



ЗАСГИЙН ГАЗРЫН  
ХЯНАЛТ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ГАЗАР



# СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

ТӨРИЙН ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН  
ШИНЭЧИЛСЭН НАЙРУУЛГЫНТӨСЛИЙГ  
БОЛОВСРУУЛАХТАЙ ХОЛБОГДУУЛАН ОЛОН  
УЛСЫН ХАРЬЦУУЛСАН ЭРХ ЗҮЙ

Гүйцэтгэгч: Очирт цэцэн оюун болсролын холбоо НҮТББ

Улаанбаатар  
2026

## АГУУЛГА

УДИРТГАЛ.....	3
СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО, ЗОРИЛТ .....	3
СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ .....	3
УЛСУУДЫГ СОНГОСОН ҮНДЭСЛЭЛ .....	5
НЭГ. БҮГД НАЙРАМДАХ ЭСТОНИ УЛС .....	7
1.1. УЛС ОРНЫ НӨХЦӨЛ, ХЯНАЛТЫН ТОГТОЛЦОО ҮҮССЭН БАЙДАЛ.....	8
1.2. ТӨРИЙН ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТОГТОЛЦОО .....	9
1.3. ЗАЙНААС БОЛОН ГАЗАР ДЭЭРХ ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТ .....	10
1.4. ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ ТООЦОХ АРГАЧЛАЛ .....	11
1.5. ЭРСДЭЛД СУУРИЛСАН ХЯНАЛТ .....	12
1.6. ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТӨРӨЛ .....	13
1.7. ОЛОН НИЙТИЙН ХЯНАЛТ .....	14
1.8. ТӨЛӨВЛӨГӨӨТ БОЛОН ТӨЛӨВЛӨГӨӨТ БУС ШАЛГАЛТ .....	14
1.9. БУСАД ЗОХИЦУУЛАЛТ: ШАЛГУУЛАГЧИЙН ЭРХ, БҮРТГЭЛ, ИЛ ТОД БАЙДАЛ...	15
1.10. ЭСТОНИ УЛСЫН ТУРШЛАГААС МОНГОЛ УЛСАД АВАХ СУРГАМЖ.....	15
ХОЁР. БҮГД НАЙРАМДАХ ХОРВАТ УЛС.....	17
2.1. УЛС ОРНЫ НӨХЦӨЛ, ХЯНАЛТЫН ТОГТОЛЦОО ҮҮССЭН БАЙДАЛ.....	18
2.2. ТӨРИЙН ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТОГТОЛЦОО .....	19
2.3. ЗАЙНААС БОЛОН ГАЗАР ДЭЭРХ ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТ .....	19
2.4. ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ ТООЦОХ АРГАЧЛАЛ .....	20
2.5. ЭРСДЭЛД СУУРИЛСАН ХЯНАЛТ .....	21
2.6. ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТӨРӨЛ .....	22
2.7. ОЛОН НИЙТИЙН ХЯНАЛТ .....	23
2.8. ТӨЛӨВЛӨГӨӨТ БОЛОН ТӨЛӨВЛӨГӨӨТ БУС ШАЛГАЛТ .....	24
2.9. БУСАД ЗОХИЦУУЛАЛТ: ШАЛГУУЛАГЧИЙН ЭРХ, БҮРТГЭЛ, ИЛ ТОД БАЙДАЛ...	24
2.10. ХОРВАТ УЛСЫН ТУРШЛАГААС МОНГОЛ УЛСАД АВАХ СУРГАМЖ.....	25
ГУРАВ. БҮГД НАЙРАМДАХ КАЗАХСТАН УЛС .....	26
3.1. УЛС ОРНЫ НӨХЦӨЛ, ХЯНАЛТЫН ТОГТОЛЦОО ҮҮССЭН БАЙДАЛ.....	27
3.2. ТӨРИЙН ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТОГТОЛЦОО .....	28
3.3. ЗАЙНААС БОЛОН ГАЗАР ДЭЭРХ ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТ .....	29
3.4. ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ ТООЦОХ АРГАЧЛАЛ .....	30
3.5. ЭРСДЭЛД СУУРИЛСАН ХЯНАЛТ .....	31
3.6. ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТӨРӨЛ .....	31

3.7. ОЛОН НИЙТИЙН ХЯНАЛТ .....	32
3.8. ТӨЛӨВЛӨГӨӨТ БОЛОН ТӨЛӨВЛӨГӨӨТ БУС ШАЛГАЛТ .....	32
3.9. БУСАД ЗОХИЦУУЛАЛТ: ШАЛГУУЛАГЧИЙН ЭРХ, БҮРТГЭЛ, ИЛ ТОД БАЙДАЛ...	33
3.10. КАЗАХСТАН УЛСЫН ТУРШЛАГААС МОНГОЛ УЛСАД АВАХ СУРГАМЖ .....	33
ДӨРӨВ. БҮГД НАЙРАМДАХ СОЛОНГОС УЛС .....	34
4.1. УЛС ОРНЫ НӨХЦӨЛ, ХЯНАЛТЫН ТОГТОЛЦОО ҮҮССЭН БАЙДАЛ .....	35
4.2. ТӨРИЙН ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТОГТОЛЦОО .....	36
4.3. ЗАЙНААС БОЛОН ГАЗАР ДЭЭРХ ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТ .....	37
4.4. ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ ТООЦОХ АРГАЧЛАЛ.....	37
4.5. ЭРСДЭЛД СУУРИЛСАН ХЯНАЛТ .....	39
4.6. ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТӨРӨЛ .....	39
4.7. ОЛОН НИЙТИЙН ХЯНАЛТ .....	40
4.8. ТӨЛӨВЛӨГӨӨТ БОЛОН ТӨЛӨВЛӨГӨӨТ БУС ШАЛГАЛТ .....	41
4.9. БУСАД ЗОХИЦУУЛАЛТ: ШАЛГУУЛАГЧИЙН ЭРХ, БҮРТГЭЛ, ИЛ ТОД БАЙДАЛ...	42
4.10. БНСУ-ЫН ТУРШЛАГААС МОНГОЛ УЛСАД АВАХ СУРГАМЖ .....	42
ТАВ. БҮГД НАЙРАМДАХ СИНГАПУР УЛС .....	44
5.1. УЛС ОРНЫ НӨХЦӨЛ, ХЯНАЛТЫН ТОГТОЛЦОО ҮҮССЭН БАЙДАЛ .....	45
5.2. ТӨРИЙН ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТОГТОЛЦОО .....	46
5.3. ЗАЙНААС БОЛОН ГАЗАР ДЭЭРХ ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТ .....	46
5.4. ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ ТООЦОХ АРГАЧЛАЛ .....	47
5.5. ЭРСДЭЛД СУУРИЛСАН ХЯНАЛТ .....	48
5.6. ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТӨРӨЛ .....	49
5.7. ОЛОН НИЙТИЙН ХЯНАЛТ .....	50
5.8. ТӨЛӨВЛӨГӨӨТ БОЛОН ТӨЛӨВЛӨГӨӨТ БУС ШАЛГАЛТ .....	51
5.9. БУСАД ЗОХИЦУУЛАЛТ: ШАЛГУУЛАГЧИЙН ЭРХ, БҮРТГЭЛ, ИЛ ТОД БАЙДАЛ...	51
5.10. СИНГАПУР УЛСЫН ТУРШЛАГААС МОНГОЛ УЛСАД АВАХ СУРГАМЖ.....	52
ЗУРГАА. МОНГОЛ УЛСАД ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ БОЛОМЖИЙН ШИНЖИЛГЭЭ .....	53
АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ .....	55

## **УДИРТГАЛ**

Төрийн хяналт шалгалт нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангах, иргэдийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, хүрээлэн буй орчин, нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах төрийн үндсэн чиг үүргийн нэг юм. Гэвч сүүлийн жилүүдэд олон улсад төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоог зөвхөн зөрчил илрүүлэх, шийтгэл ногдуулах арга хэрэгсэл гэж үзэхээс илүүтэйгээр эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, бизнесийн орчныг дэмжих, төрийн зохицуулалтын үр нөлөөг сайжруулах бодлогын механизм гэж авч үзэх болсон байна (OECD, 2014, х.15). Үүнтэй холбоотойгоор олон улс хяналт шалгалтын байгууллагын бүтэц, эрсдэлийн үнэлгээний аргачлал, мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоо, зайнаас хэрэгжүүлэх хяналтын хэлбэрээ шинэчлэхэд анхаарч байна.

Монгол Улсад мөн төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоог боловсронгуй болгох асуудал бодлогын түвшинд чухалчлагдах болсон. Ялангуяа мэргэжлийн хяналтын байгууллагын бүтэц өөрчлөгдөж, хяналтын чиг үүргийг салбарын яам, агентлагуудад шилжүүлсэнтэй холбоотойгоор хяналтын байгууллагуудын уялдаа, шалгалтын давхардал, эрсдэлийн үнэлгээний хэрэгжилт, мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоотой холбоотой асуудал шинээр анхаарал татах болсон байна. Мөн бизнес эрхлэгчдийн зүгээс шалгалтын давтамж өндөр, байгууллагуудын уялдаа сул, төлөвлөгөөт бус шалгалтын үндэслэл тодорхой бус байгаа талаар шүүмжлэл тогтмол гарч байгаа нь энэ чиглэлийн эрх зүйн зохицуулалтыг дахин авч үзэх шаардлага байгааг харуулж байна.

Энэ хүрээнд төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоог олон улсын туршлагатай харьцуулан судлах нь зөвхөн онолын бус, бодлогын практик ач холбогдолтой асуудал болж байна. Энэхүү судалгаанд Бүгд Найрамдах Эстони Улс, Бүгд Найрамдах Хорват Улс, Бүгд Найрамдах Казахстан Улс, БНСУ, Бүгд Найрамдах Сингапур Улсын төрийн хяналт шалгалтын эрх зүйн зохицуулалт, байгууллагын бүтэц, эрсдэлийн үнэлгээний аргачлал, эрсдэлд суурилсан хяналтын тогтолцоо, зайнаас болон газар дээрх шалгалтын зохицуулалт, олон нийтийн оролцооны механизмыг харьцуулан авч үзэв. Эдгээр улс нь төрийн хяналт шалгалтын шинэчлэлийг өөр өөр нөхцөлд хэрэгжүүлсэн, харилцан ялгаатай загвартай боловч нийтлэгээрээ хяналтын үр нөлөөг сайжруулах, шалгалтын давхардлыг бууруулах, эрсдэлийг илүү оновчтой удирдах зорилготой шинэчлэл хийсэн туршлагатай юм. Тухайлбал, Эстони Улс дижитал мэдээлэлд суурилсан, уян хатан хяналтын тогтолцоог хөгжүүлсэн бол Хорват Улс хяналтын байгууллагуудын чиг үүргийг төвлөрүүлэх замаар шинэчлэл хийсэн байна. Харин Казахстан Улс төрийн хяналт шалгалтыг бизнесийн орчны шинэчлэлийн хүрээнд авч үзэж, шалгалтын нэгдсэн бүртгэл, эрсдэлийн ангилалд суурилсан тогтолцоог хөгжүүлжээ. БНСУ болон Сингапур Улс мэдээллийн технологид суурилсан, урьдчилан сэргийлэх чиглэлийн хяналтын тогтолцоог түлхүү хөгжүүлсэн нь орчин үеийн төрийн хяналт шалгалтын нийтлэг чиг хандлагыг илэрхийлж байна.

## **СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО, ЗОРИЛТ**

Энэхүү судалгааны зорилго нь төрийн хяналт шалгалтын чиглэлээр олон улсын зарим улсын эрх зүйн зохицуулалт, байгууллагын тогтолцоо, эрсдэлийн удирдлагын аргачлал, хяналтын практикийг харьцуулан судалж, Монгол Улсын төрийн хяналт шалгалтын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгоход ашиглаж болох туршлага, боломжит зохицуулалтын чиглэлийг тодорхойлоход оршино. Энэхүү зорилгын хүрээнд дараах зорилтуудыг дэвшүүлэв. Үүнд:

- төрийн хяналт шалгалтын тогтолцооны эрх зүйн үндсийг сонгогдсон улс орнуудын жишээн дээр судлах;
- хяналтын байгууллагын бүтэц, чиг үүрэг, уялдаа холбооны онцлогийг харьцуулан авч үзэх;
- эрсдэлийн үнэлгээний аргачлал, эрсдэлд суурилсан хяналтын механизмыг судлах;
- зайнаас болон газар дээрх хяналт шалгалтын зохицуулалт, практикийг шинжлэх;
- төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус шалгалтын эрх зүйн үндэс, хэрэгжилтийн онцлогийг тодорхойлох;
- олон нийтийн оролцоо, шалгуулагч этгээдийн эрхийн баталгаа, ил тод байдлын зохицуулалтыг харьцуулан судлах;
- төрийн хяналт шалгалтын тогтолцооны давуу болон сул талыг тодорхойлж, Монгол Улсад хэрэгжүүлэх боломжтой туршлагыг нэгтгэн дүгнэх.

Энэхүү судалгаа нь гадаад улсын туршлагыг шууд хуулбарлан хэрэглэхэд бус, харин ямар зохицуулалт ямар нөхцөлд үр дүнтэй ажиллаж байгааг бодит хэрэгжилтийн түвшинд авч үзэж, Монгол Улсын эрх зүйн болон институцийн орчинд нийцүүлэн ашиглах боломжийг тодорхойлоход чиглэж байна.

## **СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ**

Энэхүү судалгаанд харьцуулсан эрх зүйн судалгааны аргыг үндсэн суурь арга болгон ашигласан бөгөөд төрийн хяналт шалгалтын эрх зүйн зохицуулалт, байгууллагын бүтэц, эрсдэлийн удирдлагын тогтолцоо, хяналтын практикийг улс хооронд харьцуулан шинжилсэн болно. Судалгааны хүрээнд зөвхөн хууль тогтоомжийн агуулгыг авч үзэхээс гадна тухайн зохицуулалт бодит байдал дээр хэрхэн хэрэгжиж байгаа, ямар хүндрэл болон үр нөлөө дагуулж байгааг хамтатган судлахыг зорьсон.

Судалгаанд Бүгд Найрамдах Эстони Улс, Бүгд Найрамдах Хорват Улс, Бүгд Найрамдах Казахстан Улс, БНСУ, Бүгд Найрамдах Сингапур Улсыг сонгон авч үзсэн бөгөөд эдгээр улсыг сонгохдоо төрийн хяналт шалгалтын тогтолцооны шинэчлэлийн чиглэл, дижитал хөгжлийн түвшин, эрсдэлд суурилсан хяналтын хэрэгжилт, байгууллагын бүтэц, пост-социалист шилжилтийн туршлага зэрэг хүчин зүйлсийг харгалзан үзсэн.

Судалгааны үндсэн эх сурвалжид тухайн улсын хүчин төгөлдөр хууль тогтоомж, холбогдох журам, төрийн байгууллагын албан ёсны тайлан мэдээ, олон улсын байгууллагын судалгаа, эрдэм шинжилгээний бүтээлүүдийг ашигласан. Ялангуяа OECD, Дэлхийн банк, Европын Комисс зэрэг байгууллагын судалгаа нь төрийн хяналт шалгалтын шинэчлэлийн шалтгаан, хэрэгжилтийн үр дүн, бизнесийн орчинд үзүүлж буй нөлөөг тодорхойлоход чухал эх сурвалж болсон байна.

Судалгааны хүрээнд улс орнуудын төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоог дараах үндсэн чиглэлээр харьцуулан авч үзсэн. Үүнд төрийн хяналт шалгалтын байгууллагын бүтэц, зайнаас болон газар дээрх хяналт шалгалт, эрсдэлийн үнэлгээний аргачлал, эрсдэлд суурилсан хяналт, хяналт шалгалтын төрөл, олон нийтийн оролцоо, төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус шалгалт, шалгуулагч этгээдийн эрхийн баталгаа, бүртгэл, ил тод байдлын зохицуулалт зэрэг асуудлуудыг хамруулсан болно.

Энд төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоог олон улсын туршлагын хүрээнд харьцуулан судалж байгаа боловч улс орон бүрийн эрх зүйн тогтолцоо, институцийн чадавх, эдийн засгийн бүтэц, мэдээллийн дэд бүтэц харилцан ялгаатай тул гадаад улсын туршлагыг Монгол Улсад шууд хэрэгжүүлэх боломжгүй гэдгийг харгалзан үзсэн. Иймээс судалгааны үндсэн зорилго нь “бэлэн загвар” санал болгох бус, харин Монгол Улсад ашиглаж болох зохицуулалтын боломжит хувилбар, бодлогын чиглэлийг тодорхойлоход чиглэж байна.

