

МОНГОЛ УЛСЫН АУДИТЫН ДЭЭД БАЙГУУЛЛАГЫН БИЕ ДААСАН БАЙДЛЫГ САЙЖРУУЛАХ НЬ: ЕРӨНХИЙ АУДИТОРЫН ТОМИЛГОО

Пүрэвээгийн Баттулга, Болор-Эрдэнийн Төрболд

УДИРТГАЛ

Аудитын дээд байгууллага нь төсвийн зарцуулалтыг шалгах, гүйцэтгэх эрх мэдэл төсвийн хөрөнгийг хэрхэн зарцуулж, ашигласан талаар бие даасан дүгнэлт гаргах, хяналт тавих чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.¹ Монгол Улсад энэ чиг үүргийг Ерөнхий аудиторгоор удирдуулсан Үндэсний аудитын газар хэрэгжүүлж байна.

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн хүрээнд Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7 дахь заалтыг өөрчлөн найруулахдаа “... Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно;” гэсэн заалтыг тусгасан. “Төрийн санхүү, төсвийн хяналт” гэдэг нь үндсэндээ

“аудит”-ыг хэлж байна.² Үүнийг тодотгон 2020 оны 5-р сарын 01-ний өдөр шинэчлэн баталсан Төрийн аудитын тухай хуулийн 6.1-д “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7 дахь заалтын дагуу төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллага нь төрийн аудитын байгууллага байна” гэж заажээ.

Аудитын дээд байгууллагуудын баримтлах олон улсын зарчим, стандартуудыг тодорхойлсон гол баримт бичиг болох Лимагийн тунхаглалыг 1977 онд Аудитын дээд байгууллагуудын олон улсын байгууллага ИНТОСАЙ-н Конгрессоос баталсан бөгөөд үүнд аудитын дээд байгууллагын хараат бус байдлын зарчмыг иж бүрнээр тодорхойлжээ.

¹ Supreme Audit Institutions (SAIs) are public bodies responsible for the audit of government revenue and expenditure. By scrutinizing public financial management and reporting they provide assurance that resources are used as prescribed. (INTOSAI)

² Тухайн үед судлаачдаас “прокурор, арбитр зэрэг дэлхий нийтэд түгээмэл хэллэгтэй адилхан аудит гэдэг ойлголт Монгол хэлэнд нутагшсан, хууль тогтоомжид аль хэдийн суусан, агуулга нь тодорхой учраас уг үгийг Үндсэн хуульд шууд хэрэглэх санал гаргаж байсан”. О.Мөнхсайхан “Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт: Илтгэл, өгүүлэл санал”, (УБ., 2023), 244 дэх тал.



П.БАТТУЛГА

Захиргааны эрх зүй, шүүх эрх мэдлийн чиглэлээр 20 гаруй эрдэм шинжилгээний илтгэл, өгүүлэл бичсэн ба бодлогын судалгаа, мониторинг, дүн шинжилгээ, судалгааны арав гаруй ажил гүйцэтгэсэн байна. Тэрээр Монгол Улсын Их Сургуулийн Хууль зүйн сургуульд суралцаж төгсжээ.



Б.ТӨРБОЛД

Оюуны инноваци ТББ-ын гүйцэтгэх захирлаар ажилладаг. Үндсэн хуулийн эрх зүй, шүүх эрх мэдэл болон нутгийн удирдлагын чиглэлээр олон эрдэм шинжилгээний илтгэл, өгүүлэл бичсэн ба бодлогын судалгаа, мониторинг, дүн шинжилгээний ажлууд хийдэг. Сүүлийн үед Бие даасан байгууллагын бүрэн эрх, чиг үүрэг, томилгооны эрх зүйн зохицуулалтын чиглэлээр дагнан бодлогын судалгаа хийж байна. Тэрээр мөн Монгол Улсын Их Сургуулийн Хууль зүйн сургуулийг төгсжээ.

Лимагийн тунхаглалын үндсэн зорилго нь төрийн хараат бус аудитыг бүрдүүлэхэд оршино гээд энэ шаардлагыг хангахгүй Аудитын дээд байгууллага стандартад үл нийцэхийг дурдсан байдаг. Аудитын хараат бус байдлын талаарх хоёрдугаар бүлгийн 5.3-т “Аудитын дээд байгууллагын тухай болон түүний хараат бус байдлын шаардагдах түвшнийг Үндсэн хуульд нарийвчилсан зохицуулалтыг холбогдох хуульд тусгах нь зүйтэй” гэжээ. Түүнчлэн 6.1-т “Аудитын дээд байгууллагын хараат бус байдал нь түүний гишүүдийн хараат бус байдалтай салшгүй холбоотой. Гишүүд гэж Аудитын дээд байгууллагын өмнөөс шийдвэр гаргах, гаргасан шийдвэрээ гуравдагч этгээдийн өмнө хариуцах хүмүүс, тухайлбал шийдвэр гаргах хамтын удирдлагат байгууллагын гишүүн буюу эсвэл ганцаарчилсан удирдлагатай Аудитын дээд байгууллагын даргыг хэлнэ” гэж заасан байдаг.

Монгол Улсын хувьд Аудитын дээд байгууллага нь ганцаарчилсан удирдлагатай буюу Ерөнхий аудиторын тогтолцоотой. Иймд Ерөнхий аудиторын томилгоо нь тус институцийн хараат бус байдлыг хангахад шууд холбоотой чухал асуудал болж байна.

I. АУДИТЫН ДЭЭД БАЙГУУЛЛАГЫН ЗАГВАРЫН ТАЛААР

Аудитын дээд байгууллагыг институцийн бүтцийн хувьд ерөнхийд нь Вестминстерийн (анг. Westminster model) буюу Ерөнхий аудиторын, Наполеоны (анг. Napoleonic model) буюу Шүүхийн, Зөвлөлийн (анг. Board or Collegiate model)-ийн гэсэн гурван загварт ангилдаг³ байна. Үүн дээр Засгийн газрын яам (анг. Government Department)-ны загварыг нэмж дөрөв ангилах нь ч байдаг аж.⁴ Энэ нь аудитын дээд байгууллагын загварыг уламжлалт гурван загвараас өөрөөр ангилах боломжгүй гэж туйлшран ойлгох нь

Энэхүү бодлогын өгүүлэлд Улсын Их Хурал (УИХ)-аас Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг томилохдоо УИХ-ын дарга нэр дэвшүүлсний үндсэн дээр томилж байгаа нь аудитын дээд байгууллагын хараат бус байдлыг хангахгүй буюу Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7 дахь заалтын “.. Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно;” гэсэн үзэл санаатай нийцэхгүй байгааг нотлохыг зорилоо. Чингэхдээ юуны өмнө аудитын дээд байгууллагын загваруудыг харьцуулан, Ерөнхий аудиторын тогтолцооны онцлогийг танилцуулах бөгөөд Монгол Улсад энэхүү загварыг нутагшуулсан эрх зүйн шинэчлэл, түүн дотор аудиторын томилгоотой холбоотой тулгамдсан асуудалд хийсэн дүн шинжилгээг танилцуулна. Эцэст нь Ерөнхий аудиторын тогтолцоотой зарим улсын туршлагыг харьцуулан Монгол Улсын Ерөнхий аудиторын томилгоог олон улсын сайн туршлагад нийцүүлэн хэрхэн зохицуулах нь зүйтэй талаар зөвлөмж боловсруулснаа толилуулна.

