

**ЕВРОПЫН ХОЛБООНД ЭЛСЭХ ҮЙЛ ЯВЦЫГ ХЯНАХ НЬ:  
АВИЛГАЛ БА АВИЛГАЛТАЙ ТЭМЦЭХ БОДЛОГО**

**ЕВРОПЫН ХОЛБООНД ЭЛСЭХ ҮЙЛ ЯВЦЫГ ХЯНАХ НЬ: АВИЛГАЛ БА АВИЛГАЛТАЙ  
ТЭМЦЭХ БОДЛОГО**

## ГАРЧИГ

### 1. Удиртгал

#### 1.1 Авилгал ба Европын Холбоонд элсэх нь

1.1.1 Авилгал ба ардчилал:  
Элсэх үндсэн асуудал

1.1.2 ЕХ-ны шалгуур:  
Копенгагены шалгуур

1.1.3 Нийтлэг жишиг үгүйлэгдэх нь

#### 1.2 Авилгал ба авилгалтай тэмцэх нь

1.2.1 Тодорхойлох хийгээд хэмжих асуудал

1.2.2 Авилгалтай тэмцэх бодлого:  
эсрэг тэсрэг хандлагууд

### 2. Авилгалтай тэмцэх стандартын

#### Европын эх сурвалжууд

#### 2.1 Авилгалтай тэмцэхэд баримтлах Европын хүрээ

2.1.1 Авилгалын эсрэг шууд эрэлт

2.1.2 Авилгалын эсрэг "зөөлөн" эрэлт

2.1.3 Авилгалтай дам холбогдол бүхий бусад заалт

### 3. Нэр дэвшигч улсууд дахь авилгалын асуудал

#### 3.1 Нэр дэвшигч улсууд дахь авилгалын шалтгаан

3.1.1 Коммунизмын уршиг

3.1.2 Ерөнхийлөх хандлагын аюултай талууд

#### 3.2 Нэр дэвшигч улсууд дахь авилгалын талаарх

##### ЕХ-ны үнэлгээ

3.2.1 Нэр дэвшигч улсууд дахь  
авилгалын үнэлгээ

#### 3.3 Нэр дэвшигч улсууд дахь авилгал:

##### баримт нотолгоо

3.3.1 Нэр дэвшигч улсууд дахь  
авилгалын тохиолдолууд

3.3.2 Авилгалын тохироо

#### 3.4 Нэр дэвшигч улсууд дахь

##### авилгалтай тэмцэх бодлого

3.4.1 Баримт нотолгоо

3.4.2 Элсэх үйл явц авилгалтай  
тэмцэх бодлогод нөлөөлөх нь

### 4. Авилгал ба ЕХ-нд элсэх үйл явц:

Ирээдүйн төлөвүүд

### 5. Зөвлөмжүүд

5.1 Нэр дэвшигч улсуудад өгсөн зөвлөмжүүд

5.2 ЕХ-нд өгсөн зөвлөмжүүд

## **АВИЛГАЛ БА АВИЛГАЛТАЙ ТЭМЦЭХ БОДЛОГО ЕВРОПЫН ХОЛБООНД ЭЛСЭХ ҮЙЛ ЯВЦ**

### **1. Удиртгал**

Энэхүү тойм танилцуулга болон улс орнуудын талаарх дагалдах илтгэлүүд нь Төв болон Дорнод Европын нэр дэвшигч улсуудад авилгал ямар байдалд байгаа, Европын Холбоонд элсэх зорилгоор тэдгээр улсын засгийн газар авилгалын эсрэг эмхлэн бүрдүүлж буй эрх зүй, зохион байгуулалтын болон бодлогын орчин хийгээд ЕХ-ны хэм хэмжээ, стандартуудад үнэлэлт өгөх болно.

ЕХ-нд элсэхээр нэр дэвшсэн улс орнууд ардчилал, хуулийг дээдлэх ёс, зах зээлийн эдийн засгийг бий болгох /сэргээн тогтоох/ чиглэлд үлэмж ахиц олсон. Гэвч авилгал коммунизмын дараах шилжилтэд бэрхшээл учруулж /үгүйдээ амь бөхтэй оршин, газар авч/ байна. Нэр дэвшигч улсууд дахь авилгалын байдалд Европын Комисс сэтгэл түгшиж буйгаа удаа дараа илэрхийлсэн бөгөөд ЕХ-д элсэх болзолыг тэдгээр улс орнууд хангахын тулд авилгалтай тэмцэхдээ ахиц гаргах шаардлагатайг мөн тодорхой цохон тэмдэглэсэн билээ.

Авилгал бол ардчилал, зах зээлийг бусниулдаг, өөрсдийн нь түүхэн уламжлал, шилжилтийн шатны онцлог зэргээс хамаардаг. Ялангуяа пост-коммунист орнууд авилгалд өртөмтгий нь нэгэнт илэрхий болсон учир Европын Комисс нэр дэвшигч улсууд дахь авилгалын байдалд ийнхүү анхаарч байгаа нь зохих үндэстэй юм. Төв болон Дорнод Европ /ТДЕ/-ын улсууд дахь авилгалын асуудал ЕХ-ны гишүүн орнуудынхаас өвөрмөц төдийгүй, Европын Холбоонд авилгалын эсрэг тэмцэх тодорхой хүрээ байдаггүй явдал нь авилгал ТДЕ-ын орнуудад ямар түвшинд байгааг үнэлэхэд үлэмж бэрхшээл учруулж байгаа юм. Тиймээс, Европын Комисс авилгал болон авилгалтай тэмцэх бодлогын асуудлаар нэр дэвшигч орнуудад мөрдөх наад захын нийтлэг жишгийг бий болгосонгүй.

Энэ байдлаас үүдэн хэд хэдэн бэрхшээл гарч байгаа юм. Тухайлбал, нэгдүгээрт, ТДЕ-ын орнууд дахь авилгалын цар хүрээ, шалтгаан, мөн чанарыг судлан шинжлэхэд баримтлах ерөнхий хүрээ үгүй болохоор Комисс нь эрүүгийн хууль, “хээл хахуулийг голлон анхаарсан” байр сууринаас авилгалын ерөнхий байдалд үнэлэлт өгөх хандлагыг барьдаг. Энэхүү хандлага нь эдгээр орнууд дахь авилгалтай холбоотой, нийгэм авилгалд хэр зэрэг хүлээцтэй ханддагаас эхлээд хөрөнгө мөнгийг ямар нэг хэмжээгээр тэтгэн хамгаалагчийн ивээл дор хуваариладаг эртнээс тогтсон уламжлал гэх зэрэг чухал асуудлыг огт хөндөлгүй орхидог. Хоёрдугаарт, Комисс нэр дэвшигч улсуудаас шаардаж буй эрүүгийн шүүхийн ажиллагаа, хяналтыг голлож үзсэн шийдвэрийг чухалчилдаг, авилгалтай тэмцэх эл бодлогын үр өгөөж нь өрнөдийн либераль ардчилсан орнуудад ч олонх тохиолдолд харагддаггүй юм. Гуравдугаарт, гишүүн улсууддаа ч хэрэгжүүлж чадахгүй байгаа авилгалтай тэмцэх бодлогыг Комисс Копенгагены мандатын дагуу нэр дэвшигч улс орнуудаас шаардах ёстой болж байна. Комисс гишүүн болон нэр дэвшигч улсуудад ийнхүү ялгавартай хандаж байгаагийн тодорхой жишээ нь Европын Зөвлөлийн авилгалын асуудлаарх Эрүүгийн эрх зүйн конвенц юм. Комисс уг конвенцэд гарын үсэг зурж батламжлахыг нэр дэвшигч улсуудаас шаргуу шаарддаг учир 2002 оны зургадугаар сар гэхэд нэр дэвшигч 10 улсын найм нь, гишүүн 15 улсын дөнгөж гурав нь түүнийг батламжилсан байна. Эндээс харахад ЕХ-ны хүрээнд өдгөө баримталж буйгаас тэс өөр стандартыг нэр дэвшигч улсуудад тулгадаг гэдэг ойлголт зохих үндэстэй юм байна. Европын Холбооны хамтын нийгэмлэгийн санхүүгийн эрх ашгийг хамгаалах тухай 1995 оны конвенцид ЕХ-ны гишүүн улсууд бүрэн нэгдээгүй байгаа нь Холбооны хэмжээнд

авилгалтай тэмцэх нэгдсэн бодлогыг хэрэгжүүлэх боломж Комисст тун хязгаарлагдмал байгаа болохыг харуулж байна.

Эдгээр байдал нь авилгалтай тэмцэх зорилгыг ЕХ-нд элсэхэд баримтлах хүрээтэй холбож үзэхэд том бэрхшээл үүсгэдэг. Түүгээр үл барам элсэх асуудлаарх яриа хэлэлцээүүдийн эрэлт шаардлагыг ижилсүүлэх, хэрэгжүүлэх үндсэн шинжид нь авилгалтай тэмцэх бодлогын үндсэн эрэлт-ийг багтаах боломжийг хязгаарладаг бөгөөд авилгалын эсрэг үр дүнтэй тэмцэх бодлого нь элсэлтийн асуудлаарх яриа хэлэлцээгээр зогсохгүй, өргөн хүрээтэй арга хэмжээ, зохион байгуулалтын шинжтэй үйл ажиллагааг хамарч байна.

Тиймээс авилгалын асуудлаар хэдийнээ ужиг болсон хийгээд эдүгээ ноцтой бэрхшээлтэй улсууд ч өнөөгийн байдлаар гишүүд нь хүртэл авилгалтай тэмцэхэд хангалттай түвшинд хүрээгүй Европын Холбоонд элсч болохоор байдал бүрдээд байна. Энэ байдал хоёр талаар сэтгэл түгшээж байна. Нэгдүгээрт, эрэлтийн хэрэгжилтийг бусниулах аюултай гэж үзэж байгаагүй учраас өөрийн гишүүн орнууд дахь авилгалын байдалд төдийлөн анхаарч ирээгүй Европын Холбооны гишүүн олон орон дахь авилгал нь ардчилсан байгууллын чанар чансаа болон үйл ажиллагааг үлэмж аюулд учруулах шинж үзэгдсээр байна. Хоёрдугаарт, нэр дэвшигч олон улс орон дахь авилгалын байдал нь ардчилсан байгууллын чанар чансааг ч, эрэлтийн хэрэгжилтийг ч сүйтгэж болзошгүй. Авилгал нь Холбооны үндсэн мөн чанар болсон үнэт зүйлд ч аюул учруулах тул өргөжиж тэлсэн Холбооны гишүүн бүх улсад авилгалтай тэмцэх бодлогыг үр дүнтэй өрнүүлэх механизмыг яаралтай бүрдүүлэх нь ирээдүйн зайлшгүй сорилт болоод байна.

Нөгөө талаар, нааштай өөрчлөлтүүд ч байна. Европын Комисс өөрөө энэ чиглэлд өнөөг хүртэл тун бага амжилт олсон ч олон улсын бусад байгууллага ялангуяа түүнтэй дотно хэлхээ холбоо бүхий Европын Зөвлөл авилгалын асуудлыг амжилттай шийдвэрлэж байгаа юм. Зөвлөл авилгалын эсрэг тэмцэх өргөн хүрээтэй “Тэргүүлэх зарчмууд”, уг зарчмуудыг мөрдөж буй эсэхийг хянах идэвхтэй ажиллагаа бүхий Авилгалын Эсрэг Улсуудын Бүлэг (англи үгсийн товчлол нь GRECO буюу ГРЕКО-) болон авилгалтай хийх тэмцлийн тухай хоёр ч конвенцыг боловсруулсан байна. ЕХ тэдгээр конвенцыг батламжлахыг гишүүн орнууддаа идэвхтэй шахаж шаарддаг бөгөөд зохион байгуулалтай гэмт хэрэг болон авилгалтай тэмцэх арга хэмжээний талаар нэр дэвшигч улсуудад зөвлөгөө өгдөг Европын Зөвлөл болон ЕХ-ны хамтарсан “ОСТОРУС” хөтөлбөр нь ЕХ-нд элсэх үйл явцын авилгалын эсрэг чухал бүрэлдэхүүн хэсэг юм.

“Тэргүүлэх зарчмууд”-ын өргөн агуулгыг бодолцвол Зөвлөл нь түүний чиглэлийг албан ёсоор ЕХ-оор батлуулах буюу Комиссын хяналтын үүргийг АЭУБ-т шилжүүлэх замаар ЕХ-ны Копенгагены шалгуурын “авилгалын бүрэлдэхүүн”-ийг гардан хариуцагчаар нэр дэвших бололцоотой юм. ЕХ-т энэ чиглэлээр урагш ахих тодорхой арга зам бий /4 дүгээр хэсгийг үзнэ үү/. АЭУБ сайн дурын болон өөрсдийн хяналтын үндсэн дээр ажилладаг боловч түүний хяналтын механизмыг ЕХ-ны зохион байгуулалттай хослуулбал авилгалтай үр дүнтэй тэмцэх бодлогыг хэрэгжүүлэхэд хамгийн шилдэг хувилбар гарч болох юм.

## **1.1 Авилгал ба ЕХ –нд элсэх нь**

### **1.1.1 Авилгал ба ардчилал: элсэлтийн гол асуудал**

1997 онд анх удаа ТДЕ-ын улсуудын гишүүнээр элсэх өргөдлийн талаар “Хэлэлцэх хэрэг 2000”-д дүгнэлт өгсөнөөс хойш нэр дэвшигч улсуудын талаарх Европын Холбооны

сэтгэлийг түгшээдэг зүйл нь авилгал болсон билээ. Нэр дэвшигч улсуудын ЕХ-нд элсэх чиглэлд олсон ахиц дэвшлийн талаарх Европын Комиссын 1998 оны илтгэлд

“Авилгалтай хийх тэмцлийг цаашид эрчимжүүлэх шаардлагатай. Нэр дэвшигч улсуудаас тавьж буй хүчин чармайлт нь уг асуудлын ноцтой шинж байдалд тэрбур үл нийцдэг. Олон орон авилгалыг хянах, урьдчилан сэргийлэх талаар шинэ хөтөлбөр боловсруулан хэрэгжүүлж байгаа боловч тэдгээрийн үр дүнг дүгнэхэд хараахан эрт байна. Нэр дэвшигч олонх оронд уг бэрхшээлтэй тэмцэх болон авилгалыг устгахад шийдэмгий чанар дутагдаж байна<sup>2</sup> гэж дурдсан аж.

Авилгалын шалтгааны талаар 1999 оны илтгэлд

Улсын хэвшилд ажиллагсдын бага цалин, эдийн засагт өргөн хэрэглэгддэг хүнд суртлын хяналтын улмаас авилгал өргөн тархаж, газар авсан. Эрх баригчид авилгалтай тэмцэх талаар итгэл үнэмшил хомс байгаа нь олон оронд эхэлсэн авилгалын эсрэг хөтөлбөрийг амжилт муутай болгож байна.<sup>3</sup> гэж илүү тодорхой дурдсан.

2000 оны 11 дүгээр сарын үнэлгээнд:

1999 оны 10 дугаар сарын энэхүү үнэлгээ хүчинтэй хэвээрээ байна. Олонх нэр дэвшигч оронд авилгал, луйвар эдийн засгийн гэмт хэрэг өргөн тархсан нь иргэдийн итгэлийг сулруулж шинэчлэлийг нэр хүндийг бууруулж байна. Авилгалтай тэмцэх хөтөлбөр хэрэгжиж олон улсын гэрээ хэлэлцээрт нэгдэж орох зэрэг зарим ахиц гарсан боловч авилгал нь сэтгэл ноцтой түгшээсэн бэрхшээл хэвээр байна.<sup>4</sup>

Комисс 2001 онд ахиц байгааг тэмдэглэсэн ч энэхүү үнэлгээг давтсан:

Зарим нэг нааштай өөрчлөлт гарсан ч энэ үнэлгээ /авилгал бол ноцтой бэрхшээл учруулсан бэрхшээл/ бүхэлдээ хэвээрээ байна. Олонх оронд авилгалтай тэмцэх байгууллагууд бэхжиж, хууль тогтоох болон улсын бэлтгэл, олон нийтийн мэдээллийн салбарт ахиц гарсан. Хэд хэдэн оронд төрийн захиргааны шинэчлэлийн хувьд урам төрүүлсэн үйл явдал болсон нь авилгалтай тэмцэхэд тус дөхөм үзүүлсэн. Хэдийгээр ийм идэвх чармайлт байсан ч нэр дэвшигч олон оронд авилгал, луйвар, эдийн засгийн гэмт хэрэг өргөн тархсан нь иргэдийн итгэл алдарч, шинэчлэлийн нэр хүндийг сулрахад нөлөөлсөн.

---

<sup>2</sup> Европын Холбооны Комиссын н Нэр дэвшигч орон тус бүрийн Элсэх чиглэлээр олсон ахицын тайлан хэмээх нэгдсэн илтгэл 1998 оны 11 дүгээр сар 6 дугаар тал [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99/](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/).(last accessed 6August 2002).

<sup>3</sup> Элсэх чиглэлд олсон ахиц дэвшлийг нэр дэвшигч орон тус бүрээр үзүүлсэн тайлан хэмээх Комиссын Нэгдсэн Илтгэл 1999 оны 10 дугаар сар 12 дугаар тал [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99/pdf/en/composite\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/pdf/en/composite_en.pdf).(last accessed 6August 2002).

<sup>4</sup> Өргөжин тэлэх стратеги хэмээх Европын Холбооны Комиссын илтгэл : Элсэх чиглэлд олсон ахиц дэвшлийг нэр дэвшигч орон тус бүрээр үзүүлсэн тайлан 2000 оны 11 дүгээр сар 16 дугаар тал [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_11\\_00/pdf/strat\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/pdf/strat_en.pdf)>.(last accessed 6 August 2002).

Энэ бэрхшээлийг даван туулахын тулд тууштай арга хэмжээ авах шаардлагатай.<sup>5</sup>

Элсэх чиглэлд олсон ахиц дэвшлийг нэр дэвшигч улс тус бүрээр тогтмол гаргасан эдгээр мэдэгдэл нь Европын Холбооны илтгэлүүдэд дурдагдсан бөгөөд 2001 оны 11 дүгээр сард Комисс орон тус бүрийг үнэлсэн хураангуй дүгнэлтээр авилгал Төв болон Дорнод Европын 10 орны тавд /Болгар, Чех, Польш, Румын, Словак/ нь “ноцтой” асуудал буюу “ноцтой түгшүүр төрүүлэх үндэс”, гурван орон /Унгар, Латив, Литва/-д бэрхшээлтэй асуудал буюу сэтгэл түгшээх үндэс хэвээр, хоёр орон /Эстони, Словени/ шүүмжлэхээргүй байдалд байна гэж үзсэн. Энэ удаа болон урьд өмнө иш татсан 2001 оны үнэлгээ нь авилгал бол наад зах нь Комиссын үзэж буйгаар ЕХ-нд элсэхэд томхон саад биш юм гэхэд “ноцтой бэрхшээл” хэвээр байгааг харуулсан юм.

### 1.1.2 ЕХ-ны шалгуур: Копенгагены шалгуур

Ээлжит илтгэл болон Элсэлтийн түншлэл /дор үзнэ үү/-ийн үр дүнд авилгалтай хийх тэмцэлд мэдэгдэхүйц амжилт олсон байх явдал ЕХ-нд элсэх орнуудын биелүүлэх ёстой улс төрийн нөхцөлүүд дотор багтаж байна. Нэр дэвшигч орнууд эдгээр элсэх нөхцөлийг хангахын тулд бүрэн биелүүлсэн байх ёстой улс төрийн нөхцөлүүдийг Европын Зөвлөл 1993 онд Копенгагенд тодорхойлсон билээ. Копенгагены шалгуурын дагуу гишүүн орон дараах шаардлагыг хангах ёстой. Тухайлбал,

1. Нэр дэвшигч орнууд ардчилал, хуулийг дээдлэх, хүний эрх, цөөнхийг хүндэтгэх, хамгаалах ёсыг баталгаажуулдаг байгууллагуудын тогтвортой байдлыг бүрдүүлсэн байх,
2. Зах зээлийн эдийн засаг үйлчилж Холбооны хүрээнд өөр хоорондоо өрсөлдөгч шахалт шаардлагууд болон зах зээлийн хүчин зүйлсийг зохицуулах чадавхтай байх,
3. Улс төр, эдийн засаг, нэгдсэн мөнгөн тэмдэгтийн холбооны зорилгыг дагаж мөрдөх зэрэг гишүүн орны үүргийг хэрэгжүүлэх чадвартай байх,

Эдгээр салбар бүрд авилгал онцгой учир холбогдолтой. Комиссын өөрийн нь тайлбарласнаар улс төрийн шалгуурын хувьд

ЕХ-ны гишүүн болохыг эрмэлзэгч орнууд ардчилал, хуулийг дээдлэх ёсны зарчмуудыг мэдээд зогсохгүй, өдөр тутмын амьдралдаа хэвшүүлэн хэрэгжүүлэх, шүүх, цагдаа, орон нутгийн засаг захиргаа зэрэг төрийн байгууллагуудад үр дүнтэй ажиллах, ардчиллыг бэхжүүлэх боломж олгохуйц төрөл бүрийн байгууллагуудын тогтвортой байдлыг хангах шаардлагатай<sup>6</sup>.

Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын байдалд ЕХ сэтгэл түгшиж байгаад гайхах зүйлгүй билээ. Нэгдүгээрт, пост-коммунизмын орнууд, түүний дотор ЕХ-нд элсэхээр нэрээ дэвшүүлсэн олон оронд авилгал томхон бэрхшээл болж байгааг нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн<sup>7</sup>. Хоёрдугаарт, улс төр судлаачид авилгал газар авбал ардчиллыг бусниулдаг

<sup>5</sup> Өргөжилтийг амжилттай хэрэгжүүлэх нь: Стратегийн баримт бичиг элсэх чиглэлд олсон ахиц дэвшлийг нэр дэвшигч орон тус бүрээр үзүүлсэн тайлан 2001 оны 11 дүгээр сар 7 дугаар тал [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2001/strategy\\_en.pdf/\(last](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2001/strategy_en.pdf/(last) accessed 6 August 2002).

<sup>6</sup> Европын Холбооны Комиссын Копенгагены Европын Зөвлөл болон Копенгагены шалгуур [http://europa.eu.int/comm/enlargement/\(last](http://europa.eu.int/comm/enlargement/(last) accessed 10 April 2001).

<sup>7</sup> Дэлхийн Банк Вашингтонд 2000 онд хэвлүүлсэн Бодлогын асуудлаарх хэлэлцүүлэгт зориулсан Шилжилтийн үеийн авилгал: бүтээлийн 6 дугаар талыг үзнэ үү

гэж үздэг. Авилгалын асуудлаар мэргэшсэн нэгэн судлаач Авилгал газар авч, хяналтаас гарвал эдийн засгийн хөгжлийг зогсоож, улс төрийг үймүүлдэг. Авилгал төдийлөн газар аваагүй үедээ хөрөнгө мөнгийг үрэгдүүлж, зохистой бус хуваарилалтыг нэмэгдүүлж, улс төрийн өрсөлдөөнийг сааруулж, засгийн газарт итгэх итгэлийг сулруулдаг. Засгийн газрын өндөр албан тушаалд хээл хахууль авах нөхцөл байдлыг бүрдүүлэх буюу тийм нөхцөл байгааг далимдуулах нь засгийн газрын үйл ажиллагааны өртөгийг нэмэгдүүлж, түүний зардлын хуваарилалтыг алдагдуулж, дэд бүтцийн чанарыг осолтой байдлаар доошлуулж болно. Харьцангуй жижиг, ердийн авилгал нь засгийн газрын орлогыг тонож, эдийн засгийн асуудлаар шийдвэр гаргах үйл явцыг алдагдуулж агаар, усны бохирдол, найдваргүй хэврэг барилга байшин гэх мэт гадны сөрөг хүчин зүйлийн нөлөөллийг нийгэмд тулгадаг<sup>8</sup> гэж дурджээ.

Авилгал газар авах нь зах зээлийн хөгжил, зохистой ажиллагааг алдагдуулдаг гэдэг ойлголт улс төр, эдийн засгийн ухаанд түгээмэл байдаг.<sup>9</sup>

Зах зээлийн эдийн засагт авилгалын учруулах уршиг болон “нэгдсэн зах зээл” байгуулах ЕХ-ны эрмэлзэл зэргээс үзвэл авилгалын асуудлыг шийдвэрлэх нь элсэх үйл явцын үндсэн элемент байх ёстой юм. “Эдийн засгийн” шалгуурын хувьд ЕХ зах зээлийн оршин тогтнолд зургаан нөхцөл шаардлагатай гэж үзсэн бөгөөд тэдгээрийн гурав нь авилгалын улмаас алдагдаж болно. Тухайлбал,

- Зах зээлд орох, гарахад бэрхшээлгүй,
- Өмчлөх эрхийг зохицуулах гэх мэт эрх зүйн тогтолцоо бүрдэж, хууль тогтоомж, гэрээ хэлцэлийг мөрдүүлэх боломжтой байх,
- Хадгаламжийг хөрөнгө оруулалтад зориулахуйцаар санхүүгийн салбар хөгжсөн байх<sup>10</sup>.

Зах зээлд шилжин ороход авилгал хэрхэн саад учруулж, шүүхийн шийдвэрийг болон зохицуулах үйл ажиллагааг бусниулдагийг нэр дэвшигч орнуудын туршлагаас харж болно. Өмнө дурдсанчлан хүнд суртлын хяналт авилгал төрүүлдэг нэг үндсэн хүчин зүйл гэдгийг ЕХ тэмдэглэсэн билээ.

Гишүүн орнуудын шүүх, төрийн захиргааны байгууллагууд, хамтын нийгэмлэгийн хууль хэрэгжүүлнэ, мөрдөнө, сахиулна гэдэг үзлийн үндсэн дээр Холбооны эрх зүйн тогтолцоо үйлчилдэг. Авилгал газар авах нь хуулийг мөрдөх, хэрэгжүүлэх, сахиулахад саад учруулах бөгөөд хууль батлахыг хэлбэр төдий болгож хууль дүрмийн эрх хэмжээ, үр нөлөөг бүхэлд нь сулруулдаг.<sup>11</sup>

### 1.1.3. Нийтлэг жишиг үгүйлэгдэх нь

Авилгалын талаарх Копенгагены шалгуур зарим санаа өгч байгаа ч авилгалын асуудлыг элсэлтийн үйл явцад хамруулсны учир шалтгаан, авилгалтай тэмцэх бодлого болон

<sup>8</sup> K.A.Elloitt, “Corruption as an International Policy Problem” in : A.J.Heidenheimer, M.Johnston(eds.), Political Corruption: Concepts&Contexts, Third Edition, Transaction Publishers, New Brunswick, 2002, p.925.

