

Шихихутуг Хууль Зүйн  
Дээд сургууль

# ИЛТГЭЛ

**СЭДЭВ: Авлига түүнийг үүсгэгч анхдагч хүчин зүйлүүд түүнийг арилгах арга зам.**

Удирдсан: ...../ П.Баянбаатар/  
Хууль зүйн магистр

Итлгэгч : ...../Г. Мөнгөнбаяр /

Улаанбаатар хот

2011он

## Агуулга

### Оршил

1. Авлигын тухай ойлголт
2. Авилгал үүсгэгч анхдагч хүчин зүйлүүд
  - 2.1. *Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн харьцаа.*
  - 2.2. **Төрийн байгууллагын шударга ёсны түвшин.**
  - 2.3. **Төрийн байгууллагуудын хоорондын ажлын уялдаа холбоо**
  - 2.4. **Төрийн байгууллагуудын ил тод байдал**

Дүгнэлт  
Ном зүй  
Хавсралт

## Оршил

**Сэдвийг сонгосон үндэслэл:** Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.2-т “Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн” гэж заасны дагуу төрийн байгууллага, албан хаагч төрийн үйлчилгээг олон нийтэд хүргэхдээ шударга, хуулийн хүрээнд, ил тод, нээлттэй, тэгш байдлыг хангаж ажиллах ёстой. Хэдий үндсэн хууль болоод бусад хуулийн хүрээнд төрийн албан хаагчид ажиллах ёстой боловч өнөөгийн байдалд төрийн албан хаагчид маань хуулийн хүрээнд ажиллахгүйгээр хуулиас гадуур ажиллаж шударга бусаар ажиллаж авилга гэгч зүйлийг авч төрийн албаны шударга шуурхай байдлыг алдагдуулж байна. МҮХАҮТ-аас явуулдаг Авилгалын индекс судалгаанд нийт оролцогчдын 85,6 хувь нь авилгал монголд улам бүр өссөөр байна гэсэн хариулт өгсөн бол энэхүү судалгаагаар 92,6 хувь нь төрийн байгууллагууд дахь авилгал амь бөхтэй оршоор байгаагаас гадна улам бүр өсөн нэмэгдсээр байна хэмээн үзжээ.

Ийм учраас төрийн албанд авилгалыг авах анхдагч хүчин зүйлийг тогтоох шаардлагатай байгаа учраас энэхүү илтгэлийг сонгон бичих үндэслэл болсон юм.

**Судалгааны зорилго:** Монгол улсад гарч байгаа авилгалыг бий болгож байгаа анхдагч хүчин зүйлүүдийг олж тогтоон, түүнийг даван туулах арга замыг боловсронгуй болгох асуудлаар судалгааны ажлын үндсэн дээрээс санал зөвлөмж гаргахад энэхүү судалгааны ажлын зорилго нь оршиж байгаа юм.

**Дээрх зорилгын хүрээнд дараах зорилтуудын тэвшүүлж байна**

1. Авилгын тухай ойлголт
2. Авилгал үүсгэгч анхдагч хүчин зүйлүүд

**Судлагдасан байдал:** Өнөөгийн байдлаар яг авилгалыг үүсгэгч анхдагч хүчин зүйлийг арилгах талаар онолын хүрээнд хийгдсэн ном, зохиол болоод эрдэм шинжилгээний өгүүлэл байхгүй байна гэж хэлж болохоор байна.

**Ач холбогдол, Судалгааны арга зүй:** Монгол улсад гарч байгаа авилгалыг үүсгэж байгаа анхдагч хүчин зүйлүүдийг олж тогтоох, авилгал түүнийг арилгах арга замыг боловсронгуй болгох юм. Энэ хүү илтгэлээ бичэхдээ микро харьцуулалтын аргыг өргөн ашигласан болно.

## Авлигын тухай ойлголт

Тодорхой албан тушаалын байр суурь эзэлж, эрх мэдэл эдлэж буй нэг субъект зохих албан тушаалын байр суурь, эрх мэдлээ хахуульдаж буй талын ашиг сонирхолд ашиглуулахын тулд өөр субъектээс хахууль авч худалдагдах тийм үзэгдлийг авлига гэнэ” гэж ОХУ-ын судлаач А.С.Никифоров тодорхойлсон байна. Засаг төрийн төлөөлөгчийн чиг үүргийг гүйцэтгэж буй этгээд, түүнчлэн төрийн алба хашигсад аливаа хэлбэрээр эдийн ба эдийн бус баялаг, давуу талыг хууль бусаар олж авахын тулд өөрийн албан тушаалын байдлыг санаатайгаар ашигласан, эдгээр этгээд худалдагдсан байдлаар илэрдэг улс төр буюу төрийн удирдлагын салбар дахь нийгэмд нэн аюултай үзэгдэл гэнэ” гэж академич С.Нарангэрэл тодорхойлсон байна.<sup>1</sup>

Авлига гэж шууд буюу дам хээл хахууль, эсхүл аливаа бусад зүй бус давуу тал, эсхүл давуу тал олгохыг амлах гуйлт, санал, тэдгээрийг өгөх авах, тэдгээр нь аливаа албан үүрэг буюу үйл хөдлөлийг хэвийн байдлаар биелүүлэх ажиллагааг гажуудуулж, хээл хахууль авагчаас шаардаж буй зүй бус давуу тал, эсхүл давуу тал олгохыг амлахыг хэлнэ “ гэж авлигын төлөө иргэний эрх зүйн хариуцлагын тухай Конвенцд тодорхойлсон.<sup>2</sup>