## **УЛСУУДЫГ СОНГОСОН ҮНДЭСЛЭЛ**

Энэхүү судалгаанд Эстони, Хорват, Казахстан, БНСУ, Сингапур Улсыг сонгон авч үзсэн нь төрийн хяналт шалгалтын тогтолцооны өөр өөр загвар, шинэчлэлийн чиглэл, хэрэгжилтийн туршлагыг харьцуулах боломж бүрдүүлж байгаатай холбоотой. Эдгээр улс нь эрх зүйн тогтолцоо, төрийн байгууллагын бүтэц, эдийн засгийн орчин, мэдээллийн технологийн хөгжил, эрсдэлд суурилсан хяналтын хэрэгжилтийн түвшнээр харилцан ялгаатай боловч төрийн хяналт шалгалтын үр нөлөөг сайжруулах, шалгалтын давхардлыг багасгах, бизнесийн орчинд үзүүлэх захиргааны ачааллыг бууруулах зорилгоор тодорхой шинэчлэл хийсэн нийтлэг шинжтэй.

Эстони Улсыг сонгосон нь тус улс төрийн үйлчилгээний цахимжилт, мэдээллийн нэгдсэн систем, эрсдэлийн үнэлгээнд тулгуурласан уян хатан хяналтын тогтолцоогоороо онцлогтой холбоотой. Эстонийн туршлага нь хяналтын байгууллагыг заавал төвлөрүүлэхгүйгээр, харин нэгдсэн мэдээлэл, процедурын стандарт, цахим өгөгдөлд тулгуурлан хяналтын уялдааг хангаж болохыг харуулах ач холбогдолтой. Энэ нь Монгол Улсад хяналтын чиг үүрэг салбарын яам, агентлагуудад шилжсэн өнөөгийн нөхцөлд мэдээллийн уялдаа, нэгдсэн стандартын асуудлыг судлахад чухал жишээ болно.

Хорват Улсыг сонгосон нь Европын Холбоонд элссэний дараах хяналтын байгууллагын төвлөрөл, стандартчиллын туршлагатай холбоотой. Тус улс өмнө нь салбар бүрт тархсан хяналтын чиг үүргийг нэгтгэж, Төрийн хяналтын ерөнхий газрын загварыг хөгжүүлсэн нь шалгалтын давхардлыг бууруулах, нэгдсэн удирдлага бий болгох зорилготой байв. Гэвч энэ туршлага нь төвлөрөл үргэлж давуу талтай байдаггүй, салбарын мэргэшил, байгууллагын уян хатан байдалд тодорхой эрсдэл үүсгэж болохыг мөн харуулдаг.

Казахстан Улсыг сонгосон нь Монгол Улстай харьцуулахад пост-социалист шилжилтийн туршлага, төрийн зохицуулалтын төвлөрсөн уламжлал, бизнесийн орчны шинэчлэлийн хэрэгцээгээрээ тодорхой хэмжээнд ойролцоо гэж үзэх үндэслэлтэй. Казахстан Улс төрийн хяналт шалгалтыг бизнесийн орчны шинэчлэлийн нэг хэсэг болгон авч үзэж, шалгалтын нэгдсэн бүртгэл, эрсдэлийн ангилал, төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус шалгалтын зохицуулалтыг кодексын түвшинд нарийвчлан зохицуулсан нь Монгол Улсад хэрэгжүүлэх боломжтой туршлагыг судлахад ач холбогдолтой.

БНСУ болон Сингапур Улсыг сонгосон нь төрийн хяналт шалгалтын орчин үеийн, мэдээлэлд суурилсан, урьдчилан сэргийлэх чиглэлтэй загварыг харуулах зорилготой. БНСУ нь захиргааны шинэчлэл, цахим засаглал, салбарын мэргэшсэн хяналтын тогтолцоогоороо онцлог бол Сингапур нь жижиг нутаг дэвсгэртэй, өндөр институцийн чадавхтай, эрсдэлийн удирдлага болон бизнесийн орчны зохицуулалтыг өндөр түвшинд уялдуулсан жишээ юм. Эдгээр улсын туршлага нь Монгол Улсад шууд хуулбарлах загвар гэхээсээ илүү төрийн

хяналт шалгалтын ирээдүйн чиг хандлагыг ойлгоход чухал харьцуулалтын суурь болно.

Ийнхүү сонгосон улсууд нь төрийн хяналт шалгалтын шинэчлэлийн таван өөр чиглэлийг төлөөлж байна. Эстони нь мэдээллийн уялдаа, цахим хяналтын загварыг, Хорват нь институтийн төвлөрөл ба Европын стандартчиллыг, Казахстан нь бизнесийн орчны шинэчлэлтэй холбосон эрсдэлийн ангиллын тогтолцоог, БНСУ нь захиргааны үр ашиг ба цахим мэдээлэлд суурилсан хяналтыг, Сингапур нь өндөр чадавхтай, урьдчилан сэргийлэх чиглэлийн хяналтын загварыг тус тус илэрхийлж байна. Энэ ялгаа нь Монгол Улсад тохирох хувилбарыг шууд нэг улсаас хуулбарлах бус, харин өөр өөр туршлагаас хэрэгтэй элементийг сонгон авч нутагшуулах шаардлагатайг харуулж байна.

## НЭГ. БҮГД НАЙРАМДАХ ЭСТОНИ УЛС



## 1.1. УЛС ОРНЫ НӨХЦӨЛ, ХЯНАЛТЫН ТОГТОЛЦОО ҮҮССЭН БАЙДАЛ

Бүгд Найрамдах Эстони Улс нь Балтын бүс нутагт орших, парламентын засаглалтай, 1.3 сая орчим хүн амтай Европын Холбооны гишүүн орон бөгөөд төрийн үйлчилгээний цахимжилт, мэдээллийн технологийн хөгжил, ил тод засаглалаараа олон улсад өндөр үнэлэгддэг улс юм. 2023 оны Авлигын төсөөллийн индексээр 100 онооноос 76 оноо авч, Төв болон Зүүн Европын орнуудын дунд хамгийн өндөр үзүүлэлттэй улсын нэг болсон нь төрийн байгууллагын ил тод байдал, мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоотой тодорхой хэмжээнд холбоотой гэж үздэг (Transparency International, 2023). Энэ үзүүлэлт нь төрийн хяналт шалгалтын тогтолцооны үр нөлөө зөвхөн хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаанаас бус, нийт төрийн удирдлагын чанар, мэдээллийн нээлттэй байдалтай нягт холбоотой болохыг харуулж байна.

Эстони Улс 1991 онд тусгаар тогтнолоо сэргээсний дараа төрийн удирдлага, захиргааны тогтолцоогоо бүхэлд нь шинэчлэх шаардлагатай тулгарсан бөгөөд энэ хүрээнд төрийн хяналт шалгалтын хуучин төвлөрсөн, олон шат дамжлагатай тогтолцоог шинэ нөхцөлд нийцүүлэх асуудал гарч ирсэн байна. Эхний үед хяналтын зохицуулалт салбар бүрийн хуулиар тус тусдаа хөгжиж байсан бөгөөд энэ нь шалгалтын стандарт ялгаатай болох, байгууллагуудын уялдаа сулрах, нэг асуудалд олон байгууллага давхар шалгалт хийх зэрэг хүндрэл үүсгэж эхэлжээ (OECD, 2018, х.114). Ялангуяа жижиг, дунд бизнесийн байгууллагуудын хувьд төрийн хяналтын давтамж, баримт бичгийн шаардлага, захиргааны ачаалал нэмэгдэж байгаатай холбоотой шүүмжлэл 2000-аад оны сүүлээр нэмэгдэх болсон байна. Энэ нь төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоог зөвхөн салбарын түвшинд бус, нэгдсэн бодлого, процедурын хүрээнд шинэчлэх шаардлага бий болсон.

Үүнтэй холбоотойгоор Эстони Улс төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоог байгууллагын бүтцээр бус, мэдээллийн уялдаа, эрсдэлийн үнэлгээ, дижитал өгөгдөлд тулгуурлан шинэчлэх бодлого баримталж эхэлжээ. Энэ хүрээнд 2014 онд “Хууль сахиулах тухай хууль” батлагдаж, 2016 оны 1 дүгээр сараас бүрэн хэрэгжиж эхэлсэн байна (Estonia, Law Enforcement Act, 2014). Энэхүү хууль нь төрийн хяналт шалгалтын нийтлэг зарчим, шалгалтын арга хэмжээ, байгууллагын бүрэн эрх, иргэн болон хуулийн этгээдийн эрхийн баталгааг нэгтгэн зохицуулсан бөгөөд өмнө нь салангид хөгжиж байсан хяналтын тогтолцоог нэгдсэн суурь зарчимтай болгох зорилготой байв. Ингэснээр төрийн хяналт шалгалтын салбар бүр өөрийн онцлогийг хадгалсан хэвээр ажиллах боловч нийтлэг процедур, хязгаарлалт, эрхийн баталгаанд ижил стандартаар захирагдах нөхцөл бүрдсэн байна.

Эстони Улс төрийн хяналт шалгалтын байгууллагуудыг хүчээр нэгтгэх замыг сонгоогүй бөгөөд харин байгууллагуудын мэдээллийн сан, эрсдэлийн үнэлгээ, хяналтын процедурын стандартыг нэгтгэх чиглэлд түлхүү анхаарсан нь онцлог юм. Тухайлбал, төрийн байгууллагуудын мэдээллийн “X-Road” нэгдсэн систем нь татвар, хөдөлмөр, бүртгэл, лиценз, эрүүл мэнд зэрэг мэдээллийг харилцан ашиглах боломж бүрдүүлсэн нь газар дээрх шалгалтын хэрэгцээг бууруулахад чухал нөлөө үзүүлсэн талаар Европын Комисс онцлон дурдсан байдаг (European Commission, 2021, х.27). Энэ нь төрийн хяналт шалгалтын шинэчлэл зөвхөн байгууллагын бүтцийн асуудал биш бөгөөд мэдээллийн систем, дижитал дэд бүтэцтэй шууд холбоотой болохыг тодорхой харуулж байна.

Төрийн хяналт шалгалтын шинэчлэлийн үр дүнд Эстони Улсад эрсдэлд суурилсан, мэдээлэлд тулгуурласан, харьцангуй уян хатан хяналтын тогтолцоо бүрэлдсэн гэж үздэг. Гэхдээ энэ тогтолцоо нь өндөр түвшний дижитал дэд бүтэц,

мэдээллийн чанар, байгууллагуудын уялдаа холбоонд тулгуурладаг тул ижил нөхцөл бүрдээгүй оронд шууд хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байж болохыг судлаачид мөн тэмдэглэсэн байдаг (OECD, 2018, х.119). Энэ нь төрийн хяналт шалгалтын шинэчлэлийг зөвхөн хууль эрх зүйн өөрчлөлтөөр бус, мэдээллийн систем, байгууллагын чадавх, төрийн үйлчилгээний цахимжилттай хамтатган авч үзэх шаардлагатайг харуулж байна.

## 1.2. ТӨРИЙН ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТОГТОЛЦОО

Эстони Улсад төрийн хяналт шалгалтыг нэг төв байгууллага хэрэгжүүлдэггүй бөгөөд салбарын яам, агентлагууд өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг тогтолцоотой. Тухайлбал, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, хөдөлмөрийн харилцааны хяналтыг Хөдөлмөрийн хяналтын газар, хүнсний аюулгүй байдлын хяналтыг Хөдөө аж ахуй, хүнсний зөвлөл, хүрээлэн буй орчны хяналтыг Байгаль орчны зөвлөл, санхүүгийн салбарын хяналтыг Санхүүгийн хяналтын газар тус тус хэрэгжүүлдэг байна. Гэсэн хэдий ч эдгээр байгууллагын үйл ажиллагаа нь “Хууль сахиулах тухай хууль”-ийн нэгдсэн зохицуулалтад хамрагддаг бөгөөд шалгалтын нийтлэг зарчим, эрх хэмжээ, процедурын шаардлага ижил стандартаар зохицуулагддаг (Estonia, Law Enforcement Act, Section 1). Энэ нь салбарын мэргэшлийг хадгалсан хэвээр мөртлөө хяналтын нэгдсэн зарчим бий болгох зорилготой тогтолцоо гэж үзэж болно.

Эстони Улсад төрийн хяналт шалгалтын байгууллагуудын уялдаа холбоог хангахад мэдээллийн нэгдсэн систем чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Ялангуяа төрийн байгууллагуудын “X-Road” мэдээллийн нэгдсэн платформ нь байгууллагууд хооронд мэдээлэл солилцох үндсэн суурь болж, шалгалтын давхардлыг бууруулах, өмнөх шалгалтын мэдээллийг харилцан ашиглах боломж бүрдүүлжээ. Үүний үр дүнд нэг байгууллагад байгаа мэдээллийг дахин шаардах, ижил асуудлаар олон байгууллага давхар шалгалт хийх нөхцөл тодорхой хэмжээнд буурсан талаар OECD-ийн тайланд дурдсан байдаг (OECD, 2018, х.117). Энэ нь төрийн хяналтын үр нөлөө зөвхөн байгууллагын бүтцээс бус, мэдээллийн уялдаа холбооноос ихээхэн хамаардаг болохыг харуулж байна.

Төрийн хяналт шалгалтын тогтолцооны нэг онцлог нь шалгалтын арга хэмжээ бүр “пропорциональ байх” буюу тухайн эрсдэлийн түвшинтэй нийцсэн байх зарчимд тулгуурладаг явдал юм. “Хууль сахиулах тухай хууль”-ийн 7 дугаар зүйлд төрийн байгууллагаас авах арга хэмжээ нь зорилгодоо хүрэхэд шаардлагатай хамгийн бага хязгаарлалттай байх ёстой гэж заасан байдаг (Estonia, Law Enforcement Act, Section 7). Энэ нь төрийн хяналт шалгалтыг аль болох уян хатан, эрсдэлд нийцсэн байдлаар хэрэгжүүлэх эрх зүйн үндсийг бүрдүүлжээ. Энэ зарчим нь бүх аж ахуйн нэгжид ижил түвшний шалгалт хийхээс татгалзаж, харин өндөр эрсдэлтэй гэж үнэлэгдсэн салбар, байгууллагад илүү төвлөрсөн хяналт хэрэгжүүлэх хэлбэрээр илэрдэг. Тухайлбал, үйлдвэрлэлийн осол их гардаг, хөдөлмөрийн аюулгүй байдлын зөрчил давтагддаг байгууллагуудад газар дээрх шалгалт илүү хийгддэг бол бага эрсдэлтэй байгууллагад зөвлөмж, баримтын шалгалт, цахим хяналт түлхүү хэрэглэгддэг байна (Estonian Labour Inspectorate, 2024). Энэ нь төрийн хяналтыг “олон шалгах” бус, “оновчтой шалгах” чиглэлд хөгжүүлж байгааг харуулж байна.

Гэхдээ Эстонийн тогтолцоо бүхэлдээ давуу талтай гэж үзэх боломжгүй юм. Салбарын байгууллагууд харьцангуй бие даасан байдлаар ажилладаг тул эрсдэлийн үнэлгээний аргачлал, шалгалтын стандарт, мэдээлэл боловсруулах

арга барил салбар бүрт тодорхой хэмжээнд ялгаатай хэвээр байдаг талаар судлаачид тэмдэглэсэн байдаг (OECD, 2018, х.118). Иймээс Эстони Улс байгууллагын төвлөрлийг бус, мэдээллийн уялдааг чухалчилсан ч энэхүү тогтолцоо нь байгууллагуудын хамтын ажиллагаа, мэдээллийн чанар өндөр байх нөхцөлд илүү үр дүнтэй ажилладаг.

### **1.3. ЗАЙНААС БОЛОН ГАЗАР ДЭЭРХ ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТ**

Эстони Улсад төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхдээ газар дээрх шалгалт болон зайнаас хэрэгжүүлэх хяналтын хэлбэрийг хослуулан ашигладаг бөгөөд сүүлийн жилүүдэд дижитал мэдээлэлд тулгуурласан зайнаас хяналтын тогтолцоо эрчимтэй хөгжсөн байна. Энэ нь төрийн байгууллагуудын мэдээллийн сангийн уялдаа сайжирсантай шууд холбоотой бөгөөд шалгалтыг зөвхөн газар дээр очиж хэрэгжүүлэх уламжлалт хэлбэрээс аажмаар татгалзах нөхцөл бүрдүүлжээ.