өрөөсгөл болохыг илтгэж байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл, тухайн улс аудитын байгууллагаа байгуулахдаа дээрх гурван загварын аль нэгийг сонгосон ч, өөрийн онцлогтоо тохируулан зарим зүйлсийг нь өөрчлөх, засварлах боломжтой юм.

Английн Засгийн газрын “Олон улсын хөгжлийн яам (анг. Department for International Development)”-аас хөндлөнгийн аудитын ялгаа бүхий тогтолцоонуудын онцлогийн талаар судалж, тэдгээрийн давуу болон сул талыг тодорхойлсныг⁵ тоймлон танилцуулбал:

³ Rick Stapenhurst and Jack Titsworth, “Features and Functions of Supreme Audit Institutions,” Prem Notes 59 (October 2001), <http://hdl.handle.net/10986/11363>; INTOSAI Development Initiative (IDI), “SAI Independence Resource Kit - For In-Country Donor Staff,” 5.

⁴ Засгийн газрын яамны загварын дагуу, Аудитын дээд байгууллага нь засгийн газраасаа хараат орших дотоод аудитын байгууллага болно. Тус загварын төлөөлөл болгож Хятадын Үндэсний Аудитын газрыг дурдаж болох юм. Үз., Posner and Shahan, “Audit Institutions,” 493–97.

⁵ “Department for International Development (DFID), “Characteristics of different external audit systems,” accessed August 16, 2023, https://www.parlAmericas.org/uploads/documents/DfID_Characteristics_of_Different_SAIs.pdf

	Ерөнхий аудиторын загвар	Аудитын шүүхийн загвар	Зөвлөлийн загвар
СУУРЬ МЭДЭЭЛЭЛ			
Аудитын дээд байгууллага	Үндэсний аудитын газар	Аудитын шүүх	Аудитын зөвлөл
Удирдлага	Ерөнхий аудитор (нэг хүн)	Ахлах шүүгч (Шүүхийнхээ бусад гишүүдээс сонгогддог)	Зөвлөлийн дарга
Бүрэн эрхийн хугацаа	Ерөнхийдөө тодорхой хэдэн жилээр, заримдаа тодорхой хугацаагүйгээр	Тэтгэвэрт гарах хүртэл	Тодорхой хэдэн жилээр
Аудитын гол фокус	Санхүүгийн тайлангийн аудит	Нийцлийн аудит	Янз бүр
Төсвийн хороо (Public Account Committee - PAC)-той харилцаа холбоотой байх байдал	Тийм	Үгүй	Тийм
Аудитын дээд байгууллагын албан хаагчдын суурь мэргэжил	Санхүү-нягтлан бодогч, аудиторууд	Хууль-Хуульч	Янз бүр
Аудитын ажлын гүйцэтгэлийг хангах	Төсвийн хяналтын дэд хороонд тайлангаа өгсний дараа, Төсвийн хороо (ТХ) сонгол явуулж, холбогдох дүгнэлт гаргана	Шүүх ял ногдуулах, эсхүл батламж гаргана	ТХ-д тайлангаа өгсний дараа, ТХ сонгол явуулж, холбогдох дүгнэлт гаргана
БОЛОМЖИТ ДАВУУ БОЛОН СУЛ ТАЛ			
Аудитын дээд байгууллага доторх эрх мэдлийн төвлөрөл	Нэг хүнд төвлөрсөн эрх мэдэл нь зөв хүнд очвол сайн үр дүнг авчрах бол, буруу хүнд очвол урвуулан ашиглагдах аюултай	Эрх мэдэл нь шүүхийн гишүүдийн дунд харьцангуй тархсан байх хэдий ч шүүгч тус бүр өөрсдийн хариуцсан асуудлынхаа хүрээнд нэлээдгүй эрх мэдэлтэй	Шийдвэр гаргахад хамгийн олон үзэл бодлыг харгалздаг бөгөөд эрх мэдэл нь тархсан. Гэхдээ шийдвэр гаргахад хэт удаан, төвөгтэй байдаг
Аудитын дээд байгууллагын улс төрийн нөлөөнд автах байдал	Онолын хувьд бага. Учир нь ерөнхий аудитор засгийн газартай бус хууль тогтоогчтой илүү харилцаатай байдаг тул Ерөнхий аудиторыг өөрчлөхөд туйлын хэцүү	Онолын хувьд бага. Учир нь Аудитын дээд байгууллагын гишүүд нь шүүгч нар байдаг бөгөөд тэдгээр нь тодорхой хугацаагүйгээр томилогддог	Зөвлөлийн гишүүдийг томилох, чөлөөлөхөд ашиглагдах томилгооны нөхцөл болон бусад арга хэмжээнүүдээс хамаараад асуудалтай байж болно
Нээлттэй / Ил тод байдал	ТХ-той холбогдох холбоо нь аудитын процессыг ил тод болгох учиртай	Хэрэв шүүхийн шийдвэр нь нээлттэй бус, эсхүл шийдвэрүүд нь Парламентаар хэлэлцэгддэггүй бол нээлттэй байдал дутагдах аюултай	ТХ-той холбогдох холбоо нь аудитын процессыг ил тод болгох учиртай
Аудитын шийдвэрийг гүйцэтгүүлэх чадвар	ТХ-ны үр нөлөөтэй байдлаас хамаарна	Өөрөө гүйцэтгүүлэх боломжтой. Гэхдээ практикт, санкцын үр нөлөө нь сул байх тохиолдолд холбогдох этгээдүүд шүүхийн шийдвэрийг үл тоох магадлалтай	ТХ-ны үр нөлөөтэй байдлаас хамаарна

Монгол Улсын хувьд дээрх загваруудаас шүүхийн хэлбэрээс бусдыг нь нутагшуулах эрх зүйн шинэчлэл хийж ирсэн байна.

II. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ АУДИТЫН ДЭЭД БАЙГУУЛЛАГЫН ТОГТОЛЦОО, ЭРХ ЗҮЙН ШИНЭЧЛЭЛ

Төрийн хянан шалгах хороо (1995-2003 он)

Монгол Улс ардчилсан тогтолцоонд шилжсэнээс хойших таван жил буюу 1990-1995 оны хооронд аудитын дээд байгууллага байхгүй байжээ. Энэ үеийн Монгол Улсын ерөнхийлөгч асан П.Очирбат “Төрийн удирдлагын хяналт шалгалтын тухай хуулийн төсөл”-ийг санаачлан УИХ-д өргөн мэдүүлсэн байна. Энэхүү хуулийн төслийн үзэл баримтлалын зарим үндэслэлийг дурдвал:

- Төрийн албан хаагчид албан тушаал, эрх мэдлээ ашиглан хууль тогтоомж зөрчиж байгаа тухай мэдээ, мэдээлэл цөөнгүй гардаг боловч тэдний төрийн албаны сахилга, албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн эсэхийг шалгаж тогтоодог газар үндсэндээ байхгүй байна.
- Төрийн өмчийн эд хөрөнгө эзэнгүйдэж үрэн таран хийх явдал ердийн үзэгдэл болсон байна. Засгийн газраас төрийн өмчийн эд хөрөнгийн ашиглалт, зарцуулалт, бүрэн бүтэн байдалд тавих хяналтыг хүчтэй болгох талаар зарим арга хэмжээ авч байгаа боловч түүнийг хэрэгжүүлэх ажлын зохион байгуулалт, далайц, үр дүн, хариуцлага тооцох ажил хангалтгүй байна.
- Төр, захиргааны хяналтын тогтолцоог бий болгох талаар зарим арга хэмжээ авч байгаа боловч нэлээд асуудал үндсэндээ төрийн хяналтын гадна байна.

- Төр, засгийн дээд, төв байгууллагын аппаратын санхүүгийн үйл ажиллагаа бараг хяналтгүй байна” гэжээ.

УИХ-аас энэ хуулийн төслийг “Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль” нэртэйгээр 1995 оны 3-р сарын 27-ны өдөр баталж, “улсын төвлөрсөн төсвийн орлогын бүрдүүлэлт, төсвийн хөрөнгийн хуваарилалт, зарцуулалтыг хянан шалгах, төрийн өмчийн эд хөрөнгийн ашиглалт, зарцуулалт, хадгалалт, хамгаалалтад тавих хяналт шалгалтыг хэрхэн хэрэгжүүлж байгааг хянан шалгах, энэ хуульд заасан албан тушаалтан төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн эсэхийг шалгаж дүгнэлт гаргах⁶ чиг үүрэг бүхий Төрийн хянан шалгах хороо”-г бий болгожээ.

Төрийн хянан шалгах хороо нь дарга, найман гишүүдээс бүрдэх бөгөөд хорооны даргыг УИХ-ын даргын санал болгосноор, Хорооны гишүүнийг УИХ-ын холбогдох Байнгын хорооны санал болгосноор УИХ томилно. Төрийн хянан шалгах хорооны дарга нь орон тооны харин гишүүн орон тооны бус байна. Хорооны дарга нь дээд боловсролтой, төрийн албанд таваас доошгүй жил ажилласан Монгол Улсын иргэн байна. Хорооны дарга төрийн тусгай албан тушаалтанд хамаарна. Хорооны дарга, гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа зургаан жил байна. Хорооны дарга, гишүүнээр Засгийн газар, Үндсэн хуулийн Цэцийн гишүүн,

⁶ Төрийн хянан шалгах хороо нь дор дурдсан албан тушаалтан төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн эсэхийг шалгаж дүгнэлт гаргах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж байжээ:

- Монгол Улсын Засгийн газрын гишүүн, Улсын Их Хурлын Тамгын газрын ерөнхий нарийн бичгийн дарга, Ерөнхийлөгчийн тамгын газрын дарга, Ерөнхийлөгчийн зөвлөх, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын дарга, Шүүхийн тамгын газрын дарга;
- Монгол банкны ерөнхийлөгч, тэргүүн дэд, дэд ерөнхийлөгч, Үнэт цаасны хорооны дарга, гишүүн;
- Дэд сайд, яамны төрийн нарийн бичгийн дарга;
- Төрийн захиргааны албаны зөвлөлийн дарга, гишүүн;
- Засгийн газрын үндсэн болон дэд бүтцэд ордог тусгай газар, Засгийн газраас байгуулдаг төрийн захиргааны бусад байгууллагын дарга;
- Аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн дарга, Засаг дарга, улсын зэрэглэлтэй хотын захирагч;
- Монгол Улсаас гадаад улс, олон улсын байгууллагад суугаа бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүн, гадаад улс, олон улсын байгууллагад суугаа Засгийн газрын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүн;
- Хэрэв дээрх байгууллага, албан тушаалтан дэд дарга буюу орлогчтой бол тэдгээр дэд дарга буюу орлогч;
- Хууль тогтоомжид заасан адилтгах бусад албан тушаалтан.

шүүгч, прокурорыг томилж болохгүй гэж зохицуулжээ.⁷

Төрийн хянан шалгах хороо нь хамтын удирдлагатай байгууллага байсан тул аудитын дээд байгууллагын загварын хувьд зөвлөлийн загварын шинжийг агуулсан гэж үзэж болно. Харин үйл ажиллагааны хэлбэр, арга барилын хувьд одоогийн Үндэсний аудитын газраас ихээхэн ялгаатай зүйлүүд байсан нь харагддаг. Тодруулбал, 1995 оны Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд “аудит” гэсэн үг байгаагүйгээс эхлээд Төрийн хянан шалгах хороо нь үйл ажиллагаагаа удирдамжийн дагуу “хяналт шалгалт”-ын хэлбэрээр хийж, үүний дүнд хяналт шалгалтын танилцуулга гаргах ба шалгасан асуудлаар тухайн этгээдийн үйл ажиллагаанд дүгнэлт өгч, илэрсэн зөрчил дутагдлын шалтгааныг тогтоон, түүнийг арилгах арга хэмжээг авхуулж, шаардлагатай бол зохих хариуцлага хүлээлгэх тухай асуудлыг шийдвэрлэх буюу холбогдох байгууллагад тавьж шийдвэрлүүлдэг⁸ эрх хэмжээтэй байжээ.

