

**Төрийн эрх мэдлийг  
урвуулан ашиглахын эсрэг авах арга хэмжээ**

**Судалгааны ажлын тайлан ба бодлогын зөвлөмж**

*Нээлттэй Нийгэм Форумын  
бодлогын судлаач С.Баяраа*

*2005 он*

## Гарчиг

<b>1.0.</b>	<b>Оршил</b>	<b>-3-</b>
1.1.	Нэр томъёоны тодоройлолт	
1.2.	Судалгааны аргачлал	
<b>2.0.</b>	<b>Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах зарим төрлүүд</b>	<b>-6-</b>
2.1	Төрийн албанд томилох, авч ажиллуулахад улс төрийн ивээл үзүүлэх	
2.2	Төрийн албанд төрөл садан, танил талаа татах	
<b>3.0.</b>	<b>Одоо үйлчилж байгаа хэм хэмжээ</b>	<b>-13-</b>
<b>4.0.</b>	<b>Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах боломжийг бүрдүүлж буй шалтгаанууд</b>	<b>-15-</b>
<b>5.0.</b>	<b>Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглахад авах арга хэмжээ</b>	<b>-17-</b>
5.1.	Дотоод арга хэмжээ	
5.2.	Хөндлөнгийн арга хэмжээ	
<b>6.0.</b>	<b>Хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх талаар</b>	<b>-20-</b>
6.1.	Хариуцлагын тогтолцоо хаана үйлчилдэг вэ?	
6.2.	Ямар төрлийн хариуцлага байх вэ?	
6.3.	Хариуцлага хүлээлгэх хэрэгжилтийг сайжруулах	
<b>7.0.</b>	<b>Бодлогын зөвлөмж</b>	<b>-23-</b>

Ашигласан материал, ном, хавсралт

# **Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглахын эсрэг авах арга хэмжээ**

## **Судалгааны ажлын тайлан ба бодлогын зөвлөмж**

*Нээлттэй Нийгэм Форумын  
бодлогын судлаач С.Баяраа*

### **1.0. Оршил**

Төв болон орон нутгийн түвшинд төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах явдал түгээмэл байгаа бөгөөд хяналтгүй болсон тухай судлаачид, дотоодын болон гадаадын төрийн бус байгууллагууд, хэвлэл мэдээлэл, олон нийтийн санал асуулга, улс төрчид тэмдэглэн хэлж байгаа. Энэ нь дараах шалтгаантай гэж үзэж байна:

1/ төрийн захиргааны бодлого боловсруулан шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн зүгээс оролцох албан болон албан бус арга механизм үгүйлэгдэж байгаагаас тэдний оролцоо бага байгаа,

2/ мөрдөгдөж буй хууль тогтоомж зохих түвшинд хийгдээгүй, үр ашигтай үйлчлэхгүй, хэрэгжихгүй байна,

3/ түүхэн болон соёлын уламжлалт хүчин зүйл төрийн албанд нөлөөлсөн хэвээр байгаа учраас төрийн албаны гол утга учир, үүрэг нь ард түмэнд үйлчлэх явдал гэсэн ойлголт төрийн албан хаагчдын сэтгэхүйд хэвшээгүй байна,

4/ иргэд, иргэний нийгмийн зүгээс төрийн байгууллага, албан хаагч, захиргааны актын талаар шүүхэд гомдол гаргах туршлага хомс / харин өнгөрөгч 2004 онд захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдсан явдал ихээхэн дэвшилттэй алхам болсон/ зэрэг шалтгааныг нэрлэж болох юм.

Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах явдал нь иргэдийн дунд төрд үл итгэх байдлыг үүсгэж, тэднийг улс төрийн идэвхгүй болгоод зогсохгүй төр авилгалд автсан гэсэн төсөөллийг бий болгож байна. Иймээс төрийн албанд шинэчлэл хийх, холбогдох хууль тогтоомж хэрэгжих механизмыг бүрдүүлэх шаардлага байгааг олон нийт болон төр засгийн зарим хүрээнд хүлээн зөвшөөрч байна. Энэ салбарт бодлогын судалгаа хийж санал зөвлөмж гаргах нь нийтлэг эрх ашигт нийцэх бөгөөд төрд олон түмний итгэх итгэлийг дээшлүүлэхэд хувь нэмэр болно гэж үзэв.

Авах арга хэмжээ сул байгаагаас төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах явдал гарч байгааг судлах, энэ талаар зөвлөмж гаргахад энэхүү судалгааны зорилго оршив.

Орон нутгийн түвшинд төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах явдал түгээмэл байгаа, үүнээс болж төрд итгэх олон түмний итгэл доогуур байгааг олон төрлийн

судалгаа, олон нийтийн санал асуулга нотолсоор байна. Тухайлбал, Улс Төрийн Боловсролын Академиас хэрэгжүүлсэн “Ардчилал ба үнэлэмжийн өөрчлөлтийн харьцуулсан судалгаа”-нд орон нутгийн засаг захиргаанд иргэдийн итгэх итгэл нь 50%-аас бага байгаа гээд авилга орон нутгийн хэмжээнд нийт үндэстнийхээс илүү тархсан гэж дүгнэсэн байна. [1]

Дээр дурдсан нөхцөл байдлаас үүдэн *“Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглахын эсрэг арга хэмжээг илүү боловсронгуй болгосоноор төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах явдал багасч улмаар иргэдийн төрд итгэх итгэл сэргэнэ”* гэсэн судалгааны таамаглал дэвшүүлсэн юм.

### ***Харьцуулсан судалгаа***

Олон улсын туршлагаас харахад Монголд нүүрлээд буй асуудлууд нь пост-коммунист улс орнуудын хувьд ижил төстэй байна. Тухайлбал Румыны Эрдмийн Нийгэмлэгээс Словак, Болгар болон Румынд явуулсан хариуцлагатай төрийн талаархи олон нийтийн хандлагын санал асуулгаас харахад төрийн захиргааны байгууллагад итгэх итгэл доогуур байгаа нь “иргэдийн мэдлэг” бага болон “засаглуулж буй талын оролцоо хангалтгүй” байгаатай холбоотой байв.[2] Энэхүү судалгааны дүнгээс харахад “төрийн албан хаагч / орон нутгийн засаг захиргаа иргэдийн ашиг тусын тулд ажилладаг” гэж Румычуудын 33,8%, Болгарчуудын 18,4%, словакчуудын 34,2% үзжээ. Мөн судалгаанд төрийн албан хаагчдын зүгээс зүй бус харьцвал яах талаар асуухад Румынчуудын нилээд олон хувь нь /23,0%/ “гар цайлгана” гэсэн байхад “зохих байгууллагад гомдол гаргана” гэж Болгарчууд ба Словакчуудын олон хувь /25,4% ба 35,2%/ үзжээ. Гэхдээ гурван орны оролцогчдын хамгийн олон хувь нь /39,3%, 40,4% ба 41,7%/ “ямар ч үйлдэл хийхгүй” гэсэн байна.

Зарим улс оронд төрийн захигааны бүтэц нь орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын жинхэнэ ёсоор хараат бусаар засаглах болон шийдвэр гаргах явдалд саад болдог. Жишээ нь Гүрж улсын хуулиудад засаглалын өөр өөр түвшний үүрэг ролийг тодорхой бусаар томъёолж эрх мэдэл, үүргийн давхардлыг бий болгосон байдгаас гадна орон нутгийн хүн амын хэрэгцээ шаардлагыг хангахад орон нутгийн захигааны нөөц бололцоо, чадамж дутагддаг. Төвлөрсөн удирдлага хүчтэй хэвээр байгаа, орон нутагт өчүүхэн бага төсөв татаас олгодог Монгол улсын хувьд энэ нь бас үнэн бодитой зүйл.

### **1.1 Нэр томъёоны тодорхойлолт**

Эрх мэдлийг урвуулан ашиглах, урвуулан ашигласан тохиолдолд авах арга хэмжээг тодорхойлсон нэр томъёо олон улсын практикт англи хэлээр хэрэглэгдэж байгааг монгол хэлнээ хөрвүүлэн үзүүлбэл:

Government abuse	Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах
Abuse of official position	Албан тушаалаа урвуулан ашиглах
Abuse of power	Эрх мэдлийг урвуулан ашиглах
Abuse of discretionary power	Албан тушаалын бүрэн эрхийг хэтрүүлэх
<i>Administrative abuse</i>	<i>Захиргааны эрх мэдлийг урвуулан ашиглах</i>
Administrative remedies	Захиргааны /засах/ арга хэмжээ

Дээрх нэр томъёоноос бидний судалгаанд гол үүрэг гүйцэтгэх төрийн захиргааны эрх мэдлийг урвуулан ашиглах гэдгийг “Төрд итгэх итгэл ба захиргааны гажуудлыг арилгах арга хэмжээ” [2] гэсэн өгүүлэлд томъёолсныг вч үзье.

***Төрийн албан тушаалтны зүгээс захиргааны эрх мэдлийг урвуулан ашиглах гэдэг нь:***

- хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлсэн
- хэм хэмжээг тогтоосон
- шийдвэр гаргасан эсвэл
- хөнгөлөлт үзүүлэхээс татгалзсан зэрэг нь
  
- хууль бус
- эрх мэдлээ буруугаар хэрэглэсэн эсвэл
- дэг журмын/горимын/ хувьд үл нийцэх, зүй зохисгүй буюу алдаатай

*байхыг хэлнэ гэжээ.*

Мөн өгүүлэлд, захиргааны зүгээс албан болон албан бусаар дагаж мөрдөхөөр шийдвэр гаргах явдал дэг журмын хувьд зохистой байх ёстой, өөрөөр хэлбэл олон нийтийг ямагт оролцуулсан, нээлттэй, ил тод үйл явц байх ёстой гэж гэж заасан байна.

Захиргааны эрх мэдлийг урвуулан ашиглах явдал хууль бус /тухайлбал хээл хахууль авах/, тогтоосон дэг журмыг зөрчсөн /жишээ нь баримт бичгийг үзэмжээрээ шийдвэрлэх/ буюу эрх мэдлээ зүй зохисгүй хэрэглэсэн /тухайлбал төрөл саднаа татах, танил талдаа үйлчлэх, намчирхах болон ялгаварлан гадуурхах/ зэрэг байдлаар илэрдэг.

Түүнээс гадна хууль тогтоомжид заагдсан “эс үйлдэл” гэдгийг зохих үйлдлийг хийгээгүйгээс иргэдийн хууль ёсны эрх хэрэгжихгүйд хүргэсэн байдал гэж ойлгох ёстой.

## **1.2. Судалгааны аргачлал**

Судалгаанд төрийн байгууллага болон төрийн албан хаагчдын эрх мэдлээ урвуулан ашиглах олон хэлбэрүүдээс улс төрийн ивээл үзүүлэх (political patronage) болон төрөл садан, танил талаа татах (nepotism, cronyism) үзэгдлүүдийг авч үзсэн. Улс төрийн ивээлээр болон төрөл садан, танил талаа дэмжих шалтгаанаар төрийн албыг

бүрдүүлэх нь авилгалд автах, хариуцлага үл хүлээх, найр тавих, үгсэн хуйвалдах явдлын үндэс суурийг тавьж өгдөг учраас хамгийн ноцтой гэж үзсэн болно.

*Харин улс төрийн нам болон сонгуулийн кампанид төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах талаар Нээлттэй Нийгэм Форумын хөтөлбөрийн хүрээнд бие даасан бодлогын судалгаа хийгдэж байгаа тул оруулаагүй болно.*

Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашигласан талаар албан ёсны мэдээ баримт хомс, төрийн албан хаагчидтай ярилцахад энэ сэдвээр мэдээлэл өгөхөөс цааргалах, төрийн нууцын тухай хуулиар байгууллагуудад нууцлалын өргөн боломж олгосон зэрэг судалгааны сэдвээс шалтгаалсан объектив болон субъектив бэрхшээл байдгийг харгалзан судалгааны арга барилыг тодорхойлсон. Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашигласан тохиолдлуудын талаар ярихдаа орон нутгийн засаг захиргаанд ажиллаж буй хүмүүс ихэнхдээ нэр хаягаа мэдээлэхгүй байх хүсэлт тавьж байсан. Нилээд их хэмжээний мэдээллийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, ТББ, хувь хүмүүсийн ярианаас олж авч байсан. Гэхдээ энэ төрлийн мэдээлэл бодит байх чанараар дутмаг байдгийг мөн харгалзаж үзэх хэрэгтэй.

Задлан шинжилгээ хийх нэгжээр орон нутгийн төрийн удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалтан, олон нийт /ялангуяа төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашигласаны улмаас хохирогсод/, ТББ болон хувийн хэвшлийнхнийг сонгож авсан.

Судалгаанд төв, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудын 2003 - 2004 оны үйл ажиллагааг хамруулсан. Газар зүйн хувьд Өвөрхангай, Дархан уул аймаг, Улаанбаатар хотын Баянгол дүүрэг хамрагдсан. Судалгаанд өмнө хийгдсэн судалгаанууд, санал асуулга, өргөдөл гомдлын статистик мэдээ, нийтлэлүүд, төр засгийн хууль тогтоомж, захирамж шийдвэр, ярилцлага, хэвлэл мэдээллийн агуулгын анализ зэрэг тоон болон чанарын тоо баримтыг ашигласан. Ингэхдээ өмнө нь төвлөрсөн газар хуримтлагдсан тоо баримтыг /УИХ, засгийн газар, ТББ, судалгааны байгууллага/ ашиглахаас гадна томилолтоор явахдаа цуглуулсан тоо баримтыг / орон нутгийн засаг захиргаа, байгууллага, хувь хүмүүсээс/ судалсан. Нийт 90 гаруй хүмүүстэй уулзаж ярилцсан бөгөөд тэдгээрийн дотор аймгийн засаг дарга, тамгын газрын ажилтнууд, улс төрийн нам, ТББ, бизнес эрхлэгчид байсан.

## **2.0. Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашигласан байдлын төрлүүд**

Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах явдал хэрхэн илэрдэг вэ? Жишээ нь орон нутгийн эрүүл ахуйн улсын байцаагч ресторан, зоогийн газрыг шалгах явцдаа эрх мэдлээ ашиглан эдгээр үйлчилгээний газрыг хаах буюу үйл ажиллагааг нь зогсооно хэмээн дарамталж болох юм. Өөр нэгэн жишээ: аль нэгэн компаний эзэн төрийн албан хаагчид хээл хахууль өгч өрсөлдөгч компанийг эрүүл ахуй, аюулгүй байдлын зөрчилтэй байна хэмээн шалгуулах буюу татварын газраас шалгалт оруулж болох юм. Засгийн газрын агентлагаас аль нэгэн компаний санхүүг шалгах явдлыг санаачлах нь өөрөө улс төрийн шалтгаантай байж болдог. Ингэхдээ улс төрөөс ангид, бодит шалтгаанаар бус харин тухайн аж ахуйн нэгжийн удирдлага сөрөг улс

төрийн хүчинийг дэмждэг учраас шалгалт оруулах шийдвэр гаргадаг. Ийм тохиолдол төрийн бус байгууллагуудын хувьд ч ажиглагддаг.

Судалгааны ажил хийх явцад тоо баримт цуглуулах, ярилцлага хийх эхний шатанд төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах явдал дээр дурдсан томъёоллын утгаар төр, засгийн үйл ажиллагааны өргөн хүрээнд байгаа нь харагдсан. Эдгээрт дүн шинжилгээ хийсний үр дүнд дараах хоёр хүрээний асуудлыг сонгож авсан юм. Үүнд:

1. Төрийн албанд томилох, авч ажиллуулахад улс төрийн ивээл үзүүлэх
2. Төрийн албанд төрөл садан, танил талаа татах

**Улс төрийн ивээлээр болон төрөл садан, танил талаа дэмжих шалтгаанаар төрийн албыг бүрдүүлэх нь авилгалд автах, хариуцлага үл хүлээх, найр тавих, үгсэн хуйвалдах явдлын үндэс суурийг тавьж өгдөг учраас хамгийн ноцтой гэж үзсэн болно.**

### **2.1 Төрийн албанд томилох, авч ажиллуулахад улс төрийн ивээл үзүүлэх**

Монгол улсад төрийн албанд томилох явдлыг хуулиар зохицуулсан байдаг бөгөөд төрийн албыг улс төрийн алба, жинхэнэ алба, үйлчилгээний алба гэж ангилсан байдаг.

Төрийн албаны тухай хуулинд дараах заалт бий:

#### 3.3. Төрийн албыг дор дурдсанаар ангилна:

- 3.3.1. төрийн улс төрийн алба;
- 3.3.2. төрийн захиргааны алба;
- 3.3.3. төрийн тусгай алба;
- 3.3.4. төрийн үйлчилгээний алба.

#### 3.4. Энэ зүйлийн 3.3.2, 3.3.3-т заасан албыг төрийн жинхэнэ алба гэнэ.

Орон нутгийн түвшинд Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлыг эс тооцоод, аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн засаг даргаас бусад албан тушаалтаныг томилох хэлбэрээр төрийн албыг бүрэлдүүлдэг. Томилгоог зөвхөн хуульд заасан үндэслэлээр хэрэгжүүлэх ёстой.

Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуульд зааснаар бол:

5.1.3. албан хаагчийг зөвхөн мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, туршлага, мэргэшлийн ур чадварын үндсэн дээр нээлттэй өрсөлдөөний зарчмаар томилох, ***ажлын үр дүнг нь бодитойгоор үнэлэх***; - гэжээ.

Гэтэл Монгол улсад болж өнгөрсөн сонгууль бүхний дараа төрийн албан хаагчдыг улс төрийн шалтгаанаар хоморголон халж бий болсон орон тоонд нь мөн л улс

төрийн үндэслэлээр /тухайн намд үнэнчээр зүтгэгч гишүүн, дэмжигч/ ажилд авдаг уламжлал тогтсон гэхэд хэтрүүлэг болохгүй. Энэхүү хэлмэгдүүлэлтэд нам бусчууд ч өртөх нь мөн элбэг тохиолддог.

Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс /ХЭҮК/-оос гаргасан “Монгол улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний тухай илтгэл, 2003” баримт бичгийн “Хөдөлмөр эрхлэлтэд ялгаварлан гадуурхахгүй байх зарчмын хэрэгжилтийн төлөв байдал” гэсэн бүлэгт төрийн албан хаагчдыг үндэслэлгүй ажлаас халсан, ялгавартай хандаж ажилд томилдог тухай дэлгэрэнгүй өгүүлсэн байна [3]:

*Аж ахуйн нэгж, байгууллага, түүнийг хууль ёсоор төлөөлөх албан тушаалтнууд нь иргэнийг ажилд авахдаа ажил үүргийн онцлог шаардлагатай нь огт холбоогүй, хүний хувийн шинж төрх, байдалд тулгуурласан шалгууруудыг үндэслэн Хөдөлмөрийн хууль тогтоомжоор иргэнд адил тэгш боломж болгон олгосон эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах, эсхүл хууль бусаар давуу байдал тогтоох зэргээр ялгаварлан гадуурхлыг бий болгох явдал цөөнгүй байна.*

*Иргэдээс ирж буй өргөдөл, гомдол болон хэсэгчилсэн судалгаа, хяналт шалгалтын дүнгээс үзэхэд ажилтныг улс төрийн үзэл бодол, намын харъяаллаар нь ялгаварлаж ажлаас нь халах, өөрчлөх нь олонтаа гарах болсон ба ийм байдал УИХ болон орон нутгийн сонгуулийн дараа түгээмэл байдаг. Энэ талаар ХЭҮК-ын 2002 оны илтгэлд дурьдагдаж байсан. УИХ-ын сүүлийн хоёр сонгуулийн (1996 он ба 2000 он) дараа төрийн албанаас чөлөөлөгдсөн хүмүүсийн тоог сонгуулийн өмнөх онуудтай харьцуулахад (1995 он ба 1999 он) 2-5 дахин их байв (Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын тухай илтгэл, УБ, 2002 он, 38 дугаар тал).*

*Баян-Өлгий аймгийн Хөдөлмөр зохицуулалтын албаны даргаар ажиллаж байсан “Б” 2001 оны 2-р сард Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яамны удирдлагад хандаж ирүүлсэн өргөдөлдөө “УИХ, орон нутгийн сонгуулийн дараа нийт аймгийн хөдөлмөр зохицуулалтын албадын дарга нарын 50 хувь нь өөрчлөгдсөн. Тэдний оронд илүү хүмүүс тавигдах учиртай. Гэтэл байдал тийм биш байна. Иймд шинэ 15 хүн юугаараа илүү гэдэгт дүгнэлт гаргаж өгөөч” гэж хүсчээ. Тус яамны өгсөн хариу албан бичигт 6 хүний хувьд ажлаас өөрчилсөн шалтгааныг дурьдаад, бусад 9 хүний хувьд ямар нэг тайлбар хийгээгүй байв. Иймэрхүү тодорхойгүй өөрчлөлт, халалт нь цаанаа ямар нэг ялгаварлалыг агуулж байдаг нь нийтэд нэгэнт ойлгомжтой болсон билээ. Улс төрийн үзэл бодол, намын харъяаллаар ялгаварлах явдалд аль нэг намын гишүүн, намын дэмжигчдээс гадна намын гишүүн бус иргэд ихээхэн өртөгдөх хандлага ажиглагдаж байна. 2000 оны УИХ-ын болон орон нутгийн сонгуулиас хойшихи хугацаанд яам, агентлаг, төр, захиргааны бусад байгууллагад ажиллаж байгаад халагдаж чөлөөлөгдсөн 3638 хүний 94.1 хувь (3422) нь нам бусчууд байжээ. Тэгвэл аймаг, нийслэлийн төр, захиргааны байгууллагад ажиллаж байгаад халагдаж чөлөөлөгдсөн 3595 хүний 68 хувь нь (2515) нам бусчууд байна (Хөдөлмөр эрхлэлтэд ялгаварлан гадуурхахгүй байх зарчмын хэрэгжилтийн судалгааны тайлангаас 2003 он).*

*Ийнхүү нам бусчуудыг халж чөлөөлснөөр бий болсон сул чөлөөтэй орон тоон дээр улс төрийн үзэл бодол нэгт нөхдөө авч ажиллуулж буй нь ялгаварлан гадуурхаж, нөгөө хэсэгт нь хууль бусаар давуу эрх олгох бололцоо бий болдог. Энэ*



бололцоо нь өөр бусад намынхныг халж чөлөөллөө гэсэн шүүмжлэлээс зайлсхийхэд нь бас тус дөхөм болдог талтай.

Удирдах албан тушаал эрхэлж байгаа хүмүүс түүн дотроо улс төрийн албан тушаалтны дунд нэг намын нөхдөө дэмжиж ажилд оруулах, албан тушаал ахиулах явдал багагүй гарч байгаа нь мөн л ялгаварлал гадуурхлын илрэл яах аргагүй мөн. Хөдөлмөр Нийгмийн Хамгааллын Яамны сайдад 2001 оны 1 дүгээр сарын 10 ба 17-нд УИХ-ын нэр бүхий хоёр гишүүнээс ирүүлсэн албан бичигт “иргэн “Б” нь манай намын ... дугаар үүрийн товчооны гишүүн бөгөөд УИХ-д сонгогдох ажилд минь идэвхитэй оролцсон тул яамандаа ажилд ороход нь туслах”-ыг хүсч бичжээ.

Намын гишүүний харъяаллаар нь төрийн албанд ажиллах эрхийг нь шууд хязгаарласан тохиолдол ч гарч байна. Ховд аймгийн Чандмань сумын Засаг даргад нэр нь зохих журмаар дэвшин олонхийн санал авсан “Г”, түүний дараа нэр нь дэвшсэн “Ц” нарыг аймгийн Засаг дарга нь “өөр намын” гээд батламжлахаас татгалзсан, Хэнтий аймгийн Хэрлэн сумын Засаг даргад нэр нь дэвшсэн “Г”-г “өөр намын гишүүн” гэсэн үндэслэлээр батламжлахгүй гэж Хэнтий аймгийн Засаг дарга татгалзаж байв”.

# # #

Төрийн албаны зөвлөлийн тайланд дурдсанаар 2004 онд 37 төрийн жинхэнэ албан хаагчтай холбогдсон 32 маргааныг хүлээн авснаас дийлэнх нь ажлаас үндэслэлгүй халагдсан тухай маргаан байв.

