



НИЙТИЙН АЛБАНД НИЙТИЙН БОЛОН ХУВИЙН АШИГ СОНИРХЛЫГ ЗОХИЦУУЛАХ, АШИГ СОНИРХЛЫН ЗӨРЧЛӨӨС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ

ХУВИЙН АШИГ СОНИРХЛЫН УРЬДЧИЛСАН МЭДҮҮЛЭГ

МОНИТОРИНГИЙН ТУХАЙ

Нийгмийн Дэвшил Эмэгтэйчүүд Хөдөлгөөн (НДЭХ) төрийн бус байгууллагаас Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн хэрэгжилтэд 2013 оноос хойш цуврал мониторинг хийж байгаа билээ. Энэ удаагийн мониторингоор Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн /хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлэг гаргахтай холбоотой хэсэг/ хэрэгжилтийг авч үзэж, өнөөгийн нөхцөл байдлыг тодорхойлон цаашид авч хэрэгжүүлэх санал зөвлөмж боловсрууллаа. Хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлэг нь сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх хамгийн гол механизмын нэг бөгөөд нэг талаас төрийн албаны ил тод, итгэл даах байдлыг нэмэгдүүлэх, нөгөө талаас мэдүүлэг гаргагчийг ёс зүйн болон авлигын үйлдэл, албан тушаалын гэмт хэрэгт өртөхөөс сэргийлэхэд чиглэсэн чухал зохицуулалтын арга механизм юм.

МОНИТОРИНГИЙН ДҮН

Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулиар Хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлэгтэй холбоотой дараах нийтлэг харилцааг зохицуулсан байдаг. Үүнд,

1. Төрийн албанд томилогдохоор нэр дэвшсэн этгээд хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлэг гаргах, ингэхдээ үнэн зөв гаргах, үнэн зөв тайлбарлах үүрэгтэй.
2. Нийтийн албанд томилогдохоор нэр дэвшсэн этгээдийн хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлгийг томилох эрх бүхий албан тушаалтан хүлээн авч Авлигатай тэмцэх газар (АТГ)-т хүргүүлнэ.
3. АТГ үүнийг ажлын 10 өдрийн дотор хянан үзээд сонирхлын зөрчил үүсэх, эсэх талаар дүгнэлт гаргаж томилох эрх бүхий албан тушаалтанд мэдэгдэх, илт ашиг сонирхлын зөрчил үүсэж байвал томилохоос татгалзах санал хүргүүлнэ.

Энэ үйл явц нь нийтийн албанд хэнийг томилох, томилсны дараа ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх, эсэх талаар тухайн албан тушаалтныг томилох эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан нь мэргэжлийн байгууллага буюу АТГ-ын санал авч буй үйл явц гэж ойлгож болно. Нөгөө талаас



нийтийн албанд нэр дэвшсэн этгээд тухайн албан үүргийг хэрэгжүүлэхэд ашиг сонирхлын зөрчилтэй эсэхийг тогтоож, томилох эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд мэдэгдэх үүргийг АТГ хуулиар хүлээж байгаа хэрэг юм.

НЭГ. ХУВИЙН АШИГ СОНИРХЛЫН УРЬДЧИЛСАН МЭДҮҮЛЭГ ГАРГАЖ БҮЙ ШАЛТГААН

Манай улсад нийт 186 458 төрийн албан хаагч байдгаас 2016 оны байдлаар 21 хувь нь буюу 39 583 нь хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлэг гаргах эрх үүрэг бүхий албан тушаалтан байна. Хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлгийг шинээр нийтийн албанд томилогдож буй иргэн гаргахаас гадна албан тушаалын ангилал, зэрэглэл өөрчлөгдөх, нэг албанаас нөгөөд шилжин томилогдох, эрхлэх асуудал нь өөрчлөгдөх зэрэг шалтгаанаар мөн гаргадаг байна. АТГ-т 2015-2016 онд Хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлэг ирүүлсэн шалтгааныг доор харьцуулж харууллаа.

