



АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ГАЗАР

# ШУДАРГА ЁС

ОНОЛ, АРГАЗҮЙ, МЭДЭЭЛЛИЙН ХАГАС ЖИЛ ТУТМЫН ЦУВРАЛ

2022/01 (23)

## ДУГААРЫН ОНЦЛОХ ЭШЛЭЛ

*Авлигатай тэмцэх хөдөлгөөн нь анхандаа халууль, хөрөнгө шашигдлуулах зэрэг гэмт хэргээс гаралтай их хэмжээний бэлэн мөнгө бүхий цүнх мэтэд төвлөрч эхэлсэн. Мэдээж хэрэг энэ бол гол асуудал мөн хэдий ч одоо бол хууль бусаар олсон орлого цаашаа хэрхэн, яав гэдэг асуудалд илүүтэйгээр анхаарлаа хандуулах болсон байна. Их хэмжээний авлигатай тэмцэхийн тулд, ялангуяа гэмт этгээдийн араас шууд хөөцөлдөх боломжгүй үед гэмт хэргийн улмаас олсон орлого буюу мөнгөний араас мөшигч хэрэгтэй юм.*

*Мэттью Стефенсон*

## СЭТГҮҮЛИЙН ЗӨВЛӨЛ

Зөвлөлийн дарга:

*Ц.Шинэбаяр*, АТГ-ын США-ны дарга, эрхэлсэн комиссар

Гишүүд:

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

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

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

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

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

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

Нарийн бичгийн дарга:

*Х.Оюунбаатар*, АТГ-ын США-ны ахлах ажилтан, ахлах комиссар

©Авлигатай тэмцэх газар, 2022 он

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

ISSN 2791-3619

Цаасны хэмжээ: В5

Хэвлэлийн хуудас: 14.1

Хэвлэсэн тоо: 300

Хэвлэлийн газар: Урангар пресс ХХК-ийн хэвлэх үйлдвэр

## **УНШИГЧ ТА БҮХНИЙ АМГАЛАНГ АЙЛТГАЯ**

Сэтгүүлийнхээ ээлжит дугаарыг толилуулж байгаадаа баяртай байна. Манай сэтгүүлийн анхны дугаар 2009 онд олны хүртээл болсноос хойш 13 жилийн хугацаанд 22 дугаар гаргажээ. Нийгмийн аль муу муухай бүхний шалтгаан, мөн нөгөө талаараа илэрхийлэл нь болдог авлигатай тэмцэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх сэдвээр бичигдсэн эрдэмтэн судлаачид, Авлигатай тэмцэх газар болон төрийн бусад байгууллагын судлаач - албан хаагчид, мөн иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөлөл, оюутан залуусын судалгааны ажлын үр дүнг хэвлэн нийтэлж, олон нийтэд түгээсээр өнөөг хүрлээ.

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

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

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

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



АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ГАЗАР

# ШУДАРГА ЁС

2022/01 (23)

АГУУЛГА

## ӨГҮҮЛЭЛ, НИЙТЛЭЛ

**Бэлэг авахтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалт**

*Ц.Минжин, Б.Энх-Учрал*

6

**Төрийн байгууллагын төсөв, санхүү,  
худалдан авах ажиллагаан дахь авлигын эрсдэл**

*Б.Цэрэнлхам*

14

**Цагдаагийн алба хаагчийн ёс зүй, хандлагыг  
төлөвшүүлэх арга зам, цаашид анхаарах асуудал**

*Л.Нямдаваа*

19

**Монгол Улсын эрүүгийн процесс хэрэгжүүлэх мөрдөгчийн бие даасан байдлыг хангах эрх зүйн орчин**

*Х.Буянтүмэн*

30

**Улс төрийн хүрээн дэх авлигын цар хүрээ ба хэлбэр:  
Шинжээчдийн судалгаанд хийсэн шинжилгээ**

*О.Хатанболд, Ц.Бадам*

40

**Бертелсман сангийн шилжилтийн индексийг авч үзэх нь**

*О.Аминаа*

73

**Хууль дээдлэх ёс ба авлига: Түүх, сургамж**

*Х.Оюунбаатар*

85

## **ЯРИЛЦЛАГА**

**Авлигын сөрөг үр дагаврын хохирогч болохгүйн тулд нийгмийн бүх түвшинд авлигаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх ёстой**

*Х.Ихмөрөн*

110

**Хохирол нөхөн төлүүлэх ажиллагаа нийгэмд авлигын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлсэн томоохон ажлын нэг болж байна**

*Ц.Шинэбаяр*

116

## **БҮТЭЭЛИЙН ТАНИЛЦУУЛГА**

**“Авлигын гэмт хэрэг ба прокурорын хяналт” гарын авлагын танилцуулга**

*Б.Галдаа*

125

**“Авлигын криминологи: онолын чиг хандлага” номын танилцуулга**

*А.Амармэнд*

128

## **ГАДААД МЭДЭЭЛЭЛ, НИЙТЛЭЛ**

**Банкуверын үл хөдлөх хөрөнгөд оруулсан  
Хятадын бохир мөнгөний мөрөөр**

132

**Аргентин улсын шүүхийн шинэчлэл: “Хонины арьс нөмөрсөн чоно”**

146

**Технологийн салбар дахь шүгэл үлээгчдийн дийлэнх нь яагаад  
эмэгтэйчүүд байна вэ?**

150

**Авлигын эсрэг эрх зүйн шинжээч Мэттью Стефенсон Орос, Украины  
дайнд авлига хэрхэн нөлөөлж болох талаар тайлбарлав**

153

## ӨГҮҮЛЭЛ, НИЙТЛЭЛ



**Ц.МИНЖИН**

*МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн  
магистрант*



**Б.ЭНХ-УЧРАЛ**

*МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн  
магистрант*

## БЭЛЭГ АВАХТАЙ ХОЛБООТОЙ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

**Хураангуй:** Авлига гэдэгт шууд байдлаар хэн нэгэн албан тушаалтанд албан ёсны эрх, үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь нөлөөлөх зорилгоор ихээхэн хэмжээний шан харамж өгөх, авах, зуучлах үйлдэл хамаарна. Харин авлигын нэг хэлбэр болох бэлэг нь хуульд зааснаар нийтийн албан тушаалтанд үнэ төлбөргүй эд хөрөнгө өгөх, үйлчилгээ үзүүлэх болон эрх шилжүүлэх, үүргээс чөлөөлөх, нийтийн албан тушаалтантай хамаарал бүхий этгээдийн тусын тулд эрхээс татгалзах зэрэг бусад хэлбэрийн санхүүгийн үр ашиг үүсгэхийг хэлж буй. Гэтэл Монгол Улсын хууль тогтоомжид бэлэг авахтай холбогдсон харилцааны зохицуулалт буюу хязгаарлалт, хариуцлагын тогтолцоо учир дутагдалтай байна. Тиймээс уг зохицуулалтыг хэрхэн илүү боловсронгуй болгох боломжтой талаар авч үзнэ.

**Түлхүүр үг:** Авлига, авлигын гэмт хэрэг, бэлэг, БНСУ-ын Эрүүгийн хууль, БНСУ-ын Зохих хэмжээнээс хэтэрсэн бэлгийн тухай хууль, эрүүгийн хариуцлага, захиргааны хариуцлага, Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, төрийн албан хаагчид өгч болох бэлгийн хэмжээ.

## Үндсэн хэсэг

Өнөөгийн нийгэмд зөвхөн Монгол Улс гэлтгүй бүхий л дэлхий даяар эрх зүйт ёс, шударга ёс цогцлон хөгжихөд саад болж буй зохисгүй үйл ажиллагаа бол яах аргагүй авлига болоод байна. Нэгэнт хүний нийтээрээ хамтран амьдарч, төр улсаа тогтоон, хууль гээчийг гарган ирж, нэг хүний эрх нөгөө хүний эрхээр хязгаарлагддагийг ухамсарласан цагаас хойш өдийг хүртэл улам төвөгтэй, нарийн асуудал болсоор байгаатай хүн бүхэн санал нийлэх байх.

Гэмт явдлын ноцтой илрэлүүдийн нэг болох авлигатай тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх асуудал нь зөвхөн манай улс орны төдийгүй дэлхий нийтийн анхаарлын төвд орших, тулгамдсан асуудал болж байна. Монгол Улс 1990 онд зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд шилжин орсноор нийгмийн амьдралын салаа мөчир бүрт хөгжил дэвшил ирсний хажуугаар сөрөг үзэгдэл багагүй гарсаар байна. Тэдгээрийн нэг нь яахын аргагүй авлига, хахууль бөгөөд уг гэмт үйлдэл цаг хугацаа өнгөрөх тусам улам нуугдмал, зохион байгуулалттай болж, газар авсаар байгаа нь цаашдаа улс орон орших уу?, эс орших уу? гэсэн асуудалд хүргэх аюултай аж.

Нийгэмд дэх авлигын түвшинг хэмжих, авлигатай хийх тэмцлийн арга хэлбэрийг сонгох, түүний эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох үүднээс бодлогын шийдвэр гаргагчид, судлаачид авлигын үзэгдлийг судалж, илрэх хэлбэрийг олон янзаар тодорхойлж, ангилсан байдаг бөгөөд тэдгээрээс хамгийн түгээмэл судлагддаг нийтлэг хэлбэр<sup>1</sup>-т хахууль (*bribery*), хөнгөлөлт үзүүлэх (*kickbacks*), залилан мэхлэх, эд хөрөнгө завших (*embezzlement, theft and fraud*), заналхийлэх, айлган сүрдүүлэх (*extortion*), ах дүүсэх, найзархах (*favoritism*), улс төрийн намд зүй бусаар хандив олгох (*patronage, improper political contributions*), гэмт хэргээс олсон орлогыг угаах (*laundering of proceeds of crime*), эрх мэдэл, чиг үүргээ урвуулан ашиглах (*abuse of functions*)<sup>2</sup>, **бэлэг (graft)** зэрэг багтдаг байна.

Тиймээс, Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалтад бэлэг авахтай холбогдсон харилцааг хэрхэн зохицуулдаг, мөн энэхүү зохицуулалт хангалттай хэмжээнд үр нөлөө үүсгэхээр байгаа эсэхийг судлан авч үзье. Бэлэг гэж “нийтийн албан тушаалтанд үнэ төлбөргүй эд хөрөнгө өгөх, үйлчилгээ үзүүлэх болон эрх шилжүүлэх, үүргээс чөлөөлөх, нийтийн албан тушаалтантай хамаарал бүхий

1 *Montinola, G.R. Sources of Corruption: Cross country study, B.J.Pol.S. Cambridge University Press, 2002, p. 32.*

2 Авлигын эсрэг Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын конвенц, (2003), 19.

этгээдийн тусын тулд эрхээс татгалзах зэрэг бусад хэлбэрийн санхүүгийн үр ашгийг”<sup>3</sup> хэлдэг байна. Бэлэг нь авлигын шинжтэй эрх зүйн зөрчлийн нийгмийн хор аюулын зэрэглэлээр харьцангуй бага хэлбэр. Албаны үүргээ зохих ёсоор биелүүлсний төлөө тухайн этгээдийг хувиараа урамшуулан шагнахыг ойлгоно. Бэлэг, шан харамж өгч буй хүний хувьд баярласнаа илэрхийлэхээс өөр гэмт буруутай санаа байдаггүй мэт боловч авч байгаа албан хаагчийн хувьд мэргэжлийн ёс зүйг ноцтой зөрчсөн үйлдэл учраас гаж үзэгдэл рүү түлхэж буй хэлбэр<sup>4</sup> аж.

Дээрх тодорхойлолтод орсон “нийтийн албан тушаалтан” гэж Авлигын эсрэг хуулийн 4.1 дүгээр зүйл заасан албан тушаалтан буюу:

- 4.1.1.төрийн улс төрийн, захиргааны, тусгай албаны удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалтан;
- 4.1.2.төрийн үйлчилгээний албаны удирдах албан тушаалтан болон ерөнхий нягтлан бодогч, ахлах нягтлан бодогч;
- 4.1.3.төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн удирдах болон компанийн эрх бүхий албан тушаалтан;
- 4.1.4.олон нийтийн радио, телевизийн Үндэсний зөвлөлийн дарга, гишүүн, ерөнхий захирал;
- 4.1.5.улсын болон орон нутгийн төсвөөс санхүүжилт авч төрийн тодорхой чиг үүргийг хууль тогтоомжийн дагуу гүйцэтгэж байгаа төрийн бус байгууллагын удирдах албан тушаалтан;
- 4.1.6.Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал, бүх шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд нэр дэвшигч;
- 4.1.7.бүх шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын дарга, төлөөлөгч;
- 4.1.8.эрх бүхий байгууллагаас баталсан жагсаалтад заасан албан тушаалтан;
- 4.1.9.Ирээдүйн өв сангийн тухай хуулийн 4.1.7-д заасан Ирээдүйн өв сан корпорацийн эрх бүхий албан тушаалтан, хяналтын зөвлөлийн гишүүн

3 Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай, (2012), 3.1.9.

4 Минжин Ц, Хээл хахуулийн гэмт хэргийн эрх зүйн зохицуулалт ба түүнийг боловсронгуй болгох зарим асуудал, (2021), т. 8.

багтдаг байна.

Харин “хамаарал бүхий этгээд” гэж “тухайн нийтийн албан тушаалтны эцэг, эх, төрсөн ах, эгч, дүү, гэр бүлийн гишүүн, хамтран амьдрагч, эхнэр /нөхөр/-ийн эцэг, эх, төрсөн ах, эгч, дүү, бусад нэгдмэл сонирхолтой этгээдийг”<sup>5</sup> хэлнэ. Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль (НАНБХАСЗАСЗУСТХ)-ийн 16 дугаар зүйлд заасан бэлэг авахтай холбогдсон хязгаарлалтыг тодорхойлон авч үзвэл:

“Албан тушаалтан албан үүргээ гүйцэтгэхтэй холбогдуулан бусдаас бэлэг шууд буюу шууд бусаар авахыг хориглоно. Энэ хориглолтод албан тушаалтанд албан үүрэгтэй нь холбогдолгүй өгсөн бэлэг болон албан үүрэгтэй нь холбогдуулан дипломат журмаар өгсөн бэлэг хамаарахгүй. Харин албан тушаалтны авсан бэлэг, үйлчилгээний үнэ, хөлс тухайн албан тушаалтны зургаан сарын цалингийн хэмжээнээс хэтэрсэн тохиолдолд түүнийг төрийн өмчид шилжүүлнэ. Албан тушаалтан зургаан сарын цалингийн хэмжээнээс илүү гарсан бэлэг, үйлчилгээний үнэ, хөлсний зөрүүг өөрөө төлж тухайн бэлэг, үйлчилгээг хүлээн авч болно” гэж тус тус заажээ.

БНСУ-ын хууль зүйн тогтолцоонд авлига тэр дундаа бэлэг өгөх, авахтай холбогдсон харилцааг хэрхэн зохицуулдгийг авч үзье. БНСУ-ын Эрүүгийн хуулийн<sup>6</sup> 129-133 дугаар зүйлд хахууль, өгөх авах гэмт хэргийг хуульчилснаас гадна, бэлэг өгөх, авахтай холбогдсон харилцааг Зохих хэмжээнээс хэтэрсэн бэлгийн тухай хууль<sup>7</sup>, Солонгосын төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хууль (*Korean Public Servants Ethics Law*) зэрэг хуулиар зохицуулдаг байна.

Авлигын эсрэг маш хатуу, өргөн цар хүрээтэй хууль болох Зохих хэмжээнээс хэтэрсэн бэлгийн тухай хууль нь 2016 оны 09-р сарын 28-ны өдрөөс хэрэгжиж эхэлжээ. Уг хуулиар төрийн албан хаагчдыг дайлах, багш нарт бэлэг сэлт өгөх зэргийг бүрэн хориглосон байна. Төрийн албан хаагч болон багш хүнийг 30 мянган вон буюу 27 орчим доллароос дээш үнэ бүхий хоол ундаар дайлах, нэг хүнд 45 доллароос давсан өртөг бүхий бэлэг сэлт өгөхийг хоригложээ. Мөн БНСУ-ын эрүүгийн эрх зүйн онол болон шүүхийн

5 Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай, (2012), 3.1.5.

6 Criminal Act of South Korea, (2013), [https://elaw.klri.re.kr/eng\\_service/lawView.do?hseq=28627&lang=ENG](https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=28627&lang=ENG)

7 Improper Solicitation and Graft Act, (2016), <https://asiasociety.org/korea/kim-young-ran-act-impacting-corruption-also-culture>

шийдвэрээс харахад хахууль нь “албан тушаалтай холбогдуулан хууль бус шан харамжаар хүний хэрэгцээ болон санаа сэтгэлийг дүүргэж чадахуйц тодорхой төрлийн материаллаг ба материаллаг бус орлого” гэж заасан байна.

Зохих хэмжээнээс хэтэрсэн бэлгийн тухай хуульд “Төрийн албан тушаалтан нэг хүн нэг удаа нэг сая гаруй вон буюу нэг жилийн хугацаанд нийт 3 сая воноос дээш хэмжээний ашиг нэг хүнээс авсан, шаардсан, эсхүл хүлээн авахыг зөвшөөрсөн бол тухайн төрийн албан тушаалтны ажил үүрэгтэй нь холбогдуулан ашиг олгосон эсэхээс үл хамааран гурван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял, эсвэл 30 сая вонын торгууль ногдуулж болно” гэж заажээ.

Харин ашиг нь дээр дурдсан дээд хэмжээнээс бага байгаа хэдий ч нэгэнт л төрийн албан тушаалтны үүрэгтэй холбогдуулан ашиг олгосон тохиолдолд зохих давуу эрх олж авахын тулд уг мөнгө болон бусад хөрөнгийг олгосон эсэхээс үл хамааран дээрх ашгийг олгосон буюу авсан бол нэмэлт (хүлээн авсан мөнгөний үнээс хоёроос тав дахин их хэмжээний) торгуулиар шийтгэдэг.

Мөн Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигатай тэмцэх, иргэний эрхийн комисс байгуулах, удирдах тухай хуулиар төрийн өндөр дээд албан тушаалтан хөрөнгө, орлогын мэдүүлгээ байнга ил тод байлгаж, нийтэд мэдээлж байх, гадаадын аж ахуй нэгжээс хүлээн авдаг бэлэг сэлтийг тайлагнах, зөвшөөрөл авч байхаар заасан байна. Авлигын эсрэг шинэчилсэн хуулиар цахим хэлбэрээр шууд тайлангаа гаргах боломжийг олгосон ба төрийн байгууллагуудын мэдээллийг ил тод болгох талаар тодорхой стандарт бий болгохыг шаардаж, Мэдээллийн ил тод байдлыг хангах хороог байгуулсан байна.

Өмнө дурдсан НАНБХАСЗАСЗУСТХ-ийн бэлэг авахтай холбогдсон хязгаарлалтад томъёолсон албан тушаалтан нь Авлигын эсрэг хууль болон Эрүүгийн хуулиар хариуцлага хүлээлгэх нийтийн албан тушаалтан буюу бусад хуулиар бусдад давуу байдал үүсгэх зорилгоор ямар ч хэмжээний ашигтай байдлыг өөртөө үүсгэж болохгүй этгээд юм. Авлигын хэлбэрүүдээс хахууль авах явдал нь авлигын хамгийн хүнд хэлбэр<sup>8</sup> бөгөөд хамгийн хөнгөн хэлбэр нь бэлэг авах юм. Гэтэл бэлэг авахтай холбогдсон харилцааны субъект нь авлигын гэмт хэргийн субъект болон Авлигын эсрэг хуульд заасан нийтийн албан тушаалтан байгаа нь учир дутагдалтай байна. Уг харилцаанд багш, эмч зэрэг төрийн үйлчилгээний албан тушаалтныг хамааруулах хэрэгцээ

8 Сөвд Г. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар. УБ., 2002. т. 375.

шаардлага байна.

Одоогийн зохицуулалтаар албан тушаалтан зургаан сарын цалингийн хэмжээнээс илүү гарсан бэлэг, үйлчилгээний үнэ, хөлсний зөрүүг өөрөө төлж тухайн бэлэг, үйлчилгээг хүлээн авч болох буюу зургаан сарын цалингийн хэмжээнээс бага хэмжээний бэлгийг хүлээн авах боломж нээлттэй байна. Монгол Улсад өнөөдөр хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээ 420,000 төгрөг байгаа бөгөөд энэ дүнтэй дүйцүүлэн бодвол нийтийн албан тушаалтан хамгийн багадаа 2,520,000 төгрөгөөс доош бэлэг авах боломжтой. Харин төрийн захиргааны, тусгай, улс төрийн албан тушаалтан, төрийн үйлчилгээний удирдах албан тушаалтан дунджаар 800,000-1,200,000 төгрөгийн цалин авдаг гэж үзвэл хамгийн ихдээ 7,200,000 төгрөгөөс доош үнийн дүнтэй бэлэг хүлээн авах боломжтой байна. Энэ нь Монгол Улсын өнөөгийн нийгмийн хувьд харьцангуй өндөр үнийн дүн бөгөөд уг зохицуулалт нийгэмд хэрэгжихдээ үр дүн гарахгүй байна гэж үзэж байна.

Бэлэг авах хязгаарлалтыг зөрчвөл хүлээлгэх хариуцлагын тухайд “албан тушаалтны авсан бэлэг, үйлчилгээний үнэ, хөлс тухайн албан тушаалтны зургаан сарын цалингийн хэмжээнээс хэтэрсэн тохиолдолд түүнийг төрийн өмчид шилжүүлнэ<sup>9</sup>, хориглолт, хязгаарлалтыг зөрчсөн этгээдээр хууль бусаар хүлээн авсан бэлэг, үйлчилгээний үнэ хөлсийг төлүүлж, нэг сарын хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг нэгээс тав дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, хууль бусаар орсон албан тушаалаас чөлөөлнө”<sup>10</sup> гэж заажээ.

Тиймээс, нийгэмд тогтсон харилцаанд үндэслэн төрийн бүхий л албан тушаалтан буюу эмч, багшийг ч мөн оролцуулан 30 нэгж буюу 30,000 төгрөгөөс дээш хэмжээний бэлэг, шан харамж, ашигтай байдал олж авахыг хориглох, хэрэв төрийн албан хаагч уг хэмжээнээс хэтэрсэн бэлэг, шан харамж, ашигтай байдлыг хүлээн авсан нь эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй бол Зөрчлийн тухай хуулиар хариуцлага хүлээлгэх, байнга буюу 3 болон түүнээс дээш удаа зөрчил илэрвэл Эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх зэргээр илүү тодорхой, нарийвчилсан, хөрсөнд буусан шийдвэрүүд хэрэгтэй байна.

9 Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай, (2012), 16.5.

10 Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай, (2012), 29.1.2.

## **Дүгнэлт**

Олон улсын судлаачдын үзэж буйгаар бэлэг нь авлигын нэг хэлбэр бөгөөд хуулийн дагуу “хүлээн зөвшөөрөгдсөн хүрээнд” мэтээр бэлэг өгч, харин хариуд нь өөрт ашигтай байдал, давуу байдал үүсгэх үйл ажиллагаа явагддаг. Хуульд зааснаар албан тушаалтан зургаан сарын цалингийн хэмжээнд багтсан үнэ бүхий бэлгийг авч болно, харин илүү гарсан бэлэг, үйлчилгээний үнэ, хөлсний зөрүүг өөрөө төлж тухайн бэлэг, үйлчилгээг хүлээн авч болно. Уг зургаан сарын цалин гэх мөнгөн дүн буюу зөвшөөрөгдөж буй хэмжээ нь олон улсын практик туршлагаас хэт давсан хэмжээ юм.

БНСУ-ын Зохих хэмжээнээс хэтэрсэн бэлгийн тухай хуульд төрийн албан хаагч болон багшийг 30 мянган вон буюу 27 орчим доллароос дээш үнэ бүхий хоол ундаар дайлах, нэг хүнд 45 доллароос давсан өртөг бүхий бэлэг сэлт өгөхийг хориглосон байдаг. Түүний нэгэн адилаар манай улсын эрх зүйн зохицуулалтад төрийн албан хаагчийн авч болох бэлэг, шан харамжийн хэмжээг нарийн тогтоох хэрэгтэй байна.

Иймд, төрийн үйлчилгээний албан тушаалтанг зөвхөн удирдах болон нягтлан бодогч, санхүү хариуцсан албан тушаалтан гэлгүйгээр, төрийн бүх албан хаагчдийг бэлэг авах хязгаарлалтын субъект болгох нь нэн чухал. Мөн бэлгийн хэмжээг амьдралд илүү ойр байлгаж, 30,000 төгрөг орчмоор тогтоож, түүнээс дээш хэмжээний үнийн дүн бүхий бэлэг, ашигтай байдал үүсгэхээр шан харамж авсан байвал хариуцлага оногдуулж, хариуцлагын тогтолцоог илүү нарийвчилж, тодорхой, дэс дараалалтайгаар хуульчлан тогтоох хэрэгцээ шаардлага байна.

Үүнийг хэрэгжүүлснээр, төрийн албан хаагч, ялангуяа, нийгмийн бүхий л давхаргын иргэдтэй нүүр тулж харьцдаг эмч, сувилагч, багш нар үйлчлүүлэгчтэй буюу өвчтөн, сурагч, оюутантай ялгавартай байдлаар харьцах хандлага багасна. Мөн нийгмийн ёс суртахууны хэм хэмжээний тодорхой шаардлагууд хангагдан, иргэдэд хүрч буй төрийн үйлчилгээ тэгш эрхийн зарчимд илүү нийцэх боломжтой болно.

## **Ашигласан эх сурвалж**

1. Совд Г. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар. УБ., 2002.
2. Авлигын эсрэг Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын конвенц

3. Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай
4. Авлигын эсрэг хууль
5. Минжин Ц. Хээл хахуулийн гэмт хэргийн эрх зүйн зохицуулалт ба түүнийг боловсронгуй болгох зарим асуудал, (2021)
6. Criminal Act of South Korea, (2013),  
[https://elaw.klri.re.kr/eng\\_service/lawView.do?hseq=28627&lang=ENG](https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=28627&lang=ENG)
7. Improper Solicitation and Graft Act, (2016),  
<https://asiasociety.org/korea/kim-young-ran-act-impacting-corruption-also-culture>
8. Montinola, G.R. Sources of Corruption: Cross country study, B.J.Pol.S. 32, Cambridge University Press, 2002.



**Б.ЦЭРЭНЛХАМ**

*Онч шийдэл ТББ-ын судлаач, эрх зүйч*

## **ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН ТӨСӨВ, САНХҮҮ, ХУДАЛДАН АВАХ АЖИЛЛАГААН ДАХЬ АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ**

**Хураангуй:** Онч шийдэл ТББ нь Авлигатай тэмцэх газрын захиалгаар, тус байгууллагын даргын 2019 оны 05 дугаар сарын 01-ний өдрийн А/40 дүгээр тушаалаар батлагдсан Авлигын эрсдэлийн үнэлгээний аргачлалын дагуу төрийн 15 байгууллагад<sup>1</sup> авлигын эрсдэлийн үнэлгээ хийсэн. Эдгээр үнэлгээний үр дүнд тогтоогдсон төрийн захиргааны байгууллагуудын төсөв, санхүү, худалдан авах үйл ажиллагаанд авлига, ашиг сонирхлын зөрчил гарах нийтлэг эрсдэл, тэдгээрийн шалтгаан нөхцөл, үр дагавар, урьдчилан сэргийлэх арга замыг танилцуулах зорилгыг энэ өгүүлэлд дэвшүүлэв.

**Түлхүүр үгс:** Авлига, ашиг сонирхлын зөрчил, авлигын эрсдэл, худалдан авах ажиллагаа, төлбөр, хураамж.

### ***Нэг. Худалдан авах ажиллагааны зохион байгуулалт***

Төрийн байгууллага дахь авлигын эрсдэлийн үнэлгээний явцад тогтоогдож буй түгээмэл эрсдэлийн нэг нь худалдан авах ажиллагааны зохион байгуулалт бөгөөд үнэлгээ хийсэн төрийн 15 байгууллагын дийлэнх буюу 60 хувьд нь

---

<sup>1</sup> Эрүүл мэндийн даатгалын ерөнхий газар, Биеийн тамир, спортын газар, Хот байгуулалт, хөгжлийн газар, Нийслэлийн газар зохион байгуулалтын алба, Богдхан уулын ДЦГ-ын хамгаалалтын захиргаа, Төв аймгийн Батсүмбэр сумын ЗДТГ, Зээлийн батлан даалтын сан, Дорнод аймгийн Мэргэжлийн хяналтын газар, Дорнод бүсийн Эрчим хүчний систем ТӨХК, БЗД дэх Цагдаагийн газар, Замын Үүд дэх Гаалийн газар, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар, БЗД-ийн Газар зохион байгуулалтын алба, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам, Монголын төмөр зам ТӨХК

худалдан авах ажиллагааг хуулийн дагуу зохион байгуулаагүй зөрчил илэрсэн.

Тодруулбал, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 47 дугаар зүйлийн 47.4-д “Худалдан авах ажиллагааны ил тод байдлыг хангах зорилгоор үнэлгээний хорооны бүрэлдэхүүнд тухайн салбарын мэргэжлийн холбоодын төлөөлөл, хувийн хэвшлийн, эсхүл төрийн бус байгууллагын хоёроос доошгүй төлөөлөгч орон нутагт тухайн нутаг дэвсгэрт иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаас томилсон иргэн, Засаг даргын тамгын ажилтныг оролцуулна”, Сангийн сайдын 2021 оны 06 сарын 30-ны өдрийн 103 дугаар тушаалын хавсралтаар батлагдсан үнэлгээний хорооны зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа, урамшууллыг зохицуулах, үнэлгээний хорооны бүрэлдэхүүнд орох иргэний мэдээллийн нэгдсэн сан бүрдүүлэх журмын 2.3-д “Үнэлгээний хороонд хоёроос доошгүй хөндлөнгийн гишүүн томилох ба нэн тэргүүнд салбарын мэргэжлийн холбоодын төлөөлөл, хувийн хэвшлийн, эсхүл төрийн бус байгууллагын төлөөлөгчийг сонгоно” гэж тус тус заасан.

Хуулийн энэ зохицуулалтын дагуу үнэлгээний хороог байгуулахдаа хоёроос доошгүй хөндлөнгийн этгээдийг оролцуулах ёстой хэдий ч үнэлгээнд хамрагдсан байгууллагуудаас худалдан авах ажиллагааны үнэлгээний хорооны гишүүний бүрэлдэхүүнд хөндлөнгийн, мэргэжлийн холбоо, төрийн бус байгууллага, эсхүл хөдөө орон нутагт тухайн нутаг дэвсгэрийн ИТХ-аас томилсон иргэнийг оролцуулалгүйгээр, зөвхөн өөрсдийн албан хаагчдын бүрэлдэхүүнтэйгээр худалдан авах ажиллагааг зохион байгуулсан зөрчил түгээмэл байна. Ингэхдээ үнэлгээний хорооны гишүүнээр нэг албан тушаалтныг олон давтамжтай оруулж байна.

Эдгээр нөхцөл байдал нь худалдан авах ажиллагааг хуулийн зөрчилтэй бүрэлдэхүүн зохион байгуулах, хөндлөнгийн хяналтгүй нөхцөлд ашиг сонирхлын нөлөөлөл, авлигын эрсдэл үүсгэх, нөгөөтээгүүр төсвийн хөрөнгө үр ашиггүй зарцуулагдах зэрэг сөрөг үр дагаварт хүргэж болзошгүй юм.

Худалдан авах ажиллагаанд илэрсэн бас нэгэн зөрчил нь худалдан авах ажиллагаа хуулийн дагуу зохион байгуулагдсан ч захиалагч (энэ тохиолдолд Сайд) хууль бус эс үйлдэхүй гаргаж, гэрээ байгуулах эрх олгох тухай албан бичигт гарын үсэг зурахаас үндэслэлгүйгээр татгалзсан явдал юм. Энэ төрлийн зөрчил өмнө нь үнэлгээнд хамрагдсан байгууллагуудад гарч байгаагүй бөгөөд хуулийн биелэлтийг зохион байгуулж, хангах чиг үүрэг бүхий төрийн

захиргааны төв байгууллага тул энэхүү өгүүлэлд онцлон дурдлаа.

Тус маргаан Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэрээр<sup>2</sup> эцэслэн шийдвэрлэгдэж, тухайн тендерийн захиалагч нь Үнэлгээний хорооны шийдвэрийг санаатай хэрэгжүүлээгүй хууль бус үйлдэл гаргасныг тогтоосон байна.

Эрх бүхий албан тушаалтан татгалзсан эс үйлдэхүйн үндэслэлээ “Төсвийн хэмнэлтийн талаар авах зарим арга хэмжээний тухай” Засгийн газрын 43 дугаар тогтоолын хүрээнд тайлбарласан байдаг ч Засгийн газрын тогтоол мөрдөгдөж эхэлсэн цаг хугацаанд үл хамаарах, түүнд тусгагдсан нөхцөл байдалд мөн үл хамаарахаар байхад тендерийг цуцлахаар оролдсон нь үүний цаана авлига, хувийн ашиг сонирхлын зөрчил үүссэн байх өндөр магадлалтай юм.

Дүгнэн хэлбэл, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн зорилго нь төсвийн хөрөнгийг хуулийн дагуу, шударгаар, авлига, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид зарцуулах үйл ажиллагаанд хөндлөнгийн хяналт тавихад чиглэгддэг. Хуулийн тус зорилгыг хангах, энэ хүрээнд авлига, ашиг сонирхлын зөрчил үүсэхээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд төрийн байгууллагууд худалдан авах ажиллагааг хууль болон журамд заасны дагуу зохион байгуулж, Үнэлгээний хорооны гишүүний бүрэлдэхүүнд хөндлөнгийн этгээдийг оролцуулах шаардлагатай.

Мөн Засгийн газрын 2011 оны 311 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Аж ахуйн нэгж, байгууллагын үйл ажиллагаанд дотоод хяналт шалгалтыг зохион байгуулах нийтлэг журам”-ын хүрээнд төрийн байгууллагууд бие даасан дотоод хяналт шалгалтын нэгж, бүтэцтэй байдаг. Дотоод хяналт шалгалтын нэгжийн үйл ажиллагааны хүрээнд худалдан авах ажиллагаанд гарч буй алдаа зөрчлийг дотоод хяналт болон урьдчилан шийдвэрлэх журмаар шалган тогтоож, энэ төрлийн зөрчлийг дахин гарахаас урьдчилан сэргийлэх бүрэн боломжтой хэдий ч үнэлгээнд хамрагдсан төрийн байгууллагуудын дотоод хяналт шалгалтын нэгж энэ асуудлын хүрээнд хяналт, шалгалт хийдэггүй нь дутагдалтай.

### ***Хоёр. Үндэслэлгүй төлбөр хураамж тогтоосон нөхцөл байдал***

Шилэн дансны тухай хуулийн 6.4.2-г зааснаар төрийн байгууллага нь тухайн байгууллагын хууль тогтоомжийн дагуу төвлөрүүлэх төлбөр,

<sup>2</sup> 2022 оны 02 сарын 18-ны өдрийн 128/ППШ2022/0099 тоот шийдвэр

хураамж, зохицуулалтын үйлчилгээний хөлсний хэмжээнд орсон өөрчлөлтийг долоо хоногийн дотор нийтэд ил мэдээлэхээр тусгагдсан. Хуулийн энэ зохицуулалтаар төрийн байгууллага зөвхөн хууль тогтоомжийн дагуу төлбөр, хураамж төвлөрүүлэх, үүнийгээ шилэн дансны цэсэд нийтэд нээлттэй мэдээллэх үүрэгтэй.

Гэтэл Нийслэлийн Хот төлөвлөлт, ерөнхий төлөвлөгөөний газрын даргын 2017 оны А/39 дүгээр “Барилгын зөвшөөрөл олгох, барилга байгууламжийг ашиглалтад оруулах үйл ажиллагааг зохион байгуулах тухай” тушаалын 2 дугаар хавсралтад заасны дагуу барилгын ажил эхлүүлэх, үргэлжлүүлэх зөвшөөрөл олгох, хугацааг сунгахад 30,000 төгрөгийн хураамж авахаар шийдвэрлэсэн байна. Уг тушаалын үндэслэл болгосон эрх зүйн зохицуулалт нь төлбөр, хураамж тогтоох эрхийг Нийслэлийн Хот төлөвлөлт, ерөнхий төлөвлөгөөний газарт олгоогүй, тэдгээрийн зарим нь хүчин төгөлдөр бус үйлчлэлтэй болсон нөхцөл байдал тогтоогдсон.

Дээрх төлбөр, хураамжид 2019 онд 31,658.5 мянган төгрөгийн<sup>3</sup>, 2018 онд 17,955.0 мянган төгрөгийн орлого тухайн байгууллагад төвлөрсөн байна. Барилгын ажил эхлүүлэх, үргэлжлүүлэх зөвшөөрөл олгох, хугацааг сунгахад төлөхөөр тогтоосон Нийслэлийн Хот төлөвлөлт, ерөнхий төлөвлөгөөний газрын даргын 2017 оны А/39 дүгээр тушаал нь тухайн үйлчилгээг авахыг хүссэн хүн бүрт үйлчлэх, байнга давтагдах шинжтэй байгаа нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 59.1-д заасан захиргааны хэм хэмжээний актын шинжийг агуулсан байна.

Гэвч Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны захиргааны хэм хэмжээний актын нэгдсэн сангаас<sup>4</sup> шүүлт хийж үзэхэд Нийслэлийн Хот төлөвлөлт, ерөнхий төлөвлөгөөний газрын даргын 2017 оны А/39 дугаартай тушаал бүртгэгдээгүй буюу Захиргааны ерөнхий хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.1-д “Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага захиргааны хэм хэмжээний актыг бүртгэхдээ энэ хуулийн 60, 61, 62 дугаар зүйлд заасан шаардлагыг хангасан эсэхийг хянаж, улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэнэ.” гэж заасанд нийцээгүй зөрчил тогтоогдсон.

Захиргааны хэм хэмжээний актын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэгдээгүй тохиолдолд тухайн шийдвэр нь эрх зүйн үйлчлэл үзүүлэхгүй бөгөөд

3 Хот байгуулалт, хөгжлийн газар хийгдсэн Авлигын эрсдэлийн үнэлгээний тайлангийн 18 дахь хэсгээс.

4 [https://mojha.gov.mn/newmojha/?page\\_id=1707](https://mojha.gov.mn/newmojha/?page_id=1707)

биелүүлээгүй иргэн, хуулийн этгээд хуулийн хариуцлага хүлээхгүй байхаар хуульд зохицуулсан байдгийг онцгойлон анхаарах шаардлагатай.

Иймд, цаашид төрийн байгууллага зөвхөн хууль тогтоомжийн дагуу төлбөр, хураамжийг иргэн, хуулийн этгээдээс төвлөрүүлж, энэ талаарх харилцааг зохицуулсан шийдвэр нь Захиргааны ерөнхий хуульд заасан захиргааны хэм хэмжээний актын шинжийг агуулсан тохиолдолд хуульд заасан журмын хүрээнд эрх бүхий байгууллагад бүртгүүлж, хүчин төгөлдөр байдлыг ханган ажиллах нь зүйтэй.

### **Гурав. Дүгнэлт, санал**

Төрийн байгууллагын авлигын эрсдэлийг үнэлнэгэдэг нь тухайн байгууллага дахь авлига үүсгэж болзошгүй эрсдэлтэй нөхцөл байдлыг тодруулж байгаа явдал бөгөөд төрийн үйлчилгээг сайжруулах мэдээллийн эх сурвалж болгон ашиглах, авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг чиглүүлэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх нэг төрлийн ажил болдог.

Төрийн байгууллагын төсөв, санхүү, худалдан авах ажиллагаанд дээр дурдсан зөрчил нийтлэг гарч байгаа нь Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн хэрэгжилтийг төрийн байгууллага хангалтгүй түвшинд хэрэгжүүлж байгааг илтгэхийн зэрэгцээ авлига, ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэх эрсдэлт хүчин зүйл болж байна.

Мөн төрийн байгууллагаас үйлчилгээ үзүүлснийхээ төлөө иргэн, хуулийн этгээдээс хуулиас гадуур буюу энэ талаарх шийдвэрийг гаргах эрхгүй этгээдээс баталсан тушаалын дагуу төлбөр, хураамж авч байгаа нь Захиргааны ерөнхий хуулийн 4.2.1-д заасан захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа “хуульд үндэслэх”, 4.2.5-д заасан “...*шийдвэр нь үндэслэл бүхий байх*” зарчим ноцтой зөрчигдсөний илрэл юм.

Иймд, төрийн байгууллагууд авлигын эрсдэлийн үнэлгээг өөрийн санаачилгаараа тогтмол хийдэг болох, байгууллагын төсөв, санхүү, худалдан авах ажиллагаан дахь авлигын эрсдэлийг Төрийн аудитын байгууллагын дүгнэлтийн хүрээнд хязгаарлахгүйгээр дотоод хяналт шалгалтын хүрээнд олж тодорхойлох, илэрсэн зөрчлийг дахин гарахаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ авч ажиллах шаардлагатай.



Л.НЯМДАВАА

*Дотоод хэргийн их сургуулийн докторант, цагдаагийн хурандаа*

## **ЦАГДААГИЙН АЛБА ХААГЧИЙН ЁС ЗҮЙ, ХАНДЛАГЫГ ТӨЛӨШҮҮЛЭХ АРГА ЗАМ, ЦААШИД АНХААРАХ АСУУДАЛ**

**Хураангуй:** Энэхүү өгүүлэлд цагдаагийн алба хаагчийн мэргэжлийн ёс зүй, хандлагын өнөөгийн нөхцөл байдал, түүнийг төлөвшүүлэх арга зам, анхаарах асуудлыг хөндсөн ба практикт нэвтрүүлж болох саналыг дэвшүүлсэн болно.

**Түлхүүр үг:** Мэргэжлийн ёс зүй, хандлага, харилцаа, зан төлөв, мэргэжлийн үүрэг, мэргэжлийн хариуцлага.

Цагдаагийн алба нь хуулийг дээдлэн хүний эрх, эрх чөлөөг хүндэтгэн төр, түмэн олныхоо амар амгалан байдлыг нэр төртэй сахин хамгаалж, гэмт хэрэгтэй тэмцэх, нийтийн хэв журам хамгаалах, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах үндсэн чиг үүргээ нийгмийн хөгжлийн эрэлт хэрэгцээ, шаардлагад нийцүүлэн иргэд, олон нийтэд шуурхай, хүртээмжтэй хүргэхийн төлөө хичээл зүтгэл гарган ажилладаг төрийн тусгай алба билээ.

Нээлттэй Нийгэм Форумгаас Монгол Улсад өрнөж буй эрх зүйн шинэтгэлийн үйл явцыг хөндлөнгийн мониторинг, бодлогын судалгаагаар дэмжих, шинэчлэгдсэн эрх зүйн орчинд ажиллахад шаардлагатай байгаа асуудлыг тодорхойлоход тус дөхөм болгох үүднээс цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хэрэглэгчийн сэтгэл ханамж ямар байгааг судалсан байна.

Уг судалгаагаар цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд иргэдийн сэтгэл ханамжийн түвшнийг тодорхойлж зөвлөмж боловсруулах, цагдаагийн

алба хаагчийн албандаа хандах сэтгэл ханамжийн түвшнийг тодорхойлох, зөвлөмж боловсруулах, цагдаагийн байгууллагатай хамтран ажилладаг байгууллагуудын сэтгэл ханамжийн түвшнийг тодорхойлж, зөвлөмж боловсруулах зэрэг ажлыг гүйцэтгэсэн байна.

Судалгаанд Улаанбаатар хотын 6 дүүрэг, 21 аймгийн нийт 402 алба хаагч оролцсон бөгөөд санамсаргүй түүврийн аргаар албад бүрийн төлөөллийг оролцуулах байдлаар хийсэн байна.

Тус судалгаагаар цагдаагийн алба хаагчийн харилцааны соёл, ёс зүйн төлөвшлийн байдлыг иргэд ерөнхийд нь *дунд зэрэг* гэж үнэлжээ.

Судалгаанаас харахад “Цагдаагийн байгууллагын алба хаагчид олон нийтийн газар биеэ зөв авч явж, бусдад үлгэр дуурайлал үзүүлдэг”, “Цагдаагийн алба хаагчийн мэргэжлийн мэдлэг, ур чадвар хангалттай” гэдэгтэй нийт оролцогчдын 45.1 хувь *санал нийлнэ, санал бүрэн нийлнэ* гэсэн хариултыг сонгожээ. Харин “Алба хаагчид харилцааны өндөр соёлтой, стандарт дүрмээ баримтлан ажилладаг” гэсэн асуултад оролцогчдын 28.7 хувь нь *огт санал хийлэхгүй, санал нийлэхгүй* гэсэн хариултыг сонгож, дундаж үнэлгээ 2.96 буюу сэтгэл ханамж *дунджаас доогуур* байгааг харуулж байна<sup>1</sup>.

Харин “Монгол улсын цагдаагийн байгууллагын соёл дахь циник хандлага” сэдэвт судалгааг цагдаагийн алба хаагчдын дунд явуулсан. Судалгааг алба хаагчдын харьцаа хандлагын үнэлгээг тодруулах зорилгоор 3 хэсэг, 71 асуултыг хаалттай асуулгын хэлбэрээр авч боловсруулж, цагдаа байгууллагын 67 нэгж байгууллагын 3,523 алба хаагчийг хамруулсан.

Судалгаанд хамрагдсан алба хаагчдын 79.0 хувь нь *шударга, үнэнч ажиллахыг ухамсарласан* ба дээд боловсрол эзэмших нь *нэн чухал* гэж 81.0 хувь, албан тушаал дэвших, томилогдоход 49.6 хувь нь “*мерит*” зарчмаар *бус танилаар томилгоо хийгддэг* ба “*мерит*” зарчим баримтлах *чухал* гэж 52.6 хувь нь илэрхийлсэн байна.

Иргэд олон нийтийн дунд байгууллага, алба хаагчийн нэр хүнд 35.0 хувьтай *эерэг*, гэмт хэрэгтэй тэмцэх ажилд иргэдтэй 43.0 хувь нь *хамтарч ажилладаг* боловч 57.0 хувь нь *албадлагын хүчээр ажилладаг*, 42.5 хувь нь *ажил үүрэгт саад тотгор зөрчилдөөн үүсгэдэг*<sup>2</sup> болохыг илэрхийлсэн байна.

1 Цагдаагийн байгууллагын хэрэглэгчийн үнэлгээ. Уб., 2017. 64 дэх тал.

2 Л.Нямдаваа, Д.Эрдэнэчимэг “Монгол Улсын Цагдаагийн байгууллагын соёл дахь циник хандлага” сэдвийн хүрээнд алба хаагчдаас авсан санал асуулгын нэгдсэн дүн. Уб., 2019 он.

Үүнээс гадна цагдаагийн байгууллагын ажилтан алба хаагчдын ажлын хандлага, нөхцөл, ачаалал, сэтгэл ханамжийн талаарх санаа бодлын судалгааг хөндлөнгийн “МАКСИМА ХХК” хийсэн байна. Энэхүү судалгаанд дурдсанаар:

*Цагдаагийн ажлын үнэлгээ*- Хууль сахиулах болон төрийн тусгай чиг үүргийн байгууллагуудаас (АТГ, Прокурор, шүүх, ТЕГ гэх мэт) цагдаагийн байгууллагын ажилтан, алба хаагчдын ажлын үнэлгээ бодит бус, доогуур эрэмбэлэгдэж байгаа гэсэн ойлголт, хандлага нийт бие бүрэлдэхүүний хэмжээнд дээд, дунд, доод бүх шатанд байгаа нь чанарын судалгаагаар илэрсэн.

Ажлын үнэлгээ бодитой эсэх талаар асуухад 61.9% буюу ихэнх нь эерэг, 36.4% нь сөрөг хариулт өгчээ.

Цагдаагийн байгууллагад шилдэг ажилтан, алба хаагчийг бусдаас нь ялгаж үнэлэх ганц хөшүүрэг нь албан тушаал ахиулж, цол нэмэх. Өөрөөр мэргэжлийн ур чадвар, туршлагыг үнэлэх эдийн засгийн болон нийгмийн хангамжийн хөшүүрэг байхгүй байна.

Цагдаагийн байгууллагын хувьд хуулиар хүлээсэн чиг үүрэг, төрийн нэгдсэн удирдлагыг амжилттай, үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд мэргэжлийн ёс зүйг төлөвшүүлэх хэрэгцээ, шаардлага улам бүр нэмэгдэж байна. Өөрөөр хэлбэл, алба хаагчдыг ёс суртахуунтай, сахилга баттай, эерэг зөв хандлагатай, үнэнч шударга зан суртахуунтай болгох, дэлхий нийтийн жишигт хүргэх тодорхой бодлого боловсруулан хэрэгжүүлж эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх зэрэг ажлыг зохион байгуулах талаар анхаарах шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

Мэргэжлийн ёс зүйг бүрэлдүүлэх үе шат нь мэдлэг, бодол эргэцүүлэл, хандлага, зан үйл, харилцаагаар дамжиж илэрдэг. Хүний ёс суртахуун, хандлагыг төлөвшүүлнэ гэдэг бол маш хэцүү бөгөөд урт хугацаанд, давтамжтай үргэлжлэх процесс юм.

Тиймээс цагдаагийн алба хаагчийн ёс зүй, хандлагыг төлөвшүүлэх, ёс зүйн хэм хэмжээг баримтлан ажиллахад орчны нөлөөлөл, түүний шалтгаан нөхцөлийг тогтоож, цаашид цагдаагийн алба хаагчийн албаараа бахархах, чин шударгаар ажиллах хүсэл тэмүүллийг нэмэгдүүлэх, эерэг хандлага, зөв харилцааг дээшлүүлэх замаар ард иргэдээс цагдаагийн байгууллагын ажлыг үнэлэх үнэлэмжийг нэмэгдүүлэхэд дараах ажлуудыг бодлогын түвшинд авч үзэх нь зүйтэй хэмээн санал дэвшүүлж байна. Үүнд:

➤ ***Алба хаагчдыг ёс суртахуун, зан суртахуун, хувь хүний хөгжил, бие даан суралцах чадварын талаар мэдлэгжүүлэх***

Мэдлэгийн менежмент (Knowledge management) гэдэг нь байгууллагад хэрэгтэй чухал мэдээллүүдийг тодорхойлох, сонгох, зохион байгуулах, тараан дэлгэрүүлэх, дамжуулахад нь туслах процесс бөгөөд байгууллагын цөм, байгууллага доторх системчлэгдээгүй хэлбэртэй оршин байгаа мэдлэгийг экспертийн болгох нэгээхэн хэсэг юм. Мэдлэгийг ийнхүү системчлээд ирэхээр асуудлыг хурдан бөгөөд оновчтой, үр дүнтэй шийдэх, эрчимтэй суралцах, стратеги төлөвлөх, шийдвэр гаргах зэрэгт ач тустай<sup>3</sup>.

Байгууллагын орчин үеийн мэдээллийн технологи дээр тулгуурлан дэлхийн хаана ч болж байгаа ямар ч цаг үеийн асуудлуудыг байгууллагын санах ой ба мэдлэгийнхээ хүчээр шийдвэрлэж чадахуйц болж байгаа юм. Мэдлэг нь олж авсан мэдээллийг боловсруулан үйлдэл хийх үйл явц юм. Өөрөөр хэлбэл, асуудал хэрхэн үүссэн, тэдгээр нь хэрхэн шийдвэрлэгдэж байгааг тодорхойлох явдал мөн бөгөөд мэдлэгийн менежмент нь байгууллагын суралцах үйл явц, цаашдын мэдлэг бүтээх үйл явцыг дэмжиж байдаг үйл ажиллагаа мөн.

Цагдаагийн алба хаагчийн нэр хүнд гэдэг нь хамт олон, гэр бүл, эргэн тойрондоо хүндлэгддэг, нөхөрсөг, үнэнч шударга, хариуцсан нутаг дэвсгэртээ олон нийтэд танигдсан, нийтийн төлөө зүтгэл зэргийг үнэлсэн “үнэлгээг” ойлгодог.

➤ ***Өөрийн үндэстний түүх, зан суртахуун, ёс суртахууны онцлогт дүн шинжилгээ хийх***

Эрт цагаас Монголчууд хууль цаазыг эрхэмлэж, гэр бүлийн хүмүүжлээр зан суртахуун, хүндлэл, харилцаа, зан заншил, эх оронч үзэл, шударга ёс зэрэг ухагдахууныг үр хүүхдүүддээ өвлүүлэн тэднийг зөв хүн болгоход ихэд анхааран хүмүүжүүлж байжээ. Дэлхийд нэрээ дуурсгасан түүхтэй хүчирхэг гүрэн байсны хувьд монгол цэргийн тэсвэр тэвчээр, сахилга бат, хүндлэл, чин шударга байдал, нинжин сэтгэл, дайчин, зоригтой зэрэг зан суртахуун нь монголчуудын зан суртахууны болон ёс суртахууны онцлог билээ.

Бид өөрийн өвөг дээдсээс уламжилж ирсэн ёс суртахуун, зан заншлаас сэргээж дахин бодох, дахин дүгнэх нь зүйтэй хэмээн үзэж байна.

3 Girard, John P.; Girard, JoAnn L. (2015). "Defining knowledge management: Toward an applied compendium" (PDF). Online Journal of Applied Knowledge Management. 3 (1): 14.

➤ **Эрх зүйн орчныг сайжруулах**

Цагдаагийн алба хаагчийн ёс суртахуун, зан суртахуун, харилцаа хандлагыг эерэг болгох, тэдний албаараа бахархах, итгэл үнэмшлийг нэмэгдүүлэхэд эрх зүйн орчныг сайжруулах. Цагдаагийн байгууллагад мөрдөгдөж байгаа хууль, дүрэм, журамд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах. Дээр дурдсанчлан цагдаагийн албаны тухай хуульд заасан цагдаагийн тангарагт өөрчлөлт оруулах.

Төрийн албаны тухай хууль болон цагдаагийн албаны тухай хуульд заасан баталгааг бүрэн эдлүүлэх. Энэ нь алба хаагчдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалж байгаа хэлбэр юм. Өөрөөр хэлбэл, алба хаагчдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хангагдаж байж алба хаагчийн ажиллах нөхцөл бүрдэж, өөртөө итгэлтэйгээ үүргээ нэр төртэй биелүүлэх боломж бүрдэх юм.

➤ **Цагдаагийн байгууллагын сэтгэл зүйн дархлааг бэхжүүлэх**

Цагдаагийн байгууллагын дотоод аюулгүй байдал болох алба хаагчийн аюулгүй байдал. Түүн дундаас алба хаагчдын сэтгэц болон сэтгэл зүйн аюулгүй байдлыг хангаж, эрсдэлийг тооцох нь ихээхэн чухал билээ. Зарим нэг төлөвшөөгүй, зан суртахуун, ёс суртахуун, харилцааны доголдолтой алба хаагчийн буруутай үйлдлээс болж энэ албанд мөр зэрэгцэн зүтгэж буй олон мянган алба хаагчийн хийсэн бүтээсэн зүйлийг үгүйсгэх тохиолдол гарч нийгмийг цочроох болжээ.

Цагдаагийн байгууллагын ажилтнуудын дийлэнх олонх нь үнэнч шударга, сайхан сэтгэлтэй, шударга, зорилготой хүмүүс байдаг боловч буруу ташуу хандлагатай хэсэг бүлгийнхний алдаатай байдлаас болж нийгэмд буруу ташаа ойлгогдож, байгууллагын үнэлэмжээ бууруулдаг.

Тиймээс цагдаагийн байгууллагын сэтгэл зүйн бэлтгэлжүүлэлтийг сайжруулахын тулд дараах зүйлд анхаарах нь зүйтэй. Үүнд:

- ✓ Хүний нөөцийн сонгон шалгаруулалтыг зөв, оновчтой, ил тод, шударгаар зохион байгуулах;
- ✓ Шинээр томилогдсон алба хаагчдыг богино хугацаанд суралцах үеийн мэдлэгийг баталгаажуулж, практикт нэвтрүүлэхэд дасан зохицуулах;
- ✓ Алба хаагчдын давтан сургалтыг үр дүнтэй зохион байгуулах. Цагдаагийн байгууллагын мэргэжлийн төрөл зүйлээс хамаарч сэтгэл

зүйн их, бага гэмтлийг авч байдаг тул 5 жил тутамд давтан сургалтад хамруулж, нөхөн сэргээх ажлыг зохион байгуулах;

- ✓ Цагдаагийн байгууллагад ажиллаж байгаад цэргийн байнгын тэтгэвэрт гарах хугацаа нь дөхсөн, ажлын туршлагатай алба хаагч нараас өөрийн туршлагыг шинэ залуу алба хаагч нарт цагдаагийн эрдэм, ухаан, тусгай мэдлэг, чадварыг өвлүүлэн үлдээх “Залгамж халаа<sup>4</sup>” хөтөлбөр шинээр боловсруулж, хэрэгжүүлснээр цагдаагийн байгууллагад гомдох, сэтгэл ханамжгүй байдал буурч байгууллагын талаарх хандлагыг эерэгжүүлэх;

Дээрх зүйлүүдийг нэгтгэж, цагдаагийн байгууллагын хэмжээнд “Сэтгэл зүйн бодлогын баримт бичиг”-ийг боловсруулж, нөлөөллийн замаар алба хаагчдад амьдралын зөв дадал, ёс суртахуун, хандлагын талаар сургалт, судалгааны ажлыг зохион явуулах нь үр дүнтэй.

Иймд цагдаагийн байгууллагаас дээрх бодлогыг хэрэгжүүлэхдээ “Ёс зүйн асуудал”-ыг

- 1) Хувь хүний /алба хаагчийн/;
- 2) Хамт олны /бүлгийн/;
- 3) Байгууллагын /удирдлагын/ гэсэн 3 түвшинд авч үзэж, тус бүрд нь нарийн судалж болно.

Харин ёс зүйн чиг хандлагаар нь:

- 1) Ард иргэдтэй харьцах;
- 2) Гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдсон этгээдтэй харьцах;
- 3) Гэр бүл, хамт олон, эргэн тойрны хүмүүстэйгээ харьцах

гэж тус тус авч үзэж тэдгээрийн онцлог шинж чанарыг нь нарийвчлан судалж, дүн шинжилгээ хийж, цагдаагийн байгууллага өөрийн “Сэтгэл зүйн дархлаа” буюу сэтгэл зүйн бэлтгэлжилтийг хангах шаардлага бий болжээ.

➤ ***Удирдах бүрэлдэхүний манлайллыг дээшлүүлэх***

Гэмт хэрэг, зөрчил, сахилга, ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх аргуудаас хамгийн үр өгөөжтэй, хөрөнгө санхүү зарцуулахгүй арга нь

---

4 Цагдаагийн байгууллагын үйл сайжруулах чиглэлээр авч хэрэгжүүлэх “Залгамж халаа” шинэ хөтөлбөр бий болгох.

удирдлагын манлайллын нөлөөллийг нэмэгдүүлэх арга юм. Удирдлагын зөв бодлого явуулж байгаа байгууллагад эерэг хандлага, харилцаа, халуун дулаан уур амьсгал, сэтгэл ханамж, хүндлэл, үр бүтээмж байдаг.