Үндэсний аудитын газар (2003 оноос одоог хүртэл)

УИХ-аас 2002 оны 6-р сарын 7-ны өдөр Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийг баталсан бөгөөд уг хуулийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний хүрээнд 2003 оны 1-р сарын 3-ны өдөр Төрийн аудитын тухай хуулийг шинээр баталжээ.⁹

Төрийн аудитын тухай хууль батлагдахаас өмнө “төрийн аудит”-тай холбогдох зарим зохицуулалтыг Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуульд тусгасан байдаг. Тодруулбал, тус хуулийн 38 дугаар зүйлд “Засгийн газрын гишүүн төсвийн гүйцэтгэл болон Засгийн газрын жилийн эцсийн санхүүгийн тайлан”-д

төрийн аудитын төв байгууллага дүгнэлт гаргах, 61.1. Төрийн аудитын төв байгууллагын дарга Монгол Улсын ерөнхий аудитор байна” 62.1-д “Төрийн аудитын төв байгууллага тогтоосон хүрээнд аудит хийж, дүгнэлт гаргах ажлыг бусад аудитын байгууллагаар гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгүүлж болно” гэх мэт зохицуулалт байдаг. Эндээс үзвэл 2002 оны 6-р сарын 07-ны өдөр Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийг баталсан явдал нь үндсэндээ “Төрийн аудитын тухай хууль”-ийг шинээр батлах үндэслэл, шаардлага болсон байна.

Л.Жавзмаа: ... Хоёрдугаарт коллеги юм уу, ерөнхий аудиторын системийн талаар тодотгол өгөхийг хүсэж байна. Ер нь дэлхий нийтийн жишиг бол 2 тогтолцоо байгаа юм. Нэгдүгээрт коллеги, зөвлөл, тийм хамтын шийдвэр гаргадаг ийм тогтолцоотой, энэ нь Солонгост ийм жишиг байгаа юм, нөгөөх нь ерөнхий аудиторын тогтолцоо байгаа юм, энэ нь хуулийн төсөлд ерөнхий аудиторын тогтолцоог манайх сонгож авсан юм байна лээ. Тийм учраас одоо коллеги, тэргүүлэгчид, хамтын шийдвэр гаргадаг байгууллага бол байхгүй. Ерөнхий аудитор аудитынхаа дүнг баталгаажуулаад ингээд явчихаар хуулийн төсөлд орсон юм.

Улсын Их Хурлын 2003 оны намрын ээлжит чуулганы 1 дүгээр сарын 2-ны өдөр /Пүрэв гариг/-ийн хуралдааны тэмдэглэлээс

Өөрөөр хэлбэл, Төрийн аудитын тухай хууль батлагдахаас өмнө Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулиар Ерөнхий аудиторын загварыг сонгочихсон байв. Ийнхүү аудитын дээд байгууллагын загвараас Ерөнхий аудиторын загварыг сонгож, улмаар эрх зүйн байдал болоод үйл ажиллагааг нь нарийвчлан зохицуулсан Төрийн аудитын тухай хуулийг 2003 оны 1-р сарын 03-ны өдөр баталсан байна.

⁷ Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль. 1995 он

⁸ Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль (1995)-ийн 5 дугаар зүйлийг үзнэ үү.

⁹ УИХ-аас 2002 оны 7-р сарын 4-ний өдөр “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай” 42 дугаар тогтоолыг баталсан бөгөөд “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль батлагдсантай холбогдуулан шаардлагатай бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг боловсруулж, энэ оны 9-р сарын 15-ны өдрийн дотор Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх”-ийг Засгийн газарт даалгасан байдаг. Үүний дагуу Засгийн газраас УИХ-д 74 хуулийн төслийг мэдүүлсний нэг нь Төрийн аудитын тухай хуулийн төсөл байжээ.

Харин аудитын дээд байгууллагын хараат бус байдлын зарчмыг Үндсэн хуульд тусган баталгаажуулах ажил үүнээс нэлээд хожим буюу 2019 онд хийгдсэн билээ.

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт. 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөд Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7 дахь заалт: “Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно;” гэсэн зохицуулалт багтсан. УИХ-ын 2020 оны “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” 02 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан

III. МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙ АУДИТОРЫН ТОМИЛГООНЫ ХАРААТ БУС БАЙДЛЫН ТАЛААР

Лимагийн тунхаглалд “Аудитын дээд байгууллага нь чиг үүргээ аудитын хяналт хийж байгаа байгууллагаасаа хараат бус, мөн гаднын нөлөөллөөс хамгаалагдсан нөхцөлд л бодитоор хийгээд үр дүнтэй хэрэгжүүлж чадна” гэжээ. Нэгдсэн үндэсний байгууллагын Ерөнхий ассамблейгаас 2011 онд батлагдсан “Нийтийн удирдлагын үр ашигтай, хариуцлагатай, үр дүнтэй болон ил тод байдлыг аудитын дээд байгууллагыг хүчирхэгжүүлэх замаар сайжруулах нь” 66/209 дугаар тогтоолд ч мөн аудитын дээд байгууллага, түүний бие даасан байдал хангагдаагүй нөхцөлд чиг үүргээ бодитоор хийгээд үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжгүйг онцолсон байдаг.¹⁰ Аудитын дээд байгууллагын бие даасан байдлын талаарх олон улсын гол баримт бичиг болох Мексикийн тунхаглалд¹¹ Аудитын дээд байгууллагын бие даасан, хараат бус байдлын найман зарчмыг тодорхойлсон¹². Үүнд:

1) тохиромжтой бөгөөд үр нөлөөтэй үндсэн хуулийн /хууль ёсны/ эрх зүйн орчин, энэхүү

“Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваарь”-г “Төрийн аудитын байгууллагын бие даасан, үйл ажиллагааны хараат бус байдлыг сайжруулах, эрх хэмжээг нэмэгдүүлэх; Зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцүүлэн шинэчлэх” агуулгаар Төрийн аудитын тухай хуулийг 2020 онд багтаан шинэчлэн найруулж батална” гэж тусгасан. Үүний дагуу УИХ 2003 оны Төрийн аудитын тухай хуулийг хүчингүй болгон 2020 оны 5-р сарын 01-ний өдөр Төрийн аудитын тухай хуулийг шинэчлэн найруулж баталжээ. Ингэхдээ Ерөнхий аудиторын загварыг хэвээр хадгалж үлдсэн байна.

- эрх зүйн орчныг бодитойгоор хэрэгжүүлэх зохицуулалтууд;
- 2) аудитын дээд байгууллагын тэргүүн, гишүүд (хамтын удирдлагат байгууллага)-ийн хараат бус байдал, үүний дотор ажил үүргээ хэвийн гүйцэтгэхэд шаардлагатай хууль ёсны халдашгүй байдал, бүрэн эрхийн хугацааны баталгаа;
 - 3) аудитын дээд байгууллага ажил үүргээ гүйцэтгэхэд нь хангалттай бүрэн эрх мэдэл, эрх чөлөө олгох;
 - 4) мэдээлэлд хязгаарлалтгүй нэвтрэх;
 - 5) ажлаа тайлагнах эрх ба үүрэг;
 - 6) аудитын тайлангийн агуулга, хугацааг шийдэх болон тайлангаа хэвлэх, тараах эрх чөлөө;
 - 7) аудитын дээд байгууллагын зөвлөмжийг дагаж мөрдөх үр нөлөөтэй механизмтай байх;
 - 8) санхүү болон удирдлагын/захиргааны бие даасан байдал, ажиллах хүч, эд материал, мөнгөний нөөцийн бэлэн байдал.

