

**ТӨРИЙН АУДИТЫН ТУХАЙ ХУУЛЬ /2020 ОНЫ/-ИЙН
ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭНИЙ
ТАЙЛАН**

Улаанбаатар хот
2023 он

ЗАХИАЛАГЧ	ГҮЙЦЭТГЭГЧ
Үндэсний аудитын газар	“Оюуны-Инноваци” ТББ

АГУУЛГА

Удиртгал.....	4
Нэгдсэн дүгнэлт, зөвлөмж	6
Төрийн аудитын тухай хуулийн 1-р бүлгийн хүрээнд	6
Төрийн аудитын тухай хуулийн 2-р бүлгийн хүрээнд	6
Төрийн аудитын тухай хуулийн 3-р бүлгийн хүрээнд	10
Төрийн аудитын тухай хуулийн 4-р бүлгийн хүрээнд	11
Төрийн аудитын тухай хуулийн 5-р бүлгийн хүрээнд	12
1. Төрийн аудитын тухай хуулийн Нэгдүгээр бүлгийн зарим зүйл, заалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайлан.....	14
2. Төрийн аудитын тухай хуулийн Хоёрдугаар бүлгийн зарим зүйл, заалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайлан.....	20
3. Төрийн аудитын тухай хуулийн Гуравдугаар бүлгийн зарим зүйл, заалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайлан.....	33
4. Төрийн аудитын тухай хуулийн Дөрөвдүгээр бүлгийн зарим зүйл, заалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайлан.....	42
5. Төрийн аудитын тухай хуулийн Тавдугаар бүлгийн зарим зүйл, заалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайлан.....	44

Удиртгал

2019 оны 11 дүгээр сарын 19-ний өдөр батлагдсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд “Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно;” гэж заасан.

Улсын Их Хурлын 2020 оны “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” 02 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваарь”-т “Төрийн аудитын байгууллагын бие даасан, үйл ажиллагааны хараат бус байдлыг сайжруулах, эрх хэмжээг нэмэгдүүлэх; Зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцүүлэн шинэчлэх” агуулгаар Төрийн аудитын тухай хуулийг 2020 онд багтаан шинэчлэн найруулж батална” гэж тусгасан.

Энэ хүрээнд Улсын Их Хурал 2003 оны Төрийн аудитын тухай хуулийг хүчингүй болгон 2020 оны 5 дугаар сарын 01-ний өдөр Төрийн аудитын тухай хуулийг шинэчлэн найруулж баталжээ. Уг хууль нь 6 бүлэг, 43 зүйлтэй бөгөөд хуулийг баталснаас хойш 6 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулжээ. Үүнийг графикаар харуулбал:



Дээрх нэмэлт, өөрчлөлтийг бүгд өөр хуулийг батлахдаа дагалдуулан Төрийн аудитын тухай хуульд оруулсан байх бөгөөд хамгийн сүүлд 2023 оны 7 дугаар сарын 07-ны өдрийн хуулиар оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь бусад нэмэлт, өөрчлөлтүүдтэй харьцуулахад зарчмын шинжтэй нэмэлт, өөрчлөлтүүд байна.

Судалгааны зорилго

Энэхүү судалгааг дараах зорилгоор гүйцтэв:

- Төрийн аудитын тухай хуулийн зарим тодорхой зүйл, заалтын зохицуулалт анх тавьсан зорилгодоо хүрсэн эсэх, практикт хэрхэн хэрэгжиж байгаа болон тэдгээрийн хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдлыг тогтоох, урьдчилан тооцоолоогүй бусад үр дагавар гарсан эсэхийг тодорхойлох;
- Хуулийн цаашдын үр дагавар, нөлөөллийг илрүүлэн гаргаж хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгоход холбогдох санал, дүгнэлт өгөх.

Судалгааг гүйцэтгэсэн байдал

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51.2-т “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг энэ хуулийн 12.1.6-д заасан аргачлалын дагуу хийнэ” гэж, 51.3-т “Энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд дээрх хугацаанаас өмнө хийж болно” гэж тус тус заасан.

Төрийн аудитын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэх ажлыг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу гүйцэтгэлээ.

Судалгаа явуулах хүрээг тогтоох зорилгоор хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой мэдээлэл, баримт, судалгааны тайланг төрийн аудитын байгууллагаас урьдчилсан авч дүн шинжилгээ хийснээр Төрийн аудитын тухай хуулийн үнэлгээнд хамрагдах заалтуудыг тодорхойлж, харгалзах шалгуур үзүүлэлтийг сонгон томъёолсон.

Судалгааг гүйцэтгэхдээ эрх зүйн харьцуулалтын арга, шүүхийн практик судлах, судалгааны тайлан, статистикийн тоо баримтад дүн шинжилгээ хийх, бусад улсын эрх зүйн зохицуулалтыг судлах зэрэг аргыг ашиглав.

Үнэлгээний хүрээ

Үнэлгээний хүрээг тогтоох ажиллагаа нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг судлах явцад агуулгын хувьд чухал ач холбогдолтой, нөлөөлөл үзүүлэх хамгийн гол зохицуулалтыг тодорхойлоход чиглэдэг. Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын 3 дугаар зүйлийн 3.3.1-д “Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох ажиллагаа нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг судлах явцад агуулгын хувьд ач холбогдолтой, нөлөөлөл үзүүлэх хамгийн гол зохицуулалтыг тодорхойлоход чиглэнэ” гэж заасныг удирдлага болгон Төрийн аудитын тухай хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэх хүрээг дараах байдлаар тогтоолоо.

Үнэлэх бүлэг	Үнэлэх зүйл, заалт
Нэгдүгээр бүлэг. Нийтлэг үндэслэл	4 дүгээр зүйл. Хуулийн нэр томъёоны тодорхойлолт
	6 дугаар зүйл. Төрийн аудитын байгууллагын бүрэн эрх
Хоёрдугаар бүлэг. Төрийн аудитын үйл ажиллагаа	11 дүгээр зүйл. Аудитын төлөвлөлт
	14 дүгээр зүйл. Төрийн аудитын стандарт
	15 дугаар зүйл. Мэдээлэл авах бүрэн эрх
	21 дүгээр зүйл. Албан шаардлага өгөх, төлбөрийн акт тогтоох
	23 дугаар зүйл. Албан шаардлага, төлбөрийн актын биелэлтийг хангах
Гуравдугаар бүлэг. Төрийн аудитын байгууллагын тогтолцоо, зохион байгуулалт, бүрэлдэхүүн	25 дугаар зүйл. Төрийн аудитын байгууллагын албан хаагчийн албан тушаалын бүрэлдэхүүн, ангилал, зэрэг дэв
	28 дугаар зүйл. Монгол Улсын Ерөнхий аудитор
	30 дугаар зүйл. Монгол Улсын Ерөнхий аудитторыг чөлөөлөх, огцруулах
Дөрөвдүгээр бүлэг. Төрийн аудитын байгууллагаас бусад байгууллага, иргэдтэй харилцах, ил тод байдал	36 дугаар зүйл. Төрийн албан тушаалтны төрд учруулсан хохирлыг төлүүлэх үүргийн хэрэгжилтийг мэдээлэх
Тавдугаар бүлэг. Төрийн аудитын баталгаа	38 дугаар зүйл. Хууль зүйн баталгаа
	39 дүгээр зүйл. Нөлөөллийн мэдүүлэг хөтлөх
	40 дүгээр зүйл. Эдийн засгийн баталгаа

НЭГДСЭН ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

Төрийн аудитын тухай хуулийн 1-р бүлгийн хүрээнд

Төрийн аудитын байгууллагын бүрэн эрх:

Төрийн аудитын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйл буюу хуулийн нэр томъёоны хэсэгт “шалгагдагч этгээд”-ийн тодорхойлолтыг оруулж, хуулийн 6 дугаар зүйлд төрийн аудитын байгууллагын бүрэн эрхийг заажээ. Шалгагдагч этгээдийн тодорхойлолтыг нэлээд өргөн утгаар тодорхойлсон боловч үүнд “нийтийн мөнгөн хөрөнгөөс зээл, санхүүгийн дэмжлэг, татаас авсан, нийтийн өмчийг ашиглаж үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа, мөн гэрээний өр төлбөр, зээлийн баталгаа нь улсаас гаргасан хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд” хамаарахаар заагаагүй учир дутагдалтай байна. Гүрж, Эстони, Финланд зэрэг улсуудын эрх зүйн зохицуулалтаас үзэхэд энэхүү хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг тухайн үйл ажиллагаа, төсөл, хөтөлбөрт төрийн аудитын байгууллага аудит хийх эрхийг олгосон байдаг аж.

Мөн Монголбанк нь төсвөөс санхүүждэггүй тул шалгагдагч этгээдэд хамаарахааргүй байна. Төв банк/Монголбанк/-ны тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 2-т “Монголбанк жил бүр санхүүгийн тайлангаа хөндлөнгийн хяналтын байгууллагаар баталгаажуулан Улсын Их Хуралд танилцуулна.” гэж заасан байсныг Төв банк/Монголбанк/-ны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай 2010 оны 01 дүгээр сарын 28-ны өдрийн хуулиар “Монголбанк жил бүр санхүүгийн тайлангаа баталгаажуулна.” гэж өөрчилсөн. Тухайлбал, бусад улсын эрх зүйн зохицуулалтаас үзвэл Гүржийн Төрийн аудитын хуулийн 17 дугаар зүйлийн 2-ын “д”-д зааснаар тус улсын төрийн аудитын байгууллага нь “Гүржийн Үндэсний банк”, Эстонийн Үндэсний аудитын газрын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд шалгагдагч этгээдийг нэрлэн заахдаа “Эстонийн банк”-ны үйл ажиллагаанд аудит хийх эрхтэй байхаар зохицуулжээ.

Монгол Улсын Хөгжлийн банкны тухай хуулийн 27.1-д “Хөгжлийн банкны санхүүгийн тайланг нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль тогтоомж, нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын болон үндэсний стандартын дагуу улирал тутам гаргаж, жилийн санхүүгийн болон үйл ажиллагааны тайланд төрийн аудитын төв байгууллагаар аудит хийлгэн, тайлан, дүгнэлт, зөвлөмж гаргуулна” гэж заасан байсан. Гэвч Улсын Их Хуралаас 2017 оны 02 дугаар сарын 10-ны өдөр Монгол Улсын Хөгжлийн банкны тухай хуулийг шинэчлэн батлахдаа тус хуулийн 29.1-д “Хөгжлийн банкны санхүүгийн тайланд төлөөлөн удирдах зөвлөлийн шийдвэрээр сонгосон олон улсын нэр хүнд бүхий аудитын байгууллагаар жил бүр аудит хийлгэж, дүгнэлтийг жилийн эцсийн санхүүгийн тайлангийн хамт төлөөлөн удирдах зөвлөлөөс Монголбанк, Засгийн газарт хүргүүлнэ” гэж баталсан. Өөрөөр хэлбэл, бусад хуульд өөрөөр заах байдлаар төрийн аудитад хамрагдах ёстой этгээд хамрагдахгүй үлдэх эрсдэл байна.

Иймд дээр дурдсан субъектүүдийг шалгагдагч этгээдэд хамааруулж, шалгагдагч этгээдийн тодорхойлолтыг илүү боловсронгуй болгох, түүнчлэн төрийн аудиттай холбоотой харилцааг зохицуулсан өөр хуулийн заалт нь төрийн аудитын тухай хуультай зөрчилдвөл зөвхөн төрийн аудитын тухай хуулийг баримтлах” зарчмыг хуульд оруулах нь зүйтэй гэсэн дүгнэлтэд хүрэв.

Төрийн аудитын тухай хуулийн 2-р бүлгийн хүрээнд

Аудитын төлөвлөлтийн хүрээнд:

Аудитын дээд байгууллагын бие даасан байдлын талаарх гол баримт бичиг болох 2007 онд ИНТОСАЙ-ын Конгрессоос баталсан Мексикийн тунхаглалаар Аудитын дээд байгууллагын бие даасан, хараат бус байдлын 8 зарчмыг тодорхойлсон. Эдгээр зарчмын нэг нь “Аудитын дээд байгууллага ажил үүргээ гүйцэтгэхэд нь хангалттай бүрэн эрх мэдэл, эрх

чөлөө олгох”¹ ба уг зарчмын агуулгад “Аудитын дээд байгууллага аудитын асуудлыг сонгох, аудитыг төлөвлөх, хөтөлбөр гаргах, аудит хийх ...” багтана гэж үзсэн.

Тэгвэл, манай улсын тухайд Монгол Улсын Ерөнхий аудитор аудитын сэдвийг Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хороонд танилцуулж, шийдвэрлүүлэхээр хуульд заасан байгаа нь Мексикийн тунхаглалд заасан дээрх зарчимд нийцэхгүй байна. Хэдийгээр төрийн аудитын байгууллагаас гүйцэтгэх аудитын сэдвийг батлахад тодорхой хүчин зүйл, шалгуур үзүүлэлтэд үндэслэсэн байхаар хуульд заасан боловч аудитын сэдвийг Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хороогоор хэлэлцэн батлах явцад уг байнгын хорооны гишүүдээс санал гаргаж төрийн аудитын байгууллагаас төлөвлөгөөгүй, судлагдаагүй асуудлыг аудитын сэдэвт оруулах практикт гарч байна. 2023 оны 4 дүгээр сард гарсан “Австрали, Индонезын аудитын дээд байгууллагын хамтарсан баг”-аас Монголын Үндэсний аудитын газарт өгсөн түншийн үнэлгээний тайланд *“Монголын Үндэсний Аудитын газрын жилийн аудитын хөтөлбөрөө боловсруулах төлөвлөлтийн үйл явц буюу аудитын сэдвийг Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хороогоор батлуулдаг нь олон улсын стандартад нийцэхгүй байна”* гэж дүгнэн, бусад үзүүлэлтээс хамгийн бага оноог өгчээ.

Иймд Монгол Улсын Ерөнхий аудитор төрийн аудитын байгууллагын нөөцөд тулгуурлан төрийн аудитын бодлогоор хийх аудит хийх асуудлыг өөрөө бие даан тодорхойлдог болох, харин аудитыг төлөвлөх явцдаа Улсын Их Хурлаас санал авдаг байх, эсвэл аудитын сэдвийг Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хороогоор хэлэлцэн батлах үед уг байнгын хорооны гишүүн санал гаргаж шинэ асуудлыг аудитын сэдэвт оруулахыг хориглох зэрэг аудитын төлөвлөлтийн процесст өөрчлөлт оруулах шаардлагатай байна.

Түүнчлэн төрийн аудитын байгууллагад жил бүрийн 01 дүгээр сарын 01-ээс 04 дүгээр сарыг дуусталх хугацаанд жил бүр төсөв захирагчдын санхүүгийн тайлан, төсвийн гүйцэтгэлд аудит хийх Төсвийн тухай хуулиар хүлээлгэсэн үүрэг нь тус байгууллага улс орны өмнө тулгамдсан, нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн асуудалд аудит хийх боломжийг хязгаарлаж, аудитын төлөвлөлтийг үр дүнтэй хийхэд бэрхшээл учруулж байна. Иймд, ялангуяа төсвийн шууд захирагчийн санхүүгийн тайланд жил бүр аудит хийх хуулийн шаардлагыг өөрчлөх замаар төрийн аудитын байгууллагын ажлын ачааллыг бууруулж, аудитын төлөвлөлтийг сайжруулах боломжтой. Үүний тулд улсын салбарын дотоодын аудитын үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт, хараат бус байдлыг хангасан бие даасан хуулийг баталж дотоод аудитын тогтолцоо, үр нөлөөг бэхжүүлэх шаардлагатай байна.

Мэдээлэл авах бүрэн эрхийн хүрээнд:

2016 онд хийсэн Монголын Үндэсний аудитын газрын түншийн үнэлгээгээр Төрийн аудитын тухай хуульд төрийн аудитын байгууллагын мэдээлэлд хандах эрхтэй холбоотой зохицуулалтыг “сайн” гэж дүгнэсэн. Тэгвэл, 2020 оны Төрийн аудитын тухай хуулийн 3 дугаар зүйл “төрийн аудитын зарчим”-д “мэдээллээр хангагдах зарчим”-ыг зааж, 15 дугаар зүйлд төрийн аудитын байгууллагын мэдээлэл авах бүрэн эрхийг дэлгэрэнгүй зааж баталгаажуулжээ. Харин Татварын ерөнхий хуулийн 13.2-т зааснаар татвар төлөгчийн мэдээллийг тус хуулийн 13.2.1-13.2.3²-т заасны дагуу танилцуулж болохоор заагаад 13.1-д

¹ Мексикийн тунхаглал. 3 дахь зарчмыг үзнэ үү.

² 13 дугаар зүйл. Нууцлалын баталгаа

13.2. Татварын алба, татварын улсын байцаагч, татварын албаны бусад ажилтан болон татварын албанд ажиллаж байсан этгээд, татварын албаны хэрэгжүүлэх нийтлэг үйл ажиллагаанд хөндлөнгийн гэрчээр оролцсон хүн нь албан үүргээ гүйцэтгэх явцад олж мэдсэн татвар төлөгчийн мэдээллийн нууцыг хадгалах үүрэгтэй бөгөөд доор дурдсан албан тушаалтанд татварын албаны даргын шийдвэрээр танилцуулж болно:

13.2.1. татварын хууль тогтоомжийн дагуу албан үүргээ гүйцэтгэж байгаа татварын улсын байцаагч;

13.2.2. татварын хууль тогтоомж зөрчсөн зөрчил, гэмт хэргийг бүртгэх шалгах, хянах, шийдвэрлэх үүрэг хүлээсэн хэрэг бүртгэгч, мөрдөгч, прокурор, шүүгчид зөвхөн уг зөрчил, гэмт хэргт холбогдох асуудлаар;

“Татварын алба нь энэ хуульд зааснаас бусад үндэслэлээр татвар төлөгчийн мэдээллийг бусдад өгөх, эсхүл хувийн зорилгоор ашиглах байдлаар задруулахыг хориглоно” гэж зааснаас шалтгаалан зарим тохиолдолд төрийн аудитын байгууллага мэдээллийг бүрэн авч чадахгүй байх бэрхшээл үүсдэг аж.

Иймд Төрийн аудитын тухай хуулиар баталгаажуулсан төрийн аудитын байгууллагын мэдээлэл авах бүрэн эрх, нөгөө талаас Татварын ерөнхий хуулиар баталгаажуулсан татварын төлөгчийн мэдээллийн нууцлалыг хамгаалах зохицуулалтын зөрчилдөөнийг арилгаж, энэ тохиолдолд аль нь давуу үйлчлэх асуудлыг Төрийн аудитын тухай хууль эсхүл Татварын ерөнхий хуульд холбогдох нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулж шийдвэрлэх нь зүйтэй гэж дүгнэв.

Албан шаардлага, төлбөрийн акт

Нэг. Төрийн хяналт шалгалтын байгууллагаас “төлбөрийн акт” тогтоох эрх зүйн үндэс анх 1952 онд батлагдсан Сайд нарын Зөвлөлийн дэргэдэх Улсын хянан шалгах комиссын дүрэм”-д тусгагдаж³, улмаар 1972 оны БНМАУ-ын Ардын хянан шалгах хорооны дүрэм, 1981 оны БНМАУ-ын Ардын хяналт шалгалтын тухай хуулиар улам нарийвчлан зохицуулжээ. Тухайн үед төлбөрийн актыг улс, хоршооллын хөрөнгөд хохирол учруулсан үйлдэлд мөнгөн төлбөрийн акт үйлддэг байхаар зааж, ингэхдээ төлбөрийн актын дээд хэмжээ нь буруутай албан тушаалтны гурван сарын цалингаас хэтрэхгүй байхаар тогтоож байсан онцлогтой байжээ.

Социализмын үед үйлчилж байсан дээрх хууль тогтоомжийн зохицуулалтаас үзэхэд хохирол, төлбөр төлүүлэх шийдвэр нь тухайн үеийн төрийн хяналт шалгалтын байгууллагын үйл ажиллагааны хэлбэрт чухал үүрэгтэй байсан⁴ нь харагддаг бөгөөд энэхүү эрх зүйн зохицуулалт нь 1992 оны шинэ Үндсэн хуулиас хойш ардчилсан, эрх зүйт төрд шилжихийг зорин хийгдэж буй хууль тогтоомжуудад нөлөөгөө үзүүлж, 1995 оны Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль, улсын хяналтын албаны дүрмүүд, 2003 оны Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль, Төрийн аудитын тухай хууль, 2020 оны Төрийн аудитын тухай хуульд уламжлагдан хуульчлагдаж иржээ.

Төрийн аудитын тухай хуульд зааснаар төрийн аудитын байгууллага нь зөвлөмж, албан шаардлага, төлбөрийн акт гэсэн гурван төрлийн шийдвэр гаргаж байна. Гэвч эрх зүйн зохицуулалт болоод бодит байдал дээр эдгээр шийдвэрийг гаргах хууль зүйн үндэслэлийн зааг, ялгаа тодорхойгүй бөгөөд ойлгомжтой биш байна. 2020 оны 3 дугаар сард гүйцэтгэж дууссан “Хүлүгү санаачилга” Судалгаа шинжилгээний институт (НҮТББ) -ын “Төрийн аудитын байгууллагаас өгсөн зөвлөмж, албан шаардлага, тогтоосон төлбөрийн актын хэрэгжилтийг үнэлж, зөвлөмж боловсруулах судалгааны ажлын тайлан”-д ч энэ нөхцөл байдлыг дараах байдлаар дүгнэж байжээ.

Санхүүгийн тайлангийн аудитын явцад нийтлэг гардаг алдаа зөрчлийг төрийн аудитын байгууллага бүр өөр өөрөөр шийдвэрлэж байгаа нь ажиглагдсан. Өөрөөр хэлбэл ижил нөхцөл байдалд хоёр өөр шийдвэр гаргаж байна гэсэн үг юм. Тухайлбал зарим байгууллага нягтлан бодох бүртгэл, тайланд тусгасан өглөг, авлагыг барагдуулаагүй бол үлдэгдлийн хэмжээгээр албан шаардлага өгдөг байхад дийлэнх байгууллага түүнийг алдаа зөрчил биш гэж үздэг байна. Байгууллагын авлага, өглөгийн үлдэгдлийг зөрчилд тооцоод албан шаардлага өгөөд байвал энэ нь зохистой шийдвэр биш байх гэж үзэж байна. Аудитын явцад залруулж болох

13.2.3.олон улсын гэрээний дагуу харилцан мэдээлэл солилцох зорилгоор томилогдсон буюу сонгогдсон эрх бүхий албан тушаалтанд гэрээтэй холбоотой мэдээлэл солилцох асуудлаар.

³ Дүрмийн 8-ын “г”. “Улсад хохирол учруулсан албан тушаалын хүмүүст Сайд нарын Зөвлөлөөс батлагдсан зааврын ёсоор мөнгөн төлбөр оногдуулна”.

⁴ “Ардын хянан шалгах байгууллага (хороод)-аас гэм буруутай албан тушаалтанд хүлээлгэх хууль зүйн хариуцлагын чухал төрөл нь мөнгөн төлөөс юм. ... материалын хариуцлага хүлээлгэх нь социалист өмч хамгаалах аж ахуйч байдлын төлөө Ардын хянан шалгах байгууллагын хийх тэмцлийн чухал хэрэглүүр мөн. Чимид. “БНМАУ-ын захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги” УБ., 1988, 340-342

алдаа, зөрчилд төлбөрийн акт тогтоох, албан шаардлага өгч байгаа нь үнэлгээний явцад олон тохиолдож байсан.⁵

“... судалгааны явцад нэг ижил төрлийн зөрчил дутагдалд зарим нь зөвлөмж өгдөг, зарим нь акт тогтоодог, зарим нь албан шаардлага өгөх зэргээр өөр өөр шийдэл гаргаж байна. Мөн тодорхой нэг тохиолдлыг зарим төрийн аудитын байгууллага зөрчил дутагдалд тооцож, зөвлөмж, акт, албан шаардлага өгсөн байхад зарим нь огт зөрчилд дутагдал гэж үзэлгүй орхигдуулах тохиолдол байна”⁶ гэжээ.

Эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд объектив шалгуураар авч үзэхэд Монгол Улсын Ерөнхий аудиторовын 2020 оны А/95 дугаар тушаалаар батлагдсан “Албан шаардлага өгөх, төлбөрийн акт тогтоох журам”-ын 4.2.14-т заасан “... зах зээлийн үнээс өндөр үнэтэй эсвэл шаардлагагүй хөрөнгө олж бэлтгэсэн”, 4.2.1.6-д заасан “төсвийг зориулалт бусаар зарцуулсан” зэрэг албан шаардлага үйлдэхэд харгалзах нийтлэг үндэслэлүүд нь Эрүүгийн хуулийн 22.8 дугаар зүйлд заасан “Төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах”⁷ гэсэн гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шинжтэй, мөн журмын 4.2.3.1-д заасан “төрийн өмч, хөрөнгийг үндэслэлгүйгээр бусдад хандивласан, үнэ төлбөргүй шилжүүлсэн”, 4.2.3.7-д заасан “төрийн болон орон нутгийн өмч, хөрөнгийг дутаасан, үрэгдүүлсэн, хууль бусаар ашигласан” зэрэг төлбөрийн акт тогтооход харгалзах нийтлэг үндэслэлүүд нь Эрүүгийн хуулийн 22.7 дугаар зүйлд заасан “Улсын нөөцийг хууль бусаар зарцуулах, үрэгдүүлэх”⁸ гэсэн гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шинжтэй давхцаж болохоор байна. Үүнээс гадна бодит байдал дээр шалгагдагч этгээдийн хууль бус үйлдэл нь Эрүүгийн хуульд заасан Хөрөнгө завших⁹, цаашлаад Авлигын бусад гэмт хэргийн¹⁰ шинжийг агуулсан байхыг үгүйсгэхгүй.