“Хууль сахиулах тухай хууль”-ийн 32 дугаар зүйлд төрийн байгууллага нь хуульд заасан үндэслэлийн хүрээнд бусад төрийн мэдээллийн сангаас шаардлагатай мэдээллийг авах боломжтой гэж заасан байдаг (Estonia, Law Enforcement Act, Section 32). Энэ зохицуулалтын хүрээнд татвар, хөдөлмөр, лиценз, бүртгэл, эрүүл мэнд, гааль зэрэг мэдээллийг байгууллагууд хооронд цахимаар солилцох боломж бүрдсэн бөгөөд ингэснээр нэгэнт төрийн мэдээллийн санд байгаа мэдээллийг дахин шаардах хэрэгцээ буурсан байна. Хяналтын байгууллагууд аж ахуйн нэгжийн тайлан, өмнөх шалгалтын түүх, хөдөлмөрийн ослын мэдээлэл, татварын мэдээлэл, лицензийн нөхцөл зэрэг өгөгдлийг урьдчилан дүн шинжилгээ хийсний үндсэн дээр газар дээрх шалгалт хийх шаардлагатай эсэхийг шийдвэрлэдэг. Тухайлбал, Хөдөлмөрийн хяналтын газар хөдөлмөрийн ослын давтамж өндөр, өмнөх шалгалтаар ноцтой зөрчил илэрсэн, эсхүл эрсдэлийн үнэлгээ ирүүлээгүй байгууллагыг өндөр эрсдэлтэйд тооцон газар дээрх шалгалтад түлхүү хамруулдаг байна (Estonian Labour Inspectorate, 2024). Харин бага эрсдэлтэй байгууллагад цахим тайлагнал, зөвлөмж, баримтын шалгалт түлхүү хэрэглэгддэг.

COVID-19 цар тахлын үед Эстони Улс зайнаас хэрэгжүүлэх хяналтын тогтолцоогоо илүү өргөн ашиглаж эхэлсэн бөгөөд олон төрлийн шалгалтыг цахим баримт, онлайн уулзалт, дижитал тайлагналд тулгуурлан хэрэгжүүлсэн талаар Европын Комиссийн тайланд дурдсан байдаг (European Commission, 2021, х.27). Үүний үр дүнд газар дээрх шалгалтын тоо тодорхой хэмжээгээр буурч, хяналтын байгууллагууд өндөр эрсдэлтэй тохиолдолд нөөцөө төвлөрүүлэх боломж нэмэгдсэн байна. Энэ нь зайнаас хяналт хэрэгжүүлэх тогтолцоо нь зөвхөн технологийн дэвшил бус, төрийн хяналтын үр ашгийг нэмэгдүүлэх бодлогын хэрэгсэл болж байгааг харуулж байна.

Эстони Улсад газар дээрх шалгалтын ач холбогдол бүрэн буураагүй хэвээр байна. Ялангуяа хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, хүнсний үйлдвэрлэл, хүрээлэн буй орчны эрсдэлтэй холбоотой салбарт бодит нөхцөл байдалтай газар дээр нь танилцах шаардлага өндөр байдаг. Иймээс Эстонийн тогтолцоо нь зайнаас хяналтыг газар дээрх шалгалтыг бүрэн орлуулах хэрэгсэл гэж үзэхээс илүүтэйгээр эрсдэлийн үнэлгээнд суурилсан “шаталсан хяналтын тогтолцоо” болгон ашиглаж байгаагаараа онцлогтой. Энэ туршлагаас харахад төрийн хяналт шалгалтын шинэчлэл нь зөвхөн шалгалтын тоог бууруулах асуудал биш бөгөөд төрийн байгууллагуудын мэдээллийн уялдаа, өгөгдлийн чанар, цахим дэд бүтэцтэй шууд холбоотой болох нь ажиглагдаж байна.

#### 1.4. ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ ТООЦОХ АРГАЧЛАЛ

Эстони Улсад төрийн хяналт шалгалтын хүрээнд эрсдэлийн үнэлгээг төрийн хяналтын төлөвлөлтийн үндсэн хэрэгсэл болгон ашигладаг бөгөөд “Хууль сахиулах тухай хууль”-ийн 24 дүгээр зүйлд төрийн байгууллага нь аюул үүсэх магадлал болон түүний үр дагаврыг үнэлсэн “аюулын таамаглал” боловсруулах эрхтэй гэж заасан байдаг (Estonia, Law Enforcement Act, Section 24). Энэ зохицуулалт нь эрсдэлийн үнэлгээг нэг удаагийн формаль баримт бичиг бус, тогтмол шинэчлэгддэг, шалгалтын бодит төлөвлөлттэй холбоотой процесс гэж үзэж байгаагаараа онцлогтой.

Эрсдэлийн үнэлгээг хийхдээ дараах үндсэн логикийг өргөн ашигладаг байна:

$$R = P \times I$$

энд:

- $R$  – нийт эрсдэлийн түвшин,
- $P$  – зөрчил, аюул үүсэх магадлал,
- $I$  – тухайн эрсдэлийн нөлөөлөл буюу үр дагаврын хэмжээ юм.

Магадлалыг тодорхойлохдоо өмнөх шалгалтын үр дүн, зөрчлийн давтамж, байгууллагын тайлагналын чанар, үйлдвэрлэлийн ослын статистик, салбарын онцлог зэрэг үзүүлэлтийг ашигладаг бол нөлөөллийг хүний эрүүл мэнд, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, хүрээлэн буй орчин, эдийн засагт үзүүлэх сөрөг үр дагавраар үнэлдэг байна (OECD, 2018, х.118). Энэ нь эрсдэлийг зөвхөн “зөрчил гарсан эсэх”-ээр бус, тухайн зөрчлийн хор уршгийн хэмжээгээр хамтатган авч үзэж байгааг харуулж байна.

Зарим салбарын байгууллагууд илүү нарийвчилсан үнэлгээ хийхдээ жингийн коэффициент ашигладаг. Тухайлбал, хөдөлмөрийн хяналтын салбарт үйлдвэрлэлийн осол, ажилтны тоо, өмнөх зөрчил, аюултай тоног төхөөрөмжийн хэрэглээ зэрэг үзүүлэлтэд өөр өөр жин өгч эрсдэлийн түвшинг тооцох аргачлал хэрэглэдэг байна. Үүнийг дараах байдлаар илэрхийлдэг:

$$R = w_1 X_1 + w_2 X_2 + w_3 X_3 + \dots + w_n X_n$$

энд:

- $X$  – эрсдэлийн хүчин зүйл,
- $w$  – тухайн хүчин зүйлийн ач холбогдлын жин болно.

Ингэснээр байгууллагуудыг өндөр, дунд, бага эрсдэлтэй гэж ангилж, шалгалтын давтамжийг түүнд үндэслэн тогтоодог. Өндөр эрсдэлтэй байгууллагад газар дээрх шалгалт илүү тогтмол хийгддэг бол бага эрсдэлтэй байгууллагад баримтын болон зайнаас хяналт түлхүү хэрэглэгддэг байна (Estonian Labour Inspectorate, 2024).

Эстони Улсын эрсдэлийн үнэлгээний тогтолцооны нэг онцлог нь мэдээллийн нэгдсэн системтэй шууд холбогддог явдал юм. Өөрөөр хэлбэл, эрсдэлийн үнэлгээ нь зөвхөн хяналтын байгууллагын дотоод үнэлгээ биш бөгөөд татвар, хөдөлмөр, лиценз, бүртгэл, ослын мэдээлэл зэрэг олон эх сурвалжийн

өгөгдөлд тулгуурлан шинэчлэгддэг. Энэ нь эрсдэлийн үнэлгээний бодитой байдлыг нэмэгдүүлэх давуу талтай боловч нөгөө талаас мэдээллийн чанар, байгууллагуудын мэдээлэл солилцооны түвшнээс хүчтэй хамаарах сул талтай. Эндээс харахад Эстони Улс эрсдэлийн үнэлгээг зөвхөн хуульд нэр төдий тусгасан бус, шалгалтын төлөвлөлт, шалгалтын төрөл, нөөцийн хуваарилалттай шууд холбосон практик механизм болгон хөгжүүлсэн байна.

### **1.5. ЭРСДЭЛД СУУРИЛСАН ХЯНАЛТ**

Эстони Улсад төрийн хяналт шалгалтын үндсэн зарчим нь эрсдэлд суурилсан хяналтын тогтолцоо бөгөөд төрийн байгууллагын нөөцийг хамгийн өндөр эрсдэлтэй салбар, үйл ажиллагаа, байгууллагад төвлөрүүлэхэд чиглэдэг. Энэ нь бүх аж ахуйн нэгжийг ижил давтамж, ижил түвшний шалгалтад хамруулах уламжлалт арга барилаас татгалзаж, эрсдэлийн түвшин, болзошгүй хор уршгийн хэмжээгээр ялгавартай хандах зарчимд тулгуурлаж байна.

“Хууль сахиулах тухай хууль”-ийн 7 дугаар зүйлд төрийн байгууллагаас авах арга хэмжээ нь тухайн зорилгод хүрэхэд шаардлагатай хамгийн бага хязгаарлалттай байх ёстой гэж заасан байдаг (Estonia, Law Enforcement Act, Section 7). Энэ нь төрийн хяналтын арга хэмжээ эрсдэлийн түвшинтэй пропорциональ байх ёстой гэсэн суурь зарчмыг хуульчилсан хэрэг юм. Өөрөөр хэлбэл, эрсдэл бага нөхцөлд хэт өргөн хүрээтэй, өндөр зардалтай шалгалт хийхийг зохистой гэж үздэггүй. Төрийн байгууллагууд аж ахуйн нэгжүүдийг эрсдэлийн түвшнээр ангилж, шалгалтын давтамжийг түүнд үндэслэн тогтоодог. Тухайлбал, хөдөлмөрийн аюулгүй байдлын салбарт үйлдвэрлэлийн осол их гарсан, өмнөх шалгалтаар ноцтой зөрчил илэрсэн, эсвэл эрсдэлийн үнэлгээ хангалтгүй гэж дүгнэгдсэн байгууллагуудыг өндөр эрсдэлтэй ангилалд хамруулдаг байна. Ийм байгууллагад газар дээрх шалгалт илүү тогтмол, өргөн хүрээнд хийгддэг бол бага эрсдэлтэй байгууллагад баримтын болон зайнаас хяналт түлхүү хэрэглэгддэг (Estonian Labour Inspectorate, 2024).

Эрсдэлд суурилсан хяналтын тогтолцоо нь зөвхөн шалгалтын давтамжийг өөрчлөх бус, төрийн хяналтын арга хэлбэрийг өөрчлөхөд мөн нөлөөлж байна. Өөрөөр хэлбэл, бага эрсдэлтэй байгууллагад зөвлөмж өгөх, мэдээллээр хангах, өөрийн үнэлгээ хийх боломж олгох зэрэг урьдчилан сэргийлэх чиглэлийн арга хэмжээг түлхүү ашигладаг бол өндөр эрсдэлтэй байгууллагад газар дээрх шалгалт, нарийвчилсан хяналт, албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх боломж өндөр байдаг.

Эстони Улсын тогтолцооны нэг онцлог нь эрсдэлийн үнэлгээг тогтмол шинэчилдэгт оршино. Өмнөх шалгалтын үр дүн, осол, зөрчлийн мэдээлэл, иргэдийн гомдол, тайлагналын чанар өөрчлөгдөхөд тухайн байгууллагын эрсдэлийн ангилал мөн өөрчлөгдөх боломжтой байдаг. Энэ нь эрсдэлийн үнэлгээг нэг удаа тогтоодог “хатуу ангилал” биш, харин байнга шинэчлэгддэг динамик систем болгон ашиглаж байгааг харуулж байна. Гэхдээ эрсдэлд суурилсан хяналтын тогтолцоо нь мэдээллийн чанар, статистикийн үнэн зөв байдал, байгууллагуудын мэдээлэл солилцооны түвшнээс ихээхэн хамаардаг сул талтай. Хэрэв мэдээлэл дутуу, эсвэл буруу байвал эрсдэлийн үнэлгээ бодит нөхцөл байдлыг бүрэн илэрхийлж чадахгүй байх эрсдэлтэй байдаг талаар OECD-ийн тайланд дурдсан байдаг (OECD, 2018, х.118). Иймээс Эстони Улсын туршлагаас харахад эрсдэлд суурилсан хяналтын тогтолцоог амжилттай хэрэгжүүлэхэд зөвхөн хууль эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй бөгөөд мэдээллийн нэгдсэн систем, байгууллагуудын уялдаа холбоо, өгөгдлийн чанар чухал үүрэгтэй.

## 1.6. ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТӨРӨЛ

Эстони Улсад төрийн хяналт шалгалтыг зөвхөн “төлөвлөгөөт” болон “төлөвлөгөөт бус” гэсэн хоёр ангиллаар хязгаарлахгүйгээр тухайн шалгалтын зорилго, эрсдэлийн түвшин, хэрэгжүүлэх арга хэлбэрээс нь хамааран ялган авч үздэг. Энэ нь төрийн хяналт шалгалтыг зөвхөн зөрчил илрүүлэх ажиллагаа гэж бус, эрсдэлийг удирдах, урьдчилан сэргийлэх, хууль хэрэгжилтийг дэмжих цогц механизм гэж ойлгодогтой холбоотой юм.

“Хууль сахиулах тухай хууль”-д төрийн байгууллага нь аюул, эрсдэлийг тогтоох, урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох зорилгоор төрөл бүрийн арга хэмжээ хэрэгжүүлж болохыг тусгасан байдаг (Estonia, Law Enforcement Act, Sections 23-25). Үүний хүрээнд практикт дараах үндсэн хэлбэрүүд түгээмэл хэрэглэгддэг байна. Үүнд:

- урьдчилан сэргийлэх хяналт
- баримтад суурилсан хяналт
- газар дээрх шалгалт
- зайнаас хэрэгжүүлэх хяналт
- зөвлөн туслах шинжтэй хяналт
- гомдол, мэдээлэлд үндэслэсэн шалгалт зэрэг орно.

Урьдчилан сэргийлэх чиглэлийн хяналт нь Эстонийн тогтолцоонд нэлээд чухал байр суурь эзэлдэг. Ялангуяа хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, хүнсний аюулгүй байдал, хүрээлэн буй орчны салбарт төрийн байгууллагууд зөвхөн зөрчил илрүүлэх бус, байгууллагуудад эрсдэлээ хэрхэн бууруулах талаар зөвлөмж өгөх, загвар баримт бичиг хүргүүлэх, цахим сургалт зохион байгуулах зэрэг арга хэмжээг өргөн ашигладаг байна. Энэ нь төрийн хяналтыг “шийтгэх” бус, “хууль хэрэгжилтийг дэмжих” чиглэл рүү шилжүүлж буй орчин үеийн хандлагын нэг илрэл гэж үздэг (OECD, 2018, x.120).

Баримтад суурилсан болон зайнаас хэрэгжүүлэх хяналтын хэлбэр нь мэдээллийн нэгдсэн системийн хөгжилтэй шууд холбоотой. Төрийн байгууллагууд аж ахуйн нэгжийн тайлан, бүртгэл, лиценз, татвар, хөдөлмөрийн мэдээллийг цахимаар үнэлж, эрсдэл өндөр гэж үзсэн тохиолдолд л газар дээрх шалгалт хийдэг байна. Ингэснээр бага эрсдэлтэй байгууллагад үзүүлэх захиргааны дарамт тодорхой хэмжээнд буурсан гэж үздэг.

Газар дээрх шалгалт нь Эстони Улсад өндөр эрсдэлтэй салбарт түлхүү хэрэглэгддэг хэвээр байна. Ялангуяа үйлдвэрлэлийн осол, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, хүнсний үйлдвэрлэл, байгаль орчны эрсдэлтэй холбоотой асуудалд бодит нөхцөл байдлыг газар дээр нь шалгах шаардлага өндөр байдаг. Гэхдээ газар дээрх шалгалтыг аль болох эрсдэлийн үнэлгээ, урьдчилсан мэдээлэлд тулгуурлан хийхийг зорьдог бөгөөд “шалгалтын төлөө шалгалт” хийх хандлагаас татгалзахыг эрмэлздэг байна.

Эстонийн туршлагаас харахад төрийн хяналт шалгалтын төрлийг зөвхөн хугацаа, төлөвлөгөөгөөр нь ангилах нь хангалтгүй бөгөөд шалгалтын зорилго, эрсдэлийн түвшин, хэрэглэж буй арга хэрэгслийн онцлогийг хамтатган авч үзэх шаардлагатай байна. Энэ нь Монгол Улсад төрийн хяналт шалгалтыг зөвхөн “шалгалт хийх” хэлбэрээр бус, урьдчилан сэргийлэх, зөвлөн туслах, мэдээлэлд суурилсан уян хатан тогтолцоо болгон хөгжүүлэх шаардлагатайг харуулж байна.

