



USAID
АМЕРИКИЙН АРД ТҮМНЭЭС

МОНГОЛ УЛС ДАХЬ АВИЛГАЛЫН БАЙДАЛД ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ ЭЦСИЙН ТАЙЛАН

АНУ-ын ОУХА-ийн DFD-I-00-03-00139-00

Захиалгын дугаар 804

2005 оны 8 дугаар сарын 31

Энэхүү материалыг дээр дурдсан гэрээний дагуу “Casals & Associates, Inc.” компаний боловсруулж, АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлаг (АНУ-ын ОУХА)-ийн анхааралд толилуулсан юм. Энд дурдсан үзэл бодол дүн шинжилгээ нь АНУ-ын ОУХА буюу АНУ-ын Засгийн газрын үзэл бодол, дүн шинжилгээ биш болно.

Энэхүү баримт бичгийг нийтийн хүртээл болгох зорилгоор Монгол хэлэнд орчуулсан учир иш татахдаа Англи хэлээрх эх хувийг ашиглана уу. Монгол хэлээр орчуулагдсан хувийг ямар ч тохиолдолд эх хувь гэж үзэхгүй. АНУ-ын ЭСЯ нь орчуулгын үнэн зөв эсэх талаар баталгаа өгөхгүй бөгөөд хэрэв орчуулга Англи эх хувиасаа өөр байвал хариуцлага хүлээхгүй.

МОНГОЛ УЛС ДАХЬ АВИЛГАЛЫН БАЙДАЛД ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ

ЭЦСИЙН ТАЙЛАН

2005 оны 8 дугаар сарын 31

АНУ-ын ОУХА-ийн DFD-I-00-03-00139-00 тоот гэрээ

Захиалгын дугаар 804

Өргөн барьсан:

“Casals & Associates, Inc.” (C&A)

1199 North Fairfax Street, 3rd Floor

Alexandria, VA 22314 USA

Утас: +703.920.1234

Факс: +703.920.5750

имэйл: info@casals.com

Хамтран ажилласан:

Азийн сан (АС)

Хүлээн авсан:

Монгол дахь АНУ-ын Олон улсын
хөгжлийн агентлаг (ОУХА)

АНУ-ын Элчин сайдын яам

Их тойруу

11-р хороолол

Улаанбаатар, Монгол

Хураангуй

Энэхүү тайлан нь АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлаг (ОУХА)-ийн Монгол дахь Төлөөлөгчийн газрын санхүүжилтээр Casals & Associates, Inc. (C&A) байгууллагаас Вашингтон дахь ОУХА болон Азийн Сантай хамтран 2005 оны 6, 7-р сард Монгол улс дахь авилгалын байдалд хийсэн үнэлгээний үр дүнг толилуулж байна. Уг тайлангийн гол дүгнэлт нь урьд өмнө хийгдэж байсан тоон болон чанарын бусад судалгааны нэгэн адил Монгол улсад “жигжиг сажиг” буюу захиргааны түвшинд ч, “их хэмжээний” буюу элит түвшинд ч авилгалын боломж улам өссөөр байна гэж үзжээ. Авилгалын энэ хоёр хэлбэрийн аль аль нь Монголчуудын санааг зовоох ёстой асуудал хэдий ч “их хэмжээний” авилгалыг нилээд ноцтойд авч үзэх ёстой юм. Учир нь ийм төрлийн авилгал эдийн засаг, улс төрийн эрх мэдэлтнүүдийн хоорондох холбоог нягтруулж, бусад хуучин социалист орнуудад тохиолдсон шиг ардчилал, хөгжил цэцэглэлтэнд муу нөлөө үзүүлээд зогсохгүй бүр ардчиллын замаас ухрахад ч хүргэх аюултай. Монголд авилгал улам бүр өсөн томорч байгаа нь хоорондоо уялдаа холбоо бүхий хэд хэдэн хүчин зүйлээс шалтгаалж байна. Тэдгээрээс нилээд чухлыг нь дурьдвал:

- Бараг бүх шатанд ашиг сонирхлын зөрчилдөөн тодорхой салбар болон системийг бүхэлд нь хамарсан шинжтэй болсноор улсын ба хувийн хэвшлийн хоорондох зааг хязгаар нилээд бүдгэрсэн.
- Төр засгийн ихэнх үйл ажиллагаа ил тод бус, энэ талаар мэдээлэл авах боломжгүй байгаа нь хариуцлагыг бүхий л талаар сулруулж, энэ нь улмаар хэвлэл мэдээллийн үр ашиггүй байдалд нэрмээс болж, бодлого хэлэлцэх, төр засагт хяналт тавих үйл явцад иргэд оролцох боломжийг хязгаарлаж байна.
- Иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээ хүрэлцээ муутай байгаа нь хэт улс төржсөн төр захиргааны байгууллагуудыг нэмэгдүүлж, “бялуу хуваах систем” оршин тогтнох нөхцлийг бүрдүүлж байна.
- Шаардлагатай шинэчлэлийг хуульд нийцүүлэн хэрэгжүүлэх улс төрийн зориг, удирдлагын арга барил хязгаарлагдмал байгаагаас гадна хоорондоо зөрчилдсэн, нэг нь нөгөөгөө давтсан хуулиуд нь бодлогыг цааш нь үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд саад болж байна.
- Монголбанк, Үндэсний аудитын газар, УИХ-ын байнгын хороод, Ерөнхий прокурорын газар, Улсын мэргэжлийн хяналтын газар, Төрийн өмчийн хороо болон Сангийн яамны хэлтэс, газрууд зэрэг төр засгийн хяналтын институцууд сул байна.

Дээр дурьдсан системийн шинжтэй доголдлууд нь Монголд “мөнгөний хойноос явдаг” авилгал хөгжин цэцэглэх боломжийг бүрдүүлж, гол төлөв санхүүгийн ашиг ихтэй салбаруудад томоохон хэмжээний хээл хахууль авах явдал ихэвчлэн гарах нөхцөл болж байна.¹ Ардчилал, зах зээлийн эдийн засагт шилжих, олон улсын хамтын нийгэмлэгт эргэн нэгдэх явцад авилгал, хээл хахууль өсөх боломж гарч иржээ. Тэр үед их хэмжээний авилгал, хээл хахууль авах боломжийг бүрдүүлж өгч байсан хоёр салбарын нэг нь АНУ-ын Засгийн газраас хэрэгжүүлж байсан Хандивын улаан буудай хөтөлбөр² зэрэг гадаадын хандив тусламж, нөгөө нь улсын

¹ Зөвлөлтөөс хараат улс байх үед ч ийм байдалтай байсан. Тэр үед намын аппаратад ажилладаг хүмүүс намын хяналтад байсан төрийн нөөцийг бараг бүрэн нууцлагдмал байдалд хувьдаа санхүүгийн ашиг олох зорилгоор ашиглах боломжтой байсан бөгөөд энэхүү уламжлал өдгөө ч тодорхой хэмжээгээр байсаар байна.

² 1949 оны Хөдөө аж ахуйн хуулийн 416-гийн (b) хэсэг

өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн хувьчлал байлаа. Дараа нь Монгол улс капиталист хэм хэмжээг тогтоох бодлогын өөрчлөлтүүдийг хийж эхлэхдээ улсын өмчлөлд байсан газрыг хувьчлах явцад авилгал, хээл хахууль толгойгоо өндийлгөж эхэлжээ. Одоо нэг талаар уул уурхайн үйлдвэрлэлд тулгуурлан нийт эдийн засаг өргөжин тэлж байгаа, үнэ цэнэ бүхий газрын ихэнх нь жижиглэн хуваагдсан энэ үед авилгал, хээл хахууль үүсэн гарах боломжтой салбаруудын дотор банк, уул уурхай орж байна. Хөгжиж буй бусад ихэнх орнуудын нэгэн адил их бага аль ч хэмжээний авилгал үйлдэгдэх тогтвортой бөгөөд тууштай нөхцөлийг бүрдүүлж байгаа хэд хэдэн орон зай байгаагийн дотор бараа үйлчилгээ худалдан авах, гааль, шүүх, сонгогдсон болон томилогдсон өндөр албан тушаалтнуудын дунд, иргэд, бизнес эрхлэгчид болон засгийн газар хооронд өдөр тутам хийгддэг төрөл бүрийн хэлцлийн явц зэрэг орж байна.

Авилгал улам бүр газар авахаас урьдчилан сэргийлэх нөхцөл бололцоо бараг бүрдээгүй хэдий ч Монгол улстай ижил төстэй замаар замнаж буй бусад олон оронд байгаа шиг тийм түвшинд хүртэл байдал хараахан муудаагүй байна. Хамгийн гол нь одоогоор эхлэл төдий байгаа ч авилгалтай идэвхтэй тэмцэх талаар нилээд хүчин чармайлт гарч байгаа нь чухал юм. Эдгээрт:

- Азийн хөгжлийн банк/ Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (АХБ/ЭЗХАХБ)-ын Авилгалтай тэмцэх төлөвлөгөө болон НҮБ-ын Авилгалын эсрэг конвенц зэрэг авилгалтай тэмцэх олон улсын гэрээ, хэлэлцээрүүдэд нэгдэх талаар Засгийн газар тодорхой үүрэг хүлээж буй;
- Авилгалтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг боловсруулж гаргасан болон уг хөтөлбөрийг УИХ дахь Авилгалтай тэмцэх ажлын хэсгийн үйл ажиллагаатай уялдуулан зохицуулах Үндэсний зөвлөлийг байгуулсан;
- Авилгалтай тэмцэх талаар хуулийн шинэ төсөл боловсруулж, уг төсөлд авилгалтай тэмцэх бие даасан байгууллагыг бий болгох санааг тусгасан;
- Иргэний нийгмийн байгууллагуудын санаачлагаар /ихэнх тохиолдолд олон улсын хандивлагч нарын дэмжлэгтэйгээр/ хэрэгжиж буй авилгалтай тэмцэх сурталчилгаа хийх, авилгалд хяналт тавих богино болон дунд хугацааны хөтөлбөрүүд орж байна.

Үнэндээ, авилгалын асуудал улам даамжирч, дийлдэхээ болихоос нь өмнө Монголчууд өөрсдөө ч, олон улсын хамтын нийгэмлэг ч эдгээр хүчин чармайлтыг дэмжиж, цаашдын арга хэмжээг авах цаг болжээ. Ерөнхийдөө, Монгол улсын хувьд гол нь захиргааны болоод улс төрийн түвшний аль алинд нь байгаа авилгач байдлыг хазаарлах талаар үр ашигтай арга хэмжээнүүдийг хамгийн түрүүнд авах шаардлагатай байна. Өргөн утгаараа энэ нь ил тод байдал, иргэдийн үр дүнтэй хяналт, засгийн газрын агентлагуудын доторх хяналт шалгалт, тэнцвэртэй байдлыг нэмэгдүүлэх зорилтыг агуулж байгаа юм. Эдгээр гол өөрчлөлтийг хийхгүйгээр захиргааны шинэчлэлийг хийхэд зарим бага сага ахиц гарч болох ч одоогийн чиг хандлагыг орвонгоор нь эргүүлж чадахгүй болов уу. Энэ тайлангаар дараахь хэдэн стратегийн зөвлөмжийг дэвшүүлж байна. Үүнд:

- Авилгалтай тэмцэх асуудлыг бодлогын түвшинд байлгаж, авилгалтай тэмцэх чиглэлээр одоо байгаа хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх, ил тод байдлыг дэмжиж, хандив тусламжийг илүү үр дүнтэй зохицуулах шаардлага байгааг онцгой анхаарсан дипломат оролцоо;

- Сонирхлын зөрчилдөөн, ил тод байдал, мэдээлэл олж авах боломж, иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээнд хийх шинэчлэл, авилгалтай тэмцэх бие даасан байгууллага зэрэг асуудлуудыг хөндөх, ингэхдээ иргэний нийгмийг оролцуулах, НҮБ-ын Авилгалын эсрэг конвенцийг хэрэгжүүлэх үйл явцад олон нийтийн оролцоог дэмжих талаарх ерөнхий зөвлөмжүүд;
- Иргэд, бизнес эрхлэгчид болон засгийн газрын хооронд хийгддэг хэлцлүүд, бараа үйлчилгээ худалдан авах, өмч хувьчлал, гааль, газар ашиглалт, уул уурхай, банк болон хуулийн салбар, улс төр, бизнесийн дээд хүрээнийхэн зэрэг авилгалын үүр уурхайг хөндөх талаарх тусгай зөвлөмжүүд зэрэг болно.

I. ОРШИЛ

A. Тойм

Авилгал Монголд газар авч эхэлж байгаа нь илэрхий байна. Авилгал нь хаалттай хаалганы цаана явагддаг өвөрмөц шинжтэй үзэгдэл билээ. Авилгалд оролцсон хүмүүс түүнийгээ нуухыг зорьдог. Тиймээс үүнийг амархан хэмжих боломжгүй. Авилгал байна уу, үгүй юу гэдэг талаар хүмүүсийн санаа бодол ямар байгааг судлахаасаа илүүтэй хохирлын хэмжээ болон оролцоог тогтоох гэж оролддог судалгааны нилээд боловсронгуй аргачлалуудад хүртэл алдаа их гардаг бөгөөд ийм төрлийн судалгааг Монголд хийгээгүй байгаа юм. Хэдийгээр энэхүү үнэлгээнд урьд өмнө Монголд хийсэн олон судалгааны дүн болон авилгалын бусад индексүүдийг ашигласан хэдий ч тус улс дахь авилгал хэр ноцтой болохыг “шинжлэх ухааны үндэстэй” буюу бодитоор хэмжих аргагүй байна. Гурван долоо хоногийн турш хийсэн ярилцлагууд болон суурь судалгаан дээрээ тулгуурлан Монгол дахь авилгалын цар хүрээ, хэлбэрийн талаар зарим чухал дүгнэлтүүдийг хийлээ.

Авилгал өсч байна

Авилгал Монголд улам бүр тархаж, эдийн засгийн өсөлтийн үр дүнд илүү их баялаг бий болох тусам цар хүрээ нь улам томорсоор байна. Нийгэмд маш хурдацтай өрнөсөн ардчилал, зах зээлийн эдийн засаг руу шилжсэн шилжилтийн үйл явц тогтолцоог доороос нь хагалах бус дээрээс нь удирдагх замаар явагдсан зэргээс үүдэн бэлтгэл муутай хүнд суртлын аппаратын өмнө олон шинэ зүйл тулгарсны зэрэгцээ төр засгийн дотоод хяналт болон тэнцвэр, түүнчлэн олон нийтийн зүгээс төр засагт тавих хяналтыг үр нөлөөтэй болгох нөхцөл бүрэлдэж чадаагүй юм. Үүний зэрэгцээ дийлэнхи хүн амын орлого бага, хэрэгцээ буюу шунал, эсвэл

хоёулангаас нь үүдэлтэй “илүү ихийг хүсэх” хүний байгалийн араншин зэрэг нь төрийн эрх мэдлийг ашиглаж мөнгө олох сонирхол бүхий орчныг бий болгож байна. Үүний үр дүнд хууль, дүрэм журмыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх, эдгээр дүрэм журам болон олон нийтэд нээлттэй бусад мэдээллийг илүү хүртээмжтэй байлгах, төр, засгийн үйл ажиллагааг олон нийт, хууль тогтоох байгууллагаас хянадаг болгох, шүүхэд алагчлалгүй хандах амлалт зэрэг тэнцвэртэй хяналтыг хангах замаар авилгалыг бууруулах орчинг бүрдүүлэх механизм Монголд байхгүй байна. Монголын ёс зүйн тогтолцооны шат бүрт сул тал бий. Энэ нь авилгал үүсэх баталгаа болдоггүй боловч авилгал гарах боломжийг нэмэгдүүлж, авилгалыг хянах хяналтыг сулруулдаг.

Дундаж монголчуудын хувьд авилгалд оролцохгүйгээр (авагч буюу өгөгчийн аль алиных нь хувьд) өдөр тутмын амьдралаа залгуулж, бизнес эрхлэх боломжтой байж болох ч, энэ нь маш хэцүү бөгөөд захиргааны авилгал нилээн түгээмэл байна. Судалгааны баг доод шатанд эрх мэдлээ хэрхэн урвуулан ашиглаж байгаа талаар олон жишээ олж сонслоо. Тухайлбал, байцаагч нар ресторан, зоогийн газруудаар долоо хоног бүр явах (ресторан нь торгуулиас зайлсхийхийн тулд “үнэгүй өдрийн хоол” өгдөг), таксины жолооч нар өдрийн “хураамжаа” төлсөн гэдгийг харуулах тасалбар авахын тулд тэднийг цагдаа нар өглөө эрт зогсоогоосой гэж хүсэх, эмч нар үйлчилгээнийхээ хариуд “харамж” авах, элсэлтийн шалгалтанд тэнцээгүй хүүхдүүдээ сургуульд оруулахын тулд мөнгө төлөх зэрэг жишээг дурдаж болно. Авилгал олон хүний өдөр тутмын амьдралд нөлөөлж байна. Гайхалтай нь ихэнх хүмүүс иймэрхүү авилгалыг уучилж, зүгээр өнгөрөөх шинжтэй байдаг ажээ³.

Захиргааны авилгал төрийн үр өгөөжийг багасгаж, эдийн засгийн үйл ажиллагааны аюулгүй байдлыг бууруулж байхад *Монголд оршиж байгаа хамгийн хүнд шинжийн авилгал нь элитийн түвшний авилгал юм*. Үүний шалтгаан нь элитийн түвшинд захиргааны түвшний авилгалаас илүү их хэмжээний мөнгө эргэлддэг болон илүү олон хэлцэл хийгддэг явдалтай зөвхөн холбоход учир дутагдалтай болно. Эхний

³ Олон судалгаанаас харахад хүмүүс авилгалын гол буруутнаар төрийн албан хаагчдын бага цалинг нэрлэж буруушаасан байдаг бөгөөд судалгааны баг төрийн албан хаагчид “авилгалд автахаас өөр арга байхгүй” гэж хүмүүсийн (дээд албан тушаалтнууд болон “ердийн монголчууд”) ярихыг олонтаа сонсож байсан.

шалтгаан нь магадгүй үнэн байхад сүүлийн шалтгааныг батлахад хэцүү юм. Харин, элит түвшний авилгал Монголд нэн чухал асуудал болоод байгааг дараах шалтгаантай холбож үзэх нь зүйтэй. 1) энэ нь захиргааны авилгалын өнгө, жишгийг тогтоодог бөгөөд хувийн “статус кво”нд шунах сонирхлыг бий болгодог, 2) энэ нь бусад бүх сонирхлыг, түүний дотор ардчиллыг бэхжүүлж, өргөн хүрээтэй эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих сонирхлыг шахаж болохуйц улс төр, эдийн засгийн тогтолцоог бэхжүүлэх чадавхитай.

Ярилцлага өгсөн нэг хүний хэлснээр “Монгол Улсын төр барьцаалагдахад маш ойрхон болжээ.”⁴ Эдийн засаг ба улс төрийн элитүүд нэг ижил биш юм аа гэхэд ойр нягт холбоо сүлбээнд харилцан ашигтай ажилладаг гэсэн яриаг үнэлгээний баг олон удаа сонсож байлаа. *Төрийн ба хувийн хэвшлийн хоорондох зааг ялгаа бараг үгүй болж, ашиг сонирхлын зөрчил* ялангуяа эдийн засаг, улс төрийн хамгийн дээд түвшинд *газар авчээ*. 1990-ээд онд төрийн өмчийн үйлдвэрийн газруудыг анх хувьчилснаас хойш далдуур завших жишиг (урьд өмнөх коммунист дэглэмийн үед улс төрийн эрх мэдэлтнүүдийн эдэлж байсан давуу эрх, ямбан дээр) бат тогтжээ. Илүү түгшүүр төрүүлж буй зүйл бол удаан хугацааны турш Монголыг ажиглаж байгаа олон ажиглагчид Монгол дахь дээд түвшний авилгал илүү зэрлэг бөгөөд илүү боловсронгуй болж байгааг мэдэрч байгаа явдал юм. Төрийн өмчийг боломжийн үнээр зарсныхаа төлөө багахан урамшуулал шаардахын оронд одоо улс төрийн элитүүд компанид хувь эзэмшиж, хяналтаа тогтоохыг хүсэх болжээ. Энэ нь төрийн ба хувийн хэвшлийн хоорондох холбоо, давхардлыг улам бүр бэхжүүлж байна.

Энэхүү шинж тэмдэг цаашид оршсоор байх нөхцлийг хэд хэдэн хүчин зүйл

⁴ “Төрийг барьцаалах” гэдэг нь Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүд хуучин Зөвлөлт Холбоот Улсын бүрэлдхүүнд байсан улс орнууд дахь нөхцөл байдлыг тодорхойлохын тулд гаргаж ирсэн нэр томъёо юм. Эдгээр улсад эдийн засгийн элитүүд (олонхи нь таатай хувьчлалын үр дүнд баялагтай болж авсан) маш нөлөөтэй болж, өөрсдийн эдийн засгийн эрх ашигт төрийн бодлогыг үйлчлүүлэх чадалтай болсон байдаг. “Төрийг барьцаалах” хэмээх нэр томъёо нь илүү түгээмэл ойлголт болох “лобби”-гоос өөр ойлголт. Тухайлбал энэ үйл явц нь а) ил тод биш б) нөлөө бүхий эдийн засгийн ашиг сонирхолд давуу талыг бий болгох төдий бус бусад бүх ашиг сонирхлыг төрд ижил төстэй зорилгоор хандах боломжийг таслахыг зорьдог. Үзэх: Черил Грэй ба бусад, *“Шилжилтийн үеийн авилгалын эсрэг үйл ажиллагаа 2: Европ, Төв Азийн улс орнууд дахь аж ахуйн нэгж төрийн хоорондох харилцааны авилгал 1999-2002,”* Дэлхийн Банк, 2004. Мөн *“Төрийг олзол, өдрийг олзол: Төрийг гартаа хийх болон Шилжилтийн үеийн авилгалын дүн шинжилгээ,”* Дэлхийн Банк, 2004 оны 4-р сар.

бүрдүүлж байгаа юм. Эдгээр бүх хүчин зүйлийг энэхүү тайланд тусгасан. Тухайлбал байгууллагын болон дүрэм журмын сул тал, энэхүү асуудлын талаархи олон нийтийн ойлголт тодорхой бус байгаа зэрэг хүчин зүйл байна. Гэхдээ үнэлгээний баг Монголд авилгалтай тэмцэх орчны хамгийн гол дутагдал нь *засгийн газрын бараг бүх үйл ажиллагаанд ил тод байдал байхгүй, бодлого хэлэлцэх, засгийн газрыг хянахад олон нийтийн оролцоо бараг байхгүй* байгаа явдал гэдгийг тогтоосон юм. Ардчилсан хариуцлагын тогтолцооны эдгээр үндсэн элемент Монголд үндсэндээ алга байгаагаас одоо байгаа элитүүдийн байр суурь улам бэхжиж, авилгалтай тэмцэх манлайлал, сонирхолыг үл хүссэн удирдлага, эрх зүйн тогтолцоо бий болж байна. Үүний зэрэгцээ бүхий л тогтолцоо нь бүрхэг ойлгомжтой бус байдаг нь сэжиг таамаг, цуу яриа үнэн эсэхийг тодруулах ч боломжгүй болгож байна.

Авилгалын асуудал хаана гарч байна гэсэн асуултад товчоор хариулахад “төрийн эрх мэдлийг ашиглан санхүүгийн асуудлаа шийдэж болох бараг бүх газар, цаг үед гарч байна.” Тодорхой бөгөөд найдвартай мэдээлэл дутмаг байсан учраас (II хэсгийг үзнэ үү), захиргааны авилгал хамгийн түгээмэл байгаа салбар чиглэлийг олж тогтооход дэндүү хэцүү байв. Элитийн түвшний авилгалын хувьд газрын хуваарилалт, ялангуяа Улаанбаатар хот болон уул уурхайн бүсийн үнэ цэнэтэй газрын хуваарилалт, ашиглалтын лиценз авах, татвар, гаалийн татвар төлөхөөс зайлсхийхийн тулд мөнгө өгдөг зэрэг нь авилгалын хамгийн их асуудалтай, эрсдэлтэй цэгүүд гэсэн түгээмэл ойлголтыг үнэлгээний багийн авсан олон ярилцлага баталж байна. Төрийн өмчид, тухайлбал хувьчлагдаж байгаа буюу хувьчлагдсан компаниуд болон сонин хэвлэл, радио телевизийн зөвшөөрөл зэрэгт элит түвшний эрх мэдэлтнүүд давуу боломжтой байдаг нь элит эрх мэдлийн өнөөгийн бүтцийг улам бэхжүүлж, мөнхжүүлэхэд дөхөм болж байх шиг байна. Шүүхийн байгууллагууд авилгалд автсан гэсэн ойлголт түгээмэл байдаг бөгөөд төрийн эрх мэдлийг урвуугаар ашигласны улмаас хохирсон хохирогчдыг хамгаалах үр нөлөөтэй газар биш болжээ. Банкны тогтолцооны ойлгомжгүй бүрхэг байдал, Төв банкны улс төрийн арга заль зэрэг нь үр ашигтай зохицуулалт хийхэд муугаар нөлөөлж, авилгалын гүйлгээ явуулах боломжийг бий болгож байна. Гэвч үнэлгээний баг банкны салбар дахь асуудал бусад салбаруудаас тийм ч их ялгаатай биш гэж дүгнэлээ.

Аливаа салбар дахь асуудлыг үр өгөөжтэй шийдвэрлэхийн тулд тодорхой бус

байдал болон төрийн эрх мэдлийн хяналт байхгүй байгаагийн цаад үндэс шалтгааныг хөндөх хэрэгтэй гэсэн дүгнэлт юм. Энэхүү тайлангийн төгсгөл хэсэгт үүнийг хэрхэн хийж болох талаар зарим санал, тухайлбал зарим салбарын шинжтэй саналуудыг тусгасан. Гэхдээ аливаа үйл ажиллагааг явуулахдаа илүү том хүрээний асуудлыг санаж байх нь маш чухал.

Харьцуулсан хэтийн төлөв ба найдварын шинж тэмдэг

Монгол дахь авилгал мэдээж ноцтой боловч нөхцөл байдлын хэтийн төлөвийг авч үзэх нь чухал. Авилгал нь дэлхийн "хамгийн муу жишээ"-нүүд шиг хорт хавдрын буюу онц аюултай түвшинд хүрсэн гэж харагдахгүй байна. Хэд хэдэн шалтгааны улмаас Монгол дахь авилгал пост-коммунист олон орон, ялангуяа Монголтой байнга харьцуулдаг Төв Азийн улс орнуудын хэмжээнд хүртэл гүн хөрсжөөгүй байгаа. Түүнчлэн авилгалын эсрэг хүчин чармайлтад тулгарч байгаа бэрхшээл нь зөрчил мөргөлдөөн, засаршгүй ядууралтай тулгарсан улс орнуудын хэмжээнд хүртэл ноцтой болчихоогүй байна. Нэгдүгээрт, байгалийн асар их нөөц баялагтай, том зах зээлтэй (Нигери, Орос гэх мэт) улс орнуудтай харьцуулбал аюул харьцангуй бага. Хоёрдугаарт, шилжилтийн үед Монголын төрийн тогтолцоо болон эдийн засаг бусад улс орных шиг бүрэн задарч унаагүй (жишээ нь Албани, Камбож, Либер) тул амьдралын түвшинг барьж, менежментийн зарим тогтолцоо, хяналтыг хадгалж үлдсэн. Мөн шилжилтийн явцад улс төрийн тогтолцоог доод түвшингээс нь босгох тийм их дарамт, шаардлага гараагүй. Улс төр, эдийн засгийн шилжилтийг харьцангуй аядуу хийсний ачаар хадгалж үлдсэн нэгэн давуу тал нь боловсролын түвшин дээгүүр байдал юм. Гуравдугаарт, Монгол улс зөрчил мөргөлдөөнгүй хэвээр үлдсэн бөгөөд засгийн газар нь нийт нутаг дэвсгэрээ бүрэн хянасан хэвээр байна (Колумби, Шри Ланк, Балбатай адилгүй). Тиймээс хүчтэй манлайлал гарч ирвэл авилгалтай тэмцэхэд гарах эрсдэл багасч, үр нөлөө нь өргөн хүрээтэй байх магадлал өндөр юм. Дөрөвдүгээрт, Монголд "хүн бүр бие биенээ таньдаг" цөөхөн хүн амтай, жижиг нийгэм бүхий байдал нь авилгалтай тэмцэхэд учирдаг саад бэрхшээлийн нэг гэж тооцогдох боловч авилгал "хэтэрхий их" авдаг хүмүүсийг хянах нийгмийн хяналт болж болдог.