Түүнчлэн Төрийн аудитын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай 2023.07.07-ны өдрийн хуулиар “20.5.Шалгагдагч этгээд болон холбогдох бусад албан тушаалтан нь энэ хуулийн 20.2-т заасан зөвлөмжийн мөрөөр авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг аудитын тайланг хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор төрийн аудитын байгууллагад ирүүлнэ” гэсэн хэсэг шинээр нэмж, уг төлөвлөгөөгүйг ирүүлээгүй нь тухайн албан хаагчийг ажлаас халах сахилгын шийтгэл ногдуулах үндэслэл болох талаар 42.2 дахь хэсэгт нэмэлт оруулжээ. Ингэснээр төрийн аудитын байгууллагаас гаргаж байгаа зөвлөмж заавал биелэгдэх шинж улам нэмэгджээ.

⁵ Тайлангийн 24 дэх тал.

⁶ Тайлангийн 65 дахь тал.

⁷ 1.Төсөв захирагч төрийн өмч, төсвийн хөрөнгийг:

1.1.зориулалтын бусаар зарцуулсан;

1.2.зах зээлийн дунджаас дээгүүр үнээр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авсан;

1.3.нөөцлөх нэрээр хэрэгцээнээс илүү хэмжээгээр бараа, бүтээгдэхүүн худалдан авч, мөнгөний эргэлтийг саатуулсан;

1.4.зохиомол хомсдол бий болгох замаар бараа, бүтээгдэхүүн бэлтгэн нийлүүлэх үнийг зориудаар өсгөсөн;

1.5.төрийн өмчийн, төсөвт байгууллагын эд хөрөнгийг зах зээлийн дунджаас доогуур үнээр борлуулсан;

1.6.улсын төсвийн, өөрийн хөрөнгө оруулалтаар баригдаж байгаа барилга байгууламж, тоног төхөөрөмжийн угсралтад шаардлага хангаагүй бараа, бүтээгдэхүүн ашиглах замаар төсөвт өртгийг бүрдүүлж хөрөнгө завшсанаас хохирол учирсан бол нийтийн албанд ажиллах эрхийг хоёр жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хасаж таван мянга дөрвөн зуун нэгжээс хорин долоон мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

⁸ 1.Улсын нөөцийн бараа, материалыг хуульд заасан үндэслэл, журмыг зөрчиж улсын нөөцөөс гаргасан, эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүй бусдад шилжүүлсэн, зээлдүүлсэн, барьцаалсан, хандивласан, устгасан, худалдсан, үрэгдүүлсэн бол нийтийн албанд ажиллах эрхийг хоёр жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хасаж нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

⁹ Эрүүгийн хуулийн 17.4 дүгээр зүйлийг үзнэ үү.

¹⁰ Эрүүгийн хуулийн Хорин хоёрдугар бүлгийг үзнэ үү.

Иймд төрийн аудитын байгууллагаас гаргаж буй зөвлөмж, албан шаардлага, төлбөрийн акт гэсэн гурван шийдвэрийг гаргах хууль зүйн үндэслэлийг илүү тодорхой болгох шаардлага байна. Төлбөрийн актыг “улс, орон нутгийн төсөв, нийтийн өмчид хохирол учруулсан, эсхүл улс, орон нутгийн төсөвт төвлөрүүлэх ёстой мөнгөн хөрөнгийг төвлөрүүлээгүй залруулах боломжгүй үйлдэл”-д тогтоодог байх, харин албан шаардлагыг “төлбөрийн акт үйлдэх үндэслэлд хамаарахгүй, залруулах боломжгүй, нэн даруй таслан зогсоох шаардлагатай тохиолдол” дээр өгдөг байхаар хуульчлах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Хоёр. Төрийн аудитын байгууллагаас хүчин төгөлдөр болсон төлбөрийн актыг холбогдох этгээд сайн дураар биелүүлэхгүй, уг үйлдэлд нь дээд шатны байгууллага, албан тушаалтан хариуцлага тооцохгүй байгаа тохиолдолд тухайн төлбөрийн актыг албадан биелүүлэх зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай байна. Захиргааны ерөнхий хуулийн 89.2-т “Албадан гүйцэтгэх үйл ажиллагааг хуульд заасан журмын дагуу явуулна” гэж заасан, харин Төрийн аудитын тухай хуульд шалгадагч этгээд хүчин төгөлдөр болсон төлбөрийн актыг биелүүлж, төлбөрийг барагдуулахгүй байгаа тохиолдолд албадан гүйцэтгэх зохицуулалт байхгүй.

Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 184 дүгээр зүйлд шүүхээс өөр байгууллагаас гаргасан шийдвэрийг шүүхээр баталгаажуулсны үндсэн дээр албадан гүйцэтгүүлэх талаар зохицуулсан байдаг ба үүнд улсын байцаагчийн төлбөрийн актыг оруулсан. Харин төрийн аудитын байгууллагаас тогтоосон төлбөрийн актыг оруулаагүй тул хүчин төгөлдөр болсон төлбөрийн акт дээр шүүхийн гүйцэтгэх хуудас бичүүлэх хүсэлтийг шүүх хүлээн авах боломжгүй юм.¹¹ Иймд Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 184 дүгээр зүйлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж төрийн аудитын байгууллагаас тогтоосон хүчин төгөлдөр болсон төлбөрийн акт дээр шүүхийн гүйцэтгэх хуудас бичдэг байх эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох нь зүйтэй.

Төрийн аудитын тухай хуулийн 3-р бүлгийн хүрээнд

Төрийн аудиторын эрх зүйн байдал:

Төрийн аудитын тухай хуулийн 25 дугаар зүйлээр “Төрийн аудитын байгууллагын албан хаагчийн албан тушаалын бүрэлдэхүүн, ангилал, зэрэв”-ийн асуудлыг зохицуулсан байх бөгөөд 25.1-д “Төрийн аудитын байгууллагад Монгол Улсын Ерөнхий аудитор, түүний орлогч, тэргүүлэх аудитор, аудитын менежер, ахлах аудитор, ахлах шинжээч, аудитор, шинжээч ажиллах бөгөөд тэдгээр нь төрийн тусгай албан хаагч байна”, 25.3-т “Төрийн аудитын тэргүүн түшээ ангиллын албан тушаалд Монгол Улсын Ерөнхий аудитор, төрийн аудитын шадар түшээ ангиллын албан тушаалд Монгол Улсын Ерөнхий аудиторын орлогч, төрийн аудитын итгэмжит түшээ ангиллын албан тушаалд төрийн аудитын байгууллагын тэргүүлэх аудитор, төрийн аудитын зөвлөх түшээ ангиллын албан тушаалд төрийн аудитын байгууллагын аудитын менежер, төрийн аудитын ахлах түшээ ангиллын албан тушаалд төрийн аудитын байгууллагын ахлах аудитор, ахлах шинжээч, төрийн аудитын түшээ ангиллын албан тушаалд төрийн аудитын байгууллагын аудитор, шинжээч тус тус хамаарна” гэж тус тус заасан.

Эндээс үзвэл, төрийн аудитын үй ажиллагааг хэрэгжүүлдэг (төрийн) аудиторын асуудлыг төрийн аудитын байгууллагын албан хаагчийн албан тушаалын бүрэлдэхүүнтэй хольж зохицуулсан, ялган зааглаагүй, төрийн аудиторт тавигдах шаардлага, тэдгээрийг сургаж, гэрчилгээжүүлэх асуудлыг хуульд тодорхой заагаагүй нь учир дутагдалтай болжээ. Түүнчлэн төрийн аудитын байгууллагад “аудитор”-оор томилогдсон хүн шууд төрийн аудитыг хийх бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж байгааг өөрчилж, эхлээд туслах буюу дадлагажигч аудитораар ажиллуулах эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох, харин тодорхой хугацааны

¹¹ Хавсралт 2-ыг үзнэ үү.

дараа шалгалт авч, төрийн аудиторовын гэрчилгээ олгодог байх зохицуулалтыг бий болгох нь зүйтэй байна.

Монгол Улсын Ерөнхий аудиторовын томилгоо:

Монгол Улсын Ерөнхий аудиторовыг томилохдоо “томилгооны хараат бус байдал”-ын зарчмыг хангаагүй буюу Улсын Их Хурлын дарга нэр дэвшүүлдэг, мөн улиран томилогдох боломжтой байгаа нь 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн “Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх” хөндлөнгийн хяналтыг бий болгох үзэл санаатай нийцэхгүй байна. Улсын Их Хурлын даргын санал болгосноор парламентын олонхоор Ерөнхий аудиторовыг томилж байгаа, үүнд парламент дахь сөрөг хүчний оролцоо, зөвшилцөл байхгүй, зөвхөн эрх барьж буй нам шийдвэрлэх боломжтой байна гэсэн үг юм. Иймд Монгол Улсын Ерөнхий аудиторовыг томилох ажиллагааг илүү нарийвчлан зохицуулах, олон талын оролцоо, парламент дахь сөрөг хүчний зөвшилцлийг хангасан зохицуулалтыг бий болгох нь зөв гэж үзэж байна.

Энэ хүрээнд судалгааны багийн зүгээс Монгол Улсын Ерөнхий аудиторовыг Улсын Их Хурал дахь цөөнхийн бүлгээс нэр дэвшүүлэх эсхүл нээлттэйгээр нэр дэвшүүлж Улсын Их Хурал дахь олонх, цөөнхийн тэнцүү төлөөллөөс бүрдсэн Ажлын хэсэг Монгол Улсын Ерөнхий аудиторт нэр дэвшигчийг сонгон шалгаруулж Улсын Их Хурал руу оруулж, нэр дэвшигчийн сонгол хийсний үндсэн дээр Улсын Их Хурал 2/3-ын саналаар есөн жилээр хугацаагаар, зөвхөн нэг удаа томилдог байх хувилбарыг дэвшүүлж байна.

Монгол Улсын Ерөнхий аудиторовыг огцруулах:

Төрийн аудитын тухай хуулийн 30 дугаар зүйлд Монгол Улсын Ерөнхий аудиторовыг чөлөөлөх, огцруулах объектив шалгууруудыг заажээ. Харин Монгол Улсын Ерөнхий аудитор ажлын хариуцлага алдсан, ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн үйлдэл гаргасан зэрэг тохиолдолд хэрхэн түүнд хариуцлага тооцох нарийвчилсан процедурыг хуульчлаагүй байна. Монгол Улсын Ерөнхий аудиторовыг ажлын хариуцлага алдсан, ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн гэсэн үндэслэлээр огцруулах нарийвчилсан зохицуулалт байх нь түүний хараат бус байдлыг баталгаажуулахад ач холбогдолтой юм.

Төрийн аудитын тухай хуулийн 4-р бүлгийн хүрээнд

Төрийн албан тушаалтны төр учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх үүрэг:

Төрийн аудитын тухай хуулийн 36.1-д “Төрийн аудитын байгууллага тухайн жилд Захиргааны ерөнхий хуулийн 103.3-т заасны дагуу төрийн албан тушаалтны төрд учруулсан хохирлыг төлүүлэх үүргийн биелэлтийн талаарх мэдээллийг жил бүр Үндэсний аудитын газрын цахим хуудсанд байршуулна” гэж заасан боловч Үндэсний аудитын газрын audit.mn цахим хуудаст Төрийн аудитын тухай хуулийн 36.1-д заасны дагуу холбогдох мэдээллийг жил бүр тавиагүй буюу энэ заалт хэрэгжээгүй байна.

Нөгөөтээгүүр, төрийн аудитын байгууллагаас төрийн албан тушаалтны төрд учруулсан хохирлыг төлүүлэх талаар акт, албан шаардлага хүргүүлдэг боловч хэрэгжилт хангалтгүй байна. Үүнд эрх зүйн зохицуулалтын холбогдох заалт тодорхой бус өөр өөрөөр ойлгогдож байгаа, холбогдох хуулийн уялдаа холбоо алдагдсан нөхцөл байдал нөлөөлж байна. Төрийн албан тушаалтны төрд учруулсан хохирлыг барагдуулах үүрэг нь зөвхөн төрийн аудитын байгууллагын үүрэг биш гэдэг нь прокурор¹², Төрийн албаны зөвлөл¹³,

¹² Прокурорын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.1. “прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр, нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлт, эсхүл өөрийн санаачилгаар захиргааны болон иргэний хэрэг шүүхээр хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд зохигчоор, эсхүл гуравдагч этгээдээр оролцоно”;

¹³ Төрийн албаны тухай хуулийн 50 дугаар зүйлийн 50.2. “Төрийн албаны төв байгууллага шүүхийн шийдвэрийн биелэлтийн талаар бүртгэл хөтөлж, төрд учруулсан хохирлын нөхөн

гаалийн байгууллага¹⁴, нийгмийн халамжийн байгууллага¹⁵-д шүүхэд нэхэмжлэл гаргах замаар төрийн албан тушаалтны төрд учруулсан хохирлыг барагдуулахаар холбогдох хуулиудад зааснаас харж болно.

Гэтэл Захиргааны ерөнхий хуулийн 103.3-т заасны дагуу төрийн аудитын байгууллагад хүлээлгэсэн чиг үүрэг нь эдгээр байгууллагын төрд учруулсан хохирлыг барагдуулах чиг үүрэгтэй хэрхэн уялдах нь тодорхойгүй, мөн бусад субъектийн адил төрийн аудитын байгууллага нь төрд учруулсан хохирлыг шүүхэд нэхэмжлэл гаргах замаар барагдуулах эрхийг хуулиар олгоогүй байна. Иймд төрийн албан тушаалтны төрд учруулсан хохирлыг барагдуулах талаарх олон этгээдэд хүлээлгэсэн байгаа үүрэгтэй холбоотой дээрх зохицуулалтын уялдаа холбоог хангах, хэн нь ямар хохирол хариуцахыг тодорхой болгох шаардлагатай байна.

Төрийн аудитын тухай хуулийн 5-р бүлгийн хүрээнд

Хууль зүйн баталгаа:

Төрийн аудитын тухай хуулийн 38.2-т “Төрийн аудитын байгууллага болон Монгол Улсын Ерөнхий аудиторын үйл ажиллагаанд Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн дарга, ... -аас бусад байгууллага, албан тушаалтан хяналт тавих, үүрэг даалгавар өгөхийг хориглоно” гэж заасан. Энэ зохицуулалт нь Үндэсний аюулгүй байдлын Зөвлөл үйл ажиллагаандаа “...эрх хэмжээнийхээ асуудлыг хамтран хэлэлцэж санал нэгтгэж шийдвэрлэх зарчмыг баримтална” гэсэн¹⁶, Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт орсон “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн энэ зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болно” гэсэн зохицуулалттай нийцэхгүй байна. Мөн Төрийн аудитын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлд “төлөвлөгөөт бус аудит” зохицуулалтыг маш тодорхой заасан бөгөөд үүнд Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тэргүүний шийдвэрээр “төлөвлөгөөт бус аудит” хийх зохицуулалт байхгүй байхад хуулийн 38.2-т Монгол Улсын Ерөнхий аудиторт Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн дарга үүрэг даалгавар өгөх, хяналт тавьж болох мэтээр заасан нь логикийн зөрчилтэй байх тул 38.2 дахь хэсгээс Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн дарга гэснийг хасах нь зүйтэй.

Эдийн засгийн баталгаа:

Төрийн аудитын тухай хуулийн 40.4-т Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хорооноос хянаж зөвшөөрөгдсөн Төрийн аудитын байгууллагын төсвийн төслийг Сангийн яам бууруулахгүйгээр улсын төсвийн төсөлд нэгтгэхээр заасан. Гэвч бодит байдал дээр Монгол Улсын Ерөнхий аудиторын төрийн аудитын байгууллагын төсвийн санал болгосон дүн, Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хороогоор хянагдаж зөвшөөрөгдсөн төслийн дүн, улсын төсөвт нэгтгэж баталсан төсвийн эцсийн дүнгийн харьцуулан үзэхэд баталсан жилийн төсөв болон Монгол Улсын Ерөнхий аудиторын анх мэдүүлсэн төсвийн санал хоорондын зөрүү (бууралт) 7-20%-ийн хооронд хэлбэлзэж байна.

2023 оны 4 дүгээр сард гарсан “Австрали, Индонезын аудитын дээд байгууллагын хамтарсан баг”-аас Монголын Үндэсний аудитын газарт өгсөн түншийн үнэлгээний тайланд “Монголын Үндэсний Аудитын газрын одоогийн хууль, эрх зүйн орчин нь Аудитын

төлөлтөд хяналт тавьж, нөхөн төлөг-дөөгүй тохиолдолд төрийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргана”;

¹⁴ Гаалийн тухай хуулийн 239 дүгээр зүйлийн 239.4-д “гаалийн байгууллага энэ хуулийн 239.2-т зааснаар бараг-дуулсан хохирлыг буруутай гаалийн албан тушаалт наар нөхөн төлүүлэхээр шүүхэд нэхэмжлэл гаргана”;

¹⁵ Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 30 дугаар зүйлийн 30.5-д “Нийгмийн халамжийн үйлчилгээний байгууллага, ажилтны гаргасан алдааны улмаас илүү олгогдсон тэтгэ-вэр, тэтгэмжийг буцаан суутгахгүй бөгөөд хохирлыг шүү-хийн журмаар буруутай албан тушаалтнаар төлүүлнэ”;

¹⁶ Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

дээд байгууллагын бие даасан байдал болон санхүүгийн хараат бус байдлын үндэс суурийг бүрдүүлж байгаа боловч бодит байдал дээр хязгаарлалтууд үргэлжилсээр байна. ... Төрийн аудитын тухай хууль болон Төсвийн тухай хуулийн бодит байдал дээрх хэрэгжилт нь ТАБ-ын санхүүгийн бие даасан байдлыг хангахад хязгаарлагдмал байна. Санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага болох Сангийн яамнаас Монголын Үндэсний Аудитын газарт нөлөөлөх бодит боломж байгааг өнгөрсөн дөрвөн жилийн төсөв харуулав. Төсөв боловсруулах үйл явц дахь хөндлөнгийн харилцагч талуудын оролцоо нь ТАБ өөрт олгогдсон бүрэн эрхийн дагуу ажлаа төлөвлөж, хэрэгжүүлэх хангалттай хөрөнгө нөөцтэй байх эсэхэд нөлөөлж болохоор байна.”¹⁷ гэж дүгнэжээ.

Төрийн аудитын байгууллагын Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хороогоор хянагдаж зөвшөөрөгдсөн төсвийн төслийг Сангийн яам улсын төсөвт нэгтгэхдээ бууруулж улмаар Засгийн газар тэр хэвээр нь Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлж байгаа нь Төрийн аудитын тухай хуулийн 40.4-т “Засгийн газар төрийн аудитын байгууллагын төсвийн төслийг бууруулахгүйгээр улсын төсвийн төсөлд тусгаж Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ” гэж заасныг зөрчиж байна. Хэдийгээр төрийн аудитын байгууллагын санхүүгийн бие даасан байдлыг хангах зохицуулалтыг Төрийн аудитын тухай хуульд тодорхой зааж оруулсан хэдий ч Сангийн яам, Засгийн газар хуулийг хэрэгжүүлэхгүй байгааг Улсын Их Хурлын анхаарч, жилийн төсвийн хуулийг батлахдаа баталсан хуулийнхаа хэрэгжилтийг хангах шаардлагатай байна.

Эцэст нь судалгааны багийн зүгээс дээр дурдсан нэгдсэн дүгнэлт, зөвлөмжид дурдагдсан суудлуудын хүрээнд Төрийн аудитын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төслийн үзэл баримтлалыг боловсруулж, үүний дагуу Төрийн аудитын тухай хууль болон бусад холбогдох хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нь зүйтэй гэж дүгнэж байна.

¹⁷ Peer Review Report of the Mongolian National Audit Office, April 2023, p 48-49

1. Төрийн аудитын тухай хуулийн Нэгдүгээр бүлгийн зарим зүйл, заалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайлан

Үнэлэх хэсэг	4 дүгээр зүйл.Хуулийн нэр томьёоны тодорхойлолт 4.1.Энэ хуульд хэрэглэсэн дараах нэр томьёог доор дурдсан утгаар ойлгоно: 4.1.4."шалгагдагч этгээд" гэж төсвийн байгууллага, тусгай сан, төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд, төрийн чиг үүргийг хууль тогтоомж, гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан этгээд болон хуульд заасны дагуу төрийн аудит хийгдэх аливаа этгээдийг; 4.1.5."аудитад хамрагдагч" гэж шалгагдагч этгээдтэй санхүү, эдийн засгийн харилцаанд оролцсон этгээдийг; 6 дугаар зүйл.Төрийн аудитын байгууллагын бүрэн эрх 6.3.Төрийн аудитын байгууллага дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: 6.3.1.шалгагдагч этгээдэд энэ хуулийн 11, 12 дугаар зүйлд заасны дагуу санхүүгийн тайлангийн, гүйцэтгэлийн болон нийцлийн аудит хийх; 6.6.Аудитад хамрагдагчийн шалгагдагч этгээдтэй санхүү, эдийн засгийн харилцаанд оролцсон тухайн үйл ажиллагаа төрийн аудитад хамрагдана.
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	1. Төрийн аудитад хамрагдах ёстой “шалгагдагч этгээд”-ийг бүрэн тодорхойлж, зааж өгсөн үү? 2. Хуулийн зохицуулалтын зөрчилдсөн хэм хэмжээ, хийдлээс шалтгаалан төрийн аудитад хамрагдахгүй байгаа субъект байгаа юу?

Үнэлгээ:

Нэг. Бусад улсын төрийн аудитын талаарх эрх зүйн зохицуулалтаас үзвэл хувь хүн болон хувийн эрх зүйн хүрээнд үүсгэн байгуулагдсан хуулийн этгээдийн ямар үйл ажиллагаа төрийн аудитад хамрагдахыг зохицуулсан байдаг байна. Тухайлбал,

Гүржийн Төрийн аудитын тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 2-ын “к”-д зааснаар тус улсын төрийн аудитын байгууллага нь “иргэний эрх зүйн хүрээнд үүсгэн байгуулагдсан хуулийн этгээдийн гэрээний өр төлбөр, зээлийн баталгааг төр гаргаж буй бол, улсын төсөв, нийтийн сангаас хуваарилагдсан нөөцийг ашиглахтай холбоотой болон улс, автономит бүгд найрамдах улс, нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын өмчийг ашиглах, удирдахтай холбоотой үйл ажиллагаа”-г шалгах эрхтэй гэж,

Эстонийн Үндэсний аудитын газрын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлээр “шалгагдагч этгээд”-ийн жагсаалтын зарчмаар заахдаа 7 дугаар зүйлийн 1-ийн 7-д “улсаас зээл авсан болон зээлийн, эсхүл гэрээний бусад үүргийг төрөөс баталгаажуулсан компаниуд”,

Финландын Төрийн аудитын байгууллагын тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 3-т зааснаар Үндэсний аудитын газар нь “олон нийтийн хөрөнгө, санхүүгийн бусад дэмжлэг, ашиг тусыг авсан хувь хүмүүс уг үр ашгийг санхүүгийн дэмжлэг эсвэл давуу талыг тухайн олгосон зорилгоор ашигласан эсэх”-ийг шалгах эрхтэй” гэж тус тус заажээ.

Манай улсын Төрийн аудитын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.4-т “шалгагдагч этгээд” гэсэн нэр томьёог тодорхойлж, 6 дугаар зүйлийн 6.3.1-д төрийн аудитын байгууллагын бүрэн эрх нь шалгагдагч этгээдэд төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус хэлбэрээр санхүүгийн тайлангийн, гүйцэтгэлийн болон нийцлийн аудит хийх бүрэн эрхтэй” гэж заасан.

Төрийн аудитын тухай хуулийн 4.1.4-т заасан тодорхойлолтыг задалж үзвэл дараах этгээдүүд шалгагдагч этгээдэд хамаарахаар байна:

1. Төсвийн байгууллага;

2. Тусгай сан;
3. Төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд;
4. Төрийн чиг үүргийг хууль тогтоомж, гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан этгээд;
5. Хуульд заасны дагуу аудит хийгдэх аливаа этгээд.

