасна.

3. Олон ажилтан авлигажсан нөхцөлд өөрийн ба хөндлөнгийн хяналт шалгалтын чадавхи хязгаарлагдаж, илрэх магадлал буурна.

Зурагт тэнцвэрийн гурван цэг байна: А, В, С. Яагаад эдгээр нь тэнцвэр болж байна вэ? А цэг дээр бүх ажилтан шударга байна. Тэдний ашиг нь авлига үйлдэх гэж оролдох аливаа этгээдийн ашгаас өндөр байх тул нийтээрээ шударга энэ нөхцөл байдлаа хадгалахыг хичээнэ. Тиймээс тус захиргаа “цэвэр” байрлалдаа тогтоно. Харин В цэг дээр татвар хураагч нар авлигач болон шударга ажиллах зарчмын алинд ч ялгаагүй хандлагатай байна. Эдгээр тэнцвэрийн гол ялгаа нь А, С цэгүүд тогтвортой, В цэг тогтворгүй байна. В цэг тогтворгүй байх гол шалтгаан нь нэг хүн нэмэгдээд авлигажихад бусад нь ч авлигач байх ашигтай болж эхлэхэд оршино. Нөгөөтэйгүүр авлигач түшмэдийн тоо нэгээр буурахад бусад татвар хураагч нар ч гэсэн шударга ажиллах нь ашигтай болж эхэлнэ. Татварын алба анхандаа В цэгийнхээс илүү өндөр авлигын түвшинтэй байвал (ямарваа түүхэн нөхцөл байдлын улмаас) цааш С цэгт хүрч тэнцвэржтэлээ авлига нь нэмэгдэнэ. Харин В цэгийнхээс нам авлигын түвшинтэй эхэлсэн байгууллага А цэгт хүрч байж тэнцвэржинэ.

Энэхүү онолын аргачлалаар төрийн байгууллага дахь авлигын хэд хэдэн үзэгдлийг тайлбарлаж болно. Үүнд:

· Байгууллагын бүтэц, цалингийн тогтолцоо, хяналт аудитын зохион байгуулалт ижилтэй газруудад авлигын түвшин өөр байдаг.

· Тухайн байгууллага нь (татварын алба, гааль, усан боомт гм) В цэгт ойрхон байгаа тохиолдолд

авлигач түшмэдийн тоо өчүүхэн өөрчлөгдөхөд байгууллагын авлигын түвшинд ихээхэн нөлөө үзүүлдэг. С цэгт байгаа байгууллага богино хугацааны далайцтай ажиллагаагаар В цэгийн зүүн талд гарч чадвал цааш эрчээрээ А цэг рүү шилжинэ. Гэтэл В цэг нь А цэгт тун ойр байвал өчүүхэн доргилтоор байгууллага С цэг рүү хальтрах эрсдэлтэй байна. Тиймээс байгууллага А цэгтээ хэдий ойр байлаа ч авлигыг нухацтай үзэж, сэрэмжлэх хэрэгтэй.

Дээр дүрсэлсэн загварыг эмпирик аргаар шалгах амаргүй. Гэвч авлигын эсрэг олон хөтөлбөрийн гол зорилго байгууллагыг өндөр авлигатай тэнцвэрт байдлаас бага авлигатай тэнцвэрт байдалд шилжүүлэхэд оршино.

### **8.3 Дээд түвшний авлига ба доод түвшний авлига (High level versus low level corruption)**

Роза Акерман (Rose-Ackerman) 1978 онд авлигын сэдвийг эдийн засгийн шинжлэх ухааны өмнө нээсэн номдоо дээд түвшний авлигын хэд хэдэн онцлогийг авч үзсэн байдаг. Тэрээр улс төрчдийн хязгаарлалт, чөлөө учрал нь доод түвшний түшмэдийнхээс ялгамжаатай болохыг тодорхойлжээ.

Роза Акерман онолын эргэцүүлэлдээ дараах зүйлсийг авч үзсэн байна. Үүнд:

- Авлигач үйлдлийг илрүүлэх, гэгсгээх албан ёсны тогтолцоо улс төрийн дээд түвшинд дорвитой хязгаарлалт болдоггүйгээрээ доод албан тушаалын түшмэдийн нөхцөл байдлаас ялгаатай (гарчиг 8.1).

- Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл дээд түвшний улс төрчдийн улс төрийн тавцанд тогтож үлдэх эсэхийг шийдвэрлэхэд нөлөөлдөг тул тэдний хувьд нэгэн хязгааралт болно. Улс төрийн тавцангаас буухгүй үлдэх магадлал нь хувийн ашиг орлогын зэрэгцээ тэдний гол эрмэлзэл байна.

- Хахууль авахыг улс төрийн тавцанд үлдэх боломжид сөрөг нөлөөтэй байдаг болов уу гэж үзэж байна. Судлаачийн энэхүү эргэцүүлэлд зөвхөн ардчилсан тогтолцоог тооцож байгаа хэдий ч мөн ардчилсан бус тогтолцоонд ч холбогдол байна.