Хүснэгт 1. Урьдчилсан мэдүүлэг гаргаж буй шалтгаан

Мэдүүлгийг хянуулахаар ирүүлсэн шалтгаан	2015 он	2016 он
Нийтийн албанд шинээр томилогдсон	850	1895
Албан тушаалын ангилал, зэрэглэл дэвшсэн	2006	4050
Албан тушаалын ангилал, зэрэглэл буурсан	26	103
Шилжин томилогдсон	2575	3758
Зөрчлийг арилгаж дахин томилогдохоор нэр дэвшсэн	236	34
Эрхлэх асуудлын чиг үүрэг өөрчлөгдсөн	956	1134
Бусад	1044	866
ДҮН	7893	11840

АТГ 2015 онд 7893 урьдчилсан мэдүүлэг хүлээн авч байсан бол 2016 онд 11840 болж 66 хувиар өсжээ. Зөвхөн 2016 оны байдлаар хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлгийг хянуулахаар ирсэн шалтгаан, нөхцөлийг авч үзвэл шинээр томилогдож байгаа нь 1895, албан тушаалын ангилал зэрэглэл дэвшсэн 4050, буурсан 103, шилжин томилогдсон 3758, эрхлэх асуудлын чиг үүрэг өөрчлөгдсөн 1134 тохиолдол байна.

Дээр дурдсанчлан манай улсад одоогоор 39583 төрийн албан хаагч хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлэг гаргадгаас 7515 буюу 18 орчим хувь нь улс төрийн албан тушаалтан байдаг. Хүснэгт 1-ээс харахад зөвхөн 2016 онд гэхэд хувийн ашиг сонирхлын болон хөрөнгө орлогын мэдүүлэг хянуулдаг нийт төрийн албан тушаалтнуудын бараг 30 орчим хувьд өөрчлөлт орсон байгаа юм. Энэ нь хэдийгээр сонгуулийн жилтэй давхцаж байсан ч сонгуулийн үр дүнгээр өөрчлөгдөх боломжтой албан тушаалтнуудын тооноос 2 дахин илүү байна. 2008 онд Төрийн албаны тухай хуульд өөрчлөлт орж төрийн албыг улс төрийн намын харьяалалгүй болгосон боловч бодит байдал дээр төрийн алба улс төрийн хувьд хараат байдалтай хэвээр байгааг эдгээр тоо баримт харуулж байна.



ХОЁР. ХУВИЙН АШИГ СОНИРХЛЫН УРЬДЧИЛСАН МЭДҮҮЛГИЙГ ХЯНАН ШАЛГАХ ҮЙЛ ЯВЦ

Хуулийн зохицуулалт болон АТГ-ын даргын 2013 оны 5 дугаар сарын 22-ны өдрийн А/58 тоот тушаалаар батлагдсан “Хяналт шалгалтын журам”-ын 4 дүгээр зүйлд заасны дагуу хянах, шалгах ажиллагааг Хяналт шалгалт, дүн шинжилгээний хэлтсийн Хяналт шалгалтын алба дараах байдлаар гүйцэтгэдэг. Үүнд:

- Ирүүлсэн урьдчилсан мэдүүлгийг Хяналт шалгалтын албаны ажилтан хүлээн авч, эхлээд баримт бичгийн бүрдлийг хангах ажил хийнэ.
- Баримт бичгийн бүрдлийг шалгасны дараа хүлээн авсан ажилтан нэр дэвшсэн этгээд тухайн албан үүргийг гүйцэтгэхэд ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх эсэх талаар үндэслэл бүхий дүгнэлт, санал тусгасан танилцуулга бичиж, ахлах ажилтан, алба, хэлтсийн даргаар шийдвэрлүүлсний дараа томилох эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд хариу хүргүүлнэ.
- Урьдчилсан мэдүүлгийг хянан шалгах явцад ирүүлсэн этгээдээс тодруулга, тайлбар авах боломжтой.
- Урьдчилсан мэдүүлгийн хяналт шалгалтын ажлын хүрээнд бүртгэл, хяналтын байгууллагуудаас мөн мэдээлэл, лавлагаа гаргуулан авдаг.