Төсвийн байгууллага:

Төсвийн тухай хуулийн 4.1.34-т "төсвийн байгууллага" гэж баталсан төсвийн дагуу төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил, үйлчилгээг хэрэгжүүлдэг, Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд заасны дагуу улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад бүртгүүлсэн төрийн болон орон нутгийн өмчит, ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг", 17.1-д "Олон улсын байгууллага, хандивлагч орноос Засгийн газрын шугамаар Монгол Улсад олгож байгаа зээл, тусламжаар хэрэгжүүлэх төслийн нэгж нь төсвийн байгууллага байна" гэж тус тус заасан. Үүнээс төсвөөс санхүүждэг бүхий л байгууллага буюу хуулийн этгээд болон төслийн нэгж нь шалгагдагч этгээдийн хувиар төрийн аудитад хамрагдана.

Тусгай сан:

Төсвийн тухай хуулийн 18.1-д "Төрийн болон орон нутгийн зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг тусгай сангаар дамжуулан гүйцэтгэж болно", 18.2-т "Тусгай сан нь Засгийн газрын тусгай сан, орон нутгийн тусгай сан гэсэн төрөлтэй байна", 18.3-т "Засгийн газрын тусгай санг байгуулах, түүний үйл ажиллагааны зарчим, хэрэгжүүлэх чиг үүрэг, уг сангийн орлого, түүний зарцуулалтын талаарх харилцааг хуулиар зохицуулна", 18.4-т "Орон нутгийн тусгай санг байгуулах, түүний үйл ажиллагааны зарчим, хэрэгжүүлэх чиг үүрэг, уг сангийн орлого, түүний зарцуулалтын талаарх харилцааг энэ хуулиар зохицуулна" гэж тус тус заажээ. Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулийн 5.3-т зааснаар нийт 24 тусгай сан байхаар заажээ.

Засгийн газрын тусгай сангийн 24.3-т "Тусгай сангийн зарцуулалтын жилийн эцсийн тайланд Төрийн аудитын тухай хуульд заасны дагуу аудит хийж, дүгнэлт гаргана" гэж заасан.

Дээрхээс үзвэл Засгийн газрын тусгай сан, орон нутгийн сан нь төрийн аудитын хүрээнд "шалгагдагч этгээд"-д хамрагдахаар байна. Гэхдээ Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулийн 24.3-т зааснаар зөвхөн жилийн эцсийн тайлангаар хязгаарлагдах ёсгүй бөгөөд гүйцэтгэл, нийцлийн аудитын төрлөөр аудит хийх боломжтой юм.

Төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд:

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд "Төр чиг үүргээ хэрэгжүүлэх болон нийгмийн хэрэгцээг хангах зорилгоор төр өөрийн өмчөөр дангаараа байгуулсан хуулийн этгээдийг төрийн өмчит хуулийн этгээд гэнэ. Төрийн өмчит хуулийн этгээдийг эд хөрөнгийн эрхийн байдлаар нь дор дурдсанаар ангилна" гээд 1/ төрийн байгууллага, албан газар; 2/ төрийн өмчит үйлдвэрийн газар; 3/төрийн болон орон нутгийн өмчит төрөлжсөн мэргэшлийн эмнэлэг, нэгдсэн эмнэлэгт 4/ төрийн болон орон нутгийн өмчийн боловсролын сургалтын байгууллага /сургуулийн өмнөх боловсрол, ерөнхий боловсрол, мэргэжлийн болон техникийн, дээд боловсрол/" гэж заажээ. Мөн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 1-д "Төрийн өмчийн хувьцаатай буюу төр хувь хөрөнгөө оруулсан хуулийн этгээдийг төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд гэнэ" гэж заажээ. Үүнээс үзвэл, зөвхөн төсвөөс санхүүждэг бус өөрийгөө санхүүжүүлэх зарчмаар, мөн ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд төрийн аудитад хамрагдана.

Төрийн чиг үүргийг хууль тогтоомж, гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан этгээд:

Захиргааны ерөнхий хуулийн 5.1.3-т зааснаар “захиргааны чиг үүргийг хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан этгээд” нь нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн захирамжилсан шийдвэр гаргадаг захиргааны байгууллага гэж ойлгоно” гэж заажээ.

Төрийн чиг үүргийг хууль болон гэрээний үндсэн дээр хэрэгжүүлж байгаа тод жишээ бол өрхийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ юм. Тодруулбал, Эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээний зохион байгуулалтын тухай хуулийн 5.2-т “Энэ хуулийн 14.2.1-д¹⁸ заасан тусгай зөвшөөрөл бүхий өрхийн эрүүл мэндийн төв нь аймгийн төв, нийслэлд, сум, тосгоны эрүүл мэндийн төв нь сум, тосгонд өрхийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг үзүүлнэ”, 5.4-т “Өрхийн эрүүл мэндийн төвийг сонгон шалгаруулах, гэрээ байгуулах, хэрэгжилтийг дүгнэх, хяналт тавих, гэрээг сунгах, дуусгавар болгох журам, гэрээний загвар, гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлтийг эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална” гэж тус тус заажээ. Эрүүл мэндийн сайдын 2017.09.09-ний А/367 дугаар тушаалаар “Өрхийн эрүүл мэндийн төвийг сонгон шалгаруулах журам”-ыг баталсан¹⁹ байх уг журмын 3.1-д “Сонгон шалгаруулалтад оролцох баг нь нөхөрлөл хэлбэрээр байгуулагдсан бол “Нөхөрлөлийн тухай”, компани хэлбэрээр байгуулагдсан бол “Компанийн тухай” хуулийн дагуу үүсгэн байгуулагдсан, хуулийн этгээд байна” гэж заажээ. Эндээс үзэхэд ӨЭМТ гэсэн тусдаа хэлбэртэй хуулийн этгээд байхгүй ба ӨЭМТ нь Нөхөрлөлийн тухай хууль, Компанийн тухай хуулийн дагуу байгуулагдсан захиргааны чиг үүргийг²⁰ хууль болон нийтийн эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэн авсан хуулийн этгээд байна.

Энэ мэтчилэн төрийн чиг үүргийг хууль болон гэрээний үндсэн дээр шилжүүлсэн авсан хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд шалгагдагч этгээдийн хувиар төрийн аудитад хамрагдана.

хуульд заасны дагуу төрийн аудит хийгдэх аливаа этгээд:

Төрийн аудитын байгууллагаас төрийн аудит хийх асуудлыг зөвхөн Төрийн аудитын тухай хуулиар зохицуулаагүй байдаг бөгөөд бусад хуулиар төрийн аудитын байгууллагад аудит хийхээр заасан байдаг. Тухайлбал, Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хууль, Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулиар нам, эвслийн мөрийн хөтөлбөр, хандивын тайлан, сонгуулийн зардлын тайланд аудит хийх, Улс төрийн намын тухай хуулиар төрөөс намд олгосон санхүүжилт, гүйцэтгэлд аудит чиг үүргийг хариуцуулсан байна. Энэ тохиолдолд тухайн тухайн нам, эвсэл, нэр дэвшигч нь төрийн аудитын хүрээнд “шалгагдагч этгээд” болно гэсэн үг. Нөгөөтээгүүр, Шилэн дансны тухай

¹⁸ 14.2.Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 19.3.1-д заасан тусгай зөвшөөрлийг эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх байгууллагад дараахь төрлөөр олгоно: 14.2.1.өрхийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ;

¹⁹ <https://moh.gov.mn/uploads/files/7dab28fb43e6e840bab8a6537b393d8e62e23b87.pdf>

²⁰ Эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг үзүүлэх

хууль²¹, Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хууль²², Хөгжлийн бодлого төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль²³, Өрийн удирдлагын тухай хууль²⁴, Нийтийн сонсголын тухай хууль²⁵, Захиргааны ерөнхий хууль²⁶, Газрын тосны тухай хууль²⁷, Ард нийтийн санал асуулгын тухай хууль²⁸-аар тусгайлан төрийн аудитын байгууллагад үүрэг хүлээлгэсэн зохицуулалтыг оруулсан байна.

Аудитад хамрагдагч:

²¹ 8.1.Энэ хуулийн 3.1-д заасан этгээдийн шилэн дансны үйл ажиллагаанд тавих хөндлөнгийн хяналтыг бүх шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, иргэдийн Нийтийн Хурал, төрийн аудитын байгууллага хэрэгжүүлнэ.

9.1.Энэ хуулийн хэрэгжилтийн явц, шилэн дансны мэдээллийн зөрчил, дутагдал болон шаардлагыг байгууллага, албан тушаалтан хүлээн аваагүй бол энэ талаарх гомдол, мэдээллийг иргэн, хуулийн этгээд Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хуульд заасан журмын дагуу төрийн аудитын байгууллагад гаргах бөгөөд энэ хуулийн үйлчлэлд хамаарах байгууллагын үйл ажиллагаанд аудитын дүгнэлт гаргуулах хүсэлт гаргаж болно.

9.2.Төрийн аудитын байгууллага нь гомдол, мэдээллийн дагуу тодорхой арга хэмжээ авч, үр дүнг тухайн иргэнд бичгээр болон олон нийтэд мэдээлнэ.

²² Сонгуулийн санхүүгийн хяналт 13.3.Хороо шаардлагатай гэж үзвэл хяналт шалгалтын ажлыг холбогдох хяналт шалгалтын байгууллага, түүний дотор төрийн аудитын байгууллагаар гүйцэтгүүлнэ.

²³ 9.8.Төрийн аудитын байгууллагын хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн талаарх чиг үүрэг:

9.8.1.хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичигт Төрийн аудитын тухай хуульд заасан аудит хийж Улсын Их Хуралд танилцуулах;

18.4.Засгийн газар Улсын хөгжлийн жилийн төлөвлөгөөний гүйцэтгэлд аудит хийлгэхээр жил бүрийн 02 дугаар сарын 01-ний дотор Төрийн аудитын дээд байгууллагад хүргүүлж, 03 дугаар сарын 15-ны дотор Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлж, Улсын Их Хурал 04 дүгээр сарын 01-ний дотор хянан хэлэлцэнэ.

²⁴ 11.2.Төрийн аудитын төв байгууллага өрийн удирдлагын хүрээнд дараах чиг үүрэгтэй:

11.2.1.энэ хуульд заасны дагуу стратегийн баримт бичгийн хэрэгжилтэд аудит хийх, дүгнэлт гаргах, зөвлөмж өгөх;

11.2.2.өрийн удирдлагын тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд аудит хийх, дүгнэлт гаргах, зөвлөмж өгөх;

11.2.3.энэ хуулийн 9.1.9-д заасан эрсдэлийн үнэлгээнд тухай бүр хөндлөнгийн аудит хийж, дүгнэлт гаргах;

11.2.4.энэ хуулийн 37.2-т заасны дагуу дүгнэлт гаргах.

15.3.Стратегийн баримт бичгийн хэрэгжилтийн тайланг 03 дугаар сарын 01-ний дотор гаргаж төрийн аудитын төв байгууллагад хүргүүлэх ба уг тайланд төрийн аудитын төв байгууллага 04 дүгээр сарын 01-ний дотор аудит хийнэ.

43.2.Стратегийн баримт бичгийн хэрэгжилтэд Үндэсний аудитын газраас гурван жил тутам хөндлөнгийн аудит хийх бөгөөд тайланг олон нийтэд ил тод болгоно.

²⁵ 9.2.Төсвийн хяналтын сонсгол явуулах бол төрийн аудитын байгууллагаар дүгнэлт гаргуулна.

²⁶ 103.2.Энэ хуулийн 103.1-д заасан гэм буруутай этгээдээр хохирлыг төлүүлэх үүргийг тухайн захиргааны байгууллагын дээд шатны байгууллагын дотоод аудитын нэгж хариуцна.

103.3.Энэ хуулийн 103.2-т заасан дээд шатны байгууллагын дотоод аудитын нэгж байхгүй бол гэм буруутай этгээдээр хохирлыг төлүүлэх үүргийг төрийн аудитын байгууллага хариуцна.

²⁷ 37.1.Газрын тосны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага анхан шатны баримтад үндэслэн гэрээлэгчийн батлагдсан төлөвлөгөө, төсвийн дагуу гүйцэтгэсэн ажил, хөрөнгө оруулалт, өртөг нөхөгдсөн болон нөхөгдөх зардлын хэмжээ, газрын тосны экспорт, борлуулалтын орлогын тооцоо, хуваарилалтын болон санхүүгийн тайланг хянан шалгаж, дүгнэлт гаргасан тайлангаа төрийн аудитын байгууллагад хүргүүлнэ.

37.2.Энэ хуулийн 37.1-д заасны дагуу төрийн захиргааны байгууллагаас ирүүлсэн тайлан, дүгнэлтэд төрийн аудитын байгууллага аудит хийж, баталгаажуулна.37.2.Энэ хуулийн 37.1-д заасан хяналт шалгалтаар гэрээлэгчийн нийт хөрөнгө оруулалт, өртөг нөхсөн болон нөхөх зардлын хэмжээ, газрын тосны экспорт, борлуулалтын орлогын тооцоо, хуваарилалтыг хянан баталгаажуулна.

37.3.Төрийн аудитын байгууллага хараат бус мэргэжлийн хөндлөнгийн аудитын байгууллагыг сонгон шалгаруулж энэ хуулийн 37.1-д заасан санхүүгийн хяналт шалгалтын ажлыг гүйцэтгүүлж болно.

²⁸ 8.1.Санал асуулга явуулахтай холбогдсон зардлыг улсын төсвөөс санхүүжүүлнэ. 8.7.Энэ хуулийн 8.1-д заасан зардлын гүйцэтгэлд төрийн аудитын дээд болон орон нутгийн аудитын байгууллага аудит хийж, дүгнэлт гаргана.

Төрийн аудитын тухай хуулийн 4.1.5-д "аудитад хамрагдагч" гэж шалгагдагч этгээдтэй санхүү, эдийн засгийн харилцаанд оролцсон этгээдийг" ойлгоно" гэж, 6.6-д "Аудитад хамрагдагчийн шалгагдагч этгээдтэй санхүү, эдийн засгийн харилцаанд оролцсон тухайн үйл ажиллагаа төрийн аудитад хамрагдана" гэж заасан. Хуулийн энэ зохицуулалт нь төрийн аудитын байгууллага шалгагдагч этгээдэд аудит хийх явцад уг этгээдтэй санхүү, эдийн засгийн харилцаанд орсон хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн тухайн үйл ажиллагааны хүрээнд аудитад хамрагдагчаас мэдээлэл, баримт гаргуулж аудитыг гүйцэтгэх агуулгатай. Харин нийтийн мөнгөн хөрөнгөөс зээл, санхүүгийн дэмжлэг, татаас авсан, нийтийн өмчийг ашиглаж үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа, мөн гэрээний өр төлбөр, зээлийн баталгаа нь улсаас гаргасан хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдэд дангаар нь шалгагдагч этгээдийн хувиар аудит хийх агуулгагүй байна.

Хөгжлийн банк, Төрийн банк болон бусад арилжааны банкнуудаар дамжуулан төсвийн хөрөнгийн эх үүсвэрээс зах зээлийн ханшаас бага хувийн зээлийн хүүгээр, хөнгөлөлттэй нөхцөлөөр олгож байгаа зээлийн шалгуур, шалгаруулалт, уг зээлийн эх үүсвэрийг ашиглаж байгаа хувийн эрх зүйн этгээдийн тухайн төсөл, хөтөлбөр, үйл ажиллагаанд төрийн аудитын байгууллага аудит хийх шаардлагатай байгаа нь сүүлийн үед үүсээд тохиолдлуудаас тод харагдаж байна.

Иймд хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдэд төрийн аудит хийх асуудлыг Төрийн аудитын тухай хуульд тодорхой тусгах шаардлагатай байна. Энэ тохиолдолд хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдэд төрийн аудитын байгууллагад аудит хийх бүрэн эрх нь хэмжээ хязгааргүйгээр хэрэгжих асуудал биш бөгөөд гагцхүү нийтийн мөнгөн хөрөнгө, өмчийг хэрэглэж, ашиглаж буй тухайн үйл ажиллагаа буюу төсөл хөтөлбөр, арга хэмжээгээр хязгаарлагдана.

Хоёр. Хуулийн зохицуулалт ерөнхий томъёололтойгоор бичигдсэн, өөр хоорондоо зөрүүтэй зохицуулалтаас шалтгаалан зарим байгууллагын төрийн санхүү, төсөвтэй холбогдох зарим үйл ажиллагаа төрийн аудитад хамрагдахгүй үлдэх эрсдэл байна.

Тодруулбал, Төв банк/Монголбанк/-ны тухай хуулийн 30 дугаар зүйлийн 3-т "Монголбанк санхүүгийн тайлангаа аудитын санал, дүгнэлт болон Хяналтын зөвлөлийн санал, зөвлөмжийн хамт жил бүр Улсын Их Хуралд танилцуулна", 40 дүгээр зүйлийн 2-т "Монголбанк жил бүр санхүүгийн тайлангаа баталгаажуулна" тус тус заасан. Төв банк/Монголбанк/-ны тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 2-т "Монголбанк жил бүр санхүүгийн тайлангаа хөндлөнгийн хяналтын байгууллагаар баталгаажуулан Улсын Их Хуралд танилцуулна." гэж заасан байсныг Төв банк/Монголбанк/-ны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай 2010 оны 01 дүгээр сарын 28-ны өдрийн хуулиар "Монголбанк жил бүр санхүүгийн тайлангаа баталгаажуулна." гэж өөрчилсөн байдаг. Өнөөдрийн байдлаар Монголбанк нь санхүүгийн тайлангаа төрийн аудитын байгууллагаар бус хувийн аудитын хуулийн этгээдээр баталгаажуулан Улсын Хуралд танилцуулж байна.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 1-д "Төрийн өмчит үйлдвэрийн газраас бусад улсын төсвөөс санхүүждэг хуулийн этгээдийг төрийн байгууллага, албан газар гэнэ" гэж заасан. Түүнчлэн хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн мэдээллээс үзэхэд Монголбанк нь улсын бүртгэлд "Төрийн байгууллага, албан газар" гэсэн хэлбэрээр бүртгэгджээ. Гэсэн хэдий ч Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуулийн 35 дугаар зүйлийн 1-д "Монголбанк үйл ажиллагаагаа явуулахад хүлээх үүргийн баталгаа болгох зорилгоор өөрийн хөрөнгөтэй байна. Өөрийн хөрөнгө нь дүрмийн сан, ерөнхий нөөцийн сан, дахин үнэлгээний сан, бусад сан, цэвэр орлогоос бүрдэнэ" гэж заасны хүрээн авч үзвэл Монголбанк нь төсвөөс санхүүждэг төрийн байгууллага, албан газар биш буюу төсвийн байгууллага биш байна.

Иймд Төрийн аудитын тухай хуульд заасан "шалгагдагч этгээд" гэсэн тодорхойлолт хамаарахааргүй байх ба Төв банк/Монголбанк/-ны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах

тухай 2010 оны 01 дүгээр сарын 28-ны өдрийн хуулийн хүрээнд төрийн аудитын гадна үлдэх асуудлыг хуулиар баталгаажуулж авчжээ.

Бусад улсын эрх зүйн зохицуулалтаас үзвэл Гүржийн Төрийн аудитын хуулийн 17 дугаар зүйлийн 2-ын “д”-д зааснаар тус улсын төрийн аудитын байгууллага нь “Гүржийн Үндэсний банк”, Эстонийн Үндэсний аудитын газрын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлээр шалгагдагч этгээдийг нэрлэн заахдаа “Эстонийн банк”-ны үйл ажиллагаанд аудит хийх эрхтэй байдаг байна.

Мөн 2011 онд батлагдсан Монгол Улсын Хөгжлийн банкны тухай хуулийн 27.1-д “Хөгжлийн банкны санхүүгийн тайланг нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль тогтоомж, нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын болон үндэсний стандартын дагуу улирал тутам гаргаж, жилийн санхүүгийн болон үйл ажиллагааны тайланд төрийн аудитын төв байгууллагаар аудит хийлгэн, тайлан, дүгнэлт, зөвлөмж гаргуулна” гэж Хөгжлийн банкны санхүүгийн тайланд төрийн аудитын төв байгууллага аудит хийхээр тодорхой заасан байсан. Гэтэл Улсын Их Хурал (цаашид “УИХ” гэх) 2017 оны 02 дугаар сарын 10-ны өдөр Монгол Улсын Хөгжлийн банкны тухай хуулийн 29.1-д “Хөгжлийн банкны санхүүгийн тайланд төлөөлөн удирдах зөвлөлийн шийдвэрээр сонгосон олон улсын нэр хүнд бүхий аудитын байгууллагаар жил бүр аудит хийлгэж, дүгнэлтийг жилийн эцсийн санхүүгийн тайлангийн хамт төлөөлөн удирдах зөвлөлөөс Монголбанк, Засгийн газарт хүргүүлнэ” гэж заасан.

Монгол Улсын Хөгжлийн банк нь төрийн өмчит хуулийн этгээд гэдэг нь маргаангүй бөгөөд энэ утгаараа төрийн аудитын хяналтад байх “шалгагдагч этгээд”-д хамаарна. Гэхдээ Хөгжлийн банкны зүгээс өөрийн үйл ажиллагааг нарийвчлан зохицуулсан хууль болох Монгол Улсын Хөгжлийн банкны тухай хуулийн 29.1-д заасны дагуу санхүүгийн тайландаа олон улсын аудитын байгууллагаар дүгнэлт гаргуулна, харин төрийн аудитын байгууллагаар дүгнэлт гаргуулахгүй гэсэн татгалзах хууль зүйн үндэслэлийг Монгол Улсын Хөгжлийн банкны тухай хуулиар бий болгожээ.

Иймд Төрийн аудитын тухай хуульд уг хуулийн зохицуулалт нь төрийн аудиттай холбоотой харилцааг зохицуулсан өөр хуулийн заалттай зөрчилдвөл энэ хуулийг баримтлах” гэсэн зарчмыг тодорхой тусгах шаардлагатай байна.

2. Төрийн аудитын тухай хуулийн Хоёрдугаар бүлгийн зарим зүйл, заалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайлан

Үнэлэх хэсэг	11 дүгээр зүйл.Аудитын төлөвлөлт 11.1.Монгол Улсын Ерөнхий аудитор аудитын сэдвийг Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хороонд танилцуулж, шийдвэрлүүлнэ. 11.2.Энэ хуулийн 11.1-д заасан аудитын сэдвийг дараах байдлаар ангилна: 11.2.1.хуульд заасны дагуу хийгдэх аудит; 11.2.2.төрийн аудитын байгууллагын бодлогоор хийгдэх аудит. 11.3.Энэ хуулийн 11.2.1-д зааснаас бусад аудитын сэдвийг батлахдаа дараах хүчин зүйлд үндэслэнэ: 11.3.1.тухайн сэдвээр урьдчилсан судалгаа, тооцоолол хийгдсэн байх; 11.3.2.төсөв, санхүү, хугацаа болон хүний нөөцийн чадавхтай байх; 11.3.3.иргэд, олон нийтийн анхааралд байгаа үнэн зөв хариу хүссэн нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн асуудал байх. 11.3.4.төрийн аудитын байгууллагын аудитын сэдэвт санал авах хугацаанд иргэд, олон нийтээс ирүүлсэн санал. <i>/Энэ заалтыг 2023 оны 07 дугаар сарын 07-ны өдрийн хуулиар нэмсэн./</i>
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	Аудитын төлөвлөлт нь төрийн аудитын байгууллагын хараат бус байх зарчим болон олон улсын стандартад нийцэж байна уу?

Үнэлгээ:

Нэг. Аудитын дээд байгууллагын бие даасан байдлын талаарх гол баримт бичиг бол 2007 онд ИНТОСАИ-ын Конгрессоос баталсан Мексикийн тунхаглал (Mexico Declaration on SAI Independence) юм. Энэхүү тунхаглал нь аудитын дээд байгууллагын бие даасан байдлын талаарх тусгайлсан баримт бичиг бөгөөд Лимагийн тунхагт тусгагдсан аудитын дээд байгууллагын бие даасан байдлын талаарх зарчмуудыг улам дэлгэрүүлж заасан. Тус баримт бичиг нь аудитын дээд байгууллагын бие даасан байдлыг 8 зарчмаар тодорхойлсон байдаг. Эдгэр зарчмын нэг нь “Аудитын дээд байгууллага ажил үүргээ гүйцэтгэхэд нь хангалттай бүрэн эрх мэдэл, эрх чөлөө олгох”²⁹ ба уг зарчмын агуулгад “Аудитын дээд байгууллага аудитын асуудлыг сонгох, аудитыг төлөвлөх, хөтөлбөр гаргах, аудит хийх ...” багтана гэж тодорхойлсон.