УИХ-ын вэб хуудсанд ([www.parl.gov.mn](http://www.parl.gov.mn)) “Иргэд, сонгогчдын гомдол, түүний агуулга” гэсэн буланд дараах мэдээлэл байна /2000-2004 оны УИХ/:

Иргэд, сонгогчдоос төрийн эрх барих дээд байгууллагад хандаж ирүүлсэн захидлын дотор гомдол тооны хувьд харьцангуй цөөн боловч иргэдийн хууль ёсны эрх ашгийг зөрчиж хохироосон, хүнд суртал гаргасан, төр, засгийн байгууллага, ялангуяа төрийн тусгай албаны зүгээс иргэдийн зөрчигдсөн эрхийг зохих ёсоор бүрэн хамгаалж, сэргээж чадахгүй байгаатай холбогдсон гомдол багагүй ирсэн байна. Тухайлбал, **ажлаас үндэслэлгүй халж хохироодог**, шүүхийн шийдвэртэй хохирлыг барагдуулахгүй, чирэгдүүлж удаадаг, шүүхийн байгууллага хэргийг шуурхай шийдвэрлэхгүй нэг талыг барьсан шударга бус шийдвэр гаргадаг, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн байгууллагын зарим ажилтны үйл ажиллагааны талаар болон газрын зөвшөөрөл, ашиглалттай холбогдсон гомдол зонхилон ирсэн байна.

Мөн вэб хуудсанд иргэдээс ирсэн электрон захидлуудын дотор ийм нэгэн захидал байв:

**Зочин**

2004-05-20 15:31:10

Erhem hundet gishuudiin amriig erie. Songuuliin umnuh compahit ajul ehleed zav muutai baigaa baih. Ene songuuliar MAHN yalalt baiguulna gedegt bi ergelzehgui baina. Gevch neg zuiliig sanuulj heleh gesen yum. Ene yu ve gevel bolovson huchnii asuudald ertnees bodlogotoi nyahuur handaachee. Turuuchiin songuuliar surtalchilgaanii mungunii dutagdlaas болсон yum uu, esvel byaluugaa huvaahdaa aldaa gargasan uu buu med turiin chuhal alban tushaal deer haritsaanii yamar ch soyolgui, turiin alban haagchiin naad zahiin yos zuigui, ajil yavuulah chadvargui huniig tomilj ajilluulj baisan. Ene tuhai umnu ni ene hayagaar bichsen bolov ch yamar neg arga hemjee avaagui ungursun. Noyon Jambaliin Bat-Erdene deeree tom ariin haalgatai baina uu es buguus songuulid ahiuhan mungu (idsen) handivlasan yum uu? Mungutei l bol turiin ajil hashij bolno gedeg zarchmiig halah tsag ni boloogui yu? limerhuu humuus tur bariltsaad baival uls maani yaj hugjih ve!

**/Зүүлт/ Энэ асуулт, санал хvсэлтэнд одоогоор хариулаагvй байна.**

Дархан хотод уулзаж ярилцсан нэгэн төрийн албан хаагчийн хэлснээр:

“Авилгал бол хуулийн хүрээнд ажил явагдахаа болиход хүргэдэг. Аливаа ажил дандаа хуулиас гадуур явагддаг. Манай байгууллагад гэхэд хоёр хүнийг ажилд авах гэтэл өмнө нь ирсэн мэдлэг боловсролтой хүнийг авчих ёстой байтал дараа нь ирсэн авилгал өгсөн мэдлэггүй хүнийг нь авах жишээтэй. Хуулийн хувьд албан тушаалд тэнцэх чавартай, шаардлага хангасан хүнийг шударгаар уралдуулаад авах ёстой шүүдээ, нөгөө чадвартай хүн, бас ажлын байр хохироод үлдэж байгаа юм.” гэв. Энэхүү жишээ нь улс төрийн ивээл гэхээсээ илүүтэй авилгын асуудал юм. Гэхдээ сүүлийн жилүүдэд болж байгаа үйл явцыг ажиглахад төрийн албанд, ялангуяа ахиухан эрх мэдэл бүхий албан томилогдохын тулд дан ганц намын харьяалал хангалтгүй, нэмэлт хичээл зүтгэл /сонгуулийн ажилд хүчин зүтгэх/ мөнгө /шууд хахууль/, бусад төлөөс /нам, сонгуулийн кампани, нэр дэвшигчид хандив өргөх/ шаардлагатай болсон байна.

Улс төрийн намуудын төлөөлөгчдөөс авсан албан бус мэдээгээр өнгөрсөн сонгуулиудын дүнд орон нутгийн засаг захиргааны албан хаагчдын 30-60% нь хуулийн үндэслэлгүй улс төрийн шалтгаанаар халагдаж байжээ. Эдгээрээс цөөхөн хувь нь л /10%-аас бага/ Төрийн албаны зөвлөл буюу шүүхэд хандаж байсан байна. Ажлаас халагдаж байсан зарим хүмүүстэй хийсэн ярилцлагаас үзэхэд дээрх байдал нь дурдагдсан байгууллагуудад итгэх итгэл бага байдагтай холбоотой ажээ. Зөрчигдсэн хууль ёсны эрх нь сэргээгдсэн албан хаагчдын хувьд удирдлагын зүгээс ажлаас халах шинэ шалтаг, шалтгаан гаргаж ирэх буюу бүтцийн өөрчлөлт гэсэн нэрийдлээр хуучин албан тушаалыг цомхотгох буюу өөрчлөн өөр албан тушаал бий болгож дахин ажилд авахгүй байх арга хэрэглэх явдал цөөнгүй байдаг талаар ярилцлагад оролцогчид нотолж байв. Ер нь төрийн албанд авах гол албан бус шалгуур нь намын харьяалал, улс төрийн ивээл байгаа нь төрийн бүх шатанд ажиглагдаж байна.

Улс төрийн ивээл нь төрийн албаны хүрээнд төдийгүй бизнест тусч байна. Ялангуяа төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдэд болон засгийн газрын гэрээгээр бараа, үйлчилгээ авах явдалтай холбоотой илэрч байна. Тухайлбал, төрийн өмчийн “Эрдэнэт” хамтарсан үйлдвэр байна. Тэрээр Монгол улсын хамгийн том аж ахуйн нэгж бөгөөд улсын төсвийн бараг 35%-ийг дагаараа бүрдүүлдэг. Нийт 60 орчим жижиг дунд хувийн компаниуд энэ үйлдвэрийг төрөл бүрийн түүхий эд, бараа, үйлчилгээгээр хангадаг. Сонгууль болгоны дараа эрх баригч намаас үйлдвэрийн ерөнхий захирлыг томилдог бөгөөд дээр дурдсан бэлтгэн нийлүүлэгчдийг үйлдвэрийн захиргаа тухайн намд талархагч компаниудаас сонгодог байна. Иймээс ч 2000 оны сонгуулийн дараа дээр дурдсан 60 компаниуд бүгд өөр компаниудаар солигдсон байна. /Д.Цэцэн “Бизнесийн мэдээ” сонин, 2004 он, дугаар 21/078/.

Бизнесийн хүрээнд улс төрийн ивээл үзүүлж буй бас нэгэн жишээ бол гаалийн шалгалтад хөнгөлөлт эдлэдэг “ногоон гэрлийн” компаниуд гэгчийг бий болгосон явдал юм.

## 2.2 Төрийн албанд төрөл садан, танил талаа татах

Монголын нийгэмд улс төрийн ивээл үзүүлэх, төрөл садан, танил талаа татах гэсэн үзэгдлүүд хоорондоо холилдон сүлбэлдсэн байдаг. Гэр бүл, төрөл садны намын харъяаллын тухай тоо баримт Монголд байдаггүй ч нэгэн гэр бүлийн гишүүд, хамаатан саднаараа аль нэг намыг талархах явдал ялангуяа улс төрийн идэвхтэй хүн амын дотор түгээмэл байна. Нөгөө талаар Монгол улс хүн ам цөөтэй, тархай бутархай, засаг захиргааны олон нэгжтэй байгаа нь ялангуяа хөдөөгийн сумын түвшинд төрийн албанд төрөл садны хүмүүс нэг дор ажиллах явдлыг эрхгүй бий болгож байгаа талтай.

Дээрх асуудалтай холбогдуулан Монголын нийгмийн харилцааны онцлогийг гярхай ажигласан нэгэн судлаачийн нийтэлсэн өгүүллийг Нээлтэй Нийгэм Форумын вэб хуудаснаас ([www.forum.mn](http://www.forum.mn)) авсныг дор сийрүүлэв.

### Монголын нийгмийн харилцааны онцлог

**Д.Ганхуяг**  
(Судлаач, доктор)

Монголчууд бие биеэсээ дэлхийн аль ч улс үндэстнээс хавьгүй илүү хамаардаг, харилцан шүтэлцээ ихтэй хүмүүс. Нэг үгээр хэлэхэд бид бүгдээрээ ахан дүүс юм. Энэ бодит баримт, бодит онцлогийг хайхрахгүйгээр нийгмийн өөрчлөлтийн ямар ч сайхан төлөвлөгөө хэрэгжихгүй. Дээр дурдсан өвөрмөц байдал нь гадаадын ямар ч онол сургаал, туршлагад нийцэхгүй юм. Энэ бол гайхамшигт сонин үзэгдэл бөгөөд манай нийгмийн амьдралын зовлон чухам үүнд л байгаа юм.

Монголын нийгмийн харилцааны субъектууд бие биедээ маш ойрхон /газар зүйн утга энд хамаарахгүй/, хүмүүсийн харилцаа садан төрөл, нутаг ус, танил талын холбоонд илүүтэй түшиглэсэн байдаг онцлогтой. Нэг үгээр хэлбэл Монгол бол танил тал, хамаатан садангийн орон мөн. Энэ нь онолын хэллэгээр бол Монголын нийгмийн харилцаамжийн макро ба микро түвшний хүрээ хэт ойрхон, машинд холилдсон гэсэн үг юм. Монгол

хүмүүсийн харьцамжийг 4 бүлэг болгон авч үзэж болох юм.

**Төрөл садны харьцамж.** Нийгмийн бичил бүлэг гэж нэрлэдэг гэр бүл, түүний гишүүдийн ураг төрлийн холбоо харилцаа манай нийгэмд ихээхэн нөлөөтэй. 1950-70 оны хүн амын хэт өсөлтийн үед нэг гэр бүлд дунджаар 4 орчим хүүхэд ногдож байжээ. Өөрөөр хэлбэл одоогийн нэг хүн дунджаар 4 төрсөн ах дүүтэй байна гэсэн үг. Гэр бүл болсны дараа энэ тоо эхнэр буюу нөхрийн ах дүүстэй нийлээд хоёр дахин олон болно. Үүний дээр гэр бүлийн “цэвэр” гишүүдээс гадна ойрын болон холын төрлийнхөн энэхүү шууд харьцамжид орох нь цөөнгүй. Үр удам өнөр олон бол мах, цусан төрлийн хамаатан садны томоохон бүл 300-400 хүнтэй байх ч тохиолдол бий. Ийм хоёр том бүл хэрэв нийлэх юм бол улс төрийн нам ч /хуулиар 801 хүн/ байгуулах бололцоотой. Энэ ч мэдээжийн хэрэг хэтрүүлэг л дээ.

Хамаатан садны шууд харьцамжийн энэ өвөрмөц сүлжээ нь түүхч Ба.Болдын хэлсэн “Одоо ч Монголд овгийн байгууллын үлдэгдэл бий” гэдгийг нотлох мэт санагдана. Өөрөөр хэлбэл монголчууд “хамаархах” тун дуртай хүмүүс. Үүнийг “муухай” хоцрогдол гэж адлах, “сайхан” уламжлал гэж сайрхахын аль ч нэг их чухал бус. Гагцхүү бодит үзэгдэл гэдэг үүднээс бодлоготой хандах нь зүйтэй юм. Гэр бүлийн харилцааны энэ хэлбэр нь нийгмийн бусад хүрээнд, тухайлбал улс төр, эдийн засгийн салбарт нөлөөлөх боломж ихтэй байна.

**Сургуулийн буюу нэг ангийнхны харьцамж.** Монголын уламжлалт шавь сургалтын систем Богд хаант Монгол улсын үеэс эхлэн алдарч, боловсролын европ тогтолцоо нэвтэрсэн нь манай нийгмийн амьдралд цоо шинэ үзэгдэл болсон юм.

1950-1960-аад оноос дотоодын сургууль боловсролын нэгдмэл сүлжээ бүрэн бүрэлдсэн нь нийгмийн уламжлалт харилцааг маш өөр хандлагатай болгов. Энэ бүхний гол зүйл “нэг тогооны” сэтгэл зүйг бүрдүүлдэг дотуур байр буюу бөөгнөрүүлэн сургаж хүмүүжүүлэх явдал байв. Мөн нэг үзэл суртал маш их нөлөөлжээ. 8-10 жил нийтийн байранд амьдарч, нэг ангид хичээллэж, нэг тогооноос хоол идэж, нэг хэв маягаар амьдрах шиг хүнийг ижилсгэн ойртуулдаг, төстэй сэтгэдэг, ойролцоо хэв маягаар амьдардаг болгодог. Ийм маягаар 18 нас хүрэхэд хүүхдүүд хуурай ах дүү, насан туршийн андууд болон хувирдаг. Дараа нь тусгай дунд болон дээд сургуульд суралцаж, ажил дээр гарлаа ч гэсэн энэхүү хамтач сэтгэхүй тэр хүнд нэвт шингэсэн байдаг. Сургууль төгсч, ажил амьдралд орсон хойно нэг ангийнхнаас цөөн тооны дотнын найзууд байнгын харьцамжаа авч үлддэг. Харин үлдсэн хэсэг нь байнгын харьцаанд орохгүй ч гэсэн шаардлага гарвал бие биедээ туслах дэмжихэд ямагт бэлэн байдаг. Гэхдээ Улаанбаатар зэрэг том хотуудад эл шууд хамаарал харьцангуй сул байгаа байдал ажиглалтаас харагддаг. Манай дээд зиндааныхны дотор аспирант үеийн нөхөрлөл гэж нэг өвөрмөц сонин харилцаа бас байдаг.

**Мэргэжлийн буюу албан ажлын харьцамж.** Олон жил хамт, тэр тусмаа нэг мэргэжлээр ажиллах нь хүмүүсийг маш ойртуулдаг. Үүний дээр үзэл суртлын хувьд хамтач чанарыг бараг яс махандаа шингээж, социализмын үеийн өрсөлдөөнгүй байдалд нийтээрээ байсныг бодолцвол энэхүү харилцаа нь онцгой байр эзэлнэ. Хамгийн ойрын нэг жишээ хэлэхэд, Гадаад яамныхныг бие биеэ дээш нь татлаа, “цус ойртлоо” гэж ихэд шүүмжилдэг. Гэтэл сүүлийн олон арван жил Монголын дипломатуудын гол отрядыг ЗХУ-ын Дипломатын академи, Олон улсын харилцааны дээд сургууль гэсэн хоёрхон сургуульд бэлтгэсэн юм. Ийм тохиолдолд Х юмуу Y гадаад харилцааны сайд боллоо гэхэд дээрх үндсэн отрядыг түшиглэхээс өөр замгүй нь ойлгомжтой. Манай нийгмийн гол гол салбарууд бүгд л ийм бөгөөд салбарын дээд удирдлагад мэргэжил-найз нөхдийн холбоо бодитойгоор оршдог.

**Нутаг усны холбоо.** Хар багаасаа хөдөө газар мал маллаж өссөн Монгол хүнд нутгийнхнаа гэх үзэл амь бөхтэй байдаг. Хөдөөгийнхөн нь сургууль, соёл, эмнэлэг хөөцөлдөх, хотынхон нь өвлийн идэш бэлтгэх, нутагтаа амрах зэрэг шалтгаанаар бодитой

байсан холбоон дээр бизнес шинжтэй шинэ шинэ харилцаа үүсч байна. Нутгийн бөх давахад баярладаггүй, нутгаа санаад уярдаггүй Монгол хүн байдаггүй учраас энэ харилцаа холбоо бас нэг онцлог болон үлдэнэ байх. Сүүлийн үед нутгийн зөвлөл хэмээх албан бус шинэ хэлбэр үүсч үүнийг улам бататгав.

Дээр дурдсан төрөл садны, нэг ангийн, албан ажлын, нутаг усны харилцаа холбоо үйлчлэл нь дан дангаараа биш, харин хамтдаа маш өвөрмөц байдлаар сүлжилдэн нэг талаас нийгэмд /төрд/, нөгөө талаас хувь хүн, гэр бүлд маш хүчтэй нөлөө үзүүлдэг.

### **Монгол хүн ажил явдлаа хэрхэн амжуулдаг вэ?**

Монгол хүнд ямар нэг ажил бүтээх шаардлага гарахад түүний толгойд уг ажлыг хариуцсан институт, түүнтэй холбоотой хууль дүрэм ямар билээ гэдгийг сонирхох бодол барагтай бол орж ирэхгүй. Түүний толгойд уг ажлыг хэрэгжүүлж чадах албан тушаалтан, нөлөө бүхий хүнийг олох гэсэн эрмэлзэл эхлээд орно. Энэ “чухал” хүнийг тэр эхлээд хамаатан садан, найз нөхдийнхөө хүрээнээс хайх нь хууль. Энэ ч маш амархан, уг хүн албан тушаал дээгүүр бол бүр ч хялбар болно. Нэг нутгийнхны, эсвэл нэг ангийнхны, хамаатан садны хэн нэг нь эмч, шүүгч, худалдагч, жолооч, дарга, няравын аль нэг байх нь магадлалын онолоор бараг тавин хувьтай тэнцэнэ. Заримдаа ажил бүтээх субъект нь “өөрийн” хүрээнээс олдохгүй тохиолдол гарна. Энэ үед тэр хүн мөн л өөрийн хүрээнийхнээс тийм газрын тийм хүнээр тийм юм бүтээлгэх гэж буй зорилгоо хэлж, тэднээр дамжуулан “өөр” хүрээнийхнээс таних хүн хайгуулдана.

Тийм хүн олох магадлал энэхүү хоёрдугаар хайлтын дүнд 60-70 хувьд хүрнэ. Бүүр болохгүй бол гуравдугаар тойргийн хайгуул эхэлнэ. Энэ тохиолдолд ажил хэрэг бүтэх магадлал бараг л 90-100 хувьд дөхөж очно. Ийнхүү Монгол хүн шууд яваад бүтээж болох зүйлийг улам “хүндрүүлж” танил талаараа бүтээхийг эрмэлзэх төрөлхийн шахам шинж чанартай болжээ.

Хуучин нийгмийн үед “хээл хахууль”, социализмын үед “арын хаалга”, одоо үед “авилгал” гэж нэрлэж буй тэр зүйлүүд маань нийгмийн харилцааны бодитой шинж чанараараа нийгмээсээ гарсан үндэс нэгтэй үзэгдэл мөн. Хэрэв тодорхой утгаар авч үзвэл манайд авилгал байна, байх байхдаа алга дээр байгаа юм шиг ил тод байна. Яагаад гэвэл тодорхой үйлдлийг нь мэдэхгүй байлаа ч гэсэн дээр дурдсан “өвөрмөц” холбоо харилцааг ултай ажиглахад бүх юм тодорхой болно.

Монголын нийгмийн системийн энэхүү онцлогийг бид алхам тутамдаа харгалзаж явах нь чухал, бас бид энэ онцлогоо ухаарвал бүр ч чухал. Үүнийг бид л өөрснөө ухаарахгүй юм бол гадаадынхан ойлгох нь юу л бол. Бидний авч үзэж буй Монголчуудын харилцан үйлдлийн тогтолцоо, түүний боломж нь угаасаа тийм муу зүйл үү гэвэл бас ч тийм биш. Энэ нь маш олон, бидний санаж байгаагаас ч илүү олон давуу талтай. Асуудлын энэ талыг зориудаар хөндөлгүй орхисноо уншигчдад сонордуулъя.

Дээрх өгүүлэл ихээхэн үнэмшилтэй сонсогдож байгаа боловч эцсийн бүлэгт төрийн албанд ажиллуулах хамгийн хүчтэй үндэслэл нь намын харъяалал буюу намд үнэнч байх шалгуур байхын зэрэгцээ сүүлийн үед тухайн улс төрийн намд (эрх мэдэл бүхий намын удирдлагад) ихээхэн хэмжээний хандив (хахууль) өгч албан тушаал “худалдаж авч” байгаа тухай хэвлэл мэдээллээр бичигдсээр байна.

### 3.0. Одоо үйлчилж байгаа хэм хэмжээ

Төрийн албаны томилгоо улс төрийн ивээлээс ихээхэн хамаарч байгаа бол энэ асуудалтай холбоотой хууль эрх зүйн зохицуулалт, хэм хэмжээ, стандарт ямар байна вэ?

“Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992 он)-ийн арвандөрөвдүгээр зүйлд “Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно” гэж заасан. Түүнээс гадна Хүний эрхийн олон улсын гэрээ, пактуудад Монгол Улс нэгдсэн байгаа.

Хөдөлмөрийн тухай хууль (1999 он)-ийн 7.2-д “Хөдөлмөрийн харилцаанд үндэс, угсаа, арьсны өнгө, эрэгтэй, эмэгтэй, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, шашин шүтлэг, үзэл бодлоор нь ялгаварлах, хязгаарлах, **давуу байдал тогтоохыг хориглоно**”;

Төрийн албаны тухай хууль (2002 он)-ийн 4.2.4-д иргэд хуульд заасан болзол, журмын дагуу төрийн албанд орох адил тэгш боломжтой байх; мөн хуулийн “Төрийн жинхэнэ албан тушаал эрхлэх болзол, журам” гэсэн 16.1.-д “Төрийн тухайн албан тушаалд тавих шаардлагыг хангасан иргэний төрийн жинхэнэ албан тушаал эрхлэх эрхийг үндэс, угсаа, арьсны өнгө, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол болон нам, олон нийтийн бусад байгууллагын харьяалал зэргээр ялгаварлаж үл болно” гэсэн байна.

Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль (2002 он) -ийн 5.1.3-д “албан хаагчийг зөвхөн мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, туршлага, мэргэшлийн ур чадварын үндсэн дээр нээлттэй өрсөлдөөний зарчмаар томилох, ажлын үр дүнг нь бодитойгоор үнэлэх”, 14.1-д “Хуульд зааснаас бусад тохиолдолд улсын төсвийн байгууллага, албан тушаалтанд дараахь үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно: 14.1.8. ажилтныг үндэслэлгүйгээр ажлаас халах, энэ хуулийн 5.1.3-т заасан зарчмыг зөрчих”, 17.1.12-д “ажилтныг ажилд томилох, өөрчлөх, халах, түүнд урамшуулал олгохдоо энэ хуулийн 5.1.3-т заасан зарчмыг баримтлах” гэж заасан.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (1992 он)-ийн 10 дугаар зүйлд хороо, сум, дүүргийн Засаг даргад нэр дэвшүүлэх, уг нэр дэвшигчийг дээд шатны Засаг дарга томилох журмыг заасан. **Үүний дотор нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзах тухай заалт бий боловч татгалзах үндэслэл нь тодорхой тусгагдаагүй.**

**Эрүүгийн хуулинд дараах зүйл, заалтууд орсон байна.**

134 дүгээр зүйл. Иргэнийг үзэл бодлоор нь мөрдөн мөшгих

134.1.Иргэнийг улс төрийн нам, төрийн бус байгууллагад сайн дураараа эвлэлдэн нэгдсэний төлөө ялгаварлан гадуурхсан, мөрдөн мөшгөсөн, эрх, эрх чөлөөг нь бусад хэлбэрээр хязгаарласан бол тодорхой албан тушаал эрхлэх, үйл ажиллагаа явуулах эрхийг гурван жил хүртэл хугацаагаар хасах, хоёр зуун тавиас гурван зуун тавин цаг хүртэл хугацаагаар албадан ажил хийлгэх, гурваас дээш зургаан сар хүртэл хугацаагаар баривчлах, эсхүл хоёр жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

272 дугаар зүйл. Албан тушаалтан албан үүрэгтээ хайнга хандах

272.1.Албан тушаалтан хууль тогтоомж, түүний дагуу гарсан дүрэм, журмаар тодорхойлогдсон албан үүргээ биелүүлээгүй буюу зохих ёсоор биелүүлээгүйгээс бага бус хэмжээний хохирол учирсан бол хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг таваас тавь дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэгээс гурван сар хүртэл хугацаагаар баривчлах ял шийтгэнэ.