2016 оны жилийн эцсийн байдлаар АТГ 11988 этгээдийн хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлэг хүлээн авснаас 11504 буюу 96 хувийг хянан шийдвэрлэсэн байна. Хянан шалгасан мэдүүлгээс ашиг сонирхлын зөрчил үүсэж болохуйц нөхцөл байдлыг тогтоож, анхааруулсан нийт 790, хууль журамд заасан шаардлага хангаагүй гэсэн үндэслэлээр 740 мэдүүлгийг буцаан хүргүүлжээ. Мөн урьдчилсан мэдүүлгийг хянуулахгүйгээр хууль зөрчин томилсон 132 тушаал, шийдвэрийг хүчингүй болгож, 39 нэр дэвшигчийг тухайн албан үүргийг хэрэгжүүлэхэд илт ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх нөхцөл байдал бий болсон талаарх дүгнэлтийг холбогдох байгууллагуудад хүргүүлсэн байна.

Хүснэгт 2. 2013-2016 оны байдлаарх урьдчилсан мэдүүлгийг хянаад АТГ-ын гаргасан шийдвэрийн тоон үзүүлэлт

Үзүүлэлт	2013 он	2014 он	2015 он
Хянаж хариу хүргүүлсэн мэдүүлгийн тоо	10.338	12.940	8.119
Албан үүргийг гүйцэтгэхэд ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх нөхцөл байдал тогтоогдоогүй	6806	8977	7529
Албан үүргийг гүйцэтгэхэд илт ашиг сонирхлын зөрчил үүссэн талаар дүгнэлт гаргаж хүргүүлсэн	52	162	38
Албан үүргийг гүйцэтгэхэд ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх нөхцөл байдлыг тогтоож, анхааруулсан	3160	3344	442
Урьдчилсан мэдүүлгийг хянуулахгүйгээр томилсон хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгож шийдвэрлэсэн	320	457	110



ГУРАВ. ХУВИЙН АШИГ СОНИРХЛЫН УРЬДЧИЛСАН МЭДҮҮЛГИЙГ ХЯНАН ШАЛГАСАН ҮР ДҮН

Хяналт шалгалтын алба урьдчилсан мэдүүлгийг хянан үзээд дараах шийдвэрийн аль нэгийг гаргадаг. Үүнд:

- Тухайн албан үүргийг гүйцэтгэхэд ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх нөхцөл байдал тогтоогдоогүй бол томилох эрх бүхий этгээдэд энэ тухай хариуг албан бичгээр хүргүүлнэ.
- Тухайн албан үүргийг гүйцэтгэхэд илт ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх нөхцөл байдал тогтоогдоогүй боловч өөрийн хамаарал бүхий болон нэгдмэл сонирхолтой этгээдтэй холбогдох аливаа үйл ажиллагаанд оролцох зэрэг тодорхой тохиолдолд ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх магадлал тогтоогдвол томилох эрх бүхий албан тушаалтанд энэ талаар заавал мэдэгдэж, анхааруулна.
- Тухайн албан үүргийг гүйцэтгэхэд илт ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх нөхцөл байдал тогтоогдвол томилох эрх бүхий этгээдэд мэдэгдэж, томилохоос татгалзахыг анхааруулах ба хэрэгжилтэд хяналт тавина. Нэр дэвшсэн этгээд хувийн ашиг сонирхлоо худал мэдүүлсэн нь тогтоогдвол “ашиг сонирхлын зөрчилтэй нөхцөл байдал”-д тооцно.

Хүснэгт 3. 2015-2016 онуудад хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлгийг хянан үзэж, хариу хүргүүлсэн байдал

Хянан үзэж хариу хүргүүлсэн байдал	2015 он	2016 он
Ашиг сонирхлын зөрчил үүсээгүй	6683	10235
Ажлын байрны тодорхойлолт болон хуульд заасан шаардлага хангаагүй	177	254
Ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх нөхцөл байдал бий болсныг анхааруулсан	150	254
Ангилал, зэрэглэл хамаарахгүй	273	95
Ашиг сонирхлын зөрчилтэй нөхцөл байдлыг тогтоож анхааруулсан	116	164
Ашиг сонирхлын илт зөрчил үүсэх нөхцөл байдал тогтоогдсон	38	42
Бусад /материал дутуу, хуулийн үйлчлэлд хамаарахгүй гэх мэт/	455	652

Хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлгийг хянаж үзээд АТГ ийнхүү дүгнэлт гаргах боловч тухайн албан тушаалтныг томилох эрх нь энэ байгууллагад байхгүй. АТГ-ын зүгээс илт ашиг сонирхлын зөрчилтэй байна гэсэн дүгнэлт гаргасан тохиолдолд түүнийг томилохоос татгалзах үүрэг нь зөвхөн томилох эрх бүхий этгээдэд хуулиар ногдсон байдаг. Өөрөөр хэлбэл, нийтийн албанд хэнийг томилох, томилсны дараа ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх эсэх, хэрэгжүүлэх албан үүрэг нь тухайн этгээдийн хувийн ашиг сонирхолтой харшлах эсэх талаар томилох байгууллага, албан тушаалтан нь АТГ-ыг зөвхөн “сонсох” үүрэг хүлээж байна. Үүнээс үүдэлтэй АТГ “тухайн албан тушаалтныг томилох нь илт ашиг сонирхлын зөрчил үүсэж байна” гэсэн дүгнэлт гаргасаар



байтал түүнийг томилох шийдвэр гаргах тохиолдол ч гарч байна. Энэ нь гол төлөв АТГ-ын хяналт шалгалтын явцад илэрч байгаа бөгөөд энэ талаар эргэж хянадаг, мэдээлдэг тогтолцоо сул, энэ асуудалтай холбоотой Төрийн албаны зөвлөлийн чиг үүрэг тодорхойгүй байхын зэрэгцээ АТГ болон Төрийн албаны зөвлөл хоорондын ажлын уялдаа тааруу байгаа нь асуудлыг урхагшуулж байна.

ДӨРӨВ. ХУВИЙН АШИГ СОНИРХЛЫН ЗӨРЧИЛ, ТҮҮНИЙ ХЭЛБЭРҮҮД

Хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлэгтэй холбоотой хуулийн хэрэгжилтийн явцад гардаг түгээмэл зөрчлүүд нь хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлэг гаргуулж, холбогдох байгууллагаар хянуулахгүйгээр нийтийн албан тушаалтныг томилох, худал мэдүүлэх, бүрэн гүйцэд мэдүүлэхгүй байх, нэр дэвшигчийн хамаарал бүхий этгээд нь өөрийнх нь эрхлэх асуудлын хүрээнд шууд хамааралтай ажил үйлчилгээ эрхлэх зэрэг зөрчлүүд ихэвчлэн илэрдэг байна.

Тухайлбал,

- Төрийн өмчит компанийн худалдан авалт, ханган нийлүүлэлт хариуцсан захирлаар томилогдох иргэний хувьд өөрийн үүсгэн байгуулсан үйл ажиллагааны чиглэл нэгтэй аж ахуйн нэгжүүдийг мэдүүлээгүй;
- Соёл урлагийн газрын даргын үүрэг гүйцэтгэгчид нэр дэвшигч нь үүсгэн байгуулсан аж ахуйн нэгжээ мэдүүлээгүйгээс гадна уг компани нь соёл урлагийн арга хэмжээ зохион байгуулах, сурталчлах, уран бүтээлийн зуучийн үйл ажиллагаа явуулдаг;
- Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яамны Геологийн бодлогын газрын даргын албан тушаалд томилогдохоор нэр дэвшигчтэй хамаарал бүхий этгээд нь ашигт малтмал олборлох чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг компанийн үүсгэн байгуулагч, гүйцэтгэх захирлаар ажилладаг;
- Гэр бүлийн гишүүн нь газар тариалан, өвс хадлан, фермерийн аж ахуйн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг иргэн Газар тариалангийн бодлогын хэрэгжилтийг зохицуулах газрын даргын албан тушаалд сонгогдох зэрэг зөрчлүүд гарч байжээ.

