



Mongolia

**МОНГОЛ УЛС:
ЗАСАГЛАЛ, АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ,
ИРГЭНИЙ ОРОЛЦООНЫ ИНСТИТУЦИЙН
БА НӨХЦӨЛ БАЙДЛЫН ШИНЖИЛГЭЭ**

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

2012 оны 12 дугаар сар

MN
СУДАЛГААНЫ САН



Mongolia

**Монгол улс:
Засаглал, авлигатай тэмцэх,
иргэний оролцооны институцийн
ба нөхцөл байдлын шинжилгээ**

Судалгааны тайлан

UIN.MN
СУДАЛГААНЫ САН

2012 оны 12 дугаар сар



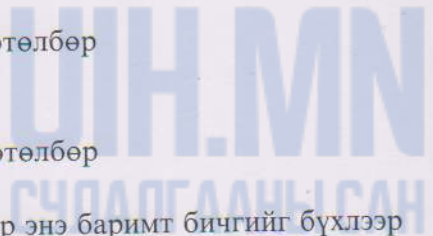
МОНГОЛ УЛС
ЗАСАГЛАЛЫН АХЛАХ ГРУППЫН
НЭГДСЭН ҮНДЭСТНИЙ БАЙГУУЛЛАГЫН ХӨГЖЛИЙН ХӨТӨЛБӨРИЙН

Тус тайланг Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөрийн (НҮБХХ) Нью-Йорк дахь төвийн Ардчилсан засаглалын группын Ахлах зөвлөх Патрик Кюлейрс, Ази, Номхон далайн бүсийн төвийн Авлигатай тэмцэх асуудал хариуцсан мэргэжилтэн Самуэл дэ Жаэгэр, БНХАУ дахь Суурин төлөөлөгчийн газрын Засаглалын хөтөлбөрийн менежер Чин Гу нар Монгол дахь СТГ-ын Засаглалын багийн ахлагч Цэгмэдийн Даваадуламын туслалцаатайгаар бэлтгэн гаргав.

Зохиогчийн эрх © 2012
Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр

Эрхлэн гаргасан:
Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр

НҮБХХ-өөс урьдчилан зөвшөөрөл авахгүйгээр энэ баримт бичгийг бүхлээр нь, эсвэл хэсэгчлэн цахим, механик, хуулбарлах, бичлэг хийх болон бусад аль ч хэлбэрээр дахин хэвлэх, аливаа системд хадгалах, дамжуулахыг хориглоно.



АГУУЛГА

1. Ерөнхий тойм	4
2. НҮБХХ-өөс Улс орны хөтөлбөр ба үйл ажиллагааны төлөвлөгөө	7
3. Засгийн газрын 2012-2016 оны мөрийн хөтөлбөр ба НҮБХХ-өөс үзүүлж болох дэмжлэг	9
4. Хөгжлийн бусад түншлэгчдийн хэрэгжүүлж буй хөтөлбөр	11
4.1. Швейцарийн Хөгжлийн агентлаг	11
4.2. Дэлхийн банк	12
4.3. Канадын Олон улсын хөгжлийн агентлаг	13
4.4. АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлаг	14
5. Хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа ба тайлангийн бүтэц	14
6. Бодлого болон хуулийн төсөл боловсруулахад оролцогч талуудтай зөвлөлдөх	15
7. Монгол улс дахь Төрийн албаны шинэтгэл ба улс төр	20
7.1. Ерөнхий мэдээлэл	20
7.2. Одоогийн тогтолцоо - уламжлалт бюрократ тогтолцоо ба улсын салбарын шинэ менежментийн (NPM) элементүүд	23
7.3. Шинэтгэлийн шинэ давалгаа - улс төрийн хувьд эмзэг, өндөр эрсдэл бүхий алхам	25
8. Төрийн үйлчилгээний үр дүнгийн үнэлгээ ба иргэний нийгмийн хяналт	27
9. Монгол улс дахь авлига, засаглал, хөгжлийн асуудлууд	29
10. Иргэдийн оролцоо	34
10.1. Ерөнхий мэдээлэл	34
10.2. Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хууль, төрийн албан дахь эмэгтэйчүүдийн оролцоо	38
10.3. Залуучууд ба засаглал	40
11. Дүгнэлт	41
12. Ашигласан материал	42

1. Ерөнхий тойм

1. Монгол улс шинэ Үндсэн хуулиа 1992 онд баталснаас хойш нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн олон чухал шинэтгэл, үүний дотор ардчиллыг хөгжүүлэх, өмч хувьчлах зэрэг алхмыг авч хэрэгжүүлсэн боловч шилжилтийн эхний жилүүдэд ядуурал, ажилгүйдэл газар авчээ. Одоо хийж байгаа болон төлөвлөж байгаа олон шинэтгэл шилжилтийн үеийн тус сорилтыг даван туулахад чиглэгдэж байна. Монгол улсын хүн амын бараг тал хувь нь нийслэл хотод¹ амьдарч, нийт ажиллах хүчний гуравны нэг нь малчид² байна. Монголчуудын дунд хэдэн зуун жил оршин тогтносон нүүдлийн соёл иргэншил цаг уурын өөрчлөлт, түргэн хотжих үйл явцад улам ихээр өртөх болов.
2. Сүүлийн жилүүдэд Монгол улс дэлхийн хамгийн түргэн өсөлттэй эдийн засгийн нэг болсон бөгөөд 2012 оны эхний улирал гэхэд ДНБ-ий өсөлт 17 хувьтай байв. Нэг хүнд ногдох ДНБ 2006 онд 1300 ам.доллар байсан бол 2010 онд 2264 ам.доллар болж өсчээ.³ Эдийн засгийн үндсэн салбар нь уул уурхай ба мал аж ахуй юм. Уул уурхай улсын төсвийн орлогын 40 хувь, экспортын 90 орчим хувийг бүрдүүлж байгаа бөгөөд олборлолтын томоохон төслүүдийг эхлүүлснээр 2015 он гэхэд ДНБ хоёр дахин өсөх төлөвтэй байна. Гэвч уул уурхай нийт ажиллагсдын зөвхөн 4.3 хувийг бүрдүүлж байна⁴. Аж үйлдвэрийн салбар 2011 онд ДНБ-ий зөвхөн 9.2 хувийг эзэлж байна. Эдийн засгийн өсөлтийн үр дүнд инфляци нэмэгдэж байгаа бөгөөд ялангуяа төрийн албан хаагчдын цалин, хөрөнгө оруулалтын зардлыг нэмэгдүүлсэн, нийт хүн амд бэлэн мөнгө хэлбэрээр их хэмжээний тэтгэмж олгосны улмаас инфляци улам нэмэгдэж 2012 оны 4 сард 16 хувь болж өсчээ⁵. Эдийн засгийн өсөлт ийнхүү өндөр байгаа ч хүн амын томоохон хэсэг нь ядуурлын түвшингээс доогуур амьжиргаатай байна. Гэхдээ Дэлхийн банк ба Үндэсний статистикийн газраас хамтран гаргасан судалгаанд ядуурлын түвшин 2010 онд 39.2 хувь

¹ 2010 оны Хүн ам, орон сууцны тооллогын дүнгээс харахад Монгол улсын нийт хүн амын тоо 2754685, үүний дотор нийслэлийн хүн амын тоо 1,240,048 буюу 45 хувь байна.

² Үндэсний статистикийн газрын 2011 оны эмхтгэлд нийт ажиллагсдын тоо 1,037,700, үүний дотор малчдын тоо 311,185 байна.

³ Үндэсний статистикийн газрын жилийн эмхтгэлүүд.

⁴ Үндэсний статистикийн газрын 2011 оны эмхтгэл, уул уурхайд ажиллагчдын тоо 45,100.

⁵ Бэлэн мөнгөний тэтгэмж, цалингийн нэмэгдлийн улмаас 2011 оны улсын төсвийн нийт зарлага 55 хувиар өсчээ. (Дэлхийн банк: Улирлын эдийн засгийн тойм, 2011 оны 8-р сар).

байсан бол 2011 онд 29.8 хувь болж буурсан талаар мэдээлжээ. Гэсэн хэдий ч инфляцийн болон хүнсний барааны үнийн өсөлт нь нэн ядуу өрхүүдэд хамгийн хүндээр тусч байна.

3. Эрдэс баялгийн нөөц нь газар зүй-эдийн засгийн сонирхлыг ихээхэн татаж байгаа бөгөөд дэлхийн хамгийн том уул уурхайн компаниудтай АНУ, Канад, Их Британи, Орос, Хятад бүгд Монголыг сонирхож байна. Монгол улс нефтийн бүтээгдэхүүний 95 хувь, эрчим хүчний томоохон хэсгийг ОХУ-аас авдаг бөгөөд гадаад худалдааны талаас илүү хувийг БНХАУ-тай хийх худалдаа эзэлж, экспортын s-аас илүү нь БНХАУ руу гарч байна.
4. Монгол улс дундаж хүний хөгжилтэй орны ангилалд багтах болсон бөгөөд 2011 онд хүний хөгжлийн индекс 0.653 болж дэлхийн 187 орноос 110-т жагсчээ.⁶ Мянганы хөгжлийн зорилтын хэрэгжилтийн талаархи үндэсний дөрөвдэх илтгэлд (2011) дэвшүүлэн тавьсан 9 зорилтын 6 нь 2015 он гэхэд биелэх боломжтой ба ядуурлыг бууруулах, жендэрийн тэгш байдлыг хангах, ундны ус, ариун цэврийн байгууламжийн хангамжийн зорилтууд тасалдаж байгаа тухай дүгнэжээ.
5. Монгол улсын улс төрийн байдал эдийн засгийн адил ихээхэн хөдөлгөөнтэй байна. 1990 оноос хойш Монгол улс УИХ-ын сонгуулийг 6 удаа явуулсан бөгөөд энэ хооронд Монгол ардын нам⁷ ба Ардчилсан нам ээлжлэн засгийн эрхийг барьж байна. Монгол, магадгүй Ази тивд хамгийн идэвхтэйгээр ардчиллыг шинээр тогтоож байгаа орон юм. Ардчиллын соёл, институцийг бий болгох талаар тууштай замнаж байгаа боловч сонгогчдын саналыг худалдан авах, сонгогчийн нэрсийн жагсаалт, саналын хуудсыг будилуулах зэрэг зөрчил үе үе гарсаар байна. 2008 оны сонгуулийн дараа гарсан сонгуулийн хүчирхийлэл зэрэг үйл явдал нь Монголын улс төрд болзошгүй аюул занал юм. Гэсэн хэдий ч Монгол улс ардчилсан дэглэмд шилжих 20 жилийн хугацаанд засаглалын институцийг төлөвшүүлэхэд тогтвортой амжилт гаргаж, улс төрийн гүн хямралыг (Монгол улсын Ерөнхийлөгч асан Н. Энхбаярыг авлигын хэргээр хорьж, 2012

⁶ НҮБХХ, Хүний хөгжлийн илтгэл, 2011

⁷ 90 жилийн түүхтэй энэ нам 2010 оны 11 сард “Монгол ардын хувьсгалт нам” нэрээ “Монгол ардын нам” болгон сольсон нь тус нам хуваагдахад нөлөөлж, 2011 оны 1 сард Ерөнхийлөгч асан Н. Энхбаяр тэргүүтэй гишүүд МАХН байгуулсанаа зарлажээ.

оны 9 сард 4 жил хорих ялаар шийтгэсэн саяхны жишээ зэрэг) даван туулах чадвар нь улам бүр нэмэгдсээр байна.

6. Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн 2009 оны сонгуульд Ерөнхий сайд асан, Ардчилсан намыг үндэслэгчдийн нэг Цахиагийн Элбэгдорж 51 хувийн саналаар ялалт байгуулсан юм. Ц. Элбэгдорж авлигатай тэмцэх, шударга ёсыг тогтоох, эрдэс баялгаас олсон орлогыг тэгш хуваарилах зорилтыг сонгуулийн мөрийн хөтөлбөртөө дэвшүүлсэн. УИХ-ын сонгууль 2012 оны 6 сард болж Ардчилсан намын тэргүүлсэн эвслийн засгийн газар⁸ байгуулагдаж шинэ УИХ бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж эхлэв. Хэд хэдэн байнгын хороог шинээр байгуулсан боловч парламентын үйл ажиллагааны шинэ журмыг боловсруулах ажил хүлээгдэж байна.
7. Монголын нийгмийн байдал нь нүүдлийн соёл иргэншил ба орчин үеийн амьдралын хэв маяг; Европ ба Азийн соёлын нөлөө; хуучин коммунист ба орчин үеийн зах зээлийн үзэл бодол; роман-герман ба англо-саксоны эрх зүй ба захиргааны тогтолцоо хосолсон ихээхэн холимог шинжтэй болж байна. Үндсэрхэг үзэл, түүний дотор хэт үндсэрхэг бүлгүүд өсөх хандлагатай байна. Шилжилт эхэлснээс хойш Монгол улсын нэр хүнд олон улсын түвшинд ихээхэн өссөн билээ. Гэхдээ үндэсний болон олон улсын байгууллагууд хүний эрх, улс төрийн нөлөөтэй томилгоо, ажлаас халах явдал, иргэдийн оролцоо, ядуурлыг бууруулах, авлигатай тэмцэх талаар санаа зовж байгаага илэрхийлсээр байна.
8. Улс төр, эдийн засгийн дээрх нөхцөл байдалд НҮБХХ-өөс Монгол улсад 2012-2016 онд хэрэгжүүлэх хөтөлбөрийн хүрээнд засаглал, авлигатай тэмцэх салбарт хамтарч ажиллах чиглэлээ тодоройлж байна. Засаглал, төрийн албаны чадавхи, хариуцлагатай, ил тод байдлыг бэхжүүлэх салбарт бодлого боловсруулахад НҮБХХ-ийн зүгээс Монгол улсын Засгийн газарт дэмжлэг үзүүлэх чиглэлийг тодорхойлохын тулд холбогдох гол талуудтай уулзаж ярилцсаны үндсэн дээр тус тайланг бэлтгэн гаргав. Хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг: НҮБХХ-ийн Улс орны хөтөлбөр, Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөр,

⁸ Эвслийн засгийн газар Ардчилсан нам, Иргэний зориг, ногоон нам, Монгол ардын хувьсгалт нам ба Үндэсний ардчилсан намын Шударга ёс эвслээс бүрдэж байна.

бусад түншлэгчдийн хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаа, НҮБХХ-ийн харьцангуй давуу тал, эрсдэл, боломжийн хамт шинжлэн авч үзэв.

