



НИЙТИЙН АЛБАНД ХУВИЙН АШИГ СОНИРХОЛ ХУУЛИЙН ДАГУУ ЗОХИЦУУЛАГДАЖ БАЙГАА ЭСЭХИЙГ ҮНЭЛЭХ НЬ

МОНИТОРИНГИЙН ТУХАЙ

Нийгмийн Дэвшил Эмэгтэйчүүд Хөдөлгөөн ТББ-аас Нээлттэй Нийгэм Форумын “Төрийн бус байгууллагын мониторинг” тэтгэлэгт хөтөлбөрийн хүрээнд “Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийн үйл явцыг үнэлэх нь” мониторингийг 2013 оны 09 сарын 01-ээс 2014 оны 01 сарын 31 хүртэл таван сарын хугацаанд хэрэгжүүллээ. Мониторингийн хүрээнд дээрх хуулийн ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэгдсэн зохицуулалт болох 7, 8, 9 дүгээр зүйлийн зарим заалтуудын хэрэгжилтийг үнэлсэн болно. Мониторингийн анхдагч мэдээллийг нийслэлийн хоёр дүүргийн дөрвөн төрийн байгууллагаас /А2, А3, Б2, Б3/ цуглуулж, эдгээр байгууллагуудын дээд шатны хоёр байгууллага /А1, Б1/, мөн Авлигатай тэмцэх газраас нэмэлт шаардлагатай мэдээлэл авч мониторингийн судалгаанд хамруулав. Мониторингод анкет, бүлгийн ярилцлага, ганцаарчилсан ярилцлага, баримт бичгийн судалгаа, кейс судлах, харьцуулалт, дүн шинжилгээ хийх зэрэг судалгааны аргуудыг ашигласан. Асуудлын онцлогоос хамаарч мониторингийн тайланд дурдсан мэдээллийн эх сурвалжийг хамгаалах үүднээс байгууллагын нэрсийг А1, А2, А3, Б1, Б2, Б3 гэж кодлон тайланд тусгалаа (Дэлгэрэнгүй тайланг www.forum.mn вэб сайтаас үзнэ үү).

МОНИТОРИНГИЙН ДҮН

НЭГ. ХУУЛИЙН 7 ДУГААР ЗҮЙЛИЙН 7.2.2, 7.2.3, 7.2.5, 7.3 ДАХЬ ЗААЛТУУДЫН ХЭРЭГЖИЛТ:

Мониторингийн мэдээллийг тоймлон авч үзвэл албан тушаалтнуудын хуулийн талаарх ойлголт мэдлэг сул, хуулийн зохицуулалтыг ойлгож өөрийн албан үүрэгтэй уялдуулан хэрэглэх, ашиг сонирхлын зөрчилд өртөх эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх мэдлэг, ур чадвар хангалтгүй байна.

7 дугаар зүйл. Ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх талаар төрийн байгууллагын хүлээх нийтлэг үүрэг

7.2.2. хувийн ашиг сонирхлын мэдүүлэг, ашиг сонирхлын зөрчилгүй гэдгээ илэрхийлсэн мэдэгдлийг зохих журмын дагуу авах, бүртгэх, хянан шалгах;

7.2.3. ашиг сонирхлын зөрчлийн талаарх мэдээлэл хүлээн авах ажлыг зохион байгуулах, мэдээлэл, мэдэгдлийн дагуу шалгах, хариуцлага хүлээлгэх;

7.2.5. ашиг сонирхлын зөрчил үүссэн, үүсэж болзошгүй албан тушаалтанд ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, түүнийг арилгах талаар бичгээр зөвлөмж өгөх;

7.3. Энэ хуулийн 7.2.2, 7.2.3-т заасан шалгалтын явцад авлигын шинжтэй зөрчил илэрсэн бол Авлигатай тэмцэх газарт шилжүүлэн шалгуулна.