- Байр суурь нь бэхэжсэн улс төрчид болон тэртэй тэргүй унах болчихсон улс төрчид хахууль авах эрсдэл өндөртэй. Харин улс төрийн тавцанд тогтох эсэх нь 50 хувьтай байгаа улс төрчид хахууль авах магадлал багатай байдаг.

Сүүлчийн дүгнэлт нь хахууль ба улс төрийн нэр хүндийн хооронд сөрөг хамааралтай байгаа нөхцөлд л хүчинтэй. Гэвч клиентелизм бүхий улс төр давамгайлсан нөхцөлд дээрх сөрөг хамаарал эерэг хамаарлаар солигдоно. Өөрөөр хэлбэл хахууль авах тусам улс төрд тогтох магадлал нь нэмэгдэнэ (гарчиг 4.2).

Тиймээс авлига ба улс төрийн нэр хүндийн сөрөг хамаарал эерэг хамаарал болж хувирах нөхцөл байдлыг тодорхойлж чаддаг байх нь чухал байна. Улс төрийн ба захиргааны авлигын ялгааг бид гарчиг 2.4-т авч үзсэн билээ.

### 8.3.1 Авлига олон улсын бизнесийн харилцаанд (*Corruption in international business transactions*)

Хэдий чухал сэдэв атал, дээд түвшин дэх авлигын тодорхойлогчийн судалгааны талаар эдийн засагчид сүүлийн хорин жилд дорвитой ахиц гаргасангүй. Гэхдээ саяхнаас хэд хэдэн сонирхолтой эмпирик ажиглалт хийгдсэн байна. Тэдгээр ажиглалтын нэг нь бизнес эрхлэгчийн өдөр тутмын ажиглалтад тулгуурлажээ (Moody-Stuart, 1996). Тэрээр тодорхой салбарын тодорхой хөрөнгийн хэмжээ бүхий гэрээнүүд хөгжиж буй орнуудын улс төрчдийг хахуульдсанаар хийгддэгийг ажигласан байна. Муди Стюарт (Moody Stuart) олон улсын барилга, дэд бүтцийн

компаниуд, болон зэвсгийн үйлдвэрлэл үүнд хамгийн их өртдөг салбарууд гэж үзэж байна.

Энэ тохиолдолд нийлүүлэгчид нь төрийн иерархийн хамгийн дээд давхаргынхантай хуйвалдаж их авлига буюу улс төрийн авлигад холбогдоно. Энэ хоёр салбарт ихэвчлэн том цар хүрээний төсөл хэрэгжих болдог тул холбогдох авлигад ч мөн их хэмжээний мөнгө эргэлдэнэ.

Муди Стюарт (Moody Stuart) хахууль горьдогч улс төрчийн байр сууринаас хамгийн амттай гэрээний дөрвөн төрлийг тодорхойлсон байна. Үүнд: (1) Онгоц, батлан хамгаалах салбарт нийлүүлэлт хийх; (2) Томоохон үйлдвэрлэлд нийлүүлэлт хийх; (3) Томоохон дэд бүтцийн ажил; (4) Зөвлөх үйлчилгээ (consultancies). Төрийн тэргүүн 200 сая ам. доллар хүртэлх өртөгтэй төсөлд дурлана, сайд 20 сая ам. доллар хүртэлх өртөгтэй төсөлд дуршина. Дээд түвшний улс төрчид 2 сая ам. доллар хүртэлх өртөгтэй төсөлд төдийлөн тамшаалахгүй. Хахууль нь ихэвчлэн 5 хувьтай тэнцэх боловч Кени улсад 15 хувиар тогтсон ч байдаг аж.

Лаффонт, Тироль нарын (Laffont and Tirole 1993:475–514) арга зүй, онолын ажлаас санаа авч Дэлхийн Банк, Европын Сэргээн Босголт Хөгжлийн Банканд дээд ба доод түвшин дэх авлигын ялгааны талаар эмпирик судалгаа хийгдсэн байна. Уул судалгааны анхаарлын төвд хэдэн компани хууль тогтоомж боловсруулах, батлах ажилд нөлөөлөх үүднээс хахууль төлөх, тараах замаар төрийн аппаратыг урхидахыг (төрийг эзэрхийлэх) оролдож байна вэ гэсэн асуулт байв. Судлаачид компаниудын хэд нь авлигад дөрөөлж төрийн худалдан авалтад нөлөөлөхөөр хөөцөлдөж явдгийг судлахыг зорьж байна.