<sup>9</sup> C.W.Gray and D.Kaufmann, “Corruption and Development.” In Finance and Development, March 1998. Авилгалын эдийн засаг, нийгмийн өртөгийг буурай хөгжилтэй орнуудын жишээн дээр харуулсан олон тооны судалгаа байдаг. Дэлхийн Банкны Anti Corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate 18 дугаар талыг үзнэ үү

<sup>10</sup> <http://europa.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria.htm>, (last accessed July 31 2002- ийг үзнэ үү

<sup>11</sup> Дэлхийн Банк шилжилтийн үед буй орнуудын авилгалыг хоёр төрөлд тухайлбал төрийг хулгайлах буюу хууль, дүрэм, тогтоол, Засгийн газрын бусад бодлогыг зэргийг гаргахад төрийн албан хаагчдад зүй бус ашиг хонжоо олгох, оршиж буй дүрэм журам, хууль зэргийг будлиулахад хууль бус ашиг хонжоо олдог зааг захиргааны авилгал гэж ангилсан байна. Дэлхийн Банкны Anti Corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate, /цохолт хийсэн/ 15-17 дугаар талыг үзнэ үү

авилгалын түвшний хувьд гишүүн орнууд ямар байвал зохих талаарх шалгуурыг Комисс нарийвчлан дурдаагүй байгаа билээ<sup>12</sup>.

Авилгалын их ноцтой байдлаас үүдэн Румыны тухайд системийн авилгалаас зүдэрч байсан ч Комисс нэр дэвшигч улсууд улс төрийн шалгуурыг хангах ёстой гэж үзэж буйгаа наад тал нь хоёр орон дээр 1999 оноос хойш илэрхийлсэн. 2001 оны илтгэл нь нэр дэвшигч олон оронд авилгал ихэд тархсан бэрхшээл мөн гэдгийг дурдаад авилгалтай тууштай тэмцэх арга хэмжээ авахыг уриалсан байна.<sup>13</sup>

Авилгатай тэмцэх албан ёсны бодлого болон авилгалын хэмжээг бууруулах үүднээс авилгалын түвшинг болон Комиссын хангалттай гэж үнэлэх ахиц ололтын хэмжээг үзүүлчих стандарт байсангүй. Элсэх асуудлаар өдгөө яригдаж буй цаг хугацаанд ийм зорилт үнэхээр бодитой хэрэгжих эсэх талаар ч ямар нэг үзүүлэлт алга. Тэр ч байтугай үнэлгээ нь нэгдсэн шалгуурт тулгуурлаагүй нь тодорхой байсан бололтой /3.2 дугаар хэсгийг үзнэ үү/.

## 1.2 Авилгал ба авилгалтай тэмцэх нь: хэлэлцүүлэг

Тухайн улсын авилгал ба авилгалтай тэмцэх бодлогын ололтыг харьцуулан жиших нийтлэг тодорхой жишиг үгүй байгаа нь ЕХ-ны авилгалтай тэмцэхэд баримтлах хүрээний алдаа дутагдалын уршиг төдийгүй, авилгалын тодорхойлолтын талаарх өдгөө явагдаж буй хэлэлцүүлэгтэй холбоотой.<sup>16</sup> Энэхүү тойм танилцуулгад авилгалыг тодорхойлохыг огт зорьсонгүй. Харин түүнийг олонх улс төр судлаачдын нь баримталдаг шиг тогтсон хууль дүрмийг зөрчих төдийгөөр ойлгож, тодорхойлж болохгүй гэдгийг харуулахад хичээсэн болно. Авилгалын тодорхойлолтыг нэр дэвшигч бүх улсад нийтлэг байдлаар хэрэглэхийг болон авилгалын хэрэг үйлдэгдсэн тохиолдлын тоогоор тэдгээр улсуудыг эрэмблэн зэрэглэхийг бид зорихгүй боловч авилгалтай тэмцэхэд хараалах ёстой бай маань ямар төрлийн үйлдэл, үзэгдэл болох хийгээд яагаад авилгал гэгддэг талаар өргөн хүрээтэй ойлголт бүрдүүлэхэд чармайсан болно.

### 1.2.1 Тодорхойлолт болон хэмжүүрийн бэрхшээлүүд

Хэвшсэн дүрмүүдийн зааг

Улс төр судлаачид, авилгалын мэргэжилтэнүүд авилгалыг зан төрх болохын нь хувьд тодорхойлохдоо “төрийн байгууллага”-д түшиглэсэн авилгалыг дараах байдлаар үзэх хандлагатай байдаг.

“ мөнгө хөрөнгө , эрх хэмжээний талаар төрөөс гүйцэтгэх ёстой албан үүргээс хөндий буюу хувийн тодорхой нөлөөг ашиглахыг хориглосон

<sup>12</sup> 2001 оны 2 дугаар сард EUMAP илтгэгчдийн бэлтгэл хуралдаанд Andro Sajo-ийн тавьсан илтгэлд авилгалыг үнэлэхэд Комиссын хэрэглэсэн стандарт нэг мөр биш байгааг дурдсан. Илтгэл нь EUMAP файльд бий

<sup>13</sup> Өргөжилтийг амжилттай хийх нь: Нэр дэвшигч орон тус бүр элсэх чиглэлээр олсон ахицын талаар тайлан Европын Комиссын Стратегийн илтгэл 7 дугаар тал.

<sup>16</sup> Авилгал юунаас бүрддэгт төдийгүй түүнийг тодорхойлох боломжтой эсэхэд хэлэлцүүлэг чиглэж байгаа юм. Жишээ нь Франк Анечиариаико болон Жэймс Б.Жаков нар авилгал бол субъектив ойлголт. Цаг хугацааны эрхээр өөрчлөгдөж байдаг түүнийг нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлаар тодорхойлох боломжгүй гэж үздэг. F.Anechiarico and J.B.Jacobs, The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective, University of Chicago Press, 1996, pp 3-5 –ийг үзнэ үү



хууль зөрчсөн. Үүнд хахууль өгөх, тал тохой татах... болон үрэгдүүлж шамшигдуулах”<sup>17</sup>

Төрийн байгууллагыг голлон үзэх хандлага нь нэгэнт тогтсон хууль дүрмийг зөрчих явдалд түлхүү чиглэдэг. Энэ хандлага өөрөө олон бэрхшээл үүсгэдэг. Жишээ нь элит хэсэг авилгал үйлдэхийн тулд хууль тогтоомж боловсруулж болно. Авилгалыг журамлахыг чармайдаг улсад ч хүртэл хэвшсэн хууль тогтоомж, дүрэм журмаар бүх үйл ажиллагааг түүнийг дотор бүх нийтээр авилгал гэж нэрлэдэг ажил явууллагыг бүрэн зохицуулдаггүй.<sup>18</sup>

Жишээ нь Өргөн нэвтрүүлэг хариуцсан засгийн газрын байгууллага хувийн телевизэд лиценз олгоод хариуд нь тухайн телевизээс улс төрийн дэмжлэг авахыг гэмт хэрэгт тооцоно гэхэд бэрхшээлтэй. 1999 онд Унгар улс НҮБ-ын хооронд байгуулсан “Авилгалтай тэмцэх бодлогын асуудлаарх харилцан ойлгох санамж бичигт Унгарын Хууль зүйн сайд Иболяя Давид гарын үсэг зурах үедээ авилгалыг эрүүгийн хуулийг мөрдөх төдийгөөр хязгаарлалгүй өргөн хүрээнд ойлгож, тодорхойлох шаардлагатайг тэмдэглэсэн байна.Тэрээр:

Авилгалын эсрэг стратегийг авилгалтай холбоотой эрүүгийн гэмт хэргүүдэд хязгаарлах нь хангалтгүй. Эрүүгийн хуулиар гэмт хэрэг гэж тооцогддоггүй тийм “бохир арга ажиллагаанууд” байж ч болзошгүй...<sup>19</sup> гэж дурдсан байна.

Энэ мэт болон бусад шалтгааны улмаас эрүүлгийн хэргийн статистик бол авилгалыг үзүүлдэг эцсийн хатуу баримт болох учраас тухайн орон дахь авилгалын байдлыг хэмжих нухацтай шинжилгээ судалгаа түүнд тулгуурладаггүй. Авилгалын хэрэгт шийтгэгдсэн хүний тоо их байх нь авилгал ихэд тархсан гэдэг дүгнэлт хийхэд хүргэнэ. Тухай оронд шийдвэрлэгдсэн авилгалын хэргийн тоо нь авилгалын талаарх бусад баримтуудтай авцалддаггүй учир Нэр дэвшигч улсуудын байдал энэ үндэслэлд илүү нийцэх хандлага байгаа. ЕХ-ны гишүүн орнууд дахь статистикт ч нэмэж тодорсон зүйл тун бага. Жишээ нь Германд 1999 онд авилгалын хэрэгт шүүхээр шийтгэгдсэн 1034 тохиолдол бүртгэгдсэн нь нийт хүн амд нь харьцуулбал нэр дэвшигч орнуудын дундажтай ерөнхийдөө ойролцоо<sup>20</sup>. Гэтэл Нэгдсэн Вант Улсад 1999 онд Авилгалын гэмт хэргээс сэргийлэх тухай хууль болон Төрийн албан хаагчдын авилгалын тухай хуулийн дагуу шүүхээр шийдвэрлэгдээгүй хэрэг бараг л гараагүй, Умард Ирланд болон Шотландад бүр огт гараагүй юм байна.<sup>21</sup>

Судалгааны баримт нотолгоо

Авилгал хэдий хэмжээтэй байгааг харуулдаг өөр нэгэн эх сурвалж нь ойлголтын болон туршлагын судалгаагаар бий болдог. Судалгааг 3.1 дүгээр хэсгээс нарийвчлан үзнэ үү.

<sup>17</sup> A.J.Heidenheimer,M.Johnston and V.LeVine(eds.),Political Corruption:A Handbook,Transaction Publishers,New Brunswick, 1989,p 966

<sup>18</sup> Авилгалыг тодорхойлох, ойлгох хандлагын талаарх ярилцлагад М.Philip,“Conceptualising Political Corruption”, in A.J.Heidenheimer and M.Johnston(eds.), Political Corruption:Concepts and Contextx, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 2002, 41- 57 дугаар талыг үзнэ үү.

<sup>19</sup> НҮБ болон Унгарын Засгийн газар Харилцан ойлгох санамж бичигт гарын үсэг зурах үед Унгарын Хууль зүйн сайд Иболяя Давидын хэлсэн үг

<sup>20</sup> Страсбургт 2002 оны 3 дугаар сарын 4-8-нд хуралдсан GRECO-ийн 8 дугаар бүгд хурлаар баталсан “GRECO, Evaluation Report on Germany”-ийн 6 дугаар тал –ыг үзнэ үү. 1994 онд 258 байсан шүүхээр шийдвэрлэгдсэн хэргийн тоо үлэмж нэмэгдсэн байна.

<sup>21</sup> “ Страсбургт 2001 оны 9 дүгээр сарын 10-14-нд хуралдсан GRECO-ийн 6 дугаар бүгд хурлаар баталсан “ GRECO, Evaluation Report on the United Kingdom”-ийн 3 дугаар тал –ыг үзнэ үү.

Олон нийтийн санал асуулгын судалгаа энэ салбарт зонхилдог. Ийм үзүүлэлтүүд авилгалын талаарх төсөөллийг судлахаас биш авилгалыг судалдаггүй нь бэрхшээл үүсгэдэг бөгөөд авилгалын түвшинг хэр найдвартай илэрхийлэх нь ч эргэлзээ төрүүлдэг<sup>22</sup>. Тэр тусмаа төсөөлөл нь ерөнхийлсөн шинжтэй, харин авилгалын туршлага нь тодорхой нэг зүйлд тулгуурласан байдаг. Украин, Болгар, Словак болон Чехийн Бүгд Найрамдах Улсад иргэдийн төсөөлөл болон туршлагыг нарийвчлан судлахад ерөнхий төсөөлөл нь иргэдийн биеэрээ үзэж өнгөрүүлсэн туршлагыг бодитой үзүүлдэггүй нь харагджээ.

Пост-коммунист орнуудад өндөр түвшний авилгалын талаарх төсөөлөл их түгээмэл, хаа сайгүй л иргэдийг үлэмж бухимдуулдаг. Олон нийттэй нүүр тулан харьцаж албан үүрэг гүйцэтгэдэг албан хаагчдад бэлэг, хахууль өгөх шаардлага гардаг тухай иргэдийн дунд их яригддаг ч өөрт нь тохиолдсон туршлагыг өгүүлсэн байх нь тун ховор. Манай судалгаанд хамрагдсан дөрвөн оронд албан хаагчидтай харилцахад авилгал төдийлөн бэрхшээл учруулдаггүй. Албан хаагчидтай өдөр тутам харьцах явцад ч, тийм олон эсвэл эгдүүцэл төрүүлэхээр тохиолддоггүй тухай оролцогчид өгүүлсэн ажээ.<sup>23</sup>

Авилгалын туршлагын судалгаа нь олж авах /санал өгөгч нь харилцан ярилцагчдаа таалагдах хариу хэлэх/ буюу уг судалгааг ямар байдлаар явуулснаас шалтгаалан өөр өөр дүн үзүүлэх, будилж буруу санах гэх мэт олон бэрхшээлтэй тулгарч болох ч төсөөллийн судалгаанаас илүү ахицтай байдаг.<sup>24</sup>

Байгууллагын авилгал ба ивээн хамгаалагч

Бүх оронд авилгалыг явцуу ойлгодогийн өөр нэгэн бэрхшээл бол улс төрийн намууд хандив аваад хариуд нь шууд хувьд хүнд ашиг очихгүй мэт байдлаар ивээн тэтгэгч нартаа ашиг ихтэй ажлыг гэрээгээр гүйцэтгүүлдэг гэх мэт байгууллагын авилгалыг хамруулдаггүй. Түүгээр барахгүй ТДЕ-ын орнуудад авилгал нь үйлчлүүлэх сэтгэхүй гэгч түүхэн байдлаас эхтэй байдаг. Пост-коммунист орнуудад төр, хувийн хэвшил, иргэдийн харилцааг зохион байгуулахад ивээн хамгаалагч-үйлчлүүлэгчийн харилцаа нь чухал үүрэг гүйцэтгэдэг.<sup>25</sup> Ийм сүлжээ нь хэмжихэд нэн хүндрэлтэй байж болох, ашиг хонжооны түр зуурын солилцоо хоорондын системд тулгуурладаг<sup>26</sup>

бөгөөд ийм солилцооны систем үйлчилж буй газарт авилгалыг таниж олоход их бэрхшээлтэй. Пост-коммунист орнуудад авилгалтай үр дүнтэй тэмцэхийн тулд ийм сүлжээг үл хайхарч болохгүй боловч тэдний нарийн төвөгтэй байдал нь дээр дурдсан аргуудын аль нэгээр авилгалыг хэмжих шаардлагатай эсэхэд эргэлзээ төрүүлдэг

---

<sup>22</sup>Төсөөллийн индексчлэл дутагдалтайг TI өөрөө цохон тэмдэглэсэн.J.G. Lamsdorff, Background Paper to the 2001 Corruption Perceptions Index,Transparency International and Gottingen University, June 2001, 4 дүгээр талыг үзнэ үү

<sup>23</sup> W.L.Miller, A.B.Grodland and T.Y.Koshechkina, A Culture of Corruption?: Coping with Government in Post communist Europe, Central European University Press,Budapest, 2001, 279 дүгээр тал

<sup>24</sup> Жишээ нь Дэлхийн Банк, Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банкны Бизнесийн орчин, үйлдвэрийн газруудын үйл ажиллагааны талаарх “танайх шиг компани жилийн орлогынхоо хэчнээн хувийг албан бус төлбөр хэлбэрээр албан тушаалтнуудад өгдөг вэ?” асуулт тавьж гэсэн судлахад ой санамжтай холбоотой алдаа гарсан /3.1 дүгээр хэсгийг үзнэ үү/

<sup>25</sup> Үйлчлүүлэгчийн харилцаа ба авилгал өөр өөр шинжтэй.Үйлчлүүлэгчийн харилцаа бол нийгмийн байгууллагын хэлбэр.Харин авилгал бол хувь хүний нийгмийн үйлдэл бөгөөд асар том үзэгдэлд хүрч болно. Хүрэхгүй байж ч болно. Пост коммунист оронд энэ хоёр үзэгдэл холилдсон байдаг. A.Sajo, “Clientelism and Extortion: Corruption in Transition” (amended version of A.Sajo, “Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe”, East European Constitutional Review 1998, Vol.7, no 2), 2 дугаар тал

<sup>26</sup>Жишээ нь төрийн албан тушаалтан хожмоо өөрөө орж ажиллах тэргүүлэх компанийн төлөө салбарын дүрэм журмыг зөрчдөг эсвэл улсын тендерт хэн нэг нь ялахын тулд компаниуд өөр хоорондоо хуйвалдаж дараа нь мөн тийм аргаар бусад ашиг хонжоо олдог.

Нэр дэвшигч орнуудын талаарх ЕХ-ны үнэлгээ нь авилгалыг эрүүгийн хууль болон олон улсын конвенцид дурддаг хээл хахуулийн явцуу утгаар ойлгоход хүргэдэг. Гэвч Комиссын ээлжит илтгэлд илэрхийлэгддэг санамж, зөвлөмжүүд нь ашиг сонирхолын зөрчлийг зохицуулах хүрээг боловсронгуй болгохыг уриалах<sup>27</sup>, улс төрийн намын санхүүжилт<sup>28</sup>, мэдээлэл авах боломж<sup>29</sup> зэрэг ямагт өргөн хүрээг хамарсан байдаг.

## 1.2.2 Авилгалтай тэмцэх бодлого: өрсөлдөгч хандлагууд

Авилгалтай тэмцэх сайн бодлого гэж юуг хэлэх вэ? гэдэг талаарх санал бодлын зөрөлдөөн тодорхойлолтын асуудлыг улам төвөгтэй болгодог. Хялбарчилж хэлбэл, авилгалтай тэмцэх хандлагуудыг үндсэн таван бүлэгт ангилж болно.

- “Эрүүгийн болон захиргааны хяналт”-ын хандлага

Энэ хандлагын хүрээнд авилгалыг харьцангуй жижиг хээл хахууль гэж ойлгодог бөгөөд төрийн албан хаагчдыг авилга авах боломж эрэлхийлэгч гэж үздэг. Авилгатай тэмцэх бодлогод төрийн захиргааны үр дүнтэй хяналтын механизмтэй хослуулсан эрүүгийн хуулийн үр нөлөөтэй заалтыг тогтоон сахиулах явдлыг хамруулна. Европын Комисс анх баримталж байсан энэ хандлага нь авилгалтай тэмцэх тухай Европын өнөөгийн хуулиудад харагддаг /2.1.1 дүгээр хэсгийг үзнэ үү/.

## 2. “Жижиг засгийн газар”-ын хандлага

Жижиг засгийн газрын хандлага нь албан хаагчдыг ихэнхдээ авилгалд автсан, баяжих бүх боломжийг хайгчид хэмээн үздэг захиргааны болон эрүүгийн хяналтын үндсэн баримтлалыг хуваалцдаг. Захиргаа, эрүүгийн хяналтын хандлага тэдний ийм боломжийг хуулийн болон захиргааны аргаар багасгахыг эрмэлздэг бол хоёрдахь хандлага нь гол бэрхшээл засгийн газраас үүсдэг гэж үздэг. Энэ хандлагыг баримтлагчид авилгалтай тэмцэх бодлого нь төрийн үүргийг бууруулж, журам дүрмийг цөөрүүлэх бодлогоос бүрдэх ёстой. Авилгалыг “монополь дээр нэмэх нь эрх мэдэл хасах нь эргэж тайлагнах зарчим ” хэмээн томъёолдог Роберт Клитгаардын байр суурь нь авилгалын асуудлыг удирдагч, төлөөний этгээдийн асуудал<sup>30</sup>, засгийн газрын үүргийг багасгах нь бүхний шийдэл гэж үзэхэд хүргэдэг.

## 3. “Улс төр - эдийн засаг”-ийн хандлага

Энэ хандлага нь удирдагч төлөөний этгээдийнхээ үйлдлийг бүрэн, үр дүнтэй хянаж чадахгүй нөхцөлд авилгал үүснэ гэдэг жижиг засгийн газрын ойлголтыг хуваалцаж байгаа бөгөөд албан хаагчид бол өөрсдийн ашиг сонирхолыг хамгаалагч байдаг гэдэг үзлийг мөн хуваалцахад хүргэдэг. Гэвч энэ хандлагыг баримтлагчид засгийн газрын овор хэмжээнд биш ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоог нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн төрийн шинэчлэлийн хөтөлбөрт болон удирдагч, төлөөний этгээдийн харилцааг багасгахад голлон анхаардаг.<sup>31</sup> Энэ хандлагад тулгуурласан Даниел Кауфманны мэдэгдэл 1999 онд Нью Йорк Таймс” сонинд нийтлэгдсэн:

<sup>27</sup>Жишээ нь Словен/2001 он/

<sup>28</sup> Жишээ нь Словен/2001 он/

<sup>29</sup>Жишээ нь Словен/2001 он/, Румын/2001 он/ Польшид Олон нийтийн мэдээллийн тухай хуулийг хэрэгжүүлсэн нь авилгалтай тэмцэхэд чухал үйл явдал болсон гэж дурдсан/2001 он/

<sup>30</sup> R.Klitgaard, Corruption, University of California Press, 1991

<sup>31</sup> Засгийн газрын төсвийг танах нь хомсдол бий болгож улмаар авилгалыг үүсгэнэ гэсэн Сусан Роз Акерманы үндэслэл энэ хандлага жижиг засгийн газрын хандлагаас ялгааг харуулдаг. S6Rose-Ackerman, Corruption and

Авилгалтай тэмцэхийн тулд түүний эсрэг тэмцэх бус харин макро эдийн засгийн тогтвортой байдал, зах зээлийн харилцаа, ардчилалыг хөгжүүлж, авилгал оршин тогтох нөхцлийг өөрчлөх бусад санал санаачилгыг хөхиүлэн дэмжих хэрэгтэй<sup>32</sup>

Комисс зарим үед энэ хандлагын элементүүдийг нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалтай тэмцэхдээ тусгадаг бөгөөд авилгалыг гааруулахад төрийн лизенц, зөвшөөрөл олгох журмын гүйцэтгэж буй үүргийн талаар цөөн оронд дурдсан<sup>33</sup>. Хэдий тийм боловч энэ хандлагыг төдийлөн тууштай баримталдаггүй. Копенгагены эдийн засгийн шалгуурыг баримталсан үнэлгээнд авилгалыг ховорхон дурддаг. Лиценз, зөвшөөрөлтэй холбоотой асуудлыг яагаад цөөн оронтой холбож хөндөөд бусдад нь чимээгүй өнгөрсөн нь тодорхойгүй байгаа юм.<sup>34</sup>

#### 4. Олон чиглэлт стратеги /Үндэсний бүрэн бүтэн байдлын систем хандлага

Авилгалын эсрэг хийх тэмцлийг хэт явцуу байдлаар тодорхойлсоноор бага амжилт олсноо ухаарахын хэрээр олон улсын хэд хэдэн байгууллага авилгалтай тэмцэх бодлогын талаарх зөвлөмжөө өргөжүүлсэн юм. “Transparency International “ 1996 оноос хойш сурталчилж байгаа “Үндэсний бүрэн бүтэн байдлын систем” эл хандлагын нэг жишээ юм. Дэлхийн Банк авилгалтай тэмцэхэд олон чиглэлт стратеги боловсруулах хүчин чармайлтаа дараах байдлаар тодорхойлж байна. Үүнд:

Өнөөг хүртэлх авилгалтай тэмцэх хөтөлбөрүүд ихэнхдээ төрийн захиргаа, санхүүгийн удирдлагыг шинэчлэх замаар захиргааны авилгалтай тэмцэх арга хэмжээнд чиглэж ирсэн. Гэвч авилгалын үндэс нь засгийн газрын хүч чадлын сул дорой байдлаар барахгүй, харилцааны илүү өргөн бүтэц рүү чиглэн аажмаар өргөжиж байна. Төрийн чадавхи, төрийн хэвшлийн удирдлагыг сайжруулах, улс төрийн хариуцлага, иргэний нийгмийг бэхжүүлэх, эдийн засгийн өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэх зорилго урьдын хэвээр байна.<sup>36</sup>

Нэр дэвшигч улсуудад онцгой ач холбогдол бүхий, өргөн хүрээтэй стратегийн хоёр элемент бол лоббийн ажиллагааг хүлээн зөвшөөрөгдэхүйц хүрээнд оруулах, авилгалын эсрэг төсөлд иргэний нийгмийг татан оролцуулах хүчин чармайлт юм. EUMAP-ийн орон орны илтгэлд дурдсанаас үзвэл нэр дэвшигч орнуудад лоббийн ажиллагаа нь авилгалын ноцтой асуудал болсон буюу болох магадлалтай аж. Польш, Болгар мэт цөөн оронд үндэсний болон олон улсын хэмжээнд авилгал болон авилгалын эсрэг санал санаачилга өрнүүлэхэд иргэний нийгмийн байгууллагууд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Словени, буюу Чех зэрэг бусад оронд иргэний нийгэм тун сулхан үүрэгтэй явж ирсэн байна.

Европын Комисс ээлжит илтгэлүүддээ лоббийн ажиллагааг дурдаагүй бөгөөд иргэний нийгмийн үүргийг 2001 онд хоёрхон илтгэлд дурдсан /Болгар, Литва/. Энэ нь дурдсан

---

Government: Causes, Consequences and Reform, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, 41 дүгээр талыг үзнэ үү

<sup>32</sup> S. Schmemmann, "What makes nations turn corrupt?: Reformers worry that payoffs and theft may be accepted as normal" New York Times, 28 August 1999

<sup>33</sup> Commission of European Union, 2001 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession.

<sup>34</sup> Жишээ нь 2000 онд Чех улсад үйлчилж эхэлсэн Худалдааны лицензийн тухай шинэ хууль ЕХ-ны шаардлагын эсрэгээр лиценз олгоход төрийн үүргийг нэмэгдсэн.

<sup>36</sup> The World Bank Anti Corruption in Transition; A Contribution to the Policy Debate, 39 дүгээр талыг үзнэ үү.

