

Сэдэв: **АВЛИГЫН АМИН СҮНС:**
Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн асуудалд
(Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн жишээн дээр)

Илтгэгч: МУИС-Хууль зүйн сургууль
Эрх зүйн 4-2 групп
Боржигон овогт Жанчивдоржийн Буджав.

Улаанбаатар хот
2011 он

АВЛИГЫН АМИН СҮНС: Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн асуудалд
(Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн жишээн дээр)

УДИРТГАЛ

НЭГ. ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН ЁС ЗҮЙ

1.1. Ёс зүйгээс Төрийн албаны ёс зүй хүртэл

1.2. Төрийн албан хаагчийн ёс зүй ба Төрийн үйл ажиллагааны

үндсэн зарчим

1.3. Төрийн албан хаагч ба авлига

ХОЁР. АСУУДАЛ БУЮУ ХАРИЛЦААГ СУДАЛСАН НЬ

2.1. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн түвшин

2.2. Төрийн жинхэнэ алба дахь авлигын асуудал

**ГУРАВ. ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН ЁС ЗҮЙН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫ
СУДАЛГАА**

ДӨРӨВ. ГАДААД ОРНЫ ТУРШЛАГА

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

УДИРТГАЛ

Авлига гэгч “тахал” улс үндэстний хэл, хилээр үл хязгаарлагдах дэлхий нийтийн анхаарлыг татсан зүйл болжээ. Транспаренси Интернэйшнл байгууллага нь Дэлхий нийтийн авлигын хэмжүүрийг жил бүр гаргадаг билээ. Монгол Улс авлигын түвшингээрээ олон улсын хэмжээнд 2005 онд 43, 2006 онд 99, 2007 онд 99, 2008 онд 102, 2009 онд 124, 2010 онд 116 дугаар байрт жагсжээ¹. Дэлхий нийтийн авлига 2010 судалгаанаас үзэхэд, Монгол Улс дахь авлигын түвшин сүүлийн 3 жилд хэрхэн өөрчлөгдсөн бэ? асуултад судалгаанд оролцогчдын 7% нь буурсан, 20% өөрчлөгдөөгүй, 73% нь авлига өссөн гэж хариулжээ². Авлигын эсрэг тэмцэл яагаад үр дүнд хүрэхгүй байгаа нь олны анхаарлыг татаж байна.

Бид авлигатай “дайн” зарлаж Авлигын эсрэг хууль баталсан, авлигатай тэмцэх гэж Авлигатай тэмцэх газрыг ч байгууллаа. Бас л нэмэргүй нь. “Тахал” оршоор л.

Түүний амьдрах чадварын нууц юунд оршино вэ ?.

¹ МҮХАҮТ-ын судалгаа “Хүнд суртлын индекс-2009” // Шударга ёс. УБ., 2010, №2, 88 дахь тал, Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдлын талаарх 2010 оны мэдээлэл /АТГ/. 2011.3.16., Авлигын мөн чанар, шалтгаан, хор хөнөөл /АТГ-ын илтгэл/.

² Дэлхий нийтийн авлигын хэмжүүр 2010 . Хавсралт С. Энэ судалгааг www.iaac.mn-с үзнэ үү.

Төрийн албан хаагчдын³ чигч зарчимч чанар, шударга зан төлөвөөс төрийн иргэддээ үйлчлэх чанар, хүртээмж шууд шалтгаалдаг учир Төрийн албан хаагч нийтлэг ашиг сонирхлын манаанд хоёргүй сэтгэлээр, нэр төртэйгээр зүтгэж, албан үүрэгтээ хүндэтгэлтэй, өндөр ёс зүйг сахиж ажиллах нь нэн чухал.

Нэгэн *философчийн* тэмдэглэснээр, “*Авлига нь мөн чанартаа ёс суртахууны ялзрал. Авлигач хүн нэн түрүүнд ёс суртахууны, дараа нь хуулийн гэмт хэрэгтэн болдог*” гэсэн нь ортой санагддаг. Авлигыг хазаарлах олон олон “санаа оноо” байж болох. Тэр бүгдийг энд авч үзнэ гэвэл хэд хэдэн ботиор дуусашгүй. Харин авлигын амин сүнс байж болох тэр л эмзэг цэгийг хөндөө. Шийдлийг тодорхойлъё.

НЭГ. ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН ЁС ЗҮЙ

1.1. Ёс зүйгээс Төрийн албаны ёс зүй хүртэл

Улс орныг хөгжлийн дээд түвшинд хүргэхийн тулд түмнээлийн шударга байдал, өндөр ёс зүй хэрэгтэй.

Жозеф И.Питтс

Ёс зүй нь ёс зүйн талаарх асуудлуудыг / сайн, муу, шударга ба шударга бус гэх мэт/ судалдаг философийн салбар юм. Ёс зүй хэмээх ойлголт нь эртний грекийн Ethos буюу хамтран амьдрах, оршин байх газар гэсэн агуулгаас гарвалтай ажээ. Ethos хэмээх нэр томъёог анхлан эртний Грекийн алдарт сэтгэгч Аристотель хүний зан төлөвийн шинжийг илэрхийлэхийн тулд хэрэглэсэн байна. Түүнийхээр “Ёс зүй гэдэг нь “хүнд юу хийх ёстой, юунаас татгалзах хэрэгтэйг” таниулахад тусладаг шинжлэх ухаан”⁴ юм.