Тэгвэл манай улсын тухайд Ерөнхий аудитор аудитын сэдвийг УИХ-ын Төсвийн байнгын хороонд танилцуулж, шийдвэрлүүлэхээр хуульд заасан байгаа нь Мексикийн тунхаглалд заасан дээрх зарчимтай шууд нийцдэггүй. Гэдээ хуульд зааснаас гадна “төрийн аудитын байгууллагын бодлогоор хийгдэх аудит”-ыг батлахад субъектив ашиг сонирхлын нөлөөллийг бууруулах зорилгоор 1) тухайн сэдвээр урьдчилсан судалгаа, тооцоолол хийгдсэн байх; 2) төсөв, санхүү, хугацаа болон хүний нөөцийн чадавхтай байх; 3) иргэд, олон нийтийн анхааралд байгаа үнэн зөв хариу хүссэн нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн асуудал байх; 4) төрийн аудитын байгууллагын аудитын сэдэвт санал авах хугацаанд иргэд, олон нийтээс ирүүлсэн санал зэрэгт үндэслэхээр заажээ. Үүнээс үзвэл, төрийн аудитын байгууллагаас аудитын сэдвүүдийг УИХ-ын Төсвийн байнгын хороонд оруулахаас өмнө судалгаа хийсэн байх шаардлагатай бөгөөд тухайн сэдвүүд нь олон нийтийн эрх ашигт нийцсэн байх ёстой. Энэхүү шаардлага нь төрийн аудитын байгууллагын хүчин чадлыг харгалзан үзэхгүйгээр сэдвүүдийг нэмж оруулдаг байдлыг хязгаарлаж өгч байна.³⁰

²⁹ Мексикийн тунхаглал. 3 дахь зарчмыг үзнэ үү.

³⁰ Peer Review Report of the Mongolian National Audit Office, April 2023, p 50.

Тoхиолдол1: Төрийн аудитын байгууллагын 2022 онд гүйцэтгэх аудитын сэдвийг УИХ-ын Төсвийн байнгын хороогоор хэлэлцэн батлах явцад “Таван толгой-Гашуун сухайтын 267 км төмөр замын бүтээн байгуулалтад зарцуулсан хөрөнгийн үр дүнд дээр нэмээд Таван толгой-Зүүн баян чиглэлд аудит хийхээр нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан, түүнчлэн Улсын Их Хурлын гишүүн Ж.Батжаргал Хөгжлийн банкны үйл ажиллагаанд аудит хийлгэх, Улсын Их Хурлын гишүүн Ж.Батсуурь тусгай хамгаалалттай газар нутагт газар олголтын байдалд аудит нэмж хийх санал гаргасныг хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонх тус тус дэмжсэнээр эдгээр асуудлыг төрийн аудитын байгууллагын 2022 онд гүйцэтгэх аудитын сэдэвт оруулж байжээ.³¹

Тoхиолдол 2: Төрийн аудитын байгууллагын 2022 онд гүйцэтгэх аудитын сэдвийг УИХ-ын Төсвийн байнгын хороогоор хэлэлцэн батлах явцад Улсын Их Хурлын гишүүн Х.Булгантуяа уул уурхайн салбарын төсвийн орлогын бүрдэл, үр дүн болон татварын хуулийн шинэчлэлийн хүрээнд жижиг, дунд бизнес эрхлэгчидтэй холбоотойгоор татварын бааз суурь нэмэгдсэн эсэх, хуулийн хэрэгжилтийн үр дүнд аудит хийх, Улсын Их Хурлын гишүүн Ж.Батжаргал хөдөө аж ахуйн салбарт хэрэгжиж буй төсөл, хөтөлбөр зээл тусламжийн хэрэгжилтийн үр дүн, сайн үр дүнг үндэсний хэмжээнд нутагшуулах талаар аудит хийх зэрэг сэдвүүдийг төсөлд нэмэх саналууд гаргасны дагуу тогтоолын төсөлд гишүүдээс гаргасан саналуудыг нэмж тусган Төрийн аудитын байгууллагын 2023 онд гүйцэтгэх сэдвийг баталжээ.³²

Тoхиолдол 3: Төрийн аудитын байгууллагын 2024 онд гүйцэтгэх аудитын сэдвийг УИХ-ын Төсвийн байнгын хороогоор хэлэлцэн батлах явцад Улсын Их Хурлын гишүүн Ц.Сандаг-Очир төрийн аудитын байгууллагын 2024 онд гүйцэтгэх аудитын сэдэвт Нийгмийн даатгалын ерөнхий газар, Хөдөлмөр, халамжийн үйлчилгээний ерөнхий газарт аудит оруулах санал гаргасны дагуу аудитын сэдвээс 30 дахь ажлыг хасаад Улсын Их Хурлын гишүүн Ц.Сандаг-Очирын гаргасан саналыг нэмж тусгажээ.³³

Дээрхээс үзэхэд, хэдийгээр төрийн аудитын байгууллагаас гүйцэтгэх аудитын сэдвийг батлахад тодорхой хүчин зүйл, шалгуур үзүүлэлтэд үндэслэсэн байхаар хуульд заасан боловч аудитын сэдвийг УИХ-ын Төсвийн байнгын хороогоор хэлэлцэн батлах явцад уг байнгын хорооны гишүүдээс санал гаргаснаар төрийн аудитын байгууллагаас төлөвлөгөөгүй, судлаагүй асуудлаар аудит хийх шаардлага үүсдэг нь харагдаж байна. Төрийн аудитын байгууллагаас гүйцэтгэх аудитын сэдвийг УИХ-ын Төсвийн байнгын хороогоор батлуулж байгаа нь эерэг, сөрөг талтай үзэж гэж болох юм. Сөрөг тал нь аудитын сэдвийг УИХ-ын Төсвийн байнгын хороогоор хэлэлцэн батлах үед төрийн аудитын байгууллагаас төлөвлөөгүй, тооцоо, судалгаагүй буюу Төрийн аудитын тухай хуулийн 11.3-т заасан хүчин зүйл, шалгуурыг хангаагүй асуудлыг Төсвийн байнгын хорооны гишүүн санал гаргаснаар аудитын сэдэвт оруулах, цаашлаад аудитын сэдвийг батлах процесст улс төрчдийн явцуу ашиг сонирхол нөлөөлөх эрсдэлтэй байна. Эерэг тал нь нэгэнт УИХ-ын Төсвийн байнгын хороогоор аудитын сэдвийг батлуулсан тохиолдолд дараа нь Ерөнхий аудиторт зүй бус нөлөөлөл үзүүлж хувийн явцуу ашиг сонирхлоор аудит хийлгүүлэх боломжийг хязгаарлаж байна.

2023 оны 4 дүгээр сард гарсан Монголын Үндэсний аудитын газрын түншийн үнэлгээний тайланд “Монголын Үндэсний Аудитын газрын жилийн аудитын хөтөлбөрөө боловсруулах төлөвлөлтийн үйл явц нь олон улсын стандартад нийцэхгүй байна. Төлөвлөлтийг үр дүнтэй явуулахад саад болж буй гол хүчин зүйл бол жил бүрийн аудитын хөтөлбөрийг УИХ-ын Төсвийн байнгын хороогоор батлах хуулиар тогтоосон шаардлага юм. Уг байнгын хороо нь аудитын төлөвлөгөөг жил бүр өөрчлөх эрхтэй байгаа нь угтаа хөндлөнгийн хяналтын чиг үүргийг гүйцэтгэх гэхээсээ илүү шийдвэр гаргах үүргийг гүйцэтгэж байна. Ийм шийдвэр гаргаж байгаа нь МУЕА-ын хараат бус байдалд сөргөөр нөлөөлж (нэмэлт мэдээллийг Хүрээ А-аас үзнэ үү), МУЕА-т ТАБ-ын нөөцийг үр ашигтай, үр дүнтэй хуваарилж, үйл ажиллагааны аливаа эрсдэл үүсэхэд шаардлагатай зохицуулалтыг хийхэд саад болдог.”³⁴

³¹ <https://vip76.mn/content/80085> Хамгийн сүүлд 2023.10.20-ны өдөр хандсан.

³² <http://www.oloo.mn/n/87760.html> Хамгийн сүүлд 2023.10.20-ны өдөр хандсан.

³³ <https://www.parliament.mn/nn/30422/> Хамгийн сүүлд 2023.10.20-ны өдөр хандсан.

³⁴ Peer Review Report of the Mongolian National Audit Office, April 2023, p 11.

гэж дүгнэсэн ба энэ үнэлгээгээр хамгийн бага оноо буюу 1 оноо авсан хэсэг нь “Аудитын төлөвлөлт”-ийн хэсэг байна.

Иймд Мексикийн тунхаглалд заасан зарчимд төрийн аудитын байгууллагын аудит хийх асуудлаа өөрөө бие даан сонгодог болох, эсвэл аудитын УИХ-ын Төсвийн байнгын хороогоор хэлэлцэн батлах үед уг Байнгын хорооны гишүүн санал гаргаж шинэ асуудлыг аудитын сэдэвт оруулахыг хязгаарласан механизмыг хуульд оруулах, эсхүл аудитын сэдвийг УИХ-ын Төсвийн байнгын хороогоо батлуулдаг биш, харин төрийн аудитын байгууллага аудитыг төлөвлөх явцдаа УИХ-ын саналыг авдаг байхаар аудитын төлөвлөлийн процессыг өөрчлөх шаардлагатай байна.

Түүнчлэн, Төсвийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.9 дэх хэсэгт зааснаар төрийн аудитын байгууллага жил бүр төсвийн шууд захирагч, төвлөрүүлэн, ерөнхийлөн захирагчийн төсвийн гүйцэтгэл, санхүүгийн тайлан, Засгийн газрын санхүүгийн нэгтгэсэн тайлан, төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийг оролцуулан 7000 гаруй байгууллагын санхүүгийн тайланд аудит хийж байна. Үндсэндээ төрийн аудитын байгууллага бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ жил бүрийн 01 дүгээр сарын 01-ээс 04 дүгээр сарыг дуусталх хугацаанд Төсвийн тухай хуулиар хүлээлгэсэн үүргийнхээ дагуу санхүүгийн тайлангийн аудитыг жил бүр хийж байна. Төрийн аудитын байгууллагад Төсвийн тухай хуулиар хүлээлгэсэн энэхүү үүрэг нь тус байгууллага улс орны өмнө тулгамдсан, нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн асуудалд аудит хийх боломжийг хязгаарлаж, төрийн аудитын төлөвлөлтийг үр дүнтэй хийхэд бэрхшээл учруулж байна. Иймд, ялангуяа төсвийн шууд захирагчийн санхүүгийн тайланд жил бүр аудит хийх хуулийн шаардлагыг өөрчлөх замаар төрийн аудитын байгууллагын ажлын ачааллыг бууруулж, аудитын төлөвлөлтийг сайжруулах боломжтой.³⁵

Үүний тулд улсын салбарын дотоодын аудитын үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт, хараат бус байдлыг хангасан бие даасан хуулийг баталж хэрэгжүүлэх нь зүйтэй байна. Тодруулбал, Төсвийн тухай хуулийн 69.1-д “Төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүр хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, төсвийн хөрөнгө, өр, төлбөр, орлого, зарлага, хөтөлбөр, арга хэмжээ, хөрөнгө оруулалтад санхүүгийн хяналт, шалгалт хийх, үнэлэлт, дүгнэлт, зөвлөмж гаргах, эрсдэлийн удирдлагаар хангахад чиглэсэн дотоод аудитын албыг байгуулж, дотоод аудитор ажиллуулна” гэж төсвийн ерөнхийлөн захирагч өөрөө өөрийнхөө санхүүгийн үйл ажиллагааг хянах бүтцийг өөрөө байгуулахаар заасан нь оновчгүй юм.

Үнэлэх хэсэг	14 дүгээр зүйл.Төрийн аудитын стандарт 14.1.Төрийн аудитын байгууллага чиг үүргээ гүйцэтгэхдээ Аудитын Дээд Байгууллагуудын Олон Улсын байгууллагаас хүлээн зөвшөөрсөн төрийн аудитын олон улсын стандартад нийцүүлэн эрх бүхий этгээдээс баталсан стандартыг баримтална. 14.2.Үндэсний аудитын газрын дэргэд төрийн аудиттай холбоотой стандарт, аргачлал, удирдамж, зааврыг боловсруулахад мэргэжил, арга зүйн дэмжлэг үзүүлэх чиг үүрэг бүхий орон тооны бус гишүүдээс бүрдсэн Төрийн аудитын стандартын хороо ажиллана. 14.3.Төрийн аудитын стандартын хороо Монгол Улсын Ерөнхий аудиторын шийдвэрээр томилогдсон эдийн засаг, санхүү, нягтлан бодох бүртгэл, эрх зүйн болон бусад чиглэлээр мэргэшсэн 9-өөс доошгүй гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байна. 14.4.Төрийн аудитын стандартын хороо дараах чиг үүрэгтэй: 14.4.1.төрийн аудитын олон улсын стандартын албан орчуулгыг хянан, хэрэглээний тайлбар, зөвлөмж гаргах;
---------------------	---

³⁵ Жишээ нь: аймаг дахь төрийн аудитын газрын хувьд авч үзэхэд 10 орчим төрийн аудитор 280 гаруй төсвийн шууд захирагчийн тайланд ажлын 23 хоногийн хугацаанд хийж байгаа бөгөөд нэг төрийн аудитор, нэг өдөр, нэг байгууллагын санхүүгийн тайланд аудит хийж байна.

	14.4.2.төрийн аудитын үндэсний стандарт боловсруулахад мэргэжил, арга зүйн дэмжлэг үзүүлэх; 14.4.3.төрийн аудитын байгууллагаас аудит хийхтэй холбоотой дотоод аргачлал, удирдамж, заавар гаргах.
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	1. Төрийн аудитын стандартын хороо байгуулагдаж, чи үүргээ хэрэгжүүлж байна уу?

Үнэлгээ:

Монгол Улсын Ерөнхий аудиторын 2021 оны А/88 дугаар тушаалаар “Төрийн аудитын Стандартын хорооны дүрэм”-ийг баталсны дагуу Төрийн аудитын Стандартын хороо байгуулагдсан. Төрийн аудитын MNS6817:2020 стандарт, аудит хийхтэй холбоотой Санхүүгийн тайлангийн аудитын заавар аргачлал, Гүйцэтгэлийн аудитын заавар, аргачлал, нийцлийн аудитын заавар, аргачлал, Төрийн аудитын байгууллагын аудит хийх журам, дотоод аргачлал, удирдамж, зааврыг шинэчилсэн байна.

Үнэлэх хэсэг	15 дугаар зүйл.Мэдээлэл авах эрх 15.1.Төрийн аудитын байгууллага аудит хийхдээ мэдээллээр бүрэн хангагдах зарчмын хүрээнд дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: 15.1.1.шаардлагатай мэдээлэл, баримт бичгийг хэлбэрээс нь үл хамааран шалгагдагч этгээд, аудитад хамрагдагч болон холбогдох бусад байгууллага, албан тушаалтнаас тогтоосон хугацаанд, үнэ төлбөргүйгээр гаргуулах, хуулбарлаж авах; 15.1.2.шалгагдагч этгээд болон аудитад хамрагдагчийн ажлын байр болон бусад холбогдох газарт ажлын цагаар саадгүй нэвтрэн орох, ажиллах, бүртгэл, тооллого хийх, мэдээлэл, баримт бичиг, аливаа эд зүйлстэй үнэ төлбөргүйгээр танилцах; 15.1.3.шалгагдагч этгээд болон аудитад хамрагдагчийн үйл ажиллагаандаа ашиглаж байгаа тоног төхөөрөмж, программ хангамж, түүний эх код, цахим мэдээллийн сан, лог бүртгэлд нэвтрэх, цахим хэлбэрээр боловсруулсан, хадгалсан, илгээсэн, хүлээн авсан мэдээлэл, баримт бичигтэй танилцах, уг мэдээлэл, баримт бичгийг цахим болон бусад хэлбэрээр хувиран авах; 15.1.4.шалгагдагч этгээд болон аудитад хамрагдагчаас тайлбар гаргуулах, тодорхой асуулт тавьж, хариулт авах; 15.1.5.энэ хуулийн 13.2-т заасан системийн мэдээллийн санг бүрдүүлэх зорилгоор төрийн бусад байгууллагын цахим систем болон цахим хэлбэрээр бүрдүүлсэн мэдээллийн сангаас аудитад шаардлагатай мэдээллийг гаргуулах.
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	1. Төрийн аудитын байгууллагын “мэдээллээр хангагдах зарчим” буюу мэдээлэл авах эрхийн эрхээ хэрэгжүүлэхэд бэрхшээл гарч байна уу?

Үнэлгээ:

2016 онд хийсэн түншийн үнэлгээгээр Төрийн аудитын тухай хуульд ТАБ-ын мэдээлэлд хандах эрхтэй холбоотой зохицуулалтыг сайн хийсэн гэж дүгнэсэн. Төрийн аудитын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд төрийн аудитын зарчимд “мэдээллээр хангагдах зарчим”-ыг зааж, 15 дугаар зүйлд төрийн аудитын байгууллага аудит хийхдээ ямар ч хязгаарлалтгүй мэдээлэл авах эрхийг баталгаажуулжээ.

2023 оны 4 дүгээр сард гарсан “Австрали, Индонезын аудитын дээд байгууллагын хамтарсан баг”-аас Монголын Үндэсний аудитын газарт өгсөн түншийн үнэлгээний тайланд “Төрийн аудитын тухай хуульд аудит хийх аудиторууд бүрэн мэдээллээр хангагдах хангалттай заалтууд тусгагдсан гэж үзэхээр байна. Үүнийг баталгаажуулахаар түншийн үнэлгээний багийнхан ТАБ-ын удирдлага, ажилтнуудаас тодруулахад ямар нэгэн хязгаарлалт байхгүй болох нь тогтоогдсон. Төрийн аудитын тухай хуульд өөрчлөлт

оруулахаас өмнө аудиторууд аж ахуйн нэгжийн арилжааны банкнууд дээр хадгалагдаж байгаа мэдээлэлд хандах эрхгүй байсан. 2020 оны нэмэлт өөрчлөлтийн дараа ТАБ энэ мэдээллийг авах боломжтой болсон. Харин УАГ-аас авсан мэдээллээс үзэхэд аудитор мэдээллээр хангагдаж чадахгүйд хүрвэл авч хэрэгжүүлэх алхмуудыг тогтоосон журам, бодлого байхгүй байна” гэж дүгнэжээ.³⁶

Харин Төрийн аудитын байгууллагаас мэдээллээс үзэхэд зарим төрлийн аудитыг гүйцэтгэхэд мэдээллийг бүрэн авч чадахгүй байх тохиолдолд гардаг. Жишээ нь: Татварын ерөнхий хуулийн 13.2-т зааснаар татвар төлөгчийн мэдээллийг тус хуулийн 13.2.1-13.2.3³⁷-т заасны дагуу танилцуулж болно гэж зааснаас үүдэн Нийслэл, дүүргийн татварын албанаас татвар төлөгчтэй холбоотой мэдээллийг шууд авахад хүндрэл үүсдэг. Өөрөөр хэлбэл, Төрийн аудитын тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.1, Татварын ерөнхий хуулийн дээрх заалтууд зөрчилдсөнөөс шалтгаалж аудитад шаардлагатай мэдээллийг бүрэн хэмжээнд авч чадахгүй байна” гэсэн.

Татварын ерөнхий хуулийн 13.1-д “Татварын алба нь энэ хуульд зааснаас бусад үндэслэлээр татвар төлөгчийн мэдээллийг бусдад өгөх, эсхүл хувийн зорилгоор ашиглах байдлаар задруулахыг хориглоно” гэж заасан. Иймд Төрийн аудитын тухай хуулиар баталгаажуулсан төрийн аудитын байгууллагын мэдээлэл авах бүрэн эрх, нөгөө талаас Татварын ерөнхий хуулиар баталгаажуулсан татварын төлөгчийн мэдээллийн нууцлалыг хамгаалах зохицуулалтын зөрчилдөөнийг арилгаж, энэ тохиолдолд аль нь давуу үйлчлэх асуудлыг Төрийн аудитын тухай хууль эсхүл Татварын ерөнхий хуульд холбогдох нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулж шийдвэрлэх шаардлагатай байна.

Үнэлэх хэсэг	21 дүгээр зүйл.Албан шаардлага өгөх, төлбөрийн акт тогтоох 21.1.Шалгагдагч этгээд хууль тогтоомж, захиргааны хэм хэмжээний болон бусад эрх зүйн акт зөрчсөн, хуулиар хүлээсэн албан үүргээ биелүүлээгүй бол алдаа, зөрчлийг таслан зогсоох, давтан гаргуулахгүй байх талаар байгууллага, албан тушаалтанд албан шаардлага өгнө. 21.2.Шалгагдагч этгээд төсөв, санхүү, нягтлан бодох бүртгэлийн үйл ажиллагаа болон төсвийн орлого бүрдүүлэх, зарцуулах, нийтийн өмч, хөрөнгө олж бэлтгэх, ашиглах, зарцуулах, хадгалах, хамгаалахтай холбоотой хууль тогтоомж, захиргааны хэм хэмжээний болон бусад эрх зүйн акт зөрчсөн бол төлбөрийн акт тогтооно. 3 дугаар зүйл.Албан шаардлага, төлбөрийн актын биелэлтийг хангах 23.1.Төрийн аудитын байгууллага хүчин төгөлдөр болсон албан шаардлага, төлбөрийн актыг Захиргааны ерөнхий хуулийн 82, 83 дугаар зүйлд заасан журмаар гүйцэтгэнэ.
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	1. Албан шаардлага өгөх, төлбөрийн акт тогтоох хууль зүйн үндэслэлийн зааг, ялгааг тодорхой болгох шаардлага байна уу? 2. Төлбөрийн актын биелэлтийг хангахад бэрхшээл гарч байна уу?

³⁶ Peer Review Report of the Mongolian National Audit Office, April 2023, p 59

³⁷ **13 дугаар зүйл.Нууцлалын баталгаа**

13.2.Татварын алба, татварын улсын байцаагч, татварын албаны бусад ажилтан болон татварын албанд ажиллаж байсан этгээд, татварын албаны хэрэгжүүлэх нийтлэг үйл ажиллагаанд хөндлөнгийн гэрчээр оролцсон хүн нь албан үүргээ гүйцэтгэх явцад олж мэдсэн татвар төлөгчийн мэдээллийн нууцыг хадгалах үүрэгтэй бөгөөд доор дурдсан албан тушаалтанд татварын албаны даргын шийдвэрээр танилцуулж болно:

13.2.1.татварын хууль тогтоомжийн дагуу албан үүргээ гүйцэтгэж байгаа татварын улсын байцаагч;

13.2.2.татварын хууль тогтоомж зөрчсөн зөрчил, гэмт хэргийг бүртгэх шалгах, хянах, шийдвэрлэх үүрэг хүлээсэн хэрэг бүртгэгч, мөрдөгч, прокурор, шүүгчид зөвхөн уг зөрчил, гэмт хэргт холбогдох асуудлаар;

13.2.3.олон улсын гэрээний дагуу харилцан мэдээлэл солилцох зорилгоор томилогдсон буюу сонгогдсон эрх бүхий албан тушаалтанд гэрээтэй холбоотой мэдээлэл солилцох асуудлаар.

Үнэлгээ:

Нэг. Төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх байгууллагаас төлбөрийн акт тогтоож улс, хоршооллын өмч хөрөнгөд учирсан хохирлыг барагдуулдаг нь шинэ зүйл биш байх бөгөөд энэ нь социализмын үед үйлчилж байсан хууль тогтоомжид дараах байдлаар тусгаж иржээ. Үүнийг тодруулан авч үзэх нь төлбөрийн акт тогтоох хууль зүйн үндэслэлийг оновчтой зөв тодорхойлоход ач холбогдолтой болов уу.

Төлбөрийн акт тогтоох талаарх эрх зүйн түүхэн сурвалж:

(Сайд нарын Зөвлөлийн дэргэдэх Улсын хянан шалгах комиссын дүрэм.³⁸ 1952 он)

Дүрмийн 8-ын “г”. “Улсад хохирол учруулсан албан тушаалын хүмүүст Сайд нарын Зөвлөлөөс батлагдсан зааврын ёсоор мөнгөн төлбөр оногдуулна”.

(БНМАУ-ын Ардын хянан шалгах байгууллагын түр дүрэм.³⁹ 1972 он)

Дүрмийн 26-ын “д”-д “Улс, хоршооллын хөрөнгийг үрэгдүүлсэн, ашиглан шамшигдуулсан нь шалгалтын явцад тодорхой баримтаар хөдөлшгүй батлагдаж байвал тэр тухай акт тогтоож гэм буруутнаар төлүүлэн хохиролгүй болгоно. Хохирлыг нөхөн төлүүлэх тухай акт нь тухайн ардын хянан шалгах группийн товчоо, хорооны гишүүдийн хурлаар хэлэлцэн баталснаар хүчин төгөлдөр болно. ...”, “е”-д “... Удирдан зохион байгуулах үүргээ ёсоор биелүүлээгүйгээс улс, хоршоолол, олон нийтийн өмч хөрөнгөд хохирол учруулсан гэм буруутай албан тушаалтанд БНМАУ-ын Сайд нарын Зөвлөлөөс баталсан зааврын дагуу хоёр сарын цалин хүртэл хэмжээгээр мөнгө төлөөс оногдуулна. Ардын хянан шалгах хороод нь дээр дурдсан арга хэмжээг хэрэглэхээс гадна нам, засгийн шийдвэрийн биелэлтийг тасалдуулсан, улсын сахилга батыг ноцтой зөрчсөн, ажил хэрэгт үлэмж хохирол учруулсан ажилтны эрхэлсэн ажлаас нь халахыг шаардсан шийдвэр гаргана.