Төрийг эзэрхийлэх (state capture) үйлдлийг төрийн худалдан авалтаас ялгах шинж нь захиргааны аль түвшинд хийгдэж байна вэ гэдгээр тодорхойлогдохгүй,

харин тухайн авлига улс орны засаглалд (governance) нөлөөлөх байдлаар тодорхойлогдоно. Тэр нь хахуульдагч компанид эргээд хэрхэн тусах вэ гэдэг нь үүнд хамаарна. Хэдий тийм ч хууль тогтоомжийг захиргааны дээд түвшинд буюу улс төрийн түвшинд томъёолдог бол худалдан авалт дунд түвшинд хийгддэг. Гэхдээ энэ хоёр ойлголт давхцах тал бий. Бас үүнд хамаарахгүй тохиолдлууд ч байна. Жишээлбэл, шүүхийн шийдвэр гаргах нь нэгэнт батлагдсан хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх ажиллагаа боловч бодит байдал шүүх ч бас өөрийн гэсэн хууль хийж байдаг. Тиймээс шүүгчид компаниудаас хахууль авч байвал энэ нь төрийг эзэрхийлэх үйл болно. Нөгөөтэйгүүр, жирийн төрийн худалдан авалтын гэрээнд дээд түвшний улс төрч хумсаа дүрсэн байж болох ч худалдан авалт гэдэг ойлголтод багтах тул захиргааны авлига гэж тооцогдоно.

Гарчиг 3.3-т заасанчлан дээрх томоохон судалгааны хүрээнд 1999 оны *Бизнесийн орчин үйлдвэрийн амжилттай ажиллагааны (мандалт) судалгаа (Business Environment and Enterprise Performance Survey BEEPS)* хийгдэж, их хэмжээний мэдээлэл хуримтлагдсан юм. Шилжилтийн үеийн 22 улсын пүүсүүдийн 3000 эзэн, ахлах менежерүүд уг судалгаанд хамрагдаж, тэднээс авлигатай холбоотой туршлага, компаний нь эдийн засгийн үйл ажиллагааны байдлын талаар асуусан юм.

Улс төрийн авлигын нэг хэлбэр төрийг эзэрхийлэх хахууль газар авсан улс орнуудад захиргааны авлигаас (бага авлига) илүү төрийг эзэрхийлэх авлига ихээхэн хор уршиг учруулж байна. Төрийг эзэрхийлэх хахуульд их мөнгө зарцуулдаг компаниудын өсөлт улсын нийт компаниудын дундаж өсөлтөөс өндөр байхад захиргааны авлигад мөнгө зарцуулдаг компаниудын өсөлт улсын дунджаас доогуур байдаг байна.

Гэхдээ төрийг эзэрхийлэх авлига

ба захиргааны авлигын хамаарал гайхалтай сул байдаг байна. Захиргааны авлигын нийгмийн өртөг өндөр байхын сацуу эдийн засгийн өртөг нь ч маш өндөр, компаний нийт ашгийн 20 хувьтай тэнцэж байна.

Энэхүү судалгаанаас бас орон орон дахь гадаад өмчлөлтэй компани, төрийн өмчийн компани, шинэ тутам үүссэн компаний үйл ажиллагааны хэв, улс орнуудын хоорондын ялгаатай байдлын талаар сонирхолтой үр дүнгүүд гарсан. Тухайлбал, Азербайджан улсын нийт компаниудын 50 гаруй хувь нь парламентын саналыг худалдах явдал бизнест саад учруулдаг гэсэн байхад Беларусь, Словений компаниудын 10 хувь нь л ингэж хариулсан байна.

Жижигавлига буюу захиргааны авлигын тухайд үүнээс ч их ялгаа ажиглагдсан билээ. Азербайджаны пүүсүүдийн 60 хувь нь захиргааны авлига бэрхшээл учруулдаг гэсэн байхад Унгар улсын компаниудын 10 хувь нь ингэж хариулжээ. Энэ шинжилгээ судалгааны хамгийн сонирхолтой хэсэг нь эдгээр салангид үзүүлэлт биш, харин уул судалгаа хувийн компаниуд төрийн авлигач бүтцийн олон төрөл хэлбэрийг төлөвшүүлэхэд идэвхтэй оролцдог байдлыг тодорхойлж чадсанд оршино. Харин энэ талаар төрийн захиргаа болон улс төрчдөөс мэдээлэл авч чадаагүйд судалгааны сул тал оршино.

Энэхүү мэдээллийн өрөөсгөл талыг тооцвол авлигын тоглоомд компаниудын гүйцэтгэж байгаа үүргийг хэтийдүүлсэн байж болзошгүй юм. Ийнхүү улс төрийн түвшний авлигын талаарх олон асуулт хариултгүй үлдэж байна.

### 8.3.2 Олон улсын бизнесийн харилцаан дахь авлигатай тэмцэхүй (Fighting corruption in international business transactions)

Төрийг эзэрхийлэх (state capture) үйлдэл болон захиргааны авлигын тухайд бодлогын асуудал одоогоор төдийлөн

Брайан нарын (Langseth and Bryane 1998) ажиглалтаас санаа авч хийсэн судалгаандаа төрийн худалдан авалтын олон улсын тендерийн хүрээг өргөтгөж илүү олон компани оролцуулснаар авлигын эрсдлийг бууруулна гэсэн үзэл бол хэт хялбарчилсан үзэл болохыг илрүүлжээ.