Ёс зүйг онолын ба норматив ёс зүй гэж ангилдаг. Онолын ёс зүй нь ёс суртахууны үүсэл ба мөн чанарын асуудлууд нийгмийн тогтолцоонд ямар байр суурь эзлэх зэргийг судалдаг бол норматив ёс зүй нь хүмүүс ёс суртахууны зарчим буюу хэм хэмжээг хэрхэн сахин мөрдөж байгааг судалдаг. Иймд илтгэлээр харилцааны биш, харин хууль зүйн ёс зүйн талаар өгүүлнэ.

Ёс зүй нь Төрийн албанд хамаатахдаа төрийн үүрэг, зорилттой уялдан тайлбарлагддаг. Нийгмийн гэрээний онолын үүднээс авч үзвэл Төр нь ард түмний хүсэл зоригийг илэрхийлсэн, тэдний төлөө үйлчилдэг зохион байгуулалтын нэгдэл юм. Харин төрийн алба нь иргэдэд төрийн үйлчилгээг түргэн шуурхай, төвч шударга, тэгш хүргэх үйл явц⁵. Иймд төрийн албан хаагч⁶ нь төр ба иргэн хоёрыг холбогч нь болж байдаг. Иргэн төрийн албан хаагч болсноор хуулиар ногдсон эрх хэмжээгээ

³ Энэхүү илтгэлийн 2.2. дахь хэсэгт Төрийн албаны тухай хуулийн 7, 8 дугаар зүйлд заасан төрийн жинхэнэ албан хаагчдыг хамруулсан.

⁴ Р. Вандангомбо. Төрийн албаны ёс зүй. УБ., 2007, 12 дахь тал.

⁵ Төрийн албаны тухай хууль /2002.6.28/. 3.1, 3.2 дахь хэсэг.

⁶ Төрийн албаны тухай хууль /2002.6.28/. 11.1 дэх хэсэг.

хэрэгжүүлэхдээ өөрөөсөө бүрэн чөлөөлөгдөх ёстой болдог. Үүнийг нэг талаас хуулийн хэм хэмжээгээр, нөгөө талаас ёс зүйн хэм хэмжээгээр хангадаг. Энэ тохиолдолд төрийн албан хаагчийн ёс зүй гэдэг нь тодорхой мэргэжил, албан тушаалын онцлогоос урган гарах эрх зүйн хэм хэмжээ болох бөгөөд үүргээ биелүүлэх, шударга байж чадах дотоод чадавх нь байдаг. Дотоод чадавх нь эрх зүйн ухамсартай нягт холбоотой⁷.

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээ нь түүний нийтэд үйлчлэх үүргээ нэр төртэйгээр биелүүлэх дотоод чадавхийг нь дэмжин тэтгэдэг. Үр дүнд нь тухайн албан хаагчийн “алба, амины” хүсэл зориг нь тусгаарлагддаг.

1.2. Төрийн албан хаагчийн ёс зүй ба Төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.2 дахь хэсэгт “Ардчилсан ёс, **шударга ёс**, эрх чөлөө, **тэгш байдал**, үндэсний эв нэгдлийг хангах, **хууль дээдлэх** нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн” хэмээн хуульчилсан. Эл зарчим төрийн аливаа байгууллага, албан тушаалтны бүхий л салаа мөчирт хүрч үйлчилдэг. Төрийн албан хаагч үйлдэл, үйл ажиллагаандаа хуулийг дээдэлж /эрх зүйт/, албан үүргээ шударгаар биелүүлж, иргэдэд тэгш хандах нь түүний ёс зүйгээс хамааралтай байдаг. Төрийн албан хаагч өөрийн хувиа хичээсэн ашиг харж ажиллах нь төрийн бодлого, төрийн үйл ажиллагааны тэгш байдлыг алдагдуулж, хууль дээдлэх, шударга ёсыг гажуулдаг. Төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим өөрийн хэрэгжилтийг хангахын тулд төрийн албан хаагчаас өндөр ёс зүйтэй байхыг шаарддаг. Харин төрийн төрийн албан хаагч нь өөрөө өөрөөсөө бүрэн чөлөөлөгдөж, нийтлэг ашиг сонирхлын төлөө шударгаар ажиллах ёстой болдог. Иймд төрийн албан хаагч төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчмыг ягштал мөрдөж, өөрөөсөө бүрэн чөлөөлөгдөж чадахуйц ёс зүйтэй байх нь онцгой чухал юм⁸. Удирдлагын академаас 2006 онд явуулсан “Төрийн албаны ёс зүй, үнэлэмж: шинжилгээ, дүгнэлт” төслийн судалгаанаас үзэхэд, судалгаанд оролцогчдоос Төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим болох ардчилсан ёсны зарчмын хэрэгжилт: Сайн /16.8%/, Дунд /53.6%/, Хангалтгүй /29.6%/, шударга ёсны зарчмын хэрэгжилт: Сайн /9.4%/, Дунд /43.5%/, Хангалтгүй /47.2%/, хууль дээдлэх ёсны зарчмын хэрэгжилт: Сайн /18.2%/, Дунд /40.7%/, Хангалтгүй /41.1%/ гэж үнэлсэн байна⁹. “Төрийн алба нийт үндэстний эрх

⁷ Эрх зүйн ухамсрын талаар Эрх зүйн соёл: төлөв, хандлага /ред: Ж.Амарсанаа/. УБ., 2008, 7-87 дахь талаас үзнэ үү.

⁸ Р.Вандангомбо. Төрийн албаны ёс зүй. УБ., 2007, 18 дахь тал.