Америкийн нэрт судлаач Э.Бенифилд, М.Жонсон, Д.Най нарын зэрэг эрдэмтэд “Хувийн болон гэр бүлийн, эсхүл хэсэг бүлгийн ашиг сонирхлын үүднээс хөрөнгөжих буюу нийгмийн статусаа дээшлүүлэх зорилгоор улс төрийн зүтгэлтнүүд ба төрийн байгууллагын ажилтнууд, бизнес эрхлэгчид ба бусад этгээд өөрсдийн албан үүргийг хэрэгжүүлэхээс зайлсхийх нийгмийн үзэгдлийн авлига гэнэ ” гэж үзсэн.<sup>3</sup> Авилгын хуульд зааснаар “авлига” гэж энэ хуулийн 4.1-д заасан<sup>4</sup> этгээд албан тушаалын эрх мэдлээ хувийн ашиг хонжоо олоход урвуулан ашиглах, бусдад давуу байдал олгох, иргэн, хуулийн этгээдээс тэрхүү хууль бус давуу байдлыг олж авах үйлдэл, эс үйлдэхүйгээр илрэх аливаа эрх зүйн зөрчлийг;<sup>5</sup>

Харин Авлига “гэсэн нэр томъёо” Гадны нөлөөгөөр химийн болон электрохимийн урвалд орсны улмаас металл үндсэн шинжээ чанараа алдахыг нэрлэсэн утгатай “*corruptio*”

---

<sup>1</sup>.Нарангэрэл.С. Эрх зүйн эх толь бичиг. УБ. 2 007. 5-ртал.

<sup>2</sup> 1999 оны 11-р сарын 4- нийедер Страсбург хотноо Европын зөвлөлийн баталсан авлигын Конвенцийн “Авлигын тодорхойлолт” гэсэн 2 дугаар зүйл.

<sup>3</sup> .Батдолгор. Л. Авлигын гэмт хэргийг гийцэтгэх ажлын арга, хич, хэрэгслээр илрүүлэх ба мерден шалгах нь”. УБ. 1 999 0. 8-р тал.

<sup>4</sup> 4.1.Дор дурдсан этгээд энэ хуулийн үйлчлэлд хамаарна: 4.1.1. төрийн улс төр, захиргаа, тусгай албан тушаалд байнга, эсхүл түр хугацаагаар томилогдсон буюу сонгогдсон албан хаагч; 4.1.2.төрийн болон орон нутгийн өмчит, түүнчлэн төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн удирдах болон захиргааны албан тушаалтан; 4.1.3. олон нийтийн радио, телевизийн Үндэсний зөвлөлийн дарга, Ерөнхий захирал; 4.1.4. төрийн тодорхой чиг үүргийг хууль тогтоомжийн дагуу түр буюу байнга гүйцэтгэж байгаа төрийн бус байгууллагын удирдах болон гүйцэтгэх ажилтан; 4.1.5. энэ хуулийн 3.1.9-д заасан сонгуульд нэр дэвшигч.

<sup>5</sup> Авилгын эсрэг хууль .УБ ., 2006 он .

гэсэн латин үгнээс гаралтай. <sup>6</sup> “ corruption ” хэмээх англи нэр үг нь шударга бус, хээл хахууль авдаг, ёс суртхуунгүй, зан чанар нь эвдэрсэн, ялзарч байдал гэсэн утгатай . <sup>7</sup> Монгол хэлний авилга гэсэн үг нь ёс бусаар шунаж авсан эд юм. <sup>8</sup> Хээл хахууль англ. Bribe, subornation, ор. Взятничество. Хахууль өгөх ба хахууль авах гэмт хэргийн зүйл бөгөөд мөнгө үнэт цаас, бусад эд хөрөнгө буюу эд хөрөнгийн шинжтэй материаллаг урамшуулалын бүхий л төрлийг багтаасан ерөнхий ойлголт.<sup>9</sup>

Монгол улсын эртний хууль тогтоомжинд хээл хахууль, авилгын талаар хэрхэн тусгагдаж байсныг авч үзэх нь зүйн хэрэг юм. Монгол улсын төрт ёсны түүхэнд Юань гүрний хууль тогтоомжинд анхлан хээл хахуулийн эсрэг зохицуулалтыг хуульчлан байсан бөгөөд хээл хахуулийн гэмт хэргийн тухай ойлголт энэ үеэс бүрэлдэн тогтжээ. Юань улсын хууль зүйлийн бичигийн 9 дүгээр хэсгийн 11-д хээл хахуулийн тухай заасан бөгөөд хууль зөрчсөн ба эс зөрчсөн гэж 2 төрөлд хуваасан байна. <sup>10</sup> Галдан хун тайж хоёрдогч захиа зарлигаа 1678 онд гаргасан бөгөөд хахууль авах, шүүгчид ая тал засах зэргийг таслан зогсоохыг заажээ. <sup>11</sup> Халх журам хуулийн 50 дугаар зүйлд ер нь хээл хахууль өгсөн байвал ял хэлэлцэхгүй гэсэн. <sup>12</sup> зарлигаар тогтоосон Монгол улсын хууль зүйлийн бичигт аливаа хүн дээд түшмэлд хэргийн учир гуйлгалан гоёж ёсны юм хүргэх болбоос хэрэг гарч ирсний дохио хүлээн авсан түшмэлийг эвдэж барьж шүүхтэн. <sup>13</sup>

Ромын эзэнт гүрний мөхлийг тус гүрний эрх баригчид, эрхтэн дархтнуудын авилгад автаж худалдагдсантай холбож үзсэн байдаг. Манай улсын Манжид эзлэгдсэн, урт удаан хугцаанд түүний эрхшээлд байсан түүхэнд тухайн гүрний бодлого нь манай хаад, ноёдыг авилгад дасган автуулхад чиглэгдэж байсан явдал нь тодорхой байр суурь эзэлдэг. Авилга нь бидний үед буюу орчин үед үеийн хүмүүсийн амьдралд гэнэт буй болсон үзэгдэл биш гэдгийг дээрх баримтуудаас харж болхоор байгаа юм.