хоёр салбар Холбооны хэмжээнд засаглалын практикийг шинэчлэх Комиссын хүчин чармайлтад багтдагтай холбоотой байж болох юм /2 дугаар хэсгийг үзнэ үү/. Энэхүү ерөнхий танилцуулга лоббийн бүх ажиллагааг буруушаахыг зориогүй боловч энд хавсаргасан орон тус бүрийн илтгэлүүд нь зөвшөөрөгдсөн гэгдэж буй лоббийн ажиллагаанд зааг хязгаар тогтоож, тэрхүү зааг хязгаарыг давахаас сэргийлэх арга хэмжээг авах нь нэр дэвшигч бүх оронд авилгалтай хийх тэмцлийн чухал хэсэг хэсэг болж байна. Дэлхийн Банкны тэмдэглэсэнээр, Төрийг худалдан авах авилгалын хэлбэр болон лобби гэх мэт улс төрийн нөлөөллийн ердийн хэлбэрийг ялгадаг зүйл нь хувийн эрх ашиг төрийнхтэй харьцаж байгаа механизм аж. Төрийг худалдан авах нь төрийн албан хаагч албан бус, хаалттай, ихээхэн тал тохой татсан байдлаар хууль бус хувийн ашиг хонжоо олох замаар хэрэгждэг<sup>37</sup>.

Энэ үндсэн дээр хамтын байгууллага /жишээ нь аж үйлдвэрийн холбоод/-аар дамжуулан ил тод, нийтэд зориулсан байдлаар /тухайлбал албан ёсны зөвлөлдөөний хэлбэрээр/ лобби хийх нь зөвшөөрөгдөх зүйл. Харин улс төрийн нам, улс төрчдөд өгөө авааны замаар тусгай сонирхолын бүлэг далдуур лобби хийх нь зүй бус төдийгүй, аюултай үзэгдэл юм.

#### 5. Олон нийтийн шударга байдалд тулгуурласан хандлага

Авилгалтай тэмцэх бодлогын дээр дурдсан хандлагууд нь төрийн албан хаагчдыг хувиа боддог, тиймээс авилгал хийснээр хүлээх хариуцлагыг нь түүний орлогоос илүү байлгах аар авилгалын эсрэг хяналтыг зохион байгуулах шаардлагатай гэдэг бодлыг төрүүлж байна. Авилгалтай тэмцэх эдгээр хандлага нь ардчиллыг боловсронгуй болгох, шийдвэр гаргах шатанд иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, төрийн албан хаагчдын эрх мэдлийг багасгах, хяналт, хариуцлага дарангуйлагч хоригийн тогтолцоог боловсронгуй болгохыг онцолж тэмдэглэж байна. Албан хаагчдыг шулуун шударга ажиллахад дам байдлаар хөхиүлэн урамшуулдаг явдлыг нэмэгдүүлэх, авилгалд автагдсанаас үүдэн гарах уршгийг нэмэгдүүлэхийг чухалчилж байна.

Авилгатай тэмцэх өөр нэгэн хандлага нь олон нийтийг голч шударга байдлыг төлөвшүүлэхэд чиглэж байна. Энэ хандлага мөн урамшуулалд тулгуурладаг. Олны төлөө сайн үйл бүтээх олон янзын боломжтой төрийн албан хаагч өөрийн гүйцэтгэх үүргийг сонгож тодорхойлох боломжтой учраас авилгалын эсрэг ямар нэгэн хэмжээгээр дархлаатай байдаг. Авилгалтай тэмцэх хамгийн сайн арга бол тийм албан хаагчдыг бий болгох явдал. Муу зүйл хийвэл илэрч баригдана гэдэг сөрөг урамшлын оронд сайн үйл бүтээвэл урамшил хүртэх боломж албан хаагчдад байх ёстой гэдэг ойлголтод үндэслэдэг. Энэхүү хандлагын элемент боловсрол, төрийн албаны ёс зүйг төлөвшүүлэхийг үндсэндээ голлодог. Польшийн Төрийн албыг хэрхэн байгуулснаас харж болно.

Пост-коммунист орнууд дахь энэхүү стратегийн болзошгүй давуу тал нь олон нийтийн өмнө хариуцлага хүлээх ухамсар, шударга ажилтнуудыг олон нийтэд хялбархан таниулдаг нийтийн соёл гэх мэт тэдгээр орны коммунизмаас өвлөсөн бэрхшээлүүдийг шууд шийдвэрлэдэгт байгаа юм. Энэ үүднээс авч үзвэл нэр дэвшигч орнуудад тулгарч буй сорилт нь төрийн алба, хүмүүсийн санаа бодлыг өөрчлөх нийтийн улс төрийн соёлыг өөрсдөө болон төрийн албан хаагчдад бэхжүүлэхэд оршиж байна.

<sup>37</sup> The World Bank, Anti Corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate, 3 дугаар талыг үзнэ үү

Итгэлийг бууруулахад үндэслэдэг авилгатай тэмцэх стратеги ихээхэн өртөг дагуулдагийг олон нийтийн шударга байдалд тулгуурласан стратеги нь анзаарч мэдэрсэн юм. Итгэлийг хэтэрхий бууруулж авилгалтай тэмцдэг бодлого нь олон нийтийн эрх ашгийн төлөө шийдвэр гаргадаг ажилтнуудаас чухамхүү тийм шийдвэр гаргахад нь шаардагддаг итгэлийг салгаж болзошгүй. Шилжилтийн орнуудын хувьд шилжилтийн шатны зорилтуудыг шийдвэрлэж буй төрд итгэх итгэлийг аль болохоор бууруулах гэж чармайхын зөв эсэхэд эргэлзээ төрнө.

## ЕХ-ны сургамж

Европын Комиссоос нэр дэвшигч орнуудад зөвлөмж болгодог авилгалын эсрэг арга хэмжээнүүд ихэвчлэн хяналтын чиглэлтэй, авилгалын эсрэг эрүүгийн хуулийг чухалчилж үзэхэд түлхүү анхаарсан байдаг. Ийм бодлогууд нь ашиг сонирхолын зөрчлийн талаарх хатуу заалтыг шинээр бий болгосон эсвэл чангаруулсан, хөрөнгийг иж бүрэн хянах заалттай, /түүнийг зөрчвөл эрүүгийн хэрэгт орохоор/<sup>38</sup> төрийн байгууллагуудыг хянах, удирдах, шалгахад оролцдог төрөл бүрийн агентлагыг мөн багтаасан байж болно. Үүний нэгэн адил үгүйдээ тун саяхан болтол олон улсын байгууллагуудын зөвлөмж нь төрийн албан хаагчдын хариуцлага, хяналтын механизмын үр дүнг дээшлүүлэхэд чиглэсэн иргэний болон эрүүгийн хууль,<sup>39</sup> төрийн захиргааг шинэчлэхэд чиглэдэг байлаа. Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн хэм хэмжээг батлахад Комисс ач холбогдол өгсөн нь уг хэм хэмжээнд дээрээс доош чиглэдэг, дээрээс өгсөн хандлагыг бататгаж байгаа юм. Түүний нэгэн адил ийм хэм хэмжээг баталсан нэр дэвшигч орнуудын хандлага нь үр дүнтэй хэм хэмжээ нэн дэлгэрэнгүй байдаг хийгээд уг хэм хэмжээг хэрэгжүүлэх албан тушаалтнуудтай зөвлөлдөх замаар түүнийг боловсруулах гэхчлэн ёс зүйн хэм хэмжээг хэдийнээ баталсан өрнөдийн орнуудыг сургамжийг харгалзсангүй.

Түүгээр ч барахгүй 1990-ээд оны дунд үеэс авилгалтай тэмцэх бодлогод ердийн хандлага зохисгүй талаар өгүүлсэн зохиол бүтээлүүд нэлээд гарах болсон. Зарим шинжээчдийн бодлоор авилгалын хяналтыг ямар ч үнээр хамаагүй хэрэгжүүлэх нь засаг захиргааны үр нөлөөг сулруулахаас гадна хэрэг дээрээ авилгалын түвшинг хязгаарлахгүй<sup>40</sup> байж болно. Ялангуяа хэт олон дүрэм журам, хориг болон тагнан турших, хууль сахиулах байгууллагууд нь агентлагуудыг яваандаа үндсэн ажилдаа зарцуулдагаас багагүй хугацааг авилгатай тэмцэхэд зориулахад хүргэж мэднэ. Мөн төрийн албан хаагчдад дүрэм журмын төлөө ажилладаг мэт гажиг сэтгэхүй суулгаж болно. Албан хаагчид ядаж засгийн газрын дээд түвшинд зохих итгэлтэйгээр эрх мэдлээ хэрэгжүүлдэг байх хэрэгтэйг тэдгээр шинжээчид чухалчлан тэмдэглэдэг. Бид төрийн албан хаагчдад бага итгэхийн хэрээр бидний төлөө тэдний хийх чадах зүйл, удирдах эрх мэдэл нь багасана<sup>41</sup>.

Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын асуудалд энэ бодол томоохон учир холбогдолтой. Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалтай тэмцэх талаар Европын Комиссын баримталж буй хандлага, зөвлөмж, шаардлага нь элит хэсэгт хандсан, авилгалтай тэмцэх дээрээс доошоо чиглэсэн стратеги улс төрийн зохих хүсэл зоригтойгоор хэрэгждэг байх, эрүүгийн

<sup>38</sup> АНУ-ын олон хуулийн заалтад ийм байдаг.

<sup>39</sup> Олон улсын бизнесийн шилжүүлэгт гадаадын албан тушаалтанд хахууль өгөхийг хориглох тухай ЭЗХАХБ-ын 1997 оны конвенц болон иргэний ба эрүүгийн эрх зүйн Европын Зөвлөлийн Авилгалын асуудлаарх хоёр конвенц зэрэг авилгалын эсрэг олон улсын конвенцид маш илэрхий тусгагддаг.

<sup>40</sup> Туйлын шударга байдалд тэмүүлэх нь Нью Йоркийн авилгалыг багасгахгүй хэр нь үр ашиггүй хүнд суртлыг нэмэгдүүлнэ хэмээн баталдаг Франк Анечарико болон Жаймс Б. Жаков нар тод жишээ татсаныг F.Anecharico and J.B.Jacobs, The pursuit of Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective, University of Chicago 1996 –д үзнэ үү

<sup>41</sup> M.Philip, “Corruption Control and the Transfer of Regulatory Frameworks” unpublished paper to World bank seminar, warsaw, may 2000, 5 дугаар талыг үзнэ үү

хуулийг сахиулах, ихэвчлэн санхүүжилтыг хянах хяналтын механизм бий болгоход анхаарч байв. Чухамдаа элит хэсэгт болон хяналтын механизмд анхаарал тавих нь 2001 оноос хойш санхүүгийн хяналт, гадны аудит хийхэд түлхүү анхаарах зорилгоор Төв болон Дорнод Европын орнуудад засаглал болон удирдлагыг боловсронгуй болгох тухай ЭЗХАХБ-ЕХ-ны хамтарсан хөтөлбөр-SIGMA-үйл ажиллагаагаа багасгахыг тушааснаас хойш бүр нэмэгдсэн<sup>42</sup>.

Хэрэгжиж байсан авилгалтай тэмцэх бодлогын чиглэлийн талаарх “авилгалтай тэмцэх” засвар тээнэгэлзэл пост-коммунист орнуудын тухайд ихээхэн хүнд тусч болох юм. Ялангуяа дарангуйлах шийдлүүд болон төрийн захиргааны нэгэнт тогтсон хяналтын механизмд түшиглэх талаар тээнэгэлзэл нь зохих үндэслэлтэй байсан. Дарангуйлах шийдлүүд нь тэдгээрийг хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын авилгалаар тасалдаж болох бөгөөд өөрийн зорилтоо зохих ёсоор биелүүлэхийг эрмэлзсэн засаг захиргаа ялангуяа дотоодын хяналтыг өргөжүүлэхэд хөрөнгө мөнгө, ажилтнуудаа ашиглах боломжгүй болгож болно. Түүнчлэн,

Дорнод Европт уламбур өргөжиж буй хүнд суртлын улмаас шинэ дүрэм, заавар гаргах нь үр нөлөөгүй байдлыг даамжруулах аюул үүсгэж, албан хаагчдыг системийн гадуур ажиллахад урамшуулна. Бэрхшээлийн нэг тал нь төрийн байгууллагуудыг болон хуулийн хүрээг хүндэтгэхгүйд байгаа тохиолдолд хуулийн улам олон саад тотгор бий болгосноор ашиг тус гарна гэж найдах аргагүйд байгаа юм.

Эцэст нь хяналтыг эцэст нь хүртэл чангалахад тулгуурласан бүх шийдлийн өмнө “Манаачийг хэн манах вэ?” гэдэг асуулт гарна. Пост-коммунист орнуудад албан ёсны хариуцлагын механизм бий болгосноор авилгалын эсрэг хийх тэмцэл амжилт олно гэдэг төсөөлөл бүр ч баталгаагүй юм. Тийм байгууллагууд үр дүнтэй ажиллах эсэх нь, олонхтой нь Комиссын тулж ажилладаг /үр дүнтэй хяналт болон аудит хийх урьдчилсан нөхцөл хэмээн төрийн захиргаанд санхүүгийн удирдлагын нэгдсэн систем байгуулах зэрэг/ маш олон хүчин зүйлээс хамаарна. Ялангуяа өндөр албан тушаалтнуудад шударга, бие дааж ажиллах эрх олгоход засгийн газар бэлэн байх төдийгүй, тэдний олсон амжилтыг хүндэтгэх нь чухал асуудал юм.

#### Ерөнхийлөхийн аюул

Эдгээр бэрхшээл нь нэр дэвшигч орнуудад Комиссын дэмжиж эсвэл тэднээс шаардаж буй бодлогуудыг алдагдуулахгүй боловч зах зээл өндөр хөгжсөн оронд боловсруулсан, тэр тусмаа өрнөдөд эргэлзээ төрүүлж буй шийдлүүдийг шилжилтийн шатанд байгаа орнуудад хуулбарлан хэрэглэх нь тийм ч үр дүнтэй биш байж болохыг сануулдаг. Комиссоос гишүүн орнуудад ихээхэн ялгаатай хандлага баримталдаг. Авилгалтай тэмцэх нь тухайн орны онцлогыг харгалзан удаан хугацаанд үргэлжлэх, бүх талыг хамарсан үйл явц юм. Эгшин зуурт амжилт олох эрмэлзэлээр шинэчлэл явуулах нь шинэчлэлийн зохих хөтөлбөрийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд таагүй байдлаар нөлөөлж болно.

Эндээс үүдэн авилгалыг хэмжих, түүнтэй тэмцэх стандарт шилжилтийн орнуудад нийтлэг байх ёстой юу? Ардчилал өндөр хөгжсөн орнуудад хүлээн зөвшөөрөгддөггүй практикийг тодорхой нөхцөлд хүлцэх нь үр дүнтэй юу? Чингэх шаардлага бий юу? гэдэг асуултууд гарна. Жишээ нь “зохисгүй” ажиллагаа эрхлэхийг хориглох буюу төрд ажилласны дараагаар ажиллахыг хязгаарладаг сонирхолын зөрчлийг зохицуулдаг хатуу журмыг

---

<sup>42</sup> A/M.Cirtaus, “Corruption and the New Ethical Infrastructure of capitalism”, East European Constitutional Review, Spring/Summer 2001, 83 дугаар талыг үзнэ үү

шилжилтийн орнуудад хэрэглэхдээ болгоомжтой хандах шаардлагатай юм. Албан хаагчдын гол биш-туслах чанарын үйл ажиллагаа нь тэдэнд үндсэн ажлаа хийх сонирхол төрүүлдэг байх ёсгүй ч ашиг сонирхолын зөрчлийг төдийлөн сайн ойлголгүй, улс төрийн болон захиргааны чадвартай ажилтны нөөц хомс байгаа үед “зохисгүй ажиллагаа”-ны тухай заалтыг хатуу мөрдөх нь сөрөг дагавартай байж болно. Муугаар бодоход чадвартай ажилтнууд төрийн албыг орхих явдлыг өгшүүлэх нь авилгалыг дорвитой хязгаарлахгүй хэр нь ажлын үр бүтээлийг сулруулж болзошгүй. Ёс зүйн хэм хэмжээ, хэрэгцээ шаардлагыг тухайн тохиолдол нэг бүр дээр илэрхийлэх замаар ашиг сонирхолын зөрчлийн талаарх ойлголтыг төлөвшүүлэх нь илүү бодитой бөгөөд ажил хэрэгч байх болно.

## **2.АВИЛГАЛЫН ЭСРЭГ СТАНДАРТЫН ЕВРОПЫН ЭХ СУРВАЛЖУУД**

### **2.1 Авилгалын эсрэг ЕХ-ны баримтлах хүрээ**

ЕХ-нд элсэхэд авилгалын асуудалд үндсэн ач холбогдол өгч байгаагийн цаад учир нь ЕХ-ны гишүүн орнууд хэдийнээ дагаж мөрддөг болсон авилгалын эсрэг баримтлах хүрээ байдаг бөгөөд нэр дэвшигч орнууд түүнийг баримтлах шаардлагатай байгаад оршино. Чухамдаа яг нэг тийм хүрээ, үгүйдээ л хэвшмэл утгаар, албан ёсоор, биет байдлаар байдаггүй. 2001 оны 7 дугаар сард Засаглалын асуудлаарх цагаан ном хэвлэгдэж гарсанаас хойш Комисс өргөн далайцтай “сайн засаглалын” хүрээг боловсруулж байна<sup>44</sup>. Цагаан ном туслах зарчмуудыг боловсруулж ялангуяа бодлого боловсруулах үйл явцын зорилтыг илүү нээлтэй, ил тод болгосон. Цагаан ном хэвлэгдсэнээс хойш бий болсон арга хэмжээнүүдэд Европын Парламентын гишүүдийн эрх зүйн байдлын хэм хэмжээ, Комиссын албан хаагчдын хэм хэмжээг боловсруулах оролдлогыг нэрлэж болно. Авилгалтай холбогдуулан 1999 онд Сантерын комиссыг татан буулгасны дараа Комиссын түвшинд зүй бус үйлдэл бугшиж байгаа<sup>45</sup> тухай анхааруулсан илтгэл мөн гарна гэдэг дэл сул яриа тарсан тул тэрээр 2002 оны 8 дугаар сард огцорч, Комиссын ерөнхий нягтлан бодогч асан ажлаа хүлээлгэн өгсөн<sup>46</sup> -ний ачаар сайн засаглал бэхжиж зохион байгуулалттай болсон нь ЕХ авилгалын талаарх анхааруулгыг тодорхой арга хэмжээ болгох чадвартайг харуулсан юм.

Дээрх арга хэмжээнээс гадна 1990 –ээд оноос хойш ЕХ авилгалын эсрэг хэд хэдэн хууль дүрмийг ялангуяа Хамтын нийгэмлэгийн санхүүгийн эрх ашгийг хамгаалах конвенцийг баталсан /дор үзнэ үү/. Гэвч 2002 оны дунд гэхэд хангалттай тооны гишүүн орон батламжлаагүй учир тэдгээр конвенцийн нэг нь ч хүчин төгөлдөр болж хэрэгжээгүй байна.

Түүнээс үүдэн авилгалын эсрэг баримтлах ЕХ-ны хүрээ заавал хэрэгжих шинж чанаргүй хоцорсон юм. Нэгдүгээрт, гишүүн орнууд дахь авилгал шинж байдал, цар хүрээний хувьд тэдгээр орны үндэсний уламжлалт, түүхэн нөхцөл байдлаас шалтгаалан ихээхэн ялгаатай юм. Жишээ нь нэг талаас өрнөдийн орнууд дахь хүнд суртлын байгууллагын уламжлалд гүн шингэсэн эмх цэгц сайтай байдал, нөгөө талаас, Франц, зарим талаар Германы төрийн албаны тайван амарлингуй дүр төрх тод ялгарч ажиглагддаг. Олон зүйл дээр илэрдэг энэ

<sup>44</sup> Commission of the European Union, EU Governance: A White Paper, COM(2001) 428 final, Brussels, 25 July 2001

<sup>45</sup> D.Cronin, “Whistleblower probe case over budget sign -off” European Voice, 7-13, March 2002.

<sup>46</sup> Сантерын комиссын татан буулгахад хүргэсэн мэдэгдэлийг хийсэн Комиссын ажилтан Paul Van Buitenen, түүнээс хойш санхүүгийн дэг журам сайжраагүйд ихэд урам хугарсан гэж хэлээд 2002 оны 8 дугаар сард огцорсон .Marta Andreasen, the Commission's former chief accountant Комиссын санхүү бүртгэлийн арга ажиллагаанд ихээхэн дутагдал байгааг удаа дараа сануулж, ЕХ-ны нягтлан бодох бүртгэлийг “Enron” компанийнхтай зүйрлэснийхээ дараа 2002 оны 8 дугаар сард халагдсан. K.Butler, “Official who exposed lax EU finance is suspended”, The Independent, 30 August 2002 үзнэ үү.



ялгааны нэг тод жишээ нь Францын “Elf Aquitaine affairs” компанид шалгалт хийсэн шүүгч Eva Joly нутаг буцсан явдал<sup>47</sup>.

Францын Ерөнхийлөгч Жак Ширак<sup>48</sup> эсвэл Италийн ерөнхий сайд Силвио Бирлускони<sup>49</sup>-ийг тойрсон болон Германд<sup>50</sup> дэгдсэн намын санхүүжилтын дуулиант хэргүүд нь авилгал бол гагцхүү нэр дэвшигч улсуудад хамаатай зүйл бишийг харуулж байна.

Хоёрдугаарт, Комисс өнөөг хүртэл аль ч гишүүн оронд өгсөн ЕХ-ны чиглэлийг биелүүлэхэд нь авилгал саад учруулж байна гэж дүгнэж байгаагүй учир авилгалын гэдэг шалтгааны улмаас гишүүн улсуудаа шахаж шаардах буюу шүүмжлэх шаардлагагүй гэж үздэг юм байна. Комиссын дотоод дахь авилгалын асуудал нь өөрийн шинэчлэлийг дуусгахаас өмнө энэ ажлыг гүйцэтгэхэд бэрхшээл учруулдаг. Эцэст нь, Комисс авилгалын асуудлаар гишүүн улсуудыг шүүмжилбэл тэд өөрсдийн нь улс төрийг ямар аргаар цэвэрлэвэл зохих талаар ЕХ-ны санал болгосон чиглэлийг эсэргүүцэхүйц мэдэлтэй хэвээр байх болно.

Ийм учраас зөрчилдөөнтэй нөхцөл байдал үүсээд байна. Нэг талаас, ЕХ өөрийн захиргаа удирдлагын түвшинд сайн засаглалыг хэрэгжүүлэх олон тооны алхам хийсэн буюу хийж байна. Нөгөө талаар, тэдгээр алхамыг үргэлжлүүлэх авилгалын эсрэг стандарт болон бодлогын хослолыг гишүүн улсуудад хэрэгжүүлэх нь бэрхшээлтэй бөгөөд салангид үйл явц болж байна. Түүнчлэн, Копенгагены мандатын үрээр Комисс авилгалын эсрэг төрөл бүрийн арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхийг нэр дэвшигч улсуудад ихээхэн шаарддаг. Гэвч тэрхүү хослолыг хэрэгжүүлэхийг нэр дэвшигч улсуудаас шахаж шаардах Комиссын эрх мэдэл, боломж нь тэднийг гишүүн болмогц аяндаа үгүй болох юм.

### 2.1.1 Авилгалын эсрэг шууд эрэлт

Нарийн яривал ЕХ-ны авилгалын эсрэг бодлого нь хууль зүй, дотоод хэргийн бүлэгт хамрагддаг. 2002 оны 9 дүгээр сарын байдлаар энэ салбар дахь Хамтын нийгэмлэгийн хууль тогтоомж нь дараах хэсгээс бүрддэг байв.

- Хамтын нийгэмлэгийн төсвийг шамшигдуулахын эсрэг тэмцэх талаар гишүүн улсууд эрүүгийн хуулиндаа тусгахыг наад захын шаардлага болгосон Европын хамтын нийгэмлэгийн санхүүгийн эрх ашгийг хамгаалах тухай 1995 оны Конвенц,
- Дээр өгүүлсэн конвенцэд дурдсанчлан ЕХ-ны албан тушаалтан оролцсон хээл хахуулийн болон хамтын нийгэмлэгийн санхүүгийн эрх ашгийг хохироосон хэрэгт гишүүн орнууд дорвитой шийтгэл ногдуулж байхаар заасан Конвенцын нэг, хоёрдугаар протокол,
- Европын хамтын нийгэмлэгийн болон Европын Холбооны гишүүн орнуудын албан хаагч оролцсон авилгалтай тэмцэх тухай 1997 оны конвенц. Конвенц авилгалын тухай хууль үйлчлэх албан тушаалтны хүрээг өргөтгөж ЕХ-ны ажилтнуудыг аль болох өргөн хамруулсан, авилгалын эсрэг олон улсын мөрдөн байцаалтад хамрагдах албан тушаалтныг тодорхойлох стандартыг тогтоосон, идэвхтэй болон идэвхгүй авилгалыг аль болох өргөнөөр тодорхойлж, хууль тогтоомждоо энэхүү тодорхойлолтыг бүх талаар бүрэн хамруулахыг гишүүн орнуудад үүрэг болгосон,

<sup>47</sup> Норвегид төрсөн Eva Joly улс төрийн дарамт шахалтад орсон гэгдэн эх орондоо очихоор Францаас 2001 оны эхээр явсан

<sup>48</sup> “Bad news for the president”, The Economist 9 February 2002; C. Dickey, “Jam Jar Politics,” Newsweek, 9 April 2002-ийг үзнэ үү

<sup>49</sup> “Is there less than before?” The Economist, 16 February 2002-ийг үзнэ үү

<sup>50</sup> “Too much of it”, The Economist, 6 April 2002-ийг үзнэ үү

- . ЕХ-ны Сайд нарын Зөвлөл 1998 оны 12 дугаар сард баталсан Хувийн хэвшил дэх авилгалын талаарх хамтарсан ажиллагаа нь хувийн хэвшил дэх идэвхтэй болон идэвхгүй авилгал, энэ салбарт бие хүний хүлээх хариуцлага, шийтгэл, хориглох зүйлийг жигдрүүлэхэд чиглэсэн<sup>51</sup>.