Цаашилбал, итгэл найдвар төрүүлэх чухал шинжүүд ажиглагдаж байна. Хэрэгжилтийн шатанд нилээд сорилтуудтай тулгарах боловч авилгалтай тэмцэх чиглэлээр батлагдсан бөгөөд батлагдахаар хүлээгдэж байгаа хэд хэдэн хууль тогтоомжууд байна. Хоёрдугаарт, ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоог

дээшлүүлэх зарим арга хэмжээ авагдаж байна. Тухайлбал, улсын төсвийг хэсэгчлэн нийтлэх (зарим хэсэг нь анх удаа нийтлэгдсэн), НҮБ-ын АЭК-д нэгдэж гарын үсэг зурах (УИХ-аар хараахан батлагдаагүй байгаа) зэргийг нэрлэж болно. Гуравдугаарт буюу хамгийн чухал байж болох баримт бол монголчууд дараалсан хоёр сонгуулиар засгийн газраа сольсон нь хариуцлага тооцох үндэс суурь байгааг харуулж байна. Дарангуйлагч дэглэмээс шилжиж эхэлснээс хойш 15 хүрэхгүй жил өнгөрсөн гэхэд энэ бол чамлахааргүй амжилт. Авилгалтай тэмцэх явцад бэрхшээлтэй тулгарч буй бусад олон улс оронтой харьцуулахад энэхүү олон нийтийн оролцооны уламжлал нь Монголын нэгэн давуу тал юм. Гэхдээ энэхүү оролцоог илүү өргөжүүлэх, мэдээлэлжүүлэх, боловсронгуй болгох шаардлага байсаар байна.

Эрсдэл: Аюул ба боломж

Монгол улс салаа замын уулзварт ирчихээд байна. Гэхдээ олон улсын хамтын нийгэмлэгийн дэмжлэгтэйгээр өнөөгийн хандлагыг зогсоох, тэр ч бүү хэл буцааж эргүүлэх шийдвэр гаргах хугацаа удирдагчдад одоохондоо байна. Гэвч элит давхаргын өөртөө завших явдал буюу ул тод бус байдлыг даруй шийдвэрлэхгүй бол одоо үүсч байгаа шинж тэмдгүүд харилцан бие биенээ хүчжүүлж, мөчлөг үүсгэхэд амархан юм. Орчин үеийн ертөнцөд эдийн засаг, улс төрийн эрх мэдэл холилдож, хязгаарлагдмал тооны элитүүдийн гарт орсон цөөхөн жишээ бий. Ийнхүү хоёр эрх мэдэл холилдсоноор эдийн засгийн уналт, улс төрийн хэлмэгдүүлэлтээс өөр юунд ч хүрэхгүй. Монгол улс ийм шатанд хараахан хүрээгүй байна. Гэхдээ өнөөгийн хандлагыг хяналтандаа авахгүй бол ижил төстэй түүх соёл бүхий шилжилтийн үедээ яваа бусад олон оронд тохиолдсон шиг тус улсыг эдийн засаг, ардчиллын хөгжлийн замаар ахиж дэвжихэд ихээхэн саад болно. Авилгал нь хар тамхины наймаа, терроризм, зохион байгуулалттай гэмт хэргийн далд ертөнц хөгжих үүд хаалгыг маш амархан нээндэг. Энэ талаараа Монгол улс аль хэдийн “хэцүү хөршүүдийн” дунд байгаа билээ. Монгол улс одоо урагшилж байгаагаас үр дүн муутай, ирээдүй багатай зам руу хальтран орохоос зайлсхийхийн тулд тасралтгүй хүчин чармайлт гаргаж, нухацтай арга хэмжээ авах шаардлагатай байна.

Энэхүү үнэлгээнд улс төр, эдийн засаг, нийгмийн бүтцийн эерэг ба сөрөг шинжүүд, болон Монгол дахь авилгалын орчинг бүрдүүлэгч үйл явц, байгууллагуудыг задлан шинжилсэн бөгөөд одоо байгаа ноцтой эрсдлийн хүчин зүйлүүдийг тодорхойлсон.

Тус үнэлгээнд судалгааны багийн дүгнэлтүүдийг ач холбогдлоор нь дараалуулан танилцуулсан бөгөөд энэ нь үндэсний хэмжээнд эрсдлийн хүчин зүйлийг шийдвэрлэх болон АНУ-ын ОУХА өөрөө хэрхэн оролцох талаар бодож үзэх стратеги хүрээг тусгасан.

Б. Зорилго

Гүйцэтгэх ажлын захиалгад нийцүүлэн, АНУ-ын ОУХА-тай ярьж байсны дагуу энэхүү ажлыг гүйцэтгэхэд өөр хоорондоо хамааралтай дөрвөн гол зорилгыг өмнөө тависан. Үүнд:

- 1) Монгол улсад улс төр, хууль, захиргааны бүтцийн хүрээнд оршин тогтнож байгаа авилгалын цар хүрээ, авилгалын боломжит эх үүсвэрүүд, өөрчлөлт хөдөлгөөний талаар АНУ-ын ОУХА-ийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газарт илүү сайн ойлголт өгөх;
- 2) Авилгалын асуудлыг шийдвэрлэхэд Монголын төр засаг, иргэний нийгмийн байгууллагуудын чадавхийг тодорхойлж, дүн шинжилгээ хийх, ингэхдээ АНУ-ын ОУХА болон бусад хандивлагчдын оролцох боломжийг харах;
- 3) Монгол дахь авилгалыг олон улсын "туршлага" болон харьцуулсан хэтийн төлөвийн үүднээс авч үзэх;
- 4) Монголын парламент буюу Улсын их хуралд (УИХ) энэ оны эцсээр өргөн барих Авилгалын эсрэг хуулийн төслийг задлан шинжилж, санал зөвлөмж өгөх.

В. Аргачлал ба баг

Багийн бүрэлдхүүнд Майкл Жийртсон (С & А багийн ахлагч), Элизабет Харт (АНУ-ын ОУХА/Ардчилал, мөргөлдөөн, хүмүүнлэгийн тусламж /Ардчилал ба засаглал хөтөлбөрийн авилгалтай тэмцэх асуудал хариуцсан ахлах зөвлөх), Ольга Назарио (С & А-ийн ахлах ажилтан), Сарлагтайн Машбат (Хуулийн зөвлөх), Бямбын Одгэрэл (Зохицуулагч/Орчуулагч) нар орсон. Тус баг Азийн сангийн ажилтнуудтай нягт хамтран ажилласан бөгөөд Азийн сан нь захиргааны дэмжлэг үзүүлэхээс гадна Монголын нөхцөлтэй холбоотой мэдээллээр хангаж ажиллав.

Судалгааны баг холбогдох баримт бичгийг судлах, гол хүмүүсээс ярилцлага авах, нийгмийн ухааны судлаачдын дунд өргөн хэрэглэгддэг чанарын шинжилгээний аргачлалыг хослуулан ашиглалаа. Тус баг төр засгийн албан тушаалтнууд, иргэний нийгмийн төлөөлөгчид, Монголд ажиллаж байгаа буюу Монголтой холбоотой асуудал дээр ажиллаж байгаа олон улсын хамтын нийгэмлэгийн гишүүдтэй олон арван ярилцлага хийсэн. Ярилцлагуудыг Вашингтон болон Улаанбаатар хотуудад 2005 оны 6 дугаар сарын 6-наас 7 дугаар сарын 1 хүртэлх хугацаанд явуулав⁵ Ярилцлага авсан буюу уулзалт хийсэн хүмүүсийн нэрсийн бүрэн жагсаалтыг 1 дүгээр хавсралтад орууллаа.

Авилгал ил тод биш үзэгдэл учраас шууд мэдээлэл цуглуулахад нэлээд хэцүү байдаг. Тиймээс “гурвалжингийн” аргыг хэрэглэх шаардлага гарсан. Судалгааны баг дараах гурван бүлгийн хүмүүсээс ярилцлага авч, тэдний хэлсэн үгийг задлан шинжилсэн. (1) Авилгалд оролцох боломжтой хүмүүс, (2) авилгалтай тэмцэх талаар санаа тавьдаг хүмүүс, (3) авилгалаас хохирол амссан хүмүүс. Үүнээс Монгол дахь авилгалын шалтгаан, цар хүрээ, одоо байгаа авилгалын хэлбэрүүд, ил тод байдал, хариуцлагыг дэмжих одоогийн санаачлагуудын талаар дүр зураг гарч ирнэ. Холбогдох ном зохиол болон хөгжиж буй улс орнуудад явагдсан авилгалын судалгаа, авилгалын эсрэг санаачлагыг дэмжиж байсан хамгийн сайн туршлага дээр үндэслэн тус баг ижил төстэй шилжилтийн үедээ яваа бусад улс орнуудтай харьцуулахад Монгол Улсын байдал ямар байгаа талаар дүгнэлт хийж, энэхүү асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой хүчин чармайлтуудын талаар зөвлөмж боловсруулав. Монгол улсын Засгийн газар, иргэний нийгмийн байгууллагууд, олон улсын хандивлагч байгууллагууд, олон талт хөгжлийн банкуудын хэвлэн гаргасан Монгол улсад байгаа ном хэвлэлийг нарийн судалсан нь гол гол ярилцлагын үр дүнг сайжруулсан.

Энэхүү судалгаанд ашигласан арга нь харьцангуй өвөрмөц юм (хандивлагчдын хувьд). “Засаглалын судалгаа” хийх ихэнхи аргууд нь институцуудын болон эрх

⁵ Судалгааны уяг хугацаа нь хувьд маш тохиромжтой байсан. Учир нь үүнийг 2005 оны 5 дугаар сард Монголд Ерөнхийлөгчийн сонгууль явагдсаны дараахан, авилгалын эсрэг олон томоохон хууль тогтоомж гаргах талаар ярилцаж байх үед явуулсан. Ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэр дэвшигчид сонгуулийн үеэр авилгалын эсрэг асуудлаар их мэтгэлцсэн. Цаашилбал 2005 оны 4 дүгээр сард Монгол Улс НҮБ-ын АЭК-д нэгдэн гарын үсэг зурсан боловч хараахан УИХ-аар батлагдаагүй байна

зүйн зохицуулалтад үнэлгээ хийж, дүрэм журам, байгууллагын бүтэц, цаашлаад магадгүй хэрэгжилт дэх дутагдлуудыг тодорхойлдог. Байгууллагуудад “улс төрийн” асуудлыг хөндөх тал дээр олон хязгаарлалт байдгаас засаглалын тухай судалгаанууд нь байгууллагын болон дүрэм журмын асуудал бэрхшээлүүд, эсвэл яагаад хэрэгжддэггүй болохыг тогтоодоггүй. Авилгалын асуудлыг илүү иж бүрэн, динамик байдлаар судлах хэрэгцээ байгааг илэрхийлсэн АНУ-ын ОУХА-ийн Авилгалын эсрэг шинэ стратеги дээр тулгуурлан хийгдсэн энэхүү үнэлгээ нь зөвхөн институцуудын дүн шинжилгээгээр хязгаарлагдаагүй бөгөөд Монгол дахь авилгалын үзэгдлийг тайлбарлахад туслах илүү өргөн хүрээтэй улс төр, эдийн засгийн үйл явц болон өв уламжлалыг авч үзсэн болно. Тус судалгаа авилгалын өвчний шинж тэмдгүүд төдийгүй үндэс шалтгааныг авч үзэн стратегийн илүү өргөн хүрээнд шийдлийг гаргаж тависан болно..

Г. Талархал

Уг судалгааг хийхэд дэмжлэг үзүүлж, стратеги удирдамжаар хангасан Улаанбаатар хот дахь АНУ-ын Элчин сайдын яам, АНУ-ын ОУХА-ийн ажилтнуудад талархаж байна. Улаанбаатар болон Сан-Франциско дахь Азийн сангийн үзүүлсэн зохион байгуулалтын болон материаллаг дэмжлэггүйгээр энэхүү тайланг гаргах боломжгүй байлаа.

II. Судалгаа болон бусад чанарын судалгааны дүнг тайлбарлах нь

A. Монголд байгаа авилгалын талаархи мэдээлэл

Монгол дахь авилгалын талаар олон судалгаа, чанарын судалгаа хийгдсэн хэдий ч (1 дүгээр хүснэгтээс хураангуй мэдээллийг харна уу), аль нь ч Монгол дахь авилгалын цар хэмжээ, шинж чанарыг дүгнэх хэмжүүр болж чадахгүй байна. Илүү боловсронгуй судалгааны арга техник хэрэглэсэн ч энэ нь бараг боломжгүй юм.⁶ Гэхдээ Монголын талаар хийгдсэн судалгаануудаас цөөхөн хэд нь цаг хугацааны дараа ч харьцуулж болох мэдээлэлтэй байдаг бөгөөд доор өгүүлсэнчлэн ойлголт, үзэл бодлыг илэрхийлсэн мэдээллийг тайлбарлахад их бэрхшээлтэй тул найдвар муутай юм.

Одоо байгаа мэдээлэл эргэлзээтэй хэдий ч авилгалыг бэрхшээлтэй асуудал мөн гэсэн ойлголт өсч байна гэсэн дүгнэлтээс зайлсхийх аргагүй. Гэхдээ Олон улсын

Бүгд найрамдахчуудын хүрээлэнгийн (ОУБНХ) явуулсан ерөнхийлөгчийн сонгуулийн санал асуулгын дүнгээс харахад авилгалын талаархи санал бодол янз бүр байна. Эндээс үзэхэд Монголын олон нийт өдөр тутмын амьдралын бусад чухал асуудалтай авилгалыг хэрхэн харьцуулж үздэг талаар дүгнэлт гаргахдаа болгоомжтой байх хэрэгтэй. Улс төрийн санал бодлын судалгаанд энэ нь тийм ч ер бусын үзэгдэл биш юм. Учир нь судалгаанд оролцогчид өдөр тутам шууд тулгардаг эдийн засгийн асуудлуудаа шийдвэрлэхэд хэцүү санагдах асуудлуудаас дээгүүр тавьдаг. Үүний зэрэгцээ асуудалтай байгууллагуудын жагсаалтад газар, лиценз, гааль, шүүхийн байгууллагууд байнга орж байгаа нь эдгээр байгууллагыг илүү нарийн судалж шалгах хэрэгтэйг сануулж байна.

Б. Олон улсын авилгалын индекс

Олон улсын авилгал ба авилгалын эсрэг хүчин чармайлтын хоёр гол индексээс харахад авилгал нь Монголд улам дордож байгаа, анхаарал татсан асуудал болж байна. “Транспэренси Интернэйшнл” жил тутмын Авилгалын индекстээ (АИ) Монгол Улсыг хоёр удаа оруулсан.⁷ 1999 онд Монголын АИ-ийн оноо 4.3 байсан нь Польш, Уругвай, Йордан зэрэг дунд зэргийн хөгжилтэй улсуудтай зэрэгцэж байв. 2004 онд Монгол Улсын АИ-ийн оноо 3.0 болж, эзлэх байр нь 42-оор “ухарч”, бага хөгжилтэй Армени, Босни Херцеговина, Мадагаскар, Сенегал, Бүгд Найрамдах Доминикан Улс, Иран, Румын зэрэг улсуудтай зэрэгцсэн.⁸

Дэлхийн Банкны Хүрээлэн (ДБХ) хоёр жил тутам засаглалын үзүүлэлтүүдийг гаргадаг бөгөөд Монгол улсын Авилгалын хяналтын оноо 2002 онд +.11 байснаа 2004 онд -.51 болтол буурсан (-2.5-аас +2.5 хүртэлх шатлалаар). Ингэснээр 2002 онд Монгол энэ үзүүлэлтээр нийт улс орнуудын дунд 60 хувьтай байсан бол 2004 онд ердөө 40 хувьтай болжээ. Энэхүү үзүүлэлт илэрхий унасан боловч Монгол Улс

⁶ Дэлхийн банкны хүрээлэнгийн гурван талт авилгалын судалгааны аргачлал нь авилгалд оролцсон тухай бус харин авилгалын хохирогч болсон тухай асууж судалдаг цөөн тооны судалгаа нь авилгалын хамгийн үр дүнтэй чанга “хэмжүүр” болж байна. Тус баг ДБХ ирэх жил судалгааг дахин явуулж магадгүй гэж сонссон.

⁷ ТИ-Берлин нь тухайн улс оронд мэдээллийн дор хаяж гурван эх сурвалж байгаа улс орнуудыг л АИ-д хамруулдаг. 1999-2004 онд мэдээллийн гурван эх сурвалж Монголд байгаагүй.

⁸ Монголын АИ-ийн байр их унасан нь нэг талаар 1999 оны зэрэглэлд багтаагүй 46 орон 2004 онд дээрх зэрэглэлд нэмж орсонтой холбоотой байж болно

бага орлоготой улс орнуудын дундаж үзүүлэлт болох -.84-өөс дээш байсаар байна.

Эдгээр хэмжүүрүүд Монгол дахь авилгалын нөхцөл байдал муудаж байгаа дохио болж байгаа боловч аргачлалын хувьд нэлээд дутагдалтай тул эдгээр мэдээллийг ашиглахдаа үүнийг ойлгож байх хэрэгтэй:

- Эдгээр индексүүд нь хэдэн янзаар тайлбарлагдаж болох зан байдлын олон талт цогц ойлголт болсон "авилгалыг" хэмждэг. Аливаа улс оронд энэ асуудлын мөн чанарыг ойлгохын тулд макро түвшний индексүүдийн хэмжиж чаддаггүй нарийн үзүүлэлтийг "задлан дүгнэх" маш чухал хүчин чармайлт шаардлагатай.
- АИ, ДБХ-ийн үзүүлэлтүүдэд багтдаг ойлголтод тулгуурласан мэдээллийг тайлбарлахад маш хэцүү. Авилгал улам дордож байгаа гэсэн төсөөлөл нь давтамж болон цар хүрээний хувьд нэг их өөрчлөгдөөгүй үйл ажиллагааны талаар мэдээлэл олж авах боломж нь харин нэмэгдсэнтэй холбоотой байж болно (авилгалтай тэмцэх орчин сайжирсан, тухайлбал мэдээлэл олж авах боломж нэмэгдсэн, тайлагнах явц сайжирсан зэрэг нь АИ-ийн оноо буурахад хүргэсэн байж болно гэсэн урвуу үр дүнг бий болгон).
- Энэ хоёр индекс нь хоёулаа чанарын шинжтэй бусад оноо, индексээс ихэнхдээ бүрддэг тул эдгээрийг харьцуулж, субъектив анализыг тэнцвэржүүлэх замаар объектив чанарыг нь сайжруулахыг хичээдэг ч эдгээр индекс авилгалын "бодит" хэмжүүр биш юм.
- Транспэрэнси Интернэшнл болон ДБХ-ийн индексүүд нь оноо гаргах үед хоёр жил хүртэл болсон (ДБХ-гийн хувьд) байж болох мэдээлэл дээр үндэслэдэг тул цаг хугацааны их зөрүү гардаг.
- Улс бүрийн оноо тухайн улс ямар мэдээлэл авах боломжтой байгаагаас хамааран өөр өөр багц мэдээлэл дээр тулгуурладаг тул улс орнуудыг хооронд нь харьцуулсан дүгнэлт нь тийм ч найдвартай биш юм. Тэр байтугай нэг улсын оноог цаг хугацаагаар нь авч үзэн харьцуулахад хэцүү байж болно. Учир нь мэдээллийн эх сурвалж жилээс жилд нэмэгдэж хасагдаж болно. ДБХ-гээс гаргасан Монголын оноон дахь алдааны хязгаарыг шалгаж үзэхэд эдгээр оноон дээр үндэслэн хэтэрхий нарийн дүгнэлт хийх нь осолтой болохыг харуулсан.⁹

Энэ бүгд юу гэсэн үг вэ? Нэгдүгээрт олон улсын авилгалын индексүүдийн мөн чанарыг ойлгох нь чухал. Учир нь эдгээр үзүүлэлт нь маш хийсвэр ойлголтын талаархи ерөнхий сэтгэгдэлийг хоцорч судалдаг, макро түвшний үзүүлэлт бөгөөд зарим талаар учир дутагдалтай судалгаа юм. Тухайн улс оронд тухайн цаг үед асуудал ямар байдалтай байгааг тодорхойлохдоо эдгээр үзүүлэлтийг ашигласнаар тэдгээрийн үнэн зөв, учир холбогдолтой эсэх талаархи тасралтгүй маргаанд орооцолдох эрсдлийг бий болгодог. Хоёрдугаарт, авилгал хэр ноцтой хэмжээнд байгаа талаархи олон нийтийн санаа бодол нь улс төр, эдийн засагтаа сэтгэл хангалуун бус байхад нөлөөлөх гол хүчин зүйл байж болох ч авилгал хаана, хэр их газар авч байгаа талаар хамгийн сайн үзүүлэлт байдаггүй. Гэхдээ Монголтой холбогдолтой мэдээллээс харахад авилгал үнэхээр шийдвэрлэх шаардлагатай асуудал болжээ. Энэхүү тайлангийн үлдсэн хэсэгт тус асуудлын хамгийн гол элементүүд болон түүнийг шийдвэрлэх хамгийн сайн стратеги арга замыг тодорхойлоход ажиглалт, судалгааг өргөнөөр ашигласан. Доорхи хүснэгтэд Монгол дахь авилгалын талаархи сүүлийн үеийн судалгаануудын зарим гол дүгнэлтүүдийг хураангуйлан оруулав.

⁹ Жишээ нь 2002 оны авилгалын онооны доод хязгаар 2004 оны алдааны дээд хязгаартай тэнцүү байв. Статистикийн хувьд энэ оноо хоёр жилд адил байж болох юм. ДБХ-гийн оноо санаачлагч Данийл Кауффман эдгээрийг бодлогын тодорхой зөвлөмж гаргахад ашиглахдаа болгоомжтой байхыг сануулж байсан. Тэрээр улс орнуудыг гурван өнгийн замын гэрэл шиг илүү өргөн ангилалаар бүлэглэхэд дээрх оноонуудыг ашиглах нь хамгийн үр дүнтэй гэсэн байр суурьтай юм. Энэ шинжилгээгээр Монголын авилгалын хяналтын өнөөгийн түвшин (алдааны хязгаараа тооцвол) шар буюу “анхаарах” бүсэд байж болох ч улаан буюу “аюултай” бүсэд байна

Хүснэгт 1: Монгол дахь авилгалын талаархи судалгаануудын дүгнэлтийн хураангуй

Явуулсан/санхүүжүүлсэн байгууллага ба тайлангийн нэр буюу сэдэв

Авилгалын цар хэмжээ/тархалтын талаархи гол дүгнэлтүүд

Монгол Улсын Засгийн газар, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Монгол дахь олон нийтийн санаа бодол, хандлагын судалгаа – 1999, 2002; 1999, 2002 онд явуулсан Монгол дахь авилгалын эсрэг олон нийтийн санал бодлын судалгаануудын харьцуулалт ¹⁰ (2002)

- Авилгалд хамгийн их автсан: 1999 онд, банк, гааль, шүүх, парламент; 2002 онд, гааль, шүүх, газар зохион байгуулалт, цагдаа, банк.
- Авилгалын төсөөлөл их өссөн (1999-2002): газар зохион байгуулалт, прокурор

- Авилгалын төсөөлөл буурсан цорын ганц салбар: банк (гэхдээ авилгалын төсөөлөл хамгийн их салбаруудын нэг хэвээр байгаа).

- 2002 онд “их цаг мөнгө” зардаг гэж ихэнх оролцогч хариулсан ажлууд гэвэл: 1) эмчлүүлэх; 2) “лиценз, зөвшөөрөл авах”; 3) “газрын зөвшөөрөл авах”; 4) сургууль, их дээд сургуульд сурах. (“Миний хувьд мөрөөдөх төдий юм” гэсэн хариулттай хамтатгавал газрын зөвшөөрөл авах, орон гэртэй болох нь хамгийн өндөр оноотой байна.)

¹⁰ Судалгааны асуултуудыг харьцуулах боломжгүй байгаа тул дээр дурдсан эхний баримт бичгийн харьцуулалт зарим талаар найдваргүй (хоёр дахь баримт бичигт заасанчлан). Гэхдээ ядаж тодорхой байгууллага, санаачлагын талаар санал бодлын ерөнхий хандлагыг дүгнэх боломжтой

Монголын Худалдаа аж • Судалгаанд хамрагдсан бизнес эрхлэгчдийн
үйлдвэрийн танхим, Авилгал 97% нь бизнесийн салбарт авилгал байна гэж
ба бизнесийн салбарын боддог.
талаархи судалгааны тайлан

(2000)

- Авилгал гэж юу вэ гэсэн асуултад хамгийн олон хүн буюу 38% нь төр засгийн холбогдох албан тушаалтныг хяналтандаа оруулах хэрэгсэл гэжээ.

- Авилгал гол төлөв мөнгөн солилцоо хэлбэрээр оршиж байна (оролцогчдын 78%) гэж ихэнх нь хариулсан боловч, бэлэг өгөх (27%), дээгүүр албан тушаалд томилох, байр, орон сууц өгөх (тус бүр 14.5%) хэлбэр ч бас бий гэж үзжээ.

Монголын Худалдаа аж • Авилгал нь архидалт, ажилгүйдэл, ядуурлын
үйлдвэрийн танхим дараа нийгмийн хамгийн тулгамдсан 4 дэх
асуудал гэж үзсэн (үндэсний хэмжээнд).

Авилгалын индексийн • Судалгаанд оролцогчдын 53% нь өнгөрсөн жил
судалгааны тайлан авилгал маш их буюу ямар нэг хэмжээгээр өссөн
гэж үзсэн.

(2002)

- Улаанбаатар хотыг хамгийн их авилгалд өртсөн хот/аймаг гэж үзсэн бөгөөд дараа нь Орхон аймаг, Сэлэнгэ аймаг, Замын-Үүд хот, Дархан-Уул аймаг орж байна.

Ардчилсан засаглалын • Үндэсний эрх зүйн тогтолцоог бүрдүүлэгч
байгууллагуудын чадавхийг байгууллага, процессуудын аль нь ч Монголын
бий болгох төсөл, Үндэсний засаглалд эрх зүйт шударга ёсыг хангах
эрх зүйт ёсны тогтолцоо хэмжээнд ажиллахгүй байна.

судалгааны тайлан (2001)

Азийн хөгжлийн банк, • “Монгол улс зах зээлийн эдийн засагт шилжих
Засаглалын судалгаа: Монгол шилжилт нь авилгал зэрэг албан тушаалаа
улс урвуулан ашиглах үйлдлийг хянах
(2004) байгууллагуудын хөгжлөөс түргэн явагдсан” (х.
53).

• Төрийн албаны шинэчлэл нь Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтын тухай хуулийн дагуу туршилтын хэдэн байгууллага, тухайлбал, Үндэсний статистикийн газар Үндэсний аудитын газар, Үндэсний татварын ерөнхий газар (х. 54) дээр хэрэгжиж байна.

Сант Марал / Муж Улсуудын • Шүүхийн талаархи зарим сөрөг ойлголт
Шүүхийн Үндэсний Төв, багассан боловч зарим нь хэвээр ажээ. Жишээ
Монголын шүүхийн нь, авилгал нь шүүхийн нэг асуудал болсон гэж
тогтолцооны талаархи олон үзсэн хүмүүсийн эзлэх хувь 2001 онд 38.9%
нийтийн санаа бодол байснаа 2005 онд 17.7% болж буурсан. Үүний
(2001, 2003, 2005) зэрэгцээ судалгаанд оролцогчдын 70 орчим хувь
нь (олон нийт ба шүүхтэй шууд харьцсан хүмүүс)
шүүгч нар болон тэдний шийдвэрт улс төрийн
хүчин зүйлс, бусад шүүгч нар болон төрийн
албан тушаалтнуудын хувийн эрх ашиг
нөлөөлдөг гэж үзсэн.

• Судалгаанд оролцогчдын 90 орчим хувь (олон нийт ба шүүхтэй шууд харьцсан хүмүүс) баян чинээлэг хүмүүс, нөлөөтэй албан тушаалтнууд, шүүхийн албан хаагчдын танил, хамаатан саданд шүүх ямар нэг хэмжээгээр илүү нааштай ханддаг (2001 оноос хойш их өөрчлөгдөөгүй).

Олон Улсын Бүгд Найрамдахчуудын хүрээлэн ба Альтернатив төв, Үндэсний хэмжээнд явуулсан сонгогчдын судалгаа (2005)

- Эдийн засгийн байдлыг сайжруулахын тулд Ерөнхийлөгчийн хамгийн түрүүнд өөрчилбөл зохих асуудал бол авилгал гэж үзсэн (2005 оны 1-р сард судалгаанд оролцогчдын 26%; 2005 оны 4-р сард 31%). Дараачийн асуудал бол архидалт: 14%/11%).

- Тухайн судалгаанд оролцогч хувь хүний амьдралыг дээшлүүлэхийн тулд засгийн газар ямар асуудлыг шийдвэрлэвэл хамгийн их ач холбогдолтой вэ гэж асуухад, ажлын байр бий болгох гэж хамгийн олон хүн хариулсан (54%/59%), дараа нь цалин, тэтгэвэр нэмэх (47%/41%) асуудал орсон. Төр засгийн авилгалтай тэмцэх асуудал 6-рт орсон байна (10%/14%).

III. АВИЛГАЛЫН ШАЛТГААН БА ДИНАМИК

A. Ашиг сонирхлын зөрчилдөөн (АСЗ)

Монголд ярилцлага өгсөн цөөн тооны хүн л АСЗ-ий ойлголтыг мэддэг буюу ойлгодгоо харуулсан. Хувийн ба төрийн ажлаа ялгаж салгадаггүйгээс төрийн албан хаагч төрийн ажлыг явуулахдаа бодитой бөгөөд хараат бусаар ажиллах зарчмыг зөрчдөг гэдгийг бараг мэддэггүй тул хувийн сонирхол ба албаны хариуцлагаа хутгадаг ажээ. Мөн төрийн албан хаагчид албан тушаалаа болон өөрт байгаа мэдлэг, мэдээллээ хувийн эрх ашигт зүй бусаар ашигладаг.