## **1.7. ОЛОН НИЙТИЙН ХЯНАЛТ**

Эстони Улсад олон нийтийн оролцоо нь төрийн хяналт шалгалтын тогтолцооны тусдаа институцээс илүүтэйгээр мэдээлэл өгөх, гомдол гаргах, цахим сувгаар санал хүргүүлэх хэлбэрээр хэрэгждэг. Иргэд, ажилтан, хэрэглэгчийн өгсөн мэдээлэл нь төрийн байгууллагын эрсдэлийн үнэлгээ, шалгалтын төлөвлөлтөд тодорхой хэмжээнд нөлөөлөх боломжтой байдаг.

“Хууль сахиулах тухай хууль”-д төрийн байгууллага нь иргэнээс ирүүлсэн мэдээлэл, гомдлыг шалгах боломжтой талаар тусгасан байдаг (Estonia, Law Enforcement Act, Section 10). Практикт хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, хэрэглэгчийн эрх, хүрээлэн буй орчны асуудлаар иргэд цахимаар мэдээлэл хүргүүлэх боломжтой бөгөөд эдгээр мэдээллийг эрсдэлийн дохио хэлбэрээр ашигладаг байна. Тухайлбал, хөдөлмөрийн хяналтын байгууллагад ажилчид хөдөлмөрийн аюулгүй байдлын зөрчил, илүү цагийн хууль бус зохицуулалт, хамгаалах хэрэгслийн дутагдал зэрэг асуудлаар мэдээлэл өгөх боломжтой байдаг. Хэрэв тухайн мэдээлэл өмнөх шалгалтын дүн, эрсдэлийн үнэлгээтэй давхацвал төлөвлөгөөт бус шалгалт хийх үндэслэл болох боломжтой. Энэ нь төрийн хяналтын мэдээллийн эх сурвалжийг зөвхөн албан тайлангаар хязгаарлахгүй, бодит нөхцөл байдлын дохиог ашиглах нөхцөл бүрдүүлж байна.

Мөн Эстони Улсад төрийн байгууллагууд шалгалтын зарим статистик мэдээлэл, зөвлөмж, тайланг цахимаар нийтэлдэг нь олон нийтийн хяналт, ил тод байдлыг дэмжих нэг хэлбэр болдог. Ялангуяа бизнесийн байгууллагуудын хувьд төрийн хяналтын шаардлага, нийтлэг зөрчил, эрсдэлийн талаарх мэдээллийг урьдчилан авах боломжтой байдаг нь урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой гэж үздэг. Гэсэн хэдий ч Эстони Улсад олон нийтийн оролцоо нь төрийн хяналтын байгууллагыг орлох хэмжээнд хүрээгүй бөгөөд эцсийн шийдвэр гаргах, хяналтын арга хэмжээ авах бүрэн эрх төрийн байгууллагад хэвээр хадгалагддаг. Энэ нь олон нийтийн оролцоог хяналтын “нэмэлт мэдээллийн эх сурвалж” хэлбэрээр ашиглаж буй загвар гэж ойлгож болно.

## **1.8. ТӨЛӨВЛӨГӨӨТ БОЛОН ТӨЛӨВЛӨГӨӨТ БУС ШАЛГАЛТ**

Эстони Улсад төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус шалгалтын зохицуулалт нь эрсдэлийн үнэлгээний тогтолцоотой нягт холбоотой хэрэгждэг. Өөрөөр хэлбэл, шалгалтын төлөвлөгөө нь тогтсон давтамжид бус, харин эрсдэлийн түвшин, өмнөх шалгалтын үр дүн, иргэдийн мэдээлэл, осол зөрчлийн статистик зэрэг мэдээлэлд тулгуурлан боловсруулагддаг байна. Энэ нь шалгалтын нөөцийг хамгийн өндөр эрсдэлтэй хэсэгт төвлөрүүлэх зорилготой юм. “Хууль сахиулах тухай хууль”-ийн 24 дүгээр зүйлд төрийн байгууллага аюулын таамаглал боловсруулах эрхтэй гэж заасан нь төлөвлөгөөт шалгалтын үндсэн эрх зүйн суурь болж өгдөг (Estonia, Law Enforcement Act, Section 24). Төрийн байгууллагууд өмнөх шалгалтын мэдээлэл, үйлдвэрлэлийн осол, хөдөлмөрийн аюулгүй байдлын зөрчил, тайлагналын чанар зэрэг үзүүлэлтэд тулгуурлан тухайн байгууллагыг эрсдэлийн ангилалд хуваадаг бөгөөд өндөр эрсдэлтэй ангилалд орсон байгууллагыг төлөвлөгөөт шалгалтад түлхүү хамруулдаг байна.

Төлөвлөгөөт бус шалгалт нь ихэвчлэн иргэдийн гомдол, ноцтой осол, нийтийн аюулгүй байдалд шууд эрсдэл учруулж болзошгүй нөхцөл байдал, эсхүл өмнөх шалгалтын ноцтой зөрчилтэй холбоотойгоор хийгддэг. Гэхдээ ийм шалгалт нь дур мэдэн хэрэгждэггүй бөгөөд тодорхой мэдээлэл, эрсдэлийн үндэслэлтэй байх шаардлагатай. Энэ нь төрийн байгууллагын хяналтын бүрэн эрх болон

шалгуулагч этгээдийн эрхийн тэнцвэрийг хадгалах зорилготой зохицуулалт гэж үздэг.

Эстони Улсад төлөвлөгөөт бус шалгалтын үндэслэл, шийдвэрийг дотоод бүртгэлийн системд хадгалдаг бөгөөд энэ нь хяналтын байгууллагын дотоод хариуцлагыг нэмэгдүүлэх ач холбогдолтой гэж үздэг. OECD-ийн тайланд дурдсанаар Эстони Улс шалгалтын бүртгэл, мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоог хөгжүүлснээр ижил асуудлаар давхар шалгалт хийх эрсдэлийг тодорхой хэмжээнд бууруулсан байна (OECD, 2018, х.121). Энэ нь төлөвлөгөөт бус шалгалтыг бүрэн хязгаарлах бус, харин түүний үндэслэл, бүртгэл, ил тод байдлыг сайжруулах нь илүү үр дүнтэй арга болохыг харуулж байна.

### **1.9. БУСАД ЗОХИЦУУЛАЛТ: ШАЛГУУЛАГЧИЙН ЭРХ, БҮРТГЭЛ, ИЛ ТОД БАЙДАЛ**

Эстони Улсад төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоонд шалгуулагч этгээдийн эрхийн баталгааг тодорхой түвшинд хуульчилсан байдаг. “Хууль сахиулах тухай хууль”-ийн 11 дүгээр зүйлд хяналт хэрэгжүүлэгч албан тушаалтан өөрийгөө танилцуулах, шалгалтын зорилго, үндэслэлийг тайлбарлах үүрэгтэй гэж заасан бол 12 дугаар зүйлд хяналтын арга хэмжээ, шийдвэрийг баримтжуулах шаардлагыг тусгасан байна (Estonia, Law Enforcement Act, Sections 11-12). Энэ нь төрийн байгууллагын бүрэн эрхийг тодорхой болгохын зэрэгцээ шалгуулагч этгээдэд мэдээлэл авах, тайлбар гаргах боломж олгох зорилготой юм. Мөн төрийн байгууллагууд шалгалтын талаарх тодорхой мэдээллийг дотоод бүртгэлийн системд хадгалдаг бөгөөд өмнөх шалгалтын дүн, авсан арга хэмжээ, эрсдэлийн үнэлгээ зэрэг мэдээллийг дараагийн хяналтын төлөвлөлтөд ашигладаг. Энэ нь шалгалтын түүхийг системтэй хадгалах, давхардлыг бууруулах, эрсдэлийн үнэлгээний чанарыг сайжруулахад чухал ач холбогдолтой гэж үздэг.

Эстони Улсад ил тод байдлыг дэмжих зорилгоор төрийн байгууллагууд нийтлэг зөрчил, зөвлөмж, статистик мэдээллийг цахимаар нийтлэх практик түгээмэл хөгжсөн байна. Ялангуяа хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, хүнсний аюулгүй байдал, хэрэглэгчийн эрхийн чиглэлээр байгууллагууд зөвлөмж, тайлбар, эрсдэлийн мэдээллийг нийтэд тогтмол хүргэдэг нь урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой гэж үздэг. Нөгөө талаас, шалгуулагч этгээд төрийн байгууллагын шийдвэртэй холбоотойгоор тайлбар гаргах, давж заалдах боломжтой бөгөөд энэ нь захиргааны ерөнхий журмын хүрээнд хэрэгждэг. Ийнхүү Эстони Улсад төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо нь зөвхөн төрийн байгууллагын бүрэн эрхэд төвлөрөх бус, шалгуулагч этгээдийн эрхийн хамгаалалт, процедурын тодорхой байдалтай хамт хөгжсөн нь анхаарал татахуйц байна.

### **1.10. ЭСТОНИ УЛСЫН ТУРШЛАГААС МОНГОЛ УЛСАД АВАХ СУРГАМЖ**

Эстони Улсын төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо нь салбарын байгууллагуудын мэргэшлийг хадгалсан хэвээр мөртлөө мэдээллийн нэгдсэн систем, эрсдэлийн үнэлгээ, нэгдсэн процедурын стандартаар уялдуулсан загвар гэдгээрээ онцлогтой. Энэ тогтолцооны гол давуу тал нь төрийн хяналтын нөөцийг хамгийн өндөр эрсдэлтэй хэсэгт төвлөрүүлэх, шалгалтын давхардлыг бууруулах, бизнесийн байгууллагад үзүүлэх захиргааны дарамтыг харьцангуй багасгах боломж бүрдүүлсэнд оршиж байна.

Гэхдээ Эстонийн туршлага нь өндөр түвшний дижитал дэд бүтэц, мэдээллийн чанар, байгууллагуудын уялдаа холбоонд тулгуурладаг тул ижил нөхцөл бүрдээгүй оронд шууд хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байж болох талтай.

Иймээс Монгол Улсад энэхүү туршлагыг бүхэлд нь хуулбарлах бус, харин мэдээллийн нэгдсэн систем, эрсдэлийн үнэлгээг шалгалтын төлөвлөлттэй бодитоор холбох, шалгалтын бүртгэл, процедурын ил тод байдлыг сайжруулах зэрэг асуудлыг үе шаттайгаар нутагшуулах шаардлагатай.

Эстониин туршлагаас харахад, төрийн хяналт шалгалтын шинэчлэл нь зөвхөн байгууллагын бүтэц өөрчлөх асуудал биш бөгөөд мэдээллийн систем, өгөгдлийн чанар, байгууллагуудын хамтын ажиллагаа, шалгуулагч этгээдийн эрхийн баталгаатай хамт хөгжих шаардлагатай цогц шинэчлэл болох нь тодорхой ажиглагдаж байна.

## ХОЁР. БҮГД НАЙРАМДАХ ХОРВАТ УЛС



## **2.1. УЛС ОРНЫ НӨХЦӨЛ, ХЯНАЛТЫН ТОГТОЛЦОО ҮҮССЭН БАЙДАЛ**

Бүгд Найрамдах Хорват Улс нь Зүүн Өмнөд Европт орших, парламентын засаглалтай, 3.8 сая орчим хүн амтай Европын Холбооны гишүүн орон бөгөөд социалист тогтолцооноос зах зээлийн эдийн засагт шилжсэн пост-социалист улсын нэг юм. Хорват Улс 2013 онд Европын Холбоонд элссэн нь төрийн удирдлага, хяналт шалгалт, захиргааны үйл ажиллагааны стандартчилалд томоохон нөлөө үзүүлсэн бөгөөд төрийн хяналтын тогтолцоог Европын Холбооны шаардлагад нийцүүлэх шинэчлэл эрчимжих үндсэн шалтгаан болсон (European Commission, 2019, х.18) байна.

1990-ээд оны эхний жилүүдэд Хорват Улсад төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо салбар бүрт тусдаа хөгжиж, олон байгууллага өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд харилцан уялдаа сул ажиллаж байсан нь шалгалтын давхардал, хүнд суртал, бизнесийн орчинд үзүүлэх дарамтыг нэмэгдүүлж байжээ. Ялангуяа худалдаа, хөдөлмөр, эрүүл ахуй, барилга, байгаль орчин зэрэг салбарт ижил байгууллага богино хугацаанд хэд хэдэн төрийн байгууллагын шалгалтад давхар өртөх асуудал түгээмэл байсан талаар Дэлхийн банкны тайланд дурдсан байдаг (World Bank, 2017, х.42). Энэ нь төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоог нэгдсэн удирдлага, уялдаа холбоотой болгох шаардлагыг бий болгожээ.

Үүнтэй холбоотойгоор Хорват Улс 1999 онд Төрийн хяналтын ерөнхий газрын тухай хуулийг баталж, хяналтын байгууллагуудын үйл ажиллагааг илүү төвлөрсөн хэлбэрт оруулах бодлого хэрэгжүүлж эхэлсэн байна. Дараагийн жилүүдэд тус байгууллагын бүрэн эрхийг өргөжүүлж, худалдаа, хөдөлмөр, аялал жуулчлал, хэрэглэгчийн эрх, үйлчилгээний стандарт зэрэг олон чиглэлийн хяналтыг нэг байгууллагын хүрээнд уялдуулах арга хэмжээ авсан байдаг (Croatia, State Inspectorate Act, 2019).

2019 онд “Төрийн хяналтын ерөнхий газрын тухай хууль”-ийн шинэчилсэн найруулгыг баталснаар Хорват Улсын төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоонд дахин томоохон өөрчлөлт орсон байна. Энэхүү шинэчлэлийн хүрээнд өмнө нь яам, агентлагуудад хуваарилагдсан зарим хяналтын чиг үүргийг дахин төвлөрүүлж, Төрийн хяналтын ерөнхий газрын бүтэц, бүрэн эрхийг өргөжүүлжээ. Шинэчлэлийн гол зорилго нь шалгалтын давхардлыг бууруулах, байгууллагуудын уялдааг сайжруулах, бизнесийн орчинд үзүүлэх захиргааны дарамтыг багасгах явдал байсан талаар Хорватын Засгийн газрын тайланд дурдсан байдаг (Government of Croatia, 2019, х.11). Энэ нь Хорват Улс төрийн хяналтын шинэчлэлийг “байгууллагын төвлөрөл”-өөр дамжуулан шийдвэрлэхийг зорьсон болохыг харуулж байна.

Хорват Улсын төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо нь харьцангуй төвлөрсөн бүтэцтэй бөгөөд Төрийн хяналтын ерөнхий газар нь олон салбарын хяналтын үйл ажиллагааг нэгтгэн хэрэгжүүлдэг. Гэсэн хэдий ч энэхүү төвлөрсөн тогтолцоо нь бүх асуудлыг бүрэн шийдвэрлэж чадсан гэж үздэггүй бөгөөд салбарын мэргэшил сулрах, төв байгууллагын ачаалал нэмэгдэх, орон нутгийн түвшний уян хатан байдал буурах зэрэг хүндрэл гарч байгааг судлаачид мөн тэмдэглэсэн байдаг (OECD, 2021, х.96). Энэ нь төрийн хяналт шалгалтын шинэчлэлд байгууллагын төвлөрөл өөрөө хангалттай шийдэл биш бөгөөд мэдээллийн уялдаа, эрсдэлийн үнэлгээ, дотоод зохион байгуулалттай хамт хөгжих шаардлагатайг харуулж байна.

## **2.2. ТӨРИЙН ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТОГТОЛЦОО**

Хорват Улсын төрийн хяналт шалгалтын тогтолцооны гол онцлог нь олон салбарын хяналтын чиг үүргийг нэгтгэсэн төвлөрсөн бүтэцтэйд оршино. Төрийн хяналтын ерөнхий газар нь худалдаа, хөдөлмөр, барилга, аялал жуулчлал, эрүүл ахуй, хүнсний чанар, үйлчилгээний стандарт зэрэг олон чиглэлийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг бөгөөд энэ нь Европын зарим улсын салангид бүтэцтэй харьцуулахад илүү төвлөрсөн загвар гэж үзэгддэг.