(БНМАУ-ын Ардын хяналт шалгалтын тухай хууль.⁴⁰ 1981 он)

Хуулийн 20 дугаар зүйлд “Ардын хянан шалгах хороод даалгагдсан зорилтдоо нийцүүлэн дор дурдсан эрх эдэлнэ” гээд “г”-д “Улс, хоршооллын болон олон нийтийн зохих байгууллагад хохирол учруулсан гэм буруутай албан тушаалтанд БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдээс тогтоосон үндэслэл, хэмжээ, журмын дагуу мөнгөн төлөөс оногдуулах” гэж заасан. Үүний дагуу Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн 1983 оны 8 дугаар сарын 03-ны өдрийн 158 дугаар зарлигаар “БНМАУ-ын Ардын Хянан шалгах хорооноос мөнгөн төлөөс оногдуулах дүрэм”⁴¹-ийг баталсан байна.

Мөнгөн төлөөс нь “өөрийн буруу үйлдлээр буюу шаардагдах арга хэмжээг аваагүйгээс улс, хоршооллын болон олон нийтийн байгууллагад материалын хохирол учруулсан гэм буруутай албан тушаалтанд”⁴² захиргааны журмаар хүлээлгэж байсан хариуцлага байжээ. Мөнгөн төлөөсний хэмжээг гэм буруутны учруулсан хохирлын хэмжээгээр тогтоох боловч тухайн албан тушаалтны гурван сарын цалингаас хэтэрч болохгүй. Хохирлыг хэд хэдэн албан тушаалтан хамтран учруулсан бол мөнгөн төлөөсний хэмжээг тэдгээрийн гэм буруугийн хэр хэмжээг харгалзан хүн тус бүрээр тодорхойлно. Энэ тохиолдолд оногдуулсан мөнгөн төлөөсний ерөнхий дүн нь учирсан хохирлын хэмжээнээс хэтэрч болохгүй. Мөнгөн төлөөс оногдуулах тухай ардын хянан шалгах хорооны тогтоолыг улс, хоршоолол, олон нийтийн зохих байгууллага заавал биелүүлэх хүчинтэй байна. Мөнгөн төлөөсийг тухайн албан тушаалтны ажиллаж байгаа үйлдвэр, албан газар, байгууллага, хөдөө аж ахуйн нэгдлийн санхүү нь ардын хянан шалгах хорооны тогтоолыг үндэслэн үл маргах журмаар түүний сарын цалингийн 20 хувиас хэтрэхгүй хэмжээгээр сар бүр суутган

³⁸ Монгол Улсын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл. Боть 4, (УБ., 2010), 416-417 дахь тал.

³⁹ Монгол Улсын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл. Боть 6, (УБ., 2010), 104-109 дэх тал.

⁴⁰ Монгол Улсын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл. Боть 6, (УБ., 2010), 4 409-415 дахь тал.

⁴¹ Монгол Улсын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхэтгэл. Боть 6, (УБ., 2010), 4 500-503 дахь тал.

⁴² Мөн дүрмийн 2 дахь хэсгийг үзнэ үү.

авч 7 хоногийн дотор улс, орон нутгийн төсвийн орлогод оруулах журамтай. Хэрэв албан тушаалтан мөнгөн төлөөсийг төлж дуусгалгүй өөр үйлдвэр, албан газар, байгууллагад шилжвэл шинэ ажлын газрын санхүү төлөөсний дутууг хурааж дуусгана.

Хохирол учруулсан албан тушаалтны үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжтэй тохиолдолд ардын хянан шалгах хороо мөнгөн төлөөс оногдуулахгүйгээр холбогдох материалыг прокурорын байгууллагад шилжүүлэх бөгөөд уг этгээдийн учруулсан хохирлыг төлүүлэх асуудлыг шүүх тогтоосон журмын дагуу шийдвэрлэнэ.

Дээрхээс үзвэл социализмын үед улс, хоршооллын хөрөнгөд хохирол учруулсан үйлдэлд мөнгөн төлбөрийн акт үйлдэхээр хууль тогтоомжид тусгаж байсан нь харагдаж байна. Энэ бүгдийг нуршин өгүүлэхийн учир нь социализмын үед үйлчилж байсан дээрх хууль тогтоомжийн зохицуулалтаас үзэхэд мөнгөн төлөөс (одоогийнхоор хохирол, төлбөр төлүүлэх акт) нь тухайн үеийн төрийн хяналт шалгалтын байгууллагын үйл ажиллагааны хэлбэрт чухал үүрэгтэй байсан⁴³ нь харагдах бөгөөд энэхүү “хууч хамаарал”⁴⁴ нь 1992 оны ардчилсан, шинэ Үндсэн хууль болон түүнээс хойш ардчилсан, эрх зүйт төрд шилжихийг зорин хийгдэж буй хууль тогтоомжуудад, ялангуяа төрийн хяналт шалгалтын үйл ажиллагааг зохицуулсан хууль тогтоомжид энэхүү хохирол, төлбөр төлүүлэх үйл ажиллагааны хэлбэр хэрхэн нөлөөлж, тусч байгааг илрүүлэн тодотгоход чухал юм.

Төрийн хяналт шалгалт дахь “хууч хамаарал” буюу төлбөрийн акт

Энэ хэсэгт 1992 оны Үндсэн хуулийг дагаж гарсан эрх зүйн шинэтгэлийн хууль тогтоомжууд, ялангуяа төрийн хяналт шалгалттай холбогдох хуулиудад мөнгөн төлөө буюу төлбөрийн актыг хэрхэн зохицуулж байсан, одоо зохицуулж байгаа талаар хөндөнө.

(Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль 1993⁴⁵ ба 2002 он)

1992 оны ардчилсан, шинэ Үндсэн хуулийн дараа батлагдсан 1995 оны Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль нь “улсын төвлөрсөн төсвийн орлогын бүрдүүлэлт, төсвийн хөрөнгийн хуваарилалт, зарцуулалтыг хянан шалгах, төрийн өмчийн эд хөрөнгийн ашиглалт, зарцуулалт, хадгалалт, хамгаалалтад тавих хяналт шалгалтыг хэрхэн хэрэгжүүлж байгааг хянан шалгах, энэ хуульд заасан албан тушаалтан төрийн албан хаагчийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн эсэхийг шалгаж дүгнэлт гаргах чиг үүрэг бүхий Төрийн хянан шалгах хороо болон аймаг, нийслэлийн хянан шалгах хороо, тэдгээрийн хянан байцаагч төдийгүй, захиргааны хяналтыг хэрэгжүүлэх байгууллага, түүний улсын байцаагчийн бүрэн эрх, үйл ажиллагаа”-тай холбоотой харилцааг зохицуулсан хууль байсан. Уг хуулийн

5 дугаар зүйл. Хяналт шалгалт хийх нийтлэг үндэслэл, журам

*11. Улсад эд хөрөнгийн хохирол учруулсан нь хяналт шалгалтын явцад тогтоогдсон бол уг хохирлыг холбогдох этгээдээр хууль тогтоомжийн дагуу **нөхөн төлүүлэх** арга хэмжээ авахыг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас шаардана. Уг шаардлагыг хүлээж авсан байгууллага, албан тушаалтан заасан хугацаанд хохирлыг нөхөн төлүүлэх арга хэмжээ авч энэ тухайгаа хяналт шалгалтын байгууллагад бичгээр мэдэгдэнэ. Хэрэв шаардлагыг хүлээж авахаас татгалзсан буюу тогтоосон хугацаанд хохирлыг нөхөн төлүүлэх арга хэмжээ*

⁴³ “Ардын хянан шалгах байгууллага (хороод)-аас гэм буруутай албан тушаалтанд хүлээлгэх хууль зүйн хариуцлагын чухал төрөл нь мөнгөн төлөөс юм. ... материалын хариуцлага хүлээлгэх нь социалист өмч хамгаалах аж ахуйч байдлын төлөө Ардын хянан шалгах байгууллагын хийх тэмцлийн чухал хэрэглүүр мөн. Чимид. “БНМАУ-ын захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги” УБ., 1988, 340-342

⁴⁴ Хууль зүйн доктор Ц.Цогт “Path Dependence” гэсэн ойлголтыг Монгол хэлэнд “хууч хамаарал” гэж буулган хэрэглэжээ.

⁴⁵ Хүчингүй болсон.

аваагүй бол буруутай албан тушаалтанд энэ хуульд заасны дагуу захиргааны шийтгэл ногдуулах, эсхүл уг асуудлыг шүүхэд тавьж шийдвэрлүүлнэ”

21 дүгээр зүйл. Захиргааны хяналтын улсын байцаагч, түүний нийтлэг бүрэн эрх

9.Захиргааны хяналтын улсын ерөнхий байцаагч, улсын ахлах байцаагч, улсын байцаагч /цаашид энэ хуульд "улсын байцаагч" гэх/ дараах нийтлэг бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:

*б/байгууллага, аж ахуйн нэгж, иргэдийн хууль бусаар олсон орлого, эд хөрөнгийг **акт** үйлдэж улсын орлогод оруулах, мөн бусдад учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх асуудлыг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу шийдвэрлэх;*

2003.01.03-ны өдөр батлагдсан Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиар 1995 оны Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиар тодорхойлогдож байсан салбарын сайд тус бүрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хэрэгжиж байсан захиргааны хяналтын тогтолцоог⁴⁶ буюу салбар тус бүрд байсан улсын хяналтын албаны 13 агентлаг, нэгжийг нэгдсэн тогтолцоонд оруулж, Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрыг байгуулж, Төрийн хянан шалгах хороог татан буулгаж төрийн санхүү, төсвийн хяналттай холбоотой харилцааг мөн өдөр батлагдсан Төрийн аудитын тухай хуулиар зохицуулж, өнөөгийн Ерөнхий аудитораар удирдуулсан Үндэсний аудитын газрыг байгуулсан байдаг.

2002 оны Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд улсын байцаагчтай акттай холбоотой дараах зохицуулалтыг оруулжээ.

*“10.8.Улсын байцаагч нь Засгийн газраас загварыг нь баталсан, уг улсын байцаагчийг томилох эрх бүхий албан тушаалтнаас олгосон албаны болон хувийн дугаар бүхий үнэмлэх, тэмдэг, түүнчлэн албан шаардлага, дүгнэлт, **акт**, торгуулийн хэвлэмэл хуудас хэрэглэнэ.”⁴⁷*

10.12.Салбарын улсын ерөнхий байцаагч, улсын ахлах байцаагч энэ хуулийн 10.9-д заасан нийтлэг бүрэн эрхээс гадна дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:

⁴⁶ Уг хяналтын албад нь сайд тус бүрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд байгуулагдан ажиллаж байсан. Тухайлбал, Улсын Их Хурлын 2000 оны “Төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвчийг шинэчлэн батлах тухай” 32 дугаар тогтоолд зааснаар:

1. Байгаль орчны сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд: - *Байгаль орчныг хамгаалах алба;*
2. Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд: - *Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны улсын хяналтын алба;*
3. Дэд бүтцийн сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд: - *Дэд бүтцийн улсын хяналтын алба;*
4. Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд: - *Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын улсын хяналтын алба;*
5. Үйлдвэр, худалдааны сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд: - *Үйлдвэр, худалдааны улсын хяналтын алба;*
6. Хүнс, хөдөө аж ахуйн сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд: - *Хүнсний аюулгүй байдал, хөдөө аж ахуйн улсын хяналтын алба;*
7. Эрүүл мэндийн сайдын эрхлэх ажлын хүрээнд: - *Эрүүл мэндийн улсын хяналтын алба* зэргийг Засгийн газрын тохируулагч агентлаг байхаар тусгасан байдаг.

Дээр дурдсан төв байгууллага, албад нь орон нутаг дахь салбар алба болон улсын байцаагчаар дамжуулан захиргааны хяналтын нутаг дэвсгэрийн нэгжид хэрэгжүүлж байсан.

⁴⁷ Уг хуулийн дагуу анх “Улсын мэргэжлийн хяналтын газрын улсын байцаагчийн албаны болон хувийн дугаар бүхий үнэмлэх, тэмдэг, улсын байцаагчийн дүгнэлт, албан шаардлага, акт, шийтгэвэр, торгуулийн хэвлэмэл хуудасны загвар”-ыг Засгийн газрын 2003 оны 07 дугаар баталж байсан бол дараа нь 2012 оны 38 дугаар шинэчлэн баталж, одоо Засгийн газрын 2022 оны 479 дүгээр тогтоолоор баталсан эрх зүйн баримт бичгийн загварыг хэрэглэж байна.

10.12.2.аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэний хууль бусаар олсон орлого, эд хөрөнгийг акт үйлдэж улсын орлого болгох, түүнчлэн бусдад учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх асуудлыг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу шийдвэрлэх;”

2003 оны Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуультай хамт нэг өдөр батлагдсан Төрийн аудитын тухай хуулийн 15.1-д “Үндэсний аудитын газар дараах бүрэн эрхийг эдэлнэ” гээд 15.1.12-т “аудитын явцад илэрсэн төлбөр, зөрчлийг барагдуулах **акт тавих**, ... ;” гэж заажээ.

Үүнээс дүгнэхэд социализмын үед төрийн хяналт шалгалтын байгууллын үйл ажиллагаанд хэрэглэгдэж байсан “төлбөрийн акт” нь өнөө үед төрийн аудитын байгууллага төдийгүй, бусад салбарын хяналт шалгалтын байгууллага, тэдгээрийн улсын байцаагчийн үйл ажиллагааны хэлбэр болж уламжлагдан иржээ. Социализмын үед төлбөрийн актыг буруутай албан тушаалтны гурван сарын цалингаас хэтрүүлэхгүй байхаар тогтоох зохицуулалт үйлчилж байсан боловч ардчилсан дэглэмд шилжсэнээс хойш батлагдсан хууль тогтоомжид төлбөрийн актыг тогтоох хэмжээг тавихаа больсон байна.

Харин мөрдөж буй Төрийн аудитын тухай хуулийн зохицуулалтаас үзвэл албан шаардлага, төлбөрийн акт гэсэн шийдвэрийг гаргах үндэслэл, заагийг тодорхой заагаагүй байна. Харин Төрийн аудитын тухай хуулийн 21.4-т “Албан шаардлага өгөх, төлбөрийн акт тогтоох журмыг Монгол Улсын Ерөнхий аудитор батална” гэж заасны дагуу Монгол Улсын Ерөнхий аудиторовын 2020 оны 12 дугаар сарын 9-ний өдрийн А/95 дугаар тушаалаар “Албан шаардлага өгөх, төлбөрийн акт тогтоох журам”-ыг баталсан байх⁴⁸ ба энэ журмын 4 дэх хэсэгт албан шаардлага, төлбөрийн акт үйлдэхэд харгалзах нийтлэг үндэслэлийг дараах байдлаар зааглаж зохицуулсан байна.

Албан шаардлага үйлдэхэд харгалзах нийтлэг үндэслэл:	Төлбөрийн акт тогтооход харгалзах нийтлэг үндэслэл:
• нягтлан бодох бүртгэлийг холбогдох стандарт, хууль тогтоомжийн дагуу зохих ёсоор хөтөлж, баталгаажуулаагүй; • хөрөнгийн тооллогыг холбогдох хууль, тогтоомжид заасны дагуу хийгээгүй, баримтжуулаагүй, баталгаажуулаагүй; • өмч, хөрөнгийг бусдад зүй бусаар ашиглуулсан; • төсвийн хөрөнгийг үр ашиггүй зарцуулсан, зах зээлийн үнээс өндөр үнэтэй эсвэл шаардлагагүй хөрөнгө олж бэлтгэсэн; • төсвийн орлого, зарлагыг буруу тооцоолсон, төсөвт зардлыг хэтрүүлсэн; • төсвийг зориулалт бусаар зарцуулсан; • авлага, өглөгийг тооцоо нийлж баталгаажуулаагүй; • байгуулсан гэрээ, хэлцэл, холбогдох дүрэм, журмыг баримтлаагүй; • Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль тогтоомж зөрчсөн нь энэ журмын 4.2.3-т заасан нөхцөл үүсээгүй бол;	• төрийн өмч, хөрөнгийг үндэслэлгүйгээр бусдад хандивласан, үнэ төлбөргүй шилжүүлсэн; • төрийн болон орон нутгийн өмчийн эд хөрөнгийг түрээслүүлсэн, ашиглуулсны төлбөр болон борлуулсны орлогыг дутуу төвлөрүүлсэн, эсхүл төвлөрүүлээгүй; • цалин хөлс, шагнал урамшуулал, тэтгэмжийг зөрүүтэй тооцож олгосон; • төсөвт төвлөрүүлэх ёстой татварын болон татварын бус төсвийн орлогыг төсөвт дутуу төвлөрүүлсэн эсвэл төвлөрүүлээгүй; • бүртгэл, тооцоог зөрүүтэй тооцоолсноос үр дагавар үүссэн; • эрх бүхий этгээдээс тогтоосон норм, нормативыг хэтрүүлэн зарцуулсан; • төрийн болон орон нутгийн өмч, хөрөнгийг дутаасан, үрэгдүүлсэн, хууль бусаар ашигласан; • Төрийн аудитын тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 21.2-т заасан бусад нөхцөл байдал үүссэн.

⁴⁸ <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16230567480661&showType=1>

• аудитаар илэрсэн алдаа, зөрчил, түүнийг арилгахаар өгсөн зөвлөмжийг хугацаанд нь хэрэгжүүлээгүй бол; • хууль тогтоомж, гэрээ, хэлцэл зөрчсөн алдаа, зөрчлийг таслан зогсоож, давтан гаргуулахгүй байх үр нөлөөтэй гэж үзсэн бусад нөхцөл байдал.	
---	--

Өмнө нь үйлчилж байсан 2003 оны Төрийн аудитын тухай хуульд зааснаар мөн адил төрийн аудитын байгууллага албан шаардлага, төлбөрийн акт үйлдэх эрхтэй байсан⁴⁹ ба Монгол Улсын Ерөнхий аудиторовын 2016 оны 9 дүгээр сарын 9-ний өдрийн А/95 дугаар тушаалын хавсралтаар баталсан “Төрийн аудитын байгууллагын акт тогтоох, албан шаардлага өгөхөд баримтлах журам”-аар албан шаардлага, акт үйлдэх үндэслэлийг мөн адил дээрхтэй төстэй байдлаар заагласан байжээ. Гэхдээ одоогийн хуульд тодорхой заасан шиг Ерөнхий аудиторт ийм журам батлах эрх хэмжээг өмнөх 2003 оны Төрийн аудитын тухай хуулиар олгоогүй байсан.

2020 оны 3 дугаар сард гүйцэтгэж дууссан “Хүлүгү санаачилга” Судалгаа шинжилгээний институт (НҮТББ) -ын “Төрийн аудитын байгууллагаас өгсөн зөвлөмж, албан шаардлага, тогтоосон төлбөрийн актын хэрэгжилтийг үнэлж, зөвлөмж боловсруулах судалгааны ажлын тайлан”-аас үзэхэд тус судалгааны хүрээнд дараах дүгнэлтүүдийг хийж байжээ.

*Санхүүгийн тайлангийн аудитын явцад нийтлэг гардаг алдаа зөрчлийг төрийн аудитын байгууллага бүр өөр өөрөөр шийдвэрлэж байгаа нь ажиглагдсан. Өөрөөр хэлбэл ижил нөхцөл байдалд хоёр өөр шийдвэр гаргаж байна гэсэн үг юм. Тухайлбал зарим байгууллага нягтлан бодох бүртгэл, тайланд тусгасан өглөг, авлагыг барагдуулаагүй бол үлдэгдлийн хэмжээгээр албан шаардлага өгдөг байхад дийлэнх байгууллага түүнийг алдаа зөрчил биш гэж үздэг байна. Байгууллагын авлага, өглөгийн үлдэгдлийг зөрчилд тооцоод албан шаардлага өгөөд байвал энэ нь зохистой шийдвэр биш байх гэж үзэж байна. Аудитын явцад залруулж болох алдаа, зөрчилд төлбөрийн акт тогтоох, албан шаардлага өгч байгаа нь үнэлгээний явцад олон тохиолдож байсан.*⁵⁰

*“... судалгааны явцад нэг ижил төрлийн зөрчил дутагдалд зарим нь зөвлөмж өгдөг, зарим нь акт тогтоодог, зарим нь албан шаардлага өгөх зэргээр өөр өөр шийдэл гаргаж байна. Мөн тодорхой нэг тохиолдлыг зарим төрийн аудитын байгууллага зөрчил дутагдалд тооцож, зөвлөмж, акт, албан шаардлага өгсөн байхад зарим нь огт зөрчилд дутагдал гэж үзэлгүй орхигдуулах тохиолдол байна”*⁵¹ гэж дүгнэж байжээ.

Эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд объектив шалгуураар авч үзэхэд Монгол Улсын Ерөнхий аудиторовын 2020 оны А/95 дугаар тушаалаар батлагдсан “Албан шаардлага өгөх, төлбөрийн акт тогтоох журам”-ын 4.2.14-т заасан “... зах зээлийн үнээс өндөр үнэтэй эсвэл шаардлагагүй хөрөнгө олж бэлтгэсэн”, 4.2.1.6-д заасан “төсвийг зориулалт бусаар зарцуулсан” зэрэг албан шаардлага үйлдэхэд харгалзах нийтлэг үндэслэлүүд нь Эрүүгийн хуулийн 22.8 дугаар зүйлд заасан “Төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах”⁵²

⁴⁹ 15.1.Үндэсний аудитын газар дараахь бүрэн эрхийг эдэлнэ:

15.1.12.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;

⁵⁰ Тайлангийн 24 дэх тал.

⁵¹ Тайлангийн 65 дахь тал.

⁵² 1.Төсөв захирагч төрийн өмч, төсвийн хөрөнгийг:

1.1.зориулалтын бусаар зарцуулсан;

1.2.зах зээлийн дунджаас дээгүүр үнээр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авсан;

1.3.нөөцлөх нэрээр хэрэгцээнээс илүү хэмжээгээр бараа, бүтээгдэхүүн худалдан авч, мөнгөний эргэлтийг саатуулсан;

1.4.зохиомол хомсдол бий болгох замаар бараа, бүтээгдэхүүн бэлтгэн нийлүүлэх үнийг зориудаар өсгөсөн;

гэсэн гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шинжтэй, мөн журмын 4.2.3.1-д заасан “төрийн өмч, хөрөнгийг үндэслэлгүйгээр бусдад хандивласан, үнэ төлбөргүй шилжүүлсэн”, 4.2.3.7-д заасан “төрийн болон орон нутгийн өмч, хөрөнгийг дутаасан, үрэгдүүлсэн, хууль бусаар ашигласан” зэрэг төлбөрийн акт тогтооход харгалзах нийтлэг үндэслэлүүд нь Эрүүгийн хуулийн 22.7 дугаар зүйлд заасан “Улсын нөөцийг хууль бусаар зарцуулах, үрэгдүүлэх”⁵³ гэсэн гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний шинжтэй давхцаж болохоор байна. Үүнээс гадна бодит байдал дээр шалгагдагч этгээдийн хууль бус үйлдэл нь Эрүүгийн хуульд заасан Хөрөнгө завших⁵⁴, цаашлаад Авлигын бусад гэмт хэргийн⁵⁵ шинжийг агуулсан байхыг үгүйсгэхгүй. Энэ тохиолдолд төрийн аудитын байгууллага тухайн асуудал дээр албан шаардлага өгөх, төлбөрийн акт тогтоох ёсгүй бөгөөд уг асуудлыг Ерөнхий аудиторт хойшлуулшгүйгээр мэдэгдэн прокурорын байгууллагад шилжүүлдэг байх шаардлагатай.

Дээрхээс дүгнэн үзвэл, төрийн аудитын байгууллагаас ижил төрлийн зөрчил, дутагдалд өөр өөр хэлбэрийн шийдвэр (зөвлөмж, албан шаардлага, төлбөрийн акт) гаргахгүй байхыг хуулиар тодорхой заах шаардлагатай байна. Хэрэв, социализмын үеэс үүдэлтэй хяналт шалгалтын байгууллага, улсын байцаагчийн шийдвэрийн хэлбэр болох “төлбөрийн акт” тогтоодог энэ арга хэрэгслийг цаашид хэвээр хадгалах нь тохиолдолд үндэслэлийг маш тодорхой заах шаардлагатай. Түүнчлэн Төрийн аудитын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай 2023.07.07-ны өдрийн хуулиар “20.5.Шалгагдагч этгээд болон холбогдох бусад албан тушаалтан нь энэ хуулийн 20.2-т заасан зөвлөмжийн мөрөөр авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг аудитын тайланг хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор төрийн аудитын байгууллагад ирүүлнэ” гэсэн хэсэг шинээр нэмж, уг төлөвлөгөөгүйг ирүүлээгүй нь тухайн албан хаагчийг ажлаас халах сахилгын шийтгэл ногдуулах үндэслэл болох талаар 42.2 дахь хэсэгт нэмэлт оруулжээ. Ингэснээр төрийн аудитын байгууллагаас гаргаж байгаа зөвлөмж заавал биелэгдэх шинж улам нэмэгдсэн тул албан шаардлага ба зөвлөмж үйлдэх хууль зүйн үндэслэлийг тодорхой заах шаардлагатай болсон байна.