Монгол улсын Засгийн газрын дээгүүр албан тушаалтнууд аж ахуйн нэгжүүдэд хувь эзэмшдэг бөгөөд өдөр тутмын менежментийн үйл ажиллагаанд нь оролцдог гэх цуу яриа их байдаг. Тэр байтугай улс төрийн үйл явцад нөлөөлдөг радио телевизийн станцуудыг эзэмшдэг, тэдний үйл ажиллагаанд ийм байдлаар оролцдог гэх яриа их таржээ. Нууцын тухай хууль, мэдээлэл олж авах боломж хомс зэрэг нь эдгээр мэдээллийг батлах буюу төрийн өндөр албан тушаалтнууд тодорхой бизнест хувь эзэмшдэг гэдгийг нотлох аргагүй болгож байна. Төр засгийн албан тушаалтнууд иргэний нийгмийн байгууллагууд болон бие даасан судалгааны төвүүдэд албан

тушаалтай байх нь зүй бус байдлын илрэл болж болох бөгөөд тухайн албан тушаалтнууд ийм байгууллагуудад төрийн санхүүжилт хийхэд нөлөөлдөг нь бүр ч зохисгүй юм.

Монгол Улсад АСЗ-ийг тодорхойлж, түүнээс сэргийлэх, АСЗ-тэй холбоотой шийтгэл ногдуулах хуулийн заалтууд, холбогдох бодлого, дүрэм журам байхгүй. АСЗ-ий дүрэм журам нь орчин үеийн төрийн ёс зүйн дэглэмийн нэг хэсэг байдаг билээ. АСЗ-ийг шийдвэрлэх нэг гол хэрэгсэл бол төрийн албан хаагчдын хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг, түүнийг шалгах тогтолцоо юм. Ийм тогтолцоо Монголд бий болоогүй байна. Албан тушаалын гэмт хэргийг илрүүлэх хуулийн тодорхой зүйл заалтууд байхгүй байгаа энэ үед өнгөрсөн коммунист үеийн зуршил болон соёлын уламжлал нь төрийн албан хаагчдын зан байдалд давамгайлж байна. Энэ асуудал өнгөрсөн хугацаанд тийм их биш байсан байж болох ч зах зээлийн эдийн засгийн үед ил гарч ирсэн баяжих шинэ боломжууд болон тансаг амьдралын хэв маяг Монгол дахь АСЗ-ий асуудлыг улам ихэсгэж, авилгалыг өсгөж байна.

Одоо Улсын Их Хурлаар хэлэлцэхэд бэлэн болсон Авилгалын эсрэг хуулийн төсөлд АСЗ-ий зарим чухал асуудлыг тусгасан. Хуулийн төсөлд хөрөнгө/орлогын мэдүүлгийн ил тод, заавал дагаж мөрдүүлэх тогтолцоог, үүний дотор шалгах ба шийтгэх механизмыг бий болгож, хэрэгжүүлэх талаар заасан. Хэрэв энэ хуулийн төсөл батлагдвал төрийн албан хаагчдын хөрөнгө, орлогыг шалгаж, зөрчил гаргасан этгээдүүдийг шийтгэх тул авилгалыг таслан зогсооход нэгэн том алхам болно.¹¹ Тус хуулийн төсөлд бэлэг авах, бизнесийн үйл ажиллагаанд шууд оролцох, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, төр засгийн өмнө тодорхой бизнесийн бүлэглэлийг төлөөлөх чиглэлээр АСЗ-үүдийг тусгасан. Гэвч санал болгосон төсөлд АСЗ-ий бусад асуудлыг орхигдуулсан. Тухайлбал, төрийн албанаас гарснаас хойш тавигдах хязгаарлалтууд, АСЗ-өөс зайлсхийхийн тулд хөрөнгөө хараат бус итгэмжлэгдсэн этгээдэд хариуцуулах, татгалзах, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын өмчлөлд тавих хязгаарлалт, болон олон улсын хэм хэмжээнд заасан АСЗ-өөс сэргийлэх бусад олон зүйлийг тусгаагүй.

¹¹ 1996 онд батлагдсан Авилгалын эсрэг хуульд хөрөнгө/орлогын мэдүүлэг авч байх заалт орсон боловч, тухайн хуулийн заалтууд хөрөнгө/орлогын мэдүүлэг өгөхийг “сайн дурын” хэрэг гэж заасан бөгөөд хатуу шаардаагүй ажээ.

Б. Ил тод байдал болон мэдээлэл олж авах боломж хомс байдал

Ил тод байдал хомс байгаа нь нууцлах соёлоос үүдэлтэй. Энэ соёл нь нийгэмд гүн нэвчсэн, хүнд суртал дээр гүн үндэслэсэн байдаг. Төр засагт юу болж байгааг мэдэх иргэний эрх, сонгогдсон албан тушаалтнууд болон төрийн албан хаагчид иргэдийн өмнө хариуцлага хүлээх зарчим нь ямар ч байсан амьдрал дээр Монгол дахь засаглалын үндсэн зарчим биш бололтой. Үеэ өнгөрөөсөн нууцын тухай хууль одоо ч гэсэн үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг баталгаажуулсан хуулийн хэрэгжилтэд саад учруулж, хязгаарлаж байна. Эрх баригчид мэдээллээс айж, иргэд, хэвлэл мэдээллийн байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллагуудын мэдээлэл хүссэн хүсэлтийг биелүүлэх хүсэлгүй хэвээр байна. Нууцын тухай хууль байгаа нь энэхүү статус квог хамгаалахад тусалж байгаа бөгөөд шинэчлэх шаардлагатай зүйлийн нэг юм.

Мэдээллийн хомсдол байгаа учраас засгийн газрыг хяналт, хариуцлагатай байлгахад хэцүү байна. Төр засгийн баримт бичгүүдийг олж үзэхэд амаргүй. Ердийн тэмдэглэл, тухайлбал парламентын мэтгэлцээний тэмдэглэлийг “нууц” гэж үздэг бөгөөд тэдгээрийг авахад маш түвэгтэй ажээ. Жишээлбэл, “Эмэгтэйчүүд нийгмийн дэвшлийн төлөө” хөдөлгөөн олон улсын байгууллагуудаар дамжуулж байж нийтийн номын сантөсвийн хувийг олж авахын хувьд олон улсын хандивлагчид орон нутгийн сэтгүүлчдээс илүү боломжтой ажээ. Бусад орон шиг материалуудыг хэвлээгүйдээ гол нь биш харин байгууллагууд олон нийт буюу сэтгүүлчдэд мэдээлэл өгч сураагүйдээ байгаа юм.

Мэдээлэл олж авах боломжгүй байдал, нууцын тухай хууль зэрэг нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн гүйцэтгэх үүргийг хязгаарлаж байна. “Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль”-ийг баталж, хэрэгжүүлж (УИХ-аар хэлэлцэгдэх гэж байгаа), нууцын туухай хууль тогтоомжоос ангижирснаар эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйг хөхүүлэн дэмжих болно. Гүтгэхийг эрүүгийн хэрэг болгож хуульчилсан хуулиуд сэтгүүлчдийг айлгах хэрэгсэл болж байгаа бөгөөд болсоор ч иржээ. Ийм байхад сэтгүүлчдийн эрхийг хамгаалж өмгөөлдөг ямар ч салбарын холбоо эвлэл алга.

Хүн амын тоотой харьцуулахад маш олон хэвлэл мэдээллийн байгууллага байгаа хэдий ч, Монголд “яг үнэндээ юу болоод байгааг” олж мэдэхэд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн сурвалжлагаас илүүтэй ам дамжсан яриа илүү үр дүнтэй байна. Телевизийн ганцхан суваг, ганцхан сонин л төр засгаас хараат бус байдлаа

хадгалж байна. Хэвлэл мэдээллийн олон хэрэгслийг улс төрийн холбоо сүлбээтэй хүмүүс эзэмшдэг тул нэг талыг бариагүй мэдээний эх сурвалж байж чаддаггүй. Эрх баригч элитүүд ардчилалд хэвлэл мэдээллийн гүйцэтгэх үүргийг ойлгож, хүндлэхдээ удаан буюу цааргалсан байдалтай байгаа нь Монголд мэдээллийн эрч хүчтэй салбар хөгжихөд саад болсоор ирсэн. Үүнээс болж хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд болон сэтгүүлчид бодитой байж чаддаггүй. Тэд ихэвчлэн улс төр, бизнесийн бүлэглэлүүдэд үйлчлэх буюу тэдний дарамтад байдаг бөгөөд өөрсдөө авилгалд өртөх магадлалтай. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл төрийн хяналтад олон арван жил байсны дараа тус улсын сэтгүүл зүйн 22 их дээд сургууль оюутнууддаа шинэ үнэлэмж суулгах гэж тэмцэж байна.

В. Төрийн захиргааны улс төржилт

Улс төрийн бүлэглэлүүд төрийн албаны хууль тогтоомжийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд саад болж байна. Үүнээс болж төрийн байгууллагууд үлэмж улс төржиж, мэргэжлийн болон техникийн боловсон хүчнээр дутагдан, иргэдийн хууль ёсны эрх, боломжийг хааж байгаад оршино. Монголын төрийн алба улс төржилтийн магадгүй хамгийн эхний, шууд хохирогч болсон. Тус тогтолцоо шилжилтийн үед шинэчлэгдсэн боловч улс төрийн бүлэглэлүүд албан хаагчийг сонгон шалгаруулахад нөлөөлсөөр байна. Хуулийн хэд хэдэн зүйл заалт боловсон хүчний менежментийг зохицуулдаг. 1992 оны Монгол улсын Үндсэн хуулийн 46 дугаар зүйл болон 1993 онд батлагдсан Төрийн албаны тухай хууль төрийн албаны тогтолцооны үндсэн зарчмыг тогтоосон. Үүний дотор ажилд авах, дэвшүүлэхдээ ажлын мэдлэг туршлага дээр үндэслэдэг, үр дүнгээр нь цалин хөлс олгодог, албан тушаалын ангилал, зэрэглэлийн зарчмуудыг тогтоов.

Гэхдээ амьдрал дээр ажилд авах, дэвшүүлэхдээ “намын харъяалал”-ыг үндэс болгодог. Уг нь яам бүрт хоёр л албан тушаалд улс төрийн томилгоо хийх ёстой боловч албан бус тооцоогоор 1996, 2000 оны сонгуулиудын дараа эрх барих нам өөрчлөгдөхөд төрийн нийт албан хаагчдын 60 хүртэл хувийг тус тус халж сольж байжээ. 2004 оны парламентын сонгуулийн дараа эрх баригч нам төрийн эрхэнд хэвээр үлдэхэд ийм халаа сэлгээний эзлэх хувь 30-40 байсан. Төрийн албаны ажилд авах, халах журмыг харгалзахгүйгээр боловсон хүчнийг илт бүдүүлгээр халдаг. Тэдний оронд улс төрийн дэмжлэгтэй хүмүүс, үүний дотор сонгуулийн кампанит ажилд оролцсон буюу хандив өргөсөн хүмүүсийг тухайн ажлын байранд шаардагдах чадвар, чадавхитай эсэхээс үл хамааран томилдог.

Ийм хууль бус халаа сэлгээ нь төрийн захиргааны албан хаагчдыг байгууллага, иргэдийн хэрэгцээнд бус харин ажилд оруулсан улс төр, эдийн засгийн бүлэглэлүүдэд үнэнч байхад хүргэдэг. Эдгээр бүлэглэлүүдийн эрх ашиг нь логик, эрүүл бодлого, захиргааны зорилготой нийцдэггүй. Мөн сонгуульд ялагдсан парламентын гишүүдэд төрийн захиргаанд ажил өгдөг ажээ.

Төрийн албаны тогтолцоонд дутагдал байгаа ба АСЗ-тэй холбоотой хууль тогтоомж байхгүй зэрэг нь төрийн албан хаагчдын дунд авилгал дэлгэрэх гол нөхцөл болж байна. Монголчууд ийм үйлдлийг төрийн албан хаагчдын цалин доогуур байгаагаар зөвтгөх нь олонтаа. “Уг нь үнэнч шударга байж чадах төрийн албан хаагчид амьдралд хүрэлцэхгүй цалин” авч байгаагаас далд аргаар баяжихаас өөр аргагүй болж байна гэж тэд ярьдаг. Үүнийг шийдвэрлэхийн тулд Монгол улсын Засгийн газар 1996 оноос 2004 он хүртэлх хугацаанд цалингийн хэмжээг дөрөв дахин өсгөж, сарын цалинг 80 орчим ам. доллар болгосон нь шилжилтийн үедээ яваа бусад ардчилсан орнуудтай харьцуулахад тийм бага биш цалин юм. Цалинг дахин нэмэгдүүлэх шаардлага байгаа (тухайлбал Улаанбаатарт нэг өрөө байр хөлслөхөд сарын 100 доллар байдаг) нь тодорхой боловч уг тогтолцоонд дурдсан сул талууд байсан цагт цалинг дангаар нь өсгөөд захиргааны авилгалын асуудлыг шийдвэрлэнэ гэсэн баталгаа байхгүй.

2002, 2003 онд төрийн албан хаагчдын ёс зүйн хэм хэмжээг бэхжүүлэх бодлогын шинэ санаачлагууд гарсан. Ёс зүйн дүрэм нь хэд хэдэн түвшингийн төрийн албан хаагчдын ёс зүйн байдлын удирдамж болно. Харамсалтай нь тус ёс зүйн дүрэмд ёс зүйгүй зан байдлыг таслан зогсоох үр дүнтэй арга хэмжээнүүдийг тусгаагүй байна. Мөн Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтын тухай шинэ хуулийн дагуу парламентад шууд тайлагнадаг, хараат бус хяналт, зохицуулалтын байгууллага болох Төрийн Албаны Зөвлөлийг байгуулсан. Тус зөвлөл нь төрийн албатай холбоотой бодлого, үйл ажиллагаа, журмыг хэрэгжүүлж, хянах үүрэгтэй.

Намын харъяаллаар томилдог тогтолцооноос урьдчилан сэргийлэхэд Зөвлөл яаж нөлөөлж байгаа нь харагдах бололцоогүй ч зарим нааштай зүйл анзаарагдаж байна. Гэхдээ ярилцлага өгсөн олон хүн Зөвлөл улс төрийн хүчтэй бүлэглэлүүдийн хараанд байдаг гэж хэлж байсан. Тус байгууллага ажлын байр зарлах, түүнээс хойш 21 хоногийн дотор мэдлэг чадвар дээр үндэслэн ажилд авах нэлээд дэвшилтэт систем бий болгосон. Үүнтэй төстэйгээр Захиргааны шүүхийг байгуулсан нь бас нэг урам өгөх шинж тэмдэг юм. Төрийн албан хаагчид шударга

бус хөдөлмөрийн харилцаа, тухайлбал улс төрийн үндэслэлээр хилсээр ажлаас халсан талаар гомдлыг Захиргааны шүүхэд гаргах боломжтой.¹² 2005 онд төрийн албаны хууль тогтоомжид дахин нэмэлт өөрчлөлтүүд хийхээр төлөвлөж байна. Эдгээр нь төрийн албан хаагчдад хориглосон үйл ажиллагааг нэмэгдүүлж, ёс зүйн зөрчил гаргасан этгээдэд авах арга хэмжээ, үүний дотор захиргааны шийтгэл ба халах шинэ журам бий болгох магадлалтай.

Г. Хянах ба хэрэгжүүлэх байгууллагууд

Эдийн засаг, улс төрийн удирдлагын асуудлыг зохицуулах хууль тогтоомжийг бий болгож, хэрэгжүүлэх явц нь Монголын өсөлтийн хурд, далайцыг гүйцэхгүй байна. Үүнээс шалтгаалж олон шинэ хуулиуд хоорондоо зөрчилдөж, хууль тогтоомжийн хэрэгжилт ба тэдгээрийг хэрэгжүүлэх чадавхи нь муу байна. Мөн сахилгын үндсэн дүрэм байхгүй, хянах байгууллагууд сул байна. Гэхдээ НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн тэмдэглэсэнчлэн монголчууд “засаглал/захиргааны тогтолцоон дахь сул талыг ойлгож, үүнийг сайжруулахын тулд стратеги хэрэгжүүлэх боломжтой юм.”¹³

Доорхи хүснэгтэд Монгол улсын Засгийн газрын дотоод хяналт, хэрэгжүүлэх гол байгууллагуудын чиг үүрэг, сул талыг хураангуйлан орууллаа. Бүхэлдээ эдгээр байгууллага улс төржилтөд өртөж байгаа бөгөөд шийдвэр гаргагчдад хэтэрхий их бие дааж шийдвэр гаргах эрх, мэдэл өгснөөр авилгалд өртөх боломж өгч байна.

¹² Практикт шүүх халагдсан төрийн албан хаагчийн талд шийдвэр гаргахад ажилдаа эргэж орох нөхцөл нь маш таагүй байх магадлалтай. Ийм ажилтнууд хуучин ажилдаа эргэж ирэхэд тэдэнд ширээ, компьютер өгөх боломжгүй гэж хэлсэн тохиолдлууд гарч байжээ.

¹³ НҮБХХ (Монгол Улс), “Авилгалын эсрэг хараат бус агентлагийн тайлан” (он сар өдөргүй олшруулсан хуулбар).

Хүснэгт 2: Засгийн газрын хяналт, хэрэгжүүлэлтийн байгууллагууд

Байгууллага	Чиг үүрэг/харъяалах асуудал	Сул тал
Үндэсний аудитын газар (ҮАГ)	ҮАГ нь төрийн байгууллагууд дээр санхүү болон үр дүнгийн аудит хийх үүрэг бүхий хараат бус байгууллага бөгөөд УИХ, цагдаа, Улсын ерөнхий прокурорт дүгнэлтээ танилцуулдаг. ҮАГ-ын даргыг УИХ-аас томилдог.	ҮАГ нь бүтцийн хувьд хараат бус бөгөөд зөвхөн УИХ-д тайлагнадаг. ҮАГ эрүүгийн хэрэг үүсгэж болох баримт материалыг цагдаагийн байгууллага буюу Улсын ерөнхий прокурорт шилжүүлдэг. Эдгээр материалыг дээрх байгууллагууд өөрсдийн үзэмжээр хэрэгсэхгүй болгож болно. ҮАГ хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар урьдчилан мөрдөн байцаах эрхтэй болохыг эрэлхийлж байна. УИХ ҮАГ-ын санал зөвлөмжийн мөрөөр хангалттай арга хэмжээ авах чадвартай нь харагдаагүй.
Төв банк	Төв банк (өөрөөр хэлбэл Монголбанк) үндэсний мөнгөний бодлогыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх, үүний дотор арилжааны банкны үйл ажиллагааг хянах үүрэгтэй.	Төв банк Монголын хамгийн хаалттай төрийн байгууллага. Ерөнхийлөгч, засгийн газар, парламентын гишүүдээс хараат бус байдаг эсэх нь эргэлзээтэй. ¹⁴ Ил тод байдал дутагдалтай, арилжааны банкны үйл ажиллагааг үр нөлөөгүй зохицуулдаг зэргээс үүдэн ноцтой зүй бус байдал гаргасан гэх мэдээлэл сүүлийн үед гарах

Монгол Улс дахь авилгалын байдалд хийсэн үнэлгээ
(2005 оны 8 дугаар сарын 31-ний байдлаарх эцсийн тайлан)

		болсон.
Төрийн албаны зөвлөл (ТАЗ)	ТАЗ төрийн албаны менежмент, үүний дотор шинэчлэлтэй холбоотой бодлого, үйл явц, ажиллагааг хэрэгжүүлж, хянах үүрэгтэй байгуулагдсан хараат бус байгууллага юм. ТАЗ-ийн даргыг УИХ-аас томилдог.	ТАЗ амьдрал дээр хараат бус байж чаддаггүй бөгөөд УИХ, Засгийн газар, Ерөнхийлөгчийн улс төрийн хүчтэй бүлэглэлээс хамааралтай байдаг. Тус байгууллага төрийн захиргааг улс төржилтээс ангижруулах шинэчлэл хийх, тухайлбал илүү хөгжингүй ардчилсан улс орнуудад байдаг мэдлэг чадвар дээр суурилсан төрийн албаны тогтолцоотой болох шинэчлэл хийх улс төрийн хүсэл зориг, чадавхигүй.
Парламентын төсөв, төрийн байгуулалт, хөдөө аж ахуй байгаль орчин, эдийн засгийн байнгын хороод	Улсын Их Хурлын тухай хуулийн дагуу байнгын хороод нь холбогдох салбаруудынхаа хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хянах үүрэгтэй. Байнгын хороод шаардлагатай бол тодорхой асуудлуудыг шийдвэрлэх орон тооны бус тусгай ажлын хэсгүүдийг байгуулах хүсэлтийг УИХ-д гаргадаг.	Байнгын хороод төрийн хяналт, авилгалын эсрэг үйл ажиллагаатай холбоотой хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангах хүсэл зориг болон чадвараа харуулаагүй. Тэдгээр байнгын хороод хяналтын үүргээ үр дүнгүй биелүүлдэг бөгөөд хангалттай техник чадавхигүй, тухайлбал чадварлаг болосон хүчин дутагдалтай.

Монгол Улс дахь авилгалын байдалд хийсэн үнэлгээ
(2005 оны 8 дугаар сарын 31-ний байдлаарх эцсийн тайлан)

<p>Улсын ерөнхий прокурор (УЕП)</p>	<p>Ерөнхийлөгч УИХ-ын зөвшөөрөлтэйгээр УЕП-ыг томилдог. УЕП эрүүгийн бүх мөрдөн байцаалтыг хариуцаж, бусад байгууллагын болон өөрийн дэргэдэх Мөрдөн байцаах албаны танилцуулсан хэргүүдийг цааш нь шалгах уу, хэрэгсэхгүй болгох уу гэдгийг шийддэг. УЕП нь мөн хорих байгууллагууд шаардлагыг биелүүлж байгаа эсэхийг хянадаг.</p>	<p>УЕП Хууль зүй дотоод хэргийн яамнаас хараат бус боловч авилгалын хэргийг яллах хүсэл зориг, чадвар багатай гэдгээ харуулсан. Түүний дэргэдэх Мөрдөн байцаах алба цагдаагийн албан хаагч, прокурор, шүүгч нартай холбоотой хэргүүдийг л харъяалдаг бол цагдаагийн байгууллага төрийн захиргааны албан хаагчдын гаргасан зөрчлийг, үүний дотор авилгалын хэргийг мөрдөн байцаадаг. Улс төрийн арга заль болон мөрдөн байцаах, нотлох баримт цуглуулах зохих чадвар дутуугаас шалгасан ихэнх хэргийг УЕП хэрэгсэхгүй болгодог буюу шүүхийн шатанд хэрэгсэхгүй болдог.</p>
<p>Төрийн өмчийн хороо</p>	<p>ТӨХ төрийн өмчийн 70-аад аж ахуйн нэгжүүд дэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангадаг. ТӨХ компани бүрийн дээд удирдлагыг томилж, эдгээр төрийн өмчийг борлуулах шалгуурыг тогтоодог. ТӨХ одоогоор нийгмийн салбарын хувьчлалыг судалж байна. ТӨХ-ны даргыг Ерөнхий сайд нэр дэвшүүлж, УИХ-аас томилдог.</p>	<p>Тус хороо буруу удирдлага, авилгалын цуврал хэрэгт буруутгагдаж байв. 2004 оны 10 дугаар сард дарга нь халагдаж өмнө нь дарга байсан хүн дахин энэ албан тушаалд томитлогдсон. Шинэ даргын хэлж байгаагаар тус хороо нь хувьчлалын явцад гүйцэтгэдэг үүргийнхээ улмаас хамгийн их шүүмжлэгддэг боловч хамгийн ил тод засгийн газрын агентлаг юм.</p>

Монгол Улс дахь авилгалын байдалд хийсэн Үнэлгээ
(2005 оны 8-р сарын 31-ний байдлаарх эцсийн тайлан)

<p>Улсын мэргэжлийн хяналтын газар (УМХГ)</p>	<p>УМХГ нь байгаль орчин, дэд бүтэц, хөдөө аж ахуй, үйлчилгээ, эрүүл мэнд, боловсрол, шинжлэх ухаан, санхүү, даатгал, нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөр, хилийн цэгүүдийг хариуцсан засгийн газрын агентлагуудад хууль тогтоомжийн дагуу шаардах чанар, хэмжлийн бодлого, журам, норм, стандартыг дагаж мөрдөж байгаа эсэхийг хянаж шалгах яамны хэмжээний агентлаг юм.</p>	<p>УМХГ-ыг Хятадад байдаг ижил төстэй байгууллагаас үлгэр аван байгуулсан. УМХГ-ыг хяналт шалгалтын явцын хараат бус байдлыг хангахын тулд 2002 онд хууль тогтоомжоор байгуулсан бөгөөд УМХГ нь есөн яамны хяналт шалгалтын агентлагиудыг нэгтгэсэн. Эрх мэдлийг нэгтгэсэн болон сайн хяналт байхгүйгээс УМХГ орон нутгийн болон дүүргийн түвшинд жижиг авилгалд ертөмтгий болсон. УМХГ Хятадын Засгийн газраас дэмжлэг авдаг бөгөөд ойрын ирээдүйд Хятадтай хамтран шинжилгээний лаборатори ажиллуулах болно.</p>
<p>Сангийн яам (СЯ)</p>	<p>СЯ-ны доторхи Төрийн сангийн газар төрийн санхүүгийн удирдлага, төсөвийг нийтэд нь хариуцдаг бөгөөд засгийн газрын бүх агентлагуудын дансыг хөтөлж, агентлаг бүрийн хэрэгцээгээр төсөв хуваарилж, агентлагийн дансанд зүйл ангиар нь мөнгө шилжүүлдэг.</p>	<p>Олон талт хөгжлийн банкны дэмжлэгтэйгээр СЯ засгийн газрын хэмжээний шинэ санхүүгийн удирдлагын систем нэвтрүүлсэн. Энэ систем хэдхэн сар л ажиллаж байгаа учраас, түүний үр дүнгийн талаар дүгнэлт өгөхөд дэндүү эртэднэ. Гэхдээ ярилцлага өгсөн хандивлагч байгууллагуудын олон хүн тус систем нь авилгалыг хянахад “зөв тийшээ хийсэн нэг алхам”</p>

		боллоо гэж байв. Ярилцлага өгсөн зарим хүний хэлснээр шинэ системээс хамгийн түрүүнд шүүмжлэх гол юм нь юу вэ гэхээр “хэтэрхий хатуу” байна гэж байлаа. Энэ систем нь засгийн газрын хөрөнгө мөнгө алдагдахыг үр дүнтэй таслан зогсоох боловч орон нутгийн түвшинд санал оруулах багахан боломж өгсөн бол засгийн газрын өөрчлөгдөн буй хэрэгцээг хангах ямар ч эрх өгөөгүй ажээ.
--	--	---

Д. Сонгуулийн ба улс төрийн үйл явц

Цөөн хэдэн зүйлсийг эс тооцвол Монголын улс төр нь эдийн засгийн давуу байдал олж авах, баялаг хуримтлуулах талбар болжээ. Ихэнх тохиолдолд улсын нөөцийг хуваарилах асуудал улс төрийн найдвартай байдлынх нь үндэс болж байгаа үед мөрийн хөтөлбөр болоод персоналист тогтолцоо зэргээрээ, улс төрийн намууд нэг нь нөгөөгөөсөө ялгагдахаа больж байна. Энэхүү албан тушаал хуваарилах тогтолцоо нь намын ноёрхлын шинжийг бэхжүүлдэг. Монголд 1996 оноос хойш улс төрийн намуудын хооронд эрх мэдэл шилжиж байсан боловч гол давамгайллагч нам нь Монгол Ардын Хувьсгалт Нам (МАХН) байсаар ирсэн. Энэхүү гажиг гэмээр үзэгдлийг коммунист дэглэмийн үеэс өвлөж авсан тус намын зохион байгуулалтын хүчтэй бүтэц, эрх мэдлээр амархан тайлбарлаж болно. Өнөөгийн эрх мэдэл хуваарилах зохицуулалтын үед ч гэсэн МАХН орон

¹⁴ Олон улсын хандивлагч нэг байгууллагын төлөөлөгчийн хэлсэнчлэн: “Засгийн газар Төв Банкний бие даасан санхүүгийн бодлогын байгууллага биш харин төрийн өмчийн үйлдвэрийн газар шиг үзэж удирддаг.”

