

**АВЛИГА, ТӨРИЙН АЛБАНЫ ХҮНД СУРТАЛ, ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН АШИГ,
СОНИРХЛЫН ЗӨРЧЛИЙН АСУУДЛААР ХИЙГДСЭН СУДАЛГААНЫ ТОЙМ**
(СУДАЛГАА, МЭДЭЭЛЭЛ)

У. Мөнхбат, К. Пүрэвсүрэн, Ш. Хишигсүрэн

Авлигын асуудлаар хийгдсэн судалгааны тойм

Авлига, авлигатай тэмцэх асуудлаар 1990-ээд оноос хойш төрийн бус байгууллага, судлаач, эрдэмтдийн хийсэн нэлээд олон судалгаа байх ба мөн мэдээлэл, лавлагаа, нийтлэлийн хэлбэрээр уг асуудлыг өргөн хүрээнд авч үзсэн байна. Нийт судалгааг авлигатай тэмцэх хууль тогтоомж боловсруулах, авлигын асуудал эрхэлсэн байгууллага байгуулах зэрэг тухайн цаг үеийн тулгамдсан асуудлуудын хүрээнд олон талаас нь авч судалсан байна. Авлигын асуудлаар хийгдсэн судалгаануудын талаар товч тоймлон авч үзвэл:

Нэг. Монгол дахь авлигын талаархи олон нийтийн санаа бодол, байр суурь

Энэхүү судалгааг Авлигын эсрэг үндэсний хөтөлбөр боловсруулах бэлтгэл ажлын хүрээнд 1999 онд хийжээ. Уг судалгаа нь анх удаа улсын хэмжээнд өргөн хүрээг хамран явагдсан, судлаачид нь судалгаа шинжилгээний ажлын туршлагатай, багт олон улсын зөвлөхүүд орж ажилласан, эцэст нь хамгийн гол зүйл болох судалгааны үр дүн авлигын эсрэг төрийн бодлогын төлөвлөлт, хэрэгжилтэд шууд хэрэглэх боломжоор хангагдсанаараа давуу талтай юм.

Хөтөлбөрийн хүрээнд доктор Я.Шуурав, Р.Вандангомбо, Х.Гүндсамбуу, П.Увш нарын 27 эрдэмтэн, судлаач гүйцэтгэсэн байна. Судалгааг авлигын эсрэг бодлого боловсруулах, стратегийг тодорхойлох, үндэсний хөтөлбөр боловсруулахад болон энэ чиглэлээр хийгдэж буй ажлын үнэлгээнд шаардагдах мэдээлэл цуглуулах, шийдвэр гаргахад дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор Улаанбаатар хот, 9 аймаг, 30 гаруй сумын хэмжээнд явуулжээ.

Судалгаа нь:

- авлигын талаархи монголчуудын ой дурсамж
- авлигын талаархи олон нийтийн төсөөлөл, хандлага
- авлигын тархалт, төрөл, хэлбэр
- авлигад нөлөөлөгч хүчин зүйлс
- авлигын жишиг, ханш
- авлигатай хийж буй тэмцлийн байдал
- авлигатай тэмцэх эрх зүйн орчны бүрдэл
- авлигатай тэмцэх олон нийтийн идэвхийн байдал
- авлигатай тэмцэх байгууллагын талаархи олон нийтийн санаа бодол
- авлигын талаархи олон нийтийн хүлээлт

гэсэн бүтэцтэй байна.

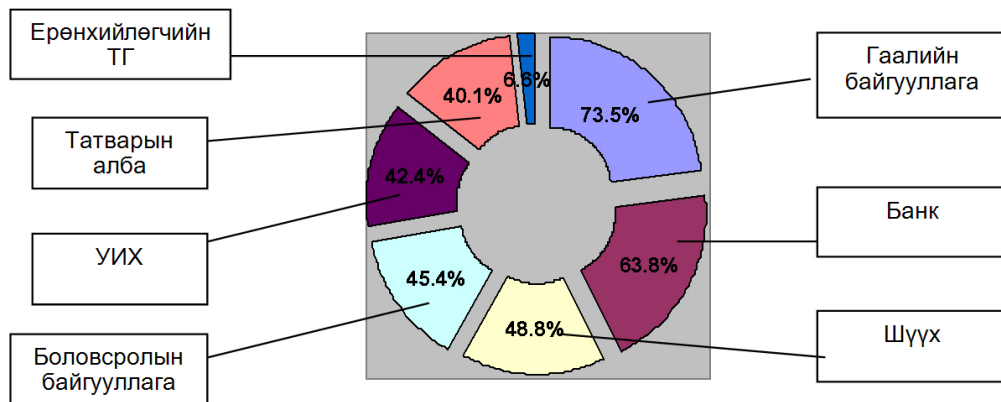
Судалгааг авлигын талаархи олон нийтийн санаа бодол, байр суурийг хувь хүнээс эхлээд нийгмийн томоохон бүлэг давхрааны түвшинд тал бүрээс нь судалснаараа онцлог байна. Үүний гол агуулга нь авлигатай тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх, олон нийтэд хор уршгийг нь тайлбарлан таниулах, төрийн албан хаагчдын авлигад автах эрсдлийг багасгах явдал юм.

UIN.MN
СУДАЛГААНЫ САН

Судалгааны бүтэц дэх зарим онцлог тоон үзүүлэлтийг жишээ болгон харуулбал:

Авлигын талаархи олон нийтийн төсөөлөл, хандлага гэсэн хэсэгт судалгаанд оролцогчдын олонхи буюу 39.0 хувь нь авлига гэдгийг албан тушаалтныг худалдан авах, харин үүнээс багагүй буюу 38.7 хувь нь авлигыг шан харамж авч, өгөхийг авлига гэсэн утгаар ойлгосон үзүүлэлт гарсан байна.

Авлигын тархалт, төрөл, хэлбэр гэсэн хэсэгт 49.6 хувь нь монголд авлига хавтгайрсан, 42.6 хувь нь нэлээд газар авсан гэж үзсэн бол 1.4 хувь нь хариулахад бэрхшээлтэй байна гэжээ. Гааль, банк, шүүхийн байгууллага, УИХ авлигын түвшингээрээ тэргүүлсэн ба бусад байгууллагууд маш бага зөрүүтэй байна. Үүнийг, уг судалгааны хэсгээс зургаар харуулбал:



Эх сурвалж: “Монгол дахь авлигын талаархи олон нийтийн санаа бодол, байр суурь судалгааны тайлан

Авлигад нөлөөлөх хүчин зүйлс гэсэн хэсэгт хамгийн өндөр үзүүлэлтэй нь албан тушаалтны хариуцлага бага хүлээдэг байдал 54.8 хувь, мөн өмч хувьчлал шударга бус байдгаас 49.8 хувь, харин хуулийнхан шударга бус ханддаг байдал 42.2 хувь гэсэн үзүүлэлттэй гарсан байна. Үүнийг дэлгэрүүлэн судалгааны хэсгээс зургаар үзүүлбэл:

Авлигатай тэмцэх олон нийтийн байдал гэсэн асуудлын хүрээнд судалгаанд оролцогчдын 44.9 хувь нь тэмцэгч, 41.6 хувь нь дундыг баригч, 13.5 хувь нь үл тэмцэгч гэсэн үзүүлэлт гарсан байна. Энэ тоон үзүүлэлт болон энэ хүрээний судалгааны байдлаас үзэхэд олон нийт авлигыг үл тэвчих, тэмцэхээсээ илүү авлигын тухай мэдээллийг үнэлэх, худалдах сонирхолтой, энэ утгаараа ил тод байдлыг хангахаас илүү нууцлалыг нэмэгдүүлэх саналыг түлхүү тавьсан байна.

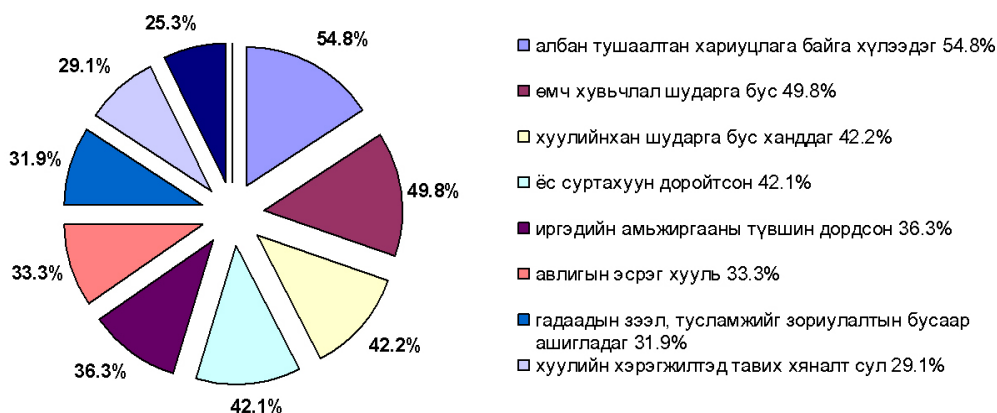
Авлигатай тэмцэх байгууллагын талаархи олон нийтийн саналыг авахад судалгаанд оролцогчдын 80.5 хувь нь авлигатай тэмцэх тусгай байгууллага байх нь зүйтэй гэж үзсэн байна. 10 дугаар асуудлын хүрээнд оролцогчдын олонхи нь авлига энэ хэвээрээ байна гэсэн хариултыг өгсөн байна.

Энэхүү судалгаагаар нь манай улсад авлига, хээл хахууль хэр зэрэг газар авч байгаа, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох шаардлагатай байгаа талаар тодорхой санал, дүгнэлт гарсан байна. Тухайлбал, судалгааны дүгнэлтэд тэмдэглэснээр “улс төр, эрх зүй, эдийн засгийн бүлэглэлүүдийн нөлөө, тусгал хууль тогтоох байгууллага, улс төрийн байгууллагуудад авлига аль хэдийн бүрэлдэн бий болсон” гэж үзжээ.

Авлигын үнэн байж болох магадлалыг стандарт сурвалжлагын аргаар илрүүлэхэд дараахь дүр зургийг судалгаанаас гаргасан байна. Үүнд:



- Түгээмэл авлига: дүн тавиулах, эмнэлэгт хэвтэх, үзүүлэх, сургуульд элсэх г.м
- Зах зэлийн авлига: тендерт оролцох, лиценз, хувьчлал, албан тушаал г.м
- Луйврын авлигууд: банкны зээл чанаргүй болгох, гааль, татварынхантай тохиролцох зэрэг. Энэ нь сүүлийн үед нэлээд зохион байгуулалтын шинжтэй болж байгаа тухай мэдээлэл их байдаг
- Завсрын авлига: үлэмж ашигтай шийдвэрийг УИХ, ЗГ-аар гаргуулах, хориотой бараа борлуулах, далд шахалт үзүүлэх, төсөл дээр ажиллах г.м
- Уламжлалт хандив: энэ нь найр наадам хийх замаар хандив цуглуулах, бай шагнал нэрээр авлига өгөх хэлбэр юм.



Авлигын эдгээр төрлийг авч үзэхэд зарим төрлийн авлигын ханш, тоо хэмжээг тэр бүр гаргах боломжгүй байдаг. Энэ нь тухайн асуудал тодорхой нууцлагдмал хүрээлэлд маш сайн зохион байгуулалтад орж байгаагийн илрэл юм. Иймээс хууль тогтоомжийг илүү боловсронгуй болгож мэдээлэгчид урамшуулал олгох, хариуцлагыг өндөржүүлэх зэрэг заалтыг дахин хянаж үзэх нь авлигыг багасгах, таслан зогсооход нэлээд хувь нэмэр оруулна гэж үзсэн байна.

Хоёр. “Монгол дахь ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлт” төсөл

Уг төслийн хүрээнд Монгол дахь ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлтийн судалгааг 2003 онд хийж гүйцэтгэсэн ба Ардчиллыг шинээр болон сэргээн тогтоосон орнуудын Олон улсын 5 дугаар Бага хурлын шийдвэрийн дагуу Монгол Улсын Засгийн газар, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн дэмжлэгээр хэрэгжүүлжээ. Энэ судалгаа нь ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлтийг боловсруулах асуудлаар Монголд анх удаа хийгдэж байгаа иж бүрэн шинжтэй судалгааны ажил болжээ. Энэ судалгааны ажлын “Авлигын эсрэг үйл ажиллагаа” сэдвийн хүрээнд дараахь асуудлыг авч үзжээ. Үүнд:

- Төрийн албаны сонгууль болон сонгуульд бус ажил үүргийн хүрээг тухайн албан тушаалтны намын харьяалал, хувийн бизнес, гэр бүлийнх нь ашиг сонирхлоос заагласан байдал хэр үр ашигтай үйлчилж байна вэ?
- Албан хаагчид болон ард иргэдийг авлига, хээл хахуульд татагдан орохоос хамгаалсан арга хэмжээнүүд хэр оновчтой, үр дүнтэй байгаа тухай,
- Сонгуулийн кампани, нэр дэвшигч болоод сонгогдсон төлөөлөгчдийг санхүүжүүлэхтэй холбогдсон дүрэм журам нь тэдгээрийг бүлгийн явцуу ашиг сонирхолд автахас хэр зэрэг сэргийлж чадаж байна вэ?,
- Хүчирхэг корпорациуд болон бизнесийн арилжааны томоохон ашиг сонирхлууд олон

нийтийг хамарсан бодлого шийдвэрт зүй бусаар нөлөө үзүүлэх явдлыг хяналтдаа байлгах асуудал хэрхэн зохицуулагдаж байна вэ, тэдгээр нь авлигад өртөх, үүний дотор олон улсын шинжтэй авлигын сүлжээнд татагдан орох явдалтай хэр зэрэг үр өгөөжтэй тэмцэл явуулдаг вэ?,

- Төрийн албан тушаалтнууд болон төрийн үйлчилгээ хүргэгч байгууллагууд авлигад хутгалдаагүй цэвэр байгаа гэдэгт хүмүүс хэр итгэлтэй байдаг вэ?
- Энэ салбарт олон түмний зүгээс гаргаж тавьсан асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд ямар арга хэмжээ авсан бэ?, Эдгээр арга хэмжээг тэргүүлэх ач холбогдолтой гэж үздэг үү?, Олон нийт хэр дэмждэг вэ? гэсэн асуултуудыг тавьж, үүнийхээ дагуу тухайн асуудлын хүрээн дэх хууль, эрх зүйн орчин хэр боловсронгуй байгаа, хэрэгжилт ба эерэг, сөрөг тал нь ямар байдаг дээр тулгуурлан хийсэн байна.

Судалгааны хууль, эрх зүйн орчны хүрээний хуулийн хэрэгжилтэд юу саад болж байна вэ? гэсэн асуултад иргэд хариулахдаа:

- | | |
|---|-----------|
| • хяналт сул гэж | 43.1 хувь |
| • хариуцлага тооцох явдал хангалтгүй гэж | 31 хувь |
| • албан тушаалтнууд өөрсдөө хууль зөрчдөг гэж | 37.8 хувь |
| • хуулийг эрх мэдэлтнүүд завхруулдаг гэж | 76 хувь |
| • хуулийн хэрэгжилт замхардаг гэж | 67.1 хувь |

нь хүлээн зөвшөөрсөн хариулт өгсөн байна. Энэ нь нөгөө талаас хуулийн уялдаа холбоо, нарийвчлал бага байхтай холбоотойгоор албан тушаалтнууд дур зоргоороо ашиглах, авлигалд автах бололцоог бүрдүүлж байна гэж дүгнэжээ.

Энэ судалгаа нь бүхэлдээ өргөн хүрээг хамарсан, судалгааны олон аргыг хэрэглэн боловсруулснаараа онцлог байна.¹¹ Мөн 2004 онд явуулсан Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн мониторингийн судалгааны дүнгээс үзэхэд судалгаанд оролцогчдын дийлэнхи олонхи буюу 88.9 хувь нь Монголд авлига дэлгэрсэн гэж хариулжээ.¹² Харин төрийн албан тушаалтнууд авлигад хамгийн их автагддаг болох нь 2005 оны 9, 10 дугаар сард Ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлтийг боловсруулах төслийн хүрээнд явуулсан судалгааны дүнгээс харагдаж байна.¹³

Гурав. Монгол дахь Авлигын асуудалд холбогдох ном зүй

Авлигын асуудлаар хийгдсэн судалгааны бүтээлийн эмхтгэлийг Нээлттэй Нийгэм Форумаас санаачлан 2005 онд гаргажээ. Уг судалгааны эмхтгэлийг:

- ном товхимол /орчуулгын болон орчуулгын бус/
- эрдэм шинжилгээний судалгаа, тайлан
- хурал, чуулганы илтгэл, мэдээлэл
- ном, сэтгүүлд нийтлэгдсэн нийтлэл

гэсэн ангилалаар түүвэрлэн хийжээ.

Авлига өнөөгийн Монголын нийгмийн хамгийн ноцтой, хамгийн тулгамдсан асуудал болж, улс орны хөгжилд сөрөг нөлөө учруулж байгаа учир авлигатай цаг алдалгүй, шийдвэртэй

¹¹ Ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлт: Монгол дахь засаглалын төлөв байдал, үнэлгээ, /21-р тал/

¹² “Авилгалтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилт” мониторингийн судалгаа УБ 2004.

¹³ АЗШҮБТ-ийн хүрээнд хийсэн социологийн судалгаа УБ 2005.

тэмцэх явдал хамгаас чухал байна. Иймээс “Авилгалын асуудалд холбогдох ном зүй”-г нэгтгэн гаргах явдал чухал ач холбогдолтой гэж эмхтгэгчид нь үзжээ.

Уг ном зүйг С.Баяраа /Зориг сангийн зөвлөх/, Д.Ламжав /”Цэх” төрийн бус байгууллагын тэргүүн/, Н.Баяраа /ШУА-ийн Философи, социологийн хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний ажилтан/, О.Цэрэннадмид /Зориг сангийн гүйцэтгэх захирал/, Ч.Батбямба /Зориг сангийн төслийн ажилтан/ нарын судлаачид эрхлэн бэлтгэжээ.

Ном зүйг бүрдүүлэхдээ цаг хугацааны хувьд 1990 оноос хойшхи хугацааг хамарсан бөгөөд аль болох олон эх сурвалж ашиглах, хэрэглэхэд дөхөм хэлбэрт оруулах бодлого барьсан байна. Ном зүйд орсон материалуудыг агуулгаар нь:

- Авлигын тухай ерөнхий сэдэв
- Авлига ба засаглал
- Авлига ба иргэний нийгэм
- Авлига ба хувийн хэвшил
- Авлига ба хэвлэл мэдээлэл

гэсэн ерөнхий таван бүлэгт хувааж нэгдсэн дарааллаар байрлуулсан байна.¹⁴

Дөрөв. Төрийн ил тод байдлын эрх зүйн орчин, нийгмийн баялгийн хуваарилалт

Энэ судалгааны хүрээнд төрийн ил тод байдлын зарчим алдагдснаар нийгэмд авлига, хээл хахуулийн сүлжээ, нийгмийн ёс суртахуун, сэтгэхүйн доройтол бий болдог гэдгийг судалгаагаар гаргаж харуулахыг зорьжээ. Ил тод байдал нь ардчиллын тулгуур зарчмуудын нэг бөгөөд засаглалыг бэхжүүлэх, авлигыг хянах, сонирхолын зөрчлийг шийдвэрлэх үр нөлөөтэй хэрэгсэл гэж үздэг. Тийм ч учраас ардчилсан улс орнууд төрийн үйл ажиллагааг ил тод болгоход чиглэсэн эрх зүйн зохицуулалтад ач холбогдол өгдөг. Харин “Монгол Улсын хууль тогтоомжид ил тод байдлын зарчмыг тодорхойлсон, түүний агуулгыг илэрхийлсэн болон хэрэгжилтийг хангасан хэм хэмжээгээр ачаалагдсан эсэх нь тодорхойгүй, ялангуяа нийгмийн баялгийн хуваарилалтын ил тод байдлын талаар дагнасан судалгаа хийгдээгүй байна” гэж уг судалгаанд тэмдэглэжээ.