272.2.Энэ хэргийн улмаас хүнд хор уршиг учирсан бол тодорхой албан тушаал эрхлэх, үйл ажиллагаа явуулах эрхийг хоёр жил хүртэл хугацаагаар хасах буюу хасахгүйгээр гурван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

## АЛБАН ТУШААЛЫН ГЭМТ ХЭРЭГ

263 дугаар зүйл. Төрийн албан тушаалтан албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулах

263.1.Төрийн албан тушаалтан албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулан ашигласны улмаас аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэний хуулиар хамгаалсан эрх, ашиг сонирхолд үлэмж хэмжээний хохирол учирсан бол тодорхой албан тушаал эрхлэх, үйл ажиллагаа явуулах эрхийг гурван жил хүртэл хугацаагаар хасах буюу хасахгүйгээр хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг таваас тавь дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэгээс гурван сар хүртэл хугацаагаар баривчлах ял шийтгэнэ.

263.2.Энэ хэргийг давтан үйлдсэн,уг хэргийн улмаас их хэмжээний хохирол учирсан бол тодорхой албан тушаал эрхлэх, үйл ажиллагаа явуулах эрхийг таван жил хүртэл хугацаагаар хасч хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг тавин нэгээс нэг зуу дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

*Тайлбар: Энэ бүлэгт дурдсан төрийн албан тушаалтан гэдэгт төрийн улс төрийн, тусгай, захиргааны болон үйлчилгээний албаны удирдах албан тушаалтныг хамааруулна.*

264 дүгээр зүйл. Төрийн албан тушаалтан эрх мэдлээ хэтрүүлэх

264.1.Төрийн албан тушаалтан албан үүргийн хувьд хуулиар олгогдсон эрх мэдлээ хэтрүүлснээс аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэдийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхолд үлэмж хэмжээний хохирол учирсан бол тодорхой албан тушаал эрхлэх, үйл ажиллагаа явуулах эрхийг гурван жил хүртэл хугацаагаар хасах буюу хасахгүйгээр хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг таваас тавь дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэгээс гурван сар хүртэл хугацаагаар баривчлах ял шийтгэнэ.

264.2.Энэ хэргийг давтан, эсхүл хүч хэрэглэж буюу хүч хэрэглэхээр заналхийлж үйлдсэн, түүнчлэн энэ хэргийн улмаас их буюу онц их хэмжээний хохирол учирсан бол тодорхой албан тушаал эрхлэх, үйл ажиллагаа явуулах эрхийг гурван жил хүртэл хугацаагаар хасч хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг тавин нэгээс нэг зуу дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, гурваас дээш зургаан сар хүртэл хугацаагаар баривчлах, эсхүл таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

Холбогдох хууль тогтоомж /Төрийн албаны тухай, Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай/ нь хуулийн заалтууд нь ерөнхий байдлаар томъёологдсон учраас субъектив үүднээс тайлбарлаж, эрх мэдлээ ашиглах боломж бүрдүүлсэн байдал зарим талаар ажиглагдаж байна /тухайлбал боловсрол, туршлага, мэдлэг гэх мэт/. Үүнээс болоод төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах явдал, авилгал бий болж байна.

2003 онд Өвөрхангай аймгийн ИТХ-ын дэргэдэх Иргэдийн Мэдээлэл Үйлчилгээний төвөөс тус аймгийн есөн сумын нийт 290 /285/ хүнийг хамруулан авилгын талаар иргэдээс санал асуулга авсан байна (бүрэн эхийг хавсралтаас үзнэ үү). Тус санал асуулгаас бидний судалгаанд шууд буюу шууд бус хамааралтай зарим тоог танилцуулъя /тоо, хувь процентын алдааг хэвээр үлдээв/.

***Ер нь авилгал авч байгаа нь ямар шалтгаантай холбоотой вэ?***

Ёс суртахуун доройтсон	57	20%
Амьжиргааны түвшин дордсон	61	21.4%
<b>Хуулийн хэрэгжилт муу</b>	<b>78</b>	<b>27.3%</b>
<b>Албан тушаалтнууд хариуцлага бага хүлээдэг</b>	<b>81</b>	<b>28.4%</b>

***Авилгал улс төртэй холбоотой юу?***

<b>Тийм</b>	<b>87</b>	<b>30.5%</b>
Үгүй	62	21.7%
Бага зэрэг	44	15.4%
<b>Ихэнхдээ улс төртэй холбоотой байдаг</b>	<b>45</b>	<b>15.7%</b>
Мэдэхгүй	31	10.8%



**Ямар албан тушаалтан авилгалд илүү өртөж байна?**

<b>Эрх мэдэл бүхий хүмүүс</b>	<b>97</b>	<b>34%</b>
Удирдах албан тушаалтан	35	12.3%
<b>Тодорхой асуудал эрхэлсэн ажилтан</b>	<b>69</b>	<b>24.2%</b>
Улс төрчид	17	5.9%

Дээр дурдсан төвд төрийн албан хаагчдын ёс бус үйл ажиллагаатай холбогдох мэдээллийг саналын хайрцгаар авахад ирсэн санал хүсэлт 11 байснаас дийлэнх нь нэр, хаяггүй байжээ. Харин Өлзийт сумын залуу боловсон хүчин Ц.Д.-с, мөн МАХН-ны ахмад гишүүн гэсэн санал хүсэлтэд *”Хуучинсаг үзэлтэй, муйхар зантай, хувийн эрх ашгаа төрийнхөөс түрүүнд тавьдаг, залуу боловсон хүчнийг дэмждэггүй, бүх юмыг өөрийн нэр төр, хувийн амьдрал ахуйдаа ашигтайгаар хийдэг”* гэжээ.

**4.0. Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах боломжийг бүрдүүлж буй шалтгаанууд**

Албан тушаалын эрх мэдлийг урвуулан ашиглаж байгаа байдлыг задлан шинжлэхэд үүний шалтгаан нь дараах ерөнхий төлөв байдалтай байна.

**1. Хууль тогтоомж тодорхой бус, уялдаа муутай, тохироогүй байна.**

Хууль тогтоомжид төрийн албан хаагчид өөрт нь төрөөс олгосон эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхтэй нь холбоотойгоор тодорхой хэмжээгээр үүрэг хариуцлага оногдуулсан байдаг боловч хуулийн заалтууд нь ихэнхдээ сул, нарийвчлал багатай, дур мэдэн тайлбарлах боломж олгохоор байна.

Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуульд зааснаар бол:  
5.1.3. албан хаагчийг зөвхөн мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, туршлага, мэргэшлийн ур чадварын үндсэн дээр нээлттэй өрсөлдөөний зарчмаар томилох, *ажлын үр дүнг нь бодитойгоор үнэлэх;* - гэжээ.

Дээрх хуулийн заалтын “ажлын үр дүнг бодитойгоор үнэлэх” гэдгийг хэрхэн ойлгох вэ?

65 дугаар зүйл. Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль тогтоомж зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага

65.3. Энэ хуулийн 14 дүгээр зүйлийг зөрчсөн нь тухайн албан тушаалтныг үүрэгт ажлаас нь чөлөөлөх үндэслэл болно.

14.1.8. ажилтныг үндэслэлгүйгээр ажлаас халах, энэ хуулийн 5.1.3-т заасан

зарчмыг зөрчих.

(5.1.3. албан хаагчийг зөвхөн мэдлэг, боловсрол, мэргэжил, туршлага, мэргэшлийн ур чадварын үндсэн дээр нээлттэй өрсөлдөөний зарчмаар томилох, ажлын үр дүнг нь бодитойгоор үнэлэх);

Үндэслэлгүйгээр ажлаас халах явдлыг хязгаарлах зорилгоор хуульд нилээд хатуу хариуцлага оногдуулсан /*өөрөөр хэлбэл дарга нь ажилтнаа үндэслэлгүйгээр халсан тохиолдолд өөрөө ажлаас халагдах болж байна*/ байгаа боловч дээрх заалтуудыг үзэхэд 1-рт урьдчилан сэргийлэх зорилготой боловч удирдлагад болгоомжлол бий болгож, удирдуулж буй албан хаагчдад хэт дархлаа бий болгож байгаа мэт, 2-рт энэхүү хууль хэрэгжиж байгаа тохиолдол мэдэгдэхгүй байна.

Төрийн албаны тухай хуулийн 40.2.-т “Төрийн албан хаагч албан тушаалын бүрэн эрхээ урвуулан ашиглахыг хориглоно” гэсэн заалт байгаа боловч үүнд юу хамаарахыг зааж өгөөгүй байна. Мөн хуулийн “Төрийн албаны зарчим” гэсэн зүйлийн 4.2.7. д “хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх явцад гаргасан алдааны улмаас төрийн албан хаагчийн учруулсан хохирлыг төр хариуцах” тухай заалт байгаа боловч төрийн чухам ямар байгууллагад дээрх үүргийг оногдуулсан нь мөн тодорхойгүй байна.

Азийн Хөгжлийн Банкны судалгаанд дүгнэж бичсэнээр бол: “Монголын хууль ерөнхий, тоочсон шинж чанартай, бүрхэг байх талдаа байдаг. Томъёолол цөөн, бараг үгүй байх нь хэвийн үзэгдэл. Хууль нь эрхийг бий болгож үүргийг умартсан, хэрэгжүүлэх төрийн байгууллагыг орхигдуулсан, хэрэгжүүлэх горим журмыг тогтоогоогүй байдаг” гэжээ.[4]

## **2. Хууль хэрэгжихгүй байна.**

Хууль тогтоомжид эрх мэдлээ урвуулан ашиглах талаар тов тодорхой заалтууд байсаар байтал тэдгээр нь хэрэгжихгүй байна. Энэ нь нэг талаас хуулийг хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий этгээдүүдийн “эс үйлдэл”-тэй холбоотойгоос гадна хууль зөрчигдөж байгааг мэдсээр байж түүнийг ил гаргаж ирэхгүй байгаа этгээдүүдтэй холбоотой. Нөгөө талаар буруу үйлдлээс болж хохирч байгаа нэг нь шударгаар шийдвэрлүүлж хохирлоо нөхүүлж болно гэдэг итгэдэггүйн улмаас болж байна.

Тухайлбал Төрийн албаны тухай хуулийн төрийн жинхэнэ албан тушаалд авч ажиллуулахыг хориглосон заалтуудын дотор 16.2.3.-т “хууль тогтоомжоор зөвшөөрснөөс бусад тохиолдолд албан үүргийн хувьд нэг нь нөгөөдөө шууд захирагдах буюу шууд хяналт тавих албан тушаалтантай гэр бүл, төрөл, садангийн хүн нь тухайн ажлын албаны нэгжид хамт ажиллахаар бол” хэмээн хоригложээ. Гэтэл ийм тохиолдлууд байсаар байна. Ялангуяа хүн ам цөөн, боловсон хүчин хомс хөдөөгийн сумын хувьд энэ заалтыг зөрчихгүй байхын аргагүй байдал үүсдэг байна. /Тухайлбал сумын засаг даргын эхнэр нь сургуулийн захирал байх/. Гэтэл хуулийн заалт тов тодорхой байдаг. Үүнийг зохицуулах шаардлагатай байна.

Судлаач Д.Ламжав бичихдээ: “Төрийн дээд түвшний институцүүд, түүний албан тушаалтнуудаас эрх мэдлийг эрээ цээргүй урвуулан ашиглаж байгаа нь орон нутгийн түвшнийхэнд бид ч бас ингэж болох юм байна гэсэн дохиолол болдог. Энд, байгаа хуулийг санаатай зөрчиж буйгаа хуулийн зохицуулалт муугаас боллоо гэж тайлбарлах явдал түгээмэл ажиглагддаг. Хуулийг сайжруулах шаардлага нь энэ хандлагыг хаацайлах зэвсэг болох ёсгүй” гэжээ.

### **3. Төр засгийн ил тод байдал хангалтгүй байна.**

Хууль тогтоомжинд төрийн алба олон түмэнд ил тод байх, төрийн томилгоо зохих хууль журмын дагуу нээлттэй байх шаардлагыг тусгасан боловч энэ нь бодит байдалд хаалттай талдаа байдаг. Хаалттай байдлыг далимдуулан албан тушаалтан эрх мэдлээ урвуулан ашиглах явдал гардаг. Ийнхүү албан тушаалаа урвуулан ашигласан тухай илчлэн мэдээлэх гэхээр хуулийн хамгаалалт байдаггүй.

Шинээр томилогдож байгаа албан тушаалтны хувьд тухайн ажил эрхлэхэд ашиг сонирхлын зөрчил байгаа эсэхийг мэдэх боломж хомс. Түүний хөрөнгө орлогын мэдүүлэг, гэр бүл, төрөл садангийн талаар мэдээлэл байдаггүй.

### **4. Түүхэн соёл, уламжлал болон олон нийтэд үйлчлэх төрийн албаны туршлага бага байна.**

Монголчуудын нийгмийн харилцааны онцлог /судлаач Д.Ганхуягийн өгүүллийг санацгая/ нь төрийн алба хараат бус, шударга байх явдалд сөргөөр нөлөөлж байна. Нөгөө талаар Монгол Улсад төрийн албан хаагчид өөрсдийгөө иргэдээс дээгүүр үзэж, төрийн алба бол олон нийтэд үйлчлэх алба гэсэн сэтгэлгээ хараахан төлөвшөөгүй байна. Монголчууд “төрөө дээдэлдэг ард түмэн” гэдэг тогтсон ойлголт нь албан тушаалтнуудад л ашигтай.

### **5. Иргэд, иргэний нийгмийн байгууллага захиргааны эрх мэдлийг урвуулан ашигласан албан тушаалтан, актыг шүүхэд өгөх туршлага бага, ийм соёл бий болоогүй байна.**

Энэ талын жишээ одоогоор туйлын бага байна. Шинээр бий болсон Захиргааны хэргийн шүүхийг иргэд, ТББ дээд зэргээр ашиглаж төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглахын эсрэг чухал зэвсэг болгох хэрэгтэй байна. Ингэхдээ ганц нэг кейсийг нэг хоёр ТББ гаргаж тавих нь хангалтгүй. Шударга бус байдалтай нийтээрээ тэмцэж байж л сая үр дүнд хүрнэ.

## 5.0. Захиргааны эрх мэдлийг урвуулан ашиглахад авах арга хэмжээ

Аливаа буруу үйлдэл, тэр дотроо төрийн албан тушаалтны буруу үйлдэлд арга хэмжээ авч засч залруулах нь хууль дээдлэх ёсны зарчим дээр тулгуурласан төрийн үндсэн шинж чанарын нэг байдаг. Засч залруулах арга хэмжээг Үндсэн хуулиар бий болгосон хэм хэмжээ, байгууллага, бусад хууль тогтоомжоор бий болгосон байдаг */Эдвин Рекош, Колумбийн Их Сургууль/*

Эдгээрийг хүчтэй болгохын тулд дотоод арга хэмжээ, хөндлөнгийн арга хэмжээ, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ гэдэг ойлголтуудыг авч үзэх нь зүйтэй болов уу.

### 5.1. Дотоод арга хэмжээ

Хэд хэдэн хувилбар байж болох бөгөөд эхний ээлжинд буруу үйлдэл хийсэн албан хаагчийн удирдлагад албан ёсоор бичгээр хандах дэг журам байна. Энэ аргын сул тал нь: /1/ тухайн удирдлага олон нийтийн өмнө хүлээх үүрэг хариуцлагаа сайтар ухамсарласан эсэх, /2/ удирдлагын дор ажиллаж байгаа албан хаагчийн буруу үйл ажиллагааг илрүүлэх сонирхолгүй байж болох зэрэг болно

Өөр нэгэн арга хэмжээ бол байгууллагын дотоод, албан бус хагас шүүхийн шинж чанартай ёс зүйн хороо буюу зөвлөлд хандах. Энэ нь дээр дурдсан бэрхшээлийг даван туулахад тус нэмэртэй боловч мөн л субъектив шинж чанартай байж болно.

Дотоод арга хэмжээнд төрийн албаны шинэтгэл хийх явдлыг хамруулж болох юм. 2004 онд УИХ-аас баталсан “Монгол Улсын төрийн албаны шинэтгэлийн дунд хугацааны стратеги” баримт бичигт төрийн албаны шинэтгэлийн зарчмуудад:

- **Олон нийтэд үйлчлэх** – төрийн албан хаагч нь Монгол Улсын **төр**, ард түмэнд үйлчлэх явдлыг өөрийн эрхэм үүргээ гэж үзэж, түүнийг хувийн ашиг сонирхлоос ямагт дээгүүр тавина.
- **Төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой байх** – аливаа албан тушаалд томилох, албан тушаалд дэвшүүлэхэд зөвхөн мэргэшсэн байдал, ажлын гүйцэтгэлийг нь харгалзана.
- **Хүнийг тохирсон ажилд томилох** – аливаа албан тушаалд томилохын гол зорилго нь албан тушаал бүрт хамгийн сайн тохирсон мэргэжилтэнг байгууллагын харьяаллыг үл харгалзан сонгон ажиллуулахад оршино. Энэ нь төрийн алба мэргэшсэн, тогтвортой байх зарчмаар мөн баталгаажина – гэж дурдсан байна.

Мөн баримт бичигт Төрийн албаны тухай хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан эрх зүйн акт нь дараах бодлогыг тодорхойлсон гэжээ, үүнд:

- Төрийн алба улс төрөөс ангид байх,
- Боловсон хүчний талаархи шийдвэр ил тод байх,
- Монгол Улсын иргэн төрийн албанд орох адил тэгш эрх эдлэх,

- Төрийн албан хаагчийн үүрэг, эрх, ёс зүйн хэм хэмжээг хууль тогтоомжоор тогтоох,
- Хувийн орлого болон өмчийн талаар мэдээлэх /*нийтэд нээлттэй байх*/
- Албан үүргийн хувьд нэг нь нөгөөдөө шууд захирагдах буюу шууд хяналт тавих ажил, албан тушаалд гэр бүл, төрөл садангийн хүмүүс хамт ажиллахыг хориглох - гэжээ.

## 5.2. Хөндлөнгийн арга хэмжээ

Үүнд юуны өмнө шүүхээр шалгуулах арга байдаг. Зарим улс оронд асуудлыг шүүхэд өгөхөөс өмнө заавал дотоод арга хэмжээ авагдсан байх албан ёсны шаардлага үйлчилдэг. Шүүх ихэнхдээ захиргааны шийдвэрийн агуулгыг авч хэлэлцэлгүй шийдвэр “хууль ёсны” байсан эсэх, өөрөөр хэлбэл зохих горим, дэг журмын дагуу хуулийн дагуу гаргасан талыг нь авч үздэг.

Монгол улсад шүүхэд итгэх итгэл бусад байгууллагуудтай харьцуулахад хамгийн доогуур байгааг саяханы нэгэн судалгаа харуулсан.

Зориг сангаас 2004 онд хийсэн судалгааны [5] хүрээнд авилгалын түвшинг байгууллагуудаар нь сонирхоход дараах байдал харагдаж байна. Судалгаанд оролцогчдын үнэлгээгээр хамгийн их авилгалд автсан нь шүүх / 79.0% /, гааль / 78.5-79.6% /, прокурор / 76.9% / бөгөөд харин авилгалд харьцангуй бага өртсөн нь ерөнхийлөгчийн тамгын газар / 42.6% /, хувийн бизнесийн салбар, боловсрол, эрүүл мэндийн зэрэг байгууллагууд / 44.9-48.6% / байна. Энэхүү дүн 1999 оны байдлаас үндсэндээ ялгагдахгүй юм. 1999 оны санал асуулгын дүнгээс үзэхэд авилгалд хамгийн их автсан нь гаалийн байгууллага / 70.1% /, банк / 69.2% /, шүүх / 46.0% /, УИХ / 39.3% /, татварын алба / 39.0% /, харин авилгалд бага өртсөн нь ерөнхийлөгчийн тамгийн газар байлаа. Эндээс үзэхэд авилгал нь төрийн байгууллагуудад түгээмэл тархсан бөгөөд энэ таван жилийн хугацаанд авилгалтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр гарсан ч сөрөг хандлага хэвээр хадгалагдсаар байна.

### *Байгууллагуудад дахь авилгалын байдал*

	Ихээхэн	Дунд зэрэг	байхгүй	Дундаж
<b>шүүх</b>	<b>79.0</b>	18.9	2.1	1.23
гааль /нисэх /	78.5	19.0	2.5	1.24
гааль /хил орчмын боомт /	79.6	16.5	4.0	1.24
<b>прокурор</b>	<b>76.9</b>	21.1	2.0	1.25
цагдаа /замын цагдаа /	71.2	26.0	2.8	1.32
цагдаа /хэв журамын /	70.6	26.0	3.4	1.33
татварын алба	67.6	27.5	5.0	1.37

газрын алба	66.8	28.4	4.9	1.38
<b>нийслэл орон нутгийн захиргаа</b>	<b>63.6</b>	33.0	3.4	1.40
улс төрийн намууд	63.7	32.0	4.3	1.41
төрийн өмчийн хороо	59.1	35.8	5.1	1.46
яам агентлаг	56.8	39.1	4.1	1.47
эмнэлэг /улсын/	55.5	38.2	6.3	1.51
УИХ	56.4	35.7	7.9	1.51
боловсролын байгууллага /улсын/	55.3	37.8	6.9	1.52
засгийн газрын танхим	55.8	34.7	9.5	1.54
өр барагдуулах байгууллага	53.7	37.7	8.6	1.55
банк	54.8	31.5	13.7	1.59
хөрөнгийн бирж	50.9	33.7	15.3	1.64
боловсролын байгууллага /хувийн/	48.0	37.0	15.0	1.67
бизнесийн байгууллага /үйлдвэрлэлийн/	44.9	41.7	13.5	1.69
бизнесийн байгууллага /үйлчилгээ/	45.3	39.6	15.1	1.70
эмнэлэг /хувийн/	48.6	33.0	18.5	1.70
ерөнхийлөгчийн тамгын газар	42.6	37.5	19.9	1.77

\*шкалын утга 1-ихээхэн, 2- дунд зэрэг, 3—бараг байхгүй

Шүүхэд альтернатив, хөндлөнгийн арга хэмжээ болгон омбуцмений алба байгуулсан нэлээд олон оронд энэ нь шүүхтэй холбоотой хүндрэлүүдийг даван туулахад тус болсон байна. Монголд хөндлөнгийн хагас-шүүхийн байгууллага болох омбуцмений институцийг байгуулан ажиллуулсан туршлага хараахан байхгүй байна. Гэхдээ энэ туршлагыг хэрэглэж үзэж болох юм.

Дээр дурдсан Зориг сангаас хийсэн судалгаанаас албан тушаалтнууд эрх мэдлээ хэтрүүлсэн, урвуулан ашигласан байдлыг санал асуулгад оролцогсад хэрхэн үнэлснийг үзье.

**Монголын нийгэмд авилгалын хэлбэрийн тархалтын үнэлгээ**

	Тун их түгээмэл /1/	Нийтлэг зүйл/2/	Цөөн /3/	Огт үгүй /4/	Дундаж
албан тушаалтныг хоолонд урьж бяцхан гар цайлгах	56.9	37.1	5.6	0.4	1.50
<b>албан тушаалтан ах дүү хамаатан садангаа татах</b>	<b>58.7</b>	<b>33.3</b>	<b>6.7</b>	<b>1.3</b>	1.51
<b>албан тушаалтан ажил үүргээ ашиглаж өөрт таатай нөхцөлийн буй болгох</b>	<b>53.4</b>	<b>38.3</b>	<b>7.4</b>	<b>1.0</b>	1.56
албан тушаалтанд томоохон д зүйлс өгөх	29.9	45.9	23.1	1.1	1.95
их хэмжээний мөнгө өгөх	32.1	37.0	29.2	1.8	2.01
төрийн албан тушаалтан гэмт хэрэгтнүүд хамсах	25.1	28.7	40.6	5.6	2.27

Энд хамаатан саднаа татах асуудал дээр нэгэн жишээ нэмэж хэлэхэд, Өвөрхангай аймгийнхан аймгийн захиргааны байшингаа “Гэр бүлийн ордон” хэмээн өвөр хоорондоо нэрлэдэг юм байна билээ. Үүнд нэмэлт тайлбар хэрэггүй болов уу.