Эдгээр баримт бичгүүд нь авилгалын хууль тогтоомжийг нэг мөр болгож жигдрүүлэх, авилгалын хуулийн хүрээг өргөжүүлж, бусад улсын болон олон улсын байгууллагын албан хаагчдыг хамруулах, авилгалыг мөрдөн шалгах салбарт эрх зүйн хамтын ажиллагааг хөгжүүлэхэд чиглэсэн болно. 2002 оны 3 дугаар сарын байдлаар эдгээр баримт бичиг гишүүн орнуудад хараахан хүчин төгөлдөр үйлчилж эхлээгүй, гишүүн 15 улсын найм нь 1995 оны конвенцыг батламжилсан бөгөөд хүчин төгөлдөр үйлчилж эхлэхэд шаардлагатай тооны улсуудын батламжлал ойрын хэдэн жилд хийгдэж амжихгүй гэж Комисс үзэж байна.<sup>52</sup>

### 2.1.2 “Авилгалын эсрэг “зөөлөн” эрэлт

Авилгалын эсрэг өмнө өгүүлсэн баримт бичгүүдээс гадна нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын талаар ЕХ-ны хандлагад гишүүн орнууд бүгд батламжилсан болохоор аяндаа эрэлтийн хэсэг болдог олон улсын дараах гэрээ хэлэлцээр багтдаг. Тухайлбал,

- Европын Зөвлөлийн авилгалын талаарх Эрүүгийн эрх зүйн конвенц.
- Европын Зөвлөлийн авилгалын талаарх Иргэний эрх зүйн конвенц.
- Эрүүгийн гэмт хэргийн олз ашгийг эрж хайх, хураах, дайчлах тухай Европын конвенц.
- Гадаад улсын албан хаагчийн хээл хахуултай тэмцэх тухай ЭЗХАХБ-ын Конвенц.

Гарын үсэг зурж, батламжилсан эсэхээр нь Комисс нэр дэвшигч улсуудаа үнэлдэг эдгээр баримт бичиг нь өмнө өгүүлсэн ЕХ-ны гэрээ хэлэлцээрүүдтэй төстэй боловч зарим чиглэлээр илүү гүнзгий шинжтэй. Жишээ нь Эрүүгийн эрх зүйн конвенц авилгалын хэрэгт хууль ёсны байгууллагын хүлээх хариуцлагыг тогтоохыг шаарддаг.

2002 оны 6 дугаар сарын байдлаар Европын Зөвлөлийн конвенцуудад нэгдэхээр нэр дэвшсэн орнуудын намтар түүх нэгдүгээр бүлэгт дурдсанчлан Европын Комиссын шахалт шаардлагын ачаар ЕХ-ны гишүүн орнуудынхаас илүү сайн байсан /1,2 дугаар хүснэгтийг үзнэ үү/. Нөгөө талаар, гишүүн орнууд ЭЗХАХБ-ын конвенцыг батламжлах талаар ихэд ахицтай байгаа /хүснэгт 3-ыг үзнэ үү/.

#### **Хүснэгт 1:** Европын зөвлөлийн Эрүүгийн эрх зүйн конвенц: 2002 оны 6 дугаар сарын байдлаар

Улс орнууд	Гарын үсэг зурсан он,сар,өдөр	Батламжилсан он,сар,өдөр	Үйлчилж эхэлсэн он,сар, өдөр	Тайлбар
Нэр дэвшигч улсууд				
Болгар	27/01/99	07/11/01	01/07/02	X
Чех	15/10/99	08/09/00	01/07/02	X
Эстони	08/06/00	06/12/01	01/07/02	X
Унгар	26/04/99	22/11/00	01/07/02	X
Латви	27/01/99	09/02/01	01/07/02	x

<sup>51</sup> Council Joint Action 98/742/JHA, adopted 22 December 1998.

<sup>52</sup> UK National Audit Office, Annual Report of the Court of Auditors for the Year 2000, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 859 Session 2001-2002, 8 May, 27 дугаар талыг үзнэ үү.

Литва	01/27/99	08/03/02	01/07/02	
Польш	27/01/99			
Румын	27/01/99			
Словак	27/01/99	09/06/00	01/07/02	
Словен	07/05/99	12/05/00	01/07/02	X
Гишүүн орнууд				
Австри	13/10/00			
Бельги	20/04/99			
Дани	27/01/99	02/08/00	01/07/02	
Финлянд	27/01/99			
Франц	09/09/99			
Герман	27/01/99			
Грек	27/01/99			
Ирланд	07/05/99			
Люксембург	27/01/99			
Нидерланд	29/06/00	11/04/02	01/08/02	X
Норвеги	27/01/99			
Португал	30/04/99	07/05/02	01/09/02	X
Испани				
Швед	27/01/99			
Нэгдсэн Вант Улс	27/01/99			

Эх сурвалж: (2002 оны 8 дугаар сарын 5-нд шинчилсэн) <http://conventions.coe.int> вэб хуудас Гэрээ, хэлэлцээрийн Алба

**Хүснэгт 2:** Европын зөвлөлийн Иргэний эрх зүйн конвенц: 2002 оны 6 дугаар сарын байдлаар

Улс орнууд	Гарын үсэг зурсан он,сар,өдөр	Батламжилсан он,сар,өдөр	Үйлчилж эхэлсэн он,сар, өдөр
Нэр дэвшигч улсууд			
Болгар	04/11/99	08/06/00	
Чех	09/11/00		
Эстони	24/01/00	08/12/00	
Унгар			
Латви			
Литва	18/04/02		
Польш	03/04/01		
Румын	04/11/99	23/04/02	
Словак	08/06/00		
Словен	29/11/01		
Гишүүн орнууд			
Австри	13/10/00		
Бельги	08/06/00		
Дани	04/11/99		
Финлянд	08/06/00	23/10/01	
Франц	26/11/99		

Герман	04/11/99		
Грек	08/06/00	21/02/02	
Ирланд	04/11/99		
Люксембург	04/11/99		
Нидерланд			
Норвеги	04/11/99		
Португал			
Испани			
Швед	08/06/00		
Нэгдсэн Вант Улс	08/06/00		

Тайлбар Конвенц хүчин төгөлдөр болохын тул 14 улс батламжилсан байх шаардлагатай:

(2002 оны 8 дугаар сарын 5-нд шинчилсэн) <http://conventions.coe.int>> вэб хуудсан дахь Гэрээ, хэлэлцээрийн Алба ЭЗХАХБ-ын конвенцыг батламжлах талаар ихэд ахицтай байгаа орнууд /хүснэгт 3-ыг үзнэ үү/.

**Хүснэгт 3:** Гадаад улсын албан хаагчийн хээл хахуулийн тухай ЭЗХАХБ-ын конвенц: 2002 оны 6 дугаар сарын байдлаар

Улс орнууд	Гарын үсэг зурсан он,сар,өдөр	Батламжилсан он,сар,өдөр	Үйлчилж эхэлсэн он,сар, өдөр
Нэр дэвшигч улсууд			
Болгар	22/12/98	20/02/99	29/01/99
Чех	21/01/00	21/03/00	09/06/99
Эстони			
Унгар	4/12/98	15/02/99	01/03/99
Латви			
Литва			
Польш	08/09/00	07/11/00	04/02/01
Румын			
Словак	24/09/99	23/11/99	1/11/99
Словен	06/09/01	05/11/01	
Гишүүн орнууд			
Австри	20/05/99	19/06/99	01/10/98
Бельги	27/06/99	25/09/99	03/04/99
Дани	5/09/00	04/11/00	01/05/00
Финлянд	10/12/98	15/02/99	01/01/99
Франц	31/07/00	29/09/00	29/09/00
Герман	10/11/98	15/02/99	15/02/00
Грек	05/02/99	06/04/99	01/12/98
Итали	15/12/00	13/02/01	26/10/00
Ирланд			
Люксембург	21/03/01	20/05/01	11/02/00
Нидерланд	12/01/01	13/03/01	01/02/01
Норвеги	18/12/98	16/02/99	01/01/99

Португал	23/11/00	22/01/01	
Испани	04/01/00	04/03/01	02/02/00
Швед	08/06/99	07/08/99	01/07/99
Нэгдсэн Вант Улс	14/12/98	15/02/99	

Тайлбар \* ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн асуудлаарх Ажлын хэсгийн гишүүн бус

\*\* Конвенцын бүх шаардлагыг хангасан гэсэн үг хараахан биш. Жишээ нь 2002 оны 6 дугаар сард Чех улс хуулийн этгээдийн хүлээх хариуцлагыг мөрдөж эхлээгүй.

Эх сурвалж: (2002 оны 6 дугаар сарын6-нд шинчилсэн)

<http://www1.oecd.org/daf/nocorruption/annex2.htm>, вэб хуудас

### 2.1.3 Авилгалтай дам холбоо бүхий бусад заалт

Авилгалтай тэмцэхэд шууд холбогдолгүй олон салбарын хуулиудыг жигдэрүүлэх асуудлыг ЕХ-нд элсэх асуудлаар явагддаг яриа хэлэлцээнд хамруулдаг нь авилгалын эсрэг тэмцэлд чухал үүрэгтэй гэж үзэгддэг. Тэдгээрийн зарим томхныг дор дурдав. :

- Улсын бэлтгэл. Комисс бэлтгэлийн талаар гаргасан заавраа мөрдүүлэхийн тулд нэр дэвшигч орнуудын улсын бэлтгэлийн журмыг шинэчлэн зохион байгуулахыг шаардахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Заавар нь бэлтгэлд нийлүүлэхдээ өрсөлдөгч талуудын дунд тендэр зарлах хэмжээ, хязгаарлагдмал тендер буюу тохиролцоо нөхцлийг хэрэглэх, маргаан шийдвэрлэх ажиллагааны ерөнхий шаардлагыг тодорхойлон тогтоосон байдаг.
- Төрийн албаны шинэчлэл. Комисс “чадваржуулах” ерөнхий зорилтын хүрээнд төрийн захиргааны албаа шинэчлэхийг нэр дэвшигч орнуудад цуцалтгүй шаарддаг бөгөөд ажиллагсдын түвшинг дээшлүүлэх, мэргэжлийн түвшинг сайжруулах, урамшлыг нэмэгдүүлэх гэхчлэн гурван чиглэлээр өөрчлөх шаардлагатай гэж үздэг<sup>53</sup>.
- Төрийн санхүүгийн хяналт ба аудит. ЕХ-ны уламбур өсөн нэмэгдэж буй санхүүжилт зүй бусаар үрэгдэхгүй байх нөхцлийг хангахын тулд санхүүгийн хяналтын тогтолцоо бүрдүүлэхийг нэр дэвшигч орнуудад Комисс шаарддаг. Төрийн аудитын олон улсын стандарт<sup>54</sup> бие даасан, үр дүнтэй дотоодын хяналтыг бий болгох, ажиллагсдын болон мэдээллийн тогтолцооны талаас нь чадваржуулах явдал үүнд багтаж байгаа юм.
- Комисс авилгалын эсрэг тэмцлийн нэгэн адил эрх зүйн шинэчлэлд чухал ач холбогдол өгдөг бөгөөд нэгдүгээрт, шүүхийн бие даасан байдал, хоёрдугаарт хэргийг боловсруулахад шүүхийн системийн үр дүн<sup>55</sup>-г дээшлүүлэхэд зорьсон шинэчлэлийг тууштай дэмждэг. Эдгээр хоёр зорилт авилгалтай үр дүнтэй тэмцэхэд шаардлагатай нөхцөл гэдэг нь тодорхой.

<sup>53</sup>European Commission Directives nos.66/1989, 13/1992, 50/1992, 36/1993, 37/1993, 38/1993, 52/1997, 4/1998.

<sup>54</sup> Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, [http://www.intosai.org/2\\_LIMADe.html](http://www.intosai.org/2_LIMADe.html) (last accessed 31 July 2002).

<sup>55</sup> Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence, Open Society Institute, Budapest 2001; and Monitoring the EU accession Process: Judicial Capacity, Open Society Institute (forthcoming); <http://www.eumap.org> -а байгааг үзнэ үү

## 2.2. Европын Зөвлөл: Тэргүүлэх 20 зарчим, ГРЕКО

Европын Зөвлөлийн Сайд нарын Хороо авилгалын эсрэг хоёр конвенцээс гадна “Тэргүүлэх хорин зарчим” хэмээх өргөн агуулгатай хүрээг 1997 онд баталсан аж.<sup>56</sup> Зарчмууд аль ч улсад заавар мөрдөгдөх албагүй боловч авилгалын эсрэг тэмцлийн өргөн агуулга бүхий стратеги боловсруулахад баримтлах хүрээ болох ач холбогдолтой юм. Зарчмууд нь авилгалын эсрэг хууль төдийгүй, авилгалаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх, олон нийтийн ухамсар, шүүх, мөрдөн байцаалтын бие даасан байдлыг дээшлүүлэх, төрийн албан хаагчдын халдашгүй байдлыг багасгах, ил тод байдал зэрэг засаг захиргааны шинэчлэл, сонгуульт төлөөлөгчдийн ёс зүйн хэм хэмжээ, улс төрийн намуудын санхүүжилтыг журамлах, мэдээлэл олох, нийтлэх хэвлэлийн чөлөөт байдлыг хамардаг байна.

Зөвлөл олон улсын хамтын ажиллагааг өрнүүлэх зорилгоор авилгалын эсрэг улсуудын бүлэг (Group of States Against Corruption–GRECO)-ГРЕКО байгуулахаар 1998 онд шийдвэрлэсэн билээ<sup>57</sup>. 2002 оны 6 дугаар сарын байдлаар 34 улс гишүүнтэй болсон ГРЕКО нь гишүүн улсуудад тэргүүлэх зарчмуудын хэрэгжилтийг хамтран шалгадаг бөгөөд тэргүүлэх хорин зарчмын гурвынх нь хэрэгжилтийг шалгасан дүн 2002 оны эцсээр бэлэн болсон байна<sup>58</sup>.

ГРЕКО нь ЕХ-нд элсэхээр нэр дэвшсэн болон түүний гишүүн болчихсон орнуудыг системтэйгээр шалгах анхны байгууллага бөгөөд ГРЕКО-д нэгдсэн нэр дэвшигч орнуудын талаар зарим нэг ээлжит илтгэлд дурдсан боловч Европын Комисс элсүүлэх асуудлаарх баримт бичгүүдэд болон ээлжит илтгэлүүддээ тэргүүлэх хорин зарчмыг огт дурдахгүй байгаа юм.

## 3. Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын асуудал

### 3.1 Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын шалтгаан

Төв болон Дорнод Европын орнууд дахь авилгалын түвшин ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнууд түүний дотор ЕХ-ны гишүүн аль ч орнынхоос илүү сэтгэл түгшээдэг гэдэг ойлголт нийтлэг билээ /3.3 дугаар хэсгийг үзнэ үү/. Авилгалын түвшний хувьд нэр дэвшигч хийгээд гишүүн орнуудыг тодорхой заагласан зүйл байдаггүй, ЕХ-ны гишүүн орнуудад болон ЕХ-ны байгууллагуудад бэрхшээлтэй асуудлуудын нэг нь авилгал мөн боловч коммунизмын уршиг, коммунизмын дараах шилжилтийн үе зэргээс үүдэн авилгал нэр дэвшигч орнуудад гишүүн орнуудынхаас илүү ноцтой бэрхшээл учруулдаг гэж үздэг.

#### 3.1.1 Коммунизмын уршиг

Коммунист тогтолцоонд байр сууриа бэхжүүлэхийн тул авилгалыг ашигладаг бөгөөд үгүйдээ л эцсийн мөчид амь тээхийн тулд авилгалд суурилсан эдийн засгийг бий

<sup>56</sup> Европын Зөвлөлийн Сайд нарын Хорооны 1997 оны 24 дүгээр тогтоол, “Авилгалын эсрэг тэмцэлд тэргүүлэх хорин зарчим” <<http://cm.coe.int/ta/res/1997/97x24.htm>. ( хамгийн сүүлд 31 July 2002 шинэчилсэн )-д байгааг үзнэ үү

<sup>57</sup> Сайд нарын Хорооны 1998 оны 7 дугаар тогтоол/ 1998 оны 5 дугаар сарын 8.

<sup>58</sup> Эхний удаагийн шалгалт баримт нотолгоо олж авах эрх зүйн хэм хэмжээ, арга зам, урьдчилан сэргийлэх, мөрдөн шалгах, байцаах ажил хариуцагчдын бие даасан байдал , авилгалд өртсөн албан хаагчдад хүлээлгэх шийтгэл зэрэг гуравдугаар зарчим, авилгалтай тэмцэх албан тушаалтны мэргэшил, тэдний эрх мэдлийн хүрээнд багтдаг арга хэмжээ зэрэг 7 дугаар зарчим , авилгалын асуудлаарх мөрдөн шалгалт, байцаалт, шийтгэлээс ангид байх эрх хэмжээ зэрэг 6 дугаар зарчмын хэрэгжилтэд голлон анхаарсан. Хоёрдахь удаагийн шалгалт Эрүүгийн эрх зүйн конвенцын зарим заалт болон Тэргүүлэх зургаан зарчмын хэрэгжилтэд төвлөрөх болно. 2002 оны 8 дугаар сарын 5-нд шинэчилсэн <http://www.greco.coe.int/>> вэб хуудсыг үзнэ үү

болгосноор их хэмжээний авилгал, өмч шамшигдуулах явдал хэвийн үзэгдэл болж хувирдаг. Энэ байдал нь ардчилал тогтоох, авилгалыг буруушаах соёл нэвтрүүлэхэд тохирохгүй зан төлвийг уламжлан үлдээдэг. Тухайлбал, дараах хэв загварыг дурдаж болно. Үүнд:

1. Өндөр түвшний их авилгал, доогуур шатны жижиг авилгалын уламжлал,
2. Төрд итгэл алдрах явдалд газар авдаг,
3. Засаг төрийн эрх мэдлийг гуйвуулах/системд цохилт өгөх/ явдал зүй ёсны гэдэг сэтгэгдэл хүн амын дунд бий болдог,
4. Үйлчлүүлэх сэтгэхүй, солилцооны хэлбэрүүд газар авах нь улс төр, хүнд суртлын албан ёсны хэм хэмжээнд сөрөг үйлчилнэ,
5. Хувийн хэвшилд авилгал шударга өрсөлдөөнийг хална.

Төрийн социализмын үеийн тогтолцооны чухал хэсэг нь /Унгарт байсан шиг/ ялимгүй хэлбэрээр ч гэсэн зах зээл, төрийн болон хуваарилалтын бусад тогтолцоо хөгжөөгүй орчинд үүсдэг харилцан солилцох, үйлчлүүлэх сэтгэхүйд тулгуурладаг. Дээр дурдсанчлан, эдгээр системийн уршигт дагаварыг ойлгох нь пост-коммунист орнууд дахь авилгалтай тэмцэхэд нэн чухал юм.

#### Шилжилтийн шатан дахь авилгал

Авилгалыг өөгшүүлж, ялангуяа авилгалын хяналтыг бэрхшээлтэй болгодог олон хүчин зүйл пост-коммунист орнуудад холилдсон байдаг. ЕХ зэрэг олон улсын байгууллагууд хүлээн зөвшөөрөхийг тэр бүр хүсдэггүй шилжилтийн шатны нийтлэг байдал бол ТДЕ-ын орнуудад хуучин систем задарч унаснаар тэрхүү системийн бүрдэл хэсэг болж байсан олон төрлийн авилгал үгүй болсон ч ардчилал, зах зээлийн харилцаа мөн олон төрлийн шинэ авилгалыг бий болгож болзошгүй байгаа явдал юм.

Пост- коммунист орнуудын өвлөж үлдсэн хүнд сурталын тогтолцоонд орчин үеийн төр, эдийн засгийн ажиллагаанд шаардлагатай олон тооны тохируулагч байгууллага, хариуцлагын механизм хэвийн ажиллахад шаардлагатай нөхцөл байдлууд үгүйлэгддэг. Тэдгээр орны хүнд сурталын байгууллагууд нь эдийн засгийг хувьчлахаас эхлээд зарим талаар төрийн гүйцэтгэх үүргийн хил заагийг дахин тогтоох, шилжилтийн шатны олон ажлын нүсэр ачаалалд дарагдсан байдаг нь авилгалын эсрэг тэмцлээс анхаарал хөндийрч, хувь хүний болон захиргааны тухайн үйлдэл бүрд хариуцлага тооцох боломжгүй болгодог.

Улс төр, эдийн засгийн амьдралыг либеральчлах явцад улс төрчид асар олон төрлийн түүний дотор авилгалын дарамт шахалтад ордог. “Тоглоомын үндсэн дүрэм” зохиодог эрх баригчид авилгал үйлдэх онцлого байр сууринд байдаг.<sup>59</sup> Коммунист дэглэмийн үед

<sup>59</sup> Чехийн улс төрийн томхон намууд сонгуулийн системийг өөрсдийн эрх ашигт нийцүүлэн өөрчлөхийг хичээсэн нь “ стратегийн хамааралт” бэрхшээл хэмээн Клаус Оффе-гийн нэрлэсний үр дагаврын жишээ юм. Ардчиллыг бэхжүүлэхэд Joh Elster, Claus Offe, Ulrich Preuss нарын “босоо” болон “ хэвтээ” гэж нөхцөлүүдэд саад учруулдаг. Улс төрийн болон хуваарилалтын зөрчлийг зохицуулдаг дүрмүүд тэрхүү зөрчлөөс харьцангуй ангид байвал ардчилдал босоо тэнхлэгээр бэхэждэг. Засаглалын институцуудыг өөр хооронд нь тусгаарлах, нэгээс нөгөөд нь эрх мэдлийн бүрэлдэхүүн хэсгүүд шилжих явдлыг хязгаарлах утгаар босоо тэнхлэгийн дагуу зааглах шаардлага гардаг. J.Elster, C.Offe and U.K.Preuss, Institutional Design in Post Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea, Cambridge University Press, 1998, 28-31 дүгээр талыг үзнэ үү. 1994-95 онд Оросын

нийгмийн амьдралаас шахагдсан иргэний нийгэм шилжилтийн шатанд сул байдаг болохоороо авилгалын эсрэг хийх тэмцэлд дорвитой үүрэг гүйцэтгэх боломжгүй байдаг.

Эдийн засгийн учир шалтгаан, иргэний нийгмийн сул дорой байдал, шилжилтийн үе дэх өрсөлдөөний улмаас хэдийгээр авилгал бизнесст нь заналхийсэн ч түүнийг багасгах шинэчлэлийг хувийн хэвшил идэвхтэй дэмждэггүй<sup>60</sup>

Эцэст нь шилжилтийн шатанд яваа олон орны хувьд ядаж л шилжилтийн шатны эхэн үед амьжиргааны түвшин доошлохын хэрээр үйлчлүүлэгчийн сүлжээ болон төрд итгэл алдрах явдал нэмэгддэг. Энэ нөхцөлд авилгалыг ихэнх тохиолдолд асар их улс төржүүлж, улс төрийн тэмцлийн зэвсэг болгож хэрэглэдэг нь авилгалд автсан хувь улс төрчийн байр суурийг сулруулахаас илүү тодорхой нөхцөлд системийг сулруулдаг.<sup>61</sup>

### 3.1.2 Ерөнхийлөхийн аюул

Пост-коммунист орнууд дахь авилгалын талаарх баримтуудыг үгүйсгэх аргагүй нь нийтлэг үнэн боловч бүх пост-коммунист орнуудын авилгал өөр хоорондоо ижил учир тэдгээрийг нэг аргаар анагаана гэж үзэж болохгүй. ЕХ-ны гишүүн орнууд дотроо соёлын өвөрмөц ялгаатай нь онцгой содон зүйл биш. Дорнод Европын орнууд ч дотроо соёл, түүхийн болон бусад талаараа ялгаатай нь тэдгээрт илэрдэг авилгалын хэргүүдийн хамрах хүрээ, тоо хэмжээнд мөн харагддаг. Жишээ нь Чех улс дахь авилгал түүний коммунист үеэс гадна Хабсбургийн эзэнт улсын түүхэн уламжлал, тэр үеийн хүнд суртлын уламжлалтай, Польшийн авилгал нь тус улсын судлаачдын үздэгээр бол түүхэндээ бусад гүрний дарлалд нэг бус удаа өртөж ирсэн төрдөө олон зууны турш итгэх итгэл сул байдагтай, холбоотой аж. Эдгээр ялгаа нь тодорхой суурь жишиг тогтоохоос гадна өнөөг хүртэл тун бага судлагдсан, улс орон тус бүрд тохирсон шийдэл шаардлагатайг харуулдаг.

### 3.2. Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын талаарх ЕХ-ны үнэлгээ

Нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдсөн тодорхойлолт үгүйгээс гадна уг үйлдэл өөрөө хууль бус, түүнд оролцогчид нь нууж далдахыг хичээдэгээс авилгалыг хэмжихэд бэрхшээл учирдаг. Ийм бэрхшээлтэй байдаг учраас Европын Холбоо авилгалд бус авилгалын талаарх бодлогод голлон анхаардаг. Тухайн үзэгдэл/авилгал/-ийг нарийн нягт шинжлэн судлахгүйгээр бодлого боловсруулахыг шаардах нь улс орон тус бүрийн онцлог эрэлт хэрэгцээг харгалздаггүй хэмээн шүүмжлүүлэхэд хүргэдэг.

Практик дээр Европын Зөвлөлийн орон нутгийн төлөөлөгчдийн цуглуулсан баримт нотолгоонд тулгуулж Комисс дүгнэлтээ ихэвчлэн гаргадаг. Авилгалтай тэмцэх бодлогын Комиссын үнэлгээ нь нөгөө талаар, илүү системтэй боловч ерөнхий, хяналтын жагсаалт, цогц шалгуур үзүүлэлтэнд сууриладаг /3.2.2 дугаар хэсгийг үзнэ үү/.

#### 3.2.1 Нэр дэвшигч улсууд дахь авилгалын байдлын үнэлгээ

---

хамгийн ашигтай улсын үйлдвэрийн газруудын авилгалд идэгдсэн хувьчлалын явцад хэдхэн олигарх тус орны эрчим хүчний нөөцийг ямар ч үнэггүйгээр Төрөөс санхүүжсэн “хувьцааг зээлээр эзэмших” хөтөлбөрийн дагуу агшин зуур хяналтдаа авсан нь хамгийн тод жишээ юм.

<sup>60</sup> Энэ нь авилгалын болон ямар нэгэн хууль бус замаар эд баялагтай болсон хувийн хэвшлийнхэн өөрсдийн эзэмшлийг баталгаажуулахын тулд эрх зүйт төрийг эрмэлзэх болно гэдэг либераль итгэл алдрахын хэрээр үнэн болно.

<sup>61</sup> Польшид популист/ тэр ч байтугай системийн эсрэг/ намуудыг уламбур дэмжих болж байгаа нь энэхүү таагүй хандлагын сонгодог жишээ юм.