Цагдаагийн байгууллагын удирдах албан тушаалтны гаргасан шийдвэрийн хариуцлагад мониторинг хийх үр дүнтэй шинэ механизм бий болгох. Тухайн байгууллагыг ямархуу ёс суртахуунтай, харилцаа, хандлагатай, амьдралын зөв дадал зуршил, соёл, боловсролтой хүн удирдаж байна вэ гэдгээс хамаарч хуулиар хүлээсэн чиг үүргээ ёсчлон биелүүлэх, үйл ажиллагаа хэвийн явагдах нөхцөл бүрддэг.

Мөн цагдаагийн байгууллага нь удирдах албан тушаалд томилгоо хийхдээ тухайн чиглэл бүрдээ олон жилийн туршлага хуримтлуулсан алба хаагчийг томилох хандлага түгээмэл байна. Хэдийгээр гэмт хэрэг илрүүлэх ур чадвартай байгаа нь сайшаалтай хэдий ч мэргэжлийн чадвар, хүн удирдах, манлайлах, сэтгэл зүйн суурь мэдлэгтэй, харилцаа хандлага төлөвшсөн хүн байхыг шаардаж байдаг.

Удирдах албан тушаалд “Карьер өрсөлдөөний тогтолцоо”-г бий болгож, шударга ёсны, чадахуйн /мерит/ зарчимд тулгуурлан өөрийгөө бэлдэж, менежментийн талаар мэдлэг хуримтлуулсан алба хаагчийг удирдах бүрэлдэхүүнд дэвшүүлэн ажиллуулах нь чухал хэмээн үзэж байна.

Тухайн байгууллагын алба хаагчдаас гэмт хэрэг, зөрчил, сахилга, ёс зүйн зөрчил ихээр гарч, үйл ажиллагаа нь доголдсон тохиолдолд удирдах бүрэлдэхүүнийг албан тушаал бууруулах эсвэл өөрчилдөг. Удирдлагын шинжлэх ухаанд энэ доголдлыг засах гол түлхүүр нь тухайн байгууллагад буруу менежмент хийснээс үүддэг байна.

Тухайн байгууллагын удирдлагаар томилогдсон албан хаагч 1-1.5 жилийн дараа гэхэд өөрийн гэсэн удирдах хэв маяг, өнгө аяс, ажлын арга барилтай болсон байдаг. Энэ хугацаанд тухайн удирдагч удирдахуйн шинжлэх ухааны суурь мэдлэгтэй бол байгууллагад зөв менежмент тогтсон байдаг. Тиймээс дунд шатны удирдах бүрэлдэхүүнийг оновчтой сонгож чадвал зөв харилцаа, хандлага төлөвших хамгийн чухал суурь нь болдог.

### ➤ ***Байгууллагын соёлыг дэлгэрцүлэх***

Байгууллагын соёлоор дамжуулж алба хаагчийн сахилга, ёс суртахууны зөрчил дутагдлыг бууруулж хамт олны халуун дотно уур амьсгалыг

нэмэгдүүлж, байгууллагын ажлын үр дүн, бүтээмжийг нэмэгдүүлж, үүргээ хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлдэг. Энэ нь алба хаагчдын гэмт хэрэг, зөрчил, сахилга, ёс зүйн зөрчлүүдээс урьдчилан сэргийлэх арга хэрэгсэл юм. Цагдаагийн байгууллагын соёлыг доорх соёлын түвшинд хуваан авч үзлээ. Үүнд:

- ✓ *Цагдаагийн алба хаагчийн оюуны соёл;*
- ✓ *Цагдаагийн алба хаагчийн харилцааны соёл;*
- ✓ *Цагдаагийн алба хаагчийн эрх зүйн соёл;*
- ✓ *Цагдаагийн алба хаагчийн улс төрийн соёл;*
- ✓ *Цагдаагийн алба хаагчийн ёс суртахууны соёл;*
- ✓ *Цагдаагийн алба хаагчийн хувцаслах соёл.*

*Байгууллагын соёлд сөргөөр нөлөөлдөг зүйл бол “TOXIC ENVIRONMENTS”* хортой орчин буюу хамт олны дунд сөрөг хандлагатай хүн олон болбол хамт олны уур амьсгалыг эвдэж, тараан буталгаж, атаа хорсол, хэл ам, хэрүүл, үл ойлголцлыг бий болгодог билээ.

Буруу соёл тогтсон газарт даргадаа долигонох, даргын буруу зан үйлийг хөхиүлэн дэмжих, ажлын ачаалал тэнцвэргүй болох, урамшуулал, шийтгэлийн тогтолцоо алдагдаж, алба хаагчдын урам зориг мохож, албандаа хандах хандлага суларч гэмт хэрэг, зөрчил, сахилга, ёс зүйн зөрчилд өртөх нь нэмэгдэх эсхүл ажлаас халширч албаа орхих хүртэл доголдол үүсдэг.

Тиймээс цагдаагийн байгууллагад дээрх соёлуудаас зөв соёлыг төлөвшүүлж, дэлгэрүүлснээр гэмт хэрэг, зөрчил, сахилга, ёс зүйн зөрчил гарах нь багасаж, алба хаагчдын урам зориг нэмэгдэж, үр бүтээмж нэмэгддэг зүй тогтолтой.

➤ ***Цагдаагийн алба хаагчдын насны ангилал, менторшип хөтөлбөр.***

Цагдаагийн байгууллагад одоогоор 4 үеийн насны ангилалд багтах хүмүүс ажиллаж байгаа. Тэдгээр үе хоорондын итгэл үнэмшил, үнэт зүйл, хүмүүжил ялгаатай хэдий ч тэдний харилцаа, хандлагыг хөгжүүлж, бие даан суралцах чадварыг сайжруулахад нэгдсэн бодлого, төлөвлөгөө, удирдах арга зүй хэрэгтэй байна.

➤ ***Олон улсын туршлагыг ашиглах.***

Гадаад улс орны цагдаагийн байгууллагын ёс зүй, харилцаа, хандлагын талаарх уламжлал түүх, өнөө цагийн хийж хэрэгжүүлж буй бодлого, тогтсон хэв маягийг судлан өөрийн орны хөрсөнд суулгаж, авах гээхийн ухаанаар хандаж, боломжтой зүйлсийг авч цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хэрэгжүүлэх.

➤ ***Найферхофферийн онолыг ашиглах нь.***

Цагдаагийн алба хаагчийн ёс зүй, хандлагад АНУ-ын эрдэмтэн Найферхоффер дүн шинжилгээ хийсэн нь дэлхийн ихэнх орны цагдаагийн байгууллагын сахилга, ёс зүйн асуудалд нөлөө үзүүлсэн анхны бүтээл юм. Тэрээр цагдаагийн алба хаагчийн ёс зүйн зөрчил гаргахын өмнөх үе шатуудыг авч үзсэн байна. Тухайлбал, мэргэжлийн байдал, эсхүл цагдаагийн албаны үнэт зүйлд өөрийгөө дайчлан ажиллах байдлаа алдах, бүтэлгүйтэл, горьдлого тасралт, урам хугаралт, увайгүй байдал, хөндийрөх явдал /галзуурал, сэтгэл зүйн хямрал/, эцэст нь ёс зүйн зөрчил гаргах гэж үзсэн байна. Энэхүү үе шатууд өөр өөрсдийн онцлогтой байдгаас “**Cynicism**” буюу увайгүй байдал “**Anomie**” буюу ёс зүйгүй байдлын талаар дэлгэрэнгүй авч үзсэн байна. Бид энэхүү судалгааны ажлыг өөрийн орны цагдаагийн байгууллагын бодлогын түвшинд зарим үзэл санааг авч хэрэгжүүлэх нь ач холбогдолтой хэмээн үзсэн байна.

➤ ***Алба хаагчдыг сайшаах, урамшуулах, хүний нөөцийн зөв бодлого явуулах***

Хүний нөөцийн тогтвортой бодлого явуулж, шагнал урамшуулал, шатлан дэвших замаар туршлага, мэдлэг, сэтгэл зүй болон эрүүл мэндийн байдлыг нь харгалзан, томилдог байх нь байгууллагын шударга ёсны зарчим билээ.

Хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй алба хаагч, танил тал, улс төрийн нөлөөгөөр өндөр албан тушаалд очих нь байгууллагын үйл ажиллагааг хэвийн явуулах нөхцөл байдалд эрсдэл учруулж байдаг.

## **ДҮГНЭЛТ**

Энэхүү өгүүллийн хүрээнд доорх дүгнэлтийг хийж байна.

1. Цагдаагийн алба хаагчдын ёс суртахууны ухамсрыг нэмэгдүүлж, ажил үйлсээ өөдрөгөөр, шударга, зарчимчаар гүйцэтгэж, өөрсдийн харилцаа,

хандлагыг эерэг болгож, албандаа итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэхэд цагдаагийн байгууллагад өмнө нь хэрэгжүүлж байсан бодлого, дүрэм, журмаас судлан орчин цагт нийцүүлэн практикт нэвтрүүлэх нь үр дүнтэй гэж үзэж байна.

2. Цагдаагийн байгууллагын ёс зүйн асуудлыг төрөлжүүлэн 1) хувь хүний / алба хаагчийн/, 2) хамт олны /бүлгийн/, 3) байгууллагын /удирдлагын/ гэсэн 3 түвшинд авч үзэж, тус бүрд нь ойлголтыг тайлбарлахыг оролдлоо.

Мөн ёс зүй, харилцаа, хандлагыг чиг хандлагаар нь ард иргэдтэй харьцах, гэмт хэрэг, зөрчилд холбогдсон этгээдтэй харьцах, хамт олонтойгоо харьцах гэж хуваан авч үзэж тус бүрд нь онцлог шинж чанарыг нь нарийвчлан тайлбарлалаа.

3. Цагдаагийн байгууллагын хэмжээнд “Сэтгэл зүйн бодлогын баримт бичиг”-ийг боловсруулж, нөлөөллийн замаар алба хаагчдад амьдралын зөв дадал, ёс суртахуун, хандлагыг эерэг болгох сургалт, судалгааны ажлыг явуулах нь учирч болох эрсдэлийг бууруулах чухал алхам юм.

4. “Залуу үеийг сурган дадлагажуулах менторшип хөтөлбөр”, ахмад үе нь шинэ залуу алба хаагч нарт өөрийн туршлага, тусгай мэдлэг, чадварыг өвлүүлэн үлдээх, харилцаа хандлагыг эерэг болгох “Залгамж халаа хөтөлбөр”-үүдийг хэрэгжүүлснээр шинэ залуу алба хаагчид богино хугацаанд ажлын арга барилд суралцаж, ахмад үе энгийн амьдралд хөл тавихад бэлтгэгдэж ёс суртахуун, эерэг харилцаа, хандлага төлөвшинэ хэмээн үзэж байна.

5. Цагдаагийн алба хаагчийн ёс зүй, хандлагад АНУ-ын эрдэмтэн Найферхоффер дүн шинжилгээ хийсэн нь дэлхийн ихэнх орны цагдаагийн байгууллагын сахилга, ёс зүйн асуудалд нөлөө үзүүлсэн анхны бүтээл болсон байна. Тэрээр цагдаагийн алба хаагчийн ёс зүйн зөрчил гаргахын өмнөх үе шатуудыг авч үзсэн байна. Энэхүү үе шатууд өөр өөрсдийн онцлогтой байдгаас Cynicism буюу увайгүй байдал Anomie буюу ёс зүйгүй байдлын талаар дэлгэрэнгүй авч үзсэн байна. Бид түүний судалгааны ажлын сайн туршлагыг өөрийн орны цагдаагийн байгууллагын бодлогын түвшинд зарим үзэл санааг авч хэрэгжүүлэх нь ач холбогдолтой хэмээн үзэж байна.

## **САНАЛ**

Дээрх дүгнэлтэд тулгуурлан дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Цагдаагийн мэргэжлийн ёс зүй, харилцаа хандлагыг сайжруулах чиглэлээр эрдэм шинжилгээний нэгдсэн зөвлөгөөн хийж эрдэмтэн судлаачдыг урьж оролцуулж, гарсан үр дүнг практикт нэвтрүүлэх;
2. Удирдах бүрэлдэхүүний ажиллах арга барил, хандлагыг өөрчлөн сахилга, ёс зүйн зөрчил гаргахаас урьдчилан сэргийлэх;
3. Цагдаагийн байгууллага хэмжээнд “Сэтгэл зүйн бодлогын баримт бичиг”-ийг боловсруулах;
4. “Залуу үеийг сурган дадлагажуулах менторшип хөтөлбөр”, “Залгамж халаа хөтөлбөр”-үүдийг хэрэгжүүлэх.

### **Ашигласан ном зүй**

1. Ч.Баярчимэг, Д.Оюунгэрэл. Мэргэжлийн ёс суртахууны боловсролын ач холбогдол-Монгол дахь ёс суртахууны боловсролын тулгамдсан асуудал. Уб., 2015
2. Р.Дарьхүү. Ёс зүйн асуудлууд. Уб., 2016
3. Л.Нямдаваа, Д.Эрдэнэчимэг “Монгол Улсын Цагдаагийн байгууллагын соёл дахь циник хандлага” сэдвийн хүрээнд алба хаагчдаас авсан санал асуулгын нэгдсэн дүн Уб., 2019 он.
4. Girard, John P.; Girard, JoAnn L. (2015). "Defining knowledge management: Toward an applied compendium" (PDF). Online Journal of Applied Knowledge Management. 3 (1): 14.
5. Цагдаагийн байгууллагын хэрэглэгчийн үнэлгээ. Уб., 2017. 64 дэх тал.
6. Цагдаагийн байгууллагын үйл сайжруулах чиглэлээр авч хэрэгжүүлэх “Залгамж халаа” шинэ хөтөлбөр бий болгох.



**Х.БУЯНТҮМЭН**

*Авлигатай тэмцэх газрын Мөрдөн шалгах хэлтсийн дарга,  
эрхэлсэн комиссар*

## **МОНГОЛ УЛСЫН ЭРҮҮГИЙН ПРОЦЕСС ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ МӨРДӨГЧИЙН БИЕ ДААСАН БАЙДЛЫГ ХАНГАХ ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН**

**Хураангуй:** Энэхүү өгүүлэлд мөрдөгчийн бие даасан байдлыг хамгаалах эрх зүйн орчин, авч хэрэгжүүлж байгаа бодлого, өнөөгийн нөхцөл байдал, тулгарч буй асуудлын талаар авч үзсэн ба цаашид хууль тогтоомжид тусгах санал дэвшүүлсэн болно.

**Түлхүүр үг:** Мөрдөгч, гэмт хэрэг, бие даасан байдал, хараат бус байдал, прокурорын байгууллага, эрх зүйн орчин зүй.

Аливаа улсын ард иргэд нь өөрийн орны хууль шүүхийн байгууллагуудаас гэмт хэрэг, зөрчлийг хүнд сурталгүй, нэг талыг хэт барихгүй, шударга, ил тод, шуурхай шалган шийдвэрлэж, зөрчигдсөн эрхийг сэргээн, буруутай этгээдэд зохих журмын дагуу шийтгэлийг ногдуулж, хүний эрх, эрх чөлөөг хангаж ажиллахыг хүсдэг.

Энэхүү чиг үүргийг биелүүлэхэд мөрдөгчийн хараат бус, бие даасан шийдвэр гаргалт нь ихээхэн нөлөөлдөг байна.

Мөрдөгчийн хараат бус, бие даасан байдлыг хангахад дараах хүчин зүйл нөлөөлж байна. Үүнд:

1. Эрх зүйн орчны бүрдлийн нөлөөлөл;
2. Улс төрийн нөлөөлөл;

*Монгол Улсын эрүүгийн процесс хэрэгжүүлэх мөрдөгчийн  
бие даасан байдлыг хангах эрх зүйн орчин*

3. Бусад төрийн байгууллагын чиг үүрэг, холбоо харилцааны нөлөөлөл;  
/Шүүх, Прокурор, гүйцэтгэх ажил эрхлэх эрх бүхий байгууллага г.м/
4. Удирдах албан тушаалтны нөлөөлөл;
5. Мөрдөгчийн ажлын ачааллын нөлөөлөл;
6. Эдийн засгийн нөлөөлөл;
7. Хувь хүний боловсрол, мэргэжлийн ур чадвар, зохион байгуулалт, цагийн болон энергийн менежментийн нөлөөлөл гэх мэт.

Мөрдөгчийн “хараат бус байх”, “процессын бие даасан байдал” гэсэн ойлголтууд нь төсөөтэй боловч, өөр өөр ойлголт юм. Хараат бус байх нь зөвхөн эрүүгийн процессын төдийгүй, үйл ажиллагааны зохион байгуулалт-удирдахуйн ухагдахууныг ойлгодог бол “мөрдөгчийн процессын хараат бус байдал нь түүний процессын бие даасан байдлыг хангах нэг нөхцөл” гэж үздэг.

ОХУ-ын эрдэмтэн С.Н.Хорьяков: “мөрдөгчийн процессын бие даасан байдал”, “мөрдөгчийн эрх хэмжээ” гэсэн ойлголт нь өөр хоорондоо философийн “шалтгаан”, “үр дагавар” гэсэн ухагдахуунд хамаарна”<sup>1</sup> гэжээ. Мөрдөгчийн процессын бие даасан байдал нь түүний процессын эрх хэмжээг тодорхойлох эх үндэс мөн. Хаана мөрдөгчийн бие даасан байдлыг хязгаарлана, мөн түүний эрх хэмжээ хязгаарлагдах үндэстэй. Нөгөө талаас мөрдөгчийн бие даасан байдал нь түүний эрх хэмжээгээ хэрэгжүүлэх процессын баталгаа болно.

Эрдэмтэн Н.И.Кулагин “мөрдөгчийн процессын бие даасан байдал нь гэмт хэргийн хохирогчийн төдийгүй, мөн гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийн эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны эрх ашгийг үр нөлөөтэй хамгаалахад тусална”<sup>2</sup> гэжээ. Харин В.Л.Будников, Е.В.Волколупов нар: “мөрдөгчийн бие даасан байдал гэдэг нь мөрдөгчид хуулиар олгосон бүрэн эрхийг дотоод итгэлээрээ хэрэгжүүлж, хариуцлагаа биечлэн хүлээх боломж олгосон бодит үндэслэл”<sup>3</sup> гэжээ. Энэ үзэлтэй санал нийлэмгүй байна. Бидний үзэж буйгаар мөрдөгчийн дурдсан боломж нь төрийн нэрийн өмнөөс хэрэгжүүлж, төрөөс баталгаажсан

---

1 Хорьяков С. Н. Процессуальная самостоятельность следователя: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 21.  
2 Кулагин Н. И. В защиту прав и законных интересов следователя // Права человека и правоохранительная деятельность. Волгоград, 1995. С. 105-106.  
3 Будников В. Л., Волколупов Е. В. Проблема процессуальной самостоятельности следователя как субъекта доказывания по уголовному делу // Современные проблемы уголовно-процессуального доказывания. Сборник статей. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2000. С. 141.

эрх хэмжээ мөн хэмээжээ. Эрдэмтэд мөрдөгчийн бие даасан байдлын талаар зөрүүтэй байр суурийг илэрхийлж байна.

Манай улсын хувьд энэхүү сэдвийн судлагдсан байдал төдийлөн элбэг бус ба цаашид эрдэмтэн судлаачид гүнзгийрүүлэн судлах хэрэгцээ шаардлага улам бүр өсөж байна. Иймд мөрдөгчийн процессын бие даасан байдлын талаар хуульчилж өгөх, томъёолох, эрүүгийн хэрэг мөрдөн шалгах ажиллагаанд мөрдөгчтэй уялдаа холбоотойгоор ажиллаж байгаа, тэдний үйл ажиллагааг зохицуулах, хяналт тавих эрх бүхий этгээдүүдийн эрх хэмжээ, бүрэн эрх, мөрдөгчийн эрхийн уялдаа холбооны илүү оновчтой загварчлалыг боловсруулах шаардлагатай байна.

Одоо мөрдөгдөж буй Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль, Прокурорын тухай хуулиудад бие даасан байдлын талаар хуульчилж өгсөн байдаг. Харин мөрдөн шалгах эрх бүхий цагдаа, тагнуул, авлигатай тэмцэх чиглэлийн байгууллагын мөрдөгч нарын хараат бус, бие даасан байдлын талаарх эрх зүйн орчны бүрдэл төдийлөн бүрдээгүй байна.

***Мөрдөгчийн хараат бус, бие даасан байдлын Эрх зүйн орчны талаар авч үзвэл:***

Доктор П.Батбаатар “*Эрх зүйн орчин гэж эрх зүйн хэм хэмжээг нийгмийн зохицуулалтын хэрэгцээ шаардлага, хүний эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхлыг бүрэн дүүрэн хангах эрх зүйн үндэс, түүнийг амьдралд хэрэгжүүлэх бүтэц зохион байгуулалт, санхүүгийн нэгдлийг хангаж улмаар нийгмийн харилцааг эрх зүйн хэм хэмжээний зөрчилдөөн (коллизи), өрсөлдөөн (конкуренци), хийдэл, алдаагүй зохицуулахыг хэлнэ*”<sup>4</sup> гэжээ.

Одоо мөрдөгдөж буй Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 1.4 дэх зүйлийн 1.9 дэх хэсэгт “мөрдөн шалгах ажиллагаа” гэж хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын явцад прокурорын зөвшөөрлөөр, эсхүл мөрдөгч бие даан явуулах энэ хуульд заасан ажиллагааг” хэлнэ гэж хуульчилсан.

Үүнээс үзэхэд мөрдөгчийн хараат бус, бие даасан байдлыг бэхжүүлэх, хамгаалах, хангах эрх зүйн орчны талаар авч үзэх нь зүйтэй юм. Мөрдөгчийн бие даасан байдлыг хангах эрх зүйн орчин нь мөрдөгчийн бие даасан байдлыг бэхжүүлж, хангасан эрх зүйт хууль тогтоомж, мөн түүнийг хэрэгжүүлэх оновчтой зөв бүтэц зохион байгуулалт, санхүү, эдийн засаг, хүний нөөцийн

4 П.Батбаатар. Гэрч хохирогчийн аюулгүй байдлын онол, практикийн асуудал. Уб.,2019. 144 дэх тал.

*Монгол Улсын эрүүгийн процесс хэрэгжүүлэх мөрдөгчийн  
бие даасан байдлыг хангах эрх зүйн орчин*

нэгдмэл цогц гэж ойлгож болно. Эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх ажиллагаа нь мөрдөгчийн процессын бие даасан байдлыг хэрэгжүүлэх механизмтай нягт холбоотой.

Монгол Улсын эрүүгийн процессын шинэтгэлийн нэг үндсэн зорилт бол хэрэг шалгаж шийдвэрлэх ажиллагааны үзэл баримтлалын зүй зохистой загварчлал бий болгоход оршино. Монгол Улс 2017 онд Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль батлан хэрэгжүүлж эхэлсэн хэдий ч одоо хүртэл эрүүгийн процессын шүүхийн өмнөх шатанд мөрдөгчийн мөрдөн шалгах ажиллагааны бие даасан байдлын асуудлыг бүрэн шийдвэрлэж чадсангүй.

Хэдийгээр мөрдөгч болон прокурор, мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах албаны дарга, шүүхийн процессын харилцаа нь шинжлэх ухааны судалгааны анхаарлын төвд байсаар ирсэн ч мөрдөн байцаах албаны дотоод, шүүхийн болон прокурорын хяналтыг боловсронгуй болгох механизмыг цаашид улам сайжруулах асуудал тулгамдсан хэвээр байна.

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 6.2 дугаар зүйлд<sup>5</sup> зааснаар мөрдөгч нь “...гэмт хэргийг илрүүлэх, түүнийг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг илрүүлэх, олж тогтоох мөрдөн шалгах ажиллагааг бие даан явуулах”, мөн мөрдөн шалгах болон процессын бусад ажиллагааны талаар зарим шийдвэр гаргах эрхийг хуульчлан баталгаажуулсан боловч, прокурор, шүүх болон мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах албаны даргаас шууд хамааралтай байх, эрүүгийн процессыг хэрэгжүүлэгчид, бусад оролцогчдын хууль бус нөлөөллөөс хамгаалах механизм байхгүйгээс мөрдөн шалгах ажиллагаа сунжрах, мөрдөгчийн бие даан гаргасан шийдвэр өөрчлөгдөх, улмаар хэргийн бодит байдлыг тогтоох зарчим алдагдаж, эрүүгийн процессын оролцогчдын эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдөж, эрүүгийн процессын ажиллагааны зорилтын хэрэгжилт гажуудахад хүргэжээ.

Шүүхийн байгууллагын 2019-2021 оны статистик тоон мэдээлэлд шүүхээс 13 мянга гаруй хэрэг шүүхээр шийдвэрлэгдсэн. Үүний 10 орчим хувь нь прокурорт буцаагдсан байна. Давж заалдах шатны шүүхээс 2700 орчим хэрэг шүүхээр шийдвэрлэгдсэнээс мөн 10 орчим хувь нь анхан шатны шүүх, прокурорт буцаагдсан байна<sup>6</sup>.

5 Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай /Шинэчилсэн найруулга/ Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2017 он, №40

6 Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн тайлан 2022 он. Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн

Харин Улсын дээд шүүхээр 2019 онд 674, 2020 онд 685 эрүүгийн хэрэг шийдвэрлэгдэж үүнээс 50-60 хэрэг нь шүүх рүү болон прокурорт буцаажээ. Цаашид эрүүгийн хэрэг мөрдөн шалгах ажиллагаанд мөрдөгчтэй уялдаа холбоотойгоор ажиллаж байгаа, тэдний үйл ажиллагааг зохицуулах, хяналт тавих эрх бүхий этгээдүүдийн эрх хэмжээ, бүрэн эрх, мөрдөгчийн эрхийн уялдаа холбооны илүү оновчтой загварчлалыг боловсруулахыг шаардаж байна<sup>7</sup>.

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түргэн шуурхай явуулах нөхцөл боломжийг бүрэн бүрдүүлэх үүднээс мөрдөгчид бие даан шийдвэр гаргах боломжтой зарим үйл ажиллагаа, эрхийг хэрэгжүүлэх боломж олгох. Тухайлбал, мөрдөгчийн эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх боломжтой зарим ажиллагаанд эрүүгийн хэрэг үүсгэж яллагдагчаар татах, хэрэг бүртгэлтийн хэргийг хаах, мөрдөн байцаалтыг түдгэлзүүлэх, сэргээх, эрүүгийн хэргийг нэгтгэх, тусгаарлах эрхийг нэмэхийг Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нэмж тусгах шаардлагатай байна.

Үүнээс гадна мөрдөгчийн нээсэн хэрэг бүртгэлийн хэрэгт прокурорын нэгдсэн цахим бүртгэлээс дугаар олгох, мөн мөрдөгч нь гэрч, хохирогч, иргэний нэхэмжлэгч, иргэний хариуцагч, шинжээч, яллагдагчаас мэдүүлэг авах, шийдвэр танилцуулах, мөрдөн шалгах ажиллагаанд оролцуулах зайлшгүй шаардлагатай бол мэдэгдэх хуудсаар дуудан ирүүлэх боломжтой байх өөрчлөлт зэргийг тусгах зайлшгүй шаардлага үүсээд байгаа юм.

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

Мөрдөгчийн бие даасан, хараат бусаар ажиллах боломжийг хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулиар хязгаарласан нь сөрөг үр дагавар үүсгэж,

---

<sup>7</sup> Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн тайлан 2019 он. Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн.

*Монгол Улсын эрүүгийн процесс хэрэгжүүлэх мөрдөгчийн  
бие даасан байдлыг хангах эрх зүйн орчин*

ачаалал ихсэх, ажлын үр дүн буюу гэмт хэргийн илрүүлэлт буурах, мөрдөн шалгах ажиллагаа удаашрах, улмаар хохирол нөхөн төлөх, хор уршиг арилгуулахад бодитой хүндрэл үүсэж байна.

Мөрдөгч өөрийн бие даасан байдлаа хэрэгжүүлэхийн хамгийн гол ач холбогдол нь тухайн тухайн процесс тодорхой үе шат, арга хэрэгслээр хэрэгждэгт оршино. Үүнтэй холбоотойгоор мөрдөгчийн процессын бие даасан байдлын механизмын үе шатыг мөрдөн шалгах ажиллагааны логик (учир зүй), чиг үүргийн шинжээр нь:

- 1) мөрдөгч шийдвэр гаргахад ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлыг бие даан тогтоох (мэдээллийг цуглуулах, боловсруулах, үнэлэх) үе шат;
- 2) мөрдөгчөөс бие даан шийдвэр гаргах;
- 3) гаргасан шийдвэрээ бие даан хэрэгжүүлэх гэсэн гурван үндсэн үе шатанд ангилан авч үзлээ.

Мөрдөгчийн процессын бие даасан байдлын хэрэгжилтийг хангах эрх зүйн арга хэрэгслийг үндсэн (мөрдөн шалгах ажиллагааны мөн чанар, түүний тодорхой үе шат дахь хөдөлгөөнөөр илрэх) ба туслах (үндсэн арга хэрэгслийг ашиглахад дагалдах) гэж хоёр ангилан авч үзэх нь зүйтэй юм.

***Эрх зүйн үндсэн арга хэрэгсэлд:***

- 1) Мөрдөгчийн бүрэн эрхээр хэрэгжиж байгаа эрүүгийн процессын эрх зүйн хэм хэмжээ, тэдгээрийн хэрэгжих хэлбэр;
- 2) Мөрдөгчөөс өөрийн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж байгаа эрүүгийн процессын эрх зүйн харилцаа;
- 3) Эрүүгийн хэргийг мөрдөн шалгах явцад мөрдөгчөөс батлан гаргаж байгаа эрүүгийн эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэглэсэн акт-баримт бичиг.

***Эрх зүйн туслах арга хэрэгсэл нь:***

- 1) эрүүгийн процессын эрх зүйн хэм хэмжээг бэхжүүлсэн эрх зүйн хэм хэмжээний актууд;
- 2) мөрдөгчөөс өөрийн процессын чиг үүргийг хэрэгжүүлэх талаар идэвх санаачилгатай, үр нөлөөтэй ажиллах эрмэлзэлд тулгуурласан эрх зүйн ухамсар;

- 3) эрүүгийн процессын эрх зүйн хэм хэмжээг тайлбарласан мөрдөгчийн онолын тайлбар;
- 4) мөрдөгч бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж буй эрүүгийн процессын эрх зүйн харилцааг үүсгэж, өөрчилж, дуусгавар болгож буй хууль зүйн факт;
- 5) эрх зүйн бусад туслах хэрэгсэл зэргээс бүрдэнэ.

Мөрдөгчийн бие даасан байдал нь эрүүгийн процессын бусад оролцогчидтой харилцан уялдаа холбоотой ажиллахаас ихээхэн хамаарах учраас бидний үзэж байгаагаар эрүүгийн процессын оролцогчдоос өөрийн процессын үүргээ зохих ёсоор биелүүлэх талаар журамласан зарим зүйл заалтыг хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомжид эргэж харах нь мөрдөгчөөс өөрийн процессын бие даасан байдлыг ямар нэгэн саад тотгоргүйгээр хэрэгжүүлэхэд тус дөхөм болно гэж үзэж байна.

Монгол Улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 12.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар “Мөрдөгч нь гэрч, хохирогч, иргэний нэхэмжлэгч, иргэний хариуцагч, шинжээч, яллагдагчийг мэдүүлэг авах, шийдвэр танилцуулах, мөрдөн шалгах ажиллагаанд оролцуулахаар дуудан ирүүлж болно. Мөрдөгчийн дуудсанаар хүрэлцэн ирээгүй нь албадлага хэрэглэх, хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл болохгүй” гэжээ. Хуулийн мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Мөрдөгч нь гэрч, хохирогч, иргэний нэхэмжлэгч, иргэний хариуцагч, шинжээч, яллагдагчаас мэдүүлэг авах, шийдвэр танилцуулах, мөрдөн шалгах ажиллагаанд оролцуулах зайлшгүй шаардлагатай бол прокурорын мэдэгдэх хуудсаар дуудан ирүүлнэ”.

Иймд мөрдөгчид хууль ёсны шаардлагыг биелүүлээгүй, түүний дотор мөрдөн шалгах болон процессын бусад ажиллагаанд хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр ирээгүй зэрэг мөрдөгчийн хууль ёсны шаардлагыг биелүүлээгүй бол эрүүгийн процессын оролцогчид бие даан хариуцлага хүлээлгэх эрхийг олгох хэрэгтэй юм.

Мөн Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 6.2 дугаар зүйлийн 2.11 дэх хэсэгт “прокурорын даалгавраар мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах, даалгаврыг эс зөвшөөрвөл хүлээн авснаас хойш ажлын 3 өдрийн дотор тухайн прокурорын газрын дээд шатны прокурорт саналаа бичгээр нэг удаа гаргах” гэсэн өөрчлөлтийг 2020 оны 01 дүгээр сарын 10-ны өдрийн хуулиар нэмэлт оруулсан боловч энэ нь мөрдөгч өөрийн гаргасан шийдвэрийг хамгаалах

боломжийг хязгаарласан зохицуулалт болсон.

Үүнээс гадна мөрдөгч бүрэн эрхийн хүрээнд шийдвэр гаргах, үйл ажиллагаа явуулахад нь шүүгч, прокурор, мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах албаны дарга нь хуульд заасан үндэслэл журам зөрчиж хөндлөнгөөс оролцох, нөлөөлөх, хууль бус шийдвэр гаргуулахаар дарамт шахалт үзүүлэхийг хуулиар хориглох нь зүйтэй байна.

Мөрдөгчийн ажиллагаанд албан тушаалтан, хүн, хуулийн этгээд хууль бусаар нөлөөлөх, хөндлөнгөөс оролцохыг хориглох. Хэрэг, маргааныг шалгаж шийдвэрлэх ажиллагааны явцад мөрдөгч, мөрдөн шалгах мөрдөгчдийн багт аливаа этгээдээс нөлөөлөхөөр оролдсон бүх тохиолдлыг тэмдэглэн баталгаажуулж нөлөөллийн мэдүүлэг хөтөлдөг болсноор мөрдөгчийн бие даасан байдал нь хангагдах нэг нөхцөл бүрдэх юм.

## **ДҮГНЭЛТ**

Энэхүү өгүүллийн хүрээнд доорх дүгнэлтийг хийж байна.

1. Мөрдөгчийн процессын бие даасан байдлын талаар хуульчилж өгөх, томъёолох, эрүүгийн хэрэг мөрдөн шалгах ажиллагаанд мөрдөгчтэй уялдаа холбоотойгоор ажиллаж байгаа, тэдний үйл ажиллагааг зохицуулах, хяналт тавих эрх бүхий этгээдүүдийн эрх хэмжээ, бүрэн эрх, мөрдөгчийн эрхийн уялдаа холбооны илүү оновчтой загварчлалыг боловсруулах шаардлагатай байна.
2. Мөрдөгч бүрэн эрхийн хүрээнд шийдвэр гаргах, үйл ажиллагаа явуулахад нь шүүгч, прокурор, мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах албаны дарга нь хуульд заасан үндэслэл журам зөрчиж хөндлөнгөөс оролцох, нөлөөлөх, хууль бус шийдвэр гаргуулахаар дарамт шахалт үзүүлэхийг хориглох нь зүйтэй байна.
3. Мөрдөгчийн ажиллагаанд албан тушаалтан, хүн, хуулийн этгээд хууль бусаар нөлөөлөх, хөндлөнгөөс оролцохыг хориглох. Хэрэг, маргааныг шалгаж шийдвэрлэх ажиллагааны явцад мөрдөгч, мөрдөн шалгах мөрдөгчдийн багт аливаа этгээдээс нөлөөлөхөөр оролдсон бүх тохиолдлыг тэмдэглэн баталгаажуулж нөлөөллийн мэдүүлэг хөтөлдөг болох шаардлага зүй ёсоор үүсч байна.

**Санал дэвшүүлэх асуудал:** Судалгаанд үндэслэн эрүүгийн процесс дахь мөрдөгчийн бие даасан байдлыг зарчмын хувьд дараах байдлаар томъёолох нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай Монгол Улсын хуульд: “6.2<sup>1</sup> дугаар зүйл. Мөрдөгчийн бие даасан хараат бус байх” гэсэн зүйлийг шинээр дараах агуулгатай тусгах саналтай байна. Үүнд:

1. Мөрдөгчийн шийдвэр, үйл ажиллагаа нь бие даасан хараат бус байна.
2. Мөрдөгч бүрэн эрхийн хүрээнд шийдвэр гаргах, үйл ажиллагаа явуулахад нь шүүгч, прокурор, мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах албаны дарга нь хуульд заасан үндэслэл журам зөрчиж хөндлөнгөөс оролцох, нөлөөлөх, хууль бус шийдвэр гаргуулахаар дарамт шахалт үзүүлэхийг хориглоно.
3. Мөрдөгчийн мөрдөн шалгах ажиллагаанд хүн, хуулийн этгээд, албан тушаалтан хууль бусаар нөлөөлөх, хөндлөнгөөс оролцохыг хориглоно.
4. Хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу гаргасан мөрдөгчийн шийдвэрийг хүн, хуулийн этгээд, албан тушаалтан биелүүлэх үүрэгтэй.
5. Хэрэг шалгаж шийдвэрлэх ажиллагааны явцад мөрдөгч, мөрдөн шалгах мөрдөгчдийн багт аливаа этгээдээс нөлөөлөхөөр оролдсон тохиолдол бүрийг тэмдэглэн баталгаажуулж нөлөөллийн мэдүүлэг хөтөлнө”.

**Үндэслэл:** Энэхүү заалт нь шүүгч, прокурор, мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах албаны дарга болон бусад албан тушаалтан, нөлөө бүхий этгээдийн зүгээс мөрдөгчийн мөрдөн шалгах ажиллагаанд хуульд заасан үндэслэл журмаас гадуур хөндлөнгөөс оролцох, тухайн хэрэгтэй холбоотойгоор хууль бус шинжтэй заавар, чиглэл өгөх, удирдамжаар хангах, мөрдөгчид тодорхой хэргийг нэр заан хуваарилах зэрэг сөрөг үзэгдлүүдээс урьдчилан сэргийлэх боломжтой болно. Нөгөө талаас мөрдөгчийн бие даасан, хараат бус байдлын баталгаа болно.

**Ашигласан ном зүй**

1. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай /Шинэчилсэн найруулга/  
Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2017 он, №40
2. П.Батбаатар. Гэрч хохирогчийн аюулгүй байдлын онол, практикийн  
асуудал. Уб., 2019.
3. Хорьяков С. Н. Процессуальная самостоятельность следователя: дисс. ...  
канд. юрид. наук. М, 2006.
4. Кулагин Н. И. В защиту прав и законных интересов следователя // Права  
человека и правоохранительная деятельность. Волгоград, 1995.
5. Будников В. Л., Волколупов Е. В. Проблема процессуальной  
самостоятельности следователя как субъекта доказывания по уголовному  
делу // Современные проблемы уголовно-процессуального доказывания.  
Сборник статей. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2000.
6. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн тайлан 2019-2022 он. Шүүхийн судалгаа,  
мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн.



О.ХАТАНБОЛД  
ШУА-ийн ФХ-ийн УТЭЗС-ын  
эрхлэгч, доктор (Ph.D)



Ц.БАДАМ  
АТГ-ын США-ны ахлах ажилтан,  
ахлах комиссар

## **УЛС ТӨРИЙН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ЦАР ХҮРЭЭ БА ХЭЛБЭР: ШИНЖЭЭЧДИЙН СУДАЛГААНД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ**

*(Тэргүүн хэсэг)*

**Хураангуй:** Ардчиллын соёл бол хууль дээдлэх, хүний эрхийг хамгаалахаас гадна сайн засаглал, төрийн баялгийг үр ашигтай зарцуулах, эрх мэдлийг зүй зохистой ашиглах, ашиг сонирхлын зөрчилгүй байх явдал юм. Иймд ардчилал бол даяаршлын үйл явцын нэг илрэл төдийгүй олон ардчилсан улс оронд ардчиллын төгс механизм, механизмыг эрэлхийлж, төрийн байгууллагуудын бүрэн бүтэн байдалд бүрэн хяналт тавьж, засаглалын эрх мэдлийг бэхжүүлэх боломж юм. Бид энэхүү судалгааны бүтээлдээ баримт болон дараах асуудлуудад тулгуурлахыг зорьж байна. Үүнд: (i) улс төрийн хүрээний авлигын түвшин; (ii) улс төрийн авлигын шинж чанар, түүний төлөв байдал, хэтийн төлөв, түүнчлэн түүнд гарсан өөрчлөлтүүд нь шинжээчдийн дүгнэлтийн урт хугацааны судалгааны үр дүнд хийсэн дүн шинжилгээнд үндэслэнэ. Энэхүү нийтлэл нь мэргэжилтнүүд болон бусад судалгааны эх сурвалжтай харьцуулсан дүн шинжилгээнд үндэслэсэн болно. Энэ бол авлигын нөхцөл байдал, хэлбэр, хүрээ, улс төрийн байгууллага, бизнесийн бүлэглэлийн хоорондын харилцаа, шалтгаан, нөхцөл байдлыг баталгаажуулсан цуврал нийтлэл юм. Цуврал нийтлэлийн эхний бүлэгт авлигын хүрээ, авлигын төрлийг онцлон тэмдэглэхийг оролдсон. Хоёрдугаар бүлэгт нийгэм-улс төр, улс төр-бизнесийн бүлгүүдтэй харилцах харилцаа, Монгол дахь авлигын нөхцөл байдлын шалтгаануудын талаар өгүүлэв.

**Түлхүүр үг:** авлига, хээл хахууль, шинжээчийн дүгнэлт, ардчилсан механизм, шударга ёс, шударга ёсны хүрээ, шударга ёс, ардчилсан шударга, чөлөөт сонгууль, улс төрийн оролцоо, хариуцлага, төрийн бодлого, дээд түвшний авлига

## **Оршил**

Ардчилсан нийгэмд байгалиас заяасан эв эеийг олж тэнцүүлэх ид шидтэй шийдвэр гэж байдаггүй учраас ардчилсан зарчим, ёс зүй, хувь хүний эрхийн тухай заалтуудыг олонх нь хүлээн зөвшөөрч хүндлэн сахихаас эрх мэдлийн тэнцвэр шууд хамаардаг. Энэ нь нийгмийн амьдралын түвшинд нийгмийн бүлгүүдийн ялгаатай, зарим талаараа зөрчилтэй ашиг сонирхол нь түүнийг хөдөлгөгч хүчин зүйл болох боломжтой. Угтаа, ард түмэн өөрсдийн өмнө тулгарч буй аливаа асуудлын талаар тодорхой буюу рационал санаа бодолтой байдаг нь ардчилсан оронд үзэл бодлоо илэрхийлэх, түүнийг баталгаажуулж хэрэгжүүлэхийн төлөө ажиллаж, өөрсдийн төлөөлөгчөө сонгож, өнөөг хүртэл бид бүхний баримталж ирсэн сонгодог онолын эргэлзээг тайлахыг оролдож ирсний илрэл гэлтэй. Нэг ёсондоо, ардчиллын нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн үнэт зүйлс тухайн ард түмний амьдрал үйл ажиллагаа, нийгэм-улс төрийн бодит практикт биежин хэрэгжсэн төлөв байдал, эсвэл хэрэгжиж биелсэн байх үеийн тухай угтан тоймлосон төсөөлөл бүхий улс үндэстний ардчиллын загвар бүхий болзмол нөхцөл хэмээн нэрлэж болно. Энэ утгаараа шударга зан, найдвартай байдал, хамтарч ажиллах чадвар, бусдын өмнө үүрэг хүлээх мэдрэмж зэргийг оролцуулан нийгмийн буян, хувийн буяныг төлөвшүүлэхэд зарчмын ач холбогдолтой<sup>1</sup> гэж дүгнэхэд хүргэж байна. Ардчиллын гуравдугаар давлагаа дэгдэн коммунист дарангуйлал нуран сонгуулийн ардчилал гарч ирснээр, үндсэн хуульт төр хувь хүмүүсийн эрхийг хамгаалах болсноор цааш үргэлжлэх алхам<sup>2</sup> бий болоход хүргэсэн. Тиймээс ардчилал хууль дээдлэх ёс, суурь эрх чөлөөг хамгаалах баталгаа болох хүний аюулгүй байдал, иргэний улс төрийн соёлын суурь нөхцөлийг бүрдүүлээгүй тохиолдолд цэцэглэн хөгжих боломжгүй тул, үүнд үндэсний аюулгүй байдал, иргэншлийн асуудал, бүсийн

1 Фукуяама Ф. Итгэлцэл: нийгмийн буян, хөгжин цэцэглэх зам. орч. Гомбосүрэн Ц. Нэпко хэвлэлийн газар. УБ., 2014. 59-60 дахь тал //Fukuyama Francis. Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. 1995//

2 Фукуяама Ф. Улс төрийн тогтолцооны сурвалж: Хүний үүслийн өмнөхөөс Францын хувьсгал хүртэл. орч. Ариунсанаа Т. Нэпко хэвлэлийн газар. УБ., 2014. 511 дэх тал //Fukuyama Francis. The Origins of Political Order. 2011//

болон олон улсын таатай уур амьсгал чухал ач холбогдолтой. Ардчилал буруу хөгжсөнөөс энхийг сахиулах, аюулгүй байдлыг хамгаалах, нийтийн сайн сайхны төлөө ажиллах, эдийн засгийн өсөлтийг хангах зорилтоо хэрэгжүүлж чадахгүй байх явдал ч гардаг. Үүнийг доголдуулахад хүргэж буй хамгийн том сорилт бөгөөд нөлөөлж буй хүчин зүйл бол авлига юм. Угтаа авлига бол ардчиллын чанар, үнэ цэнийг доройтуулдаг үзэгдэл юм. Чухам үүнийг л бид судалгааны баримтад тулгуурлан өгүүлэхийг зорив. Толилуулан буй өгүүлэл маань тэргүүн болон дэд хэсгээс бүрдсэн цуврал өгүүллүүдээс бүрдэнэ. Өгүүллийн тэргүүн хэсэгтээ (i) улс төрийн хүрээн дэх авлигын цар хүрээ; (ii) улс төрийн авлигын хэлбэр түүний төлөв байдал, хэтийн хандлагыг авч үзсэн юм.

### **Судалгааны арга зүй**

Улсын Их Хурлын 2005 оны 4 дүгээр сарын 21-ний өдрийн 25 дугаар тогтоолоор батлагдсан Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтыг Улсын Их Хурлын 2008 оны 1 дүгээр сарын 31-ний өдрийн 13 дугаар тогтоолоор шинэчлэн баталж, хөгжлийн зорилтуудын үзүүлэлт, арга зүйг боловсронгуй болгох, хэрэгжилтийг үзүүлэлт бүрээр дүгнэх, хяналт тавих, төрөлжсөн болон тусгайлсан санг холбогдох мэдээллээр бүрдүүлж ажиллахыг Засгийн газар болон холбогдох бусад байгууллага, үүний дотор Авлигатай тэмцэх газарт үүрэг болгосон. 2005 онд анх батлагдсан Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилт нь нийт 8 зорилготой байсан бөгөөд 2008 онд оруулсан өөрчлөлтөөр “Хүний эрхийг баталгаажуулах, ардчилсан засаглалыг хөгжүүлэх” 9 дэх зорилгыг нэмж баталсан. Шинээр нэмж тодорхойлсон “Хүний эрхийг баталгаажуулах, ардчилсан засаглалыг хөгжүүлэх” 9 дэх зорилгын 24 дэх зорилтод “Авлигыг үл тэвчих уур амьсгалыг нийгмийн бүх хүрээнд бий болгон хэвшүүлэх”-ын шалгуур үзүүлэлтүүдийн нэг нь “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөлөл” хэмээн 2008 оны 1 дүгээр сарын 31-ний өдрийн Монгол Улсын Их хурлын 13 дугаар тогтоолоор<sup>3</sup> баталсан юм.

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөрийн “МХЗ-9. Хүний эрх, ардчилсан засаглалыг бэхжүүлэх төсөл”-ийг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөнд тусгагдсаны дагуу Монгол Улсын Шинжлэх Ухааны Академийн Философи, социологи, эрхийн хүрээлэнгээс дээр дурдсан 2 дахь шалгуур үзүүлэлт

3 <https://www.legalinfo.mn/annex/details/3281?lawid=6660>

болох “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөлөл”-ийн үнэлгээ хийх арга зүйг боловсруулж, анхны судалгааг зохион байгуулсан.

Тус судалгааны аргачлалыг албан ёсоор албажуулах цаг үед мөрдөж байсан эрх зүйн баримт бичиг нь өдгөө хүчингүй болсон хэдий ч 2016 оны 11 дүгээр сарын 3-ны өдрийн УИХ-ын 51 дүгээр тогтоолоор баталсан Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн шалгуур үзүүлэлтэд Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээний авлигын төсөөллийн судалгааны дүн сайжирсан байх /5.2.3 дахь хэсэг/ гэж тусгасан юм. Мөн тус хөтөлбөрийн 5 дугаар зүйлийн 5.2.5 дахь хэсэгт улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд авлигатай тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх тогтолцоог бүрдүүлж, авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг, зөрчлийн мэдээллийг шалгах, мэдээлэгчийг хамгаалахад иргэн хяналт тавих бололцоо бүрдсэн байхаар тусгасан юм.

Энэхүү арга зүйн дагуу 2009 оноос эхлэн Авлигатай тэмцэх газраас судалгааг жил бүр зохион байгуулан үр дүнг нийтэд мэдээлж ирсэн. Улмаар Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын төсөөллийн судалгааны аргачлалыг 2014 оны 10 дугаар сарын 01-ний өдрийн Авлигатай тэмцэх газрын даргын А/104 тоот тушаалын хавсралтаар батлуулж албажуулсан байна. Судалгаанд хоёр хүрээг нэг асуулгын хүрээнд хамтатган судалж байсныг 2018 оноос “Улс төрийн хүрээн дэх авлигын төсөөлөл”, “Хууль хяналтын байгууллагын авлигын төсөөлөл” гэж хоёр үзүүлэлтээр илэрхийлдэг болсноос гадна хүрээ тус бүрээр болон чанарын судалгааны тайланг нэмэлтээр боловсруулан олон нийтэд мэдээлэх болсон.

2018 оноос “Улс төрийн хүрээн дэх авлигын төсөөлөл”, “Хууль хяналтын байгууллагын авлигын төсөөлөл” гэж хоёр судалгаа болгон чанарын судалгааг нэмэлтээр зохион байгуулсан нь хүрээ тус бүрийн авлигын хандлага, авлигад өртөмтгий ажил, албан тушаал, авлигад нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлох, гарсан үр дүнд үндэслэн авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг төлөвлөх, хэрэгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой болсон.

### ***Асуудлын үндэслэлийг тодорхойлохуй***

Бидний мэдэх эрүүл саруул ардчилал нь иргэний соёлын хөгжлөөс ихээхэн хэмжээгээр шалтгаална. Харин соёл гэдэг нь урлаг, утга зохиол буюу хөгжил гэсэн утгаар биш ард түмэн өөрсдийгөө удирдан захирах чадварыг тодорхойлсон *«заншил, ёс, горим, хэм хэмжээ»*-г хэлж буй. Тиймээс ардчилал

гэдэг бол зөвхөн түүний дүрэм, журмын нийлбэр биш учраас аливаа улс төрийн дарангуйлагч тогтолцоо нь идэвхгүй, сул дорой байдлыг хөхиүлэн дэмжихээс зайлсхийдэг. Тийм дэглэм дуулгавартай номхон иргэдийг бий болгохыг эрмэлздэг бол, ардчилсан нийгмийн иргэний соёл гэдэг нь хувь хүн, бүлэг хүмүүсийн чөлөөтэй сонгож авсан үйл ажиллагааны үр дүнд бий болдог зүйл юм. Угтаа, чөлөөт нийгмийн иргэд нь өөрсдийнхөө ашиг сонирхлыг илэрхийлж, эрхээ эдэлж, өөрсдийн амьдралын төлөө үүрэг хариуцлага хүлээдэг чадвартай, хаана ямар ажил хийх, хаана амьдрах, улс төрийн аль нэг намд нэгдэх эсэх, юу уншиж судлах зэргийг өөрсдөө л шийддэг учраас эдгээр нь улс төрийн биш хувь хүний шийдвэр болдог жамтай. Үүнээс үзвэл, хүний хүсэл хязгааргүй их агаад зарим үед хоорондоо зөрчилдөх явдал ч бий. Хүмүүс айх аюулгүй амгалан тайван байхыг хүсдэг боловч адал явдлыг бас мөрөөддөг. Хувь хүн эрх чөлөөг эрхэмлэдэг боловч нийгмийн тэгш эрхийг мөн шаардана. Яг үүний адил, ардчилсан нийгэмд ч мөн ийм зөрчил, гаж буруу үзэгдэл байдгийг нуух хэрэггүй.

Хэрэв хүмүүс ардчиллыг зөвхөн өөрсдийн шаардлагыг тулган хүлээлгэх чуулга мэтээр ойлговол тухайн нийгэм дороосоо нурж бутардаг жамтай. Тиймээс энэ нь ямар ч хүн хуульд захирагдахаас гадна хамгийн чухал нь нийтийн хууль бүхий санал өгөх эрхтэй цөөнхөөс сонгогддог парламентын баталсан хууль тогтоомжоос бүрдэх улс төрийн хариуцлагын хамгийн эхний хэлбэр мөн. Ард түмний өмнөх хариуцлага биш харин нийгмийн зөвшилцлийг илэрхийлсэн уламжлалт хууль болон олигархийн хууль тогтоомжийн өмнө хүлээх хариуцлага байх ёстой<sup>4</sup> хэмээн Ф.Фукуяама «Улс төрийн тогтолцооны сурвалж» бүтээлдээ онцлон тэмдэглэжээ. Түүнийхээр ардчиллын мандал, хуулийн засаглалын мандал хоёр биетэйгээ салшгүй нягт уялдаатай болохыг дурдаад хуулийн засаглал цаашаа улам олон иргэнд хүртээлтэй болон дэлгэрэх нь ардчиллын өөрийнх нь нэг чухал элемент болохыг энэхүү өгүүллийн онол, арга зүйн үндэслэл болгон авлаа.

«Трансперэнси интернэшнл» олон улсын төрийн бус байгууллагаас жил болгон боловсруулдаг улс орны төрийн албан дахь авлигын талаар шинжээч, бизнес эрхлэгчдийн төсөөлөлд үндэслэсэн Авлигын төсөөллийн индексийн 2020 оны дүнгээр Монгол Улс 35 оноо авч 180 улс орноос 111 дүгээр байрт

---

4 Фукуяама Ф. Улс төрийн тогтолцооны сурвалж: Хүний үүслийн өмнөхөөс Францын хувьсгал хүртэл. орч. Ариунсанаа Т. Нэпко хэвлэлийн газар. Уб., 2014. 401-402 дахь тал //Fukuyama Francis. The Origins of Political Order. 2011//

эрэмбэлэгдсэн<sup>5</sup> байна. Энэ нь өмнөх оныхтой ижил боловч 5 байраар ухарсан үзүүлэлттэй байна. Нэг үгээр бол авлигын төсөөллийн индексээр дэлхийн улс орныг жагсаасан энэхүү жагсаалтад тухайн улс орны эзэлж буй байр бага зэрэг өөрчлөгдөх нь юуг ч илэрхийлэхгүй, учир нь жил бүр судалгаанд хамрагдах орны тоо өөрчлөгддөг. Гол нь индексийн агуулга хэрхэн өөрчлөгдөж буйд анхаарах нь чухал<sup>6</sup> юм. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын хувьд сүүлийн 13 жилийн хугацаанд үнэлэгдсэн авлигын төсөөллийн индекс<sup>7</sup> дунджаар 38-40 оноогоор үнэлэгдэж, улмаар дэлхийн улс орнуудын 111-115 байрт эрэмбэлэгдэж байна. Энэ нь тус судалгаанд оролцсон улс орнуудын гуравны хоёр нь 50-иас бага оноо авсан бөгөөд дунджаар 43 оноо буюу «илүү их авлигад автсан» гэсэн утгыг илэрхийлж байна.

Зураг 1. Монгол Улсын авлигын төсөөллийн индексийн дундаж (2008-2020 он)

2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
оноо	Эрэмбэ	оноо	Эрэмбэ	оноо	Эрэмбэ	оноо	Эрэмбэ	оноо	Эрэмбэ	оноо	Эрэмбэ	оноо	Эрэмбэ
▲ 3	102/180	▼ 2.7	120/130	▼ 2.7	127/178	▼ 2.7	120/183	▼ 36	94/176 (+2)	▲ 38	83/177 (+1)	▲ 39	80/175
2015		2016		2017		Авлигын төсөөллийн индекс	2018		2019		2020		
оноо	Эрэмбэ	оноо	Эрэмбэ	оноо	Эрэмбэ		оноо	Эрэмбэ	оноо	Эрэмбэ	оноо	Эрэмбэ	
▲ 39	72/168 (-1)	▲ 38	87/176 (-1)	▼ 36	103/180 (-2)		▲ 37	93/180 (+1)	▼ 35	106/180 (-2)	▼ 35	111/180	

Эх сурвалж: Трансперэнси Интернэшнл.

<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/mng>

Үүнээс үзвэл, авлигын түвшин буурахгүй байгаа үндсэн шалтгаан нь улс төрийн авлигын түвшин өссөнтэй холбоотой хэмээн үзэх үндэслэлтэй. Чухамдаа, УИХ-ын 2005 оны 4 дүгээр сарын 21-ний өдрийн 25 дугаар тогтоолоор батлагдсан Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтыг Улсын Их Хурлын 2008 оны 1 дүгээр сарын 31-ний өдрийн 13 дугаар тогтоолоор

5 Авлигын төсөөллийн индекс нь 0-100 онооны хооронд тодорхойлдог ба 0 оноо нь өндөр авлигатай, 100 оноо нь цэвэр гэсэн утгыг илэрхийлнэ. <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-asia-pacific>

6 МХЗ9 төсөл, НҮБХХ., ФСЭХ. Монголын засаглалын үзүүлэлтүүд. Боловсруулсан. Хатанболд О. ред. Цэцэнбилэг Ц., Очирсүх Я. Сансудай ХХК. Уб., 2010. 114 дэх гал.