**Авилга нь өөртөө хээл, хахууль гэсэн нэр томъёог үтгын хувьд багтааж байна. Ийм үчраас монгол улсын эрүүгийн хуульд заасан хээл, хахууль гэсэн нэр томъёог авилга гэсэн нэр томъёогоор өөрчлөн хуульчлах.**

**Авилгын талаар дээрх эрдэмтэд болоод Монгол улсын авилгын эсрэг хуульд өөр өөрөөр тойдорхойлсон байгаа үчраас авилгын тухай нэгдсэн нэг ойлголттой болох шаардлагтай байна.**

<sup>6</sup> USAID АНУ-ын олон улсын хөгжлийн агентлаг, хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. Авилгын гэмт явдал сургалтын гарын авлага. УБ, 2007 он .5 дэх тал

<sup>7</sup> Joice M.Hawkings, The oxford English Minidictionary, clandon Press-Oxford , 1994, p.110.

<sup>8</sup> Цэвэл. Я, Монгол хэлний товч тайлбар толь, УБ. 1966, 16 дэх тал.

<sup>9</sup> Нарангэрэл.С. Эрх зийн эх толь бичиг. УБ. 2 007.508 дэх тал.

<sup>10</sup> Рязоновский .В.А, монголчуудын хууль цаазны дурсгал бичгүүдийн түүхэн тойм Их засаг хууль. УБ.200 он. 233 дэх тал.

<sup>11</sup> Лүндээжанцан.Д. Болдбаатар. Ж, Монгол улсын төр эрх зүйн түүхэн уламжлал . УБ.1997 он. 131 дэх тал.

<sup>12</sup> Жалан-Аажав.С. Халх журам . УБ.1995 он. 20 дэх тал .

<sup>13</sup> Зарлигаар тогтоосон Монгол улсын хууль зүйлийн бичиг. УБ. 1995 он.

## 2.5.Авилгал үүсгэгч анхдагч хүчин зүйлүүд

Агуу их сэтгэгч Ш.Д. Монтескюгийн “Сайн хууль тогтоогч хүнийг шийтгэхээсээ илүүтэйгээр урьдчилан сэргийлэхэд анхаардаг. Тэрээр шийтгэхээсээ илүүтэйгээр ёс суртахууныг нь дээшлүүлэхийг хичээдэг<sup>14</sup>” “Эхлээд асуудал үүсгээд байгаа анхдагч хүчин зүйлтэй нь тэмцэх үү? Эсхүл асуудалтай нь тэмцэх үү?” гэсэн асуултанд хариулах хэрэгтэй болж байна хамгийн чухал нь асуудалтай нь биш харин авилгалыг үүсгэж байгаа ахдагч хүчин зүйлтэй нь тэмцэх шаардлагатай байна. Авилгалыг үүсгэж байгаа анхдагч хүчин зүйлүүдийг арилгаж чадвал авилгалыг үндэсээр нь арилгах боломжтой юм.

Авилгалыг үүсгэж байгаа анхдагч хүчин зүйлүүдийг авч үзье.Үүнд .

### 1. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн харьцаа.

Юун түрүүнд ёс зүй гэж юу болох талаар авч үзье. Ёс зүй гэдэг бол хүмүүс бид өөр бусдад болон өөрөө өөртөө хэрхэн хандаж, биеэ хэрхэн авч явах системтэйгээр судлах, мөн түүнчлэн хүмүүсийн ямар зан чанар ба харилцааны ямар хэв маяг эрхэм сайн бөгөөд үлгэр дууриал болох, ямар нь муу муухай бөгөөд буруушаан шүүмжилж, засч залруулж байвал зохих зүйл. <sup>15</sup> Ёс суртахуун нийгэмийн бүхий л харилцаанд илэрч байдаг. Шударга ба Шударга бус оюун санааны харилцаа нь Үнэнч ба үнэнч бус гэх мэт ёс суртахууны мөн чанараар тодорхойлогддог. <sup>16</sup>

Төрийн албан хаагчийн ёс суртахууныг үнэлэмж, шалгуур нөхцөлүүд хулиудад хангалттай тусгагдаж чадаагүйгээс төрийн албаны ёс зүй зөрчигдөх явдал цөөнгүй гарах болов. Яагаад ийнхүү төрийн албан хаагчийн ёс зүй зөрчилж гаргаж иргэд таагүй хандах болов гэдэг хариулт дараах хэд хэдэн судалгаанаас харагдаж байгаа юм.

**Төрийн албан хаагч иргэд, үйлчлүүлэгчидтэй харилцааны соёлгүй, ёс зүйгүй ханддаг .** <sup>17</sup> гэж иргэд, бизнес эрхлэгчидын 36.5% нь хариулсан

**Төрийн байгууллага албан хаагч надтай соёлтой, ёс зүйтэй харьцаж үйлчилсэн** <sup>18</sup> гэж дунджаар төрийн үйлчилгээ авсан иргэд, байгууллагын 53.8.% нь хариулсан

Соёлтой ёс зүйтэй байдал нь тухайн үйлчилгээ авч буй хүмүүст эерэг сэтгэгдэл төрүүлж уламаар дахин үйлчлүүлэх итгэл үнэмшил нь нэмэгддэг. Энгийнээр илэрхийлбэл тухайн үйлчилгээнд ам сайтай болдог.Харин дараахи судалгаанаас харахад төрийн үйлчилгээнд төдлийлөн сэтгэл ханамжгүй байдагаа иргэд, байгууллага илэрхийлжээ<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Жанцан.С. Монгол улсын эрүүгийн эрх зүйн онол., УБ. 2009 он. 689 дэх тал.