Судалгаа нь ил тод байдлын зарчим, төрийн үйл ажиллагааг зохицуулсан болон нийгмийн баялгийг хуваарилахтай холбоотой хууль тогтоомжид тусгагдсан байдал, ил тод байдлыг хангах эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох зорилготой юм. Судалгааг дараахь сэдвийн дагуу хийжээ. Үүнд:

- Төрийн ил тод байдлын эрх зүйн үндсийг тодорхойлсон нийтлэг зохицуулалт (Г.Эрдэнэбат)
- Улсын төсвийн зарцуулалтын ил тод байдал (М.Батсуурь)
- Улсын төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах үйл явцын ил тод байдал (М.Батсуурь)
- Газар олголтын ил тод байдал (Г.Эрдэнэбат)
- Ашигт малтмалын лиценз олголтын ил тод байдал (Г.Эрдэнэбат)

Уг судалгаанд тэмдэглэснээр:

- Нийтлэг зохицуулалтын хүрээнд төрийн ил тод байдлыг хангахад чиглэсэн эрх зүйн үндэс ерөнхий байдлаар бүрдсэн боловч төрийн үйлчилгээний анхдагч нэгжид мэдээллийн хүртээмжийг хүргэх арга, журам, баталгаа нь хангалтгүй;
- Хэм хэмжээ тогтоосон дүрэм журам, шийдвэрүүдийг мэдээлэх эрх зүйн орчин бүрдсэн

¹⁴ Хавсралт 2-оос үзнэ үү.

атлаа төрийн байгууллага, албан тушаалтанаас тодорхой асуудлаар гаргасан актыг мэдээлэх талаар эрх зүйн зохих зохицуулалт шаардлагатай байгаа;

- Иргэд, олон нийтэд шаардлагатай мэдээллийг ил тод болгоогүйгээс хуулийн хариуцлага хүлээх зохицуулалт дутмаг;
- Төрийн нууцын тухай, Байгууллагын нууцын тухай хуулиудын зөрчилдөөнтэй зохицуулалтаас үүдэн байгууллага, албан тушаалтан өөрийн дур зоргоор мэдээллийг нууцлах боломжтой байна гэж судлаачид онцолжээ.

АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ АСУУДЛААР ХИЙГДСЭН СУДАЛГААНЫ АЖЛЫН ТОЙМ

№	Судалгааны сэдэв (хэзээ хийсэн, хаанаас санхүүжүүлсэн)	Үр дүн, зорилго
	Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны бүтэц, зохион байгуулалт /харьцуулсан судалгаа/ <ul style="list-style-type: none"> • 2005 он 11 сар • Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр /НҮБХХ/ 	
	“Авлигатай тэмцэхэд чөлөөт хэвлэлийн үүрэг” <ul style="list-style-type: none"> • 2008.03.24 • Хэвлэлийн хүрээлэнгийн ахлах судлаач Г.Цогтбаатар 	Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл /ХМХ/-д нийтлэгдэж буй авлигын талаарх мэдээлэл хэр бодитой байгаа ба авлигатай тэмцэхэд ХМХ-ийн үүрэг роль ямар байх, чөлөөт хэвлэл аль нэг нам хүчний харьяаллын хэвлэл хоёрын нийтлэлийн зөрчлийн талаар уг судалгааг хийжээ.
	Монгол улс дахь авлигын байдалд хийсэн үнэлгээ /эцсийн тайлан/ <ul style="list-style-type: none"> • 2005.08.31 • Casals & Associates, INC.”, Азийн сан, Вашингтон дахь ОУХА нар хамтран гаргасан • Санхүүжүүлэгч АНУХХА, Азийн сан 	Авлигын эсрэг шинэ хуулийг боловсруулан батлахтай холбоотойгоор уг судалгааг хийжээ.
	Улс төрийн боловсролын академи ба Герман Улсын Конрад Аденаурын сантай хамтран явуулсан авлигын талаархи санал асуулга <ul style="list-style-type: none"> • 1994 оны 8 сар • Улс төрийн боловсролын академи ба Герман Улсын Конрад Аденаурын сан 	Уг санал асуулгын дүнд яам, төрийн байгууллагуудад ажиллаж байгаа албан хаагчид авлигад их автаж байна гэсэн дүгнэлтийг хийжээ. /Үндэсний шударга ёсны тогтолцоо түүний үзүүлэлтүүд ном, 2003 он./

	<p>“Монгол дахь Авлигын талаархи олон нийтийн санаа бодол, байр суурь”</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1999 он • Төслийн үндсэн баг болон дэмжих баг гүйцэтгэсэн. Багийн ахлагч доктор, профессор Я.Шуурав • Санхүүжүүлэгч МУ-ын ЗГ, НҮБ -ын Хөгжлийн хөтөлбөр 	<p>Судалгааны зорилго нь МУ-ын Авлигын эсрэг үндэсний хөтөлбөр боловсруулахад ашигласан¹</p>
	<p>“Авлигын талаарх олон нийтийн санаа бодол, байр суурь 1999-2002” харьцуулсан судалгаа</p> <ul style="list-style-type: none"> • НҮБ -ын Хөгжлийн Хөтөлбөр / тайланг тус хөтөлбөрөөс бүрэн эхээр нь авах боломжтой • Санхүүжүүлэгч Монгол Улсын ЗГ, НҮБ-ийн “Сайн засаглал хөтөлбөр” 	<p>МУ-ын Авлигын эсрэг хуулийг шинэчлэн батлах</p> <p>/Авлигын эсрэг хууль болон Үндэсний хөтөлбөртэй болсон хэрнээ нэг их ахиц дэвшил байхгүй байсан тул Авлигын эсрэг хуулийг шинэчлэн батлах шаардлага байсан/</p>
	<p>Бизнес эрхлэгчдийн дунд хийсэн авлигын талаархи судалгаа</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2000-2003 • Монголын Үндэсний Худалдаа, Аж үйлдвэрийн танхим /МҮХАЙТ/ • Санхүүжүүлэгч МҮХАЙТ, Соросын сан 	<p>3 жилийн хугацаатай төсөл хэрэгжүүлж, Авлигын индексийн судалгаа гаргасан. Улс төрийн хүрэн дэх авлига зэрэг судалгааг гаргах оролдлого хийсэн</p> <p>/Соросын сангаас судалгааг бүрэн эхээр нь авах боломжтой/</p>
	<p>Монгол дахь авлигын эсрэг тэмцэлд дэмжлэг үзүүлэх төсөл</p> <ul style="list-style-type: none"> • ирэх 3 жилд • Азийн сан болон АНУ-ын ОУ-ын Хөгжлийн агентлаг • Санхүүжүүлэгч Азийн сан, USAID 	<p>Монгол Улс Транспэрэнси Интернэшнлийн Авлигын индекст 3.0 оноотойгоор Армен, Мадагаскар, Румынь улсуудтай зэрэгцэн 85-р байранд явж байна. Уг төслийн үр дүнд Монгол Улсыг эхний 75-д багтахар ажиллана.</p>
	<p>“Үндэсний шударга ёсны үнэлгээ”</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2001 он • Ардчилсан засаглалын институцуудын чадавхийг дээшлүүлэх төслийн үндэсний зохицуулагч, судлаач Ж.Оюунтуяа • Санхүүжүүлэгч Ардчилсан засаглалын институцуудын чадавхийг бэхжүүлэх төсөл, НҮБ -ын Хөгжлийн Хөтөлбөр 	<p>Монголын төр засгийн шударга байдлыг бий болгох, дээшлүүлэх, хангах чиглэлээр ямар ч байгууллага зохицуулалт байхгүй байна гэсэн дүгнэлтийг гаргажээ.</p>
	<p>Монголын засаглалын үнэлгээ</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2004 он • Хайлт хийгээд олоогүй, Азийн Хөгжлийн банкинд хандах • Санхүүжүүлэгч Азийн хөгжлийн банк /АХБ/ 	

	<p>Шүүхийн системийн төсөөлөл</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2001, 2003, 2005 • Сант марал төвөөс тайлан авах боломжтой • Санхүүжүүлэгч Сант марал 	
	<p>“Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-ийн хэрэгжилт, авилгатай тэмцэх талаарх олон нийтийн санаа бодол</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2004 он • Социологийн академи, судалгааны багийн ахлагч Д.Ганхуяг 	
	<p>Азийн сангийн судалгаа</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2007- 2008 • Сант марал төвийн тогтмол судалгаа, 6 удаа явагдсан 	Захиргааны авлига, өрхийн судалгаа
	<p>Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын шинжээчийн судалгаа</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2008 • ШУА-ийн Философи, Социологийн эрхийн хүрээлэн • Санхүүжүүлэгч Мянганы хөгжлийн зорилтын /МХЗ/ Хүний эрх, Ардчилсан засаглалыг бэхжүүлэх төслийн хүрээнд хийгдсэн 	МХЗ-ийн Хүний эрх, Ардчилсан засаглалыг бэхжүүлэх төслийн хүрээнд хийгдсэн судалгаа
	<p>Монгол улсын авлигын тандалтын судалгаа</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2008 он • АТГ-ын судалгаа шинжилгээний алба 	Авлигын эсрэг хуулийн 18.1.3-р зүйлийг хэрэгжүүлэхэд анхдагч мэдээлэл цуглуулах зорилгоор хийгдсэн тандалтын судалгаа. Танилцуулга нь АТГ-ын цахим хуудсанд.
	<p>“Монгол дахь авлигын талаархи олон нийтийн санаа бодол, байр суурь”</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1999 он • Хөтөлбөрийн хүрээнд доктор, профессор Я.Шуурав, П.Увш, доктор, дэд профессор Р.Вандангомбо, Х.Гүндсамбуу нарын 27 эрдэмтэн, судлаач 	Авлигын эсрэг үндэсний хөтөлбөр боловсруулах бэлтгэл ажлын хүрээнд хийсэн. Уг судалгаа нь анх удаа улсын хэмжээнд өргөн хүрээг хамран явагдсан, судалгааны үр дүн авлигын эсрэг төрийн бодлогын төлөвлөлт, хэрэгжилтэнд шууд хэрэглэх боломжоор хангагдсанаараа давуу талтай юм.

	<p>“Үндэсний шударга ёсны системийг сайжруулах” төсөл</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2005 он • “Үндэсний шударга ёсны системийг сайжруулах” төсөл, Гадаад хэргийн яам • Санхүүжүүлэгч АТҮХХАЗХТҮЗ болон НҮБ -ын Хөгжлийн Хөтөлбөрөөс хамтран 	<p>Уг төслөөс “Монгол Улс ба Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенци” сэдэвт семинар зохион байгуулж байгаатай холбогдуулан уг конвенцийг орчуулах ажлыг зохион байгуулсан.</p>
	<p>“Монгол дахь ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлт” төсөл</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2003 он • Төслийн судалгааг Үндэсний судлаачдын баг гүйцэтгэсэн • Санхүүжүүлэгч Ардчиллыг шинээр болон сэргээн тогтоосон орнуудын ОУ-ын 5-р Бага хурлын шийдвэрийн дагуу Монгол Улсын ЗГ, НҮБ -ын Хөгжлийн Хөтөлбөрийн дэмжлэгээр хэрэгжүүлсэн 	<p>Энэ судалгаа нь ардчилсан засаглалын шалгуур үзүүлэлтийг боловсруулах асуудлаар Монголд анх удаа хийгдэж байгаа иж бүрэн шинжтэй судалгааны ажил. Монгол Улс Мянганы хөгжлийн зорилтын ес дэх зорилт болгон ардчилсан засаглал, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө, хүний эрх, авлигатай тэмцэх асуудлыг нэмж УИХ-аар баталсан нь энэ судалгааны ач холбогдлыг нэмэгдүүлсэн.</p>
	<p>Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны бүтэц, зохион байгуулалт /харьцуулсан судалгаа/</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2005 • НҮБ -ын Хөгжлийн Хөтөлбөрийн Бангкок дахь бүсийн төв, Монгол дахь НҮБ -ын Хөгжлийн Хөтөлбөр болон Хөгжлийн бодлогын товчооны Ардчилсан засаглалын бүлгийн судлаачид • Санхүүжүүлэгч НҮБ -ын Хөгжлийн Хөтөлбөр 	<p>Энэ судалгаа нь 2 үндсэн хэсгээс бүрдэнэ.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ерөнхий тойм ба бодлогын зөвлөмж 2. Улс орнуудын тойм илтгэл <p>1-р хэсэгт:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Авлигатай үр дүнтэй тэмцэх байгууллагын ач холбогдол • Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенц болон авлигатай тэмцэх бүтэц, зохион байгуулалтын тухай • Авлигатай тэмцэх тусгай байгууллага буюу комисс • Авлигатай тэмцэхэд оролцдог бусад байгууллага • Авлигатай тэмцэх тусгай байгууллагагүй орнууд • Зохицуулалт гэсэн бүтэцтэй. <p>Энэхүү судалгаагаар янз бүрийн улс орны авлигатай тэмцэх байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтад дүн шинжилгээ хийжээ. Гэхдээ Авлигатай тэмцэх байгууллага байгуулснаар энэ асуудлыг шийдвэрлэх боломжгүй ба цогц эрх зүйн орчинд, төрийн дээд түвшний дэмжлэгийг авч байх шаардлагатай. Мөн эдийн засгийн хангалттай бааз суурьтай байж, авлигын хэргийг бүх шатанд мөрдөн шалгах боломжтой байх үүднээс хараат бус, хүн хүч, техник, зохион байгуулалтын нөөцтэй байх, түүнчлэн маш өндөр түвшний ёс зүйн хэм хэмжээ бүхий удирдлага дор ажиллах зэрэг зохион байгуулалтын талаас нь байнгын тогтвортой үйл ажиллагаа явуулах, бодлого хэрэгжүүлсний үр дүнд уг асуудлыг хүлээн зөвшөөрч болохуйц боломжтой түвшинд барьж байх боломжтой гэсэн дүгнэлтийг гаргажээ.</p>

	<p>“Үндэсний шударга ёсны тогтолцоо, түүний үзүүлэлтүүд” ном</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2003 он • НҮБ -ын Хөгжлийн Хөтөлбөрөөс гэрээлсэн үндэсний мэргэжилтнүүд, Монгол Улсын ЗГ-ын ХАБХСЗХөтөлбөр <p>Санхүүжүүлэгч Монгол Улсын Засгийн газар Хүний аюулгүй байдлыг хангах сайн засаглал хөтөлбөрийг / ХАБХСЗХ/ дэмжих төсөл, НҮБ -ын Хөгжлийн Хөтөлбөр</p>	<p>Энэхүү номыг тус хөтөлбөрийн хүрээнд Шударга ёсны тогтолцооны нийтлэг шалгуур үзүүлэлтүүдийг иш үндэс болгон боловсруулжээ. Энэ нь:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Хууль тогтоох байгууллага • Гүйцэтгэх засаглал • Шүүх засаглал • Чөлөөт шударга сонгууль • Ерөнхий аудит • Төрийн алба • Омбудсман • Хэвлэл мэдээлэл • Хоточ нохой • Иргэний нийгэм • Хувийн хэвшил • Нутгийн удирдлага • Авлигын эсрэг хууль тогтоомжууд • Авлигын талаархи олон нийтийн санал бодлын судалгааны тойм юм. <p>Засаглалын талаархи өнөө үеийн анхаарал татсан асуудлууд болох чадавхи бэхжүүлэх үр бүтээлд илүү анхаарал тавих, олон түмний оролцоог дээшлүүлэх үндэсний шударга ёсны тогтолцоог хөхүүлэн дэмжих зэрэг бүх асуудлууд нь цогцолбор хүрээнд нэгэн зэрэг тавигдаж шийдэгдэх нь зүйтэй гэсэн байр суурин дээр өнөөгийн шударга ёсны тогтолцооны хандлага тулгуурладаг. Иймээс нийт зорилтын хүрээнд дараахь арга хэмжээ авах ёстой: Үүнд:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Төр засгийн байгууллагын үйлчилгээнд үр ашигтай байх ёстой ба тухайн нийгэм эдийн засгийг тогтвортой хөгжүүлэхэд нэмэр хандив оруулдаг байх • Төрийн байгууллага нь хуулийн хүрээнд ажиллах, ингэснээрээ иргэддээ дураар авирлах явдал /хүний эрх зөрчих явдлаас/ хамгаалдаг байх <p>Улс орныг хөгжүүлэх стратеги нь улс үндэстний хувьд ашиг тустай байх ёстой. Өөрөөр хэлбэл зөвхөн түүний хэлхээ холбоо багатай, танил талтай элит хүрээнд ашигтай байх бус хамгийн ядуу эмзэг бүлгийнхэнд ч бас адил ашигтай байх ёстой гэж үзсэн байна.</p>
--	--	--



	<p>Судалгаа юун тухай өгүүлж байна вэ?²</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2003 он 	<p>Уг судалгааг анкет, сурвалжлагын аргаар хийсэн байна.</p> <p>Судалгаанд оролцогчдын дунд явуулсан судалгааны асуултын заримаас тоймлон үзэж, хууль тогтоох засаглалд хамаарах асуултад:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Авлигын эсрэг хуультай болсноор хэдэн жил болсон ч түүний хэрэгжилт ямар байна вэ? гэсэн асуултад, • хууль батлагдаад 3 жил болж байгаа ч уг хуулийн талаархи олон нийтийн мэдлэг, төсөөлөл нэн хангалтгүй буюу 56.2 хувь нь мэдэхгүй гэсэн байгаа нь авлига газар авахад нөлөөлсөн нэг хүчин зүйл болж болох юм. Харин ерөөсөө хэрэгжээгүй гэж 54.4 хувь нь буюу 820 хүн хариулжээ. <p>Энэ нь манай улсад эрх зүйн сургалт сурталчилгаа хоцрогдонгүй байгааг харуулж байна гэж үзжээ. Харин гүйцэтгэх засаглалын хүрээнд дээрх асуудлыг мөн анкет, сурвалжлагын аргаар авсан байна.</p> <p>Үүнд:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Далд шахалт үзүүлэх, томоохон төсөл дээр ажиллах, хориотой бараа борлуулах, үйлчилгээ эрхлэх, үлэмж ашигтай улс төрийн шийдвэрийг УИХ, ЗГ-аар гаргуулах, үйлчилгээний маягаар шан харамж авах зэрэг багтаж эдгээрт тодорхой ханш байдаг тухай тоон үзүүлэлтийг гаргасан байна. <p>Жишээ нь:</p> <ul style="list-style-type: none"> • албан тушаал ахихад 200 мянгаас доошгүй, • томоохон албан тушаал 10-20 сая г.м
--	--	---