2. НҮБХХ-ийн Улс орны хөтөлбөр ба үйл ажиллагааны төлөвлөгөө

9. НҮБХХ-өөс 2012-2016 онд Монгол улсад хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа нь ядуурлыг бууруулах, Мянганы хөгжлийн зорилтыг хангах, ардчилсан засаглалыг бэхжүүлэх, байгаль орчныг хамгаалах, тогтвортой хөгжлийг бий болгох гэсэн үндсэн асуудлуудад төвлөрч байна. Дээрх чиглэлээр гарч байгаа санаачилга нь эрчимтэй хөгжиж буй уул уурхайн орлогыг хүний тогтвортой хөгжлийн зорилтод нийцсэн хөрөнгө оруулалт руу чиглүүлэх, хөгжлийн үр шимийг тэгш хүртээхэд тохиромжтой механизмыг олоход Монгол улсад туслах зорилготой юм. Хөтөлбөрийн нэг чухал зорилт нь Монгол улсын хөгжлийн бодлогыг дэмжсэн мэдлэгийн бүтээгдэхүүнийг боловсруулах, түүнийг дэлгэрүүлэх явдал юм. Жендэрийн тэгш байдлыг хангах нь НҮБХХ-ийн үйл ажиллагааны чухал чиглэл хэвээр байх болно. Иймд НҮБХХ, Жендэрийн эрх тэгш байдлын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх, эмэгтэйчүүдийн улс төрийн эрхийг өргөжүүлэх, төв, орон нутгийн түвшинд шийдвэр гаргахад эмэгтэйчүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд холбогдох талуудтай хамтран ажиллана.

10. Ардчилсан засаглалын салбарт НҮБХХ-ийн хамтын ажиллагаа авлигаас урьдчилан сэргийлэх, засаглалын үйл ажиллагаанд иргэдийг оролцуулах, эмзэг бүлгийн эрхийн хамгаалалтыг бэхжүүлэх, нутгийн захиргаанаас үзүүлэх үйлчилгээг сайжруулахад чиглэж байна. НҮБХХ тэгш, шударга байдлыг бий болгох, улс төрийн болон иргэний институцийг бэхжүүлэх, төрийн байгууллагуудын нээлттэй, ил тод байдал, шударга ажиллагааг нэмэгдүүлэх замаар ардчиллыг бэхжүүлэх үйл явцад дэмжлэг үзүүлнэ. НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенци нь авлигатай тэмцэх үндэсний бодлого боловсруулах хэлэлцүүлэг явуулах суурь болно. Эрх зүйн үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэхийн тулд ядуу иргэдийг ашиг сонирхлоо илэрхийлэх, зохион байгуулалтад орох, эрх нь зөрчигдсөн тохиолдолд хуулиар эрхээ сэргээлгэх чадавхитай болгоход анхаарч байна.

11. НҮБХХ 2012 оны 6 сард болсон УИХ-ын сонгууль, 2012 оны 11 сард болсон орон нутгийн хурлын сонгуулийг зохион байгуулахад Сонгуулийн ерөнхий хороонд “Сонгуулийн үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх нь” (2012 - \$250,000) төслөөр дамжуулан туслалцаа үзүүллээ. Энэ төсөл нь сонгуулийн шинэ тогтолцоо, саналаа хэрхэн өгөх талаар иргэдэд тайлбарлах сонгогчдын боловсролын хөтөлбөр хэрэгжүүлэх, мэдээлэл түгээх, сонгуультай холбоотой маргааныг шийдвэрлэх талаар СЕХ-ны нэн яаралтай хэрэгцээг хангахад чиглэсэн юм. Сонгуулийн үйл ажиллагаатай холбоотой өөр нэг төсөл нь “Сонгуулийн тогтолцоогоор дамжуулан төлөөлөл, оролцоог хангах нь” (2010-2012 - \$460,000) төсөл байв. УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хороотой хамтран сонгуулийн шинэтгэлийн талаар бодлогын хэлэлцүүлэг хийх, эмэгтэйчүүдийн улс төрийн төлөөллийг нэмэгдүүлэхэд тус төслийн үйл ажиллагаа чиглэв. Сонгуулийн чиглэлээр хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа нь сонгуулийн эрх зүйн орчныг цаашид боловсронгуй болгох, Монгол улсын төлөөллийн байгууллагуудын оролцоог хангах, иргэдтэй харилцах чадавхийг бэхжүүлэх, иргэний болон сонгогчдын боловсролыг дээшлүүлэхэд чиглэнэ.

12. “Иргэний боловсролоор дамжуулан залуучуудын улс төрийн оролцоог нэмэгдүүлэх нь” (2012-2013, \$300,000) төсөл залуучуудыг ардчиллын арга барилд сургах, ялангуяа тэдний асуудлыг шийдвэрлэх, шийдвэр гаргах чадавхийг бэхжүүлэхэд чиглэж байна. Иргэний боловсролын хөтөлбөрийн агуулгыг хянасны үндсэн дээр шинэ хөтөлбөр боловсруулах, түгээх, багш нарыг сургахад дэмжлэг үзүүлнэ. Түүнчлэн бодлого боловсруулагчид ба залуучуудын хооронд яриа хэлцэл хийх үйл явцыг дэмжинэ. Тус төслийг Гадаад харилцааны яамны удирдлага дор Иргэний боловсролын төв, MONFEMNET төрийн бус байгууллагууд хэрэгжүүлж байна.

13. Монгол улсын Засгийн газрын төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн засаглалыг бэхжүүлэх санаачилгыг дэмжин “Орон нутгийн засаглалыг дэмжих” төслийг (2007-2011, \$1,980,000 - НҮБХХ ба \$750,000-орон нутгийн хувь нэмэр) Засгийн газрын Хэрэг Эрхлэх газартай хамтран хэрэгжүүлэв. Орон нутгийн үйлчилгээг сайжруулах, орон нутгийн түвшинд сайн засаглалыг бэхжүүлэх талаар гарсан амжилтанд үндэслэн ХЭГ-тай

хамтын ажиллагаагаа үргэлжлүүлэн “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чадавхийг бэхжүүлэх нь” (2013-2016, \$3,500,000) төслийг хэрэгжүүлнэ. Төслийн зорилго нь орон нутгийн хурлын төлөөллийн ба хяналтын чиг үүргийг бэхжүүлэхэд чиглэнэ. Тус төсөлд Швейцарийн Хөгжлийн агентлагийн “Засаглал ба Төвлөрлийг сааруулах” хөтөлбөрөөс томоохон хэмжээний санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэхээр тохиролцоод байна.

14. НҮБХХ-ийн “Хүний эрхэд мониторинг хийх чадавхийг бэхжүүлэх нь” (2011-2014, \$535,000) төсөл нь Хүний эрхийн үндэсний комиссын Монгол улсын хөгжлийн өнөөгийн нөхцөл байдалд шинээр урган гарч байгаа хүний эрхийн асуудлууд, тодорхой бүлгүүдийн эрхийн зөрчлийг судлах, тайлагнах, холбогдох байгууллагуудтай бодлогын хэлэлцүүлэг хийх чадавхийг сайжруулах, олон нийтийн боловсролыг нэмэгдүүлэхэд чиглэж байна.

15. Төлбөрийн чадваргүй иргэдэд эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх төвүүдийг үндэсний хэмжээнд байгуулж, тогтвортой ажиллахад дэмжлэг үзүүлсэн “Эрх зүйн үйлчилгээний хүртээмж ба хүний эрх” (2007-2011, \$1,250,000) төслийн амжилтанд үндэслэн НҮБХХ Хууль зүйн яамтай хамтран “Ядуу иргэдийн эрх зүйн чадамжийг нэмэгдүүлэх замаар ядуурлыг бууруулах нь” (2011-2012, \$300,000) төслийг хэрэгжүүлж байна. Тус төсөл нь үйлчилж байгаа хууль тогтоомж, захиргааны практик ядууралд хэрхэн нөлөөлж байгааг судлах замаар ядуурлыг бууруулах, хүний эрхийг хамгаалахад шинэ хандлага бий болгох, ядуу иргэдийн эрх зүйн хамгаалалтыг сайжруулах стратеги боловсруулах зорилготой юм.

3. Засгийн газрын 2012-2016 оны мөрийн хөтөлбөр ба НҮБХХ-өөс үзүүлж болох дэмжлэг

16. Засгийн газар мөрийн хөтөлбөртөө хүний эрх, хувийн өмчийг хамгаалах, төрийн оролцоог хязгаарлах, төрийн үйл ажиллагааг иргэдэд нээлттэй болгох, иргэний нээлттэй нийгэм, жендэрийн тэгш байдал зэрэг бодлогынхоо үндэс суурь болсон зарчмуудыг тодорхойлжээ. Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрийн нэг чухал элемент нь эдийн засгийн баталгаа бий болгох, шударга, ардчилсан тогтолцоог бэхжүүлэх, баялгийн тэгш хуваарилалтыг хангах зорилт дэвшүүлсэн явдал юм. Засгийн газар, төр засгийг

иргэдэд нээлттэй, ил тод болгох, хариуцлага, хяналтыг үйл ажиллагааны үндсэн зарчим болгон мөрдүүлэх, хүнд сурталгүй, авлигаас ангид төрийн үйлчилгээ бий болгох, төрийн албыг иргэдэд үйлчилдэг нийтийн алба болгон өөрчлөх, хууль дээдлэх ёсыг төлөвшүүлэх, иргэн бүрийн амьдралыг сайжруулах, тэгш эрхийг хангахыг эрхэм зорилго болгон дэвшүүлжээ.

17. Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрийн дараахь хэсгүүдийг хэрэгжүүлэхэд НҮБХХ-өөс дэмжлэг үзүүлэх бололцоотой юм. Үүнд:

- *Засаглал, ардчилал, хөгжил:*
 - ардчилсан орнуудын хамтын нийгэмлэгийн даргын үүргийг нэр төртэй гүйцэтгэхийн зэрэгцээ ардчиллын боловсролыг дэлгэрүүлэх ажлыг идэвхтэй үргэлжлүүлэх;
 - Монгол улсын ардчилал, хүний эрх, зах зээлийн эдийн засгийн замнал, туршлагыг хөгжиж байгаа бусад улстай хуваалцах зорилгоор сан байгуулж ажиллуулах;
- *Орон нутгийн засаглал:*
 - төсөв, санхүү, боловсон хүчний томилгоотой холбоотой орон нутгийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлж, төвлөрлийг сааруулах;
- *Төрийн албаны шинэтгэл:*
 - төр засгийг иргэдэд нээлттэй, тунгалаг болгох цогц арга хэмжээ авах;
 - төрийн албан тушаалтны эрх мэдлийг тодорхойлсон хууль зүйн бодлогыг өөрчилж, төрийн албыг нийтийн эрх ашгийг хамгаалж, иргэнд үйлчлэх нийтийн алба, иргэний алба болгон шинэчлэх;
 - төрийн бүх шатны албан хаагчдын үүргийг тодорхой болгож, үүргийн биелэлтийг үндэслэн хариуцлага тооцдог болох;
 - иргэдэд өдөр тутам үйлчилдэг нийтийн албан хаагчдыг иргэд өөрсдөө үнэлдэг тогтолцоонд оруулж, цалин хангамжийг ажлын бүтээмжтэй уялдуулан тооцож, үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг сайжруулах;
 - Удирдлагын академийг нийтийн албан хаагчдын үргэлжилсэн сургалтын байгууллага болгон өөрчлөх;
- *Авлигатай тэмцэх*
 - авлига, хүнд сурталтай хийх тэмцэлд эрс шинэчлэл гаргах⁹;

⁹ Монгол улсын Засгийн газар Авлигын эсрэг үндэсний хөтөлбөр (2002-2010)-ийг шинэчлэн

- авлига, ашиг сонирхлын зөрчилтэй тэмцэх ажлыг эрчимжүүлж, нийтийн албаны үйл ажиллагааг иргэдэд хүнд сурталгүй, ил тод, алагчлалгүй, шударга, хүртээмжтэй болгох;
- *Иргэдийн оролцоо*
 - төрийн үйл ажиллагаанд иргэд бүхий л хэлбэрээр оролцдог байх бололцоог эрх зүйн шинэчлэлийн хүрээнд хийх;
 - Хуулийн тухай хуулийг батлуулж, хуулийн хэрэгцээ шаардлага, хэрэгжилтийг үнэлдэг болох;
- *Залуучууд:*
 - залуучуудын хөгжлийн асуудлаар үндэсний хэмжээнд бодлого боловсруулах, түүнийг хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтэд хяналт тавих чиг үүрэг бүхий Засгийн газрын Үндэсний хороог байгуулах.

4. Хөгжлийн бусад түншлэгчдийн хэрэгжүүлж буй хөтөлбөр

4.1. Швейцарийн Хөгжлийн агентлаг (ШХА)

18. Швейцарийн Хөгжлийн агентлаг хөгжлийн тусламжийн стратегиа шинэчлэн боловсруулж байгаа бөгөөд Монгол улсад олгох санхүүжилтээ 30 хувиар нэмэгдүүлэхээр төлөвлөж байна. ШХА-ийн засаглалын хөтөлбөр: Нэг цэгийн үйлчилгээ; иргэний нийгмийн чадавхийг бэхжүүлэх; залуучуудын дээд боловсролын хүртээмж; засаглал ба төвлөрлийг сааруулах гэсэн үндсэн дөрвөн чиглэлд төвлөрч байна.

19. Нэг цэгийн үйлчилгээ - туршилтын төсөл (2007-2011, 3.2 сая CHF) захиргааны хүнд суртлыг багасгах, төрийн үйлчилгээг түргэн шуурхай хүргэх зорилт тавьж Нэг цэгийн үйлчилгээг орон нутгийн түвшинд байгуулж Хүний аюулгүй байдлын бодлогын судалгааны төв - ТББ-тай хамтран ажиллажээ.

20. Дэлхийн банктай хамтран хэрэгжүүлж буй Иргэний нийгмийн чадавхийг бэхжүүлэх төсөл сайн засаглалыг хөхиүлэн дэмжихэд иргэний нийгмийн хяналтыг сайжруулахад үндэсний ТББ-уудад дэмжлэг үзүүлж байна.

боловсруулж байгаа бөгөөд Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар улс төрийн авлига, улсын салбарын бараа, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаа, мэдээллийн ил тод байдал, хүртээмж, төсвийн ил тод байдал, орон нутгийн төсөв, иргэдийн оролцоо, ашиг сонирхлын сонирхлын зөрчлийг зохицуулах асуудлуудыг тусгасан бодлогын баримт бичгийн төслийг боловсруулж байна.

21. ШХА нь Монгол улсад төвлөрлийг сааруулах шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр хамгийн том хандивлагч болоод байна. “Засаглал, төвлөрлийг сааруулах” хөтөлбөр Хэрэг эрхлэх газар, Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар, Сангийн яамтай хамтран төвлөрлийг сааруулах шинэтгэлийн улс төр, төсөв, захиргааны асуудлуудыг шийдвэрлэх зорилт тавин ажиллаж байна. Хөтөлбөр нь дөрвөн бүрэлдэхүүн хэсэгтэй бөгөөд эхний үе шат нь 2012 оны 4 сараас 2015 оны 3 сар хүртэл 3 жил үргэлжил, нийт төсөв нь 6.3 сая ам.доллар байна.

4.2. Дэлхийн банк (ДБ)

22. Засаглалын түншлэлийн сангаар дамжуулан хэрэгжүүлж байгаа Дэлхийн банкны засаглалын төсөл: 1) төрийн санхүүгийн менежментийн үр ашиг, үр нөлөө, төсвийн ил тод байдлыг сайжруулах, бодлогын нөлөөлөл хийх; 2) Эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн бие даасан судалгаа хийх үндэсний *think tank* бий болгох чиглэлээр Монгол улсын Үндэсний их сургуультай хамтран ажиллах; 3) нийгмийн хариуцлага бий болгох чиглэлээр парламент, засгийн газар, ТББ-ууд, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чадавхийг бий болгох гэсэн үндсэн гурван чиглэлд үйл ажиллагаа явуулж байна.