нутгийн түвшинд илүү их эрх мэдэлтэй бөгөөд кампанит ажил зохион байгуулах илүү их туршлагатай тул хамгийн сүүлчийн ерөнхийлөгчийн сонгуулийн кампанит ажилд төрийн хөрөнгө мөнгийг хамаагүй илүү ихээр хэрэглэж чадсан.¹⁵

Улс төрийн тогтолцоонд авилгал хэд хэдэн байдлаар илэрч байна. Сонгогдсон болон томилогдсон албан тушаалтнууд өөрсдийн эдийн засгийн ашиг сонирхолд шууд давуу тал өгөх шийдвэр гаргах, засгийн газраас давуу нөхцөл олж авахыг эрэлхийлж байгаа бусад хүнээс бэлэг авах (үүний дотор бэлэн мөнгө) зэргээр албан тушаалаасаа ашиг олж байна. Тусгайлан харж үзэхийг хүсэж улс төрийн намд хандив өргөх нь мөн түгээмэл болжээ. Ажил болон төрийн бусад хөрөнгө нөөцийг улс төрийн зорилгоор хуваарилах нь (төрийн албаны улс төржилтийн тухай хэсгээс харна уу) эдгээр хөрөнгө нөөцийг хянадаг нам, улс төрчийн эрх мэдлийг улам бэхжүүлдэг тул улс төрийн тоглоомд оролцогчид авилгалаас шууд бус байдлаар хождог ажээ. Цаашилбал төрийн өмч хөрөнгийг улс төрийн кампанит ажилд хэрэглэх нь хувь хүн буюу бүлгийн эрх ашигт (авилгал) төрийн эрх мэдлийг зүй бусаар ашиглаж байгаа хэрэг юм. Энэ нь нэг намын ноёрхлыг улам бэхжүүлэх сөрөг нөлөөг нэмэгдүүлж байна.

Монголын улс төр, эдийн засгийн тогтолцоонд хаалттай байдал ноёрхсон байх нөхцөлд ийм байдал улам л их түгэн дэлгэрнэ. Төрийн албан тушаалтнуудын хөрөнгө, эдийн засгийн ашиг сонирхлыг ил гаргаснаар олон улс төрчийн шийдвэр гаргах үүрэгтэй нь холбоотой АСЗ-ийг илрүүлж, мэдүүлсэн хөрөнгө, орлого болон нөгөө талаас авилга авах замаар бий болгосон амьдралын дээд түвшин 2-ын зөрүүг харуулах болно. Сонгуулийн кампанит ажилд өргөх хандивт хязгаар тогтоох, тэдгээрийг зарлах зарчмыг хэрэгжүүлж, үр дүнтэй хянавал мөнгө, улс төрийн хоорондох холбоог таслахад дөхөмтэй юм.¹⁶

¹⁵Тус кампанит ажлын үеэр “Эмэгтэйчүүд нийгмийн дэвшлийн төлөө” ТББ улс даяар засаг захиргааны олон нэгж дээр улс төрийн кампанит ажилд төрийн өмч хөрөнгийг ашигласан байдлыг хянасан. Баримтжуулсан ажиллагааны дийлэнх нь МАХН-тай холбоотой байв.

¹⁶ УИХ-ын гишүүн Оюун улс төрийн хандиви хязгаар тогтоож, сонгуулийн кампанит ажлын санхүүгийн эх үүсвэр, зарцуулалтыг ил тод болгохыг шаардсан намын санхүүжилтын тухай хуулийн төсөл боловсруулж байгаа талаар судалгааны багт хэлсэн. Гэхдээ энэхүү хуулийн төслийг УИХ-д бариагүй байна.

Монгол дахь нэг намын ноёрхол (эсрэгээр хэлбэл сөрөг намуудын сул дорой байдал), хууль тогтоох байгууллагын гүйцэтгэх эрх мэдлийг ноёрхогч намд ихээхэн хэмжээгээр өгсөн парламентын улс төрийн бүтэц нь авилгалыг өөгшүүлж байгаа өнөөгийн нөхцлийг шинэчлэхэд гол тээг саад болж байна. “Ялсан нь бүгдийг авдаг” улс төрийн шинж хандлага нь өнөөгийн тогтолцоог гадна нь байгаа хүмүүсийн хувьд шүүмжлэх таатай бай, дотор нь байгаа хүмүүсийн хувьд үнэтэй шагнал болгож байна. Өнгөрсөн гурван жилийн хугацаанд УИХ-ын гишүүд болон төрийн албан тушаалтнуудын ёс зүйн тухай хууль гаргах санаачлага Улсын Их Хуралд танилцуулагдаж байсан боловч эхний хэлэлцүүлгийн дараа аажмаар мартагдсаар ирсэн.¹⁷ Урьд өмнөх сонгуулиудаар дөнгөж 51 хувийн (үүн дээр улс төрчдийн хэлдгээр багахан хэмжээний мөнгө) санал авсан нам нь парламентыг бараг бүхэлд нь хянахад хүргэж байсан хэт савласан дүнг зөөлрүүлэхийн тулд мажоритар ба пропорциональ системийг хослуулсан холимог сонгуулийн систем бий болгох сонгуулийн шинэчлэл хийх санаачлага гарсан. Ийм өөрчлөлтүүд нь парламентын дотор илүү их олон эрх ашгийг бий болгож, улмаар засгийн газартай харьцахад парламентын гүйцэтгэх үүргийг бэхжүүлэх боломжтой. Гэвч ноёрхогч намын эрх мэдэл нь зохион байгуулалтын бүтэц, улс төрийн туршлага дээрээ үндэслэсэн; тиймээс сонгуулийн хуулийг өөрчлөх нь цөөнхийн эрх мэдэлд л нөлөөлнө.

Улс төрийн үйл явц, улмаар засаглалын бүхэл тогтолцоог шинэчлэх хүчин чармайлтад дутагдаж байгаа зүйл бол шинэчлэл хийх сонирхлыг төрүүлэх зүйл юм. Хууль тогтоох байгууллага болон намын улс төрийг ойроос ажиглагчийн ярианаас үзэхэд сөрөг хүчнээс сонгогдсон парламентын залуу гишүүд улс төрийн үйл явцыг нээлттэй болгох журмын шинэчлэл хийхийг хүсч байгаа хэдий ч тэдний зорилго нь албан тушаалынхаа давуу байдлыг ашиглан баялаг хуримтлуулахад оршиж байна. Тиймээс шинэчлэл хийх сонирхлыг төрүүлж байгаа зүйлд томоохон өөрчлөлт гараагүй бөгөөд шинэчлэлийг зөвхөн мэдээлэл сайтай, идэвхжсэн олон нийт л хийнэ. Дахин хэлэхэд ил тод байдал, үр дүнтэй оролцоо өөрчлөлтийн гол түлхүүр юм.

¹⁷ УИХ-ын гишүүдийн ёс зүйн хэм хэмжээг зохицуулсан зүйл заалтыг ерөнхийдөө хүлээж авсан боловч засгийн газрын албан хаагчидтай холбоотой зүйл заалт дээр гацаад байгааг судалгааны баг дуулсан

Е. Улс төрийн хүсэл зориг

Монгол дахь авилгалын өнөөгийн байдал нь авилгал улам бэхжих аюулыг багасгах улс төрийн тодорхой, шийдэмгий хүсэл зоригийг шаардаж байна. Гэвч ийм хүсэл зориг төр засгийн дээд түвшинд байхгүй бололтой. Удирдагчдын дунд улс төрийн хүсэл зоригтой хүмүүс байсан ч тэдгээр шинэчлэлийн санаачлагачдад саад учруулахаар хүчтэй бүлэглэл байна.

Улс төрийн хүсэл зориг гэдэг нь тухайн зүтгэлтэн цогц зорилгод хүрэхийн тулд арга хэмжээ авахаар сэтгэл шулуудсан байхыг хэлнэ. Энэ тохиолдолд авилгалын эсрэг бодлого, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх, эдгээр арга хэмжээг урт удаан хугацаанд хэрэгжүүлэх зардлыг гаргахаар сэтгэл шулуудсан байхыг хэлнэ.¹⁸ Дэвид Бринкерхофф улс төрийн хүсэл зориг байгаа эсэх, хаана байгааг тодорхойлох таван гол үзүүлэлтийг тогтоосон. Үүнд: 1) авилгалын эсрэг хүчин чармайлтын санаачлага байгаа газар; 2) авилгалын нөхцөл, шалтгааныг ойлгох судалгааны чанар чансаа; 3) авилгалын эсрэг шинэчлэлийг дэмжигч, сонирхогч бүлгүүдийг дайчлах; 4) авилгалын эсрэг шинэчлэлийн зорилгыг дэмжих, итгэж болох үндэслэлийг хэрэглэх; 5) шинэчлэлийн санаачлагыг хэрэгжүүлэх ажлыг тууштай үргэлжлүүлэх.¹⁹ Эдгээр дээр үндэслэн Монгол улсын Засгийн газрын авилгалтай тэмцэх улс төрийн хүсэл зориг харьцангуй сул байна гэхэд буруудахгүй.

Монголд авилгалтай тэмцэх санаачлага 1996 оноос 2000 он хүртэл Ардчилсан нам олонхи байх үед тус намын удирдагчдаас гарч байх шиг санагдсан. Монголын магадгүй хамгийн нэр хүндтэй ардчиллын удирдагч байсан Санжаасүрэнгийн Зоригийн авилгалын эсрэг кампанит ажил 1998 онд түүний амь насыг хорооход хүргэсэн сэдэл байсан байж болно гэх мэдээлэл байдаг. Энэ нь авилгалтай тэмцэх нь аюултай ажил гэдэг дохио өгсөн. Дээд тушаалын сонгогдсон буюу томилогдсон албан тушаалтнууд авилгалын эсрэг аян дайныг манлайлахгүй байна. Харин зарим удирдагчид сонгуулийн кампанит ажлын зорилгоор буюу олон улсын хамтын нийгэмлэгийн сэтгэлд нийцүүлэхийн тулд энэ асуудлыг түр зуур барьж авдаг.

¹⁸ Дэрик В.Бринкерхофф, Николас Ф.Кулибабагийн тусламжтай, "Авилгалын эсрэг хүчин чармайлт гаргах улс төрийн хүсэл зоригийг тодорхойлж, үнэлэх нь, Ажлын материал № 13, 1999 оны 1-р сар (АНУ-ын ОУХА-ийн Бодлогын өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэх төслөөс хэвлүүлсэн материал), х. 2.

¹⁹ Бринкерхоффоос үзнэ үү, х. 3.

Жишээлбэл, МАХН-ын засгийн газрууд улс төрийн хүсэл зоригийн бас нэгэн үзүүлэлт болох авилгалын шалтгаан, нөлөөний талаар гүнзгийрүүлсэн судалгаа явуулаагүй. Үүний оронд сөрөг хүчнийхээ нэр хүндийг улс төрийн хувьд унагахын тулд цуу яриа ашиглан, түүн дээрээ үндэслэн авилгалын хэрэгт буруутгадаг.

2002 онд УИХ Авилгалтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр баталж, түүний хэрэгжилтийг зохицуулж, хянах Үндэсний зөвлөл байгуулан улс төрийн хүсэл зоригоо харуулсан. Гэвч одоо болтол авилгалаас сэргийлэхэд дөхөм болох хууль тогтоомж хэрэгжүүлээгүй буюу батлаагүй. Цаашилбал парламент болон гүйцэтгэх засаглал хоёулаа авилгалын эсрэг санаачлагыг тууштай дэмжих хүсэл буюу чадвар багатайгаа харуулж байна. Жишээлбэл мэдээллийн эрх чөлөө, авилгалтай тэмцэх бие даасан байгууллага, хөрөнгийн мэдүүлгийг ил болгох зэрэг хуулийн төслүүдийг олон жилийн турш хэлэлцэж байгаа боловч батлахгүй байна. Авилгалтай тэмцэх стратегийн хүрээнд удирдах байгууллагуудын зүгээс сонирхлыг төрүүлж, эерэг болон сөрөг арга хэмжээ авах нээлттэй байдал алга байна. Эцэст нь хэлэхэд авилгалын эсрэг үйл ажиллагааг хөрөнгө нөөцөөр тасралтгүй хангаж, дэмжлэг үзүүлэх албан ёсны хүчин чармайлт харагдахгүй л байна.

Улс төрийн хүсэл зориг цөөнхийн хүрээнд байх нь олонтаа. Жишээлбэл, УИХ-ын авилгалтай тэмцэх ажлын хэсэг нь УИХ-ын гишүүдэд улс төрийн хүсэл зориг дутагдаж байгааг даван гарч, авилгалтай тэмцэх цогц зорилгод хүрэхийг хүссэн, энэ талаар анхаардаг УИХ-ын гишүүдийг нэгтгэсэн байна. Тэд НҮБ-ын АЭК-д нэгдсэнээр Монголын хууль тогтоомжид ямар нөлөө үзүүлэхийг судалж, зарим нэмэлт өөрчлөлтийг санаачлав. Гэхдээ тэд парламентад цөөнх болдог бөгөөд олонхи нь одоогийн статус квогоо хадгалж үлдэх сонирхолтой байдаг. Үнэн хэрэгтээ Монголын парламент НҮБ-ын АЭК-ийг батлаагүй л байгаа билээ.

Өөрчлөлт хийх талаар идэвхтэй бөгөөд тууштай ажилладаг иргэний нийгмийн байгууллагуудад улс төрийн хүсэл зориг харагдаж байна. Тэд төр засгийн газрын дураараа дургиж байгааг буруушааж, гадаадын тусламжийг зүй бусаар ашиглаж байгаа болон шилжилтийн эхэн үеийн хувьчлалын үйл явц хаалттай байсан зэрэгт анхаарлаа хандуулахыг уриалж байна. Хэд хэдэн байгууллага авилгалын эсрэг хүчин чармайлтад саад тээг болж буй одоо байгаа хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулахаар төсөл хувилбар боловсруулсан. Иргэний нийгмээс гарч буй санаачлагууд иргэний нийгмийг хүлээн авч тэдэнтэй хамтран ажиллах замаар улс төрийн хүсэл зоригоо харуулах боломжийг парламентад өгч байна. Гэхдээ зарим

үед парламент, гүйцэтгэх засаглал хоёр нь тэдний нэр хүндийг унагахыг оролдож байгаа юм.

Одоогоор Монголд улс төрийн хүсэл зориг сул бөгөөд тарамдуу байна гэж дүгнэхэд болохгүй гэх газаргүй. Дээд түвшинд авилгалаас урьдчилан сэргийлэх, авилгалын хэргийг яллан шийтгэх чиглэлд тодорхой бөгөөд тууштай шинэчлэл хийх хүсэл, эрмэлзэл харагдахгүй байна. Гэхдээ авилгалтай тэмцэх тэмцлийг хүчтэй бөгөөд тогтвортой дэмжиж байгаа цөөн хүмүүс байгаа нь ажиглагдадаг.

Ё. Олон нийтийн хязгаарлагдмал оролцоо

1989-1990 онд Зөвлөлт Холбоот Улсаас ирсэн өөрчлөлтийн салхийг хөөргөдсөн иргэдийн шахалт нь коммунистуудыг тэр үед газар аваад байсан шинэчлэгч хөдөлгөөнүүдэд нэгдэхэд хүргэсэн. Ардчиллын төлөө хөдөлгөөнөөс ардчилсан удирдагчид төрөн гарцгаасан. Арван таван жилийн дараа Монголын иргэний хөдөлгөөн урам зоригоо алдсан мэт харагдаж байна.

Энэхүү идэвх буурсныг хэд хэдэн зүйлээр тайлбарлаж болно. Зарим иргэд байгууллагууд болон улс төрийн намуудын урагшгүй ажиллагаанд урам хугарсан. Зарим нь удирдах хүмүүсийн үйл ажиллагааг шүүмжилдэггүй гэсэн дээр үеийн уламжлалаа дагаж байна. Мөн ардчиллын төлөөх хөдөлгөөний зарим удирдагчид өнөөг хүртэл олсон амжилтдаа харьцангуй сэтгэл ханасан бол үлдсэн хэсэг нь улс төрд буюу олон улсын байгууллагад орон идэвхгүй болжээ. Иргэд 4000 орчим иргэний нийгмийн байгууллага байгуулснаас 300 хүрэхгүй нь идэвхтэй, 50 хүрэхгүй нь нөлөөтэй байна. Гэхдээ зарим нь авилгалын эсрэг гол санаачлагуудыг хошуучлан оролцдог.

Иргэний нийгэм мэргэжих явцдаа байгаа бөгөөд төр засгаас ил тод байдал, хариуцлагыг тулхтай шаардах хэмжээнд хүрээгүй юм. Зохион байгуулалттай иргэний нийгэм Монголд харьцангуй шинэ үзэгдэл бөгөөд санхүүжилт, чадвар, хүч, зорилгод төвлөрөх чадвар дутагдсаар байна. Ихэнх иргэний нийгмийн байгууллагууд нь урт хугацааны, илүү өргөн хүрээтэй иргэдийн оролцоог бий болгохын оронд гадаадын санхүүжилттэй тодорхой төслүүд хэрэгжүүлэхэд ажлаа чиглүүлж байна. Ийм дутагдлууд байгаа хэдий ч иргэний нийгмийн оролцооны талаар засгийн газраас явуулсан санал асуулгаас харахад иргэдийн 54 хувь нь авилгалын эсрэг тэмцэлд иргэний нийгэм маш том үүрэг гүйцэтгэнэ гэдэгт итгэж

байгаа ажээ.²⁰ Зарим иргэний нийгмийн томоохон байгууллагууд авилгалын эсрэг тэмцэлд аль хэдийн орсон боловч олон улсын хамтын нийгэмлэгээс нэмэлт тусламж дэмжлэг шаардлагатай байна.

Эдгээр эерэг ололтууд байгаа хэдий ч Монголд авилгалтай тэмцэх орчинд дутагдаж байгаа хамгийн чухал хүчин зүйл нь иргэний оролцоо, удирдагчидтай хариуцлага тооцох боломж байхгүй хэвээр байгаад оршино. Мэдээлэл, ил тод байдал дутагдалтай, дээр нь иргэний нийгэм харьцангуй сул дорой байгаагаас бодлогын хэлэлцүүлэг болон төрийн ажлыг хянахад иргэдийн оролцоо бараг байхгүй. “Бодлогын хэлэлцүүлэг нь хандивлагчид болон засгийн газрын харъяаны асуудал” гэж нэгэн хандивлагч байгууллагын төлөөлөгч судалгааны багт хэлсэн юм. Мөн өөр нэг ярилцагч “энд удирдагчид нар нь олон нийтээсээ айдаггүй” гэж хэлж байна. Монголын иргэд удирдагчид нь сайн удирдаж байгаа эсэх талаар илүү бүрэн төсөөлөлтэй болохын тулд мэдээлэл олж авах боломжоор хангагдсан байх шаардлагатай. Оролцох боломжийг хүн бүрт ялгаваргүйгээр хүртээх хэрэгтэй. Одоо эмэгтэйчүүд улс төрийн үйл явцад маш бага оролцоотой байна.²¹ Авилгач элит давхаргыг бэхжүүлэхээс зайлсхийж, удирдагчдыг илүү хариуцлагатай болгоё гэвэл эдгээр зүйл Монголын засаглалд нэн шаардлагатай байгаа юм.

Н. Нийгмийн ба соёлын хүчин зүйлс

Бараг далан жил үргэлжилсэн коммунист дарангуйллаас Монголын нийгэмд үлдсэн ул мөрийг ардчилалд шилжих шилжилтийн арван таван жилийн хугацаанд арилгах боломжгүй билээ. Гэхдээ тоталитар дэглэм нийгэмд угаас байдаг ба тэр шинж чанарыг арилгахыг оролдсон ч чадаагүй юм. Авилгал нь эрүү, улс төр, эдийн засгийн асуудлын хүрээнээс хальсан нарийн төвөгтэй үзэгдэл бөгөөд үүнд нөлөөлж байгаа социологийн хүчин зүйлсийг ч судлах ёстой.

Монголчууд бүх эрх чөлөөг нь хааж боосон, улс төр, эдийн засаг, нийгмийн үзэл баримтлалд туйлбартай үнэнч байхыг шаарддаг тогтолцооноос дөнгөж саяхан салсан. Тэд бүгдийг хязгаарласан хатуу дэглэмээс эрх чөлөө, ардчилал, зах

²⁰ НҮБХХ, “1999, 2002 онд явуулсан Монгол дахь авилгалын талаархи олон нийтийн санал бодлын судалгаануудыг харьцуулсан тайлан”

²¹ 2005 оны 6-р сард хуралдсан намын их хурлаараа МАХН сонгуульд нэр дэвшигчдийн жагсаалтын 25 хувьд эмэгтэйчүүдийг нэр дэвшүүлж байхаар шийдвэрлэсэн.

зээлийн эдийн засаг руу шилжихдээ богино хугацаанд маш их зүйл сурч байна. Богино хугацаанд явагдсан өөрчлөлтүүд олон тооны сорил бэрхшээлийг мөн авчирсаар. АСЗ, мэдээлэл авах эрх, улс төрийн дарамтаас чөлөөтэй байх, шүүхийн хараат бус байдал, сонгогдсон албан тушаалтнуудаас хариуцлага шаардах эрх зэрэг ойлголтуудыг иргэд, тэр байтугай сонгогдсон болон томилогдсон албан тушаалтнууд, төрийн албан хаагчид бүрэн ойлгоогүй байна. Ардчилсан чөлөөт зах зээлийн нөхцөлд амьдрах туршлага багатайиргэдийн хувьд олж авсан эрх чөлөө, шинэ бизнес, өмчтэй байх боломж, богино хугацаанд өрнөсөн хувьчлалын явцад эрх мэдэл, албан тушаалаа ашиглан амьдралын нөхцлөө сайжруулах боломж, бөөн бөөнөөр орж ирж байгаа санхүүгийн тусламж зэрэг хүчин зүйлс, хуулийн цоорхойг ашиглахыг хүссэн, ашиглаж чадах хүмүүст санхүүгийн агуу их боломжийг өгч байна.

Монгол дахь авилгалыг шинжлэхдээ мөн тус улсын олон зуун жилийн өвөрмөц уламжлалыг харгалзан үзэх ёстой. Нүүдэлчин ард түмний гэр бүлийн нягт холбоо, ниигмийн гишүүдийн ойр дотно харилцаа, “гар цайлгах” уламжлал нь хор хөнөөлт хээл хахууль болон сайн санааны ёс заншил хоёрын хоорондох ялгааг бүдэгрүүлдэг. “Арын хаалга” хэмээх ойлголт уламжлалын нэг салшгүй хэсэг болсон. “Back door” гэж англиар орчуулагдах арын хаалга нь олон зуун жилийн турш худалдааг зохицуулж байсан солилцоо хийх, тал засах, харилцаа тогтоох, ачийг хариулах тухай бичигдээгүй хууль бөгөөд энд тусламжийг мөнгөөр хэмжиж болох, болохгүйн аль аль нь байж болно..

Коммунист дэглэмийн үед арын хаалга нь монголчуудын хувьд юм олж авах боломжийг өгч байлаа. Энэ нь одоо төр-аж ахуйн нэгж, төр-иргэний хоорондох харилцаанд ажил бүтээх үр дүнтэй арга хэвээрээ байна. Төрийн байгууллагад ажилд орох, лиценз зөвшөөрөл авах, татвар төлөх, янз бүрийн ажил гүйлгээ хийхдээ монголчууд коммунизмын үеийн нарийн төвөгтэй төөрч будилмаар дүрэм журмууд болон хүнд суртлын саад тээг дундуур бүдэчсэнээс албан ёсны дүрэм журмын тогтолцоог тойрч гарахын²² тулд танил, хамаатан садан буюу таньдаг хүнээ хайдаг.²³

²² Харьцуулан судлахад Монгол Улс гэр бүлийн хэлхээ холбоо, танил талын хүрээг төрийн дүрэм журмаас дээгүүр тавьдаг цорын ганц улс биш юм байна. Жишээлбэл: Баруун Африк “Том хүн” гэсэн ойлголт байдаг бол Чечень, Кавказад *Teip* соёл байдаг.

²³ Үгчилбэл: “acquaintance”, Албан бусаар: “арын хаалгаар танд хүрч чадах хүн” гэсэн үг.

Бодит байдал дээр арын хаалганы шийдэл нь албан тушаалаа ашиглан танил тал, хамаатан саднаа тусгайлан харж үзэхэд хүргэдэг. Эдгээр нь “жижиг” авилгал хэмээх жишээгээр хязгаарлагдахгүй. Арын хаалганы тогтолцоо нь улс төр, захиргааны дээд түвшний элитүүдийн үйл ажиллагаанд бас байдаг бөгөөд удирдах албан тушаалд хүн сонгож авах, бараа үйлчилгээ худалдан авах, сонгуулийн явц, ашиг орлого ихтэй уул уурхайн үйл ажиллагаа болон бусад салбарын лиценз, зөвшөөрөл олгох зэрэг нь төр засгийн гол чиг үүрэгт нөлөөлдөг. Эдгээр шийдвэрийн олонхийг хамаатан садан, танил талынхаа хүрээнд гаргадаг.

Арын хаалга нь зудын нэгэн адил Зөвлөлтийн ноёрхлын үед амь бөхтэй байсанчлан ардчиллын үед ч байсаар байж болзошгүй Монголын амьдралын нэгэн салшгүй хэсэг болжээ. Гэхдээ Монгол улс орчин үеийн үзэл санааг хүлээн авч, аж үйлдвэржиж, гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татаж, дэлхийн эдийн засагт нэгдэхийг хүсч байгаа бол арын хаалгаас ангид, үйлчилгээгээ ил тод үзүүлдэг үр ашигтай төрийн захиргааны тогтолцоо, шүүх эрх мэдлийн байгууллагыг бий болгох ёстой. Энэхүү зорилгод хүрэхийг Монгол улсын Засгийн газар болон олон улсын хамтын нийгэмлэг ирэх жилүүдэд анхаарах хэрэгтэй.

IV. АВИЛГАЛЫН ХЭЛБЭРҮҮД БА ТҮҮНИЙ ОРШИН БУЙ ГАЗРУУД

Үнэлгээний баг авилгал нь бараг бүх төрийн байгууллагуудад, ялангуяа энэ тайланд “оршин буй газрууд” хэмээн нэрлэсэн хэд хэдэн гол салбаруудад байгааг олж тогтоосон юм. Авилгал хаана, ямар хэлбэрээр гарч байгаагаас үл хамаарах хоёр гол шалтгаан байна. Нэг нь, төр засгийн олон салбар, хэсэгт ашиг сонирхлын гүнзгий зөрчилдөөн үүсгэж байгаа улс төрийн болон эдийн засгийн хүрээний хоорондхи зааг ялгаа эрс бүдгэрсэн. Нөгөө нь, төр засгийн үйл ажиллагааны талаархи тодорхой бөгөөд ойлгомжтой мэдээлэл, түүний ил тод байдал хомс, олж авах боломж дутагдалтай байгаа явдал юм. Энэ хоёр нөхцөл байдал дор дурдах салбаруудад тодорхой илэрч байна. Үнэлгээний тайлангийн 6-р бүлэгт дээр дурдсан гол шалтгаануудыг “макро” түвшинд хэрхэн хөндөх талаар зөвлөмж өгч байгаа бол 4-р бүлэгт авилгалын энэ тодорхой хэлбэрүүдтэй илүү практик түвшинд харьцах үед АНУ-ын ОУХА болон бусад доноруудын зүгээс ямар туслалцаа, дэмжлэг үзүүлж болох талаар өгүүлсэн болно. Энэ хоёр бүлэгт үнэлгээний баг зөвлөмжүүдийг боловсруулахдаа хоёр талын донор болох АНУ-ын ОУХА-ийн давуу

болон сул талуудтай уялдуулахын зэрэгцээ нөөц эх сурвалжийн хомсдмол байдал, өргөжилтийн өгөөж, гол үндсэн чадавхи, одоо хэрэгжиж байгаа хөтөлбөрүүдийн зорилго, тэдгээрээс гарч байгаа үр дүн болон олон талт хөгжлийн банк зэрэг бусад хандивлагчдын үүрэг роль зэрэг асуудлуудад гол анхаарлаа хандуулсан болно.

А. Иргэн, бизнесийн байгууллага болон төр засгийн хоорондох хэлцлүүд

Аливаа иргэн буюу бизнесийн байгууллага төрийн албан хаагчтай харьцах шаардлагатай болсон тохиолдолд санхүүгийн буюу зохицуулалтын ямар ч хэлцэл ерөнхийдөө жижиг сажиг авилгалд өртөмтгий байна. Энэ нөхцөл байдал нь төр засгийн нэр хүнд бүхий олон ажилтнуудын зүгээс төрийн албан хаагч болон үйлчилгээ хүсч буй хэн нэгний хооронд үүсэх харилцааны шат дарааллын тоог эрс бууруулах санал тавихад хүргээд байна. Ялангуяа татвар, зөвшөөрөл, лиценз олгох, хяналт шалгалт гэх мэтийн хэд хэдэн процессууд авилгалын тахалд нэрвэгдсэн байна. Энэ улс, аймаг, түүнээс ч илүүтэйгээр орон нутгийн түвшинд явагддаг бөгөөд сүрдүүлгээр мөнгө салгах, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах явдал өдөр тутмын үзэгдэл болсон байна.

Ярилцлага өгсөн хүмүүс энэ асуудлын хамрах цар хүрээ нь янз бүр байдаг хэмээн тайлбарласан юм. Төрийн албан хаагчдад өгдөг хууль бус төлбөрийн хэмжээ нь шүүхэд дуудагдахаас зайлсхийхийн тулд өгдөг хэдхэн мянган төгрөгөөс (ойролцоогоор 3 ам.доллар) эхлээд мөрөөдлийн буюу олж авахад хэцүү байдаг “компанийн гэрчилгээ”-г авахын тулд төлдөг сая төгрөг (ойролцоогоор 830 ам доллар) хүртэл байна. Хээл хахуулийг зөвхөн бэлэн мөнгөөр бус гэр бүлд нь, найз нөхдөд нь, танил талд нь тус хүргэх замаар мөн өгдөг. “Зөв” найзуудтай эсвэл улс төрийн, гэр бүлийн холбоо хэлхээс сайтай хүмүүс түрүүвчиндээ гар хүрэлгүйгээр ашиг хүртэх явдал элбэг байна.