Нэр дэвшигч орнууд ЕХ-нд элсэх чиглэлд олсон ахицыг Комиссын үнэлэхдээ бодитой хандахыг гол зарчим болгодог. Комиссын 1999 оны илтгэлд дурдахдаа:

Байнгын тогтвортой шалгуур үзүүлэлтэд тулгуурладаг тогтмол хугацаанд үнэлгээ өгөх үйл явц бол Копенгагены мандатыг биелүүлэх талаар нэр дэвшигч орон бүрийн бодит боломжийг шударгаар, тэнцвэртэй харуулах цорын ганц арга зам<sup>62</sup>

Авилгал бол бодитой үнэлгээ өгөхөд харьцангуй бэрхшээлтэй салбар гэдэг нь тодорхой. Комисс нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын байдлыг хэмжихэд биш харин авилгалтай тэмцэх бодлогод нь чухамдаа гол анхаарлаа хандуулахыг илүүд үздэг гэж Комиссын ажилтан дурдсан. Гэвч дүн шинжилгээгээ бүтэцжүүлэхийн тулд Комисс орон нутгийн хүн амын дунд явуулсан санал асуулгаас эхлээд олон улсын хэмжээний харьцуулсан судалгааг хүртэлх хоёрдахь эх сурвалжид тулгуурлан дүгнэлт хийдэг. Чингэхдээ, улс орон бүрээр гаргасан баримт нотолгоог илэрхий хэрэглэдэггүй, тандалт судалгааны дүнг иш татахдаа улс орнуудад нэг хэвшмэл байдлаар хандахгүйг хичээдэг аж. Жишээ нь 2001 оны ээлжит илтгэлд Словакийн талаар дурдахдаа олон салбарт авилгал томоохон бэрхшээл учруулж байгааг тэмдэглэсэн нь Дэлхийн Банкнаас 1999 онд Словакт явуулсан оношлох тандалт судалгаанд тулгуурласан байна.<sup>63</sup> Гэвч Комисс Румыны талаарх үнэлгээндээ Румынд явагдсан мөн ижил судалгааг иш татаагүй болно.

Авилгалын тохиолдлуудын талаарх Комиссын үнэлгээ /4.5 дугаар хэсгийг үзнэ үү/ авилгалын ноцтой байдлаар нь “харьцангуй бага бэрхшээл”, “сэтгэл түгшээсэн салбар”, “өргөн тархсан, системтэй” гэх мэт тодорхойлолт хэрэглэж нэр дэвшигч орнуудыг зэрэглэн эрэмблэсэн явдал мэдээжийн хэрэг зөн совин шинжтэй юм. Ээлжит илтгэлийг шинжилж үзэхэд авилгалын үнэлгээнд үндсэндээ дараах гурван шалгуурыг авч хэрэглэсэн байна. Үүнд:

**Хүснэгт 4:** 2000 оны ээлжит илтгэлд нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын байдлыг үзүүлэхэд хэрэглэсэн шалгуур

Улс орон	Авилгалын түвшингийн үнэлгээ	Эрүүгийн статистик	Нийтийн санал асуулга	Илтгэл	Хэвэлэл Мэдээлэл	Хяналтын хүрээ Хэвийн алдаа	Тодорхой биш цуурхал
Болгар	Тийм /Ноцтой бэрхшээл/		X		X	X	X
Чех	Тийм/бэрхшээл хэвээр байгаа/	X	X			X	
Эстони	Тийм /харьцангуй бага бэрхшээл/						

<sup>62</sup> European Commission, Composite Paper: Reports on Progress towards Accession by Each of the candidate Countries, October 1999, 10 дугаар талыг үзнэ үү

<sup>63</sup> European Commission, 2001 Regular Report from the Commission on Slovakia's progress towards Accession 19 дүгээр талыг үзнэ үү.

						X	
Унгар	Тийм/Бэрхшээл хэвээр байгаа/					X	
Латви	Тийм/төрийн захиргааны ажилд бэрхшээл учруулдаг/					X	
Литва	Тийм/Түгшээх үндэс бий/	X				X	
Польш	Тийм /авилгал газар авах орчин бий/	X		X		X	
Румын	Тийм/Өргөн тархсан, системтэй бэрхшээл/	X				X	X
Словак	Тийм /авилгал өргөн тархсан гэж төсөөлдөг/		X			X	X
Словен	Тийм/Харьцангуй бага/					X	X

Эх сурвалж: Европын Комисс, 2000 оны Ээлжит илтгэл

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2000/>, 2002 оны 8 дугаар сарын 5-нд шинчилсэн вэб хуудснаас үзнэ үү

**Хүснэгт 5:** 2001 оны ээлжит илтгэлд нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын байдлыг үзүүлэхэд хэрэглэсэн шалгуур

Улс орон	Авилгалын түвшингийн үнэлгээ	Эрүүгийн статистик	Нийтийн санал асуулга	Илтгэл	Хэвэлэл Мэдээлэл	Хяналтын хүрээ Хэвийн алдаа	Тодорхой биш цуурхал
Болгар	Тийм /Ноцтой бэрхшээл/		X			X	X
Чех	Тийм/ сэтгэл түгших шалтгаан байгаа/	X	X	X		X	
Эстони	Тийм /харьцангуй бага бэрхшээл/						

Унгар	Тийм/бэрхшээл хэвээр байгаа/						X
Латви	Тийм/авилгалын түвшин өндөр гэж төсөөлдөг/	X				X	X
Литва	Тийм/Түгшээх салбар/	X				X	
Польш	Тийм /авилгал газар авсан гэдэг ерөнхий төсөөлөл бий/	X				X	X
Румын	Тийм/Өргөн тархсан, системтэй бэрхшээл/					X	X
Словак	Үгүй	X				X	X
Словен	Тийм/Харьцангуй бага хэвээр/					X	X

Эх сурвалж: Европын Комисс, 2001 оны Ээлжит илтгэл

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/>, 2002 оны 8 дугаар сарын 22-нд шинчилсэн вэб хуудснаас үзнэ үү

#### Эрүүгийн статистик

Эстони/1998 он/, Чех /1999, 2000 он/, Польш /1999, 2000 он/ болон Латви /1999,2000 он/ гэх мэт олон тооны ээлжилт илтгэлд авилгалын хэрэгт хийгдсэн эрүүгийн мөрдөн байцаалт болон ял ногдуулсан байдлын статистикийг иш татдаг. Харин тэдгээр статистикийг Комисс хэрхэн тайлбарладаг нь зарим талаар тодорхойгүй. 2000 оны Словенийн ээлжит илтгэлд “Авагдаж буй статистик хийгээд илтгэлүүдээс үзэхэд авилгал харьцангуй бага хэмжээтэй”<sup>64</sup> хэмээн дурдсаныг үзэхэд авилгалын бодит байр байдлыг тодорхойлоход эрүүгийн статистикийг хэрэглэж байгаа юм байна.Гэвч бусад олон тохиолдолд Комисс эрүүгийн статистикийг дурдахдаа авилгалын бодит байр байдлыг биш харин түүний эсрэг явуулж байгаа тэмцлийн эрч далайцыг илэрхийлэхийг зорьдог. Жишээ нь 2000 оны Чехийн ээлжит илтгэлд “Цэвэр гар” гэдэг авилгалын эсрэг ажиллагааны дараа мөрдөн байцаалтын тоо буурсан нь авилгалын эсрэг тэмцэл аргаа олоогүйн нотолгоо боллоо гэж дүгнэсэн байна.

<sup>64</sup> Commission,2000 Regular Report from the Commission on Slovenia’s Progress towards Accession, November 2000, 16 дүгээр талыг үзнэ үү.

Авилгалын түвшинг хэмжихдээ эрүүгийн статистикт тулгуурлахад хэд хэдэн ноцтой бэрхшээл үүсдэг бөгөөд Комисс ийм статистикийг авилгалын эсрэг явуулж буй тэмцлийн үр дүнг харуулахдаа ашиглаж өөрөөр хэлбэл, олон хэрэг илэрбэл тэмцэл амжилттай явагдаж байна гэж үздэгт бас өөрийн гэсэн логик байгаа юм. Харин ийм хандлагыг баримтлахдаа тууштай биш байгаа. Жишээ нь 2000 онд авилгалын хэрэгт ногдуулсан шийтгэлийн тоо нь өссөн Польш, Латви магтаал хүртээгүй. Чех, Унгар улсууд ногдуулсан шийтгэлийнхээ тоогоор ижил байсан нь Чех улсад авилгал Унгарынхаас илүү ноцтой бэрхшээл учруулж байна гэж дүгнэхэд саад болоогүй байна. Ногдуулсан шийтгэлийн тоог улс орнуудын хил алгасуулж харьцуулах нь угаасаа бэрхшээлтэй асуудал боловч Комисс тэдгээр орнуудад үнэлгээ тавихад төдийлөн нөлөөлдөггүй аж. Ер нь шийтгэлийн тоо хэмжээг хэдийд хангалттай түвшинд байна гэж үнэлэх, ЕХ-ны гишүүн орнуудын шийтгэлийн хувьд юуг шийтгэлийн суурь үзүүлэлт болгох талаар ч ямар нэг баримжаа үгүй аж. Түүгээр үл барам шийтгэлийн статистик нь улс орнууд дахь авилгалын байр байдал, түвшинг илэрхийлнэ гэхэд ч эргэлзэх шалтгаан байгаа юм /2.1 дүгээр хэсгийг үзнэ үү/.

### Олон нийтийн санал асуулгын судалгаа

Авилгалын асуудлаарх олон нийтийн санал асуулгын дүнг 2000 оны 11 дүгээр сард нийтлэгдсэн ээлжит гурван илтгэлд тодорхой дурдсан бөгөөд Словенийн 2000 оны ээлжит илтгэл гэх мэт бусад илтгэл ч “олдож буй нотолгоонууд” гэдэг гарчгийн дор судалгааны дүнг ашигласан байна. 2000 оны Болгарын ээлжит илтгэлд ... хэд хэдэн удаагийн судалгаанаас үзэхэд Болгарт гааль, цагдаа, шүүх байгууллагуудыг авилгалд хамгийн илүү өртөсөн ажил мэргэжил<sup>66</sup> гэж тооцогддог. Их дээд сургуулийн багш, төрийн албан хаагч зэргийг мөн дурдсан хэмээн тэмдэглэсэн байна. 2000 оны Чехийн ээлжит илтгэлд олон нийтийн санал асуулгын судалгаагаар таван хүн тутмын нэг нь өдөр тутмын амьдралын бүр хүрээнд авилгал байна, төрийн захиргааны байгууллага, түүний дараа нь цагдаа, тагнуулын байгууллага эрүүл мэнд, банк болон улс төрийн хүрээнд авилгал их байдаг гэж олон нийт дүгнэдэг<sup>67</sup> тухай өгүүлжээ. 2000 оны Словакийн ээлжит илтгэлд “шүүхийн ажиллагаанд оролцогсдын тавны нэг нь ямар нэгэн хэмжээгээр авилгалд өртсөн<sup>68</sup>” гэдгийг засгийн газрын судалгаар тогтоосон тухай дурдсан байна.

Гэвч энэ талаар Комиссын хандлага тодорхой биш байгаа юм. Санал асуулгын судалгаа авилгалын байр байдлыг чухамдаа хэдий хэр үнэн зөв илэрхийлдэг гэж Комисс үздэг нь мөн тодорхой биш. Түүгээр барахгүй Дэлхийн Банк, Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банкнаас 1999 онд Бизнесийн орчин үйлдвэрийн газруудын ажиллагааны талаар улс орны хэмжээнд хамтран явуулсан дэлгэрэнгүй судалгааны дүнг<sup>69</sup> системтэй хэрэглэсэн байдал харагдахгүй байгаа юм.

### Тодорхой бус нотолгоо

Олон тооны ээлжит илтгэлд Комисс авилгалын түвшний талаар дурдахдаа жишээ нь Словений илтгэлд “олдож буй статистик болон илтгэлүүдэд”<sup>70</sup> гэх зэргээр иш үндэс болгож

<sup>66</sup> Commission, 2000 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession, 17 дүгээр талыг үзнэ үү

<sup>67</sup> Commission, 2000 Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress towards Accession, 21 дүгээр талыг үзнэ үү

<sup>68</sup> Commission, 2000 Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress towards Accession, 17 дүгээр талыг үзнэ үү

<sup>69</sup> World Bank, Anti-Corruption in Transition; A Contribution in the Policy Debate.-ийг үзнэ үү

<sup>70</sup> Commission, 2000 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress towards Accession, 16 дүгээр талыг үзнэ үү

тулгуурласан баримтаа тодорхой бус дурдсан эсвэл огт дурдаагүй өнгөрсөн байдаг. Харамсалтай нь 2000 оны Болгарын ээлжит илтгэлд

“Болгарт авилгал ноцтой бэрхшээлтэй асуудал хэвээр байна. Түүний хэмжээ далайцыг мэдэхэд бэрх бөгөөд ихэд тархсан цуу ярианаас үзэхэд засаг захиргаа, улсын хэвшлийн янз бүрийн түвшний авилгал нь улс төр, эдийн засаг, нийгмийн орчинг бохирдуулахад хувь нэмэр оруулж байна” хэмээн дурдсан байгаа юм. Үүний нэгэн адил Румын болон Латвийг авилгалын хувьд Болгарын адил зэрэглэлд хамааруулсан тэдгээр орны илтгэлүүд ч авилгалын талаар тодорхой нотолгоог дурдсангүй.

Авилгалын талаар хамгийн муу үнэлгээ авсан улсуудын тухайд байдал ийм л байгаа юм. Авилгалд хамгийн их идэгдсэн орнуудын гэгдсэн Польшийн 2001 оны илтгэлд Комисс “ саяхан яриа хэл ихэд нэмэгдсэн” тухай дурдаад

“Тодорхой яриа хэл үнэн худал байхаас үл хамааран авилгал ихэд газар авсан гэдэг төсөөлөл тарсан. Энэ бол үндэсний хэмжээнд ч, олон улсын хэмжээнд ч хор уршиг тарьж байна” хэмээн тайлбарласан байна.

ямар ч үндэсгүй худал яриаг сонгуулийн үед, улс төрийн жирийн тэмцлийн хэлбэрээр ашиглаж байгааг авилгалын асуудлаас олон улсын хэмжээнд үүсгэдэг бэрхшээл хэмээх нь өөрсдийн зорилгоо хэрэгжүүлэх үзмэрчийн аюулыг агуулж байгаа юм.

Тохируулагчийн алдааны талаарх дам нотолгоо

Комисс нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын түвшний талаар хэлсэн зүйлээ нотлохын тулд тухайн салбарын тохируулагчийн алдаанд нэлээд хэмжээгээр тулгуурладаг. Жишээ нь /Commission, 2000 Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession, 21 дүгээр талыг үзнэ үү/ нь 2000 оны Эстонийн ээлжит илтгэлд Цагдаагийн цалинг ихээхэн нэмэгдүүлэх шаардлагатайг дурдсан бөгөөд “улс төрийн шалгуур” гэдэг гарчгийн дор цагдаагийн байгууллага дахь авилгалтай тэмцэх хэрэгтэйг тэмдэглэсэн байна. Энд авилгалыг бэрхшээл гэж дурдсан нь авилгалын шууд тодорхой нотолгоонд түшиглээгүй харин тохируулагчийн алдаанаас үүдсэн байж болохыг тэмдэглэсэн, уг үзэгдэлийг тайлбарласан арга нь нөхцөл байдлыг тодруулахаас биш бэрхшээл байгааг нотлоогүй байна.<sup>73</sup> Ийм хандлага тохируулаг агентлагуудын зүй зохистой /үгүйдээ л одоо хийгдэж буй шинэчлэл/ байдал нь авилгал төдий л ноцтой биш байгааг нотолдог гэж өгүүлсэн Словенийнхээс бусад бараг бүх ээлжит илтгэлд илэрдэг. Комиссын харуулсанаар тохируулагчийн алдаа дутагдал нь тухайн байгууллага буюу системийг авилгалд өртүүлж болзошгүй талыг нэмэгдүүлж болох шинж бөгөөд энэ нь тийм биш ч байж болно. Түүний нэгэн адил тохируулагч агентлагийн зөв зохистой байдал буюу шинэчлэл нь авилгал ноцтой асуудал болоогүйг нотолдог гэдэг ойлголт алдаатай бөгөөд тодорхой нөхцөлд нөхцөлд л биелдэг байна. Словений талаарх EUMAP-ийн илтгэл авилгалын өсөлтийг сахиулах, тохируулах агентлагууд сул байгаатай холбож үзсэн бол Комисс өөрөөр ханддаг байна.

Нэр дэвшигч орнуудын авилгалын эсрэг бодлогын үнэлгээ

Авилгалын эсрэг бодлого болон авилгалтай тэмцэх бодлогын хүрээнд авч хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагааны талаарх Комиссын үнэлгээний дагуу гишүүн орнуудыг гурван бүлэгт

---

<sup>73</sup> Commission, 2000 Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession, 21 дүгээр талыг үзнэ үү

хувааж болно. Ээлжит илтгэлүүдийг бэлтгэх явцад Комисс дараах зургаан шалгуур бүхий хяналтын жагсаалтыг хэрэглэдэг тухай ажилтнууд нь ярьдаг. Үүнд:

1. Авилгалын эсрэг бодлого боловсруулж хэрэгжүүлж буй,
2. Хэрэгжилтийн талаарх зохион байгуулалт, байгууллага хоорондын ажлын хуваарь,
3. Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн хэм хэмжээ,
4. Төрийн албан хаагчдын сургалтын хөтөлбөр,
5. Засгийн газар, төрийн захиргааны байгууллагад илэрсэн авилгалын хэрэг, тэдгээрт эрх баригчид хэрхэн хандаж байгаа байдал,
6. Европын Зөвлөл, ЭЗХАХБ-ын холбогдох конвенцуудыг батламжилж, мөрдөж байгаа байдал<sup>74</sup>

Ээлжит илтгэлүүдийг шинжилж үзэхэд эдгээр хяналтын жагсаалтад нийцсэн тайлбар гарч байгаа юм. Гэвч Комисс тухайн бодлого бүрээр үнэлгээ өгөх буюу зарим орны тодорхой бодлогыг бусдад нь зарлаж мэдэгдэлгүйгээр авч хэлэлцдэг.

Ээлжит илтгэлүүдэд баримталдаг шалгууруудыг дор дурдав. Үүнд:

Нэр дэвшигч орнуудад ямар нэг хэмжээгээр баримталдаг түгээмэл шалгуур

Энэ шалгуур хоёр элементээс бүрддэг.

Олон улсын гэрээ хэлэлцээр

Улс орнууд авилгалын эсрэг олон улсын гэрээ хэлэлцээрт хэр зэрэг хамрагдсан, Авилгалын асуудлаарх Европын Зөвлөлийн Эрүүгийн болон Иргэний эрх зүйн конвенцууд, ЭЗХАХБ-ын гадаад улсын албан хаагчдын хээл хахуултай тэмцэх конвенцэд гарын үсэг зурсан, батламжилсан, хууль тогтоомж батлахдаа 1995 оны Европын хамтын нөхөрлөлийн санхүүгийн ашиг сонирхолыг хамгаалах тухай конвенц, Европын хамтын нийгэмлэгийн болон Европын Холбооны гишүүн улсуудын албан тушаалтан оролцсон авилгалтай тэмцэх тухай 1998 оны конвенцын шаардлагыг харгалздаг эсэхийг Комисс хянуур ажигладаг. Эдгээр шаардлага нь нэр дэвшигч орнуудаас Комиссын авилгалын асуудлаар шаардаж буй захиргааны бүтцийн үндсийг бүрдүүлэх, шамшигдал, авилгалын эсрэг тэмцэхэд үр дүнтэй туслах, үндэсний эрх баригчид Европын Комиссын хүрээнд ялангуяа OLAF ЕХ-ны өөрийн нь шамшигдалын эсрэг нэгжтэй бүрэн дүүрэн хамтран ажиллах үндсийг бүрдүүлэх аж.<sup>75</sup>

Хууль сахиулах нь

Комисс хууль сахиулах байгууллагуудын ажлыг бэхжүүлэх, тэдэнд туслалцаа үзүүлэх бодлогыг тууштай явуулдаг бөгөөд энэ дагуух үйл ажиллагааны нэлээд хувь нь ЕХ-ны гишүүн болон нэр дэвшигч орнуудын хууль сахиулах байгууллагуудын хамтарсан семинар зохион явуулдаг Европын Зөвлөлийн ОКТОПУС хөтөлбөрийн хүрээнд хэрэгждэг байна.

<sup>74</sup> Европын Комиссын Өргөжилтийн асуудал эрхэлсэн нэгжийн Ерөнхий захирлын хийсэн мэдээлэл

<sup>75</sup> Европын Комиссын Өргөжилтийн асуудал эрхэлсэн нэгжийн Ерөнхий захирлын хийсэн мэдээлэл 2002 оны 3 дугаар сар

ОКТОПУС хөтөлбөрийн зөвлөмж үндсэндээ хууль сахиулах төрөл бүрийн байгууллагуудын төрөлжилтийг дээшлүүлэх /авилгалтай тэмцэх нэгж,хэлтсийг цагдаа, мөрдөн байцаах, болон шүүхийн байгууллагуудад бий болгох/, авилгалын эсрэг төрөлжсөн байгууллагуудтай тэдгээрийн ажлын уялдааг сайжруулахад чиглэдэг байна.

Сүүлийн үед бодлого нь авилгалтай тэмцэх үндэсний стратегийг боловсруулах ажлыг хөхиүлэн дэмжих Комиссын уламжлалт бодлоготой нэлээд уялдах болсон байна. Комисс түүнээс гадна гаалийн байгууллагууд дахь авилгалтай тэмцэхэд ихээхэн хүч чармайлт тавихыг шаарддаг байна.<sup>76</sup>

Дээр дурдсан шалгууруудыг улс бүрд хэрэглэсэн байдлыг Элсэлтийн асуудлаарх 1999, 2001 оны түншлэлийн 6, 7 дугаар хүснэгтэд нэгтгэн үзүүлэв.

**Хүснэгт 6:** Элсэлтийн 1999 оны түншлэлд авилгалын асуудлаар хүлээсэн үүрэг

Улс орон	Авилгалыг дурдсан эсэх?	Богино хугацаанд тэргүүлэх зорилтууд	Дунд хугацаанд тэргүүлэх зорилтууд
Болгар	Тийм	ХЗДХ:  Хууль сахиулах, шүүхийн байгууллагууд, Авилгалын эсрэг үндэсний стратегийг сайжруулах, Европын конвенцуудыг батламжлах	ДЗ:  Авилгалын эсрэг тэмцлийг гаалийн байгууллагад эрчимжүүлэх,  ХЗДХ: Авилгалын эсрэг стратегийг хэрэгжүүлэх,
Чехийн Бүгд Найрамдах Улс	Тийм	ХЗДХ:  Авилгалын эсрэг бодлого хэрэгжүүлэх  /хууль, хэрэгжүүлэгч бүтэц, хангалттай, чадварлаг ажилтнууд, байгууллага хоорондын хамтын ажиллагаа	ДЗ:  Авилгалын эсрэг тэмцлийг гаалийн байгууллагад үргэлжлүүлэх,  ХЗДХ: Хууль сахиулах байгууллагыг бэхжүүлж, авилгалын эсрэг тэмцлийг үргэлжлүүлэх,
Эстони	Тийм	ХЗДХ:  Авилгалын эсрэг тэмцлийг үргэлжлүүлэх  Эрүүгийн мөрдөн байцаах мэдээллийн орчин үеийн тогтолцоо, судалгааны чадавхи бүрдүүлэх, хууль сахиулах хамтын ажиллагааг	

<sup>76</sup> Энэ салбарт авилгалын холбогдолтой нотолгоо хомс учир хууль бус дамын наймааны асуудал л ЕХ г авилгалын эсрэг тэмцэлд анхаарахад хүргэдэг бололтой

		сайжруулах, ЭЗХАХБ-ын конвенцыг батламжлах	
Унгар	Тийм	ХЗДХ: Европын эрүүгийн эрх зүйн конвенцыг батламжлах	ХЗДХ: Хууль сахиулах байгууллагыг цаашид бэхжүүлэх, Авилгалын эсрэг хамтын ажиллагааг үргэлжлүүлэх, Сайтар уялдуулах
Латви	Тийм	ДЗ: Гаалийн байгууллага дахь авилгалтай ХЗДХ: Авилгалын эсрэг тэмцэлд хууль сахиулах, шүүх байгууллагуудыг бэхжүүлэх, Авилгалтай тэмцэхэд тодорхой арга хэмжээ авч уялдааг сайжруулах, Европын болон ЭЗХАХБ-ын конвенцуудыг батламжлах	ХЗДХ: Авилгалын асуудлаарх хууль тогтоом, авилгалын эсрэг стратегийг хэрэгжүүлэх
Литва	Тийм	ДЗ: Гаальд авилгалын эсрэг тэмцлийг эрчимжүүлэх ХЗДХ: Хууль сахиулах, шүүх байгууллагуудыг бэхжүүлэх, авилгалын эсрэг тэмцлийн уялдааг цаашид сайжруулах, Европын болон ЭЗХАХБ-ын конвенцуудыг батламжлах Авилгалын эсрэг үндэсний стратегийг баталж хэрэгжүүлэх	ХЗДХ: Авилгалтай тэмцэх байгууллага дундын бүтцийг хэрэглэх
Польш	Тийм	ХЗДХ: Авилгал, шамшигдалын эсрэг хөтөлбөр /ялангуяа гааль, цагдаа, шүүх байгууллагад/ хэрэгжүүлэх, Европын эрүүгийн эрх зүй, ЭЗХАХБ-ын конвенцыг	ХЗДХ: Хууль сахиулах, шүүх байгууллагуудыг цаашид бэхжүүлэх, уялдааг сайжруулах



		батламжлах	
Румын	Тийм	ДЗ: Авилгал,шамшигдалтай тэмцэх арга хэмжээг гааль хэрэгжүүлэх,  ХЗДХ:Хууль сахиулах,шүүх байгууллагуудыг бэхжүүлэх, авилгалын эсрэг хамтын ажиллагааг үргэлжлүүлэхийн тулд уялдааг сайжруулах, Авилгалаас сэргийлэх түүний эсрэг тэмцэх хууль батлах, бие даасан авилгалын эсрэг газар байгуулах, Европын эрүүгийн хууль ЭЗХАХБ-ын конвенцыг батламжлах	
Словак	Тийм	ХЗДХ: Европын эрүүгийн хууль ЭЗХАХБ-ын конвенцыг батламжлах	ХЗДХ: Хууль сахиулах,шүүх байгууллагуудыг бэхжүүлэх, Авилгалын эсрэг тэмцлийг үргэлжлүүлэх
Словени	Тийм	ХЗДХ: Европын Эрүүгийн хууль,ЭЗХАХБ-ын конвенцыг батламжлах	ДЗ: Гаалийн байгууллага дахь авилгалтай үргэлжлүүлэн тэмцэх,  ХЗДХ: хууль сахиулах байгууллагыг бэхжүүлэх, уялдааг сайжруулах, авилгалын эсрэг тэмцлийг үргэлжлүүлэх

Тайлбар ХЗДХ: Хууль зүй дотоод хэрэг,

ДЗ: Дотоодын зах зээл Эх сурвалж: Элсэлтийн 1999 оны түншлэл

[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99/acc\\_part.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/acc_part.htm),( 2002 оны 8 дугаар сардын 22-нд шинэчилсэн)