23. ДБ-ны Уул уурхайн салбарын техник туслалцааны төсөл (2008-2013, \$10.3 сая) уул уурхай, олборлох үйлдвэрийн бодлого, төсөв, хууль зүй, зохицуулалтын хүрээг засгийн газар, уул уурхайн салбар, иргэний нийгмийн хэрэгцээнд нийцүүлэн бүрдүүлэхэд Засгийн газарт туслалцыг зорьж байна. ДБ Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилгын (ОҮИТБС) Ажлын алба ба Монгол улсын Сангийн яамтай ОҮИТБС төслөөр (2007-2009, \$0.3 сая) хамтран орлогын ил тод байдал, засгийн газар ба иргэний нийгмийн түншлэл, засгийн газрын шийдвэр гаргахад зөвлөлдөх үйл явц, иргэний нийгмийн чадавхийг бэхжүүлэхэд туслалцаа үзүүлэв. Үүний зэрэгцээ ДБ төсвийн төлөвлөлтийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэхэд Сангийн яаманд тусалж байна.

24. ДБ-ны Тогтвортой амьжиргаа төслийн гуравдахь үе шат 2013-2016 онд үргэлжлэх бөгөөд ДБ 35 сая ам.долларын, ШХА 10 сая ам.долларыг санхүүжилт хийнэ. ДБ Төсвийн хуулийг орон

нутагт хэрэгжүүлэх, Орон нутгийн хөгжлийн санг ажлын үр дүнтэй холбон хуваарилах томьёо боловсруулах, орон нутгийн төсвийн төлөвлөлт, гүйцэтгэлийн чадавхийг бэхжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлнэ. ДБ Нээлттэй нийгэм форумтай хамтран төсвийн шинжилгээ хийх энгийн аргачлалыг боловсруулж байна. ДБ мөн орон нутгийн түвшинд бараа, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаа, иргэний нийгмийн хяналт хийх ТББ-уудын сүлжээний чадавхи бий болгохоор зорьж байна.

25. ДБ Авлигатай тэмцэх газарт хөрөнгө оруулгын мэдүүлгийн мэдээллийн санг бий болгох, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх хуулийг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлж ирэв. Ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх хуулийг хэрэгжүүлэх зорилгоор сурталчилгаа, төрийн албан хаагчдын сургалтыг зохион байгуулжээ. ДБ төрийн албаны шинэтгэлд шууд оролцоогүй ч Засгийн газарт илүү болгоомжтой хандах, Гүржийн загварыг шууд авч хэрэглэхээс зайлсхийхийг анхааруулжээ.

4.3. Канадын Олон улсын хөгжлийн агентлаг (КОУХА)

26. Канадын Олон улсын хөгжлийн агентлаг хандивын хөтөлбөрийн уламжлалт хандлагыг өөрчлөн техник туслалцааны хэлбэрт шилжиж байгаа бөгөөд энэ нь төрийн албаны шинэтгэл ба уул уурхайд чиглэж байна. КОУХА Канад ба Монгол улсын Төрийн албаны зөвлөлийн шууд хамтын ажиллагааг дэмжин ажлын байрны ангилал, төрийн албаны боловсон хүчний удирдлага, ёс зүйн чиглэлээр зөвлөгөө өгч иржээ. КОУХА одоогийн төрийн албаны шинэтгэл Канадын зөвлөснөөр хийгдэж байна гэсэн ойлголт бий болоход санаа зовж байгаагаа илэрхийлсэн юм. Шинэ төсөл батлагдахыг хүлээж байгаа бөгөөд энэ төсөл Төрийн албаны шинэ хуулийг хэрэгжүүлэх, сургалт явуулах, техникийн туслалцаа үзүүлэхэд чиглэх юм.¹⁰ Хэрэгжүүлэгч Канадын болон Канадын бус байгууллагыг сонгон шалгаруулж дууссаны дараа буюу 6-9 сарын дараа төсөл эхлэх төлөвлөгөөтэй байна.

¹⁰ НҮБХХ-т өгсөн мэдээллийн дагуу КОУХА-ийн шинэ төсөл: 1) Төрийн албаны шинэ хуулийг хэрэгжүүлэх; 2) Төрийн албаны гол албан тушаалуудад тавигдах шаардлага; 3) Гол албан тушаалуудад сонгон шалгаруулах, томилох журам; 4) Төрийн албан дахь ёс зүй; 5) Сургалт ба хөгжил; 6) Гүйцэтгэлийн үнэлгээ; 7) Зэрэг, дэвийн ангилал; 8) Төрийн албан хаагчдын цалин, урамшуулал гэсэн сэдвүүдийг хамрах юм.

4.4. АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлаг (АНУОУХА)

27. АНУОУХА 2011-2016 онд хэрэгжүүлэх улс орны стратегиа баталсан бөгөөд төсвийнхөө 30 хувийг засаглалыг сайжруулахад зарцуулна. АНУОУХА саяхан 7 сая ам.долларын засаглалыг дэмжих хөтөлбөрийнхөө нээлтийг хийсэн бөгөөд Азийн сан ба Мерси Корпс төрийн бус байгууллагуудаар дамжуулан хэрэгжүүлнэ.

28. Азийн сан “Ил тод байдал, засаглалыг бэхжүүлэх” 3.5 сая ам.долларын төсөл хэрэгжүүлж эхлэх бөгөөд Авлигатай тэмцэх газар, Улсын прокурорын ерөнхий газар, Хэрэг эрхлэх газартай хамтран засаглалын чанар, авлигатай тэмцэх эрх зүйн орчныг сайжруулах чиглэлээр ажиллана. Нийт 27 үйл ажиллагаа төлөвлөсөн бөгөөд үүнийг АНУ-ын Засгийн газраас батлах юм байна. Төслийн суурь мэдээлэл болгон авлигын талаар болон бизнесийн салбар дахь авлигын талаар олон нийтийн санаа бодлын судалгаа явуулж 2012 оны 11 сард дуусгахаар төлөвлөж байна. Авлигатай тэмцэх эрх зүйн орчныг сайжруулахын тулд Эрүүгийн хуулийг шинэчлэх, Ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх хуулийг хэрэгжүүлэхэд зөвлөмж гаргана. Захиргааны шинэтгэлийн хүрээнд Азийн сан Засгийн газрын сонгон авсан 10 яам, агентлагтай хамтран ажиллана.

29. Мерси Корпс ТББ орон нутгийн түвшинд түншлэлийг бий болгох, олон нийтийн оролцоог хангах чиглэлээр 3.5 сая ам.долларын төсөл хэрэгжүүлнэ. 15 аймаг, 60 сумд төслийн үйл ажиллагаа явагдана.

5. Хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа ба тайлангийн бүтэц

30. Хамтын ажиллагаатай засгийн газрын байгууллагууд, хөгжлийн түншүүдтэй хийсэн ярилцлага, НҮБХХ ба бусад оролцогч талууд Монгол улсад шийдвэрлэх шаардлагатай хэмээн үзэж буй хөгжлийн асуудлууд, Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрийн өмнө дурдсан элементүүдийг харгалзан тайланд дараах асуудлуудыг шинжлэн авч үзэв:

- Монгол улсад Үндсэн хуулийг хэрэгжүүлэх, ардчиллын институтыг бий болгох чиглэлээр сүүлийн 20 жилд

хэрэгжүүлсэн шинэтгэлийн явц, сургамжийг судалж, дүгнэлт гаргах; төрийн байгууллын хүрээнд бодлогын шинжилгээ хийх, хууль боловсруулахад зөвлөлдөх үйл ажиллагааг сайжруулах.

- Төрийн үйлчилгээг сайжруулах, төрийн албыг иргэдэд ойртуулах чиглэлээр төрийн албаны шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх Засгийн газрын төлөвлөгөө.

- Төрийн үйлчилгээний үр дүнгийн үнэлгээ, иргэдийн хяналт.

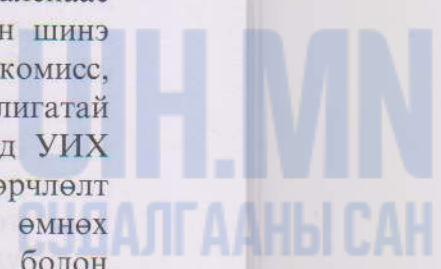
- Засгийн газрын Авлигатай тэмцэх хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх.

- Төр, засгийн нээлттэй, ил тод байдал, оролцоо, төлөөллийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн механизмыг бий болгох; Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай, Мэдээллийн ил тод байдал, мэдээлэл авах эрхийн тухай, Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийг хэрэгжүүлэх.

6. Бодлого болон хуулийн төсөл боловсруулахад оролцогч талуудтай зөвлөлдөх

31. Монгол улс Ардчилсан орнуудын Хамтын нийгэмлэгийн даргыг 2011 оны 7 сарын 1-нээс эхлэн хүлээн авсан билээ. Энэ хоёр жилийн хугацаанд Монгол улс ардчиллын боловсрол, иргэний нийгэм, бүс нутгийн хамтын ажиллагааг бэхжүүлэхээр зорьж байна. Монгол Мянганы хөгжлийн бусад зорилтуудыг хангахад ардчилсан засаглал, хүний эрхийг бэхжүүлэхийг онцлон Мянганы хөгжлийн ес дэх зорилтыг баталсан цөөхөн орны нэг юм.

32. Монгол улс нэг намын тогтолцооноос харьцангуй тогтвортой ардчилалд тайван замаар амжилттай шилжиж чадсан билээ. 1992 оны 1 сарын 13-нд шинэ Үндсэн хуулийг баталснаас хойш олон чухал шинэтгэлийг хэрэгжүүлж бие даасан шинэ байгууллагуудыг байгуулсан (Хүний эрхийн үндэсний комисс, Төрийн албаны зөвлөл, Сонгуулийн ерөнхий хороо, Авлигатай тэмцэх газар гэх мэт). Зөвхөн 1992-2000 оны хооронд УИХ 370 орчим шинэ хууль баталж 340-өөс илүү хуульд өөрчлөлт оруулжээ. Энэ үйл явц үргэлжилсээр байгаа бөгөөд өмнөх болон одоогийн засгийн газар төрийн байгууллын болон ардчиллын институцийг боловсронгуй болгоход чиглэсэн олон



хуулийг баталж, боловсруулаад байна. УИХ-ын Сонгуулийн тухай хуулийг 2011 оны 11 сард баталж сонгуулийн олонхийн тогтолцоог холимог¹¹ болгон өөрчилж, улс төрийн намуудаас нэр дэвшигчдийн 20 хувь нь эмэгтэйчүүд байх квотыг хуульчилсан. Сонгогчдын нэрсийн жагсаалтыг Сонгуулийн ерөнхий хороо биш Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар гаргахаар болсон. Сонгуулийн эрх зүйн тогтолцоог сайжруулах, улс төрийн тогтолцооны төлөөлөл, оролцоог нэмэгдүүлэх чиглэлээр зарим хуулийг (Улс төрийн намын тухай, Улс төрийн үйл ажиллагааны санхүүжилтийн тухай хууль зэрэг) боловсруулах ажил хийгдэж байна. Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийг (ТБУСТХ) 2002 онд баталсан бөгөөд УИХ Төсвийн шинэ хуулийг 2011 оны 12 сард баталснаар тус хууль 2013 оноос эхлэн хүчингүй болсонд тооцогдох болжээ. Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хууль 2011 оны 2 сард, Мэдээллийн ил тод байдал, мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль 2011 оны 6 сард тус тус батлагджээ. Төрийн албаны болон Захиргааны журмын тухай хуулийг шинэчлэн боловсруулах ажил хийгдэж байна. Түүнчлэн Авлигатай тэмцэх хууль, Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд өөрчлөлт оруулахаар төлөвлөж байна.

33. Эдгээр өөрчлөлт хийж байгаа ч улс төрийн амлалт бодит байдлаас зөрүүтэй байна. Төрийн албыг улс төржүүлэх нь газар авсан хэвээр, засгийн газрын бодлого, хууль боловсруулахад зөвлөлдөх асуудал улс төрийн түвшний амлалтаар хязгаарлагдаж байна. Засгийн газрын гишүүдийн ихэнх нь УИХ-ын гишүүн бөгөөд хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын чиг үүргийг давхар гүйцэтгэж байгаа нь засгийн газрын хариуцлагыг сулруулж байна. УИХ-ын гишүүдийн санаачилсан хуулийг өргөн барихын өмнө кабинет зөвшөөрөл өгдөг нь¹² эрх мэдэл гүйцэтгэх засаглалд илүү байгааг харуулж байна. Иргэдийн амьдрал ахуйтай холбоотой шийдвэр гаргахад иргэдтэй зөвлөдөггүй байдал, эрчимтэй хөгжиж байгаа уул уурхайн бүх сөрөг үр дагавар нь иргэдийн дургүйцэл, эсэргүүцлийг төрүүлж байна. Томилогдсон Засаг дарга нар төвийн дарамт шахалтыг эсэргүүцэх чадваргүй байна. Монгол улс ил тод байдлын хэд хэдэн үзүүлэлтээр (Нээлттэй төсвийн

¹¹ 76 суудлын 48-г тойргоос, 28-г намын жагсаалтаар сонгохоор өөрчилсөн.

¹² УИХ-ын баталж байгаа хуулийн 70 гаруй хувийг Засгийн газраас өргөн барьдаг.

индекс гэх мэт) дээгүүрт жагсч байгаа боловч энэхүү ил тод байдал нь хариуцлагын тогтолцоотой уялдаагүй байна. Иргэдээс хол улс төрд итгэл алдсан сонгогчдын ирц сүүлийн арван жилд тогтвортой буурч, 1992 онд 95.6% байсан бол 2008 онд 76.5%, 2012 онд 65.2% болжээ. Энэхүү сэтгэл алдарсан байдал ялангуяа залуучуудын дунд өндөр байна. Энэ бүлгийг шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд оролцуулах хэрэгцээг мэдэрсэн эвслийн шинэ Засгийн газар залуу лидерүүдийг улс төрийн болон захиргааны удирдах албан тушаалд олноор нь томилон ажиллуулж байна.

34. Хууль батлахын өмнөх бодлогын шинжилгээ, зөвлөгөөн хийх одоогийн практикийг сайжруулах шаардлагатай байна. Хуралдаанаар хэлэлцэх, батлах хүртэл УИХ-ын гишүүдэд хуулийн төслийг судлах, зөвлөлдөх цаг туйлын хүрэлцээгүй байдаг. УИХ-ын Судалгааны төв хангалттай чадавхигүй байна. Төр засгийн үйл ажиллагаанд чухал хамааралтай, төр-иргэний харилцаанд нөлөө бүхий шинэ хуулиудын хувьд эрх ашиг нь хөндөгдөх талуудын дэмжлэгийг авах, улмаар шийдвэрийн тогтвортой байдлыг хангахын тулд бодлого боловсруулах, зөвлөлдөх, шийдвэр гаргах ил тод, тодорхой дүрэм журам шаардлагатай байна.