Ерөнхийдөө, хууль тогтоомжуудын заалтыг хэтэрхий эгдүүцмээр зөрчдөг явдлыг тайлбарлах хоёр гол шалтгааныг олж тогтоосон юм. Эхнийх нь соёл заншилтай холбоотой. Ярилцлага өгсөн олон хүмүүсийн хэлж буйгаар, жишээ нь бага хэмжээний хээл хахууль авахын тулд өдөр бүр ирж өөр нэгэн зөрчил илрүүлдэг байцаагчийг илчлэх зэргээр бусдын нэр хүндийг нийтийн өмнө унагах ямар нэгэн арга хэмжээ авахдаа ихэнх хүмүүс тийм дуртай бус байдаг байна. Хоёрдугаарт,

хууль хэрэгжүүлдэг байгууллагууд болон шүүхийн систем албан тушаалаа урвуулан ашигласан үйлдэлд оновчтой шийтгэл, цээрлүүлэл оногдуулна гэдэгт ихэнх хүмүүс итгэдэггүй тул иймэрхүү авилгалын талаар мэдээлдэггүй бөгөөд тэдгээр нь ихэнх тохиолдолд хяналт, шалгалтанд өртөлгүй орхигддог байна. Шийтгэл оногдуулдаггүй явдал нь иргэдийн хүчийг сулруулж, улмаар “надад ямар хамаа байна” гэсэн сэтгэхүйг бий болгосон байна.

Авилгалын эдгээр хэлбэрүүд нь хэд хэдэн тодорхой шалтгаанаас үүдэлтэй. Үүнд:

- Хувийн харилцаа (ихэвчлэн нүүр тулсан) болон захиргааны эрх мэдэл хоёр хавсарснаар хууль хэрэгжүүлэх албан ёсны үйл ажиллагааг өөрчлөх буюу үгүй болгох, эсвэл татвар, зөвшөөрөл, лиценз, хяналт шалгалттай холбогдолтой уламжлалт удаан явагддаг процессуудыг “түргэвчлэх” арга хэмжээ авсныхаа хариуд хээл хахууль авах, улс төрийн ашиг сонирхлоо гүйцэлдүүлэхэд нь төрийн албан хаагчид маш хялбар болдог байна.
- Энгийн ард иргэдийн дийлэнх, ялангуяа жижиг дунд үйлдвэрлэгчид болон малчдад ойлгомжгүй, олон нийтэд тэр бүр суртчилж танилцуулаагүй бүрхэг дүрэм журмуудын будлиантай байдлыг ашиглан төрийн албан хаагчид гар харсан зан авиртай болдог байна. Жишээ нь, зарим аж ахуйн нэгжүүд ганц бизнес шинээр бий болгож, үйл ажиллагаагаа явуулахад шаардлагатай бичиг баримтуудыг бүрдүүлэхийн тулд хорин зургаан өөр ажилтантай уулзах шаардлагатай байсан тухай өгүүлж байна.
- Татварын хэмжээ, зөвшөөрөл, лицензийн зардал өндөр байгаа нь албан бус аргуудыг иргэд, бизнесүүдийн хувьд хямд бөгөөд үр ашигтай хувилбар болгож байна.
- Хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй байгууллага, хүмүүсийн үр дүн муутай үйл ажиллагаа асуудлыг улам хүндрүүлж байна.
- Эдгээр хэлцлийн явцад гардаг авилгалын талаархи гомдол, мэдээллийн мөрөөр ажилладаг гомдол шийдвэрлэх буюу омбудсмен төрлийн байгууллага Монголын төр засгийн аль ч түвшинд байдаггүй. Иргэд, аж ахуйн байгууллагууд гар харсан үйлдэлтэй тулгарсан үедээ “хэнд

хандахаа мэдэхгүй ” байдалд ордог байна. Бодит хэрэг дээр тийм л байгаа юм.

Авилгал авч, ашиг хонжоо олох боломжгүй зарим ажилтай харьцуулахад хээл хахууль авснаар амьжиргаагаа дээшлүүлэх боломж хамаагүй өндөр байдаг тул байцаагч, эсвэл татварын ажилтан болохын тулд их дээд сургууль, коллеж төгсөгчид нилээд хугацаагаар хүлээдэг болохыг үнэлгээний баг олж тогтоосон юм. Өндөр албан тушаалтанд мөнгө төлөн “мэргэжлийн анхны хөрөнгө оруулалт” маягаар ийм төрлийн ажлын байр олж авах хандлага газар авах төлөвтэй байна.

Дүгнэлт ба зөвлөмжүүд: Дээр өгүүлсэн авилгалын төрлийг бүхэлд нь арилгах боломжгүй хэдий ч түүнийг бий болгодог орчинг хязгаарлах арга замууд бий. Монгол улсад ардчилал, эдийн засгийн хөгжлийн үйл явц үргэлжилж байгаа учраас эдгээр өөрчлөлтүүд аажмаар явагдана. Илүү мэргэшсэн төрийн захиргааны байгууллагатай болохын тулд ажилтнуудыг мэдлэг, мэргэжлийг нь харгалзан ажилд авах тухай төрийн албаны хуулийн заалтуудыг чандлан хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ тэдэнд хангалттай цалин хөлс, урамшуулал өгөх шаардлагатай болно. Нөгөө талаар, иймэрхүү үйл ажиллагаанд татагдан оролцохоос татгалздаг, илүү боловсролтой ард иргэдтэй болохыг мөн шаардах болно.

Донорууд ч энэ асуудлыг хөндөх боломжтой юм. Үр дүн нь харагдахуйц бөгөөд боломжийн зардалтай оролцоо гэвэл Хүнд суртлыг хялбаршуулах оношлогоо (ХСХО) хэмээх аргачлалыг ашиглан авилгалд нөлөөлж буй зохицуулалтын нөхцөл байдлыг үнэлж дүгнээд, хээл хахууль авах, өгөх боломжийг хязгаарлах зорилгоор зохицуулалтыг хялбаршуулах журмыг түүн дээрээ үндэслэн боловсруулах явдал юм (жишээ нь: албан тушаалтнууд хээл хахууль авахын тулд “ард нь нуугдаж” болдог дүрэм журмыг устгах г.м). Үнэлгээний багийн бусад оронд хуримтлуулсан туршлагаас харахад ХСХО-г хийсний дараах алхам бол боломжтой бүх зохицуулалтыг хялбар, энгийн болгоход шаардлагатай хууль эрхзүйн болон бодлогын өөрчлөлтүүдийг боловсруулан хэрэгжүүлэх, эсвэл тухайн зохицуулалтууд нь ямар ч ашиггүй гэдгийг олж тогтоосон бол бүхэлд нь устгах зэрэг явдал юм.

Хүнд суртлын бодит шаардлагуудыг хэрхэн гүйцэлдүүлэх талаар (жишээ нь: юу хүлээх, хэдий хэрийн хугацаа шаардагдах, үйлчилгээний төлбөрт хэдийг төлөх ёстой тухай тодорхой мэдээлэл, зааварчилгааг үйлчилгээ үзүүлж буй цэг дээр байрлуулах замаар) олон нийт болон аж ахуйн байгууллагуудад мэдээлэл өгөх, зөрчил гарсан тохиолдолд хаана мэдэгдэх ёстойг (үүнтэй холбоотойгоор хууль сахиулах түргэн шуурхай бөгөөд тодорхой механизмыг бий болгох хэрэгтэй болно) хэрэглэгчдэд ойлгуулснаар иргэн, бизнесийн байгууллага болон төр засгийн хооронд хийгддэг хэлцлүүд дэх авилгалыг багасгаж болно. АНУ-ын ОУХА-ийн дэмжлэгтэйгээр Монголд хэрэгжиж байгаа хөтөлбөрүүд (жишээ нь, Гэр Санаачлага) иймэрхүү санаачлагуудыг аль хэдийн хэрэгжүүлж эхэлсэн байна. Ийм хүчин чармайлтыг дэмжихэд хуваарилах хөрөнгө хүчийг нэмэгдүүлэх, хөгжиж буй орнуудад хэрхэн амжилттай хэрэгжүүлэх талаар мэдлэг туршлага хуримтлуулсан олон улсын шинжээчдээс мэргэжлийн туслалцаа авахыг Үнэлгээний баг зөвлөж байна.

Б. Бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ба хувьчлал

Монгол улсад бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах болон хувьчлалын процессууд ер нь их бүрхэг явагдаж ирсэн ба тэдгээрийг зөвхөн цөөн тооны хүмүүс ойлгодог, стандарт тогтоох үүрэгтэй дүрэм журмуудын хэрэгжилт хоорондоо зөрчилдөөнтэй, төр засгийн өндөр албан тушаалтнууд болон улс төрийн намуудын дотоод, гадаад улс төрийн дарамтаар бохирдсон процессууд байсан байна. Хэдийгээр шууд хээл хахууль өгөх, гар цайлгах зэрэг нь ерөнхийдөө нийтлэг үзэгдэл хэвээр байгаа боловч үнэлгээний багт ярилцлага өгсөн хүмүүсийн хувьд энэ нь тийм ч санаа зовоосон зүйл биш бололтой.

Монголд явагдсан хувьчлалын анхны хүчин чармайлтууд нь олон улсын мэргэжилтнүүдийн үзэж байгаагаар дээдсийн түвшний авилгалаар өвчилж, зарим салбаруудыг дамнасан олигархи үүсгэсэн байна. УИХ –ын дотоод эх сурвалжаас үзэхэд одоогийн байдлаар 400 орчим төрийн өмчийн үйлдвэр, аж ахуйн газруудыг хувьчлаад байгаа бөгөөд хэдийгээр Монгол улсын Засгийн Газар ваучерийн систем ашиглан өмчийг аль болох өргөн хүрээнд хуваарилахыг оролдсон боловч хувьцааны 70 орчим хувь нь 1500-хан хүний гарт очсон байна. Энэ нь хоорондоо харилцан уялдаа бүхий хоёр хүчин зүйлээс үүдэлтэй байсан. 1-рт, Хувьчлалын үйл

явц хэрхэн явагдах ёстой хийгээд тэдгээрт хэрхэн оролцох талаар иргэд, аж ахуйн байгууллагууд хязгаарлагдмал ойлголттой байсан. 2-рт, төр засгийн албан хаагчид болон улс төрийн дээд хүрээнийхэн “дотоод мэдээлэл”-д нэвтрэх боломжтой байсан нь тэдэнд санхүүгийн давуу байдал олгосон байна.

“Бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах гүйцэтгэгчийг сонгох журмын тухай” шинэ хуулийг 2000 онд баталсан хэдий ч түүний дийлэнх заалтууд нь хэрэгждэггүй хэвээр, хоёрдмол утга, эрх мэдлийн давхардуулалтаар дүүрэн байна. Олон яамдын ажилтнууд болон бизнесийн хүрээнийхэн зохих дүрэм журмын талаар мэдлэг, мэдээлэл дутмаг байгаа нь цаашид боловсрол, сургалтын хэрэгцээ байгааг харуулж байна. Эдгээр бэрхшээл дутагдлууд нь авилгал үүсэх, тэр дундаа тусламжийн төсөл хөтөлбөрүүдийн хүрээнд ч авилгал гарч болох өндөр эрсдэл бүхий системийг бий болгож байгаа юм.

Дүгнэлт ба зөвлөмжүүд: Бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах болон хувьчлалын аль аль нь дээдсийн түвшний авилгал үүсэх боломжийг ихээр бүрдүүлж буй хэдий ч үнэлгээний багийн үзэж буйгаар АНУ-ын ОУХА дараах шалтгаануудын улмаас одоо баримталж буй хандлагаа эрс өөрчлөх шаардлагүй гэж үзэж байна.

Олон улсын байгууллагууд, түүний дотор ялангуяа АНУ-ын ОУХА-ийн зүгээс гаргасан хүчин чармайлтууд сүүлийн жилүүдэд хувьчлалын ажлыг сайжруулахад тус нэмрээ өгсний дотор засгийн газарт санхүүгийн сөрөг нөлөө үзүүлэхүйц хэлцлүүдийн чиг хандлагыг өөрчилж, харанхуйд хийгдэж болох байсан “шөнө дундын хувьчлал” хэмээн нэрлэгддэг хэд хэдэн хувьчлалыг нээлттэй хийснээр мөнгө санхүүгийн илүү таатай үр дүн авчирсан. Жишээлбэл, саяхан явагдсан хоёр хувьчлалд (Худалдаа хөгжлийн банк, Хөдөө аж ахуйн банк) манлайлах үүрэг гүйцэтгэн оролцсоноор АНУ-ын ОУХА улсын төсөвт 20 гаруй сая ам. доллар оруулахад тусалснаас гадна үйл явц ил тод явагдахад чухал дуу хоолой нь болж чадсан байна. Эдийн засагчдын тооцоолж буйгаар Монгол улсын аж үйлдвэрлэлийн 75% нь хувийн хэвшлийн хяналтанд байгаа учир цаашдын хувьчлалд авилгал гарах боломжийг онолын хувьд бууруулах юм. Олон талт хөгжлийн банкууд (АХБ, Дэлхийн банк г.м) өргөн хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулдаг тул цаашид явагдах хувьчлалын ажиллагаанд (харилцаа холбоо, МИАТ г.м) манлайлан оролцох боломжтой. АНУ-ын ОУХА өмнө нь хийж байсан шигээ

хувьчлалын үед авилгал гарч болох боломжуудыг багасгах нөхцөл бүрдсэн тохиолдолд техникийн туслалцаа үзүүлэх замаар оролцож болох бөгөөд ингэх нь зүйтэй.

Бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагаанд хийх шинэчлэлийг дэмжих тал дээр өргөн хүрээтэй, иж бүрэн техникийн туслалцаа үзүүлэх бололцоо АНУ-ын ОУХА-т бага юм. Олон талт хөгжлийн банкууд (Дэлхийн Банк, АХБ) бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авахтай холбоотой үүсдэг бэрхшээлтэй асуудлуудаар техникийн туслалцаа болон сургалтын хөтөлбөрүүд хэд хэдийг хэрэгжүүлж эхлээд байна. Үүнээс гадна, албан тушаалаа хортойгоор урвуулан ашиглах талаар судалгаа идэвхтэй хийж байгаа бөгөөд үр дүнг нь олон нийтэд танилцуулж, улмаар ийм төрлийн хэргийг таслан шүүхэд Монгол улсын Засгийн газрыг оролцуулах талаар дипломат арга хэрэгслийг ашиглах зорилготой байна. Олон улсын хамтын нийгэмлэгийн илэрхийлж буй байр суурийг нэгдмэл байлгах үүднээс АНУ-ын ОУХА болон АНУ-ын Засгийн Газар эдгээр хүчин чармайлтуудыг зохицуулж байх нь зүйтэй юм.

В. Гааль

Олон улс оронд байдагчлан, өмнөх бүлэгт өгүүлсэн иргэд, бизнесийн байгууллагууд болон төр засгийн хоорондох хэлцлийн явцад гардаг авилгалтай яг адилхан арга замаар, ижил төстэй шалтгаанаар Монголын гаалийн салбар захиргааны авилгалд автсан хэмээн ярилцлага өгсөн хүмүүс хэлж байлаа. Гаалийн татвараас зайлсхийх, эсвэл гаалийн бүрдүүлэлт хийх үйл явцыг түргэвчлэхийн тулд хээл хахууль төлөх нь бизнесийн үйл ажиллагаа явуулах нэгэн практик болж тогтжээ. Үнэлгээний багийнханд нэгэн импортлогч хэлэхдээ “хээл хахуульгүйгээр гаднаас бараа бүтээгдэхүүн оруулж ирнэ гэж санахын ч хэрэггүй” гэсэн юм.

АНУ-ын ОУХА-ийн дэмжлэгтэйгээр саяхан явуулсан нэг судлагаагаанаас харахад гаалийн салбар дахь хээл хахууль дэндүү өргөн хүрээг хамарсан бөгөөд албан бус, гэхдээ нийтээрээ хүлээн зөвшөөрдөг тарифын бүхэл бүтэн систем аль ч хилийн боомт дээр байдаг байна.²⁴ Худалдаачид, импортлогчид болон экспортлогчид

²⁴ АНУОУХА\ Ченомикс Интернэйшнл, Эдийн Засгийн Бодлогын Өөрчлөлт Шинэчлэлт, Өрсөлдөх Чадварын Төслийн Багийн Аялалын тайлан – Гашуун Сухайт хилийн боомт (х. 1-

тодорхой нэг төрлийн бүтээгдэхүүнийг гаалиар оруулахад төлөх ёстой албан бус тарифын хэмжээг ерөнхийдөө хил дээр ирэхээсээ ч өмнө мэдэж байдаг. Нөгөө талаар, үнэлгээний багийнхантай ярилцсан зарим бизнесменүүд хэлэхдээ авилгалд өртөлгүйгээр бараа бүтээгдэхүүн импортлох боломж байдаг хэдий ч “шудрага хүмүүс” бизнесээ хууль ёсоор нь явуулах гэж захиргааны ихээхэн дарамт үүрэхээс гадна “гаалийн бүрдүүлэлтийн процесс” илүү удаан явагдах бэрхшээлтэй тулгардаг гэсэн юм.

Гаалийн салбарт дээд түвшний авилгалын асуудал гарч ирэх нь магадгүй хамгийн аюултай, шудрага өрсөлдөөнд гарз хохирол учруулж болно. Хэд хэдэн хуультогтоомж, захиргааны шийдвэрээр Монгол улсын Засгийн газар “ногоон гэрэл”²⁵ гэж нэрлэгдсэн зүйлийг бий болгосон байна. Энэ нь Монгол улсын аж үйлдвэр, дэд бүтцийн хөгжилд чухал үүрэг гүйцэтгэх зарим салбарууд, тухайлбал хүнд машин механизм, мэдээллийн технологийн тоног төхөөрөмжүүд, үүний дотор Мянганы зам төслийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах тоног төхөөрөмжүүд зэрэг тодорхой чиглэлийн бараа материал оруулж ирдэг, татварын хөнгөлөлт эдэлдэг хэсэг компаниудыг гаалийн татвар, төлбөрөөс чөлөөлөх тухай юм.

Ярилцлага өгсөн нилээд тооны хүмүүсийн хэлж буйгаар энэ ногоон гэрэл зарчимд хамрагдахаар сонгогдсон компаниудын ихэнх нь төрийн өндөр албан тушаалтнуудтай ойр дотно холбоо хэлхээтэй байдаг байна. Хэрэв энэ нэг талыг барьсан, давуу эрх олгодог байдал тогтвол ашиг сонирхлын ноцтой зөрчилдөөнийг бий болгоод зогсохгүй ийм нөхцөл дор яагаад ч өрсөлдөж чадахгүй гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулагчид, бизнесменүүдийн эрч хүчийг нь сааруулсан зүйл болох болно.

Дүгнэлт ба зөвлөмжүүд: Гаалийн салбар нь АНУ-ын ОУХА болон хоёр талт үйл ажиллагаа явуулдаг бусад олон доноруудын хувьд авилгалын эсрэг иж бүрэн хөтөлбөр хэрэгжүүлэх боломж багатай салбаруудын нэг. Тийм учраас гаалийн салбарыг эрүүлжүүлэх ажлыг олон талт хөгжлийн банкуудад үлдээх нь хамгийн зөв шийдэл болно. Гэхдээ, дээр дурдсан асуудлуудыг хөндөх зорилгоор АНУ-ын ОУХА

²⁵ Шалгуулах зүйлгүй гэсэн ногоон өнгөтэй гаагийн шугам ихэнх нисэх онгоцны буудлуудад байдаг

болон АНУ-ын Засгийн газар багахан хэмжээний хэд хэдэн алхмуудыг хийж болно. Жишээ нь, гаалийн асуудлуудыг шийдвэрлэхэд нь Монгол улсын Засгийн газарт дипломат арга замаар дэмжлэг үзүүлж болно. Туршилтын шугамаар, АНУ-ын ОУХА нь ХСХО-ны аргыг (өмнө нь тайлбарласан) хилийн боомтуудад, ялангуяа асуудалтай хилийн боомтууд (Гашуун Сухайт г.м) дээр нэвтрүүлэх, улмаар бусад газруудад хуулбарлан ашиглах талаар дэмжлэг үзүүлж болох юм. “Ногоон гэрэл” процесст хяналт тавих, түүнд анхаарал хандуулах ажлыг гүйцэтгэх иргэний нийгмийн байгууллагуудад АНУ-ын ОУХА-аас тэтгэлэг олгох, түүний зэрэгцээ уг процесст шаардлагатай өөрчлөлтүүдийг хийх асуудлыг тавих нь магадгүй хамгийн бага хэмжээний хөрөнгө зарцуулан хамгийн хурдан үр нөлөө өгөх ажил болж болно. Энэхүү шинэ тутам гарч буй ноцтой асуудал нь үнэлгээний багт ярилцлага өгсөн нэр хүнд бүхий олон Монголчуудын санааг зовоосон асуудал болоод байгаа бөгөөд яаралттай туслалцаа үзүүлснээр түүнээс урьдчилан сэргийлэх боломжтой болж болох юм.

Г. Газар ашиглалт

Гаалийн салбартай нэгэн адилаар, газар ашиглалтын лицензийн хуваарилалт нь дээд түвшний болон захиргааны түвшний авилгал үүсэх гол үүр уурхай болдог ба Улаанбаатар хот болон түүний ойр орчмын газрын хуваарилалт хамгийн их асуудалтай байдаг гэсэн тайлбарыг ярилцлага өгсөн хүмүүс өгч байв. Саяхан АНУ-ын ОУХА-т зориулан боловсруулсан тайланд газрын менежмент, өмчлөлийг нилээд нарийвчлан авч үзсэн нь газар ашиглах эрхийг маш ил тод бус байдлаар хуваарилдаг гэсэн санаа зовнил энэхүү үнэлгээний үеэр нилээд их сонсогдож байсны урьдчилсан дохио болсон байна.²⁶ Тодорхой жишээ баримт бараг байхгүй хэдий ч уг тайланд Улаанбаатар хотын өсч буй эдийн засагт үл хөдлөх хөрөнгийн зах зээлийн тогтоосон ханшаас хамаагүй доогуур ханшаар газрын лицензийг улс төрийн холбоо сүлбээ бүхий хүмүүст өгөх болсон ерөнхий хандлагыг онцлон тэмдэглэсэн байна. АНУ-ын ОУХА-ийн энэ тайланд газрын лиценз олгох журмын ойлгомжгүй бүрхэг байдал нь газрын зөвшөөрөл авахын төлөө өрсөлдөөн бараг байхгүй, мөн лиценз олгох процесс далд явагдахад хүргэж байгааг дурджээ. Үүнээс

²⁶ ОУХА/Хөдөөгийн хөгжлийн хамтын ажиллагаа, *Өмчийн эрх болон Газрын хувьчлал: Монголд амжилттай хэрэгжих хүчин зүйлсүүд*. Монгол дахь ОУХА-д танилцуулсан тайлан. 2004 оны 12 сар. 12-р хуудсыг харна уу.

гадна үнэ цэнэтэй газрыг ашиглах лиценз авахад хэдий хэмжээний төлбөр төлдөг талаар мэдээлэл авах ямар ч боломж олон нийтэд байдаггүй болох нь харагдаж байна. Ил тод байдал хангалтгүй байгаа нь төрийн удирдлагын суурь алдаа бөгөөд хэдийнээ хэм хэмжээ болж тогтсон гэж хардагдаж болохуйц “нууц” тохиролцооны зарчмыг улам өөгшүүлж болох юм.

Дүгнэлт ба зөвлөмжүүд: АНУ-ын ОУХА-ийн дээр дурдсан тайланд зөвлөмж болгосончлон газрын лиценз олгох боломжууд, дүрэм журмуудын талаар илүү тодорхой мэдээлэл өгөх, тэрчлэн энэ асуудлуудаар олон нийтийг гэгээрүүлэх хэрэгцээ байна. Гэхдээ газар хуваарилалтын болон үнэлгээний явцын ил тод байдал, олон нийт энэ баялгаас хүртэхэд төлөх шаардлагатай төлбөрийн нөхцлүүдийг нээлттэй болгохын чухлыг үнэлгээний баг онцолж, эдгээр асуудлуудыг шийдвэрлээгүй тохиолдолд тусламжийн хөтөлбөрийг энэ чиглэлээр хэрэгжүүлэхгүй байх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Газар хуваарилалтын процессийг бүхэлд нь бодит түвшинд өөрчлөн шинэчлэхэд хөрөнгө хүч хүрэлцэхгүй боловч уг тайланд санал болгосны дагуу АНУ-ын ОУХА нь Монголтой ижил нөхцөл байдалтай тулгарч байсан Казакстан, Тажикстан, Молдав зэрэг орнуудад хийсний адилаар өмчийн эрхийн талаар иж бүрэн бодлого боловсруулах, хууль эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх асуудлыг яаравчлуулах чиглэлээр доноруудыг зохион байгуулахад манлайлах үүрэг гүйцэтгэж болно.

Д. Уул уурхай

Үнэлгээний баг уул уурхайн салбар нь авилгад шинээр өртөж байгаа салбар гэж үзэж байна. Ярилцлага өгсөн зарим олон улсын донорууд болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын үзэж байгаагаар Монгол улсын Засгийн газар хэдийгээр хайгуул хийх, улмаар олборлох эрхийг “хэн түрүүлж ирнэ, тэр эхлээд үйлчлүүлнэ” гэдэг зарчмаар олгохыг хичээсэн боловч эдгээр нь өнгөрсөн хугацаанд авилгалд автсан гэж үзэж байна. Ярилцлаганд оролцсон зарим хүмүүс хэлэхдээ Монгол түнштэй хамтран ажилладаг гадаадын компаниуд эрэлт хэрэгцээ ихтэй газрын эрхийг олж авахын тулд өндөр албан тушаалтнуудад хээл хахууль өгсөн хэмээж байна. Цаашлаад улс төрийн дээд хүрээнийхэн болон тэдний ойр дотны хүмүүс эдгээр процессын явцад давуу эрх эдэлсэн гэдгийг тэд тэмдэглэж байгаа юм. Засгийн газрын санхүүжилтээр хийгдсэн уул уурхайн төслүүдэд өмнө нь оролцож байсан

албан хаагчид зарим газруудын үр ашгийн талаар “дотоод мэдээлэл”-тэй байсан тул бусад хүмүүст тийм боломж олдохоос өмнө тэд тус газруудын эрхийг өөрийн болгож чадсан гэж ярилцлага өгсөн хүмүүс үзэж байна. Уул уурхайн үйл ажиллагаа явуулах эрх холбоо сүлбээ сайтай тодорхой бүлэг, хувь хүмүүсийн гарт ордог гэсэн таамаглал өргөн хүрээтэй байдаг байна. Шийдвэр гарсан бол хэн гуйан ч яагаад, эсвэл хэрхэн гарав гэдгийг мэддэггүй.

Төрийн нууцын тухай хууль, мэдээлэл авах хязгаарлагдмал боломж зэргээс хамааран эдгээр таамаглалыг батлахад бэрхшээлтэй юм. Авилгалын тухай энэ ойлголтыг Монгол улсын Ашигт малтмалын тухай хуульд тусгагдсан механизм бий болгож байгаа бөгөөд эрэл хайгуулын эрх хүсч буй компаниуд аймаг, сумын захиргааны саналыг авах шаардлагатай гэсэн байдаг нь олон янзаар тайлбарлагдах боломжтой. Хэдийгээр зорилго нь зөв байх магадлалтай ч энэ заалт нь засаг дарга болон орон нутгийн бусад ажилтнууд “зохих хувь”-иа хүртээгүй л бол хайгуул, олборлолтын эрх хүссэн өргөдлийг хэрэгсэхгүй болгох буюу удаашруулах, эсвэл зөвхөн улс төрийн холбоо сүлбээтэй хүмүүст зөвшөөрөл олгох бололцоог нээж байгаад оршино.

Үнэлгээний багт ярилцлага өгсөн олон хүмүүс уул уурхайн салбарын өдөр тутмын үйл ажиллагааны зохицуулалт, ялангуяа байгаль орчны доройтол, эрүүл мэнд, хөдөлмөр хамгааллын стандартуудтай холбоотой зохицуулалт гол шугамаасаа хазайн гажилтанд орсон гэж мөн үзэж байна. Зохих ёсоор бүртгүүлэн лицензээ авсан уул уурхайн компаниуд хээл хахууль буюу улс төрийн холбоо сүлбээгээр хаацайлан дүрэм журам, хууль сахиулах арга хэмжээнүүдээс бултаж чаддаг. Түүнээс гадна, “нинжа” буюу гар аргаар олборлогчид бүртгэл, лицензээс зайлсхийхийн тулд адил тактик хэрэглэдэг бөгөөд ер нь ямар ч зохицуулалтанд хамрагддаггүй байна. Байгаль орчны хуулийг илэрхий зөрчиж байгаа явдал Монголын уул уурхайн үйлдвэрлэлийн гол бүс нутгуудад тод томруун илэрч байгаа хэдий ч энэ нь хууль сахиулах арга барил, чадавхи сул байгаагаас уу, эсвэл шууд авилгалаас үүдэлтэй байна уу гэдгийг нягталж үзэх шаардлагатай юм.