<sup>15</sup> Вольф.П. философийн тухай .УБ., 2002 он. 47 дэх тал.

<sup>16</sup> Батбаяр. Ц. Ёс зүй., УБ. 2004 он. 11 дэх тал.

<sup>17</sup> Авилгын индекс 2009” судалгааны дүн АТГ-аас явуулсан судалгаа, iaас.mn цахим хуудас

<sup>18</sup> “Төрийн байгууллага шударга байдлын түвшинг үнэлэх аргачлал боловсруулах туршилт судалгааны тайлан” // АТГ-аас эрхлэн явуулсан судалгаа. iaас.mn цахим хуудас

<sup>19</sup> “Төрийн байгууллага шударга байдлын түвшинг үнэлэх аргачлал боловсруулах туршилт судалгааны тайлан” // АТГ-аас эрхлэн явуулсан судалгаа. iaас.mn цахим хуудас

Төрийн албан хаагчдын зүгээс мэдээлэл авах гэхээр бичиг үсэг гаргадаггүй юм уу гэж элдвээр хэлж ууралдаг, элдэв үгээр хараадаг, иймхэн юм ойлогсонгүй гэх зэргээр доромжилдог, хүнд суртал гаргадаг, одоо өгөх болоогүй байж бай гэдэг биед нь хүрэх, түлхэх зэргээр авирладаг. <sup>20</sup> Энэ нь төрийн үйлчилгээ авч буй иргэдийн эрх, эрх чөлөөг зөрчиж төрийн албан хаагчдад иргэдын зүгээс авилгал өгөхөд хүргэж байгаа юм.

Төрийн албан хаагчидыг төрийн албаны тухай хуулийн 17.3 –т <sup>21</sup> зааснаар сонгож байна. Тэгсэн хэдий боловч зан ёс суртахуун болоод харилцааны доголдолтой төрийн албан хаагчидыг шалгаруулж авсаар байгаа нь Монголын Үндэсний худалдаа аж үйлдвэрийн танхимаас 2009 оны 12 дугаар сард явуулсан хүнд сурталын индекс -2009 судалгаанаас харагдаж байна. Энэхүү судалгаанд оролцогсдын 2.5 хувь нь нь төрийн албан хаагчдын зан харьцаа хангалттай хэмжээнд гэсэн бол 41,4 хувь нь боломжийн, 54,3 хувь нь муу, 1,8 хувь нь хэлж мэдэхгүй байна гэсэн үнэлэлтийг өгчээ. Үүнээс хархад төрийн албан хаагчид ёс суртахууны доголтой байгаа харагдаж байна. Энэ ёс суртахууны доголдоос иргэдийн зүгээс төрийн албан хаагчдад авилгал өгөх анхдагч хүчин зүйлсийн нэг болж байна.

## **2. Төрийн байгууллагын шударга ёсны түвшин.**

**Агуу их сэтгэгч Аристотиль** : Төрийн гол зорилтыг нийгэмийн амьдарлын шударга ёсыг хангах, хүн бүхэн өөрт оногдсон ажил үүргээ ягштал биелүүлэх, бусдын эрхийг боогдуулж дотод хэрэгт нь үл оролцох явдал хэмээжээ. <sup>22</sup>

Иргэддээ шударга ханддаагүй төрийг хэн ч хаана ч соёлтой ардчилсан төр гэж үнэлдэггүй. <sup>23</sup> Төрийн алба, түүний үйл ажиллагааны шударга бус үйлдлийн цаана хэн нэгэн тодорхой албан тушаалтан байдаг. Гэхдээ төрийн албанд төлөв шударга ажиллаж байгаа олон мянган ажилтан байгаа боловч зарим нэгэн шударга бус төрийн албан хаагчдаас болж төрийн албан хаагчидын нэр хүнд унаж байгаа юм. Төрийн албан хаагчидын шудага ёсны үнэлгээг Авилгын эсрэг хуулийн 18.1.7 –д зааснаар 2 жил тутам үнэлгээ гаргаж олон нийтэд мэдээллэлх гэж заасны төрийн байгууллагын шударга ёсны үнэлгээг гаргасан байна. Төрийн байгууллагуудаар үйлчлүүлсэн 2503 иргэнийг хамруулсан судалгаа байна. <sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Монгол улсын аль аймаг, сумаас 24 цагийн турш хүлээн авдаг АТГ-ын утас 1969-д ирсэн Авилга, төрийн албан хаагчийн хүнд суртал, ёс зүйн зөрчилийг шалгасан материал.

<sup>21</sup> Төрийн албаны тухай хууль. 17.3. Төрийн жинхэнэ албан тушаал эрхлэх хүсэлтэй, энэ хуулийн 10.1-д заасан ерөнхий болон 33.5-д заасан тусгай шаардлагыг хангасан иргэдийг өрсөлдүүлэн шалгаруулах зорилгоор тэднээс төрийн албаны мэргэшлийн шалгалт /цаашид “мэргэшлийн шалгалт” гэх/ авч онооны дэс дарааллаар төрийн жинхэнэ албан тушаалд анх орох иргэний нөөцийн жагсаалтад бүртгэнэ. Төрийн жинхэнэ албан тушаалд анх орох иргэний сонгон шалгаруулалтад тэнцэж, тухайн албан тушаалд тавигдах ерөнхий болон тусгай шаардлагыг хамгийн илүү хангаж байгаа нэг иргэнийг төрийн албаны төв байгууллага сонгон түүнийг томилох эрх бүхий этгээдэд нэр дэвшүүлнэ.