⁹ Мөн тэнд, 18 дахь тал.

ашгийг хэрэгжүүлдэг нийгмийн практикийн онцгой хэлбэр болохын хувьд ёс суртахууны өндөр хариуцлагаас ангид байх учиргүй”¹⁰.

1.3. Төрийн албан хаагч ба авлига

Төрийн албан хаагч хуулиар ногдсон үүргээ гүйцэтгэснийхээ төлөө бусдаас хахууль авсан тохиолдолд, мөн төрийн албан хаагч бусдаас хахууль авч хуулиар хориглосон үйлдлийг хийснээр авлига төрдөг¹¹. “Авлига нь **нөхцөл боломж, хүсэл шунал** хоёр зэрэг байгаа үед бий болно”¹².

Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхим /цаашид “МҮХАҮТ” гэх/- аас хийсэн “Хүнд суртлын индекс¹³-2009” судалгаанд оролцсон нийт 1380 иргэний 35.6% нь төрийн байгууллагууд өөрсдөө хууль журмаа зөрчих явдал их байдаг, 24.3% нь ихэнхдээ зөрчдөг, 29.2% нь бага зэрэг зөрчдөг гээд хуулиа биелүүлдэггүй, түүний хэрэгжилтийг зориудаар гажуудуулдаг, элдэв шан харамж авах, хясах зэргээр гох дэгээ болгох явдал төрийн албан хаагчдад түгээмэл байдаг гэжээ¹⁴.

2010 оны байдлаар Авлигатай тэмцэх газраас /цаашид “АТГ” гэх/ хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулсан эрүүгийн хэргийг төрлөөр нь авч үзэхэд төрийн албан тушаалтан албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулах гэмт хэрэг 44%, төрийн албан тушаалтан эрх мэдлээ хэтрүүлэх гэмт хэрэг 6%, хээл хахууль авах гэмт хэрэг 24% байжээ¹⁵. Үүнээс дүгнэлт хийж үзэхэд, Төрийн албан хаагчид авлигын нөхцөл боломжийг өөрсдөө бий болгож байх буюу хуулиар хориглосон үйлдлийг зориуд хийж байна. Энэ нь тэдний хүсэл шуналд үндэслэгджээ. Тиймээс **авлигыг амьдруулж буй амин сүнс** нь төрийн албан хаагчдын дотоод “БИ” буюу хүсэл шунал юм. Үүний эсрэг **авлигыг үгүй хийх амин сүнс** нь төрийн албан хаагчдын ёс зүй билээ. Авлигын эсрэг тэмцэл Төрийн албан хаагчдын оюун санаанд явагдах учиртай.

Монгол Улсын Авлигын эсрэг хуулийн /2006.7.6/ 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-т: “авлига” гэж энэ хуулийн 4.1-д заасан 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 ойлгоно, 3.1.3-т: “албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашиглах” гэж албан тушаалын эрх мэдлийг албаны эрх ашгийн эсрэг буюу хувийн

¹⁰ Мөн тэнд, 246 дахь тал.

¹¹ Ж. Поуп. Авилгалын эсрэг сурвалж бичиг. УБ., 2003, 33 дахь тал.

¹² Мөн тэнд, 17 дахь тал.

¹³ МҮХАҮТ нь уг судалгааг 2 жил тутам гаргадаг. Энэ удаагийн тайлан нь 2011 оны 12 сард гарах юм байна.

¹⁴ МҮХАҮТ-ын судалгаа “Хүнд суртлын индекс-2009” // Шударга ёс. УБ., 2010, №2, 87 дахь тал.

¹⁵ Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдлын талаарх 2010 оны мэдээлэл /АТГ/. 2011.3.16.

ашиг сонирхлоо гүйцэлдүүлэх зорилгод ашиглаж хийх ёстой үйлдлийг хийхгүй байх, хийх ёсгүй үйлдэл хийхийг ойлгоно гэж тодорхойлжээ. Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 263, 264, 268 дугаар зүйлд заасан гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний объектив талын шинжид албан тушаалтан албан үүргийнхээ хүрээнд хийсэн үйлдлийнхээ төлөө бусдаас мөнгө, эд хөрөнгө, бусад давуу байдал олж авсан үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцохоор хуульчлаагүй байна. Үүний улмаас төрийн албан хаагч хуулиар олгогдсон үүргээ биелүүлсний төлөө бусдаас шан харамж авч, улмаар авлигын “төлжилт”-ийг архагшуулах эрсдэлтэй юм. Иймээс Авлигын эсрэг хуулийн 3.1.3-ийн “албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашиглах” гэдгийн тодохойлолт дахь **хийх ёсгүй үйлдэл хийхийг** гэсний дараа “**эсхүл хийх ёстой үйлдэл хийснийхээ төлөө бусдаас эдийн болон эдийн бус ашиг хүртэхийг**” гэсэн нэмэлт оруулж, Эрүүгийн хуулийн 263, 264, 268 дугаар зүйлд заасан гэмт хэргүүдийн объектив талын бүрэлдэхүүнд “хийх ёстой үйлдэл хийснийхээ төлөө бусдаас эдийн болон эдийн бус ашиг хүртэх” гэсэн үйлдлийг нэмэлтээр оруулах шаардлагатай гэж үзэж байна. Судлаач авлига орших таатай нөхцлийг аль болох үгүй хийхийг оролдож байна. Асуудлыг өсөж төлжөөгүй дээр нь намнаж авахгүй бол тэр нь авлигын ороомгыг бий болгох аюултай¹⁶.