Авилгалын талаархи эдгээр гомдол үнэн, худал эсэх нь улам бүр бодитой бус болж байна. Монгол улс дэлхийн уул уурхайн бизнесийн хүрээнд аль хэдийн “цууд гарсан” нь ҮНБ-ний 10 хувийг бүрдүүлж, экспортын бараг 60 орчим хувийг эзэлж

байгаа энэ салбарын эдийн засгийн өсөлтөнд муугаар нөлөөлж байна. Жишээлбэл, Канадын бие даасан судлагааны байгууллага болох Фразер Институт жил бүр уул уурхайн болон хайгуулын компаниудын дунд судалгаа явуулж, ашигт малтмалын баялаг ихтэй орнуудын уул уурхайн салбарт хөрөнгө оруулалт хийх шийдвэр гаргахад төрийн бодлого хэрхэн нөлөөлж байгааг тогтоодог. Судалгааны үр дүнг “бодлогын боломжит индекс”-т нийтэлдэг бөгөөд энэ индекс нь уул уурхайн салбарын хөрөнгө оруулалтын үүднээс геополитикийн сонирхол татсан газруудыг (улс үндэстэн, муж, бүс нутаг г.м) улс төрийн эрсдэл, зохицуулалтын системийн тогтвортой байдал болон бусад хүчин зүйлсийг харгалзан үзэж эрэмбэлдэг. Монгол улс энэ тайланд орсон улсуудыг жагсаахад доод хэсэгт нь бичигдсэн байна.²⁷

Монгол улс уул уурхайн компаниудтай байгуулах “тогтвортой байдлын гэрээ”-нд ямар тодорхой заалтууд оруулах, уул уурхайн хэтийн төлөвийн хөгжилтэй холбогдолтой эрсдлийг багасгахын тулд тэдгээр компаниудыг урт хугацааны туршид тогтвортой зохицуулалтын орчноор хангах тал дээр ойрын хугацаанд чухал шийдвэр гаргах шаардлагатай болно. Олон Монголчууд үүнийг “авилгал” гэж үзэж байгаагийн учир нь улс төрийн удирдагчид парламентын үйл ажиллагаагаар дамжуулан эдийн засгийн хүчирхэг ашиг сонирхлуудад хүлээцтэй хандсанаар улс төрчдөд ашигтай байхаар боловсруулагдсан эргэлзээтэй хэлцлүүдийг харанхуйд хийх бололцоог бүрдүүлнэ гэсэн ойлголттой байгаад оршиж байгаа юм. Тогтвортой байдлын гэрээ нь энэ чухал салбарыг хөгжүүлэхэд зайлшгүй хэрэгтэй зүйл гэж зарим хүмүүс үзэж байна.

Дүгнэлт ба зөвлөмжүүд: Уул уурхайтай холбоотой тусгай дэд асуудлууд нь хуваарилалт, хууль сахиулалт, эсвэл тогтвортой байдлын гэрээ аль нь ч байсан эдгээр үйл явцуудын ил тод байдал, олон нийтийн оролцоо, тэдний зүгээс тавих хяналт зэрэг нь тухайн салбарын хувьд гол чухал асуудал хэвээр байна. Энэ тайлангийн 6-р бүлэгт тусгасан “бүгдийг хамрах” хандлагаас гадна тус салбарт хяналт тавих “хоточ нохой”-ны үүрэг гүйцэтгэн, дээр дурдсан үйл явцуудыг илүү нээлттэй болгох ажлыг эхлүүлж чадах төрийн бус байгууллагуудад АНУ-ын ОУХА-аас техникийн болон санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх асуудлыг авч үзэж болох юм.

²⁷ PriceWaterhouseCoopers – Уурхай: Лууг оруулах: 2004 оны уул уурхайн салбарын дэлхийн чиг хандлагын тойм. (х. 32-33)

Е. Банк санхүүгийн салбар

Өмнө дурдсан олон нийтийн санал асуулгаар харагдаж, дараа нь үнэлгээний багийн хийсэн ярилцлагуудаар батлагдсанчлан банк санхүүгийн салбар нь авилгалын бас нэг томоохон талбар гэж тооцогддог. Хэдийгээр энэ талаар тоо баримт, нэр заах нь бэрхшээлтэй боловч энэ салбарт ил тод байдал асуудал болоод байгаа нь тодорхой бөгөөд энэ нь тодорхой жишээ татсанаас олон талаараа илүү чухал дүгнэлт юм. Ил тод бус байдал нь сэжиглэх, хардах явдлыг хурцатгаж, банк санхүүгийн байгууллагуудын найдвартай байдлын талаархи итгэлийг алдагдуулах бөгөөд авилгал газар авсан гэдэг ойлголтыг төрүүлэн банкны системд итгэх итгэл буурснаар эдийн засаг өсөх боломжийг хязгаарлах болно. Цаасан дээр боловсруулсан сайн зохицуулалт байдаг хэдий ч банкны менежментийн стандарт болон хяналт сул. Тийм учраас, банкны систем нь найдваргүй зээл болон төлбөрийн зохих чадваргүйн улмаас хөрөнгө дутмаг зэрэг бэрхшээлүүдийн дарамтанд байдаг. Мэдээлэл сайтай хөрөнгө оруулагчид болон хадгаламж эзэмшигчид олон банкийг эрсдэл даах чадвар муутай гэж үздэг.²⁸

Энэ эмзэг байдлыг үүсгэж буй учир шалтгааны тодорхой хэсэг нь Монголбанк гэж нэрлэгддэг Төв Банкнаас явуулдаг хязгаарлагдмал хяналт, зохицуулалттай холбоотой юм. Сүүлийн жилүүдэд банк, санхүүгийн салбар харагдахуйц өргөжсөн байна. Банкууд 2000 онд 250 сая ам.долларын хөрөнгөтэй байсан бол одоо энэ тоо 1.2 тэрбум ам доллар болжээ.²⁹ Олон улсын валютын сан болон бусад ажиглагчид Монголбанкны үйл ажиллагааны гүйцэтгэл, хяналт тавих чадвар нь сүүлийн 18 сард сайжирсан гэж үзэж байгаа боловч энэ нь асар ихээр өргөжин тэлж байгаа салбарынхаа хурдацтай хөл нийлүүлэн алхаж чадахгүй байна. Үүнээс гадна, Монголбанк өөрөө ил тод бус хэлцэлд оролцох дарамт шахалтаас ангид байх дархлаагүй гэсэн мэдээлэл ч байна.³⁰ Ил тод байдал дутагдаж байгаагийн өөр нэг жишээ бол ямар ч банк аудитын тайлангаа хэвлүүлдэггүй буюу зөвхөн асуудалгүй хэсгүүдийг нь хэвлүүлдэг явдал юм.

²⁸ Дор хаяж нэг барууны-менежменттэй банк тус улсад байдаг ба энэ нь орон нутгийн банкуудыг өөрийн төлбөрийн чадварын илүүдлийг хадгалах газрууд болгохгүйн учир нь салбарын шинж төрхийг тодорхойлдог ил тод бус байдал, сул хяналт нь өөрийх нь хөрөнгийг эрсдэл оруулна гэж эмээдэгт оршиж байна. Энэ бол банк санхүүгийн байгууллагын систем хэр сул, эмзэг байгаагийн нэг жишээ юм.

²⁹ Мэдээллийг Хаан Банкнаас авав.

Ийм орчинд ерөнхийдөө аудит, хяналт шалгалтынхан болон олон нийтээс өөр юуг нуун дарагдуулж байгаа тухай таамаглал, хов жив өргөн тархадаг. Банк санхүүгийн системийн ил тод бус байдал нь албан ёсны банк санхүүгийн салбараас гадуур асар их хэмжээний баялаг, хөрөнгө эргэлдэх (зарим хүмүүсийн үзэж буйгаар бүртгэгдсэн ҮНБ-ээс даруй хоёроос гурав дахин их хэмжээтэй) боломжийг бүрдүүлж байгаа бөгөөд энэ нь бүтээлч хөрөнгө оруулалт хийх, мөнгөний бодлогын оновчтой менежмент явуулах боломжийг улам багасгаж байгаа юм (Хүүгийн өөрчлөлтүүд нь тухайн улсад байгаа мөнгөний тун бага хэсэгт нь л сөрөг нөлөө үзүүлдэг). Санхүүгийн гүйлгээний томоохон хэсэг ямар ч бичиг баримтгүй хийгдэх нь татварыг оновчтой ноогдуулах засгийн газрын чадавхийг бууруулж, гэмт хэрэг гарах, мөнгө угаах таатай орчинг бий болгохоос гадна авилгалтай тэмцэх талаас нь авч үзвэл авилгалтай холбоотой хэргүүдийг мөрдөх боломжийг улам багасгадаг.

Мөнгө угаах асуудлаар үнэлгээний баг эдийн засгийн олон ажиглагчид, оролцогчдын саналыг сонссон бөгөөд энэ төрлийн ажиллагаа явагдаж байх магадлалтай байгаа хэдий ч хэмжээ нь харьцангуй бага гэсэн ерөнхий сэтгэгдэлийг үлбээсэн. Зарим тохиолдолд банкны системийн эмзэг дорой байдал нь Монголд мөнгө угаах ажиллагааны түвшин доогуур байгаагийн шалтгаан гэж үздэг (мөнгө хадгалуулах илүү найдвартай газар олон байдаг). Одоо боловсруулагдаад байгаа Мөнгө угаахтай тэмцэх хуулийн төслийг олон улсын ажиглагчид наад тал нь хоёр шалтгааны улмаас дутагдалтай болсон гэж үзэж байна. Үүнд: 1-рт, тайлагнах ёстой гүйлгээний хэмжээ 25,000 ам.доллар байхаар санал болгож байгаа нь түүнээс бага хэмжээний гүйлгээнд хяналт тавихад дэндүү өндөр босго болж байгаа. 2-рт, Санхүүгийн хяналтын нэгжийг Монголбанкны бүрэлдхүүнд байрлуулах санал нь улс төрийн эрх мэдэлтнүүдээс хараат бус байж чаддаггүй гэж тооцогддог тус байгууллагад өөр нэг эрх мэдлийг өгч буй хэрэг юм.

³⁰ Оросод төлөх их өрийн төлбөрт төлсөн төлбөр нь Монгол Банканд ил тод байдал дутаж байгаагийн нэг жишээ мөн юм. Гэхдээ, ямар тодорхой зорилгоор энэ мөнгийг шилжүүлсэн тухай бодит баримт бүртгэл байгаа сайшаалтай (гэхдээ Оросын талд хаашаа энэ мөнгө шилжсэн нь тодорхойгүй байгаа нь мөнгө хүлээн авагчийн талаар асуулт бий болгож байгаа юм). Банк санхүүгийн тогтолцоонд хяналт, сахилга бат сул байдаг нь аливаа банкыг түүний удирдлагын ажиллагаа болон төлбөрийн чадвараас нь үл хамааран дампууруулахгүй байх улс төрийн дарамт шахалттай холбоотой байж болно гэсэн таамаглал байна

Дүгнэлт ба зөвлөмжүүд: АНУ-ын ОУХА зэрэг донорууд банкуудын хувьчлал буюу зохицуулалтын реформтой холбогдолтой асуудлаар дэмжлэг үзүүлснийг эс тооцвол ОУВС нь төв банктай тогтоосон өвөрмөц харилцааныхаа хүрээнд банк санхүүгийн салбарын ил тод байдал болон бусад холбогдох асуудлууд дээр идэвхтэй ажиллах гол бөгөөд сайтар бэлтгэгдсэн олон улсын байгууллага юм. ОУВС Монголд одоо хэрэгжүүлж байгаа хөтөлбөрүүддээ үнэлгээ өгөх, шинэчлэх шатандаа байгаагийн дотор ил тод байдлын асуудалд ахиц гаргахад үзүүлэх дэмжлэг орсон байна. Дүн шинжилгээ хийгдэж дууссаны дараа ОУВС болон АНУ-ын Засгийн газар ил тод байдалтай холбогдолтой асуудлаар дипломат бодлогын төлөвлөгөөг хамтран зохиох нь зүйтэй болов уу. Харин тэр болтол, АНУ-ын Засгийн газар мөнгө угаахтай тэмцэх хуулийн талаар ямар ахиц гарч буйг ажиглах, хуулийн төслийг сайжруулахад техникийн туслалцаа үзүүлэх боломжтой бөгөөд ингэх нь зүйтэй юм.

Ё. Шүүх ба хууль эрх зүйн салбар

Авторитар засаглалын өнгөрсөн үе болон хүчтэй уламжлал нь Монгол улсын шүүхийн системийг сүүдэр мэт даган бэрхшээл үүсгэсээр байна. Ойлголтын хувьд арай дээрдсэн хэдий ч иргэд шүүхэд итгэхгүй хэвээр байгаа бөгөөд энэ нь ч аргагүй юм.³¹ Шилжилтийн богинохон хугацаанд бие даасан, хараат бус, алагчилдаггүй шударга байдал шүүхийн системд төлөвшөөгүй байна. Хэдийгээр прокурор болон шүүгчид хууль эрх зүйн шинэ системийн талаархи сургалтанд хамрагдсан боловч хууль зүйн хичээл зааж буй багш нарын олонхи нь тоталитар дэглэмийн үед багшилж байсан хүмүүс байгаа юм. Ардчиллын шинэ сэтгэхүй сургууль төгсөгчдөд төлөвштөл тодорхой цаг хугацаа шаардлагатай болно. Олон шүүгч нар өмнөх нийгэмд алба хашиж байсан хүмүүс. Тэд улс төрийн удирдагчид ба өндөр албан тушаалтнуудаас удирдамж заавар авч заншсан. Хэн нэгнийг таньдаг хэн нэг нь шүүгчтэй ярьж, харж үзэхийг гүйвал тэд “арын хаалга” гэдэг

³¹ Шүүхийн салбарт автлгал нүүрлэсэн гэж үзэгчид 2000 онд 38,9% байсан бол энэ нь 2005 онд 17,7% болтол буурчээ. Гэвч асуулгад оролцогчдын 93% нь 2005 онд улс төрийн нөлөөтэй хүмүүст шүүх нааштай ханддаг гэж үзсэн байна. Энэ оролцогчдын 90% нь баян хүмүүст шүүх илүү сайн ханддаг гэж үзжээ. Сант Марал/Муж улсуудын Шүүхийн Үндэсний Төв, АНУ-ын ОУХА-ын санхүүжүүлтэй-Монголын Шүүхийн тогтолцооны олон нийтийн асуулга, 2001, 2003, 2005 онууд

уламжлалд автамтгай байдаг. Тэд мөн эдийн засгийн хүчин зүйлийн нөлөөнд автдаг. Өөрт нь, гэр бүлд нь эсвэл найз нөхдөд нь ирж болох ашиг, үр дагаврын талаархи шүүгчийн ойлголт шүүхээс гарах шийдвэрийг тодорхойлж болох талтай. Бага цалин нь шүүгчид хээл хахууль, бэлэг болон бусад мөнгөн өглөг авах шалтгаан болдог хэмээн ярилцлага өгсөн олон хүмүүс өгүүлж байсан. Ярилцлагад оролцсон бусад хүмүүс энэ төрлийн авилгал аймгийн түвшинд бүр илүүтэйгээр явагддаг бөгөөд туршлага муу, хөрөнгө чинээ тааруухнаас болоод илүү “эртөмтгий” байж болох шүүгчтэй хэл амаа амархан ололцож болдог гэж хариулсан байна.

Гэхдээ, систем дэх улс төрийн нөлөө, авилгалын түвшин нь шүүхийн хамаарлаас шалтгаалан нэмэгддэг. Улс төрийн дарамт шахалт анхан шатны шүүхийн түвшинд бага, давж заалдах шүүхийн түвшинд дунд зэрэг, харин дээд шүүхийн түвшинд бол зайлшгүй байдаг байна. Ерөнхийлөгч бүх шүүгчдийг томилдог бөгөөд өмнө нь шүүгч байсан хүмүүсийн яриагаар бол сонгон шалгаруулалтын үйл явцад л авилгал эхэлдэг байна. Шүүхийн шийдвэрийн нууцлал нь шүүх дэх авилгалыг улам өөгшүүлдэг ба шүүгчид шийдвэр гаргахад баримт нотолгоо хангалттай эсэхэд санаа зовох шаардлагагүй байдаг.

Авилгалын хэрэгт ял шийтгэл оногдуулах явдал Монголд нийтлэг бус байдаг нь хариуцлагаас мултрагсдын хувьд жаргалын орон болж байна. Ерөнхий прокурорт тайлагнадаг Мөрдөн байцаах тусгай алба нь шүүх, цагдаагийн ажилтнуудын өдүүлсэн гэмт хэргүүдийг мөрддөг. 2002 оны 9-р сараас 2005 оны 6-р сарын хооронд гарсан хээл хахуультай холбогдолтой 20 хэргийг шалгаснаас³² зөвхөн 4-т нь ял шийтгэл оноожээ. Үлдсэн хэргийн ихэнхийг прокурорын хүсэлтээр хэрэгсэхгүй болгожээ. Ярилцлага өгсөн зарим хүмүүсийн хэлснээр бол төрийн албан хаагчид авилгалын хэргийн улмаас ял шийтгэл авсан тухай хэн ч хэзээ ч сонсоогүй байна.

Дүгнэлт ба зөвлөмжүүд: Монголд хууль сахиулах, хууль хэрэгжүүлэх нь бэрхшээлтэй ажил юм. Хууль эрх зүйн системийг өөрчлөн шинэчлэх явцад зарим

³² Монгол улсын Эрүүгийн хуулинд авилгалын тухай заалт байдаггүй. Ихэнх Монголчууд үүнийг зөвхөн хээл хахууль гэж ойлгодог. Эрх мэдлээ урвуулан ашиглах нь авилгалын хэрэг бөгөөд ийм хэргийг нотлохын тулд заавал хээл хэхууль авсныг батлах шаардлагагүй байдаг. Тийм болохоор авилгачдын бодит тоо үүнээс өндөр байж магадгүй.

хуулийг бусад хуулиудтай зөрчилдөх эсэх, хэрэгжүүлэлтийн шатанд гарах бэрхшээлүүд буюу хуулийн цоорхойг нухацтай авч үзэлгүйгээр богино хугацаанд боловсруулж баталсан. Энэ нь ялангуяа, авилгалтай тэмцэх асуудалтай холбогдолтой хуулиуд дээр илт ажиглагдаж байна. Ерөнхийдөө, ихэнх хуулиуд сайн боловсруулагдсан хэдий ч тэднийг ойлгоход эсвэл хэрэгжүүлэхэд бэрхшээлтэй байх талтай. Ардчилал төлөвших явцад хууль тогтоомжуудыг бүрэн хэмжээгээр дахин хянах ажлыг асуудал тус бүрээр хийх шаардлагатай байдаг. АНУ-ын ОУХА нь сайн засаглалын зарчмуудтай холбоотой асуудлуудыг онцгойлон анхаарсан тийм хүчин чармайлтанд дэмжлэг үзүүлэн ажиллах нь зүйтэй.

Хэрэгжиж болох хууль тогтоомжид захирагдах тогтолцоонд шилжих шилжилтийн үед шүүхийн системийн шинэтгэлийг хийхэд олон улсын доноруудын дэмжлэг туслалцаа маш чухал байсан юм. Хэрэгжүүлэлт болон урт хугацааны чадавхийг бий болгох явдал томоохон сорилт хэвээр байгаа хэдий ч АНУ-ын ОУХА болон Дэлхийн банк нь амжилттай хэрэгжүүлж байгаа шүүх эрх мэдлийн шинэтгэлийн төслүүдээрээ дамжуулан эдгээр хүчин чармайлтуудыг дэмжсэн хэвээр байна. АНУ-ын ОУХА болон бусад доноруудын дэмжлэгтэйгээр хэдийн хэрэгжсэн шүүхийн систем дэх шинэтгэлийн цар хүрээний талаар ойлголт бас хязгаарлагдмал байна. Жишээ нь, үнэлгээний багийн ярилцсан хууль эрх зүйн мэргэжилтэй хүмүүсийн ихэнх нь шүүхийн шийдвэрийг илүү ил тод болгохын тулд шүүхийн шийдвэрийн талаар мэдээлэл авах боломжийг сайжруулах санал тавьж байсан юм. Гэвч, энэ чиглэлээр томоохон алхмууд аль хэдийн хийгдэж, шүүх болгон дээр хэргийн талаар мэдээлэл авч болох компьютержсэн цэг байгаа гэдгийг ярилцлага өгсөн бараг бүх хүн мэдэхгүй байлаа. Эдгээр мэдээллийг ойрын ирээдүйд интернэтэд тавих төлөвлөгөө хэрэгжсэнээр олон нийтийн мэдлэг, ил тод байдалд тус нэмрээ өгөх болно. Донорууд болон Монгол улсын Засгийн газар энэ мэдээллийг нийтэд түгээх шаардлагатай болох нь ойлгомжтой.

Ж. Улс төр, эдийн засгийн дээд хүрээнийхэн

Монголд авилгал оршин тогтнодог хамгийн гол газар нь улс төрийн болон эдийн засгийн дээд хүрээнд байдаг байна. Хувийн, эдийн засгийн болон улс төрийн сонирхол төр засгийн үйл ажиллагаатай илэрхий бөгөөд нээлттэйгээр хутгалддаг ба улс төрчид энэ ашиг сонирхлын зөрчилдөөн засаглалд хэрхэн нөлөөлдөг талаар

санаа зовдоггүй бололтой. Их хурлын болон Засгийн газрын олон гишүүд шийдвэр гаргах эрх бүхий албан тушаал дээр байх нь төрийн өмч хөрөнгөд нэвтрэх хэрэгсэл, хувьдаа ашиг олох эрх мэдэл болдог гэж үздэг бололтой. Тиймээс Авилгалтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр зэрэг аль хэдийн батлагдсан санаачлага, хөтөлбөрүүд хэрэгждэггүй, баяжих боломжийг нь хөндөх тул зарим хуулийн төслийн хэлэлцүүлгийг удаашруулах, тэр бүү хэл ихэнх тохиолдолд хэлэлцдэггүй байна.

Оппортунист үзэл тогтсон сэтгэхүй болсон бололтой гэж ярилцлага өгсөн олон хүн үзэж байна. Улс төрийн намуудын удирдлагуудын дунд албан тушаалд байх хугацаандаа “чадах бүхнээ авах”, “одоо бидний ээлж” гэсэн сэтгэхүй тархсан байна. Эдгээр ярилцлага өгсөн хүмүүсийн хэлж буйгаар бол ийм бодол сэтгэхүй залуу, хөгшин аль ч үеийнхэнд, хуучин коммунист лидерүүд болон гадаадад боловсрол эзэмшсэн залуу технократуудын аль алинд нь байсаар байна. Өндөр албан тушаалын албан хаагчид эрх мэдэлтэй байх үед л баян болох боломж бүрддэг гэж үздэг бол доод түвшингийн төрийн албан хаагчид, шүүгчид, цагдаа болон засаг дарга нар энэ зангаа “амьдрахад хүрэлцээтэй цалин” авахгүй байгаатай холбон үздэг байна.

Ярилцлаганд оролцогчид мөн хариу барих, гар цайлгах асуудал гүйцэтгэх засаглалын албан хаагчдын дунд илүү их байдаг гэсэн хариулт өгсөн. Төрийн мөнгийг шууд шамшигдуулан үрэх нь нийтлэг бус боловч Засгийн газрын гишүүд болон тэдний ахлах тушаалтнууд төсвийн нэг хэсгийг захиран зарцуулдаг, бодлого хэрэгжүүлдэг учир алдар нэр хөөцөлдөх, хамраа сөхөх, бүхэнд таалагдахыг хичээх, хээл хахууль авах зэрэг боломжийг ашигладаг байна.

Өндөр албан тушаалтнууд эрх мэдлээ урвуулан ашиглах болон их хэмжээний авилгал авахаас урьдчилан сэргийлэх, тэднийг шийтгэх ямар нэгэн оновчтой механизм бараг байдаггүй. Ерөнхий сайд байсан хүмүүс болон олон тооны кабинетийн гишүүд төр засгийн хөрөнгө мөнгийг хувьдаа ашигласан гэх хардлага, сэрдлэг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдээр цацагдаж байсан. Тэднийг хувьчлал, банк санхүү, уул уурхай болон бусад салбарт хийгдсэн хэлцлүүдтэй холбогдсон гэж үздэг. Зарим нь албан тушаалдаа хэвээр байсаар байна. Үр дүнтэй хяналтын байгууллагууд байдаггүй, шүүх, хэвлэл мэдээллийнхэн улс төр, эдийн засгийн дарамт шахалтаас ангид бус байгаа цагт тэднийг дархлагдсан хэвээр үлдэнэ гэж

хэлж болно. Мөрдөн шалгахыг хүссэн, шударга ёсыг тогтоохыг эрмэлзсэн иргэдийн хүсэлтийг хайхралгүй орхигдуулах нь элбэг.

Дүгнэлт ба зөвлөмжүүд: Байгууллагуудыг илүү ил тод, хариуцлага хүлээдэг болгоход шаардлагатай хяналтын механизмуудыг сайжруулах, улс төрийн намууд болон сонгуультай холбогдолтой авилгалын асуудлыг хамгийн өндөр түвшинд авч үзэх зэрэг олон санаачлагыг олон улсын донорууд гарган ажиллаж байна. Хариуцлага хүлээх, хүлээлгэх талаар олон нийтэд бодит ойлголт өгөх асуудлыг тавих хэрэгтэй. Өмнө нь үр дүнгээ өгсөн байж болох дипломат мэдэгдэлүүд нь дээд түвшний авилгалын зардал болон эрсдэл нь засаглал ба хөгжилд муугаар нөлөөлдөг болохыг эрх баригчдад ойлгуулах, мэдрэх зэрэгт тус нэмрээ өгөх магадлалтай юм. Энэ түвшинд байдаг авилгалын асуудлыг хөндөх томоохон хүчин чармайлтуудын талаар 6-р бүлэгт тайлбарласан болно.

V. АВИЛГАЛТАЙ ТЭМЦЭХ АЛХМУУД БА БЭРХШЭЭЛҮҮД

A. Олон улсын өмнө хүлээсэн үүрэг

Авилгалтай тэмцэх олон улсын 2 ч гэрээ хэлэлцээрт гарын үсэг зурсан орны хувьд Монгол улсын Засгийн газар эдгээр бичиг баримтанд тусгагдсан стандартуудыг хангах үүрэг хүлээж байгаа юм. 2001 онд Монгол улсын Засгийн газар Азийн хөгжлийн банкны Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын (АХБ/ЭЗХАХБ) Авилгалтай тэмцэх төлөвлөгөө болон 2005 онд НҮБ-ын Авилгалын асрэг конвенцид (НҮБ-ын АЭК) тус тус гарын үсэг зурсан. Өнөөдрийн байдлаар, АХБ\ЭЗХАХБ-ын төлөвлөгөөний заалтуудыг хэрэгжүүлэх талаар ахиц муутай байгаа бөгөөд НҮБ-ын АЭК-ийг соёрхон батлах асуудал хүлээгдэж байна.

АХБ\ЭЗХАХБ-ын Мөрийн хөтөлбөрт “хээл хахуультай тэмцэх санаачлагуудыг бэхжүүлэх, бизнесийн үйл ажиллагаан дахь шударга байдал, ард иргэдийн оролцоог дэмжихийн тулд төрийн албанд ил тод, үр дүнтэй системийг төлөвшүүлэх реформ хийх хэрэгтэй” болохыг тусгасан байна. Энэхүү баримт бичигт гол зорилго нь “нийлүүлэгч тал” буюу авилгалыг тэжээгч эх үүсвэрүүд, нөгөө талаас, “шаардагч тал”³³ буюу тэдгээрийг хүлээн авагч хоёрын аль алин руу адилхан довтлох явдал юм гэжээ.³⁴

Монгол улсын хууль тогтоомжийг Конвенцийн шаардлагад нийцүүлэх, хяналтын механизмыг бэхжүүлэх болон бусад асуудлын талаар олон санал санаачлагуудыг хэрэгжүүлэхийг НҮБ-ын АЭК шаардах болно. НҮБ-ын АЭК-д гарын үсэг зурсныхаа дараахан УИХ Конвенцийн шаардлагад дүн шинжилгээ хийх, хэд хэдэн орнуудын авилгалын эсрэг тэмцэх бие даасан, хараат бус байгууллагуудын туршлагыг судлах зорилгоор семинар зохион байгуулсан байна. НҮБ-ын АЭК нь “аливаа нөлөөллөөс ангид байж, үүргээ оновчтой биелүүлж чадах” хараат бус, бие даасан байгууллагыг бий болгох шаардлагыг тавьж байгаа юм. Тус байгууллага нь эдгээр бодлогыг хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтэнд хяналт тавих замаар авилгалаас урьдчилан сэргийлэх болно. Энэ нь мөн авилгалаас урьдчилан сэргийлэх тухай мэдлэгийг арвижуулж, олон нийтэд түгээх ажлыг гүйцэтгэнэ. Үүнээс гадна, тус байгууллага үйл ажиллагаагаа явуулахад шаардлагатай материаллаг бааз, мэргэшсэн боловсон хүчнээр хангах болон ажилтнуудыг сургах асуудлуудыг төрөөс шийдвэрлэхийг шаардана.³⁵

Дипломат болон иргэний нийгмийн байгууллагууд энэ хоёр чухал хэлэлцээрийн шаардлагуудыг ханган биелүүлэх тал дээр Монгол улсын Засгийн газарт сануулах болон туслалцаа үзүүлэх замаар Монголын ард түмний ашиг сонирхлын төлөө үйлчилж болох юм.