7 <https://www.transparency.org/en/cpi/2008>; <https://www.transparency.org/en/cpi/2009>; [https://images.transparencycdn.org/images/CPI2011\\_map.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/CPI2011_map.pdf); <https://www.transparency.org/en/cpi/2014/index/mng>; <https://www.transparency.org/en/cpi/2015/index/mng>; <https://www.transparency.org/en/cpi/2016/index/mng>; <https://www.transparency.org/en/cpi/2017/index/mng>; <https://www.transparency.org/en/cpi/2018/index/mng>; <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/mng>;

шинэчлэн баталж, хөгжлийн зорилтуудын үзүүлэлт, арга зүйг боловсронгуй болгох, хэрэгжилтийг үзүүлэлт бүрээр дүгнэх, хяналт тавих, төрөлжсөн болон тусгайлсан санг холбогдох мэдээллээр бүрдүүлж ажиллахыг Засгийн газар болон холбогдох бусад байгууллага болон Авлигатай тэмцэх газарт үүрэг болгосон байдаг. Эл үүргийн дагуу АТГ 2008 оноос хойш жил тутам «Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа»-г зохион байгуулж ирсэн. Энэхүү судалгаа нь авлигын хандлага, авлигад өртөмтгий ажил, албан тушаал, авлигад нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлох, авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг төлөвлөх, хэрэгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой бөгөөд уг судалгааны нийтлэгдсэн сүүлийн тайлангаас үзвэл, 2019 онд улс төрийн хүрэн дэх авлигын төсөөллийн индекс 4.08 гарсан нь өмнөх оны үзүүлэлттэй харьцуулахад 0.15 баллаар өссөн байна. Дурдан буй судалгаа хийгдэж ирсэн өнгөрсөн 12 жилийн үзүүлэлтийг харьцуулахад авлигын төсөөллийн индексийн дундаж 3.89 байгаа нь 2008 оны анхдагч үзүүлэлтээс 0.4-0.5 хүртэл баллаар буурчээ. Харин 2013-2016 онуудыг эс тооцвол сүүлийн гурван жилийн туршид буцаад 2008-2012 онуудын 4 балл орчмын өндөр түвшинд тогтвортой хэлбэлзэх хандлага илэрч<sup>8</sup> байгаа нь түүний нөхцөл байдал, цар хүрээ, түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлс болон учир шалтгааныг нарийвчлан судлах нь асуудлын гол үндэслэл мөн. Үүнийг бид дээр дурдсанчлан улс төрийн авлигын цар хүрээ, хэлбэр, шалтгаан болоод авлигаас урьдчилан сэргийлэх бодлого, үйл ажиллагаа ямар түвшинд, хэрхэн хангагдаж буйд дараах байдлаар шинжилгээ хийсэн болно.

***(i) Улс төрийн хүрэн дэх авлигын цар хүрээ түүний төлөв байдал, хэтийн хандлага***

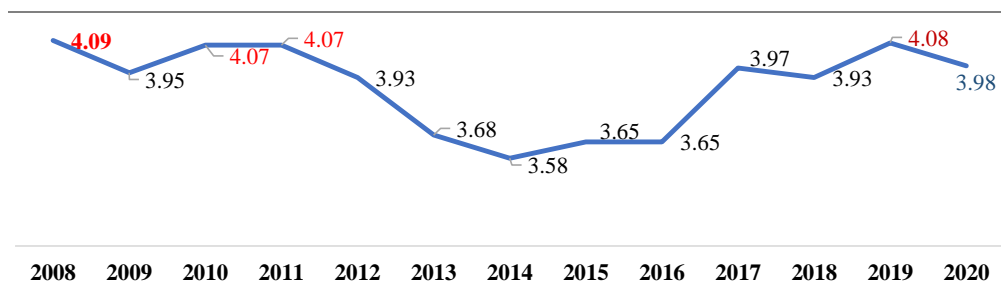
Шинжилгээний энэ хэсэгт улс төрийн хүрэн дэх авлигын үндсэн үнэлгээнээс гаднах бусад үзүүлэлтүүдийн байдлаар авлигын ерөнхий төлөв, ойлголт төсөөллийг дэлгэрүүлэн үзүүлэхийг зорив. Ингэхдээ Монгол Улс дахь авлигын ерөнхий төлөв, түгээмэл байдлыг сүүлийн 13 жилд хийгдсэн шинжээчдийн төсөөллийн судалгааны дүнтэй харьцуулав. Эл харьцуулалтаас үзэхэд, 2020 оны судалгааны дүнгээр улс төрийн хүрэн дэх авлигын төсөөллийн индекс 3.98<sup>9</sup> гарсан нь өмнөх оны үзүүлэлтээс 0.10 баллаар (2019 оны индекс 4.08) буурчээ. Харин энэ дүнг өнгөрсөн хугацаанд хийгдсэн шинжээчдийн

8 АТГ., Maxima Consulting. Улс төрийн хүрэн дэх авлигын талаарх төсөөллийн 2019 оны судалгааны тайлан. Уб., 2019, 6 дахь тал. [https://iaac.mn/files/d8faf0f3-92d8-470f-bb01-c1b0b25490be/2019\\_uls%20tur.pdf](https://iaac.mn/files/d8faf0f3-92d8-470f-bb01-c1b0b25490be/2019_uls%20tur.pdf)

9 АТГ., Хүлүгү санаачлага НҮТББ. Улс төрийн хүрэн дэх авлигын талаарх төсөөллийн 2020

төсөөллийн судалгааны үзүүлэлтүүдтэй харьцуулбал авлигын төсөөллийн индексийн дундаж 3.89 байгаа нь судалгааг анх зохион байгуулсан 2008 оны анхны дүн (4.09)-ээс 0.19 баллаар буурсан төдийгүй өнгөрсөн 13 жилийн хугацаан дахь хамгийн өндөр үзүүлэлт нь эл судалгааг эхлүүлсэн эхний жил ийнхүү үнэлэгдсэн байна. Харуулж буй доорх зурагт 2008, 2010, 2011, 2019 онуудад үнэлгээний дээд түвшин рүү тэмүүлэх хандлага ажиглагдаж байгаагаас гадна тогтмол 3.58-3.98 гэсэн дундаж үнэлгээнд байгааг харуулсан. Нэг үгээр, өндөр түвшний авлигыг бууруулахад чиглэгдсэн аливаа арга хэмжээ тодорхой байдлаар явагддаг ч гэлээ түүнийг өсөлт болоод гарч буй эрсдэлийг бууруулахад улс төрчдийн, төрийн өндөр албан тушаалтны ёс зүй, сэтгэлгээний болон ухамсрын сэдэл санаачилга төдийлөн сэргэхгүй байгааг нотолж буй. Улмаар улс төрийн комитмент, эр зориг, манлайлал асар ихээр дутагдаж буйн илрэл гэж үзэж болохоор байна (Зураг 2).

Зураг 2. Улс төрийн хүрэн дэх авлигын түвшин (2008-2020 он)



Тайлбар: Дундаж үзүүлэлт, 1-5 баллаар эрэмбэлсэн байдал  
(5- маш их, 4-их, 3- дунд зэрэг, 2-бага зэрэг, 1-огт үгүй)

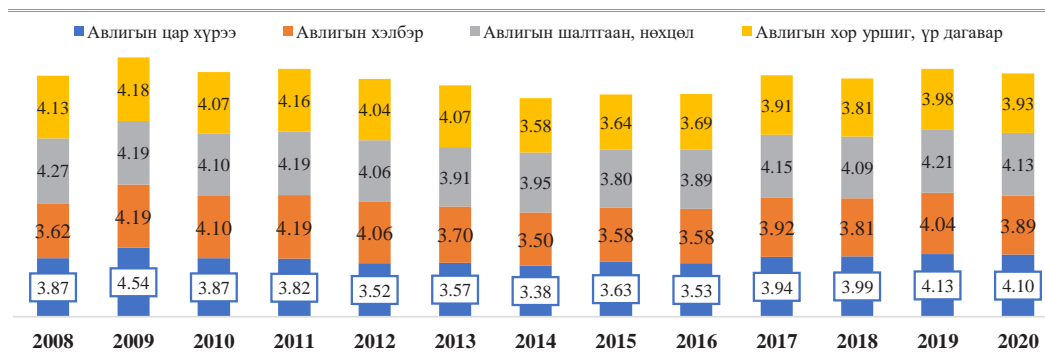
АТГ-аас зохион байгуулсан улс төр, хууль хяналтын байгууллагын авлигын төсөөллийг үнэлэх 2015 оны судалгаанд дурдсанчлан төсөөллийн үнэлгээг хоёр үе шат<sup>10</sup> буюу (i) 2008-2013 он; (ii) 2014 оноос хойш (2020 он) хэмээн авч үзжээ. Энэ ангилал нь буруу биш болов уу. Учир нь шинжээчдийн төсөөллийн судалгааны арга зүйд 2013 онд тодорхой өөрчлөлт оруулж, улмаар 2014 оноос шинэ арга зүйгээр эл судалгааг өнөөг хүртэл гүйцэтгэж ирсний зэрэгцээ 2018 оноос улс төрийн хүрэн дэх авлигын төсөөлөл, шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын төсөөллийн судалгаа хэмээн хоёр ангилан тус тусад нь судлан, тайлан гаргах болсон.

оны судалгааны тайлан. Уб., 2020, 8 дахь тал.

10 АТГ. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын талаарх төсөөллийн 2015 оны судалгааны тайлан. Уб., 2015, 6 дахь тал.

Үүнээс улбаалан Монгол Улс дахь улс төрийн байгууллагын хүрээнд буюу «дээд (өндөр) түвшин»-ий авлигын шинж чанарыг тодорхойлохдоо авлигын цар хүрээ, хэлбэр, шалтгаан, хор уршиг сүүлийн 13 жилийн хугацааны өөрчлөлтийг дараах байдлаар харуулав (Зураг 3).

Зураг 3. Улс төрийн хүрээний авлигын шалгуур үзүүлэлтийн индекс (2008-2020)



Тайлбар: Дундаж үзүүлэлтийг 1-5 баллаар эрэмбэлсэн.

(5- маш их, 4- их, 3- дунд зэрэг, 2- бага зэрэг, 1- огт үгүй)

Төсөөллийн судалгаагаар авлигын шинж чанарыг тодорхойлох шалгуур үзүүлэлтийг 2008-2020 оноор авч үзвэл, улс төрийн авлигын цар хүрээний дурдсан жилүүдэд 3.38-4.54 баллын хооронд хэлбэлзэж, дунжаар 3.84 буюу авлигын цар хүрээ аажмаар нэмэгдэх хандлага ажиглагдаж байна. Харин авлигын хэлбэрийн хувьд 3.5-4.19 баллын хооронд хэлбэлзэж, дунджаар 3.86 баллаар бага зэрэг буурах тал руу ойртжээ. Авлигын шалтгаан, нөхцөлийн үзүүлэлт 3.8-4.27 хооронд хэлбэлзэж, дунджаар 4.07 балл руу ойртсон нь тогтмолжих хандлага буйг харуулж байна. Харин авлигын хор уршиг, үр дагаврын үзүүлэлт 3.93 буюу 3.58-4.18 баллын хооронд хэлбэлзэж бага зэрэг буурах хандлагатай болжээ. Энэ үзүүлэлт нь 2013, 2014, 2015 онуудад тогтмол бууралттай үнэлэгдсэн нь нэг талаасаа эерэг үзүүлэлт болсон. Гэвч эсрэгээрээ 2016 оноос тоон үзүүлэлт буурах бус, нэмэгдэх болжээ. Үүнээс үзвэл, улс төрийн хүрээний авлигын шалгуур үзүүлэлтийг сүүлийн арван гурван жилийн хугацаанд үзүүлсэн үнэлгээгээр дунджилбал 3.93 балл гарч буй нааштай, эерэг үзэгдэл бус харин ч хүндрэл бэрхшээл авчирч болзошгүй үзэгдэл гэж үзэх бүрэн магадлалтай. Доор харуулсанчлан улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын түвшинг тогтоосон анхдагч үзүүлэлтээс хойш буюу 2008 оноос 2020 онд эл судалгааны дүн дараах байдлаар өсч,

буурчээ. Тухайлбал, 2008 онд авлигын төсөөллийн үнэлгээ 4.09 байсан бол 2009 онд 3.95 болж өмнөх жилийнхээсээ -0.14 баллаар буурч, харин 2009-2010 оны дүн +0.12 баллаар нэмэгджээ.

Зураг 4. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын түвшиний өөрчлөлт (2008-2020)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
↓ -0.14	↔ 0.12	↘ 0	↓ -0.14	↓ -0.25	↘ -0.10	↔ 0.07	↘ 0	↑ 0.32	↘ -0.04	↔ 0.15	↘ -0.10

Үүнээс үзвэл, улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын төсөөллийн ерөнхий үнэлгээ 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014, 2017-2018, 2019-2020 онуудад дунджаар -0.12 баллаар буурсан. Харин 2009-2010, 2014-2015, 2016-2017, 2018-2019 онуудад эл үнэлгээний үзүүлэлт дунджаар +0.17 баллаар нэмэгдэж, улмаар энэ байдал тогтмолжих хандлагатай болж эхэлсэн байна. Түүнчлэн, 2010-2011, 2015-2016 онуудад ямар нэгэн хэлбэлзэл гараагүйгээс гадна ижил дүнгээр үнэлэгдсэн байх жишээтэй. Энэ мэтчилэн 2008-2020 онд буюу өнгөрсөн 13 жилийн туршид 4 балл орчимд тогтвортой хэлбэлзэж байгаа нь улс төрийн хүрэн дэх авлигын түвшин ахицтай буурах хандлага төдийлөн ажиглагдахгүй байна гэж дүгнэж болно.

Дараагийн хөндөх сэдэв бол авлигын түгээмэл байдал, түүний түвшний өөрчлөлт, салбар хүрэн дэх авлигын тархалтын цар хүрээ юм. Өөрөөр хэлбэл, тодорхой үйл ажиллагаа дахь авлигын түвшинг, салбар үйл ажиллагааны чиглэгдсэн байдлаар тодруулахыг зорив. Ингэхдээ 2014-2020 оны хугацаанд гарсан үзүүлэлтүүдэд шинжилгээ хийх замаар бодит дүр зургийг гаргав. Тухайлбал, 2014, 2016 онуудад цар хүрээний дундаж индекс мэдэгдэхүйц буурсан бол, 2017-2020 онд эл индекс аажмаар нэмэгдэж улмаар тогтмолжих хандлагатай болжээ. Ялангуяа эдгээр дэд үзүүлэлтүүдийн жил бүр (2014-2020)-ийн үнэлгээг дунджилбал 3.50-4.08 баллын түвшинд хэлбэлзэж буй нь авлигын цар хүрээ дунджаас дээгүүр буюу цар хүрээ буурахуй байгааг харуулна. Тэгвэл, Монгол Улс дахь авлигын цар хүрээг энэхүү төсөөллийн судалгааг анх эхлүүлсэн 2008 оноос 2013 оныг\* хүртэл Монгол Улсын улс

\* Тайлбар. АТГ-ын Судалгаа шинжилгээний алба, Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилгод дэмжлэг үзүүлэх төслийн багтай хамтран санал асуулгын хуудсыг «Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын талаарх төсөөлөл 2008» судалгааны санал асуулгын хуудсанд үндэслэн сайжруулан боловсруулсан бөгөөд эл арга зүйг 2014 онд дахин шинэчилсэн болно.

төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд дэх авлигын талаарх шинжээчдийн төсөөллийн 2013 оны үнэлгээ 3.68 гарсан нь 2012 оныхоос -0.25 баллаар буурсан нь судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн үнэлгээний дунджаас харагдана. Чухамдаа тухайн хугацаанд Монгол Улс дахь улс төрийн институтуудад авлига тархсан байдлын үнэлгээнд нийт 6 институт хамруулснаас улс төрийн намууд, Засгийн газар, яам, харьяа байгууллагуудад авлига тархсан байдал нь бусдаасаа харьцангуй их байв. Энэ бол тус судалгаанд хамрагдсан нийт улс төрийн институтуудад авлига тархсан байдлын дундаж үзүүлэлт нь 2008 оноос 2013 он хүртэлх хугацаанд аажим буурсан эерэг үзүүлэлт болохыг илтгэнэ. Үүнийг авлигын цар хүрээ жил ирэх тусам нэмэгдэж буй нь төсөөллийн судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн үнэлгээний дүн бодитоор харуулав (Зураг 5). Тухайлбал, улс төрийн авлигын цар хүрээг нийт 5 дэд үзүүлэлтийн хүрээнд тодорхойлох байдлаар тэдгээрийн дундаж үзүүлэлтийг тооцоход улс төрийн авлигын цар хүрээ дунджаар 3.88 баллаар хэлбэлзэж өсөх хандлагатай байна.

*Зураг 5. Улс төрийн авлигын цар хүрээ түүний харьцуулалт, дундаж үзүүлэлтээр (2008-2020)*

оноор	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Улс төрийн авлигын түгээмэл байдал	⇒ 3.87	↑ 4.54	↑ 4.50	⇒ 3.82	↓ 3.52	↔ 4.02	↓ 3.58	↔ 4.02	↔ 4.05	↔ 4.18	↑ 4.34	↑ 4.32	↑ 4.28
Улс төрийн авлигын түвшний өөрчлөлт	↓ 3.62	↓ 3.13	↔ 4.17	⇒ 3.82	↓ 3.30	↓ 3.26	↓ 3.13	↓ 3.26	↓ 3.58	↓ 3.59	↓ 3.56	↓ 3.69	⇒ 3.75
Салбар хүрээ дэх у/г-ийн авлигын тархалтын цар хүрээ	↔ 4.07	⇒ 3.92	⇒ 3.71	⇒ 3.85	↔ 3.52	↓ 3.20	↓ 3.16	↓ 3.52	↓ 3.39	↔ 3.99	⇒ 3.93	⇒ 3.92	↔ 4.01
Төрийн байгууллагын тодорхой ү/а дахь авлигын түвшин	↔ 4.04	↔ 4.11	↑ 4.34	↑ 4.43	↔ 4.22	⇒ 3.74	↓ 3.47	↓ 3.64	↓ 3.47	⇒ 3.93	↔ 4.17	↑ 4.37	↑ 4.34
Салбар болон ү/а дахь улс төрийн авлига чиглэгдсэн байдал	↔ 4.03	↔ 4.18	↔ 4.07	↔ 4.16	↔ 4.04	↓ 3.64	↓ 3.23	⇒ 3.74	⇒ 3.72	⇒ 3.92	⇒ 3.97	↔ 4.12	↔ 4.01
Авлигын цар хүрээний дундаж индекс	⇒ 3.93	↔ 3.98	↔ 4.16	↔ 4.02	⇒ 3.72	↓ 3.57	↓ 3.38	↓ 3.63	↓ 3.53	⇒ 3.94	↓ 3.69	↔ 4.13	↔ 4.08

*Тайлбар: Дундаж үзүүлэлт, 1-5 баллаар эрэмбэлсэн байдал (5-маш их, 4-их, 3- дунд зэрэг, 2-бага зэрэг, 1-огт цэц)*

Дээрх хүснэгтэд харуулсан улс төрийн авлигын цар хүрээнд багтаж буй шалгууруудын дэд үзүүлэлт тус бүрийн үнэлгээг дараах байдлаар товч танилцуулснаар улс төрийн хүрээнд дэх авлигын түвшин ямар хэмжээнд хүрсэн түүнээс үүдэлтэй ямар нөхцөл байдал үүсч буйг харуулахыг зорив. Учир нь Монгол Улсад авлига нь маш өргөн хүрээтэйгээр салбар бүрт илэрч байгаа бөгөөд улс төрийн авлигын түгээмэл байдлыг тодорхойлсон дэд үзүүлэлтээс харахад энэ байдал түгээмэл хэвээр байна. Тухайлбал, 2014-

2020 оны хооронд судалгаанд хамрагдсан шинжээчид улс төрийн авлигын түгээмэл байдалд 32.7 хувь нь «*маш их*», 41.4 хувь нь «*их*» гэж дунджаар хариулсан байна. Харин шинжээчдийн үнэлгээний дунджаар 14 хувь нь авлига «*дунд зэрэг*», 4.3 хувь нь «*бага зэрэг*», 6.7 хувь нь «*хэрхэн хариулахаа мэдэхгүй*» буйгаа тус тус илэрхийлснээс харвал Монгол Улс авлигад «*их автсан*» болохыг эл дүн харуулна. Энэ хугацааны туршид судалгаанд /2014-2020/ хамрагдсан шинжээчдийн үнэлгээг дундажлан авч үзвэл, 74.18 хувь нь улс төрийн хүрээн дэх авлигын түвшин өндөр байгааг онцолж буйгаас гадна улс төрийн байгууллагын хүрээн дэх авлига Монголын нийгэмд нэлээд газар авсныг илтгэнэ (Зураг 6).

Зураг 6. Монгол Улсад дэлгэрсэн авлигын түгээмэл байдлын харьцуулалт 2014-2020 (хувиар)

оноор	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Маш их	42.0	30.5	24.6	32.3	45.5	54.5	24.2
Их	23.0	50.8	55.7	43.5	37.9	28.8	53.2
Дунд зэрэг	21.0	8.5	19.7	16.1	7.6	7.6	14.5
Бага зэрэг	9.0	10.2	0	3.2	3	7.6	3.2
Мэдэхгүй	0.0	0	0	4.8	6.1	1.5	4.8
Дундаж	↑ 3.77	↑ 4.02	↑ 4.05	↑ 4.18	↑ 4.34	↑ 4.32	↑ 4.10

Дээрх зураг (Зураг 6)-т харуулсанчлан дундаж үзүүлэлтийг 1-5 баллын үнэлгээгээр хэмжихэд 2008-2020 оны байдлаар дараах өөрчлөлтүүд гарсан байна. Ингэхлээр, Монголд авлига «*огт байхгүй*» болон «*бага зэрэг*» гэж хариулсан хариултууд энэхүү төсөөллийн судалгаа хийгдсэн хугацааны үр дүнд илрээгүй болохыг онцлох хэрэгтэй. Энэ нь улс төрийн байгууллагуудад авлига тодорхой хэмжээнд байсаар байгаагийн сацуу улс төрийн нам, хүчин үүнийг арилгахад тухайлсан арга хэмжээ авдаггүй, түүнийг өөрийн нам, хүүчинд тулгарч буй сорилт хэмээн харахгүй байгаагаар шууд холбоотой.

Улс төрийн авлигын түгээмэл байдал

2008-2009 онд (+0.67); 2009-2010 онд (-0.04); 2010-2011 онд (-0.68);

2011-2012 онд (-0.30); 2012-2013 онд (+0.50); 2013-2014 онд (-0.44);

2014-2015 онд (+0.44); 2015-2016 онд (+0.03); 2016-2017 онд (+0.13);

2017-2018 онд (+0.16); 2018-2019 онд (0.02); 2019-2020 онд (-0.04);



Улс төрийн авлигын түвшний өөрчлөлтийн хувьд энэ удаагийн төсөөллийн судалгаанд хамрагдсан шинжээчид улс төрийн авлигын түвшний өөрчлөлтийг тус бүрээр нь үнэлүүлж, Монгол Улсын улс төрийн байгууллагын хүрээн дэх авлигыг өмнөх жилийн түвшнөөс хэр өөрчлөгдсөн талаар оролцогчдын санал бодлыг тодруулахад дараах дүр зураг ажиглагдав. Тодруулбал, сүүлийн долоон жилээр (2014-2020) авч үзвэл, 2014 онд улс төрийн хүрээн дэх авлигын түвшинд «*өөрчлөгдөөгүй*» гэж үзсэн шинжээчдийн үнэлгээ хамгийн өндөр буюу 42.4 хувийг эзэлсэн бол, 2015 онд даруй -12.4 хувиар буурч 30%-д хүрчээ. Харин 2016-2018 оныг хүртэл эрчимтэй өсч, 2019 онд 31.8 хувь болж буурсан ч 2020 онд эргээд 33.9 хувь болон өсчээ. Үүнийг тухайн судалгаанд хамрагдсан нийт шинжээчдийн сүүлийн долоон жилд өгсөн үнэлгээгээр дунджилбал 36.28 хувь улс төрийн хүрээн дэх авлигын түвшин «*өөрчлөгдөөгүй*» гэж үзэхэд хүргэж байна.

Хүснэгт 1. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын түвшний өөрчлөлт 2014-2020 (хувиар)

№	Хэмжигдэхүүн	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	Мэдэхгүй	6.1	-	-	7.9	4.5	3.0	3.2
2	Маш их буурсан	-	5.0	-	1.5	1.5	-	-
3	Багассан	24.2	18.0	6.7	-	7.6	9.1	4.8
4	Өөрчлөгдөөгүй	42.4	30.0	38.3	39.7	37.9	31.8	33.9
5	Нэмэгдсэн	18.2	40.0	45.0	36.5	33.3	36.4	38.7
6	Маш их нэмэгдсэн	19.4	7.0	10.0	11.1	15.2	19.7	19.4

Эсрэгээрээ шинжээчдийн 18.2 хувь нь 2014 онд улс төрийн хүрээн дэх авлигын хэмжээ «*нэмэгдсэн*» гэж үнэлсэн бол, 2015 онд 40 хувь, 2016 онд 45 хувь хүртэл хурдацтай нэмэгдсэн байх бөгөөд 2017 оноос бага хэмжээгээр (-8.5%) буурсан мэт боловч энэ үнэлгээ харьцангуй тогтмолжих хандлагад хүрсэн байна. Энэ нь 2020 оны үнэлгээгээр улс төрийн хүрээн дэх авлигын түвшний үнэлгээ эргээд нэмэгдэх төлөв ажиглагдав. Өөрөөр хэлбэл, энэ хугацаанд хамрагдсан нийт шинжээчдийн үнэлгээг дунджилбал 45.44 хувь нь улс төрийн хүрээнд авлига нэмэгдсэн төлөв ажиглагдав. Тэгвэл, 2008-2013 оны хооронд хийгдсэн төсөөллийн судалгааны дундаж үзүүлэлтээр Засгийн газрын түвшинд авлига хамгийн өндөр тархсан бол, түүний дараа улс төрийн намууд, нутгийн захиргааны байгууллагууд тус тус орсон байна.<sup>12</sup>

12 АТГ. Судалгааны тайлан, эмхэтгэл 2012-2015 он II боть. «Уран гар пресс» ХХК. Уб., 135 дахь тал.

Хүснэгт 2. Албан тушаалтнуудын авлигад өртөх эрсдэл 2008-2013  
(тоон үзүүлэлтээр)

№	Албан тушаалтнууд	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Төрийн захиргааны байгууллагын удирдлагын түвшинд (сайд, дэд сайд, ТНБД)	4.53	3.50	3.58	4.08	4.17	3.85
2	Төрийн захиргааны байгууллагын дунд шатны албан хаагч (яам, агентлагийн газар, хэлтсийн болон салбар нэгжийн удирдлагууд)	4.21	3.91	3.58	4.23	3.46	3.69
3	Төрийн захиргааны байгууллагын гүйцэтгэх албан хаагч	4.0	4.50	4.23	3.58	2.77	3.0
4	Төрийн үйлчилгээний албан хаагч	4.04	4.09	4.08	3.38	2.83	3.0

Дээрхийг тодруулбал, төрийн өндөр албан тушаалтнуудын түвшинд авлигад өртөх эрсдэлийн үнэлгээ (2008-2013)-гээр төрийн захиргааны байгууллагын удирдлагын түвшин дэх албан тушаалтнуудын авлигад өртөх эрсдэл 2008 онд хамгийн эрсдэлтэй буюу 4.23 баллаар үнэлэгдэж байсан бол эл тоо тогтмол өндрөөр үнэлэгдэж улмаар 2013 онд харьцангуй багасаж 3.85 баллаар буюу -0.68 нэгжээр буурчээ. Тэгвэл, төрийн захиргааны байгууллагын дунд шатны албан хаагчдын авлигад өртөх эрсдэлийн хамгийн өндөр үнэлгээ 2011, 2008, 2009 онд гарч байсан бол, 2012 онд харьцангуй буурч 2013 оны үнэлгээгээр буцаад өссөн үнэлгээтэй гарсан нь энэ түвшинд авлигад өртөх эрсдэл харьцангуй тогтворжих хандлага бий болсноор нийгмийн сэтгэл зүйд авлигатай тэмцэх чин хүсэл эрмэлзэл төдийлөн нэмэгдэхгүй байгаатай холбоотой. Төрийн захиргааны байгууллагын гүйцэтгэх албан хаагчдын хувьд авлигад өртөх эрсдэл 2009, 2010 онуудад өндөр байсан ч 2011 оноос тогтмол буурч, улмаар 2012 онд буурч 2013 онд ялимгүй өсөх хандлага ажиглагдсан. Төрийн үйлчилгээний албан хаагчдын дундах авлигад өртөх эрсдэлийн түвшин 2009, 2010 онд 5 баллын үнэлгээнд дөхөж байсан ч 2011 оноос буурч, 2012 онд огцом буурсан сайн талтай ч 2013 онд энэ үнэлгээ ялимгүй нэмэгдсэн сөрөг үнэлгээтэй байна. Харьцуулсан үзүүлэлтээс тухайн хугацаанд хамрагдсан нийт шинжээчдийн улс төрийн хүрээнд авлига «нэмэгдсэн» гэж үнэлсэн үнэлгээ тогтмол нэмэгдэж байгаагаас харахад үзүүлэлт бүр хэлбэлзэж байгаа ч нийлбэр дүнгээрээ буурах хандлага хангалттай хэмжээнд ажиглагдахгүй байна. Учир нь энэхүү шинжээчдийн төсөөллийн судалгааг хийх үед АТГ болон шүүх, хууль хяналтын байгууллагуудаас нийгэм, олон нийтийн дунд нэлээд шуугиан дэгдээж байсан улс төрийн намуудын томоохон лидерүүд, төрийн өндөр албан тушаалтнуудын авлига, албан тушаалаа ашиглан үйлдсэн авлигын дуулиантай гэмт хэргүүдийг хууль, шүүхийн дагуу шийдвэрлэсэнтэй

эл нөхцөл байдал мөн холбогдож буйг шинжээчид онцолж байсныг энд дурдах нь зүйтэй болов уу.

Нөгөө талаар, салбар хүрээн дэх буюу төрийн институцуудын улс төрийн авлигын тархалтын цар хүрээг сүүлийн 13 жилийн хугацаанд хэрхэн өөрчлөгдсөнийг дараах байдлаар тодруулбал: 2020 онд нийт шинжээчдийн 48.4 хувь нь Засгийн газар (яам, агентлаг)-ыг, 41.9 хувь нь аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн засаг дарга нарыг, 40.3 хувь нь орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагыг, 35.5 хувь нь ерөнхийлөгчийн засаглалын хүрээг, 32.3 хувь нь Монгол Улсын Их Хуралд авлига нэлээд хэмжээгээр тархсан<sup>13</sup> гэж үзжээ. Дээр дурдсан төрийн институциудад шинжээчдийн өгсөн үнэлгээний 2008-2020 оны хооронд хийгдсэн төсөөллийн судалгааны дундаж үзүүлэлтээр харьцуулахад дараах байдал бодит үр дүн болж байна (Хүснэгт 2).

Тодруулбал, энэхүү төсөөллийн судалгааны эхний шатанд (2008-2013) улс төрийн салбар, хүрээн (институци) дэх авлига тархсан байдлын үзүүлэлт 0.05-0.75 баллын хооронд хэлбэлзэж, улмаар аажим бууралттай байгааг дээрх үзүүлэлтүүдийн өөрчлөлт харуулсан. Харин төсөөллийн судалгааны 2020 оны дүнгээр зөвхөн төрийн институцууд дэх улс төрийн авлигын тархалтын үзүүлэлт тусгайлан авч үзэхэд 3.33 дундажтай гарсан нь өмнөх онуудынхаас -0.58 баллаар буурсан дүнтэй гарчээ (Хүснэгт 3)

Дээрх харьцуулсан хүснэгт (Хүснэгт 3)-ээс 2019 онд төрийн институцууд дэх улс төрийн авлигын тархалтын индекс 3.93 байсан бол, 2018 онд 3.91 индекстэй гарсныг харж болно. Тодруулбал, ерөнхийлөгчийн засаглалын хүрээ болон Монгол Улсын Их Хурал, Засгийн газар түүний харьяа яам, агентлагууд дахь авлигын тархалтын үзүүлэлт -0.06; -0.04 хүртэлх баллаар бага зэрэг буурчээ. Харин аймаг/нийслэл, сум/дүүргийн засаг дарга, түүний тамгын газар болон нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын үзүүлэлт +0.3 баллаар; +0.39 баллаар тус тус нэмэгдэж өнгөрсөн оныхоос эсрэг үзүүлэлттэй байна. Үүнээс дүгнэвэл, салбар хүрээний буюу төрийн институци дэх улс төрийн авлигын тархалтын цар хүрээ Засгийн газар, түүний харьяа байгууллагууд, Монгол Улсын Их Хурал, улс төрийн намууд, нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага (аймаг, нийслэл, сум дүүргийн ИТХ) урьдын адил авлига хамгийн түгээмэл тархсан институцээр тооцогдсон хэвээр байна.

---

13 АТГ.Хүлүгү санаачлага НҮТББ. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх 2020 оны судалгааны тайлан. Уб., 13 дахь тал.

Хүснэгт 3. Салбар, хүрэн (төрийн институт) дэх авлигын тархалтын байдал (2008-2020)

Салбар хүрээ	2008	2009	Өөрч	2010	2011	Өөрч	2012	2013	Өөрч	2014	2015	Өөрч	2016	2017	Өөрч	2018	2019	Өөрч	2020	Өөрч
Монгол Улсын Их Хурал	3.71	4.46	-0.75	4.00	3.75	-0.25	3.27	3.67	+0.4	3.62	3.80	+0.18	3.71	4.25	+0.54	3.87	4.04	+0.17	3.98	-0.06
Засгийн газар (яам, агентлаг)	4.38	4.29	-0.09	4.40	4.00	-0.40	4.25	4.08	-0.17	3.80	3.96	+0.16	4.03	4.27	+0.23	4.23	4.22	-0.01	4.18	-0.04
Ерөнхийлөгчийн засаглалын хүрээ	-	2.91	-	3.75	3.27	-0.48	2.18	2.36	+0.18	2.71	3.45	+0.74	3.35	3.90	+0.56	3.57	3.75	+0.18	3.74	-0.01
НӨУЕБ (аймаг, нийслэл, сум дүүргийн ИТХ)	3.77	3.62	-0.15	3.25	3.55	+0.30	3.67	3.54	-0.13	3.67	3.41	-0.26	3.55	3.89	+0.34	3.75	3.56	-0.19	3.95	+0.39
Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга, ЗДТГ	4.14	4.23	-0.09	3.83	4.08	+0.24	4.08	3.69	-0.39	3.88	3.64	-0.24	3.70	3.93	+0.23	3.97	3.85	-0.12	4.15	+0.3
Улс төрийн намууд	4.36	3.92	-0.44	4.0	4.27	+0.27	3.69	4.09	+0.4	3.74	3.91	+0.17	4.36	4.48	+0.13	4.21	4.08	-0.13	-	-4.08
Авлигын тархалтын индекс	4.07	3.90	-0.17	3.87	3.82	-0.05	3.52	3.57	+0.05	3.57	3.69	+0.12	3.78	4.12	+0.34	3.93	3.91	-0.02	3.33	-0.58

Тайлбар: Дундаж үзүүлэлт, 1-5 баллаар эрэмбэлсэн байдал (5-маш их, 4-их, 3- дунд зэрэг, 2-бага зэрэг, 1-огт үгүй)

Эдгээр үзүүлэлтүүд нь ялангуяа 2017 онд гол төлөв +0.13 аас +0.56 хооронд хэлбэлзэж, улмаар 2.03 хувиар нэмэгдсэн нь үүнд тодорхой шалтгаан нөлөөлж байгааг илтгэнэ. Харин 2016 онд Монгол Улсын Их Хурлын 7 дахь удаагийн ээлжит сонгууль болон орон нутгийн ИТХ-ын сонгууль явагдсаны дараа жилд төрийн албан хаагчдыг намын харьяаллаар нь ажлаас чөлөөлөх, мөн сонгуульд ялалт байгуулсан улс төрийн нам, хүчнийхний улс төрийн нөлөөлөл нэмэгдсэнээр шат шатан дахь салбар хүрээний авлигын тархалт ийнхүү нэмэгдэхэд хүргэж буйг үүний гол үндэслэл хэмээн үзэж байна.

2020 оны хувьд парламентын 8 дахь удаагийн сонгууль явагдаж өнгөрөөд даруй 10 сар болоход дээрх үндэслэл ямар хэмжээнд байгааг дараах байдал тодорхой хариулт өгөх болов уу. Тодруулбал, 2021 оны 2 дугаар сард Дэлхийн банкнаас танилцуулсан төрийн албаны чадавхын талаар сүүлийн 10 жилийн хугацаанд дүн шинжилгээ хийж, дараах дүгнэлтийг гаргасан байна. Энэ бол өнгөрсөн 10 жилд төрийн албан хаагчийн тоо 34 хувиар өссөн авч чадавхын асуудал өнөөдрийг хүртэл болоод байгаагийн зэрэгцээ сонгууль дагасан хууль бус томилгоо үргэлжилсэн хэвээр байгаа нь үүнийг үлэмж сулруулж байгааг энэхүү судалгаанд онцолжээ. Ялангуяа, 2012, 2016 оны сонгуулийн

дараа төрийн албан хаагчдын халаа сэлгээ нэмэгдэж, улмаар 2019 онд Төрийн албаны тухай шинэ хууль хэрэгжихийн өмнө л гэхэд төрийн захиргааны 149 албан тушаалтан ямар нэг сонгон шалгаруулалтгүйгээр томилогдон ажиллаж байсан гэдгийг Төрийн албаны зөвлөлийн судалгаагаар ил болгосон. Үүнд дараах тодорхой шалтгаанууд буюу танил тал, эрх ашгийн нэгдлээр албан тушаалд томилсноор төрийн албаны боловсон хүчний халаа сэлгээ газар авч, улс төржилт нэмэгдэн яамд, тамгын газруудад тогтмол бүтцийн өөрчлөлт хийснээр өндөр мэргэшсэн мэргэжилтнүүдийг тогтвортой ажиллуулах боломж хумигдах болсон<sup>14</sup> гэж үзжээ. Улмаар энэ бүх шалтгаан нь төрийн албыг бэхжүүлэхэд саад тотгор болж байгааг тус судалгаанд онцолсон нь дээрх дүгнэлтийг баталж буй юм.

Нөгөөтээгүүр, төрийн үйл ажиллагаа дахь улс төрийн хүрээний авлигын тархалтын цар хүрээг төсвийн хөрөнгө ихээр эргэлддэг байгууллагууд буюу төрийн үйлчилгээний талбарт авлигын хэмжээ ямар түвшинд буйг тодруулах явдал нь шинжилгээний ажлын нэг гол зорилго юм. Юуны өмнө энэ хүрээнд тархалтын цар хүрээ харьцангуй өссөнийг онцлох нь зүйтэй. Ялангуяа тендерийн шалгаруулалт, төрийн худалдан авах ажиллагаа, бүх төрлийн тусгай зөвшөөрөл, газар эзэмших эрхийн бичиг авах зэрэгт авлига ноцтой илэрдэг хэмээн үзсэн шинжээчдийн төсөөлөл эл судалгааг анх эхлүүлсэн оноос өнөөг хүртэл өндөр хэвээр байгаа. Үнэндээ төрийн дунд шатны байгууллагуудад авлига өргөн хүрээтэйгээр газар авч улмаар тухайн шатанд дорвитой, бодит арга хэмжээ авахгүй бол байдал цаашид улам даамжирч ноцтой эрсдэлд өртөхөд хүргэж байгааг онцлон тэмдэглэмээр байна. Тухайлбал, нийт судалгаанд хамрагдсан шинжээчдээр төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа дахь авлигын тархалтын цар хүрээг тодорхой зургаан чиглэлээр үнэлүүлэхэд дээрх үзүүлэлтийн дундаж 3.85-4.34 баллын хооронд хэлбэлзэж, авлигын тархалтын цар хүрээ улам бүр нэмэгдсээр байгааг онцгойлон анхаарах шаардлагатай юм. Энэ бол улс орны хөгжил, ирээдүйд өндөр түвшний авлигын хэмжээ улам бүр өсөн нэмэгдэж, улмаар авлигыг бууруулахад чиглэгдсэн аливаа төрлийн арга хэмжээ, үйл ажиллагааг бүрхэгдүүлэхэд хүргэж байна. Нөгөөтээгүүр, хувийн ашиг сонирхлын үүднээс төрийн байгууллагын удирдлага менежментийг хувийн зорилгоор ашиглах, нийгмийн тэгш бус, шударга байдлын тогтолцоог ганхуулахад хамгийн том сорилт болж байна. (Хүснэгт 4).

14 Дэлхийн банк. Төрийн албаны гүйцэтгэл Монгол Улсын хөгжлийг хойш чангаасаар байна. <https://ikon.mn/n/24i0>. Assessed by February 14, 2021.

Хүснэгт 4. Нийтийн алба (төрийн байгууллага)-ын үйл ажиллагаа дахь авлигын түвшин 2008-2020

Үзүүлэлт / үнэлгээ	2008	2009	Өөрчл	2010	2011	Өөрчл	2012	2013	Өөрчл	2014	2015	Өөрчл	2016	2017	Өөрчл	2018	2019	Өөрчл	2020	Өөрчл
Худалдан авах, ажиллагаа, тендер шалгаруулалт	4.80	4.54	-0.26	4.75	4.54	-0.21	4.69	4.23	+0.46	4.26	4.30	+0.04	4.26	4.29	+0.03	4.36	4.49	+0.13	4.54	+0.05
Албан тушаалын томилгоо	4.53	4.46	-0.04	4.50	4.31	-0.19	4.38	3.92	-0.46	4.00	4.14	+0.14	4.30	4.43	+0.13	4.56	4.66	+0.10	4.48	-0.18
Тусгай зөвшөөрөл олгох, сунгах, цуцлах	4.80	4.69	-0.11	4.83	4.46	-0.37	4.31	4.00	-0.31	3.95	4.02	+0.07	4.11	4.17	+0.06	4.23	4.34	+0.11	4.39	+0.05
Төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх	4.13	4.08	-0.05	4.25	3.85	-0.04	4.25	4.15	-0.10	3.63	3.95	+0.32	3.81	4.18	+0.37	4.02	4.10	+0.08	4.23	+0.3
Төсвийн зарцуулалт	4.27	4.38	+0.11	4.42	3.67	-0.75	4.58	4.42	-0.16	3.63	3.70	+0.07	3.59	4.02	+0.43	3.96	4.20	+0.24	4.06	-0.14
Тусгай сангийн үйл ажиллагаа										3.67	3.85	+0.18	3.92	3.98	+0.06	3.91	4.42	+0.05	4.35	-0.07
Өмч хувьчлал	3.87	3.82	-0.05	4.50	4.00	-0.50	4.00	4.15	+0.15											
<b>Төрийн ү/а дахь у/т-ийн авлигын тархалтын индекс</b>	<b>4.40</b>	<b>4.32</b>	<b>-0.08</b>	<b>4.54</b>	<b>4.13</b>	<b>-0.4</b>	<b>4.36</b>	<b>4.14</b>	<b>-0.22</b>	<b>3.85</b>	<b>3.99</b>	<b>+0.14</b>	<b>3.99</b>	<b>4.17</b>	<b>+0.18</b>	<b>4.17</b>	<b>4.36</b>	<b>+0.19</b>	<b>4.34</b>	<b>-0.02</b>

Тайлбар: Дундаж үзүүлэлт, 1-5 баллаар эрэмбэлсэн байдал (5- маш их, 4-их, 3- дунд зэрэг, 2-бага зэрэг, 1-огт үгүй)

Дээрх харьцуулалтаас харахад, улс төрийн хүрээн дэх авлигын түвшин нэмэгдэх тусам түүний хор уршиг, үр дагавар нийгмийн бүхий л салбар, хүрээнд нэвчин орж нийгмийг улам бүр тэгш бус харилцаанд оруулахад нөлөөлж буй гол хүчин зүйл болсоор байна гэсэн шинжилгээг хийж болохоор байна. Нөгөөтгээгүүр дээр харуулсан үзүүлэлтүүдийн өөрчлөлтүүд авлигыг бууруулахад шударга ёсны сорилтын<sup>15</sup> өмнө бүдэрч буй тунгалаг бус тогтолцоо бүрэлдэж, улс төрчид төрийн үйлчилгээг давуу байдлаар хүртэх, тусгай зөвшөөрөл авах, сунгуулах улмаар шүүх, хууль хяналтын байгууллагын ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөх, ажил албан тушаалаараа далайлгах зэрэг ардчилсан бус, хяналтгүй механизмыг бүрдүүлэхэд гол түлхэц болж байна. Үүнийг ч бусад судалгааны үр дүн ч нотлон харуулсаар байна.

Тухайлбал, Дэлхийн банкны институтээс улс орнуудын засаглалын төлөв

15 МХЗ 9 төсөл. НҮБХХ, ШУА.ФСЭХ.Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилгын шалгуур үзүүлэлт: арга зүй, суурь мэдээлэл. «Сансудай»ХХК. Уб., 2009. 111 дэх тал.

байдлыг үнэлэх судалгааны (Governance Matters) дүнгээс үзэхэд олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн засаглалын 6 шалгуур үзүүлэлтээр 2010<sup>16</sup>-2019 оны хооронд Монгол Улсын үзүүлэлт дараах дүнтэй гарчээ (Хүснэгт 5). Засаглалын энэхүү үзүүлэлтээс харахад Монгол Улс дахь авлигын хяналт 2010 онд -0.74 байсан бол 2019 оны байдлаар энэ үнэлгээ -0.44 хүртэл\* буурч 37.50 хувьтай байгаа нь тус улсын хэмжээнд авлигын талаарх ойлгоц, төсөөлөл сул байгаагийн зэрэгцээ авлигын хяналт дан ганц агентлагийн түвшний хэрэг бус нийт ард иргэдийн болон төрийн бүх шатанд ажиллаж байгаа улс төрийн ба нийтийн албаны гүйцэтгэгчид, албан хаагчдын улс төрийн соёл, ухамсар, улс төрийн чин хүсэл тэмүүлэл нэн чухал болох нь үүгээр илэрч байна.

*Хүснэгт 5. Монгол Улсын засаглалын шалгуур үзүүлэлтийн харьцуулсан дүн 2010-2019*

Засаглалын үзүүлэлт	Он	Хувь (0-100)	Үнэлгээ (-2.5 - +2.5)	Стандарт хэлбэлзэл	Судалгаа, санал асуулгын тоо
Саналаа илэрхийлэх ба хариуцлага (иргэдийн оролцоо, бие даасан хэвлэл мэдээлэл)	2010	51.66	+0.09	0.13	14
	2012	52.11	+0.07	0.12	15
	2014	56.65	+0.24	0.13	11
	2016	56.65	+0.33	0.13	13
	2018	57.14	+0.26	0.13	13
	2019	59.11	+0.35	0.12	12
Улс төрийн тогтвортой байдал (төрд учруулах аюул занал)	2010	66.35	+0.60	0.24	7
	2012	62.09	+0.47	0.22	8
	2014	73.33	+0.79	0.20	8
	2016	73.33	+0.80	0.20	9
	2018	73.33	+0.84	0.21	9
	2019	68.57	+0.64	0.23	8
Засгийн газрын үр нөлөө (төрийн үйлчилгээний чанар)	2010	34.93	-0.57	0.19	11
	2012	30.81	-0.64	0.20	11
	2014	37.02	-0.44	0.21	10
	2016	50.48	-0.10	0.19	11
	2018	46.67	-0.23	0.20	11
	2019	42.31	-0.19	0.20	11
Зохицуулалтын чанар	2010	44.02	-0.24	0.15	12
	2012	45.50	-0.21	0.16	13
	2014	44.71	-0.27	0.18	12
	2016	52.40	-0.08	0.17	13
	2018	56.25	0.03	0.17	12
	2019	53.85	-0.01	0.17	12

16 <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>; <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents#wgiDataSources>-ээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

\* Тайлбар: Засаглалын гүйцэтгэл ойролцоогоор -2.5 (сул) -аас +2.5 (хүчтэй) хооронд хэлбэлздэг.

Эрх зүйт төр (хууль дээдлэх ёс)	2010	43.60	-0.36	0.14	16
	2012	43.66	-0.38	0.14	17
	2014	42.31	-0.34	0.15	14
	2016	45.67	-0.22	0.16	14
	2018	44.23	-0.27	0.14	14
	2019	45.67	-0.47	0.15	14
Авлигын хяналт (Авлигын талаарх ойлгоц, төсөөлөл)	2010	25.24	-0.74	0.15	14
	2012	35.55	-0.54	0.14	15
	2014	37.02	-0.47	0.14	13
	2016	36.54	-0.49	0.13	14
	2018	39.90	-0.43	0.13	14
	2019	37.50	-0.44	0.14	13

*Тайлбар: Засаглалын шалгуур үзүүлэлтүүдийг гаргахдаа засаглалын чанарын талаар хувийн хэвшил, иргэд, хөгжиж буй орнуудад хийгдсэн эксперт судалгаа, эрдэм шинжилгээний байгууллага, төрийн бус байгууллага болон олон улсын байгууллагуудаас ирүүлсэн судалгааны үр дүн болон тэдгээрийн өгсөн хариултын статистик мэдээнд үндэслэдэг. Энэ нь Дэлхийн банкны албан ёсны байр суурийг илэрхийлдэггүй болно.*

Дээрх хүснэгтээс улс төрийн тогтвортой байдлын үзүүлэлт 2010 онд 66.35 хувь (+0.60) байсан бол үүнээс даруй арав орчим жилийн дараа буюу 2019 онд эл үзүүлэлт 68.57 хувь (+0.64)-тай байгаа нь бид түүнд зайлшгүй анхаарах хэрэгтэй болсон нь харагдаж байна. Учир нь, бидний мэдэж буйгаар улс төрийн тогтвортой байдал бодит байдал дээр хангалттай хэмжээнд төлөвшихгүй байгаа нь алс хэтдээ төрд аюул учруулах хэмжээнд хүрснийг илтгэж буй.

Энэ нь чухам юунаас үүдэлтэйг үзвэл, засгийн газрын үр нөлөө буюу төрийн үйлчилгээний чанар (2010 онд 34.93 хувь буюу (-0.57); 2019 онд 42.31 хувь буюу (-0.19) үнэлгээтэй гарчээ) чадавхын асуудал үлэмж дордож байгаа нь эргээд төрд сөргөөр нөлөөлөх гол хүчин зүйл болов. Түүнчлэн иргэдийн үзэл бодол, саналаа илэрхийлэх, бие даасан хараат бус хэвлэл мэдээллийн гүйцэтгэх үүрэг төдийлөн хангалттай бус байгааг дээрх (Хүснэгт 5)-ээс харагдана. Үүнээс улбаалан Монгол Улс дахь улс төрийн хүрээний авлига нь салбар болон үйл ажиллагаанд хэрхэн нөлөөлж буйд шинжилгээ хийх, цаашлаад эл үйл явцын өөрчлөлт, ялгааг олж харуулах шаардлага гарч байна. Ингэхдээ улс төрийн хүрээний авлигын чиглэлийн харьцуулалтыг 2008-2013, 2014-2020 он гэсэн хоёр үе шатаар зааглан авч үзэв. Гэтэл дурдсан хугацаанд хамрагдсан шинжээчдийн үнэлгээгээр улс төрийн хүрээний авлигын чиглэл, түүний индекс харилцан адилгүй байгаа нь шинжилгээгээр гарсан юм. (Хүснэгт 6).

*Хүснэгт 6. Монгол Улс дахь улс төрийн хүрээний авлигын чиглэл,  
индексээр (2008-2013)*

<b>Чиглэл</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Өөрч.</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Өөрч.</b>	<b>2013</b>	<b>Өөрч.</b>
Намд эрх мэдлээ тогтоох	4.55	4.42	-0.13	4.33	4.20	-0.13	4.33	+0.13
Өмч хувьчлал	3.73	4.10	+0.37	4.20	4.00	-0.20	4.08	+0.08
Газар тариалан	3.60	3.00	-0.06	3.25	3.40	+0.15	3.09	-0.31
Бизнес, хувийн хэвшил	4.27	4.45	+0.18	3.92	4.18	-0.26	4.36	+0.18
Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл	4.38	4.27	-0.11	4.54	3.67	-0.87	4.08	+0.41
Шүүх	3.49	3.46	-0.03	3.62	2.89	-0.73	3.00	+0.11
Дэд бүтэц	4.50	4.17	-0.33	4.30	4.45	-0.15	4.31	-0.14
Гадаадын хөрөнгө оруулалт	3.82	3.92	+0.10	4.17	4.00	-0.17	3.91	-0.09
Хууль тогтоох, шийдвэр гаргах ажиллагаа	3.64	3.75	+0.11	3.92	3.55	-0.37	4.08	+0.53
Уул уурхай, ашигт малтмал	4.67	4.42	-0.25	4.54	4.33	-0.21	4.38	+0.05
Барилга	4.08	3.92	-0.16	4.23	4.08	-0.15	4.15	+0.07
<b>Улс төрийн авлигын нөлөөллийн индекс</b>	<b>4.18</b>	<b>4.07</b>	<b>-0.11</b>	<b>3.53</b>	<b>3.40</b>	<b>-0.13</b>	<b>3.97</b>	<b>-0.07</b>

*Тайлбар: Дундаж цэцүлэлт, 1-5 баллаар эрэмбэлсэн байдал*

*(5- маш их, 4-их, 3- дунд зэрэг, 2-бага зэрэг, 1-огт цүгү)*

Дээрх харьцуулалтаас үзвэл, улс төрийн хүрээний авлига голлон чиглэгдэж буй үйл ажиллагааны үнэлгээний дундаж 2011 онд 3.40 болж өмнөх оныхоосоо 0.13 баллаар буурсан бол, 2013 оны мөн дүн 2012 оныхоос даруй +0.57 баллаар нэмэгдсэн<sup>18</sup> байна. Учир нь тус онд улс төрийн хүрээний авлига газар тариалангийн салбарын үйл ажиллагаа дунд зэргээр үнэлэгдсэн бол, бусад найман үйл ажиллагааны хувьд улс төрийн хүрээний авлига их хэмжээгээр чиглэгдсэн хэмээн үнэлэгджээ. Тодруулбал, дөрөв дэх засаглал хэмээн нэрийдэг хэвлэл мэдээллийн салбарт авлигын чиглэл түлхүү нэмэгдсэн төлөв ажиглагдав. Мөн хууль тогтоох, шийдвэр гаргах үйл ажиллагаа дахь авлигын чиглэл хагас баллаар нэмэгдсэн нь эл хүрээнд улс төрийн авлига голлон чиглэгдсэнийг илтгэнэ. Харин дэд бүтэц, газар тариалангийн салбарт авлигын үйл ажиллагааны үнэлгээ бага хэмжээгээр буурсныг дээрх өөрчлөлтүүд (Хүснэгт 6)-ээс харж болно. Харин 2014-2015 оны үзүүлтүүдэд нэлээдгүй өөрчлөлт гарсан нь ихэнхдээ олон улсын байгууллага, аж үйлдвэр, бизнес буюу хувийн хэвшил, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, төрийн алба, гадаадын хөрөнгө оруулалт, хууль тогтоох, шийдвэр гаргах ажиллагаа, уул уурхай, ашигт малтмал, хууль сахиулахын салбар чиглэлд авлигын индекс 0.28-0.53 баллаар буюу дунджилбал +0.38 баллаар нэмэгджээ. Тэгвэл, шүүх, дэд бүтэц, барилгын салбар дахь улс төрийн хүрээний авлига -0.12 баллаар

<sup>18</sup> Авлигатай гэмцэх газар. Судалгааны тайлан, эмхэтгэл 2008-2011 он. I боть. Уб., 2019. 72, 76, 139, 140 дэх талууд.

буурсан байна. Энэ нь эдгээр салбаруудад авлига огт байхгүй гэсэн үг биш бөгөөд дурдсан онуудад шинжээчдийн үзэж буйгаар эдгээр салбар, чиглэлд улс төрийн хүрээний авлига оршсоор байгааг нотолж буй. Тэгвэл, 2016-2017 онд<sup>19</sup> аж үйлдвэр, бизнес-хувийн хэвшил, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, шүүх, төрийн алба, хууль тогтоох шийдвэр гаргах ажиллагаа болон хууль сахиулах салбар дахь улс төрийн хүрээний нөлөөллийн өөрчлөлт дунджаар +0.25 баллаар нэмэгдэж, дэд бүтэц, барилга, гадаадын хөрөнгө оруулалтын салбарт өмнөх онуудын адил -0.12 баллаар буурсан нь харьцуулсан шинжилгээнээс харагдав. (Хүснэгт 6).

Түүнчлэн энэ дүр зураг 2019 онд нэлээд өссөн дүнтэй гарсан (2018-2019)-ыг үнэлгээний дундаж үзүүлэлтүүдийн өөрчлөлтөөс харж болно. Тухайлбал, *шүүх, дэд бүтэц, хууль тогтоох болон шийдвэр гаргах, хууль сахиулах, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл* зэрэг салбар чиглэлүүдэд ач холбогдол өгөх хэмжээний буюу анхаарал татахуйц хэмжээнд үзүүлэлтүүд нь өссөн. Харин төрийн алба, барилга, гадаадын хөрөнгө оруулалтын салбаруудад бага хэмжээний өсөлттэй, аж үйлдвэр, бизнес-хувийн хэвшлийн салбарт бууралт гарсан бол, уул уурхайн салбарт бага хэмжээний буюу өөрчлөлт төдийлөн гараагүй. Гэхдээ энэ салбар дахь авлигын нөлөөллийн индекс 2014 онд 3.57 баллаар үнэлэгдэж байсан<sup>20</sup> бол жил ирэх тусам нэмэгдэх хандлага ажиглагдах болсон нь уул уурхай, ашигт малтмалаас үүдэлтэй авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн үзүүлэлт үлэмж нэмэгдэж, улмаар эл байдал сүүлийн жилүүдэд ихээхэн тохиолдож байгааг дурдах нь зүйтэй. Ялангуяа, шүүхийн шатанд ч эл салбарын үйл ажиллагаатай холбоотой төрийн өндөр албан тушаалтнуудын албан тушаалаа урвуулан ашигласан, сонирхол бүхий төлөөллөөрөө дамжуулан өөртөө ашиг олох зэрэгт холбогдсон гэмт хэргүүд шүүхийн шатанд хүлээгдэж буйг энд хөндөх нь зүйтэй. Жишээлбэл, сүүлийн жил (2020)-ийн судалгаагаар улс төрийн авлигын нийт индекс 4.09 гарч өмнөх оны үнэлгээнээс -0.03 баллаар буурчээ. Үүнээс салбар, үйл ажиллагаа руу чиглэгдсэн байдлын өөрчлөлтөд шинжилгээ хийж үзэхэд олон улсын байгууллага, аж үйлдвэрийн салбарын авлигын түвшин мэдэгдэхүйц өссөн байна. Өөрөөр хэлбэл, 2020 оны байдлаар дурдсан 3 салбараас бусад нь -0.022 – -0.28 баллаар буурсан үзүүлэлттэй гарчээ (Хүснэгт 7).

19 Авлигатай тэмцэх газар. Судалгааны тайлан, эмхэтгэл 2016-2019 он. III боть. Уб., 2019. 25, 89 дэх талууд.



20 Авлигатай тэмцэх газар. Судалгааны тайлан, эмхэтгэл 2012-2015 он. II боть. Уб., 2019. 243 дахь тал.