Энэ хүрээнд төлбөрийн актыг “улс, орон нутгийн төсөв, нийтийн өмчид хохирол учруулсан, эсхүл улс, орон нутгийн төсөвт төвлөрүүлэх ёстой мөнгөн хөрөнгийг төвлөрүүлээгүй залруулах боломжгүй үйлдэл”-д тогтоодог байх, харин албан шаардлагыг төлбөрийн акт үйлдэх үндэслэлд хамаарахгүй бөгөөд залруулах боломжгүй, нэн даруй таслан зогсоох шаардлагатай тохиолдол дээр өгдөг байхаар хуульчлах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Хоёр. Төрийн аудитын тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлд төрийн аудитын байгууллагаас албан шаардлага өгөх, төлбөрийн акт тогтоох талаар зааж, мөн хуулийн 23 дугаар зүйлд хүчин төгөлдөр болсон албан шаардлага, төлбөрийн актыг Захиргааны ерөнхий хуулийн 82, 83 дугаар зүйлд журмаар гүйцэтгэнэ гэж заасан. Захиргааны ерөнхий хуулийн “Захиргааны шийдвэр гүйцэтгэл” нэрлэсэн 8 дугаар бүлэг нь захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааны хэлбэр болох “захиргааны акт”-ыг гүйцэтгэх журмыг зохицуулсан байна.

1.5.төрийн өмчийн, төсөвт байгууллагын эд хөрөнгийг зах зээлийн дунджаас доогуур үнээр борлуулсан;

1.6.улсын төсвийн, өөрийн хөрөнгө оруулалтаар баригдаж байгаа барилга байгууламж, тоног төхөөрөмжийн угсралтад шаардлага хангаагүй бараа, бүтээгдэхүүн ашиглах замаар төсөвт өртгийг бүрдүүлж хөрөнгө завшсанаас хохирол учирсан бол нийтийн албанд ажиллах эрхийг хоёр жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хасаж таван мянга дөрвөн зуун нэгжээс хорин долоон мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

⁵³ 1.Улсын нөөцийн бараа, материалыг хуульд заасан үндэслэл, журмыг зөрчиж улсын нөөцөөс гаргасан, эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүй бусдад шилжүүлсэн, зээлдүүлсэн, барьцаалсан, хандивласан, устгасан, худалдсан, үрэгдүүлсэн бол нийтийн албанд ажиллах эрхийг хоёр жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хасаж нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

⁵⁴ Эрүүгийн хуулийн 17.4 дүгээр зүйлийг үзнэ үү.

⁵⁵ Эрүүгийн хуулийн Хорин хоёрдугар бүлгийг үзнэ үү.

Төрийн аудитын байгууллагын зөвлөмж, албан шаардлага, төлбөрийн актын биелэлтийн мэдээллийг Хавсралт 1-ээс үзнэ үү.

Төлбөрийн акт, албан шаардлага, зөвлөмжийн хэрэгжилтийг сайжруулах чиглэлээр эдгээр шийдвэрийн биелэлтийн талаар албан бичгээр тайлбар, мэдээлэл ирүүлснийг үнэлж, төсвийн захирагчдад танилцуулах, мөн төлбөрийн акт, албан шаардлага, зөвлөмжийн хэрэгжилтийг шалгагдагч байгууллага СТАС-д нотлох баримтын хамт хавсаргаж, хэрэгжилтийг цахимаар хянах боломжийг бүрдүүлсэн байна.⁵⁶

Төсвийн шууд болон төвлөрүүлэн захирагчид, төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн дарга, удирдлагуудад өгсөн зөвлөмж, албан шаардлагын хэрэгжилт харьцангуй сайн байдаг бол нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага, түүний дарга, төсвийн ерөнхийлөн захирагчид хүргүүлсэн зөвлөмж, албан шаардлагын хэрэгжилт сул байдаг. Энэ нь иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын шийдвэр хамтын шийдвэр гэдэг утгаар хариуцлагын тогтолцоо байдаггүй, хариуцлага хүлээлгэх субъект байдаггүй, мөн улс төрийн албан тушаалтанд төрийн аудитын өгсөн зөвлөмж, албан шаардлагын хүрээнд хариуцлага тооцдоггүй зэргээс шалтгаалж байна. Иймээс Төрийн аудитын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай 2023 оны 7 дугаар сарын 07-ны өдрийн хуулиар тус хуулийн 20, 42 дугаар зүйлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж шалгагдагч этгээд болон холбогдох албан тушаалтан нь төрийн аудитын байгууллагаас өгсөн зөвлөмжийн мөрөөр авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг төрийн аудитын байгууллагад 30 хоногийн дотор ирүүлэх, буруутай албан тушаалтанд “сахилгын шийтгэл ногдуулах”-ыг шаардахаас гадна “ажлаас чөлөөлөх” албан шаардлагыг эрх бүхий этгээдэд хүргүүлэх боломжтой болсон байна. Энэ хүрээнд төрийн аудитын байгууллагын шийдвэрийн хэрэгжилт улам сайжрах болов уу гэсэн хүлээлт байна.

Харин практик дээр төрийн аудитын байгууллагаас хүчин төгөлдөр болсон төлбөрийн актыг холбогдох этгээд сайн дураар биелүүлэхгүй, уг үйлдэлд нь дээд шатны байгууллага, албан тушаалтан хариуцлага тооцохгүй байгаа тохиолдолд тухайн төлбөрийн актыг хэрхэн албадан биелүүлэх вэ? гэдэг асуулт хариултгүй байна. Захиргааны ерөнхий хуулийн 89.2-т “Албадан гүйцэтгэх үйл ажиллагааг хуульд заасан журмын дагуу явуулна” гэж заасан, харин Төрийн аудитын тухай хуульд шалгагдагч этгээд хүчин төгөлдөр болсон төлбөрийн актыг биелүүлж, төлбөрийг барагдуулахгүй байгаа тохиолдолд албадан гүйцэтгэх зохицуулалт байхгүй.

Төрийн аудитын байгууллагаас өгсөн тайлбар, судалгаанаас үзэхэд 2019 онд “Шүүхээр гаргасан шийдвэр нь баталгаажих албан тушаалтанд аудиторын актыг баталгаажуулахаар хуульчлагдаагүй байна.” гэсэн үндэслэлээр Сүхбаатар аймаг дахь Сум дундын Иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шүүгчийн “Акт баталгаажуулахаас татгалзах тухай” захирамж 3 удаа гарчээ.⁵⁷ Үүнтэй холбоотойгоор “Акт баталгаажуулах хүсэлт” гаргаааа зогсоосон” байна.

*Монгол Улсын Дээд шүүхийн хяналтын шатны Иргэний хэргийн шүүх хуралдааны 2019 оны 03 сарын 19-ний өдрийн 001/ХТ2019/00379 дугаар тогтоолд “Төрийн аудитын тухай 5 дугаар зүйлийн 5.4, 15 дугаар зүйлийн 15.1.12, 28 дугаар зүйлийн 28.2-т зааснаар Үндэсний аудитын газар нь нийцлийн аудитаар дүгнэлт, зөвлөмж, гаргах, аудитын явцад илэрсэн төлбөр, зөрчлийг барагдуулах акт тавих, албан шаардлага өгөх, түүнчлэн актыг цаг хугацаанд нь биелүүлээгүй тохиолдолд албан тушаалтанд арга хэмжээ авах саналыг эрх бүхий этгээдэд хүргүүлэх бүрэн эрхтэй байна” гэж дүгнэжээ.*⁵⁸

⁵⁶ Төрийн аудитын байгууллагаас өгсөн мэдээлэл

⁵⁷ Хавсралт 2-ыг үзнэ үү.

⁵⁸ https://shuukh.mn/single_case/5613?daterange=2019-03-19%20-%202019-03-19&id=3&court_cat=1&bb=1 Сүхбаатар аймаг дахь төрийн Аудитын газрын нэхэмжлэлтэй иргэний хэрэг.

Дээрх нөхцөл байдал нь 2020 оны Төрийн аудитын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгаар засагдаагүй байна. Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 184 дүгээр зүйлд шүүхээс өөр байгууллагаас гаргасан шийдвэрийг шүүхээр баталгаажуулсны үндсэн дээр албадан гүйцэтгүүлэх талаар зохицуулсан байдаг. Тухайлбал, 184.1-д “... улсын байцаагчийн төлбөр тогтоосон актыг албадан гүйцэтгүүлэхээр бол ... улсын байцаагчийн төлбөр тогтоосон акт шүүхээр баталгаажсан байна”, 184.2-т “Шийдвэрийг гүйцэтгүүлэхийг сонирхож байгаа тал ... улсын байцаагчийн төлбөр тогтоосон актын гүйцэтгэлийг баталгаажуулахаар төлбөр төлөгчийн оршин суугаа /оршин байгаа/ харьяалах шүүхэд гаргана”, 184.3-т “... улсын байцаагчийн төлбөр тогтоосон актыг биелүүлэх боломжийг нь шүүх хянан үзэж ирүүлсэн өдрөөс хойш 7 хоногийн дотор шүүгчийн захирамжаар баталгаажуулна. Шүүгч ийнхүү захирамж гаргасан даруй гүйцэтгэх хуудас бичиж 7 хоногийн дотор төлбөр авагч, төлбөр төлөгч, шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагад хүргүүлнэ” гэж тус тус заасан.

Харин төрийн аудитын байгууллагын аудитор нь улсын байцаагч биш тул төрийн аудитын байгууллагаас тогтоосон төлбөрийн актыг Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 184 дүгээр зүйлд заасны дагуу шүүхээр баталгаажуулсны үндсэн дээр албадан гүйцэтгүүлэх боломж байхгүй байна.

Иймд Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 184 дүгээр зүйлийн 184.1 дэх хэсгийн “улсын байцаагчийн төлбөр тогтоосон актыг” гэсний өмнө “төрийн аудитын байгууллагын болон” гэж, мөн хэсгийн “улсын байцаагчийн төлбөр тогтоосон акт” гэсний өмнө “төрийн аудитын байгууллагын болон” гэж, 184.2 дахь хэсгийн “улсын байцаагчийн” гэсний өмнө “төрийн аудитын байгууллагын болон” гэж, 184.3 дахь хэсгийн “улсын байцаагчийн” гэсний өмнө “төрийн аудитын байгууллагын болон” гэж нэмэх саналыг гаргаж байна.

3. Төрийн аудитын тухай хуулийн Гуравдугаар бүлгийн зарим зүйл, заалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайлан

Үнэлэх хэсэг	25.1.Төрийн аудитын байгууллагад Монгол Улсын Ерөнхий аудитор, түүний орлогч, тэргүүлэх аудитор, аудитын менежер, ахлах аудитор, ахлах шинжээч, аудитор, шинжээч ажиллах бөгөөд тэдгээр нь төрийн тусгай албан хаагч байна. 25.3.Төрийн аудитын тэргүүн түшээ ангиллын албан тушаалд Монгол Улсын Ерөнхий аудитор, төрийн аудитын шадар түшээ ангиллын албан тушаалд Монгол Улсын Ерөнхий аудиторов орлогч, төрийн аудитын итгэмжит түшээ ангиллын албан тушаалд төрийн аудитын байгууллагын тэргүүлэх аудитор, төрийн аудитын зөвлөх түшээ ангиллын албан тушаалд төрийн аудитын байгууллагын аудитын менежер, төрийн аудитын ахлах түшээ ангиллын албан тушаалд төрийн аудитын байгууллагын ахлах аудитор, ахлах шинжээч, төрийн аудитын түшээ ангиллын албан тушаалд төрийн аудитын байгууллагын аудитор, шинжээч тус тус хамаарна.
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	Төрийн аудиторыг ба төрийн аудитын байгууллагын албан хаагчийн албан тушаалтын ангилал, бүрэлдэхүүнтэй хольж заасан нь онол, арга зүйн алдаатай эсэх?

Үнэлгээ:

Төрийн аудитын тухай хуулийн 25.1, 25.3 дахь хэсэгт төрийн аудитын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлдэг (төрийн) аудиторов асуудлыг төрийн аудитын байгууллагын албан хаагчийн албан тушаалын бүрэлдэхүүнтэй хольж зохицуулсан, ялган зааглаагүй нь учир дутагдалтай байна. Түүнчлэн төрийн аудиторт тавигдах шаардлага, тэдгээрийг сургаж, гэрчилгээжүүлэх асуудлыг хуульд тодорхой заах шаардлагатай. Учир нь аудитын үйл ажиллагаа нь тухайн аудитыг гүйцэтгэж байгаа хүнээс мэдлэг, ур чадвар, ёс зүйтэй байхыг маш ихээр шаарддаг тул төрийн аудитын байгууллагад томилогдсон албан хаагч шууд аудитын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх боломж бүхий эрх зүйн орчныг өөрчлөх, үүнтэй холбоотойгоор туслах буюу дадлагажигч аудитор ажиллуулах эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох, дадлагажигч аудитораас тодорхой хугацааны дараа шалгалт авч, аудиторов гэрчилгээ олгосноор аудитын хийх боломжтой байх эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох нь зүйтэй байна.

Үнэлэх хэсэг	28.1.Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг Улсын Их Хурлын даргын санал болгосноор Улсын Их Хурал нэр дэвшигчийн сонсгол хийж зургаан жилийн хугацаагаар томилох бөгөөд түүнийг нэг удаа улируулан томилж болно. 28.4.Монгол Улсын Ерөнхий аудиторов бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болсон, эсхүл хугацаанаас өмнө чөлөөлсөн, огцруулсан бол Улсын Их Хурал энэ хуульд заасан журмын дагуу Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг 30 хоногийн дотор, чуулганы чөлөөт цагт бол ээлжит болон ээлжит бус чуулган эхэлснээс хойш 15 хоногийн дотор нөхөн томилно.
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	1. Ерөнхий аудиторов томилгоо Аудитын дээд байгууллагын хараат бус шаардлагад нийцэж байгаа эсэх? 2.Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг огцруулах, чөлөөлөх үндэслэл, журмыг тодорхой болгох шаардлагатай эсэх?

Үнэлгээ:

Нэг. Аудитын дээд байгууллагыг уламжлалт хандлагаар институтийн хувьд ерөнхийд нь 3 загварт ангилдаг⁵⁹ бөгөөд (1) Вестминстерийн⁶⁰ буюу Ерөнхий аудиторын⁶¹, (2) Наполеоны буюу Шүүхийн, (3) Зөвлөлийн гэсэн загварууд юм. Гэхдээ уг 3 загварын ангилалтыг туйлын оновчтой үзэх нь өрөөсгөл ба [Засгийн газрын яамны загвар] гэсэн 4 дэх загвар байна гэж үздэг. Түүнчлэн зарим ном, сурах бичигт Шүүхийн болон Ерөнхий аудиторын гэсэн хоёр загварт хуваагаад, Зөвлөлийн загварыг “Холимог загвар” эсхүл олон аудитораас бүрдэх Ерөнхий аудиторын загварт багтаан ангилах тохиолдол ч байдаг байна.⁶²

Эрх зүйн байдлын хувьд төрийн аудитын байгууллага нь төрийн санхүү, төсөв, нийтийн өмчийг зохистой төлөвлөх, хуваарилах, ашиглах, зарцуулахад тавих хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх Засгийн газрын бус бие даасан байгууллага⁶³ юм. Бие даасан байгууллага болохын хувьд зохицуулалт хийх болон хяналт тавих чиг үүргийг хараат бусаар хэрэгжүүлэх замаар⁶⁴ ардчилсан засаглалын чанарыг сайжруулж шударга, зарчимч байдлыг хангах, үндсэн хуульт ардчиллыг бэхжүүлэх зорилготой.⁶⁵ Өөрөөр хэлбэл, *улс төрийн хувьд төвийг сахисан, төрийн эрх мэдлийн гурван салаа мөчрөөс хараат бус, шударга ёсыг сахиулж, ардчилсан засаглалын чанар, тогтвортой байдлыг хангах зорилго бүхий нийтийн эрх зүйн этгээд*⁶⁶ гэж ойлгодог. Улс төрийн болоод институцийн хувьд хараат бус байх нь ардчилсан тогтолцоонд хүлээх үүргээ гүйцэтгэх гол нөхцөл болдог.

Ардчилал, сонгуулийг дэмжих олон улсын хүрээлэнгийн тайлбарласнаар бие даасан байгууллага нь дараах үүргийг гүйцэтгэдэг гэж үздэг⁶⁷:

- Төвийг сахин шударга ёсыг хамгаалагч – Төрийн үйл ажиллагааг нам, улс төрийн нөлөө, улс төрийн системийн авлигаас тусгаарлаж хамгаалах, процедурын шударга ёсонд нийцэх байдлыг хянах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх;
- Байнгын мониторингийн үүрэг бүхий хянагч – тодорхой салбарт төрийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих;
- Бие даасан захиргааны байгууллага – тодорхой салбарт зохицуулах, эсхүл захиргааны үүрэг гүйцэтгэнэ. Сайн засаглал, урт хугацааны төлөвлөлт, тогтвортой байдлыг хангах, техникийн чадавх бүрдүүлэх гэх мэт шаардлагын улмаас улс төрөөс хараат бусаар тухайн салбарыг бодлогоор хангаж ажиллах үүрэг бүхий байгууллага.

⁵⁹ Rick Stapenhurst and Jack Titsworth, “Features and Functions of Supreme Audit Institutions,” *Prem Notes* 59 (October 2001), <http://hdl.handle.net/10986/11363>; INTOSAI Development Initiative (IDI), “SAI Independence Resource Kit - For In-Country Donor Staff,” November 19, 2020, 5, <https://sirc.idi.no/document-database/documents/intosai-publications/48-sai-independence-donor-resource-kit>.

⁶⁰ Энэ загвар нь Вестминстерийн загвар гэхээс гадна, Англо-Саксоны эсхүл Парламентын загвар гэж үздэг. Үз., INTOSAI Development Initiative (IDI), “SAI Independence Donor Resource Kit,” 5.

⁶¹ Манай улстай адилхан ерөнхий аудиторын загварт хамаардаг 115 улсын талаарх мэдээллийг хавсралтаас үзнэ үү.

⁶² “Department for International Development (DFID), “Characteristics of different external audit systems,” accessed August 1, 2023, https://www.parlAmericas.org/uploads/documents/DfID_Characteristics_of_Different_SAIs.pdf

⁶³ Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.2.хууль тогтоомжийг биелүүлж, захирамжилсан шийдвэр гаргадаг Засгийн газрын бус бие даасан агентлаг, түүнтэй адилтгах нийтийн эрх зүйн бусад байгууллага;

⁶⁴ Ардчилал, сонгуулийг дэмжих олон улсын хүрээлэнгээс “бие даасан зохицуулах болон хяналт тавих чиг үүрэгтэй байгууллагууд” (independent regulatory and oversight organization) гэж нэрлэж байна.

⁶⁵ О.Мөнхсайхан, *Ерөнхийлөгч: Эрх зүйн байдал, бүрэн эрх* (Улаанбаатар: 2022), 145 дахь тал.

⁶⁶ Eliot Bulmer. *Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) institutions*, international IDEA Constitution-Building Primer 19 (2019), 6 дахь тал.

⁶⁷ Б.Төрболд, *Бие даасан агентлагийн томилгооны эрх зүйн зохицуулалт (Сонгуулийн байгууллагын жишээ дээр)*. Магистрын ажил. (Улаанбаатар: 2023), 6 дахь тал.

Энэхүү чиг үүргийн онцлогтой нь холбоотой, төрийн эрх мэдлийн гурван салаа мөчрөөс хараат бус байх мөн чанарыг нь үндэслэн “4 дэх мөчир” ч гэж зарим судлаач нэрлэх нь бий.⁶⁸ Иймд бие даасан байгууллага нь олон улсын жишгээр ихэвчлэн Парламентаас байгуулагдаж, түүний өмнө ажлаа зохих журмын дагуу хариуцан тайлагнадаг бөгөөд Парламент, Засгийн газраас хараат бус байж, өөрөө бие даан шийдвэрлэх асуудлыг хуулиар зохицуулсан байдаг. Тодруулбал, бие даасан байгууллагууд гүйцэтгэх эрх мэдлээс тусдаа байгуулагдаж, бүрэлдэхүүний, төсвийн, зохион байгуулалтын хувьд хараат бусаар ажиллана. Томилгоонд УИХ, Ерөнхийлөгч, Улсын дээд шүүх зэрэг талуудын тэнцвэртэй оролцоо (*санал болгох, зөвшилцөх, томилох*)-г хангах замаар бие даасан, тэнцвэртэй, төвийг сахисан байдлыг баталгаажуулна.

Бие даасан байгууллага нь “*Засгийн газраас хараат бус, бие даасан байх*”-ын тулд:

1. Парламентаас буюу УИХ-ын оролцоотойгоор байгуулагдаж, үйл ажиллагаагаа хуулийн хүрээнд ямар ч байгууллагын хөндлөнгийн оролцоогүй бие даан явуулж, УИХ-д тайлангаа танилцуулдаг;
2. Төсвөөс санхүүждэг боловч бусад төсвийн байгууллагаас ялгаатай нь хараат бус байдлыг нь хамгаалах тодорхой зохицуулалт үйлчилнэ;
3. Удирдлага нь ихэвчлэн урт хугацаагаар /УИХ, Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацаанаас үл хамаарах байдлаар/ улирах боломжгүйгээр нэг удаа томилогддог.

Манай улсын тухайд 2003 оноос Аудитын Дээд байгууллагын загвараас Ерөнхий аудиторын загварыг сонгон⁶⁹ төлөвшүүлж байна. Дашрамд тэмдэглэхэд Төрийн аудитын тухай хууль батлагдахаас өмнө нь “төрийн аудит”-д холбогдох зохицуулалтыг Төсвийн байгууллагын удирдга, санхүүжилтийн хуулийн⁷⁰ 61.1-д “Төрийн аудитын төв байгууллагын дарга Монгол Улсын ерөнхий аудитор байна” гэж заасан байдаг үүний дараа 2003.01.03-ны өдөр оны Төрийн аудитын тухай хуулийг баталсан байдаг.

Ерөнхий аудиторыг томилох журмыг Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг УИХ-ын даргын санал болгосноор Улсын Их Хурал *зургаан жилийн хугацаагаар* томилох бөгөөд түүнийг *нэг удаа улируулан томилохоор*” зохицуулсан. УИХ 2021 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай хуулийг батлахдаа Төрийн аудитын тухай хуульд нэмэлт оруулж Ерөнхий аудиторыг “нэр дэвшигчийн сонголт” хийсний үндсэн дээр томилох нэмэлтийг оруулсан.

Ерөнхий аудиторын албан тушаалд нэр дэвшсэн хүн Төрийн албаны тухай хуульд заасан нийтлэг шаардлагаас гадна дараах шаардлагыг хангасан байна: **(I)** 45 нас хүрсэн байх; **(II)** эдийн засаг, санхүү, эсхүл хууль зүйн чиглэлээр дээд боловсролын зэрэгтэй байх; **(III)** төрийн албаны эрхэлсэн түшмэлээс дээш ангиллын албан тушаалд 10-аас доошгүй жил ажилласан байх; **(IV)** сүүлийн зургаан жилийн хугацаанд улс төрийн намын гишүүнчлэлгүй, улс төрийн идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулаагүй байх; **(V)** Монгол Улсын Ерөнхий аудиторын бүрэн эрхэд харшлах ажил, албан тушаал давхар эрхэлдэггүй, өмчийн бүх хэлбэрийн аж ахуйн нэгж, мэргэжлийн болон төрийн бус байгууллагад ашиг сонирхлын зөрчилгүй байх.

Түүнчлэн, Ерөнхий аудитор төрийн өндөр албан тушаалтны зэрэг, зиндаа, албан тушаалд тохирсон цалин хөлс авч, зайлшгүй шаардлагатай бусад хангамж эдэлж, хуульд

⁶⁸ Мөн тэнд, 7 дахь тал.

⁶⁹ **Л.Жавзмаа:** ... Хоёрдугаарт коллеги юмуу, ерөнхий аудиторын системийн талаар тодотгол өгөхийг хүсч байна. Ер нь дэлхий нийтийн жишиг бол 2 тогтолцоо байгаа юм. Нэгдүгээрт коллеги, зөвлөл, тийм хамтын шийдвэр гаргадаг ийм тогтолцоотой, энэ нь Солонгост ийм жишиг байгаа юм, нөгөөх нь ерөнхий аудиторын тогтолцоо байгаа юм, энэ нь хуулийн төсөлд ерөнхий аудиторын тогтолцоог манайх сонгож авсан юм байна лээ. Тийм учраас одоо коллеги, тэргүүлэгчид, хамтын шийдвэр гаргадаг байгууллага бол байхгүй. Ерөнхий аудитор аудитынхаа дүнг баталгаажуулаад ингээд явчихаар хуулийн төсөлд орсон юм. Улсын Их Хурлын 2003 оны намрын ээлжит чуулганы 1 дүгээр сарын 2-ны өдөр /Пүрэв гариг/-ийн хуралдааны тэмдэглэлээс

⁷⁰ Уг хууль 2002.06.27-ны өдөр батлагдаж, 2021.12.13-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болсон.