Боломжит нийлүүлэгчдийн тоо нэмэгдсэнээр худалдан авагчийн тоо нэмэгдэхгүй. Ганц худалдан авагч хэвээрээ үлдэнэ. Уг худалдан авагч нь тендерийн тогтолцоог бүрэн хянаж чаддаг бол нийлүүлэгчдийн тоо нэмэгдэнэ гэдэг нь зохион байгуулагчид илүү их хахууль санал болгоно гэсэн үг. Льон (Lien 1986) хамгийн өндөр хахууль төлж чадсан нийлүүлэгч тендерт ялсан байх энгийн тохиолдлыг судалжээ. Ёс суртахууны өртөг гараагүй бол тендерт хамгийн оновчтой санал гаргасан өрсөлдөгч ялсан болж таарах тул авлигын талаар санаа зовох зүйлгүй болно.

Хахууль гэж хөгжиж байгаа орны төрийн албан тушаалтан, улс төрчдөд хөрөнгө шилжүүлэхийг л хэлнэ. Тиймээс энэ тохиолдолд олон улсын өрсөлдөөн илүү авлигад хөтөлж байгаагийн зэрэгцээ илүү эдийн засгийн бүтээмжид хөтөлж байна.

Челентани, Гануза нар (Celentani and Ganuza 2000) төрийн худалдан авалтыг зонхилогч-төлөөлөгчийн загвараар тайлбарлаж байна. Зонхилогч олон улсын тендер зарласан төдийгүй (жишээбэл томоохон барилгын төсөл) бас техникийн мэргэжлийн зуучлагч байгууллагуудын (зөвлөх үйлчилгээ үзүүлэгч болон инженерийн компаниуд) дунд олон улсын тендер зарласан нөхцөлд авлигын эрсдэл нь зоргын шийдэл гаргах боломж багатай байдлаар тэнцвэрт хүргэнэ. Энэ тохиолдолд техникийн мэдлэгийг ашиглаагүйгээс илүү их бүтээмж алдана. Мөн олон улсын илүү өргөн хүрээний өрсөлдөөнт орчин нь ажиглагдах авлигын давтамжийг нэмэгдэхэд нөлөөлж болно.

Гэхдээ уг загвараар зарим тохиолдолд авлигын давтамж багасах боломж байна.

Авлига үүсгэдэг худалдан авалтын зарим тоглоомд мэдээллийн тэгш хэмгүй байдал зонхилогч болон төлөөлөгчийн хооронд биш харин нийлүүлэгчдийн хооронд байх ба энэ нь хахуульдах ажиллагаа, хахуулийн хэмжээг тодорхойлдог. Мокхэржээгийн (Mukherjee 2000) зонхилогч хахууль авдаг загварт зонхилогч нь оновчтой болон оновчгүй нийлүүлэгчдийг ялгах чадваргүй байх тул оновчтой нийлүүлэгч нь бүтээмж сайтайгаа ойлгуулахын тулд онц өндөр хэмжээний хахууль төлөхөд хүрдэг гэнэ. Мокхэржээгийн илтгэлд нэгэн сонирхолтой парадокс байдаг нь зонхилогч захиргааны доод шатан дахь авлигыг хаах хүнд суртлын механизм ажиллуулж, нийлүүлэгчдийг нягтлан шалгуулбал, оновчтой нийлүүлэгч нь бүтээмж сайтайгаа ойлгуулах гэж их хэмжээний хахууль төлөх шаардлагагүй болох тул хахуулийнхаа хэмжээг бууруулах аж.

Олон төрлийн авлигын дуулиант хэргүүдийн талаар олон судалгаа хийгдсэн байдаг ба тэдгээрт худалдан авалтын асуудал хөндөгдсөн байдаг. Гэвч авлигын талаарх дийлэнх судалгаа онолын шинжтэй байна. Харин Хэлман нарын (Hellman et al 2000) судалгаа худалдан авалтын талын өгөгдөхүүнийг ашигласан бөгөөд илүү практик шинжтэй болсон байдаг.

### **8.5 Авлига дарааллын нөхцөл байдалд (Corruption in queuing situations)**

Авлига үүсэхэд хүргэдэг нөхцөл байдлын нэг бол төв төлөөлөгчийн (agent) хяналт дахь дараалал юм. Төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн тогтолцоо задарснаас хойш дараалал (queue) ихэнх улс оронд маш ховор үзэгдэл болсон. Үүнд зөвхөн боомтод хүлээж байгаа далайн хөлгүүд, онгоцны буудлын хилийн байцаагчид визээ шалгуулахаар дараалж байгаа зорчигчид, эсвэл илэрхий биш боловч албан ёсоор оршсоор байгаа утасны дуудлагын дараалал, зочид



буудлын захиалга хүлээх гэх мэт л үлдсэн.

Гэхдээ л дараалал-хуваарилалт нь илэрхий үйл ажиллагаанаас илүү өргөн хүрээний асуудал аж. Ер төрийн захиргааны ямар ч үйл ажиллагаанд дарааллын элемент байх магадлалтай юм байна. Үүнд: түшмэлийн ширээнд ирэх хэргүүдийн хувьд өмнөх хэргийг шийдэж байж дараах хэргийг авч үздэг тул дараалсан хэргүүд амархан овоорч болох юм.