Хүснэгт 7. Монгол Улс дахь улс төрийн хүрээний авлигын чиглэл, индексээр (2014-2020)

Чиглэл	2014	2015	Өөрч	2016	2017	Өөрч	2018	2019	Өөрч	2020	Өөрч
1. Олон улсын байгууллага	2.64	2.95	+0.31	0	0	0	0	0	0	4.00	+4.00
2. Аж үйлдвэр	3.26	3.71	+0.45	3.50	3.70	+0.20	4.11	3.72	-0.39	3.86	+0.14
3. Бизнес, хувийн хэвшил	3.17	3.56	+0.39	3.07	3.31	+0.24	3.38	3.20	-0.18	3.26	+0.06
4. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл	3.75	4.14	+0.39	3.67	3.89	+0.22	3.81	4.03	+0.22	3.74	-0.29
5. Шүүх	3.23	3.11	-0.12	3.39	3.92	+0.53	3.97	4.38	+0.41	4.10	-0.28
6. Дэд бүтэц	4.03	3.91	-0.12	4.19	4.07	-0.12	4.1	4.43	+0.33	4.19	-0.24
7. Төрийн алба	3.56	3.92	+0.36	3.82	4.05	+0.23	4.14	4.32	+0.18	4.17	-0.15
8. Гадаадын хөрөнгө оруулалт	3.29	3.82	+0.53	3.90	3.84	-0.06	3.96	4.08	+0.12	3.93	-0.15
9. Хууль тогтоох, шийдвэр гаргах ажиллагаа	3.58	3.97	+0.39	3.52	3.90	+0.38	3.81	4.12	+0.31	3.98	-0.14
10. Уул уурхай, ашигт малтмал	3.95	4.23	+0.28	4.27	4.31	+0.04	4.57	4.61	+0.04	4.55	-0.06
11. Барилга	4.06	3.93	-0.13	4.08	4.02	-0.06	4.02	4.19	+0.17	4.15	-0.04
12. Хууль сахиулах	3.24	3.63	+0.39	3.40	3.88	+0.48	3.84	4.11	+0.27	4.09	-0.02
<b>Улс төрийн авлигын нөлөөллийн индекс</b>	<b>3.57</b>	<b>3.74</b>	<b>+0.17</b>	<b>3.72</b>	<b>3.92</b>	<b>+0.20</b>	<b>3.97</b>	<b>4.12</b>	<b>+0.15</b>	<b>4.09</b>	<b>-0.03</b>

Тайлбар: Дундаж цэцүлэлт, 1-5 баллаар эрэмбэлсэн байдал (5-маш их, 4-их, 3- дунд зэрэг, 2-бага зэрэг, 1-огт цэгц)

Үүнээс үзвэл, судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн дийлэнх нь дараах салбарын үйл ажиллагаа түүний салбар хүрээнд авлига түлхүү чиглэгдэж буйг онцолсныг эрэмбэлэн танилцуулж байна.

Хамгийн өндөр хэмжээнд чиглэгдсэн салбарууд	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Уул уурхай, ашигт малтмал</li> <li>2. Барилга</li> <li>3. Шүүх</li> <li>4. Олон улсын төрийн бус байгууллага</li> <li>5. Дэд бүтэц</li> <li>6. Төрийн алба</li> <li>7. Хууль сахиулах байгууллага</li> </ul>
Дундаж хэмжээнд чиглэгдсэн салбарууд	
<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Хууль тогтоох, шийдвэр гаргах үйл ажиллагаа</li> <li>2. Гадаадын хөрөнгө оруулалт</li> <li>3. Аж үйлдвэр</li> </ul>	 <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл</li> <li>2. Бизнес, хувийн хэвшил</li> </ul>
Бага хэмжээнд чиглэгдсэн салбарууд	

Үүнээс дүгнэвэл, дээр дурдсан үзүүлэлтүүд нь ихэнх тохиолдолд богино хугацааны өөрчлөлтөд анхаарлаа төвлөрүүлэхээс илүүтэйгээр урт хугацаанд мөрдөгдөх хичээл зүтгэл, чиг хандлагад түлхүү анхаарал хандуулах шаардлага бидний өмнө тулгарч байна. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын засаглалын чанарт сүүлийн арван жилийн хугацаанд дорвитой ахиц дэвшил гараагүйн дээр түүнийг сайжруулахын төлөөх улс төрийн коммитмент (чинхүү хүсэл тэмүүлэл), зориг улс төрийн намууд болон төрийн өндөр албан тушаалтнууд, цаашлаад төрийн дунд, анхан шатны албан хаагчдын дунд төрийн үйлчилгээг чанаржуулах, шат шатандаа хариуцлага хүлээх, эргэн тайлагнах эргэх холбоо, төрийн залгамж чанар алдагдсаар байна. Түүнчлэн улс төрийн хүрээний авлигын цар хүрээ болоод түүний салбар, үйл ажиллагаа дахь тархац нь бүх түвшинд хариуцлагагүй байдал, хээл хахуулиар аливаа суудлыг хялбархан шийдвэрлэхийг нэн тэргүүний зорилт болгосон хувиа хичээсэн байдал, ёс суртахуунгүй үйлдэл нь эцсийн дүндээ нийгмийн суурь үнэт зүйлсийг хүчгүйдүүлж, нийгмийг суурийг ганхуулахад хүргэх болсон.

Нэг үгээр бол, улс төрийн намын нөлөөнд автах, улмаар улс төр-бизнесийн, улс төр-хууль эрх зүйн, хууль-шүүхийн болон улс төр-хууль хяналт-бизнесийн гурвалсан холбоо, сүлжээ нь төрийн болон нийтийн албан дахь суурь зарчмыг алдагдуулаад зогсохгүй нийгмийн харилцааны бүхий л шатанд хүнийсэх байдлаас хандах, хүнд суртал гаргах байдал, албан хаагчид нь мэдлэг ур чадварын дутмагшил, ёс суртахуун-ёс зүйн доголдол, улс төрийн соёлын хомсдол нимгэн зэрэг нь салбарын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг үр ашигтай бодит түвшинд хүргэхэд төдийлөн хангалттай бус байна. Сүүлийн үед улс төрийн намын нөлөөгөөр мэдлэг чадвар дутмаг албан хаагчдыг төрийн дунд, дээд, анхан шатанд томилох болсон нь ажил, албан үүрэгтээ хариуцлагагүй хандах, хүнд суртал гаргах, иргэдийг чирэгдүүлэх, албан үүргээ гүйцэтгэхэд бусадтай ёс бус харьцаж албаны болон мэргэжлийн ёс зүйн буруу хандлага гаргах хандлагыг улам бүр нэмэгдүүлэх боллоо. Энэ нь цаашлаад авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт холбогдох, албан тушаалаараа ашиг хонжоо олох замаар төр-бизнесийн болон бусад төрлийн зохисгүй холбоо хамаарлыг бүрдүүлэх суурь үндэслэл болж байна хэмээн дүгнэж байна.

***(ii) Улс төрийн хүрээн дэх авлигын хэлбэр түүний төлөв байдал***

Бидний толилуулж буй дараагийн асуудал бол *улс төрийн авлигын хэлбэр* түүний үнэлгээ юм. Улс төрийн авлигын хэлбэрийг нийт таван дэд

үзүүлэлтийн хүрээнд тодорхойлох бөгөөд өнгөрсөн арван гурван жилийн хугацаанд энэхүү авлигын нөлөөллийн хэлбэрийн үнэлгээг улс төрийн нам, бизнесийн бүлэглэлийн хамаарал, улс төрийн авлигын хэлбэр, нөлөөллийн хэлбэр, хээл хахуулийн хэлбэр болон хээл хахууль өгөх, авах арга хэмээх үзүүлэлтүүдээр үнэлүүлэхэд дараах сонирхолтой дүр зураг харагдсан юм (Хүснэгт 8). Тухайлбал, улс төрийн хүрээн дэх хээл хахуулийн хэлбэр 2008-2012 оныг хүртэл тогтмол өсөлттэй байгаад зогсохгүй 2012 онд хамгийн өндөр хэмжээнд хүрчээ. Энэ нь ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах, гаргуулахаар лоббидох авлигын хэлбэр хамгийн өндөр түвшинд хүрснийг илэрхийлж байна.

*Хүснэгт 8. Улс төрийн авлигын хэлбэрийн үнэлгээ 2008-2020 (индексээр)*

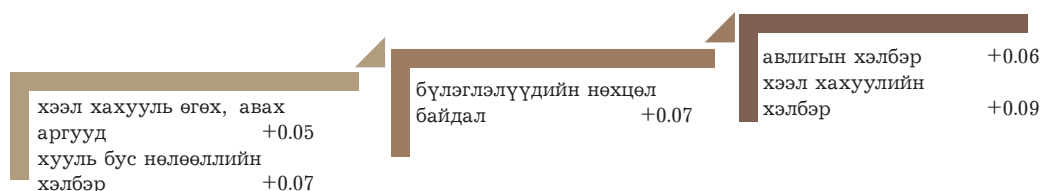
Улс төрийн авлигын хэлбэрийн хүрээ	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Авлига их хэмжээнд үнэлэгдсэн хэлбэр (3.71-5.0 хүртэл)</b>							<b>Авлига дунд хэмжээнд үнэлэгдсэн хэлбэр (3.00 - 3.70 хүртэл)</b>						
Хээл хахуулийн хэлбэр	4.27	4.09	4.17	4.08	4.43	3.80	3.45	3.55	3.49	3.69	3.59	3.84	3.68
Хууль бус нөлөөллийн хэлбэр	3.87	4.00	3.83	4.00	3.62	4.08	3.71	3.62	3.64	3.94	3.96	4.12	4.03
Улс төрийн нам, бизнесийн бүлэглэлийн хамаарал	4.79	3.17	3.67	3.07	3.02	3.12	3.31	3.40	3.44	3.88	3.74	3.96	3.81
Улс төрийн авлигын хэлбэр	3.62	4.19	4.10	4.19	4.06	4.17	3.60	3.82	3.84	4.18	4.06	4.35	4.12
Улс төрийн хүрээн дэх хээл хахууль өгөх, авах арга	4.80	3.66	3.85	3.65	3.95	3.70	3.37	3.38	3.37	3.81	3.71	3.79	3.75
<b>Улс төрийн авлигын хэлбэрийн индекс</b>	<b>4.27</b>	<b>3.82</b>	<b>3.92</b>	<b>3.79</b>	<b>3.81</b>	<b>3.77</b>	<b>3.50</b>	<b>3.58</b>	<b>3.58</b>	<b>3.92</b>	<b>3.81</b>	<b>4.04</b>	<b>3.89</b>

*Тайлбар: Дундаж үзүүлэлт, 1-5 баллаар эрэмбэлсэн байдал*

*(5-маш их, 4-их, 3- дунд зэрэг, 2-бага зэрэг, 1-огт үгүй)*

2013 оноос эл хэлбэрийн үнэлгээний индекс нэлээд (-0.63 баллаар өмнөх 2012 оны үнэлгээнээс) буурч, улмаар 2016 оныг хүртэл тогтмол (2013-2014 онд -0.35 баллаар; харин 2014-2015 онд +0.10 баллаар өссөн бол, 2015-2016 -0.06 баллаар буурсан. Тэгвэл 2017 оноос хээл хахуулийн хэлбэр эргээд өсөх хандлагатай бий болсон байна. Тодруулбал, 2018-2019 онд +0.25 баллаар өссөн бол, 2017-2018 онд -0.09 баллаар, 2019-2020 онд -0.16 баллаар тус тус буурчээ. Хэдийгээр энэ нь нэг талаас буурсан мэт боловч хээл хахуулийн хэлбэр үнэлгээний индексийн дунджаас доош буурах хандлага огтоос

ажиглагдахгүй байгаа нь дээрх үнэлгээний харьцуулалтаас тодорхой харагдаж байгаа нь хамгийн сэтгэл түгшээх явдал болж байна. Үүнийг өсөлт, бууралтын өөрчлөлтөөр жагсаан улс төрийн хүрээн дэх авлигын тархалтын байдлыг судлан шинжээчдийн төсөөллийн сүүлийн гурван жилээр хязгаарлан үнэлбэл, авлигын хэлбэрийн үнэлгээ 2020 оны дүнгээр 3.89 гарч өмнөх оны үнэлгээнээс -0.16 баллаар буурсан байна. Харин 2018 оны улс төрийн авлигын хэлбэрийн үзүүлэлт 3.81 байснаас даруй -0.23 баллаар буурчээ. Үүнээс харвал, улс төрийн хүрээн дэх хээл хахуулийн хэлбэрийн үнэлгээ 3.67 буюу өмнөх оны 3.84 үнэлгээнээс -0.16 баллаар багассан, харин 2018 оны 3.59 үнэлгээнээс +0.08 баллаар илүү байна. Энэ нь тэдгээрт гарсан өөрчлөлтийг тодорхой байдлаар гаргаж тавих шаардлага буйг харуулна.



Дээрхээс харвал, улс төрийн хүрээн дэх хамгийн түгээмэл ашиглагддаг 13 төрлийн хэлбэрээс өрийг нь төлөх +0.05 баллаар мэдэгдэхүйц өссөн байна. Харин бэлэн мөнгө өгөх +0.09 баллаар, ажил, албан тушаалд томилох, оруулах +0.10 баллаар нэмэгдсэн өөрчлөлт ажиглагдав. Бусад хээл хахуулийн хэлбэрүүд -0.01 – -0.33 баллын хооронд хэлбэлзжээ. Үүнийг илүү нарийвчлан судлах үүднээс улс төрийн хүрээн дэх хээл хахуулийн хэлбэрийг улс төрийн хүрээнд албан тушаалтнаар өөрт ашигтай, давуу байдал бий болгох шийдвэр гаргуулах зорилгоор түгээмэл ашиглагддаг хэлбэрүүдээр төсөөллийн судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн үнэлгээний дундаж үзүүлэлтэд шинжилгээ хийж үзэв (Хүснэгт 9). Чингэхэд, улс төрийн авлигын олон хэлбэр байгаагаас хамгийн түгээмэл гэж үзсэн дараах хэлбэр, түүний илэрхийлэмжүүдээр тэдгээрийн дундаж үзүүлэлтийг тооцон гаргав. Ингэхэд хүснэгтэд харуулсанчлан нийт 13 нэр төрлийн хэлбэрийг хамгийн түгээмэл хэмээжээ.

Сүүлийн 13 жилийн хугацаанд хийгдсэн эдгээр судалгаануудад хамрагдсан шинжээчдийн үнэлгээнд харьцуулалт хийх замаар хээл хахуулийн хэлбэрт эрэмбийн дундаж үнэлгээг тусгайлан авч үзсэн юм. Ингэхэд, хээл хахуулийн хамгийн түгээмэл хэлбэрийг эрэмбэлсэн энэхүү жагсаалтад ажил, албан тушаалд томилох (4.30), оруулах, бэлэн мөнгө өгөх, авах (4.12), ашиг, орлогоо

хуваалцах (4.06), үнэтэй бэлэг сэлт өгөх (3.88), шагнал, цол тэмдгээр шагнах (3.84), гадаад арга хэмжээний зардал төлөх (3.78), аялал жуулчлалын зардал төлөх (3.74) зэрэг хэлбэрүүд багтжээ.

*Хүснэгт 9. Хээл хахуулийн хэлбэрийн дундаж 2008-2020*

Хээл хахуулийн хэлбэр	Он тус бүрийн эрэмбийн дундаж												Эрэмбэ. дундаж	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019		2020
Авлига их хэмжээнд үнэлэгдсэн хэлбэр (3.71-5.0 хүртэл)				Авлига дунд хэмжээнд үнэлэгдсэн хэлбэр (3.31 - 3.70 хүртэл)					Авлига бага хэмжээнд үнэлэгдсэн хэлбэр (2.0 - 3.30 хүртэл)					
1.Ажил, албан тушаалд томилох, оруулах	-	4.40	4.67	4.38	4.23	4.25	4.02	4.04	4.35	4.24	4.38	4.32	4.42	4.30
2.Бэлэн мөнгө өгөх, авах	4.07	4.70	4.42	4.15	4.67	4.58	3.59	3.73	3.67	4.08	3.75	4.09	4.18	4.12
3.Ашиг, орлогоо хуваалцах	3.80	4.20	4.36	4.00	4.54	4.58	3.95	3.80	3.89	4.00	3.87	4.03	3.87	4.06
4.Шагнал, цол, тэмдгээр шагнах	-	3.80	4.36	4.25	3.50	3.60	3.47	3.54	3.83	3.76	3.98	4.25	3.85	3.84
5.Үнэтэй бэлэг сэлт өгөх (байр, машин гм)	3.73	4.30	4.11	3.83	4.33	4.09	3.31	3.82	3.75	3.98	3.61	3.96	3.66	3.88
6.Гадаадын банканд данс нээж өгөх	-	2.90	3.63	3.33	3.75	3.60	3.16	2.88	3.12	3.37	3.22	3.63	3.55	3.34
7.Гадаад арга хэмжээний зардал төлөх	-	3.80	4.33	4.08	4.45	3.54	3.48	3.82	3.39	3.60	3.60	3.80	3.55	3.78
8.Ажил, үйлчилгээний төлбөрийн хөнгөлөлт эдлүүлэх	4.40	3.36	4.27	3.50	4.33	3.50	3.19	3.54	3.41	3.74	3.63	3.69	3.54	3.7
9.Аялал жуулчлалын зардал төлөх	3.33	3.90	4.09	4.08	4.36	3.62	3.55	3.82	3.44	3.62	3.58	3.81	3.48	3.74
10.Өрийг нь төлөх	-	2.80	3.45	3.22	4.00	4.11	3.31	3.05	3.00	3.29	3.22	3.43	3.48	3.36
11.Сургалтын зардлыг төлөх	-	3.80	3.83	3.77	4.10	4.00	3.36	3.36	3.04	3.42	3.46	3.71	3.40	3.60
12.Хувьцаа өгөх	-	2.70	3.33	3.36	3.67	3.70	2.82	2.89	3.02	2.92	3.11	3.49	3.39	3.2
13.Эмчилгээ, сувилгааны зардал төлөх	-	3.60	3.82	3.60	3.75	3.36	3.26	3.36	2.96	3.43	3.25	3.47	3.29	3.42

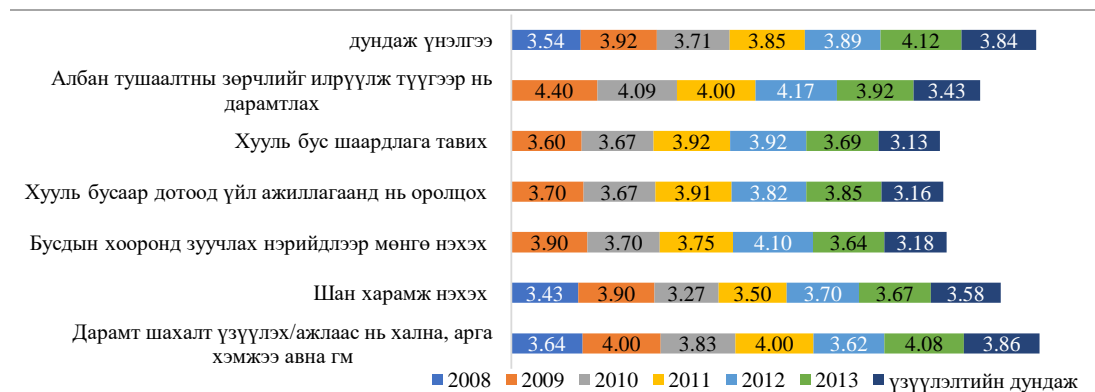
*Тайлбар: Дундаж үзүүлэлт, 1-5 баллаар эрэмбэлсэн байдал (5-маш их, 4-их, 3- дунд зэрэг, 2-бага зэрэг, 1-огт үгүй)*

Тэгвэл, эрэмбийн дунд хэмжээнд үнэлэгдсэн авлигын хэлбэрүүдэд сургалтыг зардлыг даах (3.60), эмчилгээ, сувилгааны зардал төлөх (3.42), өрийг нь төлөх (3.36), гадаадын банканд данс нээж өгөх (3.34) үнэлсэн хэлбэрүүд байгаа бол, хувьцаа өгөх (3.2), ажил, үйлчилгээний төлбөрийн хөнгөлөлт эдлүүлэх (3.7) зэрэг нэр төрлүүд дурдсан 13 төрлөөс *«арай доогуур»* үнэлэгдсэн. Харин эдгээрээс хамгийн бага буюу *«маш бага»* хэмээн үнэлэгдсэн хэлбэр дурдсан хугацаанд огт гарсангүй. Тодруулбал, сүүлийн 13 жилийн хугацаанд хийгдсэн шинжээчдийн судалгааны хээл хахуулийн хэлбэрийн дундаж үзүүлэлт 4.03 гарчээ. Энэ бол Монгол Улс дахь авлигын хээл хахуулийн хэлбэр дунджаас буурах гэхээсээ илүүтэй дунджаас дээш буюу хээл хахуулийн хэлбэр *«маш их»* гэсэн үнэлгээ рүү дийлэнх нэр төрлүүд хэлбэлзэж байгаа нь сэтгэл эмзэглүүлэх дохио төдийгүй төрд аюул учруулахуйц түвшинд хүрснийг ойлгуулав. Гэхдээ бид үүнийг зөвхөн ойлгоод зогсохгүйг харин үүнийг богино хугацаанд хэрхэн багасгах тал дээр төр засгийн зүгээс, улс төрийн намууд, улс төрчид, бүх шатны төрийн болон нийтийн албан хаагчид, ялангуяа иргэдийн шударга, зохистой оролцоо хамгийн чухал байна. Бид үүнийг төлөвшүүлэхийг хичээж буй авч, тэр бүхэн хий хоосон *«тунхаглал»* төдий зүйл болоод зогсохгүй улс төрчид, улс төрийн нам бүлэглэлийнхний *«биенээ ангуучлах, улс төрийн айлган сүрдүүлэх»* хэрэгсэл болгох хандлага нийгэмд улам бүр нэмэгдэх болсон нь энэ бүхний тод илрэл гэж болно.

Ийнхүү хээл хахуулийн хэлбэрийн түгээмэл байдал газар авах болсон нь улс төрийн хүрээн дэх хууль бус нөлөөллийн хэлбэр нийгмийн харилцаанд амь бөхтэй оршин тогтнож байгаатай шууд холбоотой. Учир нь улс төрчид, өндөр албан тушаалтнуудын зүгээс хувийн зорилгоор төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд нөлөөлөх нь түгээмэл байгаа нь ийнхүү өргөжихөд хүргэж байна. Тэрхүү түгээмэл хэрэглэгддэг арга хэлбэрүүдийг сүүлийн 13 жилийн хугацаанд хийгдсэн судалгаанд хамрагдсан нийт шинжээчид хэрхэн үнэлж ирснийг үр дүнгийн хүснэгтээр харьцуулав. Ингэхэд дараах дүр зураг ажиглагдсан нь бидний сонирхлыг ихээхэн татсан. Учир нь, судалгааны харьцуулсан дүнгээс хууль бус нөлөөллийг тогтоох 6 дэд үзүүлэлт бараг бүгд өсөлттэй гарснаас албан тушаалтны зөрчлийг илрүүлж, түүгээр нь дамжуулан дарамтлах, ажлаас нь халах, арга хэмжээ авна хэмээх нэрийдлээр дарамт шахалт үзүүлэх явдал мэдэгдэхүйц өсөх хандлага жилээс жилд нэмэгдэх боллоо. Тодруулбал, 2009-2013 оны хооронд хийгдсэн үнэлгээний харьцуулалтаас харвал, албан тушаалтны гаргасан зөрчлөөр нь дарамталж,

шахалт үзүүлэх үйлдлийн тархац хамгийн өндөр үзүүлэлттэй гарчээ. Харин шан харамж шууд нэхэх үйлдлийн тархац нь харьцангуй бага үзүүлэлттэй байна. Үүнийг 2008-2013 оны хооронд хийгдсэн судалгааны үзүүлэлтүүдтэй харьцуулахад энэхүү хэлбэрүүдийн үзүүлэлтийн дундаж 3.84 гарсан нь дурдсан хугацаанд зарчмын эерэг үзүүлэлт гараагүй нь ажиглагдсан. Учир нь улс төрийн хууль бус нөлөөллийн хэлбэрүүдийн үзүүлэлт тус бүрийн дундаж үнэлгээ тогтмол өссөн нь энэ төрлийн үйл ажиллагаанд бодит зохицуулалт хангалттай хэмжээнд хийгдэхгүй байгааг харуулсан. Харин улс төрчдийн зүгээс үзүүлдэг нөлөөллийн хэлбэрүүдийг тус бүрт нь авч үзвэл, ажлаас халах эсхүл арга хэмжээ авна хэмээн сүрдүүлэх замаар дарамт шахалт үзүүлэх (3.86); бусдын хооронд зуучлах нэрийдлээр мөнгө нэхэх (3.18); хууль бусаар дотоод үйл ажиллагаанд нь оролцох (3.16); хууль бус шаардлага тавих (3.13); шан харамж нэхэх (3.58) зэрэг төрлийн нөлөөлөл улс төрчдөөс нэмэгдэх буюу 5 балл руу тэмүүлэх хандлага илүү байгааг таслан зогсоох талаар нухацтай анхаарахгүй байгаа нь ийнхүү эрсдэлд хүргэж буйн тод жишээ болж байна. Үүнээс улбаалан улс төрчдийн хууль бус нөлөөллийн хэлбэрүүдийн 2008-2013 оны хоорондох тархцын дундаж үнэлгээг он тус бүрээр ангилавал 2009, 2012, 2013 онуудад үлэмж нэмэгдсэн буюу сөрөг тал руугаа хэлбийснийг илтгэнэ (Зураг 7). Үнэндээ төрийн болон нийтийн албан хаагчдад энэ мэт дарамт шахалт шууд ба шууд бусаар илэрч байгааг мэдсээр байгаа атлаа тэднийг эл нөхцөлд өртөхөөс урьдчилан сэргийлэх, эсхүл энэ төрлийн үйлдэл илэрвэл шүгэл үлээж нээлттэй болгох, улмаар шүгэл үлээгчдийг хамгаалах хууль, эрх зүйн бодит хамгаалалт шаардлагатайг бодитоор харуулж байна. Үнэндээ, үүнийг илчлэх, хуулийн хүрээнд шийдвэрлэх талаар төрийн албаны болон холбогдох байгууллагуудын эрх зүйн байдлын тухай хууль, түүнийг дагаж мөрдөх хууль тогтоомж зэрэг нь чамлахааргүй байгаа ч, гэлээ бодит амьдрал дээр төдийлөн хэрэгжихгүй байгаагийн бодит илрэл гэж болно. Нөгөөтээгүүр 2014-2020 оны байдлаар улс төрчид, төрийн өндөр албан тушаалтнууд хувийн зорилгоор төрийн байгууллага, түүний албан тушаалтнуудын үйл ажиллагаанд хууль бусаар нөлөөлөх явдал газар авсаар байгааг бидний хийсэн дараагийн шинжилгээ харуулсан. Тодруулбал, дурдсан хугацаанд хийгдсэн шинжээчдийн төсөөллийн судалгааны үр дүнгээс энэ төрлийн хууль бус үйл ажиллагаа улам бүр газар авч буйг илтгэсэн юм (Зураг 7).

Зураг 7. Улс төрчдийн нөлөөллийн хэлбэрцүдийн тархцын үнэлгээ болон үзүүлэлтийн дундаж (2009-2013)



Тайлбар: Дундаж үзүүлэлт, 1-5 баллаар эрэмбэлсэн байдал (5- маш их, 4-их, 3- дунд зэрэг, 2-бага зэрэг, 1-огт цгцй)

Дээрх харьцуулалтаас улбаалан улс төрийн намын хэлхээ холбоогоо ашиглан төрийн байгууллага, албан тушаалтнуудын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх, дарамт шахалт үзүүлэх, түүнчлэн найз нөхөд, танил талын хэлхээ холбоогоор дамжуулан аливаа үйл ажиллагаанд нөлөөлсөөр ирснийг шинжээчид онцолж байсан нь бидний шинжилгээгээр тодорхой болсон. Өөрөөр хэлбэл, улс төрчид аливаа нэг хэлбэрийн нөлөөллийн арга хэрэглэх явдал улам бүр газар авсаар буйн ол илрэл. Тухайлбал, улс төрчид ямар нэгэн байдлаар амлалт өгөх, хүсэлт тавих, албадах зэргээр өөрсдийн танил талын нөлөөллийг үүсгэж, улмаар түүнийг лавшруулан «сүлжээ» маягаар үлэмж өргөжүүлэх болсныг сүүлийн долоон жилд улс төрийн хүрээн дэх хууль бус нөлөөллийн түвшинд ямар хэмжээнд байгаагаас тодорхой харагдана. Үүнийг илүү нарийвчлан шинжилж, тэдгээрийн дунджийг тооцон үзвэл, намын болон найз нөхөд, танил талын хэлхээ холбоог ашиглах, нутаг усны хэлхээ холбоог ашиглах, садан төрлийн хэлхээ холбоог ашиглах, цаашлаад дарамт шахалт үзүүлэх зэргээр хууль бус нөлөөллийн хэлбэрийг бий болгох явдал улам бүр газар авч буй нь бидний хийсэн шинжилгээний дундаж үзүүлэлт тодорхой харуулна (Зураг 8).

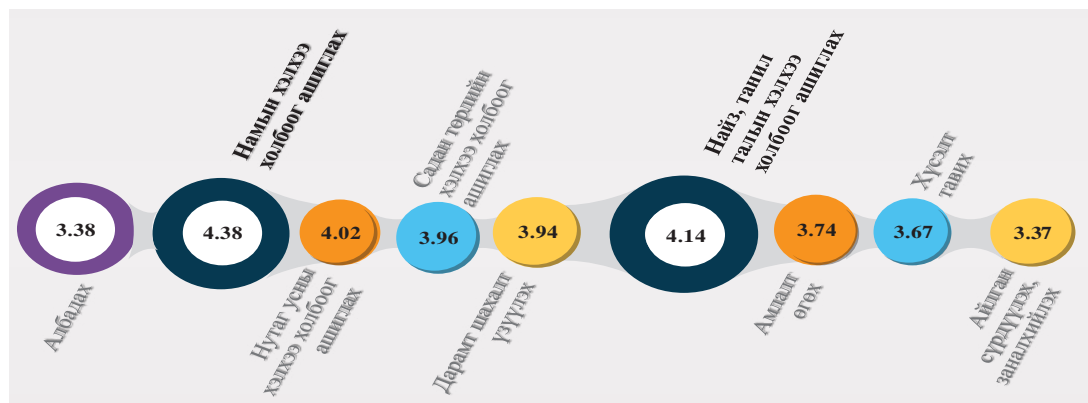
Зураг 8. Улс төрчид, өндөр албан тушаалтнууд хувийн зорилгоор төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд нөлөөлөхөд хэрэглэдэг түгээмэл арга хэлбэрүүд (2014-2020)

Үзүүлэлт/үнэлгээ	2014	2015	Өөрчл (+/-)	2016	2017	Өөрчл (+/-)	2018	2019	Өөрчл (+/-)	2020	Өөрчл (+/-)
Албадах	3.18	3.10	-0.08	2.96	3.49	0.53	3.58	3.67	0.09	3.69	0.02
Айлган сүрдүүлэх, заналхийлэх	3.07	3.55	0.48	2.85	3.42	0.57	3.33	3.63	0.30	3.71	0.08
Хүсэлт тавих	3.45	3.56	0.11	3.29	3.66	0.37	3.85	3.97	0.12	3.89	-0.08
Амлалт өгөх	3.67	3.16	-0.51	3.54	3.77	0.23	4.03	4.05	0.02	3.95	-0.10
Нутаг усны хэлхээ холбоог ашиглах	4.05	3.60	-0.45	3.87	4.14	0.27	4.21	4.27	0.06	3.98	-0.29
Садан төрлийн хэлхээ холбоог ашиглах	3.86	3.55	-0.31	3.90	4.02	0.12	4.10	4.23	0.13	4.07	-0.16
Найз, танил талын хэлхээ холбоог ашиглах	3.97	3.86	-0.11	4.13	4.23	0.10	4.22	4.34	0.12	4.21	-0.13
Дарамт шахалт үзүүлэх	3.74	3.87	0.13	3.63	3.96	0.33	3.80	4.35	0.55	4.22	-0.13
Намын хэлхээ холбоог ашиглах	4.25	4.07	-0.18	4.41	4.47	0.06	4.50	4.51	0.01	4.44	-0.07

Тайлбар: Дундаж цэцүлэлт, 1-5 баллаар эрэмбэлсэн байдал (5- маш их, 4-их, 3- дунд зэрэг, 2-бага зэрэг, 1-огт цгцй)

Энэ бүхнээс харахад, ямар нэгэн байдлаар амлалт өгөх, хүсэлт тавих, албадах болон айлган сүрдүүлэх, заналхийлэх зэрэг нөлөөллийн хэлбэрүүд хууль бусаар оршиж байгаагийн зэрэгцээ энэ төрлийн хууль бус хэлбэрүүд улс төрчид, өндөр албан тушаалтнууд хувийн зоригоор төрийн байгууллагын албан тушаалтнуудын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх явдал улам бүр тогтмолжиж, улмаар эл хууль бус хандлага нэмэгдсээр байгаа нь нийгэмд энэ төрлийн таагүй сөрөг үзэгдэл үүсэх болсныг гэрчилж байна (Зураг 9).

Зураг 9. Улс төрийн хирээн дэх хууль бус нөлөөллийн хэлбэрүүд (2014-2020)



Дээрх нөхцөл байдлаас **дүгнэвэл**, улс төрчид болон төрийн өндөр албан тушаалтнууд хувийн зорилгоор төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөө үзүүлэх авлигын нөлөөллийн үнэлгээний дунджийг сүүлийн 13 жилийн үнэлгээтэй харьцуулав. Чингэхэд хууль бус нөлөөллийн хэлбэрийн жилийн дундаж үнэлгээ судалгааны эхний үеэс 2013 оныг хүртэл 4.04 - 4.22 балл буюу «*маш өндөр*» нөлөөлөлтэй байжээ. Харин 2014-2018 оныг хүртэл 3.71 - 3.96 балл болж «*ялимгүй*» буурсан бол, 2019 онд энэ байдал 4.12 болон эргэн өссөн нь тодорхой шалтгаантай байв. Учир нь, тухайн жилд төрийн өндөр албан тушаалтнууд ялангуяа УИХ-ын зарим гишүүд, сайд, яам, агентлагийн дарга нар ЖДҮХС-аас их хэмжээний зээлийг өөрийн хамаарал бүхий этгээдээр дамжуулан авсан гэх улс төрийн нэр бүхий албан тушаалтнууд уул уурхайн баялаг, Оюутолгойн гэрээ хэлцэлтэй холбоотойгоор төмөр замын хөрөнгө оруулалтын гэрээтэй холбоотойгоор тодорхой эрхмүүд албан тушаалаа урвуулан ашиглах байдлаар хээл хахуулийн хууль бус нөлөөлөл үзүүлсэн нь ийнхүү дундаж үнэлгээ эргээд өсөхөд хүчтэй нөлөөлсөн байж болзошгүй. Харин 2020 онд өмнөх 2019 оныхоос -0.10 баллаар буурсан байна. Үүнээс үзвэл зарим жилд энэ хандлага ялимгүй буурсан дүн ажиглагдсан ч эдгээр нь төдийлөн эерэг үр дүн гаргахуйц түвшинд хүрээгүйг нотолж байна.

Зураг 10. Хууль бус нөлөөллийн үнэлгээний дундаж үзвэл (2009-2020)



Энэ нь улс төрчид, төрийн өндөр албан тушаалтнуудын зүгээс төрийн аливаа үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөх гэсэн хууль бус нөлөөллийн байдал харьцангуй саарч байгааг илтгэнэ. Тодруулбал, хууль бус нөлөөллийг тогтоох 9 дэд үзүүлэлтээс дийлэнх нь бууралттай гарсныг дээрх зураг (Зураг 10)-аас харж болно. Шинжээчдийн энэхүү төсөөллөөр улс төрчдийн зүгээс айлган сүрдүүлэх, заналхийлэх байдлаар хууль бусаар нөлөөлөх үзүүлэлт өмнөх оны дүнгээс +0.08 баллаар, харин албадах хэлбэрээр хууль бусаар нөлөөлөх үзүүлэлт мөн адил +0.02 баллаар тус тус бага хэмжээнд нэмэгдсэн байна. Энэ бол сэтгэл амарч, тайвшрах зүйл огт биш зүйл бөгөөд хайхралгүй үлдэх нь цаашдын томоохон зөрчлийн үндэс болох магадлалтай. Тиймээс өмнөх онуудад харьцангуй буурсан нөлөөллийн хэлбэрүүд эргэн өсөж, харин нэмэгдэж байсан нөлөөллийн хэлбэрүүд буурсан хандлага ажиглагдсан юм.

**Ном зүй**

1. Авлигатай тэмцэх газар. (2019). Судалгааны тайлан, эмхэтгэл 2008-2011 он. I боть. Улаанбаатар, Монгол Улс Авлигатай тэмцэх газар. (2019). Судалгааны тайлан, эмхэтгэл 2016-2019 он. III боть. Улаанбаатар, Монгол Улс
2. Авлигатай тэмцэх газар. (2019). Судалгааны тайлан, эмхэтгэл 2012-2015 он. II боть. Улаанбаатар, Монгол Улс
3. АТГ. (2015). Судалгааны тайлан, эмхэтгэл 2012-2015 он II боть. «Уран гар пресс» ХХК. Улаанбаатар, Монгол Улс
4. АТГ. (2015). Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн 2015 оны судалгааны тайлан. Улаанбаатар, Монгол Улс
5. АТГ. (2020). Хүлүгү санаачлага НҮТББ. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх 2020 оны судалгааны тайлан. Улаанбаатар, Монгол Улс
6. АТГ, Maxima Consulting. (2019). Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн 2019 оны судалгааны тайлан. Улаанбаатар, Монгол Улс
7. АТГ, Хүлүгү санаачлага НҮТББ. (2020). Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн 2020 оны судалгааны тайлан. Улаанбаатар, Монгол Улс
8. МХЗ 9 төсөл. НҮБХХ., ШУА. (2009). ФСЭХ. Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилгын шалгуур үзүүлэлт: арга зүй, суурь мэдээлэл. «Сансудай» ХХК. Улаанбаатар, Монгол Улс
9. МХЗ9 төсөл, НҮБХХ., ФСЭХ. (2010). Монголын засаглалын үзүүлэлтүүд. Боловсруулсан. Хатанболд О. ред. Цэцэнбилэг Ц., Очирсүх Я. Сансудай ХХК. Улаанбаатар, Монгол Улс
10. Фукуяма Ф, (2014). Итгэлцэл: нийгмийн буян, хөгжин цэцэглэх зам. орч. Гомбосүрэн Ц. Нэпко хэвлэлийн газар. Улаанбаатар, Монгол Улс
11. Фукуяма Ф, (2014). Улс төрийн тогтолцооны сурвалж: Хүний үүслийн өмнөхөөс Францын хувьсгал хүртэл. орч. Ариунсанаа Т. Нэпко хэвлэлийн газар. Улаанбаатар, Монгол Улс

**Цахим эх сурвалж**

1. [https://iaac.mn/files/d8faf0f3-92d8-470f-bb01-c1b0b25490be/2019\\_uls%20tur.pdf](https://iaac.mn/files/d8faf0f3-92d8-470f-bb01-c1b0b25490be/2019_uls%20tur.pdf)
2. <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-asia-pacific>
3. <https://www.transparency.org/en/cpi/2008>
4. <https://www.transparency.org/en/cpi/2009>
5. [https://images.transparencycdn.org/images/CPI2011\\_map.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/CPI2011_map.pdf)
6. <https://www.transparency.org/en/cpi/2014/index/mng>
7. <https://www.transparency.org/en/cpi/2015/index/mng>
8. <https://www.transparency.org/en/cpi/2016/index/mng>
9. <https://www.transparency.org/en/cpi/2017/index/mng>
10. <https://www.transparency.org/en/cpi/2018/index/mng>
11. <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/mng>
12. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports;http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents#wgiDataSources>
13. <https://ikon.mn/n/24i0>



О.АМИНАА  
*АТГ-ын США-ны ажилтан*

## **БЕРТЕЛСМАН САНГИЙН ШИЛЖИЛТИЙН ИНДЕКСИЙГ АВЧ ҮЗЭХ НЬ**

**Хураангуй:** Дэлхийн олон улсад авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг сайжруулахын тулд төрийн албан дахь авлигын түвшнийг тогтоох буюу авлигын төсөөллийн индексийг тооцох замаар үнэлгээ хийж, түүндээ үндэслэн авлигатай тэмцэх арга, ажиллагааг боловсронгуй болгох арга хэмжээг авч хэрэгжүүлдэг. Авлигын төсөөллийн индексийг тогтооход чиглэсэн судалгаа, үнэлгээг олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн нэлээд олон байгууллага хийдгийн дотор Бертелсман сангаас 2 жил тутамд боловсруулан гаргадаг Шилжилтийн индекс нь улс орнуудын авлигын индексийг тодорхойлоход нөлөөлөө бүхий эх сурвалж болдог ажээ. Шилжилтийн индекс нь улс орнууд ардчилсан, чөлөөт эдийн засгийн тогтолцоонд хэрхэн шилжиж буйг үнэлдэг бөгөөд Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагаас Авлигын төсөөллийн индексийг боловсруулахад ашигладаг 13 эх сурвалжийн нэг юм.

Энэхүү өгүүлэлд Шилжилтийн индексийг, ялангуяа 2022 онд тус индексээр Монгол Улсын авлигын нөхцөл байдлыг хэрхэн үнэлснийг болон цаашид авч хэрэгжүүлж болох арга хэмжээний талаар авч үзнэ.

**Түлхүцр үг:** Шилжилтийн индекс, Авлигын төсөөллийн индекс, авлигатай тэмцэх бодлого, эрх зүйн орчин, авлигын гэмт хэрэгт хүлээлгэж буй хариуцлага

## **Нэг. Удиртгал**

Шилжилтийн индекс (ШИ) нь дэлхийн улс орнуудын ардчилсан, чөлөөт эдийн засгийн тогтолцоонд хэрхэн амжилттай шилжиж буйг үнэлэхэд чиглэгддэг бөгөөд тус үнэлгээг боловсруулахад улс орнуудыг Ази болон далайн орнууд / Oceania/, Латин Америк болон Кариб зэрэг нийт 7 бүс нутагт хуваан авч үзэх ба Монгол Улсыг Пост социалист Евроази бүс нутагт хамааруулан үнэлдэг. ШИ-ийг 2 жилд нэг удаа боловсруулж, олон нийтэд зарладаг. Тухайлбал, 2018 оны үнэлгээг гаргахдаа холбогдох улсын 2015 оны 02 дугаар сарын 01-ний өдрөөс 2017 оны 01 дүгээр сарын 31-ний өдрийг хүртэлх мэдээллийг, 2020 оны үнэлгээг гаргахдаа 2017 оны 02 дугаар сарын 01-ний өдрөөс 2019 оны 01 дүгээр сарын 31-ний өдөр хүртэлх мэдээллийг тус тус ашиглажээ.

ШИ-ийг ардчилал, чөлөөт эдийн засаг, засаглал гэсэн үндсэн гурван үнэлгээгээр тооцох бөгөөд Транспэрэнси Интернэшнл байгууллага (ТИ) үүний “Ардчилал”, “Засаглал” хэсэгт дурдагдсан авлигын түвшний үнэлгээг ашиглаж Авлигын төсөөллийн индекс (АТИ)-ийг боловсруулдаг. ШИ-ийн “Ардчилал”, “Засаглал” хэсгийн үзүүлэлт нь тухайн улс авлигын гэмт хэргийг үр дүнтэй мөрдөн шалгаж байгаа эсэх, авлигатай тэмцэх бодлогын хэрэгжилт, үр нөлөө зэргийг үнэлдэг.

ШИ-ийг боловсруулахдаа тухайн улсаас өндөр мэдлэг, боловсрол бүхий шинжээчийг шалгаруулан томилж, үнэлгээ, дүгнэлт хийлгүүлдэг бөгөөд тус үнэлгээ, дүгнэлтийг өөр шинжээчээр дахин нягтлуулан хянуулж, цаашлаад бүс нутгийн шинжээчээр, үүний дараа бүс нутгийн координатор болон Бертелсман сангийн холбогдох ажилчид дахин хянан шалгаж, эцэст нь тус байгууллагын хурлаар хэлэлцүүлснээр үнэлгээг өгдөг байна. Үнэлгээнд 10 пункт нь сайн, 1 пункт нь муу нөхцөл байдлыг илэрхийлдэг.

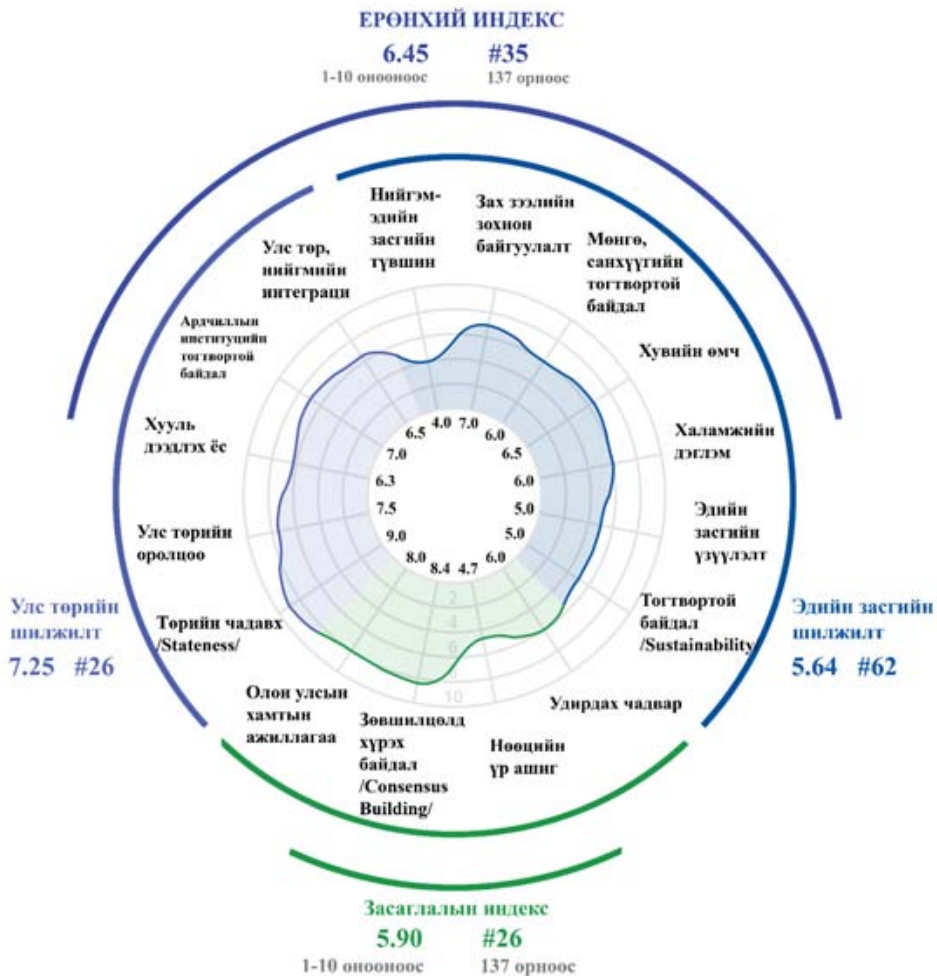
Үнэлгээнд хамгийн өндөр оноо авсан улсыг 1 дүгээр байрт эрэмбэлдэг бөгөөд Монгол Улсын хувьд 2022 оны үнэлгээгээр дэлхийн 137 орноос ардчиллын шилжилтэд 26, эдийн засгийн шилжилтэд 62, засаглалын шилжилтэд 26 дугаар байрт тус тус эрэмбэлэгджээ<sup>1</sup>. Үүнд ардчиллын шилжилт 7.25, чөлөөт эдийн засгийн шилжилт 5.64, засаглалын шилжилт 5.90 оноогоор үнэлэгджээ. 2020 онд нэгдсэн дүнгээр 4.79 оноотой 137 улсаас 93 дугаарт эрэмбэлэгдэж байсан бол 2022 онд 6.45 оноо авч 35 дугаар байрт эрэмбэлэгдсэн байна<sup>2</sup> (Зураг 1).

1 <https://bti-project.org/en/reports/country-report/MNG> 2022 оны Бертелсман сангийн Шилжилтийн индексийн тайлан

2 <https://bti-project.org/en/reports/country-report/MNG> 2022 оны Бертелсман сангийн Шилжилтийн индексийн тайлан

2022 оны ШИ-ийн тайланд авлига нь Монголын улс төр, нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд хамгийн том саад болж байгааг дурдсан бөгөөд Монгол Улсыг “Авлигатай тэмцэх бодлогод томоохон өөрчлөлт хийхгүй бол төрийн шийдвэр гаргалтад хувийн ашиг сонирхлын үүднээс нөлөөлдөг энэ систем нь Монголын ардчиллын байнгын шинж чанар болж үлдэх магадлалтай” хэмээн нэг өгүүлбэрээр дүгнэсэн байна<sup>3</sup>.

Зураг 1. Шилжилтийн индекс, Монгол Улс



Эх сурвалж: [https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country\\_report\\_2022\\_MNG.pdf](https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country_report_2022_MNG.pdf)

3 <https://bti-project.org/en/reports/country-report/MNG> 2022 оны Бертелсман сангийн Шилжилтийн индексийн тайлан

## Хоёр. Аргачлал<sup>4</sup>

Дээр дурдсанчлан, АТИ-ийг боловсруулахад ШИ-ийн *нэгдүгээрт*, авлигын хэргийг үр дүнтэй мөрдөн шалгаж байгаа эсэх, *хоёрдугаарт*, авлигатай тэмцэх бодлого гэх хоёр үзүүлэлтийг ашиглан үнэлдэг ба шинжээчид үзүүлэлт тус бүрд оноо өгч, үндэслэлийг тайланд дурддаг. Үнэлгээг боловсруулахдаа дор дурдсан асуултад зааврын дагуу хариулт авч, үнэлдэг:

**А. Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт үйлдлийг мөрдөн шалгах:** Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашигласан төрийн албан хаагчдад ямар тэвшинд хариуцлага тооцдог вэ?

Энэхүү асуулт нь төрийн албан хаагч болон улс төрчид хууль зөрчсөн, авлигын шинжтэй үйлдэл гаргасан тохиолдолд хуулийн дагуу мөрдөн шалгаж, хариуцлага хүлээлгэдэг эсэх, мөн олон нийтийн дургүйцэл хүлээдэг эсэхийг дүгнэдэг бөгөөд ашиг сонирхлын зөрчил болон ёс зүйн зөрчил, мөн улс төрийн авлигаас шалтгаалан хууль дээдлэх ёс ямар хэмжээнд алдагдаж буйг үнэлэхэд чиглэгддэг. Үнэлгээг дараах байдлаар хийдэг байна:

Хүснэгт 1. Нөхцөл байдал ба оноо<sup>5</sup>

Нөхцөл байдал	Оноо
Хууль зөрчсөн болон авлигын гэмт хэрэгт холбогдсон албан тушаалтнуудыг хуулийн дагуу нарийвчлан мөрдөн шалгадаг бөгөөд олон нийтийн анхааралд үргэлж өртдөг.	10
Хууль зөрчсөн болон авлигын гэмт хэрэгт холбогдсон албан тушаалтнуудыг хуулийн дагуу мөрдөн шалгадаг бөгөөд олон нийтийн анхааралд ихэвчлэн өртдөг. Гэвч зарим тохиолдолд улс төр, процессын, эсхүл хуулийн цоорхойгоор хариуцлагаас мултардаг.	7-9
Хууль зөрчсөн болон авлигын гэмт хэрэгт холбогдсон албан тушаалтнуудыг зохих ёсоор мөрдөн шалгадаггүй боловч зарим тохиолдолд олон нийтийн шүүмжлэлд өртдөг.	4-6
Албан тушаалтнууд хуулийн хариуцлага болон олон нийтийн шүүмжлэлээс эмээлгүйгээр хууль зөрчиж, авлигын гэмт хэрэгт холбогддог.	1-3

4 <https://bti-project.org/en/methodology> Бертелсман сангийн Шилжилтийн индекс боловсруулах гарын авлага

5 [https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/codebooks/BTI2022\\_Codebook.pdf](https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/codebooks/BTI2022_Codebook.pdf) Бертелсман сангийн Шилжилтийн индексийн үнэлгээ боловсруулах кодбүүжийн 21 дэх тал

**Б. Авлигатай тэмцэх бодлого:** Засгийн газраас авлигатай ямар хэмжээнд тэмцэж байна вэ?

Энэхүү асуултаар авлигатай тэмцэх бодлогыг хэрэгжүүлэх тусдаа, бие даасан байгууллага байдаг эсэх, тус байгууллага нь авлигын гэмт хэргийг амжилттай мөрдөн шалгадаг эсэх талаар үнэлгээ өгч, Засгийн газрын дараах үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагааг үнэлдэг:

- Төсвийн хөрөнгийн зарцуулалт дахь аудитын шалгалт;
- Улс төрийн намын санхүүжилтийн зохицуулалт;
- Иргэн болон хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн мэдээлэл авах боломж;
- Төрийн албан тушаалтны эгэх хариуцлага /хөрөнгө орлогын мэдүүлэг, ашиг сонирхлын зөрчлийн талаарх зохицуулалт, ёс зүйн дүрэм/;
- Төрийн худалдан авах ажиллагааны ил тод байдал.

*Хүснэгт 2. Нөхцөл байдал ба оноо<sup>6</sup>*

<b>Нөхцөл байдал</b>	<b>Оноо</b>
Засгийн газар авлигыг амжилттай таслан зогсоодог бөгөөд шударга ёсны механизм үр дүнтэй хэрэгждэг.	10
Засгийн газар ихэнх тохиолдолд авлигыг амжилттай таслан зогсоодог. Шударга ёсны ихэнх механизм хэрэгждэг боловч зарим механизмын хэрэгжилт хязгаарлагдмал.	7-9
Засгийн газраас авлигыг таслан зогсоохыг зөвхөн хэсэгчлэн хүсэж, шударга ёсны цөөн хэдэн механизм үр дүн муутайхан хэрэгждэг.	4-6
Засгийн газраас авлигыг таслан зогсоож чаддаггүй бөгөөд шударга ёсны механизм байхгүй.	1-3

### **Гурав. Үнэлгээ**

2022 оны ШИ-ээр Монгол Улс дараах байдлаар үнэлэгдсэн байна:

**А. Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах үйлдлийг мөрдөн шалгах<sup>7</sup> /10 оноо авахаас 5 оноогоор үнэлэгдсэн/**

6 [https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/codebooks/BTI2022\\_Codebook.pdf](https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/codebooks/BTI2022_Codebook.pdf) Бертелсман сангийн Шилжилтийн индексийн үнэлгээ боловсруулах кодбүүкийн 42 дахь тал

7 <https://bti-project.org/en/reports/country-report/MNG> 2022 оны Бертелсман сангийн Шилжилтийн индексийн тайлан 13 дахь тал

Монгол Улс 2006 оноос 2022 оныг хүртэл хугацаанд энэ үзүүлэлтээр тогтмол 4-5 оноогоор үнэлэгдсэн буюу “**Хууль зөрчсөн болон авлигын гэмт хэрэгт холбогдсон албан тушаалтнуудыг зохих ёсоор мөрдөн шалгадаггүй боловч зарим тохиолдолд олон нийтийн шүүмжлэлд өртдөг**” нөхцөл байдалтай байсаар иржээ.

Бертелсман сангаас дараах дүгнэлтийг хийжээ<sup>8</sup>:

- Хууль зөрчиж, авлигын шинжтэй үйлдэл хийсэн албан тушаалтнуудыг Авлигатай тэмцэх газар (АТГ)-аас мөрдөн шалгадаг бөгөөд тус байгууллага нь авлигын хэргийг харьяаллын дагуу мөрдөн шалгах үндсэн байгууллага юм. Энэхүү байгууллагаас Ерөнхий сайд асан, Засаг дарга, татварын албаныхан зэрэг бүхий л салбарын албан хаагчдыг мөрдөн шалгасан боловч ихэнх хэрэг нь прокурорын, эсхүл шүүхийн шатанд хэрэгсэхгүй болжээ. АТГ-аас улс төрийн өндөр түвшний авлигын эсрэг хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаа нь тогтворгүй бөгөөд улс төрийн нөхцөл байдлаас хамааралтай гэж дүгнэгддэг;
- АТГ нь улс төрийн шийтгэлийн хэрэгсэл болж, жинхэнэ хараат бус авлигатай тэмцэх байгууллагаар мөрдөн шалгуулж ял сонсохоос эмээсэн улс төрийн ашиг сонирхол бүхий хүмүүсийн удирдлага дор байдаг гэх хардлага олны дунд бий болсон байна. АТГ-ын дарга Х.Э 2020 оны 04 дүгээр сард албан тушаалаасаа огцорсон бөгөөд тэрээр УИХ-ын дарга М.Э-ыг огцорсноос хойш Ерөнхийлөгч Х.Б-ын улс төрийн шахалтад өртөж байсан юм. Улмаар Ерөнхийлөгч 2020 оны тавдугаар сард АТГ-ын шинэ даргыг УИХ-аар батлуулахаар өргөн мэдүүлсэн. Мөн **2021 оны нэгдүгээр сард** Авлигын эсрэг хуульд АТГ-ын даргыг Ерөнхий сайдын санал болгосноор томилох тухай нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан.

Дээрх үнэлгээг хийх болсон үндэслэлд дараах баримтуудыг дурдсан байна<sup>9</sup>:

- 2019 оны 01 дүгээр сард төрийн албан тушаалыг наймаацаж, томилгоо хийх замаар “60 тэрбум” төгрөг босгох, төрийн эрх мэдлийг хууль бусаар авахыг санаархсан гэх хэрэгт холбогдоод байсан УИХ-ын дарга М.Э-ыг огцруулахаар УИХ-аас санал хураалт явуулж, М.Э нь УИХ-ын даргаас чөлөөлөгдсөн. Мөн тус хэрэгт нэр холбогдоод байсан Ц.С, А.Г нарт Баянгол

8 <https://bti-project.org/en/reports/country-report/MNG> 2022 оны Бертелсман сангийн Шилжилтийн индексийн тайлан 14 дахь тал

9 <https://bti-project.org/en/reports/country-report/MNG> 2022 оны Бертелсман сангийн Шилжилтийн индексийн тайлан 13 дахь тал

дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүхээс тус бүр дөрвөн жилийн хорих ял оноосон ч Нийслэлийн Эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүхээс анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүчингүй болгож, хэргийг прокурорт буцаасан;

- 2018 оны сүүлээр сэтгүүлчид тус улсын эрх баригч намын хэд хэдэн улс төрч Жижиг, дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх сангаас бага хүүтэй зээл авсан талаар мэдээлсний дагуу тус хэрэгт холбогдсон УИХ-ын гишүүдийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх саналыг УЕП-оос УИХ-д оруулсан боловч гишүүдийн олонх нь татгалзсан. Үүнтэй холбогдуулан хэд хэдэн гишүүн уучлал хүсэж, зарим гишүүн авсан зээлээ буцаан төлөхөө амласан юм. Түүнчлэн, ЖДҮХС-г хариуцах эрх бүхий Засгийн газрын гишүүн олон нийтийн шүүмжлэлээс шалтгаалан удалгүй албан тушаалаасаа огцорсон байна. Цаашлаад УИХ-ын дарга мөн албан тушаалаасаа огцорчээ / энэ асуудалтай шууд хамааралгүй/. Гэвч УИХ-ын эдгээр гишүүд тус үйлдэлтэй холбогдуулан хариуцлага хүлээгээгүй хэвээр байна.