Зарчмын хувьд, шинэтгэлийн үйл явцыг (төрийн албаны шинэтгэл, төсвийн шинэ хууль гэх мэт) дэс дараатай, тодорхой үе шатаар хэрэгжүүлэхэд: 1) Зорилгоо тодорхойлох (цаг хугацаа); 2) улс төрийн болон захиргааны үндэслэлийг гаргах (зорилго, учир шалтгаан, шинэтгэлээс бий болох үр дүнгийн талаар танилцуулах); 3) тухайн шинэтгэл, эсвэл бодлогын асуудлаар проблемын шинжилгээ хийх; 4) шийдвэр гаргах, улс төрийн зөвшилцөл хийх шат дараатай алхмуудыг тодорхойлох; 5) гол оролцогч талуудыг тодорхойлох (улс төрийн намууд, төрийн алба, иргэний нийгэм, олон улсын байгууллагууд гэх мэт), дэмжигч болон эсэргүүцэгч аль аль нь; 6) шинэтгэлийн үйл явцыг хэн удирдан чиглүүлэхийг тодорхойлох; эцэст нь, 7) шийдвэр гарч хууль батлагдсаны дараа шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулах гэсэн үе шатуудыг дамжих шаардлагатай.

Одоогоор дээрх үе шатын олныг нь алгасч, тэр ч байтугай бодлого, хуулийн төсөл боловсруулах явцад олон нийтэд

тодорхой тайлбарлан таниулах, хууль батлагдсаны дараа хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг орхигдуулж байна. Хуулийг ийнхүү яаравчлан баталж байгаа эрсдэлийг Байнгын хороод ойлгож байгаа бөгөөд нухацтай хэлэлцүүлэг хийх, давуу ба сул талууд, учирч болох эрсдэл, бодлогын альтернатив сонголт, бусад орнуудын харьцуулсан туршлага, сургамжийг судалж шинжилгээ хийх хэрэгцээг онцолж байна. Оролцоо, хэлэлцүүлгийг нэмэгдүүлэх талаар сүүлийн үед хэд хэдэн санаачилга гарав. Жишээлбэл, Хууль зүйн сайд хуулийн мэргэжилтнүүдийн дунд хуулийн төслийг хэлэлцэж байх засгийн газрын гадуур механизм бий болгожээ. Ерөнхийлөгч хуулийн төсөл, төрийн бусад бодлогын төслийг хэлэлцүүлж байх зорилгоор Иргэний танхимыг санаачлан байгуулжээ.

35. Бодлого болон хуулийн төсөл боловсруулах үйл ажиллагааны одоогийн сул тал цаашид олон сөрөг үр дагавартай болно. Хангалттай зөвлөлдөхгүйгээр оролцогч талуудын дэмжлэг, цаашлаад хэрэгжилтийг сулруулна. Бодлогын сонголтыг боловсруулах ажлыг орхигдуулснаар шинэтгэлийн талаархи улс төрийн яриа хэлцэлд саад тотгор учруулж, хуулийг хэрэгжүүлж эхэлмэгц дутагдал гарч засварлахад хүргэдэг. Хангалттай судалгаа байхгүй, хуулийн байгууллагын хяналт дутагдсанаар бусад хууль тогтоомжтой, тэр ч байтугай Үндсэн хуультай зөрчилдөж болно. Эдгээр асуудал гарч байгаа шалтгаан нь бодлого болон хууль боловсруулах, батлах стандарт журам байхгүйтэй холбоотой юм. Иймд шинэ Засгийн газрын Хуулийн тухай хууль боловсруулах санаачилга дээрх дутагдлыг арилгахад чухал алхам болно гэж үзэж байна.

36. Монгол улсын Ерөнхийлөгч “Шууд ардчилал, иргэдийн оролцоогоор дамжуулан төвлөрлийг сааруулах үндэсний дунд болон урт хугацааны бодлогын баримт бичиг”-ийг баталсан зарлигийг 2012 оны 9 сард гаргажээ. Тус баримт бичигт эдгээр дутагдлын талаар тэмдэглээд хууль шинээр боловсруулах ажиллагаанд иргэдийг аль болох өргөн оролцуулж байхыг Засгийн газарт уриалсан байна: *“Хууль боловсруулах бүхий л үе шатанд эрх ашиг нь хөндөгдөж байгаа талуудтай зөвлөлдөж байх нөхцөлөөр Засгийн газар хангах ёстой. Нөгөө талаар олон нийт хариуцлагатай оролцож, хуулийн төсөл хэлэлцэх, батлагдах, хэрэгжих, үнэлэх үе шат бүхэнд идэвхитэй оролцох*

шаардлагатай. Төлөвлөх үйл явц амжилттай байх эсэх нь оролцогч талуудын сэтгэл зүтгэлээс ихээхэн хамаардаг.” Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар одоо тус бодлогын баримт бичгийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны нарийвчилсан төлөвлөгөөг боловсруулж байгаа бөгөөд үүгээр бодлогын баримт бичгийг хэрхэн оролцоотой, зөвлөлдөж боловсруулж, баталж болдог жишиг тогтоохыг зорьж байна.

37. УИХ-ын Төрийн байгуулалтын Байнгын хорооны дарга УИХ-аар хэлэлцүүлэхээр төлөвлөж байгаа зарим хууль, тухайлбал Төрийн албаны тухай хууль, Авлигатай тэмцэх хуулийг шинэчлэн боловсруулах, хэлэлцүүлэг явуулахад НҮБХХ-өөс дэмжлэг хүссэн юм. НҮБХХ-өөс хэрэгжүүлж байгаа сонгуулийн болон орон нутгийн засаглалын төслөөр дамжуулан хэлэлцэгдэх бусад хуулийн төслөөр (жишээлбэл, улс төрийн намын тухай, улс төрийн үйл ажиллагааны санхүүжилтийн тухай) бодлогын хэлэлцүүлэг явуулж болох юм. Түүнчлэн бодлого боловсруулах, батлах үе шат, батлахын өмнө хянан нягтлах механизмыг багтаасан хууль боловсруулах журмыг боловсруулахад НҮБХХ дэмжлэг үзүүлж болно.

38. Коммунист дэглэм задран унаж, ардчилсан нийгэм, зах зээлийн эдийн засагт шилжих шилжилт эхэлснээс хойш 20 гаруй жилийн хугацаанд Монгол улсын байдал хэрхэн өөрчлөгдөв, олсон ололт амжилт, цаашид хариуцлагатай, ардчилсан тогтолцоог бий болгоход тулгарч байгаа саад тотгор, бэрхшээлийг задлан шинжилж, дүгнэлт гаргах хэрэгцээ байгааг УИХ-ын нэр бүхий гишүүд илэрхийлсэн. Ерөнхийлөгчийн Хуулийн бодлогын зөвлөхүүд, УИХ-ын ТББХ-ны дарга Үндсэн хуульд хэсэгчилсэн өөрчлөлт оруулахын эсрэг сануулаад Үндсэн хуулийн хэрэгжилт, институцийн шинэтгэлийн үйл явц, үүний дотор эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт-тэнцвэрийн тогтолцооны талаар цогц шинжилгээ хийх шаардлагатай байгааг дурдсан юм. Энэ үйл явцад дэмжлэг үзүүлж Үндсэн хуулийн болон эрх зүйн шинэтгэл хийх зөвлөмж гаргахад НҮБХХ-өөс дэмжлэг хүсэв.

UIN.MN
СУДАЛГААНЫ САН

7. Монгол улс дахь төрийн албаны шинэтгэл ба улс төр

7.1. Ерөнхий мэдээлэл

39. Коммунист дэглэм 1990 онд задран унасны дараа төрийн албаны үйл ажиллагааг улс төр, эдийн засгийн шинэтгэлтэй уялдуулахын тулд төрийн захиргааны тогтолцоог өөрчлөн шинэчлэх шаардлага гарсан билээ. Захиргаадлын дэглэмээс чөлөөт нийгэм рүү, эсвэл нэг намын тогтолцооноос олон намын тогтолцоонд шилжих шилжилтийг хэрэгжүүлсэн бусад олон орны нэг адил уламжлалт тогтолцоо ба шинэтгэлийн хоорондох жам ёсны зөрчил төдийгүй, шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх хамгийн сайн арга зам юу байх талаар дотоод ба гадаадын нөлөөний (заримдаа өөр хоорондоо зөрчилтэй) улмаас энэ нь хүндхэн зорилт байсныг харууллаа.
40. Монгол улс захиргааны шинэтгэлийн эрс алхмыг авч хэрэгжүүлээгүй. Веберийн төрийн захиргааны үзэл баримтлал - эрх мэдлийн шатлал, дүрэм журмыг мөрдлөг болгох, залгамж чанар, тогтвортой, тэгш байдал - Монголын нийгэмд танил, хүлээн авах бололцоотой байсан учраас шилжилтийн эхэн үеийн төрийн албаны шинэтгэлийг Япон, Герман, БНСУ зэрэг орны төрийн албаны тогтолцооноос санаа аван хийжээ. Төрийн албаны тухай хууль 1994 онд батлагдсанаар төрийн албаны шинэ тогтолцооны эрх зүйн үндэс бүрдэж Төрийн албаны зөвлөл 1995 онд байгуулагдсан. Түүнчлэн Монгол улсын төрөөс Засгийн газрын үйл ажиллагааны чиглэл, бүтцийн ерөнхий тогтолцооны өөрчлөлт, шинэчлэлийн талаар баримтлах бодлогыг¹³ УИХ 1996 онд батлан гаргаж засгийн газрын төв яамд, хэрэгжүүлэгч, зохицуулагч агентлагуудын бүтцийг тодорхойлжээ. Монгол улс албан тушаалын зэрэг дэв, цалин урамшуулал, боловсон хүчний бусад шийдвэрийг төвөөс гаргадаг, төрийн албанд тогтвортой ажилладаг (*de jure* - хуульд зааснаар) уламжлалт карьерийн төрийн албыг сонгон авчээ.
41. Төрийн албаны тухай хуулийн гол зорилго нь коммунист дэглэмийн үед оршин тогтнож байсан улс төрийн томилгоог халж, меритэд үндэслэн сонгон шалгаруулж томилдог, ажлын үр дүнг тогтмол үнэлдэг, зэрэг дэв, цалингийн нэгдсэн

¹³ УИХ-ын 1996 оны 5 дугаар сарын 21-ний 38 дугаар тогтоол.

сүлжээтэй, төвийг сахисан төрийн албыг бүрдүүлэх явдал юм. Монгол улсын Үндсэн хуульд “төрийн зарим төрлийн албан хаагчийн намын гишүүнийг түдгэлзүүлж болно” (16-р зүйл), Төрийн албаны тухай хуульд “Улс төрийн албан хаагчаас бусад төрийн албан хаагч нь төрийн албан тушаал эрхлэх хугацаандаа улс төрийн аливаа нам, хөдөлгөөний үйл ажиллагаанд ямар нэг хэлбэрээр оролцохгүй байх, хэрэв улс төрийн намын гишүүн бол намын гишүүнээс түдгэлзэнэ” хэмээн тус тус заажээ. Гэвч улс төрөөс ангид, төвийг сахисан төрийн албыг бүрдүүлэх зорилт олон шалтгааны улмаас биелэхгүй байна. Нэгдүгээрт, дөнгөж нэг сая гаруй сонгогчтой, ихээхэн улс төржсөн нийгэмд улс төрөөс ангид төрийн албыг бүрдүүлнэ гэдэг хүнд зорилт юм. Шилжилтийн нөхцөл дэх төрийн алба нь улс төрийн төлөвшилийн илэрхийлэл байдаг учраас энэхүү улстөржсөн институцийг эрх мэдэл, нөлөө, бусад ашиг хонжоо олж авах хэрэгсэл болгон ашигладаг. Ийм нөхцөлд төрийн албан хаагчид сонгууль бүрийн дараа томоохон халаа солио хийгдэж, ялалт байгуулсан намыг дэмжигчид, өөрийн талын хүмүүсийг захиргааны албан тушаалаар шагнана гэсэн хүлээлттэй байна.¹⁴ Хоёрдугаарт, коммунист дэглэмийн үед төр ба намын хооронд зааг ялгаа байдаггүй байсан шилжилтийн нийгэмд “улс төрийн” ба “улс төрийн бус” үйл ажиллагааны зааг ялгаа ихээхэн бүдэг байдаг. Гуравдугаарт, албан бус харилцаа, хэлхээ холбоо нийгэм, улс төр, эдийн засгийн өдөр тутмын амьдралд чухал байр суурь эзэлдэг¹⁵ жижиг нийгэмд улс төрчид ба төрийн албан хаагчдын хооронд нягт холбоо байдаг учраас улс төрийн намын хэлхээ холбоо, тухайн намд үнэнч байдал, хувийн харилцааг ялгаж салгахад бэрхшээлтэй байдаг. Дөрөвдүгээрт, чадвартай боловсон хүчин одоо хэр дутмаг байгаа учраас урьд өмнө сонгуульд өндөр албан тушаал хашиж байсан хүмүүсийг төрийн албаны өндөр албан тушаалд шилжүүлэн томилох, эсвэл эсрэгээр төрийн албан хаагчид улс төрийн албан тушаалд томилогдох нь нийтлэг байна.¹⁶ Үүгээр мөн туршлагатай

¹⁴ Төрийн албаны тухай хууль 1995 оны 1 сараас хэрэгжиж эхлэхэд тухайн үед эрх барьж байсан МАХН-ын олон гишүүн төрийн албанд шалгалт өгөлгүйгээр тангараг өргөсөн. Ардчилсан нам 1996 оны сонгуульд ялаад төрийн олон албан хаагчийг өөрсдийн дэмжигчээр сольжээ. Энэ эртнээс тогтсон практик нь төрийн албанд мерит зарчмыг төлөвшүүлэх шинэтгэлийн утга учрыг алдагдуулсан байна. (Дамиран ба Пратт, 2005: Монгол дахь институцийн шинэтгэлийн давалгааг тэнцвэржүүлэх нь).

¹⁵ Азийн Барометрийн 2005 оны судалгаанд оролцсон хүмүүсийн 75% нь огт танихгүй этгээдээс найз нөхөд, хамаатан саднаа ажилд авахыг илүүд үзнэ гэж хариулжээ.

¹⁶ Ийм учраас Төрийн албаны тухай хуулийг 2002 онд шинэчлэн найруулсны дагуу “Төрийн

төрийн албан хаагчдыг татахын төлөө улс төрийн намуудын өрсөлдөөнийг тайлбарлаж болох ба энэ нь төрийн албыг улам улстөржүүлэхэд нөлөөлж байна.