**Хүснэгт 7:** Элсэлтийн 1999 оны түншлэлд авилгалын асуудлаар хүлээсэн үүрэг

Улс орон	Авилгалыг дурдсан эсэх?	Бодлого
Болгар	Тийм	УТШ: Яаралтай:  Авилгалын эсрэг үндэсний стратегийг ялангуяа, ойлголт, урьдчилан сэргийлэх, мөрдөн шалгах

		талаар хэрэгжүүлж эхлэх,
Чехийн Бүгд Найрамдах Улс	Тийм	<p>УТШ:</p> <p>Авилгал, эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй илүү үр дүнтэй тэмцэхэд чармайх</p> <p>ХЗДХ: ялангуяа эдийн засгийн гэмт хэрэг, авилгалтай тэмцэх талаар хууль сахиулагч байгууллагуудын уялдааг сайжруулахад баримтлах хүрээг бий болгох,</p> <p>Зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг тэмцэх сургалт, техник хэрэгсэл, гаалийн ёс зүйг бэхжүүлэх, шамшигдал, авилгалтай хийх тэмцлийг эрчимжүүлэх</p>
Эстони	Тийм	<p>СШ:</p> <p>Гаалийн байгууллага дахь авилгал, шамшигдалтай тэмцэх, гаалийн ёс зүйн бодлогыг үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлэх</p>
Унгар	Тийм	УШ: Авилгалын эсрэг стратегийн хэрэгжилтийг хангах
Латви	Тийм	УШ: Бүх төрлийн авилгалтай тэмцэх эрх зүйн хүрээг бүрдүүлэх, Авилгалын эсрэг хууль тогтоомж, стратегийг хэрэгжилтийг хангах, байгууллага хоорондын болон олон улсын хамтын ажиллагааг сайжруулах
Литва	Тийм	<p>УШ: Авилгалын эсрэг стратегийг баталж хэрэгжүүлж эхлэх,</p> <p>Авилгалаас сэргийлэх хууль, төрийн албан хаагчдын ёс зүйн хэм хэмжээ, авилгалын эсрэг олон улсын холбогдох конвенцыг батламжлах,</p>
Польш	Тийм	<p>УШ:</p> <p>Авилгалын эсрэг иж бүрэн стратеги хэрэгжүүлэх,</p>

Румын	Тийм	УШ: Авилгалын эсрэг ажиллагаанд оролцогч байгуулллагуудын эрх хэмжээг тодруулж, авилгалын эсрэг тэмцлийг эрчимжүүлэх уялдааг сайжруулж, хэрэгжүүлэх чадавхийг нэмэгдүүлэх, олон улсын холбогдох конвенцуудыг батламжилж, эрүүгийн хэрэгт хуулийн этгээдийн хүлээх хариуцлагыг эрүүгийн хуульд тусгах,
Словак	Тийм	УШ: Авилгалын эсрэг тэмцлийг эрчимжүүлж, Авилгалын эсрэг үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг цаг хугацаанд нь үр дүнтэй хэрэгжүүлэх,  ХЗДХ: Гаалийн ёс зүйг сайжруулах хүчин чармайлтыг үргэлжлүүлэх, шамшигдал, авилгал, эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх,  СШ:Яаралтай: Санхүүгийн дотоодын хяналтын хууль тогтоомжийг бүрдүүлж, шамшигдалын эсрэг тэмцлийг эрчимжүүлэн Европын Зөвлөлийн элсэлтийн санхүүжилтын зохистой хэрэглээ, хяналт, удирдлага, үнэлгээг хангах хүчин чармайлтыг нэмэгдүүлэх,
Словени	Үгүй	

Тайлбар УШ: улс төрийн шалгуур, ХЗДХ: Хууль зүй дотоод хэрэг,

ДЗ: Дотоодын зах зээл, ГХ: Гаалийн холбоо,СШ: Санхүүгийн шалгуур

Эх сурвалж: Элсэлтийн 2001 оны түншлэл

[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99/acc\\_part.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/acc_part.htm),( 2002 оны 8 дугаар сардын 5-нд шинэчилсэн)

## 2. Нэр дэвшигч орнуудад нийтлэг хэрэглээгүй шалгуурууд

Ямар нэгэн хэмжээгээр авилгалтай холбоотой анх төлөвлөгдсөн хууль тогтоомжуудаас бүрддэг хоёрдахь багц шалгуурыг Комисс нэр дэвшигч орнуудад нийтлэг байдлаар хараахан хэрэглээгүй байгаа аж. Зарим тохиолдолд тодорхой зарим шинэчлэл хийхийг Комисс шаардах, тухайн орны авилгалын эсрэг тэмцэх стратегитай холбогдуулан дурдах буюу шүүмжлэх боловч бусад оронд хараахан чингэж ажиллаагүй байна. Дараах хэлбэрийг үүнд хамруулж болно. Тухайлбал,

- Ашиг сонирхолын зөрчил буюу хөрөнгийн хяналт. Жишээ нь Комисс 2001 онд улсын бэлтгэлд ашиг сонирхолын зөрчил үүсэхээс сэргийлэх талаар түлхүү анхаарах

шаардлагатайг Словенид сануулсан<sup>77</sup> боловч эл асуудлыг бусад орон /Чех, Польш зэрэг/-д хэдий ноцтой байсан ч дурдаагүй билээ.

- Улс төрийн намын санхүүжилт. Улс төрийн намуудын санхүүжилтын холбогдолтой журам Польш/2001 он/, Литва/2000/ сайжирсныг тэмдэглэж, намын санхүүжилтэд ил тод нээлттэй систем нэвтрүүлэхийг Румынд /2001 он/уриалсан. Гэвч Комисс Словакийн хууль тогтоомжид мөн тиймэрхүү ахиц гарсныг ч, ер нь сайн системийг ямар шалгуураар тодорхойлох талаар ч дурдаагүй<sup>78</sup> өнгөрсөн билээ.
- 2000 оны Литвагийн илтгэлд Лоббийн ажиллагааны тухай хуулийг авилгалын эсрэг авсан чухал арга хэмжээ гэж тэмдэглэсэн<sup>79</sup>. Ямар ч хяналтгүй лоббийн ажиллагаа нэр дэвшигч улсуудад авилгал үүсгэх том эх сурвалж болж байгаа тухай нотолгоо өргөн тархсан боловч өөр илтгэлд лоббийн ажиллагааг бараг дурдагдаагүй байна.
- 2001 оны Литвагийн илтгэлд “авилгалын эсрэг тэмцэлд иргэний нийгмийг улам илүү оролцуулах талаар дэмжлэг үзүүлэх ёстой” гэж тодорхой дурдсан боловч Болгарынхаас бусад илтгэлд авилгалын эсрэг тэмцэхэд иргэний нийгмийн гүйцэтгэх үүрэг оролцоог хөндсөнгүй. Словакт иргэний нийгэм сул авилгалын эсрэг тэмцэхэд ямар нэг үүрэг гүйцэтгэдэггүй мэт харагддаг боловч Словакийн иргэний нийгэм авилгалын эсрэг бодлого боловсруулахад томоохон үүрэг гүйцэтгэсэн талаар Комисс ямар нэг тайлбар хэлэлгүй өнгөрсөн.

### 3. “Чадваржуулж бэхжүүлэх нь”

Комисс элсэлтийн асуудлаар авилгалын эсрэг тэмцэх бодлогоос гадна эрэлтийг хэрэгжүүлэх хангалттай чадавхийг хэр бэхжүүлсэнбэ? гэдгийг нэр дэвшигч орнуудын тухайд томоохон гол шалгуур болгодог. 2001 оны нэгдсэн илтгэлд гишүүнийн үүрэг хүлээх чадамжийн талаарх Копенгагены шалгуурын гуравдахь багцад тэргүүлэх ач холбогдол өгсөн байна.

Европын Зөвлөлийн 1993 онд Копенгагенд боловсруулж, дараа дараагийн зөвлөлүүд нарийвчлан тодруулсан гишүүнээр элсэх нөхцөл бол нэр дэвшигч орон тус бүрийн ахицыг харуулах стандарт юм. Эдгээр нөхцлүүд өнөөдөр ч хүчинтэй хэвээр байгаа бөгөөд өөрчлөх тухай асуудал яригдаагүй. Элсэх үйл явцын өнөөгийн шатанд эрэлтийг өөрсдийн хууль тогтоомжид тусгаж хэрэгжүүлэх болон сахиулах нэр дэвшигч орнуудын чадавхид анхаарал хандуулах шаардлага байгаа. Энэ ч учраас нэр дэвшигч орнуудын засаг захиргааны болон шүүхийн чадавхид онцгой анхаарах болсон билээ<sup>80</sup>.

Авилгал болон эрэлтийг хэрэгжүүлэх нэр дэвшигч орнуудын чадавхийн хоорондын холбоог аваад үзвэл ЕХ чадавжжуулж бэхжүүлэх тухай асуудлыг авилгалын эсрэг хийх тэмцэлтэй холбож олонтаа ярьдагт гайхах зүйл үгүй. Жишээ нь 1999 оны илтгэлд төрийн байгууллагын ажилтнуудын цалин бага байгааг нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын хоёр үндсэн шалтгааны нэг гэж үзсэн. Чадваржуулж бэхжүүлэх талаар Комиссоос баримталж буй хоёр гол чиглэл нь

<sup>77</sup> Commission, 2001 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress towards Accession, 18 дугаар талыг үзнэ үү

<sup>78</sup> Энэ нь улс төрийн намуудын санхүүжилтын стандарт үгүйлэгдэж байгааг харуулснаас биш ЕХ-ны улсуудад, түүний дотор Германд намын санхүүжилтэд дуулиантай будлиан гарсан гэж үзээгүй.

<sup>79</sup> Commission, 2001 Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress towards Accession, 18 дугаар талыг үзнэ үү

<sup>80</sup> Commission, Making a Success of Enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries 5 дугаар талыг үзнэ үү.

- Зохих урамшил, ажиллах орон тоо, хяналтын тогтолцоог Төрийн албаны хуулинд багтаасан байх. Комисс хяналтын системийн талаар санаа зовдог нь ЕХ-ноос нэр дэвшигч орнуудад олгож, улмаар нэмэгдэж буй санхүүжилтэд хяналт тавих хэрэгцээ, бүтцийн сангийн хуваарилалтад шилжиж байгаатай холбоотой. Үүнд олон улсын төрийн аудитын стандарт (Lima Declaration and INTOSAI standards) батлах, үр нөлөө бүхий бие даасан дотоодын хяналтын системийг байгуулах, ажиллах хүн хүч болон мэдээллийн талаас нь чадваржуулж бэхжүүлэх явдал багтана.
- Шүүхийн бие даасан байдал нь нэмэгдэн, ажиллагсад, дэд бүтэц, сургалтын хувьд хангагдсанаар шүүхийн чадвар дээшилнэ.

Нэр дэвшигч орнуудын төрийн захиргааны байгууллагыг чадваржуулах хэрэгцээ зайлшгүй байгаа боловч Комиссын дэмжээд буй төрийн захиргааны шинэчлэл болон авилгалын уялдаа холбоотой нь маргаантай юм. Нэгдүгээрт авилгалд өртсөн хэмээн ээлжит илтгэлүүдэд дурдагдсан хүмүүс тодорхой хэмжээгээр хамрагдаж байгаа учраас тэдний бүрэн эрхийн хугацааг нийтээр нь баталгаажуулж, цалинг нэмэгдүүлэх нь ч эргэлзээтэй<sup>81</sup>. Хоёрдугаарт, Авилгал бол цалин багатай төрийн албан хаагчид цалингаа нэмэгдүүлж буй асуудал төдий биш өмгөөлж хамгаалагчийн сүлжээнд нэвт шингэсэн, цалинг нэмсэнээр төдийлөн өөрчлөгдөхгүй үзэгдэл юм. Түүгээр ч зогсохгүй төрийн захиргааны зардал өсөх нь эдийн засгийн талаасаа үр ашигтай байх нь олон оронд эргэлзээтэй боловч ийм арга хэмжээ улс төрийн талаасаа хэр ашигтайг зарим ажиглагч асуудаг<sup>82</sup>.

### 3.3. Нэр дэвшигч улсууд дахь авилгал: Нотолгоо

#### 3.3.1 Нэр дэвшигч улсууд дахь авилгалын тохиолдол

Нэр дэвшигч улсууд дахь авилгалын байдлыг тодорхой харуулах харьцуулсан судалгаа тун ховор бөгөөд нухацтай харьцуулалт хийхүйц ЕХ болон ТДЕ-ын улсуудын авилгалын иж бүрэн дэлгэрэнгүй судалгаа алга. Гэвч судалгааны үр дүнгээс харахад авилгалыг нэр дэвшигч улсуудад үгүй дээ л томхон бэрхшээл гэж үздэг байна. 2001 оны 12 дүгээр сард нэр дэвшигч улсуудад явагдсан судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 73 хувь нь төрийн бүх албан хаагч буюу ихэнх авилгалд өртсөн гэж үзсэн байна. Латви, Литвад 10 хүн тутмын нэг нь засгийн газраа авилгалд идэгдсэн гэж тооцсон бол Словенид иргэдийн дийлэнх /58 хувь/ засгийн газраа авилгалд их өртөөгүй гэж дүгнэдэг нь судалгааны явцад харагдсан байна.<sup>83</sup> Даниел Кауффманы тооцсон олон улсын авилгалын 12 индексийн нийлбэр /болон засаглалын бусад хэмжигдэхүүн/-ээр ТДЕ-ын болон Балтийн тэнгисийн орнуудад авилгал ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудыг бодвол илүү тархсан<sup>84</sup> аж. Гэхдээ нэр дэвшигч орнуудын зарим нь ЭЗХАХБ-д элссэн болохоор энэхүү харьцуулалтыг тэдэнд хамруулж болох эсэх нь тодорхойгүй. Зохиогч засаглалыг хэмжих индексийн нарийвчлал хязгаарлагдмал, тэр

<sup>81</sup> Жишээ нь ЭЗХАХБ 2001 онд Бүрэн эрхийн хугацааг баталгаажуулах заалтыг Чехийн төрийн албаны хуулиас хасахыг ил тодп зөвлөсөн. OECD Economic Surveys: Czech Republic July 2001, OECD Paris, July 2001, 164 дүгээр талыг үзнэ үү

<sup>82</sup> Коммунист уламжлалаас үүдэн пост-коммунизм бол цөөнхийн шинжтэй өөрөөр хэлбэл атаархал бол нийтийн шинжтэй байдаг. Төрийн албаны цалинг нэмэхийг олон нийт хүлээн зөвшөөрөхгүй, төрийн хүнд суртлын овор хэмжээнээс үзэхэд ямар ч байсан дийлж хүчрэхгүй. A Sajo, 'Clientelism, and Extortion: Corruption in Transition,' (amended version of A. Sajo "Corruption, Clientelism, and Future of the Constitutional State in eastern Europe" East European Constitutional Review 1998, Vol 7, no2) 10 дугаар талыг үзнэ үү

<sup>83</sup> New Europe Barometer 2001, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde; for details see R. Rose "Advancing into Europe: Contrasting Goals of Post Communist countries", forthcoming in Nations in Transition 2002, Freedom House, New York. <<http://www.cspp.strath.ac.uk>>, last accessed 24 August 2002, 11 дүгээр талыг үзнэ үү

<sup>84</sup> See World Bank Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate, XIY талыг үзнэ үү

байтугай засаглалын бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн индексийн нийлбэр нь салангид индексүүдээс илүү оновчтой гэж үзэж байгаа бодлоо дараах байдлаар илэрхийлжээ: Үүнд:

Засаглалын хувьд дэлхийн хамгийн тэргүүний болон муу 20 орныг шалгууруулах боломжтой боловч олонх орнуудын засаглалын томоохон ялгааг статистик аргаар тодорхойлох нь нэн төвөгтэй<sup>85</sup>.

Нотолгооны хувьд хоёр гол гажуудал байгааг дор товч дурдав. Авилгалын төсөөллийн олон улсын нээлттэй байдлын индекс Авилгалын төсөөллийн индекс нь орон бүрд авилгалын түвшний талаар явагдсан дотоодын олон нийтийн санал асуулгын судалгаануудын жинлээгүй дунджаас бүрддэг. Индекс нь авилгалд хамгийн их автагдсан буюу /О/-ээс хамгийн бага өрсөн /10/ хүртэл үргэлжилнэ. 2001 онд ЕХ-нд авилгалын төсөөллийн дундаж индекс 7.6 буюу Грек /4.2/-ээс Финлянд /9.6/, пост-коммунист орнуудад 4.3 буюу Румын /2.8/аас Эстони /5.6/ хүртэл үргэлжилсэн байна.

Кауффманы тооцоо болон авилгалын төсөөллийн индекс хоюулаа гишүүн болон нэр дэвшигч орнуудын хооронд авилгалын түвшин харилцан адилгүй байгааг нотолсон ч дээрх хоёр бүс нутаг авилгалын хувьд салангид бүлэгт хамрагддаггүй нь мөн харагдсан байна. Авилгалын төсөөллийн индексээр Итали нь Эстониос доогуур, Грек нь Эстони, Унгар, Словени болон Литваас хойгуур байранд байна. Нэр дэвшигч орнуудын тухайд авилгалын төсөөллийн индексийн харуулсан тодорхой хугацааны төлөв урам төрүүлэхээргүй, 10 улсаас зөвхөн хоёрт нь 1998-2001 онд ахиц ажиглагдсан байна. Гэвч авилгалын төсөөллийн индекс бол өнөөгийн болон урьд өмнө хийгдсэн судалгаануудад тулгуурлаж, тэдгээрийн дунджыг харуулдаг учир идэвхгүй шинжтэйг тооцвол зохино.

---

<sup>85</sup> D.Kauffmann, A.Kraay and P.Zoido-Lobaton, Aggregating Governance Indicators, World Bank Policy Research paper no.2195, 5 дугаар талыг үзнэ үү

**Хүснэгт 8:** Авилгалын төсөөллийн индексээр нэр дэвшигч орнуудад ногдуулсан оноо, зэрэглэл

	Авилгалын төсөөллийн оноо/Зэрэглэл/				Зэрэглэл дэх хандлага
	1998	1999	2000	2001	
Болгар	2.9 /66/	3.3 /63/	3.5 /52/	3.9 /47/	Сайжирсан
Чех	4.8 /37/	4.6 /39/	4.3 /42/	3.9 /47/	Буурсан
Эстони	5.7 /26/	5.7 /27/	5.7 /27/	5.6 /28/	Тогтвортой
Унгар	5.0 /33/	5.2 /31/	5.2 /32/	5.3 /31/	Тогтвортой
Латви	2.7 /71/	3.4 /58/	3.4 /57/	3.4 /59/	Тогтвортой
Литва	НИ	3.8 /50/	4.1 /43/	4.8 /38/	Сайжирсан
Польш	4.6 /39/	4.2 /44/	4.1 /43/	4.1 /44/	Тогтвортой
Румын	3.0 /61/	3.3 /63/	2.9 /69/	2.8 /69/	Аажим буурсан
Словак				3.7 /51/	Тогтвортой
Словени				5.2 /34/	Буурсан
Индекс хамрагдсан орны тоо	85	99	90	91	

Тайлбар: Үнэмлэхүй оноонуудыг цаг хугацаагаар харьцуулах боломжгүй. Харин орнуудаас авсан загвар өөрчлөгдөөгүй нөхцөлд зэрэглэлүүдийг цаг хугацаагаар харьцуулж болно. Энэ удаа ч чингэсэн байгаа. “НИ” гэдэг нь тухайн жил индекст хамрагдаагүй гэсэн үг.

Эх сурвалж: Transparency International, [www.transparency.org](http://www.transparency.org), /2002 оны 8 дугаар сарын 22-нд шинэчилсэн/

Дэлхийн Банк болон Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банкнаас 1999 онд хийсэн Бизнесийн орчин, үйлдвэрийн газруудын үйл ажиллагааны судалгаа/БОҮҮС/

Дээр дурдсан үзүүлэлтүүдийг авилгалын төсөөллийн судалгаанаас цуглуулж нэгтгэсэн бөгөөд Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банк болон Дэлхийн Банк нь шилжилтийн шатанд буй 17 орны 3 мянган гаруй үйлдвэрийн газрын менежерүүдийг хамруулан 1999 онд томхон хэмжээний судалгаа явуулсан нь авилгалтай учирсан туршлагад тулгуурлан авилгалын тархалтыг тодруулах чухал оролдлого байлаа. Уг судалгаагаар хоёр хэмжигдэхүүнийг онцлон анхаарсан. Тухайлбал,

- **Захиргааны авилгал:** Албан ёсны журам дүрмийн хэрэгжилтэд нөлөөлөхийн тулд компаниудаас албан бусаар хийдэг төлбөрийн хэмжээ,
- Хууль, дүрэм, журам, зарлиг, тогтоол, засгийн газрын бодлогыг хувьдаа ашигтай байдлаар гаргуулахын тулд төрийн албан хаагчдад далдуур, хууль бус ашиг хүртээдэг улсын болон хувийн хэвшлийн эсвэл аль алинд нь хамрагддаг тухайн хувь хүмүүс, бүлэг буюу компаниудын ажил явууллага хэмээн тодорхойлогддог төрийг худалдан авахад компаниудын оролцдог байдал<sup>86</sup>.

#### Захиргааны авилгал

БОҮҮС-ны дүнг үзэхэд нэр дэвшигч орнууд дахь үйлдвэрийн газрууд дунджаар жилийн орлогынхоо 2.1 хувийг төрийн албан хаагчдад хууль бус төлбөр болгодог /Хүснэгт 9-ийг үзнэ үү/ байна. Жилийн цэвэр ашигт харьцуулбал энэ үзүүлэлт улам ч өндөр гарах нь тодорхой. Нэр дэвшигч орон бүрд компаниуд орлогынхоо харилцан адилгүй хувийг хээл хахуульд зарцуулдагийг 10 дугаар хүснэгтээс харж болно.

**Хүснэгт 9:** нэр дэвшигч орнуудын үйлдвэрийн газруудаас үзүүлсэн байдал төрийн албан хаагчдад өгсөн албан бус төлбөрийг тэдгээрийн жилийн орлоготой харьцуулсан байдал

	Болгар	Чех	Эстони	Унгар	Литва	Польш	Румын	Словак	Словен и	Латви
Дундаж	2.1	2.5	1.6	1.7	2.8	1.8	3.2	2.5	1.4	1.4
Ажиглагдсан тоо	98	97	92	91	75	175	99	80	98	121

<sup>86</sup> World Bank, Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate, xv хуудсыг үзнэ үү



Эх сурвалж BEEPS, Interactive dataset, World Bank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org),( 2002 оны 8дугаар сарын 22-нд шинэчилсэн )

**Хүснэгт 10:** Танайх шиг компани дунджаар жилийн орлогынхоо хэдэн хувийг албан бус төлбөр байдлаар төрийн албан хаагчдад өгдөг вэ? гэсэн асуултын хариу /хариултыг хувиар үзүүлэв/.

Улс	0	<1	1-2	2-10	10-12	13-25	25
Болгар	0	42	32	12	10	3	0
Чех	0	44	18	20	15	2	2
Эстони	0	35	37	28	0	0	0
Унгар	0	61	14	16	8	2	0
Литва	0	49	14	24	8	6	0
Польш	0	59	21	14	7	0	0
Румын	3	28	35	23	8	3	1
Словак	0	40	21	32	6	2	0
Словени	0	54	15	24	5	0	2
Латви	7	54	19	16	2	0	2

Эх сурвалж BEEPS, Interactive dataset, World Bank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org),( 2002 оны 8дугаар сарын 22-нд шинэчилсэн )

10 дугаар хүснэгтэд дурдсан асуултыг ЕХ-ны олон оронд тухайлбал, Франц, Герман, Итали, Португал, Испани, Швед, болон Нэгдсэн Вант Улсад тавьсан. Төрийн албан хаагчдад өгсөн төлбөрийг жилийн орлогод харьцуулсан дундаж хувь гараагүй боловч ихээхэн ялгаа харагдсан байна. Жишээ нь ЕХ-ны орнуудад уг судалгаанд хамрагдсан хүмүүсийн 84 хувь нь тэдний мэтийн компаниуд төрийн албан хаагчдад ямар нэг төлбөр өгдөггүй гэсэн нь 10 дугаар хүснэгтийнхээс ихэд ялгарч байгаа юм. Түүнчлэн нэр дэвшигч орнууд дахь компаниудын 20.9 хувь нь тэдний мэтийн компаниуд жилийн орлогынхоо дунджаар 2-10 хувийг төрийн албан хаагчдад хууль бус төлбөр болгож өгдөг гэснийг ЕХ-ны орнууд дахь нийт компанийн 3.5 хувьтай харьцуулж болох юм. Цаашилбал, төр засгийн байгууллагуудтай бизнес хийхэд тэдний салбарын компаниуд албан бус төлбөр өгдөггүй хэмээн ЕХ-ны орнууд дахь судалгаанд хамрагдсан компаниудын дунджаар 67 хувь нь хариулсныг мөн ижил хариулт өгсөн нэр дэвшигч орнууд дахь компаниудын дундаж болох 8.5 хувьтай харьцуулж болох юм.<sup>87</sup>,

87 ЕХ-ны орнуудад хийсэн судалгааны дүнг The World Business Environment Survey(WBES)2000,<http://info.worldbank.org/governance/wbes>, 23 July 2002-нд шинэчилсэн вэб хуудаснаас үзнэ үү

Шилжилтийн шатанд буй орнуудад хийсэн судалгааны дүнг The Business Environment and Enterprise performance Survey(BEEPS), the transition country component of the WEBS, <http://info.worldbank.org/governance/beeps>, 23 July 2002-нд шинэчилсэн вэб хуудаснаас үзнэ үү

## Төрийг худалдан авах нь

БОҮҮС-ны тандалтаар төрийг худалдан авах үзэгдэлийг хэмжих үзүүлэлт гаргахын тулд төрөл бүрийн шийдвэрийг худалдан авах явдал бий эсэх, хэрэв бий бол түүнд хэр өртдөгийг үйлдвэрийн газрын менежерүүдээс асуусан бөгөөд судалгааны үр дүнгийг хураангуйг 11 дүгээр хүснэгтээс үзнэ үү. “Төрийг худалдан авах” гэдэг ойлголтыг Дэлхийн Банкны баримталдаг тэр хувилбараар нь хэрэглэхэд хамгийн сонирхолтой нь судалгаанд оролцсон компаниудын бараг 20 хувь нь хууль гаргах шатны болон улс төрийн намын санхүүжилтын авилгалд өртсөн гэж хариулсан байна. Энэ үзүүлэлт орон оронд харилцан адилгүй байх боловч хууль тогтоомжийг худалдаж авдаг үзэгдэлд өртсөн компаниудын хувь хэмжээ нь Унгар /4 хувь/-аас эхлээд Болгар/42 хувь/ хүртэл ихээхэн хэлбэлзэлтэй байгаа юм/Хүснэгт 11-ийг үзнэ үү/. Шүүхийн шийдвэрийг худалдан авдаг эсэх талаарх компаниудын өгсөн хариулт нь төрийг худалдан авах тухай Дэлхийн Банкны тодорхойлолтын үзүүлэлтэд багтдаггүй боловч шүүхийн ажиллагаанд авилгал хэр нэвчсэнийг харуулах сонирхолтой үзүүлэлт болох юм. Тэрчлэн шилжилтийн шатанд буй орнуудад Ерөнхийлөгч нь хязгаарлагдмал эрх мэдэлтэй, Төв банкных нь бие даасан байдалд төдийлөн аюул учраагүй байгаа учир Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Төв банкны шийдвэр гарах шатны авилгал тэгтэл сонирхол татахгүй байгаа юм.