***Б. Авлигатай тэмцэх бодлого<sup>10</sup> /10 оноо авахаас 4 оноогоор үнэлэгдсэн/***

Монгол Улс 2006 оноос 2022 оныг хүртэл хугацаанд энэ үзүүлэлтээр мөн л тогтмол 4-5 оноогоор үнэлэгдсэн буюу ***“Засгийн газраас авлигыг таслан зогсоохыг зөвхөн хэсэгчлэн хүсэж, шударга ёсны цөөн хэдэн механизм нь цр дүн муутай хэрэгждэг”*** нөхцөл байдалтай байсаар иржээ.

Дээрх үнэлгээг хийхдээ дараах дүгнэлтэд үндэслэжээ<sup>11</sup>:

- Шинэчлэгдэн батлагдсан Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийг 2017 оны 09 дүгээр сараас дагаж мөрдсөн. Шинэ хуулиар төрийн нууцын хамрах хүрээ, жагсаалтыг Засгийн газар тогтоох боломжтой болсон. Улмаар төрийн нууцын жагсаалтад орсон мэдээллийн хэлбэрийн тоо 2017 онд 60 байсан бол 2020 онд 565 болж нэмэгджээ. Энэ нь иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг хязгаарласан зохицуулалт болсон бөгөөд авлигын талаар мэдээлсэн хэд хэдэн сэтгүүлчид эрүүгийн хэрэг үүсгэн шалгаж эхэлсэн байна. Иймд энэ хуулийг албан тушаалтнууд ашиг сонирхлын зөрчил, авлигыг нуун дарагдуулах зорилгоор ашиглаж болох нөхцөл бүрдсэн;

10 <https://bti-project.org/en/reports/country-report/MNG> 2022 оны Бертелсман сангийн Шилжилтийн индексийн тайлан 36 дахь тал

11 <https://bti-project.org/en/reports/country-report/MNG> 2022 оны Бертелсман сангийн Шилжилтийн индексийн тайлан 36-37 дахь тал

- АТГ-аас зохион байгуулдаг Шударга байдлын үнэлгээний судалгааны дүнгээр төрийн байгууллагуудын дунд авлига хамгийн их тархсан институтээр шүүхийн байгууллагыг нэрлэсэн байна. Улсын дээд шүүхийн шүүгч нар доод шатны шүүхийн шүүгчдийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлдөг, мөн шүүгчдийн ёс зүйгүй үйлдэлд хариуцлага тооцох дотоод механизм дутмаг байгаа зэрэг нь шүүхийн тогтолцоон дахь авлига үүсэхэд нөлөөлж байна;
- Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль болон холбогдох бусад зохицуулалтын хэрэгжилт хангалтгүй. АТГ-аас төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны журам зөрчсөн олон хэргийн талаар мэдээлсэн. Шилэн дансны тухай хуулиар төсвөөс санхүүждэг байгууллагууд төрийн худалдан авах ажиллагааны зарлал, зарцуулалтаа ил тод болгохыг шаарддаг. Эрэн сурвалжлах сэтгүүлчид болон идэвхтнүүд ил болгосон баримт бичгүүдийн мөрөөр худалдан авах ажиллагааны хууль тогтоомжийг зөрчсөн олон зөрчил илрүүлсэн байна;
- 2020 онд сонгуулийн сурталчилгааны зардал эрс нэмэгдэж, Үндэсний Аудитын газрын мэдээлснээр 70 орчим тэрбум төгрөг зарцуулсан нь 2016 оныхоос бараг хоёр дахин их байна. УИХ-д сонгогдсон нэр дэвшигчид бусад нэр дэвшигчидтэй харьцуулахад дунджаас гурав дахин их мөнгө зарцуулсан байна. 2020 онд Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтөд намууд санхүүжилтийнхээ эх үүсвэр, зарцуулалтыг ил болгох ёстой гэсэн шинэ заалтуудыг оруулсан. Гагцхүү улс төрийн тууштай байдал, манлайлал, өргөн хүрээний зөвшилцөл л Монголд удаан хүлээгдэж буй намын санхүүжилтийн шинэчлэлд хүргэж чадна;
- УИХ-аас 2017 оны 12 дугаар сард Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан. Өмнөх хуульд ашиг сонирхлын зөрчилтэй гэж АТГ тогтоосон бол иргэн, албан тушаалтныг төрийн захиргааны албан тушаалд томилохыг хориглодог байсан ч нэмэлт, өөрчлөлтөөр тухайн албан үүргийг гүйцэтгэхэд ашиг сонирхлын зөрчил үүсэж болох нь тогтоогдсон хэдий ч тус албан тушаалтныг томилох эсэхийг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан шийдвэрлэнэ гэж зохицуулсан. Энэхүү өөрчлөлт нь эрх баригчдад ашиг сонирхлын зөрчилтэй хүнийг

албан тушаалд томилох боломжийг олгож байгаа юм;

- АТГ нь дунд, доод шатны авлигыг тодорхой хэмжээгээр бууруулж чадсан. Гэсэн хэдий ч өндөр түвшний авлигыг бууруулах, хяналтаа орон даяар өргөжүүлэхэд чадавх нь хязгаарлагдмал хэвээр байна. АТГ-ын хараат бус байдал, мөрдөн шалгах эрх мэдэл, санхүү, хүний нөөцийн чадавх нь одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль эрх зүйн орчны улмаас алдагдаж байна. Мөн 2020 оны 12 дугаар сард УИХ-аас Авлигын эсрэг хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, АТГ-ын даргад нэр дэвшүүлэх эрхийг Ерөнхийлөгчөөс Ерөнхий сайдад шилжүүлсэн. Хэдийгээр АТГ-ын эрх зүйн орчныг бэхжүүлэх талаар олон нийт уриалж байгаа ч Засгийн газар өнөөг хүртэл шинэчлэлийн хөтөлбөрөө танилцуулаагүй байна.

### **Дөрөв. Зөвлөмж**

Бертелсман сангаас 2022 оны ШИ-ийг тооцсоны үндсэн дээр манай улсад дараах зөвлөмжийг өгсөн байна:

Авлига нь Монголын улс төр, нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд хамгийн том саад болж байна. Авлига төрийн удирдлагын бүх шатлал, салбарт өргөн тархаж, улс төрд улам бүр гүнзгийрч байна. Монголын иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр олны анхаарлыг татсан авлигын хэргүүдийг илчилж байгаа ч өнөөгийн улс төр, шүүхийн тогтолцоо авлигатай тэмцэхэд бодитой хүчин чармайлт гаргахгүй байна. Хамгийн муу нь авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг сулруулах хуулийн ноцтой ухралт, хийдэл бий болсон байна. Иймийн тулд:

- Улс төрийн намуудын санхүүжилттэй холбоотой шинэ хууль, эсхүл одоо байгаа хуульд нэмэлт, өөрчлөлт санаачилж, батлах;
- Дээд шүүх, авлигатай тэмцэх байгууллага, түүнчлэн эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх асуудлыг боловсронгуй болгох хууль эрх зүйн сайн зохицуулалт, улс төрийн өргөн хүрээний зөвшилцөл зэрэг нь дээрх сөрөг хандлагыг арилгах боломжтой гэж зөвлөжээ.

### **Тав. Дүгнэлт**

Бертелсман сангийн 2022 оны ШИ-ээс үзэхэд, ЖДҮХС-тай холбоотой болон авлигын бусад ноцтой гэмт хэрэгт холбогдсон төрийн өндөр албан тушаалтнууд хуулийн хариуцлага хүлээгээгүй байгаа нь АТГ-аас төрийн өндөр албан тушаалтнуудын холбогдсон авлигын гэмт хэргийг хангалттай мөрдөн шалгаж шийдвэрлэдэггүй, харин тус байгууллага нь авлигын гэмт хэрэгт холбогдсон улс төрд нөлөө бүхий бус албан тушаалтан болон иргэдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх хэрэгсэл болж, түүний төлөө ажилладаг гэх ойлголтыг ард иргэдийн дунд бий болгожээ.

Иймд, АТГ болон авлигын гэмт хэргийг хянаж, шийдвэрлэдэг прокурор, шүүх энэ асуудалд анхааралтай хандаж, төрийн өндөр албан тушаалтан холбогдсон авлигын гэмт хэргийг шуурхай бүрэн илрүүлж, шийдвэрлэхэд анхаарч ажиллах нэн шаардлагатай байна. Мөн түүнчлэн, төрийн албан хаагчдын хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг хянан шалгах ажиллагааг эрчимжүүлэх замаар нийгэмд бий болоод буй “АТГ тодорхой нэг албан тушаалтныг онилж шалгадаг” гэх хардлагыг арилгахад чиглэсэн дорвитой, цогц арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

Монгол Улсын авлигын хамгийн өндөр эрсдэлтэй институтээр нэрлэгдсэн шүүхийн байгууллагын хүрээн дэх авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг эрчимжүүлэх чиглэлээр холбогдох арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байгааг дурдсан индекс, бусад судалгааны дүн харуулж байна.

Монгол Улсын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд итгэх ард иргэдийн итгэл алдарсан тул АТГ энэ итгэлийг сэргээх, төрд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх чиглэлд анхаарал хандуулж, гэмт хэрэг мөрдөн шалгах, иргэдийг соён гэгээрүүлэх чиглэлд онцгой ач холбогдол өгөх, улмаар авлигын эсрэг хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаа, түүний үр дүнгийн талаар тухай бүр олон нийтэд шуурхай, хүртээмжтэй мэдээлэх ажлыг чанаржуулах, тогтмолжуулах шаардлагатай байна.

### **Зургаа. Санал**

Бертелсман сангийн 2022 оны ШИ-ийн үнэлгээнд үндэслэн цаашид дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна:

- Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ

худалдан авах тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангаж ажиллах талаар нэгдсэн чиглэл, удирдамж боловсруулан хэрэгжүүлэх, хяналтыг сайжруулах цогц арга хэмжээ авах;

- Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 23 дугаар зүйлд нийтийн албанд томилогдохоор нэр дэвшсэн этгээдийг тухайн албан үүргийг гүйцэтгэхэд ашиг сонирхлын зөрчил үүсэхээр нөхцөл байдлыг АТГ-аас тогтоосон хэдий ч тухайн албан тушаалтныг томилох эсэхийг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан шийдвэрлэнэ гэж зохицуулсан нь ашиг сонирхлын зөрчилтэй хүнийг томилох боломжийг олгож байна. Иймд тухайн албан тушаалтан нь ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэх нь тогтоогдвол Авлигатай тэмцэх газраас тухайн албан тушаалтныг тус албан тушаалд томилох эсэхийг шийдвэрлэх эрхтэй байхаар зохицуулах;
- Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлд Хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлэг хянуулалгүйгээр нийтийн албанд томилсон тохиолдолд томилох шийдвэр гаргасан албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалт нэмж оруулах;
- Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд заасан төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалтад нууцлах шаардлагагүй мэдээллийг нууцлахаар зохицуулснаар улсын нууцад хамаарах мэдээлэл эрс нэмэгдсэн бөгөөд, энэхүү зохицуулалтаар төрийн нууцад хамаарахгүй мэдээллийг ч нууцалж болохуйцаар зохицуулсан байх тул төрийн нууцад ямар мэдээллийг хамааруулах талаар дахин авч үзэж, тухайн зохицуулалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд санал хүргүүлэх;
- Шинэчлэн батлагдаж буй аливаа хууль тогтоомжийг боловсруулах шатанд буюу тэдгээрийн төсөлд авлига үүсгэж болзошгүй заалтыг хасах, өөрчлөх саналыг тогтмол өгөх, тус саналыг өгч байх тусгайлсан чиг үүрэг бүхий шинжээчийг ажиллуулах, тус шинжээч нь ямар чиг үүрэг, бүрэн эрхтэй ажиллах гэх мэт эрх зүйн байдлыг хуулиар тодорхойлох;
- Дээрх саналтай холбогдуулан хууль тогтоомжийг боловсруулахаас эхлээд тогтоох, хэрэгжүүлэх бүхий л шатанд дээрх шинжээч хууль тогтоомж, тэдгээрийн төсөлд авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэсэн заалт

тусгагдсан эсэхийг шинжлэн, хэрэв тийм байна гэж үзвэл түүнийг өөрчлүүлэх, хүчингүй болгуулах саналыг холбогдох байгууллагад оруулах эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох.

- АТГ-аас зохион байгуулдаг Шударга байдлын үнэлгээний судалгааны дүнгээр төрийн байгууллагуудын дунд хамгийн их авлига тархсан институтээр шүүхийн байгууллагыг нэрлэсэн байна. Иймд шүүх дэх авлигын түвшнийг бууруулах үйл ажиллагаанд анхаарч ажиллах, урьдчилан сэргийлэх ажиллагааг эрчимжүүлэх, чанаржуулах;
- Авлигын гэмт хэргийн явц, шийдвэрлэлтийн талаарх мэдээллийг хуулийн хүрээнд тогтмол, нийтэд хүртээмжтэй түгээж, АТГ-т итгэх иргэдийн итгэлийг нэмэгдүүлэх чиглэлд анхаарч ажиллах.

**Эх сурвалж:**

1. 2022 оны Бертелсман сангийн Шилжилтийн индексийн тайлан <https://bti-project.org/en/reports/country-report/MNG>
2. Бертелсман сангийн Шилжилтийн индекс боловсруулах гарын авлага <https://bti-project.org/en/methodology>
3. Бертелсман сангийн Шилжилтийн индексийн үнэлгээ боловсруулах кодбүүк [https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/codebooks/BTI2022\\_Codebook.pdf](https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/codebooks/BTI2022_Codebook.pdf)



**Х.ОЮУНБААТАР**

*АТГ-ын США-ны ахлах ажилтан, ахлах комиссар*

## **ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЁС БА АВЛИГА: ТҮҮХ, СУРГАМЖ**

*Сүүг самарч, буцалгахыг зогсоохоос,  
тогооны ёроолын галыг унтраа!  
Хөх судар-аас*

**Хураангуй:** Авлигын төсөөллийн индекс ба Хууль дээдлэх ёсны индекс харилцан эерэг бөгөөд хүчтэй хамааралтай тул Монгол Улс авлигын түвшнийг бууруулж, Авлигын төсөөллийн индексийн үнэлгээг сайжруулахын тулд эхний ээлжинд одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа хууль тогтоомжийг нэгмөр мөрдөх, хүн бүр хуулийн дор оршин амьдрах замаар хууль дээдлэх ёсыг батжуулах шаардлагатай байна. Үүний тулд хуулийн засаглалыг хэлбэрэлтгүй хэрэгжүүлж байсан төрт ёс, түшмэд ёсны түүхэн уламжлалаа сэргээн судлах, сургамж туршлагыг нь эдүгээ цагийн төрийн бодлогын түвшинд авч үзэж, хэрэгжүүлэх боломжтой тухай асуудлыг энэ үгүүлэлд хөндсөн болно.

**Түлхүүр үг:** Хууль дээдлэх ёс, Хууль дээдлэх ёсны индекс, авлига, Авлигын төсөөллийн индекс, авлигын шалтгаан

### **НЭГ. ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЁС БА АВЛИГА**

Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцын Удиртгал хэсэгт **Эд баялгийг хувьдаа хууль бусаар олж авах нь ардчилсан тогтолцоо, үндэсний эдийн засаг, хууль**

**дээдлэх ёсонд нэн хохиролтойг** онцолсон байдаг<sup>1</sup>.

Шударга ёс ба хууль дээдлэх ёс гэдэг ойлголтууд агуулгын хувьд үндсэндээ давхацна гэж хэлж болно. Rule of law гэдэг ойлголтыг хууль дээдлэх ёс гэдгээс гадна эрх зүйт ёс, эрх зүйт төр, хуулийн засаглал гэх мэт үгээр илэрхийлдэг. Энэ ойлголт хэлбэрийн хувьд ийнхүү янз бүр байх боловч агуулгын хувьд, юуны өмнө, “хэн ч хуулиас дээгүүр үл байх” гэсэн утгатай. Нөгөө талаас, эрх мэдлийг дур зоргоороо ашиглахаас сэргийлэх механизм, үйл явц, институц, практик, хэм хэмжээ юм. Хуулиас дээгүүр үйлдэх нь дарангуйлал, абсолютизм, авторитаризм, тоталитаризмын янз бүрийн хэлбэрийн онцлог шинж болдог.

“Хуулиас дээгүүр байна” гэдэг бол тухайн хүн өөрийн амин хувийн сонирхол, хүсэл, шунал буюу байгалийн амьтны хэрэгцээндээ нийцүүлэн хуулиас ангид үйлдэхийн нэр. Гэтэл нийгэм хийгээд төрийн мөн чанар, агуулга нь үргэлж “хуулийн дор хамтаар амьдрах, хамтаар орших” гэсэн ойлголттой холбогддог. Аристотель “... хүн бол уг чанараараа төр улсын амьтан мөн, тэгтэл санамсаргүй нөхцөл байдлын улмаас бус, харин өөрийнхөө уг чанараар төр улсын гадна амьдардаг хүн байна гэвэл тэр нь эсхүл ёс суртахууны утгаар гүйцэд хөгжөөгүй амьтан, эсхүл хэт дээд хүн юм. Тийм хүнийг Гомер “унасан газаргүй, удирдах хуульгүй, гарал үүсэлгүй, гал голомтгүй” гэж буруушаан хэлжээ. Тийм хүн чухам чанартаа дайн байлдааныг л хүсэж байдаг, тийм хүнийг нүүдэлгүй болсон шатрын ганц хүүтэй зүйрлүүлж болно” (Даш-Ёндон, 2011, хуудсд. 342-343) хэмээн бичсэн байдаг.

Рональд Дворкин хууль дээдлэх ёс гэдгийг тодорхой үндсэн эрх, тэгш иргэн байх шаардлагыг хүндэтгэдэг нийгмийг илэрхийлэхэд хэрэглэсэн бол Т.Р.С.Аллен иргэний тэгш байдал, үндсэн эрхийг хүндэтгэдэг, хувь хүний сүр сүлд (individual dignity)-ийг хамгаалдаг төр улсыг илэрхийлэхэд ашигласан байдаг. Энэ тохиолдолд хууль дээдлэх ёсны төрийн албадлагыг зохих ёсоор батлагдсан хуулийн хэм хэмжээгээр хязгаарладаг шинжийг онцолсон хэрэг юм. Энэхүү хязгаарлалт нь иргэдийн эрх чөлөө, үр ашигтай байдал, хувь хүний сүр сүлд (human dignity)-ийг эрхэмлэн дээдлэх тэргүүн зорилготой ажээ (Hasnas, Winter 2018, pp. 15-20).

Эрх зүйт төр-хууль дээдлэх ёсны талаарх ном зохиолд олонтаа давтагддаг

---

<sup>1</sup> Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенц  
[//https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=206492&showType=1](https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=206492&showType=1)

дараах шалгуур буюу шинж байдаг аж (Чимид, 2010, хууд. 7):

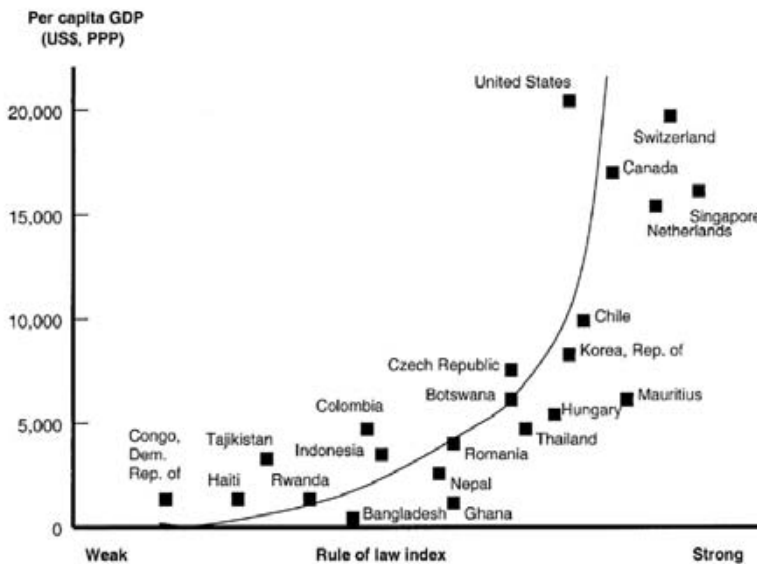
- хүний эрх, эрх чөлөөг хангах;
- хууль шүүхийн өмнө эрх тэгш байх;
- эрх мэдэл хуваарилах;
- сөргөлдөөнт агуулгыг шударга шүүхээр хянан шийдвэрлэх.

Хууль дээдлэх ёс нь улс орны эдийн засгийн өсөлтийн чухал хүчин зүйл болдог бөгөөд эдийн засгийн өсөлт нь эргээд авлигын түвшинд шууд нөлөөлдөг харилцан хамааралтай үзэгдлүүд юм.

Кауфманн, Край, Зойдо-Лобатон нарын 1997-1998 онд 166 орныг хамруулан хийсэн эмпирик судалгаанаас үзэхэд нэг хүнд ногдох ДНБ болон хууль дээдлэх ёсны хэрэгжилтийн хооронд хүчтэй эерэг хамаарал байгаа нь илэрхий байна (Quibria, 2006):

Зураг 1 Хууль дээдлэх ёс ба нэг хүнд ногдох ДНБ-ий хамаарал, 1997-1998 оны өгөгдөлд хийсэн шинжилгээ

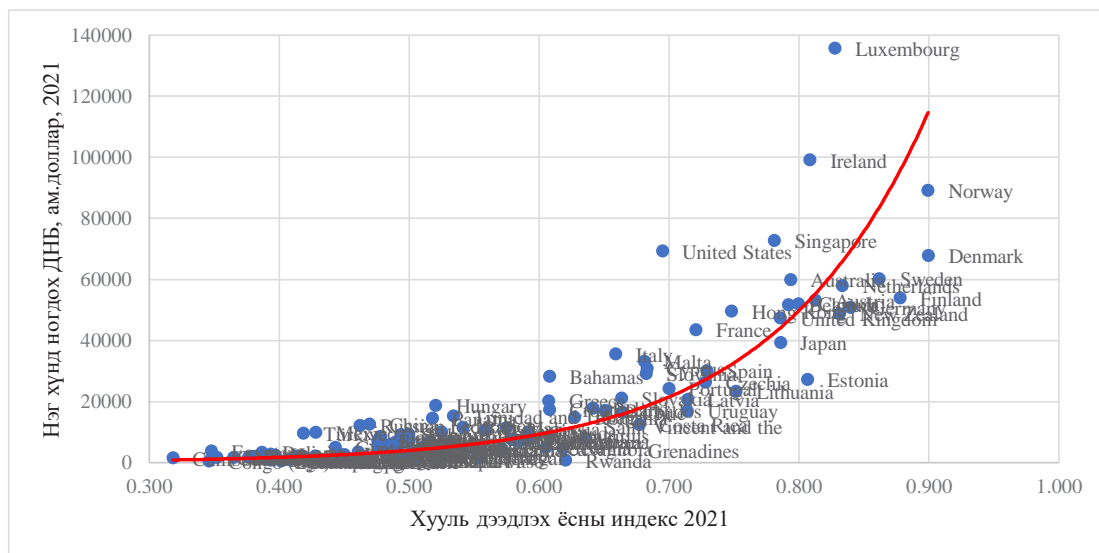
Figure 2. Relationship between Rule of Law and Per Capita GDP, Selected Economies, 1997-98



Эх сурвалж: M.G. Quibria (2003), Growth and Poverty Reduction Does Political Regime Matter? *Growth and Poverty: The Development Experience of Bangladesh*, edited by Sadiq Ahmed and Wahiduddin Mahmud, The University Press Limited, 2006, for The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Бид 129 улс орны нэг хүнд ногдох ДНБ болон Хууль дээдлэх ёсны индексийн 2021 оны өгөгдөлд шинжилгээ хийхэд хоорондын хамаарал  $R=0.821$  гарсан.

Зураг 2 Хууль дээдлэх ёс ба нэг хүнд ногдох ДНБ-ий хамаарал, 2021 оны өгөгдөлд хийсэн шинжилгээ



Хүчирхэг хууль дээдлэх ёс хийгээд бага түвшний авлига нь эдийн засгийн өсөлтөд эерэгээр нөлөөлдгийг Скалли (1993), Нак, Стивен, Кифер нар (1995), Мауро (1995), Барро (1997), (2003), Ла Порта нар (1998) болон Родрик (1999) зэрэг судлаач тэмдэглэсэн байна.

Corruption гэдэг үг нь латин хэлний *corrumpo*, *corruptus* гэдэг үгээс гаралтай гэж үздэг. Энэ нь устах (destroy), сүйдэх (ruin), үрэгдэх (waste), мөн аливаа зүйл чанараа алдаж ялзрах (spoil), эвдрэх (mar) гэмтэх (injure) гэсэн утгатай үг аж (Lewis, 1895, pp. 192-193). Иймээс, хүнээс гарч болох шударга бус, ёс суртахуунгүй, шунахай зан авирыг авлига гэдэг ойлголтод хамруулахаас гадна аливаа нийгмийн тогтолцооны эвдрэл, сүйрлийг ойлгож болно.

Энэ ойлголтыг Транспэрэнси Интернэшнл (ТИ) байгууллага “Өөрт олгогдсон эрх мэдлийг хувийн ашиг хонжоо олоход урвуулан ашиглах” (2009, р. 14) гэж, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага “Төрийн болон хувийн албан тушаалаа хувийн ашиг хонжоо олоход урвуулан ашиглах” (2008, р. 22) гэж тодорхойлсон нь өнөө цагт хамгийн түгээмэл хэрэглэгдэж

байна. Монгол Улсын Авлигын эсрэг хуульд “энэ хуулийн 4.1-д заасан этгээд<sup>2</sup> албан тушаалын эрх мэдлээ хувийн ашиг хонжоо олоход урвуулан ашиглах, бусдад давуу байдал олгох, иргэн, хуулийн этгээдээс тэрхүү хууль бус давуу байдлыг олж авах үйлдэл, эс үйлдэхүйгээр илрэх аливаа эрх зүйн зөрчил” гэж тодорхойлсон.

Албан тушаалтан эрх мэдэл, албан тушаалаа хувийн ашиг хонжоо олоход ашиглах үйлдэл бүр “хуулиас дээгүүр” байхын хамт шударга ёсонд харшилж байдаг.

Монгол Улс дахь авлигын нөхцөл байдал дээрдэхгүй байгаагийн нэг илэрхийлэл нь ТИ байгууллагаас гаргадаг Авлигын төсөөллийн индекс (АТИ)-ийн үнэлгээ<sup>3</sup> мөн. Хэдийгээр ойлголтын зөрүү, статистик загварын алдаа мадаг, авлигын туршлага ба авлигын талаарх төсөөллийн үл нийцэл гээд олон асуудлаар шүүмжлэлд өртдөг<sup>4</sup> ч АТИ нь олон улсын түвшинд ерөнхийдөө хүлээн зөвшөөрөгдсөн индекс юм.

АТИ нь улс орнуудын талаарх 13 төрлийн судалгаа, үнэлгээнээс хамгийн багадаа 3 эх сурвалжид тулгуурладаг. Эдгээр судалгааны өгөгдлийг Дэлхийн банк, Дэлхийн эдийн засгийн форум зэрэг нэр хүнд бүхий байгууллагууд цуглуулдаг бөгөөд индексийн оноо нь ТИ болон түүний ажилтнуудын үзэл бодлыг тусгаагүй гэж мэдэгддэг<sup>5</sup>.

- 
- 2 Төрийн улс төрийн, захиргааны, тусгай албаны удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалтан; төрийн үйлчилгээний албаны удирдах албан тушаалтан болон ерөнхий нягтлан бодогч, ахлах нягтлан бодогч; төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн удирдах болон компанийн эрх бүхий албан тушаалтан; олон нийтийн радио, телевизийн Үндэсний зөвлөлийн дарга, гишүүн, ерөнхий захирал; улсын болон орон нутгийн төсвөөс санхүүжилт авч төрийн тодорхой чиг үүргийг хууль тогтоомжийн дагуу гүйцэтгэж байгаа төрийн бус байгууллагын удирдах албан тушаалтан; Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал, бүх шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд нэр дэвшигч; бүх шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын дарга, төлөөлөгч; эрх бүхий байгууллагаас баталсан жагсаалтад заасан албан тушаалтан; Ирээдүйн өв сангийн тухай хуулийн 4.1.7-д заасан Ирээдүйн өв сан корпорацийн эрх бүхий албан тушаалтан, хяналтын зөвлөлийн гишүүн.
  - 3 Монгол Улс 2012 онд 36, 2013 онд 38, 2014, 2015 онд 39, 2016 онд 38, 2017 онд 36, 2018 онд 37, 2019, 2020, 2021 онд 35 оноотой үнэлэгдсэн /эх сурвалж: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/mng>
  - 4 <https://www.cmi.no/publications/file/2120-is-it-wrong-to-rank.pdf>, <https://www.cgdev.org/blog/corrupting-perceptions-why-transparency-international%E2%80%99s-flagship-corruption-index-falls-short>, <https://www.thebritishacademy.ac.uk/blog/corruption-perceptions-index-cpi-good-bad-and-ugly/> болон бусад эх сурвалжаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.
  - 5 <https://www.transparency.org/en/news/how-cpi-scores-are-calculated>

Жишээ болгон 2021 оны индексийг авч үзье. Улс орнуудын АТИ-ийг тооцоолоход дараах 13 эх сурвалжийг ашиглажээ<sup>6</sup>:

1. Африкийн хөгжлийн банк - Улс орны бодлого ба байгууллагын үнэлгээ 2020
2. Бертелсман сан - Тогтвортой засаглалын үзүүлэлт 2020
3. **Бертелсман сан - Шилжилтийн индекс 2022**
4. **Эдийн засгийн мэдээллийн нэгж - Улс орнуудын эрсдэлийн үнэлгээ 2021**
5. Фрийдом хаус – Шилжиж буй улсууд 2021
6. **Глобал инсайт - Улс орнуудын эрсдлийн түвшин 2020**
7. **Ай Эм Ди - Дэлхийн өрсөлдөх чадварын эмхтгэл Үзэл бодлын судалгаа 2021**
8. Улс төр, эдийн засгийн эрсдлийн зөвлөлдөөн 2021
9. **Пи Ар Эс групп - Эрсдлийн үнэлгээ 2021**
10. Дэлхийн банк - Улс орны бодлого, институцийн үнэлгээ 2020
11. **Дэлхийн эдийн засгийн форум - Үзэл бодлын судалгаа 2020**
12. **Дэлхийн эрх зүйн төсөл- Хууль дээдлэх ёсны индекс 2020**
13. **Ардчиллын олон талт байдлын төсөл /V-Dem v. 11/ 2021**

Уг жагсаалт дахь тодруулсан судалгаа, үнэлгээний авлигад хамаарах асуултуудыг Монгол Улсын авлигын индексийг тооцоход ашиглажээ. Тэдгээр асуултуудад хөндөгдөж буй нийгмийн харилцаа, үзэгдлийг зохицуулах эрх зүйн орчин манай улсад хэрхэн бүрдсэнийг Хавсралт 1-д хүснэгтээр үзүүлэв. Мөн уг индексийн үнэлгээг сайжруулахын тулд бид юуг өөрчлөх шаардлагатайг дэлгэрүүлэн судлахад хэрэг болох болов уу гэсэн үүднээс энэхүү хүснэгтийг оруулсан болно.

Хүснэгтээс харахад АТИ-ийг тооцоход ашиглаж буй судалгаа, үнэлгээнүүдийн хөндөж буй асуудлууд, тэдгээрийг тодруулахад хэрэглэгдэж буй асуултууд нь огт эрх зүйн зохицуулалтгүй орхигдсон зүйлс биш байна. Бүгд л хууль, дүрэм журам, соёлын ямар нэг хэм хэмжээгээр зохицуулагдаж байна. Төрийн албан тушаалтнууд, иргэд, хувийн хэвшил одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомжийг яв цав мөрдөж, хууль дээдлэх ёсыг нэгмөр хэрэгжүүлж чадвал авлигаас ангижрах боломж байна.

АТИ-ийг тооцоход ашигладаг нэг чухал индекс бол Дэлхийн эрх зүйн төслөөс

---

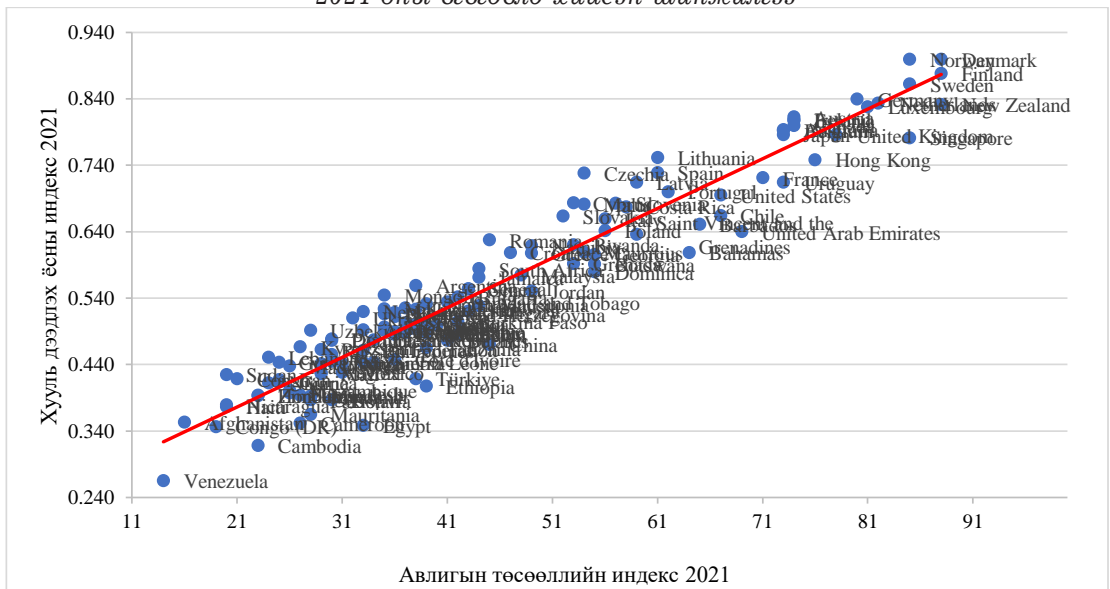
6 <https://images.transparencycdn.org/images/CPI-2021-Methodology.zip>

гаргадаг Хууль дээдлэх ёсны индекс юм. Уг индекс дараах 8 хүчин зүйлсэд багтах 44 дэд үзүүлэлтийг хэмждэг<sup>7</sup>:

1. Төрийн эрх мэдлийн хязгаарлалт
2. Авлигаас ангид байдал
3. Төрийн нээлттэй байдал
4. Хүний үндсэн эрх
5. Дэг журам, аюулгүй байдал
6. Зохицуулалтын хэрэгжилт
7. Иргэний хэргийн үйл явц дахь шударга ёс
8. Эрүүгийн хэргийн үйл явц дахь шударга ёс

Энэхүү индекс болон АТИ хоорондоо эерэг, хүчтэй ( $R=0.959$ ) хамааралтай буюу үндсэндээ ижил байгаа нь хууль дээдлэх ёс хийгээд авлигын хооронд нарийн учиг буйг батлан илтгэнэ. Нөгөө талаас, авлига нь улс орны хууль дээдлэх ёс, хуулийн засаглалыг нэн тэргүүнд завхруулж, тэнд үүрлэж, өсөж, үрждэг, улмаар нийгмийн бусад институцид “үсэрхийлдэг” болохыг харуулж буй юм.

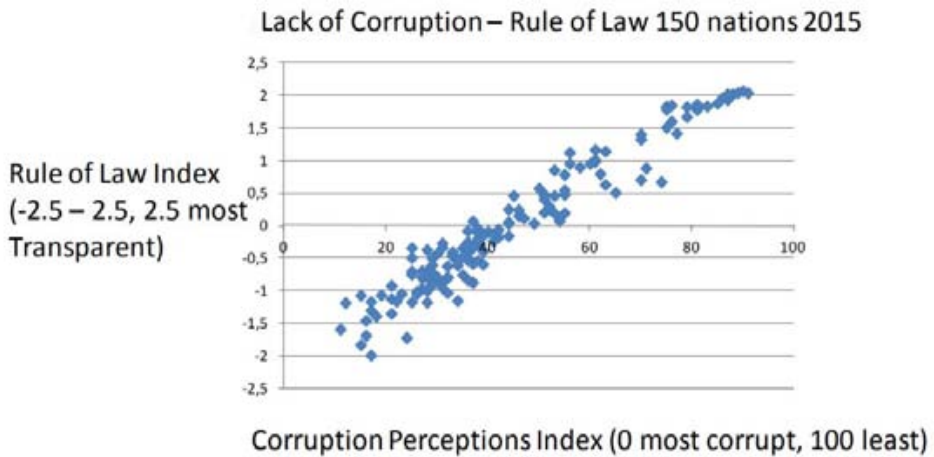
Зураг 3 Хууль дээдлэх ёсны индекс ба АТИ-ийн хамаарал,  
2021 оны өгөгдөлд хийсэн шинжилгээ



Дэлхийн банкнаас гаргадаг Хууль дээдлэх ёсны индексийг АТИ-тэй харьцуулж үзэхэд мөн л эерэг хүчтэй ( $R=0.94$ ) хамаарал гарсан байна (Jan-Erik Lane, 2017, p.164)

7 <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf>

Зураг 4 Хууль дээдлэх ёсны индекс ба АТИ-ийн хамаарал,  
2015 оны өгөгдөлд хийсэн шинжилгээ



Эх сурвалж: Jan-Erik Lane, (2017). Corruption: A New Analysis. *Open Journal of Political Science*, 7, 2017, 164.

Зарим судлаач хууль дээдлэх ёсны завхрал (corruption of the rule of law) гэсэн хоёрдмол утгатай ойлголтыг ашигладаг. Энэ ойлголт нь нэг талаас, хууль дээдлэх ёсны хэрэгжилт үнэлэмж буурахтай, нөгөө талаас, зохих ёсоор батлагдаагүй, шударга бус хуулийг дагаж мөрдөх ёс суртахууны үүрэгтэй холбоотой юм (Hasnas, Winter 2018). Зохих ёсоор батлагдаагүй буюу шударга бус хуулийн тухай асуудал жич хөндөгдөх сэдэв учир энэ үгүүлэлд авч үзэлгүй орхив. Зарим хууль тогтоомж алдаа дутагдалтай, тэр ч бүү хэл авлигын боломжийг санамсаргүй, эсвэл зориудаар нээдэг нь үнэн боловч эхлээд хуулиа засаад дараа нь түүнийг сахих соёлд суралцана гэвэл бид хэзээ ч энэ завхралыг мухарлаж чадахгүй билээ. Учир нь авлигын анхдагч шалтгаан, мөн чанар хуульд өөрт нь агуулагдаж байгаа юм биш.

Баруун Лондонгийн их сургуулийн профессор Грээм Брукс (2016, pp. 21-23) авлигын шалтгаан болон түүнийг шийдвэрлэх арга замын талаар *рационал эдийн засгийн, улс төрийн, хууль зүйн* гэсэн үндсэн гурван чиг хандлага байна гэж үзсэн байдаг. Рационал (зохист) эдийн засгийн хандлага нь хувь хүн, байгууллага, улс орон зөвхөн өөрийн ашиг сонирхлын үүднээс үйл ажиллагаа явуулдаг гэж үздэг бөгөөд авлигын шалтгааныг эндээс хайх хэрэгтэй аж. Улс төрийн шинжлэх ухааны үүднээс бол авлигын туйлын эх үүсвэр нь олз

ашиг хайх (rent-seeking) явдал бөгөөд энэ нь хувь хүн, байгууллага төрөөс татаас авахаар лоббидох, өрсөлдөгчдөө зориулан стандарт тогтоох, татварын байцаагч татварын өрийг бууруулж оронд нь хахууль авах гэх мэтээр шинээр баялаг бүтээлгүйгээр өөрсдийн баялгаа нэмэгдүүлэхийг эрмэлзэх үйлдэл юм. Хууль эрх зүйн хандлага нь авлигын шалтгааныг хуулийн хэрэгжилтийг зогсоох чадвартай хувийн ашиг сонирхолтой холбон тайлбарладаг ажээ. Эдгээр хандлагын аль аль нь авлигын үндсэн шалтгааныг хүний буюу бүлэг хүмүүс (байгууллага, улс орон)-ийн хүсэл, шунал, хувийн ашиг сонирхолтой холбон тайлбарлаж буй нь илэрхий байна.

Ерөөс *шалтгаан* гэдэг бол өөр ямар нэг юм, үзэгдлийг үүсгэдэг, тодорхойлдог үзэгдэл, үйлдэл юм. Харин нөхцөл гэдэг нь юмс, үзэгдлийн үүсэх, бүрэлдэн буй болох, хөгжих, оршин байхад нөлөөлөх хүчин зүйл, боломж, бололцоо, тохироо болой. Эдгээр нь түгээмэл байдлаар, яв цав тодорхойлоход амаргүй, харьцангуй шинжтэй ойлголтууд юм. Субашид-д “*Үлгэрлэвэл түймрийн галд хүчит салхи учирвал өрвөс хийхийн нөхцөл, өчүүхэн зуланд тэр салхи тусвал унтрахын шалтгаан*” хэмээсэн лүгээ адил.

Шалтгаан үгүй бол хичнээн нөхцөл байгаад ч үр дагавар гарахгүй, мөн эсрэгээрээ шалтгаан хэдий байвч нөхцөл бүрдээгүй бол үр дагавар үл гарна. Энэ утгаараа иргэдийн орлогын түвшин, боловсролын түвшин, тэгш бус байдал, алдаа зөрчилтэй хууль тогтоомж зэрэг нь авлига үүсэх нөхцөл болохоос түүний жинхэнэ шалтгаан бус.

Авлига үүсэх анхдагч шалтгаан, эх сурвалж бол хүний шунал, хүсэл мөн. Өдөр тутмын амьдрал хэзээ ч сэтгэл хангадаггүй. Хүсэл, шунал хязгааргүй бөгөөд энэ нь хүнд элдэв зовлон, бэрхшээл үүсгэж, сэтгэл ханамжгүй байдал бий болгодог. Улмаар нийтээс итгэж хүлээлгэсэн эрх мэдэл, албан тушаал, боломжийг ашиглах зэрэг зүй ёс, хүн ёс, хууль ёсонд харш элдэв аргаар хүсэл шуналаа гүйцээх, илүү ихийг эзэмших, өмчлөх, олох, авах үйлдэл хийдэг. Үүнийг хязгаарлан хорих, тогтоон барих үндсэн арга нь хүн ёс, хууль ёсыг дээдлэх ёс суртахуун, эрхэмж (үнэт зүйл)-ийн мэдрэмж, дагаж мөрдөхүй, соёл ажгуу.

Хуулийг сайжруулж, боловсронгуй болгох шаардлага үргэлж гарч байдаг нь зүйн хэрэг боловч төрийн албан тушаалтан хийгээд иргэн бүрд нэгэнт батлагдсан хуулийг хэлбэрэлтгүй дагаж мөрдөх ухамсар, соёл хэвшүүлэх нь цаашид он удаан жил нэгэн улс гэр (хүй элгэн) болж хамтран аж төрөхүйн

эн тэргүүний шаардлага хийгээд зорилт юм. Профессор Грээм Брукс “Аливаа дүрэм журам, эрүүгийн хууль тогтоомж нь зөвхөн хэрэгжиж байгаа хэмжээгээрээ л үр дүнтэй байдаг” (2016, р. 141) хэмээн сануулсанчлан хэчнээн сайн хууль байгаад ч түүнийг дагаж мөрдөхгүй, хэрэгжүүлэхгүй бол, товчоор хэлбэл, хууль дээдлэх ёс алдагдвал хуулийн утга учир үгүй болно.

Дандаа Ч.Дэмчигдорж Шинэ засгийн гол ёс бүтээлдээ (2015, хууд. 41) “Улсын эрх” хэмээх дэвтэрт өгүүлсэн нь, Улс төрийг анх байгуулсан хэрэг нь харьяат олон ард албатыг боолчилж, нэгэн хэдэн цөөн ихсийн тусыг бүтээсүгэй хэмээсэн нь огт бус, нийт олон түмний тусыг алагчлахгүй хичээн бүтээж, ард түмний /түмнийг хөрв./ аливаа зүдүүр зовлонгоос ангижруулж энх төвшнөөр хүмүүжүүлэн жаргуулахын тул улс төр байгуулсан нь болой хэмээсэн” гэсэн нь нэгэн улс гэр болж хамтаар амьдрахуйн зорилго, мөн чанарыг тодорхойяа илэрхийлжээ. Үүнийг бодот хэрэг болгох зохион байгуулалтын үйл ажиллагааг хуулиар зохицуулж буй тохиолдолд эрх зүйт төр, эрх зүйт ёс (Rule of law) гэж хэлж бүрнээ болно.

Хуулийг нэгмөр хэрэгжүүлэхэд олон хүчин зүйл нөлөөлж буй биз. Гэвч албан тушаалтнууд төдийгүй нийт иргэд шалтаг тоочин хуулийг зөрчсөөр байвал авлига, завхрал улам л даамжирна. Улмаар хяналтаа нэгмөсөн алдаж, улсынхаа statehood буюу улс төрхт төлөв байдлыг алдагдуулахад ч хүргэж болзошгүй. Профессор Я.Долгоржав (2017, хуудсд. 17-37) “Улс гэдэг нь өнөө хүртэл хэдийгээр дийлэнх тохиолдолд өнө удаан тогтвортой оршин тогтнодог ч шинээр бий болж болдог, устаж үгүй болж болдог, өөр бусад улсын бүрэлдэхүүнд нэгдэн орж болзошгүй. Иймд аливаа улс өнө удаан оршин тогтнохын тулд улс төрхт төлөв байдлаа (STATEHOOD) улам тодотгож, бэхжүүлж байх учиртай” хэмээн бичсэнийг иргэн бүр эргэцүүлэх цаг тулж ирээд байна.

Хууль биш, харин хэн нэгэн албан тушаалтан, эсвэл бүлэглэл улс орны гол гол институцүүдэд эрх мэдлээ тогтоосноор эрх мэдлийн төвлөрөл буюу монополи эрх мэдэл үүсдэг. Эрх мэдлийн төвлөрөл юунд хүргэдгийг Стюарт С. Еэ (2011, р. 193) Африкийг жишээ болгон “Эдийн засгийн хийгээд улс төрийн эрх мэдлийн төвлөрөл нь төрийг бүлэглэлүүд булаан авахын тулд өрсөлддөг алтны тогоо болгон хувиргадаг. Нэгэнт хүрч чадсаны дараа уг эрх мэдлийг хувьдаа асар их хөрөнгө хуримтлуулах, ойр дотнын хүмүүс, овог аймгаа баяжуулах, өрсөлдөгчдөө буулгаж авах, төрийн албанд өөрийн дүрэм журмыг

тогтооход ашигладаг. Эрх баригч элитүүд төрийн алба, шүүх засаглал, цэрэг арми, хэвлэл мэдээлэл, банк санхүү гэсэн төрийн гол гол институцийг эзэгнэж, сүйрүүлдэг. Эдгээр байгууллагуудын чухал албан тушаалыг ерөнхийлөгчийн овгийнхон, ойр дотнын хүмүүс, үнэнч дэмжигч нарт шилжүүлдэг. Үүний үр дүнд мерит зарчим, хууль дээдлэх ёс, өмчийн эрх, ил тод байдал, захиргааны чадамж үгүй болдог. Тэднийг түлхэн унагахаас сэргийлж цагдаа, цэргийн стратегийн албан тушаалыг үнэнч хамаатан садан, омгийнхноороо дүүргэдэг. Төрийн хяналтыг халах, хомсдолыг арилгах эдийн засгийн шинэчлэлийг эсэргүүцэж эхэлдэг байна. Учир нь хяналт нь эрх баригч элитүүдийн олз ашгийн эх үүсвэр болдог. Улс төрийн ялагдал нь цөллөг, шорон, өлсгөлөн, бүх эд хөрөнгө, баялгаа хураалгах гэсэн утгатай тул эрх баригч элитүүд улс төрийн эрх мэдлээсээ татгалзах, хуваалцахаас зайлсхийдэг. Харин эрх мэдлийн гадна үлдэгсэд хүчирхийлэл, бослого тэмцэл, иргэний дайн өдөөдөг” хэмээн бичсэн байдаг.

Ийм нөхцөл байдал зөвхөн Африкт л үүсдэг гэж төсөөлөх нь гоомой хэрэг. Хамгийн сүүлийн жишээ Шри Ланка улс болж байна. Чухамдаа авлига л энэ улсын эдийн засгийг дампууралд хүргэв<sup>8</sup>. Вэйк Форестийн их сургуулийн улс төр, олон улсын харилцааны профессор Нейл ДеВотта 2021 оны 12 дугаар сард “Ражапаксагийн гэр бүл Шри Ланкагийн ардчиллыг эрс сулруулсан бөгөөд одоо хүчээ авч буй энгийн иргэдийн эсэргүүцэлтэй тулгарч байна”, “Өргөн хүрээтэй авлига нь Шри Ланкад хууль дээдлэх ёсыг алдагдуулж буй бас нэг томоохон хүчин зүйл юм. Ражапаксагийн гэр бүл, найз нөхөд, холбоотнууд ажил багатай, цалин өндөртэй төсвийн байгууллагын албан тушаалд очиж хөрөнгөждөг. Өнөөдөр ах дүү Готабая, Махинда нар болон Махиндагийн хүүхдүүд төсвийн 70 орчим хувийг захиран зарцуулдаг яам, агентлагуудыг удирдаж байна”<sup>9</sup> хэмээн бичиж байв. Ийнхүү бичсэнээс хойш үндсэндээ хагас жилийн дараа тус улс дампуурлаа зарлав<sup>10</sup>.

Шри Ланка болон Монгол Улс хүн амын тоо (2021 оны эцсийн байдлаар Шри Ланка 21.5 сая<sup>11</sup>, Монгол 3.3 сая<sup>12</sup> хүн амтай)-ны хувьд хол зөрүүтэй хэрнээ гадаад өрийн хэмжээ (2021 оны 4-р улирлын байдлаар Шри Ланка

8 <https://foreignpolicy.com/2022/04/28/sri-lanka-rajapaksa-protests-economy-corruption/>

9 <https://thewire.in/south-asia/can-sri-lanka-turn-around-its-corrupted-democracy>

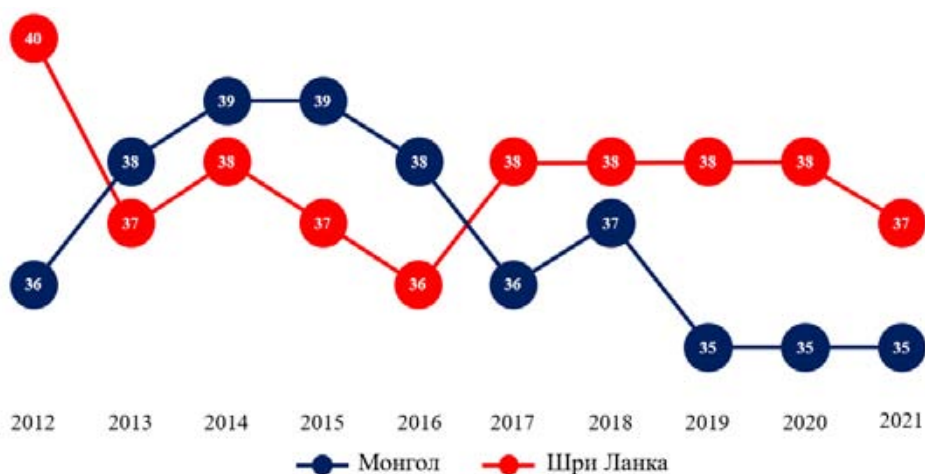
10 <https://www.bbc.com/news/business-61505842>

11 <https://worldpopulationreview.com/countries/sri-lanka-population>

12 <https://worldpopulationreview.com/countries/mongolia-population>

улсын нийт гадаад өр 50.7 тэрбум ам.доллар<sup>13</sup>, Монгол Улсын нийт гадаад өр 33.8 тэрбум ам.доллар<sup>14</sup>)-нээс гадна Хууль дээдлэх ёсны индексийн хувьд (сүүлийн 10 жилийн дунджаар Шри Ланка 0.52, Монгол 0.53 оноотой байна<sup>15</sup>) тун ойролцоо байгаа нь бид санаа зовох нэг үндэслэл мөн. Хамгийн ноцтой нь, хоёр улс АТИ-ийн нилээд төстэй түүхтэй (График 2).

График 1 Монгол Улс болон Шри Ланка улсын АТИ, оноор



Эх сурвалж: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

Дээрх нөхцөл байдал нь улс төрхт төлөв байдлаа алдах, үгүйдээ л гэхэд дампуурлаа зарлах аюул бидний өмнө ч ойрхон байгааг илэрхий харуулж байна. Үүнээс сэргийлэхийн тулд бид авлигыг яаралтай бууруулах, үүний тулд хууль дээдлэх ёсыг батжуулах, хууль сахидаг ард түмэн болж төлөвших шаардлага тулгараад байна. Тэгвэл хууль дээдлэх ёсыг хэн, хэрхэн хэрэгжүүлэх ёстой вэ? Энэ асуултад хариулах нэгэн хувилбарыг үгүүллийн дараагийн хэсэгт гарган тавихыг зорив.

## ХОЁР. ТҮҮХ, СУРГАМЖ

Монголын төрт ёсны түүхэн сурвалж бичгүүдэд хууль цааз, шударга ёсыг эрхэмлэн дээдлэх талаар дурдсан, түүхэн үйл явдлыг тэмдэглэн үлдээсэн нь арвин боловч энд зөвхөн Инжаннашийн Хөх судар-аас эшилэв. Ингэхдээ мөн Хөх судар-ын зөвхөн нэгэн бүлгээс хэсэгчлэн авав.

13 <https://tradingeconomics.com/sri-lanka/external-debt>

14 <https://stat.mongolbank.mn/?r=1109>

15 <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country>

Уг бүтээлийн Наймдугаар бүлэгт Мохули<sup>16</sup> жанжнаар удирдуулсан Чингис хааны цэрэг Найманы цэрэгтэй байлдсан тухай үгүүлсэн буй.

I

Мөнхүү байлдааны явцад “... Мохули даруй их тугийг хоосноор орхиж, Чуу Мэргэн, Шири Хутуг хоёулаар дундад цэргийг сахиулж хэрхэвч битгий хөдөл хэмээн чанд цаазлаад, өөрийн бие цэргийн хойгуур тойрон гарч Найманы баруун мөрийн цэргийг дарсан ажгуу.” (2009, хууд. 246) Гэтэл Шири Хутуг цаазыг хүлцэн ядаж, “... Чуу Мэргэний гашуунаа ятгаваас үгийг авахгүй, их хэнгэргийг дэлд хэмээн зандан дэлдцүлж, жагсаалын бамбай барьсан ба холховч нум барьсан цэргийг зайлуулан, жагсаалын халхавч хиурыг хоёр тийш ярж, жагсаалын хаалгыг нээмэгц их сүхээ бүжиглэн гарсанд ...” (2009, хууд. 247) харган эзэн хааны цэрэгт хохирол ихээр учирчээ. Тэр байлдаанд Мохули жанжин ихэд дийлсний хойно “... барсын арьсан цацарт сууж, Шири Хутугийг дуудан авчирч, олны дунд тагтын өмнө зогсоож их дуугаар өгцүлрцүн: «Би чамайг дундад цэргийг хэрхэвч бүү хөдөлгөө хэмээн дахин давтан цаазалсан байтал, чи юуны учирт цаазаас зөрчиж хөдөлгөөд цэргийг дарагдахуйд хүргцүлэв? Чи хэрвээ жагсаалын хаалгыг эс нээсэн бөгөөс галын тэрэг яахан манай жагсаалын дотор нэвтлэн орж чадах буй. Галын тэрэг эс орж цэрэг эс самуурсан бөгөөс дайсны цэрэг хэрхэн түрхлэн орж ирэхүйд хүрмүй? Аливаа цэргийн ёс нэгэн хүн эндцүрэн хөдөлбөөс хэдийчинээ түмэн хүний амь бусниж, хөнгөн болбоос цэрэг дарагдаж, хүнд болбоос улс мөхөх их хэрэг холбогдсон тул, тийнхүү цэргийн цаазыг улсын цаазаас хатуу тогтоожухуй. Тиймийн тул эзэн намайг хэдийгээр мэдэл чадалгүй боловч, миний нэгэн чин үнэн хичээнгүй болгоомжийг айлдаж, олны дотроос өргөн гаргаж жонон болгон хүнд эрхийг бариулсан нь тухайлан улс төр ба олон цэргийн цэхэ эдгэх чухал хэргийг тушаасан болой...» хэмээн учирлан загнаж, «Эзний засгаар эе хийж үл болмуй, цэргийн цаазанд царай харах ёсгүй» (2009, хууд. 250) хэмээгээд Шири Хутугийг цавчин алж, толгойг өлгөж олонд цээрлэл үзүүлэхийг тушаав.

Хууль бол “эе хийж үл болох”, өөрөөр хэлбэл, эзэн хаан ч бай, төрийн сайд ч бай, энгийн ард ч бай ижил тэгш үйлчлэх ёстой, “царай харах

---

16 Хөх судар-ыг монгол бичгээс орчуулан оршил бичиж, тайлбар зүүлт хийсэн Ш.Чоймаа, Б.Баярсайхан нар Боорчи, Мухулай, Шири Хутуг, Сорхон Шар зэрэг нэрийг зохиогч бээр өөрийн үзлээр тайлбарласныг эш үндэс болгон Бугаржи, Мохули, Шири Хутуг, Торгон Шар гэх зэргээр бичсэн байна.

ёсгүй” (өрнөдийн соёлд шударга ёсны бэлгэдэл Фемидагийн нүдийг боосноор дүрсэлдэг лугаа адил) гэсэн эрх зүйн соёл бидний өвөг дээдэст лавтай найман зуун жилийн тэртээ бодтой байжээ. Нарны илч нэгнийг төөнөвч, нөгөөг үл төөнөх мэтийн ялгал үгүйгээр юм бүрд ижил тэгш хүрдгийн адил хууль цаазад танай манай, дээд доодын гэх ялгаа үгүй байх ёстой. Үүнийг өнөө цагт “хууль дээдлэх ёс” хэмээн нэрлэж буй бөгөөд дээрх эрх зүйн ухамсар хийгээд өв, соёлоос өнөөдөр бид уламжлан үлдэж, үйл хэрэгтээ бодотоор тусгах цаг ирээд байна.

## II

Гэтэл яг үүнтэй зэрэгцэн Бугаржи цэргээ дагуулан эргэн ирэх таарав. Хүлэг Бугаржи хаалгаар орж ирэхийг үзээд Шири Хутугийн амийг өршөөхийг гуйхыг Мохули мэдээд *«Хүлэг ахын биед тушаасан цйл хэрхэв?»* гэхэд Бугаржи *«Найманы цэргийн эзэн юаньшуай Цюй Сюай-У, бөө Идэм хөёулын толгойг авч ирэв»* гэв. Мохули *«Хэрвээ тушаасан цйлийг осолдож ирсэн болбоос, ах чамайг хэрхвээс зохимуй?»* хэмээхэд Бугаржи *«Цэргийн эзэн жононгийн дур буй за!»* гэхэд Мохули *«Миний дур бус, ул засгийн цааз буй. Эдүгээ Шири Хутуг цэргийн цаазыг зөрчиж, цэргийг хохируулсан тул, би эдүгээ эзний ул засаг цаазаар шийтгэн аваачмуй. Ах чи битгий дуун гарагтун!»* (2009, хууд. 251) гэжээ.