**6.0. Хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх талаар**

Хариуцлага (Accountability) гэсэн ойлголтыг Оксфордын улс төрийн толь бичигт: “Ард түмнийг төлөөлж ажиллаж буй хүмүүс эрх мэдэл, үүргээ хэрэгжүүлэхдээ олон нийтийн өмнө хариуцлагатай байх шаардлага. Үүнд, тэдэнд хандсан шүүмжлэл, шаардлагын дагуу арга хэмжээ авах (үйлдэл хийх), алдаа дутагдал гаргах, мэдлэг дутах болон хуурч мэхэлснийхээ төлөө хариуцлага хүлээх” хэмээн томъёолжээ.

**6.1. Хариуцлагын тогтолцоо хаана үйлчилдэг вэ?**

Хариуцлагын тухай эргэцүүлэн бодохуйд хариуцлага хүлээлгэгчид, хянагчид нь захиргааны системийн хаана оршиж буйг хийгээд тэдгээрийн хоорондох харилцааг тодорхойлох хэрэгтэй болно. Өргөн утгаар ангилвал төрийн дотор болон гадна байдаг байгууллага ба хянагч гэж ялгаж салгаж болох юм. Төрийн дотоод хяналт нь төрийн албан хаагчид болон төрийн байгууллагуудын эрх мэдлээ урвуулан ашигласан явдалтай тэмцдэг “хяналтын байгууллагууд” байдаг. О’Доннелл эдгээрийг хэвтээ хяналт гэж томъёолдоод “төрийн албан хаагч болон байгууллагын

хууль бус үйлдэлд энгийн хяналтаас өгсүүлээд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх, албан тушаалаас огцруулах хүртэл эрх мэдэлтэй байгууллагууд байдаг” гэжээ. [2]

Дээрх байгууллагуудын жишээ болгон эрх мэдлийг хязгаарлах, салгах зарчмын дагуу ажилладаг аудит, омбуцмен, шүүх, сонгуулийн хороо зэрэг байгууллагуудыг нэрлэж болно. Хяналтыг хэрэгжүүлэх болон шийтгэл оногдуулахад зайлшгүй шаардагддаг хараат бус байдлаас эдгээр байгууллагын үйл ажиллагааны үр ашиг шууд хамаарна. Шаардлагатай үед шийтгэл оногдуулдаг шүүхийн тогтолцоо үүнд мөн хамаарна.

Хариуцлагын тогтолцооны нөгөө тал нь төр засгийн гаднах хяналт юм. Энэ нь төрийн гадна байдаг тоглогчид төрийн дотор байгаа тоглогчдыг хяналтандаа байлгахыг хэлнэ. Нэлээд олон судлаач үүнийг босоо хариуцлагын тогтолцоо гэж нэрлэдэг. Босоо хариуцлагын сонгодог илэрхийлэл нь тогтмол явагдах сонгууль боловч тэрээр төр засгийг урамшуулах буюу шийтгэх хэрэгслийн хувьд төгс төгөлдөр арга хэрэгсэл биш. Сонгуулиас гадна босоо хяналтад иргэд, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, иргэний нийгмийн байгууллагууд /ИНБ/ болон хувийн хэвшил багтдаг бөгөөд тэдгээр нь олон төрлийн үйл ажиллагаа явуулж шаардлага тавих, буруу үйлдлийг эрэн сурвалжилж буруушаах, ёс зүйн хэм хэмжээг хэрэгжүүлэхийг шаардаж төрийн албан хаагч болон төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд тайлбар өгөх зэргээр хяналтыг хэрэгжүүлдэг.

Хариуцлагын тогтолцоонд төрийн гадна орших тоглогчдын гүйцэтгэх үүрэгт дараах гурван хүчин зүйл нөлөөлнө. **Нэгдүгээрт**, тэд төрийн дотор хариуцлага тооцогчидтой тодорхой хэмжээнд холбоотой байх ёстой. Тухайлбал, сэтгүүлчид хэвлэл мэдээллээр дамжуулан авилгыг илчилсэн ч түүнийг нь шүүх, цагдаа мөрдөж шийтгэл оногдуулахгүй бол үр нөлөө нь өчүүхэн байх болно. **Хоёрдугаарт**, сэтгүүлчдийн үйл ажиллагаа хэр зэрэг үр дүнтэй байх нь тухайн улс орны ардчиллын чанар чансаанаас хамаарна. Мэдээлэл авах, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх зэрэг тулгуур эрх байхгүй буюу хязгаарлагдсан, төр засгийг шүүмжлэвэл айлган сүрдүүлэлт, бие махбодийн хүчирхийлэлд өртдөг бол төрийн гаднах хариуцлагын тогтолцоонд ноцтой хязгаарлалт бий болдог. **Гуравдугаарт**, хариуцлагын тогтолцоонд оролцохын тулд тоглогчид хангалттай чадавхитай байх хэрэгтэй. Жишээ нь, хэвлэл мэдээлэл эрэн сурвалжлах арга барилыг эзэмшсэн, итгэл үнэмшилтэй байх түвшинд хүрсэн мэдээ сурвалжлагын нэгдмэл стандарттай байх ёстой. Иргэний нийгэм нь шаардлага тавих, дуу хоолойгоо хүргэх, мэдээллийн эрх чөлөөний хуулийг хэрэглэх, төрийн албан тушаалтнуудад хүлээн зөвшөөрөгдсөн байх хэмжээнд хүртэл төлөвшсөн байх хэрэгтэй.

Хариуцлагын тогтолцооны хоёр талын хувьд дараах зүйл ажиглагддаг. Нэгдүгээрт, иргэний нийгмийн зүгээс санаачилсан хариуцлагын шаардлагуудын хэрэгжилт болон шийтгэл оногдуулах чадвар нь ихэнхдээ хязгаарлагдмал байдаг. Иймээс дээр дурдсанчлан тэд төрийн доторх хариуцлагын тогтолцооны тоглогчидтой холбоо харилцаатай байх нь чухал. Нөгөө талаас төрийн албан тушаалтнууд төрийн гаднах хариуцлагын тогтолцооны байгууллага, механизмыг ашиглан шийтгэл оногдуулах



чадвартай, улс төрийн зориг эрмэлзэлтэй байх шаардлагатай. ИНБ хариуцлагын тогтолцоон дахь үүргээ амжилттай хэрэгжүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлдэг хууль эрх зүйн болон институцийн орчин мөн шаардагдана.

Дээр өгүүлсэн асуудалдтай холбогдуулан хэлэхэд, Монгол улсад Захиргааны хэргийн шүүх ажиллаж эхэлсэн үеэс түүний үйл ажиллагааны чигч шударга байдалд мониторинг хийх явдал туйлын чухал юм.

## **6.2. Ямар төрлийн хариуцлага байх вэ?**

Үүнд гурван ерөнхий бүлэг хариуцлага хамаарна. Нэгдүгээрт, хамгийн түгээмэл байдлаар ойлгогддог хариуцлага бол **санхүүгийн хариуцлага** юм. Энэ нь санхүүгийн асуудлууд санхүүгийн хяналт болон менежментийн хууль, дүрэм журамд нийцсэн байгаа эсэхтэй холбоотой. Хоёрдугаарт, **гүйцэтгэлийн хариуцлага** буюу төр засгийн бодлого, хөтөлбөр үйлдлүүдийн үр дагавар байна. Эдгээр нь зорьсон үр дүнддээ хүрч байна уу, хүсэн хүлээгдсэн эерэг байдлыг авчирч чадав уу? гэсэн асуултын хариу нь гүйцэтгэлийн хариуцлага болно. Гуравдугаарт, **ардчилсан буюу улс төрийн хариуцлага**. Энэ нь удирдагчдыг сонгуулийн замаар хариуцлагыг нь мэдрүүлэх, нөгөө талаар сонгогдсон удирдагчдын зүгээс олон нийтийн хүсэл зоригийг биелүүлэхийн тулд үйл ажиллагааг нь чиглүүлдэг захиргааны машиныг хамардаг. Үүнд төр ба иргэдийн хоорондох харилцаа, иргэдий оролцоо, эрх тэгш байдал, /төр засгийн/ ил тод нээлттэй, мэдрэмжтэй байх, иргэдэд итгэл төрүүлэх чадвар зэрэг багтна.

## **6.3. Хариуцлага хүлээлгэх хэрэгжилтийг сайжруулах**

Практик болон онолын хувьд хариуцлагыг нэмэгдүүлэхэд захиргааны зүгээс эрх мэдлээ урвуулан ашиглах буюу хууль бус үйлдэл хийсэн тохиолдолд шийтгэл оногдуулах явдал ихээхэн давамгайл үүрэгтэй. Жишээ нь коррупцтай тэмцэхэд “том загасыг шарах” арга буюу хууль зөрчсөн томчуудыг шийтгэж хариуцлага хүлээх нь хүн бүрт хамаарна гэсэн мессеж илгээх явдал байдаг. Санхүүгийн болон гүйцэтгэлийн хариуцлагын тогтолцооны субъект болон механизмын үр ашгийг дээшлүүлэх нь хэрэгжилтийг сайжруулахад гол үүрэгтэй. Хэрэгжилтийг сайжруулах арга хэмжээнд хууль, тогтоомжид нийцүүлээгүй буюу хайнга хандсан тохиолдолд ноогдуулах торгууль, шийтгэлийг нэмэгдүүлэх, захиргааны эрх мэдлийг хэмжээтэй байлгах /тухайлбал, тайлагнах давтамжийг нэмэгдүүлэх/, мөнгө хөрөнгө зарцуулах, үйлдэл хийх дээд хязгаарыг багасгах зэрэг орно.

Хэрэгжилтийн механизмын ихэнх нь төр засгийн дотор агуулагддаг боловч гаднах тоглогчид тодорхой үүрэг гүйцэтгэж чадна. Үүнд иргэний нийгмийн төлөөлөгид болон төрийн хяналтын байгууллагуудын холбоо харилцаа чухал үүрэгтэй. Олон судлаачийн чухалчилснаар бол иргэдийн хяналтын байгууллага, хянагч ТББ болон хэвлэл мэдээллийн зүгээс захиргааны буруу үйлдэл, эрх тэгш биш байдал, үр ашиггүй байдлыг илчилж, шүүмжилсэн нь ямар нэг хэмжээгээр хариуцлага, шийтгэл хүлээлгэх явдалд хүргэхгүй бол үр дүн муутай байх болно.

Хэрэгжилтийг сайжруулахад зөвхөн торгууль шийтгэл хүлээлгэх зэрэг сөрөг арга хэмжээ хэрэглээд зогсохгүй. Эерэг арга хэмжээ нь урамшуулал юм. Энэ нь хүлээгдэх тодорхой үр дүнг тодорхойлж түүнд хүрсэн тохиолдолд төрөл бүрээр урамшуулах явдал юм. Хэрэгжилт нь төрийн албан хаагчдын өөрийн хяналтын замаар хийгдэх бөгөөд үүнд ёс зүйн дүрэм, дотоод хяналтын хороо, “шүгэл үлээгч”, мэргэжлийн эвлэл холбоод, итгэмжлэх байгууллагууд багтах жишээтэй.

## 7.0. Бодлогын зөвлөмж

### 1. Төрийн удирдлагад шинэлэг бодлого, хэм хэмжээг оруулж ирэх

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

урамшуулал нь тэдний шударга үйл ажиллагаатай шууд хамааралтай байхаар зохицуулах /орон сууцны зээл, хүүхдийн сургалтын төлбөр гэх мэт/.

## **2. Хууль эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах, хэрэгжих механизмыг сайжруулах**

- Төрийн эрх мэдэлтэй холбоотой хууль эрх зүйн заалтуудыг ойлгомжтой, нарийвчилсан болгож эрх мэдлээ урвуулан ашиглах боломж олгосон хуулийн цоорхойг арилгах. Үүний тулд эхний ээлжинд засаж өөрчлөх, шинэчлэх, цуцлах, хүчингүй болгох хууль, хуулийн заалтын “тооллого” /Ц.Элбэгдорж, УИХ-ын 2005 оны хаврын чуулганы нээлт дээр хэлсэн үг/ явуулж, жагсаалт гаргах. */Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Хууль зүйн үндэсний төв/.*
- Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашигласан тохиолдолд хуульд байгаа шийтгэлийг оногдуулдаг болох /торгууль оногдуулах, ажлаас халах/, шаардлагатай зарим тохиолдолд чангатгах /ялангуяа торгуулийн хэмжээг нэмэгдүүлэх/.
- Хууль тогтоомжийг хэрэглэгчдэд хэрэглэхэд дөхөм, ойлгомжтой, тодорхой болгохын тулд стандартыг шинэчлэх.
- Авилгалын эсрэг Хараат бус комиссын тухай хуулийг батлах.

## **3. Төрийн үүргийг шилжүүлэх**

- Шударга өрсөлдөөний зарчимд тулгуурлан хувийн болон төрийн бус байгууллагад төрийн зарим үүргийг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх. Энэ талаар хууль гаргах.

## **4. Ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх**

- Иргэдэд шууд үйлчилдэг төрийн байгууллага бүрт тухайн үйлчилгээтэй холбоотой хууль, дүрэм, журам, зааврыг ил тод байрлуулах заавал биелүүлэх хуульчилсан журмыг бий болгож мөрдүүлэх. Энэхүү журмыг зөрчсөн байгууллагад хуулийн дагуу шийтгэл оногдуулдаг болгох. Мөн энэ тухай мэдээллийг байгууллага бүрт байрлуулах. */Төрийн байгууллагууд/. Энд төрийн бус байгууллагуудаас боловсруулж хэвлүүлсэн олон төрлийн зурагт хуудас байдаг – Консенсус төвөөс бэлтгэсэн зурагт хуудсыг хавсралтад оруулсан - Харамсалтай нь зохих газарт нь тэр болгон байрлуулдаггүй. Иймээс тэдгээрийг төрийн байгууллагуудтай тохиролцож байрлуулах хэрэгтэй/.*

- Орлогын мэдүүлгийг төрийн бүх дээд, дунд шатны албан хаагчдын хувьд заавал гаргадаг, тэр нь нийтэд нээлттэй байх. Улс төрийн нам, сонгуульд хандивласан байдлыг мөн мэдүүлж байх */Татварын Ерөнхий Газар, Сонгуулийн Ерөнхий Хороо/*.
- Төрийн бүх үйл ажиллагааг илүү ил тод болгох, үүнд: төрийн албанд томилох */Төрийн албаны зөвлөл/*, ажиллуулах, лиценз зөвшөөрөл олгох, бараа үйлчилгээ худалдан авах, албан татварын олон хууль гэх мэт.
- Төрийн албантай холбоотой бүх дүрэм журмыг нээлттэй байлгах */Төрийн албаны зөвлөл/*.
- Төрийн нууцын жагсаалтыг хамгийн ноцтой, зайлшгүй нууцлах зүйлээр хязгаарлаж хүрээг нь хумих */УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо, Аюулгүй байдал, гадаад бодлогын байнгын хороо/*.
- **Электрон засаглалтай болох**, иргэдийн өргөдлийг /үүнд төрөл бүрийн зөвшөөрөл, лиценз багтана/ онлайн хүлээн авч боловсруулдаг дэг журам бий болгох */Мэдээллийн технологи, харилцаа холбооны газар – Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг/*.
- Төрийн бүх мэдээллийг интернетэд байрлуулах */Мэдээлэл, харилцаа холбоо, технологийн газар – Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг/*.

## **5. Бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргахад иргэдийг оролцуулах**

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

## **6. Мэдээлэл олж авах, мэдээлэх боломжийг нэмэгдүүлэх**

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

*/Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх чөлөөний төлөө олон улсын “19-р зүйл” байгууллагын боловсруулсан хэм хэмжээг хавсралтаас үзнэ үү/*

## **7. Эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйг хөгжүүлэх**

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

## **8. Парламентаас гүйцэтгэх засаглалыг хянах хяналтыг сайжруулах**

- Төрийн албаны хяналтыг тогтмол, тасралтгүй хэрэгжүүлэх. /УИХ/

## 9. Мониторингийг дэмжих

- Иргэний нийгмээс төр засгийн үйл ажиллагааг хянах явдлыг хөхүүлэн дэмжих. /Засгийн газрын үйл ажиллагаа, Захиргааны хэргийн шүүхийн үйл ажиллагаанд мониторинг хийх/.

## 10. Сэтгэх хүчний төвүүдийг бий болгон хөгжүүлэх

- Иргэний нийгмийн сэтгэх хүчний төвүүдийг бий болгон төр засгийн үйл ажиллагаанд дүн шинжилгээ хийж төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглаж байгаа тохиолдлуудад шүүмж, тайлбар хийж засаж залруулах талаар тодорхой арга хэмжээний зөвлөмж гаргах.

# # #

### Иш татсан материал:

- [1] “Ардчилал ба үнэлэмжийн өөрчлөлтийн харьцуулсан судалгаа”. Улс Төрийн Боловсролын Академи, 2002 он.
- [2] **Trust Government. Administrative Remedies for Administrative Ills.** Local Government Brief. Summer 2003. (published quarterly in Budapest, Hungary, by the Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute – Budapest).
- [3] **Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний тухай илтгэл. 2002, 2003, 2004.** Монгол улсын Хүний эрхийн үндэсний комисс. Улаанбаатар.
- [4] Asian Development Bank. Mongolia. [www.adb.org](http://www.adb.org)
- [5] “Авилгалтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-ийн хэрэгжилт (мониторингийн судалгаа). Зориг сан, Partnership for Transparency Fund. Улаанбаатар, 2004 он.

УИХ-ын веб хуудас, хуулийн сан. [www.parl.gov.mn](http://www.parl.gov.mn)

### Ном зүй:

**Rule of Law in Public Administration: Confusion and Discrimination in a Post-Communist Bureaucracy.** Bosnia Legal Project Report No 2, 1999. International Crisis Group.

**Monitoring the EU Accession Process.** Country Reports. OSI, EU Accession Monitoring Program. Budapest. 2002.

**Changing Values in Asia.** Edited by Han Sung-Joo. Japan Center for International Exchange. Tokyo, New Yourk. 1999.

**Global Corruption Report 2003.** Transparency International. Berlin. 2003.

**Oxford Concise Dictionary of Politics.** Iain McLean and Alistair McMillian. Oxford University Press. 2003.

1. World Bank. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Washington, DC: Author; March, James G. and Johan P. Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New York: Free Press.
2. Schedler, Andreas. 1999. "Conceptualizing Accountability." In Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner. eds. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
3. Paul, Samuel. 1992. "Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control." *World Development*. Vol. 20, No. 7.
4. Waisbord, Silvio R. 1996. "Investigative Journalism and Political Accountability in South American Democracies." *Critical Studies in Mass Communication*. Vol. 13, No. 5
5. Thurmaier, Kurt. 2003. "The Role of Budget Reform in the Accountability of Polish and Ukrainian Local Governments." *International Public Management Journal*. Vol. 6, No. 1
6. McGann, James G. and R. Kent Weaver. Eds. 2001. *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Actions*. Piscataway, NJ: Transaction Publishers.
7. PUMA. 1998. "Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality." Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, PUMA Report No. (98)15, December.
8. Brinkerhoff, Derick W., William Coletti, and Russell Webster. 2000. "Small and Medium Enterprise Policy Reform in Bulgaria." Washington, DC: U.S. Agency for International Development, Center for Democracy and Governance, Implementing Policy Change Project, Phase II, Case Study No. 7.
9. Brinkerhoff, Derick W. and Leslie M. Fox. 1999. "Combating Corruption in Madagascar: An Analysis and Assessment." Washington, DC: U.S. Agency for International Development, Center for Democracy and Governance, Implementing Policy Change Project, Phase II, July.
10. Giddings, Philip and Roy Gregory. Eds. 2000. *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. Amsterdam: IOS Press.
11. Paul, Samuel and Sita Sekhar. 2000. "Benchmarking Urban Services: The Second Report Card on Bangalore." Bangalore: Public Affairs Centre, June; Uruena, Mary-lis. 1996. "Service Delivery Surveys and Performance Measurement." Washington DC: World Bank, Economic Development Institute. Summary Proceedings of a Workshop for El Salvador, Guatemala, and Nicaragua, April 22-26.

12. Brinkerhoff, Derick W. 2002. "Government-Nonprofit Partners for Health Sector Reform in Central Asia: Family Group Practice Associations in Kazakhstan and Kyrgyzstan." *Public Administration and Development*. Vol. 22, No. 1, pp. 51-63.
13. Smulovitz, Catalina and Enrique Peruzzotti. 2000. "Societal Accountability in Latin America." *Journal of Democracy*. Vol. 11, No. 4, pp. 147-158.
14. Nolan, Lord Michael. 1998. "Just and Honest Government." *Public Administration and Development*. Vol 18, No. 5, pp. 447-457.
15. Langan, Patricia and Brian Cooksey. Eds. 1995. "The National Integrity System in Tanzania: Proceedings of a Workshop Convened by the Prevention of Corruption Bureau, Tanzania, Mount Meru Hotel, Arusha, Tanzania, 10-12 August 1995." Washington, DC and Dar es Salaam: World Bank, Economic Development Institute and Prevention of Corruption Bureau of Tanzania.
16. PUMA (Public Management Service). 1996. *Performance Auditing and the Modernisation of Government*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
17. AAA (Americas' Accountability Anti-Corruption Project). 2000. "World Bank Institute Successfully Integrates Civil Society Input with Municipal Governance to Thwart Corruption at Local Level." *Accountability/Anti-Corruption*. No. 21. January, p.1, 12-13. Alexandria, VA: Casals and Associates, Inc., for the U.S. Agency for International Development, <http://www.respondanet.com>.
18. Sanchez de Lozada, Antonio. 1999. "In Pursuit of Public Accountability in Bolivia." in Rick Staphenurst and Sahr J. Kpundeh. eds. *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*. Washington, DC: World Bank, Economic Development Institute, pp. 67-87.
19. Tendler, Judith. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
20. Evans, Peter. 1996. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy." *World Development*. Vol. 24, No. 6.
21. Langseth, Petter, Rick Staphenurst, and Jeremy Pope. 1999. "National Integrity Systems." in Rick Staphenurst and Sahr J. Kpundeh. eds. *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*. Washington, DC: World Bank, Economic Development Institute, pp. 127-149.
22. Biddle, C. Stark, Mark Hopkins, and Oleg Harencar. 1998. "Evaluation of the USAID Professional Media Program in Central and Eastern Europe." Arlington, VA: Development Associates, for the U.S. Agency for International Development.
23. Riggs, Fred W. 1997. "Modernity and Bureaucracy." *Public Administration Review*. Vol. 57, No. 4, pp. 347-353.
29. Behn, Robert D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
24. Ferlie, Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald, and Andrew Pettigrew. 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.; NPR (National Performance Review). 1996. *Reaching Public Goals: Managing Government for Results*. Resource Guide. Washington, DC: Author, October.; Kettl, Donald F. 2000. *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, DC: Brookings Institution Press.



25. Barrados, Maria, John Mayne, and Tom Wileman. 2000. "Accountability for Collaborative Programme Delivery Arrangements in Canada's Federal Government: Some Consequences of Sharing the Business of Government." *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 66, No. 1, pp. 495-511.
26. Aucoin, Peter and Ralph Heintzman. 2000. "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform." *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 66, No. 1, pp. 45-55; Behn, Robert D. 1998. "The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability." *International Public Management Journal*. Vol. 1, No. 2, pp. 1331-164.
27. Robb, Caroline M. 1999. *Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing World*. Washington, DC: World Bank, Directions in Development Series.
28. Romzek, Barbara S. and Melvin J. Dubnick. 1987. "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy." *Public Administration Review*. Vol. 47, No. 3, pp. 227-238.
29. Kearns, 1996; Moore, Mark H. 1993. *Accounting for Change: Reconciling the Demands for Accountability and Innovation in the Public Sector*. Washington, DC: Council for Excellence in Government; Uhr, John. 1999. "Institutions of Integrity: Balancing Values and Verification in Democratic Governance." *Public Integrity*. Vol. 1, No. 1, pp. 94-107.