42. Дээрхээс дүгнэхэд дүрэм журам, мерит зарчимд үндэслэсэн төрийн захиргааг бий болгох эхний оролдлого бүтэлгүй болжээ. Шинэ дүрэм журмыг сахин биелүүлэхгүй байснаар төрийн албан хаагчдын хариуцлага суларсан явдал коммунизмын дараахь бусад оронд ч мөн адил гарчээ. Улсын салбарт төсвийн болон бодлогын сахилга нийтлэг суларч, үр ашиггүй улсын үйлдвэрүүдийг эхэн үед санхүүжүүлсээр байв. Монгол улсад төсвийн болон төрийн албаны сахилгыг чангатгах, санхүүгийн менежментийг сайжруулах явдал тэргүүлэх чиглэлийн нэг болжээ. Сайн засаглалын парадигмын шилжилтэд нийцүүлэн төрийн үйлчилгээг боловсронгуй болгох, төрийн захиргааны хариуцлагыг дээшлүүлэх шаардлага улам нэмэгдэв. 1990-ээд оны сүүлээс хөгжлийн түншүүд, тухайлбал Дэлхийн банк ба Азийн хөгжлийн банк төсөв, боловсон хүчин, аудитад илүү үр нөлөөтэй төвлөрсөн хяналт бий болгох талаар Засгийн газарт шахалт үзүүлж эхэлжээ. Энэ үеэс улсын салбарын шинэ менежментийн - УСШМ (*New Public Management - NPM*) үзэл санаа Монгол улсын төрийн албыг шинэтгэх гол хандлага болжээ. Төсвийн төв хяналт, үр дүнд суурилсан төсөв, засгийн газрын зардлыг багасгах зорилготой “Төрийн захиргааны шинэтгэлийн төсөл”-ийг АХБ санхүүжүүлэн хэрэгжүүлжээ.

43. Хэдэн жилийн турш удаан маргалдаж, хэд хэдэн удаа өөрчлөн найруулсны эцэст ТБУСТХ-ийг 2002 онд батлав. Тус хуультай нийцүүлэн Төрийн албаны тухай хуульд орон тоо, төрийн албаны удирдах албан тушаалд сонгон шалгаруулах, томилох талаар төвийн хяналтыг нэмэгдүүлсэн өөрчлөлт оруулсан байна. Үндэсний аудитын газрын эрхийг өргөжүүлж засгийн газрын бүх байгууллагад жил бүр заавал аудит хийж байхаар болжээ. Хэдийгээр тус шинэтгэл УСШМ-ийн санаанд үндэслэсэн боловч засгийн газрын зардлыг багасгах, авлига, зүй бус зарцуулалтыг бууруулах үүднээс ТБУСТХ төсвийн эрх мэдэл, улсын төсвийн зарлагын хяналтыг төвлөрүүлсэн

өндөр албан тушаалтны зэрэг зиндаа, түүнтэй адилтгах төрийн албан тушаалтны зэрэглэлд хамаарах улс төрийн албан тушаал эрхэлж байсан төрийн албан хаагчийг Төрийн албаны төв байгууллагын шийдвэрийг үндэслэн төрийн жинхэнэ албан тушаалд анх орох иргэний нөөцийн жагсаалтад бүртгэж болно” хэмээн заажээ (17.11-р зүйл).

юм. Төрийн санхүүгийн менежментийн хандлагаас авч үзэхэд ТБУСТХ-ийг төрийн санхүүгийн сайн менежментийн тогтолцооны бүх элементийг агуулсан маш нааштай, чухал ололт хэмээн үздэг. Төсвийн орлого, зарлагын хяналтыг эргэн төвлөрүүлж, төсвийн гүйцэтгэлийг сайжруулснаар тус шинэтгэл зүй бус зарцуулалтыг бууруулж, төсвийн гүйцэтгэлд урьдаас тодорхой байдал бий болгосон юм.¹⁷

44. Хуучин тогтолцоог уг үндсээр нь өөрчлөхгүй, харин УСШМ-ийн зорилгоор удирдах, хэрэглэгчдэд чиглэсэн менежмент, гүйцэтгэлийн удирдлага гэх мэт зөвхөн зарим элементийг нь Монгол улсын төрийн албаны үйл ажиллагааг сайжруулах арга хэрэгсэл болгон ашиглах тухай зөвшилцөл 2002 онд бий болжээ. Төрийн албан хаагчдад ажлын үр дүнгээс нь хамруулан нэмэгдэл олгож байх урамшууллын системийг мөн нэвтрүүлсэн. Гэхдээ цалин, урамшууллын хэмжээ бага, ажлын үр дүнгийн үнэлгээ хийх практик сул байсны улмаас зорилгодоо хүрээгүй байна. Төсвийн гүйцэтгэлийг төвлөрүүлснээр орон нутгийн захиргаадын зарцуулалт ихээхэн буурчээ. Тус шинэтгэлийг дэмжигчид хангалттай бус байв. Иймд гадаадын зөвлөхүүдийн зөвлөсөн Улсын салбарын шинэ менежментийн шинэтгэл өөрчлөлт шинэчлэлийг авчирч чадаагүй байна.

7.2. Одоогийн тогтолцоо - уламжлалт бюрократ тогтолцоо ба улсын салбарын шинэ менежментийн (NPM) элементүүд

45. Хорин жилийн шинэтгэлийн үр дүнд юу болов гэхээр дүрэм журам, тогтвортой байдал, төвлөрсөн удирдлага, эрх мэдлийн шатлалыг онцолсон төрийн захиргааны уламжлалт тогтолцоо ба Улсын салбарын шинэ менежментийн (УСШМ) зарим элементийг авч хэрэглэсэн төрийн захиргааны “холимог” тогтолцоотой болжээ. Гэвч УСШМ-ийн үзэл санаагаар хийгдсэн бусад шинэтгэлээс ялгаатай нь, төвлөрлийг сааруулах, менежментийн уян хатан байдал бий болгох зорилт хэрэгжээгүй, харин эсрэгээр, төвлөрсөн удирдлагын тогтолцоог (тухайн үед нэн шаардлагатай байсан) бий болгожээ.

¹⁷ Дэлхийн банк (2009), Монгол улсын Улсын төсвийн зарлага, санхүүгийн удирдлагын тойм, 2009 оны 1 сар

46. Захиргааны соёл, бюрократ зан үйл, төрийн албан хаагчдын ажлын арга барилд онцын ахиц гараагүй байна. Хариуцлагын тогтолцоо¹⁸, хэрэглэгчдад чиглэсэн хандлага сул хэвээр байна. Монгол улсын төрийн алба ихээхэн улстөржсөн¹⁹, сонгуулийн дараа засгийн газар солигдоход удирдах албан тушаалтнуудыг олноор нь халаа сэлгээ хийсэн хэвээр байна²⁰. Төрийн албаны удирдах гол албан тушаалтнуудыг ойр ойрхон солих нь засгийн газрын тогтвортой байдал, залгамж чанарыг алдагдуулж байгаа учраас ихээхэн санаа зовоосон асуудал юм. Энэ чиглэлээр сүүлийн жилүүдэд хэд хэдэн санаачилга гарсны дотор Төрийн албаны тухай хуульд 2008 онд оруулсан өөрчлөлтөөр төрийн албан хаагчдыг улс төрийн намын харьяаллаас татгалзах, 2011 онд батлагдсан УИХ-ын Сонгуулийн тухай хуульд төрийн албан хаагчид сонгуульд нэр дэвшихээр бол сонгууль болохоос 6 сарын өмнө ажлаас чөлөөлөгдөх өргөдлөө өгөх шаардлага тавьжээ. Монгол улсын Засгийн газар хариуцлагын үр нөлөөтэй тогтолцоо бүрдүүлж, тогтвортой ажиллуулж чадах эсэх нь магадгүй түүний хамгийн том сорилт юм.²¹

47. Хууль дээдлэх ёс бүрэн төлөвшөөгүй, албан бус харилцаа нь албан ёсны дүрэм журам, хууль, зохицуулалтын дээгүүр үйлчилдэг оронд төрийн албыг үндсээр нь өөрчлөх боломжгүй юм. Улс төр, захиргааг албан ёсоор заагласан боловч танил талдаа тал засах явдал Монгол улсын захиргаанд үндсэн асуудал болоод байна. Сонгуульд ялж эрх мэдэлтэй болохын тулд улс төрийн намууд нийгэмд нөлөө бүхий хүмүүсийн дэмжлэг, итгэлийг төрийн албан тушаал санал болгох замаар олж авдаг. Монголын улс төр сонгуулийн дараа ээлжлэн эрх барьж байгаа хуучин коммунист нам ба ардчилсан намын хооронд туйлширсан байдалтай байна. Энэ нь Монголын улс төрийн хөдөлгөөнтэй байдлыг харуулж байгаа боловч удаан

¹⁸ 2008 онд төсвийн ерөнхийлөн захирагчтай төсвийн 54 байгууллагын зөвхөн хоёр нь төсвийн бүрэн тайлангаа гаргасан байна. (Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилтын хэрэгжилтийн тайлан, НҮБХХ, 2009 он)

¹⁹ НҮБХХ-ийн МХЗ-9 төслөөс 2010 онд явуулсан судалгаанд оролцсон экспертүүдийн 76.1% нь төрийн албан тушаалд улс төрийн нөлөө, танил талаар томилдог нь төрийн захиргааны албан тушаалд өндөр чадвартай хүмүүс ороход саад болдог гэжээ.

²⁰ Жишээлбэл, Санхүү, эдийн засгийн яамны орон тоо 2000 оны дунд шинэ засгийн газар бүрдэхэд 75 хувиар нэмэгдсэн байна. (Дэлхийн банк, Монгол улсын төсвийн зарлагын тойм, 2002).

²¹ Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) 2012, хуудас 10. BTI нь шилжилтийн үйл явцыг судалдаг байгууллага бөгөөд шилжилтийн эдийн засагтай болон хөгжиж байгаа 128 орны ардчилал, зах зээлийн эдийн засгийн төлөв байдал, улс төрийн тогтолцооны чанарт үнэлгээ өгчээ.

хугацааны дорвитой шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх олонхийн тогтвортой дэглэм тогтоох боломжгүй болохыг бас харуулж байна. Ээлжлэн эрх барьж байгаа эвслийн засгийн газрууд нь олон төрлийн ашиг сонирхлын дундаас зөвшилцөл бий болгох шаардлагын улмаас илүү радикал шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх боломжгүй байна. Төрийн албаны тухай хуульд 2002 ба 2008 оруулсан өөрчлөлт энэ асуудлыг шийдвэрлэхийг оролдсон болно. (2002 оны өөрчлөлтөөр меритэд үндэслэн сонгон шалгаруулалт, томилгоо, төрийн нарийн бичгийн дарга, агентлагийн дарга нарыг төрийн жинхэнэ албан хаагч болохыг баталгаажуулж, 2008 оны өөрчлөлтөөр төрийн албаны албан тушаалын ангиллын дагуу цалинг нэмэгдүүлэх, төрийн албан хаагчдыг улс төрийн намын харьяаллаас татгалзах, түр томилгоог хориглох арга хэмжээ авчээ).

48. 2011 оны 12 сарын 23-нд УИХ Төсвийн ерөнхий хууль, ТБУСТХ-ийг нэгтгэсэн Төсвийн шинэ хуулийг батлан гаргав. ТБУСТХ-д байсан гүйцэтгэлийн (үр дүнгийн) менежмент, ажлын үр дүнтэй уялдуулсан урамшуулал зэрэг урьд өмнөх УСШМ-ийн шинэтгэлийн санааг тусгаагүй байна. Энэхүү өөрчлөлтийг хийхдээ УСШМ-ийн шинэтгэлийн үр дүн, түүний төрийн үйлчилгээнд үзүүлсэн нөлөөнд дүн шинжилгээ хийгээгүй болно.

7.3. Шинэтгэлийн шинэ давалгаа - улс төрийн хувьд эмзэг, өндөр эрсдэл бүхий алхам

49. Шинэ Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрт захиргааны шинэтгэлийг гүнзгийрүүлэх хэд хэдэн санаачилга багтжээ. Эвслийн засгийн газар төрийн албыг иргэнд илүү чиглэсэн (иргэдэд үйлчилдэг) болгох, нэгдсэн тогтолцооноос холимог тогтолцоо буюу төрийн жинхэнэ албан хаагчид ба боловсрол, эрүүл мэндийн зэрэг тодорхой ажил мэргэжлийн бүлгийг тусгаарлан гэрээний хэлбэрт шилжүүлэх өөрчлөлт хийхээр бэлдэж байна. Мөн төрийн албан хаагчдын үүргийг тодорхой болгож, үүргийн биелэлтийг үндэслэн хариуцлага тооцдог болохоор төлөвлөж байна. Ажлын үр дүнд үндэслэн урамшуулал олгох асуудал дахин яригдаж байна.

50. Одоогийн Засгийн газар зөвлөлдөөнийг хөхиүлэн дэмжих талаар олон санаачилга гаргасан. Үүний зорилго нь илүү

тунгалаг, иргэдэд ойрхон төр засаг бий болгох явдал боловч одоогоор ихэнх шинэтгэл хаалттай хаалганы ард хийгдэж байна. Төрийн албаны тухай хуулийн хоёр төслийг боловсруулсны нэг нь УИХ-ын гишүүн, нөгөөдөхийг нь Засгийн газар бэлтгэжээ. Захиргааны журмын тухай хуулийн төслийг боловсруулах ажил мөн хийгдэж байна. Гэвч эдгээр төслийг хэлэлцүүлэх ажил хийгдээгүй, жишээлбэл Төрийн албаны зөвлөл хуулийн төсөлтэй танилцаагүй байна. Төрийн албаны зөвлөлийг Ерөнхий сайдад тайлагнадаг Нийтийн албаны зөвлөл болгон стандарт тогтоодог, хяналт тавьдаг; яам, агентлагийн ерөнхий менежерүүд боловсон хүчнийг сонгон шалгаруулах, томилох чиг үүрэгтэй байхаар зохион байгуулах төлөвтэй байна. Мөн төрийн албан хаагчдыг бүгдийг нь шинээр шалгалт авч элсүүлнэ гэсэн яриа ч байна. Засгийн газар хуулийн төслийг яаравчлан батлуулах сонирхолтой байгаа боловч ТББХ илүү болгоомжтой хандаж, судалгаа шинжилгээ, өргөн хэлэлцүүлэг хийх шаардлагатай болохыг онцлов. Шинэ хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх стратеги одоогоор байхгүй байна. Олон шинэтгэл, үүний дотор Төрийн албаны шинэтгэл, Төсвийн хууль, төвлөрлийг сааруулах шинэтгэл хэрэгжүүлэх тодорхой стратеги, бодлогын шинжилгээ ба хэлэлцүүлэг байхгүйгээр яаравчлан хийгдэж байна. Төрийн албаны шинэтгэл хийх ил тод бус ажиллагаа нь захиргааг зогсонги байдалд оруулах эрсдэлтэй бөгөөд төрийн албан хаагчдын дунд ихээхэн санаа зовоосон байдал бий болгожээ. Төрийн албаны шинэтгэлийн агуулга болон Засгийн газрын бодлогын талаар олон нийттэй харилцах стратегийг нэн даруй боловсруулах шаардлагатай байна.