Төрийн байгууллагуудад ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх чиглэлд хүлээлгэсэн нийтлэг үүрэг нь албан тушаалтнуудтай холбоотой хуулийн зөрчлийг бүртгэх, хянан шалгах, хариуцлага тооцоход түлхүү чиглэж, төрийн албан хаагчдад хуулийг сурталчлан таниулах, өөрсдийн ажил үүрэгтэй уялдуулан хэрэгжүүлэх талаар тодорхой ойлголт өгөх асуудал орхигдсон байна. Эрх бүхий албан тушаалтнуудтай хийсэн ярилцлагын дүнгээс харахад хуулийг сурталчлах, таниулах, ажилтнууддаа зөвлөгөө өгөх, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр үр дүнтэй ажиллах нөхцөл, боломж бүрдээгүй байна. Энэ нь эрх бүхий албан тушаалтны чиг үүргийг өөрийн үндсэн ажилтай хавсран гүйцэтгэж байгаатай холбоотой. Иймд төрийн байгууллагын түвшинд эрх бүхий албан тушаалтны үйл ажиллагаа нь зөвхөн Авлигатай тэмцэх газраас зохион байгуулсан сургалтад ажилтнуудаа хамруулах, товч хэвлэмэл материал тараах, хувийн ашиг сонирхлын болон хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг бүртгэж авах төдийгөөр л хязгаарлагдаж байна. Дээрх дүнг дараах баримтууд баталж байна.

- Уг хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш 2013 оны 10 дугаар сар хүртэлх хугацаанд судалгааны анхдагч мэдээлэл цуглуулсан дөрвөн төрийн байгууллагын хэмжээнд “Ашиг сонирхлын зөрчилгүй гэдгээ илэрхийлэх, зөрчил үүссэн тухай мэдэгдэл”-ийн маягт ашиглан мэдэгдэл гаргасан тохиолдол бүртгэгдээгүй байна. Харин БЗ байгууллагын нэг албан тушаалтан тухайн ажил үүргийг хэрэгжүүлэхээс татгалзсан тухай гараар бичсэн хүсэлтээ харьяа хэлтэстээ хандан гаргасныг удирдлагын зүгээс шийдвэрлэж байжээ.
- Албан тушаалтнуудад ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, зөрчил үүссэн тохиолдолд зөрчлийг арилгах чиглэлээр бичгээр зөвлөмж өгөх ажлын хүрээнд А1 байгууллагын удирдлагаас ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр 8 албан тушаалтан (байгууллагын нийт ажилтны 0.5%)-д бичгээр зөвлөмж хүргүүлж, ашиг сонирхлын зөрчил үүссэн 3 албан тушаалтан (байгууллагын нийт ажилтны 0.2%)-д зөрчил арилгах талаар албан бичиг явуулж байжээ.
- Албан тушаалтнуудтай хийсэн ганцаарчилсан ярилцлагын мэдээллээс харахад албан тушаалтны хуулийн мэдлэг хангалтгүй байгааг илтгэх “Хуулийг таниулах ажил чухал, учрыг мэдэхгүй болон хуулийг ойлгоогүйгээс болоод хэрэглэж чадахгүй байгаа. Нийтийн албан тушаалтнуудад зориулан гаргасан бол сайн сурталчилж өдөр тутмын ажил үүрэгтэй нь холбож өгөх хэрэгтэй”, “Энэ хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш манай байгууллага дээр мэдэгдэл, тайлбар гаргасан тохиолдол бараг байхгүй, дээрээс нь мэдэгдэл хэрхэн гаргадаг талаар бас энэ маягтын дагуу гаргадаг талаар мэдэхгүй байна” гэсэн нийтлэг хандлага ажиглагдсан юм.

Хуулийн 7 дугаар зүйлийн хүрээнд мониторингод хамрагдсан байгууллагуудаас БЗ болон А1-ээс бусад байгууллагад дээрх заалтуудад хамаарах мэдээлэл бүртгэгдээгүй, хүлээж аваагүй гэж мэдэгдсэн болно.

ХОЁР. ХУУЛИЙН 8 ДУГААР ЗҮЙЛИЙН 8.1, 8.2, 8.4, 8.6, 8.8 ДАХЬ ЗААЛТУУДЫН ХЭРЭГЖИЛТ:

8 дугаар зүйл. Ашиг сонирхлын зөрчлийг мэдэгдэх, тайлбарлах

- 8.1. Энэ хуулийн 23.8-д заасан журмын дагуу албан тушаалтан захиргааны акт гаргах, удирдах, хяналт, шалгалт хийх, хариуцлага хүлээлгэх, гэрээ байгуулах, эдгээрийг хэлэлцэх, бэлтгэх, оролцохын өмнө тус бүр ашиг сонирхлын зөрчилгүй гэдгээ илэрхийлсэн мэдэгдэл гаргана.
- 8.2. Албан тушаалтан албан үүргээ гүйцэтгэхэд ашиг сонирхлын зөрчил үүссэн, үүсч болзошгүй нөхцөлд албан үүргээ гүйцэтгэхээс татгалзаж, энэ тухай эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд бичгээр мэдэгдэх үүрэгтэй.
- 8.4. Ашиг сонирхлын зөрчлийн талаар мэдэгдэл, мэдээлэл хүлээн авсан эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан тухайн албан үүргийг өөр албан тушаалтнаар гүйцэтгүүлэх эсэх шийдвэрийг нэн даруй бичгээр гаргана.
- 8.6. Ашиг сонирхлын зөрчилтэй гэж ойлгогдохуйц нөхцөл байдал үүсвэл тухайн албан тушаалтан уг нөхцөл байдалд бичгээр тайлбар хийж, эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд хүргүүлнэ.
- 8.8. Албан тушаалтны энэ хуулийн 8.1-д заасан ашиг сонирхлын зөрчилгүй гэдгээ илэрхийлсэн мэдэгдэл болон энэ хуулийн 8.6-д заасан тайлбар нээлттэй байна.

Хуулийн 8.1, 8.2 заалтууд дахь ашиг сонирхлын зөрчлийн мэдэгдэл нь агуулга болоод хэрэглээний хувьд ялгаатай болохыг албан тушаалтнууд мэдэхгүй, хэрэглэх нөхцөл тохиолдлыг ойлгохгүй байгаа нь ажиглагдав. Нөгөө талаас эдгээр зохицуулалтын ялгаатай байдлыг хуулиар бүрэн зохицуулаагүй нь хэрэгжилтийн түвшинд хүндрэл үүсгэж байгаа юм. Учир нь:

- Өмнө дурдсанчлан БЗ байгууллагын нэг албан тушаалтан тухайн ажил үүргийг хэрэгжүүлэхээс татгалзсан тохиолдол бүртгэгдсэн. Ажилтан татгалзах болсон шалтгаанаа 8.6 дахь заалтыг үндэслэн гэж бичсэн байх бөгөөд хүсэлтийн агуулгыг харвал хуулийн 8.2 дахь заалтад хамаарах асуудал байв. Эндээс харахад хүсэлт гаргасан ажилтан хуулийн заалтуудын зааг ялгаа, хэрэглэх нөхцөлийг сайн ойлгоогүй байгаа нь харагдаж байна.
- Хуулийн 8.1, 8.2 дахь заалтуудад мэдэгдэл гаргах тохиолдлыг ялгаатай зохицуулсан боловч эдгээр заалтын дагуу мэдэгдэл гаргахдаа нэг ижил (Хууль зүйн байнгын хорооны 2012 оны 04 сарын 25-ны өдрийн 05 дугаар тогтоолын 4-р хавсралтаар баталсан) маягт ашиглахаар байгаа юм. Гэвч 8.1 дэх заалтад уг маягтын дагуу гаргах талаар дурдаж, 8.2-т энэ талаар дурдаагүй байна. Иймд албан тушаалтан ашиг сонирхлын зөрчил үүссэн болон үүсч болзошгүй нөхцөлд энэ тухай мэдэгдлээ хэрхэн илэрхийлэхээ ойлгохгүй байх, цаашлаад мэдэгдлийн маягыг ашиглахгүй байгаагийн нэг шалтгаан болж байна.

Харин мониторингийн судалгааны анхдагч мэдээлэл цуглуулсан 4 төрийн байгууллагад дээрх хуулийн заалтыг ашигласан, бичгээр тайлбар хийсэн тохиолдол бүртгэгдээгүй байна.