Дээрхээс үзвэл, аудитын дээд байгууллагын

¹⁰ Тус тогтоолыг дараах холбоосоор үзэх боломжтой: <https://sirc.idi.no/document-database/documents/united-nations-publications/4-un-resolution-66-209>

¹¹ 2007 онд ИНТОСАЙ-ын Конгрессоос баталсан

¹² Тус тунхаглалыг дараах холбоосоор үзэх боломжтой: <https://sirc.idi.no/document-database/documents/intosai-publications/2-intosai-p-10-mexico-declaration-on-sai-independence/file>

бие даасан байдлыг хангах нэг чухал зарчим нь удирдлагын хараат бус байдлыг хангах явдал байна. Албаны хараат бус байдлыг хангах хүрээнд юун түрүүнд тухайн албан тушаалтны томилгоо хараат бус, шударга явагдах нөхцөлийг хангах арга, журмыг хэрэглэх, томилогдсоны дараа албан тушаалтны бүрэн эрхийн баталгаа, халдашгүй байдлыг хангах асуудлыг авч үздэг.

Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг УИХ-ын даргын санал болгосноор УИХ нэр дэвшигчийн сонголхийж зургаан жилийн хугацаагаар томилох бөгөөд түүнийг нэг удаа улируулан томилж болно.¹³ Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг УИХ-ын даргын санал болгосноор УИХ томилдог энэхүү журам 2003 оноос хойш өөрчлөгдөөгүй явж иржээ.¹⁴ Монгол Улсын Ерөнхий аудиторын бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болсон, эсхүл

хугацаанаас өмнө чөлөөлсөн, огцруулсан бол УИХ энэ хуульд заасан журмын дагуу Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг 30 хоногийн дотор, чуулганы чөлөөт цагт бол ээлжит болон ээлжит бус чуулган эхэлснээс хойш 15 хоногийн дотор нөхөн томилох¹⁵ хуулийн зохицуулалттай. Эндээс үзэхэд Ерөнхий аудиторын томилгоонд УИХ-ын олонх давамгай оролцоотой байхаар нөхцөл бүрдсэн байх ба сонгуулийн үр дүнгээс шалтгаалж улс төрийн нөлөө бүхий томилгоо хийгдэх үүд хаалга нээлттэй байгаа нь анхаарал татаж байна.

Монгол Улс 2003 оноос хойш буюу Ерөнхий аудиторын загвар бүхий аудитын дээд байгууллагатай болсноос эдүгээ хүртэл Монгол Улсын Ерөнхий аудитороор дараах хүмүүс ажилласан байна:

Хүснэгт 2.

№	Нэр	Томилогдсон	Чөлөөлөгдсөн	Ажилласан хугацаа
1.	Лхамсүрэнгийн Жавзмаа	2003.01.10 УИХ-ын 06-р тогтоол	2009.01.16 УИХ-ын 13-р тогтоол	6 жил 6 хоног
2.	Чойжамцын Раднаа	2009.01.16 УИХ-ын 14-р тогтоол	2012.10.11 УИХ-ын 13-р тогтоол	3 жил 9 сар
3.	Аюурын Зангад	2012.10.11 УИХ-ын 46-р тогтоол	2017.01.12 УИХ-ын 06-р тогтоол	4 жил 3 сар
4.	Доржсүрэнгийн Хүрэлбаатар	2017.01.12 УИХ-ын 07-р тогтоол	2018.11.22 УИХ-ын 86-р тогтоол	1 жил 10 сар
5.	Доржсүрэнгийн Занданбат	2019.05.09 УИХ-ын 46-р тогтоол	2023.12.28 УИХ-ын 120-р тогтоол	5 жил 1 сар

Дээрх хүснэгтээс харахад Ерөнхий аудитороор ажилласан таван хүний нэг нь 6 жилийн бүрэн эрхийн хугацаагаа дуустал ажилласан байх ба бусад дөрөв нь бүрэн эрхийн хугацаанаасаа өмнө чөлөөлөгджээ. Ерөнхий аудиторын ажилласан бүрэн эрхийн хугацааны дундаж хугацааг тооцоход 4,2 жил байна. 2012, 2016 оны УИХ-ын ээлжит сонгууль болсны дараа Ерөнхий аудиторыг бүрэн эрхийн хугацаа нь дуусаагүй байхад чөлөөлж байсан.

Бие даасан байгууллагыг бүрдүүлэхэд УИХ дахь олонх болон түүний байгуулсан Засгийн газар давамгайлах нөхцөлд бие даасан байдал нь алдагдаж, улмаар сонгуульд ялсан нам, эвсэлд хяналтгүйгээр эрх мэдэл төвлөрч, төрийн эрх мэдэл хуваарилалтын тогтолцоонд хяналт, тэнцэл алдагдах, цаашлаад ардчилсан үндсэн хуульт байгуулалд эрсдэл учруулна гэж үздэг¹⁶ байна. Венецийн комиссоос бие даасан байгууллагуудыг бүрдүүлэхэд “улс төржилтийг сааруулах”

¹³ Төрийн аудитын тухай хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.1 дэх хэсэг.

¹⁴ Төрийн аудитын тухай хууль /2003 он/-ийн 13 дугаар зүйлийн 13.1 хэсэг. Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг Улсын Их Хурлын даргын санал болгосноор Улсын Их Хурал 6 жилийн хугацаагаар томилох бөгөөд түүнийг нэг удаа улируулан томилж болно.

¹⁵ Төрийн аудитын тухай хуулийн 28 дугаар зүйл.

¹⁶ О.Мөнхсайхан, Ерөнхийлөгч: Эрх зүйн байдал, бүрэн эрх (Улаанбаатар: 2022), 155 дахь тал.