Мохулийн *«Хэрвээ тушаасан цйлийг осолдож ирсэн болбоос, ах чамайг хэрхвээс зохимуй?»* хэмээсэн асуултад Бугаржи *«Цэргийн эзэн жононгийн дур буй за!»* гэхэд Мохули жанжин *«Миний дур бус, ул засгийн цааз буй ...»* хэмээсэн нь цэргийн эзэн, жанжин тэр бээр ч өөрийн дураар бус, хуулийн дагуу үйлдэх ёстойг нэн тодорхой илэрхийлжээ. Энэ бол хууль дээдлэх ёсыг эрхэмлэхүйн чухал үлгэр жишээг үзүүлсэн хэрэг мөн. Гэтэл эдүгээ цагийн Монгол Улсын нэгэн Ерөнхий сайд УИХ-ын байнгын хорооны хуралдаанд *“Та нар яасан их хууль мөрддөг юм. Надад тэр хууль чинь хамаагүй”* гэж хэлсэн тухай арваад жилийн өмнө мэдээллийн хэрэгслээр “яригдаад” өнгөрч байв.

## III

Ийнхүү хэлэлцэж байтал “... гаднаас Торгон Шар морьтойгоор довтолсоор орж ирээд, мориноос бууж: *«Эзний зарлиг буй, жонон босч сонс!»* хэмээхүйд Мохули яаран суудлаасаа босч хойш хандан сөгдөв. Торгон Шар захиаг уламжлан өгцүлрүчн: *«Эзний зарлиг: «Шири Хутуг хэдийгээр нэгэн цагт цаазаас зөрчиж цэргийг цалгайруулахуйд хүргүцүлсэн боловч, тэр*

*мөнхүү улсын төлөө зүтгэсүгэй хэмээсэн шударга сэтгэлээс үүдэжүхүй. Цэрэг хэдий түүний чанд бэхлэх жагсаалын хаалгыг цалайлгаснаас гэм болж гэнэт дарагдсан боловч, басхүү салхи галын асар түргэн догшны учир тийм болжухуй. Тийн атал тэнгэр өршөөн цаг эгшин зуур салхи хуй гэдрэг урваж, манай цэрэг басхүү дахин дийлсэн нь бас ч тэнгэр сахиусны хавсрал ивээл буй мэт. Тийнхүү цэргийн эзэн жонон зохисыг үзэж ялыг хөнгөлөн аваачиж амийг нь хэлтрүүлээд, уудмаар засаглахыг үзүүл. Зургаан сайдын сайшаалд орсон гавьяат сайдыг үхэхүүд битгий хүргүүл!*» хэмээв» гэв (2009, хууд. 252). Ийнхүү эзэн хааны зарлиг ирсэн тул Мохули Шири Хутугийн алах ялыг хэлтрүүлж, толгойн үсийг цавчин авч шурганд өлгөж, олонд үзүүлэн цээрлэл болгов.

Шири Хутуг хэдийгээр цааз зөрчсөн ч тэр нь улсын төлөө гэсэн сэтгэлээс болсон, нөгөөтээгүүр цэрэгт учирсан хохирол нь түүний энэхүү үйлдлээс бүрэн шалтгаалаагүй, салхи галын асар түргэн догшны учир тийм үр дагаварт хүрсэн тул амийг нь хэлтрүүлээд, *“уудмаар засаглах”*-ыг эзэн хаан зарлиг болгосон тухай мөн энэ хэсэгт үгүүлжээ. Хууль дээдлэх ёс гэдэг болбоос хууль цаазыг хатуу ширүүн аргаар, өнгөц хуумгай хэрэгжүүлэхийг хэлдэггүй, хэрэг явдлыг сайтар шүүн тунгааж, шалтгаан, нөхцөлийг тал бүрээс нь уужим ухаанаар эргэцүүлж байж үйлдэх (уудмаар засаглах)-ийг хэлнэ. Хүний эрх, эрх чөлөө, сүр сүлдийг хамгаалах, бэхжүүлэх нь хууль дээдлэх ёсны эцсийн зорилго ажгуу.

#### IV

Гэвч үүний араас бас нэгэн үйл явдал өрнөв. Мохули жанжин хүрээний хаалгыг сахиж байсан цэргүүдийг дуудан авчирч *«Би таныг хаалга сахиулсан нь тухайлан хүний орж гарахыг цаазалсан нь болой, та юунд нэгэн морьт хүн довтолон орж ирж байтал зогсоож үл баримуй? Барихыг байтугай, юунд түр зогсоож надад үл мэдүүлэх буй?»* хэмээн зандан асуув. Тэд цугаар сөгдөж *«Боолууд бид мөн хориглосон бүлгээ, гагц энэ түшмэл эзний зарлиг буй хэмээн зогсолгүй довтолон орж ирэв»* гэсэнд Мохули жанжин ихэд хилэгнэж, ширээг цохиж өгүүллүүн: *«Аа! Хэрвээ бус эсрэгцэл дайсны ард, манай улсын янзаар чимэглэж, басхүү эзний зарлиг буй хэмээн намайг алахаар довтолон орж ирвээс та мөн тавин оруулж илгээмүй юу? Осол цалгайгаа үл мэдэн урчлан /гоёчлон, хөр./ хэлэх нь нэн уурлалтай»* хэмээн нэгэнтээ зандаж *«Үтэр түргэн энэ боолчуудыг цөм аваачиж цавчин алаад олонд цээрлэл*

цэцүл!» хэмээхүйд Торгон Шар «Энэ цөм миний олтгой ослын ял, би эзний зарлигийг уламжлагаар ирсэн тул сөгдөж болохгүй, бус болбоос мөн сөгдөж гуйн мэдүцлэх бүлгээ. Жонон тэднийг алахыг хэлтрүцүлж эзэнд мэдүцлэн миний ялыг хэлэлцүмүй» хэмээн яаран өчив. Жонон Мохули нүд хялайн чанга дуугаар өгүүлрүүн «Нарны илчинд найр цүгүи, тасархай цаазанд тал цүгүи, авгай эзний зарлигийг уламжилсан элч тул ял хүргүцүлж болохгүй, үтэр түргэнээ жононгийн хүрээнд довтлон орсон морины хөлийг цөм цавчин ав! Хаалганы цэргийг тэргүцүн удаа тул ялыг хэлтрүцүл!» хэмээсэнд амь хэлтэрсэн цэргийн ард түчгэнэтэл мөргөж, даруй Торгон Шарын унасан морины дөрвөн хөлийг цөм цавчин авбай.» (2009, хуудсд. 252-253)

Торгон Шар “... эзэнд мэдүүлэн миний ялыг хэлэлцүмүй” хэмээхэд жонон Мохули чанга дуугаар «Нарны илчинд найр цүгүи, тасархай цаазанд тал цүгүи, авгай эзний зарлигийг уламжилсан элч тул ял хүргүцүлж болохгүй, үтэр түргэнээ жононгийн хүрээнд довтлон орсон морины хөлийг цөм цавчин ав!» хэмээсэн нь “эзний зарлигийг уламжилсан элч тул ял хүргүцүлж болохгүй” нь ч мөнхүү хуультай тул Торгон Шар хэдүй гэм осолтой ч жонон бээр өөрийн дураар шийтгэж үл болох, хуулийг л дагах ёстойг илтгэжүхүй. Хууль хүн бүрд тэгш шударгаар үйлчлэх ёстой ч эрх мэдлийн эрэмбэ дараа, тухайн албан тушаалтны эрх мэдлийн хүрээнд шийдэж болох хийгээд эс болох хэрэг явдал тусдаа буйн дээр тэрхүү эрэмбэ дарааг зөрчиж, дураар аашилж үл болохын үлгэр энэ. Эдүгээ ч манай улсын Эрүүгийн хуульд өөрт олгогдоогүй албан тушаалын бүрэн эрхийг бусдын нэрийн өмнөөс хэрэгжүүлэх, ашиглах буюу Дураараа аашлах гэсэн зүйл бий<sup>17</sup>.

## V

Аяа мандаж бадрах улс гэрийн хаан сайд харилцан цөм өшөөтөн, энэ нэгэн хэргээс улсын хотлоор сайд түшмэд, албат иргэн, цааз хуулийг сахих нь амь мэт болж, жонон Мохулийн эзний элчид ч найр үл үлдээхийг үзээд олон түшмэд цөм ширвээтэн эмээж, үүнээс хойш аймшиггүй Мохулийн цаазаас нэгэнтээ зөрчихгүй болов (2009, хууд. 253).

Хуулийг дээдлэн хэрэгжүүлдэг улс л мандан бадарна. Тийнхүү мандаж бадрах улс гэрийн хаан сайд харилцан цөм өшөөтөн ажгуу. Хуульд тэрсэлсэн л бол хаан сайд, танил нөхөр, ахан дүүс, ер хэнд ч бай хүлээлгэх ёстой хариуцлага, шийтгэлийг өршөөлгүйгээр оногдуулах ёстойг ийнхүү

17 Эрүүгийн хууль /Шинэчилсэн найруулга/-ийн 22 дугаар бүлгийн 22.11 дүгээр зүйл.

илэрхийлжээ. “Эзний засгаар эе хийж үл болох” тул “өшөөтөн” болох нь зүй амуу. “Төр төмөр нццртэй” гэх хэллэг ч үүнтэй утга нэг буюу.

“Эзний засаг”, “эзний зарлиг” гэх мэт хэллэг нь дурдан буй түүхэн үйл явдал хэдийгээр хэмжээгүй эрхт засгийн үед өрнөж байсныг тодхон илэрхийлэх авч аливаа тогтоосон хуулийг хүн бүр хүндэтгэн сахиж, нийгмийн бүхүй л хэм хэмжээнээс дээгүүр тавих зарчмыг бүрнээ илэрхийлсэн нь өнөө цагт ч ач холбогдолтой хэвээр байна.

*“Энэ нэгэн хэргээс улсын хотлоор сайд түшмэд, албат иргэн, цааз хуулийг сахих нь амь мэт болж, жонон Мохулийн эзний элчид ч найр үл үлдээхийг үзээд олон түшмэд цөм ширвээтэн эмээж, үүнээс хойш аймшиггүй Мохулийн цаазаас нэгэнтээ зөрчихгүй болов” (2009, хууд. 253)* гэсэн лугаа адил хууль дээдлэх ёсыг төрийн хамгийн дээд албан тушаалтнаас, тухайлбал, хууль батлах, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас эхлэн үлгэрлэн хэрэгжүүлэх учиртай. Ингэж байж сая сайд түшмэд, энгийн иргэнд хуулийг дээдлэн сахих урам зориг, итгэл үнэмшил төрнө. Ингэж байж сая хууль ёс, төр засагт иргэдийн хүндлэл хийгээд дэмжлэг ирнэ.

## **ДҮГНЭЛТ**

Тогтолцооны шинжтэй хэмээн бидний хүнийсгэн тайлбарлаад буй авлига гэгч улсын ялзрал бол эе хийж үл болох төрийн хуулийг “ээлдэн” зөрчиж, царай харах ёсгүй цаазыг “царайд дулдуйдан” хэрэгжүүлж буй Монгол төрийн түшээд хийгээд энэ улсын иргэн бидний бодот байдлын шууд үр дагавар мөн.

Аристотель “... зөвхөн хүн л сайн муу, шударга шударга бус зэрэг ойлголтуудыг хуран мэдрэх чадвартай. Харин энэ чадварууд цогцолбороороо нийлж өрх гэр, төр улсын үндэс болдог юм. Өрх гэр болон хүн гэдэг амьтан болсон бид бүхэнтэй харьцуулаад үзвэл улс бол уг чанараараа анхдагч юм. Ер нь ч бүхэл нь хэсгээсээ өмнө байж байх учиртай билээ” (Даш-Ёндон, 2011, хууд. 343) хэмээн бичсэн байдаг. Гэтэл монголчууд бид аливаа бүхэнд ямар ч хамаагүй аргаар хуулийн дээр байхыг санаархсанаараа тэрхүү улс хэмээх бүхэлдээ эсрэгцэн мунгинаж явна. Хууль дээдлэх ёсны завхрал энэ мэтээр удаан үргэлжилбэл, Аристотелийн хэлсэнчлэн, “ёс суртахууны утгаар гүйцэд хөгжөөгүй амьтан” олширсоор ахул бид улс төрхт төлөв байдлаа ч алдаж болзошгүй.

Хууль дээдлэхүй нь тэрхүү хуулийг тогтоогчоос, төрөөс, шийдвэр

гаргагчаас тэргүүлэн эхлэх эрэмбэ дарааллын ёсыг эзэн Чингис хаан:

Цааз хэмээгч эзнээс үүсэн, түшмэлээр зарламуй

Цаазыг дагах эзнээс эхлэн, олон цэрэгт хүрмүй

Цаазыг чангатгахуйд, эрх биш урьд эзэн нь сахьмуи (Инжаннаши, 2009, хуудсд. 328-329) хэмээн сургажээ.

Хуулийг хэлбэрэлтгүй хэрэгжүүлж асан төрт ёс, түшмэд ёсны түүхэн уламжлалаа сэргээн судалж, сургамж туршлагыг нь эдүгээ цагийн төрийн бодлогын түвшинд авч үзэж, бодот ажил хэрэг, соёл болгон уламжлах нь зөвхөн хууль дээдлэх ёсыг бэхжүүлэхэд тустайгаар зогсохгүй, улс оронд бодотоор нүүрлээд буй сүйрэл болох авлигатай тэмцэх, түүнээс сэргийлэх суурь арга хэмжээ мөн.

№	Судалгаа, үнэлгээний нэр	АТИ тооцоход ашигласан асуулт	Асуултын үнэлгээ	Монгол Улсын хууль
1	Бертелсман сан - Шилжилтийн индекс 2020	Асуулт 3.3 Албан тушаалаа урвуулан ашигласан төрийн албан хаагчид ямар хариуцлага хүлээлгэж, шийтгэл оногдуулдаг вэ? <sup>18</sup>	“Албан тушаалтнууд хууль зүйн үр дагавар болон олон нийтэд ш ү ү м ж л э г д э х э э с эмээхгүйгээр хууль зөрчиж, авлигад холбогдох боломжтой” бол хамгийн бага буюу 1 оноо “Хууль зөрчсөн, авлигад холбогдсон албан тушаалтныг хуулийн дагуу хатуу шийтгэдэг бөгөөд олон нийт үргэлж шүүмжилдэг” бол хамгийн өндөр буюу 10 оноо	- Монгол Улсын Үндсэн хууль - Төрийн албаны тухай хууль - Эрүүгийн хууль - Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль - Зөрчлийн тухай хууль - Авлигын эсрэг хууль - Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль - Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль г.м.
		Асуулт 15.3 Засгийн газар авлигыг хэр зэрэг амжилттай хязгаарлаж байна вэ? <sup>19</sup>	“Засгийн газар авлигыг хязгаарлаж чаддаггүй, шударга ёсны механизм бүрдээгүй” бол хамгийн бага буюу 1 оноо “Засгийн газар авлигыг амжилттай таслан зогсоож байгаа, шударга ёсны механизм бүрдсэн, үр дүнтэй ажиллаж байгаа” бол хамгийн өндөр буюу 10 оноо	

18 Энэ асуулт тус индексийн “Ардчилал” гэсэн нэртэй бүлгийн “Хууль дээдлэх ёс” гэсэн 3 дугаар хэсэгт багтсан байна. [https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/codebooks/BTI\\_2020\\_Codebook.pdf](https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/codebooks/BTI_2020_Codebook.pdf) -ээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

19 Энэ асуулт тус индексийн “Засаглал” гэсэн нэртэй бүлгийн “Нөөцийн үр ашиг” гэсэн 15 дугаар хэсэгт багтсан байна. [https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/codebooks/BTI\\_2020\\_Codebook.pdf](https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/codebooks/BTI_2020_Codebook.pdf) -ээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

2	Эдийн засгийн мэдээллийн нэгж - Улс орнуудын эрсдэлийн үнэлгээ 2021 <sup>20</sup>	Төсвийн хөрөнгийн хуваарилалт, зарцуулалтыг зохицуулах тодорхой журам, хариуцлага байдаг уу?	Оноо нь 0 (авлигын тохиолдол маш бага)-ээс 4 (авлигын тохиолдол маш өндөр) хүртэл бүхэл тоогоор хэмжигддэг.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Төсвийн тухай хууль</li> <li>- Шилэн дансны тухай хууль</li> <li>- Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хууль</li> <li>- Зөрчлийн тухай хууль</li> <li>- Төрийн албаны тухай хууль</li> <li>- Аудитын тухай хууль</li> <li>- Шүүхийн тухай хууль</li> <li>- Засгийн газрын тухай хууль</li> <li>- Засгийн газрын агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хууль</li> <li>- Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль</li> <li>- Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль г.м.</li> </ul>
		Төрийн хөрөнгийг сайд/төрийн албан тушаалтан хувийн болон намын улс төрийн зорилгоор завшдаг уу?		
		Хариуцлага тооцдоггүй тусгай сан байдаг уу?		
		Төрийн нөөцийг зүй бусаар ашигласан тохиолдол байдаг уу?		
		Мэргэшсэн төрийн алба ажиллаж байна уу, эсвэл ихэнх албан тушаалтныг төрөөс шууд томилсон байна уу?		
		Төсвийн санхүүгийн удирдлагад аудит хийдэг хараат бус байгууллага бий юу?		
		Сайд/төрийн албан тушаалтныг эрх мэдлээ урвуулан ашигласан хэргээр шүүх эрх мэдэл бүхий бие даасан шүүх бий юу?		
		Гэрээ байгуулах, давуу эрх олж авахын тулд хажууль өгдөг уламжлал бий юу?		

20 <https://www.eiu.com/n/> -ээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

3	Глобал инсайт - Улс орнуудын эрсдлийн түвшин 2020 <sup>21</sup>	М э р г э ж и л т н ү ү д хувь хүн/компаниуд томоохон гэрээ байгуулахаас эхлээд жижиг бүтээгдэхүүн и м п о р т л о х / экспортлох, өдөр тутмын бичиг баримт бүрдүүлэхийн тулд хахууль, эсвэл авлигын бусад үйлдэлтэй тулгарах эрсдэл байдаг эсэхийг үнэлэх зорилготой асуулт тавьдаг.	Үнэлгээ нь 1.0 (хамгийн их авлигатай)-ээс 5.0 (хамгийн бага авлигатай) хооронд байна. Бутархай (жишээ нь 3.5) оноо авах боломжтой.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Монгол Улсын Үндсэн хууль</li> <li>- Төрийн албаны тухай хууль</li> <li>- Эрүүгийн хууль</li> <li>- Зөрчлийн тухай хууль</li> <li>- Авлигын эсрэг хууль</li> <li>- Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль</li> <li>- Гаалийн тухай хууль</li> <li>- Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль</li> <li>- Компанийн тухай хууль</li> <li>- Зөвшөөрлийн тухай хууль</li> <li>- Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай хууль г.м.</li> </ul>
4	Ай Эм Ди - Дэлхийн өрсөлдөх чадварын эмхтгэл Үзэл бодлын судалгаа 2021 <sup>22</sup>	Авлига, хахууль байдаг уу, үгүй юу?	Хариултуудыг 1-ээс 6 хүртэлх оноогоор үнэлж, дараа нь 0-ээс 10 хүртэлх оноонд шилжүүлдэг. 0 нь авлига хамгийн их байгааг, 10 нь авлига хамгийн бага байгааг илэрхийлдэг.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Монгол Улсын Үндсэн хууль</li> <li>- Төрийн албаны тухай хууль</li> <li>- Эрүүгийн хууль</li> <li>- Зөрчлийн тухай хууль</li> <li>- Авлигын эсрэг хууль</li> <li>- Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль</li> <li>- Зөвшөөрлийн тухай хууль г.м.</li> </ul>

21 Улс орнуудын эрсдлийн үнэлгээний систем нь 1999 оноос хойш хэрэгжиж байгаа. IHS Global Insight байгууллага нь 2015 оноос эхлэн ТИ-д мэдээлэл өгөхөө зогсоосон тул Дэлхийн банкны Дэлхийн засаглалын үзүүлэлтүүдийн порталаар дамжуулан (<https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/downloadFile?fileName=WMO.xlsx>) IHS Global Insight-ийн мэдээлэлд хандаж байгаа. Нарийвчилсан мэдээллийг <https://ihsmarkit.com/products/advanced-country-analysis-and-forecast.html> -ээс авах боломжтой.

22 <https://worldcompetitiveness.imd.org/> -оос дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

5	Пи Ар Эс групп - Эрсдлийн үнэлгээ 2021 <sup>23</sup>	Энэ нь улс төрийн тогтолцоон дахь авлигын үнэлгээ юм. Бизнес эрхлэгчдэд шууд тулгардаг авлигын хамгийн түгээмэл хэлбэр бол импорт, экспортын зөвшөөрөл, арилжаан дахь хяналт, татвар ногдуулалт, цагдаагийн хамгаалалт болон зээлтэй холбоотой тусгай төлбөр, хахууль шаардах хэлбэрийн санхүүгийн авлига байдаг эсэхийг үнэлэх зорилготой асуулт тавьдаг.	Сар бүр 0 (хамгийн их эрсдэлтэй)-ээс 6 (хамгийн бага эрсдэлтэй) хүртэл онооноор үнэлдэг. Бутархай оноогоор үнэлэх боломжтой. Сар бүрийн үнэлгээний энгийн дунджаар тухайн улсын оноог гаргадаг.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Монгол Улсын Үндсэн хууль</li> <li>- Төрийн албаны тухай хууль</li> <li>- Эрүүгийн хууль</li> <li>- Зөрчлийн тухай хууль</li> <li>- Авлигын эсрэг хууль</li> <li>- Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль</li> <li>- Гаалийн тухай хууль</li> <li>- Татварын ерөнхий хууль</li> <li>- Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хууль</li> </ul>
6	Дэлхийн эдийн засгийн форум - Үзэл бодлын судалгаа 2020 <sup>24</sup>	<p>Танай улсад дараах асуудалтай холбоотойгоор нэмэлт төлбөр, хахууль өгөх явдал компаниуд хэр түгээмэл тулгардаг вэ?</p> <p>а) Импорт, экспорт          б) Төрийн үйлчилгээ          в) Татвар төлөх          г) Гэрээ байгуулах, зөвшөөрөл авах          д) Шүүхээс нааштай шийдвэр гаргах</p> <p>Танай улсад авлигын улмаас төсвийн хөрөнгийг компани, хувь хүн, бүлэгт шилжүүлэх явдал хэр түгээмэл байдаг вэ?</p>	Асуулт бүрийг 1-7 оноогоор үнэлдэг. 1 нь маш түгээмэл, харин 7 нь огт үгүй гэсэн утгатай. Нэгдүгээр асуултын а)-аас д) хүртэлх хэсгийн үр дүнг дунджаар тооцож нэг оноо гаргана. Дараа нь эдгээр хоёр асуултын онооны дунджаар тухайн улс орны оноог гаргадаг.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль</li> <li>- Зөвшөөрлийн тухай хууль</li> <li>- Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль</li> <li>- Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль</li> <li>- Компанийн тухай хууль</li> <li>- Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай хууль г.м.</li> </ul>

23 <https://www.prsgroup.com/> -оос дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

24 [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf) -ээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

7	<p>Дэлхийн эрх зүйн төсөл-Хууль дээдлэх ёсны индекс 2020<sup>25</sup></p>	<p>Төрийн албан хаагчид төрийн албыг хувийн ашиг сонирхлын үүднээс хэр зэрэг ашиглаж байгаа талаар мэргэжилтнүүдэд нийт 53 асуулт тавьдаг. Эдгээр асуултууд нь нийгмийн эрүүл мэндийн систем, зохицуулагч агентлаг, цагдаа, шүүх зэрэг засгийн газрын олон салбарыг хамардаг. Асуултуудыг дараах дөрвөн дэд индекст нэгтгэдэг:</p> <p>2.1 Гүйцэтгэх засаглалд байгаа төрийн албан хаагчид төрийн албыг хувийн ашиг сонирхлын үүднээс ашигладаггүй</p> <p>2.2 Шүүхийн салбарын албан хаагчид төрийн албыг хувийн ашиг сонирхлын үүднээс ашигладаггүй</p> <p>2.3 Цагдаагийн болон цэргийн албан хаагчид төрийн албан тушаалыг хувийн ашиг сонирхлын үүднээс ашигладаггүй</p> <p>2.4 Хууль тогтоох байгууллагад ажилладаг төрийн албан тушаалтнууд төрийн албыг хувийн ашиг сонирхлын үүднээс ашигладаггүй</p>	<p>А Т И - и й г тооцохдоо зөвхөн мэргэжилтнүүдийн өгсөн оноог авч үздэг. Дараа нь дөрвөн дэд үзүүлэлтийг дундажлан нийт оноог гаргадаг. Оноо нь 0-ээс 1 хүртэл байдаг.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Монгол Улсын Үндсэн хууль</li> <li>- Төрийн албаны тухай хууль</li> <li>- Эрүүгийн хууль</li> <li>- Зөрчлийн тухай хууль</li> <li>- Авлигын эсрэг хууль</li> <li>- Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль</li> <li>- Шүүхийн тухай хууль</li> <li>- Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль</li> <li>- Засгийн газрын тухай хууль</li> <li>- Цагдаагийн албаны тухай хууль</li> <li>- Цэргийн албаны тухай хууль</li> <li>- Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль</li> <li>- Монгол Улсын хилийн тухай хууль</li> <li>- Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль г.м.</li> </ul>
8	<p>Ардчиллын олон талт байдлын төсөл /V-Dem/ 2021<sup>26</sup></p>	<p>Улс төрийн авлига хэр өргөн тархсан бэ?</p>	<p>0 (авлигын хамгийн бага түвшин)-ээс 1 (авлигын дээд түвшин) хүртэл оноогоор үнэлдэг.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Монгол Улсын Үндсэн хууль</li> <li>- Төрийн албаны тухай хууль</li> <li>- Эрүүгийн хууль</li> <li>- Зөрчлийн тухай хууль</li> <li>- Авлигын эсрэг хууль</li> </ul>

25 <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf> -ээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

26 <https://www.v-dem.net/en/data/data/v-dem-dataset-v111/> болон <https://www.v-dem.net/en/data/reference-material-v11/> -ээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

				<ul style="list-style-type: none"> <li>- Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль</li> <li>- Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль</li> <li>- Засгийн газрын тухай хууль</li> <li>- Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль</li> <li>- Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хууль</li> <li>- Зөвшөөрлийн тухай хууль г.м.</li> </ul>
--	--	--	--	--

#### Ашигласан эх сурвалж

1. Barro, R. (1997). *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge, MA: MIT Press.
2. Barro, R. (2003). Determinants of Economic Growth in a Panel of Countries. *Annals of Economics and Finance*, 4, 231–274.
3. Brooks, G. (2016). *Criminology of Corruption: Theoretical Approaches*. London: Palgrave Macmillan.
4. Hasnas, J. (Winter 2018). The corruption of the rule of law. *Social Philosophy and Policy*, Volume 35, Issue 2, 12-30. doi:<https://doi.org/10.1017/S0265052519000074>
5. Jan-Erik Lane. (2017). Corruption: A New Analysis. *Open Journal of Political Science* 7, 157-169.
6. Knack, S. a. (1995). Institutions and Economic Performance: CrossCountry Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics*, 7, 207–227.

7. La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. (1998). Law and Finance. *Journal of Political Economy*, 106, 1113–1155.
8. Mauro, P. (1995). Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110, 681–712.
9. OECD. (2008). *OECD Glossaries. Corruption. A glossary of international standards in criminal law*. Paris: OECD Publishing.
10. Quibria, M. (2006). Growth and Poverty Reduction Does Political Regime Matter? In S. Ahmed, & W. Mahmud (Eds.), *Growth and Poverty: The Development Experience of Bangladesh* (p. 315). Dhaka, Bangladesh : The University Press.
11. Rodrik, D. (1999). Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses. *Journal of Economic Growth*, 4, 385–412.
12. Scully, G. W. (1993). The Institutional Framework and Economic Development. *Journal of Political Economy*, 96, 652–662.
13. Transparency International. (2009). *The Anti-Corruption Plain Language Guide*. Berlin.
14. Yeh, S. S. (2011). Corruption and the Rule of Law in Sub-Saharan Africa. *African Journal of Legal Studies* 4, 187–208. doi:10.1163/170873811X577870
15. Даш-Ёндон, Б. (2011). *Эртний грекийн философийн сэтгэлгээний эх сурвалж (I боть)*. (Г. Чулуунбаатар, Хян.) Улаанбаатар: Интерпресс ХХК.
16. Долгоржав, Я. (2017). Монгол Улсын Үндсэн хууль /1992/-ийн зарим нэр томьёо, түүний агуулгыг орчин цагт нийцүүлэх шаардлага. *Төрийн удирдлага №1*, 17-37.
17. Инжаннаши, В. (2009). *Хөх судар. Тэргүүн дэвтэр*. (Ш. Чоймаа, & Б. Баярсайхан, Орч.) Улаанбаатар: Мөнхийн үсэг ХХК.
18. Дэмчигдорж, Ч. (2015). *Шинэ засгийн гол ёс*. Улаанбаатар.
19. Чимид, Б. (2010). Хууль дээдлэх ёсыг хангахад шударга шүүхийн үүрэг. *Шударга ёс, 1 (2)*, 5-18.

## **ЯРИЛЦЛАГА**



**Х.ИХМӨРӨН**

*АТГ-ын Урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх хэлтсийн дарга,  
эрхэлсэн комиссар*

### **АВЛИГЫН СӨРӨГ ҮР ДАГАВРЫН ХОХИРОГЧ БОЛОХГҮЙН ТУЛД НИЙГМИЙН БҮХ ТҮВШИНД АВЛИГААС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ, ТҮҮНТЭЙ ТЭМЦЭХ ЁСТОЙ**

*Авлигатай тэмцэх газрын Урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх хэлтсийн дарга, эрхэлсэн комиссар Х.Ихмөрөнтэй ярилцлаа.*

- *Юуны өмнө авлигаас урьдчилан сэргийлэх болон авлигын эсрэг иргэдийг соён гэгээрүүлэх ажлын ялгаа, заагийг энгийн үгээр тайлбарлаж өгнө үү?*
- *Авлигатай тэмцэх газар нь Авлигын эсрэг хуулийн 5, 6 дугаар зүйлд заасны дагуу олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны талаар тодорхой ажлуудыг хийх үүрэг хүлээсэн байдаг. Тухайлбал, соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа гэж иргэд, олон нийтэд авлигын нийгмийн хор аюулыг ухуулан сурталчлах ажлыг тасралтгүй явуулах, олон нийтийн авлигын талаарх мэдлэгийг дээшлүүлэх, түүнтэй тэмцэх арга барилд сургах ажлыг зохион байгуулах чиглэлээр сургалт, сурталчилгаа хийх зэрэг ажлуудыг хэлж болно. Энэ ажлыг зохион байгуулахдаа төрийн албан хаагч, иргэд, хүүхэд, залуучуудад зориулсан богино хэмжээний кино контент, зурагт хуудас, шторкыг бүтээж нийгэмд сурталчилж ажилладаг. Тэгвэл, авлигаас урьдчилан*

*Авлигын сөрөг үр дагаврын хохирогч болохгүйн тулд нийгмийн бүх түвшинд авлигаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх ёстой*

сэргийлэх үйл ажиллагаа нь төрийн албан тушаалтнуудын хүсэл зоригтой шууд хамаатай. Дэлхийн улс орнуудын авлигатай тэмцэх байгууллагын тэргүүлэх чиглэл нь урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх ажил байдаг. Авлигын сөрөг үр дагаврын хохирогч болохгүйн тулд нийгмийн бүх түвшинд авлигаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх ёстой. Иргэний хувьд өдөр тутмын амьдралдаа, мөн ажлын байран дээр шударга ёсыг шаардах, аливаа асуудлыг хууль ёсны дагуу шийдвэрлүүлэх, авлигын шинжтэй, зүй бус яриа, хэлцэл, тохирооноос зайлсхийх гэх мэт олон арга зам бий. Байгууллагын хувьд гэвэл алба хаагчдын дунд ёс зүйн дүрэм, журам мөрдүүлэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх бусад зохион байгуулалтыг хийх, менежментийн арга хэмжээнүүдийг хэрэгжүүлэх гээд олон арга замаар үр дүнтэй ажиллаж болно. Тиймээс авлигаас урьдчилан сэргийлэхийн тулд ил тод байх, байгууллагын дотоод хяналтыг сайжруулах, албан хаагчийн ёс зүйг сайжруулах, хуулийн хэрэгжилт, зохицуулалтыг сайжруулах зэрэг арга хэмжээнүүдийг авах зайлшгүй шаардлага байдаг. Мөн авлигын шалтгаан, нөхцөлийг илрүүлэн тэдгээрийг арилгахад чиглэгдсэн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж ажиллах нь үр дүнтэй юм.

- ***Иргэдийг соён гэгээрүүлэх ажлын үндэслэл, шалтгаан нь юу юм бэ? Энэ нь Авлигатай хэрхэн холбогддог вэ?***
- Авлигын эсрэг соён гэгээрүүлэх ажлыг өргөн хүрээтэй хийдэг. Авлигын эсрэг авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээнүүд нь улс орнуудын хувьд нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдөх түгээмэл механизм байх боломжтой. НҮБ болон бусад Европын Холбоо, Олон улсын эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага зэрэг олон улсын байгууллагууд авлигатай тэмцэх талаар дэлхийн улсууд нэгдмэл жишиг стандартыг тогтоож олон улсын гэрээ, конвенцуудад нэгдэн ажиллахыг уриалсаар байгаа. НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх албанаас гаргасан “Таны эрх, Таны оролцоо-Авлигад үгүй гэж хэлье” урианд нэгдэж, авлигатай тэмцэх хүсэл зоригоо илэрхийлэх, хамтран ажиллах боломжийг олон нийтэд олгох чиглэлээр Авлигатай тэмцэх газраас “Зөв зөвд шударга зөв” аяныг улсын хэмжээнд зохион байгуулж байна. “Зөв зөвд шударга зөв. Зөөлөн зөөлөнд эе зөөлөн” хэмээх монгол ардын зүйр үг бий. Хүний амьдралын зөв үйл бүхний түүчээ нь шударга зан чанар гэдгийг монголчууд ийнхүү аман зохиолдоо бичиж тэмдэглэжээ.

Авлигатай тэмцэхэд иргэд, олон нийтийн оролцоо маш чухал гэдгийг онцлон хэлмээр байна. Албан тушаалтан ч, ард иргэд ч шударга зан үйлийг хэвшүүлж чадвал авлигатай тэмцэх тогтолцооны бодит чухал үндэс суурь болж байгааг судлаачид онцлон хэлдэг. Үүний дагуу АТГ-аас олон нийтийн сүлжээг ашиглан авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг иргэдэд сурталчлан таниулах, үнэн зөв мэдээ, мэдээллийг бодит эх сурвалжаас түгээх зорилготой “Авлигатай тэмцэх газар” хуудас, авлигын нийгмийн хор аюулыг ухуулан таниулах, авлигыг үл тэвчих үзлийг төлөвшүүлэхэд чиглэсэн соён гэгээрүүлэх ажлыг зохион байгуулах, төрийн албан хаагчдын шударга байдлыг нэмэгдүүлэх, ёс зүйг дээшлүүлэх, байгууллагын соёлыг тогтоох зорилготой “АТГ-Олон нийтийн төв” фэйсбүүк хуудсыг тус тус хөтлөн ажиллуулж, мэдээ, мэдээллийг олон нийтэд тасралтгүй хүргэж байна. Иргэдийг соён гэгээрүүлэх ажлын нэг үндэслэл нь иргэд, олон нийтэд авлигын хор аюулыг ухуулан таниулах, олон нийтийг авлигатай тэмцэх арга барилд сургах, тэднийг татан оролцуулах явдал юм. Ингэхийн тулд иргэн, хувь хүний шударга зан чанараар дамжуулан нийгэмд шударга ёсны үзэл санааг түгээн дэлгэрүүлэхээр зорин ажиллаж байна.

- ***Иргэдийг соён гэгээрүүлэх ажлын үр дүн хэрхэн илэрдэг вэ. Ажлын үр дүнг хэмжих боломжтой юу?***
- Улс орнууд авлигыг тодорхойлж, хэмжих механизмтай байхаас гадна авлигажсан үйлдлийг шийтгэх тогтолцоог бүрдүүлэх ёстой. Ийм тогтолцоо нь хараат бус, нөлөөнд үл автах байдлаар хэрэгжих эрх зүйн зохицуулалтад үндэслэх учиртай. Иргэдийг соён гэгээрүүлэх ажлын үр дүнг хэмжих нь тухайн цаг үед боломж муутай зүйл. Учир нь иргэдийн ухамсар сэтгэхүйд шударга байдлын ач холбогдол, үр нөлөөг тайлбарлан таниулсны үр дагавар хожим тухайн иргэний үг үйлдлээр илэрдэг юм. Мөн дэлхийн улс орнуудын авлигатай тэмцэж байсан туршлагаас харахад хүүхдийн хүмүүжилд чиглэсэн соён гэгээрүүлэх ажлыг үе шаттай хэрэгжүүлдэг. Энэхүү ажлын үр дүнг 10, 20 жилийн дараа гарна гэж үздэг. Энэ бодитой. Учир нь өнөөдөр авлигын эсрэг соён гэгээрүүлэх ажлыг хүүхдүүдэд зориулж хийж байгаа нь ирээдүйн шударга, зөв хандлагатай иргэдийг бэлтгэж буй хэрэг юм. Тийм ч учраас авлигын эсрэг соён гэгээрүүлэх ажлын үр дүн урт хугацаанд гардаг. Нийгмийн шударга байдал нэмэгдсэнээр үр дүн нь мэдрэгддэг зүйл юм.

- **Иргэдэд авлигыг үл тэвчих ёс суртахуун төлөвшилнэ гэдэг их том зорилт. Тэгэхээр соён гэгээрүүлэх ажил нь зөвхөн АТГ-ын хийх ёстой ажил уу, эсвэл БШУЯ ч юм уу, бусад байгууллага, иргэд оролцох ёстой юм уу?**

- Хүмүүс ихэвчлэн авлигыг энгийн үзэгдэл гэж хүлээн зөвшөөрч, эвлэрсэн байдаг бөгөөд амьдралын нэг хэсэг, хэв маяг гэж үздэг. Гэвч авлигын эсрэг нэгдэж хамтдаа тэмцвэл энэ нь улс орон, нийгэм, олон нийтэд ашиг тустай байх болно. Гэхдээ авлигатай зөвхөн АТГ л тэмцэх ёстой гэсэн олон нийтийн дунд явдаг төөрөгдлийг залруулах ёстой. Филиппин улс гэхэд маш сайн хуультай хэрнээ бүх нийтээр дагаж мөрддөггүй байсны улмаас төрийн худалдан авалт хамгийн их авлигад автсан байсан түүх бий. Тэгэхээр бүх нийтээрээ авлигаас татгалзахгүй бол үр дүнд хүрэхгүй. Нэмээд хэлэхэд, хүмүүсийн жижиг, ялихгүй гэж нэрлэдэг авлигын гэмт хэрэгтэй ч ялгаагүй тэмцэх нь маш чухал. Учир нь иргэдэд том авлигаас илүү жижиг авлигын хэргүүдийг зогсоох нь ач холбогдолтой байдаг. Бүр сүлжээнд орсон авлигыг таслан зогсоохын тулд олон нийт, нийгмийн нөлөөлөл маш чухал гэдгийг мартаж болохгүй. Хүмүүсийн ихэнх нь хэн нэгнээс бэлэг авах, гар цайлгах зэрэгт багахан хэмжээний мөнгө өгөх нь зүгээр гэж ойлгодог, авлига өгөөд дадчихдаг. Жижиг зүйл авахын тулд бага хэмжээний авлига өгдөг бол том зүйл бүтээхийн тулд их хэмжээний авлига өгдөг. Энэ нь бүр нийгмийн соёл болоод төлөвших хэмжээнд хүрээд байна. Хүн болгон ингэх л ёстой юм шиг хүлээж авч байгаа энэ байдлыг өөрчлөх хэрэгтэй. Авлигатай тэмцэх ажиллагаанд хүн бүрийн оролцоо чухал. Төр, иргэдтэйгээ хамтарч түншлэлийн харилцаатай байж илүү үр дүнд хүрнэ.

Авлигатай тэмцэхэд олон нийтийг идэвхтэй оролцуулах, тэдгээрийн санал бодлыг сонсох, шударга ёсыг бэхжүүлэх, өөрөөр хэлбэл, төр засаг авлигагүй байх үүрэг, хариуцлага хүлээдгийг олон нийтэд тайлбарлан таниулах нь их чухал, тэгэхээр соён гэгээрүүлэх ажил нь зөвхөн Авлигатай тэмцэх газрын ажил гэхээс илүүтэйгээр бүх нийтээр, тэр тусмаа хүүхэд багачуудыг бага наснаас нь зөв дадал, шударга байдалд суралцуулахад боловсролын салбарын үүрэг оролцоо их чухал байдаг.

- **Өнөөдрийн байдлаар тэдгээр байгууллага, иргэдийн оролцоо ямар түвшинд байна? Цаашид ямар боломж байна гэж үзэж байна вэ?**

- Авлигатай тэмцэнэ гэдэг дан ганц төрийн хэрэг биш хүн бүрийн оролцох зүйл. Мөн иргэд, олон нийтэд авлигын нийгмийн хор аюулыг ухуулан таниулах, тэдэнд авлигыг үл тэвчих ёс суртахуун төлөвшүүлэх, уг ажиллагаанд тэднийг татан оролцуулах зорилгоор нөлөөллийн аян, арга хэмжээнүүдийг зохион явуулдаг. Авлигын нийгмийн хор аюулыг иргэд, олон нийтэд ухуулан таниулах ажлыг нийгмийн салбар, бүлэг тус бүрээр ангилан авч үзэж, тухайн салбар бүлгийн онцлогт тохирсон агуулга, хэлбэрээр зохион явуулдаг. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх, хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн хяналт шалгалт, судалгаа шинжилгээний ажил, авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх чиглэлээр шат дараалсан арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэн ажиллаж байна.

Цаашид шударга ёсны үзэл санаа нийгэмд төлөвшиж, иргэн өөрт учирч байгаа хүндрэл, бэрхшээлийг хууль тогтоомжийн дагуу шийдвэрлүүлдэг байх нийгмийн сэтгэлгээ, хандлагыг төлөвшүүлэхийг зорьж байна. Авлигаас үүдэн бий болдог хор хөнөөл, хор уршиг асар их гэдгийг хэлэх нь зүйтэй байх. Тухайлбал, ирээдүйд бий болох боломж, баялагийг хулгайлж байдаг, энэ хэрээр улс эх орны хөгжил дэвшилд чөдөр тушаа болохоос гадна, бүхэл бүтэн улс, үндэстэнийг ядуурал, доройтол, мөхөл рүү түлхэж байдаг нийгмийн хорт хавдар гэж нэрлэж болно. Авлигатай тэмцэх, түүнийг жигших иргэн бүрийн хүсэл, эрмэлзэл хамгаас чухал бөгөөд, энэ үзэл, санаа, шударга ёсны боловсролын талаарх мэдлэг, эх оронч үзэл, зөв хандлагатай болж төлөвшихийн чухлыг хүүхэд ахуй наснаас буюу сургуулийн өмнөх боловсролын системд нэмэлтээр оруулж, үндэсний хэмжээний нөлөөллийн арга хэмжээг өргөн хүрээнд зохион байгуулах нь чухал ач холбогдолтой гэж бодож байна.

- ***Хүүхдийг авлигыг үл тэвчдэг, шударга иргэн болгон хүмүүжүүлэхэд хэн юуг анхаарах ёстой вэ?***
- Манай байгууллагын зүгээс хүүхдийн шударга байдал, ёс зүй, ёс суртахуун, төлөвшлийг хүүхдэд ойлгомжтой, хялбар байдлаар тодорхойлох, цаашид хүүхдүүдийг шударга иргэн болгон төлөвшүүлэхийн тулд урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх чиглэлээр маш олон ажлуудыг хэрэгжүүлэн ажиллаж байна. Үүний нэг нь жил бүр Хүүхдийн шударга байдлын үнэлгээ судалгааны ажлуудыг гүйцэтгэдэг. Судалгааны дүнгээс харахад, хүүхдийн

анги ахих тусам шударга байдлын түвшин буурч байгаа нь анзаарагддаг. Мөн эрэгтэй хүүхдийн шударга байдлын түвшин эмэгтэй хүүхдийнхээс дундаж дүнгээрээ бага байна. Авлигын талаарх хүүхдүүдийн ойлголт сул байна. Эцэг эх, сурган хүмүүжүүлэгч нартайгаа зөв, буруу, шударга болон шударга бусын талаар ярилцдаг байх тусмаа хүүхдийн шударга байдал өндөр, энэ талаар ярилцдаггүй, бодол санаагаа хуваалцдаггүй бол шударга байдлын түвшин нь доогуур байх жишээтэй. Найз нөхөд нь буруу зүйлд уруу татдаг бол хүүхдийн шударга байдлын түвшин буурах хандлагатай байна. Бидний ирээдүй, хойч үе болсон хүүхдүүдэд бага наснаас нь эхлэн ёс зүй, ёс суртахуун, зөв хандлага, авлигыг үл тэвчих үзлийг төлөвшүүлэхэд эцэг эх, найз нөхдийн нөлөөллөөс гадна цэцэрлэг болон сургуулийн сургалтын хөтөлбөр, төлөвлөгөөнд энэ талаар тодорхой тусгах шаардлагатай байдаг. Хүүхдүүдтэй эцэг эх, багш, сурган хүмүүжүүлэгч нар нь чин сэтгэлээсээ ярилцдаг байх нь чухал байна. Сайн муугийн талаар, зөв буруугийн талаар тэдэнд ойлгомжтой байдлаар ярилцаж, үйл хөдлөлөөрөө үлгэрлэх хэрэгтэй. Интернэтийн мэдээлэл, ялангуяа нийгмийн сүлжээний сөрөг нөлөөнөөс хүүхдийг хамгаалах шаардлагатай. Хүүхдүүдийг номтой нөхөрлүүлэх, ёс суртахууны зөв хандлагатай болгоход туслах уран зохиолыг бодлоготойгоор судлуулах шаардлагатай байна. Энэ бол наад захын жишээ. Хүүхдүүдийн үзэл бодлоо илэрхийлэх, үг хэлэх, бусадтай харилцах эрх чөлөөг нь чөлөөтэй тавьж, үйл хөдлөлийг нь сайн хянах хэрэгтэй байна. Өсвөр үе залуучуудад хамгийн ойр салбар болох боловсролын салбар дахь авлига, ёс зүйн асуудлууд мөн авлигатай хэрхэн тэмцэх талаар хүүхдүүд өөрсдийн үзэл бодлоо илэрхийлсээр байна. Үүний нэг тод жишээ нь “томчууд үлгэрлэх хэрэгтэй байна, одоо үе болон ирээдүйдээ битгий уршиг тарь, шударга бус үйлдлээ зогсоо” гэдэг дээр санал нэгдэж байсан явдал юм.

- **Ярилцсанд баярлалаа. Та бүхний ажилд өндөр амжилт хүсье.**
- Баярлалаа.

*Ярилцсан: АТГ-ын США-ны ахлах ажилтан, ахлах комиссар  
Х.Оюунбаатар*



Ц.ШИНЭБАЯР

*АТГ-ын Судалгаа, шинжилгээний албаны дарга, эрхэлсэн комиссар*

## **ХОХИРОЛ НӨХӨН ТӨЛҮҮЛЭХ АЖИЛЛАГАА НИЙГЭМД АВЛИГЫН ГЭМТ ХЭРГЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛСЭН ТОМООХОН АЖЛЫН НЭГ БОЛЖ БАЙНА**

*АТГ-ын Судалгаа, шинжилгээний албаны дарга, эрхэлсэн комиссар  
Ц.Шинэбаяртай уулзаж ярилцлаа.*

- *Танай байгууллагаас хийгдсэн судалгаануудаас харж байхад ямар түвшний авлига манай улсад илүү давамгайлж байна вэ?*
- Авлигыг системийн хэмжээнд доод, дунд, дээд түвшин мөн улс төрийн түвшний авлига гэж хуваан авч үздэг. Улс төрийн түвшний авлига далд, нууцлаг байдал, илүү их эрх мэдэл, хөрөнгө мөнгийг хамарч байдгаараа ялгардаг. АТГ 2007 онд байгуулагдсан цагаас эхлээд хуульд заасан чиг үүргийн хүрээнд янз бүрийн түвшний судалгаа, шинжилгээ хийж ирлээ. Дараалан 15 жил хийсэн судалгааны дүнгээс харахад авлигын нөхцөл байдал доод болон дунд түвшинд сайжирч, боломжийн хэмжээнд хумигдаж багассан. Харамсалтай нь улс төрийн хүрээний авлигын нөхцөл байдал сайжрахгүй байна. Энэ нь олон хүчин зүйлээс хамаарч байх шиг байна. Юуны өмнө сонгуулийн болон улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод байдлын талаар дурдах ёстой. Манай иргэдийн сонгуульд саналаа өгч байгаа байдал, сонгуулийн үеэр зарцуулдаг их мөнгөний эх үүсвэр юу билээ гэдгийг бас бодож үзэх ёстой. Зарцуулах мөнгөө урьдчилж олохын тулд, эсхүл дараа нь олж авахын тулд ерөөсөө л төрийг мөнгө олох хэрэгсэл болгодог завхрал байсаар байна.

Сүүлийн хэдэн жилд тогтворжсон болохоос биш Засгийн газрын дундаж наслалт нь хоёр жилээс дотогшоо орсон байсан. Засгийн газар солигдоход “дараагийн ээлж хоолондоо орлоо” гэх мэт яриад өнгөрдөг. Гэтэл үүний цаана албан тушаал, эрх мэдлээ зөвхөн хувийн болон намын зорилгод ашигладаг байдал арилж өгөхгүй явсаар улс төрийн хүрээний авлигын нөхцөл сайжрахгүй өдийг хүрлээ.

Сүүлийн үед УИХ, Засгийн газар, АТГ энэ байдалтай маш их тэмцэж байгааг иргэд харж байгаа байх. Хөгжлийн банкны найдваргүй зээлдэгчид, том төрийн өмчит үйлдвэр, ААН-үүдийг хувьдаа хууль бусаар авсан хэрэг бол үүний их том жишээ. Хэдий чинээ эрх мэдэлтэй, мөнгөтэй байна төдий чинээгээр төсвийн хөрөнгийг хувьдаа зувчуулж байсан. Үүн дээр шүүх болон хууль сахиулах байгууллагатай холбоо, сүлбээ тогтоодог асуудал нэмэгдэнэ.

Төрийн өмчит компаниудад өөрсдийн хүнээ томилчихдог. Уг нь төрийн өмчит компани бол төрийн мэдлийн аж ахуйн нэгж. Гэхдээ нэгэнт ашиг олох зорилготой учраас эдгээр байгууллагыг мэргэжлийн менежерүүд удирдаж байх ёстой. Гэвч харамсалтай нь найз нөхөд, намын хүн, нутаг усны ч юм уу, ах дүү, хамаатан садангийн хүнээ томилдог. Ирсэн хүмүүс нь аж ахуй авч явах, бизнес эрхлэх тухай ямар ч ойлголтгүй. Байсан ч гэсэн ёс зүйн хувьд доголдол үүсгэж, төрийн болон орон нутгийн өмчийн байгууллагуудыг ашиг олох хэрэгсэл, улс төрийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх байгууллага болгон хувиргаж орхидог. Ийм л үзэгдэл манайд байгаад байна.

Авлигын эсрэг хууль баталж, хөтөлбөр гарган, АТГ урьдчилан сэргийлэх, мөрдөн шалгах ажил хийж, хэрэг илрүүлж, ХАСХОМ авч, хууль эрх зүй, зохион байгуулалт, менежментийн хувьд шахаад эхлэхээр гайгүй болж байгаа ч цаг үеийн нөхцөл байдлаас хамааран бас савлаж байна. Жишээ нь цар тахал дэгдэх үед эдийн засаг унаж, ажилгүйдэл ихэсч, иргэдийн орлого хумигдаж, амьдрал нь хэцүүдсэн. Иргэдийн ч, төрийн албан хаагчдын ч орлого багасан юмны үнэ нэмэгдэхээр зарим салбарын хувьд эрсдэл нэмэгдэж байна.

Бид арав гаруй мянган хүнээс судалгаа авч шударга байдлын үнэлгээ хийдэг. Цар тахлын үед хийсэн судалгаагаар эрүүл мэндийн салбар хамгийн өндөр авлигатай салбараар нэрлэгдээд ороод ирсэн. Өмнө нь

Монгол Улсын төрийн байгууллага дунд шүүхийн байгууллага хамгийн өндөр авлигатай салбарт тооцогдож ирсэн бол эрүүл мэндийн салбар шүүхийн өмнө ороод ирсэн. Шүүх, эрүүл мэнд, мэргэжлийн хяналт, газрын алба, гааль гэсэн салбаруудыг авлига өндөртэй гэж иргэд үздэг. Аймгуудын тухайд ч хэд хэдэн эрсдэлтэй аймаг байдаг ч жил бүр хийгдсэн судалгаагаар өөрчлөлт ороод явж байдаг.

- *Аймгуудын авлигын нөхцөл байдал юунаас шалтгаалдаг вэ. Хуваарилагдсан төсвөөс цу, байгалийн баялгаас уу. Эсвэл хүн амын суурьшил, төвлөрөлт, цндэстэн ястны онцлогоос уу, эсвэл бүр хувь хүний мөн чанар, ёс зүйгээс шалтгаалах юм уу?*
- Бид шударга байдлын үнэлгээ буюу авлигын эрсдэлийн үнэлгээг ЗДТГ-ын түвшинд хийдэг. Шударга байдлын түвшин хэр өндөр байна тэр хэрээр авлигын эрсдэл бага байна гэсэн үг. Дээд оноо нь 100 байдаг. 2015 оноос 2021 онд хийсэн 5 удаагийн судалгааны дунджаар авч үзэхэд Баян-Өлгий, Дундговь, Ховд, Өмнөговь, Хөвсгөл, Архангай, Говь-Алтай, Баянхонгор аймгууд 70-аас доош үнэлгээтэй байна. Тухайн аймгийг удирддаг уураг тархи бол аймгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурал, Засаг дарга, түүний Тамгын газар. Тэдний үйл ажиллагаа, шийдвэрээс их юм хамаарч байна. Ажиглаж байхад хүн ам олон, цөөн, төсөв нь их, бага байхаас хамаарахгүй байна. Ерөөсөө л аймгийг удирдаж байгаа баг, хамт олны шийдвэр, эрх мэдлийн хуваарилалтаас шалтгаалж байна. Тухайн аймгийн иргэд хэнийг ИТХ-даа сонгож байна. Олонх болсон тал ямар хүнийг Засаг даргад нэр цохов. Засаг дарга Тамгын газрын даргаар хэнийг сонгов, Тамгын газрын дарга нь доорхи албан тушаалдаа хэн, хэнийг ажиллуулахаар болов гэдэг сонголтоос болж байна.

Манай байгууллага ингээд авлигад нөлөө үзүүлэх хүчин зүйлийг эдийн засаг, улс төр, захиргааны талаас судлаад явдаг ч одоо дутагдаад байгаа юм бол авлигад холбогдож байгаа хувь хүний зан чанар, сэтгэхүйн онцлогийн талаархи судалгаа юм.

Гадна орнуудад энэ төрлийн судалгаа маш их хийгддэг. Жишээ нь “Хубрис синдром” гэж ойлголт бий. Эрх мэдэлд ташуурах тухай ойлголт юм. Өөртөө хэт бардаж орчноос тасрах нь хууль ёсны зүйлийг хууль бусаас, шударгыг шударга бусаас, авлигыг тангаргаас ялгах ялгаа заагийг мэдрэх мэдрэмж, харах нүдийг нь хаадаг бололтой. Сэтгэхүй, ухамсрын талын

өөрчлөлт юм. Өндөр алба хашсан хүн зан төлөвийн өөрчлөлтөд орж, эрх мэдэлдээ ташуурдаг. Ганцхан жилийн дотор зан ааш нь эвдэрч, эрх мэдлээ хэтрүүлдэг хүн байхад зарим хүний суурь хүмүүжил юунд ч эвдэгддэггүй. Тэгэхээр тухайн орон нутагт, салбар, яам, агентлагт голлох шийдвэрийг гаргадаг цөөн хэдэн хүний үлгэр дуурайлал, манлайлал, баг бүрдүүлэх чадамж, шийдвэр гаргаж буй байдал, хувь хүний зан чанар, ёс зүйгээс их зүйл шалтгаалж байна.

Дараагийн нэг асуудал бол төрийн байгууллагуудын ил тод байдал юм. Удирдлагаас гарсан шийдвэр, түүний үндэслэлийг агуулсан мэдээллүүд хэдий чинээ хаалттай, нуугдмал байна, цаана нь төдий чинээ муу зүйл нуугддаг. Ядаж л аймгийн тамгын газрын сул ажлын байрны орон тоог зарлаагүй дарга энэ орон тоон дээр хэн дуртайгаа томилох магадлал өндөртэй.

Тухайн аймагт намчирхал хэр зэрэг өндөр түвшинд байдаг вэ гэдгээс их зүйл хамаарч байх шиг харагддаг. Намчирхал өндөртэй л бол тэнд төрийн албаны мэрит зарчим, төсвийн хөрөнгийн зарцуулалт, манлайллын асуудал бүгд хаягддаг. Бүх юмны дээр нийтийн эрх ашиг биш намын, нутаг усны гэх мэт явцуу эрх ашиг үйлчилж, аймгийг тэр чигт нь хэцүү байдалд оруулж байгаа юм.

- ***Авлига зөвхөн төрийн байгууллагад бий гэсэн ойлголт түгээмэл. Яг чиглээд харахаар хувийн хэвшлийнхэн авлигад хамгийн том нөлөө үзцүлдэг. Татвар төлдөг, ажлын байр бий болгодог гэсэн малгай дор нуугдаж үлддэг манай хувийн хэвшлийнхний авлигын оролцоо өнөөгийн түвшинд ямар байх шиг байна?***
- Хувийн хэвшил бол нэг талдаа төрийн үйлчилгээг авдаг, нөгөө талдаа төрийн худалдан авах ажиллагаа, тендерт оролцдог нийгмийн нэг том хэсэг мөн. Улс төрийн авлигад оролцож буй мөнгөжсөн компаниудын оролцоог бид бэлээхэн харж л байна. Нэг талд нь төрийн өндөр албан тушаалтнууд, нөгөө талд нь бизнесийн том төлөөллүүд, өөр нэг талд нь шүүх, хууль сахиулах байгууллагын төлөөлөл оролцож, нийлж аваад янз янзын том хэмжээний шийдвэр гаргахад нөлөөлж, лоббидож, дарамталдаг, өөрсдийн хүнээ томилдог ийм байдал. Тэдний улс төр, эдийн засгийн амьдралд оролцох оролцоо өндөр. Авлигад ч их холбогдож байна. Хээл хахууль авдаг тал нь төрийнхөн, өгдөг тал нь хувийн хэвшлийнх

байх нь маш түгээмэл. Энэ бол ганцхан манайд байдаг үзэгдэл биш. Үүнийг хэрхэн хязгаарлаж барьж чадах вэ гэдгээс л бидний цаашдын хувь заяа шалтгаална.