#### **Хавсралтууд**

- (1) **Өвөрхангай аймгийн Иргэдэд мэдээллээр үйлчлэх төвийн хийсэн судалгаа**
- (2) **“Авилгалтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-ийн хэрэгжилт (мониторингийн судалгаа)**. Зориг сан, Partnership for Transparency Fund. Улаанбаатар, 2004 он. **(Олон нийтийн санал асуулга)**
- (3) **Олон нийтийн мэдэх эрх: Мэдээллийн Эрх Чөлөөний Хууль зүйн Зарчмууд**
- (4) **Консенсус төвөөс бэлтгэсэн зурагт хуудсууд**

## Хавсралт 1

### Авилгалын талаар иргэдээс авсан санал асуулгын дүн

Арвайхээр

2003.06.09

Санал асуулгыг 2002 оны 06-р сарын 1-нээс 09-ны өдрүүдэд Арвайхээр, Уянга, Нарийнтээл, Бүрд, Баян-Өндөр, Есөнзүйл, Хужирт, Хайрхандулаан, хужирт сумдад явуулж нийт 290 хүнийг хамрууллаа. Судалгааны түүвэрт янз бүрийн нас, хүйс, ажил, мэргэжил, боловсрол бүхий хүмүүсийг оролцуулсан болно. Санал асуулгад орсон нээлттэй асуултын дүнг гаргахдаа асуултад хариулсан байдлыг утга агуулгаар нь дүйцүүлэн нэгтгэж саналыг тусгав.

#### Санал асуулгын дүн

1. Та аймаг, сумандаа ажил бүтээхдээ ямар нэгэн албан тушаалтанд шан харамж өгөх, гар цайлгахаас өөр аргагүй байдалд орж байсан уу?

<b>Байнга</b>	32	11.2%
<b>Хааяа</b>	110	38.5%
<b>Мэдэхгүй</b>	20	7%
<b>Үгүй</b>	123	43.2%

2. Хэрэв шан харамж, хээл хахууль авдаг бол манай аймагт ямар байгууллага авилгалд илүү өртөж байна?

<b>Аймгийн ЗДТГ</b>	20	7%
<b>Сумын ЗДТГ</b>	9	3%
<b>Газрын алба</b>	28	9%
<b>Банкны байгууллагууд</b>	31	10.8%
<b>Татварын хэлтэс</b>	4	1.4%
<b>Улсын байцаагчид</b>	31	10.8%
<b>Төрийн сангийн хэлтэс</b>	24	8.4%
<b>Шүүх</b>	92	32.2%
<b>Прокурор</b>	58	20.3%
<b>Цагдаа</b>	129	42.2%
<b>Эмнэлэг</b>	65	22.8%
<b>Сургууль</b>	39	13.8%

3. Ер нь авилгал авч байгаа нь ямар шалтгаантай холбоотой вэ?

<b>Ёс суртахуун доройтсон</b>	57	20%
<b>Амжиргааны түвшин дордсон</b>	61	21.4%
<b>Хуулийн хэрэгжилт муу</b>	78	27.3%
<b>Албан тушаалтанууд хариуцлага бага хүлээдэг.</b>	81	28.4%

4. Таны бодлоор авилгалд хэн нь буруутай вэ?

<b>Аль аль нь</b>	150	52.6%
<b>Авсан нь</b>	82	28.7%
<b>өгсөн нь</b>	14	4.9%
<b>Зуучилсан нь</b>	9	3.15%
<b>Мэдэхгүй</b>	30	11.6%

5. Авилгалд устаж үгүй болно гэдэгт итгэж байна уу?

<b>Огт итгэхгүй</b>	118	41.8%
<b>Итгэл муутай байна</b>	147	51.5%
<b>Итгэж байна</b>	20	7%

6. Ил тод мэдээлэл, хариуцлагын тогтолцоо сайжирвал авилга багасна гэдэгтэй та санал нийлэх үү?

<b>Тийм</b>	185	65.8%
<b>Үгүй</b>	84	29.4%

7. Авилгал улс төртэй холбоотой юу?

<b>Тийм</b>	87	30.5%
<b>Үгүй</b>	62	21.7%
<b>Бага зэрэг</b>	44	15.4%
<b>Ихэнхдээ улс төртэй холбоотой байдаг</b>	45	15.7%
<b>Мэдэхгүй</b>	31	10.8%

8. Ямар албан тушаалтан авилгалд илүү өртөж байна?

<b>Эрх мэдэл бүхий хүмүүс</b>	97	34%
<b>Удирдах албан тушаалтан</b>	35	12.3%
<b>Тодорхой асуудал эрхэлсэн ажилтан</b>	69	24.2%
<b>Улс төрчид</b>	17	5.9%

9. Авилгал өгөгчдөд хэнийг хамруулах вэ?

<b>Улс төрчид</b>	40	14%
<b>Бизнес эрхлэгчид</b>	122	42.8%
<b>Төрийн албан хаагчид</b>	40	14%
<b>Тэтгэвэрийн насныхан</b>	29	10.3%
<b>Бүх хүмүүс</b>	54	18.9%

10. Таны бодлоор авилгатай яаж тэмцвэл үр дүнд хүрэх вэ?

<b>Ил тод мэдээлэл</b>	25	8.7%
<b>Төрийн албан хаагчдын цалин хөлс, хангамжийг дээшлүүлэх</b>	40	14%
<b>Хуулиа шинэчлэх</b>	7	2.4%
<b>Ямарч ажил зохион байгуулаад авилгатай тэмцэж амжилтанд хүрч чадахгүй</b>	15	%
<b>Амьдралын түвшин харж харьцдаг багш, эмнэлгийн ажилчидтай хатуу тэмцэх</b>		2.8%
<b>Хяналт шалгалтаа сайжруулах</b>	6	2.2%

11. таны эрхэлж буй ажил

<b>Төрийн албан хаагчид</b>	39
<b>Боловсролын байгууллагад</b>	31
<b>Улсын үйлдвэрийн газар, хувьцаат компани</b>	10
<b>Эрүүл мэндийн байгууллагад</b>	14
<b>Хувийн компани хувиараа наймаа эрхэлдэг.</b>	30
<b>Цэрэг, цагдаа, шүүх, прокурор</b>	11
<b>Төрийн бус байгууллагад</b>	20
<b>Оюутан</b>	18
<b>Тэтгэвэрт</b>	20
<b>Ажилгүй</b>	33
<b>Малчин</b>	11
<b>бусад</b>	48

12. Таны боловсрол

<b>Дээд</b>	87
<b>Тусгай дунд</b>	89
<b>Бүрэн дунд</b>	58
<b>Бүрэн бус дунд</b>	46
<b>Бага боловсролтой</b>	5

13. Та хаана амьдардаг

<b>Аймгийн төвд</b>	100
<b>Сумын төвд</b>	174
<b>Хөдөө</b>	11

**Саналын хайрцагаар ирсэн санал хүсэлтүүд**

Төрийн албан хаагчдын ёс бус үйл ажилгаатай холбогдох мэдээллийг битүүмжлэн саналын хайрцагаар хүлээж авсныг нэтгэв.

Саналын хайрцагт нийт 11 хүний санал, шүүмж байсан бөгөөд нэг хүн хувийн хүсэл тавьсан, нэг хүний санал нь өмнөх саналуудтай агуулгын хувьд ижил, 5-н хүний шүүмж нь хувь хүнтэй холбоотой, бусад нь цагдаагийн байгууллагын үйл ажиллагаатай холбогдол бүхий санал, шүүмжүүд байв.

Дээрх санал, шүүмжүүдийг агуулга болон ирүүлсэн хүний хаягаар нь нэгтгэв.

№	Санал, шүүмж	Илүүлсэн хүний нэр хаяг
1	Хуучинсаг үзэлтэй, муйхар зантай, хувийн рэх ашигаа төрийнхөөс түрүүнд тавьдаг, залуу боловсон хүчнийг дэмждэггүй, бүх юмыг өөрийн нэр, төр, хувийн амьдрал ахуйдаа ашигтайгаар хийдэг.	1. Өлзийт сумын боловсон хүчин Ц.Д-ээс (нэрээ бүнээр нь бичээгүй байв) 2. МАХН-ын ахмад гишүүн
2	Шүүгч Адъяатогтохын ааш зан муу, хүнийг гадаад байдлаар нь харж харьцдаг.	Хаягаа бичээгүй
3	Шүүгч Адъяасүрэн харьцаа муутай, хахууль авдаг, ажилдаа тэнцэхгүй хүн.	Хаягаа бичээгүй
4	Аймгийн цагдаагийн хэлтэс хөдөөд ажиллах хэсгийн төлөөлөгчдийг сайн сонгохгүй байна. Хэрэг төвөгт орооцолдсон архи уудаг хүмүүс байна. Жишээ нь: Төгрөг, Богд сум. Мөн хүн зодож тэнсэн авсан хүн хүртэл цагдаад ажиллаад байна.	Хаягаа бичээгүй
5	Цагдаа нар иргэдтэй дэндүү бүдүүлэг, малаас дор харьцаж байна. Өөрсдөө ямарч хуулийн мэдлэг байхгүй, маш том зантай, дээрэлхүү зан авир гаргадаг. Хэрэгтнүүдтэй бол бүр ярих ч юмгүй муухай харьцдаг. Мөрдөнгийн тогооч заваан, хэдэн хүүхэд нь ирээд гэдэсний хамаг дөмгийг нь аваад явчихна (бөөр, зүрх). Өмхийрсөн гэдсийг хөгцтэй будаатай хольж хоол хийж өгдөг. Хэрэгтэн ч гэсэн хүн л юм чинь эрхээ эдлэх ёстой.	Хаягаа бичээгүй
6	Цагдаа нар архи их ууж, их бага хэмжээгээр хээл хахууль авч байна.	Хаягаа бичээгүй
7	Архидан согтуурах явдал ихсэж байна.	7-р баг Төмөрбаатар

	зориулалтын бус спиртээр архи хийж, шошго наан зардаг хүмүүс олширлоо. Үүнд анхаарах хэрэгтэй.	
8	Өлтийн алтны уурхай дээр архидан согтуурах, танхайрах явдал гарч байна. Ялангуяа Тарагт сумын Цэрэнпүрэв, Ерэнтэй, Сангидорж, Хархорин сумын Тунгаа зэргийн хүмүүс бусдийгаа дээрэлхэн зэрлэгээр авирлаж, эрүүл мэндэд нь ч хохирол учруулж байна. Энэ мэт зүйлүүд нь их байгааг анхаарч тодорхой арга хэмжээ авмаар байна.	Уянга сум

## Өвөрхангай аймгийн ИТХ-ын дэргэдэх Иргэдийн Мэдээлэл Үйлчилгээний төв

### Хавсралт 2

“Авилгалтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-ийн хэрэгжилт (мониторингийн судалгаа). Зориг сан, Partnership for Transparency Fund. Улаанбаатар, 2004 он. (Олон нийтийн санал асуулгын хэсэг)

#### АВИЛГАЛЫН ТАЛААРХ ОЛОН НИЙТИЙН САНАЛ БОДОЛ, ҮНЭЛГЭЭ

##### 1. Монгол дахь авилгалын талаарх хүмүүсийн ойлголт

Юуны өмнө бид Монголд авилгал хэрхэн тархсан талаар хүмүүсийн үзэл бодол, үнэлгээг тандсан бөгөөд энэ нь 1999 онд хойш буюу авилгалын талаарх явуулсан анхны санал асуулгаас хойш хэрхэн өөрчлөгдснийг харьцуулан үзвэл доорх дүр зураг гарч байна.

*Хүснэгт 1. Өнөөгийн Монголд авилгал хэр зэрэг газар авсан вэ? /1999 оны санал асуулгатай харьцуулсан байдлаар/*

	1999 он	2004 он
маш их дэлгэрсэн	48.8	35.7
ер нь дэлгэрсэн	44.2	53.2
тийм их биш ба дэлгэрээгүй	4.4	4.3
мэдэхгүй+хариулаагүй	2.6	6.8

Судалгаанд оролцогчдын дийлэнхи олонхи нь / 88.9 хувь / Монголд авилгал дэлгэрсэн хэмээн хариулжээ. Өөрөөр хэлбэл судалгаанд оролцогчид нь нас, хүйс, боловсрол, намын харъяалал, оршин суух газар зэрэг нийгэм-хүн ам зүйн үзүүлэлтээсээ үл хамаарч нийтээрээ Монголд авилгал нийгмийн бодит үзэгдэл болж хувирсан гэж үзсэн юм. 1999 оны санал асуулгын дүнтэй харьцуулахад авилгалын тархалтын талаарх хүмүүсийн санал бодол төдийлэн өөрчлөгдөөгүй нь илт харагдаж байгаа болно. Мөн бүлгийн ярилцлагын явцад авилгал манай нийгэмд илт газар авсан түгээмэл үзэгдэл гэж олон нийт үзэж байгаа нь ч харагдаж байсан юм.

*Авилгал хот хөдөө аль ч газар байдаг зүйл, хотод их хөдөөд бага гэж ойлгож болохгүй, бүх шатанд байгаа зүйл, авилгалд автаагүй газар орон нутаг, байгууллага гэж өнөөдөр байхгүй, шат шатандаа авилгалд автсан ... Дорнод аймгийн холимог бүлгийн ярилцлагаас ... Авилгал өнөөдөр хавтгайрч нэлэнхүй болсон гэж боддог, хаана ч очоод ямар нэг ажил бүтээхэд нэг бол танил талаа бараадах, нэг бол гар цайлгаж, шан харамж өгөх болдог ... Улаанбаатар хотын Нарантуул захын наймаачдын бүлгийн ярилцлагаас*

Авилгалыг тодорхойлохдоо нийгмээс итгэл үзүүлж олгосон эрх мэдлийг амин хувийн ашиг сонирхолдоо урвуулан ашиглах гэж ерөнхий томъёолсон байдаг боловч олон нийтийн дунд түүний талаар янз бүрийн ойлголттой байдаг нь басхүү санал асуулгын дүнгээс харагдаж байна. Санал асуулгын эхэнд бид судалгаанд оролцогсдын авилгалын тухай хувийн ойлголтыг нээлттэй асуултын тусламжтайгаар тодорхойлохыг оролдож, авсан хариултыг / саналыг / 9 үндсэн категорид хувааж бүлэглэсэн юм. Энэ нээлттэй асуултын хэлбэр нь респондентуудад нэлээд төвөг учруулж, хариулаагүй буюу хариулж мэдэхгүй хүмүүсийн тоо харьцангуй их гарсан /Хүснэгт 2/.

Хүснэгт 2. Авилгалын тухай ямар ойлголттой вэ?

	Хувь
Ажил хурдан бүтээдэг	13.5%
Албан тушаалаа урвуулан ашиглах, хүнд суртал	13.2%
Нийгэмд хортой зүйл, хууль бус үйл ажиллагаа	11.8%
Хээл хахууль өгөх	9.1%
Нийгэмд газар авсан	8.8%
Байх л зүйл	7.1%
Байх ёсгүй, тэмцэх хэрэгтэй	4.9%
Хууль сул амьдарлын түвшин муудсанаас	2.6%
Ухамсрын асуудал	2.1%
Хэлж мэдэхгүй	27.0%

Хүснэгт 2-оос үзэхэд хүмүүсийн нэг хэсэг нь авилгалыг хялбарчлан өнгөцхөн ойлгож, ихэвчлэн албан тушаалаа урвуулан ашиглах, хүнд сурталтай холбоотой нийгэмд газар авсан хортой нөлөөтэй үзэгдэл гэж үзж байна. Нөгөө талаас авилгалыг ажлыг хурдан бүтээх чухал хэрэгсэл /13.0/ болон авилгал нь нийгэмд байх зүйл /7.0/ гэж үзэгсдийг хамтад нь авч үзвэл судалгаанд оролцсон таван хүний нэг нь авилгал нэг талаас заавал муу хор үр дагавартай байх ёсгүй, нөгөө талаас тийм ч гаж үзэгдэл биш гэсэн ойлголт ч манай нийгэмд төлөвшиж тогтсоныг харуулж байна. Үүнийг бид ихээхэн аюултай үзэгдэл гэж үзж байна.

Санал асуулгийн үр дүнд олон нийтийн дунд ерөөс авилгал хэмээх ойлголтыг тодорхойлох, ойлгох талаар дээр дурдсанчлан эерэг сөрөг янз бүрийн хандлага гарсан бол бүлгийн хэлэлцүүлэг болон сурвалжлагын үед хүмүүс басхүү дээрх үзэгдлийг хэрхэн ойлгож буйгаа илэрхийлсэн юм. Түүнээс жишээ болгон хоёр аймгийн бүлгийн ярилцлагын дүнгээс сонирхож болно.

Ховд	Дорнод
Хүнд юм өгөх гэсэн үг байх, ажлаа бүтээхийн тулд дарга нарт юм өгөхийг хэлдэг.	Авилга гэхээр арын хаалгыг ойлгодог, авилга гэдэг үгнээс илүү арын хаалга гэхээр ойгогдоно
Хууль бусаар орлого олох, өөртөө ашигтай зүйлийг хүнээс шаардахыг ойлгодог. /Холимог бүлгийн ярилцлагаас/	Их хэмжээний мөнгө өгч байж л авилга болох байх
Хүнээс шан шагнал авснаас үүсэх боловуу, гүйцэтгэх ёстой зүйлээ хийгээд цалин дээрээ мөнгө авна гэдэг бол авилгал	Авилгалыг тодорхой хэлчихэж чадахгүй л байна. Түүнийг манай ард түмэн нэг сайн ойлгохгүй байгаа
Хуулийг ямар нэг байдлаар гажуудуулах хэлбэр юмуу даа	Арын хаалга мөнгө төгрөг өгөх авах гэдгийг авилга гэж ойлгож байгаа
Хуулинд заасан зүйлийг нь тэрнээс нь эсрэгээр нь ашиглах явдал, өөрийгөө үнэд оруулж байгаа хэрэг	Хүн хэрэгцээгээ хуулиас гадуур хангах явдал байх, хүнд мөнгө болгох эрх мэдэл байдаг, жишээ нь эмнэлэгт хэвтүүлэх
Хүний хэрэгцээтэй холбоотой, хүний хэрэгцээ хязгааргүй, эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж буй хэрэг /Багш нар, багийн дарга нар, захиргааны мэргэжилтэн зэргээс бүрдсэн сэхээтний бүлгийн ярилцлагаас/	Танил талаа харахаас эхлээд, мөнгөтэй хүний талд төрийн хүмүүс чинь орж байна шүү дээ /Дорнод аймаг холимог бүлгийн ярилцлагаас/

Зөвхөн дээр хоёр газрын хувьд бус авилгалын талаарх ойлголт нь бусад аймгууд хийгээд хотын бүлгүүдийн хувьд дээрхийн адил нийтлэгээр энгийн төсөөлөл байсан төдийгүй ерөнхийд нь авч үзвэл бүрхэгдүү, системтэй бус байгаа нь харагдаж байна.

Олон нийтийн хэвшмэл ойлголтоор авилгал бол ямар ч байсан хүмүүс ажлаа бүтээхийн тулд хэн нэгэнд шан харамж, шагнал өгч буй үзэгдэл бөгөөд энэ нь хэн нэгэн төрөөс өөрт олгогдсон эрх нөлөөг худалдаж хууль бусаар ямар нэг зүйлийг арын хаалгаар завших буюу хэн нэгэн шан харамж өгөх замаар өөрийн ажлыг арын хаалгаар ийнхүү бүтээх үзэгдэл болж байна.

Бид судалгааныхаа явцад авилгалын түвшинг байгууллагуудаар нь сонирхоход дараах байдал харагдаж байна / хүснэгт 3 /. Судалгаанд оролцогчдын үнэлгээгээр хамгийн их авилгалд автсан нь шүүх / 79.0% /, гааль / 78.5-79.6% /, прокурор / 76.9% / бөгөөд харин авилгалд харьцангуй бага өртсөн нь ерөнхийлөгчийн тамгын газар / 42.6% /, хувийн бизнесийн салбар, боловсрол, эрүүл мэндийн зэрэг байгууллагууд / 44.9-48.6% / байна. Энэхүү дүн 1999 оны байдлаас үндсэндээ ялгагдахгүй юм. 1999 оны санал асуулгын дүнгээс үзэхэд авилгалд хамгийн их автсан нь гаалийн байгууллага / 70.1% /, банк / 69.2% /, шүүх / 46.0% /, УИХ / 39.3% /, татварын алба / 39.0% /, харин авилгалд бага өртсөн нь ерөнхийлөгчийн тамгийн газар байлаа. Эндээс үзэхэд авилгал нь төрийн байгууллагуудад түгээмэл тархсан бөгөөд энэ таван жилийн хугацаанд авилгалтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр гарсан ч сөрөг хандлага хэвээр хадгалагдсаар байна.

*Хүснэгт 3. Байгууллагуудад дахь авилгалын байдал*

	Ихээхэн	Дунд зэрэг	байхгүй	Дундаж
44 шүүх	79.0	18.9	2.1	1.23
48 гааль /нисэх /	78.5	19.0	2.5	1.24
49 гааль /хил орчмын боомт /	79.6	16.5	4.0	1.24
45 прокурор	76.9	21.1	2.0	1.25
47 цагдаа /замынцагдаа /	71.2	26.0	2.8	1.32
46 цагдаа /хэв журамын /	70.6	26.0	3.4	1.33
58 татварын алба	67.6	27.5	5.0	1.37
57 газрын алба	66.8	28.4	4.9	1.38
43 нийслэл орон нутгийн захиргаа	63.6	33.0	3.4	1.40
37 улс төрийн намууд	63.7	32.0	4.3	1.41
42 төрийн өмчийн хороо	59.1	35.8	5.1	1.46
41 яам агентлаг	56.8	39.1	4.1	1.47
51 эмнэлэг улсын	55.5	38.2	6.3	1.51
38 УИХ	56.4	35.7	7.9	1.51
53 боловсролын байгууллага улсын	55.3	37.8	6.9	1.52
39 засгийн газрын танхим	55.8	34.7	9.5	1.54
59 өр барагдуулах байгууллага	53.7	37.7	8.6	1.55
56 банк	54.8	31.5	13.7	1.59
60 хөрөнгийн бирж	50.9	33.7	15.3	1.64
52 боловсролын байгууллага хувийн	48.0	37.0	15.0	1.67
55 бизнесийн байгууллага үйлдвэрлэлийн	44.9	41.7	13.5	1.69
54 бизнесийн байгууллага үйлчилгээ	45.3	39.6	15.1	1.70
50 эмнэлэг хувийн	48.6	33.0	18.5	1.70
40 ерөнхийлөгчийн тамгын газар	42.6	37.5	19.9	1.77

\*шкалын утга 1-ихээхэн, 2- дунд зэрэг, 3—бараг байхгүй



Фактор-анализын тусламжаар авилгалын хэв загварыг тодорхойлдог дараах таван бүлэг байгууллагуудыг тодруулсан болно / Хүснэгт 4 /. Нэгдүгээр бүлэгт төрийн захиргаа, улс төрийн намууд, орон нутгийн захиргаа гэх мэт байгууллагууд багтаж байна. Өөрөөр хэлбэл энэ бүлэг бол цэвэр улс төрийн болон захригааны институцийн авилгалын шинж байдлыг агуулдаг юм гэж үзэж болно. Дараагийн бүлэгт хувийн бизнесийн байгууллагууд орсон ба энэ нь бизнесийн хүрээний авилгалын хэв загварыг илэрхийлсэн юм. Гурав дахь бүлэг бол цагдаа, гааль зэрэг байгууллагуудаас бүрдсэн. Дөрөвдугаар бүлэгт банк, санхүү, татварын газар, газрын алба зэрэг байгууллагууд багтдаг. Сүүлийн тав дахь бүлгийг прокурор, шүүхийн байгууллагууд бүрэлдэж байна. Ярилцлагын судалгааны явцад бүлгийн гишүүд авилгалд өртсөн байгууллагын талаар нэлээдгүй ярьсан бөгөөд тэднээс хамгийн их давтагдаж байсан хандлагуудыг доор жагсаан бичлээ.