Дарааллын загвар авлигатай холбогдсон эдийн засгийн бүтээмжид тулгардаг бэрхшээлтэй асуудалд шууд чиглэсэн байдаг. Авлигын талаарх микро эдийн засгийн бусад загварт алсдаа авлигын улмаас хохирч болох гурав дахь этгээдийг тооцож оруулдаггүй. Харин дарааллын загварын (queuing model) хувьд дараалалд хүлээж байгаа хүмүүс авлигын шууд нөлөөллийг амсдаг. Үүнд гол асуулт нь төлөөлөгчийг хахуульдсанаар дарааллын явц түргэсэх үү, удаашрах уу гэсэн асуулт болно. Түргэсэх, удаашрах нь дарааллын онцлог шинжүүд, хахуульдах үйл ажиллагааны механизмаас шалтгаална. Гайхалтай нь авлигын энэ тал саяхан болтол судлаачдын анхаарлын гадуур явж ирсэн байх юм.

#### **8.6 Дүгнэлт (Concluding remarks)**

Энэ гарчигт авлигын зарим микро эдийн засгийн онолын дүн шинжилгээ, тэдгээрийн дотор зонхилогч-төлөөлөгчийн загвар (урамшлын онол),

олон тэнцвэрийн загварыг авч үзлээ. Түүнчлэн авлига үүсэж болох түгээмэл нөхцөл байдал, ялангуяа олон улсын тусламжийн бодлогод чухал ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлыг авч үзсэн. Үүнд авлига ба төрийн худалдан авалт, авлига ба захиргаан дахь дарааллын асуудал багтсан.

Зонхилогч-төлөөлөгч-үйлчлүүлэгчийн загвар төрийн байгууллага дахь цалин урамшлын тогтолцооны асуудлыг судлах дүн шинжилгээний чухал хэрэглүүр болж чадсан ч бүхнийг зонхилогчоос хамааралтай авсан нь шинэчлэлийн гол саад тотгор болдог байна. Үүнд: нэгдүгээрт, ялгаатай зорилго, ашиг сонрхол бүхий хэд хэдэн зонхилогч оршиж байж болох, хоёрдугаарт, зонхилогч нь өөрөө авлигажсан байх тул нийгмийн эрх ашгаас ухарч амин хувийн ашиг завшаан хөөцөлдөх тохиолдол байж болно. Энэ хоёр шүүмжлэл нь улс төрийн шинжлэх ухаанд судлагдсан төрийн мөн чанарын асуудал, ялангуяа удам залгах засаглалын талаарх дүн шинжилгээтэй нийцдэг. Энэ хүрээнд авлигыг эрх баригч дээдсийн рент шимэгчлэх хэвшлийн салшгүй хэсэг гэж ойлгодог. Тэрхүү удам залгагч дээдэс нь өргөн тархсан ужиг авлигын хамгийн том үр шимийг хүртэгчид байдаг тул шинэчлэл хийх хүсэл зориг үгүй. Дараагийн гарчигт авлигын эсрэг шинэчлэлийн стратег боловсруулах, хэрэгжүүлэх аргачлалуудыг илүү нарийвчилж үзье.

# Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар толь

Ц.Даваадулам

Засаглал (Governance)-тай холбоотой асуудлаар судалгаа шинжилгээний болон орчуулгын ажил хийж буй хүмүүст тус болох үүднээс НҮБХХ-ийн Суурин төлөөлөгчийн газрын ажилтан

Ц.Даваадуламын гаргасан “Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны Англи-Монгол тайлбарыг цувралаар хүргэж байна.