Жишээлбэл Өмнөд Солонгос байна. Тус улсын эдийн засаг, улс төрийн амьдралд чухал нөлөөтэй том компани, корпорациуд бий. “Чаебол” гэж нэрлэгддэг эдгээр том компаниуд улс орныхоо эдийн засгийг босгож ирсэн ч нөгөө талдаа төрийн янз бүрийн том шийдвэрт нөлөөлж ирсэн байдаг. Солонгосчууд тэдний хууль бус нөлөөг дарахын тулд их тэмцсэн. “Самсунг” зэрэг том компаниудын захирлууд, Ерөнхийлөгч нарынхаа хэргийг илрүүлж шалгаж, шүүхээр шийдвэрлэсэн. Яг үүн шиг бид хууль, шүүхийн өмнө хүн болгон тэгш эрхтэй байх зарчмыг хэрэгжүүлж хэрэг үйлдсэн бол хэн ч байсан хуулийн хариуцлага хүлээлгэвэл нөхцөл байдлыг хяналтандаа авч чадна.

Мөн Японы жишээ байна. Засгийн эрхийг олон жил барьсан Либерал Ардчилсан намын удирдлага, төрийн өндөр албан тушаалтнууд, том бизнесийн төлөөллүүд хамтран хөшигний цаана сайн муу янз бүрийн шийдвэр гаргаж ирсэн байдаг. “Төмөр гурвалжин” гэж нэрлэгдсэн том бизнес, төрийн өндөр албан тушаалтнууд, улс төрчдийг нэгтгэсэн бүлэглэлийн нөлөө сөрөг үр дагавартай болж эхэлсэн учраас япончууд үүний эсрэг янз янзын хууль гаргасан байдаг. Жишээ нь, сонгуулийн үеэр хэн ч, хэнд ч, юу ч өгч, тараахыг хориглосон сонгуулийн санхүүжилтийн тухай хуулийг баталсан. Хуульд хүмүүсийг хоорондоо уулзаж болохгүй гэж тусгах боломжгүй, утгагүй учраас сонгуулийн санхүүжилт дагасан ивээн тэтгэлэг, түүний араас нэхэгдэж ирэх магадлалтай төрөөс өөрт ашигтай шийдвэр гаргуулах лоббийг таслах гэх мэт гол хоёр, гурван асуудлыг хуулиар хаагаад өгсөн. Сонгуулийн санхүүжилтэд маш өндөр, чанга хяналт тавигдана, хатуу хэрэгжүүлнэ. Мянган иений дэвүүр тараагаад огцорсон сайдын асуудал нь өөрөө энэ хуультай холбоотой. Манай улс ч сонгуулийн санхүүжилт болон улс төрийн намуудын санхүүжилтийн ил тод байдал гэх мэт чухал асуудлуудыг зөв шийдэж, хэрэгжүүлж чадвал төрөөс авлигыг цэвэрлэхэд их дөхөмтэй болно.

Авлигын асуудалтай улс орнууд өөр өөрийн түвшинд нүүр тулгарсан байгаа юм. Үүнээс харин хэрхэн, яаж зөв ангижрах вэ гэдгээ л олж тодорхойлох нь чухал.

- **“Эрдэнэт” үйлдвэрийн 49 хувийг худалдаж авсан хэрэг, Хөгжлийн банкны найдваргүй зээлдэгч 80 гаруй хүнд холбогдох хэргүүд АТГ-аас шүүхэд шилжсэн мэдээ бий. Шүүх хараахан хэлэлцээгүй байна. Олныг хамарсан эдгээр хэргүүд бусдад “авлигад холбогдож болохгүй юм байна” гэсэн дохиог өгч байгаа болов уу?**
- Өгч байгаа гэж бодож байна. АТГ хэрэг илрүүлж, шалгаад л байдаг. Шалгаж байгаа хэргийн тухайд тэр болгон нээлттэй мэдээлээд байж болдоггүй. Хуулийн зохицуулалт нь ийм байдаг. Энэ ажлын эцсийн үр дүн шүүх дээр гардаг. Тэгээд ч хүмүүс шүүхээс авлигын хэрэгт ял өгч байна уу үгүй юү, ямар ял зэм өгч байна гэдгийг их хардаг. Албан тушаал урвуулан ашигласан, хээл хахууль авсан өгсөн ийм хэргүүд авлигын гэмт хэргийн бүлэг дотроо илүү түгээмэл байгаад байгаа. Манайхан байнга ярьдаг. Ногдуулах ялыг чангатгах хэрэгтэй гэж. Одоо бол торгох, зорчих эрх хязгаарлах, төрийн албан тушаал хаших эрхийг хасах, хорих гэх мэт сонголттой ял оноож байгаа нь хүмүүсийн хүсэн хүлээсэн түвшинд нийцэхгүй байна гэж. Тэгэхээр яг энэ асуултад шүүхийн шийдвэр л эцсийн мессежийг өгнө. Тэр том дохио болно гэж үзэж байна.
- **АТГ хохирол нөхөн төлүүлэх ажлыг эрчтэй хийх болсон. 2007-2017 онд хоёр тэрбум байсан хохирол нөхөн төлүүлэх ажлын үр дүн энэ онд хоёр их наядоор хэмжигдсэн байна. Нэг талдаа ШШГ байгууллага шиг ажиллаж байгаа учраас нэлээн хүч зардаг байх. Танайхан тэр бүр хэлдэггүй ч гарч буй хүндрэл, давуу талуудыг хөндөхгүй юу?**
- Авлигын гэмт хэргийг илрүүлэн буруутныг шийтгэж, шоронд хорих нь зөвхөн нэг л хариуцлага, нэг л үр дүн юм. Харин учирсан хохирлыг барагдуулах нь аль ч улс орны хувьд чухал. Яагаад гэвэл нийтэд очиж, нийтэд зарцуулагдах ёстой улсын төсвийн хөрөнгө алдагдсан, түүнийг цөөн хүн завшсан учраас буцаан нөхөн төлүүлэх явцыг том үр дүнд тооцдог. Эрх зүйн зохицуулалтын хувьд бидэнд хангалттай нөөц боломж бий. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Эрүүгийн хууль болон бусад хуулиас гадна Монгол Улсын нэгдэн орсон Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц практик талаасаа чухал ач холбогдолтой. Эрх зүйн харилцан туслалцааны гэрээ байгуулаагүй улс орнуудад манай нэг урт гартай нөхөр төсвөөс хулгайлсан мөнгөө аваачаад байршуулсан байлаа гэж

бодъё. Ийм тохиолдолд бид конвенцио барьж байгаад алдсан мөнгөө аваад ирэх боломжтой. Харин энэ ажиллагаа хэнээс хамаардаг вэ гэхээр гадаад хамтын ажиллагаа, гэмт хэрэг мөрдөн шалгаж буй мөрдөгчдийн ур чадвар, тэднийг чиглүүлж буй удирдлагын манлайлал, зохион байгуулалтаас хамаардаг. Мөн хэлний өндөр мэдлэг, төрөл бүрийн мэдээллийг олж авч, шүүн тунгааж, боловсруулах чадвар, эдийн засаг, санхүүгийн мэдлэг, гадны том банкуудад хэрэглэгддэг янз бүрийн санхүүгийн арга хэрэгсэл, мөнгө шилжин орж, гардаг механизмуудыг мөрдөгч мэддэг байх ёстой.

Нэг үгээр хэлбэл, гэмт хэрэгтнээс давж сэтгэж чаддаг хүний нөөц, мөн олон талт гадаад хамтын ажиллагаа, ур чадвар гарган ажиллаж чадвал хэр зэрэг амжилтад хүрч болох вэ гэдгийг сүүлийн хоёр, гурван жилийн манай практик үзүүлэлт тодорхой харуулж байгаа. Хохирол нөхөн төлүүлэх хэмжээ эрс өссөн. 2020 онд 35.6 тэрбум төгрөг, 2021 онд 96.2 тэрбум төгрөгийн хохирол нөхөн төлүүлсэн бол энэ жил 2.3 их наяд төгрөгт хүрсэн. Энэ бол нийт шалгасан хэргийн хэмжээнд яригдах тоо. Мөрдөн байцаалтын шатанд ингээд хулгайлсан хөрөнгийг илрүүлж, хаашаа гаргасныг тогтоон, өөр хүний нэр дээр шилжүүлсэн байсан ч олж аваад хохирол барагдуулаад эхлэхээр төр, олон нийтийн өмчийг хулгайлаад шоронд орсон ч гарч ирээд түүнийгээ идээд амьдарна гэж бодож байсан хүн цохилтод орно. Түрүүн хэлсэн. Шүүхээс ял оноох нь хүмүүст өгч байгаа том сануулга, дохио гэж. Хохирол нөхөн төлүүлэх ажиллагаа бол нэг талдаа улс, нийгмийн хохирлыг барагдуулж байгаа, нөгөө талдаа хэрэг үйлдсэнээр алдах зүйл их бий гэдгийг харуулж байгаа юм. Эндээс хүмүүс дохио авч байгаа болов уу. Манай хохирол нөхөн төлүүлэх ажиллагаа нийгэмд авлигын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлсэн нэлээд том ажил болж өгнө гэж харж байгаа.

- ***Авлига авсан хүн шоронд орохыг эрсдэл гэж үзэхгүй, хөрөнгөө хураалгахаас хамгийн их айдаг гэсэн үг үү?***
- Авлига, хахуультай холбогддог хүмүүсийн сэтгэхүй хэрхэн ажилладаг вэ гэдэг механизмыг судалсан судлаачид энэ төрлийн гэмт хэрэг үйлдсэн хүмүүс “Надад ямар ашиг гарах вэ, надаас ямар алдагдал гарах вэ” гэдгээ үргэлж тооцоолж байдгийг тогтоосон. Нуусан хөрөнгийг хурааж байна гэдэг бол төрийн өмч завшсан хүнд том алдагдал болно. Нэр хүнд, ажил алба, хууль бус аргаар олж авсан хөрөнгө бүр байхгүй болно. Хятад,

Сингапурт бол төрийн албан хаагч ийм хэрэгт холбогдсон л бол хөрөнгө мөнгө, улсаас төрийн албан хаагчийн хувьд авдаг хангамж тэтгэмж бүгд үгүй болдог. Энэ нь бидний ярьдгаар амьдралаа алдана гэсэн үг. Үндсэндээ амьжиргааны хамгийн доод түвшинд шилжих эрсдэл үүрдэг. Зах зээл хөгжсөн нийгмийн маш том капитал бол хүний нэр хүнд. Нэр хүндгүй хүнтэй хэн ч бизнес хийхгүй, хэн ч мөнгө зээлэхгүй.

- **Өмнөх жилүүдтэй харьцуулахад АТГ-т ирж байгаа өргөдөл, гомдол, шалгаж байгаа хэргийн тоо ихсэж байх юм уу, багассан уу?**
- Шалгаж байгаа хэргийн тоо багасахгүй байгаа. Ирж буй өргөдөл, гомдлын тоо ч жил бүр өсч байгаа. АТГ-ын үйл ажиллагааны үр дүн гараад ирэхээр иргэдийн итгэл нэмэгддэг юм байна. Өмнө нь хүмүүс “хаана ч, хэнд ч хандаад нэмэргүй, энэ асуудлыг би шийдүүлж чадахгүй юм байна” гэх мэт хандлага гаргадаг байсан бол өнөөдөр яаж байна гэхээр танайх л шалгаж чадна, та нараар шийдүүлнэ гээд харьяаллын бус асуудлыг ч манай руу өгөх гээд байдаг тохиолдол нэмэгдэж байна.
- **Авлигыг бууруулсан улс орнуудын жишгээс товчхон сонирхуулахгүй юу. Ингэхэд бид хэзээ авлигагүй, авлига багассан нийгэмд амьдрах бол?**
- Анх АТГ байгуулагдахад ганцхан хүмүүс ч биш хувийн хэвшлийнхэн, төрийнхөн, магадгүй улстөрчид ч гэсэн өөрсдөө “АТГ байгуулагдлаа, авлига байхгүй болно” гэсэн горьдлого, хүлээлттэй байсан байх. АТГ байгуулагдаад маш их ажилласан. Энэ байгууллага өөрөө ч бас янз бүрийн юм давж туулсан. Авлигатай тэмцэх чиглэлээр хуулиуд гарсан. Шийдвэрүүд гарсан. Их ажил хийгдсэн. Авлигын бүх асуудал шийдэгдээгүй. Учир нь АТГ байгуулагдсан ч иргэд өөрсдөө өөрчлөгдөөгүй. Бизнесийнхэн ч өөрчлөгдөөгүй. Төрийнхөн ч төдийлөн өөрчлөгдөөгүй. “Бид авлигын эсрэг зогсоно, бид хүнд хээл хахууль өгөхгүй, хүнээс хээл хахууль нэхэхгүй, албан тушаалаа ашиглахгүй. Тэгж байж бид бүхэлдээ өөрчлөгдөж чадна” гэсэн системийн түвшний сэтгэлгээ хаанаас ч гараагүй. Манай байгууллага, манай сум, манай аймаг өөрчлөгдөх ёстой, манай яам агентлаг өөрчлөгдөх ёстой гэсэн ийм юм огт суугаагүй, нөгөө л нэг бэлэнчлэх сэтгэлгээ гэдэг юм нь тэр хэвээрээ үлдсэн. Манай улсад байгаа авлигын асуудал системийн шинж чанартай учраас энэ асуудал системийн хэмжээнд өөрчлөлт гарч байж нэг мөр шийдэгдэнэ. Бид эдийн засгаа босгож, нэг хүнд ногдох ДНБ-

ийхээ хэмжээг нэмэгдүүлж, ядуурлаа бууруулах ёстой. Хүн бүр ажилтай, орлоготой болох ёстой.

Жишээ нь БНХАУ сүүлийн хэдэн жил “Ядуурлыг бууруулна, авлигатай тэмцэнэ” гэсэн хоёр асуудлыг зэрэг ярьж, зүтгэсэн. Яагаад гэвэл энэ хоёр хоорондоо “Нэг тэрэгний хоёр дугуй” гэдэг шиг холбоотой. Ядуурлыг бууруулахгүйгээр авлигыг багасгаж чадахгүй, авлигыг багасгаж чадахгүй бол ядуурлыг бууруулж чадахгүй. Монгол Улсад ядуурлын хувь хэмжээ албан ёсны статистикаар бол 30 орчим хувьтай яваа. Хотод арай бага, хөдөө ялангуяа зарим аймагт өндөр байгаа. Гэхдээ энэ үзүүлэлт цар тахлын дэгдэлтээс хойш хэцүүдсэн. Олон байгууллага хаагдаж, мөнгөний ханш унаж, төрийн үйлчилгээ доголдон амьдрал хэцүүдсэн. Хэдийгээр ийм байдалд байгаа ч бид авлигатай тэмцэх тэмцлээ эрчимжүүлж байгаа. Мөн ядуурлаа бууруулах ёстой юм. Ядуурлыг бууруулна гэдэг зөвхөн хүний наад захын хэрэгцээг хангах төдий биш юм. Биет буюу ахуйн ядуурал, мөн сэтгэлгээ, оюун санаа, ёс суртахуун, ухамсрын ядуурал бол нэг зүйлийн хоёр тал юм. Үүнийг хамт шийдэж байж бид авлигын тал дээр том өөрчлөлт хийж чадна.

*Ярилцсан: “Монголын цнэн” сонинь сурвалжлагч Д.Отгонжаргал*

## **БҮТЭЭЛИЙН ТАНИЛЦУУЛГА**



**Б.ГАЛДАА**

*Азийн хөгжлийн банкны "Авлигатай тэмцэх тогтолцоог бэхжүүлэх техникийн туслалцаа" төслийн зөвлөх*

### **“АВЛИГЫН ГЭМТ ХЭРЭГ БА ПРОКУРОРЫН ХЯНАЛТ” ГАРЫН АВЛАГЫН ТАНИЛЦУУЛГА**

Азийн хөгжлийн банкны санхүүгийн дэмжлэгтэйгээр Авлигатай тэмцэх газар, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Улсын ерөнхий прокурорын газарт хэрэгжиж буй техникийн туслалцааны “Авлигатай тэмцэх тогтолцоог бэхжүүлэх нь” төслийн үндсэн бүтцийн бүрэлдэхүүн хэсэг болох авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, хяналт тавих, хянан шийдвэрлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй мөрдөгч, прокурор, шүүгч нарын мэдлэг чадвар, мэргэшлийн чадавхыг бэхжүүлэх үндсэн чиглэлийн хүрээнд прокуроруудад зориулан боловсруулсан “Авлигын гэмт хэрэг ба прокурорын хяналт” хэмээх гарын авлага эрхэм прокурор, уншигч таны гар дээр очоод байна.

Авлигын гэмт хэрэг нь төрийн эрх мэдлийн бүх хүрээнд хүний эрх зөрчигдөх, улс орны хөгжил дэвшил, эдийн засгийн үйл явцыг сулруулах, ард түмний төр засагтаа итгэх итгэл, нэр хүндийг унагах, шударга байдал, хууль ёс алдагдах, ядуурал, төрийн албаны ёс зүйн доройтол бий болгох, улмаар улсын тусгаар тогтнол, үндэсний аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлөхүйц

хохирол, хор уршиг учруулдаг нийгэм, улс төр, эдийн засаг, оюун санааны бүх хүрээнд хүрээгээ тэлж амь бөхтэй оршдог “цар тахал” гэж болно.

Энэхүү “цар тахал”-тай тэмцэх фронтын тэргүүн шугамд шүүх, прокурор, Авлигатай тэмцэх газар хуулиар хүлээсэн чиг үүрэг, бүрэн эрхийнхээ хүрээнд тууштай хамтран ажиллах учиртай. Энэ төрлийн гэмт хэргийг үйлдэх арга, зохион байгуулалт, авлигын төрөл, хэлбэр улам нарийсч, түүнийг үүсгэж буй шалтгаан нөхцөл, хор хөнөөл, авлигын индекс буурахгүй байгаа нь авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, түүнд хяналт тавих, хянан шийдвэрлэх эрх бүхий субъектүүдээс эрх зүй, эдийн засаг, хууль хэрэглээний өндөр мэдлэг, ур чадвар, дадлага туршлагаас гадна хуульчийн ёс зүйн хэм хэмжээг үйл ажиллагаандаа эрхэмлэдэг байх шаардлагыг нөхцөлдүүлж байна. Энэ шаардлага зөвхөн шүүгч, прокуророор хязгаарлагдахгүй, мөрдөгч нарт нэгэн адил хамаарна. Дээрх шаардлага бүрдсэнээр авлигын гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд мэдэгдэхүйц ахиц гарах болно.

Нөгөөтээгүүр авлигын гэмт хэргүүдийн үйл баримт дийлэнхдээ нуугдмал, цаг хугацаа, орон зайн тухайд хожим илэрдэг онцлогтой холбоотойгоор мөрдөн шалгах ажиллагаа ихээхэн цаг хугацаа, хүч, хөрөнгө шаардлагатай бөгөөд тухайн хэргийн нөхцөл байдлыг бодитой тогтоох үйл явц бусад төрлийн гэмт хэргийн үйл баримтыг олж тогтоох процессыг бодвол шинжлэх ухаан, техник технологийн дэвшил, цахим хэрэгсэл, тусгай мэргэжлийн алба, мэргэжилтэн, шинжээчдийн багийн тусгай мэдлэгийг ашиглах шаардлага илүүтэй тохиолддог. Ялангуяа авлигын эх үүсвэрийг халхавчилсан банк, санхүүгийн мөнгөн гүйлгээ, нягтлан бодох бүртгэлийн хууль бус баримт, мэдээлэл, цахим сүлжээн дэх нуугдмал үйл баримтыг сэргээн тогтоолгох нь авлигын хэргийн нөхцөл байдлыг бодитой үнэлэхэд чухал ач холбогдолтой.

Прокурорын гарын авлага нь “Авлигын гэмт явдал”, “Авлига ба мөнгө угаах гэмт хэргийн холбоо”, “Авлигын гэмт хэрэг”, “Авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагаанд тавих прокурорын хяналт”, “Авлигын гэмт хэргийн хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтад тавих прокурорын хяналт”, “Авлигын гэмт хэргийн шийдвэрлэлт, төр, нийтийн ашин сонирхлыг хамгаалах эрх зүйн орчин”, “Авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагаан дахь хүний эрхийн асуудал”, “Прокурорын хяналтын чанар, үр нөлөөг дээшлүүлэх зарим асуудал” гэсэн 8 бүлэг, бүлэг бүр нь дотроо хэд хэдэн дэд бүлэг, хэсгээс бүрдсэн бөгөөд авлигын гэмт хэрэгт хяналт тавих чиглэлээр цөөнгүй

жил дагнан мэргэшсэн, хууль зүйн ухааны магистраас дээш эрдмийн зэрэг, цолтой судлаач прокуроруудын хамтын бүтээл гэдэг утгаараа авлигын гэмт хэрэгт тавих прокурорын хяналтын чанар, хүртээмж, үр нөлөөг дээшлүүлэх, тэднийг чадавхжуулахад төдийгүй авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, хяналтын ажлын нэгдмэл байдал хийгээд эрүүгийн болон эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны зорилтыг хангах, улмаар энэ төрлийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх хуулийн байгууллагуудын хамтын хүчин чармайлт, иргэний нийгмийн оролцоог идэвхжүүлэх, төр, олон нийтийн ашиг сонирхолыг хамгаалах эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох, авлигын гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн, зүйлчлэлийн талаар нэгдсэн ойлголт өгөхөд зохих хувь нэмэр болохуйц асуудал хөндсөн сургалт, танин мэдэхүйн хэрэглэгдэхүүн болсон гэж дүгнэж байна.

Авлигын гэмт хэргийн талаар шүүх, прокурор, авлигатай тэмцэх газар өөрийн гэсэн гарын авлагатай болсон явдал сайн хэрэг. Хамгийн гол нь эдгээр гарын авлагад тусгасан санал, дүгнэлт, зөвлөмжийг харьцуулан шинжилж, хамгийн тулгамдсан асуудлыг хамтран шийдвэрлэх хүчин чармайлтыг өрнүүлэх, тухайлбал, мөрдөн шалгах, яллах дүгнэлт үйлдэх, шүүхээр хянан шийдвэрлэх шатанд гарч байгаа алдаа, зөрчлийн шалтгаан, үндэслэлийг анхааралтай судалж, дагнасан болон хамтарсан сургалт, нээлттэй ярилцлага зохион байгуулах; авлигатай тэмцэх ажиллагаанд олон нийтийн хараа хяналт, иргэний нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэх, авлигын хэргийг мөрдөн шалгах, хянан шийдвэрлэх ажиллагааг хөндлөнгийн зүй бус нөлөөллөөс хамгаалах, урьдчилан сэргийлэх, аюулгүй байдлыг хангахад чиглэсэн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх; авлигын гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэж буй шүүхийн практикийг судлах замаар хуулийг хэрэглэх, тайлбарлах нэгдмэл ойлголттой болох, шүүхийн зөв жишиг тогтоох; авлигын гэмт хэргийн мөрдөгч, прокурор, шүүгчдийг мэргэшүүлэх; авлигын гэмт хэргийн шалтгаан нөхцөл, хор хөнөөл, хөдөлгөөн, хандлагыг тандан судлах бүтэц (орон тооны бус)-ийг бий болгох; авлигын гэмт хэргийн тоо бүртгэл, мэдээлэл солилцох журмыг шинэчлэх зэрэг шаардлагатай. Эдгээр нь цогцоороо “Авлигатай тэмцэх тогтолцоог бэхжүүлэх нь” төслийн үндсэн зорилго болон авлигатай тэмцэх нийтийн үйлсэд зохих үр дүн өгөхүйц алхам болох учиртай.

Номын цагаан буян дэлгэрэх болтугай.



А.АМАРМЭНД

*Азийн хөгжлийн банкны "Авлигатай тэмцэх тогтолцоог бэхжүүлэх  
техникийн туслалцаа" төслийн зохицуулагч*

## **“АВЛИГЫН КРИМИНОЛОГИ: ОНОЛЫН ЧИГ ХАНДЛАГА” НОМЫН ТАНИЛЦУУЛГА**

2020 онд хийгдсэн Авлигын барометер судалгаагаар манай улсын иргэдийн 69 хувь нь төрийн авлига том асуудал болоод байна гэсэн хариулт өгчээ. Мөн Авлигын төсөөллийн индексээр Монгол Улс 2012 онд 36 оноогоор үнэлэгдэж байснаа яваандаа бага зэрэг өсч 39 оноотой болж байсан бол сүүлийн жилүүдэд 35 оноотой байна. Өөрөөр хэлбэл, сүүлийн 10-аад жилийн хугацаанд авлигын талаарх иргэдийн төсөөлөлд дорвитой өөрчлөлт гараагүй, харин ч дордсон байдалтай байна. Засгийн газраас энэ асуудалд анхаарал хандуулан, тусгай ажлын хэсэг байгуулан ажиллаж байна.

Бид зөвхөн авлигатай тэмцэх төдийгүй, ерөөс нийгмийн аливаа асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд түүний мөн чанарыг үнэн зөв, ул суурьтай ойлгох хэрэгтэй. Хүмүүс ямар учраас авлигын үйлдэл гаргаж байна вэ, эсвэл гаргахгүй байна вэ гэдэг нь маш олон янзын хүчин зүйлсээс хамаарах, хүн бүрт өөр өөр шалтгаан ч байж болох нарийн төвөгтэй асуудал юм. Энэ талаар тодорхой, цогц ойлголттой болж чадвал бид авлигын асуудлыг шийдвэрлэхэд нэг алхам дөхөж очино. Авлигыг гэмт хэрэг судлалын болон нийгэм судлалын

шинжлэх ухааны онолуудаар тайлбарласан энэхүү бүтээл дээрх зорилттой явцав нийцэж байгаа юм.

Ийм учраас, Авлигатай тэмцэх газраас санал болгосоны дагуу Их Британийн Баруун Лондонгийн их сургуулийн профессор Грахам Брүүксийн “Criminology of Corruption: Theoretical Approaches” нэртэй номыг Азийн Хөгжлийн Банкны санхүүжилттэй “Авлигатай тэмцэх тогтолцоог бэхжүүлэх нь” төслөөс орчуулан холбогдох байгууллагуудын албан хаагчдын хүртээл болгон, төвийн болон орон нутгийн нийтийн номын сангуудад хүргүүлээд байна.

Гэмт хэрэг судлал нь 1700-гаад оны сүүл 1800-гаад оны эхээр Европт үүссэн гэж үздэг бөгөөд гэмт хэрэг гэж юу болох, гэмт хэргийн шалтгаан, түүнд үзүүлэх нийгмийн хариу үйлдлийн талаар судалдаг байна. Гэвч манай улсад шинжлэх ухааны энэ салбар харьцангуй шинэ салбарт тооцогдож байна. Барууны гэмт хэрэг судлалын онолуудыг танилцуулсан бүтээл ховор байсан ч сүүлийн жилүүдэд хэд хэдэн дорвитой бүтээл орчуулагдан гараад байна.

Профессор Грахам Брүүксийн энэхүү бүтээл нь гэмт хэрэг судлалын болон нийгэм судлалын онолуудаар авлигын үйлдлийг онцлон авч үзэж, хувь хүн, байгууллага, улс орнууд ямар учраас, ямар байдлаар авлигажсан үйлдэл гаргадаг вэ гэдгийг өргөн цар хүрээтэй тайлбарласан ном болно.

Энэхүү ном нь 12 бүлэгтэй бөгөөд бүлэг бүрт онолын талаар тойм оруулаад, дараа нь онолын хэрэглээ, авлигыг ойлгохтой холбоотой шинжилгээг оруулжээ. Зохиогч номынхоо ач холбогдлыг криминологи, социологийн мэдлэгтэй ч авлигын талаар тийм сайн мэдэхгүй, мөн авлигын талаар мэдлэгтэй ч социологи, криминологийн мэдлэггүй хүмүүст зориулсан бүтээл болсон гэж дүгнэсэн байна. Ингэхдээ уншигчид өөрөө дүгнэлт хийх боломж олгох үүднээс тэдгээр онолын тайлбарыг танилцуулаад, дараа нь авлигын асуудалтай холбон үзжээ.

Номын эхний 3 бүлэгт авлига гэж юу вэ? Авлигыг хэрхэн тодорхойлох вэ? гэсэн асуудлын талаар, авлигын талаар нэг тогтсон тодорхойлолт байхгүй талаар, мөн авлигыг хэмжихэд учирдаг асуудлуудыг танилцуулжээ. Мөн авлигыг “хэмждэг” нэгдмэл болон төсөөллийн олон төрлийн индексүүдийн давуу болон сул талыг тайлбарласан байна. Түүнчлэн, авлига нь захиргааны үр ашиггүй байдлыг бууруулах зэргээр тодорхой хэдэн нөхцөлд сөрөг үр дагаврыг саармагжуулах ач тустай байж болох тухай таамаглал, мөн авлигад

тийм эерэг үр дагавар байдаггүй талаарх таамаглалуудыг танилцуулжээ.

Дараагийн бүлэгт хүн гэмт хэрэгт суралцдаг бөгөөд тухайн хүний хувьд хууль зөрчихийг буруутгасан өгүүлэмжээс хууль зөрчихийг дэмжсэн өгүүлэмж давамгайлсан нөхцөлд хүн гэмт хэрэгтэн болдог тухай ялгаатай нөхөрлөлийн (differential association) онолыг авч үзсэн байна. Ийнхүү, хүн гэмт үйлдэл хийхэд орчин нөхцөл, байгууллагын нөлөө, тухайн үйлдлийг зөвтгөх үндэслэл тайлбар зэрэг зүйлс чухал болохыг уг номд жишээгээр тайлбарласан байна.

Номын 5-р бүлэгт баялагтай болох хүсэл хийгээд түүнд хүрэх боломж хоёрын зөрүү нь хүнийг гэмт хэрэг үйлдэхэд түлхэж болох тухай дарамтын онол (strain theory)-оор авлигыг тайлбарласан байна. Ийм дарамттай учирсан хүмүүсийн хариу үйлдэл янз бүр байдаг байна. Дарамт нь зөвхөн баялагтай болохоор хязгаарлагдахгүй, байгууллагад гаднаас ирэх дарамт, дотроо өөртөө үүсгэсэн дарамт зэрэг хэлбэртэй байж болно.

6-р бүлэгт хүмүүс яагаад зарим үед хууль журмыг дагаж мөрддөг ч зарим үед мөрддөггүй вэ гэдгийг тайлбарласан гулсах болон саармагжуулах арга хэрэгслийн талаар танилцуулжээ. Хариуцлагыг үгүйсгэх, хохирлыг үгүйсгэх, хохирогчийг үгүйсгэх зэрэг саармагжуулах арга хэрэгсэлд багтах нөхцөл шалтгаан нь хүмүүсийг гэмт хэрэг үйлдэхэд нөлөөлдөг байна. Тэгвэл нөгөө талаас, ижил нөхцөл байдалд байсан ч яагаад зарим хүмүүс гэмт үйлдэл гаргадаггүй вэ гэдгийг хүний зөв нийгэмшил, хүмүүжлийн талаас тайлбарладаг хяналтын онолыг 7-р бүлэгт авч үзсэн байна. Хүмүүжил буюу хүний дотоод хяналт нь хууль журмыг дагаж мөрдөхөд чухал нөлөөтэй бол гадаад хяналт буюу хууль тогтоомж нь хэрэгжиж буй цар хүрээгээрээ үр дүнтэй.

Харин номын дараах 2 бүлэгт нийгмийн бүлэг хоорондын ялгаа, эрх ашгийн зөрүү нь гэмт хэргийг тодорхойлох, эрх баригч ангийн ашиг сонирхолд нийцсэн байдлаар эрүүгийн хууль боловсруулагдах, хэрэгжих асуудал буюу нийгэмд байнга оршин байх зөрчилдөөний талаарх онолыг авч үзсэн байна. Мөн хэрэгтэн гэсэн статус оноох буюу нэр шошго тогтоох эрх мэдэл нь өөрөө гэмт хэргийг үүсгэгч шалтгаан болж болох тухай тайлбарласан байна. Төрийн албанд “авлигажсан” гэсэн нэр шошго зүүсээр ирсний дутагдалтай, сөрөг талыг ч жишээ аван тайлбарлажээ.

Номын 10-р бүлэгт хүн бол ашиг алдагдлаа тооцсоны үндсэн дээр үйлдэл хийдэг, гэмт хэрэг хийх эсэх дээр ч мөн ийм байдаг гэсэн рационал сонголтын онолыг тайлбарласан байна. Үүнийг хортой хог хаягдлыг нууцаар хаях, эсвэл

илрүүлэх, эсэргүүцэх чадваргүй газарт хаях явдал нь рационал сонголт болж болохыг байгаль орчны гэмт хэргийн жишээгээр дэлгэрэнгүй тайлбарлажээ. 11-р бүлэгт гэмт хэрэг үйлдэгдсэн нөхцөл байдлыг ойлгоход үйлдлийн цаг хугацаа, орон зай, давтамжийн талыг авч үздэг хэвшмэл үйлдлийн (routine activity) онолыг танилцуулсан байна.

Уг номд орсон онолуудаас аваад үзвэл хүн авлигын үйлдэл гаргах орчин, нөхцөл, хүнийг авлигын үйлдэл гаргадаг болгож нийгэмшүүлэх тогтолцоо бодитой байдаг нь харагдаж байна. Практикт ялын бодлогыг чангатгах, хэрэг илрүүлэлтийг нэмэгдүүлэх замаар авлигатай тэмцэх нь рационал сонголтын онолд үндэслэсэн арга хэрэгсэл боловч энэ бол асуудлын илрэн гарах үр дагавартай тэмцэж байгаа хэрэг юм. Ингэснээр зөвхөн хахууль бус, өргөн утгаар ойлгогдох авлигын үйлдлийг хүлээн зөвшөөрөгдөх зүйл гэж харахад хүргэж буй нийгэмшүүлэх процесс зэрэг авлигын уг шалтгаан болсон өргөн цар хүрээний олон янзын хүчин зүйлсэд анхаарал хандуулахгүй орхигдуулахад хүрч болзошгүй юм. Түүнчлэн авлигыг зөвхөн төрийн албаны асуудал гэх хандлага хүчтэй байгаа нь оновчгүй бодлого явуулахад хүргэх өндөр магадлалтай байна. Зохиогч мөн номдоо авлигын гэмт хэргийг шийдвэрлэх АНУ, Европын практикт байгууллагын авлигын хувьд захирал зэрэг хариуцлага хүлээх ёстой хувь хүмүүс шийтгэл хүлээхгүй мулгарч байгаа нь авлигын хэрэг, ялангуяа санхүүгийн авлига буурахгүй, дахин дахин гарсаар байгаад нөлөөлж байна гэдэг байр суурийг хүчтэй баримталсан байна.

Уг номд дурдагдсан онолууд нь авлигын үйлдэл гаргах хүмүүсийн сэтгэлгээнд нөлөөлж, тийм үйлдэл гаргахад хүргэж буй хүчин зүйлс, эсвэл гаргахгүй байгаа шалтгааныг авч үзсэнээрээ харьцангуй шинэлэг бөгөөд бид авлигын талаар илүү цогц ойлголт олж авахад тустай бүтээл болжээ.

## ГАДААД МЭДЭЭЛЭЛ, НИЙТЛЭЛ

### ВАНКУВЕРЫН ҮЛ ХӨДЛӨХ ХӨРӨНГӨД ОРУУЛСАН ХЯТАДЫН БОХИР МӨНГӨНИЙ МӨРӨӨР<sup>1</sup>

Хахууль өгсөн хэргээр Хятадын зэвсэгт хүчний салбар дахь хамгийн том авлигын дуулианд холбогдоод байгаа этгээд Ванкуверт тансаг зэрэглэлийн үл хөдлөх хөрөнгөд 32 сая канад долларын хөрөнгө оруулжээ. Үүний өмнө тэрээр тус улсын банкууд руу дор хаяж 114 сая канад доллар шилжүүлсэн байна.

#### Гол үр дүн

- Хятадын үл хөдлөх хөрөнгийн мэргэжилтэн Чен Рункай (Chen Runkai) авлигын замаар олсон байж болзошгүй 114 сая канад долларыг Канадын банкууд руу шилжүүлжээ.
- Энэ мөнгө нь нэгэн дэслэгч генерал цолтон цаазаар авах ялаар шийтгэгдсэн Хятадын зэвсэгт хүчний салбарын томоохон авлигын хэрэгтэй холбоотой гэж таамаглаж байна.
- Хятадын Засгийн газар Чен Рункайг уг хэрэгт холбогдуулан баривчлах тушаал гаргасны дараа нэрээ Чен Зижун (Chen Zijun) гэж өөрчилсөн байна.
- Канадын иргэншил авах гэсэн Чен болон түүний охины хүсэлтийг цагаачлалын албаныхан хүлээн аваагүй тул тэд шүүхээр заргалдаж байгаа юм.
- Чен дээрх авлигын хэргийг үгүйсгэж, газрын наймаа нь хууль зөрчөөгүй хэмээн өмгөөлөгчөөрөө дамжуулан мэдэгджээ.

Чен Рункай 2006 онд Хятадаас Канад руу нүүхээсээ өмнө жилд дээд тал нь 41,000 канад долларын орлого олдог байсан гэж цагаачлалын албаныханд хэлжээ. Эхнэрээ бичиг хэргийн ажилтан гэсэн байна.

Чен-ийн орлого ийнхүү их биш боловч хэдхэн жилийн дараагаас Канадын банканд дахь гэр бүлийнх нь данс руу удаа дараагийн шилжүүлгээр 114 сая канад доллар оржээ.

Чен-ийг цэргийн өндөр албан тушаалтантай холбоотой томоохон авлигын дуулианд оролцсон хэргээр Хятадын Засгийн газар баривчлахаар эрэн сурвалжилж байгааг OCCRP болон Toronto Star мэдээлсэн билээ. Одоо тэрээр Канад улсын иргэншил авахаар хөөцөлдөж байгаа бөгөөд Ванкуверт Номхон

<sup>1</sup> Орчуулсан АТГ-ын Судалгаа, шинжилгээний албаны ахлах ажилтан, ахлах комиссар Х.Оюунбаатар

далайн эрэг дээр хоёр харш эзэмшиж байгаа юм.

Тэрээр байгалын үзэсгэлэнт газарт байрлах Тюдор маягийн байшинг 2016 онд 15.6 сая канад доллараар худалдаж авсан. Мөн түүний охин 2012 онд 25 настай байхдаа 14 сая канад доллараар (моргэйжийн зээлгүйгээр) худалдаж авсан өөр нэгэн харш үүнээс холгүй байдаг. Охины ажил мэргэжлийг “оюутан” гэж тэмдэглэжээ.

Өнөөг хүртэл Чен олон нийтэд танигдаагүй байсан бөгөөд тус мужид гадаадын мөнгийг угаах гэмт хэрэг болон уг төрлийн гэмт хэрэг үл хөдлөх хөрөнгийн үнийн өсөлттэй холбоотой эсэхийг шалгах үүрэг бүхий Бритиш Колумбиагийн комиссоос хийсэн судалгаанд зөвхөн “А хүн” хэмээн нэрлэж байсан аж.

Чен-ийн гэр бүлийн Канад дахь хөрөнгө оруулалт нь тус улсын хурдацтай хөгжиж буй үл хөдлөх хөрөнгийн зах зээл рүү хилийн чанадаас орж ирж буй хууль бус мөнгөтэй холбоотой түгшүүрийг нэмэгдүүлэхийн сацуу үнэ нь аль хэдийн тэнгэрт тулсан орон сууцыг худалдан авах канадчуудын боломжийг багасгасаар байгаа юм.

Дэлхийн хамгийн үнэтэй орон сууцтай хотуудын нэг болох Ванкуверт үл хөдлөх хөрөнгөөр дамжуулан оффшор бүсэд мөнгө угаасан тухай олон нийтийн хэлэлцүүлэг өрнөснөөр 2019 онд Бритиш Колумбиагийн<sup>2</sup> Засгийн газар уг асуудлыг судлах Каллены комисс (Cullen Commission)-ыг байгуулсан юм. Уг комисс 06-р сард эцсийн тайлангаа Засгийн газарт хүргүүлэх төлөвтэй байна<sup>3</sup>.

Каллены комиссын судалгааг нэлээд засварласан бөгөөд Чен-ийн талаар юу ч дурдаагүй боловч ОССРР болон Торонто Стар сонины сурвалжлагчид Канад болон Хятадын нийтэд нээлттэй баримт бичгүүдийг ашиглан түүний болон эхнэр, охиных нь талаарх хувийн мэдээллийг цуглуулсан байна.

Чен “хэзээ ч авлигын хэрэгт холбогдож байгаагүй бөгөөд Канадад ирэхээсээ өмнө Хятадад хөрөнгийн арилжаа эрхэлж хууль ёсны дагуу мөнгө олсон” хэмээн Торонто дахь өмгөөлөгчөөрөө дамжуулан мэдэгджээ.

Өмгөөлөгч Лорне Уолдман (Lorne Waldman) “Түүний нөхцөл байдал маш их дарамттай байгаа нь ойлгомжтой. Гэхдээ тэр Канадын хуулийн тогтолцоонд итгэж байгаа” гэжээ.

2 Канадын баруун хязгаарын муж. (X.O)

3 Бритиш Колумбиа дахь мөнгө угаах гэмт хэргийг мөрдөн шалгах комиссын эцсийн тайлан 2022 оны 06-р сард гарсан бөгөөд <https://cullencommission.ca/files/reports/CullenCommission-FinalReport-Full.pdf>-ээс үзнэ үү. (X.O)

## Ченийг судалсан нь<sup>4</sup>

**Хэдийгээр нэрийг нь нууцалсан ч судалгаанд хамрагдсан баримтуудаас А хүн болон түүний эхнэр, охин хэн болохыг тогтоох зарим сэжүүр олдсон байна.**

Хятадаас гарч Чен-ийн гэр бүлд хүрсэн мөнгөний мөрийг харуулсан Канадын санхүүгийн зохицуулах байгууллага болох Финтрак<sup>4</sup>-ийн гаргасан зураглал уг судалгаанд орсон байх боловч бүх нэрийг засварласан, зөвхөн нэг компанийн нэр хэсэгчлэн харагдаж байв.

Сэтгүүлчид Панамын баримт бичгүүдээс хайлт хийж, Олон улсын эрэн сурвалжлах сэтгүүлчдийн консорциумд илгээсэн байна. Хайлт хийх явцад Британийн Виржинийн арлуудад бүртгэлтэй, Чен Зижун гэх ганц хувьцаа эзэмшигчтэй Канад Плорон Интернэшнл Трейдинг ХХК хэмээх компани олдсон байна. Энэ нэр зэвсэгт хүчний салбарын авлигын дуулианы талаар Хятадын хэвлэлд гарсан мэдээллүүд дээр бас гарч байжээ.

Дараа нь сэтгүүлчид Бритиш Колумбиагийн өмчийн бүртгэлээс энэ нэрийг хайв. Улмаар тэд Чен Зижун гэх хоёр Чен-ийг олсон байна. Чен Зижун бол Чен-ийн эхнэр бөгөөд 2007 онд худалдан авч, өнгөрсөн жил зарсан байшинг хамтран эзэмшиж байсан юм. Хоёр өмчлөгчийн үл хөдлөх хөрөнгийн үнэ болон худалдан авсан жил нь засварласан судалгаанд байгаа мэдээлэлтэй тохирчээ.

Мөн судалгаанд “С хүн” гэж нэрлэсэн Чен-ийн охин 2012 онд Ванкуверт 14 орчим саяар үл хөдлөх хөрөнгө худалдаж авсан бөгөөд түүний ажил мэргэжлийг “оюутан” гэж тэмдэглэсэн байжээ. Ванкуверийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр Чен Ханин (Chen Hanying) гэгч эмэгтэй ийм худалдан авалт хийсэн тухай мэдээлсэн байна.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр гарсан үл хөдлөх хөрөнгийн өмчлөгчийн нэр 2015 онд Жоурен (Zhouren)-ээс Ханин болж өөрчлөгдсөн ба мөн онд Чен болон түүний эхнэр Ци (Qi) нар нэрээ өөрчилсөн байна. Анхны худалдан авалтын эрхийн бичиг дээр Жоурен эцэг эхийнхээ ноднин зарсан байшингийн хаягийг бичжээ.

Дараа нь сэтгүүлчид Чен Ханинтай холбоотой хэргүүдийг Холбооны шүүхээс хайж, нэрээ нууцалсан эцгийнх нь Канадад оршин суух хүсэлтийн талаарх лавлагааг олсон байна. Дэлгэрэнгүй мэдээлэл нь “А хүн” буюу Чен Рункайтай холбоотой Каллены комиссын судалгаатай тохирч байв.

Чен-ийн Канадад оршин суух хүсэлттэй холбоотой шүүхийн баримт бичгүүдийг битүүмжилсэн байна. Гэвч түүний охинтой холбоотой Холбооны шүүхийн шийдвэрээс харахад Канадын цагаачлалын албаныхан Чен-ийг “худал мэдээлэл өгсөн”, “зохион байгуулалттай гэмт хэрэг үйлдсэн” зэрэг асуудалд буруутгаад байгаа аж.

4 Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada буюу Канадын санхүүгийн гүйлгээ, тайлангийн дүн шинжилгээний төв. (Х.О)



*Ванкуверт байрлах, теннисний талбай бүхий энэхүү харшийг Чен Ханин 2012 онд худалдан авчээ. Darryl Dyck for the Toronto Star/OCCRP*

### **Мөнгө угаах үйл ажиллагааны “хүчтэй илтгүцр”**

Холбооны Засгийн газар Цагаач хөрөнгө оруулагчдын хөтөлбөр<sup>5</sup> (одоо хүчингүй болсон)-өөр дамжуулан Чэн-ийн 2006 онд Канадад ирэхээс өмнөх үеийн хөрөнгийн эх үүсвэрийг нууцаар судалсан аж.

Чен болон түүний эхнэр Канад руу авч ирэхээр 1.26 сая канад доллар цуглуулсан гэж мэдүүлсэн боловч

#### **Валютын ханшийн хэлбэлзэл**

Энд дурдсан мөнгөн дүнг Канадын мөнгөн тэмдэгтээр илэрхийлсэн бөгөөд энэ нь америк доллартай харьцуулахад ихээхэн хэлбэлзэлтэй байна. 2010 оны 01-р сард 114 сая канад доллар 108 сая ам. доллартай тэнцэж байсан бол 2013 онд 115 сая ам. доллар болж өссөн, харин 2022 оны 01-р сарын байдлаар 90 сая ам. доллар болж буурсан байна.

5 Immigrant Investor Program

2010 оноос эхлэн Канад дахь данс руу нь үүнээс илүү их хэмжээний мөнгө орж эхэлсэн байна.

Энэ шилжүүлэг Хонконг болон Хятадын дөрвөн өөр компаниас илгээсэн 15.1 сая канад доллароор эхэлж, улмаар сая саяар үргэлжилснийг судалгааны баримт харуулж байгаа юм. Мөнгийг оффшор компани, нууц банкны сүлжээ, Хонконгийн валют арилжааны газруудаар дамжуулан илгээсэн байх бөгөөд зарим нь зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтэй холбоотой байсныг тус судалгаанд дурджээ. Чен-ийн гэр бүл Канад руу 2014 оны эцэс гэхэд 114 сая гаруй канад доллар шилжүүлсэн байна.

Канадын Санхүүгийн гүйлгээ, тайлангийн дүн шинжилгээний төвөөс (Финтрак) хийсэн дүн шинжилгээг Каллены комиссын судалгаанд дурдсан байх бөгөөд “D хүн” гэж нэрлэгдсэн Чен-ийн ээжийн эзэмшдэг Канад дахь данс руу олон удаагийн шилжүүлэг хийсэн тухай дэлгэрэнгүй мэдээллийг багтаасан байна. Гүйлгээний бүртгэлээс үзэхэд мөнгийг бага багаар шилжүүлжээ.

Эдгээр шилжүүлэг нь санхүүгийн гэмт хэргийн шинж тэмдэг байж болзошгүйг Финтракийн дүн шинжилгээ харуулав. “Тэдэнд байсан хөрөнгө ба Канад руу хийсэн шилжүүлгийн хоорондын зөрүү нь мөнгө угаах үйл ажиллагааны чухал илтгүүр юм.”

Улмаар Чен мэдээлэл өгөхөөс татгалзсан нь түүний хөрөнгийн эх сурвалжийн талаар эргэлзэхэд хүргэж, Канад руу хийсэн шилжүүлэг нь анхаарлын төвд орсон байна.

Чен-ийн гэр бүлийн мөнгө Канадын томоохон таван банкаар дамжсан ч зөвхөн UBS Canada банк л сэжигтэй гүйлгээ гэж тэмдэглэжээ. Богино хугацаанд хийсэн эдгээр шилжүүлгийн хэмжээ нь мөнгө угаахад ашигладаг “тараах”<sup>6</sup> аргын шинж тэмдэг бүхий байсан бөгөөд энэ нь “хөрөнгийн өмчлөлийн эх үүсвэрийг нуун дарагдуулахад санхүүгийн гүйлгээний нарийн төвөгтэй түвшнүүдийг ашиглах явдал юм” хэмээн Чен-ийн 2011 оны зарим гүйлгээг сэжигтэй гэж тэмдэглэсэн UBS Canada банкнаас гаргасан тайланд дурджээ.

Хөрөнгийн эх үүсвэрийнх нь талаар Чен-ээс асуухад тодорхой хариулт

---

6 <https://gia.gov.mn/49/item/611>: Мөнгө угаах гэмт хэрэг далд санхүүжилтийн эх үүсвэрийг зорилгоо болгон ашиглаж, гурван үе шаттайгаар үйлдэгддэг. Нэгдүгээр үе шат байршуулах буюу placement (зорилготойгоор санхүүгийн системд оруулах), хоёрдугаар үе шат тараах буюу layering (зорилготойгоор өөр хэлбэрт шилжүүлэх), гуравдугаар үе шат нэгтгэх буюу integration (хууль бус замаар бий болгосон хөрөнгөө хууль ёсны хөрөнгө болгон эдийн засгийн системд нэвтрүүлэх) болно. (X.O)

өгөөгүй бөгөөд тус банк гүйлгээний талаар эрх баригчдад мэдээлж, дансыг хаасан байна.

Гэвч Чен-ийн гэр бүл 2016 он хүртэл олон арван сая долларын урсгалыг хүлээн авахад ашиглах өөр банк олоход хэцүү биш байв. Баримтаас харахад CIBC, Royal Bank of Canada, HSBC, Монреалийн Банк зэрэг тус улсын хэд хэдэн томоохон банкны дансаар мөнгө хүлээн авжээ.

Энэ талаар дээрх банкуудаас тайлбар хүсэхэд харилцагчийн талаар ярих боломжгүй, гэхдээ сэжигтэй гүйлгээг илрүүлэх, тайлагнах хатуу үүрэг хүлээсэн гэдгээ бичгээр мэдэгдсэн байна.

Эрүүгийн эрх зүйч Мэри-Жэйн Беннетт сонины сурвалжлагчдын илрүүлсэн баримт бичгүүдийг шалгаж үзээд “Энэ бол мөнгө угаах гэмт хэргийн хүчтэй илтгүүр гэж үзэж байна. Маш ноцтой хэрэг” гэжээ.

Каллены комисс оффшор компаниудаас илгээсэн мөнгийг дурдахын зэрэгцээ, уг мөнгийг шилжүүлсэн компанитай холбоотой Хонконгийн валют арилжааны газрын зургийг оруулсан байна.



*Чен рүү мөнгө илгээсэн компаниудын нэгтэй холбоотой Хонконгийн валют арилжааны газар. Каллены комисс*

Беннетт “Мөнгө угаах бүхий л тохиолдол халхавч компанитай байдаг. Тэдний үндсэн зорилго нь үйл ажиллагааг хууль ёсны мэт харагдуулах явдал юм” гэв.

Мөн Канад улс үргэлж мөнгө угаах гэмт хэргийн бай болж байдгийн гол шалтгаан нь хууль ёсны байдалтай холбоотой юм.

“Та мөнгөө эдгээр нэр хүндтэй банкуудын аль нэгээр дамжуулвал сайтар угаасан цэвэр мөнгөтэй болох болно” гэж тэрээр нэмж хэлэв.



*Тюдор маягийн энэхүү харшийг Чен Рункай 16 сая орчим доллароор 2016 онд худалдаж авчээ. Darryl Dyck for the Toronto Star/OCCRP*

### **Хятадад хахуулийн хэрэгт сэжиглэгдэв**

Финтракийн тайланд дурдсанаар, энэ бүх мөнгө хаанаас гаралтайг Чен-ийн гэр бүл тайлбарлахыг хүсээгүй нь харагдаж байна. Банкны ажилтан хөрөнгийнх нь эх үүсвэрийн талаар Чен-ийн ээжээс асуухад Хятадад хийсэн газрын наймаанаас олсон орлого гэснээс өөр мэдээлэл өгөөгүй аж.

Тэд Чен-ээс нэмэлт мэдээлэл авахаар хандахад хангалттай баримт гаргаж өгөөгүй байна.

Гэвч OCCRP болон Toronto Star Чен-ийн гэр бүлийн хөрөнгийн эх сурвалжийг илрүүлж чадсан байна. Энэхүү мөнгийг 2015 онд авлигын хэрэгт цаазаар авах ял сонсож, ялыг нь түдгэлзүүлсэн дэслэгч генерал Гу Жуншан (Gu Junshan)-тай хийсэн газрын наймаанаас олсон бололтой.

2014 онд Гу-г авлигын хэрэгт холбогдсоныг хурцаар шүүмжилсэн “цэргийн бүх командлагч, дайчдад” хандсан хятад хэл дээрх нээлттэй захидалд Чен-ийн нэр дурдагдсан байдаг. Зохиогч нь нэрээ нууцалсан боловч энэхүү захидал цахим орчинд өргөн тархаж, төрийн дэмжлэгтэй хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд ч эш татаж байв. Гу-гийн удирдаж байсан бүтээн байгуулалтын төслийн нэг хэсэг болох Шанхай дахь хуучин цэргийн нисэх онгоцны буудлын ойролцоох 100 га газрыг эзэмшихийн тулд Чен Гу-д их хэмжээний хахууль өгсөн гэжээ.

“Канад руу зугтсан Чен-ийн талаар цэргийн өндөр албан тушаалтнууд Гу-гийн хэргийн анхан шатны мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад мэдээлсэн. Үүний дараа Ши Жиньпин дарга түүнийг баривчлах тушаал гаргасан ч өнөөдрийг хүртэл эрх баригчдаас зугтсаар байна” хэмээн уг захидалд дурджээ.

Энэ захидлыг Бээжинг дэмжигч Phoenix Weekly сэтгүүлийн нийтлэлд эш татсан бөгөөд дараа нь албан ёсны хэвлэл болох Хятадын Цагдаагийн Сүлжээ нийтэлсэн байна. Тэрхүү нийтлэлд Чен-ийг “Гу-д их хэмжээний хахууль өгсөн үл хөдлөх хөрөнгийн мэргэжилтэн” хэмээн нэрлэсэн байв.

Хятадын хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, интернет орчныг маш нарийн хянадаг учраас Чен-ийн нэр дурдагдсан захидал албан ёсоор зөвшөөрөгдсөн тохиолдолд л цахим орчинд тархах боломжтой хэмээн Хятад судлаач, Лондонгийн Кингс коллежийн хуулийн багш Эва Пилс хэлсэн байна.

Хятадын шүүх болон компанийн бүртгэлийн баримт бичиг, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл Чен Гу-тай ямар харилцаатай байсан талаар илүү ихийг дэлгэн тавьсан байна. Тэдгээрт Чен Гу-гийн удирдаж байсан бүтээн байгуулалтын төслийн нэг хэсэг болох Шанхай дахь хуучин цэргийн нисэх онгоцны буудлын байрлалд үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авч, цааш зарсан гэжээ.

Чен бол Гу-гийн авлигын хэргийн “гол хүн” хэмээн төрийн өмчит Вэн Вэй По (Wen Wei Po) сонин мэдэгдсэн байна. Мөн тус сонинд 2000-аад оны сүүлчээр Чен нисэх онгоцны буудлын ойролцоох газрыг “тухайн үеийн



*Гу Жуншан*

*(Уг нийтлэлд энэ хүний зураг байхгүй болно. Х.О)*

Шанхайн газрын зах зээлийн үнээс хамаагүй доогуур үнээр” авсан нь Гу-тай харилцаатай байсантай нь холбоотой гэжээ.

Шүүхийн шийдвэрээс харахад, үүний дараа Шанхайн бизнес эрхлэгч Зоу Юню (Zou Yunyu) гэгч эмэгтэй тухайн газрыг авсан байх бөгөөд үүний зэрэгцээгээр 2009-2013 оны хооронд нийт 889 сая юанийн (ойролцоогоор 144 сая ам. доллар) зээл авчээ. Улмаар тэрээр зээлээ төлж чадаагүй аж.

Мөн л 2009 онд Чен-ийн гэр бүлийн Канад дахь банкны данс руу төлбөр орж эхэлсэн байдаг. Каллены комисс мөнгө шилжүүлсэн хүмүүсийн дунд Хятадын хоёр компанийг дурдсан бөгөөд эдгээр компаниуд Зоу-тай холбоотой болохыг тогтоожээ.

Уолдман хэлэхдээ, Канад руу шилжүүлсэн их хэмжээний мөнгө нь Гу-гийн удирдаж байсан “том бүтээн байгуулалтын” нэг хэсэг болох газрын наймааны орлого юм гэв. Мөн тэрээр түүний үйлчлүүлэгч Гу-г танихгүй бөгөөд түүнд хахууль өгөөгүй, харин генералын эсрэг босгосон “улс төрийн” хэргийн хомрогод өртсөн гэж тайлбарлажээ.

Мөн Уолдман нэгэн видео ярилцлагын үеэр “Тэр ямар ч буруу зүйл хийгээгүй, генералыг танихгүй, хууль ёсны бизнесийн үйл ажиллагаанд л оролцож байсан” гэжээ.

Тэрээр “Хятад улс ихэвчлэн эрүүдэн шүүх замаар олж авсан нотлох баримтыг ашигладаг, авлигад идэгдсэн хуулийн тогтолцоотой учраас тус улсаас өгсөн мэдээлэлд итгэх боломжгүй гэдгийг Канадын эрх баригчид ойлгох ёстой. Канадын Засгийн газар миний үйлчлүүлэгчийн хэргийг сонирхож эхэлсэн нь Хятадын Засгийн газраас тэдэнд хандсаны үр дүн байх магадлалтай гэж бодож байна” гэв.

Канадын Хилийн албаны агентлаг Чен-ийн хэргийн талаар тодорхой тайлбар өгөх боломжгүй гэсэн ч зарим тохиолдолд иргэншил хүсч байгаа хүмүүсийн талаар “гадаадын засгийн газрын хууль сахиулах байгууллагаас” мэдээлэл авсны дараа “хүчинтэй эсэхийг нь баталгаажуулах” болно гэжээ.