Төрийн байгууллага хуулиар хүлээсэн үүргийнхээ хүрээнд мэдэгдэл, тайлбарын талаарх мэдээллийг нээлттэй байлгах хуулийн зохицуулалт нэг мөр хэрэгжихгүй байна. Мониторингийн багаас байгууллагуудад мэдэгдэл, тайлбартай танилцах тухай хүсэлт гаргахад өгч буй хариулт нь байгууллагуудад нэлээд ялгаатай байв. Энэ нь мэдээлэл өгөх чиг үүрэгтэй албан тушаалтны хувийн үзэл хандлага төдийгүй хуулийн талаарх мэдлэгийн түвшин зэргээс хамааралтай болох нь харагдаж байсан юм. Тухайлбал,

- АЗ болон БЗ байгууллагын зүгээс албан тушаалтны мэдэгдэл, тайлбартай танилцах хүсэлтийн дагуу холбогдох мэдээллийг өгснөөр тайланд тусгах боломжтой болсон.
- Харин А2 болон Б2 байгууллагын хувьд албан тушаалтнуудаа ярилцлагын судалгаанд хамруулах боломж олгосон боловч албан ёсоор мэдэгдэл, тайлбар хүлээн авсан бүртгэгдсэн эсэх талаар тодорхой баримт мэдээлэл гаргаж өгөөгүй. Эдгээр байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтны зүгээс мэдэгдэл, тайлбар гарч байгаагүй, энэ талаар дэлгэрэнгүй мэдээлэл өгөх боломжгүй гэсэн аман хариулт өгсөн юм. Мониторингийн багаас мэдэгдэл, тайлбар гараагүй, эсвэл энэ талаар мэдээлэл өгөх боломжгүй байгаа үндэслэл шалтгаанаа албан бичгээр баримтжуулж өгөх хүсэлт гаргасан хэдий ч тодорхой шалтгаангүйгээр албан бичиг мөн өгөөгүй болно.

ГУРАВ. ХУУЛИЙН 9 ДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙН 9.1 ДЭХ ЗААЛТЫН ХЭРЭГЖИЛТ:

9 дүгээр зүйл. Албан үүрэгт хөндлөнгөөс нөлөөлөх байдлыг мэдэгдэх

9.1. Албан тушаалтан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нөлөөлсөн аливаа дарамт, шахалт, зохимжгүй нөлөөллийн талаар өөрийн удирдах албан тушаалтан, эсхүл эрх бүхий байгууллагад, хуулийн хариуцлага хүлээхээр бол Авлигатай тэмцэх газарт нэн даруй мэдэгдэх үүрэгтэй.

Дээрх заалтын хүрээнд хамаарах тохиолдол БЗ байгууллагад нэг удаа бүртгэгдсэн байна. Эндээс төрийн байгууллагын албан тушаалтан ажил үүргээ шударгаар гүйцэтгэхэд нь хууль бусаар нөлөөлөх, дарамт шахалт үзүүлэх оролдлого ховор боловч тохиолддог гэж дүгнэж болохоор байгаа юм.

Гэвч ярилцлагын мэдээллээс харахад албан ёсоор бүртгэгдээгүй ч албан үүрэгт хөндлөнгөөс нөлөөлөх тохиолдлууд бодит байдал дээр олон хэлбэрээр илэрч байна. Хуулийн дагуу албан үүрэгт хөндлөнгөөс нөлөөлсөн тухайгаа удирдах албан тушаалтандаа мэдэгдэх үүрэгтэй ч энэхүү хууль бус нөлөөлөл нь удирдах албан тушаалтантай холбоотой тохиолдолд уг мэдэгдэл бүртгэгдэх, удирдах албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх үндэслэлгүй болж байгаа юм. Эдгээрийг дараах мэдээллүүд нотолно:

- Төрийн албан тушаалтан өөрийн хариуцсан ажил, үүргээ гүйцэтгэх явцад хөндлөнгөөс нөлөөлөх, хууль бус санал тавих тохиолдол 2011 онд улсын хэмжээнд нийт төрийн албан хаагчдын дунджаар 13.1 хувь буюу 10 албан тушаалтан тутмын нэгээс хоёрт нь ирдэг. Эдгээр дарамт шахалт үзүүлж буй субъектийн хамгийн өндөр хувийг дээд албан тушаалтан /22.2/, иргэд үйлчлүүлэгчид /16.6/, улс төрийн нам, бүлэг /9.5/ эзэлдэг байна.¹
- БЗ байгууллагын ажилтан: *“Намайг урьд нь нийслэлд ажилладаг байхад манай хуучин даргын зүгээс яг ийм нөлөөлөл, дарамт үзүүлж байсан. Боломжгүй зүйл дээр хятад хүнд ашигтай байдлаар шийдвэр гаргаж өгөхийг хэлтсийн дарга надаас хүссэн. Би энэ асуудлыг бодитой байгаагаар нь шийдвэрлэнэ гэснээс болж бидний хооронд бөөн маргаан болж эцэст нь би өөр ажилд шилжсэн.”*
- А2 байгууллагын ажилтан: *“Хяналт шалгалтын явцад өртэй гарсан байгууллагын дансыг хаах эрх бидэнд олгогдсон байдаг. Уг нь хуулийн дагуу бол бид харьцангуй өндөр эрх мэдэлтэй л дээ. Өртэй байгууллагын дансыг хаах тохиолдол гарна. Энэ үед тухайн компаниуд танил талаа ашиглаад дээд албан тушаалтнаар яриулдаг. Ингэхээр хийж байгаа ажил маань ямар ч үнэлэмжгүй болдог. Дарга утасдаад дансыг нь нээчих, удахгүй хийнэ гэж байна гээд л хэлдэг. Иймэрхүү нөлөөлөл байгаа талаар их хэлж яриад эхлэхээр байгууллагадаа ад болдог, ганцаараа үнэнч царайллаа гэсэн яриа, хэл ам гардаг. Аятайхан ажлаа хийгээрэй гэж хүртэл удирдлагаас хэлдэг.”*
- А3 байгууллагын ажилтан: *“Ер нь ажил үүрэгтэй холбоотой дарамт цих байдаг. Харилцагч байгууллага, дарга нараас гээд л. Татвараа төлөхгүйн тулд янз бүрийн хүнээр яриулна. Яг үнэндээ төлөхгүй гээд байгаа нөхөд нь ихэвчлэн санхүүгийн чадамжтай, төлөх боломжтой, дээд түвшнийхэн. Тэгээд дарга нараар яриулаад л дарамтлуулна. Шалгалт хийгээд маргаан гарвал хуулийн байгууллагад нь шилжүүлдэг, тэгэхээр хууль бус акт байна гэсэн дүгнэлт гаргуулаад л буцаад ирдэг. Та нар /төслийн багийг хэлж байна/ ийм тохиолдолд Авлигатай тэмцэх газарт ханд, мэдэгд гэж байна. Ийм асуудлыг шууд шийдчихнэ гэж бодож байна уу, үгүй л байхгүй юу. Эрхийнхээ хүрээнд нэг тэрбум төгрөгийн торгууль тавиад эрүү үүсгэх акт бичээд явуулахаар хүчингүй болгоод л ирдэг. Тэгэхээр ийм асуудлыг цаашаа яриад явах хэрэггүй л гэж боддог”.*

Ерөнхийд нь дүгнэвэл ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн дээрх чухал заалтуудын хэрэгжилт хангалтгүй байна. Энэ нь албан тушаалтнууд хуулийг хэрхэн ажил үүрэгтэйгээ уялдуулан хэрэгжүүлэх талаар мэдлэг мэдээлэл дутмаг, хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой гарсан журамд зарим чухал асуудал тусгагдалгүй орхигдсон, түүнчлэн хуулийн зарим тодорхой зохицуулалт угаас хэрэгжих боломж багатай, бодит байдалтай уялдаагүй туссан зэрэг нь нөлөөлж байна.

¹ Авлигын талаарх олон нийтийн төсөөллийн судалгаа 2011 он, АТГ



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

Нээлттэй Нийгэм
Форумын
санхүүжилт, арга
зүйн дэмжлэгтэйгээр
төрийн үйлчилгээний
ил тод, хариуцлагатай
байдал амьдралд хэр
бодитой хэрэгжиж
байгаад төрийн бус
байгууллага (ТББ)-ууд
мониторинг хийдэг
билээ. Мониторингийн
гол үр дүнг энэхүү
МОНИТОР цувралаар
олон нийтэд хүргэхийн
сацуу төрийн
үйлчилгээг цаашид
боловсронгуй болгох
чиглэлээр мониторинг
хийсэн байгууллагууд
нөлөөллийн үйл
ажиллагаа явуулдаг
юм.

Жамьян гүний гудамж -5/1,
Сүхбаатар дүүрэг,
Улаанбаатар - 48,

Утас: (976-11) 313207
Факс: (976-11) 324857