Үргэлжлэл

<p><b>Deconcentration:</b> Deconcentration shifts the administrative workload from central government officials located in the capital to subordinate field staff in the regions, provinces, or districts. Deconcentration is basically an efficiency measure internal to the central government entity, and therefore does not involve a downward transfer of decision-making authority and autonomy from the central government. However, since it brings government closer to the people, deconcentration can be considered a first stage of decentralization, especially in highly centralized governments such as those in transitional economies.</p>	<p><b>Деконцентраци:</b> Захиргааны ажлын ачааллыг улсын нийслэл дэх төрийн захиргааны төв байгууллагуудаас тэдгээрийн харьяа бүс, орон нутаг, дүүрэг дэх байгууллага, ажилтнуудад шилжүүлэх үйл явц. Деконцентраци үр ашгийг нэмэгдүүлэх зорилгоор төрийн захиргааны төв байгууллагын дотор хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ болохоос шийдвэр гаргах эрх мэдэл, өөрөө засаглах эрхийг төв засгийн газраас доод түвшинд шилжүүлэх үйл явцыг агуулдаггүй. Гэхдээ засгийн газрын үйл ажиллагааг иргэдэд ойртуулах утгаараа ялангуяа шилжилтийн эдийн засагтай, төвлөрөл ихтэй засгийн газруудын хувьд төвлөрлийг сааруулах эхний алхам гэж үзэж болно.</p>
<p><b>Delegation</b> Decentralization by delegation involves the transfer of authority to organizations: (i) are technically and administratively capable of performing specialized functions; (ii) may be exempt from central rules on personnel; (iii) may be able to charge users directly for services; and (iv) have broad authority to plan and implement decisions without the direct supervision of central ministries.</p>	<p><b>Эрх мэдэл шилжүүлэх</b> Эрх мэдлийг а) тусгай чиг үүргийг хэрэгжүүлэх техникийн болон захиргааны чадавхитай; б) боловсон хүчний талаархи төвийн бодлогоос ангид байж болох; в) үйлчилгээний шууд төлбөр ногдуулах боломжтой; г) төвийн яамдын шууд хяналтгүйгээр шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх өргөн эрх мэдэлтэй байгууллагуудад шилжүүлэх хэлбэр.</p>
<p><b>Devolution</b> Devolution carries the highest degree of decision-making independence and involves relinquishing certain functions to subnational governments. It entails creating autonomous subnational governments that (i) have corporate status; (ii) recruit their own staff; (iii) occupy clear and legally recognized geographic boundaries; (iv) raise revenues to finance their functions; and (v) can interact reciprocally with other units in the government system of which they are a part.</p>	<p><b>Эрх мэдэл бүрэн шилжүүлэх</b> Бие дааж шийдвэр гаргах эрх мэдлийн хамгийн дээд хэмжээг илэрхийлж, орон нутгийн захиргаадад тодорхой чиг үүргийг шилжүүлэн өгөх үйл явц. Энэ нь: а) бие даасан статустай; б) боловсон хүчнээ өөрсдөө томилдог; в) эрх зүйн хувьд хүлээн зөвшөөрөгдсөн газар нутагтай; г) хариуцсан чиг үүргээ санхүүжүүлэх орлого бүрдүүлэх чадавхитай; д) төрийн захиргааны тогтолцоон дахь бусад байгууллагуудтай харьцдаг, өөрөө засаглах эрхтэй орон нутгийн засгийн газрыг бий болгоно гэсэн үг юм.</p>

<p><b>DEMOCRACY</b>  Definitions of democracy differ and evolve. Democracy is about the use of power and the management of conflict. It requires a set of political institutions and processes based on the principles of popular control over public decisions and decision makers, and equality of respect and voice between citizens in the exercise of that control. There are no blueprints since every country's political institutions and practices are shaped by its history, culture, social and economic factors. (Tommasoli, 2007)</p>	<p><b>АРДЧИЛАЛ</b>  Ардчиллыг янз бүрээр тодорхойлдог бөгөөд тодорхойлолт бүр цаг үетэйгээ хамт өөрчлөгдөн хөгжсөөр ирэв. Ардчилал нь эрх мэдлийг зөв ашиглах, зөрчилдөөнийг зохицуулах тухай асуудал юм. Энэ нь төрийн шийдвэр болон шийдвэр гаргагчдыг олон нийтийн хяналтанд байлгах, ийм хяналтыг хэрэгжүүлэхдээ иргэдийн ашиг сонирхлыг хүндэтгэх тэнцвэртэй зарчимд тулгуурлан улс төрийн институци, үйл явцын нэгдлийг хангана гэсэн хэрэг. Улс орон бүрийн улс төрийн институци, практик тухайн орны түүх, соёл, нийгэм, эдийн засгийн хүчин зүйлсээр тодорхойлогддог учраас ардчилал чухам тийм байх ёстой гэсэн нийтлэг ухагдахуун байдаггүй. (Томасоли, 2007)</p>
<p><b>DEMOCRATIC GOVERNANCE</b>  Rather than advocating for a specific model of government, UNDP promotes democratic governance as a set of values and principles that underpin state-society relations, allowing people, in particular the poor and marginalized, to have a say in how they are governed, in how decisions are made and implemented, in how diverging opinions are mediated and conflicting interests are reconciled in a predictable fashion and in accordance with the rule of law. Democratic governance, practiced in a variety of models of government, means that people's human rights and fundamental freedoms are respected, that they can hold their leaders to account and that they are protected from arbitrary action in their lives by governments, private institutions and other forces. Democratic governance thus aims to make governing institutions more responsive, inclusive and accountable, and respectful of international norms and principles.</p> <p>Note: Like 'good governance', putting the connotation 'democratic' before governance is one of the attempts to establish normative standards for governance processes. Within the UNDP the concept of 'democratic governance' has emerged as a result of realization of the importance of protection of human rights and improvements of the quality of governance for the achievement of the MDGs. Another way defining democratic governance is 'participatory governance'.</p>	<p><b>АРДЧИЛСАН ЗАСАГЛАЛ</b>  НҮБХХ засаглалын тодорхой нэг загварыг санал болгохын оронд ардчилсан засаглалыг: 'төр, нийгмийн харилцааг тодорхойлох үнэт зүйлс, зарчмуудын нэгдэл, иргэд, түүний дотор ядуу, эмзэг бүлгийн иргэдэд засаглалын болон шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх үйл явцад оролцох, санал бодлоо илэрхийлэх боломж олгох, төрөл бүрийн санаа бодол, ашиг сонирхлыг эрх зүйт ёсны хүрээнд, угтаж мэдэхүйц байдлаар зохицуулж шийдвэрлэх' хэмээн тодорхойлж, энэ үзэл санааг үйл ажиллагаандаа хөхиүлэн дэмждэг байна. Төрийн байгууламжийн төрөл бүрийн загварт ардчилсан засаглалын зорилго нь хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг дээдлэх, төр засгийн удирдлага иргэдэд тайлагнаж байх, төр засаг, хувийн байгууллага, бусад хүчний дур зоргоороо авирлахаас иргэдийг хамгаалах явдал болно. Ийнхүү ардчилсан засаглал нь төр засгийн байгууллауудыг илүү соргог мэдрэмжтэй, оролцоон дээр тулгуурласан, хариуцлагатай, олон улсын норм, зарчмуудыг мөрддөг үйл ажиллагаатай болгоход чиглэнэ.</p> <p>Тайлбар: 'Ардчилсан' хэмээн тодотгосон нь 'сайн засаглал'-ын нэг адил засаглалын үйл ажиллагаанд норматив стандарт тогтоох оролдлогын нэг бөгөөд НҮБХХ-ийн хүрээнд Мянганы хөгжлийн зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд хүний эрхийг хамгаалах, засаглалын чанарыг дээшлүүлэх явдал шийдвэрлэх үүрэгтэй гэдгийг хүлээн зөвшөөрсний үндсэн дээр гарч ирсэн үзэл баримтлал. Ардчилсан засаглалыг мөн өөрөөр 'оролцоот засаглал' хэмээн тодорхойлсон байна.</p>