заасан баталгаагаар хангагдана. Монгол Улсын Ерөнхий аудиторын бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болсон, эсхүл хугацаанаас өмнө чөлөөлсөн, огцруулсан бол УИХ энэ хуульд заасан журмын дагуу Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг 30 хоногийн дотор, чуулганы чөлөөт цагт бол ээлжит болон ээлжит бус чуулган эхэлснээс хойш 15 хоногийн дотор нөхөн томилох⁷¹ эрх зүйн зохицуулалттай.

Харин бие даасан байгууллагыг бүрдүүлэхэд УИХ дахь олонх болон түүний байгуулсан Засгийн газар давамгай оролцоотой бол бие даасан байдал нь алдагдаж тал засаж ажиллах, улмаар парламентын сонгуульд ялсан нам, эвсэлд хяналтгүйгээр эрх мэдэл төвлөрч, төрийн эрх мэдэл хуваарилалт, хяналт, тэнцэл алдагдах, цаашлаад ардчилсан үндсэн хуульт байгуулал үгүй болох эрсдэл үүснэ гэж үздэг.⁷² Венецийн комиссоос бие даасан байгууллагуудыг бүрдүүлэхэд “улс төржилтийг сааруулах” зарчим дагах нь зүйтэйг анхааруулсан байдаг. Иймээс, сонгон шалгаруулах, санал болгох, томилох процедур нь боломжит хэмжээнд намууд хоорондын зөвшилцөлд тулгуурлавал зохино. Парламентын олонхын давамгайллыг бууруулах эсхүл эрх баригч нам, эвсэлд харьяалагддаг хүнийг албан тушаалд томилох явдлыг хязгаарлах механизмыг бүрдүүлэх хэрэгтэй гэж үзсэн байдаг.⁷³

Бие даасан байгууллагыг бүрдүүлэхэд тэнцвэрийг хангах янз бүрийн арга хэлбэр байна. Тухайлбал:

- (1) Парламент дийлэнх олонхын саналаар томилох;
- (2) Олонх цөөнхийн хувь тэнцүүлж томилох эсхүл тус тусад нь квот өгч томилох;
- (3) Мэргэжлийн холбоо, иргэний нийгмийн байгууллага зэрэг бие даасан этгээдээс санал болгох гэсэн гурван аргаар бүрдүүлэх боломжтой гэж Венецийн комисс үздэг.

Харин Ардчилал болон сонгуулийг дэмжих олон улсын хүрээлэн дараах аргаар бие даасан байгууллыг бүрдүүлэх боломжтой гэж зөвлөсөн байна:

- (1) Олонх болон цөөнх хамтран томилох;
- (2) Нэр дэвшүүлэх эсхүл томилох бүрэн эрхийг парламентад суудалтай болон бусад намд хувь тэнцүүлэн олгох;
- (3) Парламент дийлэнх олонхын саналаар томилох;
- (4) Нэг институт санал болгож өөр нэгэн институт томилох;
- (5) Томилгоо хийх үүргийг олон талын төлөөлөлтэй тусгай комисст хариуцуулах;
- (6) Бие даасан нэг байгууллага нь нөгөө бие даасан байгууллагаа томилох;
- (7) Шүүх эрх мэдлийн байгууллагаас томилох⁷⁴ гэж тодорхойлсон байдаг.

Эндээс үзвэл, Бие даасан, хараат бус байгууллагыг бүрдүүлэхэд олон талын төлөөллийг оролцуулах, улс төрөөс хараат бусаар чиг үүргээ хэрэгжүүлэхээр зохицуулах шаардлагатай.

Харин Ерөнхий аудиторыг УИХ-ын даргын санал болгосноор УИХ нэр дэвшигчийн сонсгол хийж зургаан жилийн хугацаагаар томилох бөгөөд түүнийг нэг удаа улируулан томилж болно⁷⁵ гэсэн эрх зүйн зохицуулалттай байна.

⁷¹ Төрийн аудитын тухай хуулийн 28 дугаар зүйл.

⁷² О.Мөнхсайхан, *Ерөнхийлөгч: Эрх зүйн байдал, бүрэн эрх* (Улаанбаатар: 2022), 155 дахь тал.

⁷³ Parameters On The Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition in A Democracy: A checklist,” Adopted by the Venice Commission at its 119th plenary Session (Venice, 21-22 June 2019), Opinion № 845/2016, CDL-AD (2019)015,

⁷⁴ Eliot Bulmer. Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) institutions, international IDEA Constitution-Building Primer 19 (2019), 24-29

⁷⁵ Төрийн аудитын тухай хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.1 дэх хэсэг.

Ерөнхий аудиторыг УИХ-ын даргын санал болгосноор УИХ томилдог журам 2003 оноос хойш өөрчлөгдөөгүй байна.⁷⁶ Монгол Улс 2003 оноос хойш буюу Ерөнхий аудиторын загвар бүхий аудитын дээд байгууллагатай болсноос эдүгээ хүртэл Монгол Улсын Ерөнхий аудитороор дараах хүмүүс ажилласан байна:

№	Нэр	Томилогдсон	Чөлөөлөгдсөн	Ажилласан хугацаа
1.	Лхамсүрэнгийн Жавзмаа	2003.01.10 УИХ-ын 06 тогтоол	2009.01.16 УИХ-ын 13 тогтоол	6 жил 6 хоног
2.	Чойжамцын Раднаа	2009.01.16 УИХ-ын 14 тогтоол	2012.10.11 УИХ-ын 13 тогтоол	3 жил 9 сар
3.	Аюурын Зангад	2012.10.11 УИХ-ын 46 тогтоол	2017.01.12 УИХ-ын 06 тогтоол	4 жил 3 сар
4.	Доржсүрэнгийн Хүрэлбаатар	2017.01.12 УИХ-ын 07 тогтоол	2018.11.22 УИХ-ын 86 тогтоол	1 жил 10 сар
5.	Доржсүрэнгийн Занданбат	2019.05.09 УИХ-ын 46 тогтоол	Одоог хүртэл	

Дээрхээс дүгнэн үзэхэд Ерөнхий аудитораар ажилласан 4 хүний 1 нь 6 жилийн бүрэн эрхийн хугацаагаа дуустал ажилласан. Харин бусад 3 хүн нь бүрэн эрхийн хугацаанаасаа өмнө чөлөөлөгджээ. Өмнөх 4 Ерөнхий аудиторын ажилласан бүрэн эрхийн хугацааны дундаж хугацааг тооцоход 2,6 жил байна. 2012 оны УИХ-ын ээлжит сонгууль болсны дараа Ерөнхий аудиторыг бүрэн эрхийн хугацаа нь дуусаагүй байхад чөлөөлж байсан бөгөөд энэ тохиолдол 2016 оны сонгуулийн дараа мөн адил давтагдсан.

Ерөнхий аудиторыг томилохдоо “томилгооны хараат бус байдал”-ыг хангаагүй буюу УИХ-ын дарга⁷⁷ шууд нэр дэвшүүлж байгаа нь учир дутагдалтай байна.

Түүнчлэн томилгоо хийхдээ УИХ-ын даргын санал болгосноор парламентын олонхоор шийдвэр гаргаж байгаа тул сөрөг хүчинтэй зөвшилцөхгүйгээр, зөвхөн эрх барьж буй нам шийдвэрлэх боломжтой байна. Гэтэл Аудитын дээд байгууллагаар хянагдах засгийн газрыг парламентаас бүрдүүлдэг бөгөөд эрх барьж буй намын гишүүд засгийн газрын бүрэлдэхүүнд байдаг.

Монгол Улсын ийм тогтолцоонд эрх барьж буй нам ерөнхий аудиторыг дангаараа томилох бүрэн боломжтой байгаа нь хараат бусаар ажиллахад эрсдэл үүсгэхээр байна.

Эндээс үзвэл, төрийн аудитын дээд байгууллагын удирдлагыг томилох ажиллагааг илүү нарийвчлан зохицуулах, олон талын оролцоо, зөвшилцлийг хангах шаардлагатай нь харагдаж байна. Түүнчлэн, Ерөнхий аудиторын томилгооны асуудлыг улс төрөөс ангид

⁷⁶ Төрийн аудитын тухай хууль /2003 он/-ийн 13 дугаар зүйлийн 13.1 хэсэг. Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг Улсын Их Хурлын даргын санал болгосноор Улсын Их Хурал 6 жилийн хугацаагаар томилох бөгөөд түүнийг нэг удаа улируулан томилж болно.

⁷⁷ Улсын Их Хурлын даргын албан тушаал бие даасан агентлагийн удирдлагын томилгоонд ихээхэн оролцоотой эрх зүйн зохицуулалттай байна. Улсын Их Хурлын дарга, дэд даргыг Улсын Их Хурлын гишүүдийн дотроос нэр дэвшүүлэн саналаа илээр гаргаж сонгоно. Улсын Их Хурлын тухайн сонгуулийн дүнд бий болсон нам, эвслийн бүлэг тус бүрээс Улсын Их Хурлын дэд даргыг сонгоно. Улсын Их Хурлын дарга, дэд дарга нь Улсын Их Хурлаас дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгогддог. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт Улсын Их Хурлын дарга Улсын Их Хурлын чуулганыг товлон зарлаж, даргална (Үндсэн хуулийн Хорин долдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг). Ерөнхийлөгчийн нэг адил тэрээр онцгой чуулганыг зарлан хуралдуулж болно (Үндсэн хуулийн Хорин долдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг). Мөн хуульд заасан шалтгаанаар Ерөнхийлөгчийн түр эзгүйд бүрэн эрхийг нь хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ Ерөнхийлөгч бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон бол бүрэн эрхийг нь шинэ Ерөнхийлөгч сонгогдох хүртэл хэрэгжүүлнэ (Үндсэн хуулийн Гучин долдугаар зүйл) гэж заасан. Энэ бол Үндсэн хуулиар Улсын Их Хурлын даргад олгосон бүрэн эрх. Товчхондоо бол УИХ-ын дарга нь Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэг сахиулах, хуралдаан удирдах, хуралдаан зарлан хуралдуулах субъект байна.

байлгах буюу зөвхөн улс төрийн нэг институт (парламент)-ээс хамааралтай биш байдлаар томилогдох, чөлөөлөгдөх нөхцөлийг бүрдүүлсэн эрх зүйн орчинг бий болгох шаардлагатай.

Судлаачийн санал: одоогийн Ерөнхий аудиторыг томилж байгаа томилгоог өөрчилж, Улсын Их Хурал дахь цөөнхийн бүлгээс нэр дэвшүүлж, нээлттэй сонсголын⁷⁸ үндсэн дээр томилох нь зүйтэй гэсэн саналыг дэвшүүлж байна. Ингэж чадвал 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тусгасан “Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх” хөндлөнгийн хяналтыг бий болгох боломжтой байж болох юм.

Мөн Ерөнхий аудиторыг дахин томилох боломжийг байхгүй болгож, үүний оронд зөвхөн нэг удаа томилдог байх шаардлагатай.

Ерөнхий аудиторын тогтолцоотой гадаад орны туршилага

Манай улстай адил Ерөнхий аудиторын тогтолцоотой Австри болон Босни-Херцеговин улсуудын ерөнхий аудиторын томилгооны эрх зүйн зохицуулалтыг судлан үзлээ.

1. Австри Улс

Бүгд Найрамдах Австри Улс нь парламентын засаглалтай, холбооны улс бөгөөд 9 муж улсаас бүрддэг. Хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийг холбооны болон 9 муж улсад хуваарилдаг. Парламент нь хоёр танхимтай. Холбооны түвшний хууль тогтоох байгууллага нь Үндэсний зөвлөл бөгөөд 183 гишүүн 5 жил тутамд ард түмнээс сонгогддог. Харин холбооны зөвлөлийн гишүүд муж улсуудаас томилогдож, холбооны түвшинд муж улсыг төлөөлдөг,⁷⁹ олон намын тогтолцоотой.⁸⁰

Австрийн аудитын байгууллагын нэршил нь [Аудитын шүүх (*Rechnungshof*)]⁸¹ гэх боловч үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт, чиг үүргийн хувьд ерөнхий аудиторын загварт хамаардаг. Австрийн холбооны 1920 оны Үндсэн хуулийн VII бүлэг нь “Төрийн дансны хяналт, төсвийн хөрөнгийн удирдлага”⁸²-ын тухай бүлэг бөгөөд аудитын шүүхтэй холбоотой асуудлыг зохицуулсан байдаг.⁸³ Бүтцийн хувьд нэг удирдлагатай буюу аудитын шүүхийн ерөнхийлөгч [ерөнхий аудитор] нь тэргүүлдэг, Үндэсний зөвлөлд шууд харьяалагддаг. Хууль

⁷⁸ **Нэр дэвшигчийн сонгол хийх:** Ардчилсан төрийн гол онцлог бол аливаа шийдвэр нь олон нийтийн амьдралаас урган гарсан, тэдний төлөө үйлчилдэг байх явдал бөгөөд бодлого, шийдвэр гаргахад ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа иргэд, тэдний төлөөллийг оролцуулах зайлшгүй шаардлагатай. Энэ утгаараа иргэний мэдэх, оролцох байр сууриа чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх оролцоог хангасан чухал асуудлын нэг нь нээлттэй сонгол юм.

Улсын Их Хурал 2021 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай хуулийг батлахдаа Төрийн аудитын тухай хуульд нэмэлт оруулж Ерөнхий аудиторыг “нэр дэвшигчийн сонгол” хийсний үндсэн дээр томилохоор болгосон. Нэр дэвшигчийн сонгол нь олон талын оролцоо, баримт, судалгаанд үндэслэн тухайн нэр дэвшигч нь Ерөнхий аудиторын албан тушаалд тавих шаардлагыг хангасан эсэх, зохих мэдлэг, чадвар, туршлага, мэргэшил, ёс зүйтэй эсэхийг олон нийтэд танилцуулах, нээлттэй, ил тодоор хэлэлцэх, нэр дэвшигчийн болон тухайн байгууллагын хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтой болжээ.

⁷⁹ Symposium on the independence of supreme audit institutions : report on the 17th UN/INTOSAI Seminar on Government Auditing, Vienna, 19-23 April 2004, 37-46. <https://digitallibrary.un.org/record/745578?ln=ru>

⁸⁰ Haus der Geschichte Österreich, 100 years of voting behaviour, https://www.hdgoe.at/wahlen/wahlergebnis_en.html?year=1949#

⁸¹ Австри Улсын Аудитын шүүхийн албан ёсны вейб сайтаас авсан.

https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/wer-wir-sind/RechnungshofOesterreich/Rechnungshof_Oesterreich.html

⁸² Federal Constitutional act of Austria (1920),

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

⁸³ Аудитын шүүх нь 250 аудитортай, нийт 310 ажилтантай. Нийтдээ 6000 орчим төрийн байгууллагуудад хяналт тавьдаг. Ерөнхийлөгч нь Аудитын дээд байгууллагуудын олон улсын байгууллагын (INTOSAI) ерөнхий нарийн бичгийн даргын үүргийг гүйцэтгэдэг.

тогтоох эрх мэдлийн нэг хэсэг боловч аудитын төрөл, сэдвийг парламентаас хараат бусаар шийдвэрлэх эрх мэдэлтэй.⁸⁴

Австрийн Төрийн албаны тухай хуулиар⁸⁵ Аудитын шүүхийн ерөнхийлөгч [ерөнхий аудитор]-ийг томилох харилцааг зохицуулсан бөгөөд ерөнхий болон тусгай шаардлага тавигддаг.

Ерөнхий шаардлага:

- Австри улсын иргэн байх;
- Эрх зүйн бүрэн чадамжтай байх;
- Зорилготой холбоотой үүрэг даалгаврыг биелүүлэхэд хувийн болон мэргэжлийн хувьд тохирсон байх. Уг шаардлагад Герман хэлний бичгийн болон ярианы шаардлага хамаарна.;
- 18 насанд хүрсэн байх.

Тусгай шаардлага:

- Албан тушаалд шаардлагатай дээд боловсрол эзэмшсэн байх. Уг шаардлага нь холбогдох бакалаврын зэрэг эзэмшсэнээр нотлогдох;
- Албан тушаалд тавигдах шаардлагын үнэлгээ хийгдсэн байх. Үнэлгээг тухайн албан тушаалтай холбоотой мэдлэгийн шаардлага, мэдлэгийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах сэтгэлгээ, хариуцлагыг нарийвчлан үнэлдэг. *Тухайлбал:*
 - Сургалт, туршлагаар олж авсан мэдлэг, чадвар;
 - Гүйцэтгэх, нэгтгэх, хянах, зохицуулах чадвар;
 - Харилцах, манлайлах, хэлэлцээ хийх ур чадвар зэргээр үнэлэх.
- Асуудлыг тодорхойлох, мэдлэг ур чадварыг үнэлэх;
- Хууль тогтоомж, дүрэм журам, үйлчилгээний заавар, хэмжигдэхүйц үзүүлэлтийн цар хүрээ (төсвийн эх үүсвэр г.м) болон түүнд үзүүлэх нөлөөллөөс хамаарч хариуцлагатай эсэхийг тодорхойлдог.

Дээрх томилгооны шаардлагыг хангасан нэр дэвшигчдийн дунд нээлттэй сонгогдол зохион явуулсны дараа тухайн албан тушаалыг мэргэжлийн хувьд хамгийн сайн гүйцэтгэх боломжтой хүнийг Үндсэн хороо⁸⁶ нэр дэвшүүлж, Үндэсний зөвлөл нууц санал хураалтаар 12 жилийн хугацаагаар, зөвхөн нэг удаа Аудитын шүүхийн ерөнхийлөгч [ерөнхий аудитор]-ийг томилдог.⁸⁷

2.Босни-Херцеговин Улс

Босни-Херцеговин Улс нь парламентын засаглалтай⁸⁸ бөгөөд парламентын гишүүдийг пропорциональ тогтолцоогоор сонгодог, парламентын хоёр танхимтай.⁸⁹

Ерөнхий аудиторын албан тушаалд нэр дэвшигч нь Босни-Херцеговин улсын Төрийн аудитын тухай хуулийн 23-р зүйлийн 23.2-т заасан дараах шаардлагыг хангасан байна:

- Их, дээд сургууль төгссөн;

⁸⁴ Symposium on the independence of supreme audit institutions : report on the 17th UN/INTOSAI Seminar on Government Auditing, 37-46.

⁸⁵ Gesamte Rechtsvorschrift für Beamten-Dienstrechtsgesetz (1979),

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008470>

⁸⁶ Үндсэн хороо нь парламентын гишүүдээс пропорциональ төлөөллийн зарчмын дагуу бүрддэг хороо юм. Уг хороо нь парламентаас томилогддог, бие даасан хараат бус байгууллагын албан тушаалтнуудыг санал болгох чиг үүрэгтэй байдаг.

⁸⁷ Federal Constitutional act of Austria (1920), Article 122 (4).

⁸⁸ Constitution of Bosnia and Herzegovina, Article 4 (2). <https://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/001%20-%20Constitutions/BH%20CONSTITUTION%20.pdf>

⁸⁹ Parliamentarism in Bosnia and Herzegovina during the period 1945 – 1990. <https://www.parlament.ba/Content/Read/182?title=ParlamentarizamBosniiHercegoviniuperiodu1945.%E2%80%931990.&lang=en>

- Нягтлан бодох бүртгэл, аудит, төрийн санхүү, төрийн удирдлагын чиглэлээр 10-аас доошгүй жил ажилласан байх;
- Эдийн засаг, хууль зүйн чиглэлээр дээд боловсролын зэрэгтэй байх;
- Гэмт хэрэг үйлдэж байгаагүй, ял шийтгэлгүй байх.

Ерөнхий аудиторыг сонгон шалгаруулах түр хороог парламентын дээд, доод танхим зөвшилцөн 6 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байгуулах бөгөөд 2 гишүүн нь цөөнхийн төлөөлөл байна.⁹⁰ Түр хороо Ерөнхий аудиторын албан тушаалд нэр дэвшигчдийг хуульд заасан шаардлага хангасан эсэх дарааллаар эрэмбэлж, түр хорооны гишүүдийн хамгийн олон санал авсан нэр дэвшигчийг томилуулахаар парламентад санал болгодог.⁹¹ Парламент нэр дэвшигчийн талаар хуралдаанаараа хэлэлцэж, олонхын саналаар ерөнхий аудиторыг долоон жилийн хугацаагаар, зөвхөн нэг удаа томилдог⁹² байна.

Хоёр. Төрийн аудитын тухай хуулийн 30 дугаар зүйлд Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг чөлөөлөх, огцруулах дараах үндэслэлүүдийг заажээ:

Чөлөөлөх	Огцруулах
-бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болсон; -албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөх хүсэлтээ гаргасан; -биеийн эрүүл мэндийн шалтгаанаар албан үүргээ гүйцэтгэх боломжгүй болсон; -Монгол Улсын харьяатаас гарсан, эсхүл гадаад улсын нутаг дэвсгэрт байнга оршин суух эрх авсан; -өөрийнх нь зөвшөөрснөөр өөр ажил, албан тушаалд томилсон, хуульд заасны дагуу сонгогддог албан тушаалд нэр дэвшсэн; -иргэний эрх зүйн чадамжийг нь хязгаарласан, эсхүл иргэний эрх зүйн чадамжгүйг тогтоосон шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болсон; -нас барсан, эсхүл нас барсан болон сураггүй алга болсонд тооцох тухай шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болсон.	-хуулиар хориглосон ажил, албан тушаалыг давхар эрхэлсэн; -гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцож эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэсэн шүүхийн шийтгэх тогтоол хуулийн хүчин төгөлдөр болсон; -эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээг авах тухай шүүхийн шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болсон.

Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг Төрийн аудитын тухай хуульд зааснаас бусад үндэслэлээр албан тушаалаас нь чөлөөлөх, огцруулах, түдгэлзүүлэх, түүнчлэн өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр өөр ажил, албан тушаалд томилохыг хориглосон.⁹³ Дээр дурдсан Ерөнхий аудиторыг огцруулах, чөлөөлөх үндэслэлүүд нь объектив шалгуурууд байх ба харин Ерөнхий аудитор ажлын хариуцлага алдсан, ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн үйлдэл⁹⁴

⁹⁰ Rules of Procedure of the House of Representatives of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, Article 29. <https://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/New2015/BH%20RoP%20HoR%2079-14.pdf>

⁹¹ Rules of Procedure of the House of Representatives of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, Article 29.

⁹² Law on Audit of the Institutions of Bosnia and Herzegovina, Article 24 (5).

⁹³ Төрийн аудитын тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.5 дахь хэсэг.

⁹⁴ Монгол Улсын Ерөнхий аудиторроор ажиллаж байсан эрхэм өөрийн компаниараа Жижиг, дунд үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх сангаас зээл авсан тохиолдол гарч байсан ба төрийн өмч, хөрөнгийн, үүний дотор төсвийн хөрөнгийн ашиглалт, зарцуулалтад хяналт тавьдаг байгууллагын удирдлага нь ийнхүү

гаргасан зэрэг тохиолдолд хэрхэн түүнд хариуцлага тооцох нарийвчилсан процедурыг хуульчлаагүй нь учир дутагдалтай байна.

Мөн Ерөнхий аудиторыг огцруулах, чөлөөлөх үндэслэлүүдийг заасан боловч зарим үндэслэлүүдийг орхигдуулсан, огцруулах, чөлөөлөх процедурыг нарийвчлан заагаагүй байгааг сайжруулах шаардлагатай байна.

4. Төрийн аудитын тухай хуулийн Дөрөвдүгээр бүлгийн зарим зүйл, заалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайлан

Үнэлэх хэсэг	35 дугаар зүйл. Гэмт хэргийн шинжтэй үйлдлийг шалгуулах 35.1. Аудит хийх явцад гэмт хэргийн шинжтэй байж болзошгүй нөхцөл байдал илэрсэн тохиолдолд Монгол Улсын Ерөнхий аудитор энэ тухай прокурорын байгууллагад мэдэгдэж эрүүгийн хэрэг үүсгүүлэн шалгуулахаар холбогдох мэдээлэл, баримт бичгийг шилжүүлнэ. Прокурорын байгууллага Ерөнхий аудитораас шилжүүлсэн мэдээлэл, баримт бичигтэй холбогдуулан гаргасан шийдвэрийн талаар Ерөнхий аудиторт хариу мэдэгдэнэ.
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	Уг зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

Үнэлгээ:

Хуулийн дээрх зохицуулалтын хүрээнд Ерөнхий аудиторын зүгээс аудит хийх явцад илэрсэн гэмт хэргийн шинжтэй байж болзошгүй үйлдлийг шалгуулахаар прокурорын байгууллагад шилжүүлсэн талаарх тоон мэдээллийг авч үзвэл 2021 онд, 4, 2022 онд 13, 2023 онд 15 үйлдлийг прокурорын байгууллагад шилжүүлжээ.⁹⁵ Хуулийн уг зохицуулалт зохих хэмжээнд хэрэгжиж байна.