* * *

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН



Хавсралт 1

**Монгол дахь авлигын асуудалд холбогдох ном зүй
эмхтгэлд орсон бүтээлийн тойм – 1Хавсралт 2**

№	Судалгааны сэдэв	Үр дүн, зорилго
	<p>“Хүний эрхийн төлөв байдал”-ын судалгаа</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2001 • Уг номыг Монголын ХЭҮК бэлтгэн, НҮБ -ын Хөгжлийн Хөтөлбөр, Хүний Эрхийн Дээд Комиссарын Газар (ХЭДКГ)-ын хамтарсан МОН/01/103 төслийн хүрээнд, 2003 онд “Хаан Принтинг” ХХК-д хэвлүүлжээ. • Санхүүжүүлэгч НҮБ-ын санхүүжилтээр хийгдсэн “Хүний эрхийн үндэсний хөтөлбөр боловсруулах” төсөл 	<p>НҮБ-ын санхүүжилтээр “Хүний эрхийн үндэсний хөтөлбөр боловсруулах” төслийн хүрээнд 2001 оны 5-аас 8-р сард хийгдсэн “Хүний эрхийн төлөв байдал”-ын судалгаа нь уг илтгэлийн суурь болсон ажээ. Энэхүү судалгааг нийслэл болон бүх аймагт, 127 сум, 8822 өрх, 579 аж ахуйн нэгж байгууллага, 60 шахам мянган иргэдийг хамруулан хийжээ. Уг судалгааны дүнг 2001 онд Олон Улсын Хүний эрхийн өдрөөр олон нийтэд зориулан хэвлүүлэн тараажээ.</p>
	<p>“Авлигын эсрэг сурвалж бичиг” /монгол, орчуулга 450 хуудас/</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2000 он • Транспаренси Интернейшнл (ТИ) олон улсын ТББ-аас эрхлэн гаргасан (TI Source Book 2000, “Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System”) хэмээх номыг бичиж боловсруулах ажлыг ТИ-г үндэслэгч бөгөөд авлигын талаархи мэдээлэл, мэдлэгийн менежментийг хариуцагч Жереми Поуп /Jeremy Pope/ хариуцан гүйцэтгэсэн аж. • Санхүүжүүлэгч Энэ номыг 2003 онд Монголын Засгийн газрын Хүний Аюулгүй байдлыг Хангах Сайн Засаглал Хөтөлбөр (ХАБХСЗ) - ийг дэмжих төслийн хүрээнд Монголын судлаач, шинжээчдийн оролцоотойгоор, НҮБ -ын Хөгжлийн Хөтөлбөрийн санхүүжилтээр, монгол хэлнээ хөрвүүлэн хэвлэжээ. 	<p>Энэхүү номоос, дэлхий даяар өрнөж буй Авлигын эсрэг тэмцэлд оруулж ирсэн “Үндэсний шударга ёсны тогтолцоо” хэмээх цоо шинэ үзэл баримтлалтай танилцах, мөн дэлхийн олон улсад хэрэгжүүлж байгаа шинэ санаачлага, шинэ туршлагуудын талаар мэдээлэл авах боломжтой. Номын эхийг ТИ-гийн http://www.transparency.org вэб сайтад байрлуулсан. Тус ном нь авлигын эсрэг сэдвийг бүх талаас нь бүрэн дүүрэн тусгасан байна.</p>



<p>Хүний Аюулгүй байдлыг Хангах Сайн Засаглал Хөтөлбөр (ХАБХСЗ),</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2003. • “Үндэсний шударга ёсны тогтолцоо, түүний үзүүлэлтүүд” • Монголын Засгийн газрын ХАБХСЗ хөтөлбөрийг дэмжих төсөл хариуцан Номын “Үндэсний шударга ёсны тогтолцоо” (ҮШЁТ) хэмээх эхний бүлэг, “Үндэсний шударга ёсны тогтолцооны үзүүлэлтүүд” хэмээх эцсийн бүлэг хоёроос бусдыг НҮБ -ын Хөгжлийн Хөтөлбөрийн гэрээлсэн Монголын 15 мэргэжилтэн боловсруулсан байна. • Санхүүжүүлэгч НҮБ -ын Хөгжлийн Хөтөлбөрийн санхүүжилтээр 	<p>Уг судалгааг Шударга ёсны тогтолцооны нийтлэг шалгуур үзүүлэлтүүд болох дараахь шалгууруудыг иш үндэс болгон боловсруулжээ. Үүнд:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Хууль тогтоох байгууллага • Гүйцэтгэх засаглал • Шүүх засаглал • Чөлөөт шударга сонгууль • Ерөнхий аудит • Төрийн алба • Омбудсман • Хэвлэл мэдээлэл • Иргэний нийгэм • Хувийн хэвшил • Нутгийн удирдлага • Авлигын эсрэг хууль, тогтоомжууд • Авлигын талаархи олон нийтийн санал бодлын судалгааны тойм.
---	---

* * *

**Монгол дахь авлигын асуудалд холбогдох ном зүй
эмхтгэлд орсон бүтээлийн тойм - 2**

Хавсралт 3

№	Судалгааны сэдэв	Огноо	Зохиогч
	Ардчиллыг танилцуулахуй: 80 асуулт, хариулт	2005 он	Дэвид Бийтхам, Кевин Бойел товхимол
	Иргэн түншлэгч болох нь: Бодлого боловсруулах явцад мэдээлэх, зөвлөлдөх, олон нийтийг оролцуулах	2003 он	Марк Грамбергер Ш.Ганболд, Г.Наран нарын орчуулга
	Европын холбоонд элсэх үйл явцыг хянах нь: Европын холбоонд шинээр элсэн орсон Зүүн Европын гурван улсын авлига ба авлигатай тэмцэх бодлого	2004 он	Орчуулгын ном
	Монгол дахь ядуурлын асуудалтай холбогдох ном зүй	2004 он	Б.Сувд ахлагчтай МУИС-ийн Эдийн засгийн сургуулийн баг

“Иргэний нийгмийн байгууллагад холбогдох хууль тогтоомж, УДИРДАМЖ”	2004 он	Леон Е.Айриш., Роберт Кушен, Карла В.Саймон орчуулгын товхимол
Ардчиллын чанар: судалгааны өгүүллийн эмхтгэл	2005 он	Орчуулгын эмхтгэл
“Нийгмийн хариуцлага: Үзэл баримтлал, шинээр гарч буй практик”	2004 он	Кармен Малена, Райнер Форстер, Жанмежэй Сингх
Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ: Шалгуур үзүүлэлт, явц, үр дүн	2002 он	Эмхтгэл
“Ардчилалд үнэлгээ өгөх гарын авлага”		Дэвид Бийтхэм, Сара Брекин, Лейэн Кейртон, Стюарт Вейр
Судалгааны ажлууд ба төгсгөлийн баримт бичгүүдийн эмхтгэл	2003 он	Орчуулгын ном
Үр нөлөө бүхий бодлогын баримт бичиг боловсруулах нь	2003 он	Еоин Янг, Лиза Квин орчуулгын ном
Авлига түүний тухай ойлголт, тэмцэх арга зам	2000 он	Зориг сангаас гаргасан семинарын эмхтгэл
Mongolian National Program for Combating Corruption		Монгол, англи хэл дээр
Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-ийн хэрэгжилт мониторингийн судалгаа	2004 он	Д.Ганхуяг ахлагчтай судлаачдын баг Монгол, англи хэл дээр
Төрийн албаны талаархи хууль, эрх зүйн актын эмхтгэл	2002 он	Ванчингийн Удвал
Human Rights and Freedoms in Mongolia, Status Report	2003 он	www.oecd.org/dat/asiacom/stocktaking.htm англи хэл дээр
Report on Human Rights and Freedoms in Mongolia 2004	2003 он	Англи хэл дээр
Report on Human Rights and Freedoms in Mongolia 2005; Ulaanbaatar, 2005, NHRC of Mongolia	2005 он	Англи хэл дээр
Авлигын эсрэг цуврал уулзалт, ярилцлагын товч тэмдэглэл, эмхтгэл	2003 он	Засгийн газрын ХАБХСЗ хөтөлбөр
Авлигын эсрэг Үндэсний Бага Хурал	2003 он	Засгийн газрын ХАБХСЗ хөтөлбөр



Монгол Улсын Засгийн газрын “Хүний аюулгүй байдлыг хангах сайн засаглал хөтөлбөр”-ийн бодлогын баримт бичиг	2001 он	Эмхтгэл
Засаглалын нэр томъёоны тайлбар	2003 он	Засгийн газрын ХАБХСЗ хөтөлбөр
Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгууль-2004	2004 он	Р.Бурмаа, С.Оюунтуяа
Эйн Рэнд, Зөвшилцлийн засаг бол шинэ фашизм мөн	2005 он	Д. Энхзаяа
Төрөө завхруулж, түмнээ хуурсан шаштир- 1, шаштир-2	2003 он	Ж.Нэргүй
Авлигын эсрэг хуулийн төслүүд	1996-2001	Монгол, англи хэл дээр
Авилгалтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр	2002 он	УИХ-ын тогтоол
Ажлын хэсгийн хуралдааны тэмдэглэл	1999-2000	УИХ-ын архивын хавтаст материал
Авлигын эсрэг тэмцэх Монгол Улсын үндэсний төлөвлөгөөний баримт бичиг”	1998-2000	УИХ-ын архивын хавтаст материал
“Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр боловсруулах ажлын хэсгийн баримт бичиг”	1998-2000	УИХ-ын архивын хавтаст материал
Олон улсын Бизнесийн үйл ажиллагаанд гадаадын төрийн албан тушаалтныг хахуульдах явдалтай тэмцэх тухай Конвенци (товчоор, OECD-гийн конвенци	1997.5.23	НҮБ-ын Конвенцийн орчуулга
Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн шийдвэр	2005 он	Эмхтгэл 1, 2
Монгол дахь авлига, түүнтэй тэмцэх арга зам	2000 он	Б.Наранбаатар Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл
Монголд авлига хар тахал болтлоо хүчирхэгжсэний шалтгаан, түүний хор уршиг	2002 он	В.Алтантүлхүүр Эрдэм шинжилгээний илтгэл
Албан тушаал, хээл хахуулийн гэмт хэргийн байдал, цаашид анхаарах асуудал	2000 он	С.Болдбаатар Эрдэм шинжилгээний илтгэл
Авлигатай тэмцэх эрүүгийн эрх зүйн асуудал	2004 он	Р.Ганболд Магистрийн ажил, монгол, хураангуй англи хэлээр

Коррупцийн ойлголт, мөн чанар	1995 он	О.Баттулга Эрдэм шинжилгээний нийтлэл
Авлигын мөн чанар, түүний үр дагаврын асуудал	2003 он	Б.Алтансүх Эрдэм шинжилгээний нийтлэл
Бизнесийн салбар дахь авилгал	2000 он	МҮХАҮТ Судалгааны тайлан
Авлигын индекс	2002 он	МҮХАҮТ Судалгааны тайлан
Улс төрийн хүрээний авлигын индекс	2002 он	МҮХАҮТ Судалгааны тайлан
Авлигын эсрэг тэмцэлд хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын оролцоог эрчимжүүлэх нь	2003 он	МҮХАҮТ Төслийн эцсийн тайлан
Хуулийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны ил тод, нээлттэй байх зарчмыг хэрэгжүүлэх нь	-	Хүний эрхийн боловсролын төвөөс гаргасан зөвлөмж
Авлига ба төрийн албан хаагчид	2001 он	Зориг сан Төслийн тайлан монгол, англи хэл дээр
Эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй	2001 он	Зориг сан Төслийн тайлан монгол, англи хэл дээр
Өнөөдөр эсвэл хэзээ ч...	2002 он	Зориг сан Төслийн тайлан монгол, англи хэл дээр
Авлигын эсрэг тэмцэх Монгол Улсын үндэсний төлөвлөгөө		Жон Куа Тайлангийн орчуулга
Авлигын эсрэг тэмцэх үндэсний хөтөлбөр		Де.Спевилли Тайлангийн орчуулга
Цагдаа олон нийтийн хамтын ажиллагаа хөтөлбөрийн үр дүн, цаашдын хандлага; Outcomes of community policing program and future tendencies,	2005 он	Тайланг М.Хоролсүрэн, Л.Янжмаа нар боловсруулсан. Монгол, англи хэл дээр
Сайн засаглал	2003 он	Судалгааны баг: Ш.Батсүх, Б.Батхүү, С.Ганболд, Ч.Тунгалаг, Ц.Даваадорж, Д.Цолмон - Судалгааны тайлан
2004 оны УИХ-ын сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн мониторинг	2004 он	Сонгогчдын боловсрол төв, Глоб Интернейшнл, Нээлттэй нийгэм форум ТББ-ууд Судалгааны тайлан

Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын нээлттэй байдал-иргэдийн оролцоо	2001 он	“Нийгмийн дэвшил-Эмэгтэйчүүд” хөдөлгөөн Судалгааны тайлан
Монгол улс дахь авилгалын байдалд хийсэн үнэлгээний тайлан	2005 он	АНУ-ын ОУХА Үнэлгээний тайлан англи (хураангуйг монгол) хэлээр
Улсын Их Хурлын сонгууль-2004	2004 он	Р.Бурмаа, С.Оюунтуяа Гарын авлага
Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын тухай илтгэл	2002 он	ХЭҮК-ийн илтгэл

* * *

Хүнд суртлын асуудлаар хийгдсэн судалгааны бүтээлийн тойм

Энэ асуудлын хүрээнд 2000 оноос хойш хийгдсэн 4 судалгааг сонгон авч судалж үзэв. Эдгээр судалгаа нь төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах, ил тод байдлыг хангах асуудлыг голлож хөндсөн байна. Судалгааны ажлыг тоймлон дүгнэвэл:

Нэг. Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглахын эсрэг авах арга хэмжээ

Уг судалгааг Нээлттэй нийгэм форумын санхүүжилттэй судлаач С.Баяраа 2005 онд хийж гүйцэтгэсэн байна. Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглахын эсрэг арга хэмжээг илүү боловсронгуй болгосноор төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах явдал багасч улмаар иргэдийн төрд итгэх итгэл сэргэнэ” гэсэн таамаглалыг судалгааны үндсэн таамаглал болгосон байна.

Судалгааны ажлын бүтээл нь:

1. Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах зарим төрлүүд
2. Одоо үйлчилж байгаа хэм хэмжээ
3. Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах боломжийг бүрдүүлж буй шалтгаанууд
4. Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглахад авах арга хэмжээ
5. Хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх талаар
6. Бодлогын зөвлөмж гэсэн үндсэн бүтэцтэй бөгөөд үндсэн хөндсөн сэдэв нь дотроо дэд сэдвүүдэд хуваагдсан байна.

Уг судалгааны хүрээнд судлаач төрийн эрх мэдлийн урвуулан ашиглаж буй байдлыг хууль тогтоомж, олон нийтийн санал асуулга, төрийн байгууллагуудын төлөв байдлаар харьцуулсан судалгаа зэргийг нэлээд өргөн ашиглаж үндсэн 10 бодлогын зөвлөмж гаргасан бөгөөд эдгээр зөвлөмжийг дор бүр нь дэд зөвлөмжид тусгаж асуудлыг олон талаас нь судалж шинжилсэн байна. Мөн зөвлөмжүүд нь төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд тулгамдсан асуудлыг үндэслэлтэй, дэлгэрэнгүй, хэрэгжүүлэх субьекттэй гаргасан нь оновчтой болжээ.

Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах зарим төрөлд судлаач төрийн албанд томилох, авч ажиллуулахад улс төрийн ивээл үзүүлэх, төрийн албанд төрөл садан, танил талаа татах зэргийг хамааруулсан байна. Үнэхээр үүний хүрээнд Монгол Улсад болж өнгөрсөн сонгууль бүхний дараа төрийн албан хаагчдыг улс төрийн шалтгаанаар хоморголон халж, бий болсон орон тоонд нь мөн л улс төрийн үндэслэлээр /тухайн намд үнэнчээр зүтгэгч

гишүүн, дэмжигч/ ажилд авдаг уламжлал тогтсон бөгөөд уг асуудалд нам бусууд элбэг өртдөг тухай судалгаанд тусгасан байна. Судалгаанд Монголын нийгэмд улс төрийн ивээл үзүүлэх, төрөл садан, танил талаа татах гэсэн үзэгдлүүд өөр хоорондоо холилдсон болохыг мөн Монгол Улс хүн ам цөөтэй, тархай бутархай, засаг захиргааны олон нэгжтэй байгаа нь ялангуяа хөдөөгийн сумын түвшинд төрийн албанд төрөл садны хүмүүс нэг дор ажиллах явдлыг эрхгүй бий болгодгийг тодорхой харуулсан байна.

Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах боломжийг бүрдүүлж буй шалтгаануудад ерөнхийд нь хууль тогтоомж тодорхой бус, уялдаа муутай, зөрчилдөөнтэй, хууль хэрэгждэггүй, төр засгийн ил тод байдал хангалтгүй, түүхэн соёл, уламжлал болон олон нийтэд үйлчлэх төрийн албаны туршлага бага, иргэд, иргэний нийгмийн байгууллага, захиргааны эрх мэдлийг урвуулан ашигласан албан тушаалтан, актыг шүүхэд өгөх туршлага бага, ийм соёл бий болоогүй зэргийг хамааруулсан байна. Судалгааны хүрээнд судлаач нийт 10 чиглэлийн хүрээнд бодлогын зөвлөмж гаргасан байна.

Нэгдүгээрт, Төрийн удирдлагад шинэлэг бодлого, хэм хэмжээг оруулж ирэх асуудлын хүрээнд:

- Төрийн албаны шинэчлэлийг эрчимтэй хэрэгжүүлж ард түмэнд жинхэнэ ёсоор үйлчилдэг болгохын тулд сэтгэлгээний шинэ хандлагыг төлөвшүүлэх.
- Төрийн эрх мэдлийг хэрэглэхтэй холбогдсон эрх, үүрэг, хариуцлага, дэг журмыг ойлгомжтой, тодорхой, нарийвчлан заасан зохицуулалтууд /хууль, хуулийн үйлчлэл бүхий журам/ бий болгох. Аль нэг албан тушаалтан бусдын бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар чиглэл өгдөг явдлыг болиулах. Сонгууль болгоны дараа Засгийн газрын бүтцийн өөрчлөлт хийдгийг бүх түвшинд хуулиар хориглох /хийсэн ч тэр нь бүрэн эрхийн хугацаа дууссаны дараа үйлчлэхээр хуульчлах/.
- Ашиг сонирхлын зөрчлийг нарийвчлан тодорхойлсон заалтуудыг хуулинд бий болгох, түүнээс урьдчилан сэргийлэх механизмыг бий болгох.
- Төрийн албанд сонгон шалгаруулах үйл явцыг ил тод болгож түүнд хөндлөнгийн /иргэний нийгмийн/ хяналт бий болгох.
- Ёс зүй болон авлигатай тэмцэх талаар мэдлэг олгох сургалтыг төр засгийн бүх түвшинд тогтмол явуулах.
- Төрийн үйлчилгээний стандартыг бий болгох, төрийн үйлчилгээ үзүүлэгчдийн дунд өрсөлдөөн бий болгох, үнэлгээг нь үйлчлүүлэгчдийн санал асуулгаар тодорхойлох.
- Иргэдийг төр засагтай харьцах тал дээр боловсруулах /захиргааны болон шүүхийн гомдол гаргах гэх мэт/. Төрийн болон төрийн бус байгууллагын дэргэд “Иргэдэд Үйлчлэх төв”-үүдийг олноор байгуулж өргөдөл, гомдол гаргах, шүүхэд хандахад нь туслах.
- Төрийн албан хаагчдыг шударгаар ажиллуулах хөшүүргүүдийг /үүнийг уламжлалт томъёоллоор “нийгмийн хамгаалалт” гэж нэрлэдэг/ бодитой бий болгох. Төрийн албан хаагчийг авлигаас хөндийрүүлэхэд тэдний нийгмийн асуудлыг шат дараатай шийдвэрлэхдээ төрөөс үзүүлж буй хөнгөлөлт, урамшуулал нь тэдний шударга үйл ажиллагаатай шууд хамааралтай байхаар зохицуулах /орон сууцны зээл, хүүхдийн сургалтын төлбөр гэх мэт/ тухай зөвлөмж.