Б. Авилгалтай тэмцэх төлөвлөгөө ба авилгалтай тэмцэх үндэсний зөвлөл

Үндэсний хэмжээнд, Монгол улсын Засгийн газар нь 2002 онд УИХ-аас баталсан Авилгалтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр (АТҮХ)- ийг хэрэгжүүлэх, түүнийг мөрдөж ажиллах үүрэгтэй. 3 жилийн ой нь болж байгаа энэ үед гарсан үр дүн нь тодорхойгүй байна. Төлөвлөгөөг баталсан УИХ-ын тогтоолоор байгуулагдсан, АТҮХ-г хэрэгжүүлэх ажлыг зохицуулах, мониторинг хийх үүрэгтэй УИХ-ын

³³. АХБ/ЭЗХАХБ, “Ази, Номхон Далайн орнууд дахь авилгалын эсрэг бодлого: Монгол улсын өөрийн үнэлгээ” (Нарийн бичгийн дарга нарын газар: Ази, Номхон Далайн орнуудын авилгалын эсрэг санаачлага), Огноо байхгүй

³⁴. АХБ/ЭЗХАХБ, “Ази, Номхон Далайн орнуудын авилгалын эсрэг төлөвлөгөө (Япон улс, Токио, 2001 оны 11-р сарын 28-30)

³⁵. НҮБ, НҮБ-ын Авилгалын эсрэг конвенц (хуулбар), 6-р зүйл “Авилгалаас урьдчилан сэргийлэх байгууллага(ууд), х.5.

Үндэсний зөвлөлийн хуралдаан тогтмол хийгддэггүй бөгөөд төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх талаар дорвитой ажил хийж ирсэнгүй.

Монголд нүүрлээд байгаа авилгалын асуудлыг шийдвэрлэхэд тус Үндэсний Хөтөлбөр хангалтгүй байна. Хоёр үе шатаар хэрэгжүүлнэ гэсэн төлөвлөгөөтэй. 1-р үе шат нь 2005 оны 7-р сарын 1-нд дууссан бөгөөд голчлон хүмүүсийн ойлголт, мэдлэгийг дээшлүүлэхэд чиглэгдсэн байна. Олон улсын донорууд 1-р үе шатны богино хугацааны зорилтуудыг хэрэгжүүлэх тал дээр Засгийн газарт туслалцаа, дэмжлэг үзүүлсэн бөгөөд ялангуяа, төрийн захиргааны өөрчлөлт шинэчлэлтийг хурдасгах тал дээр анхаарлаа хандуулсан байна. 2004 оны судалгааны үр дүнгээс харахад хүн амын 58.9 хувь нь хуулийн болон хөтөлбөрийн хэрэгжилт хангалтгүй гэсэн хариулт өгчээ.³⁶ Хууль эрх зүйн болон бодлогын хүрээний ажлыг хэрэгжүүлэх асуудал Засгийн газрын хувьд томоохон зорилт болсон хэвээр байна. Төлөвлөгөөний 2-р үе шат 2006 оноос 2010 хүртэл хэрэгжинэ.

Үндэсний хөтөлбөрт зарим ноцтой дутагдал байна. Авилгалын асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх нь тодорхой бус. Олон улсын гэрээ, хэлэлцээрүүд, нэн ялангуяа НҮБ-ын АЭК-ийн заалтууд Үндэсний хөтөлбөрийг орлож болохоор байгаа юм. НҮБ-ын АЭК нь хөрөнгө орлогоо мэдүүлэх, авилгач үйлдлийг мэдээлэх, бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах зэрэг хэд хэдэн асуудлуудын зохицуулалт, дүрэм журмуудыг зааж өгсөн байдаг. Гадаадын ажилтнуудад хээл хахууль өгөх, худалдааны үйл ажиллагаанд нөлөөлөх, төрийн албан тушаалыг урвуулан ашиглах, хууль бусаар баяжих зэрэг Үндэсний Хөтөлбөрт ороогүй заалтуудыг мөн агуулсан байна. Энэ нь Монгол улс хэрэгжүүлэхээр тохиролцож гарын үсэг зурсан НҮБ-ын АЭК болон АХБ\ЭЗХАХБ-ын Төлөвлөгөөний заалтуудтай нийцүүлэхийн тулд Үндэсний Хөтөлбөрөө эргэн харах нь зүйтэй гэдгийг харуулж байгаа юм. Энэ нь мөн авилгалтай тэмцэх бусад төлөвлөгөөнүүдийг хэрэгжүүлэх явцад гарч болох будилаан, давхардалтаас сэргийлэх болно.

Үндэсний зөвлөл үндсэндээ ажиллаж эхлээгүй гэж хэлж болох бөгөөд яам, төрийн агентлагуудын үйл ажиллагаагааг шинэчлэн найруулсан Үндэсний хөтөлбөрийн заалтуудтай уялдуулан өөрчлөн шинэчлэх ажлыг зохион байгуулах итгэлийг

³⁶. УИХ-ын гишүүн, Монгол улсын Гадаад хэргийн сайд Ц.Мөнх-Оргилын хэлсэн үг, 2005 оны 5-р сарын 3

хүлээлгэсэн бол тус зөвлөл өөрийн гэсэн үүрэгтэй байх юм. НҮБ-ын АЭК-д болон Авилгалтай тэмцэх тухай хуулийн төсөлд санал болгож буй бие даасан, хараат бус байгууллага нь Монгол улсыг НҮБ-ын АЭК-ийн заалтуудтай нийцэн ажиллаж байгаа эсэхийг хянах эрх мэдэл бүхий төв байгууллага байх ёстой. Ингэснээр, төрийн албанд шаардлагатай реформ хийгдэж байгаа эсэхийг баталгаажуулах дотогшоо чиглэсэн арга хэмжээг Үндэсний зөвлөл авч байхад харин авилгалтай тэмцэх бие даасан байгууллага нь хийгдэж байгаа реформ олон улсын гэрээ хэлэлцээртэй нийцэж байгаа эсэх дээр хяналт тавин ажиллах болно. Хоёр байгууллага хоёулаа маш тодорхой үүргүүдтэй байх шаардлагатай бөгөөд эс тэгвээс тэр хоёрын аль нь ч үйл ажиллагаагаа зүй зохистой явуулж чадахгүйд хүрнэ.

В. Авилгалтай тэмцэх тухай хууль ба авилгалтай тэмцэх бие даасан байгууллага

Авилгалтай тэмцэх тухай хуулийн төсөлд байгаа гол чухал зүйл бол хуучин колонийн үеэс эхтэй, өөрчлөлт шинэчлэл хийхэд үнэхээр бэрх хэд хэдэн байгууллагуудад авилгалыг үндсээр нь тас цохин устгаж чадсан Гонконгийн алдарт Авилгалтай тэмцэх хорооны жишээгээр авилгалтай тэмцэх хараат бус, бие даасан байгууллага байгуулах явдал юм. Хуулийн төсөлд санал болгож байгаа авилгалтай тэмцэх бие даасан байгууллага үйл ажиллагаагаа эхлэхдээ гурван салаа зорилтыг өмнөө тавихаар төлөвлөж байна. Үүнд: (1) авилгалаас урьдчилан сэргийлэх төр засгийн бодлого, дүрэм журмыг хэрэгжүүлэх, (2) авилгалын хэрэг гарсан тохиолдолд түүнийг мөрдөн илрүүлэх, шийтгэл оногдуулах, (3) ард иргэдийг болон төрийн албан хаагчдыг сургах, гэгээрүүлэх ажлыг зохион байгуулах.

НҮБ-ын Авилгалын эсрэг конвенц нь хараат бус, бие даасан байгууллага бий болгохын чухлыг заасан юм. 2002 онд явуулсан судалгаанд оролцсон Монголчуудын 77 хувь нь авилгалтай тэмцэх бие даасан агентлаг бий болгох шаардлагатай гэж үзсэн байна.³⁷ Нөгөө талаар, хөгжиж буй орнуудад байгаа адил төстэй байгууллагуудын үр дүн, ялангуяа засгийн газрын бусад байгууллагууд сул дорой байхад харьцангуй янз бүр байдаг. НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр ийм төрлийн

³⁷. НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, “Авилгалын эсрэг бие даасан байгууллага” тайлан, Огноо байхгүй

агентлаг нь засаглалын сул дорой системүүд болон ардчиллын бэхжилд туслахаасаа илүү хор хохирол учруулж болох талтай гэж анхааруулсан байна.³⁸

Авилгалтай тэмцэх тухай хуулийн төслийг соёрхон батлахгүй удаад байгаагийн нэг шалтгаан бол авилгалтай тэмцэх бие даасан байгууллагыг хаана байршуулах асуудал маргаантай байгаа явдал юм. Зарим нь түүнийг Хууль зүй дотоод хэргийн яамны бүтцэд, эсвэл Ерөнхий прокурорын харъяалал дор байгуулах нь зүйтэй гэж үзэж байна. Бусад нь энэ хоёр байршлын аль нь ч тус байгууллагын хараат бус байдлыг баталгаажуулж чадахгүй учир тусгаар байх хэрэгтэй гэж үзэж байгаа юм. Ийм өөртөө засах эрх мэдэлтэй, бие даасан, хараат бус байгууллага байгуулах нь хамгийн зохистой хувилбар юм.

Бусад орнуудын туршлагаас харахад авилгалтай тэмцэх бие даасан байгууллагыг бий болгож, үйл ажиллагааг нь эхлүүлнэ гэдэг хөдөлмөр шаардсан, бэрхшээлтэй ажил байдаг. Нэгдүгээрт, авилгалтай тэмцэх бие даасан байгууллага нь хүчирхэг ашиг сонирхлуудад аюул учруулдаг. Тийм болохоор уг байгууллага бий болсны дараа хууль зүйн болон шүүхийн аргаар ихэнх тохиолдолд эрх мэдлүүдийг уусгах буюу “доороос нь хөлийг нь тайрах”-ыг оролддог. Хоёрдугаарт, ийм төрлийн цоо шинэ байгууллагыг бүхэлд нь байгуулж, үйл ажиллагааг нь жигдрүүлэхийн тулд олон улсын хандивлагчдаас нилээд их хэмжээний техникийн туслалцаа дэмжлэг авах хэрэгцээ зайлшгүй гардаг. Гуравдугаарт, шинэ байгууллага байгуулах нь авилгалтай үр бүтээлтэйгээр тэмцэхэд оролцох ёстой засаглалын бусад үндсэн байгууллагуудаас анхаарал, нөөц хүчийг нь салгах эсвэл шууд биш утгаар засгийн газрын бусад агентлагууд авилгалтай тэмцэх өөр өөрийн үүрэг хариуцлагаасаа татгалзах явдлыг бий болгох нь элбэг. Авилгалтай тэмцэх бие даасан, хараат бус байгууллага нь сайтар тодорхойлогдсон өөрийн үүрэгт ажлуудтай байх бөгөөд тэдгээр нь засгийн газрын бусад байгууллагуудын үүрэг хариуцлагатай давхардах буюу үүрэг хариуцлагыг нь үгүйсгэсэн байх ёсгүй. Тус байгууллагын үүрэг бол авилгалтай тэмцэх дүрэм журмуудын хэрэгжилтийг хангах, хяналт тавих, олон нийтийг гэгээрүүлэх, ухуулан таниулах явдал бөгөөд магадгүй “гар хүрэхэд хэцүү” авилгалын тохиолдлуудыг шалгах үүрэг гүйцэтгэж болох юм. Аль ч тохиолдолд авилгалтай тэмцэх хараат бус байгууллагыг засаглалын болон хууль эрх зүйн гол гол үүргийг орлодог байгууллага гэж үзэж болох юм.

³⁸ Ibid

Г. Иргэний нийгэм

Тоогоороо бус харин тавьсан зорилго, эрч далайцаараа иргэний нийгэм нь Монгол улсад төр засгийн албан хаагчдаас ил тод байдал, хариуцлага тооцохыг шаардахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг салбар юм. Асуудлуудыг нилээд зоримог гарган тавьж байгаа 50 орчим иргэний нийгмийн байгууллагууд байна. Тэдгээр нь мэргэжлийн боловсон хүчинтэй, ерөнхийдөө улс төрийн намуудын эрх ашгийн төлөө үйлчилдэггүй, өөр хоорондоо байнгын холбоотой ажилладаг нь харагдсан. Ихэнх нь Улаанбаатар хотод байрладаг хэдий ч бүс нутгийн болон орон нутгийн байгууллагуудтай холбоо тогтоох, холбоогоо бэхжүүлэх арга хэмжээнүүдийг авч байна. Эдгээр байгууллагуудын олонхи нь ил тод байдал, хариуцлага тооцох, мэдээлэл олж авах боломж, сонгуулийн болон шүүхийн системийн шинэтгэл болон авилгалтай тэмцэхтэй шууд холбоотой бусад чиглэлээр үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа юм.

Үнэлгээний баг Улаанбаатар хотод үйл ажиллагаагаа явуулдаг нэр хүнд бүхий арав гаруй иргэний нийгмийн байгууллагууд дээр очиж уулзалт, ярилцлага зохион байгууллаа.³⁹ Ихэнх нь иргэний нийгмийн чадавхийг сайжруулах, үндэсний болон орон нутгийн түвшинд институцуудыг хөгжүүлэх, Монголын нийгэмд илүү шаардлагатай байгаа хуулийн төслүүдийг боловсруулах, сонгогдсон болон томилогдсон албан тушаалтнуудад хариуцлага тооцохыг шаардах зорилго бүхий төслүүд дээр ажиллаж байна. Жишээлбэл, Нээлттэй Нийгэм Форум улсын төсвийн зарцуулалтын талаар 110 сургууль дээр судалгаа явуулж, боловсролын төсөв хэрхэн зарцуулагдаж байгаа, энэ нь боловсролын чанарт хэрхэн нөлөөлж байгаа талаар мэдээлэл цуглуулсан байна. Глоб Интернэшнл ТББ нь Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төслийг боловсруулах ажлыг зохион байгуулсан бөгөөд одоо УИХ-аар хэлэлцэгдэхээр хүлээгдэж байна. Зориг сан Авилгалтай тэмцэх хуулийн шинэ төслийг боловсруулснаас гадна авилгалтай тэмцэх кампанит ажлыг тогтмол явуулдаг. Транспэренси Интернэшнлийн бүлэг Монгол улсад үүсэн бүрэлдэх шатандаа байгаа бөгөөд удирдах зөвлөлд багтсан хэд хэдэн гишүүд ил тод байдлын асуудал дээр ажиллаж байна

³⁹ Нээлттэй нийгэм хүрээлэн, Ардчиллын боловсролын төв, Зориг сан, Эмэгтэйчүүдийн эсрэг ялгаварлан гадуурхах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенцийн хяналт, Глоб интернэшнл, Нийгмийн дэвшил эмэгтэйчүүд хөдөлгөөн, Эрх чөлөө төв, Эмнести интернэшнл, Онгийн гол хөдөлгөөн, Эрүүл нийгэм иргэний хөдөлгөөн, Сант Марал сан болон Авилгалын эсрэг ТББ-уудын эвсэл (сүүлчийн хоёр нь Монголд үүсч буй Транспэренси Интернэшнл-ийн бүлгийн Удирдах зөвлөлийн гишүүд)

Улс төрийн амьдралд бие даасан хүч болон гарч ирсэн 10 жилийн богино хугацаанд Монголын иргэний нийгэм энгийн идэвхтэй байдлаас хоёр дахь үе шат болох мэргэжлийн түвшинд хүртэл өсч хөгжихдөө Монгол дахь институцуудын үйл ажиллагааг сайжруулахын төлөө илүү үр өгөөжтэй хэрэгслүүдийг ашиглахыг эрмэлзсээр ирсэн байна. Эдгээр байгууллагууд өөрсдийгөө шинэ тутам бөгөөд илүү өндөр ур чадвар эзэмших, өөрсдийгөө хөгжүүлэх хэрэгтэй гэдгийг ойлгож байгаа юм. Хууль эрх зүйн болон шүүхийн системийг зардал багатайгаар, илүү үр дүнтэй ашиглах чадавхийг хөгжүүлэхийн тулд тэдэнд мөн мэргэжлийн болон техникийн нөөц эх сурвалжууд шаардлагатай байна. Жишээ нь, хэд хэдэн байгууллагууд (болон сэтгүүлчид) засгийн газрыг шүүхэд өгөх оролдлого хийж байгаа бөгөөд энэ нь гудамжны жагсаал, цуглааныг аажмаар халж байгаа иргэний нийгмийн шинэ арга барил хэдий ч маш өндөр зардал шаарддаг юм. Энэ чиглэлээр дотоодын болон олон улсын өмгөөлөгчдийг ажиллуулах талаар дэмжлэг үзүүлэх нь нааштай үр дүн авчрах боломжтой.

Тодорхой асуудлуудын хүрээнд үе үе гардаг иргэдийн улс төрийн идэвхтэй байдал, эсэргүүцлийн жагсаал, цуглаан зохион байгуулагдсаар байна. “Эрүүл нийгмийн төлөө иргэний хөдөлгөөн” төр, засгийн үйл ажиллагааг эсэргүүцэн иргэний бухимдлын аргыг хэрэглэжээ. Гудамжинд эсэргүүцлийн жагсаал цуглаан зохион байгуулж, эрх мэдэлтнүүдийн эсрэг тэмцсэнээр “Эрүүл нийгэм иргэний хөдөлгөөн” дарангуйлагч засаглалтай байсан коммунизмын үеэс амь бөхтэй уламжлагдан ирсэн Сүхбаатарын талбайд жагсаал цуглаан хийх хориог засгийн газар хүчингүй болгоход хүргэсэн томоохон ялалт байгуулсан байна. “Эрүүл нийгэм иргэний хөдөлгөөн” нь эрч хүчтэй Монгол залуучуудыг нэгтгэсэн бөгөөд интернэтээр харилцаа холбоо тогтоож, гол асуудлуудаар дэмжлэг авах чадвартай гэдгээ нотлон харуулж чадсан байна.⁴⁰ Засаглал дахь хууль ёсны үүргээ иргэд болон төрийн албан хаагчдад ойлгуулахын тулд иргэний нийгэмд дэмжлэг хэрэгтэй. Иргэний нийгмийн байгууллагууд татвараа төлөхөөс өөрөөр төсөвт ямар нэг үүрэг гүйцэтгэхгүй гэж сонгогдсон болон

⁴⁰ Эрүүл нийгэм иргэний хөдөлгөөний талаар хүмүүс янз бүрийн санаа бодол илэрхийлж байгаа. Иргэний нийгмийн ихэнх байгууллагууд тэдний үйл ажиллагааг дэмжиж байгаа ч тэднийг Ардчилсан холбоо партизан улс төр хийхдээ ашиглаж байж магадгүй гэсэн болгоомжлол байна.

томилогдсон албан тушаалтнууд хэлсэн байна. Ашиг сонирхлын зөрчилдөөн зэрэг концепцуудын тодорхойлолт гэхчлэн иргэд тэр бүр ухварлахад төвөгтэй асуудлуудаар нийгмийг бүхэлд нь илүү мэдлэгтэй болгохын тулд иргэний нийгмийн байгууллагуудад туслалцаа хэрэгтэй. Асуудлуудыг илүү сайн ойлгодог болсноор иргэний нийгмийн гаргаж буй санаачлагуудыг ойлгох, тусгаж авах явдлыг сайжруулж болох талтай. Өөрөө өөрийгөө санхүүжүүлдэг болох, олон улсын санхүүжилтээс хамааралтай байдлыг багасгах тал дээр иргэний нийгэмд мөн дэмжлэг хэрэгтэй.

Хүснэгт 3. Иргэний нийгмийн хийж буй ажлууд ба санаачлагууд

Иргэний нийгмийн байгууллагууд	Гол үйл ажиллагаанууд	Зорилтууд
CEDAW Watch (Эмэгтэйчүүдийн эсрэг ялгаварлан гадуурхах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенци)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2003 онд Ардчилалын төлөө Олон улсын иргэний нийгмийн чуулганыг Монгол улсад зохион байгуулсан. ▪ АТОУИНЧ-ны завсар хооронд нарийн бичгийн даргын газрын үүргийг гүйцэтгэдэг ▪ CIVIVUS-ийн дэмжлэгтэйгээр Монгол дахь иргэний нийгмийн байдлын талаар үндэсний тайлан бэлтгэж байгаа 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Монгол улсын засгийн газар CEDAW-ийн шаардлагуудыг биелүүлж байгаа эсэх дээр мониторинг хийх, үнэлгээ өгөх ▪ Конвенцийг Монголд илүү үр дүнтэй хэрэгжүүлэх явдлыг хөхүүлэн дэмжих
DEMO (Ардчилалын боловсролын төв)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Төлж байгаа татварынхаа нэг хувийг иргэний нийгмийн байгууллагуудад өгөхийг иргэдэд зөвшөөрөх тухай санал ▪ ТББ-уудын чадавхийг дээшлүүлэх хөтөлбөр ▪ Багш нарт зориулсан ардчилалын боловсролын хөтөлбөр ▪ Улс төрийн бүх намуудын залуу лидерүүдийг цуглуулж, тэдний улс төрийн ажлын ур чадварыг сайжруулах ▪ Сайн дурынхны хийж буй ажлууд 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх ▪ Иргэний нийгмийг бэхжүүлэх ▪ Иргэний нийгмийн байгууллагуудын санхүүжилтийн тогтвортой байдлыг бий болгох
Глоб интернэшнл	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Мэдэх эрх: Мэдээллийн эрх чөлөө ▪ Ил тод засаглалын төлөө 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Монголын ардчилал, иргэний нийгмийг тогтвортой байлгах

Монгол Улс дахь авилгалын байдалд хийсэн Үнэлгээ
(2005 оны 8-р сарын 31-ний байдлаарх эцсийн тайлан)

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ хэвлэл мэдээлэл ▪ Ядуучуудын оролцоог нэмэгдүүлэх 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Мэдээлэл, мэдлэгийн хүч чадлыг нийтэд түгээн дэлгэрүүлэх
Эрүүл нийгэм иргэний хөдөлгөөн	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2005 оны 2, 3, 4-р сард авилгалын эсрэг олон нийтийн жагсаал цуглаан зохион байгуулсан ▪ 2005 оны 4-р сарын 15-нд суулт хийсэн 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Илүү шудрага, эрх тэгш нийгмийн төлөө тэмцэх ▪ Хүмүүсийн ухамсар, мэдлэгийг дээшлүүлэх
Эрх чөлөө төв	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Захиргааны шүүхийн талаархи сургалтын хөтөлбөр ▪ Засгийн газартай хэрхэн тэмцэх талаархи мэдлэгийг дээшлүүлэх ▪ Хуулийн номын сантай 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Хүний эрхийн талаархи хэрэгт хууль эрх зүйн үнэгүй зөвлөгөө өгөх
Онги гол хөдөлгөөн	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2004 оноос хойш радио нэвтрүүлэг явуулж байгаа ▪ 15 минутын ТВ-ийн программ ▪ Уул уурхайн компаниуд нөхөн сэргээлтийн төлбөр төлөхгүй байгаа асуудлаар засгийн газрыг шүүхэд өгөхөөр төлөвлөж байгаа ▪ Хурал цуглаан, хэвлэлийн бага хурлууд 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Улаан нуур болон Хүрэн тойром хүртэлх Онги голын урсгалыг хамгаалах ▪ Байгаль орчны асуудлаар хүмүүсийн мэдлэг, ухамсрыг дээшлүүлэх
Авилгалтай тэмцэх ТББ-уудын эвсэл	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Транспэренси Интернэшнл-ийн Хэлбэржиж буй бүлгийн Удирдах Зөвлөлийн гишүүн ▪ Авилгалтай тэмцэх асуудлаар судалгаа явуулж байгаа ▪ МҮХАҮТ-аас 2000 онд явуулсан “Бизнесийн салбар дахь авилгал” судалгааг хийсэн. ▪ Авилгалтай тэмцэх талаар Иргэний нийгмийн байгууллагуудад сургалт явуулах 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Засгийн газрын үйл ажиллагаанд мониторинг хийх
Нээлтийн нийгэм форум	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Боловсролын Яамны төсөвт хяналт тавих, ▪ Сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтэнд мониторинг хийх ▪ Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль ▪ Газрын реформ болон төсвийн талаар иргэдтэй 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Иргэний амьдралд иргэд болон иргэний нийгмийн идэвхтэй оролцоог дэмжих ▪ Бодлоготой холбоотой мэдээллийн эх сурвалжид олон нийт өргөнөөр нэвтрэх боломжийг бүрдүүлэх

Монгол Улс дахь авилгалын байдалд хийсэн Үнэлгээ
(2005 оны 8-р сарын 31-ний байдлаарх эцсийн тайлан)

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ зөвлөлдөх уулзалтууд ▪ ИНБ-уудын асуудлаар уулзалтууд зохион байгуулах ▪ Монгол дахь авилгалын талаар үндэсний хэмжээнд судалгаа хийх ▪ ТВ-ийн программ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Бодлогын судалгаа, дүн шинжилгээг сайжруулах явдлыг дэмжих
Сант Марал сан	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Транспэренси Интернэшнл-ийн үүсэн бүрэлдэж буй бүлгийн Удирдах Зөвлөлийн гишүүн 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Монголд судлагаа явуулдаг гол байгууллага
Нийгмийн дэвшил-эмэгтэйчүүд хөдөлгөөн	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Сонгогчийн боловсролын төвийг 21 аймагт ажиллуулдаг ▪ Сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтэнд мониторинг хийх ▪ УИХ-ын гишүүд болон төр засгийн ажилтнууд сонгуулиар амалсан амлалт, мөрийн хөтөлбөрөө хэрхэн биелүүлж байгаа тал дээр үнэлгээ өгдөг ▪ Радио, телевизийн олон нийтийн боловсролын программ хийдэг ▪ Иргэний боловсрол, орлого олох, компьютер эзэмших зэрэг сэдвээр сургалтын хөтөлбөр зохион байгуулдаг ▪ Сайн дурынхны хийж буй ажлууд 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Оролцоот ардчиллыг төлөвшүүлэх ▪ Иргэний боловсролыг сайжруулах ▪ Төр засгийн албан дахь эмэгтэйчүүдийн статусыг сайжруулах ▪ Хүйсээр ялгаварлан гадуурхах явдлыг арилгах ▪ Эмэгтэйчүүдэд эрх мэдэл олгох
Зориг сан	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Залуусын улс төрийн болон иргэний боловсролыг дэмжиж, тэднийг ардчиллын үйл явцад татан оролцуулдаг ▪ Улс төрийн шинжлэх ухааны судалгаа явуулдаг ▪ Ил тод байдал, авилгалын эсрэг тэмцэл болон улс төрийн ёс зүйн талаархи олон нийтийн мэдлэг, ухамсрыг дээшлүүлдэг ▪ Улс төрийн зөрчлийг тайван замаар шийдвэрлэх, зуучлах аргын талаар зөвлөгөө 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ардчиллын үнэт зүйлсийг түгээн дэлгэрүүлэх ▪ Хүний эрх, эрх чөлөө, нийгмийн шударга ёсыг бэхжүүлэх ▪ Олон ургалч үзлийг хүндэтгэх, хөхүүлэн дэмжих ▪ Төр, засгийн ил тод байдал, хариуцлага хүлээдэг системийг сайжруулах

	<p>өгдөг.</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Хүний эрх, эрх чөлөөний талаархи хууль тогтоомжуудыг сайжруулахад оролцож хувь нэмрээ оруулдаг	
--	--	--

VI. ЗӨВЛӨМЖҮҮД

A. Стратегийн асуудлууд

Ил тод байдал хангалтгүй байгаа болон ашиг сонирхолын зөрчил нь Монголд авилгал өсөн нэмэгдэж байгаагийн үндсэн шалтгаан болж байна гэсэн үнэлгээний багийн дүгнэлтийн хүрээнд АНУ-ын ОУХА болон илүү өргөн хүрээг хамарсан АНУ-ын Засгийн газрын ажлын хэсгээс боломжит хувилбаруудыг авч үзэхэд туслах үүднээс хэд хэдэн зөвлөмжүүдийг боловсруулсан болно. Эдгээр зөвлөмжүүдийг бэлтгэх явцад тодорхой асуудлуудыг авч үзсэн. Үүнд:

- Авилгал, ялангуяа дээд түвшний авилгалын асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх нь улс төрийн лидерүүдийн эрс шинэчлэл хийх эрмэлзлээс бараг бүрэн хамаарах байдалтай байна. Энэ тохиолдолд доноруудын зүгээс харьцангуй цөөн “хөшүүрэг” ашиглах боломжтой юм. Монголын нөхцөлд байж болох хөшүүргүүдийн тоонд Монгол Улсын Засгийн газрын зүгээс доноруудын зөвлөмж зөвлөгөөнд нээлттэй хандах хандлага, мөн олон улсын хамтын нийгэмлэгийн нэг хэсэг байж гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах сонирхол зэргийг дурдаж болно. Энэхүү нээлттэй байдал нь манлайлалтай хосолсон нөхцөлд Монголын лидерүүдийн анхаарлыг эдгээр асуудлуудад хандуулах боломжийг АНУ-ын Засгийн Газарт бий болгохын зэрэгцээгээр авилгалын асуудалд хандах тодорхой альтернатив хувилбарууд болон хандлага тус бүрийн эрсдэл ба ашиг тусыг тооцоолох шаардлагыг бий болгож байгаа юм.
- Өнөөгийн нөхцөл байдалд авилгач байдлаас зайлсхийх сэдэл шалтгаан элит болон түүнээс доогуур төвшний төрийн ажилтнуудын аль алины хувьд харьцангуй цөөн байгаа бөгөөд авилгалд автах боломж нь ихэвчлэн тухайн төрийн ажилтны хувийн ёс зүй болон хэрэгцээ шаардлага, авилгалаас олж болох ашгийн мэдрэмж хоёрын харьцаа ямар байхаас голчлон шалтгаалж байна. Нөхцөл байдал ийм байгаа үед зөвхөн хууль тогтоомж, дүрэм журмуудыг өөрчлөхөд анхаарлаа төвлөрүүлэх нь үр дүнтэй байх магадлал

багатай, учир нь тэдгээр өөрчлөлтүүдийг бодитойгоор хэрэгжүүлэх сэдэл шалтгаан хязгаарлагдмал байгаа билээ. Монгол улсад байгаа хэрэгждэггүй хуулиудын жагсаалт хэдийнэ нилээд урт болсон. Гэхдээ олон нийтийн мэдээлэл авах эрхийг хуульчлах, нууцын тухай хуулиудыг хүчингүй болгох зэрэг тодорхой эрхзүйн шинэтгэлийн алхмууд нь мэдээлэл авах шаардлага тавих үндэс болох утгаараа ач холбогдолтой байж болно.

