

АГУУЛГА

“Олон улсын авлигын эсрэг өдөр дэлхий нийтэд хандан хэлсэн үг”
Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын ерөнхий нарийн бичгийн дарга Бан Кимун
Message of the Secretary-General, Ban Ki-moon2

ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭ, ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН БҮТЭЭЛ4

Хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалт:
Сэтгүүлчийн ёс зүйн код ба хэвлэлийн консул, Ц.Онон
Self regulation of media: Journalist’s code of ethics and media consul, Ts.Onon.....4

“Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын бодлого, түүний үр ашгийн байдал”,
Ч. Улаан
“Mongolian Investment Policy and it’s effectiveness”, Ch. Ulaan.....11

“Авлигын эсрэг хуулийн глобальчлал хөгжиж буй орнуудад тус дэм болж
байна уу?”, Кевин Е. Дэвис
“Does the Globalization of Anti-corruption Law Help Developing Countries?”,
Kevin E. Davis16

“Авлигын эсрэг олон улсын хамтын ажиллагаа, удирдлагыг бэхжүүлэх
бага хурал”, Жиовани Галло
“Symposium on Strengthening Global Leadership and Cooperation against
Corruption”, Giovanni Gallo57

“Ялын бодлогыг шинэчлэх шаардлага, эрүүгийн эрх зүйн реформ”,
Д. Баярсайхан
“The requirement of Penalty Policy reform, criminal law reform”,
D.Bayarsaikhan65

“Авлига ба аюулгүй(тай) байдал”, Транспарэнси интернэшнлийн
Ажлын баримт бичиг #04/2008
“Corruption and security”, Transparency International
Working paper #04/2008.....73

СУДАЛГАА85

“Авлигын судалгаа Бодлогод чиглэсэн тандалт” Женс Ч.Андвиг ба
Од Хэлге Фжелстад, Ингэ Амундсэн, Тоне Сиссенер, Тина Сорейде
“Research on Corruption A policy oriented survey”, Jens Chr. Andvig and
Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener, Tina Soreide85

“Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар толь”, Ц.Даваадулам
“Glossary of concepts and terms in governance”, Ts. Davaadulam97



ОЛОН УЛСЫН АВЛИГЫН ЭСРЭГ ӨДӨР ДЭЛХИЙ НИЙТЭД ХАНДАН ХЭЛСЭН ҮГ

Бан Кимун

*Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын
ерөнхий нарийн бичгийн дарга*

Message of the Secretary-General¹

Corruption is a threat to development, democracy and stability. It distorts markets, curbs economic growth and discourages foreign investment. It erodes public services and trust in officials. And it contributes to environmental damage and endangers public health by enabling the illegal dumping of hazardous waste and the production and distribution of counterfeit medicines.

The United Nations Convention against Corruption has helped the public sector to make progress in deterring these crimes. Last year, the Convention's States parties, which now number 148, established a peer review mechanism to identify gaps in national anti-corruption laws and practices -- a major breakthrough that can help governments halt bribe-taking and the embezzlement of public funds.

The private sector's contribution is also essential. Corruption acts as a hidden overhead charge that drives up prices and erodes quality without any benefit to producers or consumers. Preventing corruption makes good business sense. Increasingly, investors are factoring not only environmental, social and governance considerations into their decision-making, but sound ethical performance as well.

Авлига нь хөгжил, ардчилал ба тогтвортой байдалд заналхийлдэг. Зах зээлийг гажуудуулж, эдийн засгийн өсөлт болон гадаадын хөрөнгө оруулалтад саад болдог. Аюултай хорт үлдэгдлийг хууль бусаар хаях, хуурамч эмийн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, борлуулахаас болж хүрээлэн буй орчныг бохирдуулж, иргэдийн эрүүл мэндэд хохирол учруулдаг.

Нэгдсэн Үндэстний Авилгалын эсрэг Конвенци эдгээр гэмт хэргийг тогтоон барихад амжилт олоход төрийн салбарт туслалцаа үзүүлсэн юм. Одоогоор 148 болоод байгаа Конвенцид нэгдсэн оролцогч талууд өнгөрсөн жил авлигатай тэмцэхэд үндэстний хууль тогтоомжийн болон практикт оршиж буй сул талуудыг илрүүлэх харилцан үнэлгээний механизмыг бий болгосон юм. Энэ нь засгийн газруудад хээл хахууль болон олон нийтийн хөрөнгийг шамшигдуулах явдлыг таслан зогсооход туслах юм.

Хувийн салбарын хувь нэмэр ч маш чухал үүрэгтэй. Авлига бол үйлвэрлэгч эсвэл хэрэглэгч нарт ямарч ашиггүйгээр үнийг өсгөж чанарыг муутгадаг нуутдмал илүү зардал юм. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх нь бизнест таатай байх юм. Хөрөнгө оруулагч нар шийдвэр гаргахдаа зөвхөн хүрээлэн буй орчны, нийгмийн, засаглалын хүчин зүйлийг бус түүнчлэн эдгээр ёс зүйн хэм хэмжээг бодолцдог болсон нь өсөж байна.

Дэлхий дахины бизнесийн удирдагч нарыг би авлигыг буруушаан авлигыг хориглохыг уриалж байна. НҮБ-ын

¹ <http://www.un.org/en/events/anticorruptionday/sgmessages.shtml>

I call on business leaders worldwide to denounce corruption and to back their words with strict prohibitions against it. They should adopt anti-corruption policies in line with the United Nations Convention and put in place the necessary checks to strengthen integrity and transparency. I also urge corporations to work more closely with the United Nations on this issue. In particular, they should consider joining the UN Global Compact, the world's largest corporate sustainability initiative, which provides participants with tools to fight all forms of corruption, including extortion and bribery.

What we urge upon the public and private sectors, we at the United Nations must practice ourselves. An ethical organizational culture is one of the best antidotes to corruption. The United Nations Ethics Office promotes accountability, integrity and transparency. A thorough policy protects staff against retaliation if they report misconduct or participate in audits and investigations that may expose unethical behaviour.

The United Nations is also working to combat corruption in the conduct of its activities, including procurement, by ensuring individual accountability, collaborating with law enforcement officials, and investigating all possible instances of corruption that may arise. On 8-9 December at UN Headquarters in New York, the UN Office of Internal Oversight Services is bringing together organizations from around the world for a conference aimed at strengthening the role of internal investigations in combating corruption.

On this International Anti-Corruption Day, let us all do our part to foster ethical practices, safeguard trust and ensure no diversion of the precious resources needed for our shared work for development and peace.

Ban Ki-moon

Авилгалын эсрэг конвенцийн үзэл баримтлалын дагуу тэд авлигын эсрэг бодлого боловсруулан шударга ёс, ил тод байх явдлыг бэхжүүлэхэд шаардлагатай шалгах механизмыг хэрэгжүүлэх ёстой. Би түүнчлэн энэ асуудлаар корпорациудыг НҮБ-тай нягт хамтран ажиллахыг хичээнгүйлэн уриалж байна. Ялангуяа, дэлхийн хамгийн том тогтвортой хамтын санаачлага болох НҮБ-ын Дэлхийн гэрээнд нэгдэх асуудлыг авч үзэх ёстой юм. Энэхүү санаачлага нь оролцогч нарт нэхэж авах, хээл хахууль зэрэг алигын бүх хэлбэртэй тэмцэх хэрэгслийг олгодог юм.

Төрийн болон хувийн салбарт урилан дуудаж байгаа асуудлыг бид өөрсдөө НҮБ хэрэгжүүлсэх ёстой юм. Ёс зүйн зохион байгуулалтын соёл нь авлигын эсрэг сайн жорын нэг юм. НҮБ-ын удирдлагын ёс зүйн нь хариуцлага, үнэнч шударга байдал, ил тод байдлыг дээшлүүлдэг. Албан хаагчид өөрсдөө аудитын шалгалт, мөрдөн шалгах зэрэг ажиллагаанд оролцоход албан тушаал ашиглах нөхцлийн талаар өөрсдөө мэдэгдсэн тохиолдолд албан хаагчдаа хамгаалах нарийн бодлоготой юм.

НҮБ мөн засгийн газрын худалдан авалтын явц дахь авлигын асуудалтай хувийн хариуцлагыг дээшлүүлэх журмаар тэмцэж байна. Түүнчлэн хууль хяналтын байгууллагын албан хаагчидтай хамтран авлига үүсэж болох бүх тохиодлыг шалган ажиллаж байна. Нью-Йорк дахь төв байранд 12 дугаар сарын 8-9-ны өдөр НҮБ-ын Дотоод хяналтын газар дэлхийн олон орны байгууллагуудтай хамтран авлигатай тэмцэхэд дотоод хяналт шалгалтын үүргийг бэхжүүлэх чиглэлээр бага хурал хийв.

Энэхүү олон улсын авлигатай тэмцэх өдөр итгэлийг хангах ёс зүйн хэм хэмжээ бий болгоход өөрсдийн хувь нэмрийг оруулья, түүнчлэн хөгжил ба энх тайвны төлөөх бидний хамтын ажиллагаа хөгжил дэвшилд шаардлагатай байгаа маш их үнэ цэнэтэй нөөцийг урсахгүй байгаад итгэлтэй байя.

ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭ, ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН БҮТЭЭЛ



ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ӨӨРИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ: СЭТГҮҮЛЧИЙН ЁС ЗҮЙН КОД БА ХЭВЛЭЛИЙН КОНСУЛ

Сэтгүүлч Ц.Онон

2010 оны 11 дүгээр сар 19

“Хэвлэл мэдээллийн эрх зүйн орчин” хэлэлцүүлэг

Өнөөдрийн илтгэлүүдэд эрх зүйн позитивист чиг хандлага буюу хууль зүйн арга хэрэглэж төрөөс хэвлэлийн эрхийн тогтолцоог байгуулах ёстой гэж судлаачдын хувьд үзэж байх шиг байна. Үүнийгээ амьд эрх зүйд үндэслэх, өөрөөр хэлбэл нийгмийн материаллаг ашиг сонирхолтой бүлэглэл, нийгэмлэгээс тогтоосон нийгмийн амьдралыг өөртөө шингээсэн дүрэм журмыг тусгах, хэвлэлийн эрхийг хийсвэр сэтгэхүйгээс бус бодит зүйлээс хайвал үр дүнтэй болов уу гэсэн үүднээс дараах санааг нэмэрлэе.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн өөрийн зохицуулалт гэдэг нь хэвлэл мэдээллийн байгууллагад ажиллагсад, редакциудын хамтдаа сайн дураараа баталсан ёс зүйн зарчмыг олон нийтэд нээлттэй мөрдүүлэх мэргэжлийн нийгэмлэг юм. Сэтгүүлчийн ёс зүйн хэм хэмжээг мөрдүүлэх байгууллага нь Хэвлэлийн ёс зүйн зөвлөл юм. Хэвлэлийн зөвлөл нь хэвлэл төдийгүй телевиз радиод ч хамаатай. Хэвлэлийн Консул ч гэж нэрлэдэг энэ сэтгүүлчдийн

мэргэжлийн байгууллага дэлхийн 54 улсад ажилладаг.¹ Хэвлэлийн Консул нь Сэтгүүлчийн ёс зүйн хэм хэмжээг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр мөрдүүлэх, нөгөөтэйгүүр сэтгүүлчдийг хамгаалах, сэтгүүлчийн нэрээр хаягласан гомдлыг шүүхийн өмнөх шатанд эвлэрүүлэх журмаар шийддэг байгууллага билээ.

Бүгд эрх зүй ярьж байхад яагаад ёс зүй ярьсан бэ?

Одоо хэрэгжиж байгаа хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөр нийгмийн амьдралд бүх зүйлийг шийдэхгүй гэдэг нь нэгэнт тодорхой болж байна. Эрх зүй хэвлэлийн зөв буруу хандлагуудыг эрэмбэлж хуульчлахыг оролдож байгаа ч ёс суртахуунтай холбоотой нарийн ширийн зүйлсийг тэр бүр бүрэн дүүрэн тусгаж чадахгүй байна. Хууль тогтоомжийн үүрэг нь ёс суртахууны хэм хэмжээг амьдралд

1 Хэвлэлийн Консулын тухай мэдээллийг www.media-accountability.org, www.wanewscouncil.org вэбсайтуудаас үзнэ үү.

албадан хэрэгжүүлэхэд оршдог. Эрх зүйн асуудлыг ёс зүйн оролцоогүй шийдвэрлэх боломж тун бага. Учир нь ёс зүй дээр эрх зүй суурилдаг билээ. Хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөх үндэс нь ёс суртахууны шаардлагыг дагаж хангаж биелүүлэх явдал. Ёс суртахууны хэм хэмжээг дагаж мөрдөх нь эрх зүйн суурь зарчим билээ. Эрх зүйн тавьж хэрэгжүүлж чаддаггүй шаардлагыг ёс зүй тавьж хэрэгжүүлж чаддаг бөгөөд учир нь ёс зүйн үйлчлэх цар хүрээ эрх зүйнхээс өргөн юм.

Шинжлэх ухаан, хууль эрх зүйн аль алин нь хэлж өгдөггүй зүйл болох хүн ёс суртахууны хувьд ямар байх ёстойг хүнд ухааруулж ойлгуулдаг ухаан нь ёс зүй билээ. Өвөрмөц онцлогтой мэргэжил болох сэтгүүлчийн хувьд ёс зүй нь бусад мэргэжлийн ёс зүйн адил мэргэжлийн ёс суртахууны шаардлагыг тодорхойлж, улмаар мэргэжлийн хүрээнд хэрэгжүүлэх, зарчмыг нь сахиулж мөрдүүлэх зорилготой. Сэтгүүлчдэд мэргэжлийн ёс суртахууны хэм хэмжээг төлөвшүүлэх, мэргэжилтэн хүний хувьд зан суртахуунд хяналт тавьж зохицуулах, мэргэжлийн ёс зүйн дүрмийг сахиулж мөрдүүлэх үүрэгтэй.

Хуулийг албадан биелүүлж, хуулийн заалтууд хүнийг буруутгах шийтгэхэд чиглэсэн бол ёс суртахууны шаардлагыг сэтгүүлч бүр сайн дураараа, өөрийн хүсэл зоригоороо сахин мөрдөж, хэрэгжүүлж хэвшүүлэх юм. Нийгэм эдийн засагт институци гэсэн ойлголт сүүлийн жилүүдэд маш хүчтэй болж байна. Ёс суртахуун нь албан бус институцийн суурь, яс мод болдог юм байна. Ийм нэг институци нь хэвлэлийн өөрийн зохицуулалт юм.

“Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн өөрөө удирдах ёсны норматив үндэс нь хуульд “найдах” бус харин өөрсдийн тогтоосон олон нийт, заншлын хийгээд ёс зүйн хэм хэмжээ байх учиртай. Хууль

бол хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн “гадаад” харилцаанд хамаарахаас бус “дотоод” харилцаанд хутгалдан орох ёсгүй. Харин түүнийг өөрсдийн тогтоосон заншил, ёс зүйн гэх “олон нийтийн” хэм хэмжээгээр зохицуулах нь бие даасан байдлаа хангах гол механизм болно” гэж хуульч Б.Чимид гуай нэгэнтээ саналаа хэлж билээ.

Хэвлэлийн өөрийн зохицуулалт бол том бодлого, их орон зайд чанартай сэтгүүл зүйд байх ёстой нэг тогтолцоо бөгөөд манай нийгэмд хүндтэй байрандаа байх ёстой ойлголт-сэтгүүлчийн мэргэжлийн ёс зүйн зарчим, түүнийг мөрдүүлэх байгууллага, хэвлэлийг хараат бус хариуцлагатай байлгах систем билээ.

Өнөөдрийн бодит үнэлгээ: Пиррийн ялалт

Ингэж ялснаас ялаагүй нь дээр шахуу хэмээх утгатай мэргэн үг манай хэвлэлийн өнөөгийн нөхцөлд тохирохоор байна.² Манайд эрхийн төлөө тэмцэгч сэтгүүлчид заримдаа Эрүүгийн хуулийн дагуу гэмт хэрэгтнүүд болчихоод байна. Сонин, телевизийн эсрэг иргэний хэргийн тоо буурахгүй харин ч нэмэгдэх хандлагатай байна. 2007 онд сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй холбогдох иргэний 33 хэрэг шүүхээр шийдвэрлэгдсэнээс 70 хувьд нь сэтгүүлч шууд ялагдаж, өндөр албан тушаалтнуудын хэрэг 100 хувь албан тушаалтны талд шийдэгдэж байна.³ Эрүүгийн хуулийн 111-р зүйлээр дөрөвхөн жилийн дотор 18 хүн ял эдэлсэн судалгаа гарсан. Ганцхан жилийн дотор эрүүгийн хуулийн заалтаас үүдэн 6

2 МӨӨ 280 онд Македоны хаан Пиррийн арми Ромын легионтой хоёр хоног байлдаж ялсан ч маш их хохирол үзсэн тул “Ахиад ингэж нэг ялах юм бол би ганц ч цэрэггүй хоцорно” гэж Пирр хаан халаглажээ.

3 www.globeinter.org.mn

сэтгүүлч шүүхийн тогтоол уншуулаад байна.

“Сэтгүүлч бусдын эрх ашгийг хохироожээ. Төлбөрийг нь өөрийнхөө эрх чөлөөгөөр хийж байна. Ардчилсан зарчимд нийцэж байна уу? Нийцэж байна. Цэг”.

Сэтгүүлчид дүүргийн цагдаагийн хэлтэс, дүүргийн шүүхийн үүдэнд оочерлож, сэтгүүлчийн мэргэжлийн үнэ цэнэ, хэвлэл мэдээллийн нэр хүндийг олон нийтээс асуухад ичмээр дор байгаа нь МХХ-ийн судалгаанаас илэрхий байна.

Хэвлэл мэдээллийн байгууллага, сэтгүүлчдийг төрийн заналхийллээс хамгаалах шалгарсан арга нь хэвлэлийн өөрийн зохицуулалт юм. Хэвлэлийн өөрийн зохицуулалт нь үүний зэрэгцээ ёс зүйгүй сэтгүүлчдээс иргэдийг хамгаалж, сэтгүүл зүйн нэр хүндийг аварч, ингэснээр ёс зүйгүй сэтгүүлчдийн үйлдлээр далимдуулан хэвлэлийн хүзүүндэх гогцоог чангалах гэсэн төрийн оролдлогоос урьдчилан сэргийлсэн тогтолцоо билээ. Бид яаж хийж бүтээснээр манай нийгэм төлөвшдөг. Бид нийгмийн институциудыг хэлбэршүүлж болно.

Сэтгүүлчдийн баримтлах ёс зүйн зарчим, кодыг бид баталсан. Тухайлбал, Монголын Сэтгүүлчдийн Нэгдсэн Эвлэл, Монголын Телевизүүдийн холбоо, Монголын Чөлөөт Сонинуудын Холбоо, МОНЦАМЭ болон “Ийгл” ТВ-ийн Мэдээллийн алба, “Өнөөдөр” сонин зэрэг эвлэл, холбоо, байгууллагууд өөр өөрийн ёс зүйн дүрмүүдийг баталсан. Харин хэрэгжилтэнд нь хяналт тавьдаг, хариуцлага тооцдог механизм өнөө хэр бүрдээгүй байгаа. Дүрэм журмаа сайн мөрдөж буйг сайшаадаг, алдаа дутагдал гаргасанд хэрхэн хариуцлага тооцох тухай тогтолцоо байхгүй. 2008 оны 4 дүгээр сарын 24-нд МСНЭ-ээс Ёс зүйн

хороо байгуулах талаар хэвлэлийн бага хурал хийсний маргаашаасаа л өдөр тутмын хэвлэлүүдээр баахан хардсан улстөржсөн нийтлэлүүд дагуулсан билээ.

Хэвлэлийн өөрийн зохицуулалт олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн хөгжилд хэрэгтэй тухай таван шалтгаан:
1. Редакцийн эрх чөлөөг хангана
2. Төрийн зүгээс саад хийхийг хязгаарлана.
3. Хэвлэл мэдээллийн чанарыг өргөнө
4. Хэвлэл мэдээлэл хариуцлагатай байгааг харуулж нотолно.
5. Уншигч үзэгчдэд хэвлэл мэдээлэлд хүрэх гарам болно.

Монголын хэвлэл мэдээлэл өнөөдөр эрдэм санхүүгийн бяр суужээ. Гэвч хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөндөө бие даасан хараат бус эзэн нь байхын тулд хэвлэлийн салбар өдөр бүр тэмцэж байна.

Сонгуулийн Хэвлэлийн консулууд

2004 оны УИХ-ын сонгууль, 2008 оны УИХ, орон нутгийн сонгууль, 2009 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн үеэр Хэвлэлийн түр зөвлөл ажилласан.

Үүний нэг тод жишээ нь 2004 оны УИХ-ын сонгуулийн үеэр сэтгүүлчдийн ёс зүйтэй холбоотой гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэх Хэвлэлийн цэцийг МСНЭ-ийн дэргэд байгуулан ажилласан явдал болов. МСНЭ, “Глоб Интернэшнл” ТББ, Нээлттэй нийгэм Форумын хамтарсан “Чөлөөтэй бөгөөд шударга байх нь” төслийн хүрээнд энэ цэц ажиллажээ. Хэвлэлийн цэцийн дүрмийг Монголын Сэтгүүлчдийн Нэгдсэн Эвлэл, Монголын Сонины холбоо, Монголын Чөлөөт Сонинуудын Холбооны хамтарсан

бага хурлаар хэлэлцэн баталжээ. Уг “Сонгуулийн үеэр сэтгүүлчдийн баримтлах зарчим”-д “Сонгуулийн тухай мэдээлэхдээ сэтгүүлчид Иргэний болон Улс төрийн эрхийн тухай Пактын 19-р зүйлийг иш үндэс болгон иргэдийн мэдээлэл олж авах эрхийг хүндэтгэн үзэж, олон нийтийн эрх ашигт үйлчилж байх эрхэм үүргээ дээдлэхийн хамт “Нотолгоотой баримтад тулгуурласан, тэнцвэртэй мэдээлэл түгээх” зарчмыг баримтлан ажиллана” гэжээ.

Шүцхийн альтернатив: Хараат бус байдлыг хамгаалах хувилбар

Хэвлэл Засгийн газрыг хянах “хоточ нохойн” үүргээ Засгийн газрын зүгээс хамгийн бага хяналттай байж л гүйцэтгэж чадна. Энэ хараат бус байдлыг хамгаалахад өөрийн зохицуулалт зорьж байгаа юм. Сэтгүүлчийн мэргэжлийн алдааг ашиг сонирхлын зөрчилтэй эрх мэдэлтэн биш мэргэжил нэгт нөхөд нь шүүснээр өөрийн зохицуулалт сэтгүүлчийн хараат бус байх эрхийг хамгаалдаг. Цагт хавчигдах, мэдээг баталгаажуулах, мэдээлэлд нэвтрэх эрх дутах, санхүүгийн хангалтгүй эх үүсвэр, үг хэллэгийн ялгаа, мэдээллийн эх сурвалжаа хамгаалах, технологийн хоцрогдол гээд редакцийн гал тогооны зовлонг зөвхөн мэргэжлийн сэтгүүлчид л ойлгоно.

Тиймээс “чоно цатгалан хонь бүрэн байх хувилбар” буюу шүүхийн альтернатив хувилбар нь хэвлэлийн өөрийн зохицуулалт гэж санал болгож байна. Сэтгүүлч аль нэг дүүргийн цагдаа шүүхийн хаалга сахиж шүүлгэх биш, мэргэжил нэгт нөхдөөсөө бүрдсэн Хэвлэлийн зөвлөлөөр шүүлгэж, хамтын шийдвэрийг сонсох нь шүүхээс ял авснаас дээр билээ. Манай шүүх үнэн мөнийг олдоггүй, зөвхөн гэм буруутай эсэхийг тогтоодгийн адил Хэвлэлийн

зөвлөл нь тухайн нийтлэл бичсэн сурвалжлагчийг сэтгүүлчийн ёс зүйн зарчим зөрчсөн эсэхийг л тогтооно. Товчхондоо үүгээрээ сэтгүүлчийг шүүхэд очихоос вакцинжуулж байна.

Хараат бус хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл мэргэжлийн ёс зүйн зарчмаа нийтэд зарлаж, дагаж мөрдсөнөөрөө өөртөө хариуцлага үүрч, ингэснээрээ редакцийн бие даасан байдлаа бүрэн хангана гэсэн үг. Уншигч үзэгчид өөрийн үйл ажиллагаанд хариуцлагатай ханддаг сонинд телевизэд илүү итгэдэг билээ. Хэвлэлийн өөрийн зохицуулалтаар дэмжүүлсэн чанартай сэтгүүл зүй нь эрх чөлөө ба хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн хараат бус үйл ажиллагааны нэмэлт баталгаа болох юм.

Эрх чөлөө, хариуцлага нэг зоосны хоёр тал юм

Нялуунаас шулуун нь дээр. Эрх мэдэл хүлээх хариуцлагатайгаа дүйцэх ёстой. Хэвлэлийн эрх чөлөөг эдлэхтэй зэрэгцэж нийгмийн өмнө хүлээх хариуцлага хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, сонинд оногддог бөгөөд сэтгүүлчид мэргэжлийн ёс зүйн хэм хэмжээг мөрдөх ёстойг сэтгүүлчид ойлгодог. Хэрэв хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл хариуцлага алдвал олон түмний дэмжлэгийг алдаж, улмаар дөрөв дэх засаглал гэж хичнээн чанга хашгираад ч үр дүн нь хоосон талд цуурай мэт үлдэнэ. Хэвлэл хүмүүст таалагдаж байж захиалга, сурталчилгааны ашиг их олно. Чухам энэ ашгийн төлөө хэвлэл үнэн зөв, бодитой, тэнцвэртэй, олон эх сурвалжаар баталгаажуулсан, сонирхолтой мэдээллийг түгээнэ. Үүнийг дагаад ёс зүйн асуудал дагалдана. Ёс зүйтэй байж л олон түмний итгэлийг байнга хүлээнэ. “Чөлөөт хэвлэл зөвхөн олон түмнээс, өөрөөр хэлбэл зах зээлээсээ хамааралтай”⁴ гэж Б.Баабар хэлжээ.

4 Б.Баабар “Хэвлэлд ээлтэй хүн” 2004.05.03

Сонин хэвлэлийн алдааг тэвчин уучилдаг байсны үр дүнд өрнийн чөлөөт хэвлэл өнөөгийн сонгодог утгаа олон төлөвшиж, ардчилал гэдэгтэй аналог болон зөвшөөрөгдсөн юм. Гэхдээ уучлал гэдгийг хуулийн хариуцлагаас дархлан чөлөөлөх гэдэг шууд утгаар нь бус, харин сэтгүүлчийн алдааг төсвийн мөнгө туусан луйварчны үйлдлээс ялгаатай авч үзсээр ирсэн практик гэж ойлгохыг хүсч байна.

Үг хэлэх эрх чөлөөгэдэг бол үзэл бодлоо хамгаалах, бусадтай үл зөвшөөрөлцөх, үл сонсох, эс санхүүжүүлэх, сөрөг хүчин байх, эсвэл нийтийн дэмжлэг авахгүй, нэрд гарахгүй байх гэх мэтийн бүх л үр дүнгийн төлөө хариуцлага хүлээх эрх чөлөөтэй байна гэсэн үг билээ. Чөлөөтэй үг хэлэх эрхийн улс төрийн үүрэг бол бусдыг дуулгавартай дагадаггүй хүмүүс, хавчигдсан цөөнхийг хүчирхийлэл дарамтаас хамгаалахад оршихоос бус тэднийг дэмжин тэтгэж, илүү нөхцөл олгох, бүтээгээгүй гавъяаных нь төлөө шан хүртээж, алдаршуулахад оршихгүй.

Сонины газар өөрийнхөө улстөрийн бодлоготой нийцэхгүй материалыг нийтлэхээс татгалзах, уг хүнийг ажилд авахаас татгалзах эрхтэй. Бизнесмэн өөрийг нь шүүмжилдэг, доромжилдог, шавраар буддаг сонинд зар сурталчилгаагаа нийтлүүлэхээс татгалзах эрхтэй. ТВ-ийг ивээн тэтгэгч өөрийнхөө санхүүжүүлдэг нэвтрүүлэгт гарсан бүдүүлэг алдааг шүүмжлэх эрхтэй. Дээрх бүхэн цензур бишээ. Хувь хүний үйл ажиллагаа бол цензур биш. Цензур бол төрөөс хэвлэлийг хянах явдал. Ямар ч хувь хүн бусад хүний амыг барьж, нийтлэлийг нь хориглож чадахгүй. Түүнийг зөвхөн Засгийн газар л чадна.

Өөрсдийн төлөө, өргөн түмний төлөө, хүний төлөө үзэл бодлоо өргөн дэлгэр илэрхийлэн дэмжлэг авах замаар төр, засгийн газар, түүний байгууллага,

албан тушаалтнуудын вйл ажиллагаанд нөлөөлөх хүчтэй хэрэглүүр нь хэвлэл мэдээлэл-дөрөв дэх эрх мэдэл. Харин манайхан “засаглал” хэмээн андуурч, төр, түүний байгууллагын нэг хэсэг мэт буюу аанай л бусдыг засагладаг, захирдаг, дэглэдэг хүч хэрэгсэл мэт ойлгуулан тэгснээр ард олноос хөндийрэхэд хүргэж болзошгүй байна. Юуны чинь засаглах вэ? Харин засаг төрийг олны мэдээллийн хүчээр л хянаж ариусгах онцгой эрх мэдэл билээ.⁵

Хэвлэлийн ёс зүйн холбогдолтой маргааныг урьдчилан хянан шийдвэрлэдэг хөндлөнгийн механизм болох Хэвлэлийн зөвлөл ийнхүү олон сонирхлын зөрчил дунд дуншиж байна. Хэвлэлийн гүтгэлгийн хэргийг шийдвэрлэж байх цоо шинэ чиг хандлагыг тогтоож байна.

Хэвлэлийн Консул үүнийг яаж хийх вэ?

Хэдийгээр иргэн хүн нэр төрөө сэргээлгэхээр шүүхийн байгууллагад хандах эрх нь нээлттэй боловч ийнхүү шүүхэд нэхэмжлэл гаргахаасаа өмнө Хэвлэлийн Зөвлөлд хандаж, тухайн хувь сэтгүүлч сэтгүүлчийн ёс зүйгээ зөрчсөн эсэх талаар мэргэжлийн дүгнэлт гаргуулан авдаг практик дэлхийн олон оронд бий. Бараг дийлэнх тохиолдолд хэвлэл болон иргэний хооронд үүссэн гүтгэлгийн холбогдолтой маргаан нь Хэвлэлийн Зөвлөлийн шийдвэрээр эцэс болж, сонин хэвлэл нь залруулга хэвлэн, уучлал гуйдаг. Гутаагдсан нэр төр шүүхийн шийдвэрийн дагуу сонины газраас мөнгөн төлбөр гаргуулснаар л сэргэдэг гэж ойлгох нь өрөөсгөл тул энэ асуудал заавал шүүхийн байгууллагаар

5 “Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх болон хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө” Б.Чимид - Монгол Улсын гавъяат хуульч, доктор (Ph.D), профессор. <http://www.globeinter.org.mn/index.php?cmd=Content&id=300&menuid=60>

шийдэгддэг байх албагүй гэсэн санаа үүний цаана байдаг. Хэвлэлийн Зөвлөл аливаа уншигчийн зүгээс гаргасан гомдол, маргааныг хянан үзээд, сэтгүүлч ёс зүйгээ зөрчсөн гэсэн дүгнэлт гаргавал тухайн сонины газар нь анхны ташаа мэдээлэл тараасантай яг адил арга байдлаар залруулга, уучлал хэвлэх үүрэгтэй болдог ба тодорхой хэмжээний мөнгөн торгууль төлдөг. Энэ торгууль нь Хэвлэлийн Зөвлөлийн санхүүжилтийн нэг хэсэг болдог. Хэвлэлийн Зөвлөл амжилттай ажиллах нэг гол хүчин зүйл бол хэвлэлийн салбарт ажиллаж буй сэтгүүлч, эрхлэгч, хэвлэн нийтлэгчид сэтгүүлчийн ёс зүйн баримт бичгийг даган мөрдөж байхаа батлан, гарын үсгээ зурсан байх явдал юм.⁶ Мэргэжлийн эрх мэдлийг мэргэжлийн шударга ёстой нийцүүлж ажиллаж, нийгмийн өмнө хүлээх хариуцлагаа бүрэн дүүрэн ухамсарлана.

Харин хэвлэлийн эсрэг дэгдсэн маргааныг Хэвлэлийн Зөвлөл анхлан шийдвэрлээд тvvгээрээ зохицуулж дуусвал сайн хэрэг боловч хэрэв тvvний шийдвэрийг нэхэмжлэгч буюу гомдогч эс зөвшөөрвөл шvvхэд хандах эрх нь хэвээр үлдэнэ. Энэ бол иргэдийн Үндсэн хуулийн эрх юм.⁷ Үүнээс үүдээд шүүхэд Хэвлэлийн зөвлөлийн шийдвэрийг хэрэглэх үү, үгүй юу гэсэн асуулт гарч ирнэ.

Оновчтой зорилго: Чанартай сэтгцл зүй

Товчхондоо сонин бол ялааны алуур биш. Нэг улс төрчийн нөгөөгөө цохих алуур бүр биш. Шударга ёс, ардчиллыг хамгаалдаг институци. Сэтгүүлчдийг шүүх цагдаад хүргэлгүй дархлаажуулах, мэргэжлийн мэдлэг чадвар, дадал зүйд хамаарах дүрэм журам, сэтгүүл зүйн стандартыг дагаж

6 Шар хэвлэлтэй хийх тэмцлийн үйлдлийн дараалал. Д.Гантуг. 2002

7 Монгол Улсын Үндсэн хууль, 16-14

мөрдөх, тогтсон хэм хэмжээг пракикт хэрэгжүүлэх, мэргэжлийн үнэ цэнэ, хэвлэл мэдээллийн нэр хүндийг өргөх нь Хэвлэлийн зөвлөлийн зорилго билээ. Эрх чөлөө гэдэг бол зөвхөн хариуцлага хүлээх чадвартай хүмүүсийн эрүүл саруул зорилго.⁸

Үүний төлөө сонин, телевизүүдийн эвсэл холбоо, сэтгүүлчдийн мэргэжлийн байгууллагууд эрх ашгаа харж нэгдэж, үг хэлээ ололцож, санхүү босгож, ашиг сонирхлоо, сэтгүүлчдээ хамгаалж чадна гэдэгт итгэж байна. Хэвлэлийн зөвлөлийн амжилт олох зайлшгүй нөхцөл нь Хэвлэлийн зөвлөл нэр хүндтэй байх явдал билээ.

Хэвлэл өөрийгөө зохицуулна гэдэг нь өөрөө илжиг байх, эсхүл илжигтэй байх хоёрын ялгаа юм.

Хэнд та буруугаа тохно, түүнд эрх мэдлээ алдана

Бид улстөрчид, эрх баригчдыг хэтэрхий их буруутгаж, тэр хэмжээгээрээ тэднээс хараат болж байна. Хэвлэлийн зохицуулалтыг эрх зүйгээр зохицуулах гэх нь улстөрчдөд толгойгоо өгсөн хэрэг болж байна. Бид алдаагаа давтахгүй, ололтоосоо ухрахгүй байх ёстой. Би өөрөө амьдралаа төлөвлөнө, эсвэл өөр хүмүүс таны амьдралыг төлөвлөнө. Тиймээс эрх зүйн зохицуулалтаас зайлсхийж, мэргэжлийн ёс зүйгээр хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл өөрөө өөрийгөө зохицуулахаар оролдоод үзэх нь чухал юм.

2007 онд Хэвлэлийн өөрийгөө зохицуулах механизм буюу Хэвлэлийн зөвлөлийн харьцуулсан судалгааг⁹ Дани,

8 Милтон Фрийдман “Хувь заяагаа сонгох нь”, УБ 2001

9 “Хэвлэлийн өөрийгөө зохицуулах механизм буюу Хэвлэлийн Консулуудыг харьцуулсан судалгаа: Дани, Их Британи, Недерланд, Швед, Босни-Герцеговинагийн Хэвлэлийн Консулын жишээ” Ц.Онон, Нээлттэй Нийгэм Форум, 2007

Их Британи, Недерланд, Швед, Босни-Герциговинагийн Хэвлэлийн Консулын жишээгээр судлаад дараах дүгнэлтэнд хүрсэн:

- Үр дүнтэй ажиллах Хэвлэлийн зөвлөл хэвлэл мэдээллийн эсрэг үүсэх эрүүгийн болон иргэний хэргийг цөөлнө. Шүүхийн өмнөх шатанд сэтгүүлч ба нэхэмжлэгчийг эвлэрүүлэх журмаар хэргийг шийдсэнээр шүүхээр шийтгэгдэх сэтгүүлчдийн тоог цөөлнө.
- Хэвлэлийн зөвлөлийн бүтэц нь хэвлэл мэдээллийн эзэд, сэтгүүлчид, эрхлэгч нарын корпорацлагдсан хольц байна. Хэвлэлийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд хэвлэл мэдээллийн эзэд, сэтгүүлчид, эрхлэгч нар болон олон нийтийн төлөөллийг ижил тоотой оруулж, шийдвэр гаргах бүрэлдэхүүний тэнцвэрийг хангах нь зүйтэй. Хэвлэлийн зөвлөлийг шүүгчээр даргалуулах нь зүйтэй. Хэвлэлийн зөвлөлийн гишүүн орон тооны бус, харин нарийн бичгийн дарга орон тооны байх нь зүйтэй.
- Хэвлэл мэдээллийн салбар Хэвлэлийн зөвлөлийн үйл ажиллагааны зардлыг бүрэн санхүүжүүлж байна.
- Зөвлөлийн үйл ажиллагааны төсвийг батлах бүтэц тусдаа байх нь санхүүгийн сахилга бат алдагдахаас сэргийлж байна
- Зөвлөлийн үйл ажиллагааны стандартыг нь үнэлэх, ёс зүйн дүрэм шинэчлэх бүтэц нь Консулаас тусдаа байна.
- Хэвлэлийн зөвлөлийн үйл ажиллагаа тунгалаг, жил бүрийн тайлан нь олон нийтэд ил тод байна.
- Хэвлэлийн зөвлөлийн мөрдөх сэтгүүлчийн ёс зүйн дүрмийг нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн байх
- Хэвлэлийн зөвлөлийн талаар хуулинд шууд заалт орох шаардлагагүй.

- Зөвлөлийн шийтгэл нь шийдвэрийг олон нийтэд мэдээлэх, залруулга ба уучлал нийтлэхээс хэтрэх ёсгүй. Залруулгын хэмжээ, нүүрний байрлалыг зөвлөл тогтоох нь зүйтэй
- Хэвлэл мэдээллийн хаягласан гомдлыг Консул үнэ төлбөргүй барагдуулах нь зүйтэй.
- Зөвлөлийн санхүүжилтэнд гадаадын олон улсын байгууллагаас дэмжлэг авч болно
- Хэвлэлийн зөвлөл мөрдөн шалгах эрхгүй

Мөрөөдөл яриад дээгүүр хөвөөд байж болохгүй, дор дор нь хаагаад явах хэрэгтэй. Юун түрүүнд бид Хэвлэлийн Консулаа байгуулах хэрэгтэй байна.

Мөнгө бүрэн ноёлсон, эрх зүйн орчин таатай бус өнөөгийн нөхцөлд мэргэжлийн сэтгүүл зүй амьд байгааг харуулъя, мэдээ хөөцөлдөн ямагт яарч явдаг өдөр тутмын тойргоосоо нэг удаа холдоод хараат бус ажиглагчдын үгийг сонсож санаа аваасай гэж бид мэргэжил нэгтэй нөхөддөө хандаж байна .

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг бүгдийг цуглуулж хамруулах, редакци болон эрхлэгчидтэй, эзэдтэй зөвшилцөлд хүрэх, Засгийн газар болон нийгмийн зүгээс дэмжлэг авах, дагаж мөрдөх ёс зүйн дүрэм боловсруулах, зардал ба боломжтой санхүүжилтийг төсөвлөх, бүрэлдэхүүн, ямар хэвлэл мэдээллийн байгууллага орох зэрэг байгууллагын бүтцийг хэлэлцүүлэх, бүрдүүлэх, Хэвлэлийн зөвлөлийн эрхийг тодорхойлох, өргөдөл хүлээж авах, шийдвэрлэх үйл ажиллагааг тогтох, сэтгүүлчдэд болон хэвлэлд ёс зүйн дүрмийг мэдээлж хүргэх, адил төстэй бусад байгууллагуудтай хамтран ажиллах, туршлага солилцох зэрэг олон олон ажил та биднийг хүлээж байна.

* * *



МОНГОЛ УЛСЫН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫН БОДЛОГО, ТҮҮНИЙ ҮР АШГИЙН БАЙДАЛ

Чүлтэмийн Улаан

*УИХ-ын гишүүн, Төвсийн байнгын хорооны
гишүүн, доктор, профессор*

Манай улс дэлхий нийтийг хамарсан эдийн засгийн хямралыг гэтлэн даваад эдийн засгийн тогтвортой, өндөр өсөлтийг хангах зорилтыг хэрэгжүүлэх үедээ шилжиж байна. Энэ үед эдийн засгийн өсөлтийг хангахын зэрэгцээ үр ашгийг дээшлүүлэх, ялангуяа хөрөнгө мөнгөний өгөөж, хөдөлмөрийн бүтээмжийг дээшлүүлэхэд илүүтэй анхаарал хандуулах шаардлага тавигдаж байна.

Макроэдийн засгийн онолоор авч үзвэл эдийн засгийн өсөлтийн үндсэн нөхцөл нь хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх явдал юм. Онолын хувьд хөрөнгө оруулалтын хэмжээ болон эдийн засгийн өсөлтийн хооронд тогтвортой холбоо байдаг. Энэ бол бодит амьдрал дээр нэгэнт батлагдсан зүйл юм.

Үйлдвэрлэл хөгжүүлэхэд илүү их хөрөнгө зарцуулсан улс орнууд (Япон, Сингапур, Өмнөх Солонгос г.м)-ын эдийн засгийн өсөлтийн түвшин өндөр байна. Харин нь хөрөнгө оруулалтад ДНБ-ийхээ багахан хувийг зарцуулсан улс орнуудын өсөлтийн үзүүлэлт бага (Уганда, Бангладеш) г. м байна. Гэхдээ энэ дүгнэлт нь нилээд урт хугацааг, ядаж 20-30 жилийн хугацааг хамарсан судалгаагаар батлагдах юм.

Манай улсын хувьд авч үзвэл шилжилтийн гэж нэрлэгдсэн 20-аад жилийн дотор ихээхэн савлагаатай унаж, боссон замыг туулж ирсэн

байдаг. Энэ хугацааг судалж үзэхэд хөрөнгө оруулалтын хэмжээ үнэмлэхүй түвшнээр байнга өсөж ирсэн нь шууд болон дам нөлөөгөөр эдийн засгийн өсөлтөд эерэг нөлөө үзүүлж байсан байна.

Эдийн засгийн тогтвортой өсөлтийг хангахад хэрэгцээтэй хөрөнгийг бүрдүүлэхийн тулд гадаадын хөрөнгө оруулалт, гадаад орон, олон улсын байгууллагаас авах хөгжлийн албан ёсны тусламж (ОДА) болон дотоодын хөрөнгө оруулалтын нөөцийг бүрэн хэмжээгээр ашиглах бодлого явуулж байсан байна.

- Манай улсад орж ирсэн гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын хэмжээ сүүлийн 6-н жилд жил тутам 100-аад тэрбум төгрөгөөр нэмэгдсээр энэ онд 800-аад тэрбумаас давж байна.

Манай улс гадаадын 40-өөд улстай хөрөнгө оруулалтыг хөхүүлэн дэмжих, хамгаалах чиглэлээр хэлэлцээр байгуулсан байна.

Үүнээс гадна манай улс гадаадын хөрөнгө оруулалтын хууль баталж, түүнд 3 удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулж эрх зүйн орчин, хуулийн баталгаажуулалтыг сайжруулсан байна. Энэ бүхэн гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт байнга нэмэгдэх таатай орчин болжээ.

Цаашид ч гадаадын хөрөнгө оруулалтын хэмжээ тогтвортой өсөх

хандлага тодорхой байна. Оюу толгойн орд газрыг ашиглах гэрээ хэлэлцээр хийгдэж, Таван толгойн орд газрыг ашиглах асуудал яригдаж байна. Эдгээр асуудлууд шийдэгдэхийн хирээр гадаадын хөрөнгө оруулалт огцом нэмэгдэх болно. Өнөөдрийн байдлаар авч үзэхэд гадаадын хөрөнгө оруулалтын хэмжээ улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаас давсан байгаа нь манай эдийн засгийн өсөлтөд чухал нөлөө үзүүлсэн нь тодорхой юм..

Гадаадын хөрөнгө оруулагчид өндөр үр ашигтай төсөл, стратегийн ач холбогдолтой ашигт малтмалын ордыг ашиглах арга хэмжээнд хөрөнгөө оруулж байгаа учраас оруулсан хөрөнгийн өгөөж өндөр байгаад эргэлзэх зүйл байхгүй.

- Эдийн засгийн хямралтай, хөрөнгө санхүүгийн нөөцийн хомсдолтой байсан үед гадаад улсуудаас авах хөгжлийн албан ёсны тусламж чухал үүрэг гүйцэтгэж байлаа. Сүүлийн 10 жилийн туршид жил тутам 100-180 тэрбум төгрөгийн зээл, тусламж ашигласан байна. Хөгжлийн албан ёсны тусламжаар хэрэгжүүлсэн төсөл, арга хэмжээ нь анхандаа нийгмийн салбарын бүхий л хүрээг хамарч байсан бөгөөд шилжилтийн үеийн хүндрэл бэрхшээлийн дунд амьдрал залгуулах, гал унтраах зорилгод илүүтэй ашиглагдаж байснаа аажмаар эдийн засгийн дэд бүтэц, нийгмийн салбарын томоохон төсөл арга хэмжээнд түлхүү зарцуулагдах болсон байна. Сүүлийн жилүүдэд гадаад зах зээлд таатай нөхцөл байдал үүсэж дотоодын эдийн засаг байнга тэлж байгаатай холбоотойгоор гадаад өрийн тогтвортой байдлын үзүүлэлтүүд сайжирч байна. Өр ба ДНБ-ний харьцаа, өр ба экспорт, өр ба ЗГ-ын орлого, өрийн үйлчилгээ экспорт, өрийн үйлчилгээ ба ЗГ-ын орлогын харьцаа сэрэмжлүүлэх

түвшнээс 2-6 дахин доогуур байна. Гадаад зээлийн хөрөнгийг дамжуулан зээлдүүлсэн зээлийн үлдэгдэл 1,255.9 тэрбум төгрөг болсон хэдий ч нилээд урт хугацаанд төлөгдөх учраас дарамт, хүндрэл үүсгэхгүй байх боломжтой юм.

Зээлийн өрийн үлдэгдлийн 82.6 хувь нь төрийн өмчийн байгууллагуудад, 17.4 хувь нь хувийн өмчийн байгууллагуудад ногдож байна. Авч ашигласан зээлийн ашиглалт үр өгөөжийг дээшлүүлэх асуудалд онцгой анхаарах шаардлага тавигдаж байна.

Сүүлийн жилийн дүнгээр авч үзвэл манай улсын нийт хөрөнгө оруулалтын 42 хувийг гадаад эх үүсвэрээр, 58 хувийг дотоод эх үүсвэрээс санхүүжигдсэн байна.

Дотоод эх үүсвэрээр хийгдсэн хөрөнгө оруулалтын бүтцийг судалж үзэхэд банкны зээлээр 13,5 хувийг, компанийн хөрөнгөөр 15 хувийг бүрдүүлсэн байна. Бизнесийн хүрээ, хувийн хэвшлийнхний хийсэн хөрөнгө оруулалтын талаар дэлгэрэнгүй судалгаа хийх мэдээллийн бааз байхгүй, үр ашгийн тооцоо гаргах боломж туйлын хязгаарлагдмал байна.

Хувийн хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, барих барилга байгууламж нь тухайн компанийн хувьд үр өгөөжтэй байсан төдийгүй улс орны нийтлэг эрх ашигт нийцсэн, хүн амд үйлчилсэн гэдэг агуулгаар талархан хүлээж авах учиртай. Хувийн хөрөнгө оруулалт нь хөдөлмөрийн нөөцийг ашиглах, ажлын байр бий болгох, байгалийн баялаг бүхий шинэ бүс нутгийг ашиглах, шинэ салбарыг бий болгох зорилгоор дийлэнх тохиолдолд ашиглагдаж байснаас үзэхэд бүтээн байгуулалтын шинжийг илүүтэй агуулж байсан гэсэн дүгнэлт хийж болохоор байна.

- Сүүлийн жилүүдэд үндэсний аж үйлдвэр, хувийн хэвшил, аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаа өргөжиж, цар хүрээ нь тэлж байгааатай уялдан дотоодын хөрөнгө оруулалт бодитойгоор нэмэгдсээр байна.

Дотоодын хөрөнгө оруулалтад улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт томоохон үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд үндэсний орлогын бүрэлдэхүүн хэсэг болох хуримтлалын фондын зонхилох хэсгийг бүрдүүлсээр байгаа гэдэг утгаараа чухал ач холбогдолтой юм.

Сүүлийн таван жилд улсын төсвөөс 2020,9 тэрбум төгрөгийн хөрөнгө оруулалт хийсэн нь түүний өмнөх таван жилийн хөрөнгө оруулалт 180-д тэрбум төгрөг байсантай харьцуулбал 10 гаруй дахин их байна.

Улсын төсвөөс хийх хөрөнгө оруулалтын хэмжээ ингэж ихээхэн хурдацтай нэмэгдэж байгаа нь оруулсан хөрөнгийн өгөөжийг дээшлүүлэх асуудалд анхаарал хандуулах шаардлагыг бий болгож байна.

Үйлдвэрлэлийн салбарын хөгжилд илүү их хөрөнгө оруулалтыг зориулсан улс орны эдийн засгийн өсөлт өндөр байдаг тухай дээр өгүүлсэн билээ. Энэ агуулгаар нь манай улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын материаллаг үйлдвэрлэлийн болон үйлдвэрлэлийн бус салбарт оруулсан гэж авч үзэж дүгнэлт хийх нь зүйтэй юм.