51. Монголын улс төрчид төрийн албыг улс төрөөс ангид байлгах, меритэд үндэслэсэн томилох тухай байнга уриалдаг. Парадокс нь илүү мэргэшсэн захиргаа бүрдүүлэх, үр бүтээл муутай төрийн албан хаагчдаас ангижрах нэрийдлээр төрийн албыг улс төрийн зорилгоор орвонгоор нь өөрчлөх ажил хийгдэж байгаа мэт харагдаж байна. Төрийн албаны хууль, дүрмийг зөрчиж байгаа тухай Төрийн албаны зөвлөлийн УИХ, Засгийн газар өгсөн мэдэгдлийг үл харгалзан бүх яамны төрийн нарийн бичгийн дарга, агентлагийн дарга нарыг албан тушаалаас нь чөлөөлөөд байна. Захиргааны босоо томилгоог Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль болон салбарын хуулиудад 2006 онд өөрчлөлт оруулснаар халсан

боловч саяхан 20 аймгийн нийгмийн халамжийн хэлтсийн дарга нарыг салбарын яам нь сольсон явдал гарчээ. Ажлаас чөлөөлөгдсөн эдгээр төрийн албан хаагч эрх нь зөрчигдсөн²² талаар гомдол (захиргааны шүүх, ХЭҮК, УИХ-д зэрэг) гаргахгүй байгаа нь Төрөөс шударгаар шийдвэрлүүлж чадна гэдэгт итгэл алдсантай холбоотой хэмээн дүгнэж болохоор байна.

52. УИХ 2012 оны 1 сард Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийг батлан гаргасан (Товчоор, Сонирхлын зөрчлийн хууль). Сонирхлын зөрчлийн хуулийг хэрэгжүүлэхэд ёс зүй, шударга байдлыг хөхиүлэн дэмжих оролдлого томоохон байр суурь эзэлж байна. Хангалттай төлөвлөлт хийгдээгүй учраас хуулийг хэрэгжүүлэхэд бэрхшээл учирч, зарим хүмүүсийн дунд өөрчлөлт оруулах тухай ч яриа гарч байна.

8. Төрийн үйлчилгээний үр дүнгийн үнэлгээ ба иргэний нийгмийн хяналт

53. Хөгжлийн түншүүд болон төрийн бус байгууллагуудаас иргэний нийгмийн хяналтын талаар гаргаж буй санаачилга улам бүр нэмэгдсээр байна. Үүний нэг сайн жишээ нь бараа, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны шинэчлэлтэй холбоотой Дэлхийн банкны санаачилга юм. Сургалтад хамрагдаж гэрчилгээ авсан иргэний нийгмийн төлөөлөгчид худалдан авах ажиллагааны хороонд ажиглагч гишүүнээр оролцоно. Санал өгөх эрхгүй боловч худалдан авах ажиллагаанд эдгээр гишүүн саналаа тусгах механизм бий болж байна. Шинэтгэлийн Засгийн газар төрийн үйл ажиллагааг иргэдэд нээлттэй байлгах, санал хүсэлтийг нь шуурхай хүлээж авах, шийдвэрлэлтийн явцыг ил тод мэдээлэх зорилгоор “11 11 төв”-ийг 10 дугаар сарын 12-нд нээн ажиллуулж байна. Улаанбаатар хотын удирдлага мөн нийслэлийн нутгийн захиргааны байгууллагуудтай холбоотой асуудлаар иргэдэд утсаар хандаж

²² Төрийн албаны тухай хуулийн дагуу төрийн албанаас сахилгын шийтгэлээр, эсвэл орон тоо, зохион байгуулалтын өөрчлөлтөөр халагдах үндэслэлтэй. Орон тоо, зохион байгуулалтын өөрчлөлтөөр халагдсан нөхцөлд дахин мэргэшүүлэх, 6 сарын цалинтай тэнцэх тэтгэлэг олгох, өөр албан тушаалд шилжүүлэн ажиллуулах хувилбаруудыг санал болгодог. Төрийн албан хаагчид өргөдлөө харьяалах яам, Төрийн албаны зөвлөл, УИХ, Захиргааны шүүхэд гаргаж болно.

санал хүсэлт, өргөдөл гомдол өгөх, лавлагаа мэдээлэл авах боломжийг нээсэн шинэ арга хэрэгсэл болох “Улаанбаатар сонсож байна” нийтийн лавлагаа, мэдээллийн төвийн нээлтийг 10 сарын 22-нд хийжээ.

54. Төсвийн шинэ хуулийн дагуу нутгийн захиргаадад Орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгийг хуваарилна. Энэ нь ИНБ-уудаас төсвийн зарцуулалтыг хянах санаачилгыг дэмжих боломжийг нээж байна. ОНХС-гийн ажиллагааг орон нутагт бүрэн хэрэгжүүлж эхлэхээс өмнө иймэрхүү санаачилгыг дэмжиж, орон нутгийн удирдлагад Мэдээллийн ил тод байдал, мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн дагуу сангийн зарцуулалтад хяналт тавина гэдэг хүчтэй сануулга өгч байх нь зүйтэй юм.

55. Засгийн газар ажлын үр дүнгээ сайжруулах, төрийн албан хаагчдын ажлын үр дүнг хэмжиж урамшуулах (эерэг ба сөргөөр) механизмыг сайжруулах арга замыг хайж байна. Эвслийн шинэ Засгийн газар “нэг цонхны үйлчилгээг” нэвтрүүлэх замаар иргэдэд хүргэх төрийн үйлчилгээний шат дамжлагыг багасгахыг зорьж байна. Энд үгүйлэгдэж байгаа нэг зүйл нь засгийн газрын байгууллагууд үйлчилгээг дүрэм журмын дагуу хүргэх чадавхиа өөрийн үнэлгээний дагуу үнэлэх механизм юм. Засгийн газар өмнө нь нийгмийн аудит, иргэдийн үнэлгээний карт зэрэг гүйцэтгэлийг хэмжих хэд хэдэн арга хэрэгслийг туршсан боловч эдгээр туршилт тогтвортой үргэлжлээгүй болно.

56. НҮБХХ, Стокхольмийн Folke Bernadotte Академи ба Швед улсын Гадаад харилцааны яамтай хамтран үр дүнгийн өөрийн үнэлгээний арга хэрэгслийг (“Төрийн захиргаанд эрх зүйт ёс хэрхэн үйлчилж байгааг хэмжих нь: Өөрийн үнэлгээний аргачлал”) туршиж байна. Энэ нь олон улсын хуулиас эх авсан эрх зүйт ёсны 6 зарчим буюу хуульд үндэслэх, хүртээмжтэй, хариуцлагатай байх, дуу хоолойгоо сонгох, гомдол гаргах эрх, ил тод байдлын зарчмын дагуу захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагааг тодорхойлох, ойлгох, эрх зүйт ёсыг мөрдүүлэх зорилготой юм. Эдгээр үзүүлэлт нь “сайн захиргааг хүний эрхийн үүднээс” хэмжих барометр болох боломжтой. Энэ арга хэрэгслийг НҮБХХ-ийн тусламжтайгаар Филиппин, Украин,

Сиерра Леонд туршсан юм. Өөрийн үнэлгээний арга нь байгууллагын чадавхи, төрийн захиргааны ажлын гүйцэтгэлийг засгийн газрын байгууллагууд өөрсдийн санаачилгаар үнэлдэг арга хэрэгсэл бөгөөд эрэлтийн талд илүү төвлөрдөг иргэний нийгмийн хяналтын арга хэрэгсэлд нэмэлт болж болно. Үүнийг үндэсний хэмжээнд, эсвэл төв, орон нутгийн захиргааны байгууллагуудын ажлын үр дүнг хэмжих төсөл болгон боловсруулж болно. Өөрийн үнэлгээний үр дүнг дутагдаж байгаа чадавхийг тодорхойлох (жишээлбэл, ажиллагсад мөрдөх шаардлагатай хууль тогтоом, дүрэм журмыг хангалттай ойлгож байгаа эсэх, иргэд гаргасан шийдвэрийн талаар гомдол гаргах, шийдвэртэй холбоотой мэдээллийг олж авах боломжтой эсэх гэх мэт), чиг үүргийг тодорхой болгох, үйлчилгээний стандартыг боловсруулахад ашиглаж болно. Цаашлаад гэрээгээр гүйцэтгүүлэх хэлбэр лүү аажмаар шилжихэд тусалж болно.

9. Монгол улс дахь авлига, засаглал, хөгжлийн асуудлууд

57. Монгол улс сүүлийн 10 жилд авлигатай тэмцэх талаар эрх зүйн болон институцийн олон том шинэчлэлийг шат дараатай авч хэрэгжүүлэв. Үүнд: Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг 2002 онд, авлигыг “үл тэвчих” бодлогыг 2005 онд, НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийг (НҮБАЭК) 2005 оны 10 сард, Авлигын эсрэг хуулийг 2006 онд тус тус баталж, Авлигатай тэмцэх бие даасан байгууллагыг 2007 онд байгуулж, НҮБАЭК-ийн хэрэгжилтийн анхны туршилтын тайланг 2009 онд, дэлгэрэнгүй өөрийн үнэлгээг 2010 онд гаргаж, 2011 онд өөрийн үнэлгээний тайланг хянуулжээ.

58. Үүний зэрэгцээ, авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг дэмжсэн бусад хэд хэдэн хуульд өөрчлөлт оруулсан нь: Эрүүгийн хууль (2002 ба 2008) ба Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль (2002 ба 2007), төрийн албыг улс төрөөс ангид байлгах чиглэлээр Төрийн албаны тухай хууль (2002 ба 2008), Мэдээллийн ил тод байдал, мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль ба Сонирхлын зөрчлийн хуулийг 2012 онд батлан гаргав. Дээр нь Монгол улсын эдийн засгийн хамгийн том салбар (2011 онд ДНБ-ий 21.7%, экспортын 90%-ийг эзэлж байгаа) - уул уурхайн салбарт Засгийн газар Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод

байдлын санаачилгад (ОУИТБС) нэгдсэн бөгөөд ОУИТБС-ын шаардлагыг хангасан 15 орны нэг болсон юм. Байгалийн баялгаас олж байгаа орлогыг харуулсан тайланг ОУИТБС-д гаргадаг бөгөөд тоо баримтыг харьцуулах, нягтлан нэгтгэх үүднээс олборлох компаниуд татварын орлого, бусад төлбөрийг, Засгийн газар орлогыг ил тод мэдээлж байна.

59. Эдгээр бүх санаачилга Засгийн газрын авлигатай үр нөлөөтэй тэмцэх хүсэл зориг өндөр байгааг харуулж байна. Гэхдээ төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн нийгэмд шилжих, улс төрийн шилжилт хийх явцад авлига Монголын ард түмний санааг зовоосон асуудал болсон юм. Одоогийн Хууль зүйн сайдын ярьснаар, авлига 1990-ээд оны дундуур төрийн өмчийн объектуудыг хувьчлах үйл явцаас эхэлж, 2000 оны эхнээс төрийн албан тушаалыг урвуулан ашиглах явдлаар нэмэгдэж, 2000-аад оны дундаас уул уурхайн салбар эрчимтэй хөгжихийн хэрээр ашиглалтын лиценз олгох байдлаар дээд цэгтээ хүрчээ. Азийн сангаас 2006-2010 онд явуулсан судалгаанд газрын алба, уул уурхай, шүүхийн байгууллага хамгийн их авлигад автсан салбар гэсэн ойлголттой байна. Эдгээр судалгаанд эмч, багш нар, захиргаа, цагдаагийн албан хаагчид хамгийн их хахууль авдаг, зуучилдаг гэсэн байна. Нэг сонирхолтой мэдээлэл нь өрхийн түвшинд гарсан хээл хахууль 2006 оны 3 сард 26% байсан бол 2010 оны 9 сард 13% болж буурсан хэрнээ хахуулийн төлбөрийн хэмжээ ₮181,000-с ₮416,000 болж өссөн байна.

60. Олон улсын түвшинд гаргадаг авлигын үзүүлэлтүүдээр Монгол улс нэлээд доогуур орж байна. Үүнд: Дэлхийн банкны Авлигын хяналтын индекс 27.8 (100-с), 2010/2011 оны *Global Corruption Barometer* судалгаанд оролцогчдын 73% нь Монгол улсын авлига сүүлийн гурван жилд нэмэгдсэн, улс төрийн намууд, парламент, шүүх хамгийн их авлигад өртсөн байгууллага гэж үзжээ. Үүний зэрэгцээ 53% нь одоогийн засгийн газрын авлигатай хийж байгаа тэмцлийг үр дүнгүй, зөвхөн 19% нь үр дүнтэй хэмээн хариулсан байна. Транспаренси Интернэйшнэл байгууллагын Авлигын төсөөллийн индексээр²³ Монгол улс

²³ Transparency International (TI) байгууллага Авлигын төсөөллийн индексийг (*Corruption Perception Index-CPI*) 1995 оноос хойш гаргаж байгаа бөгөөд “экспертийн болон олон нийтийн санал асуулгад үндэслэн улс орнуудыг авлигын талаарх төсөөллөөр” нь жагсааж байр эзлүүлдэг. CPI нь авлигыг “төрийн эрх мэдлийг хувийн ашиг сонирхолдоо урвуулан ашиглах” хэмээн

2011 онд 120-д жагсаж байсан бол (нийт 10 онооноос 2.7 оноо авсан) 2012 онд 94-т (100-с 36 оноо авч) орж нэг жилийн дотор ихээхэн урагшилсан хэдий ч авлига өндөртэй хэмээх орнуудын бүлэгт багтсан хэвээр байна.

61. Авлигатай тэмцэх газрыг (АТГ) 2006 онд байгуулсан нь ихээхэн найдлага төрүүлсэн боловч тус байгууллага төрийн өндөр албан тушаалтнуудын авлигын хэргийг мөрдөх, шийдвэрлэх талаар зорилгодоо хүрч чадаагүй байна. Авлигатай тэмцэх үүрэгтэй “гол байгууллага” хэмээн хүлээж байсан боловч тус байгууллагын нэр хүнд аажмаар буурсныг Азийн сангаас 2007-2010 онд явуулсан олон нийтийн санал асуулгын судалгаануудаас харж болно. Үүнд 2007-2008 онд АТГ-ийн авлигатай хийж байгаа тэмцэлд 40% нь итгэлтэй, зөвхөн 10% нь “итгэлгүй” байсан бол 2010 оны 9 сарын судалгаанд 71.2% нь итгэлгүй, 28.9% итгэлтэй хэмээн хариулжээ.

62. Өнгөрсөн жилүүдэд АТГ төрийн зарим өндөр албан тушаалтны хэргийг мөрдсөн боловч эдгээр хэрэг УИХ-ын гишүүний дархлаанаас болж гацаанд оржээ. Үүний нэг жишээ нь тухайн үеийн УИХ-ын гишүүн бөгөөд Эрүүл мэндийн сайдын авлигын хэргийн талаар УИХ-д хэд хэдэн удаа хандаж дархлааг нь түдгэлзүүлэх хүсэлт гаргасан боловч УИХ-ын гишүүдийн олонхиос татгалзсан хариу авч байв. Эцэст нь авлигын хэргүүдийг шүүхээр шийдвэрлүүлж чадахгүй байдал нь тус байгууллагын нэр хүндэд нөлөөлж, удирдлага нь солигдоход хүрчээ.

63. Удирдлага хямралтай байсан хэдий ч АТГ урьдчилан сэргийлэх талаар нэлээд арга хэмжээг үргэлжлүүлэн хийсэн нь яамдын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулж, холбогдох яам, агентлагт хариуцсан ажилтнуудыг томилуулж, ирэх жилүүдэд Азийн сангийн тусламжтайгаар хэрэгжилтэд нь хяналт тавьж ажиллахаар төлөвлөж байна. Авлигын индексийн судалгааг 2011 онд гаргаж, дотоод үйл ажиллагааны төлөвлөгөө болон Авлигатай тэмцэх үндэсний стратегийг боловсруулж эхлээд байна.