Гу-гийн авлигын схемд холбогдсон хэдий ч тухайн үед Чен-ийн бизнесийн үйл ажиллагаа зөвшөөрөгдсөн байсан байж магадгүй гэдгийг Пилс тэмдэглэв.

“Хахууль авах нь энэ төрлийн хэлцлийн зуршмал шинж мэт байдаг. Засгийн газрын хяналттай газар зохион байгуулалтын тогтолцоонд “бараг бүх томоохон газрын харилцаанд нам, төрийн байгууллагуудын оролцоо маш

өндөр байдаг” хэмээн тэрээр нэмж хэлэв.

### **Шүүд цр дагавар**

Канадын иргэншил авах асуудал нь шүүхийн шатанд байх үед Чен Каллены комиссын “Мөнгө угаах хэргийн судалгаа”<sup>7</sup>-нд багтсан болохоо олж мэдсэн байна.

Канадын үл хөдлөх хөрөнгийн зах зээл дэх гадаадын сэжигтэй мөнгөтэй холбоотой асуудал Чен-ийн хэргээс хамаагүй илүү ноцтой байгаа юм. Шинжээчид үл хөдлөх хөрөнгийн салбар хар тамхины наймаа, авлига болон бусад гэмт хэргийн замаар олсон бохир мөнгөөр бялхсан гэдгийг тус Комисст мэдэгдсэн байна.

“Онц ноцтой, зохион байгуулалттай гэмт хэрэгтнүүд мөнгө угаах замаар хар тамхи, хүний наймаа, хүчирхийллийн гэмт хэрэг зэрэг хамгийн хор хөнөөлтэй гэмт хэргээс ашиг олох боломжтой байдаг” хэмээн Канадын Засгийн газар өнгөрсөн долдугаар сард гарсан Комиссын хаалтын дүгнэлтэд бичжээ.

Канадын Эрүүгийн тагнуулын албаны 2020 оны тайланд тус улсад жил бүр 113 тэрбум канад доллартой тэнцэх хэмжээний мөнгийг угаадаг болохыг тогтоожээ. Тэн хагас нь олон улстай холбоо харилцаатай нийт 176 зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэл Канадын эдийн засагтай нягт холбогдсоны зэрэгцээ мөн бараг тал хувь нь кокаины наймаанд оролцсон хэмээн уг тайланд дурдсан байна.

Ялангуяа үл хөдлөх хөрөнгийн салбар “мөнгө (гэмт хэргээс олсон орлогыг) угаахыг санаархсан гэмт хэрэгтнүүдэд аюулгүй, хууль ёсны хөрөнгө оруулалт болж, цаашид гэмт хэргийн бизнес эрхлэх нөхцөл болон ашиглагдах магадлал өндөртэй” хэмээн Холбооны Засгийн газар мэдэгдсэн байна.

Мөн Каллены комисст мэдүүлэг өгсөн Транспэрэнси Интернэшнл Канад байгууллагын гүйцэтгэх захирал Жеймс Коэн (James Cohen) олон улсын мөнгө угаах гэмт хэргийн эсрэг арга хэмжээ авахыг эрх баригчдад уриалав.

Тэрээр “Орон сууцны үнэ өсөх хамгийн ноцтой шалтгаануудын нэг нь орон сууцны хангамжийн хязгаарлагдмал байдал бөгөөд энэ нь хар тамхины наймаачид, луйварчид, клептократуудын хөрөнгийн эх үүсвэр болж байна. Бид эдгээр орон сууц, байшинд үүрлэж байгаа бохир мөнгийг зайлуулснаар орон сууцны хангамжийг хялбархан нэмэгдүүлж болно” гэв.

<sup>7</sup> [https://ag-pssg-sharedservices-ex.objectstore.gov.bc.ca/ag-pssg-cc-exh-prod-bkt-ex/1039%20-%20Case%20Study%20Overview%20Report%20-%20May%2014%202021\\_Redacted.pdf](https://ag-pssg-sharedservices-ex.objectstore.gov.bc.ca/ag-pssg-cc-exh-prod-bkt-ex/1039%20-%20Case%20Study%20Overview%20Report%20-%20May%2014%202021_Redacted.pdf)



*Ванкувер хотын төв. Pixabay*

Бритиш Колумбиагийн Засгийн газрын шинжээчдийн багаас 2019 онд хийсэн тооцооллоор тус мужид зөвхөн өмнөх онд л гэхэд 7 тэрбум гаруй канад доллароор хэмжигдэх бохир мөнгийг угаасан байна. Үүний 5.3 тэрбумыг үл хөдлөх хөрөнгөөр угаасан нь орон сууцны үнэ 5 орчим хувиар өсөхөд хүргэсэн байна.

### ***Хоёр харш, гурван нэр өөрчлөгдөв***

Чен Ванкуверт анх 2007 онд дээд зэрэглэлийн Шонесси хороолол (Shaughnessy neighborhood)-д 2.3 сая канад доллароор үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авсан аж. Тухайн үед хуучин нэр болох Чэн Зижун (Chen Zijun), Ци Ченгуан (Qi Chenguang) нэрээрээ хамтран эзэмшигчээр бүртгүүлсэн байна. Уг байшингаа тэд өнгөрсөн жил 4.9 сая канад доллароор зарсан.

Тухайн үед Чен Жоурен (Chen Zhouren) нэртэй байсан тэдний охин 2012 онд 14.7 сая канад доллароор Пойнт Грэй (Point Grey) дэх далайн эргийн

ойролцоо теннисний талбай, усан сан бүхий харш худалдаж авсан. Энэ харшийг Бритиш Колумбиагийн Үнэлгээний байгууллага (British Columbia Assessment Authority) Ванкувер дахь хамгийн үнэ цэнтэй үл хөдлөх хөрөнгийн 98 дугаарт жагсаасан бөгөөд одоо 19 сая канад доллароор үнэлэгдэж байна.

Чен-ийн охин ийнхүү үл хөдлөх хөрөнгө худалдаж авснаас хойш хоёр жилийн дараа Хятадын прокурор Гу-г хахууль авч, эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж зэвсэгт хүчний мэдлийн газрыг худалдсан гэсэн хэрэг үүсгэсэн байдаг. Генерал цэргийн албаны цалингаасаа хамаагүй давсан хэмжээний өмч, хөрөнгө олж авсан байсан гэж хэвлэлүүд мэдээлжээ. Хятадын цагдаа нар түүний орон сууцуудын нэгэнд хоёр өдөр ажиллаж, хувьсгалт коммунист удирдагч Мао Цэ Дун-гийн цул алтан хөшөө зэрэг тансаг эд зүйлсийг дөрвөн ачааны машинд ачиж явсан байна.

Хятад улс Чен-ийг баривчлах тушаал гаргаж, Гу-д оногдуулсан цаазаар авах ялыг түдгэлзүүлж, дараа нь бүх насаар нь хорих ялаар сольсон юм.

Энэ хооронд Чен Канадын иргэншил авахаар хөөцөлдөж байв. Хилийн албаны агентлаг иргэншил авах түүний хүсэлтийг “хүлээн авах боломжгүй” гэж үзсэн ч Чен-ийн өмгөөлөгчид энэ шийдвэрийг нягталж үзэхийг холбооны шүүгчээс хүсээд байгаа юм. Мөн энэ үеэр Хятадад түүнийг баривчлах тушаал гарсан тул Чен болон түүний гэр бүлийнхэн нэрээ өөрчилжээ.

Тэдний өмчийн жагсаалтаас харахад 2015 онд Чен Зижун болон түүний охин Чен Жоурен нарын нэр Чен Рункай, Чен Ханин болсон байна. Түүний эхнэр Ци Ченгуан нэрээ Ци Рүйжен (Ruizhen) болгон сольжээ. Дараа жил нь мөнөөх Тюдор маягийн харшийг шинэ нэрээрээ худалдан авсан байна.

Холбооны шүүхийн шийдвэрийн дагуу түүний охины Канадын иргэншил хүссэн өргөдөл мөн эцгийнх нь хэргийн шийдвэртэй нэгэн адил нөхцөл байдалд байна.

Хэргийн баримтуудаас үзэхэд Чен Ханин нь 2006 онд Холбооны Засгийн газрын Цагаач хөрөнгө оруулагчдын хөтөлбөрийн дагуу Канадад нэвтэрсэн эцгийнхээ асрамжид байнга оршин суух зөвшөөрөл авсан бөгөөд ирэхдээ 5,000 ам. доллартой гэдгээ мэдэгджээ. Тэрээр тэтгэвэрт гарсан хэдий ч Хятадад үл хөдлөх хөрөнгийн наймаанаас мөнгө хуримтлуулсан эцэг эхээсээ санхүүгийн дэмжлэг авч байгаагаа 2015 онд мэдэгдэж байсан аж.



*Хятадын Хэнань мужийн Пуянд байрлах Гу Жуншаны тансаг зэрэглэлийн сууц.  
Imaginechina Limited/Alamy*

Чен-ийн охиныг төлөөлж буй Уолдман түүний цагаачлалын асуудлын талаар тайлбар өгөхөөс татгалзжээ.

Чен-ийн гэр бүлийнхэн тансаг амьдарч байгаа ч үргэлжилж буй шүүх хурал, албадан гаргах аюулын улмаас тэдний энэхүү тав тухтай амьдрал ээдрээтэй байгаа юм.

“Тэвч Хятадын хууль эрх зүйн системийн нотлох баримт олж авах ажиллагаа эрүүдэн шүүлтэд тулгуурладаг нь Канадын Засгийн газрыг хүнд байдалд оруулж байна. Хэрэв Чен-ийн эх орны шүүхийн тогтолцоо найдвартай байсан бол Канад улс түүнийг шударга шүүхэд шилжүүлж өгөх боломжтой. Гэхдээ тэр нь Хятад улс учраас энэ боломжгүй юм. Аймшигтай гэмт хэрэг үйлдсэн байлаа ч, хэн ч эрүүдэн шүүлтээс ангид байх эрхтэй” хэмээн Хааны коллежийн профессор Пилс хэлсэн байна.

Чен-тэй холбоотой асуудлаар Канадын Хууль зүйн яам тайлбар өгөхөөс

татгалзаж, Оттава дахь Хятадын элчин сайдын яам ч асуултад хариулсангүй.

Чен-ийг Хятадад шилжүүлэн өгөх магадлал бага гэдэгтэй хуулийн болон цагаачлалын мэргэжилтнүүд санал нэгдэж байна. Гэхдээ Чен болон түүний гэр бүлийнхэн Канадын иргэний харьяалал авахаа хүлээж байх зуур цуглуулсан санхүүгийн нотлох баримтууд нь эрх баригчдын өгөх тайлбарт хангалттай үндэслэл болох болно хэмээн мөнгө угаах гэмт хэргийн талаар илтгэл бичиж буй хуульч Беннетт хэлжээ.

Мөн тэрбээр “Хэдий мөнгө угаах гэмт хэргийн бүх шинж тэмдэг илэрсэн ч бай, тэдний эд хөрөнгийг хураахдаа нухацтай хандах хэрэгтэй” гэв.

### **Эх сурвалж**

1. <https://www.occrp.org/en/investigations/following-a-trail-of-tainted-money-from-china-into-vancouver-real-estate>

## **АРГЕНТИН УЛСЫН ШҮҮХИЙН ШИНЭЧЛЭЛ: “ХОНИНЫ АРЬС НӨМӨРСӨН ЧОНО”<sup>1</sup>**

2022 оны 02-р сарын 01-нд хэдэн мянган жагсагчид Буэнос-Айрес хотын гудамжинд шүүхийн шинэчлэл хийхийг шаардан жагссан. Энэхүү жагсаалыг Киршнерист бүлгүүд (Ерөнхийлөгч асан Нестор Киршнер, Кристина Фернандес де Киршнер нарыг дэмжсэн нэрээр нэрлэсэн) болон Киршнерийн холбоотон болох шүүхийн шинэчлэл хийхийг уриалж буй Ерөнхийлөгч Альберто Фернандес нар дэмжсэн байна. Санал асуулгаас харахад Аргентин улсын насанд хүрэгчдийн 70 орчим хувь нь шүүхийг авлигад идэгдсэн гэж үзсэн бөгөөд энэ нь сүүлийн үед олны анхаарлыг татсан шүүгчдийн авлигын талаарх дуулианаас үзэхэд тийм ч гайхмаар зүйл биш юм. Өнгөрсөн онд л гэхэд шүүгч Уолтер Бенито авлигын томоохон сүлжээг удирдсан хэргээр яллагдагчаар татагдсан. Үүний нэгэн адил 2019 онд шүүгч Раул Рейносо хахууль болон хар тамхины хэргээр 13 жилийн хорих ял авсан. Шүүгч Карлос Сото Давила 2019 онд хар тамхитай холбоотой хэрэг шийдэхдээ хахууль авсан хэрэгт яллагдагчаар татагдсан. Шүүхийн авлигын талаар хангалттай нотлох баримт байгаагаас гадна авлигад идэгдсэн улс төрийн бүлэгт хариуцлага тооцоход Аргентины шүүх огт үр дүнгүй байна. Аргентин улс дахь авлигын нийт хэргийн ердөө 1 хувь нь л бодитой шийдвэрлэгдэж байгаа нь гутамшигтай хэрэг юм.

Аргентины шүүх дэх авлига болон хууль ёсны асуудал зэргээс харахад шүүхийн шинэчлэл хийх нь зүйтэй байгаа юм. Гэсэн хэдий ч Ерөнхийлөгч Фернандесын энэ оны 03-р сард дахин тодорхойлсон шүүхийг шинэчлэх төлөвлөгөө нь авлигыг засаж залруулахаасаа илүү дордуулж болзошгүй байна.

Ерөнхийлөгч Фернандес 2020 онд Аргентин улсын Сенатад хуулийн төсөл өргөн мэдүүлсэн боловч гишүүдийн дэмжлэгийг авч чадаагүйн улмаас гацсан юм. Энэхүү хуулийн төсөлд шүүх болон шүүгчийн тоог нэмэх замаар шүүхийг ихээхэн өргөжүүлэх төлөвлөгөө багтсан. Мөн хуулийн төсөлд прокурор мөрдөн байцаалтыг удирдаж, шүүгч зөвхөн шударга шүүн таслах үүрэг гүйцэтгэдэг эрүүгийн эрх зүйн тогтолцоог сэргээхээр тусгасан юм. (Аргентины шүүх 2015 он хүртэл ийм тогтолцоотой байсан бөгөөд Киршнерийн өрсөлдөгч, ерөнхийлөгч асан Маурисио Макри нь шүүгч өөрөө хэрэг үүсгэж, мөрдөн байцаалтын ажиллагаа явуулдаг холимог системийг хэрэгжүүлсэн.) Түүнчлэн шүүх эрх

---

1 Орчуулсан АТГ-ын Судалгаа, шинжилгээний албаны ажилтан, комиссар Р.Энх-Амгалан

мэдлийн тогтолцоонд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах талаар дүн шинжилгээ хийж, санал, дүгнэлт гаргах үүрэг бүхий “Зөвлөлдөх зөвлөл”-ийг байгуулахаар хуулийн төсөлд тусгасан байна.

Ерөнхийлөгч Фернандес болон түүний холбоотнууд дээрх шинэчлэл нь шүүхийн эрх мэдлийн төвлөрлийг бууруулж, шүүгч мөрдөн байцаалтын ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох боломжийг хатуу хязгаарлах замаар авлигыг арилгахад тусална гэж үзэж байна. Гэвч үнэн хэрэгтээ эдгээр саналууд, ялангуяа, шүүхийн тогтолцоог ихээхэн өргөжүүлэх нь шүүхийг улс төрийн хувьд илүү уян хатан болгох замаар авлигын асуудлыг улам хурцатгаж магадгүй юм. Олон арван шинэ орон тоог бий болгосноор Фернандес өөрийн мөрийн хөтөлбөрт нийцсэн шүүгчдийг томилж, улмаар шүүхэд хяналт тавих илүү их боломжтой болно. Тухайлбал, энэхүү шинэчлэл нь Фернандесын улс төрийн холбоотнууд, ялангуяа, хахууль, мөнгө угаах, залилан гэх мэт хэргээр олон удаа мөрдөн байцаалтад өртөж байсан одоогийн дэд ерөнхийлөгч (Ерөнхийлөгч асан) Киршнерийг үндсэндээ хамгаалах болно гэж шүүмжлэгчид үзэж байна.

Киршнер өөрийгөө гэм буруугүй бөгөөд Макри болон түүний бусад өрсөлдөгчдийн улс төрийн хавчлага, хуулийн золиос болсон гэж үздэг. Киршнер гэм буруутай эсэхээс үл хамааран тэрээр Аргентины шүүх маш их улстөржсөн талаар үндэслэлтэй санааг дэвшүүлж байгаа юм. Аргентины шүүхийн тогтолцоонд олон жил үргэлжилсэн хандлага бол эрх баригч намын албан тушаалтнууд болон хамаарал бүхий хүмүүст эелдэг хандаж, харин өрсөлдөгч намынхан нь засгийн эрхэд гарсны дараа хуучин албан тушаалтнуудад харгис хандах хандлагатай байдаг. Макри ерөнхийлөгчийн албан тушаалд очсоны дараа Киршнер авлигын хэргийн бай болж байсан бол Фернандес Макригийн оронд ерөнхийлөгч болсны дараа Макри өөрөө авлигын хэрэгт холбогдож эхэлсэн.

Аргентины шүүхийг улс төрийн зэвсэг болгон ашиглаж буй нь асуудал мөн боловч Фернандесын санал болгож буй шинэчлэл үүнийг засаж чадахгүй гэж үзэж байна. Үнэн хэрэгтээ Фернандесын 2020 оны шүүхийн шинэчлэлийн тухай хуулийн төсөлд тус улсын хэт улс төржсөн шүүхийн томилгооны тогтолцоог өөрчлөх оролдлого тусгагдаагүй. Аргентины шүүхийг улс төрөөс ангид болгох нь шүүхийн шинэчлэлийн аливаа оролдлогын нэн тэргүүний зорилт байх ёстой. Шүүхийн томилгоонд дараах гурван асуудал онцгой ач холбогдолтой:

*Нэгдүгээрт:* Гүйцэтгэх засаглал нь шүүгчдийг томилох хэт их эрх мэдэлтэй байдаг. Энэ нь Ерөнхийлөгчид улс төрийн өрсөлдөгч нарыг нь шалгаж, өөрийн болон хамаарал бүхий этгээдүүдийн буруутай үйлдлийг үл тоомсорлох, намын харьяалалтай шүүгчдээр шүүхийг дүүргэх боломж олгодог. Мөн Ерөнхийлөгч хуулийн цоорхойг ашиглан зарим шүүгчийг Сенатын зөвшөөрөлгүйгээр тодорхой шүүхэд томилох боломжтой. (Одоогийн шүүгчдийг ижил зэрэглэлийн шинэ албан тушаалд томилоход Сенатын зөвшөөрөл шаардлагагүй.) Тус хуулийн цоорхойг ашигласанд Макри өөрөө буруутай. Үнэндээ Киришнерийн эсрэг авлигын хэргийг хариуцах гурван шүүгчийг Макри ийм байдлаар томилсон. Мөн Макри дээд шүүхийн хоёр шүүгчийг Конгрессын зөвшөөрөлгүйгээр гүйцэтгэх тогтоолоор томилох боломжтой болсон. Хуулийн эдгээр цоорхойг арилгаснаар Конгрессын хяналтгүйгээр шүүхийг удирдах Ерөнхийлөгчийн чадвар буурна.

*Хоёрдугаарт:* Шүүхэд томилогдохоор нэр дэвшсэн хүмүүс Шүүгчийн зөвлөлөөр хянагддаг ч олонх болсон намыг төлөөлсөн олон тооны гишүүн болон хэд хэдэн улс төрчийг тус Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд багтаах бүтэцтэй байдаг тул томилгооны асуудалд улс төрийн зохисгүй нөлөөлөл бий болоход хүргэдэг. Шүүгчийн зөвлөлийг бүхэлд нь хараат бус шүүгч, хуульчдаас бүрдүүлдэг тогтолцоог бий болгох ёстой.

*Гуравдугаарт:* Аргентины шүүх өөрийн авьяас чадвараар томилогдох хүмүүсийн сонгон шалгаруулалтад сөргөөр нөлөөлж, улс төрийн өрөөсгөл хандлагатай шүүгчдийн томилгоог улам бүр дэмжсэн төрөл садан, нам дагасан хүмүүс болон хандив өгч хууль бусаар томилогддог гажуу соёлд автсан. Үнэхээр ч улс төржсөн шүүхийн томилгооны асуудал нь шүүгчид болон тэднийг томилсон улс төрчдийн хооронд харилцан ашигтай харилцааг бий болгодог. Үүний үр дүнд шүүгчдийг хэнийг таньдаг, хэнд үйлчлэхэд бэлэн байгаагаар нь сонгодог байна.

Аргентины шүүх асар их авлигад идэгдэж, улс төрийн заль мэхэнд өртөмтгий байдаг нь эргэлзээгүй. Хэдийгээр шинэчлэл зайлшгүй шаардлагатай байгаа ч Фернандесын санал болгож буй шинэчлэл бол “хонины арьс нөмөрсөн чоно” гэж харагдаж байна. Шүүгчдийн тоог эрс нэмэгдүүлж байгаа нь Фернандес (болон Киришнер) шүүхэд хяналтаа бэхжүүлж, шүүхийг өөрсдийн хүсэл зоригийн дагуу хөдөлгөх арга юм. Зөвлөлдөх зөвлөл нь санал болгож буй төслөөс харахад Киришнер болон бусад өндөр түвшний авлигын хэргээр

яллагдагчдад ашигтай өөрчлөлтийг дэмжих хэрэгсэл төдийхөн биш бололтой. Шүүхийн өмнөх шалгах тогтолцоо руу буцах нь давуу талтай боловч асуудлын голыг хангалттай олж чаддаггүй. Аргентины шүүх дэх авлигын асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд шүүгчдийн тоонд бус, харин тэднийг хэрхэн сонгон шалгаруулж байгаад гол анхаарлаа хандуулах хэрэгтэй юм.

### **Эх сурвалж**

<https://globalanticorruptionblog.com/2022/04/25/argentinian-judicial-reform-a-wolf-in-sheeps-clothing/>

## **ТЕХНОЛОГИЙН САЛБАР ДАХЬ ШҮГЭЛ ҮЛЭЭГЧДИЙН ДИЙЛЭНХ НЬ ЯАГААД ЭМЭГТЭЙЧҮҮД БАЙНА ВЭ?<sup>1</sup>**

Технологийн салбар дахь шүгэл үлээгчид сүүлийн хэдэн жилд олон нийтийн анхаарлыг ихээхэн татаж байна. Тэд нийтийн эрх ашигт халдаж буй томоохон компаниудын үйлдлийг илчилж байна. Жишээ нь: Meta /Facebook/ нь бусдын хувийн мэдээллийг ашигладаг талаар Фрэнсис Хауген (Frances Haugen), Google-ийн ёс зүй, хиймэл оюун ухаантай холбоотой асуудлаар Тимнит Гебру (Timnit Gebru), Ребекка Риверс (Rebecca Rivers) нар, мөн Apple-ийн тогтсон соёл мэт болсон дотоод ялгаварлан гадуурхалтын талаар Жаннеке Пэрриш (Janneke Parrish) мэдээлсэн байдаг.

Эдгээр шүгэл үлээгчдийн ихэнх нь эмэгтэйчүүд байгаа нь технологийн салбарт ажиллаж буй эмэгтэйчүүдийн эзлэх хувь хэмжээнээс хамаагүй их юм. Дээрхээс үүдэн технологийн салбарт эмэгтэйчүүд шүгэл үлээх магадлал өндөр үү? гэсэн асуулт урган гарч байна.

Дээрх асуултад хариулт олохын тулд бид компьютерын салбарын эрдэмтэд, социологичидтой хамтран технологийн салбарт шүгэл үлээхийн мөн чанар, жендерийн нөлөө, нийгэмд технологийн гүйцэтгэж буй үүргийн үр дагаврыг судалсан юм. Бидний олж мэдсэн зүйлс нарийн төвөгтэй бөгөөд сонирхолтой байсан.

### **Ёс суртахуун**

Шүгэл үлээх талаар нийтэд ил харагдаж байгаа хэсэг нь ердөө мөсөн уулын оройн хэсэг шиг тул энэ нь судлахад түвэгтэй үзэгдэл юм. Шүгэл үлээж буй ихэнх тохиолдлууд нэрээ нууцалсан, эсхүл нэргүй байдаг тул тэдний хүйсийг тодорхойлон дүгнэлт гаргахад ярвигтай. Гаднаас нь харахад эмэгтэйчүүд эрчүүдээс илүү нийтийн эрх ашигт анхаарлаа хандуулдаг, мөн өндөр ёс суртахуунтай байдгаас эмэгтэйчүүд илүүтэй шүгэл үлээгч байх магадлал өндөр гэж үзэж болох юм.

1920-оод онд АНУ-ын эмэгтэйчүүдэд сонгуульд оролцож, санал өгөх эрх олгох талаар Нью-Йорк мужийн Эмэгтэйчүүдийн сонгуулийн эрх ашгийн нийгэмлэгээс дараах тайлбарыг гаргасан: “Эмэгтэйчүүд өгөгдлөөрөө л гэр ахуйн /цэвэрлэгээний/ ажилдаа сайн байдаг. Тиймээс тэднийг хотын цэвэрлэгээнд гар бие оролцуул.” Өөрөөр хэлбэл, эмэгтэйчүүдэд сонгуульд оролцох эрхийг

---

<sup>1</sup> Орчуулсан АТГ-ын Судалгаа, шинжилгээний албаны ажилтан О.Аминаа

олгосноор эрчүүдийн тарьсан балгийг “цэвэрлэх” болно.

Саяхан эмэгтэй цагдаа нар хахуульд өртөх магадлал эрэгтэй цагдаа нараас бага байдаг гэж үзсэний үндсэн дээр Латин Америкийн зарим хотуудад замын хөдөлгөөний хяналтыг бүхэлд нь эмэгтэй цагдаа нарт шилжүүлсэн. Мөн НҮБ дэлхийн хөгжлийн зорилтууддаа авлига, тэгш бус байдлыг бууруулах гол түлхүүр нь эмэгтэйчүүдийг чадавхжуулж, тэгш бус байдлыг бууруулах буюу эмэгтэйчүүдийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх явдал юм гэж тодорхойлсон.

Төр, бизнес дэх авлигын түвшин буурсан нь эмэгтэйчүүдтэй холбоотой болохыг харуулсан тоо баримт бий. Тухайлбал, дэлхийн улс орнуудын засгийн газарт сонгогдсон эмэгтэй албан тушаалтнуудын эзлэх хувь өндөр байх тусам авлига төдий чинээ буурдаг болох нь судалгааны дүнгээс харагдаж байна. Энэ нь зарим талаараа авлига багатай засгийн газрууд эмэгтэйчүүдийг сонгох хандлагатай байгааг илэрхийлж байгаа ч нэмэлт судалгаануудаар эмэгтэй удирдагчдыг сонгох нь авлига буурахтай шууд нөлөөтэй болохыг харуулж байна.

Судалгаагаар эмэгтэйчүүд бизнесийн харилцаандаа эрэгтэйчүүдээс илүү ёс зүйтэй байдгийг харуулж байгаа бөгөөд фирмийн түвшний бодит харилцааны мэдээллийн үндсэн дээр боловсруулсан судалгаагаар эмэгтэйчүүдээр удирдуулсан бизнесүүд хахуулийн тохиолдол багатай байгааг баталсан байна. Үүний ихэнх нь эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн нийгэм дэх ялгамжтай хүйсийн үүрэг рольтой холбоотой байх магадлалтай.

### **Санал, гэхдээ бодит баримт биш**

Хэдийгээр эмэгтэйчүүд илүү ёс зүйтэй байхаар төлөвшсөн байж болох ч энэ нь тэд үнэхээр шүгэл үлээгч байх магадлалтай юу гэсэн асуултыг нээлттэй хэвээр үлдээж байна. Шүгэл үлээгчид нэрээ нууцлах нь олонтаа байдаг тул мэдээлэгчийн талаарх тоо баримт бүрхэг боловч эрдэмтэд санал асуулга болон видео бичлэг дээр хүмүүсээс шүгэл үлээх чиг хандлагын талаар асууж, энэ асуултад хариулт олохыг хичээдэг. Эдгээр судалгаанд жендерийн үр нөлөө тийм ч тодорхой бус байна.

Гэсэн хэдий ч эмэгтэйчүүд эрчүүдээс илүүтэй нэрээ нууцлан мэдээлэл гаргадаг байна. Энэ нь эмэгтэй мэдээлэгчид эрэгтэй мэдээлэгчидтэй харьцуулахад хэлмэгдүүлэлттэй тулгардагтай холбоотой байж болох юм.

Технологийн салбарт мөн нэмэлт хүчин зүйл бий. Тухайн салбар дахь эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл тоогоор ч, удирдах албан тушаалын хувьд ч

эрэгтэйчүүдээс бага байдаг. Технологийн “Том тав” болох Google, Meta, Apple, Amazon, Microsoft-ийн удирдах албан хаагчид ихэвчлэн цагаан арьстай эрэгтэйчүүд байсаар байна.

Технологийн салбарт ажиллах хүчний 25 орчим хувийг, гүйцэтгэх удирдлагын 30 орчим хувийг эмэгтэйчүүд эзэлж байна. Эмэгтэйчүүд энэ байдлыг өөрчлөхийг оролдож байгаа хэдий ч өөрчлөлтийг хийх дотоод статус, нөөц, боломж дутмаг байна.

### **Нийтийн ашиг сонирхол**

Байгууллагынхаа нэг хэсэг гэж өөрийгөө бодох, түүний өдөр тутмын үйл ажиллагаанд идэвхтэй оролцох сэтгэхүй чухалд тооцогддоггүй хүмүүст дутмаг байдаг. Энэхүү үл тоогдох байдлаас үүдэж тэдгээр хүмүүс буруу үйлдлийг мэдээлэх үүрэг хариуцлагаа бага мэдэрдэг. Энэ бүхнийг харгалзан үзвэл, томоохон технологийн салбарт жендерийн нийгэмшил болон эмэгтэй хүний гадаад байдал зэрэг нь эмэгтэйчүүдийг илүүтэй шүгэл үлээгч мэт харагдах нөхцөл байдлыг бий болгодог ч байж магадгүй юм.

Технологийн салбарт шүгэл үлээх нь уг салбарын жендер, нийтийн эрх ашгийг хөндсөн асуудлуудын дундаас урган гарч байж болзошгүй юм. Гэхдээ технологийн салбарт эмэгтэй мэдээлэгчид олширч байгаа нь эдгээр мэдээлэгчдийн хүчин чармайлт нь олон талт байдлыг нэмэгдүүлэх, том технологийн нийгэмд учруулдаг хор хөнөөлийг бууруулахад чиглэгддэг.

Технологи хүмүүсийн амьдралд өргөн хүрээнд ашиглагдаж байна. Технологи нь хүмүүсийн өдөр тутам хэрэглэдэг багаж хэрэгслийг бий болгож, нийтийн авч буй мэдээллийг тодорхойлж, хэрэглэгчдийн бодол санаа, зан үйлийн талаарх мэдээллийг цуглуулж, хувийн нууц, аюулгүй байдал, сайн сайхан байдлыг дэмжих, эсвэл сулруулж буй эсэхийг тодорхойлох зэрэгт чухал үүрэг гүйцэтгэдэг.

Иймд нийгмийн бүх салбарт ил тод байдал, нийтийн ашиг сонирхолд анхаарал хандуулах шаардлагатай байгаа бөгөөд үүнд технологийн салбар өндөр ач холбогдолтой гэж үзэж байна. Энэ нь өнөөгийн шүгэл үлээгчдийн эр зориг, тууштай байдлыг илүүтэй үнэ цэнтэй болгож байна.

### **Эх сурвалж**

<https://theconversation.com/why-are-so-many-big-tech-whistleblowers-women-here-is-what-the-research-shows-184033>

## АВЛИГЫН ЭСРЭГ ЭРХ ЗҮЙН ШИНЖЭЭЧ МЭТТЮ СТЕФЕНСОН ОРОС, УКРАИНЫ ДАЙНД АВЛИГА ХЭРХЭН НӨЛӨӨЛЖ БОЛОХ ТАЛААР ТАЙЛБАРЛАВ<sup>1</sup>



Мэттью Стефенсон

Орос Украин руу довтолсноос хойших хэдэн долоо хоногт АНУ, Европ болон дэлхийн хэд хэдэн улсууд Оросод өргөн хүрээний эдийн засгийн хориг арга хэмжээ авсан бөгөөд зарим арга хэмжээ нь Владимир Путинтэй ойр дотно Оросын олигархиудыг онилж байна. Путинд дэмжлэг үзүүлдэг чухал эх үүсвэр байж болох Оросын томоохон байгууллага, компаниуд болон тэрбумтан бизнесменүүдийн хөрөнгийг хурааж авснаар Оросын Ерөнхийлөгч төлөвлөгөөндөө ухралт хийнэ гэж эвслүүд найдаж байна.

Авлига болон хориг арга хэмжээний хоорондын уялдаа холбоог илүү сайн ойлгохын тулд Harvard Law Today сэтгүүл Харвардын их сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн профессор, авлигын эсрэг хууль

тогтоомжийн мэргэжилтэн Мэттью Стефенсон (Matthew Stephenson)-той ярилцлаа. Тэрээр авлигын эсрэг шинэчлэлийн чиглэлээр олон улсын болон харьцуулсан судалгаа хийдэг ба дэлхий даяар авлигын асуудалд дүн шинжилгээ хийх, хэлэлцэхийг дэмжих зорилготой [globalanticorruptionblog.com](http://globalanticorruptionblog.com)-ийг хөтлөн явуулдаг.

Стефенсон Harvard Law Today сэтгүүлд өгсөн ярилцлагадаа одоо өрнөж буй мөргөлдөөнд авлига ямар үүрэг гүйцэтгэж байгаа талаар тайлбарлав.

- **Энэ мөргөлдөөнд авлига ямар үүрэг гүйцэтгэсэн гэж та бодож байна вэ?**
- Би Оросын мэргэжилтэн ч биш, Украины мэргэжилтэн ч биш, гэхдээ өнөөгийн мөргөлдөөн үүсэхэд авлига нь ажиглагчдын дүгнэж байгаагаас ч илүү үүрэг гүйцэтгэсэн гэж миний ярилцсан зарим мэргэжилтнүүд

<sup>1</sup> Орчуулсан АТГ-ын Судалгаа, шинжилгээний албаны ажилтан О.Аминаа

үзэж байна лээ. Үүнтэй холбоотой хоёр тайлбар байна. Нэг нь Орос энэ дайныг эхлүүлсэн нь зарим талаараа Путиний засгийн газрын алдаа дутагдалтай байдал, ялангуяа баялгийн хэт тэгш бус байдал /ихэнх нь авлигаас үүдэлтэй/-ын талаарх хүмүүсийн дургүйцэл нэмэгдэж байгаа учир үүнтэй холбоотой анхаарлыг өөр тийш нь хандуулах зорилготой байж болох юм. Энэ нь тийм ч үнэмшилгүй зүйл биш бөгөөд улс орнууд дайнаар өөрсдийн асуудлыг далдалж ирсэн түүхүүд бий.

Украины зарим мэргэжилтнүүдээс сонссон өөр нэг аргумент бол Украинд болж буй үйл явцтай холбоотой юм. Зеленский ерөнхийлөгчийн сонгуульд авлигын эсрэг мөрийн хөтөлбөр гаргаж нэр дэвшсэн. Украины авлигатай тэмцэгч нар авлигын асуудалд ахиц дэвшил гарсан эсэх талаар янз бүрээр дүгнэсэн ч ерөнхийдөө Зеленскийн засгийн газар авлигатай тэмцэх ажилд ахиц дэвшил гаргасан гэж харагдаж байна. Зарим мэргэжилтнүүд авлигатай тэмцэх тал дээр гаргасан Ерөнхийлөгч Зеленскийн дэвшил нь Путин болон түүний эргэн тойрон дахь хүмүүст заналхийлж болзошгүй талаар маргаж байсан. Өөрөөр хэлбэл, Украин Орос руу ямар нэгэн цэргийн аюул заналхийлсэн гэсэн үг биш бөгөөд Украины авлигын эсрэг хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ нь Путиний засгийн газарт аюул учруулах боломжтой юм. Өөрөөр хэлбэл, Украин Орост ямар нэгэн цэргийн аюул заналхийлсэн гэсэн санаа тийм ч үнэмшилтэй биш, харин ч Украины өөрчлөлт нь хөгжлийн өөр арга зам байж болохыг харуулаад байгаа учраас Путины дэглэмд улс төр, соёлын хувьд аюул болж байж магадгүй.

Гэхдээ энэ нь дангаараа халдлага үйлдэх хангалттай шалтгаан биш байх. Энэ бол илүү том үйл явдлын нэг чухал хэсэг байж болох бөгөөд үүнтэй холбоотой онцгой анхаарал татахуйц зүйл нь Украины ерөнхийлөгч асан, Путиний ойрын хүн болох Виктор Януковичийг ерөнхийлөгчид дахин нэр дэвшүүлэх сонирхолтой байгаагаа Оросын тал илэрхийлсэн явдал юм. Украины засгийн газрын жигд бус хэдий ч хэрэгжүүлж буй дориун шинэчлэл нь Украин, Оросын хоорондын хурцадмал байдлыг нэмэгдүүлэхэд нөлөөлсөн байж мэднэ. Үүнийг би энэ дайны шалтгаан гэж баттай хэлэхгүй, гэхдээ миний бодлоор дайны шалтгаан НАТО-г өргөжих вий гэсэн айдас, эсвэл зүүн Украинд орос хэлтнүүдийг хавчсан зэргээс илүүтэй Путиний дэглэм одоогийн Украины засгийн газрыг эсэргүүцэж байгаатай нь холбоотой байх.

- **Олон улсын хамтын нийгэмлэг их хэмжээний авлигын хэрэгт сэжиглэгдэж байгаа Кремль болон түүнтэй холбоотой хувь хүн, аж ахуйн нэгжүүдийн эсрэг чиглэсэн хориг арга хэмжээ авах замаар Ерөнхийлөгч Владимир Путинийг зогсоохыг оролдож байна. Эдгээр олигархиуд хэн бэ, мөн Путинтэй ямар холбоотой вэ?**

- Би өөрийгөө Оросын улс төрийн нарийн ширийн зүйлсийг мэддэг мэргэжилтэн гэж бодохгүй байна. Бид заримдаа олигархиудын тухай Путин болон түүний засгийн газартай нэг төрлийн хүмүүс юм шиг ярьдаг. Мөн заримдаа олигархиудыг Оросын улс төрийн элитүүд ч гэдэг. Гэхдээ надаас илүү мэдлэгтэй хүмүүстэй ярилцах боломж олдсоны үндсэн дээр миний ойлгосноор энэ нь илүү төвөгтэй зүйл байсан.

Путин болон түүний засгийн газарт янз бүрийн түвшинд ойр дотно байдаг Оросын маш их хөрөнгөтэй бизнесменүүдийг олигархиуд гэж нэрлэдэг. Олигархиуд нь дотроо олон янз боловч үндсэндээ засгийн газарт дэмжлэг үзүүлэхэд бэлэн байдаг, ядаж л засгийн газрыг эсэргүүцдэггүй хүмүүс бөгөөд засгийн газраас тэдэнд илүү боломж олгодог. Путинтэй тэмцэлдэх гэж байгаад дарагдсан, шоронд хоригдсон зэрэг олигархиудын жишээнээс харахад эдийн засгийн байр сууриа ашиглан Путинтэй улс төрийн тэмцэл хийхийг оролдох нь маш аюултай зүйл гэдэг нь тодорхой байна. Тиймээс одоо байгаа олигархиуд үндсэндээ Путиний удирдлагыг дэмждэг, эсвэл ядаж хүлээн зөвшөөрдөг хүмүүс юм. Тэдний олонх нь хахуулийн замаар олж авсан үлэмж их баялагтай байдаг.

- **Хэрэв Оросын олигархиудын эсрэг хориг арга хэмжээ авбал энэ нь Путинны цйлдэлд ямар нөлөө үзүүлэх вэ?**

- Хэрэв та эдгээр Оросын тэрбумтнуудын эсрэг арга хэмжээ авбал тэд Путин дээр очоод “Та үүнийгээ зогсоох хэрэгтэй” гэж хэлэх болов уу гэж найдаж байсан хэдий ч миний ярилцсан Оросын улс төрийн мэргэжилтнүүд энэ нь мэдээж боломжгүй гэж шууд л хариулсан. **Магадгүй, олигархиуд Путинээс хамааралтай, Путин мөн олигархиудын дэмжлэгээс хамааралтай гэдэгт итгэхийг бид хүсэж байгаа, гэхдээ, ямартай ч миний ойлгосноор Путинд олигархиуд хэрэгтэйгээс илүү олигархиудад Путин хэрэгтэй.** Тиймээс олигархи гэж нэрлэгддэг эдгээр хүмүүс богино хугацаанд Путиний бодлыг өөрчлөх боломжгүй юм. Зарим олигархиуд ерөнхийдөө дайныг эсэргүүцэж байна гэж өнгөн дээрээ хэлж байгаа ч засгийн газрын үйл ажиллагааг эрс

эсэргүүцэхгүй байгаа нь харагдаж байсан.

Гэхдээ дунд болон урт хугацаандаа энэ нь нөлөө үзүүлэх магадлал бий. Хэрэв илүү олон хүн илүү их хэмжээний хохирол амсаж, улмаар Оросын төр тэдэнд шууд болон шууд бусаар нөхөн олговор олгоход хүндрэлтэй болвол энэ нь эрх мэдлийг атгах Путиний хүчийг сулруулж, шинэчлэл хийх шахалтад хүргэж болзошгүй юм.

Миний хувьд дээрх хориг арга хэмжээ болон Орос улс дэлхийн эдийн засгаас тусгаарлагдсан явдал нь эцсийн дүндээ улс төрийн чухал нөлөө үзүүлээсэй гэж найдаж байна. Гэхдээ хэдхэн долоо хоног, хэдэн сарын дараа олигархиуд Путиний санаа бодлыг эргүүлж, Путин бодлогоо өөрчилнө гэж найдах нь хэт өөдрөг хүлээлт гэж бодож байна.

- ***Саяхан блогтоо бичсэн нийтлэлдээ та Оросын батлан хамгаалах салбар дахь авлигын цүргийг онцолж байсан. Арми дахь авлига Украины дайнд ямар нөлөө үзүүлж болох вэ?***
- Оросын арми, батлан хамгаалах салбар дахь авлига нь дайны талбарт байгаа Оросын зэвсэгт хүчинд чухал нөлөө үзүүлж байгаа эсэхийг яг одоо тодорхой мэдэхгүй байна. Дайны манан дунд Украинаас ирж буй бүх мэдээ эргэлзээтэй байна. Гэхдээ Оросын зэвсэгт хүчинд учирч буй логистикийн болон үйл ажиллагааны зарим хүндрэл нь Оросын арми, батлан хамгаалах салбар дахь өргөн хүрээтэй авлигын үр дагавар байж болзошгүй гэсэн мэдээ урьдчилсан байдлаар гарсан байна. Энэ мэдээ баталгаатай эсэхийг мэдэхгүй ч батлан хамгаалах салбарт өргөн тархсан авлига нь армийн үйл ажиллагааг ихээхэн султгаж байсан талаар улс орнуудын үндэслэл бүхий жишээ байдгаас үзэхэд энэ нь боломжтой санагдаж байгаа юм. Оросын батлан хамгаалах салбарт олон жилийн өмнөөс авлига өргөн тархсан гэдгийг хангалттай баримтжуулсан байдаг. Тиймээс авлига Оросын цэргийн хүчинд ямар нэгэн сөрөг нөлөө үзүүлээгүй гэвэл би үнэхээр гайхах болно. Гэхдээ батлан хамгаалах салбар дахь авлига нь яг одоо дайны талбарт болж буй үйл явдалд хангалттай нөлөөлөхүйц том эсэх талаар үнэхээр мэдэхгүй байна.
- ***АНУ-ын Сангийн яам болон барууны холбоотнууд Оросын эсрэг урьд өмнө байгаагүй өргөн цар хүрээтэй хориг арга хэмжээ авч байна. АНУ болон Европын орнуудад өөр ямар нэмэлт арга хэрэгсэл ашиглах боломжтой вэ?***

- АНУ-ын хууль тогтоомж нь үндэсний аюулгүй байдлын үүднээс хувь хүмүүст хориг арга хэмжээ авах нэлээд өргөн эрхийг олгодог. Одоогийн тохиолдолд хэрэгжиж байгаа хориг арга хэмжээний гол үндэслэл бол энэ гэдэгт би итгэж байна. Зорилтот хүмүүсийн жагсаалт улам өргөжих байх. Хориг арга хэмжээний жагсаалт хэдийн чамгүй урт болсон бөгөөд миний бодлоор дахиад ч нэмэгдэх ёстой. Эдгээр хориг арга хэмжээ нь Оросын бодлогод богино хугацаанд нөлөө үзүүлэх эсэхээс үл хамааран бид баруун болон барууны байгууллагууд руу чиглэсэн бохир мөнгөний урсгалыг зогсоохыг хичээх ёстой.

Дашрамд дурдахад, авлигын эсрэг, хүний эрхийн төлөө тэмцэгчид болон бусад хүмүүс Орос болон бусад орноос барууны эдийн засагт орж ирж буй бохир мөнгөний эсрэг илүү хатуу арга хэмжээ авахыг олон жилийн турш уриалсаар ирсэн. Ний нуугүй хэлэхэд, барууныхан юу ч хийгээгүй гэсэн үг биш. Сергей Магнитскийн аллага болон Магнитскийн тухай хууль батлагдсаны дараа, мөн түүнчлэн Украины эсрэг Оросын цэргийн түрэмгийлэл, ялангуяа Крымиг өөртөө нэгтгэсний дараа Оросын олон чинээлэг хүмүүс АНУ-ын хориг арга хэмжээний жагсаалтад хэдийн орсон байсан. Гэвч энэ удаагийн халдлага нь барууныхан үндсэндээ Оросын бохир мөнгөнөөс хараат болсон талаарх асуудалд илүү их анхаарал хандуулах шаардлагатай болсныг сануулж байгаа юм.

Үнэн хэрэгтээ, Украиныг эзлэн түрэмгийлэхээс өмнө барууны олон хүн Оросын эх сурвалжаас маш их мөнгө олдог байсан тул олон улсын аюулгүй байдалд заналхийлж буй Орос улсыг нухацтай авч үзэх хангалттай хүчин чармайлт гаргаагүйд ихээхэн санаа зовж байсан. Түрэмгийллийн үр дүнд зарим улс орнууд тодорхой хориг арга хэмжээ авах болно, гэхдээ тэдгээр нь харьцангуй сул, хязгаарлагдмал, амархан зайлсхийхүйц, эсвэл тэвчихүйц байна. Путин ч бас ингэж бодсон байх гэж бодож байна. Гэхдээ Орос улсын олон иргэн болон байгууллагуудад олон улс орнууд шинээр хориг арга хэмжээ авсаар байна. **Миний бодлоор Путин өөрөө ч анзааралгүйгээр хил хязгаарыг давж, Барууны улсуудын ер бусын нэгдсэн фронтыг өөрийн эсрэг болгосон.**

- **Өнгөрсөн зургадугаар сард Ерөнхийлөгч Байден авлигатай тэмцэх нь “АНУ-ын үндэсний аюулгүй байдлын үндсэн ашиг сонирхол” хэмээн тодорхойлж, 12-р сард Цагаан ордноос “Авилгатай тэмцэх**

**АНУ-ын стратеги”-ийг нийтэлсэн. Та энэхүү стратегийн талаар ямар дүгнэлт хийж байна вэ? Мөн АНУ энэ мөчид ямар нэг байдлаар бэлтгэсэн гэж үзэж байна уу?**

- Тэгэхээр, энэ нь АНУ-ын засгийн газар, эсвэл АНУ-ын Ерөнхийлөгч дэлхий даяар авлигатай тэмцэх нь чухал гэдгийг анх удаа ярьж байгаа явдал биш юм. Өмнөх засгийн газрууд авлигын талаар ямар нэг хэлбэрээр ярьдаг байсан хэдий ч Байдены засгийн газар авлигын эсрэг стратегийн баримт бичгийг боловсруулан гаргасан нь чухал ач холбогдолтой юм. Дэлхий даяарх авлигатай тэмцэх нь АНУ-ын гадаад бодлого болон үндэсний аюулгүй байдлын гол ашиг сонирхол хэмээн тодорхойлж, үүний шалтгаан болон шийдвэрлэх цогц стратегийг тусгасан ийм иж бүрэн баримт бичгийг Цагаан ордон анх удаа гаргасан гэж бодож байна.

Баримт бичгийн агуулга, тодорхой бодлого, санаачилгуудын хувьд тийм ч шинэлэг зүйлс байхгүй байсан. Тиймээс минийхээр энэхүү баримт бичгийг бэлгэдлийн шинж чанартай гэж үзэж байгаа, гэхдээ бэлгэдэл ч бас чухал. Мөн уг баримт бичиг нь олон улсад ч хэрэг болох байх. Энэхүү баримт бичгийг гаргах болсон нэг шалтгаан нь Трампын засаг захиргааны үед асар их хохирол амссан энэ талбарт АНУ-ын манлайллыг сэргээхийг оролдож байгаа явдал гэж харж байна.

- **Өнөөдөр ОХУ-д анхаарлаа хандуулж байгаа ч АНУ-ын олон холбоотнууд, тэр дундаа Украин улс ихээхэн хэмжээний авлигад автсаар байна. Авлигатай тэмцэхэд өөр юу хийж чадах вэ?**
- Сүүлийн 10 жилийн хугацаанд улс орнууд авлигатай тэмцэхэд ихээхэн анхаарал хандуулж байна. Авлигатай тэмцэх хөдөлгөөн нь анхандаа хахууль, хөрөнгө шамшигдуулах зэрэг гэмт хэргээс гаралтай их хэмжээний бэлэн мөнгө бүхий цүнх мэтэд төвлөрч эхэлсэн. Мэдээж хэрэг энэ бол гол асуудал мөн хэдий ч одоо бол хууль бусаар олсон орлого цаашаа хэрхэн, яав гэдэг асуудалд илүүтэйгээр анхаарлаа хандуулах болсон байна. Их хэмжээний авлигатай тэмцэхийн тулд, ялангуяа гэмт этгээдийн араас шууд хөөцөлдөх боломжгүй үед гэмт хэргийн улмаас олсон орлого буюу мөнгөний араас мөшгих хэрэгтэй юм.

Тиймээс одоо мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд ихээхэн анхаарал хандуулж байна. Мөнгө угаах нь мэдээжийн хэрэг зөвхөн авлигын гэмт хэрэг биш хар тамхины наймаа, зэвсгийн наймаа, хүний наймаа болон

бусад гэмт хэргүүд багтана. Тийм хэдий ч авлигатай тэмцэх тэмцэгчид мөнгө угаахтай тэмцэх тогтолцоог бэхжүүлж сайжруулах нь их хэмжээний авлигатай тэмцэхэд зайлшгүй шаардлагатай гэдгийг хүлээн зөвшөөрсөн. Мөн авлигатай тэмцэхэд олигархиуд болон авлигачдад хууль бус санхүүгийн урсгалын хөрөнгөө нуухад нь гол үүрэг гүйцэтгэдэг "идэвхжүүлэгчид" болох банкир, нягтлан бодогч, үл хөдлөх хөрөнгийн зуучлагч, хуульчдад (би хэлэхээс ичиж байна) гол анхаарлаа хандуулж байна.

Өмнө нь дурдсанчлан, Украинд болсон эмгэнэлт үйл явдлууд барууны засгийн газруудад бохир мөнгө болон дээр дурдсан "идэвхжүүлэгчид"-ийн эсрэг тэмцэхэд түлхэц өгч, улмаар улс төрийн эерэг нөлөө үзүүлж магадгүй гэж би бодож байна.

Энэ салбарын бас нэг чухал үйл явдал бол нэрээ нууцалсан компаниудын асуудалтай холбоотой ахиц юм. АНУ нь тус улсын өмгөөллийн бүлгүүд бараг хорин жил хөөцөлдсөний эцэст "Корпорацийн ил тод байдлын тухай хууль"-ийг баталсан бөгөөд энэ хууль нь хувийн компаниуд болон бусад хуулийн этгээдийг эзэмшиж, хянаж буй жинхэнэ этгээдүүдийг буюу "Бенефициар өмчлөгчид"-өө ил болгохыг шаарддаг. Яг одоо АНУ-ын Сангийн яамны Санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх сүлжээ нь "Компанийн ил тод байдлын тухай хууль"-ийн заалтуудыг хэрэгжүүлэх журам боловсруулах шатандаа байгаа бөгөөд энэ чиглэлээр ажилладаг хүмүүс эдгээр дүрэм хэр байх, ямар цоорхой гарах зэргийг анхааралтай ажиглаж байна.

Таны "Авлигатай тэмцэхийн тулд өөр юу хийж чадах вэ" гэсэн асуултад хариулахын тулд хэтэрхий олон зүйл ярих хэрэгтэй болж байна. Дэлхийн улс орнууд төрийн хөтөлбөрүүдэд аудит хийх тогтолцоогоо бэхжүүлэх шаардлагатай байна. Одоо байгаа авлигын эсрэг хуулиудыг илүү чанд хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Мөн авлигатай тэмцэх бодлого, холбогдох хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий байгууллагуудын чадавхыг нэмэгдүүлэх шаардлагатай бөгөөд тэдний бие даасан байдлыг хангах хангалттай хамгаалалттай байх шаардлагатай байна. АНУ-ын засгийн газар эдгээр болон бусад хүчин чармайлтыг дэмжих ёстой.

Гэхдээ дэлхий нийтийн түвшинд, хэрэв би зайлшгүй анхаарлаа хандуулах ёстой нэг чиглэлийг сонгох шаардлагатай болбол энэ нь чинээлэг орнуудад олон улсын бохир мөнгөний урсгалыг бий болгоход үүрэг гүйцэтгэсэн хувь

*Авлигын эсрэг эрх зүйн шинжээч Мэттью Стефенсон Орос, Украины дайнд  
авлига хэрхэн нөлөөлж болох талаар тайлбарлав*

хүмүүс болон байгууллагуудын асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэх болно. **Одоо гол анхаарлын төвд байгаа Лондон, Нью-Йорк, Парис зэрэг газар, өмч хөрөнгө, банкны данс зэрэг хөрөнгө чинээтэй Оросын бүх олигархиуд болон Кремлийн холбоотнуудын асуудал улс төрийн хүрээнд үр дүнтэй шийдэгдэнэ гэж найдаж байна.**

**Эх сурвалж**

<https://today.law.harvard.edu/combating-corruption/>



Чимэдгочоогийн  
**БАТЗАЯА**

"ЭХЛЭЛ" БРЕНДИЙН ЗАХИРАЛ

**ШУДАРГА БУСААР  
АЖИЛЛАЖ АМЬДРАХ НЬ  
ШУДАРГААР ХӨДӨЛМӨРЛӨЖ  
БАЙГАА ХҮМҮҮСТ СААД  
БОЛЖ БАЙДАГ.**

ӨӨРИЙГӨӨ ИЛЭРХИЙЛЭХ,  
ҮНЭТ ЗҮЙЛЭЭ БИЙ БОЛГОХ  
ГОЛ ЗҮЙЛ НЬ ШУДАРГА  
ХӨДӨЛМӨР

**ЗӨВ ЗӨВД ШУДАРГА ЗӨВ**  
соён гэгээрүүлэх аян



 Авлигатай Тэмцэх Газар

 АТГ-Олон Нийтийн Төв

 110



## Жанчивын **ГАЛБАДРАХ**

ШИНЭ МОНГОЛ ЭРДМИЙН  
ХҮРЭЭЛЭНГИЙН ЕРӨНХИЙЛӨГЧ

БАГШ ХҮН  
ҮЛГЭРЛЭГЧ, ЧИГЧ  
ШУДАРГА БАЙХ ЁСТОЙ.

**НЭГ СУДЛАГДАХУУНЫ  
БАГШ БИШ, ХҮНЭЭР ХҮН  
ХИЙЖ ЧАДДАГ БАГШ  
БАЙХ НЬ ЧУХАЛ**

**ЗӨВ ЗӨВД ШУДАРГА ЗӨВ**  
— соён гэгээрүүлэх аян





# ЗӨВ ЗӨВД ШУДАРГА ЗӨВ

СОЁН ГЭГЭЭРҮҮЛЭХ АЯН



ЧОЙНХОРЫН

## НАЙДАНДОРЖ

Монгол Улсын Урлагийн Гавьяат Зүтгэлтэн,  
УДЭТ-ын Ерөнхий найруулагч

АМАР ХЯЛБАР, ЗАЛЬ МЭХЭЭР АМЬДРАХ,  
ХУРДАН БАЯЖИХ ЗЭРГЭЭР МУУ ЗҮЙЛ РҮҮ  
ХАЛТИРЧ ҮЙЛИЙН ҮРЭЭ НҮГЛЭЭР НЭМДЭГ.

### БОГИНОХОН АМЬДРАЛЫГ ҮНЭ ЦЭНТЭЙ ӨНГӨРӨӨ



## Лувсангомбын **ЧАМИНЧУЛУУН**

СУИС-ийн ЯРИХ УРЛАГИЙН БАГШ,  
МОНГОЛ УЛСЫН ГАВЬЯАТ ЖУЖИГЧИН

ХҮҮХДЭЭ ХАЙРЛАЖ  
БАЙНА ГЭЭД АВЛИГАД  
ӨРТӨХ, АВАХ СУУРИЙГ НЬ  
БИД ӨӨРСДӨӨ Л БИЙ  
БОЛГОДОГ.

**УРАМ БОЛ УРАМ Л БАЙХ  
ЁСТОЙ, БУРАМ БАЙЖ  
БОЛОХГҮЙ**

**ЗӨВ ЗӨВД ШУДАРГА ЗӨВ**  
соён гэгээрүүлэх аян



Авлигатай Тэмцэх Газар

АТГ-Олон Нийтийн Төв

110



ЗӨВ ЗӨВД

ШУДДАРГА ЗӨВ

СОЁН ГЭГЭЭРҮҮЛЭХ АЯН



Мөнхжаргалын  
**МӨНХ-ЭРДЭНЭ**  
СУИС-ийн оюутан

ХУУЛИЙГ САХИУЛДАГ,  
ШУДАРГА ЁСЫГ  
ТОГТООГЧИД, НЬ ХУУДАЛ  
ХУУРМАГТАЙ ЭВЛЭРЭХ  
КОМ БОЛ БИД ХЭНД  
ИТГЭХ КОМ БЭ?

☎110



Авлигатай Тэмцэх Газар



АТГ-Олон Нийтийн Төв



ЗӨВ ЗӨВД

# ШУДАРГА ЗӨВ

СОЁН ГЭЛГЭЭРҮҮЛЭХ АМН

Мөнхжаргалын  
**МӨНХЧИМЭГ**  
ХИС-ийн оюутан

АЛИВАА УЛС ОРОНД ШУДАРГА  
БУС ЯВДАЛ ИХЭСВЭЛ ЭХ ОРОН,  
ЭРХ ЧӨЛӨӨ ГЭЖ ҮГҮЙ БОЛНО

☎110



Авлигатай Тэмцэх Газар



АТГ-Олон Нийтийн Төв