ХОЁР. АСУУДАЛ БУЮУ ХАРИЛЦААГ СУДАЛСАН НЬ

2.1.Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн түвшин

Ам авсан тангарагийг

Амь мэт сахь.

Оюунтүлхүүр сургаалаас...

АТГ-аас явуулсан судалгаанаас¹⁷ үзэхэд иргэд төрийн албан хаагчид төрийн үйлчилгээг шударгаар үзүүлэхэд албан хаагчдын мэдлэг чадвар, түргэн шуурхай байдал 4.36 буюу “нэн чухал”, албан хаагчдын соёлтой, боловсон үйлчилж буй байдал 4.31 буюу “маш чухал”, албан хаагчдын ёс зүйтэй байдал 4.29 буюу “зайлшгүй чухал”, төрийн албан хаагч хэнийг ч ялгаварлан гадуурхахгүй, тэгш хандан үйлчилж буй байдал 4.26 буюу “их чухал” ач холбогдолтой гэжээ.

УИХ-ын Тамгын газрын Судалгаа, шинжилгээ, олон нийттэй харилцах төвөөс 2009 онд хийсэн “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн асуудлаарх хэвлэлийн нийтлэлийн контент-анализ /2004-2008/” судалгаагаар Ардын эрх, Зууны мэдээ, Үнэн, Өнөөдөр, Өдрийн сонин, Хүмүүс, Сэрүүлэг гэсэн 7 сонинг судалсан байна. Судалгаанаас үзэхэд:

¹⁶ Ж. Поуп. Авилгалын эсрэг сурвалж бичиг. УБ., 2003, 19 дэх тал.

¹⁷ Төрийн байгууллагын шударга байдлын түвшинг үнэлэх 2010 оны судалгаа // Шударга ёс. УБ., 2010, №3, 47 дахь тал /ач холбогдолтойгоос ач холбогдолгүй хүртэл 1-5 онооны хэмжээсээр үнэлсэн/.

**Хүснэгт 1.Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн байдлын талаарх үнэлэмж
/2004-2008/¹⁸**

Сонин	Нийтлэгдсэн тоо	Эерэгээр үнэлсэн	хувь	Сөргөөр үнэлсэн	хувь
Ардын эрх	310	87	28.0	223	72.0
Зууны мэдээ	429	15	3.4	414	96.5
Өдрийн сонин	400	6	1.5	394	98.5
Өнөөдөр	230	9	3.9	221	96.0
Үнэн	175	6	3.4	169	96.5
Хүмүүс	95	9	9.4	86	90.5
Сэрүүлэг	58	6	10.3	52	89.6
Дүн:	1697	138	8.1	1559	91.8

Хүснэгтээс харахад, Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн байдлыг иргэд маш доогуур буюу 91.8 хувь нь сөргөөр үнэлсэн байна.

Мөн судалгаагаар төрийн албан хаагчдын ёс зүйтэй холбоотой нийтлэлүүдийг дараах хүснэгтээр ангилан гаргасан.

**Хүснэгт 2.Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн асуудлыг хөндсөн нийтлэлийн сэдэв
/2004-2008/¹⁹**

Сэдэв	Ардын эрх	Зууны мэдээ	Өдрийн сонин	Өнөөдөр	Үнэн	Хүмүүс	Сэрүүлэг	Дүн
Авлига, хээл хахууль	69	47	120	25	57	22	23	363
Албан тушаалаа ашиглах	71	132	222	58	95	35	43	656
Гэмт хэрэг	25	33	56	10	52	8	25	209
Газрын наймаа	8	12	23	3	6	7	14	73
Төндөр	8	21	38	3	2	5	8	85
Бусад	71	184	79	40	36	46	6	547

Хүснэгтээс үзвэл, Авлигын эсрэг хуулийн 3.1.1-т тодорхойлсон “авлига”-ын агуулгаар шалгуур хийн хүснэгтийн эхний хоёр мөрийг нэгтгэвэл авлигын холбогдолтой нийтлэлийн тоо 1019 болно.

Төрийн албаны зөвлөлийн 2010 оны 12 дугаар сарын 1-ний 129 дүгээр тогтоолын 2 дугаар хавсралтад мэдээлснээр 2010 оны 1 дүгээр улирлын байдлаар төрийн захиргааны 3 албан хаагч Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм

¹⁸ Бодлогын судалгаа, шинжилгээ /судалгааны эмхтгэл/. I боть. УБ., 2009, 331 дэх тал.

¹⁹ Мөн тэнд, 339 дэх тал.

зөрчсөн байна. Баримт болгон дурьдвал: Дүүргийн татварын албаны байцаагч Г.Б, Э.Ч нар Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийн 5.1.5: албан үүргээ гүйцэтгэсэн болон гүйцэтгээгүйн улмаас ашиг сонирхол нь хөндөгдөх дотоод, гадаадын аливаа иргэн, хуулийн этгээдэд давуу байдал олгох, тэдэнтэй үгсэн тохирох, амлалт өгөх, тэднээс шан харамж, хөнгөлөлттэй үйлчилгээ, зээл авах, хууль бус бусад хангамж эдлэхгүй байх ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн нь тогтоогджээ.

2.2. Төрийн жинхэнэ алба дахь авлигын асуудал

МҮХАҮТ-ын судалгаа “Хүнд суртлын индекс-2009”-д хамрагдагсдын 92.6 хувь нь төрийн байгууллагууд дахь авлига амь бөхтэй оршсоор байгаагаас гадна өссөөр байна гэж дүгнэжээ²⁰.