МОНИТОРИНГИЙН ДҮГНЭЛТ, САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

1. Хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлгийг хянаад АТГ “илт ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх нөхцөл байдал тогтоогдсон”, “ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх нөхцөл байдал бий болсныг анхааруулсан” олон тохиолдолд тус дүгнэлт, саналыг авахгүйгээр эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан томилдог практик байсаар байна. Энэ нь хууль хоорондын уялдаа холбоо байхгүй, Төрийн албаны тухай хуульд энэ зохицуулалт орхигдсон байгаатай холбоотой байна гэж үзлээ. Нийтийн албанд шинээр, анх удаа томилогдон орох этгээдийн гаргаж ирүүлдэг хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлэгтэй холбоотой асуудлаар Төрийн албаны зөвлөлийн чиг үүрэг тодорхой бус, АТГ-ын гаргаж буй дүгнэлтийн заавал биелэгдэх эрх зүйн ач холбогдол сул, тухайн албан тушаалтныг томилох эрх бүхий



этгээд энэ талаар ямар эрх үүрэгтэй байх зохицуулалтыг тодорхой болгох хэрэгтэй байна. Түүнчлэн, хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлэгтэй холбоотой АТГ-ын гаргаж байгаа дүгнэлтийн эрх зүйн үр нөлөөг нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна.

2. Хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлэг гаргадаг нийт албан хаагчийн 7515 буюу 18 орчим хувь нь улс төрийн албан тушаалтан байдаг. Гэтэл 2016 онд буюу сонгуулийн жил хувийн ашиг сонирхлын болон хөрөнгө орлогын мэдүүлэг хянуулдаг нийт төрийн албан тушаалтнуудын бараг 30 орчим хувьд өөрчлөлт орсон байгаа юм. Энэ дүн нь сонгуулийн үр дүнгээр өөрчлөгдөх боломжтой албан тушаалтнуудын тооноос 2 дахин илүү байна. 2008 онд Төрийн албаны тухай хуульд өөрчлөлт орж төрийн албыг улс төрийн намын харьяалалгүй болгосон боловч бодит байдал дээр төрийн алба улс төрийн хувьд хараат байдалтай хэвээр байгааг эдгээр тоо баримт харуулж байна.
3. Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах тухай хууль хэрэгжиж эхлээд дөнгөж 5 жил орчим болж байгаа хэдий ч нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулж, төрийн албанд олон нийтийн итгэл нэмэгдэхэд тодорхой хэмжээгээр сайн нөлөө үзүүлж байгааг бас тэмдэглэх нь зүйтэй. Гэсэн хэдий ч хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлэг гаргах, түүнийг хянан шийдвэрлэх, хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлгийн эцсийн үр нөлөөг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн хуулийн зохицуулалт зарим талаар дутмаг, байгаа зохицуулалтын хэрэгжилт тааруу байна. Тухайлбал, хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлгийн үйл явцтай холбоотой мэдээллийн ил тод, нээлттэй байдал, хувийн нууцтай хэрхэн холбогдох, түүнийг хэрхэн зохицуулах, энэ талаар иргэд, байгууллага хэрхэн мэдээлэл авах зэрэг тогтолцоог бий болгох хэрэгтэй байна.
4. Мониторингийн дүнгээс харахад хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлэгтэй холбоотой хуулийн хэрэгжилтийн явцад гардаг түгээмэл зөрчлүүд нь урьдчилсан мэдүүлэг гаргуулж, холбогдох байгууллагаар хянуулахгүйгээр нийтийн албан тушаалтныг томилох, илт ашиг сонирхлын зөрчилтэй гэсэн дүгнэлт гаргасаар байтал томилдог, эсвэл худал мэдүүлэх, бүрэн гүйцэд мэдүүлэхгүй байх, нэр дэвшигчийн хамаарал бүхий этгээд нь өөрийнх нь эрхлэх асуудлын хүрээнд шууд хамааралтай ажил үйлчилгээ эрхлэх зэрэг зөрчлүүд байна.



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

Жамьян гүний гудамж -5/1,
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар - 14240,
Утас: (976-11) 313207
Факс: (976-11) 324857

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