Сүүлийн жилүүдийн дунджаар хөрөнгө оруулалтын 60-аад хувь нь материаллаг үйлдвэрлэлийн салбарт, 40-өөд хувь нь үйлдвэрлэлийн бус салбарт ашиглагдсан байна. Ерөнхий хандлага нь оновчтой гэж үзэж болох ч үйлдвэрлэлийн бус салбарт оруулсан хөрөнгийн хувийн жин жил дараалан өсөх хандлагатай байна. Үйлдвэрлэлийн салбарын дүнгээр авч

үзвэл үйлдвэржүүлэлтэд зарцуулсан хөрөнгө оруулалт салбар дотроо 22 хувь, нийт хөрөнгө оруулалтдаа 15 хувь хүрэхгүй, сүүлийн жилүүдэд хувийн жин байнга буурах хандлагатай байгааг оновчтой, хангалттай түвшин гэж үзэх үндэсгүй байна.

Материаллаг үйлдвэрлэлийн салбарууд дотроос дэд бүтцийн, тухайлбал зам барилга, тээвэр холбооны салбарын хувийн жин харьцангуй өндөр байсан нь манай орны онцлог юм. Материаллаг үйлдвэрлэлийн салбарт оруулсан хөрөнгийн хувийн жин өндөр байгаа нь эх орны үндэсний баялгийн гол хэсэг болох идэвхтэй үндсэн фондыг нэмэгдүүлж байгаа гэдэг утгаараа ач холбогдолтой байдаг.

Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын өгөөжийг дээшлүүлэх боломжийг судлахын тулд түүний технологийн бүтцийг авч үзэх нь зүйтэй байдаг. Судалгаанд хамрагдсан хугацаанд хөрөнгө оруулалтын дүнд барилга угсралтын ажлын хувийн жин 80 гаруй хувь, тоног төхөөрөмжийн хувийн жин 10 хүрэхгүй хувь, их засвар 5-6 хувийн жинтэй байна.

Манай хөрөнгө оруулалтын технологийн бүтцэд үндсэн хөрөнгийн идэвхтэй хэсэгт хамаардаг, илүү бүтээлч шинж чанартай тоног төхөөрөмжийн хувийн жин харьцангуй дор түвшинд байгаа нь тийм ч сайн үзүүлэлт биш юм байна. Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт үндсэндээ шинээр барилга байгууламж барихад ашиглагдаад байгаа үндсэн хөрөнгө хамгаалж тордох, орчин үеийн тоног төхөөрөмжөөр тоноглож бүтээмжийг нэмэгдүүлэх асуудалд бага анхаарч иржээ.

Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын нөхөн үйлдвэрлэлийн бүтцийг авч үзвэл шинээр барихад 70 хувь, өргөтгөл шинэчлэлт хийхэд 20 хувь, их засвар хийхэд 10-д хувь нь ашиглагдаж

байгаагаас үзсэн ч дээрх дүгнэлт нотлогдож байна.

Хөрөнгө оруулалтын нөхөн үйлдвэрлэлийн бүтцээс үзэхэд хөгжлийн тэлж өргөжин хөгжих-экстенсив хэлбэр зонхилоод чанаржиж, өгөөжөө нэмэгдүүлж хөгжих, өөрөөр хэлбэл шинжлэх ухаан, техникийн дэвшлийн онолтыг нэвтрүүлж үр ашиг, чанарыг дээшлүүлэх хөгжлийн интенсив хэлбэрийн хувийн жин бага байна. Ялангуяа сүүлийн 1-2 жилд, ирэх онд дээрх хандлага давамгайлж байгааг анхаарах ёстой. Ирэх онд улсын хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжүүлэх нийт төсөл, арга хэмжээний 70 хувь нь шинээр барих, 15 хувь нь өргөтгөл шинэчлэлт хийх, мөн 15 орчим хувь нь их засвар хийхэд төлөвлөгдөөд байна.

Шинээр барих ангилалд хамрагдаж байгаа төсөл, арга хэмжээний нилээд хувь нь албан контор, унаа машин гэх зэрэг хүнд суртлын гэгдэх албан хаагчдын ажиллах ая тухыг хангахад чиглэгдсэн алсдаа улсын төсвийн ачааллыг нэмэгдүүлэх зүйлүүд байна. Зүй нь төслийн хөрөнгө оруулалтын дийлэнх хувь нь иргэддээ ажлын байр бий болгох, хөдөлмөрийн нөөцийг ашиглах замаар ажилгүйдэл, ядуурлыг бууруулахад илүүтэй чиглэгдэж байвал оновчтой болох юм.

Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын хэмжээ өсөхийн хирээр хэрэгжүүлэх төсөл, арга хэмжээний тоо нэмэгдэж байна. Энэ ч зүй ёсны хэрэг гэж үзэж болох талтай. Ирэх онд улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар 1100-аад төсөл, арга хэмжээ хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсний 70-аад хувь нь үйлдвэрлэлийн бус хүрээнд чиглэгдэж байна.

Дээрх төсөл, арга хэмжээний бараг тал хувь нь 100 сая хүрэхгүй хөрөнгө оруулалттай байна. Төсөвлөсөн хөрөнгө оруулалт нь дунджаар нийт төсөвт

өртгийхөө 5 хувь ч хүрэхгүй байгаагаас болон нийт төсөл, арга хэмжээний 40-өөд хувь нь энэ оноос шинээр эхлэхээр төлөвлөснөөс үзвэл маш олон жижиг төсөл, арга хэмжээнд, хөрөнгө нөөцийг хэтэрхий тарамдуулан хуваарилах нь гэсэн дүгнэлт гарч байна. Ийм нөхцөлд хөрөнгө оруулалтын үр ашиг, өгөөжийн тухай ярих нь утга учир муутай харагдаж байна.

Дээрх байдлууд нь төсвийн хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт ихээхэн гажуудсаныг харуулж буй хэрэг юм. Сүүлийн жилүүдэд улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтыг УИХ дээр ихээхэн задгай хэлэлцдэг, гишүүдийн саналаар объектын тоог ихээр нэмэгдүүлдэг, гишүүдийн гэсэн нэртэйгээр тойрог бүрт ихээхэн хэмжээний хөрөнгийг үнийн дүнгээр нь хуваарилдаг, бэлтгэл хангагдаагүй, зураг төсөвгүй, хайгуул ч хийгдээгүй объектыг төсөвт тусгадаг; хөрөнгө оруулалтын арга хэмжээг төсөл, арга хэмжээ нэг бүрээр батлах хуулийн заалтыг зөрчиж үнийн дүнгээр, багцлан төсөвлөж батладаг болсон, хөрөнгө оруулалтын гүйцэтгэлд тавих хяналт суларсан зэрэг нь дээрх байдалд хүргэсэн гэж үзэж байна.

Улсын төсвийг бүхэлд нь, түүний дотор хөрөнгө оруулалтыг хэт төвлөрүүлсэн байдлыг өөрчилж төсвийн ерөнхийлөн захирагч болон орон нутгийн эрх мэдлийг, хариуцлагын нь хамт нэмэгдүүлсэн шинэ тогтолцоо, шинэ арга механизмд шилжихгүйгээр дээрх гажуудлыг арилгаж чадахгүй юм.

Хөрөнгө оруулалтын үр ашиг, өгөөжийг дээшлүүлэх асуудлыг зөвхөн түүний бүтэц, бүрэлдэхүүнийг боловсронгуй болгох хүрээгээр авч үзэхэд ашиглаагүй нөөц боломж багагүй байгаа нь тодорхой байна.

Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, түүний өгөөжийг өсгөх

замаар эдийн засгийн өсөлтийг түргэтгэх асар их нөөц бололцоо байна. Онолын хувьд эдийн засгийн оновчтой тэнцвэрийн үед нийгэм дэх хадгаламжийн хэмжээ хөрөнгө оруулалтын хэмжээтэй тэнцүү байдаг гэдгийг харгалзан үзвэл хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх боломж ч байна.

Эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлэх зорилгоор илүү их хөрөнгийг чиглүүлэхийн тулд өнөөгийн хэрэглээнд, ялангуяа Засгийн Газрын хэрэглээнд ашиглаж буй нөөцийг хязгаарлах боломжийг ч судлан авч, үзэх шаардлагатай. Онолын хувьд хуримтлал, хэрэглээний зохистой харьцааг барьж капиталын өсөлтийг оновчтойгоор бий болгох нь эдийн засгийн өсөлтийн хурдыг нэмэгдүүлэх нэг чухал шижим юм. Энэ чиглэлд судалгааг нарийвчлан хийж төр, засгийн бодлогод тусган хэрэгжүүлэх нь зүйтэй байна.



АВЛИГЫН ЭСРЭГ ХУУЛИЙН ГЛОБАЛЬЧЛАЛ ХӨГЖИЖ БУЙ ОРНУУДАД ТУС ДЭМ БОЛЖ БАЙНА УУ?

Кевин Е. Дэйвис

*Бизнесийн эрх зүйн профессор
Нью-Йоркийн их сургуулийн Хууль зүйн сургууль*

Does the Globalization of Anti-corruption Law Help Developing Countries?

Kevin E. Davis*

Beller Family Professor of Business Law
New York University School of Law
ked2@nyu.edu

September 2010

Forthcoming in International Law, Economic Globalization and Development,

Julio Faundez and Celine Tan, eds.
(Edward Elgar, 2010).

Abstract

What role do foreign institutions play in combating political corruption in developing countries? This chapter begins by describing the recently developed transnational anti-corruption regime, which encompasses legal instruments ranging from the dedicated multilateral agreements sponsored by the OECD and the United Nations, to the anti-corruption policies of international financial institutions, to components of the international anti-money laundering regime, international norms governing government procurement, and private law norms

1 * I am grateful for comments on an earlier version from Indira Carr, Robert Howse, James Jacobs Guillermo Jorge, and Benedict Kingsbury, as well as Julio Faundez and Celine Tan (the editors). I am also grateful for the support of the Filomen D'Agostino and Max E. Greenberg Research Fund at NYU School of Law.

Авлигын эсрэг хуулийн глобальчлал хөгжиж буй орнуудад тус дэм болж байна уу?

Кевин Е. Дэйвис*

Бизнесийн эрх зүйн профессор
Нью-Йоркийн их сургуулийн
Хууль зүйн сургууль
ked2@nyu.edu

2010 оны 9 дүгээр сар

*Олон улсын эрх зүй, эдийн засгийн
глобальчлал ба хөгжлийн ойрын
ирээдүйн хандлага,*

Редактор: Жулио Фаундез, Селине Тан
(Эдвард Элгар, 2010).

Хураангуй

Хөгжиж буй орнуудад улс төрийн авлигатай тэмцэхэд гадаадын байгууллагууд ямар үүрэг гүйцэтгэдэг вэ? Энэ бүлгийн эхэнд Эдийн засгийн хөгжил хамтын ажиллагааны байгууллага (ЭЗХХАБ) болон Нэгдсэн үндэстний байгууллагын дэмжлэгтэйгээр гаргасан олон талт хэлэлцээрүүдээс эхлээд олон улсын санхүүгийн байгууллагын авлигатай тэмцэх бодлого, олон улсын мөнгө угаахтай

1 * Өмнөх хувилбарт санал, зөвлөмж өгсөн Индира Карр, Роберт Ховс, Жеймс Жакоб Гулермо Жорге, Бенедикт Кингсбури, түүнчлэн Жулио Фаундез ба Селине Тан (редакторууд) нартаа талархлаа илэрхийлж байна. Мөн Нью-Йоркийн их сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн Филомен Де Августино болон Макс Грийнбергийн Судалгааны санд дэмжлэг үзүүлсэн явдалд талархлаа илэрхийлж байна.

concerning enforcement of corruptly procured contracts. It also surveys the evidence concerning a variety of claims about the potential advantages and disadvantages of having foreign institutions play a role in preventing, sanctioning, or providing redress for corruption on the part of local public officials. One of the main conclusions is that more attention ought to be paid to whether foreign institutions displace and undermine, or alternatively complement and enhance, local anti-corruption institutions. The analysis not only sheds light on the transnational anti-corruption regime, but also has implications for other efforts to rely on foreign legal institutions to address the problems of developing countries.

INTRODUCTION

What role do foreign institutions play in combating political corruption in developing countries? This chapter attempts to shed light on this question by examining the impact on developing countries of the elaborate transnational anti-corruption regime that has emerged in recent years. The centerpieces of that regime are dedicated treaties such as the Organization for Economic Cooperation and Development's Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions ('OECD Convention') and the United Nations Convention against Corruption ('UN Convention'). However, the regime also encompasses a range of other legal instruments, including the anti-corruption policies of international financial institutions, components of the international anti-money laundering regime, international norms governing government procurement, and private law norms concerning enforcement of corruptly procured contracts.

The idea that foreign legal institutions can step in and be of assistance when

холбоотой дэглэм, засгийн газрын худалдан авах ажиллагааг зохицуулах олон улсын хэм хэмжээ, авлигатай холбоотойгоор хийгдсэн худалдан авах ажиллагааны гэрээний хэрэгжилттэй холбоотой эрх зүйн тогтолцоо хүртэлх эрх зүйн хэрэгслүүдээс бүрдэх, саяхан боловсруулан гаргаад буй улс хоорондын авлигын эсрэг дэглэмийн талаар авч үзэх болно. Энд мөн тухайн улс орны төрийн албан хаагчдын авлигын үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх, ял шийтгэл ногдуулах, хохирлыг арилгахад гадаадын байгууллагуудын үүрэг оролцооны боломжит давуу болон сул талын талаарх төрөл бүрийн нотолгоо материалуудыг судлан үзсэн болно. Гол дүгнэлтүүдийн нэг нь гадаадын байгууллагын оролцоог нэмэгдүүлэх, эсвэл нөгөө талаар тухайн улс орны авлигын эсрэг байгууллагыг өргөжүүлэх, хамтран ажиллах аль аль тал дээр илүү анхаарлаа хандуулж ажиллах явдал юм. Энэ анализ шинжилгээ нь олон улсын авлигын эсрэг дэглэмийн талаар онцлон авч үзээд зогсохгүй мөн хөгжиж буй орнуудын асуудалд чиглэсэн гадаадын хуулийн байгууллагуудад хамаарах бусад хүчин чармайлтуудын хамаарлыг авч үзсэн.

1.Танилцуулга

Хөгжиж буй орнуудад улс төрийн авлигатай тэмцэхэд гадаадын байгууллагууд ямар үүрэг гүйцэтгэдэг вэ? Энэ бүлэгт сүүлийн жилүүдэд бий болсон улс хоорондын авлигын эсрэг дэглэмд нэгдэн орох нь хөгжиж буй орнуудад ямар нөлөө үзүүлж байгааг судлан үзэж уг асуултад хариулт өгөхийг зорьсон юм. Энэхүү дэглэмийн гол цөм нь Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа хөгжлийн байгууллагын Олон улсын бизнесийн үйл ажиллагаанд гадаадын төрийн албан хаагчийг хахуульдахтай тэмцэх конвенц ('ЭЗХХАБ-ын конвенц') болон Нэгдсэн үндэстний байгууллагын

their domestic counterparts are found wanting, which some might call a form of legal globalization (others might call it ‘institutional piggy-backing’), is a familiar one in modern legal thought. For instance, the international investment regime is typically justified by reference to the idea that investor-state arbitration can usefully compensate for the shortcomings of national courts in capital-importing countries. International commercial arbitration is often justified on similar grounds. Along the same lines, Dammann and Hansmann (2008) have proposed that countries with strong courts should allow those courts to assert jurisdiction over disputes to which they have no tangible connection in order to enable litigants in developing countries (and elsewhere) to break the monopolies enjoyed by dysfunctional local courts. Coffee (1999) makes the case for allowing issuers from countries with weak securities regulators to rely on foreign securities laws. Finally, proponents of extra-territorial application of labour and environmental laws argue that this is the best means of securing protection for the inhabitants of countries with inadequate labour and environmental regimes.

The idea of calling on foreign legal institutions to buttress domestic institutions is particularly appealing when what is at stake is the very integrity of the state. Political corruption, which I will define broadly – if somewhat vaguely – as the misuse of public power for private gain, compromises the integrity of the state and is widely viewed as a significant obstacle to development (see generally, Rose-Ackerman, 1999). At the same time, the advent of globalization has made political corruption a transnational phenomenon. We live in a world of structural adjustment programs, multinational corporations, international supply chains, international wire transfers and daily inter-

Авилгалын эсрэг конвенц (‘НҮБ-ын конвенц’) юм. Гэвч уг дэглэм нь олон санхүүгийн байгууллагуудын авлигын эсрэг бодлого, мөнгө угаахын эсрэг олон улсын дэглэмийн бүрэлдэхүүн хэсгүүд, засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны талаарх олон улсын хэм хэмжээ, хувийн салбар дахь авлигатай холбоотой худалдан авах ажиллагааны гэрээний хэрэгжилтийн эрх зүйн хэм хэмжээ зэрэг өргөн хүрээтэй бусад эрх зүйн хэрэгслүүдийг багтаасан байдаг.

Гадаад хуулийн байгууллага, тэдгээрийн дотоодын оролцогч талууд зарим нь эрх зүйн глобальчлалыг бий болгож болох (бусад нь институцийн хувьд “түүний араас дагах” байдалтай байж болох) санаа нь орчин үеийн эрх зүйн тогтолцоонд нийтлэг санаануудын нэг юм. Тухайлбал, олон улсын хөрөнгө оруулалтын дэглэм хөрөнгө оруулагч улсын арбитрын шүүх хөрөнгө оруулалтыг оруулж буй улс дахь үндэсний шүүхийн алдаа дутагдлыг хэрэгтэй байдлаар нөхөж чадна гэсэн санаанд ихэвчлэн тулгуурласан байдаг. Олон улсын арилжааны арбитр голчлон ижил баримт шалтгаан дээр үндэслэн шийдвэр гаргадаг. Үүний зэрэгцээ Дамманн болон Хансманн (2008) хүчтэй шүүхтэй улс орнууд хөгжиж буй орнууд (болон өөр бусад) дахь нэхэмжлэгч нарыг зохистой ажиллаж чадахгүй байгаа орон нутгийн шүүхүүдийн монополийг нураах боломжийг олгохын тулд бодитой холбоо хамаарал байхгүй, маргаанд шүүхийн шийдвэр гаргах боломжийг эдгээр шүүхүүдэд олгох ёстой гэсэн санааг гаргаж тавьсан. Кофе (1999) үнэт цаасны зохицуулалт сул улс орнуудаас үнэт цаас гаргагч нарыг олон улсын үнэт цаасны эрх зүйд найдаж болох жишээг гаргаж ирсэн. Эцэст нь, онцгой бүс нутгийн хөдөлмөрийн болон байгаль орчны хуулийг хэрэглэх нь хөдөлмөрийн болон байгаль орчны дэглэм нь хангалтгүй улс орнуудын оршин суугчдыг хамгаалах шилдэг арга хэрэгсэл

continental flights; it is a world in which officials' incentives and opportunities to engage in corruption are shaped as much by the politics of international financial institutions as by local politics, bribes can be paid by foreign as well as local actors, and the proceeds of corruption can be moved overseas on a moment's notice. Under the circumstances it seems reasonable to believe that if there is any field in which the activities of foreign legal institutions can benefit developing countries it is in the field of anti-corruption law (for specific recommendations, see Rose-Ackerman, 1999; 177-197). In other words, globalization of the causes of corruption may demand globalization of the institutional responses.

At the same time, it is important to recognize that there are powerful objections to the idea of relying on foreign legal institutions to perform roles that might, at least in principle, be played by domestic ones. Framed in general terms, those objections fall into three main categories.

The first category of objections focus on the motivations that are likely to drive the behavior of foreign institutions and the possibility that they may be less than pure. The concern is that foreign institutions and the actors who inhabit them will generally tend to be indifferent or even hostile to the welfare of distant populations and so will not be reliable guardians of those populations' interests. The strongest versions of these arguments draw on colonial experiences in which international law and the legal institutions of colonizers were expressly designed to facilitate exploitation of colonial populations for the benefit of colonizers.

Objections in the second category focus on the potential outcomes of relying on foreign legal institutions. They represent elaborations on the theme that even if they are offered with the best of in-

гэж үзэж байна.

Дотоодын байгууллагаас гадаадын хуулийн байгууллагад хандах санаа нь ялангуяа улс орны шударга байдлын түвшин эрсдэлтэй холбоотой. Би өргөн хүрээнд тодорхойлох улс төрийн авлига буюу төрийн эрх мэдлийг хувийн ашиг сонирхолд урвуулан ашиглах нь жаахан тодорхойгүй бол тухайн улсын шударга байдлын үнэлгээг бууруулж, хөгжилд нь ихээхэн саад бэрхшээл учирсан байна гэж үзэх талтай (ерөнхийд нь Роуз-Аккерман, 1999-ийг үзнэ үү). Үүнтэй зэрэгцээд глобальчлал бий болсноор улс төрийн авлига үндэстэн дамнасан үзэгдэл болж байна. Бид бүхэн бүтцийн зохицуулалтын хөтөлбөр, үндэстэн дамнасан корпораци, олон улсын нийлүүлэлтийн сүлжээ, олон улсын электрон шилжүүлэг болон тив хоорондын өдөр дутмын нислэгтэй ертөнцөд амьдарч байна. Албан хаагчдад нөлөөлөх нөлөөлөл, авлигад өртөх боломж тухайн улсын улс төрчидөөс илүү олон улсын санхүүгийн байгууллагын улс төрчдөөр дамжин хийгддэг, хээл хахуулийг гадаадын болон дотоодын оролцогчид өгч болдог, авлигын үйлдэл нь тэр дороо хилийн чанадад гарч болох ийм л дэлхий ертөнц дээр бид амьдарч байна. Дээрх шалтгаанаар гадаадын хуулийн байгууллагын үйл ажиллагаа хөгжиж буй орнуудад тустай байна гэж үзвэл тэр нь авлигын эсрэг хуулийн чиглэлээр байх ёстой гэдэг итгэл үнэмшлийг төрүүлж байгаа юм (тусгайлсан зөвлөмжийн хувьд Роуз-Аккерман, 1999, 177-197 дахь талыг үзнэ үү). Өөрөөр хэлбэл, авлигын шалтгааны глобальчлал нь институцийн хариу үйлдлийн глобальчлалыг бий болгож болно.

Түүнчлэн хамгийн багадаа зарчмын хувьд дотоодын байгууллагын гүйцэтгэх ёстой үүргийг хэрэгжүүлэхийн тулд гадаадын хуулийн байгууллагад хандах

tentions, the legal solutions provided by foreign institutions may be incompatible with local interests. To begin with, foreign institutions may reflect foreign values that are incompatible with local values. Alternatively, foreign institutions may rely on the presence of complementary institutions that are missing in the new context.

A third rather disparate set of objections are united by concerns about the longer-term development of societies that rely heavily on foreign legal institutions – and, in particular, their long-run institutional development. The concern is that foreign institutions will serve as substitutes for displaced domestic institutions that may, even if only over time, offer equal or even superior performance. When scratched these objections often turn out to be little more than the idea that local institutions are inherently superior to foreign ones. But sometimes they rest on more secure theoretical foundations. Consider, for example, Hirschmann's (1970) well-known analysis of the potential trade-offs entailed in permitting the clients of an organization to 'exit' its sphere of influence as opposed to relying on their 'voice' to motivate organizational change. In this context the relevant argument would be that permitting the members of a society to exit local legal institutions and rely on foreign ones may reduce their incentive to use 'voice' to lobby for improvements in local institutions. A second basis for concern about displacing local institutions relies on another insight from economics, namely, the value of learning-by-doing. The argument here is that if given enough opportunities to address challenging problems, over time local institutions will acquire increasing expertise and legitimacy, to the point where, eventually, their performance may surpass that of foreign institutions.

санаа нь хүчтэй эсэргүүцэлтэй тулгарч болохыг анхаарах нь чухал. Ерөнхийдөө эдгээр эсэргүүцэл нь дараахь гурван бүлэгт хуваагддаг.

Эхний төрлийн эсэргүүцэл нь гадаадын байгууллагын зан төлөвийг удирдаж болох хөдөлгөгч хүч болон тэд төсөөлсөнчлэн тийм шударга бус байх боломжид чиглэгдсэн байдаг. Энэхүү санаа гадаадын байгууллага, тэднийд оршин суугч оролцогч талууд холын ард түмний сайн сайхан байдалд хайхрамжгүй хандах эсвэл бүр дайсагнасан байдлаар хандаж болох бөгөөд тиймээс эдгээр ард иргэдийн ашиг сонирхлын найдвартай хамгаалагч болж чадахгүй гэсэн санаа юм. Эдгээр үзэл санааны хүчтэй хувилбарууд нь колончлогчдын ашиг сонирхлын төлөө колони улсын ард түмнийг мөлжихөд тодорхой чиглэгдсэн олон улсын хууль, колончлогчдын хуулийн байгууллага дахь колонийн туршлагатай холбоотой.

Хоёрдахь төрлийн эсэргүүцэл нь гадаадын хуулийн байгууллагад хамаарах боломжит үр дүнд чиглэсэн байдаг. Тэдгээр нь гадаадын хуулийн байгууллагууд шилдэг санаа бодлыг илэрхийлсэн ч гэсэн тэдний гаргасан эрх зүйн шийдвэр нь орон нутгийн ашиг оснирхолтой үл нийцэлтэй байх талаарх нэмэлт санааг илэрхийлдэг. Гадаадын байгууллага бусад улсад ажиллаж эхлэхийн тулд дотоодын орон нутгийн үнэт зүйлстэй тохирохгүй байгаа гадаадын үнэт зүйлсийг өөртөө тусгаж болно. Нөгөө талаар, гадаадын байгууллагууд шинэ нөхцөлд байдалд дутагдаж байгаа нэмэлт байгууллагын оролцоог хангах үүргийг гүйцэтгэж болно.

Гуравдахь нэлээд ялгаатай эсэргүүцэл нь гадаадын хуулийн байгууллагад шууд хамаарах, ялангуяа, тэдний урт хугацааны институцийн хөгжилд хамаарах нийгмийн урт

This chapter begins with an overview of the transnational regime that governs the extent to which foreign institutions participate in preventing, sanctioning, or providing redress for corruption in developing countries. The next two sections set out the potential advantages and disadvantages respectively of permitting foreign institutions to operate in this fashion. The subsequent section surveys the evidence supporting those theoretical claims. The conclusion emphasizes the need for concerted efforts to collect data bearing on the validity of one potential disadvantage, namely, the possibility that the activities of foreign institutions might undermine the development of local institutions.

OVERVIEW OF THE TRANSNATIONAL ANTI-CORRUPTION REGIME

How international and transnational law came to be concerned with corruption is now well-documented (see, for example, Abbott and Snidal, 2002; Schroth, 2002)². It began in the United States, where investigations into ‘dirty tricks’ by the administration of President Richard Nixon uncovered evidence that American multinational corporations were routinely making illicit payments to foreign public officials out of secret slush funds. In response, the US Congress passed the Foreign Corrupt Practices Act (FCPA). The most prominent feature of the FCPA was a prohibition – backed by stiff criminal and civil penalties – on payments to foreign public officials in order to assist in ‘obtaining or retaining business’. Curri-

2 For practical reasons the focus here is on legal instruments that are specifically targeted at corruption. A more comprehensive analysis would include other legal instruments such as bilateral investment treaties or austerity programs imposed by international financial institutions that exert significant influence over the scope and nature of state action in developing countries and thereby, at least arguably, influence the nature and prevalence of corruption.

хугацааны хөгжлийн талаарх оролцоотой холбогддог. Уг оролцоо хамаарал нь гадаадын байгууллага зөвхөн тэнцүү эсвэл бүр шилдэг гүйцэтгэлийг бий болгох дотоодын байгууллагын байр суурийг эзлэн орлох байдлаар үйлчлэх болно гэдэгтэй холбоотой. Эдгээр эсэргүүцлийг буруушаасан тохиолдолд дотоодын байгууллагууд гадаадынхаас илүү байдаг гэсэн санааг бага зэрэг илүү болгоход хүргэдэг. Гэвч заримдаа тэд илүү баталгаатай онолын суурь дээр үндэслэсэн байдаг. Жишээ нь Зохион байгуулалтын өөрчлөлтийг урамшуулах тэдний “дуу хоолой”-нд найдахын эсрэг улс төр эдийн засгийн нөлөөллийн бүсээс “гарах”-ыг байгууллагын харилцагчдад зөвшөөрөхөд оролцох боломжит солилцооны Хиршманн (1970)-ы алдартай судалгааг авч үзэцгээе. Энэ нөхцөлд холбогдох нотолгоо нь нийгмийн гишүүдэд дотоодын хуулийн байгууллагаас гарах боломжийг олгох болон гадаадын байгууллагад хандах нь дотоодын байгууллагыг сайжруулахыг ухуулан ятгах “дуу хоолой”-г тэднийг урамшуулагч хүчин зүйлсийг бууруулж болох талтай. Орон нутгийн байгууллагыг халах тухай үзэл санааны хоёр дахь үндэслэл нь эдийн засгийн өөр нэг ойлголт буюу тухайлбал хийснээс суралцахын ашиг тусаас үүдэлтэй. Энэ нь тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэх хангалттай боломж байх тохиолдолд дотоодын байгууллагууд тэдний гүйцэтгэл нь гадаадын хуулийн байгууллагынхыг давж гарах тэр цэг хүртэлх мэдлэг туршлага, чадвараа нэмэгдүүлэх болно гэсэн үг юм.

Гадаадын хуулийн байгууллагууд хөгжиж буй орнуудад авлигаас урьдчилан сэргийлэх, яллах, хохирлыг нөхөн төлүүлэхэд оролцох хэм хэмжээг зохицуулах үндэстэн дамнасан дэглэмийн ерөнхий танилцуулгаар энэ бүлэг эхэлнэ. Дараагийн хоёр хэсэгт энэ зорилгоор гадаадын байгууллага

ously, the FCPA also explicitly excludes ‘facilitation payments’ – defined as payments made to facilitate or expedite performance of a ‘routine governmental action’ – from the scope of its prohibition on bribery (15 U.S.C. § 78dd-1). Just as important but somewhat less prominent were the FCPA’s recordkeeping obligations, which require public companies to keep accurate books and records, and requirements to maintain internal controls designed to ensure the integrity of those books and records (15 U.S.C. § 78m(b)(2)).

The FCPA is, of course, a creature of domestic law. Anti-corruption norms inspired by the FCPA became part of international law as a result of a campaign that involved a number of constituencies (Abbott and Snidal, 2002). To begin with, the US government and firms subject to the FCPA shared an interest in seeing other countries adopt legislation similar to the FCPA in order to level the playing field, in other words, to ensure that the FCPA’s constraints would not place US firms at a competitive disadvantage. Another important actor was Transparency International, a non-governmental organization established in 1993 and dedicated to combating corruption. Transparency International, both through its international organization and various national chapters, lobbied for the adoption of anti-corruption laws at both the domestic level and in international organizations. In the 1990s the World Bank under the leadership of James Wolfensohn also joined the fight against corruption and adopted an anti-corruption policy in 1997. These actors were joined by a range of human rights activists and development experts from both developed and developing countries who were concerned about the corrosive effects of corruption in many parts of the world. In fact, the global anti-corruption campaign displays many of the characteristics of a mass movement, very much

ажиллахын давуу болон сул талуудыг тодорхойлно. Дараагийн хэсэгт эдгээр онолын санаануудыг батлах нотолгоонуудыг судлан үзэх болно. Дүгнэлт хэсэгт боломжит сул талын нэг болох, тухайлбал гадаадын байгууллагын үйл ажиллагаа дотоодын байгууллагын хөгжилд сөргөөр нөлөөлж болох боломжийн үндэслэлийг харуулах мэдээллийг цуглуулах хамтын хүчин чармайлт шаардлагатай байгааг онцлон харуулах болно.

2.ҮНДЭСТЭН ДАМНАСАН АВЛИГЫН ЭСРЭГ ДЭГЛЭМИЙН ЕРӨНХИЙ ТАНИЦУУЛГА

Хэрхэн олон улсын болон үндэстэн дамнасан хуулиуд өнөөдрийнх шиг сайн баримтжсан байдалд хүрсэн бэ (тухайлбал, Абботт ба Снидал, 2002; Шрот, 2002 зэргийг үзнэ үү)². Америкийн нэгдсэн улсад Америкийн үндэстэн дамнасан корпорациуд нууц сангаас гадуур гадаадын төрийн албан хаагчдад хууль бус төлбөр байнга хийдэг гэсэн нотолгоог нээн илрүүлсэн Ричард Никсон ерөнхийлөгчийн засаглалаас “шударга бус үйлдэл”-д мөрдөн байцаалтын ажиллагаа явуулж эхэлсэн үеээс энэхүү үйл явц эхэлсэн байдаг. Үүний үр дүнд, АНУ-ын конгресс Гадаад дахь авлигын хэргийн хууль (ГАХХ - Foreign Corrupt Practices Act)-ийг батлан гаргасан. ГАХХ-ин хамгийн чухал онцлог нь “бизнесийн гэрээ байгуулах, хэлэлцээр хийх”-д дэмжлэг үзүүлэхийн тулд гадаадын төрийн албан

2 Практик ач холбогдлын хувьд энд тухайлан авлигад чиглэсэн эрх зүйн хэрэгсэлд анхаарлаа хандуулж байна. Илүү дэлгэрэнгүй өргөн хүрээтэй шинжилгээнд хоёр талт хөрөнгө оруулалтын хэлэлцээр эсвэл хөгжиж буй орнуудад дахь үйл ажиллагааны хамрах хүрээ, шинж чанарын түүнчлэн хамгийн багадаа авлигын шинж чанар, тархцын чухал нөлөөллийг бий болгоход хүргэх олон улсын санхүүгийн байгууллагын бий болгосон хөтөлбөр зэрэг бусад эрх зүйн хэрэгслүүдийг багтаах болно.

like the movements that campaigned for abolition of the slave trade around the beginning of the 19th century and which continue to campaign for initiatives such as fair trade, Third World debt relief, and respect for various sorts of human rights.

The anti-corruption movement began to bear fruit in the late 1990s. The first and most notable success was the conclusion in 1997 of the OECD Convention. There were also advances at the regional level, in the form of anti-corruption conventions produced by the African Union, the Council of Europe and the Organization of American States. Meanwhile, international financial institutions such as the World Bank, the regional development banks and the International Monetary Fund all adopted anti-corruption policies. Developing countries also came under considerable pressure from international financial institutions and other actors to adopt international norms concerning government procurement, including those set out in instruments such as the UN-CITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services and the World Trade Organization's Agreement on Government Procurement (McCruden and Gross, 2006). It is also significant that in 2003 the Financial Action Task Force decided to include 'corruption and bribery' among the predicate offences to money laundering, thereby instantly creating pressure for countries to bring their elaborate anti-money laundering regimes to bear against corruption (Financial Action Task Force, 2003)³. Activity at the global level culminated in 2003 with the adoption of the UN Convention.

3 Individual members of FATF began to express concern about laundering of the proceeds of corruption somewhat earlier. See for example, Financial Action Task Force, 1999: 'Written submissions from some of the members also mentioned an increase in the number of cases in which laundering was related to official corruption or the funding of international terrorism' (para. 43).

хаагчид хээл хахууль өгөхөд эрүүгийн болон иргэний шийтгэл ногдуулахаар заасан явдал юм. Түүнчлэн ГАХХ хээл хахуулийг хориглосон хамрах хүрээнээс "тогтсон төрийн үйл ажиллагаа"-ны гүйцэтгэлд дэмжлэг үзүүлэх эсвэл түргэтгэх зорилготой хийсэн төлбөр гэж тодорхойлогдох "дэмжлэгийн төлбөр"-ийг хассан байдаг (15 U.S.C. § 78dd-1). ГАХХ-ийн чухал ач холбогдолтой хэдий ч зарим талаар багахан авч үзсэн зүйл нь төрийн мэдлийн аж ахуйн нэгжүүд тодорхой бүртгэл тайлан хөтлөхийг шаардсан бүртгэл хөтлөх үүрэг, эдгээр бүртгэл тайлангийн үнэн бодитой шударга байдлыг хангах үүрэгтэй дотоод хяналтыг хэрэгжүүлэх шаардлага юм (15 U.S.C. § 78m(b)(2)).

ГАХХ нь мэдээж дотоод хууль эрх зүйн нэг хэсэг юм. ГАХХ-ийн бий болгосон авлигын эсрэг хэм хэмжээ нь хэд хэдэн оролцогч талуудын оролцсон кампанит ажлын үр дүнд олон улсын эрхзүйн нэг хэсэг болсон (Абботт ба Снидал, 2002). Үүнийг эхлүүлэхийн тулд АНУ-ын засгийн газар болон ГАХХ-нд хамаарах компаниуд нэг түвшинд өрсөлдөхийн тулд, өөрөөр хэлбэл ГАХХ-ийн шаардлагыг зөвхөн АНУ-ын компаниудад өрсөлдөөний сул талыг бий болгохгүйн тулд бусад улс орнууд ГАХХ-тай ижил хуулийг батлан гаргаж хэрэгжүүлэх ёстой гэдэг дээр анхаарлаа хандуулж эхэлсэн. Өөр нэг чухал хүчин зүйл нь Транспарэнси Интернэшнл төрийн бус байгууллага 1993 онд байгуулагдан авлигатай тэмцэх чиглэлээр ажиллаж ирсэн явдал юм. Транспарэнси Интернэшнл олон улсын байгууллага болон үндэсний салбар байгуулагуудаар аль алингаар нь дамжуулан авлигын эсрэг хуулийг үндэсний болон олон улсын түвшинд аль алинд нь батлан гаргахыг ятган үнэмшүүлэх чиглэлээр ажиллаж ирсэн. Жэймс Волфенсоны удирдлагын дор Дэлхийн банк 1990 онд мөн авлигатай

The OECD Convention and most of the other anti-corruption conventions referred to above focus on encouraging states to adopt domestic legislation like the US FCPA prohibiting bribery of foreign public officials; prohibiting laundering of the proceeds of transnational bribery; ensuring that bribes are not tax deductible; and, co-operating with foreign governments in investigating and prosecuting bribery through both extradition and mutual legal assistance. The regional conventions also recommend various measures to be taken against domestic bribery, including preventive measures such as transparency in public administration, codes of conduct for civil servants, and requirements that public procurement processes be open, competitive and accountable. The UN Convention covers much of the same ground but goes somewhat further by encouraging states to criminalize the solicitation or acceptance of bribes by foreign public officials (as opposed to focusing exclusively on the bribe-payers)⁴. The UN Convention also contains provisions requiring parties to co-operate in the recovery of assets that qualify as either proceeds or instruments of corruption, and in collecting compensatory damages for harm caused by corruption (Arts 54 – 59).

The anti-corruption policies of the international financial institutions focus on ensuring that the proceeds of their grants or loans are not used for corrupt purposes. Those policies include procedures for cancelling agreements with firms or governments found to have engaged in improper activity and disqualifying guilty firms from receiving further funds. In addition though, the international financial institutions have pressed for the adoption

⁴ UN Convention: Art. 16(2). The UN Convention also goes beyond the other conventions by extending to corruption of private actors, a topic that is beyond the focus of this chapter. See UN Convention: Arts 12, 21 and 22.

тэмцэх үйл ажиллагаанд нэгдэж 1997 онд авлигын эсрэг бодлогоо батлан хэрэгжүүлж эхэлсэн. Эдгээр оролцогч талуудад дэлхийн ихэнх хэсэгт авлигын сөрөг үр нөлөөний талаар анхаарлаа хандуулж ажиллаж ирсэн хүний эрхийг дэмжигч идэвхтнүүд, хөгжлийн судалгааны мэргэжилтнүүд өргөн хүрээнд нэгдэн орж эхэлсэн. Үнэндээ дэлхий нийтийн авлигын эсрэг кампанит ажлууд нь олон нийтийн хөдөлгөөний олон шинж чанарыг илэрхийлж, 19 дүгээр зууны эхэнд боолын худалдааг устгахыг уриалж байсан хөдөлгөөнүүдтэй ихээхэн төстэй, шударга худалдаа, гуравдагч ертөнцийн өрийн дарамтыг бууруулах болон төрөл бүрийн хүний эрхийг дэмжих зэрэг санаачлагуудыг уриалах хүртэл үргэлжилдэг.

Авлигын эсрэг хөдөлгөөн 1990-ээд оны сүүлээр үр дүнд хүрч эхэлсэн. Анхны болон хамгийн мэдэгдэхүйц үр дүн нь 1997 онд ЭЗХХАБ-ын конвенц эцэслэн батлагдсан явдал юм. Бүсийн түвшинд мөн Африкийн нийгэмлэг, Европын зөвлөл болон Америкийн улсуудын байгууллагын авлигын эсрэг конвенц батлагдан гарах урьдчилсан нөхцлүүд бүрэлдсэн байсан. Үүнтэй зэрэгцээд Дэлхийн банк, бүсийн хөгжлийн банкууд, Олон улсын валютын сан зэрэг олон улсын санхүүгийн байгууллагууд бүгд авлигын эсрэг бодлогоо батлан гаргасан. Хөгжиж буй орнуудад НҮБ-ын Олон улсын худалдааны хуулийн комисс (UNCITRAL) Бүтээгдэхүүн, барилгын ажил, үйлчилгээний худалдан авах ажиллагааны загвар хууль, Дэлхийн худалдааны байгууллагын Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны гэрээ зэрэг хэрэгслүүдэд орсон засгийн газрын худалдан авах ажиллагаатай холбоотой олон улсын хэм хэмжээг хэрэгжүүлэхэд олон улсын санхүүгийн байгууллага, бусад оролцогч талуудаас ихээхэн шахалт үзүүлэх болсон (Мак’Грудден ба Гросс, 2006). Санхүүгийн

of international norms concerning government procurement that are designed to prevent all forms of corruption. For instance, the Agreement on Government Procurement generally requires open, competitive bidding; acceptance of the lowest qualified tender; the establishment of procedures for bringing challenges to the procurement process before an independent tribunal; and abandonment of discrimination in favour of local suppliers.

All of this activity in the areas of public international law and domestic criminal law has begun to have an influence on private law. In one remarkable decision, after an extensive review of the international law on point, a distinguished arbitral panel declared that condemnation of bribery is a provision of international public policy that is automatically incorporated into the law that governs private contracts⁵.

For present purposes the most striking feature of the regime that has been constructed through these various initiatives is the significant role it allows foreign legal institutions to play in both preventing and responding to corruption – especially bribery – involving local public officials. In particular, the foreign institutions may:

- Press the government to adopt measures designed to minimize opportunities for corruption;
- Impose criminal liability for paying bribes to local public officials;
- Impose civil liability, including potential cancellation of contracts, for paying bribes to local public officials;
- Impose administrative penalties for paying bribes to local public officials;
- Impose criminal or civil liability for laundering proceeds of bribery;
- Impose criminal liability for soliciting or accepting a bribe;

⁵ World Duty Free v. Kenya)

үйл ажиллагааны ажлын хэсэг 2003 онд мөнгө угаах хэргийн нотолгоонд “авлига хээл хахуулийг” оруулж түүгээр дамжуулан нэн даруй авлигын эсрэг авч хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаандаа мөнгө угаах гэмт хэргийг нэгтгэхэд улс орнуудыг шахалт үзүүлэхээр шийдсэн нь чухал алхам болсон (Санхүүгийн үйл ажиллагааны ажлын хэсэг, 2003)³. Олон улсын түвшин дэх үйл ажиллагаа 2003 онд НҮБ-ын конвенц батлагдан гарснаар дээд цэгтээ хүрсэн.

ЭЗХХАБ-ын конвенц болон бусад авлигын эсрэг конвенциудын ихэнх нь АНУ-ын ГАХХ-тай адилаар гадаадын төрийн албан хаагчдыг хахуульдахыг хориглох; үндэстэн дамнасан хээл хахуулийн хэргийг угаахыг хориглох; хээл хахуулийг татварт хамруулах нөхцлийг хангах; олон улсын гэрээ хэлэлцээр болон эрх зүйн харилцан туслалцааны хоёулангаар нь дамжуулан хээл хахуулийн хэргийг мөрдөн шалгах, яллахад гадаадын байгууллагуудтай хамтран ажиллах дотоодын хууль тогтоомжийг батлахад улс орнуудад дэмжлэг үзүүлэхэд чиглэгдэж байсан. Бүсийн конвенциуд мөн төрийн удирдлага дахь нээлттэй байдал, төрийн албан хаагчдын ёс зүйн дүрэм, төрийн худалдан авах ажиллагааг нээлттэй, өрсөлдөөнтэй, хариуцлагатай байх шаардлагууд зэрэг урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг багтаасан дотоодын хээл хахуулийн эсрэг авах төрөл бүрийн арга хэмжээг зөвлөмж болгосон байдаг. НҮБ-ын конвенц яг ижил хүрээг хамарсан боловч гадаадын төрийн албан

³ Санхүүгийн үйл ажиллагааны ажлын хэсгийн гишүүд авлигын хэргийн улмаас бий болсон орлогыг угаахтай холбоотой асуудлыг эртнээс илэрхийлж эхэлсэн. Тухайлбал, Санхүүгийн үйл ажиллагааны ажлын хэсгийн 1999 онд гаргасан материалд ‘Гишүүдийн заримаас нь гарсан баримт бичигт мөн төрийн албан хаагчдын авлига, олон улсын терроризмыг санхүүжүүлэхтэй холбоотой мөнгө угаах гэмт хэргийн тоо өсч байгааг цохон тэмдэглэсэн’ (параграф. 43) гэснийг үзнэ үү.

- Impose record-keeping and reporting obligations on potential payers of bribes as well as financial intermediaries and other actors who deal with them;
- Extradite suspected bribe-payers;
- Provide mutual legal assistance in the course of investigations of corruption; and,
- Assist other actors in recovering assets used in or derived from corruption, or which are required to compensate victims of corruption.

This regime clearly invites countries affected by corruption, especially when it takes the form of transnational bribery, to look to foreign legal institutions for assistance. The question now becomes, should developing countries accept the invitation?

POTENTIAL ADVANTAGES OF INVOLVING FOREIGN LEGAL INSTITUTIONS

The theoretical arguments in favour of allowing foreign institutions to play a role in combating corruption in developing countries are straightforward and reasonably compelling. They all stem from the proposition that foreign legal institutions may bring to the table valuable resources that local institutions are unable to match.

To begin with there is the obvious point that relying on foreign institutions allows local actors to save money. Investigating and prosecuting white collar crime can be expensive in terms of both money and human capital, especially when defendants can use their ill-gotten gains to hire the best lawyers and accountants money can buy to help cover their tracks and defend their activities. Foreign actors do not typically insist on payment for these services and so no poor country can afford to ignore the economic value of this kind of assistance.

хаагч хээл өгөхийг шаардах эсвэл хээл хахууль авахыг гэмт хэрэгт тооцохыг (эсвэл эсрэгээрээ зөвхөн хээл хахууль өгөгчид чиглэсэн) улс орнуудад дэмжлэг үзүүлэхэд анхаарлаа хандуулсан байдаг⁴. НҮБ-ын конвенц мөн авлигын улмаас ашиг орлого олох эсвэл хэрэгслийн аль алиныг олж авах, учирсан хохирлыг нөхөн төлөх хөрөнгийг эргүүлэн олж авахад хамтран ажиллахыг талуудаас шаардсан заалтуудыг багтаасан (54 – 59 дүгээр заалт).

Олон улсын санхүүгийн байгууллагуудын авлигын эсрэг бодлогууд тэдний санхүүгийн тусламж, эсвэл зээллэг нь авлигын зориулалтаар ашиглагдахгүй байх нөхцлийг хангахад чиглэгдсэн байдаг. Эдгээр бодлогуудад зохисгүй үйлдэлд оролцсон, гэм буруутай нь тогтоогдсон аж ахуйн нэгж эсвэл засгийн газартай байгуулсан гэрээг цуцлах, цаашид санхүүжилт олгохоос татгалзах журмыг оруулсан байдаг. Түүнчлэн, авлигын бүхий л хэлбэрээс урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн засгийн газрын худалдан авах ажиллагаатай холбоотой олон улсын хэм хэмжээг хэрэгжүүлэхийг шахсаар ирсэн. Тухайлбал, Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны гэрээ ерөнхий нээлттэй, өрсөлдөөнт санал өгөх үйл явц; бага үнэтэй, чадвартай саналыг хүлээн зөвшөөрөх; хөндлөнгийн шүүхэд очихоос өмнө худалдан авах ажиллагаатай холбоотой журмыг тогтоох; орон нутгийн нийлүүлэгчдэд давуу байдал олгох, ялгаварлан гадуурхах байдлаас ангид байхыг шаарддаг.

Олон улсын хууль болон дотоодын эрүүгийн хуулийн эдгээр бүх үйл ажиллагаа иргэний хуулинд нөлөө үзүүлж эхэлсэн. Олон улсын хуулийг

4 НҮБ-ын конвенци: 16(2) заалт. НҮБ-ын конвенци нь мөн хувийн салбарын оролцогч талуудын авлигын асуудлаар өргөтгөсөн бусад конвенциудаас давуу талтай. НҮБ-ын конвенцийн 12, 21, 22 дахь заалтуудыг үзнэ үү.

It is also important to understand that foreign institutions may provide not only additional resources, but resources that local institutions cannot obtain at any price. The most obvious example of such a resource is the ability to deploy coercive force in the foreign territory. Foreign courts, law enforcement agencies and other branches of the state typically have a monopoly on the use of force within their territory and so may be indispensable in efforts to arrest individuals or seize assets located overseas.

Another consideration is that foreign legal institutions may have access to superior information. Information about corporate misconduct tends to flow from firms' employees, regulators, competitors or financiers. With the advent of globalization, those sources can just as easily be located outside the jurisdiction of the bribe-recipient as inside. Courts and law enforcement agencies in a bribe-recipient's jurisdiction are less likely to have access to foreign sources than the courts and law enforcement agencies in the jurisdictions where the employees, and so on, are located. A related point is that foreign institutions may have superior expertise, either across the board or in relation to specific aspects of the investigation or prosecution of specific forms of misconduct. For instance, foreign prosecutors may possess special expertise in forensic accounting; or, they may have special insight into the tactics that will induce local whistleblowers to come forward.

Last, but certainly not least, is the possibility that foreign institutions may have greater integrity. If corruption has infected local legal institutions then foreign institutions may offer the only viable responses. Of course a cynic might ask why anyone should expect foreign legal institutions to be less corrupt than local ones. As a theoretical matter there are several

эрчимтэй хянан үзсний дараа гаргасан нэг гайхалтай шийдэл нь хээл хахуулийн хэргийн ял нь хувийн хэвшлийн гэрээг зохицуулах хуулинд шууд холбогдох олон улсын хуулийн заалт байдаг гэдгийг алдартай арбитрын шүүх хүлээн зөвшөөрсөн явдал юм⁵.