АТГ 2010 онд иргэд, аж ахуйн нэгж, байгууллагаас 852 гомдол, мэдээллийг хүлээн авснаас Авлигын эсрэг хуулийн 7 дугаар зүйлд заасан зөрчил, хүнд сурталтай холбоотой 159 гомдол, мэдээллийг хуульд заасан журмын дагуу шийдвэрлэсэн байна. Гомдол, мэдээлэлд дурьдагдсан албан хаагчдын 47.8% нь төрийн захиргааны албан хаагч /байгууллага/, 25.8% нь төрийн үйлчилгээний албан хаагч /байгууллага/, 12.6% нь төрийн тусгай албан хаагч /байгууллага/, 1.9 хувь нь улс төрийн албан хаагч байжээ. Ирсэн нийт гомдол, мэдээллээс гэмт хэргийн шинжтэй 483 гомдол, мэдээллийг хуульд заасан үндэслэл журмын дагуу шалгаж, 10%-д нь эрүүгийн хэрэг үүсгэсэн байна²¹.

АТГ-аас “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөлөл 2010 судалгааны тайлан”-г гурав дахь жилдээ гаргажээ. Уг тайланд авлигын төсөөллийн үнэлгээг 1-5 онооны хэмжээсээр шинжээчид дүгнэсэн. 1-огт үгүй, 5-маш их гэсэн агуулгыг илэрхийлнэ. Шинжээчдийн дүгнэснээр төрийн жинхэнэ албан хаагчдын авлигад өртөх байдал 3.30-4.40 буюу нэлээд өндөр байна. Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн авлигад өртөмтгий байдлын үнэлгээг дараах хүснэгтээр үзүүлье²².

Хүснэгт 3.Төрийн жинхэнэ албан хаагчдын авлигад өртөмтгий байдлын үнэлгээ²³

Төрийн жинхэнэ албан хаагч /байгууллага/	2008 он	2009 он	2010 он
Төрийн захиргааны	4.38	4.29	4.40

²⁰ МҮХАҮТ-ын судалгаа “Хүнд суртлын индекс-2009” // Шударга ёс. УБ., 2010, №2, 88 дахь тал.

²¹ Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдлын талаарх 2010 оны мэдээлэл /АТГ/. 2011.3.16.

²² Судлаач тус тайлан дахь төрийн жинхэнэ албан хаагчид хамаарах төрийн захирааны албан хаагч, тусгай албан хаагчдыг авлигад өртөмтгий байдалд өгсөн үнэлгээг нэгтгэн гаргасан.

²³ Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөлөл 2010 судалгааны тайлан // Шударга ёс. УБ., 2011, №2, 57, 70 дахь тал.

байгууллага буюу яам, агентлаг			
Нутгийн захиргааны байгууллага буюу Засаг даргын тамгын газар	4.14	4.23	3.83
Шүүхийн байгууллага	4.20	3.49	3.46
Прокурорын байгууллага	4.15	3.12	3.75
Цагдаагийн байгууллага	4.29	3.50	3.48
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага	3.73	3.21	3.30

Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн авлигад өртөмтгий байдлын үнэлгээний хэмжээсийг он оноор дундажлан үзвэл: Төрийн жинхэнэ албан хаагчдын авлигад өртөмтгий байдлын түвшин 2008 онд 4.05 буюу “ихээхэн” байсан бол 2009 онд 3.70 буюу “нэлээд”, харин 2010 онд 3.85 буюу “түгээмэл” байжээ. Мөн судалгаанд дурьдсанаар:

Хүснэгт 4.Хууль хяналтын байгууллага дахь авлигад өртөх эрсдлийн үнэлгээ, байгууллагын түвшин шатлалаар²⁴

Түвшин	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Анхан шатны шүүх	3.64	3.58	-0.06
Хяналтын шатны шүүх	3.45	3.75	0.30
Давж заалдах шатны шүүх	3.44	3.67	0.23
Дээд шүүх	3.44	2.85	-0.59
Шүүхийн байгууллагын дундаж үнэлгээ	3.49	3.46	-0.03
Сум /сум дундын/, дүүргийн прокурор	3.18	3.75	0.57
Аймаг, нийслэлийн прокурор	3.27	3.92	0.65
Улсын Ерөнхий прокурорын газар	2.91	3.58	0.67
Прокурорын байгууллагын дундаж үнэлгээ	3.12	3.75	0.63
Мөрдөн байцаагч	3.82	3.75	-0.07
Хэрэг бүртгэгч	3.55	3.50	-0.05
Эрүүгийн цагдаа	3.82	3.50	-0.32
Хэв журмын цагдаа	2.91	3.45	0.54
Замын цагдаа	3.82	3.83	0.01
Цагдаагийн ерөнхий газар	3.09	2.82	-0.27
Цагдаагийн байгууллагын дундаж үнэлгээ	3.50	3.48	-0.03
Аймаг, нийслэлийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх алба	3.45	3.70	0.25
Хорих ял эдлүүлэх алба	3.36	3.20	-0.16
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар	2.82	3.00	0.18
Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын дундаж үнэлгээ	3.21	3.30	0.09

Хүснэгтээс үзэхэд, 2009 онд авлигад өртөх өндөр магадлалтай төрийн жинхэнэ албан хаагч нь Мөрдөн байцаагч /3.82/, Эрүүгийн цагдаа /3.82/, Замын цагдаа /3.82/ байсан бол 2010 онд Аймаг, нийслэлийн прокурор /3.92/ алигад өртөх хамгийн өндөр магадлалтай субъект байв. Мөн тайланд дурьдсанаар төрийн жинхэнэ албан хаагч авлига авахад нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг дараах хүснэгтэд илэрхийлжээ.