Авилгалд ямар байгууллага хамгийн их өртдөг вэ ?
Авилгалыг эрхтэн дархтанууд, удирдах ажилтнууд авч байна, засгийн газар, УИХ-ын гишүүд болон бусад удирдлагын хүмүүс
Эмнэлэг, боловсролын зэрэг газарт авилгал илүү их гарч байна, хөдөөний хүмүүст эмнэлэгээс маягт авч хувиараа хот руу ирэхэд бүр жишиг тогтсон гэсэн, хүүхдээ сургуульд оруулна гэхэд танил тал мөнгө хэрэгтэй болно
Хүмүүст тохиолдож байгаагаар бол сүүлийн үед захиргааны газрууд, татвар, боловсролын газар дээр авилгал маш их байна
Хуулийнхан авилгалыг авч байгаа гол хүмүүс, шүүх, цагдаа гээд хуулийн байгууллага нь өөрөө авилгалын гол уурхай мөн шүү дээ
/Аймгууд болон Улаанбаатарын бүлгийн ярилцлагаас/

Фактор-анализын энэхүү дүнгээс үзэхэд манайд авилгал нэлээд нарийн зохион байгуулалттай болж системт шинжийг агуулдаг болсон гэж дүгнэж болно. Шинжилгээний явцад илэрсэн авилгалд автсан таван бүлэг байгууллагууд бол нийгмийн үйл ажиллагааны тодорхой салбарыг бүрдүүлж авилгалын тодорхой хэлбэр/ улс төр, бизнес, цагдаагийн г.м ./ - ийг төлөөлөх болсон нь илэрхий байна.

Хүснэгт 4. Авилгалд өртсөн байгууллагуудын фактор-анализын дүн

Rotated Factor Matrix	Фактор				
	1	2	3	4	5
39 засгийн газрын танхим	0.89				
38 УИХ	0.87				
37 улс төрийн намууд	0.57				
42 төрийн өмчийн хороо	0.57				
40 ерөнхийлөгчийн тамгын газар	0.55				
41 яам агентлаг	0.52				
43 нийслэл орон нутгийн захиргаа	0.42				
54 бизнесийн байгууллага үйлчилгээ		0.83			
55 бизнесийн байгууллага үйлдвэрлэлийн		0.80			
50 эмнэлэг хувийн		0.63			
52 боловсролын байгууллага хувийн		0.55			
60 хөрөнгийн бирж		0.48		0.447	
46 цагдаа /хэв журамын /			0.74		
47 цагдаа /замынцагдаа /			0.73		
48 гааль /нисэх /			0.50		
49 гааль /хил орчмын боомт /			0.41		
51 эмнэлэг улсын		0.31	0.38		
56 банк		0.38		0.604	
59 өр барагдуулах байгууллага				0.567	
58 татварын алба			0.35	0.531	
57 газрын алба				0.474	

53 боловсролын байгууллага улсын			0.30	0.324	
45 прокурор					0.90
44 шүүх					0.73
Explanatory power=49.9%	13.9%	11.6%	9.7%	8.0%	6.6%

Фактор анализын дээрх дүнгээс харахад таван бүлэг байгууллагууд нь тус бүрдээ авилгалын жин, хандлагыг үүсгэж чадсан бөгөөд нарийвчлан үзвэл байгууллага тус бүрдээ авилгалын хэмжээ жишгийг бий болгожээ.

## 2. Авилгалын шалтгаануудын үнэлгээ

Авилгалын шалтгааныг тодорхойлох нь уг нийгмийн үзэгдлийн мөн чанарыг тайлбарлан таниулах, авилгалтай тэмцэх бодит, үр нөлөөтэй бодлогыг боловсруулахад чухал ач холбогдолтой.

Манай судалгаанаас үзэхэд судалгаанд оролцогчид авилгалын янз бүрийн шалтгааныг 3 баллаар үнэлсэн болно. Судалгаанд оролцогчид авилгалын гол шалтгааныг ёс суртахууны доройтол буюу “хүмүүс мөнгийг хэт шүтэх болсон” / 74.5% /, шүүх засаглалын буруу үйл ажиллагаа буюу “хууль хяналтынхан авилгалын хэргийг шудрагаар шийддэггүй” / 74.2% /, төрийн албан хаагчдын тайлагнахгүй байдал буюу “албан тушаалтнууд эрх мэдэлтэй ч хариуцлага хүлээдэггүй” /73.8%/хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй /70.4%/ зэрэг зүйлүүдтэй голчлон холбон үзэж байгаа юм /Хүснэгт 4/.

Хүснэгт 4. Авилгалын шалтгааны үнэлгээ

	их нөлөөтэй	дундаж нөлөөтэй	бараг нөлөөгүй	Дундаж
22 хүмүүс мөнгийг хэт шүтэх болсон	74.5	19.9	5.6	1.31
21 хууль хяналтынхан авилгалын хэргийг шудрагаар шийддэггүй	74.2	20.1	5.8	1.32
19 албан тушаалтнууд эрх мэдэлтэй ч хариуцлага хүлээдэггүй	73.8	17.0	9.2	1.35
15 авилгалын эсрэг хууль байгаа ч тэр нь хэрэгжилт муу байна	70.4	19.3	10.3	1.40
14 авилгалын эсрэг хууль тогтоомж боловсронгуй биш байна	68.0	23.6	8.4	1.40
9 эрх мэдэл үүрэг хариуцалгын холбоо сул	63.7	26.8	9.5	1.46
18 гадаадын зээл тусламжийг зориулалтын бусар ашигладаг	62.9	27.2	9.8	1.47
12 хүмүүс ердийн мэт хүлээж авдаг болсон	61.7	29.2	9.1	1.47
16 төрийн албан хаагчийн орлого бага	63.0	26.1	10.9	1.48
8 зах зээлийн тогтолцоонд шилжсэн	57.8	31.8	10.4	1.53
11 өмч хувьчлал шудрага биш явагдаж байгаа	57.7	31.2	11.1	1.53
17 ерөөсөө хүмүүсийн ёс суртахуун унаж эх заххаа алдсан	53.6	31.6	14.8	1.61
10 хүмүүсийн амжиргаа дорой болсон	51.8	28.5	19.7	1.68
13 гадаадын орнуудын нөлөөнд автсан	46.6	25.9	27.5	1.81
20 манай уламжлал ёс заншлаас улбаатай	29.1	17.4	53.5	2.24

\*шкалын утга 1-их нөлөөтэй, 2- дунд нөлөөтэй, 3-бараг нөлөөгүй

Монголд авилгалд нөлөөлөх хүчин зүйлс, тэдгээрийн талаар олон нийтийн үнэлгээ нь 1999 оноос хойш бараг өөрчлөгдөөгүй байгааг анхаарах нь чухал юм. 1999 оны санал асуулгын дүнгээс үзэхэд авилгалд нөлөөлөх хүчин зүйлсийн эрэмбийн дагуу албан тушаалтнууд бага хариуцлага хүлээдэг / 53.5% /, өмч хувьчлал шудрага бус /

49.9% /, хуулийнхан шудрага бус ханддаг / 40.6% /, ёс суртахууны доройтол / 40.4% / зэрэг зүйлүүд дээгүүр үнэлгээ авсан юм.

Цаашид авилгалын гарч буй шалтгаануудыг гүнзгийрүүлэн судлах зорилгоор бид фактор-анализын аргаар дөрвөн бүлгийг тодруулан гаргасан /Хүснэгт 5/.

Хүснэгт 5. Авилгалын шалтгааны фактор-анализын дүн

Шалтгаан	Фактор			
	1	2	3	4
17 ерөөсөө хүмүүсийн ёс суртахуун унасан	0.58			
10 хүмүүсийн амжиргаа дорой болсон	0.44			
16 төрийн албан хаагчийн орлого муу байгаа	0.40			
18 гадаадын зээл тусламжийг зориулалтын бусар ашигладаг	0.39			
11 өмч хувьчлал шудрага биш явагдаж байгаа	0.38			
12 хүмүүс ердийн мэт хүлээж авдаг болсон	0.36			
15 авилгалын эсрэг хуулийн хэрэгжилт муу байна		0.65		
14 авилгалын эсрэг хууль тогтоомж боловсронгуй биш		0.61		
21 хууль хяналтынхан авилгалын хэргийг шудрагаар шийддэггүй		0.52		
13 гадаадын орнуудын нөлөөнд автсан			0.65	
8 зах зээлийн тогтолцоонд шилжсэн			0.54	
22 хүмүүс мөнгийг хэт шүтэх болсон			0.47	
19 албан тушаалтнууд эрх мэдэлтэй ч хариуцлага хүлээдэггүй				0.69
20 манай уламжлал ёс заншлаас улбаатай			0.30	-0.54
9 эрх мэдэл үрэг хариуцлагын холбоо сул				
Explanatory power=32.9%	16.8%	8.6%	4.4%	3.2%

Бидний гаргасан хүчин зүйлсийн моделийн тайлбарлах чадал харьцангуй өндөр буюу 32.9% байна. Нэгдүгээр бүлэг шалтгааныг респондентууд нь амжиргааны түвшин буурсантай холбож авч үзэж байна. Хоёрдугаар бүлэг шалтгааныг албан тушаалтнуудын тайлагнах, хариуцлага хүлээх сул байдалтай холбож авч үзэж болно. Гурав дахь бүлэг шалтгааныг авилгалтай тэмцэх хуулийн боловсронгуй бус байдал, түүний хангалтгүй хэрэгжилтэй холбоотой юм. Эцэст дөрөв дахь бүлэг шалтгааныг зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд нэгдэн орсонтой холбож авч үзэж болно.

Шилжилтийн гэгдэх энэ үеүдэд манай орны хүн амын амжиргааны түвшин нэлээд уналтанд орж олонхи өрх гэрүүдэд санхүүгийн хүндхэн ачаа ноогдсон юм. Судалгаанд оролцогчид ерөөсөө манай нийгэмд ядуурал, амжиргааны уналт нүүрлэсэн нөгөө талаас шударгаар хөдөлмөрлөж баялгийг бүтээх зах зээлийн ухамсар сайн төлөвшиж амжаагүйгээс нийт хүмүүсийн сэтгэлгээнд амар хялбараар мөнгө олох, гэнэт баяжих гэсэн хандлага байдагтай авилгалын шалтгааныг холбон үзжээ. Мөн төрийн албан хаагчид ч өөрт өгөгдсөн албан ёсны боломжыг орлогоо нэмэгдүүлэх хэрэгсэл болгон хувиргаж байгаа нь мөн л тэдний амжиргаа, хэрэгцээгээ хангах чадвар дорой /0.40/ байгаатай холбоотой гэжээ.

Төсвийнхөн ялгаагүй өөрсдийнх нь амьдрал хэцүү ш дээ, Жишээ нь манай багийн дарга хүмүүсийг өөр дээрээ саатуулах замаар л мөнгө олдог. Манай нэг найзын охин их сургуульд сурдаг, тэр хоёр жилийн өмнө явах болсон, тэгээд ядуу амьдралтай хүүхдийн төлбөрийг төрөөс даадаг гэдгийг дуулаад хорооныхоо засаг даргад 50000 төгрөг бас дээр нь нэг хонины мах өгч байж нэн ядуу гэсэн тодорхойлолтыг цохуулж авсан, энэ бол зөвхөн манай найз биш өөр хүмүүс ч өгсөн, иймэрхүү байдлаар гар харж асуудлыг удааж хүндрүүлдэг.  
С тэй хийсэн ярилцлага

Судалгаанд орологчид авилгалын нэг бүлэг шалтгааныг төрийн албан хаагчдын эрх мэдэл, үүрэг хариуцлагын уялдаа холбоо сул, эрх мэдэл эзэмшихийн хэмжээгээр нийгмийн өмнө хариуцлагаа ухамсарлах явдал тааруу байгаатай холбож үзсэн. Албан тушаалтнууд эрх мэдэлтэй ч үүрэг хариуцлага хүлээдэггүй, нийгмийн өмнө ажил үүргээ тайлагнахгүй, наад зах нь орлогоо шударгаар мэдээлдэггүй байдал нь авилгалыг даамжруулж байна гэж тэд үзсэн болно.

Авилгалтай тэмцэх эрхзүйн таатай орчин үгүй, авилгалын эсрэг хуулийн боловсронгуй бус байдал нь энэхүү үзэгдэл цэцэглэн бий болох бас нэг томоохон шалтгаан болох нь харагдаж байна. Бүлгийн болон ганцаарчилсан ярилцлагын үеэр авилгалтай тэмцэх эрхзүйн орчин хангалтгүй байгаа нь энэхүү гэмт хэрэг илрэхгүйгээр далдуур нийгэмд тархах үндэс болж, түүнчлэн нэгэнт илэрсэн авилгалын гэмт хэрэг хуулийн дагуу шийдвэрлэгдэх явцад саад учруулах болсон тухай судалгаанд оролцогчид ярьж байв.

Судалгааны явцад гарч ирсэн авилгалын үндсэн нэг бүлэг шалтгаан нь улс орон зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд элсэн орсонтой холбоотой гэжээ. Анкет судалгаанд оролцогчид улс орон зах зээлд орсноос, хүмүүс мөнгийг хэт шүтэх болсноос манайд авилгал дэлгэрч буй талаар хариулсан бол бүлгийн болон ганцаарчилсан ярилцлагын явцад ерөөс авилгал өгч авалцах нь манай нийгэмд тогтсон нэг хэм хэмжээ, жишиг болсон бөгөөд харин үүнд хүмүүс хүмүүс бүхнээс нэгдүгээрт мөнгө, эдийн ашиг сонирхлоо тавьж байгааг онцолж байлаа.

Ярилцлагын явцад хүмүүсээс хүнд суртлыг авилгалын нэг томоохон шалтгаан мөн гэж үзэн, байгууллагууд дахь шат дамжлаг, зөвшөөрлийн олон эрх мэдлийн шатлал нь хүнд суртлыг улам гааруулж, тэр хэрээр эрх мэдлээ ашиглан хүчүүст саад учруулах, эдийн засгийн хавчилтад оруулах нь элбэг болсон гэж тэд ярьж байв.

#### **У-гийн түүх**

Авилгал вч өгөлцөх шалтгаан нь хүнд суртал гэж бодож байна. Хүний өдөр тутмын амьдралд тохиолддог захригаа, эмнэлэг, сургууль, газрын, татварын, лицензний гээд хаа нэг газар руу ороход үүдний жижүүрээсээ эхлээд угтдаг түгээмэл харьцаа бол хүнд суртал шүү дээ. Хүнд шууд л хаан дээр ороод ирэх үү гэсэн сэтгэгдэл төрнө. Тэгээд л үүдний хүнд таарсан авилгалын хамгийн бага хэлбэрээс эхлээд өгөөд ажлаа ахиулж гарна даа. Би өөрийн жишээ хэлье, манай авгай төрөх гээд арай дээр болов уу гээд 1-р эмнэлэгт бүртгүүлэх гэтэл манайх ямар ч бололцоогүй, харьяалал руугаа яв гээд байснаа юм гаргаад өгөнгүүт бүртгээд л авч байгаа юм. Дараа нь яг төрөх гээд очсон байхад дуудлагын асрагч нь бас хөдөлж өгөхгүй, ааш гаргаад байхаар нь эхнэрээ бодоод чихрийн набор өгсөн чинь хөл нь хөнгөрөөд л явчихсан, хүн болгон өөр өөрийнхөө хүрээнд хүнд суртал гаргана. Энэ нь өөр өөрийнхөө авилгалын жишгийг бий болгож буй хэрэг

/Улаанбаатар хот бүлгийн ярилцлагад оролцогчын хувийн туршлага/

### **3. Авилгалын үр дагаврын талаарх хүмүүсийн үнэлгээ**

Авилгалын нийгмийн үр дагаврын талаарх олон нийтийн санал бодол, байр суурийг судлахад сонирхолтой дүн ажиглагдаж байна. Олон нийт үзэж байгаагаар авилгал нь нийгмийн үр дагавраар нийгмийн тогтворгүй байдал / гэмт хэргийн өсөлт, баян хоосны ялгаа ихсэх / болон нийгмийн шудрага бус байдал бий болоход сөрөг нөлөөлөл үзүүлдэг юм / Хүснэгт 6 /.

Харин авилгалын сөрөг нөлөөг онцлохын зэрэгцээ респондентуудын үлэмжхэн хэсэг нь түүний эерэг үр дагаврыг дурьдаж байгааг анхаарч үзэх хэрэгтэй. Тухайлбал, авилгал нь ажил хэргийг хурдан бүтээхэд тустай гэсэн зүйлийг хариулагсдын 71.7 хувь, мөн хохирох хүнгүй / 35.4% /, хүнд суртлыг багасгахад ачтай / 34.8% / буюу гурван хүний нэг нь үзэж байгаа нь сэтгэл түгшээж байна. Энэ нь манай нийгэмд авилгалыг зөвтгөх явдал нь бодит болж, цаашид нийгэм бүхэлдээ авилгалын учруулж буй хор уршиг, сөрөөг нөлөөллийн талаар сурталчилгаа хүмүүжлийн ажил өрнүүлэхэд шийдвэртэй алхам хийх шаардлагыг тод гэрчилж байна.

Хүснэгт 6. Авилгалын үр дагаврын хүмүүсийн үнэлгээ

Үр дагавар	Тийм	яаж ч магадгүй	үгүй	Дундаж*
32 гэмт хэрэг өсөх хөрс суурь болно	76.3	19.2	4.5	1.28
26 хүний эрх зөрчигдөнө	77.0	17.8	5.2	1.28
31 баян хоосны ялгаа даамжирч нийгмийн байдал тогтворгүйтнэ	77.7	16.2	6.2	1.29
28 өмч хувьчлал шудрага бус явагдах магадлалтай	73.2	23.0	3.8	1.31
33 шудрага энэрэнгүй байдалд харшилна	75.8	16.3	7.9	1.32
24 ажил хэрэг хурдан бүтнэ	71.7	20.7	7.5	1.36
35 гадаадын хөрөнгө оруулагчдын итгэл алдарна	70.7	21.9	7.4	1.37
25 иргэн хүнд материаллаг хохирол учирна	69.2	22.2	8.7	1.40
23 үндсэний аюулгүй байдалд хохирол учируулна	62.5	34.4	3.1	1.41
29 төр засаг хууль ёс ихээр хохирно	64.7	23.3	11.9	1.47
27 байууллагад материаллаг хохирол учируулна	52.1	33.5	14.4	1.62
34 хохирох хүн байхгүй аль аль нь хожно	35.4	24.6	39.9	2.04
30 хүнд сурталыг багасгана	34.8	18.1	47.0	2.12

/ шкалын утга 1- тийм, 2- яаж ч магадгүй, 3- үгүй /

Авилгал нь нийгэмд баян хоосны ялгааг даамжруулж, тодорхой бүлэг хүмүүсийн амжиргаанд хүндээр тусч байгаа талаар судалгааны явцад ярьсан юм. Бүхий л үйлчилгээг авахын тулд мөнгө хэрэгтэй болдог нь ядуу, амжиргааны дорой хүмүүсийг улам бүр доош нь түлхэж ядуурал гаарах нөхцөл мөн гэж үзсэн.

Авилгалын хор хөнөөл их, хүмүүсийг ядууруулахад их нөлөөтэй. Жишээ нь банкны зээлэн дээрээс харж болно. Хүүтэй мөнгөн дээрээ авилгал өгнө гэдэг ядуу хүнд илүү дарамт болно. 200000 мянган зээл аваад тэндээсээ авилга өгвөл тэр нь багасна, одоо нөгөө бизнесээ яаж хийх вэ? Ганцхан энэ биш өөр олон байдлаар ядууруулж байна.  
Ховд аймаг бүлгийн ярилцлагаас

Анкет судалгааны үед авилгал нь нийгмийн шударга ёсыг алдагдуулж, нийгмийн тогтворгүй байдлыг үүүсгэдэг гэсэн хариулт нэлээд өндөр байсан. Тэгвэл нийгмийн шударга ёсны нэг хэсэг болсон хууль ёсыг авилгал нь хэрхэн алдагдуулж, тэр хэрээр хүний эрхийг зөрчих болсныг ярилцлагын дүнгээс харж болно.

Авилгал бол хуулийн хүрээнд ажил явагдахаа болиход хүргэдэг. Аливаа ажил дандаа хуулиас гадуур явагддаг. Манай байгууллагад гэхэд хоёр хүнийг ажилд авах гэтэл өмнө нь ирсэн мэдлэг боловсролтой хүнийг авчих ёстой байтал дараа нь ирсэн авилгал өгсөн мэдлэггүй хүнийг нь авах жишээтэй. Хуулийн хувьд албан тушаалд тэнцэх чавартай, шаардлага хангасан хүнийг шударгаар уралдуулаад авах ёстой шүүдээ, нөгөө чадвартай хүн, бас ажлын байр хохироод үлдэж байгаа юм.  
Ховд аймаг бүлгийн ярилцлагаас

Авилгалын үр дагаврын талаарх олон нийтийн ойлголтод тэр нь ажил хурдан бүтээдэг гэсэн хандлага байгаа бөгөөд өнөөдөр авилгал өгөх нь аливаа хүн ажил төрлөө бүтээх нэг зайлшгүй гүйцэлдүүлэх ёстой үйлдэл болжээ.

### Монгол дахь авилгалын илрэх хэлбэрүүд: тархалт ба хувийн туршлага

Манай иргэдийн доорх үнэлгээнээс үзэхэд Монголд авилгал нь нийгмийн бүх салбарт түгээмэл болж төрийн дээд доод шатандаа нарийн зохион байгуулалтай болсон байна. Хуучин захиргаадалтын үед дэлгэрсэн албан тушаалтныг хоолонд урьж гар цайлгах, хамаатан садан, танил талаа өөд татах, албан тушаалаа хувьдаа ашиглах зэрэг хэлбэрүүд

хавтгайрч нийгмийн амьдралын ердийн практик болсон гэж судалгаанд оролцогсдын талаас илүү хувь үзсэн байна.

*Монголын нийгэмд авилгалын дараах хэлбэрийн тархалтын үнэлгээ*

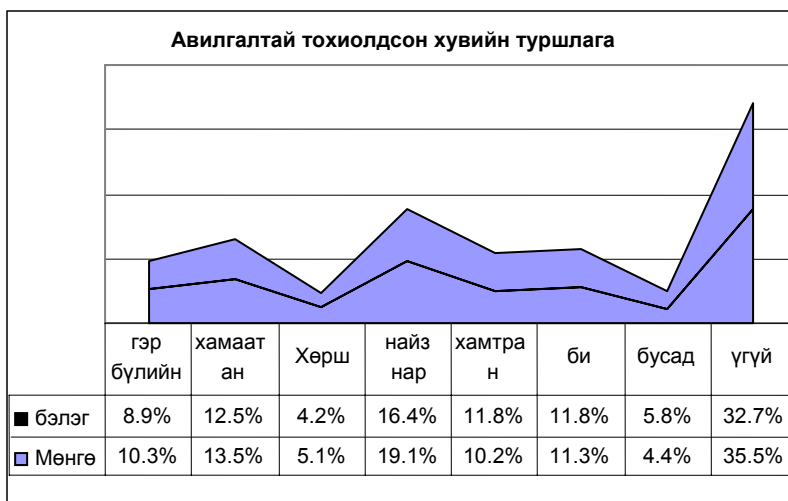
	Тун их түгээмэл /1/	Нийтлэг зүйл/2/	Цөөн /3/	Огт үгүй /4/	Дундаж
албан тушаалтныг хоолонд урьж бяцхан гар цайлгах	56.9	37.1	5.6	0.4	1.50
албан тушаалтан ах дүү хамаатан садангаа татах	58.7	33.3	6.7	1.3	1.51
албан тушаалтан ажил үүргээ ашиглаж өөрт таатай нөхцөлийн буй болгох	53.4	38.3	7.4	1.0	1.56
албан тушаалтанд томоохон д зүйлс өгөх	29.9	45.9	23.1	1.1	1.95
их хэмжээний мөнгө өгөх	32.1	37.0	29.2	1.8	2.01
төрийн албан тушаалтан гэмт хэрэгтнүүд хамсах	25.1	28.7	40.6	5.6	2.27

Манай нэг дүү өнгөрсөн жил хагалгаанд орох болсон юм. Тэгээд хэвтэх гэсэн чинь ор байхгүй гээд өөр эмнэлэгт оч гэсэн юм. Тэгэхээр нь хэдэн бор юм цуглуулж байгаад эмчид нь өгсөн. 40000 төгрөг өгсөн юм байна. Энэ бүхний эцэст сая нэг юм хагалгаанд орох болсон доо, Тэгээд бас ингээд зогсоогүй хагалгааны мөнгөнөөс гадна бас хагалгаанд орсон эмч сувилагч нарт бүгдэд нь тодорхой хэмжээгээр юм өгсөн.