“Төрийн хяналтын ерөнхий газрын тухай хууль”-д тус байгууллагын бүрэн эрх, бүтэц, хяналтын чиг үүргийг тодорхой заасан байдаг бөгөөд төв байгууллагын дор төрөлжсөн салбарын нэгжүүд ажилладаг (Croatia, State Inspectorate Act, Articles 4-7). Ингэснээр салбар бүр өөрийн мэргэжлийн онцлогийг тодорхой хэмжээнд хадгалдаг боловч удирдлага, төлөвлөлт, мэдээллийн солилцоо нь нэгдсэн тогтолцоонд хамаардаг байна. Энэхүү төвлөрсөн тогтолцоог бий болгох болсон гол шалтгаан нь шалгалтын давхардал, байгууллагуудын уялдаа сул байдал, бизнесийн байгууллагуудад үзүүлэх хэт их захиргааны дарамт байсан талаар Хорватын Засгийн газрын тайланд дурдсан байдаг (Government of Croatia, 2019, х.13). Ялангуяа өмнөх тогтолцоонд ижил байгууллагад өөр өөр байгууллага давхар шалгалт хийх, мэдээлэл солилцохгүй байх, нэг төрлийн зөрчилд харилцан ялгаатай шаардлага тавих асуудал түгээмэл гарч байжээ. Иймээс төвлөрсөн бүтэц нь хяналтын нэгдсэн бодлого, удирдлагыг бий болгох зорилготой байсан байна.

Төрийн хяналтын ерөнхий газар нь шалгалтын төлөвлөгөө, дотоод мэдээллийн бүртгэл, статистик мэдээллийг нэгдсэн байдлаар боловсруулах боломжтой болсон нь давхардлыг тодорхой хэмжээнд бууруулахад эерэг нөлөө үзүүлсэн гэж үздэг. Тухайлбал, хөдөлмөр, худалдаа, үйлчилгээний чиглэлээр өмнө нь тусдаа хийгддэг байсан зарим шалгалтыг хамтарсан байдлаар зохион байгуулах боломж нэмэгдсэн талаар Европын Комисс тэмдэглэсэн байдаг (European Commission, 2020, х.31). Энэ нь байгууллагын төвлөрөл нь мэдээллийн урсгал, төлөвлөлтийн нэгдмэл байдлыг сайжруулах тодорхой давуу талтайг харуулж байна. Гэхдээ энэхүү төвлөрсөн бүтэц нь зарим хүндрэл мөн үүсгэсэн байна. Судлаачдын үзэж байгаагаар олон салбарын хяналтыг нэг байгууллагад төвлөрүүлэх үед салбарын мэргэшил сулрах, шийдвэр гаргалт удаашрах, төв байгууллагын ачаалал нэмэгдэх эрсдэл гардаг (OECD, 2021, х.98). Ялангуяа орон нутгийн түвшинд уян хатан шийдвэр гаргах боломж хязгаарлагдах, салбарын онцлогт тохирсон хяналтын арга барил буурах асуудал тодорхой хэмжээнд ажиглагдсан байна.

Хорват Улсын туршлагаас харахад төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоог төвлөрүүлэх нь давхардал, зохион байгуулалтын асуудлыг тодорхой хэмжээнд бууруулах боломжтой боловч байгууллагын төвлөрөл өөрөө бүх асуудлын шийдэл болдоггүй байна. Иймээс төвлөрсөн тогтолцоо нь мэдээллийн систем, салбарын мэргэшил, эрсдэлийн үнэлгээ, дотоод зохион байгуулалттай уялдаж байж үр дүнтэй ажиллах боломжтой болох нь ажиглагдаж байна.

## **2.3. ЗАЙНААС БОЛОН ГАЗАР ДЭЭРХ ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТ**

Хорват Улсад төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхдээ газар дээрх шалгалтыг үндсэн хэлбэр болгон ашигладаг боловч сүүлийн жилүүдэд мэдээллийн технологид тулгуурласан зайнаас хяналтын элементүүдийг үе шаттай нэвтрүүлэх бодлого хэрэгжиж эхэлсэн байна. Ялангуяа Европын Холбооны гишүүн болсноос хойш төрийн байгууллагуудын мэдээллийн

солилцоо, бүртгэлийн цахим системийг хөгжүүлэх ажил эрчимжсэн нь баримтад суурилсан хяналтын боломжийг нэмэгдүүлжээ.

“Төрийн хяналтын ерөнхий газрын тухай хууль”-д хяналтын байгууллага шаардлагатай мэдээлэл, тайлан, бүртгэлийг цахим хэлбэрээр авах боломжтой талаар тусгасан байдаг бөгөөд аж ахуйн нэгжээс ирүүлсэн мэдээлэлд үндэслэн урьдчилсан үнэлгээ хийх боломжтой болсон байна (Croatia, State Inspectorate Act, Article 52). Ингэснээр шалгалт хийхээс өмнө байгууллагын өмнөх зөрчил, тайлагнал, бүртгэлийн мэдээллийг судлах нөхцөл бүрджээ. Гэхдээ Хорват Улсад Эстони шиг бүрэн хөгжсөн нэгдсэн мэдээллийн систем хараахан бүрдээгүй байгаа тул газар дээрх шалгалт төрийн хяналтын үндсэн хэлбэр хэвээр байна. Ялангуяа хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, худалдаа, хүнсний үйлдвэрлэл, барилгын салбарт бодит нөхцөл байдлыг газар дээр нь шалгах шаардлага өндөр байдаг. Тухайлбал, хөдөлмөрийн хяналтын чиглэлээр ажилтны хөдөлмөрийн нөхцөл, хамгаалах хэрэгслийн хэрэглээ, ажлын байрны аюулгүй байдлыг газар дээр нь шалгах нь нийтлэг хэвээр байгаа талаар Хорватын Хөдөлмөрийн яамны тайланд дурдсан байдаг (Croatian Ministry of Labour, 2022, х.44).

COVID-19 цар тахлын үед Хорват Улс зарим төрлийн хяналтыг цахим хэлбэрээр хэрэгжүүлэх арга хэмжээг нэмэгдүүлсэн байна. Тухайлбал, зарим зөвшөөрөл, тайлан, хөдөлмөрийн баримт бичгийг цахимаар шалгах, онлайн мэдээлэлд үндэслэн урьдчилсан үнэлгээ хийх практик өргөжсөн боловч газар дээрх шалгалтыг бүрэн орлох хэмжээнд хүрээгүй гэж үздэг (European Commission, 2021, х.34). Энэ нь Хорватын төрийн хяналтын тогтолцоо мэдээллийн технологийн шинэчлэл хийж байгаа боловч практикт уламжлалт шалгалтын хэлбэр давамгайл хэвээр байгааг харуулж байна.

Хорват Улсад зайнаас хяналт хэрэгжүүлэхэд байгууллагуудын мэдээллийн уялдаа, бүртгэлийн чанар, цахим мэдээллийн сангийн хүртээмж хангалтгүй байх асуудал тодорхой хэмжээнд хүндрэл үүсгэдэг талаар судалгаанд дурдсан байдаг (OECD, 2021, х.101). Иймээс төрийн байгууллагууд эрсдэлийн үнэлгээнд цахим мэдээлэл ашиглаж байгаа боловч бодит нөхцөл байдлыг газар дээр нь шалгах хэрэгцээ өндөр хэвээр байна. Хорватын туршлагаас харахад төрийн хяналт шалгалтын шинэчлэлд дижитал технологи чухал боловч мэдээллийн дэд бүтэц, байгууллагуудын уялдаа сул нөхцөлд газар дээрх шалгалтын үүрэг богино хугацаанд буурах боломж хязгаарлагдмал байдаг.

#### **2.4. ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ ТООЦОХ АРГАЧЛАЛ**

Хорват Улсад төрийн хяналт шалгалтын хүрээнд эрсдэлийн үнэлгээг шалгалтын төлөвлөлтийн үндсэн хэрэгсэл болгон ашиглах бодлого 2010 оноос илүү эрчимтэй хөгжиж эхэлжээ. Ялангуяа Европын Холбооны зохицуулалтын шаардлагатай холбоотойгоор төрийн байгууллагууд шалгалтын нөөцөө хамгийн өндөр эрсдэлтэй хэсэгт төвлөрүүлэх, бизнесийн байгууллагад үзүүлэх шаардлагагүй дарамтыг бууруулах чиглэлд ажиллах болсон байна.

“Төрийн хяналтын ерөнхий газрын тухай хууль”-д шалгалтын төлөвлөгөөг эрсдэлийн үнэлгээнд тулгуурлан боловсруулах талаар тусгасан бөгөөд төрийн байгууллага нь өмнөх шалгалтын дүн, зөрчлийн давтамж, хүний эрүүл мэнд болон аюулгүй байдалд үзүүлэх эрсдэлийг харгалзан шалгалтын түвшинг тогтоох боломжтой гэж заасан байдаг (Croatia, State Inspectorate Act, Article 17). Ингэснээр шалгалтын төлөвлөлтийг зөвхөн календарийн хуваарьт бус, бодит эрсдэлийн түвшинтэй холбох эрх зүйн үндэс бүрджээ.

Эрсдэлийг үнэлэхдээ өмнөх шалгалтаар илэрсэн зөрчлийн тоо, зөрчлийн ноцтой байдал, тухайн салбарын эрсдэлийн түвшин, үйлдвэрлэлийн ослын

статистик, ажилтны тоо, иргэдийн гомдол, тайлагналын хэрэгжилт зэрэг олон үзүүлэлтийг хамтатган ашигладаг. Эдгээр мэдээллийг онооны системээр үнэлж байгууллагуудыг өндөр, дунд, бага эрсдэлтэй ангилалд хуваадаг бөгөөд хамгийн өндөр эрсдэлтэй ангилалд орсон байгууллагууд төлөвлөгөөт шалгалтад түрүүлж хамрагддаг байна.

Зарим салбарт эрсдэлийн үнэлгээг дараах жингийн аргаар тооцдог.

$$R = \sum (P_i \times W_i)$$

энд:

- $R$  — нийт эрсдэлийн үнэлгээ,
- $P_i$  — эрсдэлийн хүчин зүйлийн үнэлгээ,
- $W_i$  — тухайн хүчин зүйлийн жин болно.

Энэ аргачлалын хүрээнд ноцтой зөрчил, үйлдвэрлэлийн осол, эсвэл хүний эрүүл мэндэд өндөр нөлөө үзүүлэх хүчин зүйлд илүү өндөр жин өгдөг. Ийм байдлаар эрсдэлийн үнэлгээ нь шалгалтын давтамж, шалгалтын төрөл, газар дээрх эсэхийг шийдэхэд шууд нөлөөлдөг байна.

Гэхдээ Хорват Улсад эрсдэлийн үнэлгээний аргачлал бүх салбарт ижил түвшинд хөгжөөгүй хэвээр байгаа талаар OECD тэмдэглэсэн байдаг (OECD, 2021, х.103). Зарим салбарт өгөгдөлд тулгуурласан нарийвчилсан үнэлгээ ашигладаг бол зарим чиглэлд уламжлалт төлөвлөгөөт шалгалтын хандлага давамгайл хэвээр байна. Энэ нь байгууллагын төвлөрөл хийгдсэн ч эрсдэлийн үнэлгээний чанар, мэдээллийн системийн хөгжил салбар бүрт харилцан адилгүй байгааг харуулж байгаа юм.

## 2.5. ЭРСДЭЛД СУУРИЛСАН ХЯНАЛТ

Хорват Улсад эрсдэлд суурилсан хяналтын тогтолцоо нь төрийн хяналт шалгалтын шинэчлэлийн гол чиглэлийн нэг болсон бөгөөд шалгалтын давтамж, хамрах хүрээ, хэрэгжүүлэх арга хэмжээг эрсдэлийн түвшинтэй уялдуулах бодлого баримталж байна. Энэ нь бүх аж ахуйн нэгжид ижил түвшний шалгалт хийх уламжлалт аргаас татгалзаж, хамгийн өндөр эрсдэлтэй салбар, байгууллагад төрийн нөөцийг төвлөрүүлэх зорилготой юм.

“Төрийн хяналтын ерөнхий газрын тухай хууль”-ийн хүрээнд төрийн байгууллагууд эрсдэлийн үнэлгээнд тулгуурлан шалгалтын төлөвлөгөө боловсруулах үүрэгтэй бөгөөд өмнөх шалгалтын үр дүн, зөрчлийн ноцтой байдал, үйлдвэрлэлийн осол, иргэдийн гомдол зэрэг мэдээллийг харгалзан байгууллагуудыг эрсдэлийн түвшнээр ангилдаг (Croatia, State Inspectorate Act, Article 17). Ингэснээр өндөр эрсдэлтэй байгууллагад илүү ойр давтамжтай, нарийвчилсан шалгалт хийх боломж бүрддэг байна.

Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, хүнсний үйлдвэрлэл, барилгын салбар зэрэг хүний эрүүл мэнд, аюулгүй байдалтай холбоотой чиглэлд эрсдэлд суурилсан хяналтыг түлхүү ашигладаг. Тухайлбал, үйлдвэрлэлийн осол олон гарсан, хөдөлмөрийн аюулгүй байдлын шаардлага тогтмол зөрчдөг, эсвэл өмнөх шалгалтаар ноцтой зөрчил илэрсэн байгууллагуудыг өндөр эрсдэлтэй ангилалд хамруулж, газар дээрх шалгалтыг илүү давтамжтай хэрэгжүүлдэг байна (Croatian Ministry of Labour, 2022, х.46). Харин бага эрсдэлтэй байгууллагад баримтын шалгалт, зөвлөмж, цахим мэдээлэлд суурилсан хяналт түлхүү хэрэглэдэг.

Эрсдэлд суурилсан хяналтын тогтолцоог хэрэгжүүлснээр шалгалтын давхардлыг тодорхой хэмжээнд бууруулах, хяналтын байгууллагын нөөцийг оновчтой хуваарилах боломж нэмэгдсэн талаар Европын Комисс дурдсан байдаг (European Commission, 2020, х.33). Ялангуяа өмнөх тогтолцоонд олон байгууллага ижил аж ахуйн нэгжид давхар шалгалт хийдэг байсан бол шинэ тогтолцооны хүрээнд мэдээллийн уялдаа болон нэгдсэн төлөвлөлт сайжирснаар энэ асуудал тодорхой хэмжээнд багасжээ. Гэсэн хэдий ч эрсдэлд суурилсан хяналтын тогтолцоо бүх салбарт ижил түвшинд хэрэгжихгүй байгаа талаар судалгаанд тэмдэглэсэн байдаг. Зарим салбарт эрсдэлийн үнэлгээ харьцангуй нарийвчилсан, өгөгдөлд суурилсан хэлбэрээр хөгжсөн бол зарим чиглэлд уламжлалт төлөвлөгөөт шалгалтын арга барил давамгайл хэвээр байгаа нь ажиглагддаг (OECD, 2021, х.104). Энэ нь байгууллагын төвлөрөл хийсэн ч эрсдэлийн үнэлгээний чанар, мэдээллийн систем, салбарын аргачлал жигд хөгжөөгүй тохиолдолд эрсдэлд суурилсан тогтолцоо бүрэн үр дүнд хүрэхэд хүндрэл үүсдэгийг харуулж байна.

## **2.6. ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТӨРӨЛ**

Хорват Улсад төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхдээ шалгалтын зорилго, эрсдэлийн түвшин, салбарын онцлогоос хамааран хэд хэдэн хэлбэрээр ангилан ашигладаг. Төрийн хяналтын тогтолцооны шинэчлэлийн хүрээнд зөвхөн “зөрчил илрүүлэх” чиглэлтэй шалгалтаас гадна урьдчилан сэргийлэх, зөвлөн туслах, баримтад суурилсан хяналтын хэлбэрийг нэмэгдүүлэх бодлого баримталж эхэлжээ. Практикт дараах үндсэн төрлийн шалгалт түгээмэл хэрэглэгддэг байна. Үүнд:

- төлөвлөгөөт шалгалт
- төлөвлөгөөт бус шалгалт
- газар дээрх шалгалт
- баримтын шалгалт
- урьдчилан сэргийлэх болон зөвлөн туслах хяналт
- хамтарсан шалгалт зэрэг орно.

Төлөвлөгөөт шалгалт нь эрсдэлийн үнэлгээ, салбарын онцлог, өмнөх шалгалтын дүн зэрэгт үндэслэн урьдчилан батлагдсан төлөвлөгөөний дагуу хэрэгждэг. Харин төлөвлөгөөт бус шалгалтыг иргэдийн гомдол, осол, ноцтой зөрчил, хууль зөрчсөн байж болзошгүй мэдээлэл зэрэг үндэслэлээр хэрэгжүүлдэг байна. Сүүлийн жилүүдэд баримтад суурилсан болон урьдчилан сэргийлэх чиглэлийн хяналтын хэлбэрийг өргөжүүлэхэд анхаарч байгаа талаар Хорватын Засгийн газрын тайланд дурдсан байдаг (Government of Croatia, 2021, х.28). Ялангуяа бага эрсдэлтэй байгууллагад зөвлөмж өгөх, хууль хэрэгжилтийн талаар мэдээлэл хүргүүлэх, цахим тайлагналд тулгуурлан хяналт хэрэгжүүлэх арга хэмжээ нэмэгдэх болсон байна. Энэ нь төрийн хяналтыг зөвхөн “шийтгэх” хэрэгсэл бус, хууль хэрэгжилтийг дэмжих механизм болгон өөрчлөх зорилготой холбоотой.