<p><b>DEREGULATION</b> Deregulation aims at making regulations simpler and less burdensome for everyone. It involves abolishing out-of-date rules, and making sure that new ones are introduced only when strictly necessary and after exploring alternatives. (Schiavo &amp; Sundaram, 2000)</p>	<p><b>ЗОХИЦУУЛАЛТЫГ ХАЛАХ</b> Зохицуулалтыг хялбаршуулах, төвөг багатай болгох зорилготой бөгөөд хуучирч хэрэггүй болсон дүрэм журмыг хүчингүй болгох, шинийг нь зөвхөн олон хувилбарыг судалж үзэснийн дараа зайлшгүй шаардлага гарсан тохиолдолд нэвтрүүлэх үйл явц. (Шиаво &amp; Сундарам, 2000)</p>
<p><b>DISCIPLINARY MEASURES</b> Disciplinary measures refer to the actions taken against an employee who violates an organisation's rules or policies or falls short of work expectations. Performance evaluation is the most widely used mechanism for assessing deficiencies in behaviour at work. Discipline usually progresses through a series of steps – warning, reprimand, suspension, disciplinary transfer, demotion and discharge – until the problem is solved or eliminated. (UNDP LAO, 2001) Disciplinary rules carry no greater penalty than dismissal.</p>	<p><b>САХИЛГЫН АРГА ХЭМЖЭЭ</b> Байгууллагын дүрэм журам, бодлогыг зөрчсөн, эсвэл ажлын үр дүн нь хангалтгүй байгаа ажилтанд авах арга хэмжээ. Гүйцэтгэлийн үнэлгээ нь ажил дээр гарч байгаа зан суртахууны доголдлыг үнэлэхэд хамгийн өргөн хэрэглэгддэг механизм юм. Сахилгын арга хэмжээ нь алдаа дутагдлыг арилгах хүртэл сануулга өгөх, донгодох, түр чөлөөлөх, албан тушаал бууруулах, ажлаас чөлөөлөх гэсэн дэс дараалалтай байдаг. (НҮБХХ/Лаос, 2001) Сахилгын дүрмээр зөвхөн ажлаас халах хүртэл шийтгэлийг зохицуулдаг.</p>
<p><b>DISCOURSE</b> Discourse means formal treatment of a subject in speech or writing, or "a formal discussion of debate".</p>	<p><b>ДИСКУРС</b> Аливаа сэдвийг бичгийн зохиол бүтээл, үг ярианд албан ёсоор авч үзэх; албан ёсны маргаан хэлэлцүүлэг.</p>
<p><b>DISCRIMINATION</b> A difference in treatment based on age, sex, ethnicity, religion or other factors, rather than on individual merit (WFP: 19). Codes of ethics and personnel management regulations increasingly prevent public employers from intentionally discriminating on the basis of such characteristics. All civil servants have a duty to treat each other and the public fairly and without discrimination. (UNDP/LOA, 2001)</p>	<p><b>ЯЛГАВАРЛАН ГАДУУРХАХ</b> Хувь хүний ур чадвараас илүү нас, хүйс, гарал үүсэл, шашин бусад хүчин зүйлс дээр үндэслэн ялгавартай хандах. Ёс зүйн болон боловсон хүчний удирдлагын дүрэм журамд дээрх шинж чанараар үндэслэн санаатайгаар ялгаварлан гадуурхах явдлыг хориглосон заалтууд байдаг. Төрийн албан хаагчид хамтран ажиллагчид болон иргэдэд шударга, үл ялгаварласан байдлаар хандах үүрэгтэй байдаг. (НҮБХХ/Лаос, 2001)</p>
<p><b>DOCTRINE</b> A body of teachings of a political, religious or philosophical group presented for acceptance or belief; a principle that is taught or advocated.</p>	<p><b>НОМЛОЛ</b> Улс төр, шашин, философийн аль нэг бүлгээс хүлээн зөвшөөрүүлэх, итгэл үнэмшил болгох зорилгоор айлдаж буй сургаал, бодрол, зарчим.</p>

