

ТӨРИЙН АУДИТЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРЫГ ҮНЭЛСЭН ТАЙЛАН

НЭГ. ЕРӨНХИЙ ЗҮЙЛ

Энэхүү үнэлгээг 2003 онд батлагдсан Төрийн Аудитын тухай хуулийн зүйл, заалтад Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн ...дугаар зүйлд заасны дагуу уг хуулийн хэрэгжилтийн явц дахь ололтыг бататгах, хэрэгжилтийн бодит байдалд нь дүн шинжилгээ хийж, гарч байгаа хүндрэл бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж байгаа эерэг сөрөг нөлөөллийг илрүүлэх, цаашид энэхүү хуулийг зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлж, зөвлөмж өгөх зорилгоор хийлээ.

Төрийн Аудитын тухай хуулийн хууль /цаашид “хууль” гэх/ -ийн хэрэгжилтийн үр дагаварыг үнэлэхэд Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”¹-д /цаашид “аргачлал” гэх/ заасны дагуу дараахь үе шаттайгаар хийлээ.

1. төлөвлөх;
2. хэрэгжүүлэх;
3. үнэлэх.

ХОЁР. ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ҮНЭЛГЭЭ ХИЙХ АЖЛЫГ ТӨЛӨВЛӨСӨН БАЙДАЛ.

Төлөвлөх шатны зорилго нь үнэлгээ хийх хүрээг тогтоож түүнд тохирсон шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойлоход чиглэгдэнэ. Энэ үе шатанд дараах алхмуудыг хийж гүйцэтгэнэ. Үүнд:

- Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох;
- Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох;
- Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох;
- Харьцуулах хэлбэрийг сонгох;
- Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох;
- Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох.

Гэхдээ үнэлгээ хийх асуудлын онцлогоос шалтгаалан эдгээр алхмуудыг бүгдийг гүйцэтгэх буюу дээр дурдсан дарааллыг ягштал баримтлах шаардлагагүй байж болохыг анхаарав.

Энэхүү хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ дараахь байдлаар төлөвлөж хэрэгжүүллээ.

2.1.үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлов.

Төрийн Аудитын тухай хууль нь 2003 оны 01 дүгээр сарын 03-ны өдөр батлагдан хэрэгжиж байна. Энэ хугацаанд хуульд 2003 оноос хойш нийт 10 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна.

Хуулийг хэрэгжүүлэх явцад одоогоор дараахь хэд хэдэн хүндрэл бэрхшээл үүсээд байна. Үүнд:

а/зохицуулалт нь бодит байдалтай нийцээгүй, тухайн харилцааг зохицуулах боломжгүй, ойлгомжгүй түүнчлэн төрийн байгууллагын хувьд хуулийг хэрэгжүүлэхэд бэрхшээл үүсч байгааг шинжилж тогтоосон.

¹Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралт

б/хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой тодорхой асуудлаар өөрчлөх, шинэчлэх талаар үндэслэл бүхий санал гаргасан.

Төрийн аудитын үндсэн чиг үүрэг нь улс, орон нутгийн төсвийн орлого, зарлагын гүйцэтгэл, төсвийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит тэдгээрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд, төсвөөс санхүүгийн дэмжлэг авсан төсөл хөтөлбөрийн санхүүгийн тайлан, үйл ажиллагааны гүйцэтгэлд аудит хийж, дүгнэлт зөвлөмж гаргах юм. Энэхүү чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаагийн үндсэн зорилго нь урт хугацааны өсөлт хөгжлийг дэмжих эрүүл, тогтвортой, сахилга баттай санхүүгийн салбарыг төлөвшүүлэхэд чиглэсэн бөгөөд төрөөс санхүүгийн засаглалыг эрүүлжүүлэх олон арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсний нэг нь төрийн сангийн төлбөр тооцооны нэгдсэн системд шилжиж, дунд хугацааны төсвийн төлөвлөлтийн механизмыг бий болгосноор санхүүгийн салбарт томоохон дэвшил авч ирсэн байна. Энэ хүрээнд боловсруулж батлан хэрэгжүүлсэн гол хуулиудын нэг нь Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль бөгөөд уг хуультай нийцүүлэн нийт 74 хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж, Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийг шинэчлэн найруулж, Төрийн хянан шалгах хороог Төрийн аудитын байгууллага болгон өөрчлөн зохион байгуулж, түүний үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс, чиг үүргийг Төрийн аудитын тухай шинэ хуулиар зохицуулахаар шийдвэрлэжээ.

Гэвч нийгэм эдийн засгийн өөрчлөлттэй холбоотойгоор 2011 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдрийн хуулиар Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн төсөв, эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл, дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийн төслийг боловсруулах, өргөн мэдүүлэх, батлах, олон нийтэд мэдээлэх, төсвийн цаглабарыг мөрдүүлэх, сонгуулийн өмнөх эдийн засаг, санхүү, төсвийн төлөв байдлын тайланг бэлтгэх, Улсын Их Хуралд танилцуулах, олон нийтэд мэдээлэхтэй холбогдсон зүйл, заалтыг 2012 оны 02 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн хүчингүй болсонд тооцохоор мөн 2011 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдөр батлагдсан хуулийн 1 дүгээр зүйлд зааснаас бусад зүйл, заалтыг 2013 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн хүчингүй болсонд тооцохоор тус тус заасан. Ийнхүү төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль хүчингүй болсон төдийгүй Төрийн аудитын тухай хуульд ч батлагдсанаас нь хойш нийт 10 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан² байна.

Мөн Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хүрээнд Төрийн хариуцлага, шударга ёсыг бэхжүүлэх, хууль хэрэгжүүлэх тогтолцоог бий болгох хүрээнд 5.1.Улс төрөөс ангид төрийн хариуцлага сахилгыг дээшлүүлэх, арга механизмыг бий болгох, 5.1.1.Төрийн хариуцлага, сахилгыг дээшлүүлэх арга механизмыг Үндсэн хуульд бий болгох гэсэн асуудлын дагуу санал авахад иргэдээс авсан саналд үндэслэн зөвлөлдөх зөвлөлөөс Улсын Их Хуралд гаргасан зөвлөмжид “Үндсэн хуульд байгууллага бий болгох тухай асуудлыг биш харин арга механизм бий болгох тухай асуултаар мэдээлэл авагдсан учраас энэ байдлыг харгалзан зөвлөлдөх санал асуулгын 2 дахь шатны чанарын судалгаа болон бусад холбогдох судалгааны мэдээллээр тодруулсны үндсэн дээр Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн төсөлд тусгах боломжийг авч үзэх нь зохилтой” гэжээ.³

Дээрх байдалд дүн шинжилгээ хийж одоо мөрдөж байгаа Төрийн аудитын тухай хуулийн хэрэгжилтэд үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлсон болно.

в/ АДБОУБ /Аудитын дээд байгууллагуудын Олон Улсын Байгууллага/ буюу /INTOSAI⁴-н Аудитын дээд байгууллагын Гүйцэтгэлийн хэмжүүрийн үзэл

² 2003.01.10, 2006.12.15, 2010.12.2, 2011.12.15, 2011.12.23, 2012.12.21, 2013.11.07, 2014.07.01, 2015.02.18, 2015.11.26-ны өдрүүдэд тус тус нэмэлт өөрчлөлт оруулсан.

³ “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар явуулсан анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулгын тайланг үндэслэн зөвлөлдөх зөвлөлөөс Улсын Их Хуралд гаргасан зөвлөмж” 5-р хуудас

⁴ The International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) operates as an umbrella organisation for the external government audit community. For more than 50 years it has provided an institutionalised framework for supreme audit institutions

баримтлалыг ашиглан Монгол Улсын Үндэсний аудитын газрын санхүүгийн аудитын үр дүнд хийсэн Түншийн үнэлгээ⁵-нд /цаашид “түншийн үнэлгээ” гэх/ “МҮАГ-ын талаар Үндсэн хуулийн заалт байхгүй нь тухайн байгууллагыг 1992-1995 онд татан буулгаж байсан шиг нөхцөл байдал үүсэх магадлалтай. Төрийн аудитын тухай хууль нь МҮАГ-ын гол хууль эрх зүйн суурь баримт бичиг юм. Энэ хууль нь өргөн хүрээг хамарсан боловч Үндсэн хуулийн заалттай ижил байр суурьтай биш юм.”⁶, “МҮАГ шалгадагч байгууллагын санхүүгийн тайланг хүлээн авснаас хойш 1 сарын дотор санхүүгийн тайлангийн аудитыг гүйцэтгэж, тайлагнах шаардлагатай гэж хуулиар заасан хугацаа нь маш шахуу юм. Зарим аудитаар илрүүлсэн алдаа, зөрчлийн ажиглалтаас шалгадагч байгууллагаас бэлтгэж, ирүүлсэн санхүүгийн тайлангуудын чанарыг сайжруулах шаардлагатай бөгөөд энэ нь аудитыг гүйцэтгэж байгаа аудиторт нэмэлт хүндрэл учруулж байна. Энэхүү шахуу хугацаа нь аудиторуудад ихээхэн дарамт болдогоос гадна үнэлгээ, шалгалт хийх хугацааг багасгах шаардлага тулгардаг ба энэ нь аудитын чанар болон аудитын дүгнэлтэд маш ихээр нөлөөлөх боломжтой юм.”⁷, “МҮАГ улс даяар нийт 6,351 байгууллагад аудит хийх ёстой бөгөөд одоогоор эдгээрийн зөвхөн 54 хувьд нь бүрэн аудит хийж, дүгнэлт гаргаж байна. Хуулиар заасан бүх аудитаа гүйцэтгэх МҮАГ-ын чадварт нөлөөлж байгаа гол хөндлөнгийн хүчин зүйл бол: хуулиар заасан аудит хийх хугацаа; МҮАГ-ын орон тоо; МҮАГ-ын төсөв болон хувийн аудитын компаниар гүйцэтгүүлсэн аудитын төлбөрийн ханш. Эхний хоёр хүчин зүйл бол Парламентын хүрээний асуудал юм. МҮАГ Төрийн аудитын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах санал гаргаж, өөрчлөлт оруулсан ч Нэгдсэн төсвийн тухай хуульд заасан аудитыг гүйцэтгэх цаглабар болон Төсвийн байнгын хорооноос баталсан орон тооны талаар шаардлага өгч байгаагүй байна. Эцсийн дүнд энэ асуудлууд МҮАГ-ын талаар Үндсэн хуулийн заалт байхгүйтэй холбогдож байгаа бөгөөд Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах талаар МҮАГ санал гаргах шаардлагатай. Гэхдээ МҮАГ илүү үр ашигтай аудитыг гүйцэтгэх замаар өөрсдийн байр суурийг хамгаалж болох юм.”⁸ гэжээ.

2.2.үнэлгээ хийх хүрээг тогтоов.