Хорват Улсад хамтарсан шалгалтын хэлбэр тодорхой хэмжээнд хөгжсөн нь анхаарал татдаг. Өмнө нь өөр өөр байгууллага тусдаа шалгалт хийдэг байсан бол төвлөрсөн тогтолцооны хүрээнд хөдөлмөр, худалдаа, үйлчилгээний чиглэлээр зарим хамтарсан шалгалт хийх боломж нэмэгдсэн байна. Энэ нь шалгалтын давхардлыг бууруулах, байгууллагад үзүүлэх ачааллыг багасгах ач холбогдолтой гэж үздэг. Гэхдээ практикт уламжлалт газар дээрх шалгалт давамгайл хэвээр байгаа бөгөөд урьдчилан сэргийлэх болон зөвлөн туслах хэлбэр бүх салбарт ижил түвшинд хөгжөөгүй байна. Ялангуяа өндөр эрсдэлтэй гэж

үнэлэгддэг салбарт албадлагын шинжтэй шалгалтын хандлага илүү хүчтэй хэвээр байгааг OECD тэмдэглэсэн байдаг (OECD, 2021, х.105). Энэ нь төрийн хяналтын шинэчлэлд зөвхөн байгууллагын бүтэц бус, хяналтын арга барил, байгууллагын соёл чухал нөлөөтэйг харуулж байна.

## **2.7. ОЛОН НИЙТИЙН ХЯНАЛТ**

Хорват Улсад олон нийтийн оролцоог төрийн хяналт шалгалтын тогтолцооны нэмэлт хяналтын механизм гэж үздэг бөгөөд иргэд, хэрэглэгч, ажилтнаас ирүүлсэн мэдээлэл нь шалгалтын төлөвлөлт, төлөвлөгөөт бус шалгалтын үндэслэл болох боломжтой байдаг. Ялангуяа хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, хэрэглэгчийн эрх, худалдаа, аялал жуулчлалын үйлчилгээтэй холбоотой салбарт иргэдийн мэдээлэл төрийн хяналтын байгууллагын хувьд чухал эх сурвалж болдог.

“Төрийн хяналтын ерөнхий газрын тухай хууль”-ийн хүрээнд иргэд гомдол, мэдээллийг цахим болон бичгээр гаргах боломжтой бөгөөд төрийн байгууллага тухайн мэдээллийг шалгах, шаардлагатай тохиолдолд хяналт шалгалт эхлүүлэх эрхтэй байдаг (Croatia, State Inspectorate Act, Article 64). Энэ зохицуулалт нь иргэдийн оролцоог зөвхөн өргөдөл, гомдлын түвшинд бус, төрийн хяналтын мэдээллийн нэг эх сурвалж болгон ашиглаж байгаа.

Бодит байдал дээр хэрэглэгчийн эрх, худалдааны стандарт, аялал жуулчлалын үйлчилгээтэй холбоотой гомдол харьцангуй өндөр байдаг бөгөөд аялал жуулчлалын улиралд иргэд болон жуулчдаас ирүүлсэн мэдээлэлд үндэслэн төлөвлөгөөт бус шалгалт хийх тохиолдол нэмэгддэг талаар Хорватын Төрийн хяналтын ерөнхий газрын тайланд дурдсан байдаг (State Inspectorate of Croatia, 2022, х.19). Энэ нь үйлчилгээний салбарт олон нийтийн оролцоо хяналтын практикт бодит нөлөө үзүүлж байгааг харуулж байна.

Хорват Улсад төрийн байгууллагууд нийтлэг зөрчил, зөвлөмж, хяналтын үр дүнгийн талаарх тодорхой мэдээллийг олон нийтэд тогтмол хүргэдэг. Ялангуяа хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, худалдаа, хүнсний аюулгүй байдлын чиглэлээр нийтлэг гардаг зөрчлийн талаар мэдээлэл нийтлэх нь урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой гэж үздэг. Энэ нь төрийн хяналтыг зөвхөн хаалттай захиргааны ажиллагаа биш, олон нийтэд мэдээлэл түгээх замаар хэрэгжүүлэх хандлага нэмэгдэж байгааг илэрхийлж байна. Гэвч олон нийтийн оролцоо нь төрийн байгууллагын бүрэн эрхийг орлох хэмжээнд хүрээгүй бөгөөд эцсийн шийдвэр гаргах, шалгалт хэрэгжүүлэх эрх төрийн байгууллагад хэвээр хадгалагддаг. Энд дараах асуудал үүсч байгаа гэж шүүмжилдэг. Иргэдийн мэдээлэлд тулгуурласан шалгалт зарим тохиолдолд хэт субъектив, эсвэл өрсөлдөөний шинжтэй мэдээлэлд суурилах эрсдэлтэй байдаг тул төрийн байгууллага мэдээллийн үнэн зөв байдлыг нягтлах шаардлагатай байдаг (OECD, 2021, х.106). Энэ нь олон нийтийн оролцоог өргөжүүлэхийн зэрэгцээ мэдээллийн шалгалт, дотоод хяналтын механизм чухал хэвээр байгааг харуулж байгаа юм.

## **2.8. ТӨЛӨВЛӨГӨӨТ БОЛОН ТӨЛӨВЛӨГӨӨТ БУС ШАЛГАЛТ**

Хорват Улсад төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус шалгалтын зохицуулалт нь төрийн хяналтын тогтолцооны үндсэн хэсэг бөгөөд шалгалтын давтамж, үндэслэл, хэрэгжүүлэх журмыг хууль болон дотоод аргачлалаар зохицуулдаг. Төлөвлөгөөт шалгалт нь эрсдэлийн үнэлгээ, салбарын онцлог, өмнөх шалгалтын үр дүн, зөрчлийн статистик зэрэг мэдээлэлд үндэслэн жил бүрийн төлөвлөгөөнд тусгагддаг.

“Төрийн хяналтын ерөнхий газрын тухай хууль”-д төрийн байгууллага шалгалтын төлөвлөгөөг эрсдэлийн үнэлгээнд үндэслэн боловсруулах талаар тусгасан байдаг бөгөөд өндөр эрсдэлтэй гэж үнэлэгдсэн байгууллагыг илүү ойр давтамжтай шалгах боломжтой гэж заасан байдаг (Croatia, State Inspectorate Act, Article 17). Ингэснээр төлөвлөгөөт шалгалт нь тогтсон хугацааны механик давтамжаас илүү эрсдэлийн түвшинтэй холбоотой болж өөрчлөгджээ.

Төлөвлөгөөт бус шалгалтыг ихэвчлэн иргэдийн гомдол, осол, хууль зөрчсөн байж болзошгүй мэдээлэл, ноцтой эрсдэл үүссэн нөхцөлд хэрэгжүүлдэг. Ялангуяа хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, худалдаа, хүнсний аюулгүй байдлын чиглэлд төлөвлөгөөт бус шалгалтын эзлэх хувь харьцангуй өндөр байдаг талаар Хорватын Төрийн хяналтын ерөнхий газрын статистикт дурдсан байдаг (State Inspectorate of Croatia, 2022, х.24). Энэ нь төрийн байгууллагууд бодит эрсдэлийн нөхцөлд шуурхай хариу арга хэмжээ авах шаардлага өндөр байгаатай холбоотой. Гэхдээ төлөвлөгөөт бус шалгалт нь бизнесийн байгууллагын зүгээс хамгийн их шүүмжлэл дагуулдаг асуудлын нэг хэвээр байна. Ялангуяа шалгалтын үндэслэл тодорхой бус, эсвэл нэг асуудлаар дахин дахин шалгалт хийх эрсдэл гардаг талаар хувийн хэвшлийн байгууллагууд шүүмжилдэг тухай Дэлхийн банкны судалгаанд дурдсан байдаг (World Bank, 2019, х.57). Үүнтэй холбоотойгоор Хорват Улс шалгалтын бүртгэл, дотоод мэдээллийн сан, шалгалтын төлөвлөлтийн уялдааг сайжруулах арга хэмжээ авч эхэлжээ. Мөн төлөвлөгөөт бус шалгалтыг хэрэгжүүлэхдээ дотоод зөвшөөрөл, бүртгэлийн шаардлага тавих нь дур мэдэн шалгалт хийх эрсдэлийг бууруулахад чиглэдэг. Энэ нь төрийн байгууллагын бүрэн эрх болон шалгуулагч этгээдийн эрхийн тэнцвэрийг хадгалах зорилготой зохицуулалт гэж үздэг.

## **2.9. БУСАД ЗОХИЦУУЛАЛТ: ШАЛГУУЛАГЧИЙН ЭРХ, БҮРТГЭЛ, ИЛ ТОД БАЙДАЛ**

Хорват Улсад төрийн хяналт шалгалтын үйл ажиллагаанд шалгуулагч этгээдийн эрхийн хамгаалалт, шалгалтын бүртгэл, ил тод байдлыг тодорхой түвшинд хуульчилсан байдаг. “Төрийн хяналтын ерөнхий газрын тухай хууль”-д шалгалт хэрэгжүүлэгч албан тушаалтан өөрийн эрх хэмжээ, шалгалтын үндэслэл, шалгалтын зорилгыг тайлбарлах үүрэгтэй талаар тусгасан бөгөөд шалгалтын явцад авсан арга хэмжээг баримтжуулах шаардлага тавьдаг (Croatia, State Inspectorate Act, Articles 48-50). Энэ нь шалгалтын ажиллагааг илүү тодорхой, хяналттай болгох зорилготой юм.

Шалгуулагч этгээд шалгалтын явцад тайлбар гаргах, баримт материал өгөх, шалгалтын тэмдэглэлтэй танилцах, гарсан шийдвэрийг давж заалдах боломжтой байдаг. Ялангуяа торгууль, үйл ажиллагааг түр зогсоох зэрэг албадлагын арга хэмжээтэй холбоотой асуудалд захиргааны болон шүүхийн журмаар гомдол гаргах эрх нээлттэй байдаг талаар Хорватын Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд тусгасан байна (Croatia, Administrative Disputes Act, Article 22). Энэ нь төрийн байгууллагын бүрэн эрхийг тодорхой хязгаартай

хэрэгжүүлэх, шалгуулагч этгээдийн эрхийг хамгаалах зорилготой зохицуулалт гэж үздэг.

Мөн Хорват Улсад шалгалтын мэдээллийг бүртгэх, хадгалах асуудалд анхаарал хандуулж эхэлсэн бөгөөд Төрийн хяналтын ерөнхий газар нэгдсэн дотоод мэдээллийн систем ашиглан өмнөх шалгалтын дүн, илэрсэн зөрчил, авсан арга хэмжээний талаарх мэдээллийг хадгалдаг. Энэ нь шалгалтын давхардлыг бууруулах, эрсдэлийн үнэлгээг илүү бодитой болгох, төлөвлөгөөт шалгалтын чанарыг сайжруулах ач холбогдолтой гэж үздэг. Мэдээллийн нэгдсэн системийн хөгжил бүх салбарт ижил түвшинд хүрээгүй хэвээр байгаа талаар OECD тэмдэглэсэн байдаг (OECD, 2021, х.108). Зарим салбарт бүртгэлийн систем сайн хөгжсөн бол зарим чиглэлд мэдээллийн уялдаа сул, статистик мэдээлэл жигд бус байх асуудал ажиглагддаг. Энэ нь байгууллагын төвлөрөл хийгдсэн ч мэдээллийн чанар, дотоод зохион байгуулалт хангалтгүй тохиолдолд хяналтын үр нөлөө бүрэн сайжрахгүй байгааг харуулж байна.

Хорват Улсад ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх зорилгоор төрийн байгууллагууд нийтлэг зөрчил, шалгалтын статистик, зөвлөмж, мэдээллийг цахим хуудсаараа дамжуулан нийтлэх болсон. Ялангуяа худалдаа, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, аялал жуулчлалын үйлчилгээний чиглэлээр нийтлэг гардаг зөрчлийн талаар олон нийтэд мэдээлэл хүргэх нь урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой гэж үздэг. Энэ нь төрийн хяналтыг зөвхөн хаалттай захиргааны ажиллагаа биш, олон нийтэд мэдээлэл түгээх бодлогын хэрэгсэл болгон ашиглах хандлага нэмэгдэж байгааг илэрхийлж байна.

## **2.10. ХОРВАТ УЛСЫН ТУРШЛАГААС МОНГОЛ УЛСАД АВАХ СУРГАМЖ**

Хорват Улсын төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо нь олон салбарын хяналтын чиг үүргийг төвлөрүүлж, нэгдсэн удирдлага, төлөвлөлтөөр дамжуулан шалгалтын давхардлыг бууруулахыг зорьсон загвар гэдгээрээ онцлог юм. Энэхүү шинэчлэлийн хүрээнд шалгалтын мэдээллийн уялдаа, хамтарсан шалгалт, эрсдэлийн үнэлгээнд тулгуурласан төлөвлөлт тодорхой хэмжээнд сайжирсан нь бизнесийн орчинд үзүүлэх захиргааны дарамтыг бууруулахад эерэг нөлөө үзүүлжээ.

Байгууллагын төвлөрөл нь өөрөө бүх асуудлыг шийдвэрлэж чадаагүй бөгөөд салбарын мэргэшил сулрах, төв байгууллагын ачаалал нэмэгдэх, мэдээллийн системийн хөгжил салбар бүрт харилцан адилгүй байх зэрэг хүндрэл дагуулсан байна. Энэ нь төрийн хяналт шалгалтын шинэчлэлд зөвхөн байгууллагын бүтцэд өөрчлөлт хийх хангалтгүй бөгөөд мэдээллийн нэгдсэн систем, эрсдэлийн үнэлгээний аргачлал, дотоод зохион байгуулалт, хүний нөөцийн чадавх зэрэг асуудлыг хамтад нь авч үзэх шаардлагатайг харуулж байна.

## ГУРАВ. БҮГД НАЙРАМДАХ КАЗАХСТАН УЛС



### 3.1. УЛС ОРНЫ НӨХЦӨЛ, ХЯНАЛТЫН ТОГТОЛЦОО ҮҮССЭН БАЙДАЛ

Бүгд Найрамдах Казахстан Улс нь Төв Азид орших, ерөнхийлөгчийн засаглал давамгайлсан төрийн тогтолцоотой, 20 сая орчим хүн амтай пост-социалист улс бөгөөд төрийн зохицуулалт, захиргааны удирдлагын төвлөрсөн уламжлал харьцангуй хүчтэй хадгалагдсан орнуудын нэг юм. Тус улс нь газрын тос, уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн салбар давамгайл эдийн засгийн бүтэцтэй бөгөөд үйлдвэрлэлийн аюулгүй байдал, хөдөлмөрийн эрсдэл, байгаль орчны хяналт зэрэг асуудал төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоонд чухал байр суурь эзэлдэг.

1990-ээд оны шилжилтийн үед Казахстан Улсад төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо салбар бүрийн хүрээнд өргөжин тэлж, олон байгууллага давхар хяналтын чиг үүрэг хэрэгжүүлэх болсон нь бизнесийн орчинд өндөр дарамт үүсгэж эхэлжээ. Ялангуяа жижиг, дунд бизнесийн байгууллагуудын хувьд олон байгууллагын давхар шалгалт, төлөвлөгөөт бус шалгалтын өргөн хэрэглээ, авлигын эрсдэлтэй холбоотой шүүмжлэл нэмэгдэх болсон талаар Дэлхийн банкны судалгаанд дурдсан байдаг (World Bank, 2018, х.63). Энэ нь төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоог шинэчлэх, шалгалтын тоо болон байгууллагын оролцоог хязгаарлах шаардлагыг бий болгосон.