²⁴ Мөн тэнд, 71 дэх тал.

**Хүснэгт 5.Хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлига үүсэхэд нөлөөлж
буй хүчин зүйлсийн нөлөөллийн үнэлгээ²⁵**

Хүчин зүйлс / нөлөөлөл	2008	2009	2010	Өсөлт, бууралт (2010-2009)
Хууль хяналтын байгууллагын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	-	3.64	3.75	0.11
Хууль хяналтын байгууллагын шийдвэр гаргах ажиллагааны журмын иж бүрэн хуульчлагдаагүй байдал	-	3.42	3.64	0.22
Хууль хяналтын байгууллагын үйл ажиллагааны давхардал, чирэгдэл, үр өгөөжгүй, хяналтгүй байдал	-	3.67	4.00	0.33
Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчийн цалин хангамж, ажиллах нөхцөл хангалтгүй	3.64	4.00	4.00	0.00
Хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчийн ёс зүй, хариуцлага тооцох механизм дутагдалтай	4.20	3.73	4.00	0.27
Дундаж үнэлгээ	3.92	3.69	3.88	0.19

Хүснэгтээс үзэхэд, Төрийн жинхэнэ албан хаагчдын ёс зүйн түвшин нь тэдний авлигад холбогдох суурь шалтгаан /4.00/ болдог бөгөөд тэднийг авлигаас урьдчилан сэргийлэхийн тулд ёс зүйн төлөвшилд нь онцгой анхаарах /4.67/ шаардлагатай байна хэмээн дүгнэсэн²⁶.

ГУРАВ. ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН ЁС ЗҮЙН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫ СУДАЛГАА

Төрийн үйл хэргийг залгуулах хэн боловч тогтсон дэг жаяг, дүрэм журам, хэм хэмжээний хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулах ёстой байдгаас үүдэн төрийн албан хаагчийн ёс зүйн асуудлыг хууль зүйн талаас нь баталгаажуулах эрх зүйн орчныг бүрдүүлж байна. Монгол Улсад Төрийн албан хаагчдийн мэргэжил, мэргэшлээр тодорхойлогдсон 20 шахам ёс зүйн дүрэм батлагдан мөрдөгдөж байна. Үүнд: Прокурорын ёс зүйн дүрэм, Шүүгчийн ёс зүйн дүрэм, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын ажилтны ёс зүйн дүрэм, Эмнэлгийн мэргэжилтний ёс зүйн дүрэм, Цагдаагийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм, Мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчийн ёс зүйн дүрэм, Тагнуулын ажилтны ёс зүйн дүрэм, Гамшгаас хамгаалах байгууллагын ёс зүйн дүрэм, Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм, Авлигатай тэмцэх газрын албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм зэргийг дурьдаж болно²⁷.

²⁵ Мөн тэнд, 73 дахь тал.

²⁶ Мөн тэнд, 77 дахь тал.

²⁷ Бодлогын судалгаа, шинжилгээ /судалгааны эмхтгэл/. I боть. УБ., 2009, 328-329 дэх тал.

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм нь ихэнхдээ хориглосон үйлдлүүдийг тоочин заасан байдаг байна. Харин ёс зүйн дүрмээр зохицуулсан хэм хэмжээг л зөрчсөн бол ёс зүйн зөрчил, бусад хууль тогтоомж болон эрх зүйн зарчмыг зөрчвөл ёс зүйн зөрчил биш гэж үзэхэд хүргэдэг²⁸. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээ нь түүний үүргээ шударгаар биелүүлэхэд суурь хөшүүрэг болдог хэдий ч түүнийг ёс зүйн дүрмээр бүрэн хэмжээгээр нэг бүрчлэн тоочих боломжгүй юм. Иймд Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн нийтлэг хэм хэмжээг /Төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчмыг хангахад чиглэсэн/ эрх зүйн суурь зарчмуудтай уялдуулан “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн тухай хууль”-ийг батлан мөрдүүлж болмоор санагдана.

Өнөөгийн нөхцөлд төрийн захиргааны байгууллага болох УИХ-аас байгуулагддаг бие даасан 5 агентлаг тус бүрт 1, УДШ /Тамгын газар/ 1, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл 1, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар 1, 8 яамд²⁹ тус бүр 1, Засгийн газрын 33 агентлаг³⁰ тус бүр 1, нийслэл болон 21 аймагт тус бүр 1 буюу нийт улсын хэмжээнд 71 тухайн байгууллага дахь төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хороо байгуулагдаад байна³¹. Төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн дүрэмд зааснаар /ЗГ-ын 2010.11.10.№288 тогтоол/ ёс зүйн хороод нь төрийн захиргааны албан хаагчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэнэ. 2010 онд төрийн болон нутгийн захиргааны бүх байгууллага, төрийн өмчит компаниуд өөрсдийн онцлогт тохирсон “Авлигаас урьдчилан сэргийлэх төлөвлөгөө”-г хэрэгжүүлж эхэлжээ³². Энэ тохиолдолд эдгээр ёс зүйн хороод болон авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг “зангидсан” механизм хэрэгтэй байна. Харин энэ механизм нь АТГ-ын бүтцэд байж болох юм. Тэр нь албаны бусад ёс зүйн хороодтой нягт уялдаатай ажиллаж, төрийн албан хаагчдын ёс зүйн төлөвшлийн мэдээллийг авч дүн шинжилгээ хийн нэн тулгамдаж буй төрийн байгууллагуудад авлигын эсрэг ёс зүйн соёл, төлөвшлийн талаар сургалт-нөлөөллийн үйл ажиллагааг мэргэшлийн түвшинд явуулах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй.