Одоогийн зорилгын хувьд эдгээр төрөл бүрийн санаачлагуудаар дамжуулан бий болгосон дэглэмийн хамгийн чухал тал нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигын хэргийг ялангуяа орон нутгийн төрийн албан хаагч оролцсон хээл хахуулийн хэргийг шийдвэрлэхэд хоёуланд нь гадаадын хуулийн байгууллага оролцох боломжийг олгоход чухал үүрэгтэй. Ялангуяа, гадаадын хуулийн байгууллагууд дараахь үүргийг хэрэгжүүлж болно:

- Авлига үүсэх боломжийг бууруулахад чиглэгдсэн арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхэд засгийн газарт шахалт үзүүлэх;
- Орон нутгийн төрийн албан хаагчдад хээл хахууль өгсөн үйлдэлд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх;
- Орон нутгийн төрийн албан хаагчид хээл хахууль өгсөн тохиолдолд гэрээг цуцлах зэрэг иргэний хариуцлага хүлээлгэх;
- Орон нутгийн төрийн албан хаагчид хээл хээл хахууль өгсөн тохиолдолд захиргааны шийтгэл ногдуулах;
- Хээл хахуулиар олсон хөрөнгийг угаах үйлдэлд эрүүгийн болон иргэний хариуцлага ногдуулах;
- Хээл хахууль шаардсан болон авсан үйлдэлд эрүүгийн хариуцлага ногдуулах;
- Боломжит хээл хахууль төлөгчид, түүнчлэн санхүүгийн зуучлагч нар, тэдэнтэй холбоотой бусад оролцогчид хариуцлагыг тайлагнах, бүртгэл хөтлөх;

5 Татваргүй дэлхий ертөнц. Кения

possible answers. One response is that some foreign actors may be inherently less corruptible – whether because they have been selected more carefully or because they are subject to more effective schemes of monitoring, rewards and punishments. A second response to the cynic is that even if they are no less corruptible than local institutions, foreign institutions are less likely to have been corrupted in a way that impairs their ability to deal with the local problem. It seems plausible that local actors will find it relatively difficult to establish illicit relationships with foreign legal institutions that allow them to subvert the course of justice.

POTENTIAL DISADVANTAGES OF INVOLVING FOREIGN LEGAL INSTITUTIONS

Although there are many plausible advantages that come with relying, at least to some extent, on foreign legal institutions to address the problem posed by corruption, there are also some plausible disadvantages. The disadvantages fall quite neatly into the general categories used above to organize the arguments against getting foreign legal institutions involved in preventing, deterring or providing redress for domestic problems: Indifference, Incompatibility and Institutional Displacement. It is convenient to begin by spelling out the arguments in theoretical terms and to hold off for a few more pages before turning to the evidence.

Indifference

At first glance the argument that draws upon concerns about Indifference seems like a simple application of the idea that foreign actors will generally act in accord with their self-interest. The argument would be that even if they derive some benefit from paying lip service to the fight against corruption, self-interested foreign institutions will not dedicate

- Хээл хахууль өгсөн сэжигтнийг баривчлах;
- Авлигыг мөрдөн шалгах явцад харилцан эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх;
- Авлигын улмаас алдагдсан, авлигын хэргийн хохирогчид эргүүлэн өгөх ёстой хөрөнгийг эргүүлэн олж авах бусад талуудад туслах.

Энэхүү дэглэм нь авлигад автсан улс орнууд, ялангуяа үндэстэн дамнасан хээл хахуулийн хэрэгт гадаадын хуулийн байгууллагын туслалцааг хайж буй улс орнуудыг нэгдэхийг урьдаг. Одоо хөгжиж буй улс орнууд энэ урилгыг хүлээн авах ёстой юу гэсэн асуулт урган гарч байна.

3.ГАДААДЫН ХУУЛИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН ОРОЛЦООНЫ БОЛОМЖИТ ДАВУУ ТАЛУУД

Гадаадын хуулийн байгууллага хөгжиж буй орнуудад авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд голлох байдлаар оролцох онолын нотолгоо нь шууд хандах боломжтой, үндэслэлтэй шийдвэр гаргадагт оршино. Эдгээр нь бүгд гадаадын хуулийн байгууллагууд, дотоодын байгууллагууд хүрч чадахгүй чухал нөөц бололцоотой байж болох юм гэсэн санаанаас урган гарч байгаа юм.

Юуны өмнө гадаадын байгууллагууд нь дотоодын оролцогчдод мөнгө хэмнэх боломжийг олгодог. Цагаан захтны гэмт хэргийг мөрдөж, яллах нь ялангуяа хариуцагч нь хууль бусаар олж авсан мөнгөөрөө шилдэг өмгөөлөгч, нягтлан бодогч нарыг хөлслөн авч өөрсдийн хэргийг далдлах, үйл ажиллагаагаа хамгаалах учраас хөрөнгө мөнгөний болон хүний нөөцийн хувьд өндөр зардалтай байж болно. Гадаадын оролцогчид эдгээр үйлчилгээнд ерөнхийдөө төлбөр шаарддаггүй бөгөөд тиймээс ядуу орнууд энэ төрлийн туслалцааны эдийн

their resources to combating corruption in developing countries because they, and the societies to which they belong, receive no material benefit from doing so⁶. However, this argument rests on two contestable premises. The first premise is that foreign institutions are motivated by selfish material interests. But what if foreign actors are motivated by values rather than interests? The question of what motivates state behaviour is the subject of a raging debate in international relations and the right answer is unlikely to be clearcut. Moreover, in many cases the individual state is not the relevant actor. In practice the individuals or organizations that form sub-components of a state's legal system often have substantial amounts of autonomy and in many cases there is no reason to presume that their actions will be motivated or guided by their home state's material interests. In other cases, the relevant actors are international organizations or non-governmental organizations, which also often operate autonomously from states.

The second contestable premise is that combating corruption of public officials in developing countries is incompatible with foreign states' self-interest. This claim ignores the fact that sometimes foreign states have a direct economic interest in combating corruption. For instance, if only because of the difficulty of enforcing corrupt transactions, bribery is often an expensive and unreliable way of obtaining the services of foreign public officials (Davis, 2002). The claim that foreign states have no interest in combating corruption in developing countries may also ignore the reality of the incentives created by international interdependence. Perhaps enlightened states perceive an interest in helping to eradicate political corruption in societies with which they share

6 For a considerably more sophisticated version of this argument, see Reisman, 1979.

засгийн өртгөөс татгалзах боломжтой.

Гадаадын байгууллагууд зөвхөн нэмэлт нөөц бололцоогоор хангах төдийгүй мөн дотоодын байгууллагууд ямар ч үнээр олж авч чадахгүй нөөц бололцоогоор хангадаг гэдгийг мөн ойлгох хэрэгтэй. Ийм төрлийн нөөцийн хамгийн тодорхой жишээ нь гадаадын газар нутаг дахь албадлагын хүчийг ажиллуулах боломж юм. Гадаадын шүүх, хууль сахиулах байгууллага, төрийн бусад салбар байгууллагууд ерөнхийдөө газар нутаг дээрээ хүчний байгууллагуудыг ашиглах монополь эрхтэй байдаг бөгөөд тиймээс гэмт этгээдийг баривчлах, гадаадад байршуулсан хөрөнгийг хураан авах зэрэг хэрэгцээ шаардлага гарч болох юм.

Өөр нэг ач холбогдолтой тал нь онцгой мэдээллийг ашиглах боломжтой байдаг явдал юм. Аж ахуйн нэгж байгууллагатай холбоотой зөрчлүүдийн талаарх мэдээлэл нь аж ахуйн нэгж, байгууллагын ажиллагчид, зохицуулагчид, өрсөлдөгчид эсвэл санхүүжүүлэгч нараас гардаг. Глобальчлалын өнөө үед эдгээр мэдээллийн эх үүсвэрийг дотор байгаа юм шиг хээл хахууль хүлээн авагчийн хууль эрх зүйн гаднах орчноос хялбархан олж авах боломжтой. Хээл хахууль хүлээн авагчийн хууль эрх зүйн орчин дахь шүүх, хууль сахиулах байгууллагууд ажилтан, албан хаагчид оршин байгаа хууль эрх зүйн орчин дахь шүүх, хууль сахиулах байгууллагаас гадаад мэдээллийг ашиглах тал дээр учир дутагдалтай байдаг. Гадаадын байгууллагууд онцлог хэлбэрийн хэргийг болон бүхий л төрлийн хэргийг мөрдөн шалгах, яллах асуудлаар шилдэг туршлагатай байж болох гэсэн үүнтэй холбоотой нэг санаа байна. Тухайлбал, гадаадын прокурорууд мөрдөн шалгах нягтлан бодох бүртгэлийн чиглэлээр онцгой туршлагатай эсвэл дотоодын шүгэл үлээгчдийг урамшуулах тактикаар онцлог ойлголт, мэдлэгтэй байж болно.

goods, capital, people, ideas and culture⁷. Or perhaps they see profit in helping other societies to diagnose their corruption problems so as to boost demand for anti-corruption consulting services and technology (Rajagopal, 1999: 505).

Cutting in the other direction, in favour of the Indifference argument, is another complication, namely, the distinction between indifference on the part of individual states and collective indifference. Even states that have some sort of motivation to dedicate resources to combating corruption in the developing world have an incentive to free-ride on the efforts of others. In other words, even if states collectively have an interest – whether based on moral or material considerations – in contributing to anti-corruption efforts, individual states may not have any interest in stepping up to the plate.

Taking these considerations into account suggests that the most plausible version of the Indifference argument is that foreign actors will manifest *selective indifference* in the fight against corruption in the developing world. So, for instance, states may focus on combating bribery as a means of obtaining legitimate government contracts in jurisdictions whose economic development they consider uniquely important, while turning a blind eye to bribes paid to obtain otherwise-unobtainable goods such as illegal logging concessions in jurisdictions which are of less strategic importance or in which other states have equally strong interests (Davis, 2002).

Incompatibility

A second set of arguments against relying on foreign institutions' anti-corruption

⁷ Edmund Burke presented an early example of this argument in his efforts to impeach Warren Hastings for corruption while serving as Governor-General of Bengal. See Ala'i, 2000; Pavarala, 2004.

Эцэст нь хамгийн чухал зүйл нь гадаадын байгууллагууд ихээхэн шударга байдалтай байж болох талтай юм. Хэрэв дотоодын хуулийн байгууллагууд авлигад автсан бол зөвхөн гадаад хуулийн байгууллагууд л бодитой хариу өгөх болно. Мэдээж хэрэг үл тоомсорлогчид яагаад хэн нэгэн гадаадын хуулийн байгууллага дотоодынхоос бага авлигад автсан байдаг гэж үзэх ёстой гэж асууж болно. Онолын талаасаа хэд хэдэн боломжит хариулт байдаг. Үүний нэг хариулт нь гадаад оролцогч талыг маш болгоомжтой байдлаар сонгогддог эсвэл тэд хяналт, урамшуулал, шийтгэлийн илүү үр дүнтэй тогтолцоонд оршдог учраас тэдний зарим нь үндсэндээ авлигад бага автсан байж болно гэсэн санаа юм. Үл тоомсорлогчдод өгөх хоёрдахь хариулт нь хэрэв гадаадын байгууллагууд дотоодын байгууллагаас бага авлигад автсан бус бол тэд орон нутгийн асуудлыг шийдвэрлэн чадвар буурдаг. Шударга ёсон үгүй болгоход дотоодын оролцогч нар гадаадын эрх зүйн байгууллагуудтай хууль бус харилцаа тогтоох нь хүндрэлтэй гэдэг нь үнэмшилтэй харагддаг.

4.ГАДААДЫН ХУУЛИЙН БАЙГУУЛЛАГЫГ ОРОЛЦУУЛАХЫН БОЛОМЖИТ СУЛ ТАЛУУД

Авлигын асуудлыг шийдвэрлэхэд зарим талаараа үнэхээрийн олон давуу талууд байдаг хэдий ч мөн үнэхээрийн сул талууд байдаг. Дотоодын асуудлуудаас урьдчилан сэргийлэх, асуудлыг шийдвэрлэхэд гадаадын хуулийн байгууллагыг оролцуулахад дараахь төрлийн дутагдалтай талууд байдаг. Үүнд Хамааралгүй байдал, Үл нийцэлтэй байдал, Институцийн шилжилт. Нотолгооны асуудлуудад хандахаас өмнө хэдхэн хуудсанд онолын асуудлуудыг авч үзэх нь зүйтэй.

tion efforts is that those efforts may be incompatible with local needs or desires. Or to put it another way, the response to the claim that foreigners bring invaluable resources to the table in the fight against corruption is that those resources either may not be valued by local actors, or may not be deployed in ways which, on balance, benefit the local population.

One form of incompatibility stems from a clash of values: foreign actors may wish to impose harsh penalties on activity that local actors either would not condemn or would not condemn very severely. When values conflict in this fashion respect for self-rule and cultural diversity arguably weigh against foreign intervention. This is the argument that Edmund Burke once dismissively referred to as 'geographical morality'⁸. Steven Salbu (1999), for example, suggests that campaigns against transnational bribery risk degenerating into a form of moral imperialism. He acknowledges the fact that by all accounts bribery is universally condemned but argues that the meaning of bribery in any given context can be subjective – one man's culturally-appropriate gift may be another man's morally reprehensible bribe – and the views of locals and foreigners may diverge systematically.

Foreigners' anti-corruption efforts may also be incompatible with the material interests, as opposed to the moral values, of local actors. This problem stems from the fact that many aspects of the transnational anti-corruption regime, including those which punish firms for paying bribes to foreign public officials, tend to discourage firms from doing business in countries with corrupt officials. Cutting

8 The reference is to an argument offered by Warren Hastings in his defense against Burke's efforts to impeach Hastings before the House of Lords for engaging in acts of corruption while he was Governor of Bengal. For accounts of this affair, see Ala'i, 2000; Pavarala, 2004.

Хамааралгүй байдал

Юуны өмнө хамааралгүй байдлын талаарх асуудлыг тайлбарлах нь гадаадын оролцогчид ерөнхийдөө өөрсдийн ашиг сонирхолдоо нийцүүлэн оролцох болно гэсэн санааг энгийн байдлаар хэрэглэх нь зүйтэй. Энэхүү нотолгоо нь хэрэв тэд авлигатай тэмцэх мэргэжлийн бус үйлчилгээнээс зарим ашгийг олж авдаг бол тэд болон тэдний харъяалах нийгэм нь ийм зүйл хийснээр ямар нэг материаллаг ашиг олж авдаггүй учраас өөрийн ашиг сонирхолтой гадаадын байгууллагууд хөгжиж буй орнуудад авлигатай тэмцэхэд өөрсдийн нөөцийг зориулахгүй байх болно гэсэн санаа юм⁶. Гэхдээ энэхүү нотолгоо нь хоёр маргаантай угтвар нөхцөл дээр үндэслэдэг. Эхний угтвар нөхцөл нь гадаадын байгууллагууд хувиа хичээсэн материаллаг ашиг сонирхолдоо хөтлөгддөг явдал юм. Гэхдээ олон улсын оролцогчид яаж ашиг сонирхлоос илүү үнэт зүйлсэд хөтлөгддөг вэ? Улс орны төлөв байдлыг хөдөлгөгч нь юу байх вэ гэсэн асуулт нь хүчтэй мэтгэлцээний сэдэв болдог бөгөөд зөв хариулт бараг байдаггүй. Түүнчлэн ихэнх тохиолдолд тухайн нэг улс орон холбогдох оролцогч тал болдоггүй. Бодит байдал дээр улс орны хууль зүйн системийн дэд хэсэг болдог хувь хүмүүс эсвэл байгууллагууд чухал хэмжээний хараат бус байдалтай байдаг бөгөөд олонх тохиолдолд тэдний үйл ажиллагаа нь тэдний харъяалагдаж буй улс орны материаллаг ашиг сонирхлоор хөтлөгдөн чиглүүлэгдэж байдаг гэж үзэх шалтгаан байдаггүй. Бусад тохиолдолд холбоотой талууд нь ихэвчлэн төрөөс хараат бусаар үйл ажиллагаагаа явуулдаг олон улсын байгууллага эсвэл төрийн бус байгууллага байдаг.

Хоёрдахь маргаантай угтвар нөхцөл нь хөгжиж буй орнуудын төрийн

6 Энэхүү нотолгооны илүү нарийн хувилбарыг Рейсман, 1979-өөс үзнэ үү.

off those countries' access to trade and investment obviously threatens to undermine their development prospects (Sparling, 2009).

Of course anti-corruption advocates hope that the economic incentive created by the threat of economic isolation, together with the ideological pressure generated by international organizations, will encourage corrupt states to take steps to reduce corruption. Skeptics worry that the cures might be worse than the disease. Some scholars claim that the international anti-corruption campaign threatens to work fundamental and potentially pernicious changes in relationships between state and societies in developing countries (Kennedy, 1999; Rajagopal, 1999). For example, one commonly prescribed 'cure' for corruption is to reduce the number of opportunities public officials have to abuse their power. This can be done by reducing the scope of officials' authority, which may in turn require reducing the extent of state control over the economy (Klitgaard, 1988). The concern is that this kind of anti-corruption strategy may indirectly weaken and delegitimize the kind of developmental state that (some would argue) is so desperately needed in poor countries in favour of a night-watchman state that eschews excessive 'intervention' in the economy.

Ironically, there is also reason to be concerned that anti-corruption strategies will unduly enhance state power. If we leave aside the idea of reducing the extent of state intervention in the economy, the most intuitive anti-corruption strategy is to enhance surveillance and increase penalties. The problem is that in addition to curbing corruption, this may serve to bolster the authority of otherwise undesirable leaders or factions and permit violations of civil liberties (Rose-Ackerman, 1999: 207 – 209). And even if paying more

албан хаагчдын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа нь гадаадын байгууллагын хувийн ашиг сонирхолтой үл нийцэлтэй байдаг явдал юм. Энэ санаа нь заримдаа гадаад орнууд авлигатай тэмцэх шууд эдийн засгийн сонирхолтой байдаг гэсэн баримтыг үгүйсгэдэг. Тухайлбал, авлигатай холбоотой гүйлгээг хийхэд хүндрэлтэй байдаг учраас хээл хахууль ихэвчлэн өртөг өндөртэй, гадаадын төрийн албан хаагчдын үйлчилгээг олж авах найдваргүй арга зам болдог (Дэйвис, 2002). Гадаад орнууд хөгжиж буй улсуудад авлигатай тэмцэх сонирхолгүй байдаг гэсэн санаа нь олон улсын харилцан уялдаатай байдлын улмаас үүссэн түлхэц хүчин зүйлийн бодит байдлыг үгүйсгэдэг. Магадгүй үүнийг ойлгож ухаарсан улс орнууд бүтээгдэхүүн, хөрөнгө, хүн, санаа бодол, соёлоо хуваалцах нийгэм дэх улс төрийн авлигыг арилгахад туслах сонирхлыг ойлгож ухаарсан байдаг⁷. Эсвэл магадгүй тэд авлигын эсрэг зөвлөх үйлчилгээ, технологийг хэрэгцээнг хангахад бусад улс үндэстнүүдэд дэмжлэг үзүүлж, авлигын асуудлыг нь оношлон тогтооход бусдад туслах замаар түүнээс ашиг хонжоо хардаг (Ражагопал, 1999: 505).

Хамааралгүй байдлын нотолгооны хувьд, чиглэлийг нь өөрчлөн авч үзэхэд өөр нэг хүндрэлтэй байдал, тухайлбал, тухайн нэг улс орны хамааралгүй байдал болон нийтлэг хамааралгүй байдлын хоорондох онцлог шинж чанар байдаг. Хөгжиж буй улс орнууд дотор авлигатай тэмцэх нөөц хөрөнгийг зориулах зарим төрлийн сонирхол, хандлагатай улс хувьд ч гэсэн бусдын оролдлогоос ашиг хонжоо олох хүчин зүйлтэй байдаг. Өөрөөр хэлбэл, бүхэлдээ улс орнууд ёс зүйн эсвэл материаллаг аль ч талаас нь авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд хувь

⁷ Эдмунд Бурке Варрен Хастингсийг Бенгали мужийн ерөнхий захирагч байхад нь адвлигын хэргээр давж заалдахдаа энэхүү нотолгооы эхний жишээг гаргаж тавьж байсан юм. Ала'и 2000, Паварала 2004 зэргийг үзнэ үү.

attention to corruption does not involve repression, any increase in the amount of effort a society devotes to analyzing and controlling corruption may reduce public bodies' ability to pursue other public purposes (Anechiarico and Jacobs, 1996). Crackdowns and zero-tolerance approaches can even be counter-productive if, for example, they discourage actors involved in corruption from coming forward with information that can be used to prosecute other actors (Davis, 2009). Alternatively, foreign-supported crackdowns that focus on one form of corruption to the exclusion of others may simply lead to increased levels of the forms subject to less scrutiny. Finally, the effects of drawing attention to corruption can be particularly perverse if nothing can be done to eliminate it, in which case the main effect will be merely to undermine the legitimacy of the state in question.

The apparent contradictions between these arguments – foreign institutions may either weaken or strengthen the state – are consistent with the more basic proposition that any particular set of anti-corruption resources may be valuable in the context of one society but not in another. One straightforward reason why the impact of the transnational anti-corruption regime may vary is because the activities it targets pose less of a threat to some societies than to others, perhaps because the effectiveness of domestic institutional substitutes varies across societies. Alternatively, the consequences of adopting a given legal institution may depend on the presence of some complementary feature of the society, that is to say, a feature that enhances the value of the institution in question. In the absence of that complementary feature, the institution may have little value, and may even be harmful. For example, in some jurisdictions allowing local actors to use foreign courts to pursue allegations of corruption

нэмрээ оруулах сонирхолтой байхад тухайн нэг улс орнууд урагшлах ямар нэг сонирхолгүй байж болох талтай.

Эдгээр үзэл санааг бодолцон хамааралгүй байдлын нотолгооны хамгийн үнэмшилтэй хувилбар бол гадаадын байгууллагууд хөгжиж буй улс орнуудад авлигын эсрэг тэмцэхдээ сонголтот хамааралгүй байдлыг тунхаглан зарладаг явдал юм. Тиймээс тухайлбал, зарим улс оронд стратегийн ач холбогдол багатай эсвэл бусад улс оронд хүчтэй ашиг сонирхлыг дагуулдаг хуулиар хориглосон хууль бус мод бэлтгэх эрх гэх мэт олж авах боломжгүй бүтээгдэхүүнийг олж авсныг олж хараагүйн төлөө хээл хахууль өгөх зэрэгт тэгш бус ач холбогдол өгч байхад зарим улс орнууд хууль ёсны төрийн байгууллагатай худалдан авах ажиллагааны гэрээ байгуулах хэрэгсэл болгох хээл хахуультай тэмцэхэд анхаарлаа хандуулж байж болно (Дэйвис, 2002).

Ул нийцэлтэй байдал

Гадаадын байгууллагын авлигын эсрэг хүчин чармайлтыг үгүйсгэх хоёрдахь нотолгоо нь эдгээр хүчин чармайлт нь дотоодын хэрэгцээ, хүсэл шаардлагатай үл нийцэлтэй байдаг явдал юм. Эсвэл асуудлыг өөр арга замаар шийдвэрлэдэг, хэргийг шийдвэрлүүлэхдээ гадаадынхны авдаг авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд зарцуулж буй үнэлэшгүй нөөцийг дотоодын оролцогчид үнэлж үздэггүй, эсвэл дотоодын иргэдэд үр нөлөө үзүүлэхээр тэнцвэрийг хадгалдаггүй аль аль нь байж болох талтай.

Ул нийцэлтэй байдлын нэг хэлбэр нь үнэт зүйлс зөрчилдөөнөөс үүсдэг. Гадаадын оролцогчид дотоодын оролцогчдын шийтгэхээргүй эсвэл хатуу шийтгэл олгохгүй үйл ажиллагаанд хатуу шийтгэл ногдуулахыг хүсч байж болох юм. Энэ нөхцөл дэх үнэт зүйлсийн зөрчилдөөний үед өөртөө засах үзэл,

may be useful because there are institutional mechanisms in place to ensure that the allegations are well-founded. The impact would be different though in a society in which local politicians are free from any meaningful constraints on their ability to use legal proceedings to pursue political vendettas. In that setting it is not obvious that the international community ought to be helping to expand local politicians' arsenal.

Institutional Displacement

The arguments in favour of permitting foreign institutions to address corruption in developing countries include claims that foreign institutions are simply more competent than local institutions in the sense that they possess superior integrity or expertise. The idea of allocating responsibility according to relative institutional competence presumes that institutional competence is an exogenous variable in the analysis. In other words, it presumes that institutional competence is not influenced by the allocation of responsibility. The objection is that institutional quality may actually be endogenous.

This objection rests on the premise that foreign institutions can serve as substitutes for domestic institutions. That is to say, the greater the extent to which foreign institutions become involved in combating corruption the fewer the benefits to be derived from the efforts of domestic institutions. For example, if American forensic accountants can be relied on to investigate cases of transnational bribery involving public officials from Country X there will be little benefit to Country X in building up local forensic accounting capacity.

So how might the use of foreign institutions as substitutes for domestic institutions diminish the competence of latter? Hirschman's claim that permitting people to exit an institution generally reduces

соёлын ялгаа нь гадаадын оролцоонд сөргөөр нөлөөлдөг. Энэ бол Эдмунд Буркегийн “газар зүйн ёс суртахуун” гэж нэрлэсэн баримт юм⁸. Тухайлбал, Стивен Салбу (1999) үндэстэн дамнасан хээл хахуулийн эсрэг кампанит ажил ёс суртахууны империализмийн хэлбэрт татан оруулах эрсдэлтэй гэж үзсэн байна. Тэрээр хээл хахуулийн хэрэг эргэлзээгүйгээр ерөнхийдөө шийтгэл хүлээдэг боловч тухайн нөхцөл байдалд хээл хахуулийн талаарх үзэл санаа нь субъектив шинж чанартай, нэг хүний хувьд, соёлын хувьд байж болох бэлэг гэж үзэж байгаа зүйл нь нөгөө хүний хувьд ёс зүйд үл нийцэх хээл хахууль болдог ба дотоодынхон болон гадаадынхны үзэл бодол зөрчилдөж болно гэдгийг хүлээн зөвшөөрсөн.

Гадаадынхны авлигатай тэмцэх хүчин чармайлт орон нутгийн оролцогчдын ёс зүйн үнэт зүйлстэй сөргөлдөн материаллаг ашиг сонирхолтой мөн үл нийцэлтэй байж болох юм. Уг асуудал гадаадын төрийн албан хаагчид хээл хахууль өгсөн компанийг торгох тухай зэрэг үндэстэн хоорондын авлигын эсрэг тогтолцооны олон асуудлууд нь авлигад автсан төрийн албан хаагчидтай улс оронд бизнес эрхлэхээс компаниудыг зайлхийхэд хүргэдэг. Улс орнуудын худалдаа, хөрөнгө оруулалтын хэмжээ буурах нь тэдний хөгжлийн хэтий төлөв байдал дордох аюул заналыг бий болгодог (Спарлинг, 2009).

Мэдээж хэрэг авлигын эсрэг үйл ажиллагааг дэмжигчид олон улсын байгууллагын үүсгэсэн үзэл суртлын шахалттай хамтаар эдийн засгийн тусгаарлалтын аюул заналын бий болгосон эдийн засгийн хөдөлгөгч хүч

8 Энэ тайлбар нь Варрен Хастингсийг Бенгали мужийн захирагч байхад нь Лордын ордон авлигын хэргийг авч үзэхээс өмнө Буркегийн оролдлогын эсрэг тэрээр давж заалдахаас өмнө түүний санал болгосон дүгнэлт нотолгоо юм. Энэ хэргийн талаар мэдэхийг хүсвэл Ала'и 2000, Паварала 2004 зэргийг үзнэ үү.

their incentives to exercise voice seems directly applicable here. Suppose that victims of corruption could rely on foreign police forces, prosecutors, lawyers, and courts to investigate, prosecute and adjudicate complaints of bribery and to levy criminal or civil sanctions. In that case, why would those victims invest any effort in complaining about or pressing for the improvement of local courts, and so on? This may not be a problem if the foreign institutions are a perfect substitute for local institutions. But suppose that the foreign institutions only serve the needs of a subset of the local population, perhaps only people – such as foreign investors – who are victimized by transnational bribery as opposed to corruption with no international aspect. Suppose that the local prosecutors and courts would serve both constituencies. Suppose that the voices of victims of local corruption are too weak to prompt change and the guardians of local institutions are indifferent to the prospect of losing jurisdiction over cases involving transnational bribery. In these circumstances it is quite plausible that permitting foreign institutions to respond to corruption will retard the development of local institutions.

A separate argument can be made that foreign institutions may prevent local institutions from learning-by-doing. This argument leads to the same conclusion as the argument about the deleterious effects of enabling exit from local institutions but proceeds from a different starting point. The premise of the learning-by-doing argument is that local institutions improve by experience rather than as a result of pressure from vocal constituents. The intuition is that professionals such as judges, lawyers, police officers and accountants, as well as the organizations to which they belong, may need to cut their teeth on at least a few cases before they can be expected to per-

авлигад өртсөн улс орныг авлигыг бууруулах алхмыг хийхэд дэмжлэг үзүүлэх болно гэдэгт найддаг. Үл итгэгч нар эмчилгээ нь өвчнөөсөө илүү хор хөнөөлтэй байж болно гэж сэтгэл түгшдэг. Зарим эрдэмтэд олон улсын авлигатай тэмцэх кампанит ажил хөгжиж буй орнуудын улс болон олон нийтийн хоорондох боломжит хор хөнөөлтэй өөрчлөлтийг бий болгох аюултай гэж үздэг (Кеннеди, 1999; Ражагопал, 1999). Тухайлбал, авлигыг эмчлэх нийтлэг нэг “эмчилгээ” нь төрийн албан хаагчдын эрх мэдлээ урвуулан ашиглах боломжуудын тоог бууруулах явдал юм. Энэ нь эргээд эдийн засаг дахь төрийн хяналтыг бууруулахад хүргэх төрийн албан хаагчдын эрх мэдлийн хүрээг багасгах замаар хийгдэх болно (Клитгаард, 1988). Энэ төрлийн авлигын эсрэг стратеги эдийн засагт хэт “оролцохоос” зайлсхийдэг харуулын байдалтай ядуу улс орнуудад ихээхэн шаардлагатай хөгжлийг шууд сааруулж, бууруулж болох юм (зарим хүмүүс үүнтэй санал нэгдэхгүй байж болно).

Авлигын эсрэг стратеги төрийн эрх мэдлийг хэт нэмэгдүүлэх болно гэдэгтэй холбоотой шалтгаан мөн байдаг. Хэрэв бид эдийн засаг дахь төрийн оролцоог бууруулах үзэл санааны гадна үлдвэл авлигын эсрэг стратегийн ихэнх зорилт нь хяналт шалгалтыг өргөжүүлэх, шийтгэлийг нэмэгдүүлэх явдал байдаг. Асуудал нь авлигыг хязгаарлахын зэрэгцээ энэ нь эсрэг тохиолдолд хүсмээргүй удирдагчид, бүлэглэлийн эрх мэдлийг бэхжүүлэх, иргэний эрхийг зөрчих боломжийг бий болгоход үйлчилж болохтой холбоотой (Роуз-Аккерман, 1999: 207 – 209). Хэрэв авлигад илүү их анхаарал хандуулах нь дарангуйллыг бий болгодоггүй бол авлигыг судлан үзэж хянахад чиглэгдсэн олон нийтийн хүчин чармайлтын тоо хэмжээний аливаа өсөлт нь бусад төрийн зорилтыг хэрэгжүүлэх төрийн

form at the same levels as more experienced foreign institutions. On this view, the facts that at some point in time local legal institutions lack expertise or integrity may be consequences rather than causes of their disuse. To the extent that victims of corruption can rely on foreign lawyers, prosecutors, courts and police forces to respond to their claims, local institutions will face diminished opportunities to acquire the requisite experience. This is sub-optimal whenever the long-term benefits of enhancing the quality of local institutions would outweigh the costs borne by victims who are poorly served while local institutions are in the process of acquiring expertise. Again, the conclusion is that limiting the role that foreign legal institutions play in combating corruption may, over time, better serve the interests of local actors.

Of course, in some cases it will be reasonable to conclude that foreign institutions serve as complements to local institutions, not substitutes. In other words, the greater the extent to which foreign institutions are involved in combating political corruption, the greater the benefits a country will derive from domestic institutions' anti-corruption efforts. In these situations the flip sides of the arguments set out above suggest that the involvement of foreign institutions will increase the quality of local institutions. For example, the facts that foreign institutions are willing to investigate financial flows passing through their jurisdictions and to assist in recovery of misappropriated funds will tend to increase the benefits to a developing country of initiating proceedings against corrupt actors and, by extension, of building local institutions capable of initiating such proceedings. The competence of those local institutions may very well increase as they attract the critical attention of local constituencies and accumulate experience.

байгууллын чадавхийг бууруулдаг (Анечиарико ба Жэкобс, 1996). Сахилгын арга хэмжээ болон үл тэвчих арга зүй нь сөрөг үр дагавартай байж болно. Тухайлбал, тэд бусад оролцогч талуудыг яллахад ашиглаж болох мэдээлэлтэй авлигад оролцсон оролцогчдын хүсэл эрмэлзэлийг нь мохоох талтай (Дэйвис, 2009).

Нөгөө талаар, авлигын бусад хэлбэрээс зөвхөн нэг хэлбэр дээр нь анхаарлаа хандуулсан гадаадын дэмжлэгтэй сахилгын арга хэмжээ шууд бага судлагдсан авлигын хэлбэрийг түвшинг өсгөхөд хүргэж болох юм. Эцэст нь, үндсэн үр нөлөө нь асуудлыг шийдвэрлэх үндэсний хууль тогтоомжийг дордуулах тохиолдолд авлигыг арилгаж болох талаар юу ч хийж чадахгүй бол авлигад анхаарлаа хандуулсны үр дүн нь сөрөг байх болно.

Гадаадын байгууллагууд улс орныг сулруулах эсвэл бэхжүүлэх аль нь ч байж болох эдгээр үзэл санаануудын хоорондох илэрхий зөрчилдөөн нь авлигын эсрэг үйл ажиллагаанд зарцуулах аливаа нөөцийн багц нь нэг нийгмийн хувьд үнэ цэнэтэй байж болох боловч нөгөөгийнх нь хувьд үнэ цэнэтэй бус байж болох илүү үндсэн үзэл баримтлалтай уялдаа холбоотой. Авлигын эсрэг үндэстэн дамнасан дэглэмийн нөлөө нь янз бүр байж болох нэг шалтгаан нь зарим нэг нийгэмд бусдаас нь бага аюул занал учруулдаг, магадгүй дотоодын институтацийн орлуулгын үр нөлөө нийгэм бүрт өөр байдагтай холбоотой байж болох юм. Нөгөө талаар, тухайн нэг хуулийн байгууллагыг сонгон авсны үр дүн нь тухайн нийгмийн зарим онцлог шинж чанаруудаас шалтгаалдаг бөгөөд нь тэдгээр нь шийдвэр гаргах байгууллагын үнэт байдлыг нэмэгдүүлэх онцлог шинж чанар юм. Энэ нэмэлт онцлог шинж чанар байхгүй бол байгууллагын үнэт байдал

EVIDENCE

It is all well and good to list theoretical claims about the advantages and disadvantages of a particular legal regime, but when the regime in question has been in place for a number of years it seems reasonable to ask whether there is any supporting evidence. It is not possible at this point to undertake a comprehensive analysis of the impact of the transnational anti-corruption regime on developing countries. Even if space would permit it, the available data would not. Canvassing the available evidence will, however, help us to develop tentative views about some of the theories outlined above and to identify areas in which further data collection and analysis is warranted.

Evidence of Advantages

The good news about the transnational anti-corruption regime begins with the fact that it is being used. The clearest indications are that a number of large multi-national firms have been successfully prosecuted by US and European authorities for paying bribes to public officials in developing countries. In the most high-profile proceedings, Siemens AG and three of its affiliates paid fines or penalties totaling over \$1.7 billion to authorities in the United States and Germany, and the World Bank, to settle allegations that for over a decade it had paid substantial bribes to officials in countries including Argentina, Bangladesh, Iraq and Venezuela (US Department of Justice, 2008; World Bank, 2009d). Moreover, since 2001 the US Department of Justice has made visible commitments to strengthen its enforcement of the FCPA (US Department of Justice, 2009: 31). In addition, there have been some encouraging successes in proceedings that have sought to use foreign courts to recover assets from corrupt public officials such as Sani Abacha (Basel Institute on Governance, 2007)

нь доогуур магадгүй хор хөнөөлтэй шиж чанартай ч байж болох юм. Тухайлбал, авлигын хэргийг мөрдөн шалгахад гадаадын шүүхийг ашиглахыг дотоодын оролцогч талуудад зөрвшөөрдөг зарим эрх зүйн тогтолцоонд үндэслэл нь сайн тогтоогдсон хэргийг нотлох институцийн мехнаизм байдаг учраас үр дүнтэй байж болох талтай. Дотоодын улс төрчдийн улс төрийн өшөө авахдаа эрх зүйн үйл явцыг ашиглах, аливаа хязгаарлалтуудаас ангид байдаг нийгэмд энэхүү нөлөөлөл нь өөр байх болно. Энэ нөхцөлд мэдээж хэрэг олон улсын байгууллагууд дотоодын улс төрчдийн зэвсгийн агуулахыг өргөжүүлэх нь туслах үүрэгтэй бус байдаг.

Институцийн шилжилт

Хөгжиж буй орнууд дахь авлигын хэргийг шийдвэрлэхэд гадаадын хуулийн байгууллагыг ажиллуулах шалтгаанд гадаадын хуулийн байгууллага дээд зэргийн шударга байдалтай эсвэл туршлагын хувьд дотоодын байгууллагуудаас илүү байдаг гэсэн үзэл баримтлал ордог. Харьцангуй институцийн чадавхийн дагуу үүрэг хариуцлагыг хуваарилах санаа нь дүн шинжилгээний гадаад хувьсагч гэж үздэг. Өөрөөр хэлбэл, институцийн чадавхид үүрэг хариуцлагын хуваарилалт нөлөөлдөггүй гэсэн үг юм. Институцийн чанар нь үнэндээ дотоод хүчин зүйл болдог гэж үзэж татгалзах хандлага байдаг.

Энэхүү татгалзах хандлага нь гадаадын хуулийн байгууллагууд нь дотоодын хуулийн байгууллагыг орлох байдлаар үйлчилж болно гэсэн утгвар нөхцөлөөс шалтгаалдаг. Энэ нь гадаадын байгууллага авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд их хэмжээгээр оролцож эхлэх нь дотоодын байгууллагын зүгээс гаргаж буй хүчин чармайлтаас гарах үрд үн нь бага байна гэсэн үг юм. Жишээлбэл, Америкийн мөрдөн шалгах

and Frederick Chiluba⁹.

There is also evidence that at least one prominent component of the transnational anti-corruption regime, the OECD Convention, is having a deterrent effect. Cuervo-Cazurra (2008) presents a statistical study which finds that for countries which had implemented the OECD Convention, investment flows became more sensitive to corruption in the sense that more corrupt countries were more likely to experience diminished investment flows. These findings are broadly consistent with the findings of the OECD Working Group on Bribery, which the OECD Convention charges with performing regular reviews of the parties' compliance (OECD Convention: Art. 12 and associated commentary). In 2006 the Working Group on Bribery reported on the 21 Phase 2 evaluations that had been conducted by the end of 2005 (OECD, 2006). The report enumerated many deficiencies in parties' implementing legislation – deficiencies which, taken as a whole, call into question their commitment to the objectives of the Convention (more on this below). On the other hand, the Working Group reported that awareness of anti-corruption legislation among representatives of large multi-national companies operating in those countries was 'acceptable' and that many of the companies had adopted codes of conduct or codes of ethics that addressed corruption (OECD, 2006: 128).

If it is true that having foreign legal institutions combat corruption is advantageous to developing countries then the evidence might take the form not only of improved deterrence, but also improvements in the effectiveness of local institutions as they obtain access to greater resources and are exposed to the influence of institutions with relatively high levels of integrity. Only a handful of countries that even arguably qualify as developing

нягтлан бодогч Х улсын төрийн албан хаагчийн оролцсон үндэстэн дамнасан хээл хахуулийн хэргийг мөрдөн шалгаж болох бол Х улсын дотоодын мөрдөн шалгах нягтлан бодох бүртгэлийн чадавхийг дээшлүүлэхэд багахан л хувь нэмэртэй байх болно.

Тиймээс дотоодын байгууллагуудыг орлуулах байдлаар гадаадын байгууллагыг ашиглах нь эцсийн чадавхийг хэрхэн бууруулах вэ? Байгууллагаас гарахыг хүмүүст зөвшөөрөх нь тэдний дуу хоолойгоо илтгэх урам зоригийг бууруулдаг гэсэн Хиршманы үзэл баримтлалыг энд шууд хэрэглэх боломжтой. Авлигын хэргийн хохирогч хэргийг мөрдөн шалгах, яллах, хээл хахуулийн гомдлыг шийдвэрлэх, эрүүгийн эсвэл иргэний шийтгэл ногдуулах гадаадын цагдаа, прокурор, өмгөөлөгч, шүүгчид хандсан гэж үзье. Энэ тохиолдолд хохирогч дотоодын шүүгчдэд гомдол гаргах эсвэл тэдний үйл ажиллагааг сайжруулахыг шаардах аливаа оролдлогод хөрөнгө оруулалт яагаад хийнэ гэж? Хэрвээ гадаадын хуулийн байгууллага дотоодын хуулийн байгууллагыг маш сайн орлож байгаа бол энэ нь асуудал биш байж болох юм. Гэхдээ орон нутгийн иргэдээс бүрдэх, магадгүй олон улсын хувьд асуудалгүй авлигын хэргийн эсрэг үндэстэн дамнасан хээл хахуулийн хэргийн хохирогч болсон гадаадын хөрөнгө оруулагчид зэрэг хүмүүсийн хэрэгцээг хангахад зөвхөн гадаадын хуулийн байгууллага үйлчилдэг гэж үзье. Дотоодын прокурор, өмгөөлөгчид хоёр талд үйлчлэх болно гэж үзье. Дотоодын авлигын хэргийн хохирогчдын дуу хоолой өөрчлөлтийг хийхэд хэт сул, дотоодын хууль сахиулах байгууллагууд үндэстэн дамнасан хээл хахуулийн хэрэг дээр шүүх эрх мэдлээ алдах төлөв байдал нь янз бүр байсан гэж үзье. Эдгээр тохиолдолд, авлигын хэргийг шийдвэрлүүлэхээр гадаадын хуулийн байгууллагыг ажиллуулах

9 Attorney General of Zambia v. Meer Care & Desai

countries are parties to the OECD Convention and, aside from the data that has been compiled on the effects of the Convention on its parties, there does not appear to be any particularly systematic examination of the extent to which the transnational anti-corruption regime has influenced the effectiveness of local legal institutions¹⁰. However, there are clearly instances where the transnational anti-corruption regime has served to enhance the effectiveness of anti-corruption institutions in developing countries. For example, in Kenya, pressure from foreign donors and lenders clearly drove the adoption of new anti-corruption legislation. At one point the Attorney General indicated that anti-corruption legislation had to be vetted by the International Monetary Fund before being submitted to either Cabinet or Parliament (Kibwana et al., 2001). Carr (2009) reports that donors have played a similar role in Tanzania. Meanwhile, the accession process has allowed the European Union along with other foreign actors to play a significant role in encouraging legal actors in South Eastern Europe and the Baltic states to invest in combating corruption (Smilov, 2009: 96 – 99; Dahl, 2009)¹¹.

Evidence of Indifference

Although there is some evidence that the transnational anti-corruption regime has been successfully put into operation, there is also a fair amount of evidence that local actors who look to foreign institutions for assistance in combating cor-

10 The 38 parties to the OECD Convention include seven countries that are not members of the OECD, namely, Argentina, Brazil, Bulgaria, Chile, Estonia, Slovenia and South Africa. It is also worth noting that the OECD members include a few relatively poor countries such as Mexico (OECD, 2009).

11 Going further back in time, Gillespie and Okruhlik report that a clean-up campaign in Saudi Arabia was prompted by the same revelations of corruption that prompted the enactment of the FCPA (1991: 89).

нь дотоодын хуулийн байгууллагын хөгжлийг саатуулах бодитой байдал бий болж байгаа юм.

Гадаад байгууллага нь дотоодын байгууллагуудыг хийж туршлагажихаас хөндүүрүүлдэг байж болох талтай гэсэн өөр нэг нотолгоог гаргаж болох юм. Энэхүү нотолгоо дотоодын байгууллагын эрх зүйн чадваргүй болгох хортой нөлөөлөлтэй ижил дүгнэлт хийхэд хүргэдэг боловч эдгээр нь өөр өөр эхлэлийн цэгээс хэрэгжиж эхэлдэг. Хийснээсээ суралцах нотолгооны утвар нөхцөл нь дотоодын байгууллагууд, үйлчлүүлэгчдийн аман шахалтаас илүү туршлагаасаа суралцаж сайжирдаг явдал юм. Шүүгчид, өмгөөлөгчид, цагдаагийн ажилтнууд, нягтлан бодогчид зэрэг мэргэжилтнүүд түүнчлэн тэдний ажилладаг байгууллагууд илүү туршлагатай гадаадын байгууллагатай ижил түвшинд ажиллаж чадна гэж өөрсдийгөө үзэхээс өмнө дор хаяж цөөн хэдэн тохиолдол дээр түлэгдэж байж алдаанаасаа сургамж авч болох юм гэсэн үзэл санаа байдаг. Энэ нэг талаас, ижил цаг хугацаанд дотоодын хуулийн байгууллагууд туршлага эсвэл шударга байдал дутмаг байдаг гэсэн дүгнэлт нь тэднээр үйлчлүүлэхээ байх шалтгааны үр дүн биш байж болох юм. Хохирогчид өөрсдийн асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр гадаадын өмгөөлөгч, прокурор, шүүгч, цагдаагийн байгууллагад хандах тэр хэмжээгээр шаардлагатай туршлагыг олж авах багахан боломжтой болох болно. Дотоодын байгууллагын чанарыг сайжруулах урт хугацааны үр нөлөө туршлага хуримтлуулах шатандаа явж байгаа дотоодын байгууллагуудаас чанаргүй үйлчилгээ авсан хохирогчдын зарцуулсан зардлаас давж гарах үед энэ нөхцөл биелэх болно. Мөн л авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд гадаадын хуулийн байгууллагын оролцох оролцоог хязгаарлах нь урт хугацаанд дотоодын оролцогчдын ашиг сонирхолд нийцэж

ruption are often met with indifference. This is especially true if they look beyond the United States, which generally appears to be an exceptionally diligent participant in international anti-corruption efforts.

The indifference of foreign institutions can be manifested in a number of ways. To begin with, foreign countries may be reluctant to take the steps necessary to ensure that they comply with both the letter and the spirit of the obligations they have assumed under international instruments such as the OECD Convention. According to the OECD's Working Group on Bribery recurring problems include: failure to enact laws that make it likely that legal persons such as corporations will be held liable for bribery; the low level of monetary sanctions imposed on legal persons for bribery of foreign public officials; perceptions that factors such as national economic interests influence the investigation or prosecution of foreign bribery; ineffectiveness of efforts to use fraudulent accounting offences to uncover efforts to conceal bribery; and lack of reporting by providers of official development assistance and export credit agencies (OECD, 2006).

Another manifestation of indifference is failure to enforce anti-corruption laws after they have been enacted. Transparency International (Heimann and Dell, 2009) reports that only 4 of the 38 parties to the OECD Convention (Germany, Norway, Switzerland and the United States) have actively enforced their anti-corruption laws, while 21 have seen little or no enforcement. This finding is broadly consistent with the conclusions of the OECD's Working Group on Bribery, though not entirely consistent with Cuervo-Cazurra's (2008) finding that the OECD Convention has reduced investment flows to relatively corrupt countries.

үйлчлэх талтай гэсэн дүгнэлтийг хийж болохоор байна.

Мэдээж хэрэг зарим тохиолдолд гадаадын байгууллагууд нь дотоодын байгууллагуудыг орлох бус гүйцээх, нөхөх байдлаар үйлчилдэг гэж дүгнэх нь үндэслэлтэй дүгнэлт байх болно. Өөрөөр хэлбэл, гадаадын байгууллагууд улс төрийн авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд хэдий их хэмжээгээр оролцоно тэр хэмжээгээр дотоодын байгууллагын авлигатай тэмцэх хүчин чармайлтаас тухайн улсад их хэмжээний үр ашгийг авчрах болно. Дээрх нөхцөлд өмнө нь тодорхойлсон нотолгооны нөгөө талд гадаадын байгууллага оролцох нь дотоодын байгууллагын чанарыг сайжруулдаг гэж үздэг. Тухайлбал, гадаад байгууллагууд өөрсдийн хуулийн байгууллагуудаар дамжуулан санхүүгийн урсгалыг мөрдөн шалгах, хууль бусаар алдагдсан хөрөнгийг нөхөн олгоход дэмжлэг үзүүлэхэд бэлэн байдаг явдал нь авлигад өртсөн талуудын эсрэг хэрэг үүсгэх, өргөн хүрээнд хэргийг байцаан шийтгэх дотоодын байгууллагын чадавхийг бэхжүүлэхэд нь хөгжиж буй орнуудад үр нөлөөгөө үзүүлдэг. Эдгээр дотоодын байгууллагын ур чадвар дотоодын оролцогчдын шүүмжлэлийг хүлээн авч, туршлага хуримтлуулсны адилаар нэмэгдэх болно.