Би биллиардны газар нээх санаатай зөвшөөрлийн бичиг хөөцөлдсөн боловч маш их зардал чирэгдэл болж байж бүтсэн. Өргөдлөө өгөөд дүүргээс комисс ирж байр шалгасан юм. Тэгэхэд нэг эрүүл ахуйн хүүхэн, нэг залуу цуг ирсэн байсан. Тэр хоёр байрыг маань агааржуулалт муу байна гээд зөвшөөрөл өгөхгүй гэсэн, би сайн гуйсан боловч огт халгаагаагүй, харин тэр залуу надад “100,000 төгрөг өгчих би зөвшөөрлийн бичиг хийлгээд тамга дараад 7 хоногийн дараа жин тан болгоё” гэж хэлсэн би эндээс тэрийг нь өгөөд бичгээ авсан даа

Би МУИС-д хүүгээ оруулахын тулд танилаараа дамжуулж 300,000 мянган төгрөг өгсөн. Хүү маань конкурсдээд унасан юм. Би улсын сургуульд оруулсан болохоор тэр мөнгө ч яахав, бас улсын сургуульд орчихоор янз бүрийн хөнгөлөлт юманд хамрагдах боломжтой.

Авилгалын тархалтын хэмжээг тодорхойлох анхдагч нөхцөл нь авилгал, хээл хахуультай тохиолдсон иргэдийн өөрсдийн хувийн туршлага юм. Бидний санал асуулгад сүүлийн 2 жилд судалгаанд оролцогсод болоон тэдгээрийн ойр дотны хүрээний хүмүүс хэн нэгэн албан тушаалтанд бэлэг эсвэл мөнгө өгөх явдлыг судлаж үзлээ.



Санал асуулгын дүнгээс үзэхэд, судалгаанд оролцогсад болон тэдгээрийн ойр дотны танилын хүрээний дийлэнх буюу гуравны хоёр нь ямар нэг хэлбэрээр ажил бүтээхийн тулд хэн нэгэн албан тушаалтанд бэлэг эсвэл мөнгө өгч байсан гэжээ/График/. Энэхүү үзүүлэлт бол манай нийгэмд авилгал нь хяналтаас гарч хавтгайрч байгаагийн ил тод жишээ гарцаагүй мөн. Бэлэг эсвэл мөнгө өгч байгаагүй гэж хариулсан хүмүүсийн тодорхой хэсэг ч бас энэ авилгалын харилцаанд орж байсныг үгүйсгэх аргагүй юм.

Өдөр тутмын амьдралд ямар ажил мэргэжлийн хүмүүст илүүтэйгээр гар цайлгах, шан харамж өгөх тохиолдол ямар түвшинд байгааг илрүүлэх нь манай мониторингийн судалгааны нэг зорилт байсан юм. Судалгаанд оролцогчдын доорх хариултаас үзэхэд манайд авилгалын хэлбэр болох гар цайлгах, шан харамж өгөх нь бусад тохиолдлуудаас илүү түгээмэл болжээ. Мэргэжлийн бүлгээр авч үзэхэд багш, эмч, цагдаа, шүүгч, татварын байцаагч нар гэсэн мэргэжлийн хүмүүс авилгалын солилцоонд хамгийн ихээр ордог байна/Хүснэгт/. Энэ нь манайд авилгал хүмүүсийн амьдралтай салшгүй холбоотой хурцадмал зүйл болсныг нотлож байгаа юм.

*Хүснэгт Авилгалд өртсөн мэргэжлийн бүлэг, түүний хэлбэр /тохиолдлын тоогоор/*

	жижиг бэлгээр гар цайлгах	Үнэтэй бэлэг	их мөнгө өгөх	Бусад тохиолдол	Нийт тохиолдлын тоо
Багш	321	52	60	48	481
Эмч	220	61	71	77	429
Цагдаа	112	61	118	65	356
Шүүгч	78	68	106	66	318
Татварын байцаагч	93	48	79	66	286
Баг хороон засаг дарга	109	41	38	91	279
Лицензийн ажилтан	85	43	66	80	274
Эрүүл ахуйч	98	57	37	78	270
Цэргийн комисс	81	46	52	82	261
Байгаль орчны байцаагч	77	51	47	73	248
Бизнесмэнүүд	79	33	57	78	247
Халамж даатгалын ажилтан	87	51	38	66	242
Төслийн ажилтан	81	38	48	74	241
Намын хүмүүс	68	29	33	88	218
Сэтгүүлч сурвалжлагч	68	19	26	102	215
<b>Нийт тохиолдлын тоо</b>	<b>1657</b>		<b>876</b>	<b>1134</b>	<b>4365</b>

Авилгалд өртсөн хувийн туршлагатай хүмүүсийн хариултаас үзэхэд манай томоохон мэргэжлийн бүлгүүдийн төлөөлөгчид ардчилал, зах зээлийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд хувь нэмэр оруулахаасаа илүүтэй албан тушаалаа хувийн ашиг хонжоонд хэрэглэх явдал газар авч, энэ нь зохицуулах хяналтгүй болсон нь харагдаж байна. Судалгаанд оролцогсдын дийлэнх олонхи буюу 72.4 хувь нь ажлын байр бол авилгал, хээл хахуульд өртөх үндэс болдог гэж үзжээ / График /.



Авилгалд хамгийн их өртөмтгий байгууллагыг нээлттэй асуултын тусламжтайгаар тодруулахад шүүх, хууль, цагдаа, гааль, боловсрол, эмнэлэг зэрэг байгууллагууд тэргүүлж байна / Хүснэгт / . Энэ нь өмнө гарсан дүнгүүдийг дахин батлах нотолгоо гэж үзэж болно.

*Хүснэгт . Авилгал, хээл хахуульд өртөмтгий байгууллагууд*

Ранг		Давхардсан тоогоор
1	Шүүх, хуулийн байгууллага	34.6%
2	Цагдаа	23.8%
3	Гааль	22.5%
4	Боловсролын байгууллага	21.5%
5	Эмнэлгийн байгууллага	16.4%
6	Төрийн захиргаа	8.2%
7	Татварын алба	7.6%
8	УИХ, улс төрч	4.4%
9	Прокурор	3.7%
10	Банк	3.6%
11	Засгийн газар	2.4%
12	Хилийн алба	1.6%
13	Газрын алба	1.3%

### **Авилгалын төрөл, хэлбэр**

Авилгалд өртөмтгий байгууллага, мэргэжлийн бүлгийг тодорхойлохын зэрэгцээгээр авилгал, хээл хахууль үүсгэх орчин болон амьдралын янз бүрийн нөхцөл байдлыг тодорхойлж хэв загварчлах нь авилгалаас урдчилан сэргийлэхэд чухал ач холбогдолтой юм. 1999 оны санал асуулгаар бид экспертын аргаар авилгалын нийгмийн байр сууриа бэхжүүлэх (social status pursuit corruption), “их гарын”, гэмт хэргийн буюу луйврын (syndicated corruption), улс төрийн лобби, уламжлалт шинжийн зэрэг үндсэн 5 төрөл хэлбэрийг тодорхойлсон.



Энэ удаагийн судалгаанд бид авилгалын хэлбэр, хэв загварчлалыг нийт судалгаанд оролцогсдын үнэлгээнд үндэслэн дараах дур зургийг гаргасан /Хүснэгт 1/. Бидний зохиосон модель нь нийт хэв шинжийн вариацийг 49.8 хувиар тайлбарладаг буюу өндөр магадлалтай болсон гэж үзэж болно. Үүнд:

Хамгийн түгээмэл авилгалын хэв маягт /хэв шинжийн 36.0 хувийг тайлбарлах чадалтай/ тусгай зөвшөөрөл лиценз авах, УИХ засгийн газраар тогтоол гаргуулах, төндөр шалгаруулалтанд нөлөөлөх, хувийн компани засгийн газрын захиалга авч ажил гүйцэтгэх зэрэг хэлбэрүүд бүрдүүлдэг бөгөөд ил, далд хэлбэрээр шийдвэрт шахалт үзүүлэх улс төрийн лоббитой холбон авч үзэж болно.

Хоёр дахь хэв маягийн авилгалыг “бизнесийнх” гэж нэрлэж болох бөгөөд газрын зөвшөөрөл олгох, хувьчлалд давуу нөхцөл олж авах, банкны хууль тогтоомжоос гадуур зээль олгох, ах дүү танил талаа албан тушаалд томилох дэвшүүлэх зэрэг хэлбэрүүд энэхүү хэв маягийг бүрдүүлдэг юм.

Авилгалын гурав дахь хэв маягт хилээр их хэмжээний бараа оруулах гаргах, хилээр машины наймаа хийх, спирт тамхи оруулах хэмээх гэмт хэрэг, луйврын шинжтэй төрлүүд ордог.

Тав дахь хэв маягт сургууль курс явуулах эрх олгох, хүүхэд сургуульд элсүүлэх, цэргийн албанаас чөлөөлөх гэх мэт төрлүүд ордог. Өөрөөр хэлбэл, энэ хэв маягийг нийгэмд байр суур, статусаа бэхжүүлэхэд чиглэсэн авилгал гэж нэрлэж болно.

Эцэст нь УИХ-ын суудлын мөнгө, нам болон сонгуулийн ажиллагааг санхүүжүүлэх зэрэг хэлбэрүүд сонгуулийн авилгалын хэв маягийг бүрдүүлдэг байж болохоор байгаа юм.

Энэхүү типологийг өмнөх 1999 оныхтой харьцуулахад манай орны авилгалын тогтолцоо нь ерөнхийдөө бүрэлдэн тогтож хэвшсэн гэж үзэж болно. Уламжлалт шинжийн авилгалын хэлбэрийн оронд сонгуулийн авилгал тодорсон явдал үүнийг дахин нотлож байна.

*Хүснэгт 1. Авилгалын төрлийн хэв маягчлал /типологи/*

Factor	1	2	3	4	5
Тусгай зөвшөөрөл лиценз авах	0.79				
УИХ засгийн газраар тогтоол гаргуулах	0.64				
Төндөр шалгаруулалтанд нөлөөлөх	0.57				
Татвараас хөнгөлөх чөлөөлөх	0.56				
Эмнэлэгийн үйлчилгээнд давуу эрх эдлэх	0.52			-0.31	
Гаалийн байцаагчидад шалгуулах	0.32				
Газрын зөвшөөрөл олгох		0.74			
Гаалийн татвараас хөнгөлөх чөлөөлөх		0.59			
ах дүү танил талаа албан тушаалд томилох дэвшүүлэх		0.52			
хувьчлалд давуу нөхцөл олж авах		0.45			
банкны хууль тогтоомжоос гадуур зээль олгох		0.45			
хилээр их хэмжээний бараа оруулах гаргах			-0.76		
хилээр машины наймаа хийх			-0.64		
Спирт тамхи оруулах			-0.49		
архины үйлдвэр эрхлэх зөвшөөрөл олгох			-0.44		

цэргийн албанаас чөлөөлөх					-0.69
сургууль курс явуулах эрх олгох					-0.58
авто техникийн үзлэг жолооны үнэмлэх	0.31				-0.47
хүүхэд сургуульд элсэх		0.33			-0.35
виз авах					-0.59
УИХ ын суудлын мөнгө					-0.55
нам болон сонгуулийн ажиллагааг санхүүжүүлэх					-0.44
хувийн компани засгийн газрын захиалга авч ажил гүйцэтгэх	0.39				-0.43
үл хөдлөх хөрөнгийн мөнгө					-0.38
explanatory power=49.8%	36.0%	4.8%	4.0%	2.7%	2.4%
Extraction Method: Maximum Likelihood. Rotation Method: Oblimin with Kaiser Normalization.					

### Авилгалын түвшингийн индекс

Бидний санал асуулгаас олж авсан дүнгийг нэгтгэж Монголд байгаа авилгалын хэм хэмжээг дараах томъёоны дагуу тодорхойлоход оролдсон. 8 асуудлын авилгалын түвшинг илэрхийлэх позициудыг сонгож дундаж үнэлгээ гаргасан. Дараах томъёог хэрэглэсэн болно.

*Томъёо: (Асуулт 61+ асуулт 37-60-ын дундаж утга+ асуулт 73а+ асуулт 73б+ асуулт 75+ асуулт 90+ асуулт 92+ асуулт 94) /10*

Авилгалын индексийн дээд утга нь 10, доод утга нь 1 юм.  
Хүснэгт Авилгалын индекс

Асуултын дугаар	Асуулт	Позици	хувь
75	Авилгалын хэргийн илэрүүлэлтийн түвшин	хангалтгүй	66,1
61	хөтөлбөрийн хэрэгжилт	хангалтгүй+хэрэгжээгүй	62,7
90	Авилгалын хандлага	өснө+хэвээрээ	95,0
92	Авилгалын тархалт	маш ба дэлгэрсэн	95,4
37-60	Авилгалд өртөгдсөн байгууллагуудын дундаж хувь	Их	60,2
73а	Хахууль өгөх хувийн туршлага	Тийм	77,3
73б	Бэлэг өгөх хувийн туршлага	Тийм	66,5
94	Авилгалтай тэмцэх хүсэл эрмэлзэл	мэдүүлэхгүй ба яриад өнгөрнө	68,8
Дундаж			69,9
Авилгалын индексийн утга			74,0

Авилгалтай эрчимтэй тэмцэл хийж буй улс орнуудад авилгалын тархалт, өсөлтийг харуулах зорилгоор индекс бодож 100 хүртлэх хувиар тооцож үзлээ. Хэрэв тухайн индекс 100-д ойр байвал авилгалын индекс өндөр бөгөөд энэ талаар эрчимтэй тэмцэл хийх хэрэгтэй гэдгийг харуулдаг. Авилгалын индексийг гаргахдаа судалгааны хэд хэдэн асуултуудын хариултыг нэгтгэн дүгнэж дундажлан үзэхэд 74.0 ( энэ нь үнэмлэхүй өндөр тоо ) байгаа болно.

### **(3) ОЛОН НИЙТИЙН МЭДЭХ ЭРХ: Мэдээллийн Эрх Чөлөөний Хууль зvйн Зарчмууд**

" 19-р зvйл " байгууллага. Лондон

1999 оны 6 сар

(Глоб Интернэшнл ТББ-ын вэб хуудаснаас хэсэгчлэн авав)

#### **АГУУЛГА**

[1-Р ЗАРЧИМ. Дээд зэргээр нээлттэй байх](#)

[2-Р ЗАРЧИМ. Хэвлэн нийтлэх vүрэг](#)

[3-Р ЗАРЧИМ. Нээлттэй засаглалыг дэмжих](#)

[4-Р ЗАРЧИМ. Үл хамаарлуудыг хязгаарлах хvрээ](#)

[5-Р ЗАРЧИМ. Мэдээлэл хvртэх vйлдийг хөнгөвчлөх процесс](#)

[6-Р ЗАРЧИМ. Хураамж](#)

[7-Р ЗАРЧИМ. Нээлттэй хуралдаан](#)

[8-Р ЗАРЧИМ. Нээлттэй байхыг нэн тэргvүнд тавих](#)

[9-Р ЗАРЧИМ. "Мэдээлэгчийг" хамгаалах](#)

#### **1-Р ЗАРЧИМ. ДЭЭД ЗЭРГЭЭР НЭЭЛТТЭЙ БАЙХ**

Мэдээллийн эрх чөлөөний хууль зvйн зохицуулалт нь мэдээлэл дээд зэргээр нээлттэй байх зарчимд vндэслэгдэх ёстой.

Дээд зэргээр нээлттэй байх зарчим ёсоор төрийн байгууллагуудад хадгалагдаж байгаа бvх мэдээлэл нь олж авахад хялбар, нээлттэй байх ёстой бөгөөд зөвхөн тодорхой хязгаарлагдмал тооны нөхцөл байдалд л энэ зарчмыг хэрэглэхгvй байж болно. /4-р зарчмыг vз/ Энэхvв зарчим нь мэдээллийн эрх чөлөөний vндсэн vзэл баримтлалын гол цөм бөгөөд тvүнийг Үндсэн хуульд тусгаж, албан ёсны мэдээлэл олж авах явдал бол иргэний vндсэн эрх гэдгийг тодорхой болгох нь зvйтэй. Хууль, эрх зvйн хамгийн гол зорилго бол мэдээллийн дээд зэргийн нээлттэй байдлыг практикт хэрэгжvүлэх явдал юм.

Аливаа төрийн байгууллага мэдээллээ нээлттэй байлгах vүрэгтэй ба vүнтэй уялдан нийгмийн гишvүн бvр мэдээлэл хvлээн авах эрхтэй. Тухайн улсын нутаг дэвсгэр дээр амьдарч байгаа бvх хvн уг эрхийг эдлэх ёстой. Уг эрхийг хангахдаа хувь хvнээс тухайн мэдээллээс ямар зvйлийг тусгайлан сонирхож байгаагаа илэрхийлэхийг шаардах ёсгvй. Төрийн байгууллага мэдээлэл өгөхөөс татгалзсан тохиолдол бvртээ татгалзсан шалтгаанаа тайлбарласан зохих vндэслэлээ гарган тавихыг хариуцна. Өөрөөр хэлбэл, тухайн төрийн байгууллагын нээлттэй болгохоос татгалзаж буй мэдээлэл нь хойшид дурьдагдах vл хамаарлуудын хvрээнд багтсан байх ёстой.

#### **Тодорхойлолтууд**

" Мэдээлэл ", " төрийн байгууллага " гэсэн ойлголтуудыг өргөн хvрээнд тодорхойлох нь зvйтэй.

" Мэдээлэл " гэж аливаа төрийн байгууллагын мэдэлд байгаа бөгөөд бvх хэлбэрээр хадгалагдаж байгаа / баримт бичиг, хуурцаг, электроник мэдээлэл г.м/ ямар ч эх сурвалжаас авсан байж болох /тухайн байгууллага буюу өөр байгууллагаас бэлтгэсэн / болон хэзээ хийгдсэнээс vл хамааруулан бvхий л материалыг хэлнэ. Тэрчлэн энэ хуулийн зохицуулалт нь тусгайлан ангилсан мэдээ мэдээлэлд ч нэгэн адил хамаарна.

Мэдээллийг нээлттэй болгох vүднээс, " төрийн байгууллага " гэсэн ойлголтыг хэрэглэхдээ албан ёсны томилолтоос гадна явуулж буй vйл ажиллагааг нь мөн анхаарсан. Энэ vүднээс уг тодорхойлолтод орон нутгийн эрх барих байгууллагыг оролцуулан засгийн газрын бvхий л шатны байгууллагууд, сонгогдсон байгууллага, тусгай мандаттай ажилладаг байгууллага, улсын vйлдвэрийн газар, төрийн мэдлийн корпораци, " хагас " төрийн бус байгууллага,

шvvхийн байгууллага, олон нийтэд вйлчилдэг хувийн байгууллага /зам засвар, төмөр зам г.м/ зэргийг оруулсан болно. Хэрэв хувийн байгууллага олон нийтийн амин чухал ашиг сонирхолд хамаатай байгаль орчин, эрvvл мэнд г.м-ийн талаар мэдээлэл хадгалж байгаа бол дээрх тодорхойлолтод нэгэн адил хамрагдана. Засгийн газар хоорондын байгууллагуудад ч энэхvv баримт бичигт тодорхойлсон зарчмууд мөн хамаарна.

### **Мэдээллийн эх сурвалжийг устгах**

Мэдээллийн бүрэн бүтэн байдлыг хамгаалж, хvртээмжийг баталгаажуулах хэрэгтэй гэсэн зарчим дээр vндэслэн мэдээлэл хvртэхэд саад болох ба хадгалагдаж буй мэдээллийг санаатайгаар устгах нь гэмт хэрэг мөн гэдгийг хуулиар тогтоох ёстой. Тvvнчлэн төрийн байгууллагууд мэдээллийг хадгалж, хамгаалах наад захын стандартыг хуулиар тогтоох нь зvйтэй. Төрийн байгууллагууд олон нийтийн мэдээллийг зохих ёсоор хадгалж хамгаалахын тулд хангалттай хэмжээний хөрөнгө зарцуулж, анхаарал тавих учиртай. Мэдээллийг туйлшруулах болон өөрчлөн засварлах аливаа оролдлогоос сэрэмжлэх vүднээс дотор нь байгаа мэдээлэл төдийгvй тvvнийг хадгалж буй эх сурвалжуудыг ч нээлттэй байлгах ёстой.

### **2-Р ЗАРЧИМ. ХЭВЛЭН НИЙТЛЭХ ҮҮРЭГ**

Төрийн байгууллагууд нь чухал мэдээллийг хэвлэн нийтэлж байх vүргийг хvлээнэ. Мэдээллийн эрх чөлөөг баталгаажуулна гэдэгт төрийн байгууллагууд зөвхөн мэдээлэл олж авах хvсэлтэд хариу өгөөд зогсохгvй мөн нөөц бололцоо, хvчин чадлынхаа хэмжээгээр олон нийтийн сонирхлыг ихээр татсан онцгой мэдээллийг хэвлэн нийтэлж, тарааж байх vүрэг гvйцэтгэх ажиллагааг багтаадаг. Чухам ямар мэдээллийг хэвлэх нь тухайн төрийн байгууллагаас шалтгаална. Хуулиар хэвлэн нийтлэх ерөнхий vүрэг ба хэвлэгдэж олон нийтэд хvрч байх ёстой мэдээллийн төрлийг тогтоож өгнө. Төрийн байгууллагууд нь наад зах нь доор дурдсан төрлийн мэдээллийг хэвлэн нийтлэх vүрэг хvлээнэ:

- Тухайн төрийн байгууллагын вйл ажиллагааны тухай мэдээлэл, тvvний дотор зардал, зорилго, тайлан тооцоо, стандарт, vр дvн г.м, ялангуяа тухайн байгууллагын олон нийтэд vзvvлдэг шууд вйлчилгээ
- Олон нийтээс тухайн төрийн байгууллагад шууд хандан мэдээлэл хэрхэн хvсэх буюу гомдол гаргах зэрэг тухай
- Байгууллагын томоохон хэмжээний бодлого, хууль зvйн төсөлд олон нийтийн зvгээс санал бодлоо оруулахад дагах журам, аргачлал
- Тухайн байгууллагад хадгалагдаж буй мэдээллийн төрөл зvйл, хэлбэр
- Олон нийтэд хамаатай аливаа бодлого, шийдвэрийн агуулга, тэдгээрийг гаргах болсон шалтгаан, vндэс болгосон материалын хамт

### **3-Р ЗАРЧИМ. НЭЭЛТТЭЙ ЗАСАГЛАЛЫГ ДЭМЖИХ**

Төрийн байгууллагууд нээлттэй засаглалыг идэвхийлэн дэмжих ёстой. Мэдээллийн эрх чөлөөг хууль зvйн зохицуулалттай болгохын тулд олон нийтийг мэдээлэл хvртэх эрхээ эдлэх тухай мэдээллээр хангах, засаглалын хvрээнд нээлттэй байх дэг жаягийг дээшлvvлэх явдал нэн тэргvvнд тавигдах ёстой. Нэлээд олон орны туршлагаас харахад хариуцлага муутай иргэний алба хамгийн дэвшилттэй хууль тогтоомжийн ч хvчийг бууруулдаг байна. Тэгэхээр дэмжлэг vзvvлэх вйл ажиллагаа нь мэдээллийн эрх чөлөөний чухал бүрэлдэхvvн хэсэг мөн. Гэхдээ тухайн орны иргэний алба нь хэрхэн зохион байгуулагдсан, мэдээллийг нээлттэй болгоход саад болдог гол хvчин зvйлс, олон нийтийн ухамсрын ерөнхий төвшин зэргээс шалтгаалан хуулийг хэрэгжvvлэх вйл ажиллагааг харилцан адилгvй зохион байгуулах хэрэгтэй болдог. Тэгэхээр энэхvv хууль нь эрх зvйн тогтолцооны зорилгыг дэмжсэн ажилд тохиромжтой нөөц бололцоо зарцуулж, бүрэн анхаарлаа хандуулахыг шаардсан байх ёстой юм.