Хоёрдугаарт, Хууль эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах, хэрэгжих механизмыг сайжруулах хүрээнд:

- Төрийн эрх мэдэлтэй холбоотой хууль эрх зүйн заалтуудыг ойлгомжтой, нарийвчлан боловсруулж эрх мэдлээ урвуулан ашиглах боломж олгосон хуулийн цоорхойг арилгах. Үүний тулд эхний ээлжинд засаж өөрчлөх, шинэчлэх, цуцлах, хүчингүй болгох хууль, хуулийн заалтын “тооллого” явуулж, жагсаалт гаргах.
- Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашигласан тохиолдолд хуульд заасан шийтгэлийг

бодитоор оногдуулдаг болох /торгууль оногдуулах, ажлаас халах/, шаардлагатай зарим тохиолдолд чангатгах /ялангуяа торгуулийн хэмжээг нэмэгдүүлэх/.

- Хууль тогтоомжийг хэрэглэгчдэд хэрэглэхэд дөхөм, ойлгомжтой, тодорхой болгохын тулд стандартыг шинэчлэх.
- Авлигын эсрэг Хараат бус комиссын тухай хуулийг батлах.

Гуравдугаарт, Төрийн үүргийг шилжүүлэх хүрээнд шударга өрсөлдөөний зарчимд тулгуурлан хувийн болон төрийн бус байгууллагад төрийн зарим үүргийг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх. Энэ талаар хууль гаргах асуудлыг дэвшүүлэн тавьжээ.

Дөрөвдүгээрт, Ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх хүрээнд:

- Иргэдэд шууд үйлчилдэг төрийн байгууллага бүрт тухайн үйлчилгээтэй холбоотой хууль, дүрэм, журам, зааврыг ил тод байрлуулах заавал биелүүлэх хуульчилсан журмыг бий болгож мөрдүүлэх. Энэхүү журмыг зөрчсөн байгууллагад хуулийн дагуу шийтгэл оногдуулдаг болгох. Мөн энэ тухай мэдээллийг байгууллага бүрт байрлуулах.
- Орлогын мэдүүлгийг төрийн бүх дээд, дунд шатны албан хаагчдын хувьд заавал гаргадаг, тэр нь нийтэд нээлттэй байх. Улс төрийн нам, сонгуульд хандивласан байдлыг мөн мэдүүлж байх
- Төрийн бүх үйл ажиллагааг илүү ил тод болгох, үүнд: төрийн албанд томилох, ажиллуулах, лиценз зөвшөөрөл олгох, бараа үйлчилгээ худалдан авах, албан татварын багц хууль гэх мэт.
- Төрийн албатай холбоотой бүх дүрэм журмыг нээлттэй байлгах
- Төрийн нууцын жагсаалтыг хамгийн ноцтой, зайлшгүй нууцлах зүйлээр хязгаарлаж хүрээг нь хумих
- Электрон засаглалтай болох, иргэдийн өргөдлийг /үүнд төрөл бүрийн зөвшөөрөл, лиценз багтана/ онлайн хүлээн авч боловсруулдаг дэг журам бий болгох,
- Төрийн бүх мэдээллийг интернетэд байрлуулах.

Тавдугаарт, Бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргахад иргэдийг оролцуулах хүрээнд:

- Мэдээлэл бүрэн, бодитой, итгэж болох, олоход хялбар, ойлгоход хялбар байх.
- Төрийн албан тушаалтан болон байгууллагатай харьцах, тэдний зүгээс иргэдийн эрх ашгийг хохироосон тохиолдолд хэрхэх талаар иргэдэд мэдлэг боловсрол олгох. Үүний тулд иргэдэд зөвлөгөө өгөх төвүүдийг төрөөс болон ТББ-аас олноор ажиллуулах
- Иргэдтэй зөвлөлдөх үйл явц нь төр засгаас иргэдийн оруулж байгаа саналуудыг ажил хэрэг болгохуйцаар зохион байгуулагдсан, зорилго нь тодорхой, хугацаа нь хязгаартай байх.
- Иргэдийн оролцоог хангахын тулд тэдэнд саналаа гаргах хангалттай хугацаа өгөх, уян хатан байх, төр засгийн бодлого боловсруулахад саналуудыг хамруулан тусгах механизм байх.

Зургаадугаарт, Мэдээлэл олж авах, мэдээлэх боломжийг нэмэгдүүлэх хүрээнд:

- Төрийн албаны тухай мэдээллийг олж мэдэхэд шаардагдах техникийн, зохион байгуулалтын болон хуулийн нөхцлийг бүрдүүлэх.
- Олон улсын стандартад нийцсэн Мэдээллийн эрх чөлөний тухай хуулийг батлах
- Олон нийтийн эрх ашгийн үүднээс илчлэн мэдээлэх явдлыг хуулиар хамгаалах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх

Долоодугаарт, Эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйг хөгжүүлэх хүрээнд:



- Төр засгийг хариуцлагатай байлгах төвшинд ажиллаж хоточ нохойн үүрэг гүйцэтгэх хэмжээнд хүртэл эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйг хөгжүүлэх
- Хуульд эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйг хөгжүүлэх хөшүүргийг бий болгох шаардлагатай байна. 1) Төрийн албан тушаалтны нэр төр хөндөгдөх асуудал нь жирийн иргэдийнхтэй адил байх ёсгүй. 2) Нэр төр, алдар хүндийг доромжлох, гүтгэхийг эрүүгийн хуулиар шийдвэрлэдэг болсон, 3) төрийн албан тушаалтны эрх мэдлээ урвуулсан тухай мэдээллийн хэрэгслээр цацагдсан мэдээг зохих журмын дагуу шалгах өмнө байсан хуулийн заалтыг шинэ хуулиар авч хаясан, 4) төрийн албан хаагч нэр төрөө сэргээлгэхээр шүүхэд гомдол гаргасан тохиолдолд нотлох үүргийг зөвхөн сэтгүүлчийн нуруун дээр тохсон байна. Иймээс дээрх заалтуудыг буцаан сэргээх чиглэлд зохих хуулиудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах.
- Төрийн албан хаагч нэр төрөө сэргээлгэхээр шүүхэд хандахын өмнө тухайн мэдээллийн хэрэгслээр үнэмшилтэй тайлбар хийх, нотлох, хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг нь эрх бүхий байгууллага нийтэд ил тод болгох зэрэг заалтыг зохих хуулиудад тусгах замаар эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйг хамгаалах механизмыг бүрдүүлэх шаардлагатай. /УИХ/

Наймдугаарт, Парламентаас гүйцэтгэх засаглалыг хянах хяналтыг сайжруулахын тулд төрийн албаны хяналтыг тогтмол, тасралтгүй хэрэгжүүлэх зөвлөмжийг гаргасан байна

Есдүгээрт, Мониторингийг дэмжих үүднээс иргэний нийгмээс төр засгийн үйл ажиллагааг хянах явдлыг хөхүүлэн дэмжиж, Засгийн газрын үйл ажиллагаа, Захиргааны хэргийн шүүхийн үйл ажиллагаанд мониторинг хийх асуудлыг дэвшүүлэн тавьжээ.

Аравдугаарт, Сэтгэх хүчний төвүүдийг бий болгон хөгжүүлэхийн тул иргэний нийгмийн сэтгэх хүчний төвүүдийг бий болгон төр засгийн үйл ажиллагаанд дүн шинжилгээ хийж төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглаж байгаа тохиолдлуудад шүүмж, тайлбар хийж засаж залруулах талаар тодорхой арга хэмжээний зөвлөмж гаргах талаар санал зөвлөмж гаргажээ.

Хоёр. Төрийн ил тод байдлын эрх зүйн орчин: Нийгмийн баялгийн хуваарилалт

Уг судалгааг Г.Эрдэнэбат, М.Батсуурь нарын судлаачид 2007 онд хийж гүйцэтгэсэн байна. Ил тод байдлын зарчим төрийн үйл ажиллагааг зохицуулсан болон нийгмийн баялгийг хуваарилахтай холбоотой хууль тогтоомжид тусгагдсан байдал, ил тод байдлыг хангах эрх зүйн орчныг судлах нь судалгааны үндсэн зорилго байсан бөгөөд уг зорилгын хүрээнд энэхүү судалгааг төрийн ил тод байдлыг хангах нийтлэг эрх зүйн үндсийг тодорхойлсон хууль тогтоомж болон төрөөс нийгмийн баялгийг хуваарилахтай холбоотой буюу улсын төсвийн зарцуулалт; төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах үйл явц; газар олголт; ашигт малтмалын лиценз олголттой холбоотой хууль тогтоомж дахь ил тод байдлыг хангах эрх зүйн зохицуулалтыг судалснаар хязгаарласан байна. Түүнчлэн эдгээр хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн талаархи судалгаа нь тусдаа арга зүй, судалгааны үзэл баримтлал шаардагдана гэж үзсэн тул ил тод байдлыг хангасан хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг судлаагүй.

Судалгааны ажил нь:

1. Төрийн ил тод байдлын эрх зүйн үндсийг тодорхойлсон нийтлэг зохицуулалт
2. Улсын төсвийн зарцуулалтын ил тод байдал
3. Улсын төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах үйл явцын ил тод байдал
4. Газар олголтын ил тод байдал
5. Ашигт малтмалын лиценз олголтын ил тод байдал болон дүгнэлт гэсэн бүтэцтэй байна.

Уг судалгаа нь нэрийн хувьд нэлээд өргөн утгатай боловч судлаачид судалгааны хүрээг Төрийн ил тод байдлын эрх зүйн үндсийг тодорхойлсон нийтлэг зохицуулалт, Улсын төсвийн зарцуулалтын ил тод байдал, Улсын төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах үйл явцын ил тод байдал, Газар олголтын ил тод байдал, Ашигт малтмалын лиценз олголтын ил тод байдал гэсэн таван зүйлээр хязгаарлаж тухайн үеийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжийн хүрээнд асуудлыг судалсан байна. Судалгааг олон талаас нь авч үзээгүй бөгөөд гаргасан дүгнэлт нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, хийдэл, давхардалтай талаас нь гаргажээ. Судалгааны хүрээнд үндсэн 3 хүрээнд дүгнэлт гаргасан байна. Эдгээр нь:

Нэгдүгээрт, Нийтлэг зохицуулалтын хүрээнд төрийн ил тод байдлыг хангахад чиглэсэн эрх зүйн үндэс ерөнхий байдлаар бүрдсэн гэж болох ч эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх хувьдаа нарийвчилсан зохицуулалт хийж төрийн үйлчилгээний анхдагч нэгж дээр эл мэдээллийн хүртээмжийг хэрхэн хүргэх арга, журам баталгаа нь хангалтгүй байна. УИХ, Засгийн газар, яам, агентлаг, аймаг, нийслэлийн засаг даргын нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан тушаал шийдвэрийг нийтэд ил тод болгох талаар эрх зүйн орчин бүрдсэн боловч иргэд мэдээллийг хайх, олж авах үндсэн нэгжүүд дүрэм, журмыг иргэдэд мэдээлэх талаар зохицуулалтгүйгээс иргэний мэдэх эрх хангагдахгүйд хүрэхээр байна.

Хэм хэмжээ тогтоосон дүрэм журам, шийдвэрүүдийг мэдээлэх эрх зүйн орчин бүрдсэн атлаа төрийн байгууллага, албан тушаалтнаас тодорхой асуудлаар гаргасан нэгбүрчилсэн актыг мэдээлэх талаар ямар нэг эрх зүйн зохицуулалт үгүйлэгдэв. Мөн нөгөө талаар мэдээллийг ил тод болгоогүйгээс хуулийн ямар хариуцлага хүлээх талаар зохицуулалт дутмаг байгаа нь ил тод байдлыг хангах хуулийн механизмын хэрэгжилтийг бүрхэг болгож болзошгүй байна.

Хэдийгээр хууль тогтоомжоор мэдээллийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн дэвшилттэй зохицуулалтуудыг хийсээр байгаа ч төрийн нууцын тухай, байгууллагын нууцын тухай хуулиудын үзэл баримтлалын алдаатай томъёолол, зөрчилдөөнтэй зохицуулалтаас үүдэн байгууллага, албан тушаалтан өөрийн дур зоргоор мэдээллийг нууцлах боломж байгаа нь дээрх ололт амжилтуудыг үгүйсгэж магадгүй байна гэж тус тус дүгнэжээ.

Хоёрдугаарт, Үйл ажиллагааны нээлттэй байдлын хүрээнд төрийн үйлчилгээний тодорхой салбарын харилцааг зохицуулж буй хууль тогтоомжид үйл ажиллагааны нээлттэй байдлыг хангах талаар зарим нэг зохицуулалт байгаа боловч ил тод байдлын энэ түвшин хэрэгжих баталгаагаар бараг хангагдаагүй байна. Хууль, дүрэм, журамд заагдсан “үйл ажиллагаанд иргэдийг оролцуулж болно, хяналт тавих нөхцлийг бүрдүүлнэ, төрийн байгууллага албан тушаалтаны үйл ажиллагаа, шийдвэрийг иргэдэд танилцуулж болно” гэх мэт салаа утгатай, албан тушаалтаныг шууд үүрэгжүүлээгүй заалтууд нь төрийн үйл ажиллагааг нээлттэй болгохтой холбоотой зохицуулалтын үр нөлөөг бууруулж байна.

Үйл ажиллагааны нээлттэй байдлыг хангахтай холбоотой зохицуулалт төрийн үйлчилгээний салбаруудад харилцан адилгүй бүрджээ. Төсвийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны салбарт нээлттэй байдлыг хангах талаар харьцангуй амжилттай зохицуулалтууд хийгдсэн байхад улсын төсвийн зарцуулалт, газар олголт, ашигт малтмалын лиценз олголттой холбоотой зохицуулалтад үйл ажиллагааны нээлттэй байдал хангалтгүй байна гэж дүгнэжээ.

Гуравдугаарт, Нийтлэг зохицуулалтын хүрээнд төдийгүй тодорхой салбарын харилцааг зохицуулсан эрх зүйн орчны хүрээнд оролцоог хангах замаар төрийг ил тод болгох шийдэл хамгийн бага хуульчилагдсан байна. Үүнийг нэг талаас ил тод байдлын эл түвшинг хангах, хэрэгжүүлэх нь төвөгтэй байж болох ч нөгөө талаас энэ нь эрх баригчдын хүсэл зоригоос шалтгаалсан гэж үзэх үндэстэй. Оролцооны аргаар ил тод байдлыг хангах боломжтой,

шаардлагатай асуудалд хуулиар “олон нийтийн зөвлөл, хяналтын зөвлөл зэргийг ажиллуулах, иргэний байгууллагын төлөөллийг оролцуулах” тухай заалтууд тусгагдсан боловч тэрхүү оролцоог зохицуулсан журам байхгүй учир хэрэг дээрээ хэрэгжих механизм хангалтгүй байна гэсэн дүгнэлтэд хүрчээ.

Гурав. Төрийн байгууллагын мэдээллийн нээлттэй, ил тод байдал

Уг мониторинг 2007 оны долдугаар сараас 6 сарын хугацаатай Нээлттэй Нийгэм Форумын санхүүжилтээр, Авлигатай тэмцэх газрын/цаашид “АТГ” гэх/ захиалгаар “Глоб интернэшнл” төрийн бус байгууллага хэрэгжүүлсэн байна.

Авлигатай тэмцэх газраас гаргасан зөвлөмжийн дагуу төрийн үйлчилгээг ил тод, шуурхай, хүртээмжтэй болгох чиглэлээр төрийн байгууллагууд хэрхэн ажиллаж байгаа талаар бодитой мэдээлэлтэй болох, уг мэдээлэлдээ тулгуурлан зөвлөмжийн хэрэгжилтийн түвшин, хэрэгжүүлэхгүй байгаа шалтгаанд нөлөөлөгч хүчин зүйлсийг илрүүлж төрийн үйлчилгээний чанарыг сайжруулахад чиглэсэн ерөнхий зөвлөмж боловсруулахад энэхүү судалгааны гол зорилго байсан бөгөөд судалгаанд Улаанбаатар хот, дүүргийн төрийн 200 байгууллага, 200 ажилтан, 200 албан тушаалтан, 780 үйлчлүүлэгч иргэн оролцсон.

Энэ нь төрийн үйлчилгээг иргэдэд хүргэх байгууллагуудыг чиг үүрэг, тогтолцоогоор нь системтэй авч үзэх, түүнчлэн дээд, дунд, анхан шатны байгууллагуудын хоорондын ажлын уялдаа холбоо болон иргэдэд үйлчлэх үйлчилгээний хүртээмжийг цогц байдлаар судлахад илүү үр дүнтэй гэж үзсэн байна.

Судалгааны ажил нь:

1. Авлигатай тэмцэх газрын зөвлөмжийн хэрэгжилтийн хураангуйлсан үр дүн
2. Авлигатай тэмцэх газрын зөвлөмжийн хэрэгжилт, орчин нөхцөл байдал
3. Иргэдээс санал, гомдол хүлээн авах 19-77 утасны мэдээлэл
4. Дүгнэлт, зөвлөмж гэсэн нэлээд өргөн, нарийвчилсан бүтэцтэй байна.

Уг мониторинг нь өргөн хүрээтэй, асуудалд олон талаас нь олон аргачлалаар хандсан бөгөөд судалгаа нь оновчтой аргачлалтай, баримттай, үндэслэлтэй болсон бөгөөд дүгнэлт, зөвлөмжүүд нь оновчтой болсон байна.

Нэгдүгээрт, Судалгааны хүрээнд дараахь дүгнэлтүүд гарсан байна. Үүнд:

- Судалгаанд хамрагдсан төрийн 90 байгууллагын 41 хувь нь л АТГ-ын зөвлөмжийг хэрэгжүүлэхээр ажиллаж байна. Харин 12 хувь нь зөвлөмжийг судлах шатандаа байгаа бол 34 хувь нь зөвхөн тойм мэдээлэл авсан төдий, 13 хувь нь энэ тухай мэдээлэлгүй байв. Энэ нь нэг талаар АТГ-аас 4-р сард төрийн байгууллагуудад хүргүүлсэн зөвлөмжийнхөө хэрэгжилтэнд тавьсан хяналт сул байсан, нөгөөтэйгүүр байгууллагын үйл ажиллагааныхаа талаархи танилцуулгыг хангалттай хийгээгүй зэргээс шалтгаалсан гэж үзэж байна.
- АТГ нь сүүлийн саруудад үйл ажиллагаагаа эрчимжүүлж, хяналтаа сайжруулсантай холбоотойгоор төрийн байгууллагуудад зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх үйл явцын идэвх сайжрах хандлага ажиглагдсан нь нааштай үзүүлэлт юм.
- Төрийн байгууллагууд 8 дугаар сараас хойш АТГ-ын зөвлөмжийн талаар мэдээлэл авч, судалж эхэлсэн, мөн хэрэгжүүлэх шатандаа орсон нь мониторингийн судалгаа хийсэн болон 1977 утасны сурталчилгааг эрчимжүүлсэнтэй холбоотой.
- АТГ нь шинээр байгуулагдаад удаагүй байгаа байгууллага тул иргэд, төрийн болон төрийн бус байгууллагуудтай хамтран үйл ажиллагаагаа олон нийтэд танилцуулж

байх зайлшгүй шаардлагатай байна. Үүний нэг жишээ нь 11 дүгээр сард 1977 утасны сурталчилгааг зогсоосон нь иргэдээс ирж байсан санал, гомдлын тоо цөөрөхөд шууд нөлөөлсөн явдал юм гэсэн ерөнхий дүгнэлтүүд гаргажээ.