5. Нотлох баримт

Тодорхой хууль эрх зүйн системийн давуу болон бэрхшээлтэй талуудын талаар онолын асуудлыг жагсааж болох боловч энэхүү дэглэм хэдэн жил болоод ирэхээр дэмжлэг болох нотлох баримт байгаа эсэхийг асуух нь зүйтэй болдог. Энэ утгаараа хөгжиж буй орнууд дахь үндэстэн дамнасан авлигын эсрэг дэглэмийн нөлөөллийн талаархи дэлгэрэнгүй шинжилгээг хийх боломжгүй юм. Цаг хугацааны хувьд боломжтой байлаа ч хангалттай мэдээлэл олдохгүй юм. Нотлох баримтыг

Interestingly, Cuervo-Cazurra's study does provide circumstantial evidence that for some period of time even the United States engaged in self-interested non-enforcement. He finds that although the FCPA has been in force since 1977, flows of foreign direct investment from the US were sensitive to levels of corruption in the host country after the adoption of the OECD Convention, but not before. Hines (1995) finds the opposite for the period 1977-1982. The implication is that the FCPA only became an effective deterrent to investment in corrupt countries after the OECD Convention was adopted. This is consistent with the hypothesis that the United States engaged in limited enforcement of the FCPA prior to the adoption of similar legislation by other OECD countries in order to avoid placing US firms at a competitive disadvantage. But other explanations for these findings are possible. For instance, it may be the case that the US's unilateral efforts were sincere but limited in effectiveness by the absence of co-operation from law enforcement agencies in other OECD countries. Moreover, Cuervo-Cazurra's empirical claims are not fully consistent with other evidence. For instance, Hines (1995) finds that more corrupt countries attracted less US foreign direct investment in the period between 1977 and 1982. In addition, both Smarzynska and Wei (2000) and Hines (1995) find, using different methodologies, that after the enactment of the FCPA but before the adoption of the OECD Convention, US investors in countries with higher levels of corruption were more reluctant than other investors to take on local partners.

Robust and reliable data on cases in which allegations of corruption have *not* been pursued is not available, and even examples of specific instances of non-enforcement are hard to come by. The most prominent example is the BAE affair,

нарийвчлан судалснаар дээр дурьдсан асуудлаар онолын таамаг дэвшүүлэх боломж олгож цаашид мэдээллийг цуглуулах талбарыг тогтоох, мэдээлэлд шинжилгээ хийх асуудлыг бататгаж байгаа юм.

Давуу байдлын нотолгоо

Үндэстэн дамнасан авлигын эсрэг дэглэмийн талаархи сайн мэдээ нь хэрэглэгддэг гэсэн баримтаас эхлэнэ. Илэрхий шинж тэмдэг гэвэл хөгжиж буй орнуудад төрийн албан тушаалтнуудад хээл хахууль өгсөн хэргээр нэлээн хэдэн үндэстэн дамнасан корпорациудыг америкийн болон европын эрх бүхий байгууллагууд амжилттай шалган ялласан явдал юм. Хамгийн их олонд танил жишээ гэвэл Аргентин, Венесуэл, Бангладеш, Ирак зэрэг орны төрийн албан тушаалтнуудад нэлээн хэмжээний хахууль төлсөн гэсэн асуудал 10 жилийн турш яригдсаны эцэст зогсоох үүднээс Сименс компани нь нийт 1.7 тэрбум ам.долларын торгуулийг АНУ, ХБНГУ, Дэлхийн банк зэрэг байгууллагуудад төлсөн юм (АНУ-ын Хууль зүйн департамент, 2008, Дэлхийн банк, 2009). Үүнээс гадна 2001 оноос хойш АНУ-ын Хууль зүйн департамент Гадаад дахь авлигын хэргийн хууль (ГАХХ - Foreign Corrupt Practices Act)-ийг бэхжүүлэх чиглэлээр харагдахуйц арга хэмжээ хэрэгжүүлсэн (АНУ-ын Хууль зүйн департамент, 2009:31). Үүний сацуу зарим хэргүүдийг амжилттай шийдвэрлэсэн тухайлбал, Сани Абача (Базелийн Засаглалын институт, 2007), Фредерик Чилуба⁹ зэрэг авлигад автсан төрийн албан тушаалтнуудаас хөрөнгө эргүүлэн авахад гадаадын шүүхийг ашиглахыг оролдсон явдлууд юм.

Үндэстэн дамнасан авлигын эсрэг дэглэмийн ядаж нэг ширхэг чухал нотолгоо байна. ЭЗХХАБ-ын конвенц нь

⁹ Замби Улсын Ерөнхий прокурор, Меер Каре ба Десай

in which the government of the United Kingdom closed an investigation into allegations that a British company, BAE Systems plc, paid bribes to members of the Saudi royal family and government officials in connection with a massive sale of airplanes from the United Kingdom to Saudi Arabia. BAE was the prime contractor (Rose-Ackerman and Billa, 2008). The UK government cited 'the need to safeguard national and international security' as the main reason for closing the inquiry. There was also speculation that the government feared that any penalties imposed on BAE would force the company into insolvency, which would have been politically unacceptable (Alexander, 2009), but the UK's Serious Fraud Office subsequently announced it would seek permission to prosecute BAE for corruption associated with its activities in Africa and Eastern Europe (Serious Fraud Office, 2009b). In any event, it is clear that the UK took its own interests – though not necessarily its economic interests – into account in determining whether to permit its courts and prosecutorial agencies to be used to pursue corruption of the Saudi government.

It is difficult to say to what extent the instances of non-enforcement that have been uncovered reflect total as opposed to selective indifference on the part of foreign legal institutions. For instance, it is unclear whether the UK government would have turned a blind eye to bribery if the allegations had involved a country that was less strategically important than Saudi Arabia¹². Occasionally, interviews with key actors are able to uncover evidence of selectivity.

12 The UK's Serious Fraud Office announced the first prosecution of a British firm for transnational bribery on 10 July 2009 (there was at least one earlier case of an individual prosecution). The prosecution arose from the company's voluntary disclosure to the SFO of evidence that it had sought to influence decision-makers in public contracts in Jamaica and Ghana between 1993 and 2001 (Serious Fraud Office, 2009).

тогтоон барих нөлөөтэй юм. ЭЗХХАБ-ын конвенцийг хэрэгжүүлсэн улс орнуудын хөрөнгө оруулалтын урсгал авлигад илүү мэдрэмтгий болсон, өөрөөр хэлбэл, авлигад автсан улс орнуудад хөрөнгө оруулалтын урсгал багассаныг Куерво-Казурра (2008) статистик мэдээлэлд үндэслэн тогтоосон байна. Энэхүү судалгааны үр дүн ерөнхийдөө ЭЗХХАБ-ын Хээл хахуулийн ажлын хэсгийн дүгнэлттэй нийцэж байгаа юм. ЭЗХХАБ-ын конвенцийн дагуу нэгдэн орсон талууд тогтмол гүйцэтгэлийг үнэлдэг (ЭЗХХАБ-ын Конвенц: 12 зүйл ба түүнтэй холбоотой тайлбар). Хээл хахуулийн ажлын хэсэг 2005 оны сүүлээр хийгдсэн 2 үнэлгээний 21 үе шатын талаархи тайланг 2006 онд гаргасан байна (ЭЗХХАБ, 2006). Тайланд нэгдэн орсон талуудын хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн дутагдлуудыг жагсаасан байна. Дутагдлууд нь бүхэлдээ конвенцийн зорилгын дагуу нэгдэн орсон талуудын үүрэг юунд оршиж байна вэ гэсэн асуултад хүргэсэн юм (Энэ талаар доор дэлгэрэнгүй). Нөгөө талаас Ажлын хэсгийн тайланд эдгээр орнуудад үйл ажиллагаа эрхлэж буй үндэстэн дамнасан том том компаниудын төлөөлөгч нарын дунд авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн талаархи ойлголт боломжийн түвшинд байсан ба эдгээр компаниудын ихэнхи нь авлигын талаар ёс зүйн дүрэм эсхүүл ёс суртахууны дүрмийг баталсан байдаг (ЭЗХХАБ, 2006:128).

Хэрэв хөгжиж буй орнууд авлигатай тэмцэхэд гадаадын хуулийн байгууллагуудтай байх нь давуу тал гэдэг нь үнэн бол нотлох баримт зөвхөн тогтоон барих хэлбэрийг авахаас гадна орон нутгийн байгууллагуудын үр ашигтай байдал сайжрах болно. Учир нь тэд харьцангуй хамаагүй дээр нөөц хүртэх боломж олж авах ба өндөр түвшний шударга байдлын нөлөөлөлд өртөх юм.

For instance, Harrison (2001: 673) reports that donors operating in Uganda, Tanzania and Mozambique were inclined to turn a blind eye to known instances of corruption in order preserve their ability to use the countries as showcases for their development projects. Wrong (2009) makes similar allegations about donors operating in Kenya. In general though, it is difficult to say what motivates non-enforcement or under-enforcement of anti-corruption norms.

Of course, even if countries enact and enforce anti-corruption laws targeting overseas bribery that does not amount to conclusive evidence that they are committed to fighting corruption in developing countries. To begin with, the major components of the transnational anti-corruption regime focus on only a subset of the activities that could be labeled corrupt – mainly, bribery of and embezzlement by high-level public officials who deal with foreign companies. This leaves a whole world of corruption untouched (Gathii, 2009). To some extent the lack of attention to other forms of corruption reflects practical considerations such as lack of access to the relevant actors. But practical considerations do not explain why the OECD Convention explicitly excludes ‘facilitation payments’ made by multinational actors from its prohibition on bribery¹³. The implication is that foreign actors are not concerned with ‘minor’ matters such as schoolteachers who request bribes to allow students to take exams, or police officers who extract bribes from motorists for spurious violations, or public officials who facilitate irregular allocations of public land. Meanwhile, reports from

13 Similarly, there is no practical reason why international financial institutions advising client governments on austerity policies ostensibly aimed at macro-economic stabilization should not take into account the potential impact on levels of corruption; Klitgaard (1988: 197; 1989) suggests that austerity policies have, by reducing levels of public sector wages, contributed to increased levels of corruption.

ЭЗХХАБ-ын конвенцийн оролцогч талуудаас хөгжиж буй улс хэмээн маргаантайгаар зөвхөн цөөн тооны улсыг тодорхойлсон. Конвенцийн талуудын үр дүнгийн тухай эмхэтгэн гаргасан мэдээллээс бусад үндэстэн дамнасан авлигын эсрэг дэглэм орон нутгийн хуулийн байгууллагуудад¹⁰ нөлөөлсөн ямар нэгэн тодорхой системтэй цар хүрээний талаар мэдээлэл байхгүй юм. Тэгэхдээ авлигын эсрэг үндэстэн дамнасандэглэм нь хөгжиж буй орнуудын авлигын эсрэг байгууллагуудын үр ашгийг нэмэгдүүлэхэд тусалсан нь тодорхой юм. Жишээ нь, Кенид гадаадын донорууд болон зээлдэгч нарын шахалтаар авлигатай тэмцэх шинэ хуулийг баталсан юм. Нэг талаас Ерөнхий прокурорын тэмдэглэснээр авлигатай тэмцэх хуулийг Засгийн газар эсхүүл Парламент батлахаас өмнө Олон улсын валютын сангаар хянуулах ёстой байсан юм (Кибвана, 2001). Каррын (2009) тайланд дурьдсанаар донорууд яг ийм үүргийг мөн Танзанид гүйцэтгэсэн байна. Энэ зуур Европын холбоонд нэгдэх үйл явц бусад гадаадын талуудтай хамтран Европын холбоонд Зүүн өмнөд Европ болон Балтикийн орнуудын хуулийн байгууллагуудад авлигатай тэмцэхэд хөрөнгө оруулахад чухал үүрэг гүйцэтгэх боломж олгосон юм (Смилов, 2009:96-99, Дал, 2009)¹¹.

Хамааралгүй байдлын нотолгоо

Авлигатай тэмцэх үндэстэн дамнасан дэглэм үйл ажиллагаа амжилттай хэрэгжиж байгаа тухай зарим нотолгоо

10 ЭЗХХАБ-ын гишүүн бус долоон улсыг оруулан ЭЗХХАБ-ын Конвенцийн 38 талууд, Аргентин, Бразил, Болгар, Чили, Эстон, Словени, Өмнөд Африк. Энэ нь ЭЗХХАБ-ын гишүүн харьцангуй цөөхөн ядуу улс, тухайлбал Мексик бараг юу ч биш юм (ЭЗХХАБ, 2009)

11 Цагтаа улам цаашлах нь, Гиллесри болон Окруликийн тайланд Саудын Араб дахь авлигын эсрэг цэвэрлэгээний кампанит ажил Гадаад дахь авлигын хэргийн хууль (ГАХХ - Foreign Corrupt Practices Act)-ийг батлах явдалд хүргэсэн(1991: 89).

countries such as Bulgaria, Mongolia, Kenya and Slovakia suggest that members of the general public regard these forms of corruption as being at least as harmful as grand corruption (Klopp, 2000; Lajcakova, 2003; Nichols et al., 2004).

It is also true that not every instance in which foreign actors activate the transnational anti-corruption regime can be taken as a manifestation of desire to protect the interests of local actors. This is most evident in cases where private actors launch allegations of political corruption in foreign courts in order to serve their private economic interests. Take for example the proceedings that were launched in Hong Kong to recover assets misappropriated by the ruling family of the Republic of the Congo¹⁴. They were initiated by a vulture fund trying to enhance the value of Congolese sovereign debt it bought at a discount, presumably on the theory that the assets uncovered would probably be located outside of Congo and thus be relatively amenable to attachment and execution. If successful this kind of litigation might have a deterrent effect on leaders of other countries, but the direct benefits to the population of the Congo will be limited. The primary motivation of the vulture fund is to line its own pockets. To see the potential conflict between the interests of the creditors and local interests, imagine if litigation of this sort were directed by local actors and with a view to local interests. In that case any assets recovered would probably be repatriated as rapidly as possible to the Congo where efforts could be made to shield them from foreign creditors.

Evidence of Incompatibility

Turning now from motivations to consequences, is there any evidence that the transnational anti-corruption regime has

14 See Long Beach Ltd. v. Global Witness Ltd. [2007] EWHC 1980 (QB).

байгаа боловч гадаадын институци, байгууллагуудаас авлигын эсрэг тэмцэх орон нутгийн байгууллагууд туслалцаа, дэмжлэг хүсэхэд ихэнхи нөхцөлд үл ойшоосон байдалтай тулгардаг талаар тодорхой зарим нэг баримт жишээ байна. Энэ нь олон улсын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд АНУ-ын үнэнч зүтгэлээс бусад улс орны хувьд ихэвчлэн тохиолдолддог юм.

Үл ойшоож буй байдлыг хэд хэдэн арга замаар тодотгож болно. Хамгийн энгийн жишээ гэвэл гадаадын улс орнууд олон улсын гэрээ хэлэлцээр, ЭЗХХАБ-ын конвенци гэх мэт үүрэг хариуцлага хүлээхээр бичсэн байгаа асуудлуудыг ч түүнд тусгагсан утга санаа ч хүлээн зөвшөөрч дагаж мөрдөх анхны шаардлагаатай алхмуудыг хийхгүй байх, хийх хүсэл эрмэлзэл байхгүй байгаагаас харж болно. ЭЗХХАБ-ын Хээл хахуулийн ажлын хэсгээс давтагдаад байгаа асуудлууд гэвэл: хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох чиглэлээр тухайлбал компани хээл хахууль өгсний төлөө хуулийн этгээд гэж хариуцлага тооцох үндэслэлийг хийхгүй байх, гадаадын төрийн албаны хүнд хээл хахууль өгсөн нөхцөлд тооцох торгуулийн арга хэмжээний доод хэмжээ бага байх, үндэсний эдийн засгийн ашиг сонирхол мөрдөн шалгах ажилд эсхүүл гадаадын хээл хахуулийн асуудлыг яллахад нөлөөлж байна гэсэн төсөөлөлтэй байх, хээл хахуулийн нууцлалыг илрүүлэх хүчин чармайлт нь үр ашиггүй байх, албан ёсны хөгжлийн дэмжлэг үзүүлдэг байгууллагуудын тайлангийн дутагдалтай байдал зэрэг юм (ЭЗХХАБ, 2006).

Өөр нэг үйл ойшоох байдлыг илэрхийлэх баримт гэвэл авлигын эсрэг хуулийг баталсны дараа хэрэгжүүлэх ажил учир дутагдалтай байна. Транспарэнси интернэшнл (Хайман, Дэлл, 2009) байгууллагын тайлангаар бол

worked against the aspirations or interests of developing countries?

To begin with, charges of moral imperialism seem to have little foundation. Though there may be disagreement about the boundaries of the concept of corruption, there does not seem to be much disagreement about the moral status of the kinds of high-level bribery and embezzlement that are the focus of the transnational anti-corruption regime (Rose-Ackerman, 1999). These forms of corruption appear to be universally criminalized and condemned. It is not clear, however, that they are condemned with equal force in all societies. For instance, in a survey of students in Bulgaria and Mongolia, Nichols et al. (2004) found that condemnation of bribe-taking by traffic officers was 'soft'. They report that the students 'seemed resigned to this small-scale corruption as a fact of everyday life and even joked about it and the small salaries earned by civil servants' (ibid: 237). The presence of these kinds of disagreements does little to undermine the legitimacy of the transnational anti-corruption regime though because that regime has devoted relatively little attention to practices other than bribery and embezzlement. Moreover, the central feature of that regime, the OECD's prohibition on transnational bribery, does not apply to actions that are lawful in the jurisdiction of the official who has been bribed (OECD, 1997: Comment 8 to Art. 1).

The evidence suggests that there is more disagreement about the morality of practices such as payments to political parties, conflicts of interest, and nepotism. Nichols et al. (2004) found significant differences across countries on whether to condemn a public official for 'helping to get his relatives in getting a job/getting into schools'. Moreover, relatively few respondents in either of the countries

ЭЗХХАБ-ын конвенцийн 38 оролцогчийн зөвхөн 4 нь (ХБНГУ, Норвеги, Швейцари, АНУ) өөрсдийн авлигатай тэмцэх хуулийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр ажиллаж бусад 21 нь юу ч хийхгүй, эсвэл бага зэрэг л ажил хийсэн дүнтэй байна. ЭЗХХАБ-ын Хээл хахуулийн ажлын хэсгийн дүгнэлттэй нийцэж байгаа боловч ЭЗХХАБ-ын конвенцийн харьцангуй авлигад автсан орнуудад хөрөнгө оруулалтыг бууруулсан гэсэн Куерво-Казуррагийн (2008) дүгнэлттэй бүрэн нийцэхгүй байгаа юм.

Сонирхолтой нь Куерро-Карузогийн судалгаагаар АНУ-д хүртэл тодорхой цаг хугацаанд хувийн ашиг сонирхолтой, хэрэгжихгүй байсан зарим нэг нотолгоо байна. Гадаад дахь авлигын хэргийн хууль 1977 оноос хойш байсан боловч америкийн шууд хөрөнгө оруулалтыг авч байгаа орнуудын авлигын түвшин ЭЗХХАБ-ын конвенцийн гарснаас хойш л багасаж байна. Хайнес (1996) 1977-1982 оны хугацаанд Куерро-Казурогийн эсрэг байр суурьтай байна. ЭЗХХАБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенци батлагдсаны дараа л авлигад өртсөн орнуудад Гадаад дахь авлигын хэргийн хууль нь хөрөнгө оруулалтад саад болсон гэсэн дүгнэлт юм. Америкийн Гадаад дахь авлигын хэргийн хуультай төстэй хуулийг ЭЗХХАБ-ын орнууд баталсны дараагаар л улсынхаа пүүс компани, худалдааны төвүүдийн өрсөлдөх чадварыг алдагдуулахгүйн тулд хангалттай даган сахидаггүй байсан хуулиа хэрэгжүүлж эхлэх болсон гэсэн таамаглалтай нийцэж байгаа юм. Жишээлбэл, америкийн явцгүй ерөөсгөл оролдлого, хичээл зүтгэл нь чин үнэн байсан боловч бусад ЭЗХХАБ-ын орнуудын хуулийг сахиулах байгууллагуудын хамтын ажиллагаа хомс байсан учир хязгаарлагдмал үр ашигтай байсан байж болно. Үүнээс гадна Куерро-Казурогийн туршилтийн нотолгоонууд нь бусад баримт,

studied defined corruption to include 'participation in commercial ventures' or 'assisting relatives in meeting influential people'. Again though, these activities are generally not the focus of the transnational anti-corruption regime. The one exception may be in the area of government procurement, where some developing states have argued that the kinds of transparency and non-discrimination demanded by international norms are incompatible with their desire to use government procurement to achieve important social policies. In particular, Malaysia has complained that the norms contained in the Agreement on Government Procurement are incompatible with the value it attaches to the practice of using preferences in government procurement to mitigate ethnic inequalities (McCrudden and Gross, 2006).

Leaving aside the concerns about moral imperialism, is there any evidence that the anti-corruption strategies that have been rolled out in connection with the emergence of the transnational anti-corruption regime are having more tangible benign or malign effects on developing countries? As a general matter, evidence that patterns of corrupt activity vary significantly across countries tends to undermine the basis for expecting any sort of one-size-fits-all legal response to be equally effective across countries (Rose-Ackerman, 1999; Johnston, 2005). But there appears to be little direct evidence on the actual effects of the transnational anti-corruption regime on developing countries. Most notably, no one appears to have undertaken a comprehensive empirical analysis of whether the transnational anti-corruption regime, or any component thereof, has caused corruption in developing countries to decrease. Admittedly however, given the difficulties inherent in measuring the incidence of corruption in a way that enables comparison across

үндэслэлтэй бүрэн нийцэхгүй байгаа юм. Тухайлбал, Хайнес (1995) 1977-1982 онуудадавлигадөртсөнорнуудамерикаас бага хэмжээгэр шууд хөрөнгө оруулалт татсан байна. Түүнчлэн Смарзинска, Вей (2000), Хайнес (1995) Гадаадын хээл хахуулийн хууль батлагдсаны дараа тэгэхдээ ЭЗХХАБ-ын Хээл хахуулийн конвенци батлагдахаас өмнө бусад орны хөрөнгө оруулагчтай харьцуулахад авлигад их хэмжээгээр өртсөн орнуудын орон нутгийн харилцагч, бизнес эрхлэгч нартай харьцахад, хамтран ажиллахад дурамжхан байсныг судалгааны аргуудаар тодруулсан юм. Авлигын гэм хэрэгт буруутгагдсан мэдээллийг шалгахгүй орхигдуулсан талаархи нотолгоо байхгүй байна.

Шалгаж шийдвэрлэхгүй байх тодорхой нөхцлийн тухай жишээ хүртэл олоход хүндрэлтэй байна. Хамгийн алдартай жишээ бол ВАЕ-ийн жишээ юм. ВАЕ системс ПЛС компани нь Англиас Саудын Араб хүртэл онгоц борлуулах гэрээнд хааны гэр бүлийнхэн, засгийн газрын албаныханд хээл хахууль өгсөн гэсэн асуудлыг мөрдөн шалгах явдлыг Английн Засгийн газар дарсан юм. ВАЕ нь анхдагч гэрээлэгч компани байсан (Роуз-Аккерман, Билла 2008). Английн засгийн газар үндэсний болон олон улсын аюулгүй байдал асуудлыг шалгах явдлыг зогсоох гол шалтгаан болсон гэжээ. Мөн ВАЕ-д тавьж болох ямарч торгууль тус компанийг төлбөрийн чадваргүй болгох бололцоотойг засгийн газрын зүгээс улс төрийн хувьд хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй байсан гэсэн бас нэгэн таамаг байдаг (Александр, 2009). Гэвч үүнийг Английн Залилангийн Хүндэвтэр хэргийг шалгах газраас дараа нь зарлахдаа ВАЕ-ийн Африк болон Зүүн Европт дахь үйл ажиллагааны авлигатай холбоотой асуудлаар яллахад зөвшөөрөл өгөх талаар хөөцөлдөх болно гэжээ (Залилангийн газар, 2009). Ямарч тохиолдолд Англи өөрийн ашиг

space or time, such a study may not even be feasible.

There are, however, a few instances in which a *worsening* of corruption has been tied to externally-driven anti-corruption strategies. The principal complaints have involved the idea of reducing state intervention in the economy as a means of reducing opportunities to engage in corruption. The process of shrinking the state through privatization has led to some of the most egregious examples of corruption in recent history (see, for example, Rose-Ackerman, 1999: 35 – 38; Johnston, 2005: 125 – 129). And once the state has been shrunk it is not clear from the evidence that it is likely to be any less corrupt. As Krastev (2004) points out, the Nordic countries have some of the most interventionist states in the world but are also regarded as the least corrupt. There is also at least one case in which international scrutiny of one set of corrupt practices is reported to have induced officials to switch to equally pernicious corrupt practices that attracted less international attention. Klopp (2000) claims that during the 1990's the Kenyan government resorted to irregular allocation of public lands as a form of patronage in order to avoid international scrutiny of other forms of corruption such as irregular appointments to para-statal organizations.

There is more evidence bearing on the claim that the anti-corruption regime will have the short-term effect of discouraging firms from doing business in or with corrupt states. As far as investment flows are concerned, and at least for the period from 1996 to 2002, this hypothesis is squarely supported by Cuervo-Cazurra's (2008) statistical study. The idea that there has been a deterrent effect is also consistent with the OECD Working Group's qualitative evidence suggesting that large multinational firms are highly

сонирхлыг бодсон. Энэ нь заавал эдийн засгийн ашиг сонирхол бус харин шүүх, прокурорын байгууллагуудаа Саудын Арабыг авлигыг мөрдөн шалгахыг зөвшөөрөх эсэх байсан юм. Дурдагдсан гадаадын эрх зүйн байгууллагуудын үл ойшоосон байдалд ерөнхийдөө тусгал ямар түвшинд хэрэгжихгүй байгааг хэлэхэд хэцүү лдээ. Тухайлбал, Саудын Араб¹² Улсаас стратегийн хувьд чухал бус ямар орны хувьд Англи улс хээл хахуулийн асуудалд нүдээ таглах вэ, жишээ нь? Заримдаа, гол тоглогч нартай ярилцлага хийх нь сонгогдсоны нотолгоог олоход туслана. Жишээ нь, Уганд, Танзани, Мозамбикт донор байгууллагууд авлигын тохиолдлуудыг ажиглаагүй мэт өнгөрөх явдал байсан нь эдгээр улсыг өөрсдийн хөгжлийн төслүүдийн үзмэр хэлбэрээр ашиглаж байсантай холбоотой хэмээн Харисон (2001:673) тайландаа тэмдэглэсэн байна. Кени Улсад донорууд иймэрхүү байдалтай байсныг Вронг (2009) буруутгаж байна. Ерөнхийдөө, хэрэгжихгүй байгааг эсвэл авлигын эсрэг хэм хэмжээг доогуур хэрэглэх үү гэдгийг хэлэхэд хэцүү юм.

Мэдээжийн хэрэг хэдийгээр улс орнууд авлигын эсрэг хууль тогтоомжийг батлан хэрэгжилтийг хангахдаа гадаад дахь хээл хахуулийг тодорхойлсон ч энэ нь хөгжиж буй орнууд авлигатай идэвхтэй тэмцэж байна гэсэн нотолгоо биш юм. Үндэстэн дамнасан авлигын эсрэг дэглэмийн үндсэн бүрэлдэхүүн хэсгүүдэд гадаадын компаниудтай ажил хэргийн холбоотой төрийн өндөр албан

12 Английн Залиалангийн хэргийг шалгах газраас мэдээлснээр 2009 оны 7 сард анхны английн компанийг үндэстэн дамнасан хээл хахуулийн хэрэгт ялласан юм (үүнээс өмнө дор хаяж нэг л хувь хүнийг ялласан тохиолдол байдаг). Яллах ажил Жамайка, Гана улсад 1993 ба 2001 засгийн газрын худалдан авалтын гэрээн хэлэлцээр хийхэд шийдвэр гаргагчид нөлөөлөх гэсэн компанийн сайн дурын нотлох баримт гарган өгөх зүйл юм (Залилангийн асуудлын газар, 2009)

aware of anti-bribery legislation and have incorporated its tenets into their in-house compliance programs. On the other hand, the OECD's research does leave open the possibility of small and medium-sized firms replacing larger firms in niches that involve doing business in relatively corrupt environments.

Finally, there is the concern that it may be dangerous to provide foreign-backing for anti-corruption initiatives in situations where complementary institutions such as constraints on politically-motivated prosecutions are missing. There is little direct evidence that foreign anti-corruption institutions have been abused, but there is certainly evidence of domestic anti-corruption institutions being used in a partisan fashion. For instance, Larmour (2009) describes how the leader of a military coup in Fiji in December 2006 tried to use an anti-corruption campaign to disable political opponents and shore up his legitimacy without always presenting clear evidence of corruption on the part of the targeted individuals. Similarly, Krastev (2004) reports that in post-communist Eastern Europe allegations of corruption slung at one another by political opponents have led both politicians and the public to obsess about corruption to the exclusion of other important policy considerations, and to reduce public trust in political institutions (see also Smilov, 2009). De Weaver (2005) argues that a Chinese anti-corruption campaign launched in or around 2003 was motivated in part by a desire 'to remove people loyal to former party chairman Jiang Zemin'. Finally, going further back in time, in a study focused on the Middle East and North Africa, Gillespie and Okruhlik (1991) identified many examples of ineffective anti-corruption campaigns that were either public relations exercises or designed primarily to target political opponents¹⁵.

15 To be fair however, they also found many other examples of campaigns that seemed to be motivated by genuine desire to alleviate corruption.

тушаалтнуудын хээл хахуулийн болон хөрөнгө мөнгө шамшигдуулах асуудал орно. Энэ нь авлигад автсан бүх асуудлыг хөндөлгүй орхино (Гатхи, 2009). Зарим тохиолдолд авлигын зарим нэг хэлбэрийг орхигдуулж байгаа нь зохих субьектод нэвтрэх боломжгүйтэй холбоотой юм. Практик талаасаа ЭЗХХАБ-ын конвенци хээл хахуулийг¹³ хориглон үндэстэн дамнасан оролцогч нарт ямарч хоёрдмол утгагүйгээр “хялбар төлбөр”-ийн асуудлыг үгүй болгож байгааг яагаад гэдгийг тайлбарладаггүй юм.

Гадаадын оролцогч нар сургуулийн багш нар шалгалт өгөхийн төлөө хахууль нэхэх, эсвэл замын цагдаа хуурамч зөрчлийн төлөө жолоочоос шан харамж нэхэх, эсвэл төрийн албан хаагч төрийн мэдлийн газрыг хууль бусаар хуваарилах зэрэг “иймхэн” жижиг асуудалтай зууралдахгүй гэж бодож байгаа юм. Гэтэл ийм төрлийн авлига нь том авлига адил нийт ард иргэдэд хор хөнөөлтэй тухай Болгар, Монгол, Кени, Словак зэрэг орны туршлагаас харагдаж байна (Клопп, 2000, Лажжакова, 2003, Николс, 2004).

Авлигын эсрэг үндэстэн дамнасан дэглэм нь орон нутгийн оролцогч нарын ашиг сонирхлыг хамгаалах баталгаа болох тохиолдол болгон байдаггүй нь бодит үнэн юм. Хувийн оролцогч нар гадаадын шүүхэд хувийн эдийн засгийн ашиг сонирхлоо хамгаалахын тулд улс төрийн авлигад буруутгагдан татагдах асуудал дээр илүү мэдрэгддэг. Конгогийн¹⁴ удирдагчийн гэр бүлийн шамшигдуулсан хөрөнгийг эргүүлэн олж авах асуудал Гонг Конгод

13 Үүнтэй адил олон улсын санхүүгийн байгууллагууд өөрсдийн үйлчлүүлэгч засгийн газруудад макроэдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангахад авлигын түвшний үр дагаврын нөлөөг тооцохгүй хэмнэлтийн бодлогыг зөвлөдөг Китгард, (1988, 197,1989). Хэмнэлтийн бодлого нь төрийн албан хаагчдын цалинг бууруулах нь авлигын түвшинг нэмэгдүүлдэг

14 Далайн эрэг, Дэлхийн гэрч, (2007),

At the same time, the Fijian example suggests that legal institutions are capable of avoiding co-optation by self-interested politicians. For instance, the Fijian High Court initially questioned whether the coup leader's newly created anti-corruption commission could initiate criminal proceedings without the participation of the Director of Public Prosecutions¹⁶. Meanwhile the Commonwealth Lawyer's Association reportedly discouraged at least one foreign lawyer from participating in the Commission's activities, suggesting that resistance to politicization of the anti-corruption regime may also come from the broader international legal community (Fiji Times Online, 2007).

Evidence of Institutional Displacement

Evidence on whether the transnational anti-corruption regime has displaced local institutions is sparse, mainly because there appears to be no systematic effort to collect it. Ideally we would have comprehensive data on the institutional integrity and competence of local institutions involved in combating corruption. It would also be nice to have data on various factors that might have influenced the quality of those institutions over time, including how frequently they participate in transnational proceedings and the extent to which they play a leadership role. Even data on how local actors perceive the transnational anti-corruption regime – perhaps a survey of law enforcement officials in developing countries asking how helpful they find foreign institutions – would be enlightening.

To end on a positive note though, there are certainly cases in which foreign institutions appear to have served as complements of rather than substitutes

¹⁶ Compare Fiji Independent Commission Against Corruption v Devo [2008] FJHC 132 with Fiji Independent Commission Against Corruption v Kumar [2009] FJHC 76.

шалгаж байсан хэрэг дээр үүссэн юм. Конгогоос гадна олж илрүүлсэн хөрөнгийг эргүүлэн авах боломжгүй гэсэн бодлоор Конгогийн өрийг хямдруулан шунахай сэдэлтээр худалдан авч үнэ өсөхийг хүлээсэн байна. Иймэрхүү шүүхийн үйл ажиллагаа амжилттай болбол Конгогийн ард түмэнд шууд ашиг тус багатай боловч бусад орны удирдагч нарт саад болсон үр дагавартай байж болох юм. Шунахай сангийн анхдагч сэдэлт бол өөрсдийн халаасыг зузаатгах юм. Зээлдэгч нар болон орон нутгийн ашиг сонирхлын хоорондох боломжит асуудлын голыг олж харья гэвэл иймэрхүү төрлийн шүүх ажиллагаанд орон нутгийн оролцогч нар орон нутгийн ашиг сонирхлыг хамгаалах юм. Хөрөнгө эргүүлэн авах тохиолдолд ямарч хөрөнгийг аль болох хурдан Конгод буцаах асуудлыг хэрэгжүүлэх ба аль болох гадаадын зээлдэгч нараас хамгаалах чиглэлээр хүчин чармайлт гаргах байх.

Үл нийцтэй байдлын нотолгоо

Сэдээлтээс үр дагаварт шилжихдээ авлигын эсрэг үндэстэн дамнасан дэглэм нь хөгжиж буй орнуудын хүсэл эрмэлзэл, ашиг сонирхлын эсрэг ажиллаж байсан тухай нотолгоо байна уу?

Ёс суртахууны имперализм маш бага суурьтай мэт байна. Хэдийгээр авлигын ойлголтын талаар санал зөрөлдөх явдал байж болох ч өндөр хэмжээний хөрөнгө хахуулийн эсвэл их хэмжээний хөрөнгө шамшигдуулах талаар ёс суртахууны зөрөлдөөн нэг их гарахгүй болов уу. Гэтэл эдгээр нь үндэстэн дамнасан авлигын эсрэг дэглэмийн гол анхаарах асуудлууд юм (Роуз-Аккерман, 1999). Авлигын эдгээр төрлүүдийг гэмт хэрэгт тооцон, яллах ёстой. Гэтэл бүх нийгэмд эдгээрийг нэгэн ижил авч үздэг эсэх нь тодорхойгүй юм. Тухайлбал, Болгар болон Монголд оюутнуудаас авсан судалгаагаар автозамын цагдаа хээл хахууль авах асуудалд ял өгөхдөө “хөнгөн” гэмт хэрэг гэж үздэг байна

for the anti-corruption efforts of actors from developing countries. The prime examples are the proceedings that states have brought – not always with success – against former leaders such as Ferdinand Marcos¹⁷, Jean-Claude Duvalier¹⁸ and Frederick Chiluba¹⁹ to recover embezzled assets²⁰. The time is ripe for a comprehensive assessment of not only the prevalence and effectiveness of such proceedings, but also their long-term impact on the development of local institutions.

CONCLUSION

The primary purpose of this chapter is to explore the advantages and disadvantages of the transnational anti-corruption regime for developing countries. The potential advantages and disadvantages appear to be similar to those associated with other international or transnational regimes that affect developing countries. At this stage it does not seem prudent to go further and attempt to draw any conclusions about whether the anti-corruption efforts of foreign legal institutions have, in general, positive or negative effects on developing countries. In the first place, it is unclear whether any general claims would be helpful because there are strong reasons to believe that the answers to this question will be highly context-dependent. Second, there is insufficient data to assess many of the relevant hypotheses. In fact, in my view the principal lesson to be drawn from this exercise is that too little attention is being paid to some of the ramifications of relying on foreign legal institutions to solve the problems of the developing world, and especially the ramifications for the development of local institutions.

17 Republic of the Philippines v. Marcos, 862 F.2d 1355 C.A.9 (Cal., 1988).

18 Republic of Haiti v. Duvalier [1990] 1 QB. 202; [1989] 1 All ER 456.

19 Attorney General of Zambia v. Meer Care & Desai [2007] EWHC 952

20 For regularly updated data on such cases, see <http://www.assetrecovery.org>.

(Николс, 2004). Тэрхүү тайланд оюутнууд бага түвшний авлигад эвлэрэнгүй хандаж, өдөр тутмын амьдралын асуудал, төрийн албан хаагчид бага цалинтай болохоор гэсэн байдалтай тоглоом хийсэн байдалтай байсныг тэмдэглэсэн байна (мөн тэнд 237). Иймэрхүү төрлийн санал зөрөлдөөнтэй байдал нь авлигын эсрэг үндэстэн дамнасан дэглэмийн хууль ёсны байдлыг бууруулж байгаа юм. Нөгөө талаас тус дэглэм бодит байдал дээр хээл хахууль болон шамшигдуулахаас бусад гэмт хэргийг харьцангуй бага анхаарч байгаа юм. Үүнээс гадна энэхүү дэглэмийн үндсэн онцлог нь ЭЗХХАБ-ын үндэстэн дамнасан хээл хахуулийг хориглосон явдал нь хахуульд автсан шүүгчид үйлчлэхгүй байгаа юм (ЭЗХХАБ, 1997, 1 зүйлийн тайлбар 8).

Улс төрийн намуудад төлдөг төлбөр, ашиг сонирхлын зөрчил, ах, дүү, төрөл садан гэр бүлийн хүмүүст дауу байдал олгох зэрэг ёс суртахууны талаар нэлээн маргаантай байдаг тухай баримтууд байна. “Өөрийн ах дүү, төрөл садан ажилд орох/сургуульд орох” зэрэгт төрийн албан хаагчийг буруутгах асуудал улс улсад нэлээн өөр өөр байгааг Николс (2004) тогтоосон байна. Үүнээс гадна судалгаанд хамрагдсан улсуудын судалгаанд ороцогчдын харьцангуй бага хэсэг авлигыг тодорхойлохдоо “арилжааны хамтарсан компани” эсвэл “нөлөө бүхий хүмүүсийн тусламжийг ах дүү төрөл, садандаа авах” зэргийг хамруулсан байна. Эдгээр үйл ажиллагааг ерөнхийдөө үндэстэн дамнасан авлигын дэглэмүүд анхааран авч үздэггүй юм. Ганцхан онцгой тохиолдол байдаг нь төрийн худалдан авалт юм. Ил тод, тунгалаг байх, ямар нэгэн ялгаварлан гадуурхахгүй байх зэрэг засгийн газрын худалдан авалтын олон улсын хэм хэмжээг нь засгийн газрын худалтан авалтаар хэрэгжүүлэх ёстой нийгмийн чухал зорилтуудыг хангахад нийцдэггүй

REFERENCES

- Abbott, Kenneth and Duncan Snidal, (2002) 'Values and Interests: International Legalization in the Fight against Corruption,' *Journal of Legal Studies* 31, 141-177.
- Alexander, Richard (2009), 'Corruption as a Financial Crime' *Company Lawyer*, 30(4) 98-104.
- Ala'i, Padideh, (2000), 'The Legacy of Geographical Morality and Colonialism: A Historical Assessment of the Current Crusade Against Corruption,' *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 33, 877-932.
- Anechiarico, Frank and James B. Jacobs (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, Chicago: University of Chicago Press.
- Basel Institute on Governance (2007), *Efforts in Switzerland to Recover Assets Looted by Sani Abacha of Nigeria*, available online at www.assetrecovery.org.
- Carr, Indira (2009), 'Corruption, the Southern African Development Community Anti-corruption Protocol and the principal-agent-client model,' *International Journal of Law in Context*, 5(2) 55-85.
- Coffee, John C. (1999), 'The Future as History: The Prospects for Global Convergence in Corporate Governance and its Implications,' *Northwestern University Law Review* 93(3), 641-708.
- Cuervo-Cazurra, Alvaro (2008) 'The Effectiveness of Laws Against Bribery Abroad' *Journal of International Business Studies* 39, 634-651.
- Dahl, Matilda (2009), 'How do International Organizations Scrutinize Transforming States? The Case of Transparency International and the Baltic

гэж зарим хөгжиж буй орнууд үзэж байна. Ялангуяа, Малайзи улс Засгийн газрын худалдан авалтын гэрээний зарим зүйл нь засгийн газрын худалдан авалт яс үндэстний хоорондох ялгаатай байдлыг зөөлрүүлэх утга агууллагад нийцэхгүй байна гэсэн гомдол гаргасан (Мак Круден, Гросс, 2006).

Ёс суртахууны империализмын асуудлыг хойш тавин хөгжиж буй орнуудад авлигатай тэмцэх стратегиуд үндэстэн дамнасан авлигын эсрэг дэглэмтэй холилдон илүү сайн эсвэл хор хөнөөлтэй үр дүн өгч байгаа талаар ямар нэгэн нотолгоо байна уу? Ерөнхийдөө авлигын үйл ажиллагааны загварууд нэг улсаас нөгөө улсад өөрчлөгдөж байдаг тэгэхдээ нэг улсад таарч буй арга хэрэгсэл нэг бүрчлэн нөгөө улсад таарах албагүй юм (Роуз-Аккерман, 1999, Жонстон, 2005). Тэгэхдээ хөгжиж буй орнуудад авлигатай тэмцэх үндэстэн дамнасан дэглэмийн бодит үр дүнгийн талаар шууд нотолгоо бага байна. Хөгжиж буй орнуудад авлигын эсрэг үндэстэн дамнасан дэглэм авлигын түвшинг бууруулсан талаар, эсвэл авлигын эсрэг дэглэмийн бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн талаар хэн ч бүрэн хэмжээний бодит байдлын (туршилтын) судалгаа хийгээгүй юм. Тэгэхдээ авлигын цаг хугацааны болон хамрах хүрээ зэргийг багтаасан судалгааг магадгүй хийх боломжгүй ч байж болно.

Тэгэхдээ гадаадаас хэрэгжүүлж буй авлигын эсрэг стратегийн улмаас авлигын нөхцөл байдал муудсан тухай зарим нэг жишээ байна. Энэ нь авлигыг бууруулах зорилгоор төрийн оролцоог эдийн засагт багасгахад учирч байсан тухай зарчмын гомдлууд байгаа юм. Хувьчлалаар дамжуулан төрийн оролцоог багасгах үйл явц бол хамгийн их нэрд гарсан сүүлийн үеийн авлигын түүх юм (Роуз-Аккерман, 1999:35-38, Жонстон, 2005: 125-129). Ингээд төрийн

- States,' in Luis de Sousa, Peter Lar-mour and Barry Hindess (eds), *Governments, NGOs and Anti-Corruption: The New Integrity Warriors*, London and New York: Routledge, pp. 152-167.
- Dammann, Jens and Henry Hansmann (2008), 'Globalizing Commercial Litigation,' *Cornell Law Review* 94(1), 1-72.
- Davis, Kevin E. (2009), 'Civil Remedies for Corruption in Government Contracting: Zero-Tolerance versus Proportional Liability', NYU Institute for International Law and Justice Working Paper 2009/4.
- (2002) 'Self-Interest and Altruism in the Deterrence of Transnational Bribery,' *American Law and Economics Review*, 4(2), 314-340.
- De Weaver, Mark A. (2005), Hidden motives in anti-corruption campaign, Asia Times Online (October 29), available online at http://www.atimes.com/atimes/China_Business/GJ29Cb05.html.
- Fiji Times Online (2007), Kwai quits FI-CAC, Wednesday, June 6.
- Financial Action Task Force on Money Laundering (1999). Annual Report 1998-1999, Paris: FATF Secretariat.
- Financial Action Task Force on Money Laundering, 2004. The Forty Recommendations, Paris: FATF Secretariat.
- Gathii, James Thuo, (2009) 'Defining the Relationship Between Corruption and Human Rights,' available online at <http://ssrn.com/abstract=1342649>
- Gillespie, Kate and Gwenn Okruhlik (1991) The Political Dimensions of Corruption Cleanups: A Framework for Analysis, *Comparative Politics* 24(1), 77-95.
- Harrison, Graham (2001) 'Post-Conditionality Politics and Administrative оролцоог багасгасан ч гэсэн авлигад бага автаж буй талаар нотолгооноос харагдахгүй байна. Крастевын тэмдэглэснээр (2004) Скандинавын орнууд дэлхий дээр хамгийн их эдийн засагтаа төрийн оролцоотой орнуудад тооцогддог ч авлигад бага автсан байдаг. Авлигын хор хөнөөлийг ухамсарлан ойлгон өөрчлөхөөр зүтгэсэн албаныхны бодит хэргийн тухай олон улсын анхаарал хяналтаас ядаж нэг болтугай ч жишээ мултрахгүй юм. Клопсын (2000) тэмдэглэснээр Кенийн Засгийн газар 1990 оны үед олон улсын хяналтаас мултрахын тулд танил талдаа төрийн газрыг тараах, төрийн албанд томилох зэргийг хийж байсан байна.
- Авлигад автсан улсад эсхүү авлигын эсрэг дэглэм богино хугацаанд бизнес эрхлэх хүсэл эрмэлзлийг буруулдаг талаар илүүтэйгээр нотолгоо байдаг. Хөрөнгө оруулалтын урсгалын хувьд гэвэл 1996 оноос 2002 оны хооронд Куэро-Казуррагийн (2008) статистик судалгааны үр дүнгээр энэхүү таамаг нь нотлогдсон юм. Энэхүү үзэл бодол тогтоон барих үр дагавартай юм. Түүнчлэн ЭЗХХАБ-ын Ажлын хэсгийн чанарын нотолгоотой нийцсэн юм. Ажлын хэсгийн үзэж байгаагаар үндэстэн дамнасан компаниуд хээл хахуулийн хуулийн талаар маш өндөр хэмжээний ойлголттой байдаг ба өөрсдийн компанийн дүрэм журамд оруулсан байдаг. Нөгөө талаас ЭЗХХАБ-ын судалгаагаар харьцангуй авлигад автсан орчинд үйл ажиллагаа эрхлэж байгаа том компаниудаас гадна жижиг болон дунд зэргийн компаниудын асуудлыг нээлттэй орхисон юм.
- Эцэст нь улс төрийн хүсэл зоригоор, шаардлагаар яллахыг зохицуулсан нэмэлт хууль тогтоомж байхгүй нөхцөлд авлигын эсрэг санаачлагыг дэмжин гадаадын тусламж үзүүлэх нь аюултай байж болох юм. Гадаадын авлигын эсрэг байгууллагууд халдлагад өртсөн

Reform: Reflection on the Cases of Uganda and Tanzania', *Development and Change* 32(4), 657-79.

Heimann, Fritz and Gillian Dell (2009) Progress Report 2009: Enforcement of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, Transparency International, available online at http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/projects_conventions/oecd_convention

Hines, James R., Jr. (1995), 'Forbidden Payment: Foreign Bribery and American Business After 1977,' Working Paper 5266 (Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, September).

Hirschman, Albert O. *Exit Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Johnston, Michael (2005), *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*, New York and Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Kennedy, David (1999) 'The International Anti-Corruption Campaign' *Connecticut Journal of International Law* 14(2), 455-465.

Kibwana, Kivutha (2001) *Initiatives against Corruption in Kenya: Legal and Policy Interventions, 1995-2001*, Nairobi: Claripress.

Klitgaard, Robert (1988) *Controlling Corruption*, Berkeley, CA: University of California Press.----- (1989), 'Incentive Myopia', *World Development* 17(4), 447-459.

Klopp, Jacqueline M. (2000) 'Pilfering the Public: The Problem of Land Grabbing in Contemporary Kenya,' *Africa Today*, 47(1), 7-26.

талаархи шууд нотолгоо маш бага байгаач дотоодын авлигын эсрэг байгууллагуудыг хамаарлаар нь ашигладаг тухай тодорхой нотолгоо байдаг. Тухайлбал, Лармоур (2009) хэрхэн 2006 оны 12 сард төрийн эргэлт хийсэн цэргийхний удирдагч авлигын эсрэг кампанит ажлыг улс төрийн сөрөг хүчнийг дарах, өөрийн хууль бус байдлыг авлигын талаар тодорхой баримтгүйгээр бататгах оролдлого хийсэн юм. Үүнтэй мөн адил Крастевын (2004) тайланд (2004) хэрхэн хуучин коммунист Зүүн европд сөрөг улс төрчдийн зүгээс авлигад буруутгах нь улс төрчдийг ч, олон нийтийг ч бусад чухал бодлогын асуудлаас хөндийрүүлэхээс гадна олон нийтийн улс төрд итгэх итгэлийг алдагдуулдаг тухай дурдагдсан байна (Смилов 2009 үзнэ үү). Ойролцоогоор 2003 онд эхлүүлсэн Хятадын авлигын эсрэг үйл ажиллагаа хэсэгчлэн “хүмүүсийг хуучин намын тэргүүн Жан Земинд итгэх итгэлийг өсгөх” шаардлагаар гарч ирсэн хэмээн Де Веавер (2005) үзсэн байна. Ойрхи Дорнод, Хойд Африкт авлигын эсрэг ямарч үр ашиггүй ажиллагаа явуулж байсны тод жишээ хэмээн Гиллеспай, Окрулик (1991) үзжээ. Энэ нь эсвэл олон нийттэй харилцах дасгал эсхүүл зорилтот улс төрийн сөрөг хүчнийхний эсрэг байсан юм¹⁵.

Фижигийн жишээ бол хувийн ашиг сонирхолтой улс төрчдийн нөлөөнөөс хуулийн байгууллагууд зайлсхийх ёстойг зөвлөж байгаа юм. Тухайлбал, шинэхэн байгуулагдсан авлигатай тэмцэх газрын удирдлага хэрхэн Ерөнхий прокурорын¹⁶ оролцоогүй эрүүгийн хэрэг шалгах асуудлыг хийсэн талаар Фижигийн Дээд шүүх санаачлан шалгасан байна. Хуульчдын нийгэмлэгийн тайлангийн дагуу комиссын үйл ажиллагаанд гадаадын

15 Шударга байхын тулд жинхэнэ утгаар авлигатай тэмцэх үй ажиллагаа ч байсан.