Авлигын эсрэг хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.1-т: “Авлигатай тэмцэх газар нь авлигын эсрэг олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх зорилгоор гүйцэтгэх ажил, хэрэг бүртгэлт,

²⁸ Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь хуульчийн ёс зүй /сургалтын гарын авлага/. УБ., 2008, 7 дахь тал.

²⁹ БСШУЯ, ГХЯ, ХЗДХЯ-д ёс зүйн хороо байдаггүй байна.

³⁰ http://www.csc.gov.mn/main/index.php?option=com_content&view=article&id=381&Itemid=10

³⁰ Иргэний нисэхийн ерөнхий газар, Эрчим хүчний газарт ёс зүйн хороо байдаггүй байна.

³¹ http://www.csc.gov.mn/main/index.php?option=com_content&view=article&id=381&Itemid=10

³¹ http://www.csc.gov.mn/main/index.php?option=com_content&view=article&id=381&Itemid=10

³² Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдлын талаарх 2010 оны мэдээлэл /АТГ/. 2011.3.16.

мөрдөн байцаалт явуулах, энэ хуульд заасан этгээдийн хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг хянан шалгах чиг үүрэг бүхий хараат бус, бие даасан, төрийн тусгай байгууллага мөн” хэмээн тодорхойлжээ. АТГ нь урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх хэлтэс; хянан шалгалт, дүн шинжилгээний хэлтэс; мөрдөн шалгах хэлтэс; тамгын хэлтэс³³; судалгаа, шинжилгээний алба гэсэн бүтэцтэйгээр үйл ажиллагаагаа явуулдаг байна. Харин АТГ-т Авлигын эсрэг хуулиар төрийн албан хаагчдын авлигын эсрэг ёс зүйг төлөвшүүлэх үйл ажиллагаа явуулах тодорхой эрх зүйн зохицуулалт тусгагдаагүй байдаг. Судлаач АТГ-аас төрийн албан хаагчдын ёс зүйн төлөвшилд нөлөөлөх хууль зүйн боломжийг илрүүлэхийг оролдож байна.

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн тухай хууль батлахад таатай орчин бүрдсэн энэ нөхцөлд тус хуулийг баталж, төрийн албан хаагчдын ёс зүйн асуудал хариуцсан институтыг АТГ-ын бүтцэд байршуулвал авлигын эсрэг дорвитой “цохилт” өгөх болно.

ДӨРӨВ. ГАДААД ОРНЫ ТУРШЛАГА

Гадаадын зарим улс оронд төрийн албаны ёс зүйн мэргэжлийн албуудыг олноор байгуулжээ. Тухайлбал, АНУ-ын муж улсын түвшинд 38 ёс зүйн хороо, орон нутгийн түвшинд 12 комисс ажилладаг бөгөөд гүйцэтгэх засаглалын байгууллагад ёс зүйн асуудал хариуцсан 150 мянган ажилтан ажиллаж байна. Харин Франц, Англи, Япон, Германд ёс зүйн зөвлөл, комисс, яам ажилладаг³⁴.

Холбооны Бүгд Найрамдах Ардчилсан Этиоп улсад 2001 онд авлигатай тэмцэхээр Холбооны ёс зүйн болон Авлигын эсрэг хороо /FEACC/ байгуулагджээ. Уг Хорооны зорилго нь төрийн албан хаагчдын авлигын эсрэг ёс зүйг дээшлүүлж, авлигыг жинтэйгээр багасгахад оршдог байна. Тийм ч учраас Хороо нь: Олон нийттэй харилцах ба ёс зүйн боловсролын газар; Авлигаас урьдчилан сэргийлэх газар; Авлигыг мөрдөн шалгах, яллах газар; **Ёс зүйн дэд бүтцийг зохицуулах газар**; Төлөвлөлт, худалдан авалт болон санхүүгийн газар; Удирдлагын өөрчлөлтийн газар; Хүний нөөцийн газар; Хөрөнгийн мэдүүлэг, бүртгэлийн газар гэсэн цогц найман бүтцийн нэгжтэй байдаг.

Хороо нь иргэд болон төрийн албан хаагчдын авлигын эсрэг ёс зүйн төлөвшлийг дээшлүүлэх нь авлигатай тэмцэх ажлын амин чухал хэсэг гэж үзэн үйл

³³ Эдгээр бүтцийн нэгж нь УИХ-ын 2007 оны 1 сарын 11-ны Дугаар 3 тогтоолоор батлагджээ.

³⁴ http://www.academy.org.mn/mon/index.php?option=com_content&task=view&id=462&Itemid=22

ажиллагаагаа явуулдаг. Мөн Хороо нь төрийн байгууллагууд дахь ёс зүйн хороодтой нягт холбоотойгоор авлигын эсрэг тэмцлээ өрнүүлдэг байна³⁵.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Авлигын эсрэг тэмцлийн нэг “жигүүр” нь төрийн албан хаагчийн ёс зүй билээ. Авлигыг амьдруулж буй суурь хүчин зүйл нь төрийн албан хаагчийн ёс зүйн төлөвшлийн дутмаг байдал юм. Ёс зүйтэй төрийн албан хаагч дотоод “БИ”-ээсээ бүрэн чөлөөлөгдөж үйл ажиллагаагаа хууль дээдлэх, шударга ёс, тэгш байдлын зарчимд бүрэн нийцүүлэн ажиллаж чадна.