зарчмыг дагах нь зүйтэйг анхааруулсан байдаг. Иймээс, сонгон шалгаруулах, санал болгох, томилох процедур нь боломжит хэмжээнд намууд хоорондын зөвшилцөлд тулгуурлавал зохино. Парламентын олонхын давамгайллыг бууруулах эсхүл эрх баригч нам, эвсэлд харьяалагддаг хүнийг албан тушаалд томилох явдлыг хязгаарлах механизмыг бүрдүүлэх хэрэгтэй гэж үзсэн байдаг.¹⁷

Бие даасан байгууллагыг бүрдүүлэхэд тэнцвэрийг хангах янз бүрийн арга хэлбэр байна.¹⁸ Тухайлбал:

- парламент дийлэнх олонхын саналаар томилох;
- олонх цөөнхийн хувь тэнцүүлж томилох эсхүл тус тусад нь квот өгч томилох;
- мэргэжлийн холбоо, иргэний нийгмийн байгууллага зэрэг бие даасан этгээдээс санал болгох гэсэн гурван аргаар бүрдүүлэх боломжтой гэж Венецийн комисс үздэг.

Харин Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх Олон улсын хүрээлэнгээс дараах аргаар бие даасан байгууллыг бүрдүүлэх боломжтой гэж зөвлөсөн байна. Үүнд:

- олонх болон цөөнх хамтран томилох;
- нэр дэвшүүлэх эсхүл томилох бүрэн эрхийг парламентад суудалтай болон бусад намд хувь тэнцүүлэн олгох;
- парламент дийлэнх олонхын саналаар томилох;
- нэг институт санал болгож өөр нэгэн институт томилох;
- томилгоо хийх үүргийг олон талын төлөөлөлтэй тусгай комисст хариуцуулах;
- бие даасан нэг байгууллага нь нөгөө бие даасан байгууллагаа томилох;
- шүүх эрх мэдлийн байгууллагаас томилох гэж тодорхойлсон¹⁹ байдаг.

Цаашид Ерөнхий аудиторын томилгоонд улс төрийн аль нэг хүчин давамгайлах үзэгдлийг арилгах, олон талыг тэнцвэртэй оролцуулж, хүлээн зөвшөөрөгдөх нэр дэвшигчийг зөвшилцөлд үндэслэн тодруулж томилох нь чухал байна.

Одоо мөрдөж буй хуулийн дэвшилттэй зохицуулалтын нэг нь нэр дэвшигчийн **томилгооны сонгол** юм. УИХ 2021 оны 12-р сарын 24-ний өдөр Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай хуулийг батлахдаа Төрийн аудитын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж Ерөнхий аудиторыг “нэр дэвшигчийн сонгол” хийсний үндсэн дээр томилохоор болгосон. Нэр дэвшигчийн сонгол нь олон талын оролцоо, баримт, судалгаанд үндэслэн тухайн нэр дэвшигч нь Ерөнхий аудиторын албан тушаалд тавих шаардлагыг хангасан эсэх, зохих мэдлэг, чадвар, туршлага, мэргэшил, ёс зүйтэй эсэхийг олон нийтэд танилцуулах, нээлттэй, ил тодоор хэлэлцэх, нэр дэвшигчийн болон тухайн байгууллагын хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтой.

Гэсэн хэдий ч Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг УИХ-ын даргын санал болгосноор парламентын олонхоор томилж байгаа, үүнд нэр дэвших нээлттэй процесс, парламент дахь сөрөг хүчний оролцоо, зөвшилцөл байхгүй, зөвхөн эрх барьж буй нам дангаар шийдвэрлэх боломжтой байгаа нь тус институцийн хараат бус байдлыг хангахад сөрөг нөлөөтэй байна. Монгол Улсын Ерөнхий аудитор улиран томилогдох боломжтой нь олон улсын сайн туршлагаас зөрж байна. Ингэж томилогдсон Ерөнхий аудитор нь эргээд парламентын олонхын байгуулсан Засгийн газарт төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг тавьж байгаа нь 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн “Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх” байгууллагыг бий болгох үзэл санаатай нийцэхгүй байна.

¹⁷ Parameters On The Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition in A Democracy: A checklist,“ Adopted by the Venice Commission at its 119th plenary Session (Venice, 21-22 June 2019), Opinion № 845/2016, CDL-AD (2019)015,

¹⁸ Б.Төрболд “Бие даасан байгууллагын томилгооны эрх зүйн зохицуулалт” (2023), 4-5 дахь тал. Legaldatal цахим хуудаснаас унших боломжтой: <https://legaldatal.mn/b/1806>

¹⁹ Мөн тэнд.

IV. БУСАД УЛСЫН ТУРШЛАГА

Манай улстай адил Ерөнхий аудиторын загвартай Бүгд Найрамдах Австри Улс болон Босни-Херцеговин Улсуудын ерөнхий аудиторыг томилох эрх зүйн зохицуулалтыг судалж үзлээ.

Австри Улс

Австрийн аудитын байгууллагын нэршил нь [Аудитын шүүх (*Rechnungshof*)] гэх боловч үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт, чиг үүргийн хувьд ерөнхий аудиторын загварт хамаардаг. Австрийн холбооны 1920 оны Үндсэн хуулийн “Төрийн дансны хяналт, төсвийн хөрөнгийн удирдлага”²⁰ гэсэн VII бүлэгт аудитын шүүхтэй холбоотой асуудлыг зохицуулжээ. Бүтцийн хувьд нэг удирдлагатай буюу аудитын шүүхийн ерөнхийлөгч [ерөнхий аудитор] тэргүүлдэг, Үндэсний зөвлөлд шууд харьяалагддаг. Хууль тогтоох эрх мэдлийн нэг хэсэг боловч аудитын төрөл, сэдвийг парламентаас хараат бусаар шийдвэрлэх эрх мэдэлтэй.²¹

Аудитын шүүхийн ерөнхийлөгч болон дэд ерөнхийлөгчийг Австрийн парламентаас томилдог бие даасан хараат бус байгууллагын албан тушаалтнуудыг санал болгох чиг үүрэг бүхий²² Үндсэн хороо (Main Committee) нэр дэвшүүлж Австрийн парламентын хоёр танхимын доод танхим болох Үндэсний зөвлөл (National Council) 12 жилийн хугацаагаар нэг удаа сонгоно.²³ Үндсэн хороог Үндэсний зөвлөл гишүүд дотроосоо пропорциональ төлөөллийн зарчмаар сонгодог.²⁴

2022 онд Австри Улс Европын холбооны “Rule of Law” механизмын хүрээнд аудитын шүүхийн Ерөнхийлөгчийг томилох процесст хэд хэдэн чухал шинэчлэл хийсэн.²⁵ Үүний нэг нь аудитын шүүхийн ерөнхийлөгчийг томилох процессыг шинэчилж, санал хураалтын шалгуурыг өндөрсгөжээ. Тодруулбал, 2022 оны 7-р сарын 28-нд Холбооны Үндсэн хууль болон Үндэсний зөвлөлийн чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулиудад дараах нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулсан.²⁶