**Хүснэгт 11:** Төрийг худалдаж авах үзэгдэлийг үзүүлэлтүүд: Шийдвэрийг худалдаж авахад өртсөн компанийн хувь

	Парла- ментын хууль тогтоомж	Ерөнхий лөгчийн зарлиг	Төв Банк	Эрүү- гийн шүүх	Эдийн засгийн шүүх	Намын санхүү- жилт	Худалдааны Эдийн засгийн индекс
Болгар	28	26	28	28	19	42	28
Чех	18	11	12	9	9	6	11
Эстони	14	7	8	8	8	17	10
Унгар	12	7	8	5	5	4	7
Латви	40	49	8	21	26	35	30
Литва	15	7	9	11	14	13	11
Польш	13	10	6	12	18	10	12
Румын	22	20	26	14	17	27	21
Словак	20	12	37	29	25	20	24
Словени	8	5	4	6	6	11	7
Нэр дэвшигч орнууды н дундаж	19	14.4	14.6	14.3	14.7	18.5	15.1

Тайлбар Парламентын тогтолцоонд гүйцэтгэх чанартай зарлигийг энд дурдсан болно

Эх сурвалж: J.Hellmann, G.Jones and D.Kaufmann,” Seize the State,Seize the Day:State Capture,Corruption and Influence in Transition,” Policy Research Working Paper 2444,World Bank Institute and Office of the Chief Economist,EBRD, September 2000 , 9 дүгээр талыг үзнэ үү

**Хүснэгт 12;** Парламент дахь санал хураалтын дүнг худалдан авахаас хувийн эрх ашигт тань хүртэлх авилгалын доорхи дурдсан үр дагавруудын алин нь таны бизнесст нөлөөлсөн бэ?

	Нөлөө үзүүлээгүй	Бага нөлөө үзүүлсэн	Нэлээд нөлөө үзүүлсэн	Маш том Нөлөө үзүүлсэн	Ажиглалтын тоо
Болгар	62	10	18	10	68
Чех	71	12	14	4	95
Эстони	67	19	9	5	103
Унгар	73	15	7	5	101
Литва	77	8	10	6	73
Польш	66	21	8	5	171
Румын	62	16	12	11	76
Словак	69	11	17	3	71
Словени	80	12	2	6	111
Латви	30	30	31	9	122

**Хүснэгт 13** Улс төрийн намд хандив өгөхөөс эхлээд хувийн эрх ашигт хүртэл авилгалын доорх үр дагаруудаас таны бизнесст ямар үр дагавар үзүүлсэн вэ? гэдэг асуултад үйлдвэрийн газруудын хариулсан байдал /загварыг хувиар үзүүлэв/

	Нөлөө үгүй	Бага зэрэг нөлөөтэй	Нэлээд нөлөөтэй	Маш их нөлөөтэй	Ажиглалтын тоо
Болгар	47	10	22	21	78
Чех	87	8	2	3	89
Эстони	55	29	13	4	108
Унгар	90	7	2	2	108
Литва	69	18	7	6	83
Польш	74	16	6	4	172
Румын	59	14	17	10	71
Словак	56	24	14	6	84
Словени	67	22	6	5	109
Латви	34	31	24	12	119

Тайлбар бүхэлтгэсэн учир эдгээр тооны нийлбэр 100 хүрэхгүй байж болно.

Эх сурвалж: BEEPS Interactive Dataset, World Bank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), (2002 оны 8 дугаар сарын 22-нд шинэчилсэн)

#### Ерөнхийлөхийн бэрхшээлүүд

Сүүлийн жилүүдэд нэр дэвшигч орнуудад авилгал буурсан гэдгийг дээрх судалгаанууд төдийлөн нотлохгүй байгаа боловч тэдгээр судалгаа болон тухайн оронд авилгал ерөнхийдөө өссөн, буурсан гэж дүгнэхийн зөв зүйтэй эсэхэд болгоомжлох хэд хэдэн шалтгаан бий. Тэдгээр шалтгааны зарим нь ялангуяа авилгалын тухай төсөөлөл болон бодит туршлагын ялгаа, түүнийг хээл хахууль, хууль биш төлбөр гэдэг ойлголтын зааг хязгаар гэх мэт нь 1.2.1 хэсэгт дурдагдсан. Пост-коммунист нийгмийн нийгэм-улс төрийн байгууллын хэлбэр болсон үйлчлүүлэх үзэгдэлийн тохиолдол үнэлгээнд бараг бүхэлдээ хамрагдахгүй байгаа юм.

Түүнээс гадна тухайн нэг орны авилгалын ерөнхий байдлын талаарх төсөөлөлд тулгуурласан судалгааны баримтуудын ихэнх нь тэр хугацаанд авилгал зарим салбарт өссөн ч бусад салбарт буурсан байж болохыг тун бага анхаарсан эсвэл огт хайхраагүй байна. БОУҮС нь засаг захиргааны авилгал болон төрийг худалдан авах /өмнөхийг үзнэ үү/-ыг хооронд нь ялгахад тулгуурласан ихээхэн нарийн төвөгтэй судалгаа хийдэг болох зүг рүү алхам урагшилж буй хэрэг юм. Загвар болгон дээж авсан пүүс компаниудын тоо ойролцоогоор 70-аас 170-ын хооронд хэлбэлзэж байгаа нь судалгааны үр дүн тэдгээр

пүүс компанийн байдлыг төлөөлөн харуулж чадах эсэх талаар эргэлзээ төрүүлж байгаа юм.

Статистикийн шинжтэй асуултуудаас гадна нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын хандлагыг дүгнэхэд шилжилтийн үеийн эдийн засгийн нөхцөл байдал ялангуяа, “шилжилтийн” болон “ердийн” авилгалыг хэрхэн ялгах нь мөн бэрхшээл үүсгэж байгаа юм.” Шилжилтийн үеийн авилга” нь өмч хувьчлал гэх мэт нэг удаад явагдаад өнгөрөх үйл явц дахь авилгал бөгөөд нэр дэвшигч бүх оронд ихээхэн газар авсан юм. “Ердийн авилгал” нь лиценз олгох, компаниудыг бүртгэх, өрсөлдөөнийг зохицуулах гэх мэт аль ч оронд байнга тохиолддог үйл явц дахь авилгал юм. Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын хандлагыг дурдахдаа энэхүү ялгааг нарийн харгалзах шаардлагатай. Авилгал буурсан нь өмч хувьчлал шувтарсантай, авилгал нэмэгдсэн нь шүүхийн байгууллагын өдөр тутмын ажиллагааны ачаалал нэмэгдсэнтэй холбоотой байж болно.

## ГРЕКО

Эдгээр хүчин зүйл нь үндсэн хоёр асуудлыг тухайлбал нэгдүгээрт, аливаа нэгэн орон дахь авилгалын үнэлгээ нь нарийвчилсан эсвэл тодорхой байгууллагад үндэслэн хийгдээгүй тохиолдолд ач холбогдол багатай байдаг. Хоёрдугаарт EUMAP-ийн тухайн нэг орны илтгэл нь нэр дэвшигч орон дахь ч төрөл бүрийн байгууллага авилгалд хэр өртөмтгий байгааг<sup>88</sup> авилгалыг тандах судалгааны<sup>88</sup> хувьд ч, тоон анализын хувьд ч нарийвчилан харуулах талаар дутагдалтай байгааг харуулдаг.

Нөгөө талаар, ГРЕКО-ийн үнэлгээний илтгэлийн хүрээнд Европын Зөвлөлийн тэргүүлэх 20 зарчимд тулгуурласан авилгал болон авилгалын эсрэг бодлогын шинжилгээ хийгдэж эхэлсэн. Тэдгээр судалгаа эхлэлтийн шатанд байгаа бөгөөд улс орнуудад жишээ нь улс төрийн намуудын санхүүжилтын асуудлаар гэхчлэн үнэлгээ өгч хараахан эхлээгүй. Гэвч ГРЕКО-ийн илтгэлүүд нь ядаж л авилгалын эсрэг бодлогын чиглэлээр харьцуулсан судалгаанын суурь болохуйц, нарийн нягт стандартад түшиглэн үнэлгээ гаргах дүн шинжилгээнд хамгийн дөхүү гэж тооцогддог.

### 3.3.2. Авилгалын тохироо

Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын талаар түүний дотор захиргааны авилгалын талаар Европын Комиссын дүгнэлт тухайн улс орны тухай EUMAP-ийн илтгэлээр батлагддаг. Гэвч нэр дэвшигч орнууд өөрсдөө илрүүлж захиргааны авилгалын бууруулж болох олон тооны нотолгоо илтгэлд дурдагддаг. Тухайлбал гаалийн байгууллага дахь авилгалыг олон оронд түүний дотор Чех, Латви, Польшид<sup>89</sup> дорвитой хэмжээгээр бууруулсан билээ.

EUMAP авилгал болон авилгын эсэрг үр дүн муутай тэмцдэг талаар шүүх болон хууль сахиулах байгууллагуудад бугшсан бэрхшээлийг Комиссын нэгэн адил илрүүлдэг. Ялангуяа Польш, Румынд мөрдөн байцаах байгууллагуудын бие даасан байдалтай холбогдсон тэд дэвшүүлэн тавьдаг. Ерөнхийдөө улс төрийн байгууллагуудад нийцтэй биш байдлаар улс төрчид болон намуудын талаарх сэжигт тулгуурлан мөрдөн шалгах, байцаах үйл ажиллагаа явуулахуйц бие даасан, хүчирхэг шүүх, мөрдөн байцаах

---

<sup>88</sup> Transparency International байгууллагын орон нутгийн салбар Литвад явуулсан томоохон судалгаа, Дэлхийн Банкнаас Словак, Румынд хийсэн оношлох судалгаа, Словак, Чех-д явуулсан судалгаануудыг болон өмнө дурдсан бусад судалгааг үл тооцсон болно.

<sup>89</sup> Transparency International байгууллагын Унгар дахь салбар авилгалын эсрэг тэмцэлд мэдэгдэхүйц ахиц гаргасан салбарын нэг бол гаалийн шинэчлэл гэж үздэг.

байгууллага нэр дэвшигч аль ч оронд алга гэж үздэг боловч илтгэл авилгалын талаар дор дурдсан чиглэлүүдээр Комиссоос ихээхэн ялгардаг байна.

#### Төрийг худалдан авах

Дэлхийн Банк “төрийг худалдан авах” хэмээн тодорхойлсон /өмнөхийг үзнэ үү/ нэр дэвшигч орнуудын хууль тогтоох байгууллагын авилгалын талаар Комисс бага анхаарсан. Хяналтгүй лоббийн ажиллагаа олон оронд ноцтой аюул учруулж байгааг EUMAP-ийн орны илтгэлд тэмдэглэсэн юм. Олон орон хуулийн төслийг интернэт-д байрлуулах, иргэний нийгмийн дэмжлэгийг авах зэргээр чухал арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлж байна. Гэвч, ашиг сонирхолын бүлэг холбоодын оролцоотой, ил тод байдалд албан ёсоор зөвлөлдөх явцад хууль тогтоомжийн утга агуулгад арилжааны бүлгийн ашиг сонирхол бохироор нөлөөлдөгийг багасгах зорилгоор зохион байгуулсан хууль тогтоох ажиллагаатай орон алга. Жишээ нь Чех улсад парламентиын үйл ажиллагаа нь парламентын гишүүдийг авилгад өртүүлэх магадлал ихтэй бөгөөд далд хэлбэрийн лоббийн ажиллагаа өнгөрсөн арван жилийн хугацаанд нэлээд системтэй болсон аж. Улс төрийн намд хандив өргөсөн бизнесийн сонирхолуудын амжилттай лобби нь Эстони, Литвад бэрхшээл учруулсан. Латвийн авилгалын үндсэн бэрхшээл болсон байна. Авилгалтай тэмцэх Засгийн газрын стратеги нь шинэчлэлийг зогсоох эрмэлзэл бүхий Гааль зэрэг байгууллагын удирдлагын эсрэг амжилттай хэрэгжинэ гэхэд эргэлзээ төрдөг.

#### Улс төрийн намын санхүүжилт

Улс төрийн намын санхүүжилтээр дамжсан авилгал нэр дэвшигч олонх оронд бэрхшээл үүсгэдэг. Авилгалыг үр дүнтэй хязгаарлах тогтолцоог аль ч орон бүрдүүлж чадаагүй Чех улс төрийн өгөөмөр санхүүжилтэд шилжсэн боловч Эстонид /саяханаас Латвид/ хяналтын үүргийг Сонгуулийн комиссын хандивыг мэдээлэх шаардлагыг хатуу барьдаг, Польш хяналтын үүргийг Сонгуулийн комисст шилжүүлсэн нь зөв чиглэлд хийсэн чухал алхам болсон. Нөгөө талаар, бэрхшээлийн цар хүрээ ихээхэн ялгаатай. Нэг туйлд нь системийн шинжтэй, сонгуульд нэр дэвшигчдээр дамжуулж намд хандив өгөөд хариуд нь намаас нэр дэвшигчдийн жагсаалтад ордог хандивын системтэй уялдсан Румын дахь намын санхүүжилтын авилгал байна. Болгар, Латви, Польш, Словак дахь намын санхүүжилт өнгөрсөн арван жилд авилгалд идэгдсэн гэж санагддаг. Намын санхүүжилтын авилгал 1997 онд Чехийн засгийн газрыг огцруулсан бөгөөд бусад орны хувийн болон намын ашиг сонирхолыг холбодог намын санхүүгийн бүртгэлийн тооцооны үнэн бодит байдал ч эргэлзээ төрүүлдэг.

#### Улсын бэлтгэл

Нэр дэвшигч орнууд уламбур өргөн хүрээтэй болж буй улсын бэлтгэлийн холбогдолтой хууль тогтоомжийг баталсан ч улсын бэлтгэлийн авилгал тэдгээрийн бүгдэд биш гэхэд нэлээдэд нь ихэд газар авсан ноцтой асуудал болоод байна. Бэлтгэлийн хууль тогтоомжууд нь тендер зарлахаас зайлсхийдэг авилгалын илэрхий хэлбэрүүдийг таслахад чухал үүрэг гүйцэтгэсэн ч тендер зарладаг эрх баригчид болон түүнд оролцдог компаниуд шинэ нөхцөл байдалд түргэн зохицож байна. Чех, Унгар, Латви, Литва, Польш, Румын зэрэг оронд гэрээний үнийн дүнгийн 10-20 хувьтай тэнцэх хахууль түгээмэл гэж яригддаг. Болгар, Словакт улсын бэлтгэлийг авилгалын голомт гэдэг. Харин Эстони, Словенид бэлтгэлийн удирдлага хяналтын хүрээ зохистой бус байгаа нь бэлтгэлийн үйл ажиллагаа шударга явагддаг эсэх талаар эргэлзээ төрүүлдэг.

#### Төрийн захиргаа

Төрийн захиргааны доторх лиценз олгох, томилогоонд танил талаар томилох, маргаан шийдвэрлэх, захиргааны шийдвэрийг мөрдөн шалгах үр дүнтэй журам үгүй, ихэд газар авсан ашиг сонирхолын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлж чаддаггүй зэрэг эмзэг салбарт авилгал гаарсан гэдэг төсөөллийг EUMAP-ийн орны илтгэл нотолдог.

Орны илтгэл орон нутгийн засаг захиргаадад тусгайлан чиглэдэггүй боловч олон орны тухайд орон нутгийн түвшин дэх авилгал онцгой ноцтой бэрхшээл учруулах болсныг EUMAP-ийн судалгааны явцад тодруулсан. Эстонид орон нутгийн засаг захиргааны авилгал хамгийн тулгамдсан асуудал нь орон нутгийн бизнес эрхлэгчид болон албан хаагчид ойр дотноо холбоотойгоос гадна тохируулагч олон чухал агентлаг орон нутгийн түвшинд үр дүнтэй ажилладаггүйтэй холбоотой аж. Эстонид авилгал ер нь харьцангуй бага байдгийг бодоход орон нутгийн засаг захиргааны авилгал бусад оронд ч чухал асуудал гэдэг нь харагддаг.

Иргэдийн ухамсар ба шийдвэрлэх арга зам

Нэр дэвшигч орнуудын авилгалын асуудлаарх иргэдийн ухамсар хэтрүүлсэн, мэдээллээр дутагдсан байдаг. Эстони, Словениээс бусад нэр дэвшигч олонх оронд авилгал бол улс төрийн том асуудал байсан. Гэхдээ иргэдийн ухамсарын байдал нь авилгалаас ангид байх, авилгалын эсрэг бодлогыг тууштай, үр дүнтэй явуулах талаар элит бүлэгт даралт шахалт үзүүлэхүйц байсангүй. Харин ч бага зэргийн ялгаатай боловч олон оронд засгийн эрхийн төлөөний тэмцэлд хамгийн чухал зэвсгийн нэг нь авилгал болсон байна. Үүний уршгаар сонгууль бол цэвэр ирээдүйг амлах замаар засгийн газрыг түлхэн унагадаг, сонгуулийн дараа авилгалын эсрэг тэмцэлд эрх мэдэл, улс төрийн эрмэлзэл хомсдож, хамгийн тоогүй нь улс төрийн өрсөлдөгчдөө дайрч довтлох, унагахад ашиглагддаг болжээ. 2001 оны сонгуулийн гол асуудал авилгал болж хувирсан Польшид энэ байдал илт ажиглагддаг. Сонгуулийн дүнд байгуулагдсан засгийн газар авилгалын эсрэг бодлогыг тууштай хэрэгжүүлэх талаар тун бага зүйл хийх буюу өмнөхөөсөө бараг ялгарахгүй ажил хийдэг. Авилгалын эсрэг бодитой бодлого хэрэгжүүлэхийг зорьсон засгийн газарт улс төрийн асуудал болоод хувирсан авилгал нь зарим чухал шинэчлэл /хууль тогтоох шатны авилгалыг багасгах/-ийг хэрэгжүүлэхийн тулд намуудын хооронд зөвшилцөл тогтооход саад учруулдаг.

Авилгалын эсрэг бодлогыг томъёолоход болон түүнийг тууштай хэрэгжүүлэх чиглэлээр засгийн газарт шахалт үзүүлэхэд Болгар, Латви зэрэг зарим орны иргэний нийгмийн байгууллагууд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Иргэдээс захиргааны шийдвэртэй холбогдсон маргаан үүсгэх, иргэдэд тэдний болон төрийн эдлэх ёстой, үр дүнтэй журам дутагдаж байна. Эрхээ, учирсан хохиролыг нөхөн төлүүлэхийн тулд хэнд хэрхэн хандахаа мэддэг иргэд Болгар мэтийн авилгал хэдийнээ ноцтой асуудал болчихсон оронд ч өдөр тутам төрийн захиргаатай харьцахдаа авилгалыг багасгахад томоохон үүрэг гүйцэтгэх боломжтой.<sup>90</sup>

Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын бие даасан байдал

Нэр дэвшигч орнуудад авилгалын талаарх ухамсарыг дээшлүүлэхэд хэвлэл мэдээлэл чухал үүрэг гүйцэтгэдэг боловч эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйг үр дүнтэй хөгжүүлэхэд олон саад бэрхшээл учирдаг. Болгар, Польшийн хууль арай гайгүй боловч нэлээд бэрхшээлтэй,

<sup>90</sup> Эрхээ мэддэг иргэд Болгарын төрийн албан хаагчидтай харьцахдаа авилгалд өртөхгүй байх боломжтой гэж боддог талаараа Софи дахь орон нутгийн нэгэн шинжээч ярьсан. Софи дахь Эдийн засгийн бодлогын хүрээлэнгийн төслийн захирал Руслан Степановтай 2002 оны 2 дугаар сарын 8-нд хийсэн ярилцлага.

Румынд үг хэлэх эрхийг боогдуулсан хуулийн нүсэр заалт байдаг. Нэр дэвшигч бараг бүх улсад нийтлэг байдаг өөр нэгэн бэрхшээл бол нийтийн өргөн нэвтрүүлэгийг бие даасан байдлыг баталгаажуулж чаддаггүй, ихэнх оронд өргөн нэвтрүүлэгийн дүрэм, эсвэл санхүүгийн шахалтаар дамжуулж нийтийн телевизд улс төрийн хяналт буюу нөлөөлөл байнга үйлчилдэг.

Улс орон	EUMAP-ийн илтгэлд дурдсан гол бэрхшээлүүд	2001 оны илтгэлд дурдсан гол бэрхшээлүүд
Болгар	Гааль Улс төрийн намын санхүүжилт Орон нутгийн захиргаа Шүүх	Шүүх Авилгалын эсрэг хууль хэрэгжүүлэх Лиценз,зөвшөөрөл олгох төвөгтэй журам
Чех	Авилгалын эсрэг стратегийн албан ёсны хэрэгжилт Хяналтгүй лоббийн ажиллагаа Улсын бэлтгэл	Төрийн албаны хууль байхгүй  Улсын бэлтгэл
Эстони	Хууль сахиулах явдал сул Авилгалын эсрэг байгууллагууд үр дүн муутай Орон нутгийн захиргаа Улсын бэлтгэл	Цагдаагийн /жижиг/ авилгал Гааль
Унгар	Улс төрийн намын хамгаалал Бие даасан мөрдөн байцаалт Улсын бэлтгэл Хэвлэлийн бие даасан байдал	Тодорхой зүйлгүй
Латва	Авилгалын эсрэг байгууллагуудын уялдаа сул Хяналтгүй лоббийн ажиллагаа Улс төрийн намын санхүүжилт Улсын бэлтгэл	Төрийн захиргаа Уялдаа сул



Литва	Найдвартай мэдээлэл хомс Улс төрийн намын санхүүжилт	Төрийн захиргаа Авилгалын эсрэг үндэсний стратеги батлах шаардлага
Польш	Авилгалын эсрэг стратеги батлах хүсэл байхгүй Төсвийн гадуурх агентлагууд Бие даасан мөрдөн байцаалт Авилгал бол улс төрийн хамгийн популист сэдэв	Авилгалын талаар олон нийтийн төсөөлөл Нэгдмэл хандлага, уялдаа зохицуулалт, хөрөнгөгүй
Румын	Шүүх, мөрдөн байцаах, цагдаа Нэамын санхүүжилт Парламент: дархан эрх Улс төрийн намын санхүүжилт Хэвлэлийн эсрэг хуулийн заалт	Авилгалын эсрэг хуулийн дагуу хоёрдогч хууль тогтоомж үгүй Авилгалын эсэрг байгууллагууд ажилладаггүй Намын санхүүжилт
Словак	Авилгалыг хүлцэх байдал Авилгалын эсрэг стратегийг хэрэгжүүлж чадаагүй Шүүх, Төрийн захиргаа Боловсрол, эрүүл мэнд	Шүүх Авилгалын эсрэг стратеги хэрэгжээгүй Намын санхүүжилт
Словени	Авилгалын эсрэг стратеги үгүй Сонирхолын зөрчил Үйлчлүүлэгчийн сүлжээ Хууль сахиулах байгууллага сул Орон нутгийн захиргаа Улсын бэлтгэл Иргэний нийгэм сул	Сонирхолын зөрчил

### 3.4. Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын эсрэг бодолого

#### 3.4.1 Нотолгоо

Нэр дэвшигч орнуудын авилгалын эсрэг бодлогын олон чиг хандлага нь EUMAP-ийн орны илтгэлд дурдагдсан нотолгооноос эх авдаг. Нийтлэг тохиолддог сэдэв нь авилгалтай тэмцэхэд улс төрийн зориг хомсдох явдал.<sup>91</sup> Авилгатай тэмцэхийн тулд улс төрийн намуудын зөвшилд хүрч чаддаггүй, гүйцэтгэх засаглалын эрх баригчид авилгалын хэргийг мөрдөн шалгадаг байцаагчдад хангалттай бие даан ажиллах боломж олгохыг үл хүсдэг<sup>93</sup>, авилгалын эсрэг үндэсний стратегийг хөнгөн хялбар заалтуудыг шүүрч аваад хэрэгжүүлэх буюу авилгалын эсрэг бодлогыг жинхэнэ утгаар нь биш хэлбэрдсэн байдлаар хэрэгжүүлдэг<sup>94</sup> гэх мэт энэ талын нотолгоо тун өргөн хүрээтэй тархсан байдаг. Харин авилгалын эсрэг тэмцлийн стратегийг тус бүс нутагт хамгийн цогц бөгөөд боловсронгуй байдлаар боловсруулсан, хууль тогтоомжийн чухал олон арга хэмжээг хэрэгжүүлж, улмаар сайтар сахиулж байгаа бөгөөд нэр дэвшигч бүх орноос авилгалын эсрэг цорын ганц, үнэнхүү бие даасан агентлагийг байгуулж чадсан Литвад байдал дээр өгүүлснээс ондоо байна.

Засгийн газруудын хэрэгжүүлж эхлэсэн авилгалын эсрэг стратеги нь анхны төслөөсөө эсвэл хэрэгжих шатнаасаа дарангуйлал, эрүүгийн хуульд түшиглэсэн хандлага руу гулсан орохоос гадна үндсэндээ өндөр дээд түвшний бус жижиг авилгал руу чиглэхдэг. Румынд нэн тод харагддаг энэ байдал бол өндөр албан тушаалтны ашиг сонирхолын зөрчил буюу лоббийн ажиллагаа, намуудын санхүүжилтыг хатуу чанд журамлах гэх мэтийг орхиод арай хөнгөн хялбараар нь эрүүгийн хуулийн зүйл заалтуудыг чангаруулах, захиргааны авилгалаар хөөцөлддөг хандлага авилгалын эсрэг ихэнх стратегид түгээмэл үзэгддэг. Харин Литвад ийм байдал зарим талаар ч гэсэн ондоо байгаа юм. Эстони нэр дэвшигч бусад орныхоос илүү иж бүрэн шинжтэй хууль тогтоомж баталсан харин түүнийг хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа нь хараахан тодорхой биш байна.

Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгатай тэмцэх өнөөгийн олонх стратегийн дарангуйлах гажуудал нь ийм стратеги олон тохиолдолд дээрээсээ доошоо нэлэнхүйдээ байдгийг болон бизнесийн хүрээнийхэн, иргэний нийгэм, доод шатны албан хаагчдын оролцоогүйгээр зөвхөн элит түвшинд хийгддэгийг харуулдаг. Энэ хандлага нь захиргааны авилгалыг бууруулахад тус дөхөм үзүүлж болох хэдий ч авилгалын эсрэг нийгмийн өргөн хүрээний байнгын шахалт шаардлагыг бүрдүүлж чаддаггүй, уг бодлогыг хэрэгжүүлэх учиртай албан хаагчдыг бодлого боловсруулах ажиллагаанд хамран оролцуулдаггүйгээс тэдний тус дэмжлэгийг авч ажиллах боломжийг үрэгдүүлж буй учраас ихээхэн ухралтад ордог.<sup>95</sup>

Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалтай тэмцэх стратегийн иймэрхүү түгээмэл хандлага нь чухамдаа олон улсын гэрээ конвенцуудад гарын үсэг зурж нэгдэх, батламжлах зэрэг Европын Комиссын тавьдаг шаардлагад нийцдэг бөгөөд олон улсын конвенцэд гарын үсэг зурах, батламжлах зэргээр тэдгээрт нэгдэх урьдчилсан нөхцөлийг хангах боломжийг орон нутгийн элит хэсгийнхэнд олгож байгаа боловч авилгалтай тэмцэх, авилгалын эсрэг ирээдүйтэй бодлого боловсруулахад ахиц дэвшил бага гаргадаг юм. Конвенцид нэгдэх асуудлаар Комисс болон нэр дэвшигч орны хооронд харилцан ярилцлагын хэлбэрээр явагддаг хэлэлцээг бодоход дээр дурдсан байдлаас зайлсхийхэд амаргүй. Гэвч авилгалын эсрэг бодлогыг санаачлах, хэрэгжүүлэхэд уг бодлогыг нурааж болзошгүй

<sup>91</sup> Энэ нь пост коммунист орнуудын эрх баригчдын өмнө тулгардаг урамшилтай ядаж зарим талаараа холбоотой. Гуравдугаар хэсгийг үзнэ үү.

<sup>93</sup> Энэ бол ялангуяа Польшид ноцтой бэрхшээлтэй тулгардаг, олгар, Чех, Словакийн авилгалын эсрэг бодлогод илэрхий саад тотгор учрулдаг.

<sup>94</sup> Энэ байдал жишээ нь Чех болон Словакт ажиглагдсан.

<sup>95</sup> Үүний хамгийн тод жишээ нь нэр дэвшигч олон орон төрийн албаны ёс зүйн хэм хэмжээг баталсан явдал юм. Ихэндээ засгийн газрын түвшинд баталсан тэдгээр хэм хэмжээг боловсруулахдаа албан хаагчидтай огтхон зөвлөлдөөгүй байна.

чухамхүү тэр элит хэсэгт түшиглэх замаар дээд түвшин дэх авилгалтай тэмцэх Комиссын арга ажиллагааны зохистой эсэх нь арга буюу эргэлзэхэд хүргэдэг.

### 3.4.2 Элсэх үйл явц авилгалын эсрэг бодлогод нөлөөлөх нь

ЕХ-нд элсэх үйл явц нь авилгалын эсрэг тэмцлийг хамрагддаг эрх зүйн болон зохион байгууллалтын хүрээнүүдэд томоохон нөлөө үзүүлдэг. Комиссын зүгээс үзүүлдэг шахалт шаардлагууд нь ялангуяа улсын бэлтгэлийн талаарх хууль тогтоомж, эрүүгийн болон иргэний хэргийн процессууд, авилгалын эсрэг хууль тогтоомж, төрийн албаны эрх зүйн хүрээ зэрэг чиглэлээрх хууль тогтоомжинд дорвитой өөрчлөлт оруулахад хүргэдэг. Эрүүгийн хуулийг сахиулах салбарт ЕХ-ны баримталдаг хандлага харьцангуй тодорхой болсноор хууль сахиулах байгууллагуудын хоорондын уялдаа, хууль сахиулах байгууллагын ажилтнуудын сургалт сайжирахад болон ЕХ-ны дэмжлэгтэй явагддаг шүүхийн шинчлэлд чухал дэвшил гаргадаг. Авилгал, эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд хууль сахиулах, шүүх байгууллагуудын үйл ажиллагааны үр дүнг дээшлүүлэх, талаар ЕХ-ны тусламжийг авсанаар жишээ нь Чех улс ихээхэн амжилт олсон.

Гэвч авилгалын эсрэг тэмцлийг дээр дурдсан байдлаар явцуу хүрээнд төсөөлсөн ч жишээ нь Польш, Румын<sup>96</sup> шиг зохисгүй нөлөөнөөс ангид байх мөрдөн байцаах, хууль сахиулах байгууллагуудын эрх чөлөөг хангах арга хэмжээ авахыг нэр дэвшигч орнуудаас шаардах боломж олгохуйц мандат эсвэл ЕХ-ны эрүүгийн мөрдөн байцаах болон ажиллагааны чиглэлээрх шилдэг туршлагын ямар нэгэн стандарт Комисст үгүйлэгдэж байгаа юм. Нэр дэвшигч орнуудад авилгалыг үр дүнтэй хязгаарлах бодлого төлөвшин хөгжихөд Комиссын үзүүлэх нөлөө олон учир шалтгааны улмаас хязгаарлагдмал байлаа. Нэгдүгээрт, 2.1 дүгээр хэсэгт үзүүлсэнчлэн авилгалын эсрэг өргөн цараатай баримтлах хүрээ Холбоонд байдаггүй. Хоёрдугаарт дээр дурдсанчлан, энэ салбарт дээрээс доош элитэд чиглэсэн Комиссын нөлөө нь засгийн газрууд батлах эрмэлзэлээ хэдийнээ илэрхийлчихсэн санал санаачилгуудыг дэмжих төдийгүй, өргөн хүрээнд сэтгэсэн стратегийг системтэй үндсэн дээр, хөхиүлэн дэмжих оролдлогыг хязгаарладаг. Авилгалд өртсөн засгийн газруудтай илэрхий зөрчилдөх эрсдэлээс Комисс буцахгүй тохиолдолд энэ нь авилгалын эсрэг бодлогыг хүрээнд зайлшгүй зүйл байх болов уу. Хууль тогтоох ажиллагааны авилгалтай тэмцэх талаар Комисс нэр дэвшигч орнуудад ямар нэг шахалт үзүүлээгүй нь энэ хүрээнд үлддэг.

Гуравдугаарт, Бодлогын олон салбарт ЕХ-ны өнөөгийн стандарт үндсэндээ авилгалаас урьдчилан сэргийлэхэд чиглээгүй. Жишээ нь, Улсын бэлтгэлийн асуудлаарх Комиссын заавар чиглэлийн үндсэн зорилго нь бэлтгэлийн нэгдсэн зах ажиллуулахыг дэмжихэд орших бөгөөд улсын бэлтгэлийн талаарх хууль тогтоомжийн авилгалын эсрэг үр нөлөө нь хоёрдогч ач холбогдолтой аж.<sup>97</sup> Төрийн албаны шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх талаар Комиссоос нэр дэвшигч орнуудад үзүүлсэн шахалт нь үндсэндээ авилгалтай тэмцэхэд бус харин эрэлтийг хэрэгжүүлэх чадвартай төрийн мэргэжлийн захиргааг бүрдүүлэхэд чиглэсэн билээ.

Комиссын өгсөн зааварчилга илүү өргөн хүрээнд чиглэж байгаа нь сайн хэрэг. Авилгал бол Дорнод болон Төв Европын орнуудын төрийн захиргааны өмнө тулгарчихсан хамгийн чухал эсвэл цорын ганцхан бэрхшээл биш гэдгийг уг шинэчлэлийг төлөвлөхдөө тооцвол зохино. Гэвч энэ нь нэр дэвшигч орнуудын засгийн газар, албан хаагчдад авилгалын ийм шинэчлэлийн авилгалд үзүүлж болох сөрөг үр дагаварыг онцлон дурдахаас илүү түүний

<sup>96</sup> Жишээ нь Францад Ерөнхий прокурор нь Улсын мөрдөн байцаах асуудал эрхэлсэн сайд байдаг.

<sup>97</sup> European Commission, Public Procurement in the European Union, Commission Communication, COM(98) 143, 1998 оны 3 дугаар сарын 11 ийг жишээ болгон үзнэ үү

ээрэг буюу давуу талыг дурдахын ач холбогдолыг илтгэн харуулж байна. Өмнө өгүүлсэнчлэн/1.2.2 дугаар хэсгийг үзнэ үү/ авилгалтай тэмцэх хамгийн шилдэг арга бол цаг үргэлж авилгалтай тэмцэхэд бус харин авилгал гэх мэт дагалдагч сөрөг үр дагаваруудыг бууруулах бодлогын бусад үндсэн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд оршино.

Авилгалын эсрэг бодлогод ЕХ-ны туслалцаа

Нэр дэвшигч орнуудыг авилгалтай тэмцэхийг Европын Комисс хүсдэг боловч практик дээр авилгалын эсрэг бодлогод зориулсан тусламжууд нь зохицуулалтгүй өгөгддөг. Авилгалын эсрэг бодлогын асуудлаарх PHARE төслүүд нь тухайн цаг үеийн шинжтэй, зөвлөгөө өгөх хувийн пүүсүүдтэй байгуулсан гэрээнд түшиглэсэн, хөрөнгө мөнгөний болон ЕХ-ны арга туршлагын нэгдсэн эх үүсвэргүй, системтэй байдлаар, тодорхой төлөвлөгөөний үндсэн дээр зохион байгуулж хооронд нь уялдуулдан холбодоггүй байна.

#### **4.АВИЛГАЛ БА ЭЛСЭЛТИЙН ҮЙЛ ЯВЦ: ИРЭЭДҮЙН ХУВИЛБАРУУД**

Нэр дэвшигч орнуудад ардчилал, зах зээл хөгжиж бэхжихэд саадтай учраас авилгал бол тэдгээр оронд томхон ач холбогдолтой асуудал юм. ЕХ-нд элсэхэд хамгийн чухал урьдчилсан шаардлага бол авилгалын эсрэг бодлогын асуудал байсаар ирсэн. Гэвч нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын талаар Европын Комиссын баримталсан хандлага нь тухайн бэрхшээлд тохирсон авилгалын эсрэг бодлогыг боловсруулахад тэр болгон байнга дэмжлэг болж байсангүй. Түүний нэгэн адил элсэхийн тулд зайлшгүй биелүүлэх шаардлагын нэг нь авилгалын эсрэг бодлогын асуудал гэдэг утгаар нэр дэвшигч орнууд стандартын ямар хэмжээг хангах/ буюу биелүүлсэн байх учиртай/ шаардлагатай нь бүрэн тодорхой бус байлаа.

Ойрын үед Холбооны гишүүн болж түүнд элсэхээр уригдах найман орны тухайд энэ нь одоо ач холбогдолгүй байж болох юм. Харин өргөжилтийн эхний ээлжинд гишүүн болж орохгүй, авилгалын улам ноцтой бэрхшээлийг туулахаар байгаа Болгар, Румынд юуны түрүүнд холбоотой юм. Тэрчлэн ЕХ-той яриа хэлэлцээний эхний шатанд буй, алсдаа түүнд элсэх хандлагатай орнууд /жишээ нь Балканы хойгийн баруун хэсэгт оршдог/-д учир холбоотой нь тодорхой. Бодит байдал дээр гишүүнээр элсэхээр уригдсан орнуудад ч холбоотой. Авилгал бол “ЕХ-нд орох элсэлтийн асуудал” биш харин нэр дэвшигч орнууд дахь ардчилалын чансаа, магадгүй эдийн засгийн хөгжлийг нь ямар нэг хэмжээгээр бусниулагч үзэгдэл учраас тэдний анхаарлыг татаж байгаа юм.

Түүгээр үл барам, нэр дэвшигч орнууд дахь авилгал бол Комиссын сэтгэлийг түгшээсэн асуудал байх болно. Европын Холбоо авилгалын эсрэг баримтлах хүрээ үгүй байгаа болохоор элсэлтийн шинэхэн давалгаа түгшүүрийг улам нэмэгдүүлж байна. Өнөөдөр баримталж байгаа хүрээ нь конвенцуудад голлон анхаарсан хийгээд гишүүн улсуудын олонхид нь батламжлагдаагүй учир хараахан хүчин төгөлдөр болохгүй байгаа юм.<sup>98</sup> Нэр дэвшигч орнууд дахь авилгалын асуудлыг дэвшүүлэн тавих эрхийг Копенгагены мандат Комисст хиймэл байдлаар өргөжүүлж байгаа нь шинэчлэл өрнүүлэхийг шаардаж, гишүүн орнуудаас шаардах эрхгүй бодлогыг тэдэнд тулгах боломж олгож байна. Ойрын үед Холбоонд элсэх орнуудын олонх дахь авилгалын байдал ноцтой хэвээр байгаа үед нэр дэвшигч орнууд Холбоонд гишүүнээр элсэмэгц Копенгагены мандат хүчингүй болох юм. Энэ нөхцөлд авилгалын эсрэг тодотгосон стандартын дагуу тэмцэх, энэ чиглэлээр нийт

<sup>98</sup> Европын хамтын нийгэмлэгийн санхүүгийн\ ашиг сонирхолыг хамгаалах тухай 1995 оны конвенцыг олонх гишүүн орнууд батламжаагүй байгаа явдал Итали улс GRECO-д нэгдэн орохыг сонирхохгүй байдгийн жишээ болж байна.

ЕХ-ны хувьд үйлчлэх механизмыг улам бэхжүүлэхэд анхаарах шаардлага тулгараад байна.

Авилгалын эсрэг гэрээ хэлэлцээр, механизмыг үүсгэн байгуулах талаар Холбоо олон улсын бусад хэд хэдэн байгууллагаас хоцорч байгаа гэдэг ажиглалт бол авилгалын эсрэг бодлогын салбарт ЕХ-ны ирээдүйн хувилбаруудыг шинжлэн судлахад ашигтай гарааны цэг болох юм. Авилгалын эсрэг ЕХ-ны жинхэнэ хүрээ байхгүй өнөөгийн нөхцөлд энэ нь нэр дэвшигч орнуудын элссэний дараагаар тус байгууллагын гишүүн орнууд дахь авилгалын асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх вэ? гэдэг тулгамдсан асуулт дэвшүүлж байна. Олонх гишүүн орнуудыг бодоход нэр дэвшигч орнуудад илүү тархсан захиргааны авилгал нь эрэлтийг хэрэгжүүлэх, Холбооны сангийн хуваарилалтыг бусниулж болох талаар олдож буй нотолгоо сэлтийн харуулж байгаа шиг энэ бэрхшээл үнэхээр ноцтой байж болох талтай. Энэ нь авилгал улам бүр ноцтой бэрхшээл болон хувирсаар байгаа гишүүн орнуудад ч бэрхшээл учруулж байна. Авилгал эрэлтийн хэрэгжилтийг шууд тасалдуулдаггүй боловч нэгдсэн зах зээлийн бүрэн бүтэн байдлыг ярьдаггүй юм гэхэд Холбооны төлөөлөхийг эрмэлзэж буй ардчиллыг язгуур үнэт зүйлсийг алдагдуулна.

Авилгалын талаарх чанартай мэдээлэл, шинжилгээ судалгаа, авилгалын эсрэг үр дүнтэй бодлогын урт хугацааг хамардаг онцлогыг бодолцвол ЕХ шийдэл хайж буй үндсэн хоёр чиглэл байна. Нэгдүгээрт, ЕХ-ны өнөөгийн гишүүдэд болон нэр дэвшигч орнуудад авилгалын тохироо, авилгалын тохироо болон шалтгаануудыг салбар бүрээр тодорхойлох шинжилгээ судалгааны ажил ихээхэн шаардлагатай. Ийм судалгааг шууд Комиссын өөрийн нь ивээлд явуулж болох боловч авилгалын салбарт түүний албан ёсны мандат хязгаарлагдмал шинжтэйг харгалзан өнөөгийн нөхцөл байдалд Дэлхийн Банк, Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банк, ЭХАХБ болон иргэний нийгмийн байгууллагууд зэрэг олон улсын бусад байгууллагаар хийгдэж болно. Хоёрдугаарт, ийм хүрээг баримталж буй эсэхийг хянахад ЕХ-нд авилгалын эсрэг стандарт буюу механизм дутагдах нь тодорхой.

Ийм нөхцөлд ЕХ нь урагшлахын тулд Европын Зөвлөлтэй энэ салбарт гүнзгий хэлхээ холбоо тогтоох шаардлагатай болно. 2.2 дугаар хэсэгт дурдсаны дагуу Европын Зөвлөл авилгалын эсрэг гол гол баримт бичгүүдийг тухайлбал, авилгалын эсрэг хоёр конвенц, Тэргүүлэх хорин зарчмыг баталж, авилгалын эсрэг улсуудын салангид байгууллага ГРЕКО-г үүсгэн байгуулсан юм. ГРЕКО зарчмуудын /Конвенц хүчин төгөлдөр болох үед мөн түүний / хэрэгжилтийг хянах ажлыг зохион байгуулдаг. Баримтлах хүрээний хүч чадал нь дараах зүйлд оршдог Үүнд:

- Уян хатан, үндэсний хэмжээнд өөрчилж болохуйц хүрээнд зарчмууд тусгагдсан, Тэргүүлэх зарчмуудыг мөрдөх нь улс орнуудын хувьд яг ижил бодлого явуулна гэсэн үг хараахан биш аж.
- Зарчмууд нь эрх тэгш орнуудын хамтын нийгэмлэгийн хүрээн дэх харилцан ярилцлагын үндсэн дээр хөгжихөд чиглэгдсэн болно.
- ГРЕКО нь гишүүн орнуудын засгийн газрын хамтын шалгалт, харилцан ярилцлагад тулгуурлан үйлчилдэг үнэлгээний системийг бий болгосон бөгөөд шалгалтын ажиллагаа нь өрнөд болон дорнод Европын орнуудын төлөөлөгчдөөс бүрдсэн үнэлгээний баг хамрагддаг.

ЕХ болон Европын Зөвлөлийн хооронд албан ёсны хэлхээ холбоо бага боловч ЕХ-нд Европын Зөвлөлийн авилгалын эсрэг бодлогын хүрээний нөлөөг ЕХ нэмэгдүүлэх боломжууд бий. ГРЕКО-ийн дүрмийн 5 дугаар зүйлийн дагуу ГРЕКО-ийн ажилд ийм

оролцоог тодорхойлж өгсөн тогтоолын дагуу Европын хамтын нийгэмлэг урилгаар оролцож болно.<sup>99</sup> Хоёрдугаарт, Европын Зөвлөлийн авилгалын эсрэг конвенцуудад гарын үсэг зурж нэгдэн орох, талаар нэр дэвшигч орнуудад тавьсан шаардлага, гишүүн бараг бүх орон ГРЕКО-д элсч орсон зэрэг нь дурдсан конвенцуудыг нийт улсуудаар батламжуулах эрх зүйн биш гэхэд хүчирхэг ёс суртахууны үндсийг бий болгодог. Түүгээр ч зогсохгүй 2002 оны 7 дугаар сард хүчин төгөлдөр болсон Эрүүгийн эрх зүйн конвенцыг батламжилсан талууд аяндаа ГРЕКО-ийн гишүүн болсноор Тэргүүлэх зарчмууды хэрэгжилтийн талаарх хяналтад хамрагддаг. Эдгээ хүчин зүйлүүдийн хослол нь авилгал болон авилгалын эсрэг бодлогыг хянах хүрээнд нэгдэн орж болох тодорхой замыг гишүүн болон нэр дэвшигч орнуудын алин нь ч харуулж байна.

#### 4. ЗӨВЛӨМЖҮҮД

Энэхүү танилцуулгад дурдсан үндэслэлүүд болон орны итгэлүүдийн дүгнэлтэд тулгуурлан авилгалын эсрэг бодлогын асуудлаар EUMAP нь нэр дэвшигч орнууд болон ЕХ-нд дараах зөвлөмжүүдийг зориулж байна.

##### 5.1. Нэр дэвшигч орнуудад зөвлөсөн нь

Дараах зөвлөмж нийт нэр дэвшигч орнуудад хамрагдах бөгөөд улс орнуудын талаарх тодорхой зөвлөмжийг тухайн орны илтгэлд үзнэ үү<sup>100</sup>

1. Авилгалын эсрэг бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх талаар намуудын зөвшилцөлд хүрэхийг чармайх.

2. Авилгалын эсрэг үр дүнтэй тэмцэх бодлого боловсруулах урьдчилсан нөхцөл болгон тодорхой тодорхой салбарууд дахь авилгалын байдал, мөн чанарын талаарх мэдлэг ойлголтыг дээшлүүлэх зорилгын үүднээс авилгалын тухай нарийвчилсан шинжилгээ судалгааг ивээн тэтгэх,

3. Иргэдийг эрхээ мэддэг, болгох, авилгалд үл өртөх талаасаа илүү тэсвэртэй соёлыг төлөвшүүлэхийн тулд авилгалын асуудлаар олон нийтийг дээшлүүлэх, боловсрол эзэмшүүлэхэд чиглэсэн алив санал санаачилгыг ивээн тэтгэх,

4. Мөрдөн бөйцаагчдыг зүй бус нөлөөнөөс ангид чөлөөтэй байлгах алхамыг авч хэрэгжүүлэх,

5. Авилгал хийхийг улам бэрхшээлтэй болгохын тул парламентын ажиллагааг өөрчилж “Төрийг худалдан авах”-ыг багасгахаар хууль тогтоох ажиллагааг шинэчлэх, ашиг сонирхолын холбоодтой ил тодоор зайлшгүй зөвлөлддөг болгохыг уг шинэчлэлд хамруулах,

6. Төрийн албаны томилгоонд хэн нэг нь хэн нэгнээ ивээдэг байдлыг бодитой бөгөөд системтэй халах,

7. Авилгалын эх үүсвэрийг илрүүлэх зорилгоор лиценз, зөвшөөрөл олгодог арга ажиллагаанд “Төрийн захиргааны аудит” хийлгэж, зөвлөмжүүдийг хэрэгжүүлэх,

<sup>99</sup> Statute of the GRECO, Appendix to Resolution(99)5, Article 5.  
<http://www.greco.coe.int/>(last accessed 31 July 2002).

<sup>100</sup> Улс орнуудад өгсөн зөвлөмжийн тоо харилцан адилгүй бөгөөд олон зөвлөмж авсан улс олон ажил хийх шаардлагатай гэсэн үг биш юм.

8.Иргэд хохирлоо бодитойгоор нөхөн төлүүлж, маргаан шийдвэрлэх журам боловсруулан, нэгэнт гарсан шийдвэрүүдийн агуулгад шүүх нөлөөлдөг болгохын тулд захиргааны журам дүрмүүдийг шинэчлэх, мөрдүүлэх,

9. Ашиг сонирхолын зөрчлийн тухай заалтуудад өгүүлдэг “үл тохирох” гэснийг цаг ямагт гол болгохын оронд шийдвэр гаргахад тухайн ажилтан оролцох эсэхээ өөрөө тухайн тохиолдол бүр дээр шийдэх, өөрөө өөрийгөө илчлэх зэрэг ашиг сонирхолын эсрэг соёл бий болгох зорилгоор ашиг сонирхолын зөрчлийн талаарх заалтуудыг зүй бус ашиглахаас зайлсхийхэд чиглэсэн арга хэмжээ авах,

10.Төрийн албан хаагчид ёс зүйн хэм хэмжээг тэдэнд дээрээс тулган хүлээлгэсэн бус өөрсдөө мөрдөн сахих журам гэж ханддаг болгохын тулд Төрийн захиргааны байгууллагын ёс зүйн хэм хэмжээг харилцан зөвлөлдөх замаар бий болгох,

11.Засаглалын эрхийг орон нутагт шилжүүлэх явцад эрх бүхий байгууллага /ялангуяа аудитын болон улсын бэлтгэлийн удирдах дээд байгууллага/ нь орон нутаг дахь захиргааны байгууллагад аудит, хийх хянах эрхтэй байх,

12.Авилгалаас олон аргаар урьдчилан сэргийлэхийн тулд зардлын хязгаар тогтоох, ивээн тэтгэгчдэд хэт хараат болгохгүйн тулд төрөөс сонгуулийн компаниг ажлыг хангалттай хэмжээгээр нь санхүүжүүлэх, хяналтын үүргийг бие даасан ажиллагаатай Сонгуулийн Ерөнхий Хороо гэх мэт байгууллагуудад хариуцуулах, намуудын санхүүжилтын дүрэм журмыг шинэчлэх,

13.Улсын бэлтгэлийн үйл ажиллагааг шинэчлэхдээ ямраар боловч гуйвуулан, сайн ажилтныг ч уруу татаж болохуйц дүрэм журам боловсруулахад бус улсын бэлтгэлийн холбогдох ажилтны шударга ажиллагааг хангахад анхаарах,

14.Зохицуулалтад аль байгууллага төлөөлөх эрхтэй оролцох зэргийг нарийвчлан заасан журам боловсруулах замаар өргөн нэвтрүүлэгийн байгууллагуудын бие даасан байдлыг аль болох өргөн хүрээнд хангах,

## **5.2.Европын Холбоонд зөвлөх нь**

1.Авилгалын байдлыг гишүүн болон нэр дэвшигч орнуудаар харьцуулсан судалгааг ивээн тэтгэх,

2. ГРЕКО-д нэгдэж орох,

3.ГРЕКО дахь хамтын нийгэмлэгийн гишүүнчлэлийг ашиглан хамтын нийгэмлэгт дараах мандат олгуулах, Үүнд:

- Одоогоор мандат үгүй байгаа /намуудын санхүүжилт гэх мэт/ тодорхой чиглэлийн авилгалд шинжилгээ судалгаа явуулах,
- Авилгалын эсрэг Европын Зөвлөлийн конвенцуудыг батламжлахыг гишүүн орнуудаас, ГРЕКО-д нэгдэж орохыг үлдэж байгаа гишүүн бус орнуудаас шаргуу шаардах замаар Авилгалын эсрэг Европын Зөвлөлийн Тэргүүлэх хорин зарчмын үндсэн дээр нийт гишүүн болон нэр дэвшигч орнуудад үнэлгээ хийх боломжийг бүрдүүлэх эдгээр болно.