Үнэлгээний хүрээг тогтооход үнэлгээг хийх цаг хугацаа, хүний нөөц, гарах зардлыг тооцож үзсэний үндсэн дээр агуулгын хувьд чухал ач холбогдолтой, нөлөөлөл үзүүлэх, мөн үнэлэх боломжтой зохицуулалтыг сонгосон болно.

Хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой хүндрэл бэрхшээлээс шалтгаалан хууль зорилгодоо хүрсэн эсэхийг үнэлэхийн тулд хуулийг бүхэлд нь, практикт нийцэж

to promote development and transfer of knowledge, improve government auditing worldwide and enhance professional capacities, standing and influence of member SAIs in their respective countries. In keeping with INTOSAI's motto, 'Experientia mutua omnibus prodest', the exchange of experience among INTOSAI members and the findings and insights which result, are a guarantee that government auditing continuously progresses with new developments.

INTOSAI is an autonomous, independent and non-political organisation. It is a non-governmental organisation with special consultative status with the Economic and Social Council (ECOSOC) of the United Nations.

INTOSAI was founded in 1953 at the initiative of Emilio Fernandez Camus, then President of the SAI of Cuba. At that time, 34 SAIs met for the 1st INTOSAI Congress in Cuba. At present INTOSAI has 194 Full Members and 5 Associated Members.

⁵ Тус үнэлгээ нь МҮАГ-ын санхүүгийн аудитын үйл ажиллагаанд хийсэн түншийн үнэлгээ юм. Энэ нь мэргэжлийн хөгжил, сургалт мөн түүнчлэн хувийн аудитын компаниудаар гэрээний үндсэн дээр санхүүгийн аудитын үйл ажиллагааг гүйцэтгүүлэх зэрэгт анхаарал хандуулах замаар төслийн дараагийн үе шатуудыг тодорхойлж өгнө.

Энэ түншийн үнэлгээг Нэгдсэн Вант Улсын Үндэсний аудитын газар гүйцэтгэсэн ба чанарыг Дэлхийн банк, ИНТОСАИ-н Хөгжлийн санаачлага (Аи Ди Аи)-аас баталгаажуулсан. Түншийн үнэлгээний баг батлагдсан АДБ-ын ГХҮБ-ын арга хэрэгслийг үнэлгээнд ашигласан.

⁶“ИНТОСАИ-н Аудитын дээд байгууллагын Гүйцэтгэлийн хэмжүүрийн үзэл баримтлалыг ашиглан Монгол Улсын Үндэсний аудитын газрын санхүүгийн аудитын үр дүнд хийсэн Түншийн үнэлгээ” 2016 он, 4-р хуудас

⁷ “ИНТОСАИ-н Аудитын дээд байгууллагын Гүйцэтгэлийн үшгнэгддтвхэмжүүрийн үзэл баримтлалыг ашиглан Монгол Улсын Үндэсний аудитын газрын санхүүгийн аудитын үр дүнд хийсэн Түншийн үнэлгээ” 5-р хуудас

⁸ Мөн үнэлгээний 6-р хуудас

байгаа эсэхийг үнэлэхийн тулд дараахь хэд хэдэн зүйл, хэсэг, заалтыг сонгон авч журмын дагуу үнэлгээ хийлээ.

Практикт нийцэж байгаа байдлын талаар үнэлгээ хийхэд сонгож авсан зүйл заалтууд:

7^{1.5}.Төрийн аудитын төрөлжсөн болон орон нутаг дахь салбар байгууллага нь тогтоосон журмын дагуу үйлдсэн тамга, тэмдэг, албан бичгийн хэвлэмэл хуудас хэрэглэнэ.

8.2.Төсөв нь төрийн аудитын байгууллага үйл ажиллагаагаа хараат бусаар хэрэгжүүлэх шаардлагыг хангасан байх бөгөөд уг төсөвт Үндэсний аудитын газар, төрийн аудитын төрөлжсөн болон орон нутаг дахь салбар байгууллагын үйл ажиллагааны зардлаас гадна лабораторийн шинжилгээ хийлгэх, гэрээт аудитор, мэргэжлийн байгууллага, шинжээч ажиллуулах зардал, ажилтнуудын мэргэшил, мэдлэг, ур чадварыг дээшлүүлэх, нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэх, байгууллагын хөрөнгө оруулалтад шаардагдах хөрөнгийг тусгана.

12.6.Төрийн аудитын байгууллагын албан тушаалын зэрэг дэвийг төрийн албаны төв байгууллагын саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал тогтооно.

13.4.4.Улсын Их Хурлын чуулганы болон Засгийн газрын хуралдаанд зөвлөх эрхтэй оролцох;

14.4.Төрийн аудитын байгууллагын ажилтнуудын цалин хөлс, урамшууллын тогтолцоо төрийн албаны тухай хууль тогтоомжийн хүрээнд өөрийн онцлогт тохирсон байх бөгөөд тэдгээрийн албан тушаалын цалингийн хэмжээг Улсын Их Хурал тогтооно.

15.1.9.Засгийн газраас Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн Монгол Улсын жилийн төсвийн төсөлд хийсэн аудитын дүгнэлт, уг төсөлтэй холбогдуулан Улсын Их Хурлын Байнгын хороо, нам, эвслийн бүлгээс гаргасан саналын талаарх дүгнэлтийг Улсын Их Хуралд оруулж танилцуулах;

15.1.20.төсвийн орлогоор баталгаажсан Засгийн газрын баталгаа, зээл, бүх төрлийн санхүүгийн үүрэгтэй холбогдсон гэрээ, хэлцэл, үйл ажиллагаанд, түүнчлэн төсвийн хөрөнгөөр болон төсвийн хөрөнгийн оролцоотой хэрэгжих төслийн техник, эдийн засгийн үндэслэл, байгуулах хөрөнгө оруулалтын гэрээнд аудит хийж дүгнэлт гаргах;

18.6.Төрийн аудитын байгууллага санхүүгийн тайлангийн аудит хийхэд гарсан шууд ба шууд бус зардлыг нөхөх үүднээс аудит хийлгэсэн байгууллагаас аудитын үйлчилгээний төлбөр авч болно. Аудитын үйлчилгээний төлбөрийн хэмжээ, жишгийг Үндэсний аудитын газрын саналыг үндэслэн санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага жил бүр тогтоож, байгууллагуудын төсөвт тусгаж байна. Төрийн аудитын байгууллагын хийсэн аудитын төлбөрийн орлогыг улсын төсөвт оруулах ба гэрээгээр хийлгэсэн аудитын төлбөрийг тухайн аудитын байгууллагад төлнө.

2.3.үнэлгээ хийх шалгуур үзүүлэлтийг сонгов.

д/д	Шалгуур үзүүлэлт	Ойлголт, онцлог	Жишээ тайлбар
1	Зорилгод хүрсэн түвшин	Хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацаанд хуулийн зорилго, зорилтдоо хүрсэн эсэхийг тогтооно.	Төрийн аудитын тухай хууль 2003 оны 01 дүгээр сарын 03-ны өдөр батлагдан хэрэгжиж байна. Энэ хугацаанд хуульд 2006, 2011, 2013, 2016 онд нийт дөрвөн удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна. Хууль тогтоогч 2003 онд энэ хуулийг батлахдаа хуулийн үндсэн зорилгыг төсвийн хяналтын тогтолцоог шинэчлэн тогтоохын зэрэгцээ төсвийн байгууллагын санхүүгийн тайлан, үйл ажиллагааны үр дүнд аудитын байгууллагаар аудит хийнэ гэж тодорхойлсон. Энэ шалгуурын хүрээнд хуулийн зохицуулалт нь бүхэлдээ болон сонгосон зохицуулалт энэ зорилгодоо хүрч чадсан эсэхийг үнэлэх ёстой. Хуульд үндсэн зорилгоос гадна бүлэг, хэсэг, зүйл бүрт тодорхойлсон дагалдах зорилго байж болох бөгөөд үүнийг давхар шалгаж болно.
2	Зардлын өсөлт, бууралт	Хууль хэрэгжсэнээр үүсч байгаа зардлын өсөлт, бууралтыг тодорхойлно.	ТАТХ хэрэгжсэнээр иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллага болон улсын төсөвт үүссэн зардлын өсөлт, бууралтыг тодорхойлно. Үүнд, санхүүгийн, боловсон хүчний, техникийн г.м олон зардал хамаарна. Гэхдээ энэ хэсгийг үнэлэхдээ зөвхөн тухайн үнэлгээнд хамааралтай, анхаарал татсан зардлыг авч үздэг.
3	Зардал-үр өгөөжийн харьцаа	Хуулийг хэрэгжүүлэхэд зарцуулсан хөрөнгө, гарсан үр өгөөжийн харьцааг тооцон гаргана.	ТАТХ-ийг хэрэгжүүлэхэд зарцуулсан хөрөнгө, хүрсэн үр өгөөжийн харьцааг тооцон гаргана. Хуулийг хэрэгжүүлэхэд гарсан зардал нь, бий болсон үр өгөөжөөсөө хавьгүй өндөр бөгөөд ийм зардал гаргаснаар хуулийн зорилгодоо хүрээгүй, нийгэмд эерэг үр нөлөө үзүүлээгүй тохиолдолд хуулийг цаашид хэрэгжүүлэх эсэх дээр эргэлзээ үүснэ.
4	Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал	Иргэд, хуулийн этгээдээс хуулийг хүлээн авч буй байдал, хэрэгжүүлж байгаа эсэхийг тодорхойлно.	ТАТХ-ийн үр нөлөөг шууд хүртэж буй буюу хуулийн үйлчлэлд хамаарч буй этгээдүүдэд (төрийн болон орон нутгийн өмчит газрууд гэх зэрэг) тус хууль хүлээн зөвшөөрөгдсөн эсэхийг тодорхойлно.
5	Практикт нийцэж байгаа	Хууль хэрхэн хэрэгжиж байгаа,	ТАТХ-ийн ойлгомжтой байдал, хэрэгжүүлэх боломж бололцоо

	байдал	түүний эерэг болон сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлно.	практикт байгаа эсэхийг тодорхойлно.
6	Бусад үр дагавар	Урьдчилан тооцоогүй болон шинээр гарч болзошгүй ямар үр дагавар байж болохыг тооцоолно.	ТАТХ-ийн хэрэгжилтэд тооцох аргагүй, сөрөг үр дагавар үүссэн эсэхийг тодорхойлно.

Энэхүү үнэлгээг хийхдээ хуулийн зорилго, хамрах хүрээ, зохицуулах асуудалтай уялдуулан, аргачлалд заасны дагуу дээрх 6 шалгуур үзүүлэлтээс 2 шалгуур үзүүлэлтийг сонголоо. Үүнд:

1. Зорилгод хүрсэн түвшин;
2. Практикт нийцэж байгаа байдал.

2.4.харьцуулах хэлбэрийг сонгож тогтоов

Хууль хэрэгжсэнээр нийгмийн харилцаанд гарсан эерэг сөрөг өөрчлөлтийг олж тодорхойлох зорилгоор харьцуулалтын дараахь хэлбэрийг сонгосон.