тодорхойлдог байна. 2012 оны байдлаар CPI 176 орныг 0"-ээс (хамгийн их авлигатай) "100" хүртэл (хамгийн цэвэр) гэсэн оноогоор дүгнэжээ.

64. АТГ Төрийн албаны зөвлөл, Хүний эрхийн үндэсний комисс (ХЭҮК), Улсын прокурорын ерөнхий газар (УПЕГ) зэрэг бусад бие даасан байгууллагуудтай идэвхтэй хамтран ажиллаж байна. Тухайлбал, Төрийн албаны зөвлөл төрийн албан хаагчийг томилох шийдвэр гаргахдаа АТГ-аас лавлагаа авч (тухайн нэр дэвшигч аливаа авлигын хэрэгтэй холбоогүй болохыг тогтоох зорилгоор), АТГ шинээр томилогдож байгаа албан тушаалтнууд хуульд заасны дагуу хөрөнгө орлогын мэдүүлгээ бөглөсөн эсэх талаар Төрийн албаны зөвлөлөөс лавлагаа авдаг.

65. ХЭҮК сүүлийн 2-3 жилд АТГ-ын ажлын арга барилтай холбоотой өргөдөл гомдлуудыг хүлээн авсан байна. Эдгээр нь мөрдөн байцаах ажиллагааны явцад эмзэг мэдээллийг ил гаргах, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийг зөрчих, сэжигтэнд дарамт үзүүлэх (эрүүдэн шүүлт хэрэглэсэн тухай гомдол), зохих процедур мөрдөхгүйгээр хөрөнгийг битүүмжлэхтэй холбоотой гарсан гомдлууд байна. ХЭҮК эдгээр асуудлын талаар АТГ-ын шинэ удирдлагад албан ёсоор ханджээ.

66. АТГ-ын шинэ удирдлага 2011 оны 11 сард томилогдсоноос хойш Монгол улсын хил давуулан алдагдсан хөрөнгөтэй холбоотой хэргүүдийг мөрдөн шалгах болж, хөрөнгө буцаах талаар олон улсын эрх зүйн туслалцаа шаардсан төвөгтэй хэргүүдтэй анх удаа учирч байгаа юм. Иймд АТГ болон эрх зүйн туслалцааг албан ёсоор хариуцаж байгаа Хууль зүйн яаманд ийм хэргүүдийг үр нөлөөтэй шийдвэрлэхэд нь туслалцааг сургалт явуулах яаралтай хэрэгцээ байна.

67. Мөрдөн шалгах эдгээр ажиллагааны зэрэгцээ Засгийн газар мөрдөн шалгах ажиллагааны уялдааг сайжруулах зорилгоор, магадгүй Хууль зүйн яамны дор, Цагдаагийн ерөнхий газар, УПЕГ, АТГ-ын мөрдөн байцаах нэгжүүдийг нэгтгэсэн Мөрдөх албыг байгуулах төлөвлөгөөтэй байна. Зарим хүмүүс ийм өөрчлөлт боломжтой хэмээн үзэж байгаа ч АТГ-ын мөрдөн шалгах чадавхийг сулруулж, авлигын хэргийг мөрдөн шалгах үйл явцад засгийн газрын тавих хяналтыг бэхжүүлэх юм (гэхдээ энэ шинэ бүтэц Хууль зүйн яамны харьяанд байх уу, эсвэл бие даасан үйл ажиллагаа явуулах уу гэдэг асуудал одоогоор тодорхойгүй байна). Энэ тохиолдолд АТГ өөрөө мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах боломжгүй, гол төлөв урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа

явуулдаг байгууллага болно. Энэ нь АТГ-д хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг авах, нягтлан шалгах, Сонирхлын зөрчлийн хуулийг хэрэгжүүлэх зэргээр урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаанд илүү төвлөрөх боломж олгоно. Гэхдээ бусад орны туршлагаас харахад энэ нь АТГ-аас “шүдийг нь авсантай” адил юм. Үүний дээр ажилтнуудын ихэнх нь цагдаа, тагнуулын байгууллагад ажиллаж байсан хүмүүс байгаа болохоор тус байгууллагын чиг үүрэг ийнхүү өөрчлөгдөх юм бол арга барил, ур чадварыг айлган сүрдүүлэхээс илүү урьдчилан сэргийлэхэд чиглүүлэн өөрчлөх шаардлагатай болно.

68. НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийн (НҮБАЭЖ) хэрэгжилтийн тайлан гаргах үйл явцын үр дүнд НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх газрын²⁴ Вена дахь Ажлын албанаас “Монгол улсын хэрэгжилтийн үнэлгээний тайлан”-г саяхан хүргүүлсэн. Тус тайланд НҮБАЭЖ-ийн гуравдугаар бүлэг (Гэмт хэрэгт тооцох) ба дөрөвдүгээр бүлэг (Олон улсын хамтын ажиллагаа) тус бүрийн хэрэгжилтийн байдалд үнэлгээ өгсөн юм.

69. Шинэ Засгийн газар бүрэн эрхийнхээ хугацаанд шинэчлэн боловсруулах хуулийн жагсаалтыг гаргасны дотор Авлигын эсрэг хууль, Эрүүгийн хууль ба Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль орж байна. Иймд эдгээр хуулийг шинэчлэн боловсруулахад НҮБАЭЖ-ийн хэрэгжилтийн үнэлгээний дүгнэлт, зөвлөмжийг тусгах нь зүйтэй юм. НҮБХХ, “Монгол улсын НҮБАЭЖ-ийн хэрэгжилтийн үнэлгээний тайлан” болон гаргасан зөвлөмжүүдийг хэрэгжүүлэх, тэдгээрийг шинээр боловсруулах хуулиудад оруулах талаар оролцогч талуудын дэмжлэг бий болгох зорилгоор зөвлөлдөх уулзалт, хэлэлцүүлэг зохион байгуулахыг зөвлөж байна. Үүний дээр НҮБХХ, Засгийн газрын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаатай холбогдуулан эдгээр хуулийг шинэчлэн боловсруулахад олон улсын сайн туршлагыг хуваалцаж болно.

70. АТГ-ын ирээдүй тодорхой бус байгаа бөгөөд НҮБАЭЖ-ийн хэрэгжилтийн үнэлгээний тайлангийн дүгнэлт, үүний дотор АТГ-ын талаар гаргасан зөвлөмжүүдийн талаар өргөн хэлэлцүүлэг хийх нь энэ тодорхой бус байдлаас гарахад тусална хэмээн үзэж байна. Уулзаж ярилцсан зарим хүмүүс Авлигын

²⁴ United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC

эсрэг хууль нь Монгол улсад авлигатай идэвхтэй тэмцэл явуулдаг бусад байгууллагуудын харилцааг орхигдуулан голдуу АТГ-д төвлөрсөн учраас өөрчлөх шаардлагатай гэж үзэж буйгаа хэлж байв. Зарим нь АТГ-ын үйл ажиллагаанд улс төрийн нөлөөллийг багасган бие даасан байдлыг нь бэхжүүлэхэд чиглэсэн эрх зүйн өөрчлөлт шаардлагатайг дурдсан юм.

71. Уулзаж ярилцсан зарим хүмүүс улс төрийн намын, улс төрийн үйл ажиллагааны санхүүжилтийн тухай хуулийг шинэчлэн боловсруулж байгаа тухай дурдсан. Улс төрийн намууд, парламент илүү авлигад автсан хэмээн иргэд үзэж байгаа нөхцөлд (Global Corruption Barometer-ийн үр дүнгийн талаар өмнө дурдсан) авлигын уг үндэстэй тэмцэл хийх, төр засгийн хүрээнд шударга байдлыг хөхүлэн дэмжихэд эдгээр шинэтгэл чухал алхам болно. УИХ-ын нэгэн гишүүн “Монголд авлига сонгуулиас эхэлдэг” хэмээн хэлж байсан.

10. Иргэдийн оролцоо

10.1. Ерөнхий мэдээлэл

72. 1990 оны өмнөх коммунист дэглэмийн үеийн төрийн аппарат ба улс төрийн тогтолцоо иргэдэд хувийн үзэл бодлоо илэрхийлэх, үзүүлж байгаа үйлчилгээний талаар шаардлага тавих, гомдол гаргах боломж маш бага байв. Коммунист дэглэмтэй ихэнх оронд захиргааны зорилго, ажлын үнэлгээний үзүүлэлтийг өрсөлдөөн, оролцоогүйгээр тогтоодог байв. Ардчилал, зах зээлийн эдийн засагт шилжих явцад болон өнөө хэр төрийн бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргахад оролцоо хязгаарлагдмал бөгөөд иргэд гол төлөв улс төрийн нам, төрийн бус байгууллага, сонирхлын бүлгүүдээр дамжуулан оролцож байна. Захиргааны шийдвэр гаргахад хувийн эрх ашгаас илүү төрийн эрх ашгийн үүднээс иргэдийг оролцуулдаг. Монгол улсын Үндсэн хуульд *“төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй”* хэмээн заасан боловч хуучин системээс өвлөн авсан төрөөс заавар чиглэл хүлээн суудаг соёл одоо хэр нь амь бөхтэй хэвээр байсаар байна.

73. 1995 онд батлагдсан Ард нийтийн санал асуулгын тухай хуулиар төрийн дотоод, гадаад бодлогыг тодорхойлохтой холбогдсон тодорхой асуудал, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар ард нийтийн санал асуулга явуулж болохыг заажээ. Бүх нийтийн санал асуулга явуулах ажлыг УИХ-ын удирдлага дор Сонгуулийн ерөнхий хороо, орон нутгийн сонгуулийн хороодын оролцоотойгоор зохион байгуулахаар хуульчилсан ч одоогоор энэ хуулийг нэг ч удаа хэрэглээгүй байна. Улсын салбарын шинэ менежментийн элементүүдийг нэвтрүүлэх оролдлогод үйлчилгээний чанар, тэгш хүртээмж, шударга байдлыг сайжруулах, авлига, зүй бус зарцуулалтад хяналт тавихад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх зорилт тавьсан. Хэрэглэгчдэд чиглэсэн улсын салбарын менежерүүдийн шинэ бүлгийг дэмжин тэтгэх өөрчлөлт шинэчлэлийн үйл явцад иргэдийн оролцоо чухал элемент хэмээн үзэж байсан юм. Гэвч эдгээр санаачилга биеллээ олсонгүй. Иргэдийн төрийн бодлого боловсруулахад оролцох Үндсэн хуулийн эрх ихээхэн зөрчигдсөөр байна.

74. Монгол улс энэ соёлыг өөрчлөх, засаглалын үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоог хөхиүлэн дэмжих талаар сүүлийн үед олон арга хэмжээ авч байна. 2009 оны 12 сард хуулийн төслүүд дээр иргэдийн саналыг авч байх зорилготой Иргэний танхимыг Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын дэргэд байгуулав. Нийслэлээс гаднах анхны Иргэний танхим Дархан-уул аймагт 2010 оны 4 сард байгуулагдсан юм. Иргэний нийгэм олон жил лобби хийсний үр дүнд Мэдээллийн ил тод байдал, мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль 2011 оны 6 сард батлагдсан. *Globe International* ТББ тус хуулийг батлуулах нөлөөллийн ажилд манлайлах үүрэг гүйцэтгэсэн бөгөөд одоо НҮБ-ын Ардчиллын сангийн тусламжтайгаар хуулийн хэрэгжилтийг орон нутагт зохион байгуулах, үүний дотор 8 аймгийн 20 суманд ажиллахаар бэлтгэлээ хангаад байна. Үндэсний түвшинд, Сангийн яам худалдан авах ажиллагаа, тендер, төсөв, зээл, тусламжийн тухай мэдээллийг агуулсан төсвийн цахим хуудсыг ажиллуулж эхлээд байна (*The Global Integrity Report 2011*). Монгол улс нээлттэй төсвийн үзүүлэлтээр Ази тивд БНСУ-ын дараа 2-р байранд орох болжээ²⁵. 2011 онд батлагдсан

²⁵ Монгол улсын Нээлттэй төсвийн индекс 2006 онд 18% байсан бол 2010 онд 60% болж, цаашид ч өсөх хандлагатай байна.

Төсвийн тухай хуульд төсөв зохиох, батлах үйл явцад иргэдийг оролцуулах тухай заалтыг тусгажээ.

75. “Төсвийн тухай” хуулийн 41.7, “Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай” хуулийн 9.1-д заасны дагуу бүх шатны төсвийн захирагчид батлагдсан жилийн төсөв, түүний гүйцэтгэл, дунд болон урт хугацааны хөгжлийн зорилго, баримт бичиг, орон нутгийн үйлчилгээний чанарын үнэлгээ, төсвийн гүйцэтгэлийн тайлан, аудитын дүгнэлтийг олон нийтэд нээлттэй мэдээлж байх үүрэг хүлээжээ. Төсвийн мэдээлэл нь дээд шатны байгууллагаас баталсан төсөв, орлого, зарлагын тооцоо (цалин, тэтгэмж, бараа, үйлчилгээ худалдан авах зардал, шилжүүлэг); хөрөнгө оруулалтын зардал, хөрөнгө оруулалтын төслүүд, концессийн төлбөрүүд; улсын болон орон нутгийн төсөвт оруулах татварын орлого; санхүүжилтийн эх үүсвэр, орон тооны талаар мэдээллүүд багтаана. Төсвийн бүх байгууллага дээрх мэдээллийг цахим хуудас, самбарт байрлуулах үүрэгтэй болж байна.

76. Иргэний оролцооны талаар хүчтэй ярьж байгаа боловч одоогийн хууль, дүрэм журмуудад оролцооны өртөг, санхүүжилтийг тооцсон заалт байхгүй, дээр нь оролцооны төлөөллийн асуудлыг орхигдуулсан байна. Үүний зэрэгцээ шууд ардчиллыг иргэний оролцоо, төлөөллийн ардчилалтай харьцуулахад зарим төөрөгдөл байгаа нь ажиглагдаж байна.

77. Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хууль бол төр засгийн үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх бас нэг жишээ юм. Тус хууль нь эмэгтэйчүүдийн эрхээр зогсохгүй, Монголын хүн амын талыг бүрдүүлж байгаа нийгмийн бүлгийн оролцоог өргөжүүлэх арга механизмыг бүрдүүлэхийг зорьж байгаа болно.

78. Эвслийн шинэ Засгийн газар Монгол улсын хөгжлийн чухал асуудлууд болон стратегийн сонголтын талаар олон нийттэй зөвлөлдөхөд ихээхэн анхаарч байна. Хүний эрхийн үндэсний комиссоос НҮБХХ-ийн дэмжлэгтэйгээр саяхан зохион байгуулсан “Уул уурхай ба Хүний эрх” сэдэвтэй бага хурал нь засгийн газар, уул уурхайн компани, иргэний нийгмийн дунд үүсч бий болоод байгаа маргааны тухай онцолж авч

хэлэлцсэнээр чухал ач холбогдолтой боллоо.