## **Олон нийтийн боловсрол**

Аливаа орон өөрийн мэдээллийн эрх чөлөөний хуульд наад зах нь олон нийтийн боловсрол, мэдээлэл олж авах эрхийн тухай мэдээллийг тараах, мэдээллийн хүрээ, түүнийг олж авах арга хэлбэрийн тухай заасан байх ёстой. Сонин тараалт болон бичиг үсэгт тайлагдалтын хэмжээ доогуур улсад мэдээлэл түгээх, боловсрол олгох явдалд радио телевиз маш чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Хотын уулзалт, зөөврийн кино зэрэг бүтээлч хувилбаруудыг мөн нээн илрүүлэх хэрэгтэй. Иймэрхүү үйл ажиллагааг олон нийтийн байгууллагууд дангаараа хийхээс гадна мэдээлэл өгөх асуудлаар тусгайлан томилогдож, санхүүждэг албан ёсны байгууллага гүйцэтгэвэл илүү үр дүнтэй.

## **Албаны нууцыг хадгалах заншлыг авч үзэх нь**

Засгийн газрын " нууцаа " хаалттай байлгадаг тогтсон хэв маягийг эвдсэн хэд хэдэн механизмыг хуулиар хангаж өгөх ёстой. Үүнд төрийн байгууллагууд өөрийн ажилтнуудад зориулж мэдээллийн эрх чөлөөний тухай сургалт зохион байгуулж байх ч мөн багтана. Уг сургалт нь мэдээллийн эрх чөлөөний хамрах хүрээ, ач холбогдол , мэдээлэл олж авах журам, дараалал, мэдээллийн эх сурвалжийг хэрхэн үр дүнтэй хадгалах ба олж авах, мэдээлэгчийг хамгаалах хүрээ, ямар төрлийн мэдээллийг тухайн байгууллага хэвлэн нийтлэх үүрэгтэй зэрэг асуудлыг хөндөх ёстой.

Мөн олон нийтийн боловсролын асуудлыг хариуцсан албан ёсны байгууллага засаглалын хүрээнд нээлттэй байдлыг дээшлүүлэхэд өөрийн үүргийг гүйцэтгэх ёстой. Тэр байгууллага нь мэдээллээ тараах ажиллагааг сайн гүйцэтгэж буй төрийн байгууллагыг урамшуулах, нууцлаг асуудалд хандсан кампанит ажил өрнүүлэх, үйл ажиллагаагаа сайжруулж буй байгууллагыг дэмжих, мэдээллээ нууцалдаг этгээдүүдийг шүүмжлэх зэрэг санаачилга гарган ажиллаж болно. Өөр нэг боломж гэвэл парламент буюу парламентын байгууллагад жил бүр ололт болон шийдвэрлэх асуудлууд, түүний дотор олон нийтэд мэдээллийн хүртээмжийг дээшлүүлэх, Мэдээллийн Эрх Чөлөөний Зарчмууд: Олон нийтийн мэдээлэл авах эрх –ийн талаар доголдолтой байгаа асуудлууд, мэдээллийн чөлөөт урсгал, дараагийн жилд авах арга хэмжээ зэргийг багтаасан албан ёсны тайланг боловсруулж өргөн барих байж болно.

## **4-Р ЗАРЧИМ. ҮЛ ХАМААРЛЫН ХЯЗГААРЛАЛТЫН ХҮРЭЭ**

Хуулийн үл хамаарлуудыг маш ойлгомжтой, нарийн тодорхойлох ёстой бөгөөд олон нийтэд " аюултай ", " ашиг сонирхолд нь харш " гэсэн хатуу сорилоор давхар шалгана.

Аливаа төрийн байгууллага тухайн мэдээлэл үл хамаарлын хүрээнд багтаж байна гэж үзсэнээс бусад тохиолдолд мэдээлэл авахыг хүссэн хүсэлт бүрийг биелүүлэх ёстой. Төрийн байгууллагын удирдлага нь мэдээллийг нууцлах 3 хэсэгт сорилын шаардлагыг үндэслэлтэй баталсан тохиолдолд аливаа мэдээллийг өгөхөөс татгалзах эрхтэй.

## **Гурван хэсэгт сорил**

- Уг мэдээлэл хуульд заасан хууль ёсны зорилгод хамаатай байх
- Мэдээллийг задлах нь дээр дурдсан зорилгод заналхийлж, ихээхэн аюул учруулахаар бол
- Дээрх зорилгод учрах аюул занал нь тухайн мэдээллийг нээлттэй болгох олон нийтийн ашиг сонирхлоос илүү их бол зэрэг багтана.

Ямар ч төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны ихэнхи хувь нь үл хамаарлын хүрээнд багтдаг байсан ч гэсэн хуулийн үйлчлэх хүрээнээс огтоос ангид байж болохгүй. Энэ нь засаглалын бүхий л салбар /гүйцэтгэх, хууль тогтоох, шүүх/, түүний бүхий л үйл ажиллагаанд /аюулгүй байдлын ба батлан хамгаалах байгууллагууд/ нэгэн адил хамаарна. Мэдээллийг задлахгүй байх нь тухайн тохиолдлоос шалтгаална. Засгийн газрууд өөрсдийн гэм буруутай үйлдлийг нуун дарахын тулд мэдээлэл өгөхөд хаалт, саад хийх явдлыг хуульд хэзээ ч зөвшөөрөхгүй.

### **Үл хамаарлын хууль ёсны зорилго**

Мэдээллийг хаалттай байлгаж буй шалтгааны хууль ёсны зорилгын бүрэн жагсаалтыг хуульд тусгах ёстой. Энэхүү жагсаалт нь аливаа баримт бичгийг хаалттай байлгах шаардлагатай хууль зүйн үндэс бүхий ашиг сонирхлыг багтаах учиртай бөгөөд зөвхөн хуулийг бэхжүүлэх, хувийн нууц, үндэсний аюулгүй байдал, худалдааны болон бусад нууц, засгийн газрын шийдвэр гаргах процессын үр ашигтай, нэгдмэл байх зэрэг асуудлаар хязгаарлагдана.

Хууль ёсны ашиг сонирхолд үл харшлах мэдээллийг дээрх жагсаалтад оруулахаас сэргийлж үл хамаарлуудыг маш нарийн тодорхойлох хэрэгтэй. Тэдгээрийн баримт бичгийн хэлбэр маягаас илүүтэйгээр агуулгыг нь харгалзан гаргана. Энэхүү стандартад нийцүүлэхийн тулд үл хамаарлуудыг боломжтой бол цаг хугацааны хязгаарлалттай байлгах. Жишээ нь мэдээллийг үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлнэ гэсэн үүднээс нууцласан бол үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлсэн тухайн аюул алга болсноор тухайн үл хамаарал хвчингүй болж болно.

### **Ноцтой хор хохирол учрах нь гарцаагүй вед л татгалзах ёстой**

Мэдээлэл нь зөвхөн хуульд тусгалаа олсон хууль ёсны зорилгын хүрээнд хамаарч байх нь хангалттай бус. Төрийн байгууллага уг мэдээллийг задласнаар тэрхүү хууль ёсны зорилгод хор хохирол учрах болно гэдгийг нотлон харуулах ёстой. Зарим вед мэдээллийг нээлттэй болгох нь учрах хохирлоос ч илүү ашигтай байж болох юм. Жишээ нь, армид бий болсон авилгалын тухай мэдээлэл эхэндээ үндэсний батлан хамгаалахыг сулруулах аюултай мэт санагдавч, цаашдаа авилгалыг устгаж, армийг бэхжүүлэхэд тустай. Мэдээллийг нууцалж, хаалттай байлгах нь хууль ёсны үндэслэлтэй гэдгийг батлахын тулд тухайн мэдээллийг задлавал хууль ёсны зорилгод ноцтой хор хохирол учруулна гэдгийг харуулах ёстой.

### **Олон нийтийн эрх ашгийг нэн тэргүүнд тавих**

Мэдээллийг нээлттэй болгох нь хууль ёсны зорилгод хор хохирол учруулахаар байсан хэдий ч түүнийг нээлттэй болгосноор олох ашиг нь хор хохиролын хэмжээнээс давж гарахаар бол уг мэдээллийг задлах ёстой. Жишээ нь, зарим мэдээлэл хувийн нууцтай холбоотой мэт санагдаж байвч түүний зэрэгцээ энэ нь засгийн газар дахь өндөр хэмжээний авилгалыг илэрхийлж байж болно. Энэ тохиолдолд хууль ёсны зорилгод учрах хор хохирлыг уг мэдээллийг олж авахад гарах ашиг сонирхолтой харьцуулж үзэх ёстой. Хэрэв олон нийтийн эрх ашиг илүү чухал байвал тухайн мэдээллийг нээлттэй болгох асуудлыг хуулиар хангаж өгөх ёстой.

### **5-Р ЗАРЧИМ. МЭДЭЭЛЭЛ ХҮРТЭХ ҮЙЛДИЙГ ХӨНГӨВЧЛӨХ ПРОЦЕСС**

Мэдээлэл авах хвсэлтийг хурдан шуурхай, шударгаар шийдвэрлэх ёстой бөгөөд аливаа татгалзсан хариу бүрийг үндэслэлтэй нь хамт нээлттэй байлгах ёстой.

Мэдээлэл авах хвсэлтийг 3 үе шатанд шийдвэрлэх бөгөөд үүнд, тухайн төрийн байгууллагын дотоод хүрээнд, бие даасан засаг захиргааны байгууллагад давж заалдах, шүүхэд давж заалдах гэсэн шатууд багтана. Шаардлагатай нөхцөлд тодорхой бүлгийн хувьд, жишээ нь уншиж бичиж чаддаггүй, мэдээлэл бичигдсэн хэлээр ярьдаггүй, эсвэл хараагүй гэх мэт тахир дутуу хувьд мэдээллийг бүрэн дүүрэн хүргэх арга хэмжээг авна.

Төрийн байгууллага бүр олон нийтийн мэдээлэл авах эрхийг хангаж чадахуйц нээлттэй, хүртээмжтэй дотоод тогтолцоог бий болгох шаардлагатай. Ингэхдээ, мэдээлэл авах хвсэлтийг хүлээн авч шийдвэрлэх, хууль сахиулах үүрэгтэй ажилтныг томилно.

Төрийн байгууллагууд нь урьд нь хэвлэгдсэн мэдээлийн талаар гаргасан, эсвэл тодорхойгүй, дэндүү өргөн хүрээг хамарсан, ахин боловсруулах шаардлагатай хвсэлт тавьсан өргөдөл

гаргагчид туслах үүрэг хвлээнэ. Нөгөө талаар, төрийн байгууллага үндэслэлгүй, зүй зохисгүй хэсэлтэд татгалзсан хариу өгч байх хэрэгтэй. Төрийн байгууллага өмнө нь хэвлэгдсэн мэдээллийг гарган өгөх албагүй боловч энэ тохиолдолд тухайн өргөдөл гаргагчид хэвлэгдсэн эх сурвалжийн талаар чиглүүлэх заавар өгөх ёстой. Хуульд хэсэлтийг шийдвэрлэх цаг хугацааны нарийн хязгаарлалт, аливаа татгалзсан хариунд хангалттай шалтгаан бичиж хавсаргах зэргийг тусган оруулах ёстой.

### **Давж заалдах**

Тохиромжтой нөхцөлд, төрийн байгууллагын ажилтны гаргасан шийдвэрийн талаар тухайн хэсэлт гаргагчаас уг байгууллагын илүү эрх мэдэл, хянах эрх бүхий ажилтанд хандах эрхийн тогтолцоог хуульд тусгаж өгнө.

Ямар ч тохиолдолд хувь хүнд буюу хэсэлт гаргагчид төрийн байгууллагаас мэдээлэл өгөхөөс татгалзсан тохиолдолд уг хүн бие даасан захиргааны байгууллагад давж заалдах эрхийг хуулиар хангах учиртай. Энэ нь Омбудсман эсвэл Хүний Эрхийн Хороо зэрэг одоо байгаа байгууллагууд буюу эсвэл уг зорилгын үүднээс тусгайлан байгуулсан байгууллага байж болно. Аль ч тохиолдолд уг байгууллага тодорхой стандартыг хангаж, тодорхой эрх мэдэлтэй байна. Түүний бие даасан байдал албан ёсоор болон түүний дарга, удирдах зөвлөлийг сонгох журмаар давхар баталгаажна.

Томилгоог төлөөлөгчдийн байгууллагаас, бүх намын төлөөлөлтэй парламентын хорооноос ч юм уу хийх ба ингэхдээ олон нийтэд нээлттэй, тэдний оролцоог /жишээ нь нэр дэвшүүлэхэд/ авах ёстой. Ийм байгууллагад ажиллахаар томилогдсон хувь хүн мэргэжлийн өндөр стандартыг хангасан, бие даасан байдал, өндөр ур чадвартай, сонирхлын бүлгийн зөрчилдөөнд автагдахгүй байх ёстой.

Эрх бүхий байгууллага нь мэдээлэл өгөхөөс татгалзсан асуудлаар давж заалдсан өргөдлийг шийдвэрлэхдээ аль болох түргэн шуурхай, бага төлбөртэйгээр хийх ёстой. Ингэснээрээ олон нийтэд уг процедур хүртээмжтэй байж, хэт удаан хойшлуулснаар мэдээлэл авах хэсэлтийн гол зорилгыг алдагдуулахаас сэргийлэх ач холбогдолтой.

Эрх бүхий байгууллага давж заалдсан өргөдлийг хянан шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй байх бөгөөд түүний дотор гэрчийн этгээдүүдийг асуух, хамгийн гол нь тухайн төрийн байгууллагаас мэдээлэл, мэдээллийн эх сурвалжийг шаардлагатай бөгөөд хууль ёсны гэж үзсэн тохиолдолд авах эрхтэй байна.

Эрх бүхий байгууллага өргөдлийг хянан шийдвэрлэхдээ түүнийг авч хэлэлцэхгүй байх, төрийн байгууллагаас мэдээллээ нээлттэй болгохыг шаардах, төрийн байгууллагаас хурааж авсан аливаа төлбөрийн хэмжээг зохицуулах, хууль бус үйлдэл хийсэн төрийн байгууллагад торгууль ногдуулах буюу давж заалдсан өргөдөлтэй холбогдон гарсан зардлыг төрийн байгууллагаар төлүүлэх шийдвэр гаргаж болно. Түүнчлэн эрх бүхий байгууллага гэмт хэргийн холбогдолтой гэж үзэх буюу эсвэл мэдээллийг санаатайгаар устгасан гэж үзсэн тохиолдолд асуудлыг шүүхэд шилжүүлж болно.

Өргөдөл гаргагч, төрийн байгууллага хоёрын аль аль нь эрх бүхий байгууллагаас гаргасан шийдвэрийн эсрэг шүүхэд давж заалдах эрхтэй. Шүүх нь давж заалдсан өргөдлийн дагуу өмнөх шатны эрх бүхий байгууллага зөв шийдвэр гаргасан эсэхийг шалгаххаас гадна уг хэргийг бүхэлд нь авч үзэх хэрэгтэй юм. Ингэснээр бэрхшээлтэй асуудлыг шийдвэрлээд зогсохгүй мэдээллийн эрх чөлөөнд тууштай хандах үндсийг бүрдүүлэх юм.

## **6-Р ЗАРЧИМ. ХУРААМЖ**

Хувь хэмвүүс мэдээлэл авах хэсэлт гаргахад өндөр үнээр нь саад болох ёсгүй.

Төрийн байгууллагад хадгалагдаж буй мэдээллийг олж авах үнэ төлбөр нь хэсэлт гаргахаар шийдсэн хувь хүн төлөх боломжгүй өндөр үнэтэй байх ёсгүй. Үүнд мэдээллийн эрх чөлөөний хуулийн хамгийн гол цөм бол мэдээлэлд нээлттэй хүрэх явдлыг хөхүүлэн дэмжих явдал билээ. Нээлттэй байхын хожим өгөх үр ашиг нь үнэ төлбөрөөс хамаагүй илүү байдаг гэдэг нь аль хэдийнээ нотлогдсон зүйл юм. Нэлээд олон орны туршлагаас үзэхэд мэдээлэл олж авахдаа мөнгө төлөх нь мэдээллийн эрх чөлөөт байдлын зардлыг нөхөн төлөх үр ашигтай арга биш гэдэг нь харагдсан байна.

Дэлхийд дээрх төлбөрийг мэдээлэл олж авах хэсэлтэд саад болохгүйгээр тогтоохын тулд олон төрлийн систем хэрэглэдэг. Зарим орны хуульд 2 шатлалтай системийг хэрэглэдэг ба энэ нь гаргасан хэсэлт бүрт тогтсон төлбөрөөс гадна уг мэдээллийг олж өгөхөд гарсан бодит зардлаас хамаарсан хэлбэлзэлтэй хураамж юм. Сүүлчийнх нь хувь хүний болоод олон нийтийн эрх ашигт зориулан мэдээлэл олж авахыг хэссэн тохиолдолд нэлээд хэмжээгээр ашиглагддаг.

## **7-Р ЗАРЧИМ. НЭЭЛТТЭЙ ХУРАЛДААН**

Төрийн байгууллагуудын хуралдаан олон нийтэд нээлттэй байх ёстой.

Мэдээллийн эрх чөлөө нь олон нийт нь засгийн газар олон нийтийн нэрийн өмнөөс юу хийж байгааг мэдэх, шийдвэр гаргах үйл явцад оролцох эрхтэй байхыг мөн багтаана. Тиймээс мэдээллийн эрх чөлөөг хуулиар зохицуулахдаа эрх барьж буй байгууллагуудын бүх хурал олон нийтэд нээлттэй байх ёстой гэсэн зарчмыг баримтлах ёстой.

Дээр дурьдагдсан "эрх барьж буй" байгууллага гэдэг ойлголтод шийдвэр гаргах эрх бүхий байгууллагыг хамааруулсан ба зөвлөгөө өгөх төдий эрхтэй байгууллагыг оруулаагүй. Улс төрийн зөвлөл буюу нэг улс төрийн намын гишүүдийн хурлыг "эрх барьж буй" байгууллага гэж үзээгүй.

Нөгөө талаас, сонгогдсон байгууллагууд, тэдгээрийн зөвлөлийн хурал, төлөвлөгөөний зөвлөл, олон нийтийн ба боловсролын байгууллагын удирдах зөвлөл, төрийн мэдлийн үйлдвэрлэлийн хөгжлийн агентлаг зэргийг багтааж болох юм.

Энд "хуралдаан" гэж албан ёсны хурал, тодруулбал олон нийтийн асуудлаар төрийн байгууллага албан ёсоор хуралдахыг ойлгоно. Уг хурал албан ёсны эсэхийг түүний кворум, албан ёсны хурлын дэгийн үйлчлэл зэргээр нь тодорхойлно. Олон нийтэд жинхэнэ ёсоор оролцох бололцоо олгохын тулд хурлын тухай зарлах ёстой бөгөөд хуулиар уг зарыг хурал болохоос хангалттай хугацааны өмнө урьдчилан тараана гэж заах шаардлагатай.

Хуралдааныг хаалттай явуулж болох ба ингэхдээ мөрдөгдөж буй дүрэм журамд нийцүүлнэ. Хуралдааныг хаалттай явуулах аливаа шийдвэр олон нийтэд нээлттэй байх ёстой. Хуралдааныг хаалттай явуулах шалтгаан нь өмнө дурьдсан нээлттэй байх зарчмын үл хамаарлын жагсаалтаас илүү өргөн боловч хязгааргүй биш. Хаалттай хуралдах шалтгаанууд нь тухайн тохиолдол бүрт харилцан адилгүй буюу олон нийтийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, хууль сахиулах, мөрдөх ажиллагаа, ажиллах хүчний асуудал, хувийн эрх чөлөө, худалдааны асуудал, үндэсний аюулгүй байдал зэрэг байж болно.

## **8-Р ЗАРЧИМ. НЭЭЛТТЭЙ БАЙХЫГ НЭН ТЭРГҮҮНД ТАВИХ**

Дээд зэргээр нээлттэй байх зарчимтай харшилдсан аливаа хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах буюу хүчингүй болгох ёстой.



Уг хуулийг баталбал мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуультай бусад хууль тогтоомж түүний заалтуудыг аль болох тохируулах шаардлага гарна. Хэрэв энэ нь боломжгүй бол олон нийтийн мэдээлэлтэй холбоотой бусад хууль тогтоомжууд мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн үндсэн зарчмууд дээр үндэслэсэн байх ёстой. Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуульд заасан үл хамаарлуудын хязгаарлалт нь төгс ойлгомжтой байх ёстой бөгөөд ингэснээрээ бусад хууль тэдгээрийг өргөжүүлж хэрэглэхээс сэргийлнэ. Ялангуяа, нууцын тухай хуульд мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуульд заасны дагуу задлах шаардлагатай мэдээллийг задласан албан тушаалтныг хууль бус үйлдэл хийсэн хэмээн заах ёсгүй. Цаашид мэдээлэлтэй холбоотой бvх хуулийг мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн тулгуур зарчмуудад нийцүүлэн багцлахыг эрмэлзэх учиртай.

Түүнчлэн нууцлах ангиллын мэдээллийг сайн санааны үүднээс, мэдээллийн эрх чөлөөний зарчмын үүднээс тодорхой үндэслэлтэй задалсан аливаа ажилтанд ял зэмлэл тооцох ёсгүй. Эс бөгөөс ямар нэг ял зэмлэл хүртэхээс сэргэмжилсэн ажилтан ажлаа хангалттай сайн хийж чадахгүй болж улмаар энэ тухайн байгууллага мэдээлэл нуун дарагдуулах нэг завшаан болно.

### **9-Р ЗАРЧИМ. "МЭДЭЭЛЭГЧИЙГ" ХАМГААЛАХ**

Гэм буруутай үйлдлийн тухай мэдээлэл тарааж буй хувь хүмүүс буюу " мэдээлэгчийг " хамгаалах ёстой.

Гэм буруутай үйлдлийн тухай мэдээлэл тарааж буй хувь хүмүүс буюу " мэдээлэгч "-ийг хуулийн, захиргааны эсвэл ажил олголттой холбоотой аливаа шийтгэлээс хамгаалах ёстой.

"Гэм буруутай үйлдэл" гэдэгт гэмт хэрэг үйлдэх, хууль ёсны үүргээ зөрчих, шударга ёсыг хөсөрдүүлэх, авилгал ба шударга бус явдалд автах, төрийн байгууллагыг ноцтойгоор завхруулан удирдах зэргийг багтаан ойлгоно. Үүнд мөн хувь хүний гэм буруутай үйлдэлтэй холбоотой эсэхээс үл хамааран эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, байгаль орчинд учруулж буй аюул заналыг багтаан үзнэ. " мэдээлэгч " нь хэрэв сайн санааны үүднээс, тухайн мэдээлэл үнэн бөгөөд гэм буруутай үйлдлийг илчилж чадна гэдэгт итгэлтэй байсны үүднээс хандсан тохиолдолд хамгаалалт эдлэх эрхтэй болно. Уг хамгаалалт нь өөр тохиолдолд бол хуулийн болон ажлын шаардлагыг зөрчихөөр байсан үед ч нэгэн адил үйлчилнэ.

Зарим оронд "мэдээлэгчийг" уг мэдээллээ тодорхой хувь хүн, байгууллагад гаргаж өгсөн нөхцөлд хамгаална гэдэг. Энэ зарчмыг ерөнхийд нь хэрэглэж болох боловч, олон нийтийн эрх ашигт хамаатай асуудал бол уг мэдээллийг хувь хүмүүст тэр ч бvв хэл мэдээллийн хэрэгсэлд гаргаж өгсөн тохиолдолд ч "мэдээлэгчийг" хамгаалах ёстой.

Энд "олон нийтийн эрх ашиг" гэж мэдээллийг задлах нь хор хохирлоосоо илүү ашиг авчрах, амин чухал ашиг сонирхлыг хамгаалахын тулд мэдээллийг өөр маягаар тараах шаардлагатай нөхцөлүүдийг хамруулж ойлгоно. Тухайн буруутай үйлдлийг зохих журмаар илрүүлэн, шийдвэрлэх боломжгүй, маш онцгой шалтгаантай, цаашилбал нийгмийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдалд аюул учруулж байгаа эсвэл тухайн мэдээг дэлгэн тавихгүй бол гэм буруутай үйлдлийн баталгаа арилах аюултай зэргийг багтааж дээрх нөхцөлд мэдээлэл тараасан хүмүүсийг хууль ёсны хамгаалалтанд авна гэж зааж өгнө.