1.Байх ёстой болон одоо байгаа түвшин /одоогийн нөхцөл байдал болон хууль хэрэгжиж байгаа явцад бий болсон үр дагаварыг тодорхой тоон үзүүлэлттэй харьцуулсан/

2.Үнэлгээний хүрээгээр тогтоосон ижил төстэй эрх зүйн хэм хэмжээ болох бусад хуулийг /Төсвийн тухай, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай, Аудитын тухай хууль гэх мэт/ харьцуулан судлав.

Мөн уг хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш харьцуулах хэлбэрийн хүрээнд болон түүнд хамаарах нөхцөл байдал хэрхэн өөрчлөгдсөн, ялангуяа эрх зүйн хамгаалалт сайжирсан эсэхийг судалж тогтоох бол **тохиолдол судлах** хэлбэрийн **хүрээнд** сонгон авсан зохицуулалт гадаад улс оронд ямар байдлаар хэрэгждэг талаар тодруулах юм.

2.5.шалгуур үзүүлэлтийг томъёолов

“Зорилгод хүрсэн түвшин” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн нь анх хуулийг боловсруулахдаа ямар зорилт тавьж байсан бэ гэдгийг тодруулж, хууль батлаж хэрэгжүүлснээр тавьсан зорилгодоо хүрсэн эсэхийг тодорхойлох улмаар хуулийн үйлчиллийн үр нөлөөнд ерөнхий дүн шинжилгээ хийх зорилготой байв.

“Практикт нийцэж байгаа байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг хуулийн зохицуулалт хэрхэн хэрэгжиж байна, түүний эерэг болон сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд гарч буй хүндрэл бэрхшээлийг тодорхойлохоор сонгож авсан.

2.6.мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгов.

Үнэлгээ хийх шалтгаан, үнэлгээ хийх хүрээ, шалгуур үзүүлэлт, сонгосон харьцуулах хэлбэр, томъёолсон шалгуур үзүүлэлт зэргийг харгалзан ямар мэдээлэл олж авахаа тодорхойлж, уг мэдээллийг ямар аргаар хэзээ, хаанаас цуглуулахаа сонгож, шаардлагатай материалыг дараах аргаар цуглуулсан болно. Үүнд:

- Бэлэн материал ашиглах талаар: Үндэсний Аудитын газраас бэлтгэсэн Төрийн аудитын үйл ажиллагааны 2007-2016 оны тайлан⁹-аас тус тус холбогдох мэдээллийг авсан. Мөн тухайн сэдвээр гарсан мэргэжлийн ном, товхимол, гарын авлага, эмхэтгэл, өгүүлэл, илтгэл, эрдэм шинжилгээ, судалгааны тайлан, статистикийн тоо баримт, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эх сурвалжийг ашигласан.
- Холбогдох субъектээс судалгаа авах талаар: Тухайн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хариуцан зохион байгуулж байгаа болон чиг үүргээрээ түүнтэй холбоотой төрийн байгууллага, албан хаагч, хуулийн хэрэгжилтэд өртөж байгаа иргэн, хуулийн этгээдээс мэдээлэл цуглуулахын тулд анкетын болон ярилцлагын аргыг ашигласан. Мөн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн талаар ҮАГ-аас албан ёсоор тайлан, судалгаа, бусад мэдээлэл (тухайн байдлын чанарын үзүүлэлт)-ийг гаргуулан авсан.
- Шинжээчдийн зөвлөгөөн зохион байгуулах талаар: Цуглуулсан мэдээлэл, судалгаа хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлж, дүгнэхэд илүү тодорхой мэдээлэл авах зорилгоор мэргэжилтнүүд, хууль тогтоомж хэрэгжүүлж байгаа буюу түүний хэрэгжилтэд хамаарах бусад субъектийг оролцуулсан уулзалт, ярилцлага зөвлөгөөнийг зохион байгуулж, хэрэгцээтэй мэдээллээ олж авч үнэлгээний ажлыг баяжуулж сайжруулсан.
- Биечлэн судалгаа хийх талаар: Тухайн хууль тогтоомж хэрэгжиж байгаа орчин нөхцөлд биечлэн очиж, ажиглалт хийх, эсхүл дээр дурдсаны дагуу анкетын болон ярилцлагын аргыг ашиглан мэдээлэл цуглуулсан болно.

Эдгээр аргуудаас нэг буюу хэд хэдийг сонгож болох ч энэхүү үнэлгээг хийхэд дээрх бүх аргыг ашигласан болно.

ГУРАВ. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

Төлөвөх үе шатанд сонгосон аргын дагуу хобогдох мэдээлэл цуглуулах, судалгаа, дүн шинжилгээ хийх ажлыг энэ үе шатанд гүйцэтгэсэн.

Үнэлгээг хийхэд бэлэн материал ашиглах болон холбогдох субъектээс судалгаа авах аргаар шаардлагатай мэдээллийг цуглуулсан .

Нэг. Бэлэн материал

1. Лимагийн тунхаглал, АДБОУС 10-40, 100-400,
2. Монгол Улсын Үндэсний аудитын газрын гүйцэтгэлийн аудитын тогтолцоо болон үйл ажиллагаанд хийсэн Түншийн үнэлгээний тайлан /2010 оны 11 дүгээр сар/,
3. Монгол Улсын Үндэсний аудитын газрын санхүүгийн аудитын тогтолцоонд хийсэн Түншийн үнэлгээний тайлан /2015 он/,
4. Үндэсний аудитын газрын мэргэжилтнүүдтэй уулзалт, ярилцлага хийсэн тэмдэглэл
5. Үндэсний Аудитын газраас бэлтгэсэн Төрийн аудитын үйл ажиллагааны 2007-2016 оны тайлан
6. Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ УБ 2016 он

⁹ <http://www.audit.mn/> цахим хуудсанд байршуулсан.

7. Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа, УБ-2017 он
8. Хууль тогтоомжийн тухай хууль аргачлал, гарын авлага, УБ-2016 он
9. Фрэнсис Фукуяма “Төрийг төвхнүүлэхүй-XXI зууны засаглал, дэлхийн дэг журам” УБ-2014 /перко хэвлэлийн газар/
10. Монгол Улсын төрийн хяналт шалгалтын байгууллагын түүх /төрийн хяналт шалгалтын байгууллагын 90 жилийн ойд зориулав/, УБ-2012 он
11. Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглахын эсрэг авах арга хэмжээ Судалгааны ажлын тайлан ба бодлогын зөвлөмж *Нээлттэй Нийгэм Форумын бодлогын судлаач С.Баяраа*
12. Хууль тогтоомж:
 - Монгол Улсын Үндсэн хууль
 - Төрийн аудитын тухай хууль
 - Төсвийн тухай хууль
 - Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль
 - Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль
 - Төрийн албаны тухай хууль
 - Хөдөлмөрийн тухай хууль
 - Мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль
 - Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хууль
 - Авлигын эсрэг хууль
 - Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хууль
 - Тероризмтой тэмцэх тухай хууль
 - Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль
 - Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль
 - УИХ-ын 2010 оны 7-р сарын 15-ны өдрийн 48 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”

Гадаад улс орны хуулиуд

- БНХАУ-йн Төрийн аудитын тухай хууль
- Гүрж улсын Төрийн аудитын тухай хууль
- Норвегийн Төрийн аудитын тухай хууль
-

Хоёр. Судалгааны аргаар цуглуулсан мэдээлэл

Төрийн аудитын тухай хуулийн хэрэгжилтийн талаар хийсэн анкетын болон ярилцлагын судалгаа.

Уг хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх явцад Төрийн аудитын тухай хуулийн үйлчлэлд хамаарах төрийн болон төрийн бус байгууллагын ажилтан, албан хаагч, судлаач нийт оролцогчоос анкетын болон ярилцлагын аргыг ашиглан судалгаа авсан.

ДӨРӨВ. ҮНЭЛГЭЭ ХИЙСЭН БАЙДАЛ

4.1. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Төрийн аудитын тухай хуулийн үндсэн зорилгыг хуульдаа шууд заагаагүй байсан тул уг хууль анх батлагдах үеийн хуулийн төслийн үзэл баримтлалыг УИХ-ын Тамгын газрын архиваас авч судлан үзсэний үндсэн дээр тогтоосон.

Хуулийн төслийн үзэл баримтлалаас харахад “Улсын төсвийн нийт байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит, мөн тэдгээр өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн удирдлага хоорондын харилцааг үйл ажиллагааны эцсийн үр дүнд чиглүүлэн тэдгээр байгууллагын зорилт, үр дүнг төлөвлөх, төсөвлөх, түүнийг хэрэгжүүлэх ажлын явц байдлыг хянан зохицуулж, үр дүнг үнэлэн урамшуулах эсхүл хариуцлага тооцдог санхүү, төсөв, удирдлагын иж бүрэн тогтолцоо бий болгох” гэсэн ерөнхий зорилго байгаа бөгөөд энэхүү ерөнхий зорилгыг хангах хүрээнд “төсвийн байгууллагын санхүүгийн тайлан, үйл ажилллагааны үр дүнд аудитын байгууллагаар аудит хийлгэх” талаар дэд зорилт дэвшүүлсэн байна.

Төрийн аудитын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлд хуулийн зорилтыг “...төрийн аудитын тогтолцоо, төрийн аудитыг хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, төрийн аудитыг хэрэгжүүлэхтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино” гэсэн байна.

Иймд уг хуулийн бүхий л зохицуулалт нь хуулийн зорилтыг бүрэн илэрхийлэхээс гадна, дээр дурьдсан ерөнхий зорилгод хүрэхэд чиглэн үйлчлэх учиртай.

Дээрх зорилго, зорилтыг хэрэгжүүлэхийн тулд Төрийн аудитын тухай хуульд төрийн аудитын байгууллагын бүтэц тогтолцоо, аудитын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх бүрэн эрх, мөн энэ эрхийг нь хэрэгжүүлэхтэй холбоотой харилцаа болон үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг нь тогтоосон байх ёстой.