Мөн мэдээлэл хүртээмжтэй байх талаар дараахь дүгнэлтийг гаргасан байна. Эдгээр нь:

- Мэдээллийг хүртээмжтэй байлгах хэлбэрүүд, түүний ашиглалт төрийн байгууллагад харилцан адилгүй байна. Олонх байгууллагад иргэдэд мэдээлэл түгээх самбар, мэдээлэл өгөх үүрэгтэй ажилтан байгаа бол, харин вэб сайт, тараах материал хангалтгүй байлаа. Үүний шалтгааныг төсөв санхүүгийн хүндрэл болон иргэд мэдээлэл түгээх дээрх хэлбэрүүдийг тэр бүр ашигладаггүйтэй холбон тайлбарлаж байв. Вэб сайттай байгууллагууд сайт дахь мэдээллийн агуулгаа шинэчлэх тал дээр муу үзүүлэлттэй байна.
- Судалгаанд хамрагдсан 90 байгууллагын талаас илүү хувьд нь иргэдийн гомдол, саналын мөрөөр холбогдох арга хэмжээ авах, буруутай албан тушаалтанд хариуцлага тооцох механизм байдаг ч гаргасан зөрчлийг арилгах тал дээр тун сул ажиллаж байна. Мониторингийн судалгаа хийх явцад үйлчлүүлж байсан нийт 430 иргэний 33 хувь нь гомдол гаргаж, тэднээс дөнгөж 13 хувь нь асуудлаа шуурхай шийдвэрлүүлж чадсан бол 35 хувь нь шийдвэрлүүлэх явцдаа хүнд сурталтай тулгарсан, 52 хувь нь шийдвэрлүүлж чадаагүй байна.
- Төрийн зарим байгууллагууд үндэслэлгүйгээр төлбөр хураамж авч байна хэмээн үйлчлүүлэгч иргэд үзэж байгаа нь судалгаанаас харагдаж байна. Тухайлбал, судалгаанд оролцсон иргэдийн 18 хувь нь дунджаар хорь гаруй мянган төгрөгийн хураамж төлсөн байв. Төрийн байгууллагуудын, иргэдээс авч буй төлбөр хураамжийн хувь хэмжээ, авч буй үндэслэл нь эргэлзээтэй байна.
- Төрийн байгууллагууд нь дотооддоо төсвийн зарцуулалт болон албан тушаалтнуудын хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг нээлттэй байлгах тал дээр сул ажиллаж байна. Үүний шалтгааныг гол төлөв хууль, дүрэм журмаар хязгаарласан байдагтай холбон тайлбарлаж байлаа. Гэтэл тухайн байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулсан хуулиудыг судалж үзэхэд ийм заалт байхгүй байв. Байгууллагууд дотоод дүрэм, журмаа Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хуульд харшлахгүйгээр боловсруулан, үйл ажиллагаагаа сайжруулах зорилгоор өөрчилж болох атал энэ тал дээр дэвшилттэй алхам хийсэн нь тун цөөн байгаа бөгөөд эндээс төрийн байгууллагууд бүхэлдээ хүнд сурталд автжээ гэсэн дүгнэлтийг хийж байна.
- Байгууллагууд иргэдийн хэрэгцээт мэдээллийг вэб сайтдаа тавьж, тавьсан мэдээллээ байнга шинэчилж байх тал дээр хангалтгүй ажиллаж байна. Мэдээлэл түгээх самбар, мэдээлэл өгөх үүрэгтэй ажилтан зэрэг бусад мэдээллийн хэлбэрүүд түгээмэл байдаг нь үйлчлүүлэгч иргэдээс авсан сурвалжлага, ажиглалт, бичиг баримтын судалгаануудаас тодорхой харагдаж байна.

Үйл ажиллагаагаа нээлттэй байлгах талаар дараахь дүгнэлтийг гаргасан байна. Эдгээр нь:

- Хүнд суртал, чирэгдэл ихтэй, иргэдийн шийдвэрлүүлэхээр хандсан асуудлыг хуульд заасан хугацаанаас нь сунжруулах явдал түгээмэл байна. Ийм зөрчилтэй байгууллагуудыг Газрын албад, Засаг даргын тамгын газар, Замын цагдаагийн газар, Шүүхийн шийдвэр биелүүлэх газар, албад тэргүүлж байв.
- Судалгаанд оролцсон төрийн байгууллагуудын албан хаагчид тухайн байгууллагын шийдвэр гаргах үйл явц нь дотооддоо нээлттэй байдаг гэсэн боловч харин судалгаанд оролцсон иргэдийн өгсөн мэдээллээс үзэхэд зөвлөмжид заасанчлан түүний үндэслэлийн талаархи мэдээлэл иргэд, хуулийн этгээдэд нээлттэй байж чадахгүй

байна. Үүний гол шалтгаан нь энэ чиглэлийн ажил төрийн байгууллагуудад хэвшил болоогүйтэй холбоотой гэж дүгнэж болох юм.

Үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцох боломжийг бүрдүүлэх талаар дараахь дүгнэлтийг гаргасан байна. Эдгээр нь:

- Хэдийгээр төрийн байгууллагуудад иргэдээс санал, гомдол хүлээн авах утас, санал хүсэлтийн хайрцаг, дэвтэр, тусгай ажилтан ажиллуулах зэрэг боломж байгаа ч санал гомдлыг хүлээн авах, барагдуулах механизм хангалтгүй ажиллаж байна. Үүнд, нэг талаас санал, гомдлыг хүлээн авах арга хэлбэрээ иргэдэд танилцуулдаггүйгээс тэд мэддэггүй, үүнээс шалтгаалж байгууллагуудад хандаж санал гомдол гаргахгүй байх нь элбэг, нөгөөтэйгүүр төрийн байгууллагуудад итгэх итгэл үлэмж алдарсан нь нөлөөлж байна.
- Тодорхой чиглэлээр бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргахын өмнө олон нийтийн саналыг авах, талаар төрийн байгууллагууд хангалтгүй ажиллаж байна.
- Байгууллагын чиг үүргийн дагуу зөвшөөрөл, эрх олгох, бүртгэл хийх, хяналт тавих, сонгон шалгаруулалт явуулах зэрэг асуудлыг шийдвэрлэх журмыг олон нийтэд мэдээлэх ажиллагаа төрийн байгууллагуудад сул байна.

Хоёрдугаарт, судалгааны хүрээнд дараахь зөвлөмжүүдийг гаргажээ. Үүнд:

- АТГ нь үйл ажиллагааныхаа талаар олон нийтэд сайтар танилцуулж, зорилтот бүлгээ зөв сонгон, агуулга хэлбэрийг сайтар бодож боловсруулан, оновчтой хэрэгслээр дамжуулан цаашид тогтмол явуулах нь зүйтэй.
- АТГ нь төрийн байгууллагуудад хүргүүлсэн зөвлөмжийнхөө хэрэгжилтэд тавих хяналтаа сайжруулах шаардлагатай байна.
- Төрийн байгууллагуудад урьд өмнө нь огт байгаагүй болон чиг үүргээс нь гадуурхи үйл ажиллагаа явуулахыг шаардсан зүйл заалтууд АТГ-ын зөвлөмжид байхгүй бөгөөд уг зөвлөмжийн хэрэгжилтийг хангах суурь нөөц, боломж хангалттай бүрдсэн байна гэж үзэж байна. Зөвлөмж хэрэгжихгүй байгаад анхаарлаа түлхүү хандуулж, хариуцлагад тооцох механизмыг ажиллуулдаг болгоход нөлөөлөх нь зүйтэй.
- АТГ-ын зөвлөмжийг хэрэгжүүлж байгаа эсэхийг төрийн байгууллагуудад хянан хариуцах үүрэгтэй тусгай ажилтан, эсвэл ажил үүрэг нь ижил бүтцэд албан ёсоор даалган хариуцуулах шаардлагатай байна.
- АТГ нь 3 бүлэг 18 заалт бүхий зөвлөмжөө цаашид үйл ажиллагаатайгаа уялдуулж, боловсронгуй болгон сайжруулж байх нь зүйтэй. Тухайлбал, зөвлөмжийн заалтуудын хоорондын утга санааны давхардал, бүлэг хоорондын шилжсэн утга санааг цэгцэлж, зааг ялгааг нь тодорхой гаргах. Мөн зөвлөмжийн хэрэгжилтийн үр дүнг одоогийн шалгуур үзүүлэлтүүдээр хангах боломжтой эсэх, шаардлагагүйг хасах, шинэ зүйл заалт нэмж оруулах, уг зөвлөмжийг хэрэгжүүлэхийн ач холбогдлыг олон нийт, төрийн байгууллагуудад тайлбарлан таниулах хэрэгтэй.
- Нэг чиг үүрэг бүхий анхан, дунд, дээд шатны байгууллагуудын ажлын уялдаа холбоог сайтар хангаж өгвөл зөвлөмжийн зарим заалтууд богино хугацаанд хэрэгжих боломжтой юм. Тухайлбал, вэб сайтын асуудлыг ийм замаар шийдэж болно
- Байгууллагуудын үйл ажиллагааны чиг үүргийн онцлогоос хамааран чиглэл чиглэлээр ил тод байдлыг хангаж, хүнд суртлыг багасгахад чиглэсэн менежментийн өөрчлөлт хийж болохуйц тусгай зөвлөмжүүдийг боловсруулан хүргүүлбэл зохино.
- Төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хяналт тавьж хүнд суртлыг халахад олон

нийтийн зүгээс тавих хяналтыг бий болгож түүний дагуу арга хэмжээ авдаг тогтолцоо бий болгох нь нэн чухал. Энэ нь 19-77 утсанд иргэд хэрхэн идэвхтэй хандаж байснаас харагдаж байна. Ялангуяа үйл ажиллагаандаа хөдөө орон нутгийн иргэдийн оролцох боломжийг бүрдүүлбэл илүү үр дүнд хүрэх болно.

- АТГ нь иргэдийн санал, гомдлыг хүлээн авахаас гадна, цаашид үйл ажиллагаандаа тэдний оролцох боломжийг бүрдүүлж өгөх нь АТГ-т итгэх иргэдийн итгэлийг нэмэгдүүлэх, үйл ажиллагаагаа сайжруулж, улмаар хамрах хүрээг нь өргөжүүлэхэд хувь нэмэр оруулах юм.
- АТГ нь дээрхээс гадна бусад олон хэлбэрээр олон нийт болон төрийн байгууллагуудтай хамтран ажиллах нь зүйтэй гэсэн санал зөвлөмжийг тус тус дэвшүүлэн тавьжээ

Дөрөв. Хүнд суртлын индекс - 2007

Уг судалгааны ажилд тусгагдсан төрийн байгууллагуудын хүнд суртлын индексийг Монголын Үндэсний Худалдаа, Аж Үйлдвэрийн Танхимын Эдийн засаг, бизнесийн шинжилгээний, үнэлгээний төв 2004-2007 он хүртэл жил бүр судлан гаргасан байна.

Бизнес эрхлэхэд төрийн байгууллагуудаас хүндрэл бэрхшээл учруулж буй хүнд суртлуудыг гаргаж ирэх, ялангуяа төрийн ямар байгууллага их хүнд суртал гаргаж байгааг гаргах, төрийн байгууллагууд дахь хүнд суртлыг багасгах нь хүнд суртлын индексийг гаргах зорилго юм.

Хүнд суртлын индекс-2007 оны судалгааны онцлог нь зөвхөн төрийн үйлчилгээний байгууллагуудыг бус, мөн яамдыг хамруулсан явдал болов. Судалгаанд хот, хөдөөгийн 1300 гаруй иргэд, бизнес эрхлэгчид хамрагдан өөрсдийн санал бодлоо илэрхийлсэн байна.

Төрийн байгууллагуудын хүнд суртлын индекс -2007

Төрийн байгууллагууд	Үзүүлэлтүүд							2007	
	Авлига, хээл хахууль	Журам, дүрэм бичиг цаас	Ажлын уялдаа холбоо, з/б	Хуулийн гажуудал	Дарамт шахалт, хандив нэхэлт	Үйлчилгээний чанар	Ажилчдын зан харьцаа, ёс зүй	Оноо	Байр
Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн алба	4.32	3.85	3.38	3.48	3.83	3.96	3.94	26.76	I
Хотын газрын алба	3.72	4.0	3.52	3.85	3.76	3.47	3.58	25.90	II
Шүүхийн байгууллагууд	3.96	3.43	3.46	3.91	3.89	3.66	3.84	25.44	III
Дүүргүүдийн газрын алба	3.93	3.72	3.72	3.26	3.69	3.30	3.57	25.20	IV
Прокурорын байгууллагууд	3.53	3.55	3.49	3.49	3.48	3.51	3.68	24.73	V
Замын цагдаа	3.83	3.36	3.27	3.68	3.28	3.32	3.82	24.66	VI
Хотын захиргаа /НЗАА/	3.42	3.47	3.71	3.75	3.69	3.16	3.42	24.62	VII

Цагдаагийн байгууллагууд	3.81	3.44	3.32	3.39	3.43	3.42	3.74	24.56	VIII
УМХГазар	3.73	3.64	3.35	3.55	3.72	3.27	3.25	24.51	IX
Гаалийн байгууллагууд	3.24	3.71	3.23	3.46	3.58	3.36	3.81	24.39	X
ИБМУТ	3.60	3.52	3.44	3.39	3.31	3.47	3.55	24.28	XI
Татварын байгууллагууд	3.75	3.83	3.36	3.31	3.24	3.24	3.25	24.24	XII
Халамж үйлчилгээний байгууллагууд	3.59	3.51	3.45	3.35	3.33	3.48	3.43	24.14	XIII
АМГТХЭГ	3.51	3.34	3.32	3.57	3.39	3.23	3.51	23.87	XIV
ШБӨХЗГазар	3.46	3.59	3.25	3.16	3.25	3.21	3.15	23.07	XV
УНДЕГазар	2.97	3.42	3.23	3.33	3.31	3.35	3.21	22.82	XVI
Дүүргийн захиргаад	3.11	3.31	3.4	2.96	3.08	3.13	3.42	22.41	XVII
ГХОГХА	3.31	3.23	3.11	2.98	3.04	3.09	3.10	21.89	XVIII
Оюуны өмчийн газар	3.20	3.16	3.10	3.10	3.06	3.03	3.07	21.72	XIV
СХЗҮТ	3.01	3.02	3.01	3.12	2.87	2.95	2.96	20.94	XX

* * *

Яамдын хүнд суртлын индекс - 2007

Яамдууд	Үзүүлэлтүүд							2007	
	Авилгал, хээл хахууль	Журам, дүрэм бичиг цаас	Ажлын уялдаа холбоо, з/б	Хуулийн гажуудал	Дарамт шахалт, хандив нэхэлт	Үйлчилгээний чанар	Ажилчдын зан харьцаа, ёс зүй	Оноо	Байр
ХЗДХЯам	3.61	3.46	3.63	3.47	3.36	3.30	3.63	24.46	I
Эрүүл мэндийн яам	3.75	3.55	3.39	3.43	3.35	3.38	3.49	24.34	II
БСШУЯам	3.76	3.46	3.34	3.36	3.30	3.35	3.66	24.23	III
Үйлдвэр, худалдааны яам	3.71	3.47	3.36	3.32	3.26	3.24	3.46	23.82	IV
Сангийн яам	3.49	3.44	3.18	3.40	3.38	3.41	3.44	23.74	V
БХБЯам	3.48	3.43	3.37	3.29	3.34	3.33	3.37	23.61	VI
НХХЯам	3.49	3.49	3.28	3.27	3.24	3.33	3.41	23.51	VII
Байгаль орчны яам	3.51	3.48	3.34	3.41	2.91	3.9	3.41	23.45	VIII
ТЭХЯам	3.48	3.43	3.37	3.26	3.20	3.26	3.35	23.35	IX

ХХААЯам	3.43	3.41	3.34	3.28	3.23	3.13	3.34	23.16	X
ЗТАЖЯам	3.49	2.85	3.32	3.32	3.23	3.30	3.38	22.89	XI
Гадаад хэргийн яам	3.43	3.44	2.68	3.20	3.19	3.11	3.32	22.37	XII

Хүнд суртлын төсөөллийн индекс 2004 - 2007

Байгууллагууд	Эзэлсэн байр			
	2004	2005	2006	2007
Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн алба	VI	IX	II	I
Хотын газрын алба	I	III	VI	II
Шүүхийн байгууллагууд	IV	IV	I	III
Дүүргүүдийн газрын алба	I	III	VI	IV
Прокурорын байгууллагууд	IV	IV	VIII	V
Замын цагдаа	IV	IV	III	VI
Хотын захиргаа /НЗАА/	III	VI	V	VII
Цагдаагийн байгууллагууд	IV	IV	VII	VIII
УМХГазар	V	V	IX	IX
Гаалийн байгууллагууд	II	I	XI	X
ИБМУТ	IX	VII	IV	XI
Татварын байгууллагууд	VII	VIII	X	XII
Халамж үйлчилгээний байгууллагууд	-	-	-	XIII
АМГТХЭГ	X	X	XV	XIV
ШБӨХЗГазар	-	-	-	XV
УНДЕГазар	-	-	-	XVI
Дүүргийн захиргаад	III	VI	V	XVII
ГХОГХА	XII	XII	XVI	XVIII
Оюуны өмчийн газар	-	-	-	XIX
СХЗҮТ	VIII	II	XIII	XX
МИАТ	-	-	XII	-
ТЗХЭГ	XI	XI	XIV	-

МҮХАҮТ-ын 2004-2007 оны төрийн байгууллагын “Хүнд суртлын индекс” нь нэлээд ач холбогдолтой судалгаа байсан бөгөөд судалгааг иргэд, бизнес эрхлэгчид хамааруулж гаргасан байна. Судалгааны хүрээнд гарсан үр дүн нь төрийн байгууллагын нэр хүнд болон цаашдын үйл ажиллагаанд эерэгээр нөлөөлж тухайн жил хүнд сурталтай байсан байгууллага дараа дараагийн жилүүдэд хүнд суртал нь багассан байх жишээтэй байна. Тухайлбал 2004-2007 онд гаалийн байгууллагуудын хүнд суртал нэлээд буурсан үзүүлэлттэй байна. Харин МҮХАҮТ-аас 2008 оны Хүнд суртлын индексийг хараахан гаргаагүй байна.

Хүнд суртал

Хүнд суртал гэдэг ойлголт нь улс төр гэдэгтэй адил олон утга, агуулгатай ойлголт юм. Хүнд суртал хэмээх ойлголт нь яг юуг агуулдаг талаар нийтлэг, нэг мөр тогтсон ойлголт байдаггүй бөгөөд харин иргэдийн дунд хүнд суртал гэж ерөнхийдөө төрийн үйл ажиллагаатай холбон ойлгодог нь нийтлэг юм.

Я. Цэвэлийн “Монгол хэлний товч тайлбар толь”-д хүнд суртлыг албан хэрэгт түшмэлийн арга барилаар хандах хандлага, хүнд сурталтанг хүнд суртлыг баримтлагчид гэж тайлбарласан байдаг. Англи хэлний “bureaucrasy” гэдгийг монгол хэлээр орчуулбал хүнд суртал гэж хөврүүлэгддэг¹⁵. Хүнд суртал гэдэг үг нь Латин хэлний “burra” болон Грек хэлний “kratos” гэсэн үгнүүдээс бүрдсэн үг гэж үздэг. “Burra” нь ширээг бүтээхэд хэрэглэдэг бараан өнгөтэй даавуу, “kratos” нь эрх мэдэл, удирдах гэсэн утгатай. Иймд хүнд суртал гэдэг нь ширээний буюу бюроны эрх мэдэл гэсэн утгыг агуулдаг байна. Энэхүү хүнд суртал буюу бюрократи гэсэн ойлголт анх гарч ирж байх үед төрийн албан хаагчийн албаны ширээний бүтээлэг нь бараан өнгөтэй даавуу байсан бөгөөд энэхүү адилтгалаар нийгэмд төрийн албан хаагчийн эрх мэдэл нэмэгдэж байгааг илэрхийлж байжээ.