<sup>22</sup> Аристотель Никомахын ёс зүй. УБ., 2007, 9 дэх тал.

<sup>23</sup> Төрийн албаны соёл: шударга ёс, ил тод байдал, ёс зүй. УБ., 2010 он. 14 дэх тал.

<sup>24</sup> “Монгол Улсын төрийн байгууллагын шударга байдлын түвшинг үнэлэх 2010 оны судалгааны тайлан”, Улаанбаатар хот. 2010 он.

Төрийн үйлчилгээний салбаруудын дунджаар төрийн байгууллагын шударга байдлын түвшний үнэлгээ (1-5 хүртэлх үнэлгээгээр) 2.77 буюу дунджаас бага зэрэг дээгүүр гарсан байна.<sup>25</sup> Шударга байдлын түвшний үнэлгээгээр Татварын байгууллага (2.99), Нийгмийн даатгалын байгууллага (2.91), Гаалийн байгууллага (2.89) тэргүүлж байгаа бол Газрын алба (2.70), Цагдаагийн байгууллага (2.70), Эрүүл мэндийн байгууллага (2.70) харьцангуй доогуур үнэлгээтэй гарсан байна. Салбар бүрээр шударга байдлыг бий болгох төрийн үйлчилгээг шударгаар үзүүлэхэд юунд анхаарлаа хандуулан ажиллах шаардлагатайг энэ судалгаанаас харагдаж байна.

### **3. Төрийн байгууллагуудын хоорондын ажлын уялдаа холбоо**

Давхардсан, харилцан уялдаагүй, эсвэл тодорхой бус ажил үүрэг бүхий төрийн олон байгууллагууд байгаа нь иргэд, бизнесийнхэнд хүндрэл бэрхшээл учруулж байна. Хамгийн тод жишээ нь барилга барихад барилга угсралтын үйл ажиллагаа явуулах тусгай зөвшөөрөлтэй болсон барилга угсралтын компани газрын зөвшөөрөл авах, зураг төсөл батлуулахаас эхлээд барилга эхлэх, ашиглалтанд өгөх хүртэл төр, орон нутгийн захиргаа, хяналтын байгууллагуудаас дараах үе шатаар<sup>26</sup> холбогдох зөвшөөрлүүдийг цуглуулдаг байна.<sup>27</sup> 13 байгууллагын 114-124 албан хаагчаас нэг жил зургаан сараас 2 хоёр жилийн хугацаанд холбогдох гарын үсгүүдийг цуглуулж байж барилга ашиглалтанд ордог байна.<sup>28</sup> Энэ олон бичиг баримтыг цуглуулж цаг алдахын оронд барилгын канпаниуд авилгал өгч баримт бичгээ хурдан гаргуулж авахаар болдог байна.

Түүнчлэн нэг байгууллага дотор ч хоорондын ажлын хуваарь, уялдаа сул байдаг байна. Судалгаанд оролцогчдын 4,9 хувь нь төрийн байгууллагуудын хоорондын ажлын уялдаа холбоо сайн гэсэн бол 38,4 хувь нь дунд зэрэг, 46,8 хувь нь уялдаа муу гэж үзсэн байна.<sup>29</sup>

Дээрх судалгаанаас хархад төрийн байгууллагы хоорондын уялдаа холбоо болоод хууль тогтоом, дүрэм журмын хоорондын уялдаа холбоо муутайгаас болж авилгал үүсэх анхдагч хүчин зүйл болж байна.

### **4. Төрийн байгууллагуудын ил тод байдал**

Төрийн байгууллагуудын ил тод байдлыг илтгэх шалгуур үзүүлэлтүүдийг Засгийн газрын 2009 оны 143 тоот тогтоолоор батлан гаргаса байна.<sup>30</sup> Үүнд : 1/ үйл ажиллагааны ил тод нээлттэй байдал, 2/ хүний нөөцийн ил тод байдал, 3/ төсөв санхүүгийн ил тод

<sup>25</sup> Хавсралт 1-ээс харна уу.

<sup>26</sup> Хавсралт 2-оос харна уу.

<sup>27</sup> Гантөмөр.Б. Барилга угсралтын зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагаа: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам. Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл. УБ. 2010 он.

<sup>28</sup> Гантөмөр.Б. Барилга угсралтын зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагаа: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам. Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл. УБ. 2010 он.

<sup>29</sup> Хүнд сурталын индекс 2009 он.

<sup>30</sup> Ил тод байдлыг илтгэх шалгуур үзүүлэлт. 2009 оны засгийн газрын 143 дугаар тогтоолын хавсралт .



байдал, 4/ тендерийн ил тод байдлыг ханган ажиллах ёстой.<sup>31</sup> Монгол улсын төрийн байгууллагууд ил тод нээлттэй байж чадахгүй байгаа учраас авилгал авах анхдагч хүчин зүйл болж байна. Ил тод байдлыг хангах шалгуур үзүүлэлтийн хэрэгжилт яам, агентлагуудад тун хангалтгүй хэрэгжиж байна. Судалгаанаас хархад нийт хүмүүсийн 22,3 хувь нь яамдын үйл ажиллагааны ил тод байдалд хангалттай үнэлгээ өгсөн бол агентлагуудын хувьд энэ үзүүлэлт 20,7 хувь байна. Төрийн бүхий л үйл ажиллагаа иргэд, олон нийтэд ил тод, нээлттэй байж тэдэнд итгэх итгэл, үнэмшил нэмэгдэж, төр-иргэдийн хамтын ажиллагаа бэхжих тул манай яам, агентлагууд энэ тал дээр идэвхи санаачлага тун бага байна.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Хавсралт 3-аас харна уу.