16 Фижигийн бие даасан хараат бус авлигатай тэмцэх газрын харьцуулсан судалгаа, Дево[2008] FJHC 132, Фижигийн Авлигатай тэмцэх газар Кумар[2009] FJHC 76.

- Krastev, Ivan (2004) *Shifting Obsessions: Three Essays on the Politics of Anti-corruption*, New York and Budapest: Central European University Press.
- Lajcakova, Jarmila (2003) 'Violation of Human Rights Through State Tolerance of Street-Level Bribery: Case Study, Slovakia' *Buffalo Human Rights Law Review* 9, 111-160.
- Larmour, Peter (2009) 'Populist anti-corruption and military coups: the clean-up campaign in Fiji 2006-07,' in Luns de Sousa, Peter Larmour and Barry Hindess (eds), *Governments, NGOs and Anti-Corruption: The New Integrity Warriors*, London and New York: Routledge, pp. 120-132.
- McCrudden, Christopher and Stuart G. Gross (2006) 'WTO Government Procurement Rules and the Local Dynamics of Procurement Policies: A Malaysian Case Study,' *European Journal of International Law* 17, 151-185.
- Nichols, Philip M., George J. Siedel and Matthew Kasdin (2004) 'Corruption as a Pan-Cultural Phenomenon: An Empirical Study in Countries at Opposite Ends of the Former Soviet Empire,' *Texas International Law Journal* 39, 215-
- OECD (2009) 'Fighting Bribery and Corruption: Frequently asked questions' available online at: http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34859_35430226_1_1_1_1,00.html#convention_specific
- (2006) 'Mid-Term Study of Phase 2 Reports: Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions', available online at: http://www.oecd.org/document/13/0,3343,en_2649_34859_39884109_1_1_1_1,00.html
- хуульч оролцохыг хориглох, олон улсын хуульчдын нийгэмлэгээс авлигын эсрэг дэглэмийн улс төржих асуудлаас ангид байлгах зэргийг зөвлөдөг байна (Фижи таймс Online, 2007).
- Институцын шилжилтийн нотолгоо**
- Авлигатай тэмцэх үндэстэн дамнасан дэглэм орон нутгийн байгууллагуудыг шилжүүлдэг нотолгоо хомс юм. Учир нь тэдгээрийг цуглуулах асуудал системтэй бус байна. Уг нь авлигатай тэмцэхэд оролцож буй орон нутгийн байгууллагуудын шударга байдал, ур чадварын талаархи дэлгэрэнгүй мэдээлэл бидэнд байвал хамгийн боломжтой юм. Цаг хугацааны явцад эдгээр байгууллагуудын чанарт нөлөөлж болох хүчин зүйлүүдийн талаархи, тухайлбал хир зэрэг ойрхон тэд үндэстэн дамнасан шалгах ажиллагаанд оролцдог, ямар цаг хүрээнд тэд тэргүүлэх үүрэг гүйцэтгэдэг гэх мэт мэдээлэлтэй байвал мөн сайн юм. Түүнчлэн орон нутгийн оролцогч нар үндэстэн дамнасан авлигын дэглэмийг хэрхэн ойлгож байгаа талаархи мэдээлэл – магадгүй хөгжиж буй орнуудын хуулийн байгууллагуудын албан тушаалтнуудаас гадаадын байгууллагуудын үйл ажиллагаа ямар ашиг тустай талаар асуусан судалгаа явуулах нь асуудлыг тодруулах боломж олгох юм.
- Хөгжиж буй улс орнуудын оролцогч нарын авлигатай тэмцэх чиглэлээр гаргаж буй хүчин чармайлтыг гадаадын байгууллагууд сольж чадахгүй тухай тодорхой тохиолдлууд байгаа тухай эерэг асуудлаар дуусгая. Улс орнуудын гаргаж байгаа анхдагч жишээнүүд, Фердинанд Маркос¹⁷, Жан-Клод Дювалье¹⁸, Фредерик Чилуба¹⁹ нарын

17 Филиппин Улс, Маркос, 862 F.2d 1355 С.А.9 (Cal, 1988).

18 Гаити Улс Дювалье, [1990] 1 Q.B. 202; [1989] 1 All ER 456.

19 Замби улсын Ерөнхий прокурор, Меер Каре ба Десай, [2007] EWHC 952

Pavarala, Vinod (2004) 'Cultures of Corruption and the Corruption of Culture: The East India Company and the Hastings Impeachment' in Emmanuel Kreike and William Chester Jordan (eds) *Corrupt Histories*, Rochester, US: University of Rochester Press, pp. 291-336.

Radio New Zealand International (2007), 'Commissioner of Fiji anti-corruption commission reported to have resigned,' June 5.

Rajagopal, Balakrishnan (1999), 'Corruption, Legitimacy and Human Rights: The Dialectic of the Relationship,' *Connecticut Journal of International Law*, 14(2), 495-507.

Reisman, W. Michael (1979), *Folded Lies: Bribery, Crusades, and Reforms*, New York and London: The Free Press.

Rose-Ackerman, Susan (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, New York and Cambridge, UK: Cambridge University Press.

----- and Benjamin Billa (2008), 'Treaties and National Security' *New York University Journal of International Law and Politics* 40(2), 437-496.

Schroth, Peter W. (2002) The United States and the International Bribery Conventions, *American Journal of Comparative Law* 50, 593 (Supp.).

Serious Fraud Office (2009a) 'Mabey & Johnson Ltd prosecuted by the SFO,' press release dated 10 July.

----- (2009b) 'BAE Systems Plc,' press release dated 1 October.

Smarzynska, Beata K., and Shang-Jin Wei (2000), 'Corruption and the Composition of Foreign Direct Investment: Firm-Level Evidence,' Working Paper 7969 (Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, October).

хулгайлсан хөрөнгийг буцаах асуудлаар дандаа амжилттай биш байж болно. Иймэрхүү ажиллагааны зөвхөн үр ашигтай байдал, тархалтыг бус харин тэдгээрийн урт хугацаанд орон нутгийн байгууллагуудын хөгжилд нөлөөлөх үр дагаварын бүх талын үнэлгээ хийх цаг хугацаа болсон юм.

Дүгнэлт

Энэхүү бүлгийн анхдагч зорилго нь хөгжиж буй орнуудын үндэстэн дамнасан авлигын эсрэг дэглэмийн давуу болон сул талуудыг шинжлэхэд оршив. Хөгжиж буй орнуудын боломжит давуу болон сул талууд бусад олон улсын эсхүүл үндэстэн дамнасан дэглэмийн нөхцөл байдалтай ижил байгааг дурьдах нь зүйтэй. Энэ үе шатанд гадаадын хуулийн байгууллагуудын авлигын эсрэг авч буй хүчин чармайлт хөгжиж буй орнуудад эерэг болон сөрөг нөлөө үзүүлж байна гэх ямар нэгэн дүгнэлт хийх нь зохимжгүй юм. Нэгдүгээрт, асуултуудын хариулт агууллагаас маш их хамааралтай байгааг нотлох хангалттай үндэслэл байгаа тул ямар нэгэн ерөнхий шаардлага тавих нь зөв эсэх нь тодорхойгүй байна. Хоёрдугаарт, байгаа таамгуудыг нотлох ямар нэгэн мэдээлэл хангалтгүй байна. Миний бодлоор энэхүү ажлын үр дүнд хийх зарчмын дүгнэлт нь хөгжиж буй улсуудын асуудлыг шийдвэрлэхэд гадаадын хуулийн байгууллагуудаас хамааралтай зарим үр дагаварт маш бага анхаарал хандуулдаг, ялангуяа орон нутгийн байгууллагуудыг хөгжүүлэх асуудал юм.

- Smilov, Daniel, 'Anti-corruption bodies as discourse-controlling instruments: experiences from south-east Europe,' in Luhs de Sousa, Peter Larmour and Barry Hindess (eds), *Governments, NGOs and Anti-Corruption: The New Integrity Warriors*, London and New York: Routledge, pp. 85-101.
- Sparling, Andrew Brady (2009), 'Unwitting Sanctions: Understanding Anti-Bribery Legislation as Economic Sanctions Against Emerging Markets,' available online at: <http://ssrn.com/abstract=1429207>
- U.S. Department of Justice (2009) *The Accomplishments of the U.S. Department of Justice 2001-2009*.
- (2008), 'Siemens AG and Three Subsidiaries Plead Guilty to Foreign Corrupt Practices Act Violations and Agree to Pay \$450 Million in Combined Criminal Fines,' Press Release dated Monday, December 15.
- Wei, Shang-Jin (2000), 'Local Corruption and Global Capital Flows,' *Brookings Papers on Economic Activity*, 303-354.
- World Bank Group (2009), 'Siemens to pay \$100m to fight corruption as part of World Bank Group settlement' Press Release No: 2009/001/EXT, July 2.
- Wrong, Michela (2009), *It's Our Turn to Eat: The Story of a Kenyan Whistle-Blower* (New York: HarperCollins).
- Cases Attorney General of Zambia v. Meer Care & Desai*, [2007] EWHC 952
- Fiji Independent Commission Against Corruption v Kumar* [2009] FJHC 76; HAC001.2009 (20 March 2009).
- Fiji Independent Commission Against Corruption v Devo* [2008] FJHC 132; HAC177D.2007S (27 June 2008).
- Long Beach Ltd. v. Global Witness Ltd.*, [2007] EWHC 1980 (QB).
- Republic of the Philippines v. Marcos*, 862 F.2d 1355 C.A.9 (Cal., 1988).
- World Duty Free v. Kenya*, ICSID Case No. ARB/00/7, 46 I.L.M. 339 (2007).
- Legislation Foreign Corrupt Practices Act of 1977*, Pub. L. No. 95-213, § 102, 91 Stat. 1494, codified as amended at 15 U.S.C. §§78m(b), (d)(1), (g)-(h), 78dd-1, 78dd-2, 78dd-3, 78ff; amended by Foreign Corrupt Practices Act Amendment of 1988 (part of Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988), Pub. L. 100-418, 102 Stat. 1107, 1415 (1988), and International Anti-Bribery and Fair Competition Act of 1998, Pub. L. 105-366, 112 Stat. 3302 (1998).
- International instruments African Union Convention on Preventing and Combating Corruption*, July 11, 2003, 43 I.L.M. 5 (2004).
- Agreement on Government Procurement*, 15 Apr. 1994, WTO Agreement, in force January 1, 1996.
- Council of Europe, Criminal Law Convention on Corruption*, Strasbourg, 27 January 1999.
- Council of Europe, Civil Law Convention on Corruption*, Strasbourg, 4, November, 1999.
- Inter-American Convention Against Corruption*, March 29, 1996, 35 I.L.M. 724 (1996).
- Organization for Economic Cooperation and Development, Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, November 21, 1997, 37 I.L.M. 4 (1998).
- United Nations Convention Against Corruption*, in force 14 December 2005.
- United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services*, 15 June 1994.



АВЛИГЫН ЭСРЭГ ОЛОН УЛСЫН ХАМТЫН АЖИЛЛАГАА, УДИРДЛАГЫГ БЭХЖҮҮЛЭХ БАГА ХУРАЛ

Жиовани Галло

*Гэмт хэргээс урьдчилсан сэргийлэх шинжээч
Авлига ба эдийн засгийн салбар
Олон улсын гэрээ хэлэлцээрийн газар
НҮБ-ын Хар тамхи мансууруулах бодис, гэмт
хэрэгтэй тэмцэх хороо*

Giovanni Gallo

Crime Prevention Expert
Corruption and Economic Crime Branch
Division for Treaty Affairs

United Nations Office on Drugs and Crime
Vienna International Centre, Room E1224
P.O. Box 500, A-1400, Vienna, Austria
Tel: +43 1 26060 - 5179;
Fax: +43 1 26060 - 7 5179
E-mail: giovanni.gallo@unodc.org
Visit our home-page: www.unodc.org

Symposium on Strengthening Global Leadership and Cooperation against Corruption

Seoul, Republic of Korea, 5-6 October 2010

Excellencies, Ladies and Gentlemen,

I am pleased to take part in this Symposium on Strengthening Global Leadership and Cooperation against Corruption, and I am honored to address you on behalf of the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). I also wish to express my profound gratitude to our host, the Government of the Republic of Korea and its Anti-Corruption and Civil Rights Commission, for organizing this significant event. As we all have witnessed during the last years, attitudes on corruption are changing. As recently as ten years ago, corruption was only whispered about. Now, there are signs of growing in-

Вена хот Олон улсын төв, E1224 Австри Улс
Сөцл, БНСУ, 2010 оны 10 дугаар сар 5-6 өдөр

Эрхэмсэг хатагтай, ноёдоо

Авлигын эсрэг олон улсын хамтын ажиллагаа, удирдлагыг бэхжүүлэх бага хурлын нэгэн хэсэг болсондоо НҮБ-ын Хар тамхи мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх хорооны нэрийн өмнөөс талархлаа илэрхийлье. Түүнчлэн энэхүү ач холбогдолтой арга хэмжээг зохион байгуулж байгаа БНСУ-ын Засгийн газар болон Авлигын эсрэг хүний эрхийн комиссд гүн талархалаа илэрхийлье. Бидний ажиглаж байгаагаар сүүлийн нэг жилд авлигын чиг хандлага өөрчлөгдөж байна. Саяхан л авлигын талаар шивнэх төдийхөн явж ирлээ. Харин одоо бид авлигатай эвлэрэхгүй, авлигатай хүчин чармайлт гарган тэмцэх явдал өсөж байгааг харж байна. Энэ жилийн 12 дугаар сард 7 дахь жилийнхээ нүүрийг үзэж буй НҮБ-ын Авилгалын эсрэг конвенци нь энэхүү эргэлтийн учир шалтгаан болон үр дүн нь юм. Дэлхийн авлигын эсрэг хөтөлбөр өргөжин тэлж, улам гүнзгийрэн Конвенцийг 2003 онд соёрхон баталж 2005 оноос хэрэгжиж эхэлсэн билээ. Би энэхүү олон улсын гэрээнд нэгдэн орох явц маш шургуу явж байгаа буюу оролцогч улс 147 болж түүнчлэн Европын Холбоо нэгдээд байгааг тэмдэглэхэд таатай байна. Авлигатай тэмцэх хичээл зүтгэл өргөн дэлгэрч байгаагийн нотолгоо бөгөөд

tolerance of corruption and global eagerness to take actions against it. The United Nations Convention against Corruption (UNCAC), which will mark its seventh year of life in December this year, is both the cause and an effect of this revolution. Since its adoption in 2003, and entry into force in 2005, the Convention has widened and deepened the global anti-corruption agenda. I am pleased to mention that the steady ratification pace that this treaty enjoys has brought the number of States parties to 147 plus the European Union. This is evidence of widespread eagerness to tackle corruption while regarding this Convention as the right tool for the job. However, the ultimate success of the UN anti-corruption Convention will be measured by the ability of States and their leaders to implement its far-reaching measures – and in this respect, we all have a crucial role to play. Policy-makers, anti-corruption authorities and practitioners, largely represented in this room, are the ones who must finally give this international instrument real flesh. Let us see how:

Preventive measures

Corruption can be prosecuted after the fact, but first and foremost it requires prevention. An entire chapter of the Convention is devoted to the issue of prevention, with a particular focus on preventive measures both in the public and private sectors. It is crucial that countries have anti-corruption measures and public sector management practices in place, that are based on the rule of law, transparency and accountability. One of the greatest preventive measures is a culture of integrity. Strong political leadership coupled with public intolerance of corruption and an open media are powerful forces that must be tapped, and turned into action – at all levels of government. This includes raising awareness of the need for

үүний дагуу Конвенц нь яг тохирох зөв хэрэгсэл юм. Тэгэхдээ НҮБ-ын Авилгалын эсрэг конвенцийн эцсийн үр дүнг оролцогч Улсууд болон тэдгээрийн удирдагч нарын дэлгэрэнгүй арга хэмжээг хэрэгжүүлэх чадвараар хэмжих ба энэ талаараа бид бүхэн шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэх юм. Энэ танхимд голдуу бодлого боловсруулагчид, авлигатай тэмцэх байгууллагууд болон практикт хэрэгжүүлэгч нар цугларсан нь эцсийн эцэст энэхүү олон улсын хэрэгслэлийн жинхэн бодит утга учрыг гаргах юм. Хэрхэн гэдгийг нь бүгдээрээ харья:

Урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээнүүд

Авлигыг үйлдэгдсэний дараа яллаж байгаа боловч юун түрүүнд авлигаас урьдчилан сэргийлж байх шаардлагатай юм. Конвенцийн бүхэл бүтэн бүлэг урьдчилан сэргийлэх асуудалд зориулагдсан ба үүн дотор төрийн болон хувийн салбарт хэрэгжүүлэх урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээнүүдийг онцолсон юм. Улс орон бүр хууль дээдэлсэн, ил тод, хариуцлагатай байх зарчимд тулгуурласан төрийн албаны удирдлагатай, авлигатай тэмцэх арга хэрэгслүүдтэй байх нь маш чухал юм. Урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний онцгой нэгэн хэрэгсэл нь шударга ёсны соёл юм. Улс төрийн хатуу чанд манлайлал, олон нийтийн авлигыг үл тэвчих уур амьсгал, нээлттэй олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл зэрэг нь хүчтэй хэрэгслүүд юм. Эдгээрийг засгийн газрын бүх түвшинд хэрэгжүүлсэн байх шаардлагатай юм. Ухамсрыг дээшлүүлэх, ёс зүйн хэм хэмжээ, стандартуудыг дагаж мөрдөхийг ойлгож байгаа юм.

Эрүүгийн хэрэгт тооцох ба хууль сахиулах

Зөвхөн дан ганц урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ нь хангалтгүй юм. Авлигатай тэмцэхдээ гүнлүү нь орох ёстой. Улс орнууд авлигыг гэмт хэрэгт

effective prevention and compliance with ethical norms and standards.

Criminalization and law enforcement

Preventive action alone is not enough. When combating corruption, we must go beyond it. Countries need to make corruption a crime and combat it with effective law enforcement. The UN anti-corruption Convention spells out a comprehensive catalogue of offences that all penal codes must include, such as bribery and the embezzlement of public funds. Offences committed in support of corruption, such as money-laundering and obstructing justice, are also dealt with. Furthermore, law enforcement officials should be empowered to investigate and prosecute the wrongdoings of public officials in the handling of public resources. Working together with the judiciary, they should have the means to ensure that cases are developed well enough to bring convictions.

International cooperation

The very existence of the Convention is proof that corruption is no longer a domestic issue. It is a crime that does not respect borders. There is a strong need for international cooperation on extradition and mutual legal assistance, law enforcement cooperation and joint investigations. Borders and safe havens should not obstruct investigations to bring guilty parties to justice. By ratifying the Convention, States agree to cooperate with one another in every aspect of the fight against corruption. This includes prevention, investigation and the prosecution of offenders.

Asset recovery

International cooperation is especially important when stolen assets need to be identified and recovered. This is an area that can bring concrete results and therefore deserves special attention and support. It is possible to obtain the stolen billions back if innovative tools for asset recovery are put in place. This means

тооцож идэвхтэй мөрдөн шалгаснаар үр дүнтэй болно. НҮБ-ын Авилгалын эсрэг конвенци эрүүгийн хуулиар тооцох бүх гэмт хэргүүдийг нэг бүрчлэн заасан байдаг, тухайлбал, хахуулийн гэмт хэрэг, хөрөнгө шамшигдуулах гэх мэт. Авлигын улмаас үйлдэгдэх гэмт хэргүүд тухалбал, мөнгө угаах, шударга ёсыг алдагдуулах зэрэг юм. Үүнээс гадна хууль хяналтын албан хаагчдад төрийн албан хаагчид төсвийн хөрөнгийг үрэгдүүлэх гэмт хэргийг мөрдөн шалгах бүрэн эрхийг олгох шаардлагатай юм. Шүүхийн байгууллагатай хамтран ажилласнаар гэмт хэргүүдийг бүрэн гүйцэд шийдвэрлэн ял шийтгэл ногдуулах юм.

Олон улсын хамтын ажиллагаа

Авлига нь зөвхөн дотоодын асуудал байхаа больсныг Конвенци маань өөрөө нотолж байгаа юм. Энэхүү гэмт хэрэг нь хил хязгаарыг харгалзахгүй юм. Иймд олон улсын хамтын ажиллагааг этгээдийг хүлээлгэн өгөх, олон талын эрх зүйн гэрээ хэлэлцээр, хууль хяналтын байгууллагуудын хамтын ажиллагаа, хамтран мөрдөн шалгах ажил явуулах зэрэг чиглэлээр хөгжүүлэх зайлшгүй шаардлага байгаа юм. Хил хязгаар, аюулгүй байдал зэрэг нь мөрдөн шалгах ажиллагаанд саад учруулахас зайлсхийж, шударга ёсыг олж буруутай талуудад хариуцлага хүлээлгэх ёстой. Конвенцийг соёрхон батлахдаа авлигатай тэмцэх чиглэлээр улс орнууд өөр бусад оронтой хамтран ажиллахаа зөвшөөрдөг. Үүнд урьдчилан сэргийлэх, мөрдөн шалгах, гэмт хэрэгтнийг яллах зэрэг ордог.

Хөрөнгө эргүүлэн олж авах

Олон улсын хамтын ажиллагаа нь ялангуяа хулгайлагдсан хөрөнгийг олж тогтоон, эргүүлэн олж авахад маш чухал юм. Иймд энэ нь тодорхой үр дүнд хүрч болох салбар тул тусгайлан анхааран дэмжих хэрэгтэй юм. Хэрэв хөрөнгө эргүүлэн олж авах хэрэгслүүдийг

preventive guidelines, tracking systems and assessment tools. Success also depends on the removal of banking secrecy as an obstacle, and a greater willingness by political leaders, institutions, including anti-corruption authorities of receiving States, to cooperate for the return of stolen resources.

Asset recovery has been a breakthrough of the Convention that has offered new hope and created new expectations. To meet such expectations, the Stolen Assets Recovery Initiative, commonly known as the StAR Initiative, was launched by the World Bank Group and UNODC in September 2007. Its goal is to facilitate systematic and timely return of assets that derive from corruption – thereby denying safe havens to corrupt public officials or private entities alike. Later this morning will hear from the Director of the StAR Initiative, Mr. Adrian Fozzard, on the pillars and accomplishments of this enterprise. Suffice it to say that StAR is the cooperative effort of two organizations, the United Nations and World Bank, to make a substantial contribution to the implementation of the specific provisions of the Conventions dealing with asset recovery.

Third Conference of the States Parties to the UN Convention against Corruption

Excellencies, Ladies and Gentlemen, The third session Conference of the States Parties to the UN Convention against Corruption was held in Doha in November last year. While this is certainly no news to any of you, allow me to highlight the key significant developments that have transpired from that Conference.

Review of implementation

Last year in Doha, the international anti-corruption community reached an historical decision by adopting the Mech-

ашиглах юм бол хулгайлагдсан тэрбум тэрбумыг эргүүлэн олж авах боломжтой юм. Энэ нь урьдчилан сэргийлэх зохицуулалт, ул мөрийг нь дагаж олох систем, үнэлэх хэрэгслүүд юм. Банкны нууцлалын системийг саад тоггор хэмээн авч хаях, улс төрийн удирдлага, байгууллагуудын хүсэл эрмэлзэл, ялангуяа, хөрөнгө очсон улсын авлигатай тэмцэх байгууллагын хөрөнгө эргүүлэн өгөх тал дээр хамтарч ажиллах хүсэл эрмэлзэл зэргээс амжилт хамаарах юм.

Конвенцийн хөрөнгө эргүүлэх олж авах асуудал нь шинэ найдвар, шинэ хүлээлт өгсөн урагш хөтөлсөн том алхам юм. Энэхүү хүлээлтийг хангахад 2007 оны 9 сард Дэлхийн банк, НҮБ-ын Хар тамхи мансууруулах бодис гэмт хэрэгтэй тэмцэх газар Хулгайлагдсан хөрөнгийг эргүүлэх олж авах санаачлага (ихэнхдээ (StAR- stolen asset recovery) Стар санаачлага хэмээн нэрлэгддэг)-ыг боловсруулсан юм. Үүний зорилго нь авлигын улмаас олсон хөрөнгийг системтэй, цаг хугацаанд нь олж авахад дэмжлэг үзүүлэх – иймд авлигад автсан төрийн албан тушаалтнууд болон хувийн байгууллагуудад тайван байх боломжийг олгохгүй юм. Бид өнөөдөр энэхүү санаачлагын үндэс суурь, хүрсэн үр дүн зэргийн талаар тус санаачлагын дарга Адриан Фозардын илтгэлийг сонсох болно. Стар санаачлага нь хөрөнгө эргүүлэх олж авах талаархи Конвенцийн тусгай заалтуудыг хэрэгжүүлэх чиглэлээр НҮБ болон Дэлхийн банк гэсэн хоёр байгууллагын хамтын ажиллагааны бодит үр дүн гэдгийг хэлэх нь зүйтэй юм.

НҮБ-ын Авилгалын эсрэг Конвенцийн оролцогч улсуудын гуравдугаар бага хурал

Хатагтай, ноёдоо, өнгөрсөн жилийн 11 сард НҮБ-ын Авилгалын эсрэг Конвенцийн оролцогч улсуудын гуравдугаар бага хурал Доход болсон. Энэ бол та бүхэнд нэг их сонин зүйл биш нь тодорхой,

anism for Reviewing Implementation of the Convention, which is unprecedented in the UN system. This came after the recognised necessity, paramount importance and urgency that were expressed by all States parties to the Convention to establish an effective mechanism to review its implementation. We are not so naive to believe that this architecture, known as the “UNCAC Review Mechanism”, will end corruption, but it will no doubt enable us to measure and support efforts to fight it. From now on, States will be judged by the actions that they take against corruption, and not the promises they make.

Under the Mechanism, States have undertaken to review each other progress in fighting corruption through a peer-to-peer process. In other words, each State will review and be reviewed in consecutive cycles of five years each. The Mechanism will not generate ranks, neither will it compare countries with one other. It will rather support domestic anti-corruption efforts, will help countries to take stock of their own progress, identify their own weaknesses, their own needs, and gain preferential access to international cooperation and assistance.

Private sector

Excellencies, Ladies and Gentleman,

This Symposium is being held to foster greater leadership and cooperation in the fight against corruption. In attendance are numerous high-level national and international civil servants who are devoting their lives to this cause. I mentioned at the outset that governments and their leaders have a crucial role to play. However, for anti-corruption action to be holistic and effective, we should not neglect what is often referred to as “the other side of the equation”: the private sector. Also the corporate community has consider-

тэгэхдээ энэхүү бага хурлаас гарсан ач холбогдолтой үндсэн зорилтуудаас дурьдахыг надад зөвшөөрнө үү.

Хэрэгжилтийг үнэлэх

Өнгөрсөн жил Дохад олон улсын авлигын эсрэг хамтын нөхөрлөл НҮБ-ын Авилгалын эсрэг Конвенцийн хэрэгжилтийг үнэлэх механизмыг батлан НҮБ-ын системд байгаагүй түүхэн шийдвэрт хүрсэн юм. Конвенцийн бүх оролцогч улс орнууд хэрэгжилтийг үнэлэх үр дүнтэй механизм байгуулах нэн чухал, яаралтай шаардлага байгааг илэрхийлсэн юм. Бид “НҮБ-ын АЭК-ийн үнэлгээний механизм” гэсэн байгууламж нь авлигыг зогсоож чадна гэдэгт итгэх гэнэн хүмүүс биш хэдий ч авлигатай тэмцэх хүчин чармайлтыг хэмжих, дэмжих боломжийг бидэнд олгож байгаа нь маргаангүй юм. Өнөөдрөөс эхлэн талуудыг өгч буй амлалтуудаар бус харин авлигын эсрэг хийж буй үйл ажиллагаагаар нь үнэлэх юм.

Энэхүү Механизм гэдэгт талууд авлигатай тэмцэх чиглэлээр өөр өөрсдийн амжилтыг яг ижил тэнцүү нөхцлөөр хийх юм. Өөрөөр хэлбэл, улс болгон таван жилийн давтамжтай дэс дараатай циклийн дагуу үнэлж, үнэлүүлэх юм. Механизм нь эрэмблэхгүйгээс гадна улс орныг хооронд нь харьцуулахгүй юм. Энэ нь дотоодын авлигын эсрэг хүчин чармайлтыг дэмжих, улс орнуудад өөрийн амжилтыг үнэлэхэд туслах, өөрсдийн хэрэгцээ, шаардлага, сул талуудыг олж тогтоох, олон улсын хамтын ажиллагаа, дэмжлэгийн ашиг тусыг эдлэх зэрэг боломж олгох юм.

Хувийн салбар

Хатагтай, ноёдоо

Энэхүү бага хурал нь авлигатай тэмцэхэд хамтын ажиллагаа, тэргүүлэх үүргийг дэмжихэд зориулсан. Олон тооны өндөр түвшний үндэсний болон

able leadership to exercise and contributions to make. The UN Convention against Corruption mandates governments to establish corporate liability to corruption, but also measures to promote cooperation between business and public authorities that investigate and prosecute corruption. Of course, governments need to reassure their private counterparts that cooperation will be rewarded. We at the UN Office on Drugs and Crime are working on that front too. Guided by the Convention, that warrants measures to encourage the spontaneous provision of information useful to investigative and evidentiary purposes, we are working with some pilot governments to introduce legal incentives to corporate cooperation with public authorities – mitigation of punishments and other solutions can be the “carrot” to juxtapose to the “stick” of severe sanctions, astronomic fees or long debarments from public tendering.

International Anti-Corruption Academy

As recently as last month, the world has witnessed another tangible manifestation of leadership, cooperation and public-private commitment. After a long preparatory work, the first International Anti-Corruption Academy opened its doors in Austria. Inaugurated by your illustrious compatriot, the Secretary-General of the United Nations, Mr. Ban Ki-moon, the Academy is a milestone in the global efforts to combat corruption. As the world’s first institution of higher learning focused on fighting corruption within the framework of the Convention, the Academy will disseminate specialized anti-corruption knowledge around the world, and forge specialized anti-corruption skills. The establishment of the Academy is the result of productive collaboration between the Government of Austria, UNODC, the European Anti Fraud Office and other partners – and can count on the generous

олон улсын төрийн албан хаагчид өөрсдийн амьдралыг тус үйлсэд зориулдаг. Хамгийн анхаас нь засгийн газрууд, тэдгээрийн удирдлагууд шийдвэрлэх үүрэгтэй гэдгийг би онцолж байсан. Тэгэхдээ авлигын эсрэг үйл ажиллагааг үр ашигтай болгоход ихэнхдээ “тэгштгэлийн нөгөө тал” хэмээн нэрлэдэг хувийн салбарыг бид үл ойшоож болохгүй юм. НҮБ-ын Авилгалын эсрэг Конвенци нь засгийн газруудыг авлигын эсрэг корпоратив хариуцлагыг бий болгохыг үүрэг болгодог. Түүнчлэн авлигыг мөрдөн шалгаж, яллаж буй төрийн байгууллагууд болон хувийн салбарын хамтын ажиллагааг дэмжих арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлэх үүрэгтэй байна. Мэдээжийн хэрэг засгийн газрууд хамтын ажиллагаа шагнагдана гэж өөрсдийн хувийн салбарын хамтрагчдаа итгэж үнэмшүүлэх ёстой. Бид НҮБ-ын Хар тамхи гэмт хэрэгтэй тэмцэх газар үүн дээр мөн ажиллаж байна. Мэдээллийг өгөх асуудлыг дэмжинэ гэсэн Конвенцийн утга санааг удирдлага болгон мөрдөн шалгах, нотлох баримтыг цуглуулахад хэрэгтэй арга хэмжээнүүдийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр бид зарим нэг засгийн газруудтай хамтран ажиллаж байна. Энэ ажлын хүрээнд төрийн байгууллагуудтай хамтран ажиллах эрх зүйн хөшүүрэг бий болгох, үүнд ялын хэмжээг багасгах болон бусад өөр арга хэмжээнүүд “урамшуулал”-ыг “арга хэмжээ”-тэй хатуу чанга, маш их хэмжээний төлбөр тавих, төрийн худалдан авалтанд оролцох эрийг нь урт хугацаагаар хасах зэргийг зэрэгцүүлэх юм.

Олон улсын авлигын эсрэг академи

Саяхан сар гарны өмнө, дэлхий ертөнц бүхэлдээ манлайлал, удирдлагын олон нийтийн ба хувийн үүрэг даалгавар, итгэл үнэмшэлийн, хамтын үйл ажиллагааны үр дүн гэх мэт үр шим болсон бодит баталгааг бодитоор

contributions of leading governments and business alike.

The Group of 20

Our host country, the Republic of Korea, will soon play host to the most important gathering of world's leaders. Under the Korean Presidency, the next Summit of the Group of 20 will take place in this very city just in a few weeks from now. At the previous Summit, held in Toronto in June this year, the leaders of the Group of 20 broke news grounds by calling upon themselves and the rest of the world to ratify and implement the UN Convention against Corruption as a means to redouble international efforts to combat corruption and lead by example. Under the chairmanship of France and Indonesia, the Anti-Corruption Working Group created by the Group of 20 met in Jakarta as recently as last week, and has already generated results to be commended. The G20 Anti-Corruption Action Plan has been crafted and is expected to be adopted by the world's leaders as they met here next month. In the three-page Action Plan, the UN Convention against Corruption is mentioned or referred to nine times. The Action Plan contains time-bound commitments for G20 leaders to honor – including the commitment to ratify the Convention as soon as possible by those four G20 States that are yet to do so – it places strong emphasis on the need to engage business leaders, and contains a regular progress reporting obligation. This is tangible evidence that the Group of 20 has elevated the fight against corruption to the top of its agenda.

Conclusions

Excellencies, Ladies and Gentlemen,

The blueprint of a holistic integrity infrastructure is the United Nations Convention against Corruption – which has

мэдэрсэн билээ. Урт хугацааны бэлтгэл ажил хангагдсаны үр дүнд Австри Улсад анхны Олон улсын Авлигын эсрэг Академи үүд хаалгаа нээлээ. Нээлтийн үйл ажиллагааг нээхээр нутагтаа алдаршиж хэзээний олны танил болсон НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга ноён Бан Кимун хэлэхдээ уг академийн нээлт нь бүх дэлхий нийтийн авлигатай тэмцэх үйл ажлын хамгийн чухал үе гэжээ. Авилгалтай тэмцэх конвенцид тулгуурлан өндөр түвшний мэдлэг олгох дэлхий дээрхи анхны байгууллагын хувьд Академи нь авлигатай тэмцэх талаар тусгай мэдлэгийг, авлигын эсрэг байх мэдэгдэхүүнийг дэлхий даяар мэдрүүлэхийг эрмэлзэх болно. Тус академи нь Австри Улсын Засгийн газар, НҮБ-ын Хар тамхи гэмт хэрэгтэй тэмцэх газар, Европын залилангийн эсрэг газар мөн бусад улс орны засгийн газар адил үйл ажиллагаа эрхлэдэг албан байгууллагуудын туслалцаа, хамтын ажиллагааны үр дүн юм.

Хорийн бүлэг

Дэлхийн хамгийн чухал шилдэг удирдлагуудын уулзалт цуглаан удахгүй БНСУ-д болно. БНСУ-ын улсын удирдлагуудын хэлсэнчлэн дараагийн Хорийн чуулга уулзалт тус улсад хэдхэн 7 хоногийн дараа болно. Түрүүчийн уулзалт нь өнгөрдөг зуны 7 дугаар сард Торонто хотод болсон. Цуглааны гол шалтгаан нь тэд өөрсдөө болон бүх дэлхий нийтийг НҮБ-ын Авилгалын эсрэг конвенцийг дэмжиж, баталгаажуулан өндөр жишэгтэй үйл ажиллагаа явуулах талаар нэгдсэн санаанд хүржээ. Франц, Индонези Улсын хариуцлагын дагуу Их Хорийн бүлгийн байгуулсан авлигын эсрэг тэмцэх баг бүрэлдэхүүн нь өнгөрдөг 7 хоногт Жакартад цуглаж сонирхол татахуйц маш үр дүнтэй ажил хийжээ. Их Хорийн бүлэгийн Авлигын эсрэг тэмцэх төлөвлөгөө нь бэлэн болсон ба дараа сард болох чуулган дээр

been ratified by over three quarters of the world in less than a decade and as such, can ensure consistency and coherence of anti-corruption efforts at the international level. The ultimate success of the UN anti-corruption Convention will be measured by the ability of government leaders to leave up to their legal obligations and implement its far-reaching measures; by the ability of the business leaders to establish coherent and unequivocal self-regulation models; by the ability of both public and private leaders to engage in a constructive dialogue and leverage public private partnerships; and by the ability of international organization like the United Nations to inform and support these dynamics, when requested to do so. Within this framework, leadership and cooperation are indispensable to breathe life into the Convention, help us define our roles and join forces to marshal an effective response to corruption.

I wish you a successful Symposium and productive deliberations.

Thank you.

их Хорийн бүлэгийн уулзалтан дээр гишүүд танилцаж хүлээн зөвшөөрөх үлджээ. 3 хуудас бүхий Тэмцэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд НҮБ-ын Авилгалын эсрэг Конвенци нь 9 удаа дурдагдсан байна. Үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд их Хорийн удирдлагуудын үүрэг даалгаварууд орсон ба үүнд бизнес эрхэлж буй албан байгууллагуудыг хамруулах талаар онцолж дурдсан. Түүнчлэн амжилт урагшлалтынхаа талаар байнгын тайлан мэдээлэл гаргаж байх албан үүрэг, их 20-д багтаж байгаа улс орны удирдагч нар конвенцийг аль болох түргэн батлах хэрэгтэй гэх мэт зүйлсийг багтаажээ. Энэ нь их Хорийн бүлэг авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг бүрэн хэмжээнд чухалчилж хандан авч үзэж буйн бодит нотолгоо юм.

Дүгнэлт

Эрхэм Ноёд, Хатагтай нараа,

Үнэн шударга байдлаар төсөл болон хэрэгжиж байгаагийн илрэл НҮБ-ын Авилгалтай тэмцэх Конвенци 10 гаруй жилийн туршид дэлхийн дөрөвний гурав нь хамтран оролцож байгаа юм. Тус конвенци ёс зүйд нийцэхүйц, хоорондоо холбоотой нэгдмэл байж авлигын эсрэг олон улсын хэмжээнд тэмцэж чадна гэсэн баталгаа юм. НҮБ-ын авилгын эсрэг конвенцийн үндсэн амжилт нь улс орны төрийн түшээд өөрсдийн хуулийн дагуу үүргээ ухамсарлан биелүүлж, бизнес эрхлэгч нар уялдаа холбоотой, бүрэн дүүрэн, хоёрдмол бус үйл ажиллагаагаа эрхлэн, бүх л хувийн болон улс орны удирдлагууд бүтээлч хандаж, улс орны ба хувь хүний үүднээс ч зорисондоо хүрэхэд нь тууштай байж, НҮБ-ын гэх мэт олон улсын байгууллагууд нь эдгээр динамик хөдөлгөх хүч хөгжлийг хэрэгтэй үед нь дэмжин тусалцаа үзүүлэх зэрэгт гарч ирэх юм. Энэ үйл ажиллагааны хүрээнд манлайлал, хамтран зүтгэх зэрэг нь Конвенцийн үйл ажиллагааг идэвхжүүлэгч гол хүч ба Авлигын эсрэг бид өөр өөрсдийн үүрэг хариуцлагаа ухамсарлан тэмцэх гол хөшүүрэг юм.

*Би та бүхэнд амжилт хүсье
Баярлалаа*



ЯЛЫН БОДЛОГЫГ ШИНЭЧЛЭХ ШААРДЛАГА, ЭРҮҮГИЙН ЭРХ ЗҮЙН РЕФОРМ

Должингийн Баярсайхан

*МУИС-ийн ХЗС-ийн Эрцүгийн эрх зүйн тэнхмийн
багш, профессор, доктор /Ph.D/*

Нэг. Онолын үндэслэл, нийтлэг жишиг

Ялын ойлголт нь эдүгээ онолын төдийгүй жишгийн шалгуураар авч үзэх боломжтой, дэлхий нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн нэр томьёо болж төлөвшжээ. Ял²¹ нь эрүүгийн эрх зүйн салшгүй институт төдийгүй нийгмийн хамгаалалтын бодлого, тогтолцооны нэг бүрэлдэхүүн хэсэг юм. Ялыг төрийн бодлогын хүрээнд хэт явцууруулж ойлгох нь эдүгээ ач холбогдлоо алдсан бөгөөд харин нийгмийн шудрага ёс, шүүх эрх мэдлийн зарчим, чиг хандлагын хүрээнд авч үзэх нь нийтлэг хөгжлийн баримтлал болж байна. Эрүүгийн анхны төрөлжсөн хууль (1810 он, Франц) гарснаас хойших шинэ үеийн түүхээс үзэхэд ялын бодлогыг тодорхойлж ирсэн голлох дөрвөн онолын урсгал нэг нь нөгөөгөө үгүйсгэх замаар хөгжиж иржээ.

I үе шат. Абсолют онол буюу ялыг тэнцвэржүүлэх хандлага нь /Кант, Гегель/ XIX зууны II хагасаас 1950-аад он хүртэл хүчтэй нөлөөтэй хэвээр байсан байна. Гол агуулга нь “Хохирлыг

21 Ял - латины “reina”, “punitas” - “залхаалт, цээрлэлт, золиос, нөхөөс” гэсэн язгуур утгаас эх үндэстэй бөгөөд англи, франц, герман, испани, итали, орос, хэлний үг зүйн утгын нийтлэг зориулалт нь “гэмт үйлдэхүйн хариу шийтгэл, нөхөн төлөөс”, хууль зүйн агуулгаар нь авч үзвэл эрүүгийн хууль тогтоомж зөрчин гэмт халдлага хийсэн этгээдэд эрх зүйн процессийн дагуу шүүхээс оногдуулах нийгмийн нөлөөллийн албадлага, хязгаарлалтын систем ажээ. /Д.Б/

хохирлоор”, “Гэмтнийг гэсгээлээр” гэсэн үндэслэгээ, зарчимд тулгуурлан, гэмт хэрэг хийсэн этгээдийг төрөөс /“хашраах”/ яллан цээрлүүлэх, гэмт хэрэгт нь тохирсон ялыг оноох шаардлагыг хангахад чиглэгдэж байв.

II үе шат. Харьцангуйн онол буюу ялыг нийгэмшүүлэх хандлага /Ж.Руссо, М.Вебер/ XX зууны II хагасаас эхлэн абсолют онолыг шүүмжлэх хандлага баруун Европт хүчтэй дэлгэрч, ялын зорилго нь ялтныг нийгмээс тусгаарлаж, залхаан цээрлүүлэхэд гол нь биш, харин эргээд нийгмийн амьдралд хөлөө олоход нь туслах, засч төлөвшүүлэх замаар нийгэмшүүлэхэд чиглэгдэх ёстой гэсэн үзэл баримтлал юм. Энэ концепц 1960 оноос эхэлсэн ялын бодлогын шинэчлэлд тусгалаа олж, дэлхийн олон орны эрүүгийн хуулиудад илэрч, хэрэгжсэн байна.

III үе шат. Таслан зогсоох онол буюу ялын “үл тэвчих” хандлага. 1960 оноос эхэлсэн ялын нийгэмшлийн хандлага зарим талаар шүүмжлэлд өртөх болсны дээр ялангуяа АНУ-д ялыг нийгэмшүүлэхэд чиглэгдсэн арга хэмжээ ямар ч үр дүнгүй болсныг харгалзан, “гэмт этгээдийг нийгмээс тусгаарлан аюулгүй болгох”; дахин гэмт хэрэг үйлдэхгүй болтол нь “хашраах”; хатуу чанд ял оноох бодлого баримтлах чиглэл гарч ирэв. Энэ хандлага ялангуяа АНУ-д түгээмэл дэлгэрч Зүүн Европ,

Ойрхи Дорнод, социалист орнуудад ч түгэн тархаж нөлөөлсөн байдаг.

IV үе шат. Либерал онол буюу ялын дэнслэн хязгаарлах хандлага. 1990-ээд оны эхэн үеэс эрүүгийн эрх зүйн салбарт гуманизацийн болон криминализацийн үйл явц нэгэн зэрэг өрнөж, глобальчлал болон эрх зүйн интеграцчиллын нөлөө улс, орнуудад түрэн орж ирсэнтэй холбогдон гарч ирсэн²² бөгөөд уг онолын үндэслэл нь Германы эрүүгийн эрх зүйч-эрдэмтэн Франц Листийн дэвшүүлж байсан гурвалсан шаталбарын онолын үзэл санааг хөгжүүлэх замаар бүрэлдэн тогтжээ. Энэ онолоор бол болгоомжгүй, санамсаргүй тохиолдлоор буюу ялимгүй хэрэг үйлдсэн этгээдэд сануулга өгөх, замаар ялаас хэтрүүлэх, дунд зэргийн хэрэг үйлдсэн буюу их биш, бага хэмжээний хохирол учруулсан этгээдэд хүнд биш ял оноох, засарч төлөвших боломж олгох, хүнд ноцтой хэрэг үйлдсэн этгээдийн хувьд засрах боломжтойг нь засч авах, засрах боломжгүйг нь бусдад дахин хор хөнөөл учруулах боломжийг хаах гэсэн ялын ялгавартай хандах нөхцлийг олгодог байна.²³ Түүнчлэн ял нь нэг талаас шийтгэл, нөгөө талаас итгэл хүлээлгэх, засрал төлөвшил олгох нийгмийн арга хэмжээ гэж үзэж, ялын зорилго нь нийгэмшүүлэх иргэншүүлэх тал нь давамгайлсан цээрлэл, шийтгэлийн хосолмол систем болох ёстой ажээ.

1990-ээд оноос хойш дэлхийн олон улс, орон эрүүгийн эрх зүйн салбарт реформ хийж чадсан бөгөөд Олон улсын гэрээ, хэлэлцээр цөөнгүй гарсныг үндэслэн Эрүүгийн хууль тогтоомждоо өөрчлөлт, шинэтгэл хийсээр иржээ. Английн 2003 оны эрүүгийн шүүн таслах ажиллагааны тухай (**Criminal justice act, 2003. p44**)

22 Norrie , A A Critical Introduction to Criminal law . London . 1993 p.84-85

23 Монгол улс дахь эрх зүйн шинэтгэл ба шилжилтийн үе. Олон улсын симпозиумын баримт , материалын эмхэтгэл УБ, 2006 183-р тал

хуулийн 142-р зүйлд “Ял нь оновчтой, эзнээ олсон, тодорхой, үндэслэлтэй, үр дүнтэй байх ёстой” гэж заажээ.

Дийлэнх улс орны эрүүгийн хууль тогтоомжинд ялын ойлголтыг тодорхойлсон норматив томъёолол байдаггүй. Харин постсоциалист орнуудаас Орос, Украин, Казакстан , Армен, Узбекистан, Тажикстан зэрэг оронд “Ял” гэсэн нэр томъёогоор /“Наказание”/ хэрэглэж тодорхойлсон бол Беларусь, Молдав, Монгол зэрэг улс “Эрүүгийн хариуцлага” гэсэн ойлголтоор авч үзэж томъёолжээ. 1996 оны 2-р сарын 17-нд баталсан ТГУХНөхөрлөлийн (СНГ) орнуудын Эрүүгийн загвар хуулийн 3-р хэсгийн 9-р бүлгийн 45-р зүйлд “Ял” гэсэн ойлголтыг хэрэглэсэн ба шүүхийн тогтоолоор оногдуулах төрийн албадлагын арга хэмжээ” гэж тодорхойлсны дээр 45-р зүйлийн 2-д: “Ял нь шүүгдэгч болон бусад холбогдох этгээдийг шинээр гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх, засч төлөвшүүлэх болон нийгмийн шударга ёсыг сэргээн тогтоох зорилгоор хэрэглэгдэнэ” гэж заажээ.²⁴ Герман, Францын эрүүгийн эрх зүйн эх сурвалжуудад ялыг төрийн албадлагын арга хэмжээ гэхээсээ илүү эрх зүйт ёсны зайлшгүй шаардлага, төдийгүй шүүхээс оноож буй норматив санкци, шударга ёсыг хангуулах хэрэгсэл гэсэн утгаар авч үздэг ажээ. Баруун европ буюу эх газрын системийн орнуудад зэрэгцсэн хэд хэдэн эрүүгийн хууль, хуульчилсан акт эрүүгийн эрх зүйн үндсэн эх сурвалж болж үйлчилдгээс үүдэн олон категорт гэмт үйлдэхүйн түвшин, зэрэглэл бүхэнд тохирсон ялын бодлогын уян хатан систем үйлчилдэг.²⁵ Гэмт хэргийг

24 Модельный уголовный кодекс Содружества Независимых Государств. Рекомендательный законодательный акт. М.,1996 с 14

25 Жданов Ю.Н Лиговская Е.С Европейское уголовное право. Перспективы развития М.,2001 с91 Додонов В.Н Сравнительное уголовное право общая часть М., 2009 с 261-264

категорчлон маш нарийн дэлгэрэнгүй томъёолж, ялын санкцийг шууд хэрэглэх боломжтойгоор ойлгомжтой, тодорхой зааж өгдөг тул ялыг хэрэглэх үйл явцад давхардал, хүндрэл гарах нь харьцангуй бага ажээ.