1) Үндсэн хуулийн 122 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Австрийн аудитын шүүхийн ерөнхийлөгчийг Үндсэн хороо нэр дэвшүүлж Үндэсний зөвлөл 12 жилийн хугацаагаар нэг удаа томилно. Үндсэн хорооны гишүүдийн олонх хүрэлцэн ирснээр ирц бүрдэж, санал хураалтад оролцсон гишүүдийн 2/3-оос дээш хувийн саналаар шийдвэр гаргана. Үүний нэгэн адил Үндэсний зөвлөлийн ирц гишүүдийн олонх хүрэлцэн ирснээр бүрдэж, 2/3-оос дээш хувийн саналаар Аудитын шүүхийн ерөнхийлөгчийг сонгоно”. 123 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Аудитын шүүхийн ерөнхийлөгчийг Үндэсний зөвлөлийн гишүүдийн олонх хүрэлцэн ирж, 2/3-оос дээш хувийн саналаар огцруулж болно”. 2) Үндэсний зөвлөлийн чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн хоёрын 1 хэсэгт “Үндсэн хороо Холбооны Үндсэн хуулийн 122 дугаар зүйлийн 4-т заасны дагуу Аудитын шүүхийн ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчийг сонгогч явуулсны дараа санал болгох”. 37a-ийн 1 дэх хэсэгт: Аудитын шүүхийн

²⁰ Federal Constitutional act of Austria (1920), https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

²¹ Symposium on the independence of supreme audit institutions : report on the 17th UN/INTOSAI Seminar on Government Auditing, 37-46.

²² Rules of Procedure of the Austrian National Council (1975), Article 29 (2) i-l, Аудитын шүүхийн ерөнхийлөгч, Омбудсмений зөвлөлийн гишүүд, Холбооны армийн комиссын гишүүд, Төрийн хамгаалалтын бие даасан хяналтын хорооны гишүүнд нэр дэвшигчдийг парламентад санал болгодог.

²³ Federal Constitutional act of Austria (1920), Article 122 (4).

²⁴ Federal Constitutional act of Austria (1920), Article 55 (1).

Rules of Procedure of the Austrian National Council (1975), Article 29 (1). <https://www.parlament.gv.at/en/explore/making-laws/legal-bases/rules-of-procedure-of-the-austrian-national-council/>

²⁵ European Rule of Law Mechanism: 2023 Rule of Law Report Austrian Input, Vienna, January 2023. https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/95_1_52813_input_mem_austria_en.pdf

²⁶ Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz und das Bundesgesetz über die Geschdftsordnung des Nationalrates (Geschdftsordnungsgesetz 1975) gedndert werden, <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/1/2022/141>

ерөнхийлөгчийг сонгох асуудлыг Үндсэн хороонд хэлэлцүүлэх үед хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн төлөөлөгчид оролцох боломжийг олгоно” зэрэг зохицуулалтыг хийжээ.

Үүнээс дүгнэхэд, тус улсын тухайд аудитын шүүхийн Ерөнхийлөгчийг урт хугацаагаар зөвхөн нэг удаа томилох, томилгоо хийх санал хураалтын босгыг өндөрсгөж, эрх баригч болон сөрөг хүчин зөвшилцлийг хангасан эрх баригч намаас хараат бусаар ажиллах баталгааг бүрдүүлсэн байна.

Босни-Херцеговин Улс

Босни-Херцеговин Улсад анх Аудитын алба нь байгуулагдаж байх үед Ерөнхий аудитор болон орлогч аудиторуд 5 жилээр, улиран томилогдож болдог байсан.²⁷ Тэгвэл, 2006 онд Аудитын хуулийг шинэчлэн баталсан²⁸ ба энэ шинэчлэлээр Ерөнхий аудитор болон Ерөнхий аудиторын хоёр орлогчийг аудиторт нэр дэвшүүлэх чиг үүрэг бүхий Сонгуулийн хороо (Election Committee)-оос нэр дэвшүүлснээр тус улсын парламент 7 жилийн хугацаагаар нэг удаа томилдог болсон байна.²⁹

Сонгуулийн хороо нь сөрөг хүчний 2 хүний төлөөлөл орсон нийт 6 гишүүнтэй байх³⁰ бөгөөд парламентын доод эсвэл дээд танхимын санал болгосноор дээд, доод танхим нь зөвшилцөн бүрдүүлдэг.³¹ Сонгуулийн хороо нь нэр дэвшигчид хуульд заасан шаардлага хангасан эсэхийг тогтоож, шаардлага хангасан нэр

дэвшигчдийг үнэлж, нэр дэвшигчдийн жагсаалт (ranking-list)-ыг гаргаж³² энэхүү жагсаалтаас энгийн олонхоор (simple majority) Ерөнхий аудитор, түүний орлогчид нэр дэвшигчийг тодруулж, парламентад санал болгодог.³³ Парламент хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар Ерөнхий аудитор, түүний орлогчийг томилдог. Хэдий тийм ч парламентыг бүрдүүлж буй хоёр бүсийн төлөөлөгчдийн бүс тус бүрийн нийт төлөөлөгчдийн 1/3-ээс доошгүй саналыг авч чадаагүй тохиолдолд парламент даргалагч болон дэд даргалагч нар зөвшилцдөг. Зөвшилцөлд хүрээгүй тохиолдолд парламентын нийт төлөөлөгчдийн гуравны хоёроос доошгүй төлөөлөгчдийн олонхын шийдвэрээр томилдог.³⁴ Нэр дэвшигч нь олонхын санал авч чадаагүй тохиолдолд санал хураалтыг дахин явуулна.³⁵ Дотоод зөвшилцлийг хангах зорилгоор Ерөнхий аудитор болон Дэд аудиторыг Босни-Херцеговин улсыг бүрдүүлэгч 3 үндэстнээс давхцуулахгүй байдлаар сонгодог³⁶ байна.

Үүнээс дүгнэхэд, тус улсын хувьд Ерөнхий аудитор болон түүний орлогчийн бүрэн эрхийн хугацааг уртасгаж, нэг удаа томилох, томилгоог хийхдээ нээлттэй, ил тод байдал, эрх баригч болон сөрөг хүчний намуудын зөвшилцлийг хангахаар зохицуулсан байгаа нь мөн л аудитын дээд байгууллагын удирдлагыг эрх баригч намаас хараат бусаар ажиллах баталгааг бүрдүүлсэн байна.

²⁷ Kenneth Davey. Making Government Accountable: Local Government Audit in Postcommunist Europe. 2009. 73. https://www.cesd.az/htm/lg_2010.pdf

²⁸ Kenneth Davey. Making Government Accountable: Local Government Audit in Postcommunist Europe. 2009. 73.