<sup>32</sup> Хавсралт 4-аас харна уу.



## Дүгнэлт

Төрийн байгууллага бол ард түмэндээ дарамт шахалтгүйгээр төрийн бүхий л үйлчилгээг үзүүлэх ёстой боловч өнөөгийн байдлаас харахад төрийн албан хаагчид иргэдэд янз бүрийн дарамтыг бий болгож иргэдээсээ авлигал авах анхдагч хүчин зүйлүүдийг бий болгож байна. Ийм учраас төрийн албан хаагчидийг иргэдээсээ авлигал авдаггүй байлгах, авлиггүй нийгмийг бий болгох шаардлагатай байна. Иймээс дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

- Монгол улсад авлига гэж нэгдсэн нэг тодорхойлолтой болох шаардлагатай байна. Үүнд. “Хувийн болон гэр бүлийн, эсхүл хэсэг бүлгийн ашиг сонирхлын үүднээс хөрөнгөжих буюу нийгмийн статусаа дээшлүүлэх, , аливаа албан үүрэг буюу үйл хөдлөлийг хэвийн байдлаар биелүүлэх ажиллагааг гажуудуулж эсхүл давуу тал олгох, амлахыг хэлнэ
- Монгол улсад төрийн албан хаагчийг сонгон шалгаруулж авахдаа төрийн албаны тухай хуульд заасаны дагуу төрийн албан хаагчийг сонгон шалгаруулж авч байгаа хэдий учир дутагдалтай байна. Төрийн албан хаагчидыг сонгон шалгаруулж авахдаа мэргэжлийн харилцааны сэтгэл судлаачийг байцуулан тухайн хүний зан харилцааг мэдэж төрийн албанд сонгон авах, нөгөөтэйгүүр төрийн албан хаагчидыг сонгон авахдаа иргэдтэй уулзуулж тухайн хүний харилцааны соёлд танталд хийлгэн тухайн иргэдийн саналыг үндэслэн төрийн албан хаагчийг сонгон шалгаруулж авах ингэж төрийн албан хаагчийг шалгаруулж авсанаараа авлигал авах нэг үндэслэл багсах юм.
- Монгол улсад иргэддээ үйлчлүүлж байгаа төрийн байгууллагуудын хоорондын уялдаа холбоог сайжруулах. Төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны үндсэн чиг үүргийг хууль тогтоомжинд нарийн зааж өгөх, нөгөөтэйгүүр төрийн байгууллагууд өөрийн үүрэгт ажлаа өөр төрийн байгууллагад дүрэм, журам гарган шилжүүлж өгөх байх.
- Монгол улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомж, дүрэм, журмыг нэгдсэн нэг системд оруулах шаардлагатай байна.
- Хууль тогтоомжийн буруутай хуульчлагдсан байдлаас болж ял завших асуудал ихээн гарч байна. Эрүүгийн хуулийн **270 дугаар зүйл. Хээл хахууль зуучлах гэмт хэрэгт хууль тогтоогчийн зүгээс дараах тайлбарыг гаргасан байна.** Тайлбар: Хээл хахууль зуучилсан этгээд энэ тухайгаа эрх бүхий байгууллагад сайн дураараа мэдэгдсэн бол эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлнө гэж заасан хэдий боловч авлигын эсрэг хуулийн 17.1-т зааснаар авлигатай тэмцэх газрын үндсэн чиг үүрэгт гүйцэтгэх ажиллагаа болоод мөрдөн байцаалт явуулж болно гэж заасан байна. Үүнээс харвал авлигатай тэмцэх газраас мөрдөн байцаалт болоод гүйцэтгэх ажиллагааны шугамаар хэргийг илрүүлэх боломжтой байсаар байхад хууль тогтоогчийг зүгээс ингэж тайлбар хийсэн энэ ял завшуулах байдлыг бий болгож байна.

- Төрийн байгууллагуудын ил тод нээлтэй байдлыг бий болгох шаардлагатай байна. Хэдий засгийн газраас ил тод байдлыг илтгэх шалгах үүзүүлэлтийг баталсан боловч төрийн байгууллагууд одоо хүртэл үүнийг хэрэгжүүлээгүй байгаа нь авлигал бий болох үндэслэл болж байна.
- Монгол улсын авлигалтай тэмцэх газрын 21 аймаг бүрт түүний газар, хэлтэсийг бий болгох шаардлагатай байна. Ингэж байгуулсанаар хөдөө орон нутагт байгаа авлигалын анхдагч хүчин зүйлүүд болоод авлигалтай тууштай тэмцэж чадах юм.

## Ном зүй

### МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬ

1. Үндсэн хууль
2. Авилгын эсрэг хууль. УБ., 2006 он.
3. Төрийн албаны тухай хууль. УБ., 2002 он.