Үнэлэх хэсэг	36 дугаар зүйл. Төрийн албан тушаалтны төрд учруулсан хохирлыг төлүүлэх үүргийн хэрэгжилтийг мэдээлэх 36.1. Төрийн аудитын байгууллага тухайн жилд Захиргааны ерөнхий хуулийн 103.3-т заасны дагуу төрийн албан тушаалтны төрд учруулсан хохирлыг төлүүлэх үүргийн биелэлтийн талаарх мэдээллийг жил бүр Үндэсний аудитын газрын цахим хуудсанд байршуулна.
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	Уг зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

Үнэлгээ:

Захиргааны ерөнхий хуулийн 101.1-д “Иргэний хуулийн 498.2-т заасны дагуу захиргааны байгууллагын гаргасан алдааны улмаас учруулсан хохирлыг төр хариуцна”, 103.1-д “Иргэн, хуулийн этгээдийн хохирлыг барагдуулсны улмаас өөрт учирсан хохирлыг захиргааны байгууллага Иргэний хуулийн 498.5-д заасны дагуу гэм буруутай этгээдээр буцааж төлүүлнэ”, 103.2-т “Энэ хуулийн 103.1-д заасан гэм буруутай этгээдээр хохирлыг төлүүлэх үүргийг тухайн захиргааны байгууллагын дээд шатны байгууллагын дотоод аудитын нэгж хариуцна”, 103.3-т “Энэ хуулийн 103.2-т заасан дээд шатны байгууллагын дотоод аудитын нэгж байхгүй бол гэм буруутай этгээдээр хохирлыг төлүүлэх үүргийг төрийн аудитын байгууллага хариуцна” гэж тус тус заасан. Үндэсний аудитын газрын audit.mn цахим хуудсанд Төрийн аудитын тухай хуулийн 36.1-д заасны дагуу холбогдох мэдээллийг жил бүр тавиагүй буюу энэ заалт хэрэгжээгүй байна.

Нөгөөтгээгүүр, төрийн аудитын байгууллагаас төрийн албан тушаалтны төрд учруулсан хохирлыг төлүүлэх талаар акт, албан шаардлага хүргүүлдэг боловч хэрэгжилт хангалтгүй байна. Энэ нь эрх зүйн зохицуулалтын холбогдох заалт тодорхой бус, холбогдох

⁹⁵ Төрийн аудитын байгууллагаас өгсөн мэдээлэл

хуулийн уялдаа холбоо бүдэг, олон өөр байдлаар ойлгогдож байгаатай⁹⁶ холбоотой гэж дүгнэж болно. Төрийн албан тушаалтны төрд учруулсан хохирлыг барагдуулах үүрэг нь зөвхөн төрийн аудитын байгууллагын үүрэг биш гэдэг нь прокурор⁹⁷, Төрийн албаны зөвлөл⁹⁸, гаалийн байгууллага⁹⁹, нийгмийн халамжийн байгууллага¹⁰⁰-д шүүхэд нэхэмжлэл гаргах замаар төрийн албан тушаалтны төрд учруулсан хохирлыг барагдуулахаар холбогдох хуулиудад зааснаас харагдаж байна. Гэтэл Захиргааны ерөнхий хуулийн 103.3-т заасны дагуу төрийн аудитын байгууллагад хүлээлгэсэн чиг үүрэг нь эдгээр байгууллагын төрд учруулсан хохирлыг барагдуулах чиг үүрэгтэй хэрхэн уялдах нь тодорхойгүй, мөн бусад субъектийн адил төрийн аудитын байгууллага нь төрд учруулсан хохирлыг шүүхэд нэхэмжлэл гаргах замаар барагдуулах эрхгүй байна. Иймд төрийн албан тушаалтны төрд учруулсан хохирлыг барагдуулах талаарх олон этгээдэд хүлээлгэсэн байгаа үүрэгтэй холбоотой дээрх зохицуулалтын уялдаа холбоог хангах, хэн нь ямар хохирол хариуцахыг тодорхой болгох шаардлагатай байна.

⁹⁶ Ө.Эрдэнэ-Очир, Ш.Алтангадас, М.Жавхлан, Б.Цэрэнлхам “Төрийн байгууллага, албан тушаалтны төрд учруулсан хохирлыг буруутай албан тушаалтнаас нэхэмжлэх эрхийг тодорхойлж буй шүүхийн практик” (2022), 89-90 дэх тал. Legaldata-аас унших боломжтой: <https://legaldata.mn/b/1538>

⁹⁷ Прокурорын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.1. “прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр, нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлт, эсхүл өөрийн санаачилгаар захиргааны болон иргэний хэрэг шүүхээр хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд зохигчоор, эсхүл гуравдагч этгээдээр оролцоно”;

⁹⁸ Төрийн албаны тухай хуулийн 50 дугаар зүйлийн 50.2. “Төрийн албаны төв байгууллага шүүхийн шийдвэрийн биелэлтийн талаар бүртгэл хөтөлж, төрд учруул-сан хохирлын нөхөн төлөлтөд хяналт тавьж, нөхөн төлөг-дөөгүй тохиолдолд төрийг төлөөлж шүүхэд нэхэмжлэл гаргана”;

⁹⁹ Гаалийн тухай хуулийн 239 дүгээр зүйлийн 239.4-д “гаалийн байгууллага энэ хуулийн 239.2-т зааснаар бараг-дуулсан хохирлыг буруутай гаалийн албан тушаалт наар нөхөн төлүүлэхээр шүүхэд нэхэмжлэл гаргана”;

¹⁰⁰ Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 30 дугаар зүйлийн 30.5-д “Нийгмийн халамжийн үйлчилгээний байгууллага, ажилтны гаргасан алдааны улмаас илүү олгогдсон тэтгэ-вэр, тэтгэмжийг буцаан суутгахгүй бөгөөд хохирлыг шүү-хийн журмаар буруутай албан тушаалтнаар төлүүлнэ”;

5. Төрийн аудитын тухай хуулийн Тавдугаар бүлгийн зарим зүйл, заалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайлан

Үнэлэх хэсэг	38 дугаар зүйл.Хууль зүйн баталгаа 38.2.Төрийн аудитын байгууллага 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. 39 дүгээр зүйл.Нөлөөллийн мэдүүлэг¹⁰¹ хөтлөх 39.1.Энэ хуулийн 11.2-т заасан аудитыг гүйцэтгэхэд төрийн аудитын байгууллагын албан хаагч бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд саад учруулсан, аливаа дарамт, шахалт үзүүлсэн, хууль бус нөлөөллийн талаар нөлөөллийн мэдүүлэг хөтөлнө. 39.2.Нөлөөллийн мэдүүлэг хөтлөх журмыг Монгол Улсын Ерөнхий аудитор батална.
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	1. Үндэсний аюулгүй зөвлөлийн дарга Төрийн аудитын байгууллага болон Монгол Улсын Ерөнхий аудиторт хяналт тавих, үүрэг даалгавар өгөхөөр зохицуулсан нь онол, арга зүйн алдаатай эсэх? 2. Нөлөөллийн мэдүүлэг хөтөлж, шийдвэрлүүлэх зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна уу?

Үнэлгээ:

Нэг. Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, Ерөнхий сайд ордог. Зөвлөлийн тэргүүн нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгч байх бөгөөд Зөвлөл үйл ажиллагаандаа “...эрх хэмжээнийхээ асуудлыг хамтран хэлэлцэж санал нэгтгэйгээр шийдвэрлэх зарчмыг баримтална” гэж хуульд заасан.¹⁰² Үүнээс үзвэл, Үндэсний аюулгүй зөвлөлийн тэргүүн нь дангаар бусад байгууллага, албан тушаалтанд үүрэг, даалгавар өгөх, үйл ажиллагаанд нь хяналт тавих эрх хэмжээгүй байхад Төрийн аудитын тухай хуулийн 38.2-т төрийн аудитын байгууллага болон Монгол Улсын Ерөнхий аудиторын үйл ажиллагаанд Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн дарга хяналт тавих, үүрэг даалгавар өгөх боломжтой байхаар зохицуулсан нь зөрчилдөөнтэй зохицуулалт болжээ.

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр парламентын засаглалтай улсын Ерөнхийлөгчийн эрх, үүргийг оролцоо талаас нь өөрчлөх эхлэл тавигдаж, эрх мэдлийн хоорондын хяналт, тэнцлийг хангахад чиглэсэн өөрчлөлтийг хийсэн. Энэ хүрээнд, Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт орсон “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн энэ зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болно” заалтаар цаашид Ерөнхийлөгчийн эрхийн тэлэлтийг багасгах хөшүүрэг болсон.¹⁰³

Өөрөөр хэлбэл, Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуульд зааснаас өөр бүрэн эрхий бусад хуулиар олгох нь Үндсэн хуулиар хориглогдсон буюу төрийн санхүү, төсөв, нийтийн өмчийг зохистой төлөвлөх, хуваарилах, ашиглах, зарцуулахад тавих хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх төрийн аудитын байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих, үүрэг даалгавар

¹⁰¹ Төрийн аудитын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.13 дахь заалт. "нөлөөллийн мэдүүлэг" гэж аудит хийх явцад тухайн аудитын үр дүнтэй холбогдуулан төрийн аудитын байгууллагад аливаа этгээдээс зүй бусаар нөлөөлөх гэж оролдсон бүх үйлдлийг тэмдэглэн баталгаажуулсан баримт бичгийг.

¹⁰² Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

¹⁰³ Я.Төгөлдөр, Д.Бумдарь. Ерөнхийлөгч ба түүний бүрэн эрхийн талаар сонгогчийн мэдэх ёстой зүйл – тойм судалгааны тайлан. Нээлттэй Нийгэм Форум. (Улаанбаатар: 2021), 28 дахь тал.

өгөх эрхийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид олгосон нь Үндсэн хуулийн дээрх заалттай нийцэхгүй юм.

Түүнчлэн Төрийн аудитын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлд “төлөвлөгөөт бус аудит” зохицуулалтыг маш тодорхой заасан бөгөөд үүнд Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн шийдвэрээр “төлөвлөгөөт бус аудит” зохицуулалт байхгүй байхад хуулийн 38.2-т Ерөнхий аудиторт Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн дарга үүрэг даалгавар өгч болох мэтээр заасан нь логикийн зөрчилтэй зохицуулалт болсон байна.

Иймд Төрийн аудитын тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.2-т заасан “...*Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн дарга*...” гэсэн хэсгийг хасах нь зүйтэй.

Хоёр. Монгол Улсын Ерөнхий аудиторов 2020 оны 12 дугаар сарын 9-ны өдрийн А/93 дугаар тушаалаар “Нөлөөллийн мэдүүлэг хөтлөх журам”-ыг баталжээ. Гүйцэтгэж буй аудит тус бүр дээр нөлөөллийн мэдүүлэг бөглөж шалгагдагч байгууллагын холбогдох албан тушаалтнуудад танилцуулж гарын үсгээр баталгаажуулан ажиллаж байх бөгөөд харин нөлөөллийн мэдүүлэг хөтөлж шийдвэрлүүлсэн тохиолдол гараагүй байна.

Үнэлэх хэсэг	40 дүгээр зүйл.Эдийн засгийн баталгаа 40.1.Төрийн аудитын байгууллага улсын төсвөөс санхүүжнэ. Төрийн аудитын байгууллага үйл ажиллагаагаа хараат бусаар хэрэгжүүлэх эдийн засгийн баталгааг төр хангана. 40.2.Монгол Улсын Ерөнхий аудитор төрийн аудитын байгууллагын үйл ажиллагааны болон хөрөнгө оруулалтын төсвийг төлөвлөн Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хороонд хянуулахаар хүргүүлнэ. 40.3.Монгол Улсын Ерөнхий аудитор Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хороогоор хянагдсан төрийн аудитын байгууллагын төсвийн төслийн эцсийн хувилбарыг улсын төсөвт нэгтгүүлэхээр санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад хуульд заасны дагуу хүргүүлнэ. 40.4.Засгийн газар төрийн аудитын байгууллагын төсвийн төслийг бууруулахгүйгээр улсын төсвийн төсөлд тусгаж Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ.
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	1. Практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

Үнэлгээ:

Аудитын дээд байгууллагын бие даасан байдлын талаарх гол баримт бичиг болох 2007 онд ИНТОСАИ-ын Конгрессоос баталсан Мексикийн тунхаглалд тусгасан “аудитын дээд байгууллагын бие даасан байдлын талаарх 8 зарчмын нэг нь “Аудитын дээд байгууллага нь санхүү болон удирдлагын/захиргааны бие даасан байдал, ажиллах хүч, эд материал, мөнгөний нөөцийн бэлэн байдал” хангагдсан байх бөгөөд энэ хүрээнд “Хууль тогтоох байгууллагууд, түүний аль нэг хорооноос АДБ-уудад бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд хангалттай нөөц байгаа гэдгийг баталгаажуулах үүрэгтэй. Хэрэв тэдэнд хуваарилсан нөөц нь бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд хангалтгүй гэж үзвэл АДБ-ууд энэ тухай хууль тогтоох байгууллагад шууд өргөн мэдүүлэх эрхтэй” байх ёстой гэж тунхагласан.¹⁰⁴

Төрийн аудитын байгууллагын 2017 он үйл ажиллагааны тайланд “Жил бүрийн төсвийг төлөвлөхдөө төрийн аудитын 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 тусган

¹⁰⁴ Мексикийн тунхаглал. 8 дахь зарчмыг үзнэ үү.

төлөвлөдөг боловч батлагдсан төсөв нь төлөвлөсөн хэмжээнээс хасагдаж батлагддаг байна. 2017 онд урсгал засварын зардал огт төсөвлөгдөөгүйгээс орон нутагт аудит хийхэд аудитуудыг найдвартай автомашинаар хангахад хүндрэл учирч байна. Мөн аудитуудыг тоног төхөөрөмж, техник хэрэгслээр хангах зайлшгүй шаардлага гарч байна.” гэж¹⁰⁵, Төрийн аудитын байгууллагын 2016 оны үйл ажиллагааны тайланд ч ийнхүү тусгагдаж байжээ.¹⁰⁶ Түүнчлэн Үндэсний аудитын газраас 2018 оны 01 дүгээр сард УИХ-ын Төсвийн байнгын хороогоор 2019 онд гүйцэтгэх аудитын сэдвийг зардалтай нь тооцож батлуулсан боловч Сангийн яам нэр дурдсан гурван аудитын зардлыг хассан бөгөөд энэ асуудлаар Үндэсний аудитын газар Сангийн яам, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар гээд бүх шатны байгууллагуудад хандсан боловч батлагдсан төсөвтөө багтааж аудит хийх шаардлагатай гэсэн хариу өгч байсан байдаг.¹⁰⁷ Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын хувьд аудитын дээд байгууллагын төсвийн хараат бус байдал гүйцэтгэх эрх мэдлээс хамааралтай явж ирсэн байдаг.

Тэгвэл, энэ байдлыг засах зорилгоор 2020 оны 5 дугаар сарын 01-ний өдөр шинэчлэн найруулагдаж батлагдсан Төрийн аудитын тухай хуулийн 40.4-т УИХ-ын Төсвийн байнгын хорооноос хянаж зөвшөөрөгдсөн Төрийн аудитын байгууллагын төсвийн төслийг Сангийн яам бууруулахгүйгээр улсын төсвийн төсөлд нэгтгэхээр хуульчилжээ. Гэвч бодит байдал дээр өмнөх нөхцөл байдал өөрчлөгдөөгүй, үргэлжилсээр байгаа нь Ерөнхий аудиторов төрийн аудитын байгууллагын төсвийн санал болгосон дүн, УИХ-ын Төсвийн байнгын хороогоор хянагдаж зөвшөөрөгдсөн төслийн дүн, улсын төсөвт нэгтгэн баталсан төсвийн эцсийн дүнгээс харагдаж байна.

(сая төгрөгөөр)

Санхүүгийн жил	Ерөнхий аудиторов гаргасан төсвийн санал	УИХ-ын ТБХ-оор зөвшөөрөгдсөн төсөл	Батлагдсан төсөв ¹⁰⁸
2020	25,443.2₮	23,119.6₮ (2,323.6₮-өөр бууруулсан)	21,700.1₮ (төсвийн тодотголоор нэмээд 1,419.6₮-өөр бууруулсан)
2021	28,908.8₮	28,908.8₮	26,878₮ (төсвийн тодотголоор нэмээд 2,030.8₮-өөр бууруулсан)
2022	31,613₮	26,187.4 (5,425.6₮-өөр бууруулсан)	25,068.3₮ (төсвийн тодотголоор нэмээд 1,119.1₮-өөр бууруулсан)
2023	29,216₮	29,216₮	26,576₮ (2,649.9₮-өөр бууруулсан бөөд төсвийн тодотголоор 28,848.8 төгрөг болгож нэмэгдүүлсэн)

¹⁰⁵ Төрийн аудитын байгууллагын 2017 оны үйл ажиллагааны тайлан, 58 дахь тала.

¹⁰⁶ Төрийн аудитын байгууллагын 2016 оны үйл ажиллагааны тайлан, 41 дахь тал.

¹⁰⁷ УИХ-ын Төсвийн байнгын хорооны 2019.04.10-ны өдрийн хуралдаанаар "Үндэсний аудитын газрын 2019 онд гүйцэтгэх аудитын сэдэв батлах тухай Байнгын хорооны 2018 оны тогтоолд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай" Төсвийн байнгын хорооны тогтоолын төслийг хэлэлцэх үед Үндэсний аудитын газраас ийнхүү танилцуулж байжээ. <https://www.parliament.mn/nn/4794/> Хамгийн сүүлд 2023.10.05-ны өдөр хандсан.

¹⁰⁸ 2020, 2021, 2022, 2023 оны Монгол Улсын төсвийн тухай хуулиуд. Эх сурвалж: legalinfo.mn

Дээрх хугацаанд төрийн аудитын байгууллагын баталсан жилийн төсөв болон Ерөнхий аудиторын анх мэдүүлсэн төсвийн санал хоорондын зөрүү (бууралт) 7-20%-ийн хооронд хэлбэлзэж байна.¹⁰⁹

2023 оны 4 дүгээр сард гарсан “Австрали, Индонезын аудитын дээд байгууллагын хамтарсан баг”-аас Монголын Үндэсний аудитын газарт өгсөн түншийн үнэлгээний тайланд “Монголын Үндэсний Аудитын газрын одоогийн хууль, эрх зүйн орчин нь Аудитын дээд байгууллагын бие даасан байдал болон санхүүгийн хараат бус байдлын үндэс суурийг бүрдүүлж байгаа боловч бодит байдал дээр хязгаарлалтууд үргэлжилсээр байна. ... Төрийн аудитын тухай хууль болон Төсвийн тухай хуулийн бодит байдал дээрх хэрэгжилт нь ТАБ-ын санхүүгийн бие даасан байдлыг хангахад хязгаарлагдмал байна. Санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага болох Сангийн яамнаас Монголын Үндэсний Аудитын газарт нөлөөлөх бодит боломж байгааг өнгөрсөн дөрвөн жилийн төсөв харуулав. Төсөв боловсруулах үйл явц дахь хөндлөнгийн харилцагч талуудын оролцоо нь ТАБ өөрт олгогдсон бүрэн эрхийн дагуу ажлаа төлөвлөж, хэрэгжүүлэх хангалттай хөрөнгө нөөцтэй байх эсэхэд нөлөөлж болохоор байна.”¹¹⁰ гэж дүгнэжээ.

УИХ-ын Төсвийн байнгын хороогоор хянагдаж зөвшөөрөгдсөн төрийн аудитын байгууллагын төсвийн төслийг Сангийн яам улсын төсөвт нэгтгэхдээ бууруулж улмаар Засгийн газар тэр хэвээр нь УИХ-д өргөн мэдүүлж байгаа нь Төрийн аудитын тухай хуулийн 40.4-т “Засгийн газар төрийн аудитын байгууллагын төсвийн төслийг бууруулахгүйгээр улсын төсвийн төсөлд тусгаж Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ” гэж заасныг зөрчиж байна. Хэдийгээр төрийн аудитын байгууллагын санхүүгийн бие даасан байдлыг хангах зохицуулалтыг Төрийн аудитын тухай хуульд маш тодорхой зааж оруулсан боловч бодит байдал дээр Сангийн яам, Засгийн газар хуулийг хэрэгжүүлэхгүй байна.

¹⁰⁹ Peer Review Report of the Mongolian National Audit Office, April 2023, p 48-49

¹¹⁰ Peer Review Report of the Mongolian National Audit Office, April 2023, p 48-49

Он	Илэрсэн зөрчлийн тоо			Биелэсэн зөрчлийн тоо			Биелэлтийн хувь		
	Төлбөрийн акт	Албан шаардлага	Зөвлөмж	Төлбөрийн акт	Албан шаардлага	Зөвлөмж	Төлбөрийн акт	Албан шаардлага	Зөвлөмж
2005	875	514	2384	815	506	1957	93.1%	98.4%	82.1%
2006	843	426	2521	711	388	1985	84.3%	91.1%	78.7%
2007	824	571	2480	788	535	1903	95.6%	93.7%	76.7%
2008	1135	794	9115	1071	786	8823	94.4%	99.0%	96.8%
2009	1358	963	7873	1121	858	7377	82.5%	89.1%	93.7%
2010	1843	1137	8594	1834	1140	8099	99.5%	100.3%	94.2%
2011	1827	956	9912	1536	830	8485	84.1%	86.8%	85.6%
2012	2032	1760	9557	1735	1572	7806	85.4%	89.3%	81.7%
2013	2638	2223	8188	2162	1892	7085	82.0%	85.1%	86.5%
2014	2355	2428	10101	1869	2101	8747	79.4%	86.5%	86.6%
2015	2035	3195	9656	1634	2654	8166	80.3%	83.1%	84.6%
2016	1475	2981	7855	1110	2632	5685	75.3%	88.3%	72.4%
2017	1249	2152	7694	988	1812	5963	79.1%	84.2%	77.5%
2018	1955	2871	9083	1476	2076	7366	75.5%	72.3%	81.1%
2019	1687	2889	7524	1252	2371	6160	74.2%	82.1%	81.9%
2020	1934	3313	9890	1669	2851	8652	86.3%	86.1%	87.5%
Дундаж	1629	1823	7652	1361	1563	6516	84%	88%	84%
2021	2012	4948	10009	1695	4233	8461	84.2%	85.5%	84.5%
2022	2038	6959	10235	1718	5707	8585	84.3%	82.0%	83.9%
Дундаж	2025	5953.5	10122	1706.5	4970	8523	84%	84%	84%

Он	Илэрсэн зөрчлийн дүн /сая төгрөг/		Биелэсэн зөрчлийн дүн /сая төгрөг/		Биелэлтийн хувь	
	Төлбөрийн акт	Албан шаардлага	Төлбөрийн акт	Албан шаардлага	Төлбөрийн акт	Албан шаардлага
2005	1,019.9	4,687.4	902.6	3,372.6	88.5%	71.9%
2006	3,271.1	31,848.7	2,040.1	9,150.6	62.4%	28.7%
2007	2,796.3	11,955.8	2,649.9	8,214.7	94.8%	68.7%
2008	4,445.5	230,944.0	3,715.1	218,628.1	83.6%	94.7%
2009	4,997.1	129,745.4	4,451.4	137,618.2	89.1%	106.1%
2010	30,552.6	2,403,544.7	24,842.9	383,287.7	81.3%	15.9%
2011	31,073.1	157,064.9	23,579.7	136,603.3	75.9%	87.0%
2012	70,532.4	1,253,703.8	23,918.3	650,114.5	33.9%	51.9%
2013	35,144.8	1,088,322.2	23,095.4	746,375.1	65.7%	68.6%
2014	18,597.2	2,457,021.1	13,697.6	2,274,403.4	73.7%	92.6%
2015	22,882.7	5,548,289.3	20,210.9	2,838,598.1	88.3%	51.2%
2016	10,901.5	1,173,660.9	5,085.2	837,497.4	46.6%	71.4%
2017	22,365.8	2,537,929.7	10,996.5	1,796,583.7	49.2%	70.8%
2018	70,300.3	2,202,706.0	21,519.2	433,979.3	30.6%	19.7%
2019	58,247.0	1,991,926.8	13,163.0	775,051.2	22.6%	38.9%
2020	57,107.5	2,297,611.1	17,940.9	421,899.0	31.4%	18.4%
Дундаж	27765	1470060	13238	729461	64%	60%
2021	88,550.9	2,211,040.2	53,753.3	1,283,983.4	60.7%	58.1%
2022	189,053.5	5,864,896.0	69,593.8	2,634,352.8	36.8%	44.9%
	138802.1986	4037968.099	61673.52418	1959168.106	49%	51%

Төлбөрийн актын огноо, дугаар	Шүүгчийн захирамжийн дугаар	Шүүгчийн захирамжийн огноо	Шүүгчийн захирамжийн утга
2019.02.20, 3/4 СБА- 2019/124/СТА-ТШЗ	147/ШЗ2019/01250	2019.10.31	Актыг баталгаажуулахаас татгалзах тухай
2018.02.25 1/45 СБА-2018/51/СТА-ТШЗ	147/ШЗ2019/01466	2019.12.11	Актыг баталгаажуулахаас татгалзах тухай
2014.12.04 2/14 ААГ-2014/05-ГА	147/ШЗ2019/01503	2019.12.19	Актыг баталгаажуулахаас татгалзах тухай