Үүнтэй холбоотойгоор Казахстан Улс 2000 оны дунд үеэс төрийн хяналт шалгалтын шинэчлэлийг бизнесийн орчны шинэчлэлийн бодлоготой уялдуулан хэрэгжүүлж эхэлжээ. Ялангуяа “Хувийн хэвшлийг хамгаалах”, “Бизнесийн орчныг сайжруулах” бодлогын хүрээнд шалгалтын тоог бууруулах, эрсдэлд суурилсан шалгалтын тогтолцоо нэвтрүүлэх, шалгалтын бүртгэлийг нэгдсэн системд оруулах арга хэмжээ авч эхэлсэн байна. Энэхүү шинэчлэлийн хүрээнд 2015 онд “Аж ахуйн үйл ажиллагаанд төрийн хяналт, хяналт шалгалт хийх тухай” зохицуулалтыг Бизнесийн кодекст нэгтгэн оруулсан бөгөөд төрийн хяналт шалгалтын нийтлэг зарчим, шалгалтын төрөл, эрсдэлийн үнэлгээ, төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус шалгалтын үндэслэлийг нэгдсэн байдлаар зохицуулжээ (Entrepreneurial Code of the Republic of Kazakhstan, 2015). Энэ нь өмнө нь салангид хөгжиж байсан хяналтын зохицуулалтыг кодексын түвшинд нэгтгэсэн томоохон шинэчлэл болсон.

Казахстан Улсад төрийн хяналт шалгалтын шинэчлэлийн нэг чухал чиглэл нь шалгалтын нэгдсэн бүртгэлийн систем бий болгосон явдал юм. Ерөнхий прокурорын байгууллагын дэргэдэх мэдээллийн системд бүх төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус шалгалтыг бүртгэх шаардлага тавьснаар нэг байгууллагад давхар шалгалт хийх, хууль бус шалгалт явуулах эрсдэлийг бууруулахыг зорьжээ (OECD, 2021, х.132). Энэ нь төрийн хяналт шалгалтын үйл ажиллагаанд прокурорын хяналт тодорхой хэмжээнд оролцдог пост-социалист онцлогийг илэрхийлжээ. Гэвч Казахстан Улсын төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо нь төвлөрсөн удирдлагын уламжлал, өндөр зохицуулалттай орчинтой холбоотойгоор хэт захиргааны шинжтэй хэвээр байгаа талаар судлаачид шүүмжилдэг (OECD, 2021, х.135). Ялангуяа төлөвлөгөөт бус шалгалтын өргөн хэрэглээ, хяналтын байгууллагын өндөр бүрэн эрх, бизнесийн орчинд үзүүлэх дарамт бүрэн арилаагүй хэвээр байгаа нь ажиглагддаг. Энэ нь төрийн хяналт шалгалтын шинэчлэл зөвхөн хууль батлах асуудал бус, хэрэгжилтийн соёл, байгууллагын хандлага, дотоод хяналтын тогтолцоотой нягт холбоотой болохыг харуулж байна.

### 3.2. ТӨРИЙН ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТОГТОЛЦОО

Казахстан Улсад төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо нь харьцангуй төвлөрсөн шинжтэй бөгөөд салбарын яам, агентлагууд өөрийн чиг үүргийн хүрээнд хяналт хэрэгжүүлдэг боловч шалгалтын бүртгэл, төлөвлөлт, хууль ёсны байдлыг Ерөнхий прокурорын байгууллага тодорхой хэмжээнд хянадаг онцлогтой. Энэ нь пост-социалист орнуудын дунд түгээмэл ажиглагддаг “прокурорын хяналттай захиргааны тогтолцоо”-ны нэг хэлбэр гэж үздэг.

“Бизнесийн кодекс”-д төрийн хяналт шалгалтын байгууллагын бүрэн эрх, шалгалтын төрөл, эрсдэлийн үнэлгээ, шалгалтын бүртгэлийн асуудлыг нэгдсэн байдлаар зохицуулсан байдаг (Entrepreneurial Code of the Republic of Kazakhstan, Articles 131-154). Ингэснээр салбар бүрийн тусдаа зохицуулалтаас үүдэлтэй давхардал, ялгаатай процедур тодорхой хэмжээнд багасах нөхцөл бүрджээ.

Төрийн хяналт шалгалтыг хөдөлмөр, татвар, эрүүл ахуй, байгаль орчин, онцгой байдал, үйлдвэрлэлийн аюулгүй байдал зэрэг чиглэлээр төрөлжсөн байгууллагууд хэрэгжүүлдэг боловч шалгалтын төлөвлөгөө, бүртгэлийг прокурорын байгууллагын мэдээллийн нэгдсэн системд бүртгэх шаардлагатай байдаг. Хэрэв шалгалт энэ системд бүртгэгдээгүй бол хууль бус гэж үзэх үндэслэл болох боломжтой талаар OECD-ийн тайланд дурдсан байдаг (OECD, 2021, х.133). Энэ нь шалгалтын ил тод байдал, хяналтыг нэмэгдүүлэх зорилготой зохицуулалт юм.

Шалгалтын нэгдсэн бүртгэлийн систем нэвтрүүлснээр нэг байгууллагад богино хугацаанд олон байгууллага давхар шалгалт хийх, эсвэл хуульд заагаагүй шалгалт хэрэгжүүлэх боломжийг тодорхой хэмжээнд хязгаарласан байна. Мөн бизнес эрхлэгчид өөрийн байгууллагад ямар шалгалт төлөвлөгдсөн, ямар үндэслэлээр шалгалт явагдаж байгаа талаар мэдээлэл авах боломж нэмэгдсэн нь төрийн хяналтын ил тод байдалд эерэг нөлөө үзүүлжээ. Төрийн хяналтын байгууллагын тоо олон хэвээр байгаа бөгөөд зарим салбарт чиг үүргийн давхардал бүрэн арилгагдаагүй талаар судлаачид тэмдэглэсэн байдаг (World Bank, 2018, х.66). Ялангуяа байгаль орчин, үйлдвэрлэлийн аюулгүй байдал, хөдөлмөрийн хяналтын чиглэлд байгууллагуудын бүрэн эрх тодорхой хэмжээнд огтлолцох асуудал ажиглагддаг.

Мөн Казахстан Улсад төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо нь харьцангуй өндөр төвлөрсөн, захиргааны шинжтэй хэвээр байгаа нь бизнесийн байгууллагын зүгээс шүүмжлэл дагуулдаг. Судалгаанд дурдсанаар шалгалтын бүртгэл, эрсдэлийн үнэлгээний тогтолцоо нэвтэрсэн ч хяналтын байгууллагын соёл, албадлагын арга барил төдийлөн өөрчлөгдөөгүй тохиолдол цөөнгүй байдаг (OECD, 2021, х.136). Энэ нь төрийн хяналтын шинэчлэл зөвхөн мэдээллийн систем, хууль эрх зүйн өөрчлөлтөөр хязгаарлагдахгүй бөгөөд байгууллагын хандлага, хэрэгжилтийн практиктай шууд холбоотой болохыг харуулж байна.

### 3.3. ЗАЙНААС БОЛОН ГАЗАР ДЭЭРХ ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТ

Казахстан Улсад төрийн хяналт шалгалтын үндсэн хэлбэр нь уламжлалт газар дээрх шалгалт хэвээр байгаа боловч сүүлийн жилүүдэд цахим мэдээлэл, нэгдсэн бүртгэлд тулгуурласан зайнаас хяналтын тогтолцоог үе шаттай хөгжүүлэх бодлого хэрэгжиж эхэлжээ. Энэ нь шалгалтын тоог бууруулах, бизнесийн орчинд үзүүлэх дарамтыг багасгах, төрийн байгууллагын нөөцийг илүү оновчтой ашиглах зорилготой холбоотой.

“Бизнесийн кодекс”-д төрийн байгууллага шаардлагатай мэдээлэл, тайлан, бүртгэлийг цахимаар авах, мэдээллийн систем ашиглан эрсдэлийн урьдчилсан үнэлгээ хийх боломжтой талаар тусгасан байдаг (Entrepreneurial Code of the Republic of Kazakhstan, Article 138). Энэ зохицуулалтын хүрээнд татвар, хөдөлмөр, лиценз, бүртгэлийн мэдээллийг ашиглан аж ахуйн нэгжийн эрсдэлийг урьдчилан үнэлэх боломж нэмэгджээ.

Бодит практикт төрийн байгууллагууд төлөвлөгөөт шалгалт хийхээс өмнө байгууллагын тайлан, өмнөх шалгалтын мэдээлэл, зөрчлийн түүх, үйлдвэрлэлийн ослын статистик зэрэг өгөгдлийг судалж, эрсдэлийн түвшинг тодорхойлдог. Хэрэв эрсдэл өндөр гэж үнэлэгдвэл газар дээрх шалгалт хийдэг бол бага эрсдэлтэй байгууллагад баримтын шалгалт, зайнаас мэдээлэл нягтлах хэлбэр түлхүү хэрэглэгдэх болсон байна. Гэхдээ Казахстан Улсад мэдээллийн системийн хөгжил бүх салбарт жигд биш хэвээр байгаа тул газар дээрх шалгалтын ач холбогдол өндөр хэвээр байна. Ялангуяа үйлдвэрлэлийн аюулгүй байдал, уул уурхай, хөдөлмөрийн аюулгүй байдлын салбарт бодит нөхцөл байдлыг газар дээр нь шалгах шаардлага их байдаг талаар Казахстаны Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яамны тайланд дурдсан байдаг (Ministry of Labour and Social Protection of Kazakhstan, 2022, х.51).

COVID-19 цар тахлын үед зарим төрлийн хяналтыг зайнаас хэрэгжүүлэх оролдлого нэмэгдсэн боловч практикт цахим хяналтын үр нөлөө хязгаарлагдмал байсан талаар судалгаанд тэмдэглэсэн байдаг (OECD, 2021, х.138). Үүний гол шалтгаан нь мэдээллийн системийн уялдаа сул, өгөгдлийн чанар харилцан адилгүй, зарим салбарт цахим тайлагнал хангалтгүй хөгжсөнтэй холбоотой гэж үздэг. Мөн бизнесийн байгууллагуудын зүгээс газар дээрх шалгалтын явцад албадлагын арга барил, хэт өргөн хүрээтэй шалгалт хийх асуудал байсаар байгааг Дэлхийн банкны судалгаанд дурдсан байдаг (World Bank, 2018, х.68). Энэ нь зайнаас хяналтын элемент нэмэгдсэн ч төрийн хяналтын байгууллагын уламжлалт арга барил бүрэн өөрчлөгдөөгүй байгааг харуулж байна.

Казахстаны туршлагаас харахад төрийн хяналт шалгалтын цахимжилт нь зөвхөн техник, программ хангамжийн асуудал биш бөгөөд байгууллагуудын мэдээллийн уялдаа, тайлагналын соёл, өгөгдлийн чанартай шууд холбоотой байдаг. Иймээс Монгол Улсад зайнаас хяналтын тогтолцоог хөгжүүлэхдээ зөвхөн цахим платформ бий болгохоос гадна мэдээллийн чанар, байгууллагуудын уялдаа, нэгдсэн бүртгэлийн асуудлыг хамтад нь авч үзэх шаардлагатай байна.

### 3.4. ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ ТООЦОХ АРГАЧЛАЛ

Казахстан Улсад төрийн хяналт шалгалтын шинэчлэлийн хүрээнд эрсдэлийн үнэлгээний тогтолцоог төрийн хяналтын үндсэн механизмын нэг болгон хөгжүүлсэн бөгөөд шалгалтын төлөвлөлт, шалгалтын давтамж, шалгалтын төрлийг эрсдэлийн ангилалтай уялдуулах бодлого хэрэгжүүлжээ. Ялангуяа жижиг, дунд бизнесийн байгууллагад үзүүлэх хэт их шалгалтыг бууруулах зорилгоор эрсдэлд суурилсан шалгалтын тогтолцоог өргөн ашиглаж эхэлсэн.

“Бизнесийн кодекс”-д төрийн байгууллагууд аж ахуйн нэгжийг эрсдэлийн түвшнээр ангилж, шалгалтын төлөвлөгөөг түүнд үндэслэн боловсруулах талаар тусгасан байдаг (Entrepreneurial Code of the Republic of Kazakhstan, Articles 141-143). Ингэснээр бүх байгууллагад ижил давтамжтай шалгалт хийхээс татгалзаж, өндөр эрсдэлтэй гэж үнэлэгдсэн байгууллагад төрийн хяналтын нөөцийг төвлөрүүлэх эрх зүйн үндэс бүрджээ. Эрсдэлийн үнэлгээ хийхдээ өмнөх шалгалтын үр дүн, зөрчлийн тоо, зөрчлийн ноцтой байдал, үйлдвэрлэлийн осол, салбарын онцлог, иргэдийн гомдол, тайлагналын хэрэгжилт зэрэг үзүүлэлтийг хамтатган ашигладаг. Практикт эрсдэлийг дараах ерөнхий логикоор тооцох арга түгээмэл хэрэглэгддэг.

$$R = P \times S$$

энд:

- $R$  – нийт эрсдэлийн түвшин,
- $P$  – зөрчил гарах магадлал,
- $S$  – зөрчлийн үр дагаврын ноцтой байдал болно.

Зарим салбарт илүү нарийвчилсан үнэлгээ хийхдээ эрсдэлийн хүчин зүйл бүрт өөр өөр жин өгдөг. Тухайлбал, уул уурхай, үйлдвэрлэлийн аюулгүй байдлын салбарт хүний амь нас, байгаль орчинд үзүүлэх эрсдэл өндөр хүчин зүйлд илүү өндөр коэффициент ашигладаг талаар Казахстаны Онцгой байдлын яамны аргачлалд дурдсан байдаг (Ministry of Emergency Situations of Kazakhstan, 2021, х.22). Үүний үндсэн дээр аж ахуйн нэгжүүдийг өндөр эрсдэлтэй, дунд эрсдэлтэй, бага эрсдэлтэй гэж ангилж, шалгалтын давтамжийг ялгаатай тогтоодог. Өндөр эрсдэлтэй байгууллагад газар дээрх шалгалт илүү тогтмол хийгддэг бол бага эрсдэлтэй байгууллагад төлөвлөгөөт шалгалтын давтамж буурах, эсвэл зөвхөн баримтын шалгалт хийх боломжтой байдаг.

Казахстан Улсын тогтолцооны нэг онцлог нь эрсдэлийн үнэлгээний мэдээллийг прокурорын байгууллагын нэгдсэн бүртгэлийн системтэй холбодог оршино. Ингэснээр шалгалтын төлөвлөгөө, шалгалтын үндэслэлийг төв түвшинд тодорхой хэмжээнд хянах боломж бүрдсэн байна. Энэ нь хууль бус болон давхар шалгалтыг бууруулах зорилготой байсан талаар OECD-ийн тайланд дурдсан байдаг (OECD, 2021, х.139). Гэхдээ практикт эрсдэлийн үнэлгээний чанар салбар бүрт жигд биш хэвээр байгаа бөгөөд зарим байгууллага эрсдэлийн үнэлгээг формаль байдлаар хэрэгжүүлдэг талаар судалгаанд тэмдэглэсэн байдаг. Ялангуяа мэдээллийн чанар хангалтгүй, статистик мэдээлэл бүрэн биш тохиолдолд эрсдэлийн үнэлгээ бодит нөхцөл байдлыг бүрэн илэрхийлж чадахгүй байх асуудал ажиглагджээ (World Bank, 2018, х.70).

### **3.5. ЭРСДЭЛД СУУРИЛСАН ХЯНАЛТ**

Казахстан Улсад эрсдэлд суурилсан хяналтын тогтолцоог төрийн хяналт шалгалтын шинэчлэлийн гол хэрэгсэл болгон ашиглаж байгаа бөгөөд төрийн байгууллагын шалгалтын нөөцийг хамгийн өндөр эрсдэлтэй салбар, байгууллагад төвлөрүүлэх бодлого баримталж байна. Энэ тогтолцооны хүрээнд шалгалтын давтамж, шалгалтын төрөл, шалгалтын хамрах хүрээг эрсдэлийн ангилалтай шууд уялдуулдаг.

“Бизнесийн кодекс”-д төрийн байгууллагууд аж ахуйн нэгжийг эрсдэлийн түвшнээр ангилж, өндөр эрсдэлтэй байгууллагад төлөвлөгөөт шалгалт түлхүү хийх боломжтой талаар тусгасан байдаг (Entrepreneurial Code of the Republic of Kazakhstan, Article 144). Ингэснээр төрийн байгууллагуудын шалгалтын ачааллыг бууруулахын зэрэгцээ хүний амь нас, эрүүл мэнд, хүрээлэн буй орчинд өндөр эрсдэлтэй салбарт илүү төвлөрсөн хяналт хэрэгжүүлэх боломж бүрджээ.