### НОМ СУРАХ БИЧИГ

1. Аристотель Никомахын ёс зүй. УБ., 2007 он.
2. Батбаяр. Ц. Ёс зүй., УБ., 2004 он.
3. Батдолгор. Л. Авлигын гэмт хэргийг гүйцэтгэх ажлын арга, хүч, хэрэгслээр илрүүлэх ба мөрдөн шалгах нь”. УБ., 1999 он.
4. Вольф. П. философийн тухай . УБ., 2002 он
5. Жанцан. С. Монгол улсын эрүүгийн эрх зүйн онол., УБ., 2009 он.
6. Жалан-Аажав. С. Халх журам . УБ., 1995 он.
7. Лүндээжанцан. Д. Болдбаатар. Ж, Монгол улсын төр эрх зүйн түүхэн уламжлал . УБ., 1997 он.
8. Зарлигаар тогтоосон Монгол улсын хууль зүйлийн бичиг. УБ., 1995 он.
9. “Монгол Улсын төрийн байгууллагын шударга байдлын түвшинг үнэлэх 2010 оны судалгааны тайлан”, Улаанбаатар хот. 2010 он
10. Монгол улсын аль аймаг, сумаас 24 цагийн турш хүлээн авдаг АТГ-ын утас 1969-д ирсэн Авилга, төрийн албан хаагчийн хүнд суртал, ёс зүйн зөрчилийг шалгасан материал.
11. Рязоновский . В. А, монголчуудын хууль цаазны дурсгал бичгүүдийн түүхэн тойм Их засаг хууль. УБ., 200 он.
12. Нарангэрэл. С. Эрх зүйн эх толь бичиг. УБ., 2007 он.
13. Төрийн албаны соёл: шударга ёс, ил тод байдал, ёс зүй. УБ., 2010 он
14. Хүнд сурталын индекс 2009 он.
15. USAID АНУ-ын олон улсын хөгжлийн агентлаг, хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. Авилгын гэмт явдал сургалтын гарын авлага. УБ., 2007 он .
16. Цэвэл. Я, Монгол хэлний товч тайлбар толь, УБ., 1966 он.
17. Ил тод байдлыг илтгэх шалгуур үзүүлэлт. 2009 оны засгийн газрын 143 дугаар тогтоол

### ГАДААД НОМ, СУРАХ БИЧИГ

1. Joice M. Hawkins, The oxford English Minidictionary, clandon Press-Oxford , 1994, p.

### НИЙТЛЭЛ, ӨГҮҮЛЭЛ

1. Гантөмөр. Б. Барилга угсралтын зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагаа: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам. Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл. УБ. 2010 он.

### ВЭБ САЙТ

1. [www.iaac.mn](http://www.iaac.mn)



## ХАВСРАЛТ

Хавсралт 1 . Төрийн байгууллагын шударга байдлын түвшний үнэлгээ

Салбар	Шударга байдлын үнэлгээ	Хувийн жин	Жигнэсэн үнэлгээ
Эрүүл мэндийн байгууллага	2.70	0.549	1.483
Боловсролын байгууллага	2.88	0.035	0.100
Хөдөлмөр, халамж үйлчилгээний байгууллага	2.84	0.084	0.238
Нийгмийн даатгалын байгууллага	2.91	0.173	0.502
Газрын алба	2.70	0.020	0.054
Татварын байгууллага	2.99	0.038	0.115
Улсын бүртгэлийн байгууллага	2.73	0.050	0.135
Гаалийн байгууллага	2.89	0.001	0.002
Мэргэжлийн хяналтын байгууллага	2.80	0.043	0.119
Цагдаагийн байгууллага	2.70	0.009	0.024
Төрийн байгууллагуудын дундаж		2.77	

### Хавсралт 2

#### Газрын зөвшөөрөл авах үе шат :

1. Нийслэлийн барилга хот байгуулалтын газраар байршлын схем гаргуулахад – 8 хүн
2. Мэргэжлийн комиссоор байршлын схем батлуулахад – 12 хүн
3. Газрын албан дээр гэрээ, гэрчилгээ авах, кадастр хийлгэхэд – 5
4. Нийслэлийн барилга хот байгуулалтын газраас архитектур төлөвлөлтийн даалгавар гаргуулахад - 3 хүн<sup>33</sup>
5. Нийслэлийн барилга хот байгуулалтын газраас эскиз батлуулахад – 3 хүн<sup>34</sup>
6. Засаг даргын захирамж гаргахад – 1 хүн<sup>35</sup>

#### Техникийн нөхцөл, зураг төсөл гаргуулж барилга үгсралтын ажил эхлэх үе шат:

7. Техникийн нөхцөл авахад – 4 байгууллагын 12 хүн<sup>36</sup>
8. Ажлын зураг зөвшөөрөлцөхөд - 7 байгууллагын 23 хүн<sup>37</sup>
9. Барилга хот байгуулалт яам нийтийн аж ахуйн үндэсний төвийн

<sup>33</sup> Зургийн ерөнхий инженер /ерөнхий архитектор/-ийн дүрэм, УБ. , 2003, Дэд бүтцийн сайдын 149 тушаал,

<sup>34</sup> Зургийн ерөнхий инженер /ерөнхий архитектор/-ийн дүрэм, УБ. , 2003, Дэд бүтцийн сайдын 149 тушаал

<sup>35</sup> Газрын тухай хуулийн 21.2.1,21.2.3 зүйл, УБ. , 2002,

<sup>36</sup> Зураг төсөл боловсруулах, зөвшөөрөлцөх батлах дүрэм, хавсралт 1,УБ. , 1998, Дэд бүтцийн сайдын 282 тоот тушаал

<sup>37</sup>Зураг төсөл боловсруулах, зөвшөөрөлцөх батлах дүрэм, хавсралт 2,УБ. , 1998, Дэд бүтцийн сайдын 282 тоот тушаал,