Дэлхийн анхны бичмэл Үндсэн хууль болох АНУ-ын Үндсэн хуулийн үзэл санааны язгуур үндэс болсон Нийгмийн гэрээ ба улс төрийн эрхийн зарчмууд хэмээх алдарт бүтээлдээ Женевийн иргэн Жан Жак Руссо “ Бүх нийтийн хүсэл зоригийг хуулиар хэлбэржүүлэн илэрхийлдэг бол олон түмэн шүүн тунгааж байгаа нь хяналтаар илэрдэг.Олон нийтийн санал бодол бол нэг ёсны хууль цааз бөгөөд түүнийг хэрэгжүүлэгч нь хяналт тавигч байдаг. Аливаа нэгэн ард түмний үзэл бодол түүний бүрэлдэж бий болох үеэс үүсдэг, хуулиар зан заншлыг зохицуулахгүй боловч хууль цааз зан заншлыг төрүүлдэг, хууль цааз сулармагц зан үншил сулардаг.Тэр цагт хуулийн хүчээр хэрэгжүүлж чадаагүй зүйлийг дан ганц хяналт тавьж буй хүмүүсийн хүслээр гүйцэлдүүлж чадахгүй. Үүнээс үүдэн хяналт бол зан заншлыг хадгалахад хэрэгтэй болохоос тэдгээрийг сэргээн тогтоож чаддаггүй гэсэн дүгнэлт гарч байна. Хууль хүчин төгөлдөр үйлчлэх хугацаанд л хяналтыг бий болгох ёстой. Хэрэв хууль үйлчлэх чадвараа алдах аваас бүх юм замхарч үгүй болно.” гэжээ. /Жан Жак Руссо “Нийгмийн гэрээ ба улс төрийн эрхийн зарчмууд” УБ-2015 он, хуудас-173-174/

“Төрийн эрх мэдлийн дээд байгууллагаас тасралтгүй хэрэгжүүлдэг эрх зүйн үйл ажиллагааг /хууль тогтоох,биелүүлэх, хамгаалах/ төрийн үндсэн чиг үүрэг гэдэг. Хууль тогтоох чиг үүргээ УИХ-аар, хууль биелүүлэх чиг үүргээ Засгийн газраар, хуулийг хамгаалах чиг үүргээ шүүхийн болон хяналтын бусад байгууллагаар дамжуулан хэрэгжүүлэх бөгөөд хуулийг хамгаалах төрийн байгууллагын тогтолцоог

бүрдүүлж, хууль бус аливаа үйл ажиллагаанаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, бууруулах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлдэг. Нийтлэг ашиг сонирхлын төлөө нийтээр дагаж мөрдөх ёстой хэм хэмжээг сахин биелүүлдэг хүмүүжил, соёлыг төлөвшүүлж, тийнхүү сахин биелүүлээгүй тохиолдолд хууль зүйн хариуцлага хүлээлгэдэг” Н.Лүндэндорж “Төрийн онол” УБ-2008 он, х-197,198

Төрийн аудитын үйл ажиллагаа нь төрийн хуулийн хамгаалалтын чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй нэг хэлбэр бөгөөд нийгмийн эдийн засгийн хүрээнд үндэсний баялагийг хамгаалах, шударга хуваарилалтыг тогтоох, эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах, хүн амын өсөн нэмэгдэж буй хэрэгцээг аль болохоор хангах, амьжиргааны төвшинг тасралтгүй дээшлүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.

Эрх зүйн байдал

Үндэсний аудитын газар нь Монгол Улсын аудитын дээд байгууллага бөгөөд Монгол Улсын хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрт захирагдана.

Үндэсний аудитын газар болон Монгол Улсын Ерөнхий аудиторын үйл ажиллагаанд Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн дарга, Улсын Их Хурлаас бусад байгууллага, албан тушаалтан хяналт тавих, үүрэг даалгавар өгөхийг хориглоно.

Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг Улсын Их Хурлын даргын санал болгосноор Улсын Их Хурал 6 жилийн хугацаагаар томилох бөгөөд түүнийг нэг удаа улируулан томилж болно.

Алсын хараа: Үндэсний боловсон хүчний мэргэшил, ур чадварт тулгуурлан төрийн аудитын үйлчилгээг өндөр хөгжилтэй орнуудын төрийн аудитын байгууллагын түвшинд хүргэх, ингэснээр монголын төр, ард түмэн, олон улсын болон гадаад орнуудын ажил мэргэжил нэгт байгууллагуудад зүй ёсоор үнэлэгдэж, хүлээн зөвшөөрүүлэхийг эрмэлзэнэ.

Эрхэм зорилго: Төрийн эрх барих дээд байгууллагын үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь Улсын Их Хуралд дэмжлэг үзүүлж, эх орон, ард түмний эрх ашгийн төлөө Засгийн газрын хүлээх хариуцлага, үйл ажиллагааны үр ашиг, үр нөлөөг дээшлүүлэхэд тусална.

Дээр дурьдсан эрхэм зорилгоо хангаж ажиллахын тулд дараахь зарчмуудыг үйл ажиллагаандаа эрхэмлэнэ.

Эрхэмлэх үндсэн зарчмууд

- **Найдвартай – Хараат бус – Бодитой:** ҮАГ болон түүний ажилтнууд энэхүү гурван зарчмыг эрхэмлэн дээдэлж, Төрийн аудитын төв байгууллагын үйл ажиллагаа, түүний үр дүн хамгийн найдвартай, аливаа нөлөөнд автаагүй, үнэн, бодитой гэдэгт Монгол Улсын төр, ард түмэн итгэл дүүрэн байлгах хэмжээнд тогтвортой хэвшүүлнэ.
- **Найдвартай байх:** ҮАГ-ын үйл ажиллагаа болон бүтээгдэхүүн -тайлан, санал дүгнэлт нь мэргэжлийн өндөр чадвартай ажилтнуудын хүчээр өндөр шалгууртай гүйцэтгэлийн удирдлага, нягт хянамгай чанарын хяналтын тогтолцоогоор дамжин боловсруулагдаж, баталгаажсанаар бүтээгдэхүүн болж хэрэглэгчдэд хүрч байхаар аудитын удирдлага, хяналтын тогтолцоог бүрдүүлж, хэрэгжүүлнэ.
- **Хараат бус байх:** Төрийн аудитын тухай хуулиар ҮАГ нь зохион байгуулалт, ажил үүрэг, санхүүгийн хувьд хараат бус төрийн байгууллага бөгөөд энэ нь үйл ажиллагаа явуулах, үнэлэлт дүгнэлт өгөх, тайлагнахад аливаа нөлөөнд автахгүй байх бүрэн баталгаа болно.
- **Бодитой байх:** ҮАГ олон улсын аудитын стандартын дагуу аудитын ажлын үр дүнг нотлох баримтад түшиглэн боловсруулж, тэнцвэртэй, бодитой мэдээллийг түгээнэ.

Бүрэн эрх

Монгол Улсын Үндэсний Аудитын газрын бүрэн эрхүүд

Үндэсний аудитын газар дараахь бүрэн эрхийг эдэлнэ.

- Улсын Их Хурлаас бусад төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд санхүүжилтийн эх үүсвэрээс нь үл хамааран аудит хийх. Улсын Их Хурлын зөвхөн санхүүгийн тайланд аудит хийх бөгөөд хэрэв Улсын Их Хурлаас хүссэн тохиолдолд бусад үйл ажиллагаанд нь аудит хийх
- Төсвөөс санхүүжилт авсан, төсвийн орлого бүрдүүлдэг байгууллага, аж ахуйн нэгж, төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаанд аудит хийх
- Олон улсын байгууллага, гадаад орны санхүүжилтээр ажилладаг байгууллага, аж ахуйн нэгж, төсөл, хөтөлбөрийн үйл ажиллагаанд тэдний хүсэлтээр аудит хийх
- Засгийн газрын тусгай зориулалтын сан, төсвөөс олгосон санхүүгийн дэмжлэг, эргэж төлөгдөх нөхцөлөөр ашиглуулж байгаа төсвийн хөрөнгө болон олон улсын байгууллага, гадаад орны Засгийн газар, байгууллага, иргэдээс Монгол Улсын Засгийн газар, төсвийн бусад байгууллагад олгосон зээл, тусламж, хандивын ашиглалт, зарцуулалт, үр дүнд аудит хийх
- Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт, түүний үр дүнд аудит хийх
- Тагнуулын байгууллага, зэвсэгт хүчин, цагдаагийн гүйцэтгэх албанд зориулсан төсвийн хөрөнгийн зарцуулалтад Монгол Улсын Ерөнхий аудитор болон Улсын Их Хурлаас итгэмжилсэн ажилтан аудит хийнэ
- Засгийн газрын жилийн эцсийн санхүүгийн нэгдсэн тайланд аудит хийх
- Шаардлагатай тохиолдолд тодорхой асуудлаар аудит хийж, дүгнэлт гаргах
- Улсын төсвийн төсөлд болон төсвийн хөрөнгийн үр ашгийг дээшлүүлэх, орлого нэмэгдүүлэх талаар санал боловсруулж Улсын Их Хуралд оруулах
- Өөрийн ажлын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны асуудлаар стандарт, дүрэм, журам, заавар батлах, аймаг, нийслэлийн аудитын газрыг мэргэжил, арга зүйн удирдлагаар хангах
- Өөрийн бүрэн эрхийн асуудлаар аймаг, нийслэлийн аудитын газраар аудит хийлгэх
- Аудитын явцад илэрсэн төлбөр, зөрчлийг барагдуулах акт тавих, албан шаардлага өгөх, хууль тогтоомж, эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоосон бусад шийдвэрийг боловсронгуй болгох саналыг холбогдох байгууллагад тавих

Бусад бүрэн эрхүүд

- Улсын төсвийн төсөлд болон төсвийн хөрөнгийн үр ашгийг дээшлүүлэх, орлого нэмэгдүүлэх талаар санал боловсруулж УИХ-д оруулах
- Аймаг, нийслэлийн аудитын газрыг мэргэжил, арга зүйн удирдлагаар хангах
- Өөрийн бүрэн эрхийн асуудлаар аймаг, нийслэлийн аудитын газраар аудит хийлгэх
- Аудитын явцад илэрсэн төлбөр, зөрчлийг барагдуулах акт тавих, албан шаардлага өгөх, хууль тогтоомж, эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоосон бусад шийдвэрийг боловсронгуй болгох саналыг холбогдох байгууллагад тавих
- Төрийн албан хаагч хуулиар тогтоосон үйл ажиллагаа явуулсан, албан үүргээ биелүүлээгүй, албан тушаалын бүрэн эрхээ хэтрүүлсэн нь аудитын явцад илэрвэл түүнд хууль тогтоомжид заасны дагуу сахилгын шийтгэл ногдуулах асуудлыг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд тавих

Хараат бус байдал:

- Үндэсний аудитын газар нь Монгол Улсын аудитын дээд байгууллага бөгөөд Монгол Улсын хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрт захирагдана. Үндэсний аудитын газар болон Монгол Улсын Ерөнхий аудиторовн үйл ажиллагаанд Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн дарга, Улсын Их Хурлаас бусад байгууллага, албан тушаалтан хяналт тавих, үүрэг даалгавар өгөхийг хориглоно.