Эдүгээ эрүүгийн эрх зүйн салбарт глобальчлал, интеграцчиллын үйл явц нэвтэрч эхэлсэнтэй холбоотойгоор дэлхий дахины хэмжээний эрүүгийн загвар хууль гаргах, олон улсын хэмжээнд дагаж мөрдөх ялын бодлогын үзэл баримтлал боловсруулах ажил 2003 оноос эхлэн эрчимтэй өрнөж байна. Үүний нэг үр дүн бол НҮБ-ын болон харьцуулсан эрүүгийн эрх зүй судлалын олон улсын хүрээлэнгийн дэмжлэгтэйгээр В.Коннор, С.Рауш нарын редакторлож олон орны шинжээч, судлаач, эрдэмтдийн оролцоотой 2007 онд гаргасан дэлхий дахины эрүүгийн загвар хууль мөн. Энэ загвар хууль 17 бүлэг, 200 зүйл, 300 шахам тайлбарыг өөртөө багтаасан 526 хуудас бүхий томоохон хэмжээний чухал хэрэглэгдэхүүн болжээ.²⁶

Ялын бодлогын хувьд энэ хуулинд аль нэг системийн онцлогийг тусгаагүй, харин дундын буюу жишгийн зарчим, хандлага түлхүү тусгагджээ. Ялын төрлийг үндсэн, сонгох, нэмэлт гэсэн гурван ангиллаар авч үзсэн ба ялын үндсэн төрөлд (38-р зүйл) бүх насаар нь хорих, хугацаатай хорих, торгох ялыг, сонгох ялд шүүхийн тогтоолгүйцэтгэхийг хойшлуулах; нийгмийн үйлчилгээнд хамруулах; гэрийн хяналтад байлгах; нэмэлт ялд торгууль, нөхөн төлбөр, эрх хасах, хянан харгалзах; үйл ажиллагаа, албан тушаал эрхлэхийг хориглох; иргэний харьяаллаас хасах гэх мэтийг оруулжээ. Эрүүгийн загвар хуулийн 38-р зүйлийн 3-д хугацаатай хорих ялын

дээд, доод хэмжээг заахдаа 1-5 жил, 2-10 жил, 3-15, 5-25, 10-30 жил гэсэн интервалт нормативыг жишиг болгон тогтоосон байна. Загвар хуульд цаазаар авах ялыг оруулаагүй байна. Түүнчлэн ялыг оноохдоо тухайн хэргийн хор аюул, хууль зөрчсөн байдлын түвшин, хэмжээ, яллагдаж буй этгээдийн засрах боломж болон нийгмийн шудрага ёс сэргээгдсэн эсэхийг харгалзан оновчтой шийдэж байх нөхцлүүдийг заажээ. Ял нь хууль тогтоомжид эрх зүйн үндэслэлийн хувьд тодорхой томъёологдсон байхаас гадна хуулиас гадуур хэнийг ч яллаж, шийтгэж болохгүй тухай өгүүлсэн нь бий.

Ялын төрлүүдийг хэрэглэж буй орнуудын цөөнгүй хэсэг нь хүмүүнлэгийн чиглэлийн хүрээнд өөрчлөлт хийгээд эхэлжээ.

Баруун европын дийлэнх улс, орон цаазаар авах ялыг халсан ба албадан ажил хийлгэх, эд хөрөнгийг бүхэлд нь хураах ялыг хязгаарлаж, нийгмийн үйлчилгээ, хөтөлбөрт хамруулах, нөхөн төлбөр оноох ялыг орлуулан сольж ялын бодлогодоо өөрчлөлт оруулжээ. Насанд хүрээгүй этгээдийн үйлдсэн гэмт хэрэг ба түүнд оногдуулах эрүүгийн хариуцлагыг эрүүгийн тусгай хуулиар зохицуулж буй практик Герман, Франц, Бельги, Испани, Япон, Швейцар, Австри, Португали, Канад, Англи, Эстони, Египет, Латин Америкийн зэрэг 40 шахам оронд хэрэглэгдэж байна. Түүнчлэн Эрүүгийн хуулийн ерөнхий ангид тусгай бүлэг болгон оруулсан 30 шахам орон байдаг. Харин криминализацийн хандлагыг дагалдан шинээр илрэх болсон авлигын болон албан тушаалын гэмт хэргүүд, хүн худалдаалах болон бэлгийн хүчирхийллийн гэмт хэрэг, терроризм зэрэг ноцтой хүнд гэмт хэргүүдийг эрүүгийн хуулинд тусгах, ялын бодлогыг нь чангатгах тал дээр санал нэгдэж байна. Үүнтэй холбоотойгоор

26 Model Codes for Post-conflict Criminal Justice Model Criminal code. Vivienne O'Connor and Colette Raush editors, Peasbuilding and the Rule of law . W,P,L 2007

НҮБ-ээс 2003 онд баталсан Авилгалын эсрэг конвенц, Гэмт хэргийн улмаас олсон эд зүйлсийг хураах тухай 1990 оны Страсбургийн Конвенц, 2004 оны Эрүүгийн эрх зүйн Олон улсын 17-р конгрессийн тогтоол, 1989 онд НҮБ-аас баталсан 2-р факультатив протокол зэргийг ялын бодлогыг тодорхойлоход анхаарч тусгах ёстой юм.

Ялын төрлийг хэрэглэх зарчимд туйлын тодорхой санкцийг хуульчлах явдлаас аль болох зайлсхийх; альтернатив нөхцлийг тодорхой боломжит шийдлээр зохицуулж өгөх, жижиг, хүнд биш хэргүүдийн хувьд хянан харгалзах, торгууль, нөхөн төлбөрийн ялыг өргөн хэрэглэх ба баривчлах болон хорих ялын доод хугацааг багаар тооцох (5 хоногоос 3 сар), торгуулийг сүүлийн 6 сар хүртэлх долоо хоног болон сарын дундаж орлогоор тооцох; мөнгөн дүнгээр илэрхийлэх; тэрчлэн хорихоос өөр төрлийн ялыг өргөжүүлэх ял солих процедурыг оновчтой хэрэглэх зэрэг практик, жишиг гадаадын орнуудад түгээмэл нэвтэрч хэрэглэгдэж байна.

Хоёр. Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн зарим хийдэл, эрх зүйн үр дагавар

“Хуулийн хийдэл” гэдэг нь тухайн хуулийн заалтууд хоорондоо зөрчилдөх, эрх зүйн үндэслэл, хамаарал нь харилцан авцалдахгүй байх, хуулийн зорилго, зарчим нь хуулийн агуулга нөхцөлтэйгээ тохирохгүй байх, хуулиар шууд зохицуулагдах харилцаа тийнхүү бүрэн хуульчлагдаж чадаагүйгээс эрх зүйн үйлчлэл дутагдах, хуулиас гадуурх арга, замаар хуулийг хэрэглэх зэрэг сөрөг нөхцөл, байдал бий болсныг хэлнэ.

Монгол Улсын 2002 оны Эрүүгийн хуулийг дагаж мөрдөх болсноор даруй 8 жил өнгөрчээ. 2004, 2008 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан бөгөөд ихэнхдээ аль нэг гэрээ конвенцэд нэгдэн орсон, эсвэл бусад хууль тогтоомжид нэмэлт

өөрчлөлт оруулах шаардлага тэрчлэн хуулийн зарим зүйл хэсгийг нэмэх, хүчингүй болгох, өөрчлөх зэрэг техникийн болон найруулгын шинжтэй өөрчлөлтүүд зонхилжээ. Агуулга, зарчмын шинжтэй дорвитой өөрчлөлт хийгдээгүй байна.

Эрүүгийн хуулийн хийдлийн илэрч буй шинжийг дараах чиглэлээр авч үзэж болно. Юуны өмнө Ерөнхий ангийн зарим зүйл, Тусгай ангийн зүйл, заалттай нийцэхгүй байх, хэм хэмжээнүүд хоорондоо шууд ба шууд бус байдлаар зөрчилдөх явдал нилээд байна. Эдгээрийг авч үзвэл:

а) Эрүүгийн хуулийн 2-р зүйлийн 2-д: “Эрүүгийн хууль тогтоомж энэ хуулиас бүрдэнэ.” 3-р зүйлийн 1-д “Үйлдэл, эс үйлдэхгүйг гэмт хэрэгт тооцох, түүнд оногдуулах ял, эрүүгийн хариуцлагын бусад арга хэмжээг энэ хуулиар тодорхойлно” гэж заасан. Гэтэл Тусгай ангийн бланкет диспозици бүхий далан зургаан зүйл ангийн 45 нь шууд ишлэл татсан бланкет журмаар буюу дамжмал эх сурвалжаар шийдвэрлэгдэхээр заасан нь Эрүүгийн хуулиас гадуур хуульчилсан актаар зохицуулагдах боломжийг аяндаа бий болгоход хүрчээ.²⁷

б) Эрүүгийн хуулийн 1-р зүйлд “... нийтийн болон хувийн өмчийг гэмт халдлагаас хамгаалах тухай заажээ.” Гэтэл эрүүгийн хуулийн 145, 146, 148, 150-р зүйлүүдэд заасан хулгай, залилан, булаалт, дээрэм, ашиглалын гэмт хэргийн хохирлын доод хэмжээг бага бус буюу 108000-540000 төгрөгөөр тогтоосноос болж монголын нийгэмд харьцангуй их гарч буй багавтар хэмжээний хохирол бүхий (30000-108000) гэмт хэргүүдийг ял завшуулах, эрүүгийн хариуцлагаас хэлтрүүлэх нөхцлийг аяндаа бий болгоход хүрсэн.

Эрүүгийн хуулийн 263, 264-р зүйлд албан тушаалаа хэтрүүлэх болон

²⁷ “Эрх зүй” сэтгүүл 2007 №1(15) 88-р тал

урвуулах гэмт хэргийн хохирлын доод хязгаарыг үлэмж /5сая 400 мянга – 13 сая 500/ гэж тогтоосноос болж нийтийн өмчид 5 сая хүртэл төгрөгийн хохирол учруулсан /бага бус/ гэмт хэргийн үйлдэл гэмт хэрэгт тооцогдохгүй, ял хүлээхгүй болсноос албан тушаалтнууд ял завших боломж бүрджээ. Үүний хамт албан тушаалтан бусдын өмч хөрөнгө, эд зүйлсийг завшин үрэгдүүлж бага бус хохирол учруулсаар байгаа гэмт үйлдлүүд ял хүлээхгүй байдал үүссэн байна.

в) Эрүүгийн хуулийн 5-р зүйлийн 1-д:

“Гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутай этгээдэд түүний үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил байдал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролыг үл харгалзан эрүүгийн хариуцлага хүлээнэ” гэж заажээ. Гэтэл Эрүүгийн хуулийн 50-р зүйлийн 4, 51-р зүйлийн 3, 52-р зүйлийн 3 зэрэгт хүний нас, хүйс, нийгмийн онцлог байдлаар нь ялыг ялгавартай тогтоохоор тусгасан байдаг.

г) Эрүүгийн хуулийн 45-р зүйлийн 2-т: “Эрүүгийн хариуцлагыг энэ хуулиар тогтоосон ял, эрүүгийн хариуцлагын бусад арга хэмжээгэр хүлээлгэнэ” гэжээ. Гэтэл эрүүгийн хуулийн 215-р зүйлийн 1; 216-р зүйлийн 1-д зааснаар тээврийн хэрэгслийн аюулгүй байдал, ашиглалтын журам зөрчсөн ...гэмт хэрэг үйлдсэн бол “...тээврийн хэрэгсэл жолоодох эрхийг 2 жил хүртэл хугацаагаар хасах ...” гэж заасан нь 45-р зүйлтэй зөрчилдсөн төдийгүй Эрүүгийн хуульд байхгүй хариуцлагын өөр төрлийг оруулж ирсэн нь хууль зөрчсөнөөс гадна ноцтой алдаа гэж үзэх ёстой.

д) Эрүүгийн хуулийн 6-р зүйлийн 2-т: “Гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд тухайн гэмт хэрэгт нь зөвхөн нэг удаагийн эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэнэ” гэжээ.

Тэгвэл эрүүгийн хуулийн 57-р зүйлийн 1-д: “...хэрэг тус бүрт оногдуулсан ялыг хамгийн хүнд ялтай дээд хэмжээний дотор бүгдийг буюу заримыг нэмж нэгтгэн ... ялыг тогтооно” гэсэн байдаг. Түүнчлэн Эрүүгийн хуулийн 18, 19 болон 56-р зүйлд зааснаас үзэхэд нийлмэл, давтан болон бүлэглэн үйлдсэн хэргийн хувьд ял халдаах, нэг бус удаа ял хүлээх зэрэг үр дагавар бий болох нөхцлийг үгүйсгэхгүй байна. Зүй нь ялыг зүйлчлэх зарчим нь үйлдэл бүрт ял оноогоод, оноосон аль нэг ялын хугацааны дээд хэмжээнээс хэтрэхгүй байхаар тооцох ёстой ажээ.

е) Эрүүгийн хуулийн 8-р зүйлийн 2-т: “Гэм буруутай этгээд үйлдсэн гэмт хэрэгтээ зөвхөн өөрөө эрүүгийн хариуцлага хүлээнэ” гэсэн байдаг. Эрүүгийн хуулийн 49-р зүйлийн 1-д: “...гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийн хувьд ноогдох эд хөрөнгийг бүгдийг буюу заримыг үнэ төлбөргүй албадан гаргуулах...” тухай заажээ. Амьдрал дээр орон сууц, мөнгөн хадгаламж, машин, тоног төхөөрөмж, газар болон өмчлөлийн объектын ихэнхи нь хамтран өмчлөх эд зүйлсэд багтсан байдаг ба жишгийн зарчмаар хүний эд хөрөнгийг бүгдийг хураах явдлыг хатуу хориглодог ажээ. Энд гэр бүлийн гишүүд, үр хүүхдийн өмчлөх эрх хөндөгдөх, түүнд халдах асуудал гарч байгааг анхаарах ёстой.

ж) Эрүүгийн хуулийн 6-р зүйлд “Шударга ёсны зарчим”, 7-р зүйлд “Энэрэнгүй ёсны зарчмын” тухай заасан боловч Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн хэм хэмжээг бүхэлд нь авч үзвэл 90 шахам хувь нь хорих ял оногдуулах нөхцөлтэйгээр хуульчлагдсанаас гадна болгоомжгүй үйлдэгдэх зарим гэмт хэрэг, хүнд гэмт хэргийн ангилалд багтсан (128, 171, 213, 217, 224, 289, 295-р зүйл) болон хугацаатай хорих ялын доод хязгаарыг өмнөх хуулиас илүү өндөрсгөж тогтоосон; ял тэнсэх нөхцлийг

боломжит бус байдлаар хязгаарласан; Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан ялын доод хэмжээнээс доош татаж хөнгөрүүлэх нөхцлийг үгүйсгэсэн зэрэг нь Эрүүгийн хуулийн тулгуур зарчим болон хүнлэг ёсны шаардлагад нийцэхгүй болсон.

Энэ нь амьдрал дээр ч тодорхой батлагдаж, судлаачид төдийгүй жирийн иргэдийн шүүмжлэх сэдэв болсныг харгалзах ёстой болжээ.

з) Эрүүгийн хуулийн 50-р зүйлийн 3-т: “Албадан ажил хийлгэх ял эдлэхээс санаатай зайлсхийсэн ялтны эдлээгүй үлдсэн ялын 8 цагийн ажлыг нэг хоног баривчлах ялаар тооцож болно” гэж заажээ. Гэтэл 100 цагийн албадан ажил хийлгэх ял авсан этгээд түүнийг эдлэхээс зайлсхийсэн нөхцөлд баривчлах ялаар солих болоход 12 хоног баривчлах ял болох ба энэ нь Эрүүгийн хуулийн 51-р зүйлийн 2-д заасан “Баривчлах ялыг нэг сараас зургаан сар хүртэлх хугацаагаар оногдуулна” гэсэн заалттай шууд зөрчилдөж байна.

е) Эрүүгийн хуулийн 47-р зүйлийн 3-д “Торгох ялаас ноцтой зайлсхийвэл уг ялын хэмжээнээс хамааруулан шүүх торгох ялыг гурван жил хүртэл хугацаагаар сольж болно” гэсэн нь Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан 3 жилээс дээш хорих ялтай санцгийг хэрэглэх боломжгүй болох буюу ял завшуулах нөхцлийг бий болгоход хүргэжээ.

ё) Эрүүгийн хуулийн 17-р зүйлд заасан гэмт хэргийн ангиллын шалгуур, нөхцлүүд нь тусгай ангийн цөөнгүй хэсгийн зүйл ангиудтай зөрчилдөх, зарим талаар авцалдахгүй байх, хүндэвтэр, хүнд гэмт хэргийн ангилал солигдох давхардал гарах, улмаар ялын бодлогын зарчимд үл нийцсэн хийдэл гарах нөхцлийг бий болгох зэргээр илэрч байна. Судлаач болон шүүгч нарын нэг бус удаа хэлж шүүмжилж байсныг

анхаарч үзвэл Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн зарим зүйл заалтад ялын доод хэмжээ нь хөнгөнд, дээд хэмжээ нь хүндэвтэр ангилалд багтсан, эсхүл эсрэгээр байгаа зэрэг нь гэмт хэргийн ангилалд ялыг бүрэн дүүрэн оновчтой тохируулж чадаагүйг харуулж байна. Жишээ нь: Эрүүгийн хуулийн 149.1; 152.1; 154.2; 183.1; 196.2; 197.1; 218.1; 230.4; 232.1; 237.1; 237.2; 246.1; 258.1; 265.1; 267.1; 271.1 гэх мэт зүйл ангид дээр дурьдсан байдлыг харж болно.

Эрүүгийн хуулийн хийдэлд хамаарахгүй боловч эдүгээ олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн буюу дэлхий нийтийн жишгийн хүрээнд авч үзвэл Монгол Улсын Эрүүгийн хуулинд “албадан ажил хийлгэх ял болон цаазаар авах ялыг хэрэглэсэн хэвээр байгаа ба насанд хүрээгүй этгээдийн үйлдсэн гэмт хэрэгт оногдуулах ял нь жишгийн түвшингээс илүү чанга хатуу байгаа зэргийг анхаарч үзэх нь зүйтэй юм.

Гурав. Шүүхийн практик ба зарим нөхцөл байдал

Сүүлийн 20 жилийн судалгаа практикаас үзэхэд шүүхээр оногдуулсан нийт ялын 70 шахам хувь нь хорих ял эзэлж байгаа ба түүнийхээ 50 гаруй хувийг тэнсэн харгалзаж үлдсэн 20 хувийг биечлэн эдлүүлдэг байна.²⁸

2009 онд 7513 хүн шүүхээс ял шийтгүүлсний 5442 нь хорих ял, шийтгүүлсэнээс нь 3074 нь хорих ялыг биечлэн эдэлж 2013 хүн тэнсэн суллагдаж, 305 хүний тогтоол биелүүлэхийг хойшлуулж, 350 хүн өршөөлөөр суллагджээ. Түүнчлэн 1771 хүн хорихоос өөр төрлийн ял эдэлснээс 260 хүн торгох ялаар, 337 хүн албадан ажил хийлгэх ялаар, 1099 хүн баривчлах ялаар шийтгүүлжээ. Статистикийн гурван жил тутмын дундаж жишгээс

28 УДШ-ийн тайлан болон судалгааны материал 2008-2010 /Д.Б/

харьцуулан түүвэрлэж үзэхэд эрүүгийн хэргийн шийтгэх тогтоолын 52.2-54.7 хувь нь хэвээр үлдэж, 45.3-47.8 хувь нь хүчингүй болох буюу өөрчлөгдөж ирсэн нь ялын бодлогын шийдлийн үнэн зөв, тогтвортой байдал ихээхэн алдагдах болсныг харуулж байна.

Философи, социологи, эрх зүйн хүрээлэнгээс 2006 онд 11 аймаг, 7 дүүргийн 860 хүнийг хамруулсан социологийн судалгааны мэдээ, сэлтээс үзэхэд 41.7 хувь нь шүүх шийдвэр гаргахдаа шударга бус ханддаг гэсэн хариулт өгчээ.²⁹

2008-2009 онд шүүхээр шийдвэрлэгдсэн нийт гэмт хэргийн 58.4 хувийг хүндэвтэр хэрэг эзэлж байгаагийн дээр нийт шийтгүүлсэн хүмүүсийн 26 хувь нь хорихоос өөр төрлийн ялаар шийтгүүлсэн ажээ. Шүүхийн шатанд хэргийг мөрдөн байцаалтад буцаах явдал сүүлийн 5 жилийн байдлаар 58 хувийг эзэлж байгаа нь хүнийг нэг удаа шийтгэх буюу нэг удаа яллах зарчим алдагдаж ирсний нотолгоо бөгөөд ялыг гагцхүү шүүхийн процессийн журмаар, нотлогдсон хэрэгт гагцхүү шүүхээс хараат бусаар хянаж шийдэх ёстой гэсэн олон улсын эрх зүйн зарчим хангагдахгүй явж ирсний илрэл юм.³⁰

“Хөгжингүй орнуудад гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд аль болох нийгмээс тусгаарлалгүйгээр хүмүүжүүлэх, нийгэмшүүлэхийг зорьдогийн илэрхийлэл нь нийт ялын 80 гаруй хувийг торгох ба хорихоос өөр төрлийн ял эзэлдгээр илрэх бөгөөд харин манайд бол эсрэгээр нийт ялын 70 хувийг хорих ял эзэлж байна.”³¹

29 УДШ-ийн тайлан, судалгааны материал 2008-2010 /ДБ/

30 Шударга ёс сэтгүүл 2010 №1(2) 16- р тал

31 Харьцуулсан эрх зүйн онол , практикийн орчин үеийн асуудал . Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын материал УБ. 2007 82-р тал

Монгол Улсын Эрүүгийн хууль үйлчилснээс хойших УДШ-ээс 30 шахам тайлбар гарч бүрэн бус судалгаагаар 300 шахам нэр томъёог тайлбарлажээ. Эрүүгийн хуулинд тодорхой бус байдлаар буюу хоёрдмол утгатай хуульчлагдсан нэр томъёог хуулинд байхгүй агуулга, зарчмаар тайлбарлах нь эргээд хуулийн хийдэл газар авах нөхцлийг бүрдүүлдэг бөгөөд жишгийн зарчимд нийцүүлэн хэргийн нөхцлийг шийдвэрлэх (процессийн) байдлаар тайлбарлах практикийг нэвтрүүлэх нь манай нөхцөлд зөв сонголт байж болох юм.

Эцэст дүгнэлт болгож зарим саналыг дэвшүүлэхэд:

- 1) Эрүүгийн хуулийн шинэтгэлийн үзэл баримтлалыг боловсруулахдаа ялын бодлогод зоримог реформ хийх чиглэлийг тууштай баримтлах нь зүйтэй юм. Юуны өмнө Эрүүгийн хуулинд хорих ялын эзлэх хувийн жинг дэлхий нийтийн стандарт (40-45%) жишгээс дээшгүй байхаар томъёолох; хорихоос өөр төрлийн ялын санкцын үр нөлөөтэй хэлбэрүүдийг, уян хатан, хэрэглэх боломжтойгоор хуульчлах;
- 2) Эрүүгийн хуулинд байгаа эрх зүйн бүхий л хийдлүүдийг бүрэн засч арилгах;
- 3) Насанд хүрээгүй этгээдэд оногдуулах ялын дэглэмийг тусгай бүлэг болгон ялгавартайгаар хуульчлах;
- 4) Хуулийн этгээдэд эрүүгийн ял оноож буй гадаадын 35 орны туршлага, жишгийг сайтар судалсны үндсэн дээр аж ахуй болон экологи, эдийн засгийн гэмт хэрэгт холбогдсон хуулийн этгээдэд өндөр торгууль оноож болох заалтыг эрүүгийн хуулинд нэмж томъёолох;

- 5) Эрүүгийн хуулийн шинэтгэлийг хийхдээ ганц нэг нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төдийгээр уг үйл явцыг хязгаарлаж болохгүй бөгөөд Эрүүгийн хуулийн шинэтгэлийн хөтөлбөр, үзэл баримтлалыг төрийн бодлогын түвшинд боловсруулж, УИХ-аар батлуулах, улмаар Эх газрын эрх зүйн тогтолцооны жишгээр зэрэгцсэн эрүүгийн хуулийн тогтолцоог шинээр бий болгох, ингэхдээ үүнийг үе шаттайгаар хэрэгжүүлж, эхний ээлжинд Эрүүгийн төрөлжсөн ерөнхий хуулийг Европын жишгийн загвараар боловсруулж гаргах нь зүйтэй гэж үзэж байна.
- 6) Одоо мөрдөж буй УДШ-ийн тайлбаруудыг нарийн нягт судалж, нэр томъёоны аливаа тайлбарыг Эрүүгийн хуулийн дагалдах хууль болгон оруулж байх практик бий болгох нь хууль дээдлэх зарчмыг хэрэгжүүлэхэд чухал түлхэц болох нь дамжиггүй.

Эцэст нь тэмдэглэхэд ялын бодлого эзнээ олсон, үр дүнтэй, тогтвортой, шударга, оновчтой бөгөөд нийгмийн ашиг сонирхолд бүрнээ нийцсэн байх нь Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүйн шинэтгэлд чухал хүчин зүйл болно.

АВЛИГА БА АЮУЛГҮЙ(ТАЙ) БАЙДАЛ

Агуулга

1. Аюулгүй байдлыг хамгаалах шаардлага өсч байгаа нь
2. Авлигаас үүсэх эрсдлийн сүлжээний илрэл
3. Авлигаас аюулгүй байдалд учруулах аюулыг ойлгох нь
4. Тулгарч буй бэрхшээлийг давах

Гадаадын түрэмгийллийн аюул нь улс орнуудын аюулгүй байдлыг хангахад анхаарч буй цорын ганц голлох асуудал биш болоод байна. Учирч болзошгүй аюулын жагсаалтад төрийн бус этгээд болон террорист бүлэглэлүүд орохын зэрэгцээ нийгэм, эдийн засгийн болон байгаль орчны шинжтэй аюулууд орж ирж байна. Эдгээр аюул дарамт нь дотоод ба гадаад гаралтайгаас үл хамааран хүчирхийлэл болон авлигыг газар авхуулж, үндэсний аюулгүй байдлыг сулруулах, дэлхийн системийг тогтворгүй болгох эрсдэл бий богож байна.

Аюулгүй байдлыг хангах бодлогыг хэрэгжүүлэх үүднээс дэлхийн улс орнууд нь дээрх аюулыг авлига хэрхэн үүсгэж, газар авхуулж өрнүүлдэгийг тогтоож, хариу арга хэмжээ авах ёстой. Зарим улс оронд авлига нь аюулгүй байдлалд заналхийлэх хүчин зүйлс болоод байна. Зэр зэвсгийн наймаа хийдэг этгээдүүд нь олсон ийнхүү хууль бус орлогыг хил дамжин ороход хахуульдахад ашиглаж, улмаар төр улсуудын эсрэг хүчирхийллийн үйл ажиллагаа явуулж байна. Нөгөөтэйгүүр

авлига нь аюулгүй байдал сулрах шалтгаан болдог. Төрийн байгууллага нь засгийн эрхээ хадгалахын тулд авлига үйлдэж эхэлвэл тэр хэрээр аюулын эх сурвалж болж болно, учир нь төр өөрөө улс төрийн, нийгмийн болон эдийн засгийн зөрчил тэмцэл ба үймээн самууныг хөөргөн дэгдээх хүчин зүйл болдог юм.

Авлигатай тэмцэх арга барил болон аюулгүй байдлыг хангах бодлого аль алин нь дээрх харилцаа холбоог хэрхэхийг шийдэж, дотооддоо болон гадаадаас аюулгүй байдалд учирч буй эрсдлийн учир шалтгааныг илүү өргөн өнцөгөөс авч үзэх шаардлагатай байна.

21 дүгээр зуунд аюулгүй байдлыг шинээр тодорхойлох нь

“Аюулгүй байдал” гэдэг ойлголт нь гаднаас учрах аюул болон эрсдлээс нэг улс, бүлэг улсыг, тэдгээрийн иргэд, нутаг дэвсгэр болон эд хөрөнгийг хамгаалахыг хэлдэг байжээ. Эдгээр аюул болон эрсдэл нь цэргийн буюу цэргийн бус шинжтэй байх бөгөөд янз бүрийн этгээд буюу салбараас үүсэн гарч болно.

Энэхүү ойлголтод тулгуурлан үзвэл аюулгүй байдлыг хангах ажил нь урьдчилан сэргийлэх ба хамгаалах шинжтэй ажиллагаа болон бодлогоос бүрдэнэ. Энэ ажлыг тухайн улсын цагдаа, цэрэг болон иргэний зохих байгууллага хариуцан гүйцэтгэнэ.

Харин аюулгүй байдлыг түүнд хамаарах өргөн орчин, нөхцөл байдалтай нь уялдуулан авч үзвэл

аюулгүй байдалд нөлөөлөх дотроо харилцан холбоотой олон нөхцөл байдлыг олж харах болно. Ойлголтын энэ өөрчлөлт нь зэвсэглэл бол аюулгүй байдлыг хангах ба түүнд аюул учруулах үндсэн шалтгаан, зөрчил тэмцэл бол зөвхөн улс хооронд үүсэх явдал гэсэн хуучинсаг ойлголтоос зайлсхийснийг илэрхийлж байгаа юм.

Энэ шинэ ойлголт нь нийгмийн, улс төрийн, эдийн засгийн, технологийн болон байгаль орчны хүчин зүйл аюулгүй байдалд өргөн хүрээний ба хор хөнөөлтэй эрсдэл бусад хүчин зүйлийн адилаар учруулдагийг хүлээн зөвшөөрч байгаа бөгөөд улс орнууд тэдгээрээс урьдчилан сэргийлэх, эрсдлийг бууруулах ба хариу арга хэмжээ авах шаардлагатайг харуулж байна.

Аюулгүй байдлыг хангах үйл явцын төвд хүн орших нь

Зөвхөн гадаадын түрэмгийллийн эсрэг төр улс хэрхэн өөрийгөө хамгаалж ирснийг судлахын хажуугаар “хүний аюулгүй байдлыг хангах” гэсэн альтернатив үзэл санаа гарч ирсэн байна. Энэ үзэл баримтлал нь иргэний дайн, аймаглан устгах, хүн амыг үй олноор хөөн нүүлгэх зэрэг өргөн хүрээний аюулаас хувь хүн болон хүн амын бүлгийг хэрхэн хамгаалах асуудлыг анхаарч үздэг юм.

Гаргасан хүчин чармайлт нь хувь хүн, хүн амын бүлэг, улс орны хэвийн амьдрал болон амьжиргаанд аюул учруулсан бэрхшээлтэй асуудлын шалтгааныг тогтоож, хариу арга хэмжээ авахад чиглэгднэ.

Бодлогын хүрээнд авах хариу арга хэмжээнд буюу шийдэлд эдийн засгийн хөгжил, нийгмийн шудрага ёс, шүүхийн шинэчлэл, зэвсэг хураах болон хүний эрхийг хүндэтгэх явдал багтана.

1. Аюулгүй байдлыг хамгаалах шаардлага өсч байгаа нь

Үндэсний аюулгүй байдлын тухай цэргийн уламжлалт ойлголт нь хоцрогдож, ард иргэд болон бүлэг хүмүүст учирч буй өргөн хүрээний аюул эрсдлийг өөртөө хамаардаг болсон байна (дээр буй хүснэгтийг үзнэ үү). Авлигыг дагалдах бүтээгдэхүүн болох контрабандын наймаа, цагаачид ба дөрвөгсдийн хяналтгүй урсгал, төрөөс турхирсан хүчирхийлэл, будлиантай сонгууль, нийтийг хамарсан халдварт өвчин, байгаль орчны сүйрэл зэрэг нь аюулгүй байдлыг хангахад анхаарвал зохих асуудлын жагсаалтыг өнөөдөр бүрдүүлж байна.

Аюулгүй байдалд учрах эрсдэл болон авлига хоорондоо холилдсон тохиолдолд цөөн тооны хүний эрх ашигт зориулан олон сая хүний аюулгүй байдлыг золиослох нөхцөл бий болж болно. Авлигын нэг үйлдэл нь аюулгүй байдлыг эрсдүүлэх ба тогтвортой байдлыг алдагдуулах хойно хойноосоо цуварсан үйл явдлыг эхлүүлж чадна. Шан харамж болон хээл хахууль өгсөнөөр террористууд улсын хилээр нэвтэрч, зорьсон газраа хүрч болох бөгөөд ийм хэргийг Кени улсаас ОХУ, Мароккогос Тайланд хүртэлх нутаг дэвсгэрт олонтаа тогтоож баримтжуулж авсан билээ. Гэмт бүлэглэлийн сүлжээнүүд нь шан харамж өгч контрабандын бараа зөөж, худалдсан орлогоосоо төрийн эсрэг үйл ажиллагааг хэрхэн санхүүжүүлж болдогийг Армени, Азербайжан болон Гүрж дэх зэвсэгт бүлэглэдүүдийн ажиллагаанаас харж болно. Байгалийн баялагаас олсон үндэсний орлогыг улс төрчид хулгайлж цэргийнхэнд зориулж, зэр зэвсэг худалдан авахад зориулж, улмаар хоёр засгийн газрын хүч нөлөөг тэнцвэржүүлэн хадгалж байгааг Судан болон Чад улсад харж болно. Эдгээр байдал нь, үйлдэж буй авлигын бүх

төрөл нь дурдсан улс орнуудын аюулгүй байдлыг хангах өргөн хүрээний үйл ажиллагаанд янз бүрийн байдлаар нөлөөлдгийг илтгэж байна.

2. Авлигаас үүсэх эрсдлийн сүлжээний илрэл

Асуудлыг “авлига болон аюулгүй байдал” гэсэн өргөн хүрээнд авч үзвэл авлига нь дэлхий, бүс нутаг болон үндэсний хэмжээний аюулгүй байдалд учрах эрсдлийг бий болгож, нөхцөлдүүлж байна. Хариуцлага тооцох механизм сул байх, ил тод бус байх, авлигад өргөнөөр автагдах, аюулгүй байдал хангагдахгүй байх үзэгдлүүд нэг улсад нэгэн зэрэг гардаг нь тохиолдлын хэрэг биш гэдгийг олон судалгаа харуулж байна. Авлига нь олон төвшинд байгаа янз бүрийн этгээдийг нэг сүлжээнд оруулж, аюулгүй байдлыг хангах суурь баганууд болох улс төр, цэрэг, нийгмийн болон байгаль орчны аюулгүй байдлыг аажим аажмаар доройтуулж унагаадаг байна:

- Улс төрийн хүрээнд: Улс төрийн албан тушаалтан, нэр дэвшигчид, шүүгчид болон цагдаагийн байгууллагыг “худалдан авах”. Үүнд зориулах мөнгийг хар тамхины наймаачид, бизнесмен, улс төрийн элитийн хүчирхэг бүлэглэлээс авах бөгөөд аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой улс төрийн шийдвэрийг будлиантуулах, саатуулахад ашиглах болно.
- Цэргийнхний хүрээнд: Яамд буюу хувь гэрээлэгчид нь төрийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээг хяналтгүйгээр, эргэж тайлагнахгүйгээр ба учир битүүлэг байдлаар худалдан авах.
- Нийгмийн хүрээнд: Зохион байгуулалттай гэмт хэргийн бүлэглэлүүд нь хүн худалдаалах, зэвсгийн наймаа хийх зэрэгт өөрийн хүч нөлөө болон хээл хахуулийг

ашиглах (3 дахь хүснэгтэд байгаа нэмэлт тайлбарыг үзнэ үү).

- Эдийн засгийн хүрээнд: Байгалийн баялагаас олсон нийтийн хөрөнгөөс хулгайлсан мөнгийг цэрэгжсэн зэвсэгт бүлэг буюу босогчдыг санхүүжүүлэхэд зориулах.
- Байгаль орчны хүрээнд: Төр, засгийн байгууллага болон компаниудад хээл хахууль өгсөнөөр аюултай хаягдал болон материалыг ядуу дорой хүн амтай газар нутагт хаях, булшлах.

Эдгээр эрсдлийг арилган зайлуулах үйл явцад төр засгийн байгууллага нь бэрхшээлтэй асуудлыг шийдвэрлэх тустай этгээд байхын зэрэгцээ үүнд саад бэрхшээл учруулагч нэгэн зэрэг болж болно. БНХАУ, Чили, Герман болон Йордан улсуудын хувьд авлигатай тэмцэх засгийн газрын манлайлсан хүчин чармайлтын үр дүнд төрийн аюулгүй байдалд учрах хэд хэдэн эрсдлийг арилгах алхам хийсэн байна. Бусад улсын тохиолдолд засгийн газрууд нь өөрийн улсын иргэдийн аюулгүй байдлыг золиослож үндэсний, бүс нутгийн болон дэлхийн хэмжээний аюул, түгшүүр тарьж өөхшүүлэхэд авлигыг системтэйгээр ашиглаж ирсэн байна.

Транспэрэнси Интернэшнлийн гаргасан 2008 оны Авлигын Төсөөллийн Индексийн хамгийн доод 5 хүртэлх хувийн бүлэгт Чад улс (1.6), Конгийн Ардчилсан БНУ (1.7), Мианмар (1.3) болон Судан улс (1.6) багтаж байна. Эдгээр улсын төр засаг нь өөрийн улсын иргэдийн эсрэг хүчирхийлэл хамгийн их хэрэглэдэг төр засгийн байгууллагын тоонд ордог байна.

Үүний зэрэгцээ харьцангуй тогтвортой ба сайн төр засагтай улсад авлига гаарч, аюул бүхий байдалд орж болно, тухайлбал хариуцлага тооцох механизм сул, ил тод бус байдал ба

тууштай шудрага байх зарчмууд алдагдсан нөхцөлд ийм байдалд хүргэнэ. Саяхан АНУ болон Их Британид үл мэдрэгдэх гадаргуйн үйлдвэрлэх батлан хамгаалах аж үйлдвэрийн үйл ажиллагаатай холбоотой гарсан хэрэг зөрчлүүд нь авлига ямар хүрээнд явагдаж байгаагийн дэндүү тод жишээ юм. Ялангуяа Ирак улсад АНУ-ын хийж буй хэлцлүүд нь сүүлийн үед байнгын хатуу хяналтад орсон байгаа, учир нь АНУ болон Иракийн засгийн газруудын бодлогыг эргэлзээнд оруулсан хэд хэдэн цэргийн болон шатахуун түлшний тухай сэжиг бүхий гэрээ хэлцэл урьд нь илэрсэн юм. Иракийн Сэргээн Босголтын Сангийн Ерөнхий байцаагчийн хийсэн нэг судалгаагаар Эвслийн Түр Удирдах Байгууллага нь 88.1 сая ам.долларын үнэ бүхий гэрээнүүдийг зөрчилтэй байгуулж, наад зах нь 11 төсөлд илүү хөрөнгө зарцуулж, 36 сая ам.долларын зэвсэг болон сум хэрэгсэл дутагдсаныг тогтоожээ. АНУ болон Иракийн аль алиных нь төрийн албаны болон хувийн хэвшлийн этгээдүүд эдгээр зөрчилд холбоотой гэж буруутгагдсан байна. Транспэрэнси Интернэшнлийн 2007 оны Дэлхийн Нийтийн Авлигын Хэмжүүр (Барометр) судалгаагаар эдгээр зөрчил болон бусад төрлийн авлигыг АНУ-ын засгийн газар устгах чадваргүй гэж АНУ-ын олон иргэд үздэг бөгөөд энэ үзүүлэлт нь уг улсыг ийм төрлийн зөрчилтэй муу тэмцдэг орнуудын эгнээнд оруулж, жишээлбэл Аргентин, Албани болон ОХУ-ын нэг төвшинд аваачсан байна.

Зохион байгуулалттай гэмт хэрэг: Үндэстэн хоорондын хэмжээнд үүсэх эрсдэл

Европын Холбооны (ЕХ) гишүүн орнуудад хийсэн олон нийтийн цуврал судалгаагаар зохион байгуулалттай гэмт хэрэг, үүнд авлигын гүйцэтгэх рольд иргэд ихээхэн санаа зовниж байгааг тогтоожээ.

Эдгээр улсад хийсэн 2007 оны Евробарометрын судалгаанаас үзвэл зохион байгуулалттай гэмт хэрэг болон терроризмын асуудлыг хөрш зэргэлдээ орнуудтай хамтран шийдвэрлэх тэргүүн ээлжийн асуудал (асуулгад орсон хүмүүсийн 61 хувь) гэж заасан байна. ЕХ-ны гишүүн орнуудын хувьд зохион байгуулалттай гэмт хэрэг болон терроризмтэй тэмцэх нь үндэсний бодлогын хамгийн их онцлон тэмдэглэсэн гуравдахь асуудал (23 хувь) болсон бөгөөд үүний өмнө гагцхүү нийгмийн шудрага ёсыг хангах (43 хувь) болон энх тайван, аюулгүй байдлыг хамгаалах (27 хувь) асуудлууд оржээ.

Эдгээр үзүүлэлтүүд нь өмнөх 2005 оны Евробарометрын үр дүнг давтаж байна, тухайлбал ЕХ-ны иргэдийн талаас дээш хувь (54 хувь) нь авлига бол тэдгээрийн улс оронд байгаа зохион байгуулалттай гэмт хэргийн хөдөлгөгч хүч гэж үзсээр байна.

Жишээ нь ЕХ дахь зохион байгуулалттай гэмт хэргийн бүлэглэл, ялангуяа Албани, Румын болон Туркээс ирсэн бүлэглэлүүд нь хүн худалдаалах сүлжээнд хоорондоо нэгдэж, улмаар улс хооронд гэмт хэргийн хохирогчдыг тээвэрлэхийн тулд хилийн хамгаалалтын албаныханд хээл хахууль олонтаа өгч, хувийн танил талын сүлжээгээ идэвхтэй ашигладаг байна.

“Хил гаалийн, цагдаагийн болон аюулгүй байдлыг хангах мэргэжилтнүүд авлигад автсан тохиолдолд ямарч орчин үеийн үнэтэй тоног төхөөрөмж нь манай иргэдийн эдэлвэл зохих аюулгүй байдлыг хангаж чадахгүй. Хэрэв авлигач төрийн албан хаагчид хувийн байдлыг нотлох хуурамч баримт бичиг гаргаж өгсөн бол террористууд дэлхийгээр чөлөөтэй зорчих бөгөөд бүх улс орны нийгэмд аюул учирна.”

- Рон Нобль (**Ron Noble**), Интерполын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга

3. Авлигаас аюулгүй байдалд учруулах аюулыг ойлгох нь

Улс орнуудын аюулгүй байдлаа хангах төлөвлөгөө, үүний дотор улсын хил хамгаалах болон батлан хамгаалах асуудалтай холбоотой уламжлалт бодлого нь авлигатай тэмцэх бодлоготой гайхал төрүүлмээр холбоогүй явж ирсэн байна. Өнөө үед улсын аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын дагуу боловсруулсан аливаа бодлого нь авлигын хүчин зүйл нөлөөлсөн тохиолдолд маш хангалтгүй гаж үр дүн бий болгох талтай юм.

Түүнчлэн, авлига нь улс төрийн, цэргийн, нийгмийн, эдийн засгийн болон байгаль орчны асуудлуудыг нэг дор нэгтгэснээр улс орон болон иргэдэд учрах аюулгүй байдлын эрсдлийг нөхцөлдүүлэхийн зэрэгцээ уг эрсдлийг нэмэгдүүлж болно. Аль ч тохиолдолд аюулгүй байдал доройтож сулрах нь авлига өсөхөд хүргэж эцэс төгсгөлгүй хэрэг зөрчлийн давтамж бий болгоно. Төр засгийн байгууллагууд иргэдийн дунд үүсэх “аюул түгшүүр, айдас”-ын (бодит ба зохиомол) мэдрэмжийг ашиглаж, “үндэсний аюулгүй байдлыг хангах” лоозонг элдэв зөрчил дутагдлыг нуун дарагдуулах ба мэдээлэл олж авахад ашиглаж болно. Гэтэл эдгээр үйлдэл нь аюулгүй байдалд учрах аюул, эрсдэл нэмэгдэхэд нөлөөлнө. Ийм ойлгомжгүй, бүрхэг байдал нь аюулгүй байдлыг хангах уламжлалт аргын төсөв нэмэгдэхэд хүргэнэ. Сүүлийн 10 жилд дэлхийн цэргийн зардал 37 хувиар өссөн бөгөөд одоогийн бүх зардлын талаас дээш хувийг АНУ гаргаж байна.

“Бүх юмыг нууцлах нь төр засгийн хүмүүс хууль бусаар баяжсанаа нуухад энэ аргыг ашиглаагүй байсан ч авлигын нэг хэлбэр юм. Төр засгийн байгууллага нь улсынхаа төсвийг хэрхэн зарцуулснаа нийтэд мэдээлэхээс татгалзах тохиолдолд

тэд бүс нутаг, улс орнуудын хөгжилд зориулсан эд хөрөнгийг хамгийн оновчтой байдлаар ашиглаж байгаа гэдэгт бид яаж итгэлтэй байж чадах билээ?”

- Оскар Ариас (*Oscar Arias*), Энх тайвны Нобелийн шагналтан, Коста Рик улсын Ерөнхийлөгч

Авлига нь аюулгүй байдлыг дараах суваг болон этгээдээр дамжуулан доройтуулан сулруулж болно:

- Хүчирхийлэл, түрэмгийллийг нэмэгдүүлэх хүчин зүйл. Хээл хахуулийг цөмийн зэвсэг олж авах явдлыг хөнгөвчлөх ба улс орон (ихэнхдээ шилжилтэд байгаа буюу сул дорой улс) зэвсэглэхэд ашиглаж байна. Хуучин Зөвлөлт Холбоот Улсын зарим бүгд найрамдах улс (жишээ нь Беларус, Гүрж, Тажикистан) болон Пакистан зэрэг бусад улс эдгээр үхлийн аюултай эд материалыг гадаадад гаргадаг улсуудын жагсаалтыг тэргүүлж байна. Түүнчлэн хилийн ба нийтийн тээврийн аюулгүй байдлын шалган нэвтрүүлэх цэгт хээл хахууль өгч үндэсний хилээр террористууд чөлөөтэй нэвтэрч, террорист ажиллагаа явуулах боломжтой болж байна. Жишээлбэл, оросын мөрдөн байцаагчдын тогтоосноор Чечений үймээн дэгдээгчид 2004 онд нисэх онгоцонд террорист халдлага хийхийн тулд 180 ам.доллартай тэнцэхтэй үгүйтэй хээл хахууль өгч, зохих хувийн баримт бичиггүйгээр уг онгоцонд орж гэмт үйлдлээ хийх боломжтой болсныг тогтоосон байна.
- Гол гол салбаруудад зориулах засгийн газрын төсөв хөрөнгийг бууруулах. Шийдвэр гаргах төвшинд авлига нөлөөлөх тохиолдолд аюулгүй байдлын өргөн хүрээний асуудал зохицуулахад зориулагдах хязгаарлагдмал байгаа төсөв хөрөнгө

багасч, зүй бусаар зарцуулагдаж, хувийн хэрэгцээнд ашиглагдана. Жишээ нь, судалгаанаас үзэхэд авлига нь улсын төсвийн зардлыг суурь нийгмийн үйлчилгээнд зориулахыг болиулж, харин батлан хамгаалахын санхүүжилтэд түлхүү чиглүүлдэг нь эдгээр зардал тус бүрт улсын орлогоос хуваарилдаг хөрөнгийн хувь хэмжээнээс харагдаж байна.

- Төр, засгийн байгууллагад хариуцлага тооцох боломж хомсдох. Гүйцэтгэх болон хууль тогтоох эрх мэдлийг иргэдээс олгосон хэр хэмжээнээс хэтрүүлж, улмаар цэрэгтэй холбоотой төр, засгийн шийдвэр ба бусад салбарын үйл ажиллагааны талаар тайлан тавих асуудлаас зайлахад ашиглана. Ажлаа хязгаарлагдмал байдлаар тайлагнах нөхцөлд зэвсгийн наймаа болон цэргийн дэмжлэг тусалцааг тодорхой бус шалгуур үзүүлэлт ашиглан, битүүлэг байдлаар шийдвэр гаргадаг болно. Цэргийн гэрээлэгчид болон бүс нутгийн хэмжээний аюулгүй байдлыг хангах ажиллагаа нь тэдгээрийн үйл ажиллагааг чиглүүлэх зохих хяналт, хамгаалалтгүй болж, улмаар хэрэгжихгүй болох талтай.
- Мэдээлэл олж авах боломжийг хязгаарлах. Аюулгүй байдал буурч байна гэсэн ойлголт гүнзгийрэх тутам “үндэсний аюулгүй байдал”-ын ойлголтыг төр засгийн байгууллагууд эсрэгээр ашиглаж, авлигын үйл ажиллагааг нийтэд мэдээлэхээс сэргийлэх буюу бусдын дургүйцлыг нугчин дарахад ашиглаж болох юм. “Аюулгүй байдлыг хангах” хаалтыг ашигласнаар батлан хамгаалахын гэрээт захиалгыг олгох зэрэг асуудлаарх мэдээллийг гаргаж өгөхөөс зайлсхийж болно. Дайнгүй тайван үед ч гэсэн төрийн “аюулгүй байдлыг хангах” үйл ажиллагаа нийгмийн анхаарлын гадна байнга

байх ёстой гэж үзэж ирсэн. Жишээлвэл, Олон Улсын Валютын Сан болон Дэлхийн Банк аль алин нь боловсрол, эрүүл мэнд, шүүхийн үйл ажиллагаа болон олон тооны бусад салбарын зардлыг ил тод байлгахыг дэлхийн улс орнуудаас хүсэн хүлээдэг боловч нийтийн санхүүгийн дүрэм журмын хүрээнд батлан хамгаалахын зардлыг тайлагнахыг тэднээс шаарддаггүй.

- Хариуцлагаас зайлах явдлыг өөхшүүлэх. Ялангуяа дайны буюу үймээн самууны үед иргэний эрх болон зохих ёсны хэм хэмжээг “терроризм”-ээс сэргийлэх нэрийн дор, эсхүл “үндэсний аюулгүй байдлыг хангах” нэрийдлээр зөрчиж болдог, энэ нөхцөлд хувийнх нь аюулгүй байдал хэдийнээ эрсдэлд орсон байдаг учир иргэд нь авлигын хэргийг илчилж, мэдээлж чаддаггүй юм. 2006 онд ОХУ-д батлагдсан хуулийн дагуу экстремизм гэдэг ойлголтдоод одоо төрийн албан тушаалтныг шүүмжилсэн аливаа шүүмжлэлийг багтаасан байна. БНХАУ, Йордан, Непал, АНУ зэрэг улсад авч буй терроризмын эсрэг арга хэмжээний хүрээнд улс төрийн эсэргүүцлийн тодорхой үйлдлүүдийг шинээр авч үзэж хуулиар хянаж байх зүйл болгож ангилсан байна. Эрх зүйн хамгаалалт ийнхүү суларсан нөхцөлд санал бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө хамгийн ихээр хохирдог юм. Олж авсан мэдээллийнхээ эх сурвалжийг илчлэн мэдэгдэх, эсхүл уг мэдээллийг огт нийтлэхгүй байхыг хэвлэл мэдээллийн байгууллагаас албадан шаардаж болно. Хэдийгээр дэлхийн 100 улс сэтгүүлчдийг болон тэдгээрийн мэдээллийн эх сурвалжийг хамгаалах хуультай байдаг боловч эдгээр улсын жагсаалтад АНУ, Канад, Нидерланд болон Ирланд багтдаггүй нь хачирхалтай.