Хүнд суртал нь төрийн удирлага, улс төртэй холбоотой ойлголт юм. Хүнд суртлыг олон утгаар авч үзсэн байдаг. Нэгдүгээрт хүнд суртал нь сөрөг болон аливааг муулсан утгыг илэрхийлдэг. Хүнд суртал нь зохион байгуулалтын сөрөг зүйл бөгөөд төрийн эрх мэдлийг буруугаар ашиглахыг илэрхийлсэн ойлголт гэж үздэг бөгөөд энэ утгаараа хүнд суртал нь “үр өгөөжгүй байх”, “ажлыг удаашруулах”, “дүрэмд баригдах”, “хариуцлагаас зугтах”, “удирдлагын нууцлаг байдал”, “эрх мэдэл шилжүүлэхийг хүсэхгүй байх”, “удирдлагадаа хэт холбогдох” зэрэг сөрөг харилцаа үйлдэл юм. Хүнд сурталтай холбоотой сөрөг талууд нь төрийн албан хаагчаас бус, хүнд суртлын бүтцээс үндэслэлтэй. Үйл ажиллагааны удааширал, хүнд суртлын шалтгаанаас иргэдэд учруулж буй хохирол нь хүнд суртлын журам болон процедурын нэг үр дүн юм.

Өөр нэг утгаараа хүнд суртал гэдэг нь тодорхой онцлог бүхий байгууллагын хэлбэр гэж үзсэн байдаг. Уг тодорхойлолтыг Вебер (Weber) гаргасан бөгөөд түүнийхээр хүнд суртал гэдэг нь ажил үүргийн хуваарилалт, удирдлагын дэслэн захирах, дүрэм, журам, албан бичиг болон үйл ажиллагаагаа цэгцлэх, хувь хүний бус, дэг журам бүхий бүтэцтэй, албан ёсны байдалтай нэг байгууллагын хэлбэр юм. Энэ утгаараа хүнд суртал рациональ байгууллагын хэлбэр юм. Хүнд суртал нь тогтвортой хэлтэс (газар) болон хуулиар олгогдсон эрх мэдлээс бүрдэнэ. Бүх л хэлтсийн чиг үүрэг, эрх мэдэл дүрмээр зохицуулагддаг тул тогтвортой, зохион байгуулалттай ажиллагааны тогтолцоог бүрдүүлдэг. Үр өгөөжийг дээшлүүлэхтэй холбоотой арга зам нь уг зохион байгуулалтын онцлогт чухалчилдаг байна. Хүнд сурталтан нь хүнд суртлын дүрмээр ажиллахыг хүсдэг. Дүрмээ хэрэгжүүлэхдээ хувь

¹⁵ Э.Чинбат. “Англи-Монгол толь”, Улаанбаатар хот 2001 он. 150 дахь талд:

Bureaucrasy; 1. хүнд суртал, 2. төрийн хүнд сурталт ажилтнууд.

Buraucrat; хүнд сурталтан, төрийн ажилтан.

Bureaucratic; хүнд суртлын.

Bureaucratism; хүнд суртал.

Bureaucratize; хүнд суртал гаргах, чирэгдүүлэх.

хүний шинжийг анхаардаггүй. Вебер зохион байгуулалтын хэлбэр нь зөвхөн төрд байдаг онцлог биш бөгөөд хувийн секторт ч зохион байгуулалт түгээмэл байдаг гэж үздэг.

Нөгөө талаас хүнд суртлыг “олон нийтийн удирдлага-public administration”-тай адилтгадаг. Ерөнхийдөө хүнд суртлыг улс төрийн тогтолцооны олон нийтийн удирдлагын нэг мөч гэж тодорхойлдог. Энэ утгаараа хүнд суртал гэдэг нь төрийн удирдлагад олон төрлийн захиргааны чиг үүрэг - ажлыг хэрэгжүүлэхийн тулд орчин үеийн эрх баригчдын зүгээс удирдаж байгаа болон төрийн байгууллагуудаас бүрдсэн зохион байгуулалтыг бүхэлд нь хэлдэг байна. Хүнд суртал нь хувийн сектороос илүү төрийн байгууллага дахь аргыг илэрхийлдэг байна. Түүнчлэн хүнд суртал нь олон төрлийн улс төрийн бүлэглүүдийн (эрх зүйт төр, аймаг, дүүрэг, сум гэх зэрэг) удирдлагыг болон олон нийтийн бодлогыг зохицуулсан хуулийн хэрэгжилтийг мөн агуулдаг. Үүнтэй холбоотойгоор хүнд сурталтан нь улс төрийн шийдвэрийн зохицуулалт болон хэрэгжилттэй холбоотой этгээд юм.

Францын эрдэмтэн Мишэл Крозер (Michel Crozier) хүнд суртлын ойлголтыг 3 хэсэгт авч үзсэн байдаг байна. Үүнд: 1-рт Хэлтэсээс удирдах. Өөрөөр хэлбэл, дэс дарааллын хэлбэрээр зохион байгуулагдаж, томилогдох замаар ажиллаж буй төрийн албан хаагчдаас бүрдсэн төрийн байгууллагаас хэрэгжүүлж буй захиргааны үйл ажиллагаа юм. 2-рт хүнд суртал хамтын үйл ажиллагааны зохион байгуулалттай хэлбэрт оруулсан байдал. 3-рт ажил хэргийг удаан хэрэгжүүлэх, нэг хэвийн, үйл ажиллагааны эмх цэгцгүй байдал болон хэрэгцээг хангалттай хэмжээнд хангаагүй байх.

Хүнд суртлын сөрөг талууд

Хүнд суртлын сөрөг тал түүний бүтэц, үйл ажиллагааны онцлогоос үндэслэлтэй гэж үздэг бөгөөд эдгээр сөрөг талыг жагсаавал:

1. Хүнд сурталтанг үр өгөөжтэй, идэвхитэй ажиллуулахын тулд хууль дүрмийг чанд сахиулах шаардлагатай бөгөөд энэ байдал нь эргээд ажилтанг өөрчлөгдөж буй нөхцөл байдал, хэрэгцээнд тохируулан ажиллах боломж, хүчийг хязгаарладаг.
2. Хүнд сурталд албан хаагч моторын арааны шүдтэй адил. Өөрөөр хэлбэл, албан хаагч зохион байгуулалтын нэг хэсэг болох бөгөөд зорилгоо хэрэгжүүлэх стандарт нь хувь хүний онцлогт хамаарахгүй. Иймд албан хаагч хүнд суртлын тогтолцоонд нөлөөлөн ганцаарчилсан зохицуулалт хийх боломжгүй талтай.
3. Хүнд суртал рациональ зохион байгуулалтаар хэрэгжүүлж буй механизм биш юм. Хүнд сурталд дураараа болон аль нэг талыг баримталсан дүрэм байдаг бөгөөд доод албан тушаалтантай дээд албан тушаалтан нь харьцах харьцаа нь хууль бус байдаг бөгөөд зарим тохиолдолд хүнлэг бус, дураараа шинжтэй байдаг.
4. Хүнд суртал бүхэн албан ёс-хэлбэрийн бүтцийг илэрхийлдэггүй. Практикт албан хаагчид өөрсдийн хөгжүүлсэн харилцаа, ойлголт, зан үйлийнх нь бий болгосон албан бус бүтэц нь албан ёсны бүтцийг бусинуулдаг байна.
5. Вебер хамтын ажил үүргийн хуваарилалтад тулгуурласан мэргэшсэн байдал хууль ёсны дэс дарааллын удирдлагыг нөлөөгүй болгох боломжийг тооцоогүй бөгөөд хууль ёсны дэс дарааллын удирдлага хүнд сурталд техникийн талаар мэргэшсэн доод албан тушаалтандаа холбогдох байдлыг бий болгодог. Өнөөгийн удирдлагын хамгийн чухал асуудал бол мэргэшсэн байх явдал юм.
6. Хүнд суртлын зохион байгуулалтын бүтэц нь удирдлагыг дээд шатандаа төвлөрөх боломжийг бий болгодог бөгөөд түүнчлэн дунд, доод шатны удирдлагын шийдвэр гаргах боломж олгодоггүй. Энэхүү байдал нь бичиг шидэлцэхийг нэмэгдүүлж, ажиллагааг удааширах зэрэг сөрөг үр дагаврыг бий болгодог.

7. Хүнд суртал хэвшмэл байдалд орсон чиг үүрэг болон ажлын тогтолцоонд тулгуурладаг. Хүнд суртал ерөнхийдөө тогтвортой бүтэцтэй бөгөөд хүнд суртлын үр өгөөжгүй байдлыг үндэс нь уг тогтолцоо өөрчлөгдөж буй нөхцөл байдалд нийцдэггүй, өөрөө өөрийгөө шинэчилдэггүйд оршдог.
8. Албан хаагчдын хариуцлагаас зугтах боломжийг албан хаагчдыг үр бүтээлтэй, нөлөө бүхий ажиллах зорилгоор бий болгосон дүрэм, журам бүрдүүлэх талтай байдаг. Удирдлага хариуцлагаас зугтахын тулд өмнө ирсэн асуудлыг шийдвэрлэхээсээ илүү холбогдох хууль дүрэмд зөвхөн үгийн утгаар хандах талтай байдаг. Иймд өөрсдийн дүрмийг явцуу утгаар бий болгодог. Удирдлага өмнө нь ирсэн асуудалд хууль дүрмээ хараад шийдвэрлэхийг оролддог бөгөөд хууль дүрэм байхгүй тохиолдолд өмнө асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэж байсныг хардаг тийм тохиолдол байхгүй бол асуудлыг хариултгүй орхих, эсхүл “үгүй” гэсэн хариулт өгдөг байна.
9. Хүнд суртлын зохион байгуулалтын бүтэц нь цаг хугацаанд хаалттай байдлыг бий болгодог бөгөөд үр бүтээлгүй болдог. Хүнд суртал нь шинэчлэлд хаалттай хандах талтай. Чадваргүй удирдлага хүнд суртлын зохион байгуулалтад дээд шатанд богино хугацаанд дээшлэх нь олон байдаг.

Хүнд суртлын сөрөг талыг саармагжуулах боломж

Хүнд суртлын сөрөг талыг хамгийн бага түвшинд хүргэх зарим аргууд:

1. Нөлөө бүхий улс төрийн хяналт
2. Боломжийн уян хатан зохион байгуулалтыг бий болгох
3. Сайн удирдагч болон удирдлага
4. Байгууллагын дотор эрх шилжүүлэх замаар дунд болон дээд шатны удирдлагын хариуцлагыг нэмэгдүүлэх болон бичиг цаасны ажлыг багасгах
5. Шударга хүний нөөцийн удирдлага
6. Захиргааны хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх
7. Байгууллагын зорилго, удирдлага, ажиллагаа, дүрэм, үр дүнг байнга эргэн харах, энгийн болгох
8. Хэт дүрэмд захирагдах байдлаас сэргийлэхийн тул ажлын суртахууныг сайжруулах
9. Нөлөө бүхий олон нийтийн харилцааг бий болгох.

ТӨРИЙН АЛБАНЫ ХҮНД СУРТЛЫН АСУУДЛААР ХИЙГДСЭН СУДАЛГАА

Д/д	Сэдэв	Тайлбар
1.	Төрийн байгууллагын мэдээллийн нээлттэй, ил тод байдал <ul style="list-style-type: none"> • 2007 он“ • Глоб Интернэшнл” ТББ • Санхүүжүүлэгч Нээлттэй Нийгэм Форум 	Мониторинг нь өргөн хүрээтэй, асуудалд олон талаас нь олон аргачлалаар хандсан бөгөөд судалгаа нь оновчтой аргачлалтай, баримттай, үндэслэлтэй болсон бөгөөд дүгнэлт, зөвлөмжүүд нь оновчтой болсон байна



2.	<p>Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглахын эсрэг авах арга хэмжээ</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2005 он С.Баяраа • Санхүүжүүлэгч Нээлттэй Нийгэм Форум 	<p>Судалгааны хүрээнд судлаач төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглаж буй байдлыг хууль тогтоомж, олон нийтийн санал асуулга, төрийн байгууллагуудын төлөв байдлаар харьцуулсан судалгаа зэргийг нэлээд өргөн ашиглаж үндсэн 10 бодлогын зөвлөмж гаргасан бөгөөд эдгээр зөвлөмжийг дор бүр нь дэд зөвлөмжид тусгаж асуудлыг олон талаас нь судалж шинжилсэн байна. Мөн зөвлөмжүүд нь төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд тулгамдсан асуудлыг үндэслэлтэй, дэлгэрэнгүй, хэрэгжүүлэх субьекттэй нь гаргасан оновчтой болжээ</p>
3.	<p>Хүнд суртлын индекс-2007</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2007 он • МҮХАҮТ-ын Эдийн засаг, бизнесийн шинжилгээ, үнэлгээний төв • Санхүүжүүлэгч: Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхим 	<p>2004 оноос эхлэн МҮХАҮТ -аас төрийн байгууллагуудын хүнд суртлын индексийг гаргаж байна</p>
4.	<p>Төрийн ил тод байдлын эрх зүйн орчин: Нийгмийн баялгийн хуваарилалт</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2007 он Г.Эрдэнэбат, М.Батсуурь • Санхүүжүүлэгч Нээлттэй Нийгэм Форум 	<p>Судалгаа нь нэрийн хувьд нэлээд өргөн утгатай боловч судлаачид судалгааны хүрээг Төрийн ил тод байдлын эрх зүйн үндсийг тодорхойлсон нийтлэг зохицуулалт, Улсын төсвийн зарцуулалтын ил тод байдал, Улсын төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах үйл явцын ил тод байдал, Газар олголтын ил тод байдал, Ашигт малтмалын лиценз олголтын ил тод байдал гэсэн таван зүйлээр хязгаарлаж тухайн үеийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжийн хүрээнд асуудлыг судалсан байна</p>
5.	<p>Хуулийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны ил тод, нээлттэй байх зарчмыг хэрэгжүүлэх нь</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2006 он • Хүний эрхийн боловсролын төв • Санхүүжүүлэгч Нээлттэй Нийгэм Форум 	<p>Хуулийн байгууллагын үйл ажиллагаа тэр бүр ил тод нээлттэй явагддаггүйгээс ажилтнууд нь хээл хахууль авилгад өртдөг гэж олон нийтийн зүгээс үздэг талаар зөвлөмждөө дурдсан</p>
6.	<p>Шүүх үйл ажиллагааны ил тод, нээлттэй байдал</p> <ul style="list-style-type: none"> • ТАНАБЭ МАСАНОРИ • Санхүүжүүлэгч “ЖАЙКА”-ийн “Эрх зүйн шинэтгэл, туслалцаа” төсөл 	<p>Монгол дахь нөхцөл байдал, шүүх ил тод байхын зорилго, шүүх үйл ажиллагааг үзэхэд зөвшөөрөл хэрэгтэй эсэх, шүүх хаалттай байх тухай, шүүхийн аюулгүй байдал, дүрс бичлэг, гэрэл зураг авах тухай зэрэг асуудлыг хөндсөн</p>

7.	Шүүхийн нийгмийн өмнө хүлээх хариуцлага ба ил тод байдал <ul style="list-style-type: none"> Ч.Өнөрбаяр Санхүүжүүлэгч Нээлттэй Нийгэм Форум 	Шүүхийн нийгмийн өмнө хүлээх хариуцлага – Үндсэн хуульт ёсны бүрдэл, Шүүхийн хараат бус байдал ба нийгмийн өмнө хүлээх хариуцлага, Шүүхийн менежмент ба олон нийттэй харилцах асуудал, олон нийтийн мэдээллийн хэрэгсэл ба шүүх эрх мэдэл, шүүхээс олон нийттэй харилцах бусад арга хэлбэрүүд
8.	Захиргааны ажлыг боловсронгуй болгох асуудал <ul style="list-style-type: none"> 2004 он С.Баяраа Санхүүжүүлэгч Нээлттэй Нийгэм Форум 	
9.	Төв, орон нутгийн засаг захиргааны зохистой тэнцвэр <ul style="list-style-type: none"> 2004 он Л.Лувсанжамц Санхүүжүүлэгч Нээлттэй Нийгэм Форум 	
10.	Засаг захиргааны нэгжийн шинэтгэлээр гарч болох сөрөг үр дагавар: Төрийн хийгээд нийгмийн үйлчилгээний чанар, түүний өртөг <ul style="list-style-type: none"> 2005 Д.Дэлгэрцогт Санхүүжүүлэгч Нээлттэй Нийгэм Форум 	

* * *

ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН АШИГ СОНИРХЛЫН ЗӨРЧИЛТЭЙ ХОЛБООТОЙ АСУУДЛААР ХИЙГДСЭН СУДАЛГААНЫ ТОЙМ

Энэхүү тоймыг бэлтгэхдээ www.google.com вэб сайтаас хайлт хийснээс гадна Авлигатай тэмцэх газар, Удирдлагын академи, Монголын Үндэсний Худалдаа аж үйлдвэрийн танхим, Төрийн албаны зөвлөл, Нээлттэй нийгэм форум, Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, ШУА-ийн Философи, социологи, эрхийн хүрээлэн, “Сант марал” судалгааны байгууллагаас утсаар болон биечлэн лавлаж, зарим мэдээлэл авсан болно.

Мэдээлэл цуглуулах явцад ашиг сонирхлын зөрчил, ялангуяа төрийн албан хаагчийн ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой материал /ном, товхимол, гарын авлага, өгүүлэл, нийтлэл гэх мэт/ ховор, тухайн асуудал манай улсын хувьд бага судлагдсан бөгөөд шинэхэн сэдэв болох нь ажиглагдсан. Нийт олдсон, цуглуулсан материалын хүрээнд авч үзвэл төрийн албан хаагчийн ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой асуудлыг үүнээс өөр сэдвээр хийсэн судалгааны зарим хэсэгт нь өнгөц, товч дурдсан байх буюу дээрх асуудлыг судалгааныхаа гол объект болгон аваагүй тохиолдол зонхилж байна. Эдгээрээс зарим нэгийг нь дурдвал:



Нэг. Төрийн албан хаагчийн ёс зүй

ШУА -ийн Философи, социологи, эрхийн хүрээлэнгээс “Төрийн албан хаагчийн ёс зүй” сэдвээр УИХ -ын Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны захиалгаар 2003 онд судалгаа¹⁶ хийсэн байх бөгөөд үүний үр дүнд тайлангийн 3.2 дахь хэсэгт төрийн албан хаагчийн ашиг сонирхлын талаар үнэлгээ хийжээ.

Энэхүү судалгааны гол К. зорилго нь төрийн албан хаагчийн ёс зүйн талаар олон нийт ямар ойлголт, дүгнэлттэй байдаг, төрийн албаны нэр хүнд, үүрэг, хариуцлагыг өндөржүүлэхэд төрийн албан хаагчдад олон нийтийн зүгээс ямар шаардлага тавьж буйг тодорхойлохын зэрэгцээ төрийн албан хаагчийн ёс зүйн харилцааны эрх зүйн зохицуулалттай холбоотой асуудлыг судлах явдал байв. Судалгааг Улаанбаатар хот, Дархан-Уул, Орхон, Архангай, Баян-Өлгий, Баянхонгор, Булган, Төв, Ховд, Өвөрхангай, Завхан, Говь-Алтай, Сүхбаатар, Дорнод аймгийн 1120 иргэнээс анкетын аргаар, мөн төрийн алба, ёс зүйн харилцааны зохицуулалтын асуудалтай холбогдсон гүнгийрүүлсэн сурвалжлагыг фокус-группын аргаар хийсэн байна. Уг судалгааны нэг чиглэл нь төрийн албан хаагчийн ашиг сонирхлын талаархи үнэлгээ байснаас судлаачдын зүгээс дараахь дүгнэлтийг өгсөн байна:

Манай улсын Төрийн албаны тухай хууль нь олон улсын жишгээр боловсруулагдсан бөгөөд “төрийн алба нь нийтийн итгэл даах алба юм” гэсэн зарчмаар үйлчилдэг байх ёстой. Гэтэл санал асуулгад хамрагдсан нийт хүмүүсийн үзэж байгаагаар, төрийн албан хаагчид үйл ажиллагаандаа хувийн ашиг сонирхлоо төрийнхөөс урьдал болгон тавьж байгаа явдал нь Төрийн албаны тухай хуульд заасан үүргээ өөрт ашигтайгаар ашиглаж байгаа юм биш үү гэсэн эргэлзээг төрүүлж байна гэжээ.