²⁹ Law on Audit of the Institutions of Bosnia and Herzegovina, Article 24.

³⁰ Ibid

³¹ Rules of Procedure of the House of Representatives of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, Article 29. <https://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/New2015/BH%20RoP%20HoR%2079-14.pdf>

³² Law on Audit of the Institutions of Bosnia and Herzegovina, Article 24 (4).

³³ Rules of Procedure of the House of Representatives of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, Article 29.

³⁴ Ibid, Article 85.

³⁵ Ibid, Article 4.

³⁶ Ibid, Article (6).

ДУГНЭЛТ

Төсвийн хөрөнгийг зүй зохистой, үр ашигтай, үр нөлөөтэй ашиглах, санхүүгийн эрүүл зөв менежментийг хөгжүүлэх, захиргааны үйл ажиллагааг зохих ёсоор хэрэгжүүлэх, төрийн байгууллага болон олон нийтийг бодит мэдээллээр хангах нь төрийн аудитын байгууллагын үндсэн зорилго байдаг.

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7 дахь заалтад "... Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно;" хэмээн ерөнхий томъёололтойгоор оруулсан. Ийнхүү төрийн аудитын байгууллага хараат бус байх асуудлыг Үндсэн хуулийн түвшинд зохицуулснаар төрийн аудитын байгууллагыг УИХ дахь олонх үзэмжээрээ татан буулгах, гүйцэтгэх эрх мэдлээс хамааралтай болгож өөрчлөхөөс сэргийлэх ба илүү үр нөлөөтэй ажиллах, бие даасан байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтой.

Манай улс 2003 оноос Ерөнхий аудиторын загварыг сонгож хуульчлахдаа Ерөнхий аудиторыг томилох асуудлыг УИХ дахь олонх дангаар шийдэж болохоор зохицуулсан байх бөгөөд 2020 оны 5-р сарын 01-ний өдөр шинэчлэн баталсан Төрийн аудитын хуулиар энэ байдлыг засаагүй нь төрийн аудитын байгууллага хараат бус байх 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн

үзэл санаатай нийцэхгүй байна.

Ерөнхий аудиторыг хэрхэн томилдог талаарх Австри, Босни-Херцеговин улсуудын туршлагаас үзэхэд Ерөнхий аудиторын бүрэн эрх дуусгавар болсны дараа дахин томилохгүй байх, томилохдоо эрх баригч болон сөрөг хүчний зөвшилцлийг хангах, санал хураалтыг нууцаар явуулах, нээлттэй, ил тод байх зэргээр аудитын дээд байгууллагын удирдлагын хараат бусаар ажиллах баталгааг хангах зохицуулалтуудыг бий болгожээ.

Цаашид Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг томилохдоо УИХ-д суудал бүхий нам, эвслээс хувь тэнцүүлсэн төлөөлөлтэйгөөр байгуулагдсан ажлын хэсэг (хороо) сонгон шалгаруулалт явуулж, Ажлын хэсгийн гишүүдийн 2/3-оос доошгүй санал авсан нэр дэвшигчийг УИХ-д санал болгодог механизм нэвтрүүлэх нь зохистой гэж үзэж байна. УИХ-ын Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг томилох санал хураалтын босгыг өндөр болгох нь Үндсэн хуулиар боломжгүй тул уг аргыг хэрэглэснээр УИХ-д суудал бүхий бусад нам, эвслийн оролцоо, зөвшилцлийг хангаж чадна. Үүний зэрэгцээ Монгол Улсын Ерөнхий аудиторт нэрээ дэвшүүлэх нь нээлттэй байх, нэр дэвшигчийн сонголт явуулах, УИХ болон ажлын хэсгийн санал хураалтыг нууцаар явуулах, урт хугацаагаар нэг удаа томилдог байхаар зохицуулах нь зүйтэй.

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

1. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль. 1995 он
2. Төрийн аудитын тухай хууль. 2003 он
3. Төрийн аудитын тухай хууль. 2020 он
4. О.Мөнхсайхан “Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт: Илтгэл, өгүүлэл санал”, (УБ., 2023), 244 дэх тал.
5. О.Мөнхсайхан, Ерөнхийлөгч: Эрх зүйн байдал, бүрэн эрх (Улаанбаатар: 2022), 155 дахь тал.
6. Б.Төрболд “Бие даасан байгууллагын томилгооны эрх зүйн зохицуулалт” (2023), 4-5 дахь тал. Legal data цахим хуудаснаас унших боломжтой: <https://legaldata.mn/b/1806>
7. Rick Stapenhurst and Jack Titsworth, “Features and Functions of Supreme Audit Institutions,” Prem Notes 59 (October 2001), <http://hdl.handle.net/10986/11363>; INTOSAI Development Initiative (IDI), “SAI Independence Resource Kit - For In-Country Donor Staff,” 5.
8. Posner and Shahan, “Audit Institutions,” 493–97.
9. “Department for International Development (DFID), “Characteristics of different external audit systems,” accessed August 16, 2023, https://www.parlAmericas.org/uploads/documents/DfID_Characteristics_of_Different_SAIs.pdf
10. UN Resolution <https://sirc.idi.no/document-database/documents/united-nations-publications/4-un-resolution-66-209>
11. Parameters On The Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition in A Democracy: A checklist,” Adopted by the Venice Commission at its 119th plenary Session (Venice, 21-22 June 2019), Opinion № 845/2016, CDL-AD (2019)015,
12. Federal Constitutional act of Austria (1920), https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf
13. Symposium on the independence of supreme audit institutions : report on the 17th UN/INTOSAI Seminar on Government Auditing, 37-46.
14. Federal Constitutional act of Austria (1920), Article 122 (4).
15. Rules of Procedure of the Austrian National Council (1975), Article 29 (1). <https://www.parlament.gv.at/en/explore/making-laws/legal-bases/rules-of-procedure-of-the-austrian-national-council/>
16. European Rule of Law Mechanism: 2023 Rule of Law Report Austrian Input, Vienna, January 2023.
17. https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/95_1_52813_input_mem_austria_en.pdf
18. Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz und das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) geändert werden, <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/I/2022/141>
19. Kenneth Davey. Making Government Accountable: Local Government Audit in Postcommunist Europe. 2009. 73. https://www.cesd.az/html/lg_2010.pdf
20. Kenneth Davey. Making Government Accountable: Local Government Audit in Postcommunist Europe. 2009. 73.
21. Law on Audit of the Institutions of Bosnia and Herzegovina, Article 24.
22. Rules of Procedure of the House of Representatives of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, Article 29. <https://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/New2015/BH%20RoP%20HoR%2079-14.pdf>