- Үндэсний аудитын газар үйл ажиллагаагаа жил бүр Улсын Их Хуралд тайлагнана. Үндэсний аудитын газрын жилийн тайланд тухайн жилийн бүтээгдэхүүний нийлүүлэлтийн тайлан болон санхүүгийн тайлан тусгагдана.
- Үндэсний аудитын газрын жилийн эцсийн санхүүгийн тайланг Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн 63.1-д заасны дагуу томилогдсон аудитор шалгаж, дүнг Улсын Их Хурлын холбогдох Байнгын хороонд танилцуулна.
- Томилогдсон аудитор Үндэсний аудитын газрын үйл ажиллагаанд ямар нэгэн хэлбэрээр нөлөөлж болохгүй.
 - аудит хийх төлөвлөгөө, хөтөлбөрийг хянаж батлах;
 - Үндэсний аудитын газрын бүтэц, орон тоог батлах;
- ҮАГ нь аудит хийх байгууллага өөрөө сонгодог, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд шаардагдах аливаа мэдээллийг бүрэн хэмжээгээр, чөлөөтэй, шуурхай, үнэ төлбөргүй гаргуулж авах, бүтэц, орон тоогоо өөрөө батлах, өөрийн ажлын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны асуудлаар стандарт, дүрэм, журам, заавар батлах, гадны шинжээч, мэргэжилтнийг аудитын үйл ажиллагаанд татан оролцуулах эрхтэй.
- Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг УИХ-ын даргын санал болгосноор УИХ 6 жилийн хугацаагаар томилох бөгөөд түүнийг нэг удаа улируулан томилж болно. Ерөнхий аудиторын орлогчийг Монгол Улсын Ерөнхий аудиторын санал болгосноор УИХ томилж чөлөөлнө. Албан үүргээ зохих ёсоор биелүүлээгүй, биеийн эрүүл мэндийн улмаас албан үүргээ гүйцэтгэх чадваргүй болсон, гэмт хэрэг үйлдэж шүүхээр шийтгүүлснээс бусад тохиолдолд Монгол Улсын Ерөнхий аудитор, Ерөнхий аудиторын орлогчийг үүрэгт ажлаас нь чөлөөлж, огцруулж болохгүй. Мөн тэднийг албадан саатуулах, цагдан хорих болон шүүхийн журмаар захиргааны шийтгэл оногдуулах, гэр, албан өрөө, биед нь үзлэг, нэгжлэг хийхийг хориглоно.
- Үндэсний аудитын газрын төсвийг түүний саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал хэлэлцэн батална. Төсөв нь Үндэсний аудитын газар үйл ажиллагаагаа хараат бусаар хэрэгжүүлэх шаардлагыг хангасан байна.
- Төрийн аудитын хуулийн 8.1-д заасан төсөвт ажилтнуудын мэргэшил, мэдлэг, ур чадварыг дээшлүүлэх, нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэх, байгууллагын хөрөнгө оруулалтад шаардагдах хөрөнгийг тусгана.

ТӨРИЙН АУДИТЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН СУДАЛГАА
/хэрэгжихгүй байгаа заалтууд/

2017 оны 08 дугаар
сарын 08-ны өдөр

	Хуулийн зүйл	Заалт	Тайлбар
	7 дугаар зүйл	<u>7^{1.4}.Төрийн аудитын төрөлжсөн</u> болон орон нутаг дахь салбар <u>байгууллагын тэргүүлэх аудитор тухайн</u> <u>аудитын байгууллагын төсвийг захиран</u> <u>зарцуулах</u> ба үйл ажиллагааг нь тогтоосон хугацаанд Үндэсний аудитын газарт хариуцан тайлагнаж, тухайн орон нутгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хуралд аудитын дүнг танилцуулна.	Төрийн аудитын байгууллагын төрөлжсөн байгууллага болох санхүү, гүйцэтгэл, нийцлийн аудитын газрын төсөв Үндэсний аудитын газрын Төсвийн шууд захирагч буюу Тамгын газрын даргын захиран зарцуулах төсөвт хамаардаг. Тухайн хуулийн зохицуулалтыг засах
		<u>7^{1.5}.Төрийн аудитын төрөлжсөн</u> болон орон нутаг дахь салбар <u>байгууллага нь тогтоосон журмын дагуу</u> <u>үйлдсэн тамга, тэмдэг, албан бичгийн</u> <u>хэвлэмэл хуудас хэрэглэнэ.</u>	Төрөлжсөн аудитын газрууд УАГ-ын үндсэн бүтцэд хамаардаг тул тусдаа тамга, тэмдэг, хэвлэмэл хуудас хэрэглэдэггүй. Төсвийн хуультай нийцэхгүй зохицуулалт учраас засах
	8 дугаар зүйл	8.2.Төсөв нь төрийн аудитын байгууллага үйл ажиллагаагаа хараат бусаар хэрэгжүүлэх шаардлагыг хангасан байх бөгөөд <u>үг төсөвт</u> Үндэсний аудитын газар, төрийн аудитын төрөлжсөн болон орон нутаг дахь салбар байгууллагын үйл ажиллагааны зардлаас гадна <u>лабораторийн шинжилгээ хийлгэх,</u> гэрээт аудитор, мэргэжлийн байгууллага, шинжээч ажиллуулах зардал, ажилтнуудын мэргэшил, мэдлэг, ур чадварыг дээшлүүлэх, нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэх, байгууллагын хөрөнгө оруулалтад <u>шаардагдах хөрөнгийг</u> <u>тусгана.</u>	Төсөвт лабораторийн шинжилгээ хийлгэх зардал суудаггүй. Лабраторийн шинжилгээ гэсэн хэсэг нь бодит байдалтай нийцэхгүй байна. Өөрчлөх
	12 дугаар зүйл	<u>12.6.Төрийн аудитын байгууллагын</u> <u>албан тушаалын зэрэг дэвийг төрийн</u> <u>албаны төв байгууллагын саналыг</u> <u>үндэслэн Улсын Их Хурал тогтооно.</u>	УИХ-ын тогтоол гарч байгаагүй. Холбогдох хуульд өөрчлөлт оруулах байдлаар шийдвэрлэх Яагаад хэрэгжүүлэхгүй байсан анализ хийх

13 дугаар зүйл	13.4.4.Улсын Их Хурлын чуулганы болон Засгийн газрын хуралдаанд зөвлөх эрхтэй оролцох;	МУЕА УИХ-ын чуулган болон Засгийн газрын хуралдаанд 2008 оноос хойш зөвлөх эрхтэй оролцож байгаагүй. Ерөнхий аудиторын саналыг харгалзах
14 дүгээр зүйл	<u>14.4.Төрийн аудитын байгууллагын ажилтнуудын цалин хөлс, урамшууллын тогтолцоо төрийн албаны тухай хууль тогтоомжийн хүрээнд өөрийн онцлогт тохирсон байх бөгөөд тэдгээрийн албан тушаалын цалингийн хэмжээг Улсын Их Хурал тогтооно.</u>	УИХ-ын тогтоол гарч байгаагүй, Төрийн аудитын байгууллага Ажлын албаны цалингийн ангилал, зэрэглэлээр цалинждаг. 12.6-нь 14.4-тэй давхардсан зохицуулалт байна.
15 дугаар зүйл	15.1.9.Засгийн газраас Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн Монгол Улсын жилийн төсвийн төсөлд хийсэн аудитын дүгнэлт, <u>уг төсөлтэй холбогдуулан Улсын Их Хурлын Байнгын хороо, нам, эвслийн бүлгээс гаргасан саналын талаарх дүгнэлтийг Улсын Их Хуралд оруулж танилцуулах;</u>	Төсвийн төсөлд хийсэн аудитын дүгнэлт, уг төсөлтэй холбогдуулан Улсын Их Хурлын Байнгын хороо, нам, эвслийн бүлгээс гаргасан саналын талаарх дүгнэлтийг Улсын Их Хуралд оруулж танилцуулдаггүй.
	15.1.11.өөрийн бүрэн эрхийн асуудлаар төрийн аудитын байгууллагаар сэлгэж аудит хийлгэх;	Төрийн аудитын байгууллагаар сэлгэж аудит хийлгэж байгаагүй.
	15.1.20.төсвийн орлогоор баталгаажсан Засгийн газрын баталгаа, зээл, <u>бүх төрлийн санхүүгийн үүрэгтэй холбогдсон гэрээ, хэлцэл,</u> үйл ажиллагаанд, <u>түүнчлэн төсвийн хөрөнгөөр болон төсвийн хөрөнгийн оролцоотой хэрэгжих төслийн техник, эдийн засгийн үндэслэл, байгуулах хөрөнгө оруулалтын гэрээнд</u> аудит хийж дүгнэлт гаргах;	Тодруулсан хэсэгт аудит хийж байгаагүй Хүний нөөц, хүчин чадлаас хамаараад бүрэн хийж чадаагүй.
	<u>15.1.22.Засгийн газрын өрийн удирдлагын дүнд хугацааны стратегийн баримт бичгийн хэрэгжилтэд үнэлгээ хийж, дүгнэлт гаргах.</u>	Аудит хийж байгаагүй
16 дугаар зүйл	16.4.Үндэсний аудитын газар төрийн аудитын байгууллагын аудитын хэтийн болон жилийн төлөвлөгөө боловсруулахдаа дараах зүйлийг харгалзан үзнэ: <u>16.4.2.дотоод хяналтын байгууллагаас хийсэн болон хийхээр</u>	16.4.2, 16.4.3 дэх хэсгийг харгалзаж үздэггүй. Төсөл боловсруулахдаа Захиргааны ерөнхий хуультай уялдуулах

		<u>төлөвлөсөн аудит;</u> <u>16.4.3.олон улсын байгууллагаас хийсэн болон хийхээр төлөвлөсөн аудит;</u>	
	18 дугаар зүйл	18.4.Монгол Улсын Ерөнхий аудитор нягтлан бодох бүртгэлийн хөтлөлт, дотоод хяналт сайтай нь удаа дараагийн аудитаар нотлогдсон байгууллагын санхүүгийн тайланд жил бүр аудит хийх шаардлагагүй гэж үзэж болох бөгөөд <u>энэ тухай Улсын Их Хурал, холбогдох бусад байгууллагад зөвлөх эрхтэй</u>	Санхүүгийн аудитын журмаар итгэл үзүүлэхтэй холбоотой харилцааг зохицуулдаг боловч Улсын Их Хурал, холбогдох бусад байгууллагад зөвлөдөггүй. Бусад улсын хуультай харьцуулж харах, ашиг сонирхлын хуультай нийцэхгүй байна.
		18.6.Төрийн аудитын байгууллага санхүүгийн тайлангийн аудит хийхэд гарсан шууд ба шууд бус зардлыг нөхөх үүднээс аудит хийлгэсэн байгууллагаас аудитын үйлчилгээний төлбөр авч болно. <u>Аудитын үйлчилгээний төлбөрийн хэмжээ, жишгийг Үндэсний аудитын газрын саналыг үндэслэн санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага жил бүр тогтоож, байгууллагуудын төсөвт тусгаж байна.</u> Төрийн аудитын байгууллагын хийсэн аудитын төлбөрийн орлогыг улсын төсөвт оруулах ба гэрээгээр хийлгэсэн аудитын төлбөрийг тухайн аудитын байгууллагад төлнө.	Аудитын үйлчилгээний төлбөрийн хэмжээ, жишгийг Сангийн яамнаас жил бүр тогтоох заалт хэрэгждэггүй. /Сангийн сайдын тушаалаар 2007 онд тогтоосон жишиг хэрэгждэг/, мөн аудитын зардлыг байгууллагуудын төсөвт тусгадаггүй. Холбогдох хуулиудад хамаарах зохицуулалтыг тусгах