Төрийн албан хаагчид ашиг сонирхлын асуудалд хандах хандлага ямар байна вэ гэсэн асуултын хариултаас харахад иргэдийн 73.5 хувь нь хамгийн өндөр үзүүлэлттэй байгаа ч, албан хаагчид /48.2 хувь/ буюу тал шахам хувь нь өөрсдөө энэ байдлыг хүлээн зөвшөөрсөн нь төрийн албан хаагч хувийн эрх ашгаа төрийнхөөс дээгүүр тавьж байна гэдэг нь харагдаж байна.

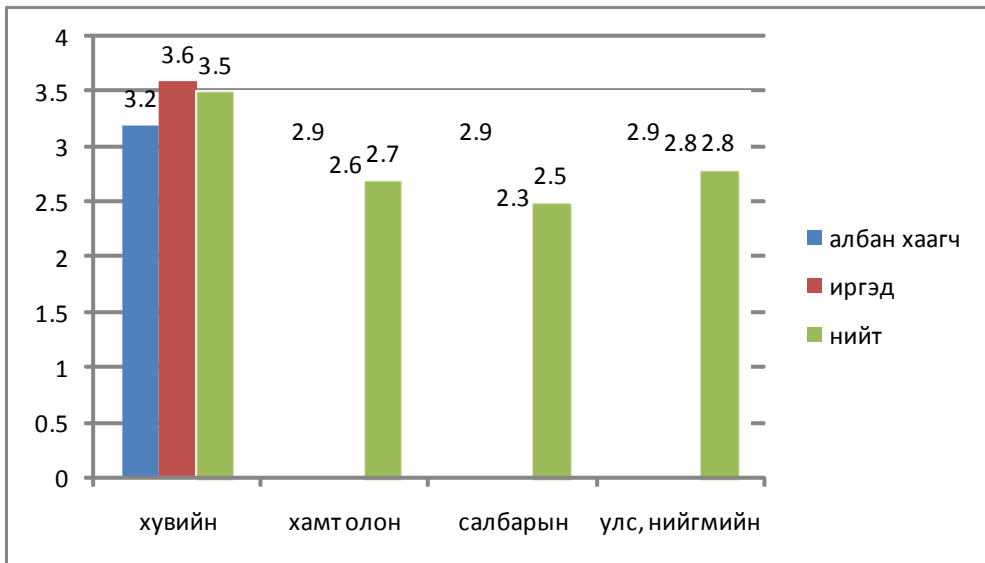
Төрийн албан хаагчдын хувийн болон нийтийн ашиг сонирхлын зөрчлийн байдлын талаархи хүмүүсийн санал бодлыг индексийн арга /дор графикаар үзүүлэлт/ -р хураангуйлж үзвэл иргэд ч, албан хаагчид ч хувийн эрх ашгаа төрийнхөөс илүүд тавьдаг явдлыг таслан зогсоох шийдвэртэй алхам хийх цаг болсон нь эргэлзээгүй гэжээ. Энэ бүхнээс үзэхэд төрийн албан хаагчдын ашиг сонирхлын зөрчлийн асуудал нэлээд ноцтой асуудал болж байгаа тул түүний шалтгаан, нөхцөлийг арилгах арга хэмжээг дэс дараатай авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай гэсэн саналыг дэвшүүлсэн байна.

УИХ.МН
СУДАЛГААНЫ САН



¹⁶ ШУА-ийн Философи, социологи, эрхийн хүрээлэнгээс хийсэн “Төрийн албан хаагчийн ёс зүй” судалгааны тайлан /2003 он/-аас холбогдох мэдээллийг авсан болно.

График. Төрийн албан хаагчийн ашиг сонирхлын зөрчлийн индекс



АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлагийн Монгол дахь Төлөөлөгчийн газрын санхүүжилтээр “Монгол Улс дахь авлигын байдалд хийсэн үнэлгээ”¹⁷-г 2005 оны 6, 7 дугаар сард Casals & Associates, Inc (C&A) байгууллагаас Вашингтон дахь Олон улсын хөгжлийн агентлаг, Азийн сантай хамтран хийсэн байна. Уг тайлангийн гол дүгнэлт нь урьд өмнө хийгдэж байсан тоон болон чанарын бусад судалгааны нэгэн адил Монгол улсад “жигжиг сажиг” буюу захиргааны түвшинд ч, “их хэмжээний” буюу элит түвшинд ч авлигын боломж улам өссөөр байна гэж үзжээ.

Ийнхүү Монголд авлига улам бүр өсөн томорч байгаа нь хоорондоо уялдаа холбоо бүхий хэд хэдэн хүчин зүйлээс шалтгаалж байгаагаас нилээд чухлыг нь дор дурдсан байна:

- Бараг бүх шатанд ашиг сонирхлын зөрчилдөөн тодорхой салбар болон системийг бүхэлд нь хамарсан шинжтэй болсноор улсын ба хувийн хэвшлийн хоорондох зааг хязгаар нилээд бүдгэрсэн.
- Төр засгийн ихэнх үйл ажиллагаа ил тод бус, энэ талаар мэдээлэл авах боломжгүй байгаа нь хариуцлагыг бүхий л талаар сулруулж, энэ нь улмаар хэвлэл мэдээллийн үр ашиггүй байдалд нэрмээс болж, бодлого хэлэлцэх, төр засагт хяналт тавих үйл явцад иргэд оролцох боломжийг хязгаарлаж байна.
- Иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээ хүрэлцээ муутай байгаа нь хэт улс төржсөн төр захиргааны байгууллагуудыг нэмэгдүүлж, “бялуу хуваах систем” оршин тогтнох нөхцөлийг бүрдүүлж байна.
- Шаардлагатай шинэчлэлийг хуульд нийцүүлэн хэрэгжүүлэх улс төрийн зориг, удирдлагын арга барил хязгаарлагдмал байгаагаас гадна хоорондоо зөрчилдсөн, нэг нь нөгөөгөө давтсан хуулиуд нь бодлогыг цааш нь үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд саад болж байна.
- Монголбанк, Үндэсний аудитын газар, УИХ-ын байнгын хороод, Ерөнхий прокурорын

¹⁷ <http://www.usaid.gov/mn/documents/CorruptionAssessment-ExecutiveSummary-Mongol.pdf>.
/2009.4.15/

газар, Улсын мэргэжлийн хяналтын газар, Төрийн өмчийн хороо болон Сангийн яамны хэлтэс, газрууд зэрэг төр засгийн хяналтын институцууд сул байна.

- Үнэлгээний үр дүнг тодорхойлж, тайландаа хэд хэдэн стратегийн зөвлөмж гаргасан бөгөөд үүний нэг нь “Сонирхлын зөрчилдөөн, ил тод байдал, мэдээлэл олж авах боломж, иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээнд хийх шинэчлэл, авилгалтай тэмцэх бие даасан байгууллага зэрэг асуудлуудыг хөндөх, ингэхдээ иргэний нийгмийг оролцуулах, НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийг хэрэгжүүлэх үйл явцад олон нийтийн оролцоог дэмжих” тухай байлаа.

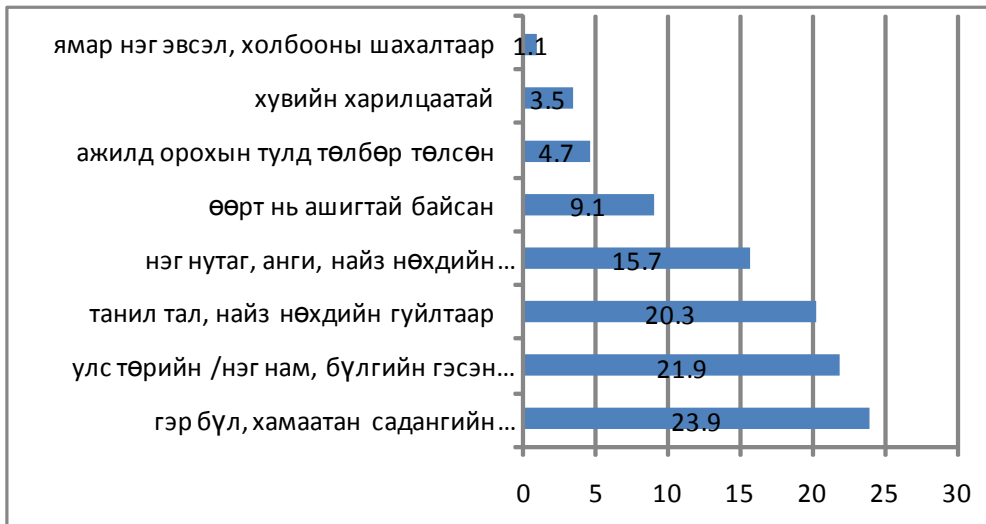
Авлигатай тэмцэх газрын Судалгаа, шинжилгээний албанаас “Авлигын ерөнхий төлөв байдлын судалгаа”-г 2008 оны 9 дүгээр сараас 11 дүгээр сарын 19-ний өдрийг хүртэлх хугацаанд хийсэн¹⁸ байх бөгөөд иргэд, төрийн албан хаагчид, бизнес эрхлэгчдийн авлигын талаархи санаа бодлыг тодруулах, авлигатай холбоотой тэдэнд тохиолдож байсан асуудлууд, уг асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэж байсан зэрэг мэдээллийг цуглуулан, нэгтгэн дүгнэж олон нийтэд тараах, авлигатай тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх чиглэлээр хэрэгжүүлэх бодлого, хөтөлбөрийн суурь мэдээлэл болгон ашиглах, нөгөө талаас авлигын индексийн аргачлалыг боловсруулахад шаардлагатай мэдээллийг цуглуулах, энэ чиглэлээр судалгаа явуулах туршлага хуримтлуулах зорилгыг агуулсан байна.

Энэхүү судалгаанд нийслэл, 21 аймгийн 2990 /үүнээс 1333 иргэн, 360 бизнес эрхлэгч, 1297 төрийн албан хаагч/ хувь хүн хамрагджээ. Судалгааны дүгнэлтээс ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой байж болох хэсгийг дор түүвэрлэвэл:

- Авлига, хүнд суртал, төрийн албан тушаалтнуудын ашиг хонжоо хайсан байдал нь иргэдийн сэтгэлийг зовоож буй асуудлын нэг болж байна.
- Иргэдийн зүгээс төрийн албан хаагчдад хээл хахууль өгөх санаачилга, шалтгаан нь ерөнхийдөө тухайн асуудлыг хээл хахууль өгөхгүйгээр шийдвэрлэх боломжгүй гэсэн тогтсон үзэл баримтлал байдаг, иргэд өөрсдөө хээл хахуулийг санал болгож өгдөг, төрийн албан хаагчид шаарддаг, эсвэл тийм байдалд оруулдаг гэсэн 3 эх үүсвэртэй байдаг байна. Судалгааны дүнгээр иргэд дунджаар 520.9 мянган төгрөгийн хэмжээтэй хээл хахуулийг дунджаар 210 хоногийн хугацааны дотор төрийн албан хаагчдад өгсөн байна гэжээ.
- Иргэд, бизнес эрхлэгчид, төрийн албан хаагчдын төсөөллөөр авлигад хамгийн их өртсөн институциудээр газрын алба, УИХ-ын гишүүд, гаалийн байгууллага, эмнэлэг, улс төрийн намууд зэргийг нэрлэсэн байна.
- Судалгаанд оролцогчид улс төрчид, төрийн албан тушаалтнуудын ёс зүйгүй байдал болон төрийн хяналтын систем сул байгаа нь авлигыг бий болгож байгаа гол шалтгаан нөхцөл гэж үзэж байна. Харин бусад шалтгаан нөхцөлүүдийн хувьд иргэд, бизнес эрхлэгчид, төрийн албан хаагчид бүр ялгаатай байдлаар тодорхойлж байна гэжээ. Тухайлбал, авлига үүсэх шалтгаан нөхцөл болж болох 26 асуудлаас иргэд төрийн хяналтын систем сул байгааг, төрийн албан хаагчид төрийн албан хаагчдын цалин амьдралд нь хүрэлцэхгүй байдлыг, бизнес эрхлэгчид төрийн үйл ажиллагаа бизнесийн үйл ажиллагаатай холилдож байгаа зэргийг авлига үүсэхэд чухал нөлөөтэй хүчин зүйл гэж үзсэн байна.

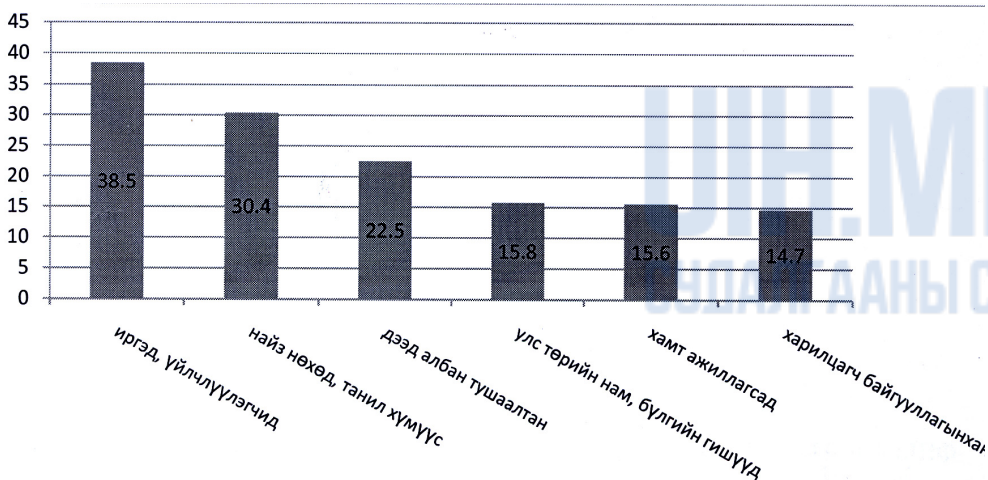
Энэхүү судалгаанд төрийн албан хаагчийн ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой буюу тийм шинжийг агуулсан 3 асуултыг 1297 төрийн албан хаагчаас асуусан ба түүнд хариулсан байдлыг дор графикаар үзүүлбэл:

¹⁸ Авлигын ерөнхий төлөв байдлын судалгааны дүнгээс холбогдох мэдээллийг авсан болно.



Эндээс хэн нэгнийг ажилд ороход нь тусалдаг гол шалтгаанууд нь судалгаанд оролцогчдын үзэж байгаагаар гэр бүл, хамаатан садангийн холбоотой учир /23.9 хувь/, улс төрийн буюу нэг нам, бүлгийн гэсэн утгаар /21.9 хувь/, танил тал, найз нөхдийн гуйлтаар /20.3 хувь/, нэг нутаг, анги, найз нөхдийн холбоотой /15.7 хувь/, өөрт нь ашигтай байсан учир /9.1 хувь/ зэрэг шалтгаанууд орж байна гэжээ. /Тайлангийн 46-47 дахь тал/

Харин төрийн албан хаагчдыг ажил үүргээ гүйцэтгэх явцад нь иргэд үйлчлүүлэгчдийн зүгээс хамгийн их буюу 38.5 хувь нь хууль бус санал тавьдаг бол судалгаанд оролцогчдын 30.4 хувь нь найз нөхдөөс, 22.5 хувь нь дээд албан тушаалтнаас, 15.8 хувь нь улс төрийн нам, бүлгийн гишүүдээс, 15.6 хувь нь хамт ажиллагчдаас, 14.7 хувь нь харилцагч байгууллагынхнаас хууль бус санал тавьдаг гэж хариулсныг дараахь графикаар харууллаа. /Тайлангийн 50 дахь тал/



Хоёр. Төрийн албан хаагчийн сонирхлын зөрчил, түүнийг шийдвэрлэх арга зам

Тухайн асуудлыг судалгааныхаа гол объект болгосон дараахь 2 судалгаа байгаа боловч Нээлттэй нийгэм форумаас зарласан хөтөлбөрийн хүрээнд хийж буй судалгаа нь тодорхой шалтгааны улмаас дуусаагүй, түр хугацаагаар зогссон байна:

Удирдлагын академийн судалгааны багаас “Төрийн албан хаагчийн сонирхлын зөрчил, түүнийг шийдвэрлэх арга зам” сэдэвт судалгааг Монгол Улсын Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар, Төрийн албаны зөвлөлийн захиалгаар хийж, 2008 оны 4 дүгээр сард тайлан, зөвлөмжийг холбогдох байгууллагад хүргүүлжээ.¹⁹ Энэхүү тоймыг бэлтгэн, цуглуулсан мэдээллийн хүрээнд авч үзвэл уг судалгаа нь төрийн албан хаагчийн сонирхлын зөрчлийн сэдвээр дагнан хийгдсэн буюу судалгааны зорилго, зорилт, тодорхой арга, аргачлал бүхий бүтээл байсан.

Төрийн жинхэнэ албан хаагчид сонирхлын зөрчилд үл өртөн, төрийн буюу нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс ажил үүргээ гүйцэтгэдэг байх улс төр, эдийн засаг, нийгэм соёлын болон эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэх арга замын асуудлыг судлан боловсруулахад энэ судалгааны зорилго оршиж байна. Тайлан 6 бүлэг, 9 зүйлтэй, 7 хавсралтаас бүрдсэн бөгөөд судалгааны арга зүйг 2 дугаар бүлэгт, 3 дугаар бүлэгт сонирхлын зөрчлийн ойлголт, түүний илрэх хэлбэр, зохицуулалтын талаар, 4 дүгээр бүлэгт сонирхлын зөрчлийг амжилттай зохицуулж байгаа улсуудын туршлагыг судлан тодорхойлсон /Үүнд: Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын гишүүн улсуудын, мөн Төв болон Зүүн Европын улсуудын туршлагыг судалсан байна./ ба 5 дугаар бүлэгт Монгол Улс дахь сонирхлын зөрчлийн өнөөгийн байдлыг бодлого, хуулийн зохицуулалт, дүрэм, журмын зохицуулалт, институцийн орчны хүрээнд тодорхойлохын зэрэгцээ төрийн албан хаагчид, иргэдийн ойлголт, тэдний санаа бодлыг тусгах зэргээр судлан тодорхойлсон байна.

Харин 6 дугаар бүлэгтээ судалгааны ажлын дүгнэлт, сонирхлын зөрчлийн зохицуулалтыг сайжруулах санал, зөвлөмжийг тусгаснаас гадна хавсралт болгож ном зүй, судалгааны анкетын асуулга, ярилцлагын асуулт болон хууль, эрх зүйн баримт бичгийн ашиг сонирхлын зөрчилд холбогдох заалтын түүвэр, байгууллага /албан хаагчийн/-ын ёс зүйн ба сахилгын дүрмийн харьцуулалтыг хүснэгтээр оруулжээ.