Авлига нь аюулгүй байдлыг сулруулж, доройтуулах шалтгаан болж өгдөг: энэ нь авлига тогтолцооны шинжтэй болж, төр засгийн байгууллага өөрөө уг бэрхшээлийн үүсгүүр болсон нөхцөлд ил тод харагдна. Ийм тохиолдолд авлига нь дараах зүйлд хүргэнэ:

- Аюулгүй байдалд учирсан аюулыг хурцатгах. Олон улсын худалдааны урсгалын нэгээс доош хувийг бүрдүүлдэг хэдий ч дэлхийн хэмжээнд үйлдсэн авлига бүхий нийт хэлцлийн 50 хувь нь зэвсгийн экспорттой холбоотой байдаг юм. Авлига нь ямар нэг захиалсан зэвсгийн бараа бүтээгдэхүүнийг хяналтгүйгээр нийлүүлэх ба зэвсгийг хилээр хууль бусаар нэвтрүүлэх явдлыг “цэцэглүүлэх” нөхцлийг бий болгодог. Жижиг зэвсгийн наймааг дангаар нь авч үзэхэд л хууль бус наймааны нийт орлогын хэмжээ жилд 10 тэрбум ам.долларт хүрдэг гэсэн тооцоо байна. Экспортод тавих сул хяналт болон хууль бус наймаа нь тухайн улс өөрийн түнш болон бараа нийлүүлэгчид хууль ёсоор илгээсэн зэвсэг уг улсын аюулгүй байдалд хамгийн их аюул учруулж буй этгээдийн гарт очиход хүргэж болзошгүй юм, ийм явдал Колумб, Панам, Ирак, Сомали, Гаити болон Афганистанд учирсан байна. Зохицуулалтын “цоорхой”-г арилгах ба зэвсгийн наймааны зөрчилтэй бусад асуудлыг зохицуулахад чиглэгдсэн НҮБ-ын конвенци гаргах талаар томоохон алхам хийгдсэн боловч энэ санаачлага АНУ зэрэг зэр зэвсгийн томоохон экспортлогчдын эсэргүүцэлтэй тулгарсан учир одоогоор урагш явахгүй байна.
- Зөрчил тэмцлийг тэтгэж, газар авхуулах. Төр засгийн төлөөлөгчид улсын өмч хөрөнгийг байнга системтэйгээр хулгайлах ба шамшигдуулах нь иргэдийн дунд

дургуйцэл болон зөрчил тэмцэл бий болгодог юм. Үүнийг Индонези, Нигери зэрэг байгалийн баялаг ихтэй улс дахь салан тусгаарлах хөдөлгөөн тод яруу харуулж байна. Өнгөрсөн хугацаанд авлигаар олсон ийм мөнгийг босогчдыг шууд дэмжих (Афганистан, Ирак), иргэдрүү харгислан дайрах (Судан) ба үймээн тэмцэл гадагш экспортлоход (Либериа) ашигласан байна. Энэ ажиллагаанд төрийн бус этгээд мөн оролцож ирсэн бөгөөд тэдгээр нь хүчирхийллийг санхүүжүүлэхийн тулд мансууруулах бодис зарах, контрабанд хийх болон хүн наймаалах ажиллагаанаас олсон орлогоо ашиглаж байна. Жишээ нь Колумб улс дахь Транспэрэнси Интернэшнлийн Үндэсний салбар нь мансууруулах бодисны худалдаа, зэвсэгт босогчид болон тухайн улсын төрийн дэглэм хоорондын хэлхээ холбоог шинжлэн судалсан байна.

- Төрийг “барьцаалах болон урвуулан ашиглахыг” хөхиүлэн дэмжих. Тоглоомын дүрмийг авлига тогтоож байгаа нөхцөлд улсын төсвийн зардлыг нэмэх нь тэр болгон аюулгүй байдлыг хангах илүү үр өгөөжтэй бодлого хэрэгжүүлж байна гэсэн үг биш юм. Цэргийн холбоотон улсдаа донор улсаас олгох тусламжийн урсгалыг нэмэгдүүлбэ гэж бодоход хэрэв тухайн тусламж хүлээн авагч улсын төр засгийн байгууллага авлигад идэгдсэн бол дээрх зардлын үр өгөөж болон үр дүнгийн тогтвортой байдал нь үгүйсгэгдэх талтай. Жишээлвэл, хулгайч төр засагтай улс орнуудын цэргийн хөрөнгө санхүүжилтийг өсгөх нь гагцхүү нийтийн дэмжлэггүй төр засгийг бэхжүүлэх ба аюултай байдлыг нэмэгдүүлэх ашиг сонирхолд үйлчилнэ.
- Бүс нутаг, дэлхийн тогтвортой байдлыг сулруулна. Ливан, Пакистан, Судан, Конго зэрэг хоорондоо ялгаатай улсууд нь дотоодынх нь

авлига олон улсын аюулгүй байдал болон дэлхийн энх тайванд аюул учруулсан үндэстнүүдийн сүлжээний нэг хэсгийг бүрдүүлж байна. Эдгээр улс нь зөрчлийг урьдчилан сэргийлэх ба шийдвэрлэх, энх тайвныг хоёр талын хүчин чармайлтаар тогтоон төлөвшүүлэх ба батжуулах талаар өнгөрсөн болон ирээдүй цагт шийдвэрлэх тулгамдсан асуудлыг тодорхойлж байгаа юм. Ингэхдээ эдгээр улсын эдийн засаг, байгаль орчны болон нийгмийн аюулгүй байдал тийм ч ээдрээгүй бус байна гэдгийг санах хэрэгтэй.

- Энх тайван тогтоох үйл явцыг гутаан үгүйсгэх. Авлигын хэргүүд энх тайван тогтоох үйл явцыг гутаан үгүйсгэж байгаа тохиолдолд энэ нь тогтвортой байдлыг бий болгохоос илүү тогтворгүй байдлыг үүсгэнэ. Үүнийг Гаити, Шри Ланка болон Зүүн Тиморын жишээнээс харж болно. Өмнөд Кавказын нутагт хийсэн судалгаанаас үзэхэд гэрээний нэг тал нөгөө талаа авлигад автагдсан гэж ойлгосон нөхцөлд энх тайван тогтоон төлөвшүүлэх ажиллагаанд хүндрэл учруулдагийг харууллаа. Авлига нь мөн цэрэг дайчдыг халж, анги нэгтгэлийг татан буулгах, зэвсэг хураах ба хүмүүсийг энхийн амьдралд шилжүүлэх үйл явцад бэрхшээл учруулдаг байна. Урьд өмнө цэргийн жанжин байсан хүмүүс цөөн тооны тойрон хүрээлэгчид болон мөнгийг аваад зугтааж болно, гэтэл цаана нь тэдний удирдаж байсан мөнгөгүй боловч зэвсэгтэй олон дайчид үлдэх аюултай.

4. Тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх нь

Нэгэнт төлөвшсөн ойлголт, зан үйл болон хэм хэмжээг өөрчлөхөд хэцүү хэдий ч авлига болон аюулгүй байдлын хооронд бий болсон харилцааг эвдэхэд ийм өөрчлөлт хийх зайлшгүй

шаардлагатай болоод байна. Аюулгүй байдлыг хангах бодлогыг шинэчлэх ажлыг төр засгийн олон байгууллага болон нийгмийн салбарт байгаа өргөн хүрээний сонирхогч этгээдээр гүйцэлдүүлэх шаардлагатай.

Түүнчлэн үүнийг хийхийн тулд авлига болон аюулгүй байдалд учрах эрсдлийг нэгэн зэрэг багасгах тактик баримтлах бөгөөд аль аль хүрээний асуудлын цар хүрээг үзэхэд энэ нь тийм ч амар даалгавар биш юм. Энэ ажлыг хийхийн тулд тухайн улс болон бүс нутгийн төвшинд улс төрийн хүсэл зориг бий болгохын тулд тодорхой хүчин чармайлт гаргах ёстой. Үүний зорилго нь нийгмийн янз бүрийн салбарын санаачлагуудыг хооронд нь нэгтгэн уялдуулсан нэг төлөвлөгөө гаргаж, чухам ямар учраас аюулгүй байдлыг бэхжүүлж, авлигаас үүдэлтэй эрсдлүүдийг арилгах асуудлыг шийдвэрлэдэг вэ гэсэн нэгдмэл ойлголтыг бий болгоход оршино (хүснэгт үзнэ үү).

“Аюулгүй байдал” болон авлига үүсэхэд түүний ролийг орчин нөхцөлтэй холбож үзэх нь

Авлигаас аюулгүй байдалд учрах эрсдлийн асуудлууд тухайн улсын онцлог болон соёл, уламжлалын орчин нөхцлөөс шалтгаална.

Арабын олон улсад төр засгийн байгууллагыг “нийтийг ивээгч төр” гэж дээдэлдэг бөгөөд түүний үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг иргэдэд нээлттэй болгох, ажлаа ил тод явуулах буюу иргэдийн өмнө хариуцан тайлагнах шаардлагагүй гэж үздэг байна. Жишээлвэл, Саудын Араб Улс болон Персийн булангийн бусад улсад төр засгийн ажлыг нийтэд тайлагнадаггүй нь эдгээр улсын аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоонд авлига дэлгэрэх таатай нөхцөл бүрдүүлсэн байна.

Бусад улсад “аюулгүй байдлыг хангах” үйл ажиллагаа гэдэгт зөвхөн

батлан хамгаалах асуудлыг ойлгодог бөгөөд энэ нь бусдаас онцгой, шүтлэгийн шинжтэй зүйл учир иргэдийн мэдлээс дээгүүр, хуулийн зохицуулалтаас гадуурх асуудал болж хувирна. Судан, Сири, Ливи зэрэг улсад аюулгүй байдалтай холбоотой захиргааны, санхүүгийн болон удирдлагын асуудлыг төрөөс шийдвэрлэх үйл явц ил тод бус, хаалттай явагдана.

Авлигаас үүдэлтэй аюулгүй байдалд учрах эрсдлийг арилгахад чиглэгдсэн ажлыг дараах арга замаар хийж болно:

Зэвсэгт хүчний хүрээнд:

- Цэргийн салбарын хүмүүстэй ажиллахдаа тэдгээрийн үйл ажиллагаа авлигыг арилгаснаар хэрхэн илүү үр нөлөөтэй ба оновчтой болж болохыг онцлон тайлбарлах, үүний дотор бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг илүү ил тод болгох, зан үйл, ёс зүйн (хахууль өгөх-авахын эсрэг) дүрмийг албадан хэрэгжүүлэх, тууштай шударга байх тухай (төр засгийн байгууллага болон нийлүүлэгчийн хооронд хийх Шударга ёсны гэрээ) гэрээний ач холбогдлыг сурталчлан таниулах.
- Аюулгүй байдлыг хангах албан тушаалтнууд болон иргэдэд зориулж авлигаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний үр нөлөөг хэрхэн дээшлүүлэх талаар сургалт семинар зохион байгуулах. Их Британи дахь Транспэрэнси Интэрнэшнлийн зохиосон сургалтын хөтөлбөр нь олон улсын хэмжээнд зохион байгуулж болох хэмжээний сургалт болсон байна (www.defenceagainstcorruption.org).

Улс төрийн хүрээнд:

- Авлигын эсрэг арга хэмжээг голчилсон ба янз бүрийн салбарын

бодлогыг бүрэн гүйцэд болгосон аюулгүй байдлыг хангах стратегийг боловсруулахад хууль тогтоох байгууллагатай түншилж ажиллах.

- Авлига, аюулгүй байдлыг хангах ажлын утга учир, үр нөлөөг алга болгодог нүх сүв, сувгуудын талаар яамдын түшмэлүүдтэй харилцан ярилцаж нэгдмэл ойлголтод хүрэх. Польш улсад ТИ-ийн хийсэн ажлын туршлагаас үзвэл ийм ажиллагааны үр дүнд байгууллагын бүтцэд өөрчлөлт хийж болдогийг нотлов. Тухайлбал тус улсын Батлан Хамгаалах Яаманд мөрдөх авлигын эсрэг бодлогыг боловсруулж гаргасан байна.
- Тулгамдсан асуудлын үндсийг тодорхойлж чадах илүү үр нөлөөтэй бодлого боловсруулахад нь төр засгийн байгууллагыг дэмжих үүднээс олон улсын болон бүс нутгийн хэмжээнд мөрдөх дүрмүүд бий болгон ашиглах. Үүнд Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа ба хөгжлийн байгууллага (ЭЗХХАБ)-аас гаргасан Хүчирхийлэл бүхий зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай Хөгжлийг Дэмжих Хорооны Удирдамж багтана.
- Улс төрийн болон бизнесийн элитийн зүгээс, мөн контрабанд болон терроризмтай холбоотой бүлэглэлүүдийн зүгээс үйл явцад зүй бусаар нөлөөлөх боломжийг хязгаарлахад чиглэсэн шүүхийн болон цагдаагийн байгууллагын бодлогын шинэчлэлийн асуудлаар ажиллах.

Нийгмийн хүрээнд:

- Авлига аюулгүй байдлыг сулруулж доройтуулах нөхцлийг хэрхэн бүрдүүлж өгч нөлөөлдөг, үүний дотор үүнд оролцогч болон үүнээс үүдэх үр дагварыг тодорхойлох. Энэ үнэлгээ нь авлигын эсрэг хүчин чармайлт хэрхэн үр нөлөөтэй байх эсхүл буруугаар

эргэсэн тохиолдолд ямар эрсдэлд хүргэж болох талаар тодорхой санаа бодол болон зөвлөмж агуулах ёстой. Дайн болж өнгөрсөн улс орнуудад дайнаас гэртээ буцаж ирсэн дайчдад зориулсан нөхөн олговор болон урамшуулал бий болгож олгоогүй тохиолдолд зэвсэг хураах ажиллагаа нь өөрөө авлига ба хүчирхийллийг илүү ихээр дэгдээж болох юм. Түүнчлэн авлигаар бий болсон хууль бус зах зээлийг хориглож устгах нь тоглоомын дүрэм ийнхүү өөрчлөгдөж байгаагаас үүдэх илүү их аюул бий болох, хүчирхийлэл нэмэгдэхэд хүргэж болно.

- Жижиг хээл хахууль өгөх-авах, контрабандын бараа худалдах, хуурамч, дууриамал бараа худалдан авах түүнчлэн цэргийн холбогдолтой учир битүүлэг гэрээ хэлцэл байгуулах, зэвсэг ил тод бус аргаар экспортлох нь аюулгүй байдлыг хэрхэн сулруулдагийг ойлгуулах зорилгоор сонгогчдын дунд таниулан тайлбарлах ба сурталчлах ажил явуулах.

Эдийн засгийн хүрээнд:

- ЭЗХХАБ-ын Хээл хахуулийн эсрэг конвенци болон Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн заалтад тулгуурлан авлигаас урьдчилан сэргийлэх ба авлигын хэрэгт шийтгэл ногдуулах зохих бүтцүүд бий болгоход нь улс орнуудад дэмжлэг үзүүлэх (парламентын гишүүд болон иргэний нийгэмтэй хамтраад). Авлигатай тэмцэх хараат бус байгууллага байгуулсанаар энэ ажлыг урагшлуулна.
- Авлига үүсгэх болон аюулгүй байдлыг сулруулах хүчин зүйлсийг арилгах аргыг боловсруулахын тулд тодорхой салбарууд (жишээ нь батлан хамгаалах, ойн аж үйлдвэр,

хөдөө аж ахуй) болон этгээдүүдтэй (төрийн, хувийн болон иргэний нийгмийн) тулж ажиллах. Энэ ажлын нэг хэсэг нь төрийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг шударга, цэвэр явуулахыг дэмжих зорилгоор тухайн аж үйлдвэрийн салбарын хэмжээнд байгуулах тунхаг гэрээ (Шударга ёсны гэрээ) байж болох юм.

Байгаль орчны хүрээнд:

- Цаг уур, эрчим хүч, хүнс болон эрүүл мэндийн тухай олон улсын гэрээ, конвенцийн хэрэгжилтийг сайжруулах нь байгаль орчин, аюулгүй байдал болон авлигын хооронд үүссэн харилцаа холбоог таслах анхны алхам юм. Нэгэнт байгаль орчны сүйрэл хил хязгаарт баригддагүй учир асуудлыг шийдвэрлэх арга нь олон улсын хэмжээнд нэг мөр байх ёстой.
- Байгаль орчныг хамгаалах бодлого хэрэгжүүлэхэд засгийн газраас гаргах зардлын асуудлыг шийдвэрлэхэд ил тод байдал болон олон нийтийн оролцоотойгоор бодлого тодорхойлох зарчмыг нэвтрүүлж хэвшүүлэх. Ингэснээр шийдвэр гаргагчид нь салбаруудын санхүүжилтэд гарсан хоорондын тэнцвэргүй байдал, аюулгүй байдалд учрах уламжлалт эрсдлийн төлөө хариуцлага хүлээх болно.

Үндэсний болон олон улсын аюулгүй байдалд учрах эрсдлийг өргөн хүрээнд авч үзэх нь авлигын эсрэг арга хэмжээнүүдийг дээрх сорилуудын хариуд хэрэгжүүлэх бодлогод уялдуулан тусгах боломжийг төр засгийн байгууллагад олгоно. Энэ өөрчлөлтийг шийдвэртэй хийхгүй бол өнгөрсөн үед аюулгүй байдлыг хангахад гарч байсан зөрчил дутагдал нь ирээдүйд эмгэнэлт явдал болж хувирах аюултай юм.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Telephone +49-30-343820 -0

Fax +49-30-347039 -12

International Secretariat, Alt-Moabit 96, 10559
Berlin, Germany

Уг асуудлын талаар нэмэлт мэдээлэл авахыг
хүсвэл ТИ-ийн ажилтан Крейг Фаган (Craig Fa-
gan) руу хандана уу: plres [at] transparency.org.

Ашигласан ном, хэвлэл, мэдээллийн эх сурвалж:

1) See: Natalia Mirimanova and Diana Klein (ed.), *Corruption and Conflict in the South Caucasus* (London, UK: International Alert, January 2006). www.international-alert.org/caucasus/index.php.

2) See: Paul Collier, 'Africa Left Behind', *Economic Affairs*, Vol. 26 No. 4 (2007); Susan E. Rice, 'The National Security Implications of Global Poverty', Speech at the University of Michigan Law School (Ann Arbor, Michigan, 2006). www.brookings.edu/views/speeches/srice/20060130.pdf.

3) Please see: NATO, *NATO-Russia Glossary of Contemporary Political and Military Terms* (Brussels, Belgium: NATO, 2001). www.nato.int/docu/glossary/eng/index.htm; 'The Global Legal Information Network (GLIN): www.glin.gov; 'The Scottish Information Commissioner': www.itspublicknowlegde.info/Law/FOI-SAEIRsGuidance/section31/Definition-OfKeyTerms31.asp.

4) See: Alyson J.K. Bailes, 'Introduction: The world of security and peace research in a 40-year perspective', *SIPRI Yearbook 2006* (Stockholm, Sweden: SIPRI, 2007). <http://yearbook2006.sipri.org/intro>. 'United Nations University Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS): www.ehs.unu.edu/file.php?id=40; 'The Commission on Human Security': www.humansecurity-chs.org.

5) For varying definitions of human security, see the Human Security Report Project of Simon Frasier University: www.hsrgroup.org/index.php?option=content&task=view&id=344&Itemid=69. For UN definitions also see: www.un.org/esa/ffd/doha/index.htm and www.gdrc.org/sustdev/husec/Definitions.pdf.

6) See: Nikos Passas, *Corruption in the Procurement Process / Outsourcing Government Functions: Issues, Case Studies and Implications* (Austin, Texas: Institute for Fraud Prevention, February 2007).

7) This refers to the question whether respondents thought their government's efforts to fight corruption were: very effective, somewhat effective, neither effective nor ineffective, somewhat ineffective, or ineffective. See: Transparency International, *Global Corruption Barometer* (Berlin, Germany: Transparency International, 2007). www.transparency.org/content/download/27256/410704/file/GCB_2007_report_en_02-12-2007.pdf.

8) See: Petter Stelenheim, Catalina Perdomo and Elisabeth Skjns, 'Chapter 8: Military Expenditure,' *SIPRI Yearbook 2007: Armaments, Disarmament and International Security* (Stockholm, Sweden: Oxford University Press and SIPRI, 2007). <http://yearbook2007.sipri.org>.

9) See: Peter Grier, Faye Bowers and Owais Tohid, 'Pakistan's Nuclear Hero, World's No.1 Nuclear Suspect', *Christian Science Monitor*. 2 February 2004. www.csmonitor.com/2004/0202/p25s01-wosc.html.

10) For 2005 data, see: Eurobarometer, *Opinions on organised, cross-border crime and corruption. Special Eurobarometer Survey No. 245 / Wave 64.3* (Brussels, Belgium: European Union March 2006).

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_245_sum_en.pdf. For 2007 data, see: Eurobarometer, The EU's relations with its neighbours: A survey of attitudes in the European Union. Special Eurobarometer 285/Wave 67.3 (Brussels, Belgium: European Union, September 2007). http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_285_en.pdf. It is important to note that the figures for 2007 are for 27 countries while the data from 2005 covered samples in 25 countries.

11) See: Ronald K. Noble, 'The role of the police in fostering political commitment', 10th International Anti-Corruption Conference (Prague, Czech Republic, 8 October 2001). www.interpol.int/public/ICPO/speeches/20011008.asp.

12) See: Claire Delavallade, 'Corruption and distribution of public spending in developing countries', *Journal of Economics and Finance*, Vol. 30(2): 222-239 (June 2006); S. Gupta, L. de Mello, and R. Sharan, 'Corruption and Military Spending', *European Journal of Political Economy*, Vol. 17: 749-777 (2001).

13) Current recommendations to the World Bank's public expenditure and financial accountability framework (PEFA) suggest bringing defence expenditures into the assessment or adapting the current tool for interested countries to use in this sector.

14) The figures are estimates from the United States Department of Commerce. See: Mark Pyman, 'Corruption and the Lack of Transparency in Defence Procurement,' TI-UK Paper presented to the conference 'Arms trade and development. An ecumenical seminar'. (Brussels, Belgium, 2-3 November 2005). The industry's over-representation in the numbers is confirmed by other findings. The Bribe Payers Index produced by Transparency

International showed that it ranked as the second most likely sector to receive bribes (2002).

15) The quote is taken from a speech made by President Arias to the Inter-American Development Bank in November 2000. See: Paul Constance, 'Secrecy is a form of Corruption', IDB America (February 2001). www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=1193.

16) The International Action Network on Small Arms (IANSA) estimates that trade on the black market in small arms may range from US\$ 2 billion to US\$ 10 billion every year. See: www.iansa.org/media/wmd.htm.

17) See: *Transparencia Colombia, Conflicto armado y delincuencia organizada: Escenarios de corrupciyn. A propysito del caso de Colombia. Cuadernos de Transparencia No. 13* (Bogota, Colombia: Transparencia Colombia, 2007). www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/publicaciones/TRANSPARENCIA%2013.zip.

18) See: World Bank, *Engaging with Fragile States* (Washington, DC: World Bank, 2006). www.worldbank.org/ieg/licus/download.html.

19) See: Karen Hussman, 'Thought Piece: What is corruption in conflict zones'. Paper presented at conference 'The Nexus: Corruption, Conflict & Peacebuilding Colloquium'. (Boston, Massachusetts, 13 April 2007). <http://fletcher.tufts.edu/corruptionconf/pdf/Hussmann.pdf>.

20) See: Natalia Mirimanova and Diana Klein (ed.), *Corruption and Conflict in the South Caucasus* (London, UK: International Alert, January 2006). www.international-alert.org/caucasus/index.php.

АВЛИГЫН СУДАЛГАА БОДЛОГОД ЧИГЛЭСЭН ТАНДАЛТ /RESEARCH ON CORRUPTION A POLICY ORIENTED SURVEY³²/

Үргэлжлэл

Jens Chr. Andvig and Odd-Helge Fjeldstad
Inge Amundsen
Tone Sissener
Tina Soreide

Норвегийн Хөгжлийн Хамтын Ажиллагааны Нийгэмлэг (NORAD)

*Христиан Михельсеней Хүрээлэн (CMI);
Норвегийн Олон Улсын Харилцааны Хүрээлэн (NUPI)*

Дэлхийн Банк, АТГ-ын Засаглалыг дэмжих төслийн орчуулагч Н. Гантуяа

2000 оны 12 сар

5. Авлига хүн судлалын үүднээс (Anthropological perspectives on corruption)

Өнөөдөр авлига нь хөгжиж буй орнуудын нийгэм эдийн засгийн өсөлтийн гол саад тотгор болж байна. Хөгжиж байгаа орнуудад авлигатай тэмцэх хөтөлбөр боловсруулахын тулд уг үзэгдлийн мөн чанар, шинж байдал, хэв маяг, бүтцийг мэдэх хэрэгтэй.

Уг үзэгдлийг хэрхэн авч үзэх талаар дэлхий нийтийн маргаан хэлэлцүүлэг өрнөсөөр байгаа ба авлигын өргөнөөр хүлээн зөвшөөрөгддөг тодорхойлолт нь “төрийн албыг хувийн ашиг хонжоонд ашиглах” гэж томъёологддог (Amundsen 1999, Gray and Kaufmann 1998, Rose-Ackerman 1996, Zakiuddin 1998). Энэхүү тодорхойлолт нь хувийн хэвшлээс илэрхий тусгаарлагдсан төрийн хэвшил

32 http://www.icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf

оршихоос шалтгаалж байна. Веберийн эрх зүйт рационал захиргааны загварт (Weber’s rational-legal bureaucracy model) тусгагдсан энэ тодорхойлолтыг өрнийн биш орчинд хэрхэн хэрэглэх вэ гэдэгт асуудал оршиж байна.

Ихэнх нийгмийн антропологчид авлигын уламжлалт тодорхойлолтыг дэндүү явцуу хүрээтэй, тухайн үйлийн хууль бус талд дэндүү анхаарсан байдаг гэж үзэж байна. Хүмүүс үйлийн шинж байдлыг хэрхэн үнэлж байгаа нь тухайн үйл авлига мөн үү гэдгийг зааглах түгээмэл, хувиршгүй хэм хэмжээнд тулгуурладаггүй. Харин ч юуг авлига гэж үзэж байна вэ гэдэг нь улс орон бүрт өөр байна. Ийм эрээн бараан нөхцөлд нийгмийн үйл ажиллагааг нийгмийн амьдралд оролцогсод өөрсдөө хэрхэн үнэлж байгааг судлах шаардлагатай.

Зарим улс оронд авлига уул соёл

уламжлалд нь гүн шингээстэй байдаг гэсэн үзэл бодол олонтаа гардаг. Африкийн олон оронд албан тушаалаа ашиглах, хууль бусаар баяжих зэргээр авлига илэрхий, нийтлэг байдаг агаад ихэнх иргэд нь үүнийгээ авлига гэж үздэггүй буюу уг үйлдэл нь чухам хууль ёсных байж чадах уу гэдэг талаар ярихыг ч хүсдэггүй. Нийгмийн зарим хэм хэмжээ, зан үйлийн логик нь авлига үүсэх таатай нөхцөл болдог. Хууль дүрэм нь яаж ч мушгиж болдог, “уян хатан”, давхар давхар хэм хэмжээ үйлчилдэг, хахууль зуучлагч олон, ам таглах, гар цайлгах заншилтай, бурууд найр тавьдаг, тал засдаг, гэр бүлдсдэг, хуйвалддаг сүлжээнд торлогдсон, эрх мэдэл, засаглалд түрэмгий махчин (удам залгах) хэлбэр ноёрхсон нийгэмд авлига амь бөхтэй цэцэглэж байх юм.

Дээр дурдсан эрх зүйт рационал захиргааны загварт антропологийн аргачлал хэрэглэж нийгмийн ба түүхэн нөхцөл байдалд тавьж үзэхэд уг загварын зарим сул тал нь цухуйна. Өдөр тутмын практикт үйлчилж байгаа нийгэм, соёл уламжлалын сэтгэлгээг судалж үзсэнээр юу нь авлига мөн, юу нь авлига биш вэ гэдэг нь нийгмийн амьдралын туршлагаар тодорхойлогддогийг мэдэж болно.

5.1 Веберийн эрх зүйт рационал захиргааны загвар (Weber's rational-legal bureaucracy³³ model)

Европын орнууд эрх зүйт рационал

³³ The noun BUREAUCRACY has 3 senses: 1. non-elective government officials; 2. a government that is administered primarily by bureaus that are staffed with nonelective officials; 3. any organization in which action is obstructed by insistence on unnecessary procedures and red tape (<http://www.audioenglish.net/dictionary/bureaucracy.htm>). Эдгээрээс зөвхөн гурав дахь утга нь бидний “хүнд суртал” гэж нэрлэдэг үзэгдэлд дүйж байна. Харин энэхүү орчуулж буй баримт бичигт 1 болон 2 дахь утгад илүү ойр байгаа тул “хүнд суртал” гэж орчуулж болохгүй нь. Гиймээс цаашид “захиргаа” эсвэл “бюрократ” гэж явъя. Мөн холбогдох албан тушаалтанг “хүнд сурталтан” гэх биш “түшмэл” гее. (Орчуулагч)

захиргаа өнө эртний уламжлалтай. Ханделманы (Handelman) тэмдэглэсэнээр “төрийн захиргааны бүтэц (*bureaucratic organisation*) Өрнийн нийгмийн ухааны зохиосон зүйл биш” гэнэ. Тэрээр Өрнийн эрт цөийн зохион байгуулалтын зарчим, бюрократ байгууллагын хувьсалд залгамж холбоо байгааг тогтоосон байна.

Түүний үзэж байгаагаар бюрократ зохион байгуулалт нь нийгмийн тусгал л байдаг аж. Өнөөгийн Өрнөдийн улс орнууд дахь бюрократ байгууллыг эрх зүйт рационал бүтцийн талаарх үзэл санааны түүхэн хувьслын үр дүн гэж үзэх ёстой аж.

Өрнөд Европт бараг 19-р зууны дунд хүртэл төрийн албан тушаалыг хувийн өмч мэтээр үздэг байсан үеэс эрх зүйт рационал зарчмын талаарх ойлголт хэрхэн хувьсаж ирсэн нь харагддаг. Скоттын (Scott) бичсэнээр “засаглалыг хянах өнөөгийн ойлголт 19-р зууны эцсээр засгийн газар өргөн түмний төлөөлөл бүхий хууль тогтоох байгууллагын өмнө хариуцлага хүлээх зарчим хөгжиж байж л боломжтой болсон” байна (Scott 1969:316).

Түүний үзэж байгаагаар хөгжиж буй орнууд “Өрнөдөд улс төрийн урт удаан тэмцлийн явцад аажмаар буй болсон эрх зүйн тогтолцоог ерөнхийд нь хуулсан” байдаг аж (Scott 1969:319). Энэ нь Африкийн талаар Оливье де Сарданы (Olivier de Sardan) хэлсэнтэй дүйж байна. Тэрээр “захиргааны аппарат нь тэр чигээрээ Европоос хуулбарласан... Хууль, захиргааны ажиллагаа, төсөвлөлт нь бүхэлдээ Өрнийнх” гэжээ (Olivier de Sardan 1999:47). Гэтэл захиргааны бүтцийг нь зүгээр л хуулаад авчихсанаар Европынх шиг ажиллаад эхэлдэггүй байна.

Англид улс төр, захиргааны дүрэм журам, хэм хэмжээ урт удаан рувьслын

үр дүн байсан. Харин Африк, Өмнөд Азийн эрх зүйн тогтолцоо нь тэр чигтээ колоничлолын өв юм.

Тиймээс Европоос сохроор хуулсан захиргааны аппаратын үйл ажиллагаа нь солиорлын хэлбэртэй (“schizophrenic type”) болдог байна (Olivier de Sardan 1999:47). Кохэн (Cohen) Нигерээс бичсэн нь: “Хууль бус явдал хэвийн үзэгдэл байдаг бюрократ тогтолцоонд хэрхэн ажиллаж, амьдрах вэ гэдгийг Африкчууд гарамгай сурсан байна” гэжээ (Cohen 1980:81). Колоничлогчдын суулгасан шинэ дүрэм журам, улс төрийн хэм хэмжээ бодит аж амьдралд нь огт уялдаагүй байна. Гэхдээ Британы колоний захиргааны суулгасан төрийн алба нь колонид уул үүрэг функцээсээ алсарч холдсон нь хэд хэдэн шалтгаантай. Бүр африкчууд төрөө барьж эхлэхээс өмнө л төвлөрсөн засаглалын ажлын доголдлын улмаас түүнд итгэл буурч урам хугарсан байдал нь Нигерийн төрийн албанд хэвийн үзэгдэл, уламжлал болчихсон байсан. Тийнхүү африкчууд төрөө барих болсон үестээ өмнөх захирагч амбадын удирдлагын арга барилыг өвлөн авсан байна.

5.2 Авлигыг тодорхойлох нь: төрийн хувийн хоёрын зааг нийгэм судлал (Defining corruption: the conventional distinction in social sciences)

Улс төр судлал дахь төрийн албаны тухай баримтлалд Макс Веберийн (Max Weber) эрх зүйт рационал захиргааны төгөлдөр хэлбэрийн загвар гүн нөлөөлсөн байна. Энэхүү загвар авлигыг төрийн хувийн хоёрын ялгааг үл хайхрах явдал гэж ойлгоход чухал үүрэгтэй. Гэхдээ авлигыг зөвхөн төрийн албаны талаас

үзсэн энэхүү баримтлалд шүүмжлэлтэй хандсан нь бас бий. Үүнд:

Нэгдүгээрт, төрийн алба гэдэг нь угаасаа Өрнөдийн ойлголт юм. Үүнийг тодорхой тайлбарласан хэд хэдэн судлаач байна. Вууд хэлэхдээ: “Энэ ойлголт Веберийн тодорхойлсон лугаа адил рационал чанар нь нийгмийн хэм хэмжээ байдаг буюу байж болно гэсэн урьчдилсан таамагт суурилагагүй” гэжээ (Wood 1994:520). Прайсын (Price) үзэж байгаагаар “Төрийн албан хаагч албан ёсны дүрэм журамд тусгагдаагүй маш олон шаардлагыг биелүүлэх дарамт шахалт дор ажилладаг... Энэтхэгийн нийгэмд хоорондоо өрсөлдөх давхар давхар хэм хэмжээнүүд үйлчилж байдаг” (Price 1999:318) гэнэ.

Хоёрдугаарт, хууль журам өөрөө хамгийн рационал байдаггүй. Хууль журам мөн чанартаа консерватив шинжтэй, нийгмийн харилцаа, зан үйлийн статус квог л баталгаажуулж байдаг билээ. Тиймээс Мирдал (Myrdal 1968a) түшмэлийн зан үйлийн “бодит” дүрэм ба “албан ёсны” дүрмийг ялган зааглаж, “бодит” дүрэм нь тухайн улс, орон нутгийн нөхцөл байдалд илүү зохицсон, “шинэлэг” байж болох юм гэсэн санаа дэвшүүлсэн байна. Авлига сөрөг үр дагавартай гэсэн үзэл түгээмэл байдаг ч бас хүү авлига бюрократ нарын ажиллагааг “хүмүүн шинжтэй” болгож өгдөг эерэг талтай гэсэн санаа ч бас хэлэгддэг (Ward 1989).

Харьцуулсан дүн шинжилгээнд хэрэглэхэд тохиромжтой авлигын тодорхойлолт гаргах хэцүү нь ойлгогдсон. Эрх зүйн талаасаа авлигыг хууль буюу дүрмийн зөрчилтэй холбож ойлгодог. Гэтэл энэ аргачлалаас хэд хэдэн асуудал үүддэг. Нэгдүгээрт, энэ хандлагын дагуу авлигач үйлийг хориглосон хууль, дүрэм байх ба тухайн хуульд заагаагүй үйлдэл буюу эс үйлдэл гадна нь орхигдоно.

Хоёрдугаарт, улс улсын хууль өөр тул өөр өөр зан үйлийн хууль ёсны эсэхийг хэрхэн шийдэх нь ч ялгаатай байна.

Гуравдугаарт, эрх зүйн аргачлал нь эрх зүйн орчин төвч, объектив, улс төрөөс ангид байна гэсэн санаанд үндэслэх атал авлигач үйл нь вакуум орон зайд оршсон объектив ажиллагаа биш юм. Авлига нь нийгмийн (social) зан үйл бөгөөд утгыг нь ойлгохын тулд хүмүүсийн харьцааг түүхэн онцлог орчин нөхцөлд нь шинжин үзэх шаардлагатай. Тухайн хоёр этгээдийн харилцан үйлдэл зүй ёсны эсэх нь нийгмийн орчин нөхцлөөс шалтгаална.

Авлигын талаарх ойлголтыг мэдэх үүднээс бид дараах асуултуудыг тавих хэрэгтэй: ямар зан үйлийг харьцуулж байгаа вэ? Үйлдлүүдийг хэрхэн үнэлж байна вэ? Хэн үнэлж байна вэ? Бид Веберийн онолд шүтэж гаргасан авлигын тодорхойлолт нь “дэндүү явцуу бөгөөд тухайн үйл хуульд харшилдагт хэт анхаарсан нь дан Өрнөдийн байр сууринаас харсан хэрэг” гэсэн санааг дэмжиж илүү өргөн ойлголт хэрэгтэй гэж үзэж байна (Olivier de Sardan 1999:27). Оливье Де Сардан зээсэх, эрх мэдлээ ашиглах, хөрөнгө шамшигдуулах, завших, нөлөөгөө ашиглах, байгууллагын дотоод мэдээлэл ашиглах зэрэг авлигын гадна орхигддог үзэгдлийг хамруулах зорилгоор “авлигын цогц” гэдэг нэр томъёо хэрэглэсэн байна. Ингэснээр нарийн түвэгтэй нийгмийн зан үйлийг илүү гүнзгий авч үзэх үүд нээгдэж байна. Мөнхүү хүмүүс өөрсдийнхөө үйлдлийг хэрхэн үнэлж байгааг судлах боломжийг нээж байгаа юм.

5.3 Антропологийн арга, аргачлал (Anthropological methods and approaches)

Блундо, Оливье де Сардан нар (Blundo and Olivier de Sardan 2000) авлига бол

их бага хэмжээний гэмт хэрэг, хар захын арилжаа, мансууруулахын бодисын наймаа дугаа адил нууц далд ажиллагаа байдаг гэж үздэг. Нийгэм судлалын нэгэн салбар болох антрополог буюу хүн судлалд ханцуй дотор хийгддэг, ил зарладаггүй, ихэвчлэн хуулийн эсрэг, заримдаа зүй ёсны бус (illegitimate) авлигын зан үйлд дүн шинжилгээ хийхэд тохирох арга зүйн багц бий.

Асуумж судалгаа зэрэг тоон өгөгдхүүн бүхий нийгмийн ухааны судалгааны аргууд нь цагдаагийн байцаалт шиг санагдах, айлгаж ичээх, өөрийгөө золиослох, бусдыг буруутгах үр дагавартай байж болох ба субъектив үр дүн гарах эрсдэлтэй. Харин хүн судлалын шууд бус судалгааны арга нь нийгмийн салбараас мэдээлэл авахад ихээхэн зохимжтой байна (Blundo and Olivier de Sardan 2000).

Блундо, Оливье де Сардан нар хүн судлалын аргачлалыг авч үзэхдээ ажиглалтын арга албан ёсны ба албан бус тогтолцооны зөрчлийг тодорхойлох, мэдээлэл өгөгчид ямар практик ажиллагаанд хамгийн их анхаарал хандуулж байгааг тогтооход тустай болохыг онцолсон байдаг. Авлига заавал судлаачдын ажиглаж байгаа хэсэгт илрэх албагүй, өдөр тутам илэрдэг байршил нь өөр байж болно. Энэхүү өдөр тутмын хэмжигдэхүүнийг нийгмийн ухааны бусад судлаачид анзаардаггүй тул авлигын тухай хэвлэл нийтлэлд дурдагддаггүй байна.

Авлигыг ажиглалтаар илрүүлэх хэдий амаргүй байлаа гэхэд энгийн яриа хөөрөө, хүмүүсийн хардлага, шивнээ, явган ярианаас дуулж болох юм.

Авлигач үйлийн талаар үнэтэй мэдээллийг ярилцлагаар авч болно. Албан бус ярилцлага хийснээр тухайн улс, нутаг орны хүн амын авлигын талаарх хандлага, ёс зүйн сэтгэлгээг

мэдэж болно. Зарим тохиолдолд фокус бүлгийн хэлэлцүүлэг үр дүнтэй байдаг. Мөн тодорхой байгууллагын буюу тодорхой харилцан үйлдлийн кейс судалгаа бас ашигтай байдаг. Блундо, Оливье де Сардан нар аргагүйн гурвалсан баталгааны (triangulation) чухлыг заасан байдаг: үүнд арга аргачлалуудыг хавсарч хэрэглэх, жишээлбэл ярилцлагыг ажиглалт, сонины нийтлэл, шүүхийн мэдээлэлтэй зэрэгцүүлж хэрэглэх замаар нягталж, баталгаажуулах хэрэгтэй.

5.4 Авлигын талаарх антропологийн судалгааны гурван жишээ (Three examples of anthropological field work studies on corruption)

Энэ гарчигт антропологийн гурван судалгааг танилцуулна. Ингэснээр антропологийн салбарт ажилладаг нийгмийн ухааны судлаачид авлигыг өргөн утгаар ойлгох шаардлагатай болохыг хэрхэн дэмжиж ажилласныг үзүүлэх юм. Акхил Гупта 1995 оны нийтлэлээрээ авлигын талаарх дэлхийн эрдэмтдийн хэлэлцүүлэгт антропологийн байр сууринаас хувь нэмэр оруулсан юм. Тэрээр доод албан тушаалын албан хаагчид хэрхэн үүргээ гүйцэтгэж байгаа байдлыг судалж, Энэтхэгийн нөхцөлд улсын хувийн хоёрын ялгааг өрнөдийн сэтгэлгээгээр ойлгож болохгүйг илрүүлжээ. Гуптагийн гаргасан Шармажи гэдэг бага тушаалын албан хаагчийн жишээ төр ба нийгмийн зааг хязгаарын талаарх Өрнийн ойлголт Энэтхэгт оновчгүй байдгийг харуулж байна. Дараах кейс судалгаа Энэтхэгийн эгэл албан хаагч хэрхэн ажлаа явуулдгийг харуулна.

“Шармажи тав зургаан тосгоны газрын бүртгэл хөтөлдөг патвари хэмээх албан тушаал хашдаг байна.

Тэрээр бяцхан хотынхоо хуучин хэсгийн гүнд даруухан байшинд амьдардаг. Байшингийн доод давхар хоёр өрөөтэй ба гаднаа бяцхан хороотой. Хоёр өрөөний нэг нь гудамж руу харсан том хаалгатай. Энэ өрөө Шармажийн албан тасалгаа болно. Тэр ихэвчлэн эндээ байж байдаг, үйлчлүүлэгч, тойрон хүрээлэгч нар нь энд цуглаж түүнтэй уулзана. Өрөөний хоёр талын хана дагуулж вандан тавьсан байна. Өрөөний хойроо гурван хүн багтахтай үгүйтэй өндөрлөг байна. Тэнд Шармажи сууж, иргэдийг хүлээж авах, газрын бүртгэлээ хөтлөх үйл ажиллагаагаа явуулна. Энэ талаар хөөцөлдөх ажилтай хэн бүхэн түүний энэ тасалгаанд л ирнэ. Хэзээ ямагт өөр өөр ажил хөөцөлдөж яваа хоёр гурван бүлэг хүмүүс тэр давчуу өрөөнд байж л байх юм.

Шармажи тэр бүх хүмүүстэй зэрэг зэрэг ярих ба, заримдаа нэг хүнтэй ярьж байснаа өгүүлбэрийн дундаас өөр хүнд хандаж эхэлнэ. Өрөөнд байгаа хүмүүс ч өөртөө хамаагүй нөгөө үйлчлүүлэгчийн асуудалд хошуугаа дүрэн ярианд оролцоно. Шармажи ч нэг хүнтэй ярьж байснаа бусад үйлчлүүлэгчдэд хандан: “Тийм биз дээ?”, “Миний хэлдэг зөв биз дээ?” гэхчилэн чухал царайлан асууна. Энэ албан байранд явагдах үйлчилгээ ихэнхдээ энгийн хялбар ч гэлээ мөнгөөр л бүтнэ.” (Gupta 1995:379).

Шармажи хэрхэн ажлаа гүйцэтгэж байгаа хэлбэр нь Өрнөдийнхөөс наанадаж гурван зүйлээр эрс ялгаатай байна. Нэгдүгээрт, албан тасалгаа нь түүний амьдардаг байшинд байна. Хоёрдугаарт, хүний асуудлыг шийдэхдээ байнга л өөр бусад хүмүүстэй түүнийг нь ярилцана. Гуравдугаарт, ажлаа хийсний төлөө иргэдээс мөнгө авна.

Гэтэл тосгоны иргэд төрийн албан хаагчдын авлигын талаар гомдоллохдоо ажил гэр нь холилдсон тухай ч юм уу, эсвэл мөнгө авдаг талаар нь

ярихгүй юм. Харин төрийн ажилтантай амжилттай харилцаж ажлаа бүтээх чадамж хомс байгаагаа ярьж байх юм. Үүнээс Гупта “авлигын талаарх ойлголт улс улсад ихээхэн ялгаатай байдаг ба түүхэн нөхцөл байдал хийгээд нийгмийн ухамсрын онцлогоос ихээхэн шалтгаалдаг” гэж дүгнэжээ. Өөрөөр хэлбэл аливаа зан үйлийг зүй ёсны гэж үзэх зааг хязгаар үндэсний ба нийгмийн онцлогоос шалтгаалан орчин нөхцөл бүрт өөр байдаг аж.

Арильд Энгельсен Рууд (Arild Engelsen Ruud 1998) оролцогчийн байр сууринаас үзвэл хахууль болон авлигын бусад хэлбэрийн хооронд ялгаа байна. Жишээлбэл Энэтхэгийн бенгал хэлээр ярьдаг тосгоныхон хахуулийг илэрхийлэх нэр томъёотой атлаа авлигын бусад хэлбэрийг заах үг тэр бүр хэрэглэдэггүй байна. Руудийн бичсэнчлэн “хахууль нь онцгой сөрөг утгатай бололтой” гэжээ. Гэхдээ сөрөг утгаараа ойлгогдохооргүй хахууль өгч болох ба харин арга тасрах үед л шууд хахууль өгөх аж. Түүнээс биш эхлээд танил, хэлхээ холбоогоо ашиглан асуудлыг шийдэхийг оролдоно.

“Кало тогтвортой орлоготой болох хүслээр ойролцоох эмнэлэгт ажилд орохоор өргөдөл өгчээ. Гучин орон тоонд хэдэн зуун хүн өрсөлдөх болжээ. Кало мэдлэг туршлага сайтай ч, бусад өрсөлдөгч нар ч дутах юу байх вэ, бас л мэдлэг туршлага сайтай. Бусдаасаа сод илүү биш гэдгээ Кало мэдэж байгаа тул албан бус шугамаар тусламж авах хэрэгтэй гэдгээ ойлгоно. Үүнд хахууль, эсвэл танилын хэлхээ холбоо тус болох ёстой. Кало ярилцлагад орсноосоо хойш тосгоноосоо байн байн хот руу явж, мөнөөх ажлын талаар мэдээлэл болон хэлхээ холбоо хайсаар сар гаруй боллоо. Тэрээр эхлээд хотын захиргаанд ажилладаг бөгөөд тэрхүү эмнэлгийн ажилтан шалгаруулах ажиллагаанд оролцож буй хүнийг таньдаг гэх нэг найзыгаа

олсон. Бас Калогийн үеэлийн хөрш нь уг эмнэлэгт өндөр албан тушаал хашдаг болохыг мэдсэн байна. Тэрээр найзынхаа хамт эмнэлгийн ажилтан шалгаруулах хорооны хүнтэй очиж уулзахын сацуу, мөн үеэлийн хамт хөршийнд нь орж уулзсан байх юм. Тэр хөрш нь их л илэн далангүй, энгийн хүн байв.

Сайн хөршийн үүргээ биелүүлэхэд бэлэн тэр бээр зохих албан тушаалтнуудад өгөх мөнгө хэрэгтэй байгааг ч дуулгах нь тэр. Кало тэр хүн өөртөө бас хувь хүртэх байлгүй гэж бодож байв. Энэ бүхэнд багагүй мөнгө шаардагдах агаад тэр эмнэлэгт ажилд орох гэж байгаа бусад хүмүүс ч мөнгө төлөхөд бэлэн байгаа шүү дээ гэдгээр энэ нь зөвтгөгдөж байв. Калогийн үеэлийн хадмууд нь хотын иргэдийн хурлын гишүүний сайн найз болж таарав. Хурлын гишүүн “би энэ асуудалд төдийлөн нөлөөлж чадахгүй шүү дээ (энэ асуудлыг би сонирхохгүй байна гэсэнтэй агаар нэг)” гээд харин эрх бүхий хүнд тодорхойлолт бичиж өгье гэжээ. Ингэснээрээ тэр асуудалд оролцохгүй, гэхдээ бас найз нартаа нүүрээ алдахгүй аргалж байгаа нь тэр. Ингээд эцсийн найдвар хүргэн ах Никхилээс тусламж авахаар шийдэв. Гэтэл Никхил авгайнхаа дүүд, авгайнхаа ар гэрт туслахаас татгалзаж, эхнэртээ нүүр алдаж, түнжин хагарчээ.

Кало өөр бусад арга чарга хайсан ч бүгд бүтэлгүйтсэнээр, тэр ажилд орж чадаагүй юм”(Ruud 1998:14). Калогийн тохиолдолд түүний хандсан хэн бүхэн туслахыг хичээсэн. Кало ч мөнгө нэхлээ гэж гомдоогүй. Рууд бичсэн нь “хахууль өгөх, дам танилд тус болсны төлөө урамшуулж гар цайлгахын хооронд зааг татах хэцүү” гэжээ. Тэрээр юуг авлига гэх, юуг авлига биш гэх нь аль талаас нь гэрэл тусгахаас хамаарна. Хахууль өгөх, хэлхээ холбоогоо ашиглах хоёрын үр дүн нь адил ч энэ хоёр үйлдлийг үнэлэх төсөөлөл нь өөр юм.