Дээрх харьцуулалтаас харахад дараахь дүгнэлтийг хийж болохоор байна.
Үүнд:

- Нэгдсэн төсвийн тухай хуулиар төсвийн хариуцлагыг орон нутгийн эрх бүхий байгууллагуудад хуваарилсан бөгөөд Монгол Улсын Төрийн аудитын тухай хуульд 2013 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулж, Аудитын дээд байгууллага болох Монгол Улсын Үндэсний аудиты газар босоо тогтолцоонд шилжиж, өмнө нь орон нутгийн эрх бүхий байгууллагад үйл ажиллагаагаа тайлагнадаг байсан салбар орон нутгийн аудитын газрууд Монгол Улсын Ерөнхий аудиторт үйл ажиллагаагаа тайлагнадаг болсон.
- ТАХ-д нэмэлт өөрчлөлт оруулснаар төрийн аудиторууд зөвхөн төсвийн гүйцэтгэлийг шалгахад гадна Парламентаас баталсан хууль тогтоомжийн нийцэл, Байнгын хороо болон Парламент дахь бусад институтаас гаргасан зөвлөмжийн хэрэгжилтийг шалгадаг болсон байна. Байгууллагын босоо тогтолцоо нь мөн бүх түвшний төрийн аудиторуудыг Ерөнхий аудитораас үйл ажиллагааны чиглэл, заавар авах болон төв байгууллагад үйл ажиллагаагаа тайлагнах боломжоор хангасан. Тус хууль нь 2003 оны 1 дүгээр сарын 3-наас, нэмэлт

өөрчлөлт нь 2013 оны 11 дүгээр сарын 7-ны өдрөөс тус тус мөрдөгдөж эхэлсэн байна.

- МҮАГ-ын төсвийг Парламент баталж, Сангийн яам хуваарилдаг. Мөн түүнчлэн Парламент МҮАГ болон орон нутгийн аудитын газрууд дахь албан тушаалыг тоонд хязгаар тавьдаг. Санхүүгийн дарамт шахаалтаас хамааран МҮАГ-ын боловсруулсан төсвийн төслийг ойролцоогоор 20 хувиар сүүлийн жилүүдэд хассан бөгөөд энэ нь МҮАГ-ын хуулиар заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нөлөөлсөн байна. Парламентаас гаргасан хязгаарлалтаас хамааран МҮАГ болон орон нутгийн аудитын газруудад одоогийн байдлаар нийт 389¹⁰ ажилтан, албан хаагчид ажиллаж байна. МҮАГ энэ бол өөрсдийн үйл ажиллагаагаа хангалттай чанартай явуулахад хангалттай бус гэж үзэж байна. Жишээлбэл, МҮАГ-ын санхүүгийн аудитын газарт зөвхөн 25 аудитор байдаг ба 2015 оны байдлаар 531 байгууллагад аудит гүйцэтгэх шаардлага тулгарсан.
- МҮАГ-ын бүрэн эрхэд төв болон орон нутгийн засгийн газрын үйл ажиллагаанд хийх санхүүгийн, гүйцэтгэлийн болон нийцлийн аудит хамаарна. Төв байгууллага нь Улаанбаатар хотод байрладаг бөгөөд 22 орон нутгийн аудитын газартай (21 аймагт тус бүр 1 ба Улаанбаатар хотод 1). 2015 онд МҮАГ болон орон нутгийн аудитын газрууд 6351 байгууллагад аудит хийх шаардлагатай болсон. Эдгээр аудитчуудын заримыг нь хувийн аудитын компаниар гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгүүлж, заримд нь итгэл үзүүлж эсвэл түүвэрт хамруулсан байна.
- Хууль тогтоомжинд заасан аудитыг гүйцэтгэх хугацаа нөөцөд нэмэлт дарамт болж, аудитуудад ихэвчлэн аудитыг гүйцэтгэх болон аудитын тайланг хэвлэх хүртэл нийт 20 хоногийн хугацаа байна.

Ашигласан материал:

13. Лимагийн тунхаглал, АДБОУС 10-40, 100-400,
14. Монгол Улсын Үндэсний аудитын газрын гүйцэтгэлийн аудитын тогтолцоо болон үйл ажиллагаанд хийсэн Түншийн үнэлгээний тайлан /2010 оны 11 дүгээр сар/,
15. Монгол Улсын Үндэсний аудитын газрын санхүүгийн аудитын тогтолцоонд хийсэн Түншийн үнэлгээний тайлан /2015 он/,
16. Үндэсний аудитын газрын мэргэжилтнүүдтэй уулзалт, ярилцлага хийсэн тэмдэглэл
17. Үндэсний Аудитын газраас бэлтгэсэн Төрийн аудитын үйл ажиллагааны 2007-2016 оны тайлан
18. Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ УБ 2016 он
19. Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа, УБ-2017 он
20. Хууль тогтоомжийн тухай хууль аргачлал, гарын авлага, УБ-2016 он
21. Фрэнсис Фукуяма “Төрийг төвхнүүлэхүй-XXI зууны засаглал, дэлхийн дэг журам” УБ-2014 /перко хэвлэлийн газар/
22. Монгол Улсын төрийн хяналт шалгалтын байгууллагын түүх /төрийн хяналт шалгалтын байгууллагын 90 жилийн ойд зориулав/, УБ-2012 он
23. Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглахын эсрэг авах арга хэмжээ Судалгааны ажлын тайлан ба бодлогын зөвлөмж *Нээлттэй Нийгэм Форумын бодлогын судлаач С.Баяраа*
24. Хуулиуд :

¹⁰ Хамгийн сүүлийн тайлангаас авч тавих

- Төрийн аудитын тухай хууль
- Гадаад улс орны хуулиуд

Төрийн аудитын тухай хуулийн үзэл баримтлал

Улсын төсвийн нийт байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит, мөн тэдгээр өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн удирдлага хоорондын харилцааг үйл ажиллагааны эцсийн үр дүнд чиглүүлэн тэдгээр байгууллагын зорилт, үр дүнг төлөвлөх, төсөвлөх, түүнийг хэрэгжүүлэх ажлын явц байдлыг хянан зохицуулж, үр дүнг үнэлэн урамшуулах эсхүл хариуцлага тооцдог санхүү, төсөв, удирдлагын иж бүрэн тогтолцоо бий болгох зорилгоор Монгол Улсын Их Хурлаас 2002 оны 6-р сарын 27-ны өдөр Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хуулийг баталсан байна. Үүний дараа УИХ-аас “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай” 2002 оны 42 дугаар тогтоолыг баталсан бөгөөд энэ тогтоолоор Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль батлагдсантай холбогдуулан түүнд холбогдох бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг боловсруулан өргөн мэдүүлэх үүргийг Засгийн газарт өгчээ. Энэхүү үүргийн дагуу Засгийн газраас нийт 74 хуулийн төслийг боловсруулж УИХ-д өргөн мэдүүлсэн байна. Эдгээр хуулиудын нэг нь Төрийн Аудитын тухай шинэ хууль байсан.

Засгийн газраас 2012.12.25-нд УИХ-д өргөн мэдүүлсэн “Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хуульд нийцүүлэх шаардлагатай бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал”¹¹-д Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хуулийн 7 дугаар бүлэгт төсвийн хяналтын тогтолцоог шинэчлэн тогтоохын зэрэгцээ төсвийн байгууллагын санхүүгийн тайлан, үйл ажиллагааны үр дүнд аудитын байгууллагаар аудит хийж байх талаар заасан боловч үүнтэй холбоотой харилцааг нарийвчлан зохицуулсан хууль, тогтоомж байхгүй учир хууль санаачлагч дараахь байдлаар зохицуулахаар шийдвэрлэсэн байна. Үүнд:

-Улс орон нутгийн төсвийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит мөн тэдгээрийн оролцоотой хуулийн этгээдийн санхүүгийн тайлан, үйл ажиллагааны үр дүнд дүгнэлт гарган холбогдох эрх бүхий байгууллагад танилцуулах чиг үүрэг бүхий Төрийн аудитын байгууллагыг /Төрийн хянан шалгах хороог Төрийн аудитын байгууллага болгон өөрчилж/ байгуулж, түүний үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс, бүтэц, тогтолцоог Төрийн аудитын тухай шинэ хуулиар зохицуулахаар хуулийн төслийг боловсруулсан.

-Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиар зохицуулж байсан Төрийн хянан шалгах хороотой холбоотой зүйл, заалтыг хүчингүй болгож, төрийн хяналтын тогтолцоо, Засгийн газрын дотоод хяналт /мэргэжлийн/ болон төрийн гүйцэтгэх засаглалын байгууллага, Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаас тавих хяналт, улсын байцаагчийн эрх, үүрэг зэргийг хэвээр нь хадгалж үлдээх зорилгоор Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийг шинэчлэн найруулсан байна.

Төрийн аудитын тухай хуулийг шинээр боловсруулахдаа хууль санаачлагч нь Нэгдсэн Үндэсний байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөрөөс боловсруулсан Ерөнхий аудитрын тогтолцооны талаарх жишиг хуулийг харгалзан үзсэн бөгөөд Лимагийн¹² тунхаглалтай нийцүүлсэн байна.

¹¹ Засгийн газрын 2002.12.25-ны өдрийн ЗГ/118 тоот албан бичиг / “Хуулийн төслийн тухай”/ -ийн хавсралтаар “Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хуульд нийцүүлэх шаардлагатай бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал”

Судлаач Д.Ламжав бичихдээ: “төрийн дээд түвшний инстетуцүүд, түүний албан тушуултнуудаас эрх мэдлийг эрээ цээргүй урвуулан ашиглаж байгаа нь орон нутгийн түвшнийхэнд бид ч бас ингэж болох юм байна гэсэн дохиолол болдог.Энд байгаа хуулийг санаатай зөрчиж буйгаа хуулийн зохицуулалт суугаас боллоо гэж тайлбарлах явдал түгээмэл ажиглагддаг.Хуулийг сайжруулах шаардлага нь энэ хандлагыг хаацайлах зэвсэг болох ёсгүй.” гэжээ.¹³