Төрийн албан хаагчийн ёс зүйг дээшлүүлэхэд төрийн албан хаагчийн ёс зүйн асуудал хариуцсан мэргэшсэн институт байгуулах нь зүйтэй. Тэр нь Улсын хэмжээнд төрийн албан хаагчийн авлигын эсрэг ёс зүйн асуудал хариуцаж, бусад ёс зүйн хороодтой нягт уялдаатай, идэвхтэй ажиллах хэрэгтэй.

Авлигын эсрэг хуулиар АТГ-т төрийн албан хаагчдын авлигын эсрэг ёс зүйн төлөвшлийг хангах талаар сургалт-нөлөөллийн үйл ажиллагаа явуулах тодорхой эрх зүйн зохицуулалт тусгагдаагүй байна.

“Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн тухай хууль” батлан мөрдүүлэх орчин нөхцөл бүрэлджээ.

Төрийн албан хаагч үүргээ биелүүлснийхээ төлөө бусдаас эдийн болон эдийн бус ашиг хүрсэн тохиолдолд түүнд хүлээлгэх хууль зүйн хариуцлага /Эрүүгийн/ дутмаг байна.

Илтгэлийн дүгнэлтэд үндэслэн дараах саналыг дэвшүүлж байна:

1. АТГ-ын бүтцэд ёс зүйн соёл, төлөвшил хариуцсан мэргэшсэн Ёс зүйн хороо/хэлтсийг УИХ-аас батлах;
2. Авлигын эсрэг хуульд АТГ-аас төрийн албан хаагчдын авлигын эсрэг ёс зүйг төлөвшүүлэхэд чиглэсэн сургалт-нөлөөллийн үйл ажиллагаа явуулах тодорхой эрх зүйн зохицуулалт тусгах;
3. Төрийн албан хаагчдын авлигын эсрэг ёс зүйг төлөвшүүлэхэд чиглэсэн сургалтыг тогтмол давтамжтайгаар, үр дүнтэйгээр явуулах;
4. Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн асуудал хариуцсан хороо/хэлтэст ажиллах төрийн албаны ёс зүйгээр мэргэшсэн чадварлаг боловсон хүчнийг бэлтгэх;
5. “Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн тухай хууль” батлах;

³⁵ Аддису Менгисту Мерт. Этиоп Улсын Холбооны ёс зүй ба авлигын эсрэг хорооны (FEACC) авлигатай тэмцэх хүчин чармайлт // Шударга ёс. УБ., 2011, №2(7), 49-59 дэх тал.

6. Авлигын эсрэг хуулийн 3.1.3 дахь хэсэгт “хийх ёстой үйлдлийг хийснийхээ төлөө бусдаас эдийн болон эдийн бус ашиг хүртэх” гэснийг нэмэлтээр оруулах;
7. Эрүүгийн хуулийн 263, 264, 268 дугаар зүйлд заасан гэмт хэргүүдийн объектив талын бүрэлдэхүүнд “хийх ёстой үйлдлийг хийснийхээ төлөө бусдаас эдийн болон эдийн бус ашиг хүртэх” гэсэн үйлдлийг нэмэлтээр оруулах;

***Яасан харанхуй юм бэ ? гэж хашгирсанаас
Ядаж нэг ч гэсэн лаа асаа***

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль:

- 1.Монгол Улсын Үндсэн хууль.1992 он.
- 2.Төрийн албаны тухай хууль. 2002 он.
- 3.Авлигын эсрэг хууль. АТГ. УБ., 2006 он.
- 4.Эрүүгийн хууль. 2002 он // Монгол Улсын хууль. ХЗҮХ. УБ., 2010 он.

Гэрээ, конвенци:

- 1.Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц. Авлигын эсрэг зарим хууль тогтоомжууд. УБ., 2007 он.

Ном, сурах бичиг:

- 1.Д.Зүмбэрэлхам. Авлигын гэмт явдал /сургалтын гарын авлага/. УБ., 2007 он.
- 2.Ж.Поуп. Авилгалын эсрэг сурвалж бичиг. УБ., 2003 он.
- 3.Р.Вандангомбо. Төрийн албаны ёс зүй. УБ., 2007 он.
- 4.Эрх зүйн соёл: төлөв, хандлага /ред: Ж. Амарсанаа/. УБ., 2008 он.
- 5.С.Нарангэрэл. Монголчуудын зан суртахууны гарваль. УБ., 2010 он.
6. Хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаан дахь хуульчийн ёс зүй /сургалтын гарын авлага/. УБ., 2008 он.
- 7.Бодлогын судалгаа, шинжилгээ /судалгааны эмхтгэл/. I боть. УБ., 2009 он.

Сэтгүүл:

- 1.Шударга ёс. УБ., 2010, №2 дугаар.
- 2.Шударга ёс. УБ., 2010, №3 дугаар.
- 3.Шударга ёс. УБ., 2011, №2 дугаар.

Бусад:

1. Авлигатай тэмцэх хууль тогтомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдлын талаарх 2010 оны мэдээлэл /АТГ/. 2011.3.16.
2. <http://www.csc.gov.mn>
3. <http://www.iaac.mn>