## Abstracts 2011№3(8)

1. The difficulties encountered in implementation of the part 3 and 4 of the UN Convention against Corruption in Mongolia, The director of Research centre at the Supreme Court Ch.Nyamsuren (3-9 pages)

Mongolia is making efforts to combat corruption, especially to organize legislative environment, recently signed the UNCAC in 2005 and adopted the Anti corruption law. But faces challenges, which author compares in the definitions of UNCAC and in national Criminal Code and draws attention to broaden criminal offences. And make efforts to criminalize illegal enrichment, to organize whistle-blower protection.

2. Access to information and secrecy regulations, Director of the Press Institute, Phd. M.Munkhmandakh (10-24 pages)

The paper analyses the current State secrecy law in Mongolia and concludes that extremely in-transparent processes of information classification lead to opening up possibilities for a very wide scope of use of State secrecy provisions by public officials, significantly limiting information that can be accessed by public. In particular, the analysis concludes possibilities to reduce accessibility of information without urgent justification are widely open because of the double meant and unclear formulated legal provisions on who is authorized to classify information according to which criteria. This indistinct situation affects not only the process of defining the state secrecy but also the procedures for declassification, oversight of classification and the punitive measures, opening up possibilities for misuse of the Secrecy law and violating thus the freedom of information. The author suggests to abolish the current system of defining State Secrecy upon Parliaments' decision. Instead, a legal framework should be built up which would create a clear and transparent procedure for the information classification including clear provisions on the guiding principles, scope and criteria for information classification, categories of information that can not be classified, authorized persons to classify information, oversight and control mechanisms at the highest, middle and internal level and accountability systems.

3. Corruption in the 21<sup>st</sup> Century, the Director of the American Society of Criminology, and Professor of Criminology at the University of Nebraska, Chris Eskridge Bio-Sketch (25-48 pages)

The economic and social costs of corruption, while in some sense immeasurable, are thought to be as much as \$1 Trillion USD per year. Corruption saps as much as 17 percent of the GNP of the developing and transitional nations. It increases the cost of governance as state funds become diverted to the personal pockets of the wealthy few, and away from where they should have been utilized. Unnecessary and inappropriate projects often get supported, and legitimate ones shelved. Even when legitimate civic projects are undertaken, the cost of covering the corruption "tax" undermines the quality of the work. Corruption drives out open market investors and allures the illegitimate ones. In sum, corruption reduces the entire nation's economic effectiveness coefficient.

4. Standart cost model, An Officer of the Investigation division, Ph.D. Candidate N.Tamir (49-54 pages)



The Standard Cost Model (SCM) has been developed to provide a simplified, consistent method for estimating the administrative costs imposed on business by central government. It takes a pragmatic approach to measurement and aims to provide estimates that are consistent across policy areas but which are indicative rather than statistically representative. The SCM method is a way of breaking down regulation into a range of manageable components that can be measured. The SCM does not focus on the policy objectives of each regulation. As such, the measurement focuses only on the administrative activities that must be undertaken in order to comply with regulation and not whether the regulation itself is reasonable or not.

5. Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption, an officer of the Research and Analysis division of IAAC, Ph.D.Candidate D.Jargalan (55-74 pages)

Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption was developed, tested and adopted in 2009 in Doha. Mongolia is as a state party of UNCAC participated in all stages of this process.

6. Mongolian Executive summary for implementation of III and IV parts of UNCAC, International review team, UNODC
7. "Research on Corruption A policy oriented survey", Jens Chr. Andvig and Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener, Tina Soreide (75-91 pages)

This survey, "*Research on Corruption. A Policy Oriented Survey*", is an overview of contemporary corruption research. The main objective is to present research that is relevant for foreign aid policies to developing countries. Authors have focused on recent academic research. Thus, while a survey of the output of public commissions dealing with corruption would be useful, this is not covered by this study. Moreover, to make the survey accessible for a multidisciplinary audience, the most abstract and technical parts of the literature are presented in a non-technical way, emphasizing the intuition behind the models. In spite of its limitations we hope this survey will be considered useful – and used–by researchers, students, development practitioners and aid officials.

8. "Glossary of concepts and terms in governance", Ts. Davaadulam ( 92-94 pages)

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