Хариуцлагын тухай эргэцүүлэн бодохуйд хариуцлага хүлээлгэгчид, хянагчид нь захиргааны системийн хаана оршиж буйг хийгээд тэдгээрийн хоорондох харилцааг тодорхойлох хэрэгтэй болно. Өргөн утгаар ангилавал төрийн дотор болон гадна байдаг байгууллага ба хянагч гэж ялгаж салгаж болох юм. Төрийн дотоод хяналт нь төрийн албан хаагчид болон төрийн байгууллагуудын эрх мэдлээ урвуулан ашигласан явдалтай тэмцдэг “хяналтын байгууллагууд” байдаг. О’Доннелл эдгээрийг хэвтээ хяналт гэж томъёолдоод “төрийн албан хаагч болон байгууллагын 24 хууль бус үйлдэлд энгийн хяналтаас өгсүүлээд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх, албан тушаалаас огцруулах хүртэл эрх мэдэлтэй байгууллагууд байдаг” гэжээ. [2] Дээрх байгууллагуудын жишээ болгон эрх мэдлийг хязгаарлах, салгах зарчмын дагуу ажилладаг аудит, омбцмен, шүүх, сонгуулийн хороо зэрэг байгууллагуудыг нэрлэж болно. Хяналтыг хэрэгжүүлэх болон шийтгэл оногдуулахад зайлшгүй шаардагддаг хараат бус байдлаас эдгээр байгууллагын үйл ажиллагааны үр ашиг шууд хамаарна. Шаардлагатай үед шийтгэл оногдуулдаг шүүхийн тогтолцоо үүнд мөн хамаарна. Хариуцлагын тогтолцооны нөгөө тал нь төр засгийн гаднах хяналт юм. Энэ нь төрийн гадна байдаг тоглогчид төрийн дотор байгаа тоглогчдыг хяналтандаа байлгахыг хэлнэ. Нэлээд олон судлаач үүнийг босоо хариуцлагын тогтолцоо гэж нэрлэдэг. Босоо хариуцлагын сонгодог илэрхийлэл нь тогтмол явагдах сонгууль боловч тэрээр төр засгийг урамшуулах буюу шийтгэх хэрэгслийн хувьд төгс төгөлдөр арга хэрэгсэл биш. Сонгуулиас гадна босоо хяналтад иргэд, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, иргэний нийгмийн байгууллагууд /ИНБ/ болон хувийн хэвшил багтдаг бөгөөд тэдгээр нь олон төрлийн үйл ажиллагаа явуулж шаардлага тавих, буруу үйлдлийг эрэн сурвалжилж буруушаах, ёс зүйн хэм хэмжээг хэрэгжүүлэхийг шаардаж төрийн албан хаагч болон төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд тайлбар өгөх зэргээр хяналтыг хэрэгжүүлдэг.¹⁴

Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлттэй холбоотойгоор хуульчдаас санал авч байна. Нийт хуульчид Хуульчдын холбооныхоо сайтад хандаж саналаа идэвхтэй өгөөрэй. Энд хувь хуульчийн зүгээс өөрийн саналыг хуваалцъя. Миний хувьд Үндсэн хуулийн эрх зүйн судлаач биш хэдий ч эрхэлж байгаа ажлынхаа шаардлагаар Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн асуудлаар зохих хэмжээнд судалгаа хийж үзлээ. Ялангуяа Хуульчдын форумын үеэр тодорхой судлаачдын зүгээс "...парламентын хяналтыг хэрэгжүүлэх тусдаа байгууллага байх шаардлагатай юу. Байх юм бол юунд хяналт тавих ямар байгууллага байх вэ.Ямар бүтэц тогтолцоотой байх юм бэ?"гэсэн асуултыг асууж байсан.Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбарт парламентын хяналтыг хэрэгжүүлэх дараах 3 төрлийн механизм байна гэжээ. Үүнд: 1.Парламент өөрөө буюу парламентын нэг гишүүн гишүүдээс бүрдсэн ажлын хэсэг түр болон хамтарсан хороодын хяналт, өөрийн ажлын албаны зохих бүтцээр дамжуулан хийх хяналт; 2.Парламентад ажлаа хариуцан тайлагнадаг хараат бус бие даасан байгууллага. Үүнд Хүний эрхийн үндэсний комисс, омбудсмэн, ерөнхий аудиторын газар;

¹³“Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглахын эсрэг авах арга хэмжээ” судалгааны ажлын тайлан ба бодлогын зөвлөмж, ННФ-2005 он

¹⁴ “Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглахын эсрэг авах арга хэмжээ” судалгааны ажлын тайлан ба бодлогын зөвлөмж, ННФ-2005 он

3.Засгийн газрын өөрийнх нь гүйцэтгэх буюу зохицуулах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг хараат бус байгууллагууд.

Хуульчийн хувьд төрийн хариуцлага сахилгыг хянадаг үндсэн хуулийн байгууллага болох бие даасан хараат бус Аудитын байгууллага байх нь хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлэх хамгийн оновчтой хувилбар байж болно гэж үздэг. Учир нь судалгааны явцад төрийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг хэлбэр, үндсэн хуульд хэрхэн туссаныг нь тусгайлан шүүж үзэхэд 55 улс өөрийн үндсэн хуульдаа бие даасан хараат бус Аудитын байгууллагаар төрийн хяналтаа хэрэгжүүлдэг бөгөөд эдгээр 55 улсын 89.1 хувь нь Төрийн аудитын байгууллага болон ерөнхий аудиторынхоо чиг үүргийг тодорхойлон заасан байна.Аудитыг хэн, юунд, яагаад, яаж хийдэг вэ гэдэг асуудлын хүрээнд нэмж тайлбарлая.

Аудит нь дотоод, гадаад, шүүхийн, татварын,нийцлийн гэсэн төрлүүдтэй байх бөгөөд дотоод аудит нь тухайн байгууллагын үйл ажиллагаанд дүн шинжилгээ хийх, менежерт зөвлөмж өгч, гүйцэтгэлийг чиглүүлэх үүрэгтэй бөгөөд байгууллага бүрт байдаг. Гадаад аудит нь биеэ даасан хараат бус хөндлөнгийн байгууллагаар хийгддэг иж бүрэн /санхүүгийн болон гүйцэтгэлийн, нийцлийн/ шинжтэй байна. Аудит хийх ердөө 3 үндсэн зорилго байна.

Үүнд:

-Үйл ажиллагааны орчинд /-үйл ажиллагаа хуульд нийцсэн хэвийн байна уу/

-Буруу тооцооллын эрсдэл байна уу /-санхүүгийн тооцооны найдвартай байдлыг бий болгох/

-Залилангаас урьдчилан сэргийлэх /-ашиг олох зорилготой залилан мэхлэлт, тооцооны алдаа/

Аудитыг хэн хийдэг вэ? Мэдээж хараат бус Аудитор байна.Дэлхийн улсуудад 3 төрлийн аудитын тогтолцоо байна. /Ерөнхий аудитын, хамтын зөвлөлийн, шүүхийн тогтолцоот/

Манай улс ерөнхий аудиторын тогтолцоотой улсын тоонд ордог.

Монгол УлсынҮндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд туссан "Төрийн хяналтын байгууллагын тогтолцоо, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно" гэснийг үндэслэн Төрийн аудитын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлага харагддаг. Учир нь зөвлөлдөх зөвлөлөөс өгсөн саналыг харахад бие даасан шинэ байгууллага байгуулах санаа агуулаагүй бөгөөд хяналтын механизмыг сайжруулахад анхаарах юм байна гэж харагдсан. Мөн ажлын хэсгийн ахлагч Д.Лүндээжанцан гуай хуульчдын форумын үеэр хэлэхдээ "санал асуулгын үеэр хот хөдөөгийн сонгогчид хуучны Ардын хянан шалгах хороо шиг байгууллага байгуулж өгөөчээ гэсэн санал их ирүүлсэн. Энийг мөрөөдөөд байна лээ." гэсэн юм.

Түүхийг сөхвөл Монгол Улсын Их Хурлаас 2002 оны 6-р сарын 27-ны өдөр Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хуулийг баталсан бөгөөд Үүний дараа УИХ-аас “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай” 2002 оны 42 дугаар тогтоолыг баталсан. энэ тогтоолоор Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль батлагдсантай холбогдуулан түүнд холбогдох бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг боловсруулан өргөн мэдүүлэх үүргийг Засгийн газарт өгчээ. Энэхүү үүргийн дагуу Засгийн газраас нийт 74 хуулийн төслийг боловсруулж УИХ-д өргөн мэдүүлсэн байна. Эдгээр хуулиудын нэг нь Төрийн Аудитын тухай шинэ хууль байсан.Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулийг шинэчлэн найруулж, Төрийн хянан шалгах хороог Төрийн аудитын байгууллага болгон өөрчлөн зохион байгуулж, түүний үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс, чиг үүргийг Төрийн аудитын тухай шинэ хуулиар зохицуулахаар шийдвэрлэжээ. Ийнхүү хуучнаар Төрийн хянан шалгах хороо нь Төрийн аудитын байгууллага болон өөрчлөн зохион байгуулагдаж эрх зүйн шинэ орчинд шинэ чиг үүргээр үйл ажиллагаагаа явуулах болсон.Өнөөдөр төрийн Аудитын байгууллага хэмээх

дүгнэлт зөвлөмж гаргахаас өөр эрх мэдэлгүй шүдгүй арслан шиг байгууллагынхаа бүтэц тогтолцоог боловсронгуй болгож, эрх хэмжээг тодорхой зааж, хуулийнх нь хэрэгжихгүй, мөн бусад хуультай зөрчилдсөн зохицуулалтыг сайжруулах шаарлагатай болов уу.

Нягтлан бодох бүртгэлийн үүсэл хөгжил.

Цаашид нийгэм, үйлдвэрлэл техник технологийн хөгжилтэй зэрэгцэн бүртгэл ч хувьсан өөрчлөгдөж улам боловсронгуй болж ирсэн. Мөн хүн төрлөхтөний худалдаа арилжаа наймааны хөгжилтэй уялдан мөнгө хэмээгч төлбөрийн хэрэгсэл бий болсон нь нягтлан бодох бүртгэлийн хөгжилд томоохон түлхэц болсон. 1494 онд Италийн Венец хотод Лука Пачола гэдэг хүн “Бүх арифметик, геометрийн пропорц ба харьцааны тухай цогц сургааль” хэмээх ном бичсэн бөгөөд уг номонд “Данс бичилтийн тухай шастир” гэсэн тусгай бүлэг оруулжээ. Энэхүү бүлэгт дундад зууны үеийн худалдаачдын худалдаа ба зээлийн үйл ажиллагааг данс ба давхар бичилтийн аргаар хэрхэн хөтөлдөг тухай нэгтгэн дүгнэж үлдээсэн байна. Ийнхүү тэр үед дансны системд давхар бичилтийн аргыг хэрэглэж бүртгэл хөтлөхийг Нягтлан бодох бүртгэл гэж нэрлэх болжээ. Ийнхүү Лука Пачолагийн тодорхойлсон бүртгэлийн хэлбэрийг дэлхий дахинд “Италийн давхар бичилтийн хэлбэр” гэж нэрлэж энэхүү арга хэлбэрээр Итали, АНУ, Франц, Герман, Орос зэрэг улсуудад нэвтэрч арга хэлбэр нь боловсронгуй болон хөгжсөөр иржээ. Нягтлан бодох бүртгэл монгол улсад: Хувьсгалаас өмнөх феодалын ёст Монгол оронд бараа таваарын солилцоо, албан татвар, улсын орлого, зарлагын мөнгөн гүйлгээнд өртгийн түгээмэл хэмжүүр байгаагүй, ард түмний дийлэнх нь бичиг үсэггүй, эдийн засгийн үндсэн салбар нь дан ганц хувийн тархай бутархай нүүдлийн мал аж ахуй зонхилж байсан зэрэг нь аж ахуйн салбаруудыг хамарсан системт бүртгэл хөтлөх боломжийг хязгаарлаж байлаа. Иймд тухай үед гар тэмдэглэл төдий бүртгэлтэй байлаа. Харин 1921 оны хувьсгалын дараа Сангийн яам, ЗХУ-ын мэргэжилтний туслалцаатайгаар 1923-1924 оноос Европын давхар бичилтийн бүртгэлийг нэвтрүүлэх арга хэмжээг авч явуулсан. Ийнхүү нягтлан бодох бүртгэлийн улс оронд шинээр нэвтрүүлэхэд мэргэжилтэй боловсон хүчин нэн тэргүүнд шаардлагатай байсан тул 1924 оны 6 сард Сангийн яамны дэргэд “Гаалийн түр сургууль” байгуулагдсан ба дараа нь “Нягтлан бодох бүртгэлийн түр сургууль” болон өөрчлөгдсөн.