улсын экспертизээр ажлын зураг хянуулахад – 8 хүн<sup>38</sup>

10. УМХГ-Барилга угсралтын ажил эхлэх үргэлжлүүлэх зөвшөөрөл авахад – 8 хүн

**Барилга байгууламжийг байнгын ашиглалтанд оруулах үе шат:**

11. Барилга ашиглалтанд өгөх техникийн комисс – 8-13 хүн

12. УМХГ-Барилга ашиглалтанд өгөх улсын комисс – 23-28 хүн

Бүгд : 13 байгууллагын 114-124 албан хаагчаас нэг жил зургаан сараас 2 хоёр жилийн хугацаанд холбогдох гарын үсгүүдийг цуглуулж байж барилга ашиглалтанд ордог байна.<sup>39</sup>

### **Хавсралт 3**

Ил тод байдлыг илтгэх шалгуур үзүүлэлтийг 2009 оны засгийн газрын 143 дугаар тогтоолын хавсралтыг баталсан байдаг. Үүнд :

1. төрийн үйлчилгээ авахтай холбоотой материалын жагсаалт;
2. Байгууллагын үйл ажиллагаанд дагаж мөрдөж байгаа хууль тогтоомж, дүрэм, журам, заавар.
3. Тухайн байгууллагаас үзүүлж байгаа төрийн үйлчилгээний арга хэлбэрийг боловсронгуй болгох чиглэлээр зохион байгуулалтын арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсэн байх;
4. төрийн үйлчилгээ авахтай холбоотой материалын жагсаалт;
5. байгууллагын үйл ажиллагаанд дагаж мөрдөж байгаа хууль тогтоомж, дүрэм, журам, заавар.
6. Тухайн байгууллагаас үзүүлж байгаа төрийн үйлчилгээний арга хэлбэрийг боловсронгуй болгох чиглэлээр зохион байгуулалтын арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсэн байх;
7. Байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой хуулиар хориглоогүй аливаа мэдээллийг иргэдэд үнэ төлбөргүй, хүндрэл чирэгдэлгүй өгөх зохион байгуулалтын арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсэн байх;
8. Нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан шийдвэрээ тухай бүр Хууль зүй, дотоод хэргийн яамаар хянуулан, улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлж, байгууллагын цахим хуудас болон мэдээллийн самбарт ойлгомжтой байдлаар байрлуулан мэдээлсэн байх;

<sup>38</sup> Зураг төсөл хайгуул, судалгааны ажилд экспертиз хийх дүрэм. хавсралт 2, УБ. , 2004, Дэд бүтцийн сайдын 80 тоот тушаал,

<sup>39</sup> Гантөмөр.Б. Барилга угсралтын зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагаа: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам. Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл. УБ. 2010 он.



**Хавсралт 4 Агентлагуудын ил тод байдлыг илтгэх шалгуур үзүүлэлтийг хангаж буй байдал, судалгаанд оролцогчдын өгсөн саналын хувиар**

Үйл ажиллагааны ил тод байдал		Хүний нөөцийн ил тод байдал		Төсөв санхүүгийн ил тод байдал			Тендерийн ил тод байдал		Дундаж	
сайн	муу	сайн	муу	сайн	муу	сайн	муу	сайн	муу	
Газрын албад	19.2	80.8	18.1	81.9	11.5	88.5	4.6	95.4	13.3	86.7
Улсын мэргэжлийн хяналтын газар	24.5	75.5	19.5	80.5	12.2	87.8	5.7	92.3	15.4	84.6
Гадаадын хөрөнгө оруулалтын газар	26.1	73.9	27.4	72.6	19.7	80.3	14.7	85.3	21.9	78.1
Стандартчлал, хэмжил зүйн үндэсний төв	28.4	71.6	23	77	13.5	86.5	3.3	96.7	17.1	82.9
Шударга бус өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар	46.8	53.2	35.7	64.3	17.8	82.2	16.0	84.0	29.1	70.9
Хот, дүүргийн захиргаа	32.1	67.9	30	70	10	90	3.3	96.7	18.8	81.2
Оюуны өмчийн газар	28.9	71.1	26.5	73.5	27.3	72.7	18.5	81.5	25.3	74.7
Газрын харилцаа, геодези, зураг зүйн газар	27.9	72.1	22.1	77.9	22.1	77.9	16.6	83.4	22.2	77.8
Ашигт малтмалын газар	26.5	73.5	25.4	74.6	22.1	77.9	16.5	83.5	22.6	77.4
Улсын гаалийн ерөнхий газар	22.7	77.3	26.2	73.8	16.7	83.3	12.2	87.8	19.4	80.6
Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар	18	82	19.9	80.1	11.9	88.1	20.0	80.0	17.5	82.5
Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар	27.3	72.7	39.8	60.2	21.9	78.1	15.6	84.4	26.1	73.9
Үндэсний татварын ерөнхий газар	32.6	67.4	26.6	73.4	21.8	78.2	24.3	75.7	26.4	73.6
Иргэний нисэхийн ерөнхий газар	25.4	74.6	22.8	77.2	10.5	89.5	23.3	86.7	20.5	79.5
Газрын тосны газар	28.7	81.3	28.5	71.5	22.8	87.2	10.5	89.5	22.6	77.4
Цагдаагийн байгууллагууд	32.2	67.8	24.7	75.3	13.7	86.3	-	-	17.7	82.3
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар	23.8	76.2	30.1	69.9	7.7	92.3	20.1	79.9	20.4	79.6
Шүүх, прокурорын байгууллагууд	23.5	76.5	27.4	72.6	7.7	92.3	15.6	84.4	18.5	81.5
Эрчим хүчний газар	30.1	69.9	29.5	70.5	14.6	85.4	10.8	89.2	21.2	78.8
ибмУтөв	27.5	72.5	24.4	75.6	8.0	92.0	15.5	84.5	18.8	81.2