Алекс Кондос (Alex Kondos 1987) Балба улсад ажиглагддаг натабад (садандаа туслах), крипабад (бусдад туслах) гэдэг зан үйлийг судалсан угсаатны зүйн материалд түшиглэн балбачуудын хувьд төв захиргаатайгаа харьцахад нь фаворитизм гэгч ямар утгатай байхыг тодорхойлохыг оролджээ. Чингэхдээ, фаворитизмыг авлигын хэлбэр болгон томъёолсон өрнөдийнхний загвартай харьцуулж үзсэн байна. Тэрээр хоёр эсрэг үзэл суртлын зөрчлийг илрүүлсэн байна. Судлаачид авлигын хэлбэр гээд байгаа үзэгдэлд уг үзэгдлийн оролцогчид нь өөрсдөө ах дүү, найз нөхдөдөө туслахгүй яадаг юм гэсэн ойлголтоор хандана.

Энэ санааг нийслэл Катманду дахь хүн тэрэг хөтлөгчид дэмжиж байгааг дараах жишээнээс харж болно. Хүн тэрэг хөтлөгч яагаад мотортой тэрэг авахгүй байгаагаа ердөө л *“rahauch chaina”* (зүтгүүрийн хүч байхгүй ээ) гэдэг үгээр тайлбарлаж байна. 1970-аад оны цээр засгийн газар нь хүн тэрэг хөтлөгч нарт моторт тэрэг авахад зориулж урт хугацааны хүүцгий зээл олгох хөтөлбөр санаачлан эхлүүлсэн байна. Энэ нь боловсролтой атлаа өөр ажил олдохгүй хүн тэрэг хөтөлж яваа залуучуудын хөдөлмөрийг дээгүүр тцвшинд гаргах ач холбогдолтой гэж үзэж байлаа. Энэ хөтөлбөр амжилт олоогүйн шалтгааныг хэвлэл, радио “авлигаас” болсон гэж мэдээлж байсан ч ард түмэн тэгж үзээгүй. Харин Балба улсын өнцөг булан бүрээс оюутнууд нийслэл рүү цувж, зээл авч, моторт тэрэг аваад, түүнийгээ жинхэнэ хүн тэрэг хөтлөгчдөд түрээслицлэх болжээ. Гэхдээ тэгж зээл авч чадсан нь сайдын ах дүү, хамаатан садан, тэдний дотно найзууд, сайдын улс төрийн хамсаатнууд байжээ” (Kondos 1987:17).

Зээл авч чадаагүй хүн тэрэг хөтлөгчид зээл хэрхэн олгогдож байсан талаар ер

гомдоллоогүй. Өөрсдөө “зүтгүүрийн хүч” (зүтгүүр гэдэг нь танил, хүч гэдэг нь тэрхүү танилын эрх мэдэл) дутсанаа л хохь гэж бодоод өнгөрсөн. Кондосын дүгнэснээр Балбын уламжлалт нийгэмд фаворитизм нь аливаа үйлсийг бүтээх зүй ёсны арга зам гэж үзэгдэх агаад оролцогчид үүнийг авлига гэж үздэггүй байна.

5.5 Өдөр тутмын зан үйлийг нөхцөлдүүлэгч үндэсний сэтгэлгээ (Sociocultural logics informing everyday practices)

Хөгжиж байгаа олон оронд төрийн албан тушаал хашигчид орчин цагийн европ захиргааны чиглэлээр боловсрол эзэмшсэнээрээ албан тушаалын болон мэргэжлийн легитим чанараа бий болгодог ч нийгмийн легитим чанар нь нийгэм, соёл уламжлалын өөр логигоор ажиллахыг шаарддаг байж болзошгүй юм. Гар цайлгах ёс ба андын сүлжээний нийгэм, соёл уламжлалын (үндэсний) логикийг угсаатны зүйд суурилсан жишээгээр доор үзүүлэв. Эдгээр жишээгээр хүнд нэгэнт төлөвшсөн зуршил болон нийтлэг зан үйл өдөр тутмын үйлдлийг хэрхэн нөхцөлдүүлдгийг харуулах юм. Тухайн үйлд оролцогчид үйлдлээ өөрсдөө хэрхэн үнэлж байгаагаар тэдгээр үйлдэл нь хэдий хир легитим болохыг ойлгож болох болов уу.

5.5.1 Гар цайлгах сэтгэлгээ (The logics of gift-giving)

Гар цайлгах, бэлэг зөрүүлэх ёсны талаарх Малиновски (Malinowski 1922), Маусс (Mauss 1990 [1925]), Сахлинс (Sahlins 1972) нарын дүн шинжилгээ орчин цагийн угсаатны зүйчдийн судлагааны нэгэн тулгуур болж байна. (жишээлбэл

Bourdieu 1977; Ledeneva 1998; Parry 1986; Weiner, 1976, 1978, 1980; Yan 1996).

Хятадад гуаньси (*guanxi*) хэмээх ухагдахуун байдаг нь үгчилбэл “нийгмийн хэлхээ холбоо” (social relationships or social connection) гэж бууна (Yang 1989, 1994). Мэйфайр М. Ян угсаатны зүйн баялаг материалдаа гуаньси гэгчид хамаарах олон зан үйлийг дүрсэлж, дүн шинжилгээ хийсэн байдаг. Гуаньси практикт гар цайлгаснаар угаасаа танилын харилцааны суурь тавигдсан хоёр этгээд өргөн хүрээнд харилцан тусалж байх үүрэг бий болдог байна. Гэхдээ гар цайлгах, хариу барих сэдэл нь талуудын харилцаанаас шалтгаалж өөр өөр байна. Нэгдүгээрт, бэлэг өгөх, бэлэг хүлээн авах, хариу барих замаар үүргээ биелүүлж байгаа нь “нэр төрөө бодсоны” зэрэгцээ ер нь “зөв” үйл гэсэн мэдрэмж байдаг. Хоёрдугаарт, “өөрийн сонирхлыг ч бодсон, унацыг нь ч бодсон бусдад тусалж байхыг өөрийн үүрэг гэж сэтгэдэг” байна (Yang 1994:140). Гуаньси гэдэг нь бэлэг өгөлцөх, хариу барилцан өдөр тутам бие биедээ тусалж байх арга хэлбэр юм. Доор жишээ татъя.

“Хань Сулань гэгч ажилчин тариачин гаралтай тавь гарсан авгай нөхөр, охин, хадам эхтэйгээ амьдардаг. Тэднийх нөхрийн нь ажилладаг үйлдвэрийн гурван өрөө бүхий бяцхан байшинд суудаг. Айл хөршүүдтэйгээ олон жил ойр саахалт амьдарч ирсэн тул тэндхийн айлууд бие биеэ сайн мэддэг, бага сага зүйлд тусалцдаг ажгуу. Манайх юу олсныг хөршүүд тэртэй тэргүй мэдэх учраас байгаагаа айлуудтай хуваалцаж байхгүй бол болохгүй, нэр нүүрээ барна гэж Хань хэлдэг.

Нэг удаа хадам эх нь юм оёхдоо тааруу нэгэн хөршдөө өвлийн хөвөнтэй хүрэм хийж өгчээ. Хагас жилийн дараа хадам эх нь хөдөө байдаг хүүгээ эргэхээр явах болоход мөнөөх хөрш нь хүүгийн дээ өгөөрэй гэж бялуу авч өгсөн байна.

Ийнхүү харилцан өглөг, тусламжаар айл хөршүүдтэйгээ эв найртай байж, орон гэртээ амар амгаланг цоглоодог гэж Хань хэлдэг” (op. cit.: 81).

Ян өдөр тутам бэлэг өгөлцөж авалцаж байдаг олон жишээ татсан ба тийнхүү бэлэг хүлээж авах, хариу барихаас татгалзвал гарцаагүй нэр төрөө алддаг байна. Бэлэг авах, хариу барих үүрэг үүссэнээр ацан шалаанд орох тохиолдол ч олонтаа гардаг байна. Үүнд ажилчин хүн албан бусаар хэд хоногийн чөлөө хүссэн тохиолдлыг дурдаж болно.

Тэрээр эхлээд үйлдвэрийн менежертээ далдхануур бэлэг өгөхөд цаадах нь татгалзсан байна. Тэгэхээр өөр аргаар бэлгээ өгөхөөр шийдэж. Тэрээр бусад ажилчид байж байхад менежер авахгүй байх аргагүй байдлаар бэлгээ өгсөн байна. Нэгэнт тэр олон хүн харж байхад бэлгийг нь авчихсан болохоор тэрхүү ажичны хүсэлтийг биелүүлэхгүй байж болдоггүй. Тэгэхгүй бол хүмүүс түүнийг хүний бэлэг авчихаад хариу тусалдаггүй юм билээ гэлцэх болно.

Хятадад зарим нөхцөлд заавал гар цайлгах ёстой байх төдийгүй энэ нь легитим (зүй ёсны) арга зам байдаг. Жишээлбэл албан тушаал дэвших, зарим хүнс, бараа олж авах, сайн сургуульд орох тухайтад заавал гар цайлгах ёстой. Янгийн өгүүлэлд “Дундадын үндэсний уламжлалд хахууль ба гуаньсидах урлагийн хооронд нарийн ялгаа бий шүү” гэжээ (Yang 1989:48). Тэрээр нэгэн нийтлэлдээ: “гуаньсидах урлагийг орчин цагийн өрнөдийн авлига гэгчийн хэмжээнд доогуур үнэлэн ухаарч болохгүй. Гуаньсийн харилцан үүрэг хүлээх, өргүй байх, хариу барилцах хувийн харилцаа нь материаллаг солилцооноос дутахгүй чухал хүчин зүйл юм” гэжээ (Yang 1994:108). Тэрээр зан үйлүүдийг соёл уламжлал талаас нь авч үзэхэд хувийн харилцааны урт удаан үргэлжлэх хугацаа ба харилцааны

чанар чухал гэж үзэж байна. Судлаачийн үзэж байгаагаар хятадууд өгөлцөж авалцах дээрээ ойр харилцаагүй хүнийг ойр харилцаатай хүнээс ялгамжаатай үздэг.

“АНУ-д сурч буй хятад бүсгүй үндэсний сэтгэлгээнд нь авлига, хахууль ба гуансийн урлагийн хооронд оршиж буй ялгааг маш тодорхой илэрхийлсэн байна. Түүний хувьд авлига ба хахууль нь сөрөг утгатай доромж үг юм. Харин гуаньсисүэ болбоос “хүн чанарыг” илэрхийлэх агаад андын ёс, урт хугацааны нөхөрлөл, харилцан туслалцах үйлсийг төлөөлдөг. Тиймээс хахуульд байдаггүй сайн тал гуаньсид байдаг аж. Жишээлбэл, аль нэг албан тушаалтан Тантай урьдын хувийн харилцаатай биш, тухайлбал нэг нутаг эсвэл садан төрөл биш атлаа Танд туслаадахвал лавтай хахууль өгч, авалцсан байна гэж хүмүүс хардана.”

Тийхүү гуаньсийн талаар дотор хүмүүс өөр өөрийн, хоёрдмол, эрс тэс ойлголттой байх ч дийлэнхдээ үүнийг өдөр тутмын амьдрах ухааны урлаг гэж үздэг байна. Гэхдээ албан бус сувгаар хэрэгтэй зүйлээ бүрэн эрхтэй олж авахын тулд оролцогч талууд угаас харилцаатай хүмүүс байх учиртай.

5.5.2 Андын сүлжээний сэтгэлгээ (The logics of solidarity network)

Барнс (Barnes) сүлжээ гэх ойлголтыг 1954 онд антропологийн шинжлэх ухаанд оруулснаас хойш хүн судлалынхан олон янзын орчин нөхцөлд хүмүүс бие биедээ хамаарах харилцааны хэлбэрүүдийг энэ нэр томъёогоор илэрхийлэх болсон юм.

Сүлжээний ойлголт Бангладешийн нөхцөлд онц тохиромжтой. Энэ улсад хүмүүс бусадтай өргөн хүрээний хэлхээ холбоотой болохын төлөө чармайж амьдардаг (Sissener 1999). Бангладеш эрчүүд шөнө дөл болтол гадаа сууцгааж,

тамхилалцаж, цай ууж, анхилуун навч зажлан хөөрөлдөж, нөхөрлөлөө бэхжүүлэх, өргөжүүлэхийг хичээдэг. Ярьж байгаа зүйл нь ач холбогдолгүй чалчицгааж байгаа мэт боловч бас ч хүү харилцан биеийнхээ тухай улам ихийг мэдэж авдаг байна.

Зах дээр ч юм уу, багахан суурин газрын иймэрхүү цугларалтын үеэр бизнес наймаа хэлэлцэж, зээл өгөлцөж, шинэ танилтай болж, харицлан хүндлэл үзүүлж, мэдээлэл солилцоно.

Лукас гэдэг залуу нутгийнхаа бяцхан хотод очсон байхдаа нэгэн үдэш албан тушаалаа алдаж болзошгүй байгаа тухайгаа хүнээс дуулжээ. Хэдэн сарын өмнөөс тэрээр олон улсын төрийн бус байгууллагын орон нутгийн салбарт дээгүүр албан тушаал хаших болсон юм. Нийслэл Дакка дахь төв байгууллага нь орон нутгийн салбарын нь захирлын саналаар түүнийг Дакка хотод доогуур албан тушаалд тавих шийдвэр гаргаж байгаа шүү гэж нэг найз нь хэлжээ.

Өглөө нь Лукасыг орон нутгийн салбарын захирал нь дуудаж, ажлын гүйцэтгэлд нь сэтгэл дундуур байгаа тул Дакка руу шилжүүлэх санал тавьсан тухайгаа хэлсэн байна. Лукас яагаад дарга нь гэнэт ажилд нь сэтгэл дундуур байх болов гэдэг талаар илүү мэдээлэл олж авахаар шийдлээ. Лукас хорь шахам жил тэр салбарт ажилласны эцэст орон нутгийн салбарын хоёр дахь том албан тушаалд томилогдсон юм. Тиймээс дарга нь түүний ажлыг үнэлэхгүй байх ямар ч учир байх ёсгүй гэж тэр үзэж байв.

Лукасын найз нь Дакка дахь төв байгууллагад туслах захирал байгаад Их Британд дэд докторын сургалтад явсан юм. Тэр найз нь судалгааны ажлынхаа талбарыг сонгохоор Бангладешт ирсэн байв. Лукас нэгэн үдэш түүнтэй уулзаад өглөө нь түүнтэй хамт тосгодоор явалцаж туслахаар

болов. Ингэснээр найзтайгаа ажлынхаа талаар ярилцах боломж нээгдлээ. Нөхцөл байдлыг найздаа ярьсны дараа найзыгаа салбарын захиралтай уулзаж, яагаад түүнийг өөр ажилд шилжүүлэх гээд байгааг нь асуугаад өгөхийг гуйлаа.

Дараагийн удаа уулзахдаа найз нь салбарын захирлын хэлснийг Лукаст яриу. Лукас найзыгаа Дакка дахь захиралтай уулзаж, түүнийг шилжүүлэх шаардлага байхгүй гээд хэлээд өгөөч гэж гуйв. Харин найз нь одоо нэгэнт тэнд ажиллахгүй байгаа учраас асуудалд нөлөөлж чадахгүй гэдгээ хэллээ. Мөнхүү найздаа туслах хүсэлтэй байсан ч төгсөж ирээд дахин туслах захирлаар ажиллах боломжоо алдах вий гэж айсан байна. Тиймээс Лукасыг өөрөө Даккад очоод холбогдох хүмүүстэй яриад үз гэж зөвлөв. Тухайлан хэнтэй уулзахыг нь нэр зааж хэлж өгөв.

Дакка руу явахын өмнө Лукас салбарынхаа хуучин захирал байсан найзаасаа зөвлөгөө авахаар очив. Тэр найз нь Лукастай нэг ястан тул туслах байх гэж бодов. Гэтэл тэр найз нь Дакка дахь удирдлагуудтайгаа хувийн асуудлаар зөрчилтэй байснаас ажлаасаа гарсан болж таарлаа. Тиймээс тусалж чадах ямар ч найдваргүй аж. Даккад ирээд Лукас мөн тэр байгууллагад ажилладаг хамаатныдаа буув. Харамсалтай тэр хамаатан нь доогуур албан тушаал хашдаг тул холбогдох хүмүүсийн шийвэрт нөлөөлж үл чадах нэгэн байлаа. Даккад хүн хартай уулзан хэд хонохдоо Лукас яаж ч чадахгүй гэдгээ ойлголоо.

Лукас салбартаа эргэж ирээд дахин захиралтайгаа уулзаж, бодлыг нь өөрчлөх арга сүвэгчлэхээр болов. Эцэст нь Лукас бүр ажлаасаа гарахад хүрсэн бөгөөд чингэхдээ хэрэгтэй хүмүүстэй нөхөрлөөгүй, нөхөрлөх боломж олдоогүйн гайгаар асуудлыг эргүүлэх ямар ч боломжгүй байснаа ухаарсан юм.

Лукас орон нутгийн салбар дахь ажлын байраа алдах нь гэдгээ мэдээд тухайн орон нутаг дахь өөр байгууллагын найз нартайгаа уулзав. Ингээд өөрт нь тохирох сул орон тоо байгааг мэджээ. Нэг найз нь боловсон хүчин хариуцсан нэг хүнийг таньдаг тул түүнд Лукасыг санал болгожээ. Хэдэн жилийн өмнө энэ найз нь одоогийн хийж байгаа ажилдаа орохоор өргөдөл өгөхөд Лукас тэндхийн зөвлөлд тэр найзыгаа хэлж өгч ажилд оруулж байсан аж.

Бангладешт ураг төрөл, найз нөхөд, хөрш саахалт сэлтүүд харилцан биендээ тусалж байх нийтлэг үүрэгтэй байдаг аж. Энэ хүрээнийхээ хүмүүст туслах, харж үзэхээс татгалзвал үр дагавар хөнгөнгүй л аж. Лукас Дакка шилжих болсноо мэдмэгц би тэнд таних хүн цөөтэй тул тийшээ явах боломжгүй гэж байсан байна.

Найз нарын тодорхой зорилго бүхий сүлжээ, жишээлбэл бие биедээ хүүгүй мөнгө зээлдүүлдэг, хамтарч бизнес хийдэг сүлжээ ямар чухал байдаг нь угсаатны зүйн судалгаагаар батлагддаг (cf. Sissener 1999). Хүмүүс он жилээр танилын сүлжээгээ бүрдүүлдэг агаад ураг төрөл, найз нөхөд, айл хөршүүдээсээ гүн хамааралтай амьдардаг байна. Ийм нөхцөлд андын сүлжээгээ ашиглах нь өдөр тутмын үйл амьдралын амин чухал бөгөөд зүй ёсны арга юм. Хэрэв тодорхой тохиолдолд Танаас өөр хүн андын сүлжээгээрээ давуу байдал олсон бол тэр хүний буруу биш, Таны л хохь гэж үзнэ.

Оросод дээрхтэй төсөөтэй блат гэгч ойлголт байдаг нь “ховор бараа үйлчилгээ олж авах, албан ёсны дүрэм журмыг тойрч ажлаа бүтээхдээ хувийн танилын сүлжээгээ ашиглахыг” хэлнэ (Ledeneva 1998:1). Блат гэгчийн Алёна В. Леденёва оролцогчдын харилцан ашиг тустай байдал, андын буюу садан төрлийн холбоо нь харилцан

туслах үүргийг бий болгодог, дарга нь ажилтнуудаа харж үзэх байдлаар нэр хүндээ өсгөх төрөл хэлбэрүүдэд ялгаж өгсөн байна. Леденёвагийн судалгаа тавин нарийвчилсан ярилцлагад тулгуурласан байна.

Ярилцлага өгсөн нэгэн оролцогч блатыг дараах байдлаар тайлбарласан байна. “Ээж маань сангийн аж ахуйн агуулахад ажилладаг байлаа. Маш сайн махыг хямд үнээр зардаг, бас ховор хүнсний бүтээгдэхүүн зардаг байсан. Цөцгийн тос тасарсан үед цөцгийн тос олж чаддаг байсан. Ер нь танил сайтай, хувцасны дэлгүүрийн худалдагч нартай их ходий байсан.

Аав маань насаараа барилга дээр ажилласан, барилгын материал ч эрэлт ихтэй байсан. Аав тэтгэвэрт гараад хий борлуулах ажил хийдэг болсон. Ээж сайн мах зардаг болохоор хотын хий хангамжийн хүмүүс аавд том хийн сав өгдөг байсан. Аав бас машиндаа ч арын хаалгаар (по блату) шатахуун авдаг байсан. Шатахуун тээврийн жолооч нарыг таньдаг байсан болохоор хэзээ л бол хэзээ шатахуунаа авдаг, ихэвчлэн шил архи, эсвэл гэрийн нэрмэлээр авна. Тэгээд бодохоор үнэгүй ч авч байгаагүй л юм байна л даа, гэхдээ цаадуул нь хэн дуртай хүн бүрт шатахуун өгөөд байхгүй шүү дээ. Зөвхөн итгэдэг хүндээ л өгнө. Ингэж авах нь хямдаас гадна, бас оочерложгүй.

Ээж тосгоны махны зоорины няравыг сайн таньдаг байсан. Жил бүр амралтад явахдаа түүнд агуулахаа харуулдаг байсан. Тэр итгэл алдахгүй гэдгийг ээж мэдэж байсан учраас тэгдэг байсан. Харин цаадах нь ээжээс зөндөө мах худалдаж авч байхын тулд зөвшөөрдөг байсан.

Аав ч гэсэн ахын зуслангийн байшинг барихад тусалсан. Байшин барихад ямар их мөнгө ордог гэж санана? Гэхдээ

ахаас бараг мөнгө гараагүй. Танилууд, хуучин танилууд аа гэж. Танилууд нь үнэгүй ч юм уу эсвэл хэдхэн копейкоор мод буулгаж өгсөн. Шанд нь харин шинэ өндөг, бууц өгсөн.”

Леденёвагийн (Ledeneva 1998) ажигласнаар блатаар ховор бараа үйлчилгээ олж авах нь зүй ёсны үйлдэл болдог байна. Тэрээр ярилцлагад оролцогсдын ярианд үндэслэн хахууль ба блатын ялгааг тодорхойлсон байна. Үүнд: “Блат тодорхой хүрээнд үйлчилдгээрээ хахуулиас ялгаатай. Блатын үйлчилгээг зөвхөн өөрийн гэсэн (своим) хүнд л үзүүлнэ. Ийм урт хугацааны хэлхээ харилцаатай хүнээ бол ямар ч байдлаар харж үзэж болох юм” гэжээ. Ийнхүү блатын хувьд гуаньситай адил хувийн харилцаа холбоо онц ач холбогдолтой байна. Нэгэн оролцогч энэ асуудлыг дараах байдлаар илэрхийлсэн байна:

“Блатад хувийн нэр нүүр чухал, мөнгө оролцдоггүй. Хүмүүс хэн нэгнийг харж үзэхдээ эргээд өөрийг нь харж үзнэ гэж найддаг. Мөн “мөнгө хэрэггүй ээ, би чамд нөхөр ёсоор л тусалж байна, найзын хооронд тооцоо байхгүй ээ, би ч чам шиг гачигдалд орох юм билүү, хожим ачийг минь хариулна биз” гэсэн санаа агуулагддаг”.

Ямар ч асуудлыг блатаар шийдэж болдог ба хахуулийг бүүр арга тасрахад хэрэглэнэ. Леденёва Эрүүгийн хуульд хахуулийг хууль бус гэж заасан атлаа блатыг огт дурдаагүй гэдгийг тэмдэглэсэн байна. Гэлээ гээд хахууль блат хоёрын зааг маш бүдэг, зарим хэсгээрээ давхцаж байдаг.

Ийнхүү танилын сүлжээн дэх зарим хэлхээ нь блатын хэлхээ, харим зарим нь мөнгө төлөхөөс нааш хөдлөхгүй хэлхээ байна. Блат хахууль болж хувирах буюу хахуульд зуучлах цэг дээр эрх зүйн асуудал үүсэж болох ч бас эргэлзээ төрнө. Авлига, хахуулийн эсрэг тэмцэл

тэр бүр үр дүнгүй байгаа нэг шалтгаан нь энэ юм. Хууль зөвхөн хахууль өгөгч-авагчийн хэлхээг л онилсноос блатын сүлжээг үл хамарч байна.

Эдгээр нь өдөр тутмын зан үйлийг нөхцөлдүүлэгч олдмол зуршил, нийтлэг үйлдлийн цөөн жишээ юм. Танилууд бэлэг өгөлцөх, хэрэгтэй зүйлээ андын сүлжээгээр дамжуулан олж авах нь танихгүй хүмүүс шууд хахууль өгөлцөхөөс ялгаатай харагддаг байна. Мөнгө өгсөн байлаа ч энэ нь танилын хэлхээ холбооны дэргэд хоёрдогч асуудал юм. Мөн нэг талаас блат болон гуаньси, нөгөө талаас хахуулийн зааг ялгаа бүдэг нимгэн байна.

5.6 Дүгнэлт (Concluding remarks)

Авлига бол судлаачид, бодлого боловсруулагчид, хэрэгжүүлэгчдэд ялгаатай, зөрчилтэй, салаа утгатай ойлгогддог үзэгдэл аж. Ийм хоёрдмол байдлаас улбаалан юу нь авлига юм бэ, юу нь авлига биш юм бэ гэдгийг нийгмийн ба соёл уламжлалын өргөн хүрээнд ойлгох боломжтой.

Антропологчид ч бас авлигыг илүү өргөн хүрээгээр ойлгох хэрэгтэй гэж үзэж байна. Авлигын уламжлалт тодорхойлолт хэт явцуу бөгөөд эрх зүйн талд нь дэндүү анхаарсныг тэд дурдаад, илүү нээлттэй аргачлалаар судлах ёстой гэж үзжээ. Антропологид хүмүүсийн үйл, үйлдлийн талаарх үнэлэлт, ойлголтод дүн шинжилгээ хийхэд тохирох арга хэрэгслийн багц бий. Бид эдгээр арга, аргачлалыг хэрэглэснээр юу нь авлига юм бэ, юу нь авлига биш вэ гэдгийг тухайн үйлд оролцогчдын байр сууринаас харах боломжтой.

Дэлхийн өнцөг булан бүрт авлига ихээхэн сэтгэл түгшээсэн асуудал, өдөр тутмын ярианы сэдэв болж байдаг билээ.

Авлигыг хүн судлалын аргачлал, байр сууринаас авч үзсэн судалгааны энэхүү тоймоор авлигыг “соёл уламжлал, үндэсний сэтгэлгээ” нэрийн дор хаацайлах гэсэн юм биш, харин зүй ёсны гэж төсөөлөгдөх үзэгдэл, зан үйлийн зааг хязгаар газар газарт адил байдаггүй, хүн бүрийн оюун санаанд нэг мөр ижил тусдаггүй юм байна гэдгийг харуулах гэсэн билээ. Тухайн үйлдлийг оролцогч талууд нь буруу гэж ухаараагүй цагт ямар ч шинэчлэл хэрэгжүүлэх хэцүү байх болов уу. Авлигын эсрэг бодлогод үүнийг тооцох зүйтэй болов уу.

ЗАСАГЛАЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ, НЭР ТОМЬЁОНЫ ТАЙЛБАР ТОЛЬ³⁴

Үргэлжлэл

Засаглал (Governance)-тай холбоотой асуудлаар судалгаа шинжилгээний болон орчуулгын ажил хийж буй хүмүүст тус болох үүднээс НҮБХХ-ийн Суурин төлөөлөгчийн газрын ажилтан Ц.Даваадуламын гаргасан “Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томьёоны Англи-Монгол тайлбарыг цувралаар хүргэж байна.

<p>BUILD-OPERATE-TRANSFER (BOT)</p> <p>An arrangement, whereby the private operator finances the construction, recoups the investment through an exclusive concession, and transfers the assets to the government at the end of the period. (Schiavo & Sundaram, 2000)</p>	<p>БАРЬЖ БАЙГУУЛАХ- АЖИЛЛУУЛАХ-ШИЛЖҮҮЛЭХ</p> <p>Хувийн хэвшлийн байгууллага аливаа нэг объектийн барилгын ажлыг санхүүжүүлж, тусгай хөнгөлөлттэй нөхцөлөөр ажиллуулж хөрөнгө оруулалтаа нөхсөний дараагаар түүний өмчлөлийг засгийн газарт шилжүүлэн өгөх ажиллагаа. (Шиаво & Сундарам, 2000)</p>
<p>BUREAUCRACY</p> <p>The word ‘bureaucracy’ itself stems from the word ‘bureau’, used from the early 18th century in Western Europe to refer to an office, a workplace where officials worked, a writing desk. The <u>Greek</u> suffix - <i>kratia</i> or <i>kratos</i> - means ‘power’ or ‘rule’.</p> <p>The modern meaning of bureaucracy implies the structure and set of regulations in place to control activity, usually in large organizations and government. It is characterised by standardized procedure (rule-following) that dictates the execution of most or all processes within the organization, formal division of power, exercise of authority through a vertical hierarchy (chain of command), job specification with no functional overlap and record keeping. Bureaucracy is also a general term used to refer to the public service - the administrative branch of government.</p> <p><small>34 “Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томьёоны тайлбар толь бичиг” 2010 он</small></p>	<p>БЮРОКРАТ ТОГТОЛЦОО</p> <p>‘<i>Bureaucracy</i>’ гэдэг үг анх 18-р зууны эхнээс Баруун европын орнуудад албан газар, офис, албан тасалгаа, бичгийн ширээг нэрлэдэг ‘бюро’ гэдэг үгнээс үүсч дараа нь – <i>kratia</i>, <i>kratos</i> – гэсэн ‘эрх мэдэл’, ‘захирах’ гэсэн утгатай грек дагавар залган хэрэглэгдэх болжээ. Тус нэр томьёоны орчин үеийн утга нь гол төлөв том хэмжээний болон засгийн газрын байгууллагуудад үйл ажиллагааг хянах зорилгоор бий болгосон бүтэц, дүрэм журмын нэгдлийг илэрхийлдэг байна. Түүний онцлог шинж нь байгууллагын үйл ажиллагааг тогтсон дүрэм журмын дагуу явуулах, эрх мэдлийг албан ёсоор хуваарилж босоо шатлалын дагуу хэрэгжүүлэх (шатлан захирах ёс), чиг үүргийн давхардалгүйгээр ажил үүргийг тодорхойлох, албан хэргийг бичгээр хөтөлж хадгалах зэрэг болно. “Бюрократ тогтолцоо” нь мөн төрийн алба, түүний дотор төрийн захиргааны</p>

<p>However, the term ‘bureaucrat’ today has largely accepted negative connotations, so those who are the members of a governmental bureaucracy usually prefer terms such as civil servant or public servant to describe their jobs.</p>	<p>албыг нийтээр нэрлэдэг нэр томьёо юм. Гэхдээ өнөө үед “бюрократ” гэсэн үгийг сөрөг утгаар нь хүлээн авах түгээмэл болсон учраас засгийн газрын бюрократ тогтолцоонд ажиллагчид ‘төрийн албан хаагч’ хэмээх нэр томьёог илүүд үзэх болсон байна.</p>
<p>BUREAUCRAT</p> <p>An official or manager in a bureaucracy. The pure type of bureaucrat is appointed by a superior authority. They follow a career within the hierarchical order of the public service. They move from the lower, less important and lower paid positions to the higher positions. ‘Tenure for life’ is characteristic for bureaucrats.</p>	<p>БЮРОКРАТ (ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧ)</p> <p>Бюрократ тогтолцоон дахь гүйцэтгэх болон удирдах албан тушаалтан. Төрийн жинхэнэ албан хаагчид дээд шатны албан тушаалтны шийдвэрээр томилогдоно. Тэд төрийн албаны албан тушаалын зэрэглэлийн дагуу доод түвшний болон чухал бус албан тушаалаас эхлэн дээд түвшний албан тушаал хүртэл дэвшин ажиллаж болно. Төрийн албанд урт хугацаагаар тогтвортой ажиллах нь бюрократын нэг шинж чанар юм.</p>
<p>CABINET</p> <p>Collective of ministers chaired by the Prime Minister that makes government policy decisions. It is the top-decision making body in the executive arm of government. The agenda for the Cabinet meetings is prepared by the Office of the Prime Minister and approved by the Prime Minister. Members of Cabinet take collective and individual responsibility for their joint decisions, as well as for the decisions that are taken in their name and the measures that they propose. Cabinet decisions are implemented by ministers through departments or other agencies for which they are responsible. (UNDP LAO, 2001)</p>	<p>ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТАНХИМ</p> <p>Ерөнхий сайдын тэргүүлсэн, засгийн газрын бодлогын шийдвэрийг гаргадаг сайд нарын хамтын байгууллага. Энэ нь төр засгийн гүйцэтгэх салааны шийдвэр гаргах хамгийн дээд байгууллага юм. Засгийн газрын хуралдааны хөтөлбөрийг ерөнхий сайдын алба (манайд Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар) гаргаж ерөнхий сайд баталдаг. Танхимын хамтын шийдвэр болон тэдний нэрийн өмнөөс гаргасан аливаа шийдвэр, санал болгосон арга хэмжээний төлөө танхимын гишүүд хамтын болон хувийн хариуцлага хүлээдэг. Танхимын шийдвэрийг сайд нар хариуцсан яам, агентлагаар дамжуулан хэрэгжүүлдэг. (НҮБХХ/Лаос, 2001)</p>
<p>CABINET SECRETARIAT</p> <p>The office that supports the cabinet has a particular role in ensuring that the rules of debate are credible and efficient, and that there is a realistic prospect of agreement. (Schiavo & Sundaram, 2000)</p>	<p>ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ХЭРЭГ ЭРХЛЭХ ГАЗАР</p> <p>Засгийн газрын танхимд дэмжлэг үзүүлэх, түүний хэлэлцүүлгийг хууль ёсны дагуу, түргэн шуурхай явуулах, зөвшилцөлд хүрэх бодит боломжийг хангах тусгай үүрэгтэй байгууллага. (Шиаво & Сундарам, 2000)</p>

<p>CAPACITY</p> <p>Describes the ability to solve problems, perform functions, and set and achieve objectives. Capacities exist at individual, social and institutional levels. (UNDP, 2005)</p>	<p>ЧАДАВХИ</p> <p>Асуудлыг шийдвэрлэх, ажил үүрэг гүйцэтгэх, зорилгоо тодорхойлох, түүнд хүрэх чадвар. Чадавхи хувь хүн, нийгэм, байгууллагын түвшинд оршдог. (НҮБХХ, 2005)</p>
<p>CAPACITY BUILDING</p> <p>Capacity building is understood in its narrow sense as training and the term has been applied to <i>any</i> change that affects administrative organization or had an institutional dimension. Capacity building has four components:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Institutional development, i.e., a move from a less efficient to a more efficient set of rules and incentives, as reflected and measured by a • Reduction in transaction costs within the sector; • Organizational development, i.e., adaptation of the organizational structure to the more efficient rules, and/or rationalization of functions and responsibilities; • Human resource development by formation of sector-relevant skills, i.e., training ; and • Informatics development, i.e., the judicious introduction of information and communication technology. (Schiaivo & Sundaram, 2000) 	<p>ЧАДАВХИ БИЙ БОЛГОХ</p> <p>Явцуу утгаар сургалт, өргөн утгаар захиргааны зохион байгуулалтад нөлөөтэй, институцийн шинжтэй аливаа өөрчлөлтийг ойлгодог. Чадавхи бий болгох дөрвөн бүрэлдэхүүн хэсэг нь:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Институцийн хөгжил – үр ашиг багатай дүрэм журмаас үр ашигтай дүрэм журам руу шилжих, энэ нь тухайн салбар дахь зардал буурсан эсэхээр хэмжигдэнэ; • Байгууллагын хөгжил – үр ашигтай дүрэм журамд зохицуулан байгууллагын бүтцийг өөрчлөх, чиг үүрэг, хариуцлагыг оновчтой болгох; • Хүний нөөцийн хөгжил – сургалт явуулах зэргээр тухайн салбарт шаардлагатай ур чадвар бий болгох; • Мэдээллийн технологийн хөгжил – мэдээлэл харилцааны технологийг нэвтрүүлэх болно. (Шиаво & Сундарам, 2000)
<p>CENTRALIZATION</p> <p>Centralization is the concentration of authority or responsibility for a function in a single office within an organization or a single organization within a sector or institution. Process by which government services, power (budgeting, taxation, policy, etc.) are carried out at the central or national level of government. The retention of decision-making authority and responsibility in the upper echelons of an organization.</p>	<p>ТӨВЛӨРӨЛ</p> <p>Аливаа чиг үүргийн талаархи хариуцлага, эрх мэдэл тухайн байгууллагын нэг нэгж юмуу, эсвэл тухайн салбарын нэг байгууллагад төвлөрөх. Төрийн бүх үйлчилгээ, эрх мэдлийг (төсөв, татвар, бодлого г.м.) засгийн газрын төв, эсвэл үндэсний түвшин хэрэгжүүлэх үйл явц. Шийдвэр гаргах эрх мэдэл, хариуцлагыг байгууллагын дээд шатанд барих.</p>

<p>CHECKS AND BALANCES</p> <p>Power is divided among three branches of the government (legislature, executive, judiciary), each of which checks – that is, restrains – and balances the others. The branches share certain powers but also exercise some exclusive powers. Such checks and balances are essential to complement the political accountability of the government to the population, which is exercised through periodic elections. (Schiavo & Sundaram, 2000)</p>	<p>ХЯНАЛТ ТЭНЦВЭР</p> <p>Эрх мэдэл төр засгийн гурван салаанд (хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх) хуваагддаг бөгөөд салаа бүр тус тусын эрх, үүргийн дагуу бусад салбарт хяналт тавьж тэнцвэржүүлж байдаг. Ийм хяналт тэнцвэр засгийн газраас иргэдийн өмнө хүлээх, ээлжит сонгуулиар дамжин хэрэгждэг улс төрийн хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой байдаг. (Шиаво & Сундарам, 2000)</p>
<p>CITIZENSHIP</p> <p>Citizenship is the condition or status of a citizen, with its rights and duties. Citizenship is the legal relationship between citizens and their government and country. Citizens owe their government loyalty, support, and service. The government owes the citizens the protection of constitutionally guaranteed rights to life, liberty, property, and equal justice under law. Citizenship in a democracy entails serious responsibilities. For example, good citizens in a democracy exhibit civic engagement, which means they are ready, willing, and able to use their constitutionally protected political rights to advance the common good. Citizens are expected to be loyal and patriotic, to assume responsibility for the defence of their country against internal and external threats or attacks. Citizenship also entails certain duties, such as paying taxes, serving on juries when summoned, joining the country’s armed forces if drafted, and obeying the laws.</p>	<p>ИРГЭНИЙ ХАРЬАЛАЛ</p> <p>Иргэний эрх зүйн статусыг түүний эрх, үүрэгтэй хамт тодорхойлсон нэр томъёо. Иргэний харьяалал бол иргэд, тухайн улсын төр засаг хоорондын эрх зүйн харилцаа юм. Иргэд төр засагтаа үнэнч байх, дэмжлэг, үйлчилгээ үзүүлэх, төр засаг нь иргэдэд үндсэн хуулиар олгосон амьд явах эрх, эрх чөлөө, өмчлөх эрх, хуулийн өмнө тэгш байх эрхийг хамгаалах үүрэгтэй байдаг. Ардчилсан тогтолцоонд иргэн чухал үүрэг, хариуцлагатай байдаг. Жишээ нь, ардчилсан нийгэмд сайн иргэн байхын тулд үндсэн хуулиар олгосон улс төрийн эрхийг нийтийн сайн сайхны тусын тулд ашиглах, ө.х. нийгмийн амьдралд оролцох бэлтгэл, дур хүсэл, чадвартай байх хэрэгтэй. Иргэд эх орондоо үнэнч байх, дотоод, гадаадын аюул занал тулгарсан нөхцөлд эх орноо хамгаалах үүрэгтэй байдаг. Харьяат байснаар татвар төлөх, шүүхийн зарлан дуудах авсан тохиолдолд хүрэлцэн ирэх, цэргийн алба хаах, хууль сахин биелүүлэх зэрэг тодорхой үүрэг хүлээдэг.</p>
<p>CITIZENS’ CHARTER</p> <p>Citizens’ charter is an explicit and public statement of service standards and obligations to serve as a guide for the government agency’s behaviour and can vary from a general statement of performance standards to a detailed list of</p>	<p>ИРГЭНИЙ ЭРХИЙН ТУНХАГ</p> <p>Иргэний эрхийн тунхаг нь засгийн газрын байгууллага үйл ажиллагаандаа удирдамж болгох үйлчилгээний стандарт, хүлээх үүргийг нийтэд тусгайлан зарласан мэдэгдэл бөгөөд энэ нь гүйцэтгэлийн стандартын ерөнхий</p>

<p>rights of citizens. The charter is based on the premise that since citizens contribute to all public services as taxpayers and have basic rights as members of society, they are <i>entitled</i> to public services of a certain degree of quality, responsiveness, and efficiency. (Schiavo & Sundaram, 2000)</p>	<p>тодорхойлолтоос эхлээд иргэний эрхийн дэлгэрэнгүй жагсаалт хүртэл төрөл бүрийн хэлбэртэй байдаг. Тунхаг нь иргэд татвар төлөгчийнхөө хувьд төрийн бүх үйлчилгээнд хувь нэмэр оруулж, нийгмийн гишүүний хувьд эдлэх үндсэн эрхийнхээ хүрээнд төрөөс тодорхой чанарын, хөнгөн шуурхай, үр ашигтай үйлчилгээ авах эрхтэй гэсэн санаанд үндэслэсэн байдаг. (Шиаво & Сундарам, 2000)</p>
<p>CITIZENS' REPORT CARDS</p> <p>A citizen report card is a new way to rate different service providers from a user perspective and to utilize the rating to make the providers more accountable to the people. User feedback is a cost-effective way for a government to find out whether its services are reaching the people, especially the poor. (UN, 2007)</p>	<p>ИРГЭДИЙН ҮНЭЛГЭЭНИЙ КАРТ</p> <p>Төрөл бүрийн үйлчилгээнд хэрэглэгчдээр үнэлгээ өгүүлж, түүнийг үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагуудыг иргэдийн өмнө илүү хариуцлага хүлээдэг болгоход ашиглаж байгаа шинэ арга хэрэгсэл. Хэрэглэгчдийн санаа бодлыг судлах нь засгийн газрын үйлчилгээ иргэд, түүний дотор ядуу иргэдэд хүрч байгаа эсэх талаар мэдээлэл олж авах өртөг багатай арга зам юм. (НҮБ, 2007)</p>
<p>CIVIL SERVICE/ PUBLIC SERVICE</p> <p>A body composed of those public servants that are subject to the rules and regulations defined in the Civil Service Statute.</p>	<p>ТӨРИЙН АЛБА</p> <p>Төрийн албаны тухай хуулиар тогтоосон дүрэм журмаар эрх, үүрэг нь зохицуулагддаг албан хаагчдаас бүрдсэн алба.</p>
<p>CIVIL SERVICE COMMISSION</p> <p>The mandate of a civil service commission includes administering competitive examinations and selecting the successful candidates according to transparent and objective criteria. The central PSC also enforces the merit principle in promotions and senior appointments; assists the government in recruiting and managing a senior executive service; regulates disciplinary procedure; hears appeals from employees; and is consulted before major penalties for misconduct are assessed. (Schiavo & Sundaram, 2000)</p>	<p>ТӨРИЙН АЛБАНЫ ЗӨВЛӨЛ</p> <p>Төрийн албаны зөвлөлийн эрхлэх ажил нь өрсөлдөөнт шалгалт зохион байгуулах, ил тод, бодитой зарчмын дагуу хүмүүсийг сонгон шалгаруулах болно. Төрийн албаны төв комисс нь мөн албан тушаал дэвшүүлэх, удирдах албан тушаалд томилох явцад мерит зарчмыг мөрдүүлэх; удирдах албан тушаалтныг сонгон шалгаруулах, томилоход засгийн газарт туслах; сахилгын дүрэм журмын хэрэгжилтийг зохицуулах; ажиллагчдаас ирүүлсэн гомдлыг шийдвэрлэх; төрийн албан хаагчдын буруутай үйлдэлд томоохон шийтгэл ногдуулах шийдвэр гаргахын өмнө зөвлөх үүрэгтэй байдаг. (Шиаво & Сундарам, 2000)</p>

<p>CIVIL SERVICE REFORM</p> <p>Civil Service reforms establish or adjust the duties, responsibilities and obligations of public employees, pay levels, recruitment procedures, incentives, training and career development rules, and ethical standards. (UN, 2007)</p>	<p>ТӨРИЙН АЛБАНЫ ШИНЭТГЭЛ</p> <p>Төрийн албан хаагчдын хийж гүйцэтгэх ажил үүрэг, хариуцлага, цалингийн хэмжээ, ажилд авах, томилох, урамшуулах, сургах, албан тушаал дэвшүүлэх журам, ёс зүйн стандарт тогтоох, шинэчлэх асуудлуудыг хамардаг. (НҮБ, 2007)</p>
<p>CIVIL SOCIETY ORGANISATIONS</p> <p>“Civil society” fills the space between the individual and the state, and comprises voluntary groups and associations of all kinds—professional, religious, cultural, etc. A strong and active civil society is the foundation for good governance, providing contestability for the government, productive relationships among people, opportunities to influence policy, advocacy for the poor, and mechanisms for participation. Civil society organizations, however, are not necessarily intended to act in the public interest, and also include associations and lobbies formed for sectarian or vested business interests. Civil society organizations can be formal (e.g., trade unions) and governed by codified rules, or informal (e.g., squatters’ associations). (Schiavo & Sundaram, 2000)</p>	<p>ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН БАЙГУУЛЛАГА</p> <p>“Иргэний нийгэм” нь хувь хүн ба төр засгийн хоорондхи орон зайг нөхөж байдаг бөгөөд мэргэжлийн, шашны, соёлын гэх мэт төрөл бүрийн сайн дурын бүлэг, холбоодоос бүрддэг. Хүчтэй иргэний нийгэм нь засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавих, хүмүүсийн дунд бүтээлч харилцаа бий болгох, бодлогод нөлөөлөх боломж бүрдүүлэх, ядуусын төлөө ухуулга нөлөөллийн ажил хийх, оролцооны механизм бий болгох замаар сайн засаглалын үндсийг тавьж өгдөг. Харин иргэний нийгмийн байгууллага бүр нийтийн ашиг сонирхолд үйлчилдэггүй бөгөөд тэдний дотор шашны, эсвэл бизнесийн явцуу эрх ашгийн төлөө байгуулагдсан эвсэл холбоод, ухуулга нөлөөллийн (лобби) бүлгүүд ч байдаг. Иргэний нийгмийн байгууллагууд нь албан ёсны (үйлдвэрчний эвлэл гэх мэт), тогтсон дүрэм журамтай эсвэл албан бус (шилжин суурьшигчдын холбоо гэх мэт) байж болно. (Шиаво & Сундарам, 2000)</p>

ABSTRACTS

1. Self regulation of media: Journalist's code of ethics and media consul.

Ts.Onon (4-10)

Although journalists have a code of ethics it's unclear who will be responsible for implementing, monitoring. Author offered Media consul – association of mass media.

2. Mongolian Investment Policy and it's effectiveness.

Ch. Ulaan (11-15)

From state budget was spent 2020.9 billion tugrug to the investment last five years. In contrast with previous five years it is more than ten times. Rapidly increasing an amount of state investment requires careful attention for question of effectiveness of Mongolian investment policy.

3. Does the Globalization of Anti-corruption Law Help Developing Countries?

Kevin E. Davis (16-56)

What role do foreign institutions play in combating political corruption in developing countries? This chapter begins by describing the recently developed transnational anti-corruption regime, which encompasses legal instruments ranging from the dedicated multilateral agreements sponsored by the OECD and the United Nations, to the anti-corruption policies of international financial institutions, to components of the international anti-money laundering regime, international norms governing government procurement, and private law norms concerning enforcement of corruptly procured contracts.

4. Symposium on Strengthening Global Leadership and Cooperation against Corruption

Giovanni Gallo (57-64)

Author highlighted importance of United Nations Convention against Corruption. Also he gave attention that the success of the UN anti-corruption Convention will be measured by the ability of States and their leaders to implement the measures to combat corruption. There are some instruments such a preventive work, criminalization and law enforcement, international co-operation, asset recovery and ets.

5. Requirement to renew penalty policy and Criminal law reform

D. Bayarsaikhan (65-72)

Although it passed 8 years, since the adoption of the Criminal Code of Mongolia, there have appeared omissions in the Criminal Code in a number of parts and provi-

sions, thus the need to adjust and remove them has arisen simultaneously. According to the judicial practice, in the last 15 years, 70% of the penalties imposed by the courts are sentences of imprisonment, 45% have been canceled or changed. This has demonstrated the negative tendency regarding this matter. Although the system of Criminal law of Mongolia and Continental law system (civil law) have analogous aspects; the sources, principles, judicial practice are very different. Meanwhile, it is similar to Russian criminal law system in many ways. It is substantial to replace the penalty policy of the criminal law to humanitarian one, extend the types of penalty other than imprisonment, correct and eliminate the omissions in the Criminal Code, improve the effectiveness of the penalty and do reforms in the Criminal Code.

6. Research on Corruption A policy oriented survey

Jens Chr. Andvig and Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener,
Tina Soreide (73-84)

This survey, “*Research on Corruption. A Policy Oriented Survey*”, is an overview of contemporary corruption research. The main objective is to present research that is relevant for foreign aid policies to developing countries. Authors have focused on recent academic research. Thus, while a survey of the output of public commissions dealing with corruption would be useful, this is not covered by this study. Moreover, to make the survey accessible for a multidisciplinary audience, the most abstract and technical parts of the literature are presented in a non-technical way, emphasising the intuition behind the models. In spite of its limitations we hope this survey will be considered useful – and used – by researchers, students, development practitioners and aid officials.

7. Corruption and (In)security

Transparency International working paper 04/2008 (85-96)

The threat of foreign invasion is no longer the only concern dominating the security agenda of states. The list of dangers includes the menace posed by non-state actors and terrorist groups as well as broader social, economic and environmental risks. Whether internal or external, these pressures are breeding violence and corruption, undermining state security and destabilising the global system. For security policies to be effective states must recognise and respond to how corruption ignites and magnifies these dangers. In some countries and regions corruption is the *facilitator* of insecurity.

8. Glossary of concepts and terms in governance

Ts. Davaadulam (97-102)

This glossary is first source of concepts and terms in governance translated into Mongolian language. This will be useful for researchers, practitioners, students.