Монгол улс нь:

1926-1961 онд нягтлан бодох бүртгэлийн меморал-ордерийн систем

1961-1991 онд журнал ордерийн систем

1991-1993 онд товчоололо хэлбэрийн нягтлан бодох бүртгэлийг тус тус хэрэглэж байсан бөгөөд 1993 оноос хойш олон улсын стандарт бүртгэлийн хэлбэрээр нягтлан бодох бүртгэлийг хөтлөх болсон

МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛД ТУСГАСАН ЭДИЙН ЗАСГИЙН АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫГ ХАНГАХ ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН ЗАРИМ АСУУДЛУУД*

Ц. Даваадорж. (ҮАБЗ-ийн Мэдээлэл дүн шинжилгээний албаны дарга, доктор /Ph.D/)

Үндэсний аюулгүй байдал болон түүний суурь болох эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангаж чадах эсэх нь төрийн удирдлагын чадавхаас шууд хамаарна хэмээн Үзэл баримтлалын 1.2.5-т онцолсноор “аюул заналыг бодитой тодорхойлж хязгаарлагдмал нөөц бололцоог оновчтой дайчилж чадах”, 3.3.2.4-т “бодлогын оновчтой арга, хэрэгслээр дамжуулан эдийн засгийн зохицуулалт хийх төрийн

удирдлагын чадавхыг сайжруулна” гэж заасан. Эдийн засаг нь дотоод параметруудээрээ өөрийгөө зохицуулах синергетик чанартай боловч автономн бус⁹ систем учир төрийн оновчтой зохицуулалт шаардлагатай юм. Нэн ялангуяа хөрш орнууд нь төрийн хүчтэй удирдлагатай, дотоодын зах зээл нь цөөн тооны “тоглогчидтой” жижиг зах зээлд эдийн засгийн өөрийн зохицуулалтын зүй тогтлууд тэр болгон үйлчилж чадахгүй байгаа нь дээрх шаардлагыг нэмэгдүүлж байна. Сүүлийн 16 жилд төрийн зүгээс шилжилтийн үеийн хүндрэлийг даван туулахад анхаарч байсан бол өнөө үед өсөлтийн гол эрсдэлүүд болох хэт халалт, хөөсөн тэлэлт, хямрал, үрэлгэн байдал, “голланд өвчин” зэрэг эрсдэлүүдээс сэргийлж, олон тулгуурт бүтэц бүхий системийн дотоод параметрийг оновчтой зохицуулж чадах, тогтвортой өсөлтийг хангах¹¹ удирдлагын арга механизмуудыг зохистой хэрэглэх чадамжийг шинэ нөхцөл шаардаж байгаа юм. Эдийн засгийн систем нь физик, экологи, биологийн системүүдтэй¹²⁻¹⁴ нэгэн ижил суурь зүй тогтолтой байдаг бөгөөд түүний элементүүд нь аливаа бодит системийн нэг адил харилцан үйлчлэлд орж байдаг. Чухам энд л системийн тогтворжилт алдагдах¹⁴⁻¹⁷ хүчин зүйлүүд агуулагдаж байдаг бөгөөд макро эдийн засгийн хувьд төрийн зохицуулалт нь үйл явдлын өрнөлөөс хэт хоцрох, салбар хоорондын баланс алдагдах, эсхүл микро түвшинд нийлүүлэлт, хөрөнгө оруулалт, төлбөр саатах зэрэг нь ямагт тогтворгүй байдлыг бий болгодог. “Эдийн засгийн аюулгүй байдал” гэдэг нэр томъёо болон түүний агуулгын тухай өнөөг хүртэл нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн ойлголт, онолын суурь тогтоогүй²²⁻²⁶ байгаа нь эдийн засгийн аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын онол, арга зүйг цаашид ч боловсронгуй болгох, өргөн хүрээтэй судлах шаардлагатайг харуулж байна. Нэг талаас чөлөөт эдийн засгийн системийг өөрийн дотоод зүй тогтлоор хөгжин “зах зээлийн үл үзэгдэх гараар” зохицуулагдах ёстой гэж үзэн хямрал, өсөлт, буурал нь системийн өөрийнх нь зайлшгүй байх хэв шинж гэж үзэн эдийн засгийн аюулгүй байдлын тухай цэгцтэй судалгаа чөлөөт эдийн засгийн онолд хөгжөөгүй иржээ. Нөгөө талаас эдийн засгийг төрийн хүчтэй удирдлага, төлөвлөлт, оролцоогоор жолоодож, түүний тогтвортой байдал, монотон өсөлтийг хангах шаардлагатай хэмээн эдийн засгийн аюулгүй байдлын тухай хэт шугаман ойлголт социалист системийн орнуудад тогтож зогсонги байдалд оруулж байсан. Энэ хоёр замыг Монгол Улс аль алийг нь туулж, түүхэн сургамж авлаа. Томоохон хямралын дараа эдийн засгийг зохицуулах үзэл санаа хөгжиж Кейнсийн онол, Ф.Рузвельтийн “Шинэ гэрээ”, “Базелийн дүрэм”, Ж.Штиглерийн эдийн засгийн зохицуулалтын онол¹⁸ зэрэг боловсрогдож байсан бол дэлхий нийтийг хамарсан санхүүгийн 2008 оны хямралын дараа либерал гэгдэх АНУ-ын эдийн засгийг төрийн зохицуулалттай болгох Б.Обамагийн Санхүүгийн системийг зохицуулах арга хэмжээ¹⁹, Н.Рубинигийн эдийн засгийн зохицуулалтын²⁰ онол зэрэг боловсруулж эхлэв. Сүүлийн үед төрийн зохицуулалтын арга хэрэгслүүдийг тусгасан эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах хандлагууд гарч, дэлхий дахины төрийн удирдлагын индикаторыг Дэлхийн банкнаас гаргаж²¹, улс орнуудын шинээр боловсрогдсон Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, стратегийн баримтуудад төрийн зохицуулалтын зарим элементүүд орсон боловч эдийн засгийн аюулгүй байдлыг системтэй томъёолсон онол алга. Монгол Улсад ч эдийн засгийн аюулгүй байдлын онолын цэгцтэй судалгаа²²⁻²³ эхэлж байна.

Үзэл баримтлалд эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах, урт хугацааны өсөлт хөгжлийг дэмжих эрүүл, тогтвортой, сахилга баттай санхүүгийн салбарыг төлөвшүүлнэ гэж заасан нь мөн л эдийн засгийн аюулгүй байдлын тэнцвэртэй байх, хөгжил, дэвшил нь өөрөө аюулгүй байдлыг хангах нөхцөл гэсэн дуализмыг илэрхийлж байгаа юм. Төсвийн тэнцлийг чанд сахиж, мөнгө, зээлийн бодлогыг үр дүнтэй болгож, олон улсын жишигт нийцүүлэн төсвийн алдагдлыг ДНБ-ний гурван хувь, гадаад, дотоод

өрийн үлдэгдлийг ДНБ-ний таван хувиас хэтрүүлэхгүй хэмжээнд байлгах²⁷⁻²⁸ дорвитой арга хэмжээг авах шаардлагатай байна. Төр, хувийн хэвшлийн бонд, хувьцаа, үнэт цаасыг хөрөнгийн зах зээлд гаргахдаа төлбөрийн чадвар, балансын тогтвортой байдлыг хангахад анхаарах талаар Үзэл баримтлалд “Засгийн газрын авах зээл нь бодит эдийн засгийн салбарт чиглэгдэх бөгөөд эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангасан, зохистой харьцаанд байна гэж заасан.

Үзэл баримтлал үүнийг анхааруулж 3.2.3.6-т “Гадаад, дотоод томоохон төлбөр, тооцоо, зээл, акредитивийн хөдөлгөөнд хяналт тавих, эдийн засаг, санхүүгийн салбарын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэх, шалгаж шийдвэрлэх тогтолцоог хөгжүүлнэ” гэж заасан.

Хувь хүний аюулгүй, амгалан, эрүүл, хангалуун амьдрал нь нийгмийн тогтвортой байдал, хөгжил дэвшлийн сурвалж болж, энэ нь цаашлаад төр, улс, үндэсний аюулгүй байдлыг хангана. Мөн төр, нийгэм нь аюулгүй байж иргэнийхээ аюулгүй байдлыг хангана гэсэн хүн төвтэй аюулгүй байдлын үзэл юм. Тиймээс эдийн засгийн аюулгүй байдал нь хүний амар амгалан, аюулгүй, эрүүл, хангалуун амьдрах, түүний хөгжих, хөдөлмөрлөх нөхцөл бүрдсэн, түүний орлого, хүрээлэх, амьдрах орчин, хүнс нь аюулгүй байх цогц, бодитой, оновчтой шийдлийг тусгасан тодорхой арга замуудыг зааж өгсөн.

Өнөөгийн тулгарч буй аюул, занал, эрсдэлийг төр, нийгэм, иргэд хамтран ажиллаж үндэснийхээ эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах нь шинэ Үзэл баримтлалын гол онцлог тул юуны өмнө төрийн эдийн засгийн зохицуулалт, удирдлагын чадавхыг сайжруулах, ард иргэд болон олон нийтийн байгууллагын оролцоог хангах эрх зүй, зохион байгуулалтын арга хэмжээг авах шаардлагатай байна.

“Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах явдал нь иргэдийн дунд төрд үл итгэх байдлыг үүсгэж, тэднийг улс төрийн идэвхгүй болгоод зогсохгүй төр авилгалд автсан гэсэн төсөөллийг бий болгож байна. Иймээс төрийн албанд шинэчлэл хийх, холбогдох хууль тогтоомж хэрэгжих механизмыг бүрдүүлэх шаардлага байгааг олон нийт болон төр засгийн зарим хүрээнд хүлээн зөвшөөрч байна.” Төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглахын эсрэг авах арга хэмжээ Судалгааны ажлын тайлан ба бодлогын зөвлөмж *Нээлттэй Нийгэм Форумын бодлогын судлаач С.Баяраа Х-3*