79. УИХ-ын дэргэд Өргөдлийн Байнгын хороог парламентыг иргэдтэй ойртуулах гүүр болгох зорилгоор, Германы загварт²⁶ үндэслэн шинээр байгуулав. Өргөдлийн болон бусад байнгын хороод, УИХ-ын Тамгын газар улс төрийг илүү нээлттэй, тунгалаг болгоход чухал үүрэгтэй. Түүнчлэн тус байнгын хорооны үйл ажиллагаа орон нутгийн хурлуудад загвар болж болох юм. Одоогоор төр засгийн үйл ажиллагаанд иргэд оролцоход шууд саад тотгор болж байгаа хэд хэдэн процедурын болон хуулийн заалтууд байна.²⁷ Өргөдлийн Байнгын хорооны дарга тус хороог зохих ажиллагаанд оруулахад туслалцаа үзүүлэхийг НҮБХХ-өөс хүссэн юм. Түүнчлэн парламенттай харьцахад иргэдэд учирч байгаа саад бэрхшээлийн талаар судалгаа хийх хүсэлт гаргав. Тус хороо нь одоогоор маш хязгаарлагдмал хөрөнгө нөөцтэй, үйл ажиллагаа явуулах журам нь тогтоогүй байна. Байнгын хороо нь нэг зөвлөх, нэг туслах ажилтантай байна. Хуулийн болон улс төрийн шинжлэх ухааны оюутнуудыг тус хороон дээр дадлага хийлгэх талаар Их сургуультай санамж бичиг байгуулах санааг дэмжин хүлээн авсан бөгөөд энэ боломжийг цаашид Их сургуультай ярилцах шаардлагатай юм. Хэрэв ийм тохироонд хүрвэл, оюутнууд дадлага хийх хугацаандаа олж авсан мэдээллийг ил гаргахгүй байх гэх мэт ёс зүйн дүрэмд гарын үсэг зурах шаардлагатай болно.

80. Өргөдлийн Байнгын хороо мөн Мэдээллийн ил тод байдал, мэдээлэл авах эрхийн тухайн шинэ хуулийг хэрэгжүүлэх талаар ажиллах сонирхолтой байна. Тус хууль 2011 оны 6 сард батлагдсан боловч түүнийг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэхийн тулд хуулийг сурталчлах шаардлагатай байна. Тус байнгын хороо хуулийг хэрэглэхгүй байгаа гомдлыг хүлээн авч болох

²⁶ ХБНГУ-ын Будестагийн Өргөдлийн байнгын хороо нь хууль тогтоомжийн иргэдэд үзүүлж буй нөлөөг шинжилдэг. Бундестагт хаяглан ирүүлсэн санал хүсэлт, гомдлыг тус хороо хүлээн авч судлаад эдгээр гомдлыг авч хэлэлцдэг байна. Эдгээр гомдлын талаар тэмдэглэл хөтөлж хүн амын санаа бодлыг тандахад ашигладаг ажээ. Хорооны гишүүд нь тухайн хууль тавьсан зорилгодоо хүрч байгаа эсэх, эсвэл шинэ проблем бий болгож байгаа, тиймээс засч сайжруулах шаардлагатай эсэхийг тогтоох хамгийн чадвар сайтай хэмээн тооцогддог байна. Түүнчлэн Бундестагд тухайн нэг асуудлаар арга хэмжээ авах талаар зөвлөмж гаргадаг байна.

²⁷ Төрийн ордонд нэвтрэхэд хүндрэлтэйн дээр иргэдэд УИХ-ын хуралдааныг зөвхөн 15 минут ажиглахыг зөвшөөрдөг ажээ. Байнгын хорооны хуралдаанд суух боломжгүй, аливаа нэг асуудлаар нээлттэй сонголт явуулахын тулд УИХ-ын гишүүдийн 2/3-ын дэмжлэгийг авах шаардлагатай.

юм. Гэхдээ хуулийг хэрэгжүүлэхэд учирч байгаа хамгийн том бэрхшээл нь төрийн албан хаагчдын хуучин сэтгэлгээ юм. Засгийн газрын байгууллагуудын дунд удаан хугацааны турш тогтсон мэдээллийг дарагдуулах, нууцлах соёл бий. Төрийн нууц, Төрийн нууцын жагсаалт, Байгууллагын нууцын тухай зэрэг хуучин хуулиуд одоо хэр үйлчилсээр байна. Эдгээр хууль нь төрийн албан хаагчдад аливаа баримт бичгийг “нууцын” зэрэглэлтэй болгон хялбархан ангилж олон нийтэд ил гаргахгүй хадгалах боломжийг олгож байна. Мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэхийн тулд мэдээллийг ангилах журмыг боловсруулж, төрийн албан хаагчдыг эдгээр шинэ журамд сургах нь зүйтэй. Төрийн албан хаагчид мэдээллийг хаалтгүй өгч байхын тулд тэдний сэтгэлгээг өөрчлөх хэрэгтэй. Тэд Мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийг үл тоон, хуучирсан хуулийн ард нуугдах шаардлагагүй юм. Засгийн газрын байгууллагууд эдгээр журмыг боловсруулахад Өргөдлийн байнгын хороо шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэж болно. Хэрэв ингэвэл Байнгын хороо мэдээллийн эрэлт, нийлүүлэлтийн аль аль талд, бүх түвшинд чадавхиа бэхжүүлэх болно. “Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай”, “Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай” хуулийг хослуулан Өргөдлийн байнгын хороо төрийн үйлчилгээний ил тод, хариуцлагатай, шударга байдлыг бэхжүүлэхэд чухал хувь нэмэр оруулах боломжтой.

10.2. Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хууль, төрийн албан дахь эмэгтэйчүүдийн оролцоо

81. Монгол улс 2008 оны сонгуулийн үр дүнд парламент дахь эмэгтэйчүүдийн төлөөллийн үзүүлэлтээр том ухралт хийсэн бөгөөд эмэгтэй гишүүдийн тоо 5-аас 3 болж буурсан билээ. Саяхнаас нэлээд арга хэмжээ авсны дотор УИХ-ын Сонгуулийн тухай хуулиар (2011) улс төрийн намаас нэр дэвшигчдийн 20 хувь нь эмэгтэйчүүд байх квотыг батлав. Сонгуулийн олонхи ба хувь тэнцүүлсэн холимог тогтолцоо, эмэгтэйчүүдийн 20 хувийн квот, хэвлэлийн кампанит ажил, сонгогчдын боловсролын хөтөлбөрийг хэрэгжүүлснээр парламент дахь эмэгтэй гишүүдийн тоо 2012 онд 11 болж өсөв. Гэвч парламент дахь эмэгтэйчүүдийн төлөөллийг 30 хувьд хүргэх Мянганы хөгжлийн зорилт 2015 он гэхэд биелэгдэх боломжгүй байна. Одоогоор

аймаг, нийслэлийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын 15.2%, сум, дүүргийн ИТХ-ын 33.5%-ийг эмэгтэй төлөөлөгчид эзэлж байна.

82. УИХ-ын эмэгтэй гишүүд Эмэгтэйчүүдийн албан бус бүлгийг байгуулжээ. Тэд хувь тэнцүүлсэн элементийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн сонгуулийн тогтолцооны шинэтгэл хийх, улс төрийн намын тухай хуульд одоогийн 20 хувийн квотыг 30 болгон нэмэгдүүлэх замаар 2012 оны сонгуульд олсон амжилтаа бататгах зорилт тавин ажиллаж байна.

83. 2011 оны 2 сард батлагдсан Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуульд төрийн захиргааны төв, орон нутгийн байгууллагын удирдах албан тушаалд жендэрийн квот тогтоосон юм. Монголын хүн амын жендэрийн харьцаа бараг 50-50 байхад төрийн албаны удирдах албан тушаалд эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл хангалтгүй байна. Эмэгтэйчүүд эрүүл мэнд, боловсрол зэрэг үйлчилгээний салбарт түлхүү ажиллаж байна. Удирдах албан тушаалд ажиллаж байгаа эмэгтэйчүүдийн тоо хангалтгүй, эдгээр албан тушаалд элсэх 5 өргөдлийн зөвхөн нэг нь эмэгтэй нэр дэвшигчээс ирдэг. Нөгөө талаас, их, дээд сургуульд суралцаж байгаа оюутнуудын ихэнх нь эмэгтэйчүүд бөгөөд тэд төрийн албаны ирээдүйн менежерүүд болох боломжтой юм. Энд төрийн албаны удирдах албан тушаалд эмэгтэйчүүдийг хөхиүлэн дэмжих урт хугацааны стратеги шаардлагатай байна. Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хуулийг төрийн албанд хэрэгжүүлэх ажлыг дэмжих хүчтэй хүсэл зориг байхгүй бол энэ нь зөвхөн төлөвлөгөө болон үлдэх эрсдэлтэй байна.

84. Өнөө хүртэл ихэнх анхаарал төр засгийн хууль тогтоох салаанд жендэрийн тэгш байдал тогтооход төвлөрч ирэв. Үүнтэй харьцуулахад, төрийн албанд жендэрийн тэгш байдал бий болгох, шийдвэр гаргах албан тушаалд эмэгтэйчүүдийн төлөөллийг нэмэгдүүлэх талаар тоо баримт харьцангуй бага байна. Энэ нь зөвхөн жендэрийн тэгш байдлын зорилт бус, төрийн албан дахь эмэгтэйчүүдийн төлөөллийг нэмэгдүүлснээр Монголын бүх иргэнд үзүүлэх үйлчилгээг сайжруулахад хувь нэмрээ оруулна. 2011-2012 онд НҮБХХ, төрийн захиргаан дахь эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл, төлөөллийн чанарыг нэмэгдүүлэх талаар үндэсний засгийн газруудын туршлага, жендэрийн тэгш

байдлыг хангах талаар одоо үйлчилж байгаа хууль тогтоомж, бодлого, практикийг харьцуулсан судалгааг 13 орны кэйс судалгааны хамт хийж гүйцэтгэлээ. Судалгааны тайлан 2012 оны сүүлээр гарах бөгөөд гүйцэтгэх засаглалд эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл, дуу хоолойг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн квот нэвтрүүлэх, чадавхи бий болгох зэрэг бодлого, практикийн санаачилгын талаар хэдэлцэж, тухайн улс орнуудын хөгжлийн үе шат, нөхцөл байдалд ямар стратеги илүү үр нөлөөтэй, эсвэл үр дүн муутай байсан талаар дүгнэлт гаргах юм.

10.3. Залуучууд ба засаглал

85. Монголын хүн амын 20 хувь нь 15-24 насны залуучууд байна. Иймд залуучууд Монгол улсын засаглал, хөгжлийн асуудалд чухал байр суурь эзлэх бүлэг юм. Хуучин социалист орнуудын нэг адил, Монголын өнөөгийн залуучууд ардчилал, иргэний оролцоо зэрэг шинэ үнэт зүйлс нэвтэрч, төлөвшиж байгаа шилжилтийн нийгэмд өссөн билээ. Өнөөдөр Монголын хот, хөдөөгийн залуучуудын үнэт зүйлс, ирээдүйн хүсэл эрмэлзлийг бүрдүүлж байгаа хүчин зүйлсийг ойлгох ойлголт хангалттай бус байна. Шинэ Засгийн газар энэ асуудалд чухал ач холбогдол өгч байгаа бөгөөд залуу лидерүүдийг техникийн ажилтнаас эхлээд засгийн газрын удирдах албан тушаалуудад олноор нь томилж байна. Ардчилсан орнуудын хамтын нийгэмлэгийг даргалах хугацаандаа Монгол улсын Засгийн газар Залуу лидерүүдийн форумыг 2013 онд зохион байгуулах төлөвлөгөөтэй байна.

86. 2011-2012 онд Азийн Барометр судалгааны байгууллага НҮБХХ-төй хамтран Зүүн болон Зүүн Өмнөд Азийн орнуудын залуучуудын хувьд чухал ардчиллын үнэт зүйлсээр судалгаа явууллаа. Монголын кэйс судалгаа энэ шинжилгээний бүтээлд багтсан болно. НҮБХХ Монголын залуучуудын өөрчлөгдөж байгаа үнэт зүйлс, хүсэл эрмэлзэл, тэдний ардчиллын тухай ойлголт, засаглалын чанарт өгөх үнэлгээг харуулсан дэлгэрэнгүй, гүнзгий судалгааг 2013 онд хийхээр төлөвлөж байна.

UNEP
СУДАЛГААНЫ САН

11. Дүгнэлт

87. Эвслийн шинэ Засгийн газар бүрдмэгц маш том шинэтгэлүүдийг хийхээ зарласан. Засгийн газрын албан ёсны бодлого төр засгийн үйл ажиллагааг илүү нээлттэй, тунгалаг болгохыг зорьж байгаа боловч, сүүлийн үеийн үйл явдлууд дээрээс, оролцоогүй шийдвэр гаргадаг хуучин соёлыг хөхиүлэн дэмжиж байгаа мэт харагдаж байна. Парламент бодлогын хангалттай шинжилгээ хийхгүй, эрсдэл, боломжийг тооцохгүй, хэрэгжүүлэх тодорхой стратегигүйгээр хуулийг яаравчлан гаргаж байна. Гэхдээ энэ асуудлыг ойлгож байгаа бөгөөд хэд хэдэн Байнгын хороон дарга хуулийн төслийг анхааралтай судлах, төслийг боловсруулахын өмнө судалгаа хийгээгүй бол Байнгын хорооны түвшинд энэ ажлыг хийх санал дэвшүүлж байна. Бусад орнуудын туршлагаас харахад энэ нь цаг хугацаа шаардсан ажил юм. Иймд Байнгын хороод хуулийг яаравчлан гаргаж, хэрэгжүүлэх шахалтыг сөрөх чадвартай эсэх нь тодорхойгүй байна.

Ашигласан материал

- Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөр 2012-2016
- Монгол улсын холбогдох хуулиуд
- Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар, Шууд ардчилал, иргэдийн оролцоогоор дамжуулан төвлөрлийг сааруулах үндэсний дунд болон урт хугацааны бодлогын баримт бичиг, 2012
- Төрийн албаны зөвлөл, Монгол улсын Төрийн албаны зураглал, 2008.
- НҮБХХ, Улс орны хөтөлбөр, 2012-2016
- НҮБХХ, Улс орны хөтөлбөрийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөө
- Швейцарийн хөгжлийн агентлаг, Засаглал, төвлөрлийг сааруулах хөтөлбөр, 2012
- Дэлхийн банк (2009), Монгол улс, Төрийн албаны гүйцэтгэлийг сайжруулах нь
- Дэлхийн банк (2009), Монгол улс, Төсвийн зарлага, санхүүгийн менежментийн тойм, 2009
- Дэлхийн банк (2002), Монгол улс, Төсвийн зарлага, санхүүгийн менежментийн тойм, 2002
- Eurasia Capital (2011), Mongolia Outlook 2011, Global outperformer surging higher.
- Evans, G, (2011), Supporting Civil Service Reform in Mongolia - A case of consensus building. 2011
- Damiran, T and Pratt, R; Institutional change in Mongolia, Balancing waves of reforms (presented at the workshop in innovations in governance and the public service at the 2005 annual conference of the Network of the Asia Pacific Schools and Institutes of Public Administration and Governance (NAPSIPAG)
- UNPAN, Mongolia, Public Administration profile (2004)

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