- Мөрдлөг явуулах, яллаж шийтгэх нь авилгач зан байдал, үйлдлийг бий болгодог сэдэл шалтгаануудыг өөрчлөх үр дүнтэй боловч олон улсын туршлагаас үзэхэд авилгалын асуудалд иймэрхүү албадан сахиулах хандлагаар хандах арга нь урт хугацаандаа авилгалыг гарахаас нь өмнө сэргийлэхэд чиглэсэн хандлагаас үр дүн багатай, зардал ихтэй байдаг байна.
- Ил тод байдлыг сайжруулж элитүүдийн хувийн ашиг сонирхолынхоо үүднээс дураараа авирлах байдлыг багасгах сэдэл санаачлага нь зөвхөн төрийн үйл ажиллагааны нээлттэй болон ил тод байдлын янз бүрийн стандартуудын хүрээнд лидерүүдийг хариуцлагатай бөгөөд үйл ажиллагаагаа тайлагнадаг байлгах эрмэлзэл бүхий иргэний нийгэм (зөвхөн ТББ-ууд бус нийт олон нийт) байгаа нөхцөлд аяндаа бий болдог. Энэ үүднээс олон нийтэд өнөөгийн ил тод бус системээс шалтгаалан бий болж байгаа өртөг болон эрсдэлүүдийн талаар мэдээлэл өгч гомдол заргаа гаргаж шийдвэрлүүлэх альтернатив боломжуудаар хангах чиглэлээр хүчин чармайлт гаргах хэрэгтэй байна.

Б. Донорын болон дипломат яриа хэлэлцээрийн талаархи зөвлөмжүүд

- Өнөөгийн чиг хандлага цаашид үргэлжлэх буюу дордох нөхцөлд (жишээ нь олон нийт сэтгэл дундуур байх нь нэмэгдэх, хөрөнгө оруулалтын орчинд итгэл сулрах, МСС зэрэг доноруудын зүгээс цаашид үзүүлэх туслалцаа эрсдэлд орох) Монгол улсад тулгарах эрсдлүүдийг онцгойлон авч үзэж авилгалын асуудлыг цаашид үргэлжлүүлэн тавих, ингэхдээ ил тод байдал болон АСЗ зэрэг шийдвэрлэх шаардлагатай тодорхой асуудлууд дээр төвлөрөх.
- Олон улсын хамтын нийгэмлэг, байгууллагууд зөвхөн хуулийг батлах бус мөн хэрэгжүүлэх тал дээр ач холбогдол өгч байгааг онцгойлон тавих.

- Авилгалын эсрэг хууль батлахыг дэмжих. Авилгалын эсрэг хууль, ялангуяа санал болгож байгаа авилгалын эсрэг бие даасан байгууллагын талаар хэлэлцэх үед ихэнх хөгжиж буй орнуудад ийм байгууллагын үр дүн нилээд хязгаарлагдмал байгаа (ялангуяа уг байгууллага нь бие даасан биш бол) тухай олон улсын туршлагыг онцлон тэмдэглэх. Бусад төрийн байгууллагын хэрэгцээт эх үүсвэр буюу гүйцэтгэвэл зохих захиргааны үүрэг, ажлуудыг салган авилгалын эсрэг байгууллагад хамааруулахгүй байх үүднээс уг байгууллагын мандатыг хэрэгжихүйц тодорхой зорилтуудаар нарийвчлан хязгаарлах (жишээ нь Конвенцийн хэрэгжилтийг хангах зохицуулагч агентлаг хэлбэрээр). Албадан сахиулах болон урьдчилан сэргийлэх аргуудыг тэнцвэртэй ашиглах шаардлагыг онцгойлох. Мөн өмч хөрөнгө, ашиг сонирхолоо олон нийтэд мэдээлэх болон АСЗ-ний илүү дэлгэрэнгүй нарийн элементүүдийг онцгойлон авч үзэх.⁴¹
- Доноруудын үйл ажиллагааг уялдуулах: Төрийн албаны реформ болон төсвийн ил тод байдлын хэрэгжилтийг дэмжих Дэлхийн банкны хүчин чармайлтанд туслалцаа үзүүлэх. Санхүүгийн удирдлагын мэдээллийн систем (СУМС) бий болсноор Монгол нь СУМС-ийг ашиглан төрийн санхүүгийн эх үүсвэрүүдийг хэрхэн ашиглаж буй талаарх мэдээллийг илүү өргөн хүрээнд түгээх замаар төрийн үйл ажиллагааг нээлттэй болгох чиглэлд томоохон алхам хийж байгаа бусад орнуудтай (Нигери гэх мэт) хөл нийлүүлэх боломжтой болох тухай Дэлхийн банкны санааг дэмжих.
- Уг үнэлгээний тайлангийн зарим хэсгийг орчуулж, төрийн гол албан тушаалтнууд, иргэний нийгмийн байгууллагуудад түгээх.

В. Хөтөлбөрийн зөвлөмжүүд

Ерөнхий:

- Ил тод байдал болон АСЗ-ний талаарх олон нийтийн мэдлэгийг нэмэгдүүлэхэд илүү анхаарч бодлогын хэлэлцүүлгүүдэд тодорхой зорилготойгоор оролцох буюу төрийн үйл ажиллагааг хянахад иргэний нийгэмд туслалцаа үзүүлэх. АСЗ болон авилгал нь ардчилал болон эдийн засгийн хөгжилд урт хугацаандаа ямар өртөгтэйгээр тусах талаарх олон нийтэд зориулсан мэдээллийг Улаанбаатараас гадна хөдөө орон нутагт

⁴¹ Дэлхийн Банк болон АНУ-ын Төрийн Департамент аль аль нь уг хуулийн төслийн чиглэлээр дэмжлэг үзүүлсэн буюу санал зөвлөмж гаргасан болно.

- хүргэх. Өмнөх туршлагаас үзэхэд үүнийг хэрэгжүүлэх зардлын хувьд хамгийн оновчтой арга нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг ашиглан кампанит ажил явуулах, ингэхдээ орон нутгийн болон үндэсний хэмжээнд хуримтлагдсан туршлага болон эх үүсвэрүүдэд ихээхэн хэмжээгээр тулгуурлах явдал болно. Энэ чиглэлээр нилээд хэдэн жишээг АНУ-ын ОУХА-аас саявтар хэрэгжүүлсэн хөтөлбөрүүдээс (жишээ нь “Хөгжил дэх ил тод байдал” – Гондурас, “Авилгал үгүй болох ёстой” – Нигери, г.м. хөтөлбөрүүдийг загвар болгон ашиглах боломжтой) үзэж болно.
- Иргэд авилгалын хэрэгтэй холбогдсон санал гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлдэг байгууллага бий болгох үүднээс төрийн үйл ажиллагааг хянаж шалгах омбудсмен маягийн дотоод шалгалтын алба байгуулахыг дэмжих (иргэний нийгмийн нөлөөллөөр дамжуулах буюу мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэх замаар), тэгснээрээ шүүх буюу өөр бусад арга хэрэгслээр дамжуулан авилгачид ард нь нуугддаг, эсвэл авилгал авахдаа ашигладаг хууль тогтоомж, бодлогуудыг өөрчлөхөд нөлөө үзүүлэх. Хэрэв санал болгож байгаа Авилгалтай тэмцэх бие даасан байгууллага нь үнэхээр бие даасан байж чадаж байгаа бол энэ нь уг байгууллагын нэг чухал үүрэг байж болох ба эсвэл энэ нь иргэний нийгмийн байгууллагын бүтцэд байж болно. Жишээ дурдахад Албани болон өөр хэд хэдэн хуучин коммунист орнуудад АНУ-ын ОУХА-ын хэрэгжүүлж байгаа адилавар төслүүд Иргэний өмгөөллийн алба (ИӨА) байгуулсан бөгөөд эдгээр нь авилгалаас зайлсхийж байгаа иргэдэд хууль зүйн туслалцаа үзүүлдэг ба энэ чиглэлээрээ нилээд амжилттай ажиллаж байгаа юм. Үүний зэрэгцээгээр эдгээр албууд нь төрөөс өөрчлөлт хийх, тавьсан шаардлагадаа хариу арга хэмжээ авах талаар хэрхэн шаардах тухай бизнес эрхлэгчид болон иргэдийн мэдлэгийг нэмэгдүүлэх чухал хэрэгсэл болж байна.

АСЗ:

Уламжлалт хандлагыг харгалзаж, хэлэлцэгдэхээр хүлээгдэж байгаа хуулийн ач холбогдол, батлагдсан тохиолдолд уг хуулийн үзүүлэх нөлөөг тооцох шаардлага дээр үндэслэн үнэлгээний багаас АНУ-ын ОУХА болон бусад доноруудад доорх боломжит үйл ажиллагаануудыг явуулахыг санал болгож байна. Үүнд:

- АСЗ-ний хортой нөлөөллийн талаарх иргэд болон төрийн ажилтнуудын мэдлэгийг нэмэгдүүлэх зорилгоор санхүүгийн болон мэргэжлийн туслалцаа

үзүүлэх, ингэхдээ боломжтой нөхцөлд дээр цухас тайлбарласан хэвлэл мэдээллийн аргыг ашиглах.

- Авилгалын эсрэг хууль батлахад нөлөөлөхөд нь иргэний нийгмийн байгууллагуудад дэмжлэг үзүүлэх, ингэхдээ хөрөнгө орлогоо мэдүүлэх зарчимтай холбоотой уг хуулийн хэсгийг бүрнээр нь батлуулахад онцлон анхаарах.
- Хөрөнгө орлогоо мэдүүлэх тухай уг хуулийн зарчмыг бэхжүүлэн сайжруулах үүднээс өмч хөрөнгө/орлого мэдүүлэх зарчмыг хөгжиж байгаа буюу өндөр хөгжсөн орнуудад хэрэгжүүлэхэд биечлэн оролцсон практик туршлагатай мэргэжлийн шинжээчдийг ажиллуулах, эдгээр шинжээчид нь өргөн баригдсан хуулийн төсөлд явцын дунд гарч болох аливаа дутагдлыг засах, мөн Монголд ажиллах хугацаандаа парламентын хэлэлцүүлгэ, олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслээр нэвтрүүлэг болон хэвлэлийн бага хурал зохион байгуулах замаар уг хуулийг батлахын ач холбогдлыг сурталчлах.
- Авилгалын эсрэг хуулийн төсөл дэх АСЗ-тэй холбоотой заалтуудыг сайжруулах буюу бусад хөгжиж байгаа орнуудад батлагдсантай адил бие даасан АСЗ-ний тухай хуулийн төсөл боловсруулах, уг хуулийн төслийг батлахыг сурталчилж нөлөөлөх зорилгоор АСЗ-ний зарчмын талаар гүнзгий мэдлэгтэй шинжээчдийг Монголын иргэний нийгмийн байгууллагуудтай хамтран ажиллуулах. Мөн дээр дурдсаны адилаар хэрэгжилтийн явцад нь мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэх.

Ил тод байдал.⁴²

- Мэдээллийн эрх чөлөөг нэмэгдүүлж, нууцын тухай хуулиудыг хүчингүй болгоход нөлөөлөл үзүүлэхэд нь иргэний нийгмийн болон хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудад дэмжлэг үзүүлэх.
- Ил тод байдлыг засгийн газар буюу иргэний нийгэмд үзүүлэх аливаа туслалцааны нэг үндсэн шаардлага болгох. Хууль зүйн болон улс төрийн намын тусламж нь тухайн байгууллагад ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх тодорхой зорилтуудыг агуулсан байх.
- Төрийн албан тушаалтнуудаас мэдээлэл авах хүсэлт хэрхэн гаргах талаар иргэний нийгмийн байгууллагуудад мэргэжлийн туслалцаа үзүүлж, сургалт

⁴² Дээр дурдсан АСЗ-тэй холбоотой зөвлөмжүүдийн олонх нь ил тод байдалтай тодорхой хэмжээгээр уялдаатай

Явуулах.

- Хэрэгцээтэй нөхцөлд хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль журмуудыг хэрэгжүүлэхэд тулгарч байгаа томоохон асуудлуудыг шийдвэрлэх чиглэлээр ялангуяа төв засгийн газрын бус төвшнүүдэд мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэх, ингэхдээ АНУ-ын ОУХА-ийн бусад төслүүдийн боловсруулсан загваруудыг (жишээ нь Мексикт боловсруулсан загвар) ашиглах. Иргэд болон хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээс гаргасан мэдээлэл хүссэн хүсэлтэнд хэрхэн хандах талаар төрийн албан хаагчдын дунд сургалт явуулж мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэх, ингэхдээ төрийн байгууллага бүрт ийм хүсэлтийг хүлээн авч шийдвэрлэх албыг хэрхэн байгуулж, холбогдох ажилтнуудыг хэрхэн бэлтгэх талаар мэдлэг олгоход онцлон анхаарах.

Төрийн алба

Улс төрийн шалтгаанаар хийгддэг томилгоог багасгаснаар Монголын улс төрд байгаа “ялагч нь бүгдийг авдаг” хандлага багасч, төрийн удирдлагын тогтвортой байдал сайжрахад нөлөөлнө. АНУ-ын ОУХА нь нийт засгийн газрын хэмжээнд хийгдэх төрийн албаны шинэчлэлд дэмжлэг үзүүлэх боломжгүйг (бусад донорууд засгийн газартай энэ асуудлаар хамтран ажиллаж байгаа) харгалзан доор дурдсан чиглэлүүдээр АНУ-ын ОУХА тусламж үзүүлж болохыг тодорхойлов. Үүнд:

- Улс төрийн эрмэлзэл хангалттай бөгөөд дэмжлэг үзүүлж болохуйц Засгийн газрын төрийн үйлчилгээний стратегийн багавтар чиглэлүүдийг тодорхойлоход доноруудыг үйл ажиллагааг идэвхтэй уялдуулан ажиллах.
- Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл болон бусад шугамаар “бялуу хуваах системийн” сөрөг нөлөөний талаар олон нийтийн ойлголтыг дээшлүүлэх, төрийн ажилтнуудын дунд хуулийн дагуу олгогддог эрхийнх нь талаар сургалт явуулж чадах иргэний нийгмийн механизм бий болгох.
- Төрийн албаны улс төржилтийн асуудлыг авч үзэхэд Монгол улсын Засгийн газарт дипломат арга хэрэгслээр түлхэц үзүүлэх, үүнд Мянганы Сорилын Корпорацийг хөшүүрэг болгон ашиглах.

Авилгалын Эсрэг Хууль болон Авилгалтай Тэмцэх Бие Даасан Байгууллага

- Хууль хэлэлцэх явцад санал болгож байгаа авилгалын эсрэг байгууллагын бие даасан бөгөөд тусгаар байдлыг хадгалан үлдэх зорилгоор Парламентад

лобби хийхэд нь иргэний нийгмийн байгууллагуудад мэргэжлийн болон санхүүгийн туслалцаа үзүүлэх;

- Уг хууль батлагдсан тохиолдолд шинээр байгуулагдах авилгалын эсрэг бие даасан байгууллагын ажилтнуудыг сургаж, чадавхийг нь хөгжүүлэх хэрэгцээг хангах үүднээс бусад доноруудтай хамтран урт хугацааны туслалцааны төсөл боловсруулах, ингэхдээ бусад холбогдох байгууллагуудын чадавхийг хөгжүүлэхэд анхаарсан хэвээр байх;
- Тус Авилгалтай тэмцэх бие даасан байгууллага нь НҮБ-ын Авилгалын Эсрэг Конвенцид заасанчлан уг конвенцийн Монгол улс дахь хэрэгжилтийг удирдаж хянах “төв байгууллага”-ын хэмжээний эрх мэдэлтэй байх нөхцлийг бүрдүүлэхэд нөлөөлөн туслалцаа үзүүлэх. Уг зорилгыг биелүүлэх үүднээс чадавхийг хөгжүүлэх болон зохицуулалтаар хангах туслалцаа үзүүлэх.

ХАВСРАЛТ 1: ЯРИЛЦЛАГА, МЭДЭЭЛЭЛ ӨГСӨН ХҮМҮҮСИЙН ЖАГСААЛТ (Цагаан толгойн үсгийн дарааллаар)

Ариунтуяа
“Эрх чөлөө” төвийн захирал

Жүгнээгийн Амарсанаа
Монгол улсын Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, ХЗДХЯ-ны харьяа Хууль зүйн үндэсний төвийн захирал

Ядамжавын Аюушжав
Улаанбаатар хотын Татварын аудитын хэлтсийн дарга, Улаанбаатар хотын зөвлөлийн тэргүүлэгч гишүүн

Бат- Эрдэний Баабар
Зүүн хойд Азийн холбооны тэргүүн, Монгол улсын Сангийн сайд асан

Цолмонгийн Бат-Очир
Монгол дахь Дэлхийн банкны Үйл ажиллагаа хариуцсан ахлах мэргэжилтэн

Өлзийсайханы Батсайхан
Монгол улсын Төрийн өмчийн хорооны ажилтан

Лувсандоржийн Баян-Алтай
Мерси Корпус Монголиа, Хөтөлбөрийн захирал

Даньхүүгийн Баянбилэг
ХЗДХЯ-ны харьяа Хууль зүйн үндэсний төв, Хууль зүйн мэдээллийн төвийн дарга

Данзандоржийн Баясгалан
Голомт банкны Ерөнхийлөгч, Гүйцэтгэх захирал

Катиа Беннетт
АНУ-ын Төрийн Департаментын Монголын асуудал хариуцсан ажилтан, Вашингтон

Фернандо Бертоли
Монгол дахь АНУ-ын ОУХА, Эдийн засгийн бодлогын шинэчлэл, өрсөлдөх чадвар төслийн захирал

Жэнэвьев Брахо
Дэлхийн банкны Орон нутгийн засаглал төслийн зөвлөх

Будрагчаагийн Баяр
Монголын Алтернатив төв, Удирдах зөвлөлийн гишүүн

Хорлоогийн Булган
Улаанбаатар дахь АНУ-ын ЭСЯ-ны Улс төрийн асуудал хариуцсан туслах

Раднаагийн Бурмаа
“Нийгмийн дэвшил - эмэгтэйчүүд” хөдөлгөөний Гүйцэтгэх захирал

Чарльз Карусо

Америкийн хуульчдын холбооны Азийн хуулийн санаачлага, Тайланд, Бангкок хот

Ч. Чимэдсүрэн

Эрүүл нийгэм иргэний хөдөлгөөний гишүүн

Б. Чулуунбаатар

Эрүүл нийгэм иргэний хөдөлгөөний гишүүн

Билл Коул

Азийн сангийн Хууль ба засаглал хөтөлбөрийн захирал, Сан- Франциско

Лэйтон Крофт

Монгол дахь Азийн сангийн суурин төлөөлөгч

Ганболдын Дашдэмбэрэл

Эрх чөлөө төв, Хуулийн зөвлөх

Доржсүрэн

Монгол улсын Удирдлагын академи, Төрийн захиргааны хэлтсийн дарга

Калиста Дауни

АНУ-ын ОУХА-ийн Монгол, Филиппинийг хариуцсан ажилтан, Вашингтон

Зандаахүүгийн Энхболд

Монгол улсын Төрийн өмчийн хорооны дарга

Х. Энхжаргал

Хүчирхийллийн эсрэг үндэсний төвийн захирал

Жаргалсайханы Энхсайхан

Ардчиллын төлөөх Олон улсын иргэний нийгмийн форум, Зөвлөх

Эрдэнэжаргал

Нээлттэй нийгэм форумын Гүйцэтгэх захирал

Верена Фриц

Их Британи дахь Дэлхийн банкны Гадаад хөгжлийн институт, Судалгааны ажилтан

Бүрэнтөгсийн Галдаа

Монгол улсын Ерөнхий прокурорын газар, Мөрдөн байцаах газрын дарга

Хутагтын Ганхуяг

Хас банкны Гүйцэтгэх захирал

Марк Жиллетт

АНУ-ын ЭСЯ-ны Батлан хамгаалах болон цэргийн атташе

Жефри Гүүдсон

Монгол дахь АНУ-ын ОУХА, Хөтөлбөрийн ахлах менежер

Лхамжавын Гүндалай
УИХ-ын гишүүн

Маргарет Херро
CHF Интернэшнл байгууллагын Монгол дахь суурин төлөөлөгч

Барри Хичкок
Азийн хөгжлийн банкны Монгол дахь суурин төлөөлөгч

Гүнд Дугарын Жаргалсайхан
Монгол улсын Ашигт малтмал, газрын тосны хэрэг эрхлэх газрын дэд дарга

Лхамсүрэнгийн Жавзмаа
Үндэсний аудитын газар, Монгол улсын Ерөнхий аудитор,

Жамбын Жаргалсайхан
Сангийн яам, Эдийн засгийн бодлогын хэлтсийн орлогч дарга

Патрик Коелирс
НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Төрийн захиргааны шинэчлэл төслийн зөвлөх,
Тайланд, Бангкок

Х. Хулан
Монгол улсын Их хурлын гишүүн асан, Монгол дахь НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн
Зөвлөх

Дэйвид Ким
Азийн сан, Төслийн захирал, Сан Франциско

Роберт ЛаМонт
Монгол дахь АНУ-ын ОУХА, Шүүх эрх мэдлийн шинэтгэлийн хөтөлбөр, Төслийн
удирдагч

Роберт Лопез
АНУ-ын ОУХА, Хөтөлбөр/төслийн мэргэжилтэн, Вашингтон

Данзангийн Лүндээжанцан
Монгол улсын Их хурлын Дэд дарга

О. Магнай
Эрүүл нийгэм иргэний хөдөлгөөний зохицуулагч

Хорст Майнеке
Монгол дахь АНУ-ын ОУХА, Эдийн засгийн бодлогын шинэчлэлт, өрсөлдөх
чадварын төсөл Эрчим хүчний зөвлөх

Х. Мэндсайхан
Монгол дахь АНУ-ын ОУХА, Төслийн удирдлагын мэргэжилтэн

Мадхури Мухтяр Мессенжер
Америкийн хуульчдын холбооны Азийн хуулийн санаачлага, төслийн менежер,
Вашингтон

Саха Деван Мөёанатан
Дэлхийн банкны Монгол дахь суурин төлөөлөгч

Меган Майрс
АНУ-ын ЭСЯ-ны Эдийн засгийн асуудал хариуцсан 1-р нарийн бичгийн дарга

Мишигийн Батаа
Монгол улсын Удирдлагын академи, Олон улсын хэлтсийн эрхлэгч

Шабих Мохиб
Дэлхийн банк, Зүүн Ази, Номхон далайн бүсийн Ядуурлыг бууруулах, эдийн засгийн удирдлагын хэлтэс, Эдийн засагч, Вашингтон

Ц. Мөнхбаяр
Онгийн гол хөдөлгөөн ТББ-ын тэргүүн

Чүлтэм Мөнхцэцэг
Монгол дахь Азийн сангийн Захиргааны хөтөлбөрийн ажилтан

Мягмардаш
Сангийн Яам, Төсвийн бодлогын хэлтсийн ажилтан

Норинпил Наранчулуун
Улаанбаатар хотын Газрын албаны Захиргааны хэлтсийн дарга

Академич Содовсүрэнгийн Нарангэрэл
Монгол дахь Эмнести Интернэшнл байгууллагын Удирдах зөвлөлийн дарга, МУИС-ийн Хууль зүйн дээд сургуулийн захирал

Х. Наранжаргал
Глоб Интернэшнл ТББ-ын тэргүүн

Стефен Ндегва
Дэлхийн банк, Зүүн Ази, Номхон далайн бүсийн Ядуурлыг бууруулах, эдийн засгийн удирдлагын хэлтэс, Удирдлагын мэргэжилтэн, Вашингтон

Чулуунбатын Нэргүй
Авилгалтай тэмцэх ТББ-уудын эвслийн Гүйцэтгэх захирал, МҮХАҮТ-ын Эдийн засаг, бизнесийн дүн шинжилгээ, үнэлгээний төвийн дарга

Санжаасүрэнгийн Оюун
УИХ-ын гишүүн, Зориг сангийн тэргүүн

Рекс Паттерсон
АНУ-ын ЭСЯ-ны Улс төрийн асуудал хариуцсан 1-р нарийн бичгийн дарга

Жон Пепсел
Олон улсын Бүгд Найрамдахчуудын хүрээлэн, Монгол дахь суурин төлөөлөгч

Дон Рем
Олон улсын валютын сан, Монгол дахь суурин төлөөлөгч

Дэйвид Райнер
MSM, Ерөнхийлөгч

Майкл Ричмонд
АНУ-ын ЭСЯ-ны Худалдааны асуудал хариуцсан ахлах ажилтан

Цэрэнбалжидын Самбалхүндэв
Монгол улсын Төрийн албаны зөвлөлийн дарга

Санжрагчаа
Улсын мэргэжлийн хяналтын газрын ажилтан

Профессор Сиези
МУИС-ын Хууль зүйн дээд сургууль, Эрүүгийн хуулийн багш

Памела Слуц
АНУ-аас Монгол улсад суугаа Онц бөгөөд бүрэн эрхэт элчин сайд

Л. Сумати
Монгол дахь Транспэренси Интернэшнлийн Гүйцэтгэх төлөөлөн удирдах
зөвлөлийн дарга Сант марал сангийн тэргүүн

Том Терри
Ийгл Телевизийн Ерөнхий захирал

Алис Томас
Америкийн хуульчдын холбооны Азийн хуулийн санаачлага хөтөлбөрийн менежер,
Вашингтон

Дэйвид Тимберман
АНУ-ын ОУХА, Ардчилал, засаглал ба зөрчил хөтөлбөрийн зөвлөх, Вашингтон

Марк Токола
АНУ-ын ЭСЯ-ны дэд тэргүүн

Шадравын Түдэв
Монгол улсын Удирдлагын академийн дэд захирал

Маналжавын Төрбаяр
ХЗДХЯ-ны Хууль зүйн бодлогын хэлтэс, Ахлах мэргэжилтэн

Л. Төр-Од
НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Засаглалын практик хөтөлбөрийн менежер

Бен Төрнбулл
Хаан банкны Дэд захирал

Төмөрсүхийн Ундаръяа
Ардчиллын төлөө Олон улсын иргэний нийгэм форум, Монгол дахь хөтөлбөрийн
зөвлөх

Гомбодоржийн Ундрал
DEMO Ардчиллын боловсролын төвийн захирал

Уянга
Чөлөөт сэтгүүлч, Монгол Таймс сонины эрхлэгч асан

Леон Васкин
АНУ-ын ОУХА-ийн Монгол дахь суурин төлөөлөгч

Ж.Занаа
Эмэгтэйчүүдийг ялгаварлан гадуурхах бүх хэлбэрийг устгах тухай конвенцийн хэрэгжилтийг хянах хөтөлбөрийн Ерөнхий зохицуулагч

Стив Зиммерман
Мэрси корпус байгууллагын Монгол дахь суурин төлөөлөгч

Д.Зоригт
Үйлдвэр, худалдааны яамны Бодлого зохицуулалт, стратеги төлөвлөлтийн хэлтсийн дарга

М.Зоригт
УИХ-ын гишүүн, Бодь интернэшнлийн Захирал асан

Дорждамбын Зүмбэрэллхам
Цагдаагийн академийн Дэд ерөнхийлөгч, ХЗДХЯ-ны харьяа Хууль зүйн үндэсний төв, Эрүүгийн хэргийн судалгааны албаны дарга