Судалгааг харьцуулалтын, баримт бичгийн, санал асуулгын болон ярилцлагын аргаар хийхдээ Улаанбаатар хот, Баян-Өлгий, Говь-Алтай, Хэнтий, Дорноговь, Өвөрхангай, Өмнөговь аймагт үйл ажиллагаа явуулж буй бизнес эрхлэгч, төрийн байгууллагын албан хаагчийг хамруулсан төдийгүй зарим яам, Татварын ерөнхий газар, Онцгой байдлын ерөнхий газар, Авлигатай тэмцэх газар, Нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газар, шүүх, прокурор, мэргэжлийн хяналтын гэх мэт нэлээд олон байгууллагыг хамруулжээ. Ингээд судалгааны тайлангаас хэсэгчлэн дурдвал:

- Нэгдүгээрт, харьцуулсан судалгаанаас үзвэл Төв болон Зүүн Европын улсуудын төрийн албан хаагчдын хувьд одоо үйлчилж буй болон шинээр боловсруулж буй ёс зүйн дүрмийн бүтцэд сонирхлын зөрчлийн зохицуулалт орсон байх бөгөөд үүнд Польш, Чех, Македон, Латви, Словак, Румын, Албани, Литва зэрэг улс багтсныг хүснэгтээр үзүүлсэн байна.
- Сонирхлын зөрчлийг зохицуулах талаархи бусад орны туршлагаас харахад асуудалд олон талаас нь, системтэйгээр хандаж, цогц бодлого боловсруулан хэрэгжүүлж, иж бүрэн арга хэмжээ авдаг нь амжилтад хүрэх нөхцөл болдог байна хэмээн дүгнээд сонирхлын зөрчлийг зохицуулах бодлогын 2 үндсэн хандлага байгааг тодорхойлжээ. Эхнийх нь илүү өргөн хүрээний бодлогын түвшинд авч үзэн, шийдвэрлэх арга замыг тодорхойлох, дараагийнх нь тусгайлан бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх бөгөөд энэ

¹⁹ Төрийн албаны зөвлөлд хүргүүлсэн хувийг авч үзсэн болно.

зохицуулалтад сонирхлын зөрчлийн талаар хууль гаргаж, хөтөлбөр боловсруулан хэрэгжүүлэх институцийг бий болгон ажиллах явдал юм гэсэн байна.

- Хоёрдугаарт, санал асуулгын судалгааны хүрээнд сонирхлын зөрчилд албаны нэр нөлөөгөө хувийн эрх ашгийн үүднээс ашиглаж өөртөө давуу байдал бий болгож байгаа үйлдлийг онцлон сонирхлын зөрчил гэж үзсэн байна. Танил тал найз нөхөддөө давуу эрх олгох, албан үүргээ гүйцэтгэсний төлөө бэлэг сэлт авах, ажлын цагаар хувийн ажил хөөцөлдөх, ах дүү хамаатан садандаа давуу эрх олгох зэрэг нь бүхэлдээ өөртөө давуу байдал бий болгох, хувийн эрх ашгийг урьтал болгож байгаа үйлдэл бөгөөд энэ нь тухайн этгээдийн албан ажил, эрх үүрэгтэй зөрчилдөж, сонирхлын зөрчил үүсгэж байгаа хэлбэр юм гэж уг судалгаанд дурджээ.
- Сонирхлын зөрчил хамгийн ихээр илэрч болох тохиолдлын талаар иргэдээс судалгаа авахад ажилд авах 63.1%, албан тушаал дэвшүүлэхэд 61.9%, ашиг орлого хуваах 43.1%, гадаад, дотоодын сургалтад хамруулахад 54%, тендер шалгаруулах, гэрээгээр ажил гүйцэтгэхэд 69%, тусгай эрхийн зөвшөөрөл олгоход 65.4% сонирхлын зөрчил хамгийн их илэрч байна гэж уг судалгаанд бичсэн байна.
- Мөн төрийн албан хаагчдын дунд ажилд анх ороход нь сонирхлын зөрчилд автахгүй байх талаар судалгаа хийхэд улс төрийн албан тушаалтай төрийн албан хаагчдын дунд сонирхлын зөрчил илүү гардаг байж болох нь ажиглагдсан байна.
- Нийгмийн бүхий л хүрээнд сонирхлын зөрчил байна гэсэн хариултыг судалгаанд хамрагдсан хүмүүсийн ихэнх нь өгсөн ба 81.4% нь сонирхлын зөрчлийг зохицуулах зайлшгүй шаардлагатай гэж үзсэн бол ердөө 4.8% нь огт шаардлагагүй гэж хариулжээ. Сонирхлын зөрчлийг зохицуулахын тулд юу хийвэл зохистой вэ гэхэд 48.7% нь төрийн албан хаагчийн цалин хөлсийг нэмэгдүүлэх, 21.5% нь ёс зүйн дүрэм боловсруулах, 16.8% нь хууль гаргах хэрэгтэй гэж үзжээ.
- Салбарын болон байгууллагын дотоод журам, ёс зүйн дүрэмд “гэрээ хэлэлцээр байгуулах үед хувийн сонирхлоор хандах”, “төрийн албанаас гарснаас хойш ашиг сонирхлын зөрчилтэй бизнесийн байгууллагад ажиллахыг хориглох” санаа тусгагдаагүй байх нь нийтлэг байна. Ёс зүйн зөрчилд хамаарах заалтууд нь бүхэлдээ тунхаглалын шинжтэй, процедурыг тодорхой зааж өгөөгүй, хяналтын болон хариуцлагын тогтолцоог нарийвчлан тодорхойлоогүй байна. Судалгааны дүнгээс үзэхэд УИХ, Газрын алба, гааль, Засгийн газрын танхим, яам, шүүх, татвар зэрэг байгууллагад сонирхлын зөрчил их байна гэжээ.
- Санал асуулгын болон дүнгээс харахад сонирхлын зөрчлийн мөн чанарын талаар төрийн албан хаагчдын талаар ойлголт, төсөөлөл харьцангуй жигд байна. Сонирхлын зөрчилтэй “хатуу бодлогын” аргаар буюу хууль дүрмийг чангатгаж хариуцлага тооцох хэрэгтэй гэж бараг нийтээрээ үзэж байна. Байгууллагуудад сонирхлын зөрчлийг зохицуулсан дүрэм, журам байдаг ч тэр бүр хэрэгждэггүй, дүрэм журмын тухай албан хаагчдын мэдлэг хангалтгүй, зохицуулалт нь оновчтой биш байгааг харуулж байна гэж дурдсан судалгаанд тусгажээ.

Нээлттэй нийгэм форумас 2006 оны 11 дүгээр сард явуулсан “Ашиг сонирхлын зөрчил” сэдэвт бодлогын судалгаа²⁰. Уг судалгаа нь бүрэн дуусаагүй байгаа²¹ бөгөөд судлаач эхний ээлжинд ашиг сонирхлын зөрчлийн судлагдсан байдлын тоймыг гадаадын судлаачдын болон Монгол дахь судалгаа, шинжилгээ гэсэн 2 хэсэгтэйгээр гаргажээ. Судлагдсан байдлын талаар:

²⁰ http://www.openforum.mn/forum_topics/fellows/Oyuntuya-Second.pdf /2009.4.13/

²¹ Ийм мэдээллийг Нээлттэй нийгэм форумын ажилтнаас авсан.

- Ашиг сонирхлын зөрчил гэсэн ойлголт нь нэг талаас ёс зүйн шаардлага, нөгөө талаас авилгын сүүдэр, шалтгаан болж яригдсаар иржээ. Энэ ойлголтыг зарим судлаачид авилга гэж үзсэн байхад зарим судлаачдын судалгааны бүтээл, эх сурвалжид хараахан авилга биш харин авилга бий болох эрсдэл, авилга биш гэж үзсэн байна
- Сонирхлын зөрчлийн хамгийн өргөн тархсан хэлбэрүүд нь эрх мэдлийг ашиглах, албан тушаалыг ашиглах, төрийн мэдээллийг ашиглах, дайллага, цэнгээн, бэлэг, хөрөнгө орлогын мэдүүлэг зэрэг юм гээд үүний адил ашиг сонирхлын зөрчлийн олон хэлбэрүүд бий ч товчоолбол дараахь хэлбэрүүд гадаадын судалгааны эх сурважуудын хүрээнд нийтлэг байна гэжээ. Үүнд:
 - Төрийн албан хаагч ямар нэг байдлаар хувийн ашиг сонирхолд нөлөөлж болзошгүй шийдвэр гаргахад оролцох, нөлөөлөх;
 - Тодорхой асуудлаар шийдвэр гаргахад эрх мэдэл, ажил, албан тушаалын байдал, танил талын хүрээгээ ашиглан шууд буюу шууд бусаар нөлөөлөх;
 - Ах дүү, хамаатан садан, найз нөхөддөө ивээл үзүүлж, давуу эрх олгох;
 - Төрийн албан хаагч нь ажил үүрэгт нь нөлөөлөхүйц болон хяналт тавих үүрэгт нь багтдаг өөр бусад ажил, албан тушаал эрхлэх, хавсран гүйцэтгэх;
 - Аливаа компанийн ТУЗ-ийн гишүүн болон бусад хуулийн этгээдийн удирдах байгууллагын гишүүн байх;
 - Шууд удирдлага буюу хяналт тавьдаг албан тушаалтан нь гэр бүлийн гишүүн, садан төрлийн холбоотой байх;
 - Төрийн албанаас гарснаас хойш тодорхой хугацаанд хяналтын үүрэг функцийг хувьд холбоотой байсан байгууллагад ажиллах буюу төрийн албанаас гарсны дараахь ашиг сонирхлын зөрчлийн хэлбэрүүд;
 - Төрийн албан тушаал эрхэлж байх явцдаа олж авсан мэдээллээ ашиглах буюу ашиглахыг зөвшөөрөх;
 - Төрийн албан хаагчийн хөрөнгө орлогын мэдүүлгийн ил тод байдал зэрэг.

Манай улсын хувьд ашиг сонирхлын зөрчлийн асуудал харьцангуй шинэ ойлголт учраас энэ талаархи ойлголт олон нийтийн дунд болон бодлого боловсруулагчдын түвшинд ч хангалтгүй байна. Жишээлбэл, хууль санаачлагчдаас хувьцаа эзэмшдэг компанийхаа эрх ашгийг хамгаалсан хуулийн төслийг санаачлан өргөн барих, өөрийн шууд болон шууд бус хувийн ба санхүүгийн ашиг сонирхолтой холбоотой асуудлаар Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Улсын Их Хурал, Засгийн газрын шийдвэр гаргах үйл явцад оролцох, шийдвэр гаргахад нөлөөлөх явдал түгээмэл байна. Ашиг сонирхлын зөрчлийн асуудлаар манай улсад их хожуу ярьж эхэлсэнтэй холбоотойгоор энэ чиглэлээр дагнасан болон нарийвчилсан судалгаа хийгдэж байгаагүй юм гэж судлаач дүгнэсэн байна.

Гурав. Бусад

Нэгдүгээрт, “Төрийн албан дахь сонирхлын зөрчлийн менежмент” гарын авлагыг 2007 онд Нийгмийн дэвшил эмэгтэйчүүд хөдөлгөөнөөс орчуулан гаргасан байна. Нийт 154 тал бүхий энэ гарын авлагад сонирхлын зөрчлийн үндсэн ойлголтууд, түүний төрөл, сонирхлын зөрчлийн тодорхойлох тест, сонирхлын зөрчилд холбогдох ёс зүйн загвар хуулийн заалтууд, өөрийгөө шалгах тест, бэлэг болон урамшууллын талаар шалгах асуулт, шударга ёсыг шалгах бодлого гэх мэт сонирхолтой мэдээлэл агуулагджээ. Үүнээс

гадна хавсралт болгож УИХ-ын 2007 оны 1 дүгээр сарын 31-ний өдрийн 9 дүгээр тогтоол, сонирхлын зөрчилтэй холбоотой олон улсын гэрээ, конвенц, бусад эрх зүйн актыг хэсэгчлэн оруулсан байна.

Хоёрдугаарт, УИХ-ын Тамгын газрын шинжээч Ю.Эрдэнэтуяа 2001, 2009 онд тус тус хийсэн “Гадаадын зарим орны парламентын гишүүний ёс зүйн талаархи зохицуулалт” сэдэвт харьцуулсан судалгаандаа сонирхлын зөрчлийн асуудлыг тусгайлан оруулсан байна. Ингэхдээ Австрали, Их Британи, ХБНГУ, Энэтхэг, Умард Ирланд, Канад, АНУ, Өмнөд Солонгос, Польш, Молдав, Бельги, Дани болон бусад улс энэ асуудлыг хэрхэн /тусгайлан эрх зүйн акт гаргасан эсэх, бусад эрх зүйн актын зохицуулалтад орсон эсэх/ зохицуулсан, ямар хязгаарлалт, хориг байдаг эсэх, ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотойгоор парламентын гишүүний үүрэг, баримтлах журам зэргийг тодорхой хэмжээнд судлан түүний үндсэн дээр Монголын нөхцөлд хэрэгжүүлж болохуйцаар зарим санал, зөвлөмж гаргажээ. Тухайлбал, “УИХ-ын гишүүн нь аливаа бизнесийн үйл ажиллагаа болон бусад ашиг сонирхлын зөрчилтэй асуудлаар УИХ-ын чуулганы нэгдсэн хуралдаан эхлэхэд энэ тухайгаа албан ёсоор мэдэгдэж, тухайн асуудлаархи хэлэлцүүлэг болон санал хураалтад оролцохгүй байх тухай зааж өгөх нь гишүүний нэр хүнд, эрх мэдлийг хувийн болон улс төрийн ашиг хонжоо олох зорилгоор ашиглахаас сэргийлэх ач холбогдолтой төдийгүй нийгэмд шударга ёс, ил тод байдал тогтооход зохих нөлөөтэй болно” гэсэн байна

Гуравдугаарт, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн багш, Азийн санаачилга хүрээлэнгийн судлаач Г.Эрдэнэбатын “Сонирхлын зөрчлийн эрх зүйн зохицуулалт” сэдэвтэй нийтлэлдээ “Манайд төрийн албан хаагч нь нийтийн ашиг тусын төлөө бус амин хувийн ашиг тусын төлөө ажилладаг болоод удлаа. Албан тушаалтан хуулиар олгогдсон эрх мэдэл, боломж, давуу талаа өөрийнхөө, гэр бүл, ах дүү, найз нөхөр, нутаг нэгтнийхээ төлөө ашиглах боллоо. Сүүлдээ бүр нийтэд үйлчлэх ёстой төрийн албыг (public service) хувийн хэрэгцээг хангах арга хэрэгсэл мэтээр бодож, үүнийгээ зүй ёсны, байдаг л зүйл гэж итгэдэг болжээ. Ингэж нийтийн тусын төлөө ажиллах үүрэгтэй албан тушаалтаны шударга бус, авлигач байдлыг гааруулсаны нэг шалтгаан нь хувийн болон албаны сонирхлыг системтэй эрх зүйн зохицуулалтаар хязгаарлалгүй өнөөг хүрсэн явдал билээ.

Иймд бид нэн даруй сонирхлын зөрчлийг хязгаарлах үр нөлөөтэй эрх зүйн орчин бүрдүүлэхийн төлөө ажиллах шаардлагатай болоод байна.” гээд бусад улс гүрнүүдийн асуудлыг шийдвэрлэх хандлага, хэрэгжүүлж буй туршлагаас үзвэл сонирхлын зөрчлийг амжилттай хязгаарлахын тулд:

- Сонирхлын зөрчлийг хязгаарлах эрх зүйн зохицуулалтын хүрээ, арга замыг хуулиар тогтоох;
- Төрийн албаны менежментэд сонирхлын зөрчлийг хязгаарлах стандарттай болгох;
- Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрэмд сонирхлын зөрчлийн хязгаарласан хэм хэмжээ суулгаж өгөх;
- Төрийн албан хаагчийн цалин хөлс, нийгмийн хангамжийг сонирхлын зөрчлийг хязгаарлах хөшүүрэг болгон ашиглах;
- Төрийн албаны ил тод байдлыг хангаж сонирхлын зөрчлийг хянах иргэний нийгмийн институттэй болох зэрэг багц асуудлыг шийдвэрлэх ёстой хэмээжээ.

Эцэст нь тэрээр “сонирхлын зөрчлийн” асуудлыг ганц хууль гаргаснаар шийдэх асуудал биш болох нь харагдаж байна гэжээ. Асуудлыг үр нөлөөтэй шийдвэрлэхийн тулд төрийн албан хаагчийн ёс зүйг хэм хэмжээнд ачаалах, үйл ажиллагааг нь ил тод болгох, менежментийг хөгжүүлэх, цалин хөлс, урамшлын тогтолцоог шинэчлэх зэрэг олон асуудлыг цогцоор нь шийдвэрлэх бодлого боловсруулж ажиллах ёстой болох нь харагдаж байна.” гэсэн

саналыг дэвшүүлснийг түүний зөвшөөрлөөр ишлэлээ.

Дөрөвдүгээрт, Нээлттэй нийгэм форумын менежер Ж.Баярцэцэгийн “Авлигын эсрэг хууль хийгээд ашиг сонирхлын зөрчил” сэдэвт нийтлэл²². Авлигаас урьдчилан сэргийлэх нэг гол нөхцөл нь сонирхлын зөрчлийг хуулиар сайн тодорхойлж зохицуулах явдал бөгөөд хуулийн төсөлд сонирхлын зөрчлийн талаархи тодорхойлолт байхгүйн зэрэгцээ төслийн долдугаар зүйлд авлигаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор тодорхой албан тушаалтнуудын тодорхой үйлдэл хийхийг хориглохоор заасан нь хангалтгүй юм гэсэн байна.

Энэхүү нийтлэл нь Авлигын эсрэг хуулийн төсөлтэй холбогдуулан ашиг сонирхлын зөрчлийн асуудлаар тодорхой саналууд өгөхөд чиглэгдсэн байна. Тухайлбал: хэлэлцэгдэж буй Авлигын эсрэг хуулийн төсөлд сонирхлын зөрчлийг зохицуулсан тодорхой зохицуулалтыг оруулахыг санал болгож байна. Үүнд дараахь зүйлийг төрийн албан хаагчдад хориглох нь зүйтэй гэжээ:

- Төрийн албан хаагч нь ашиг сонирхлын зөрчилдөөн үүсгэж болзошгүй шийдвэр гаргахад оролцох, нөлөөлөх. Ийм тохиодолд ашиг сонирхлын зөрчилдөөн бүхий уг нөхцөл байдлын талаар удирдлагадаа урьдчилан мэдэгдэж, шийдвэрт оролцохгүй байна.
- Шийдвэр гаргахад эрх мэдэл, ажил албан тушаалаа ашиглан шууд буюу шууд бусаар нөлөөлөх,
- Төрийн албан хаагч нь ажил үүрэгт нь нөлөөлөхүйц болон хяналт тавих үүрэгт нь багтдаг өөр бусад ажил албан тушаал эрхлэх, хавсрах;
- Аливаа компанийн ТУЗ-ын гишүүн болон бусад хуулийн этгээдийн удирдах байгууллагын гишүүн байх;
- Шууд удирдлага буюу хяналт тавьдаг албан тушаалтан нь гэр бүлийн гишүүн, садан төрөл байх;
- Төрийн албанаас гарснаас хойш тодорхой хугацаанд хяналтын үүрэг функцийг хувьд холбоотой байсан байгууллагад ажиллах,
- Албан үүргээ гүйцэтгэх явцад олж авсан мэдээллээ ашиглах буюу ашиглахыг зөвшөөрөх.

Жич:

Энэхүү тоймыг бэлтгэхдээ дээрх судалгааны тайлан, түүний үр дүн /дүгнэлт, санал, зөвлөмж гэх мэт/ болон бусад судлаачдын бичсэн нийтлэл, өгүүллийн агуулга, дэвшүүлсэн санал, зөвлөмжид өөрийн зүгээс дүгнэлт хийгээгүй болно.



²² www.openforum.mn; мөн судлаачтай уулзаж, зарим мэдээлэл авсан. /2009.4.16/