Практик дээр уул уурхай, үйлдвэрлэлийн аюулгүй байдал, нефть, химийн үйлдвэрлэл, хөдөлмөрийн аюулгүй байдлын салбарт эрсдэлд суурилсан хяналт хамгийн хүчтэй хэрэгждэг. Тухайлбал, үйлдвэрлэлийн осол гарсан, өмнөх шалгалтаар ноцтой зөрчил илэрсэн, эсвэл хөдөлмөрийн аюулгүй байдлын шаардлага тогтмол зөрчдөг байгууллагуудыг өндөр эрсдэлтэй ангилалд оруулж, илүү ойр давтамжтай газар дээрх шалгалт хийдэг талаар Казахстаны Хөдөлмөрийн яамны тайланд дурдсан байдаг (Ministry of Labour and Social Protection of Kazakhstan, 2022, х.54). Харин бага эрсдэлтэй байгууллагад төлөвлөгөөт шалгалтын давтамжийг бууруулах, зарим тохиолдолд зөвхөн баримтын шалгалт хийх, эсвэл тайлагналд суурилсан хяналт хэрэгжүүлэх боломжтой болсон нь бизнесийн орчинд үзүүлэх захиргааны дарамтыг тодорхой хэмжээнд бууруулах зорилготой юм.

Гэтэл эрсдэлд суурилсан хяналтын тогтолцоо практикт бүрэн жигд хэрэгжихгүй байгаа талаар судалгаанд тэмдэглэсэн байдаг. Зарим салбарт эрсдэлийн үнэлгээ бодитоор шалгалтын төлөвлөлтөд нөлөөлдөг бол зарим чиглэлд уламжлалт өндөр давтамжтай шалгалтын арга барил хадгалагдсан хэвээр байна (OECD, 2021, х.141). Мөн бизнесийн байгууллагуудын зүгээс эрсдэлийн ангиллын шалгуур ил тод бус, эсвэл байгууллагуудын хооронд ялгаатай хэрэглэгддэг талаар шүүмжлэл гардаг байна.

Казахстаны туршлагаас харахад эрсдэлд суурилсан хяналтын тогтолцоог амжилттай хэрэгжүүлэхэд зөвхөн хууль батлах хангалтгүй бөгөөд эрсдэлийн шалгуурын ил тод байдал, мэдээллийн чанар, байгууллагын дотоод хяналт, хяналтын байгууллагын соёл чухал нөлөөтэй байдаг. Энэ нь Монгол Улсад эрсдэлд суурилсан хяналтын тогтолцоог хөгжүүлэхдээ зөвхөн ангиллын аргачлал боловсруулах бус, шалгуурын нээлттэй байдал, нэгдсэн бүртгэл, мэдээллийн чанарыг зэрэг сайжруулах шаардлагатайг харуулж байна.

### **3.6. ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТӨРӨЛ**

Казахстан Улсад төрийн хяналт шалгалтыг шалгалтын зорилго, эрсдэлийн түвшин, хэрэгжүүлэх арга хэлбэрээс нь хамааран хэд хэдэн төрөлд ангилан зохицуулдаг. “Бизнесийн кодекс”-д төлөвлөгөөт шалгалт, төлөвлөгөөт бус шалгалт, урьдчилан сэргийлэх хяналт, баримтын хяналт зэрэг төрлийг ялган зохицуулсан байдаг (Entrepreneurial Code of the Republic of Kazakhstan, Articles 132-136). Төлөвлөгөөт шалгалт нь эрсдэлийн үнэлгээнд үндэслэн урьдчилан батлагдсан хуваарийн дагуу хэрэгждэг бөгөөд өндөр эрсдэлтэй байгууллагад түлхүү чиглэдэг. Харин төлөвлөгөөт бус шалгалтыг иргэдийн гомдол, осол,

ноцтой эрсдэл, прокурорын шаардлага, хууль зөрчсөн байж болзошгүй мэдээлэл зэрэг үндэслэлээр хэрэгжүүлдэг байна.

Казахстан Улсад урьдчилан сэргийлэх хяналтын хэлбэрийг тодорхой хэмжээнд хөгжүүлэхийг зорьж байгаа бөгөөд бага эрсдэлтэй байгууллагад зөвлөмж өгөх, тайлагнал нягтлах, хууль хэрэгжилтийн талаар мэдээлэл хүргүүлэх хэлбэрийг ашиглаж эхэлжээ. Энэ нь төрийн хяналтыг зөвхөн шийтгэл ногдуулах арга хэрэгсэл биш, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх бодлогын хэрэгсэл болгох зорилготой холбоотой юм.

Практикт бодит газар дээрх шалгалт болон албадлагын шинжтэй арга хэмжээ давамгайл хэвээр байгаа талаар судалгаанд дурдсан байдаг (World Bank, 2018, х.72). Ялангуяа өндөр эрсдэлтэй салбарт төрийн байгууллагууд уламжлалт шалгалтын арга барилыг түлхүү ашиглаж, урьдчилан сэргийлэх болон зөвлөн туслах хэлбэр харьцангуй сул хөгжсөн хэвээр байна. Прокурорын байгууллагын оролцоотой хяналтын тогтолцоо нь шалгалтын хууль ёсны байдлыг тодорхой хэмжээнд хянах давуу талтай боловч нөгөө талаас төрийн хяналтын тогтолцоог илүү захиргааны, албадлагын шинжтэй хэвээр хадгалах нөлөө үзүүлж байгааг судлаачид тэмдэглэсэн (OECD, 2021, х.142) байдаг.

### **3.7. ОЛОН НИЙТИЙН ХЯНАЛТ**

Казахстан Улсад иргэдийн гомдол, мэдээлэл нь төрийн хяналт шалгалтын чухал эх сурвалжийн нэг бөгөөд төлөвлөгөөт бус шалгалт эхлүүлэх үндэслэл болох боломжтой байдаг. Ялангуяа хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, хэрэглэгчийн эрх, байгаль орчны асуудлаар иргэдийн мэдээлэл төрийн байгууллагын хяналтын үйл ажиллагаанд тодорхой нөлөө үзүүлдэг.

“Бизнесийн кодексыг”-д иргэн, хуулийн этгээд төрийн байгууллагад гомдол, мэдээлэл гаргах эрхтэй бөгөөд тухайн мэдээлэл нь хууль зөрчсөн байж болзошгүй нөхцөлтэй холбоотой бол шалгалт эхлүүлэх үндэслэл болж болох талаар тусгасан байдаг (Entrepreneurial Code of the Republic of Kazakhstan, Article 144). Энэ нь олон нийтийн мэдээллийг төрийн хяналтын нэг эх сурвалж болгон ашиглаж байгааг харуулж байна. Практикт иргэдийн мэдээлэлд үндэслэсэн шалгалт зарим тохиолдолд хэт өргөн хэрэглэгддэг талаар бизнесийн байгууллагууд шүүмжилдэг. Ялангуяа өрсөлдөөний шинжтэй гомдол, субъектив мэдээлэлд үндэслэн шалгалт эхлүүлэх эрсдэл байгааг Дэлхийн банкны судалгаанд дурдсан байдаг (World Bank, 2018, х.73). Иймээс сүүлийн жилүүдэд прокурорын байгууллагын бүртгэл, зөвшөөрлийн тогтолцоогоор дамжуулан төлөвлөгөөт бус шалгалтын үндэслэлийг хянах оролдлого нэмэгджээ.

Төрийн байгууллагууд тодорхой статистик мэдээлэл, нийтлэг зөрчил, зөвлөмжийг цахим хэлбэрээр нийтлэх болсон нь ил тод байдлыг тодорхой хэмжээнд нэмэгдүүлсэн байна. Гэхдээ Эстони зэрэг улстай харьцуулахад мэдээллийн ил тод байдал, иргэдийн оролцооны цахим механизм харьцангуй сул хэвээр байгаа талаар OECD тэмдэглэсэн байдаг (OECD, 2021, х.143).

### **3.8. ТӨЛӨВЛӨГӨӨТ БОЛОН ТӨЛӨВЛӨГӨӨТ БУС ШАЛГАЛТ**

Казахстан Улсад төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус шалгалтын зохицуулалт нь төрийн хяналт шалгалтын шинэчлэлийн хамгийн чухал хэсгийн нэг болсон бөгөөд шалгалтын бүртгэл, прокурорын хяналт, эрсдэлийн үнэлгээтэй уялдан хэрэгждэг. Төлөвлөгөөт шалгалтыг эрсдэлийн ангилалд үндэслэн жил бүр баталдаг бөгөөд өндөр эрсдэлтэй байгууллагад илүү ойр давтамжтай хэрэгжүүлдэг. Шалгалтын төлөвлөгөөг прокурорын байгууллагын нэгдсэн

бүртгэлийн системд бүртгэх шаардлагатай байдаг нь төлөвлөгөөт шалгалтын ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх зорилготой юм.

Харин төлөвлөгөөт бус шалгалтыг осол, ноцтой эрсдэл, иргэдийн гомдол, прокурорын шаардлага, хууль зөрчсөн байж болзошгүй мэдээлэл зэрэг үндэслэлээр хэрэгжүүлдэг. Гэвч ийм шалгалтыг мөн нэгдсэн бүртгэлийн системд бүртгэх шаардлага тавьдаг бөгөөд энэ нь дур мэдэн шалгалт хийх эрсдэлийг тодорхой хэмжээнд бууруулах зорилготой талаар OECD-ийн тайланд дурдсан байдаг (OECD, 2021, х.144).

Бодит практикт төлөвлөгөөт бус шалгалтын эзлэх хувь өндөр хэвээр байгаа нь бизнесийн байгууллагуудын шүүмжлэл дагуулдаг. Ялангуяа шалгалтын үндэслэл өргөн хүрээтэй, байгууллагуудын тайлбар ялгаатай байх асуудал ажиглагддаг талаар Дэлхийн банкны судалгаанд дурдсан байдаг (World Bank, 2018, х.74). Энэ нь хуульд шинэчлэл орсон ч хэрэгжилтийн соёл, байгууллагын хандлага бүрэн өөрчлөгдөөгүй байгааг илэрхийлж байна.

### **3.9. БУСАД ЗОХИЦУУЛАЛТ: ШАЛГУУЛАГЧИЙН ЭРХ, БҮРТГЭЛ, ИЛ ТОД БАЙДАЛ**

Казахстан Улсад шалгуулагч этгээдийн эрх, шалгалтын бүртгэл, ил тод байдлыг “Бизнесийн кодекс”-д тодорхой хэмжээнд тусгасан. Төрийн байгууллага шалгалт эхлэхдээ шалгалтын үндэслэл, хугацаа, зорилгыг танилцуулах үүрэгтэй бөгөөд шалгуулагч этгээд шалгалтын тэмдэглэлтэй танилцах, тайлбар гаргах, шийдвэрийг давж заалдах эрхтэй (Entrepreneurial Code of the Republic of Kazakhstan, Articles 151-152).

Шалгалтын нэгдсэн бүртгэлийн систем нь Казахстаны тогтолцооны хамгийн онцлог элементүүдийн нэг бөгөөд бүх шалгалтыг прокурорын байгууллагын системд бүртгэдэг. Энэ нь хууль бус шалгалтыг бууруулах, шалгалтын статистик мэдээллийг нэгтгэх, шалгалтын давхардлыг хянах ач холбогдолтой гэж үздэг. Бизнес эрхлэгчид өөрийн байгууллагад хийгдсэн шалгалтын мэдээллийг тодорхой хэмжээнд цахимаар харах боломжтой болсон нь төрийн хяналтын ил тод байдлыг нэмэгдүүлэхэд нөлөөлжээ. Гэхдээ мэдээллийн хүртээмж, нээлттэй байдал бүх салбарт ижил түвшинд хүрээгүй хэвээр байгааг OECD тэмдэглэсэн (OECD, 2021, х.145) байна.

### **3.10. КАЗАХСТАН УЛСЫН ТУРШЛАГААС МОНГОЛ УЛСАД АВАХ СУРГАМЖ**

Казахстан Улс төрийн хяналт шалгалтын шинэчлэлийг бизнесийн орчны шинэчлэлтэй уялдуулан хэрэгжүүлсэн нь онцлог бөгөөд эрсдэлийн үнэлгээ, шалгалтын нэгдсэн бүртгэл, төлөвлөгөөт бус шалгалтын хяналт зэрэг чиглэлд тодорхой ахиц гаргажээ. Ялангуяа бүх шалгалтыг прокурорын байгууллагын нэгдсэн системд бүртгэх зохицуулалт нь давхар болон хууль бус шалгалтыг бууруулахад тодорхой нөлөө үзүүлсэн байна. Төрийн хяналтын тогтолцоо өндөр төвлөрсөн, албадлагын шинжтэй хэвээр байгаа бөгөөд байгууллагын соёл, хэрэгжилтийн практик шинэчлэл хууль эрх зүйн өөрчлөлтөөс удаан явагдаж байгааг судалгаанууд харуулж байна. Энэ нь төрийн хяналт шалгалтын шинэчлэл зөвхөн хууль батлах асуудал биш бөгөөд мэдээллийн систем, байгууллагын хандлага, хяналтын арга барил, дотоод хариуцлагатай шууд холбоотой болохыг илэрхийлж байна.

## ДӨРӨВ. БҮГД НАЙРАМДАХ СОЛОНГОС УЛС



#### 4.1. УЛС ОРНЫ НӨХЦӨЛ, ХЯНАЛТЫН ТОГТОЛЦОО ҮҮССЭН БАЙДАЛ

Бүгд Найрамдах Солонгос Улс нь Зүүн Азид орших, ерөнхийлөгчийн засаглалтай, 51 сая орчим хүн амтай өндөр хөгжилтэй аж үйлдвэржсэн улс бөгөөд төрийн удирдлага, цахим засаглал, дижитал үйлчилгээний түвшнээр олон улсад тэргүүлэх орны нэгт тооцогддог. Тус улс төрийн үйлчилгээний цахимжилт, мэдээллийн технологийн хэрэглээг төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоонд өргөн ашиглаж эхэлсэн нь төрийн зохицуулалтын үр нөлөөг сайжруулахад чухал нөлөө үзүүлжээ.

Солонгос Улсад 1960-1980-аад оны аж үйлдвэржилтийн үед төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо харьцангуй төвлөрсөн, өндөр зохицуулалттай хэлбэрээр хөгжсөн бөгөөд үйлдвэрлэл, экспорт, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, хүнсний чанар зэрэг салбарт төрийн хяналтын үүрэг хүчтэй байсан байна. Гэвч эдийн засаг өргөжиж, хувийн хэвшлийн оролцоо нэмэгдэхийн хэрээр олон байгууллагын давхар шалгалт, хэт их зохицуулалт, бизнесийн орчинд үзүүлэх дарамттай холбоотой асуудал нэмэгдэж эхэлжээ (OECD, 2017, х.88). Энэ нь төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоог зөвхөн хяналт, шийтгэлийн хэрэгсэл бус, эдийн засгийн орчинтой уялдсан бодлогын асуудал болгон авч үзэх шаардлагыг бий болгосон байна. Үүнтэй холбоотойгоор 1990-ээд оны сүүлээс Солонгос Улс төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоог шинэчлэх бодлого хэрэгжүүлж эхэлсэн бөгөөд “зохицуулалтын шинэчлэл” нь төрийн удирдлагын томоохон бодлогын нэг болсон байна. Ялангуяа 1998 онд байгуулагдсан Зохицуулалтын шинэчлэлийн хороо нь төрийн байгууллагуудын давхардсан зохицуулалт, шалгалтыг бууруулах, эрсдэлд суурилсан хяналтын тогтолцоо хөгжүүлэх чиглэлд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн талаар судалгаанд дурдсан байдаг (Korea Regulatory Reform Committee, 2019, х.12). Ингэснээр төрийн хяналт шалгалтын бодлого нь “олон шалгах” хандлагаас илүү “оновчтой хянах” чиглэл рүү аажмаар шилжиж эхэлжээ.

Солонгос Улсын төрийн хяналт шалгалтын тогтолцооны нэг онцлог нь дижитал мэдээллийн системийг өргөн ашигладаг оршино. Татвар, хөдөлмөр, гааль, лиценз, үйлдвэрлэлийн мэдээллийг төрийн байгууллагууд харилцан ашиглах боломжтой болсон нь шалгалтын төлөвлөлтийг илүү өгөгдөлд суурилсан хэлбэрт шилжүүлэх нөхцөл бүрдүүлжээ. Ялангуяа цахим засаглалын “Government24” болон байгууллагуудын мэдээллийн интеграцчилсан систем нь төрийн хяналтын мэдээллийн уялдааг сайжруулахад чухал нөлөө үзүүлсэн байна (Ministry of the Interior and Safety of Korea, 2021, х.31). Энэ нь төрийн хяналтын шинэчлэл зөвхөн байгууллагын бүтцийн асуудал биш бөгөөд мэдээллийн нэгдсэн дэд бүтэцтэй шууд холбоотой болохыг харуулж байна.

2014 онд болсон “Сэволь” усан онгоцны осол зэрэг томоохон ослын дараа үйлдвэрлэлийн аюулгүй байдал, гамшгийн эрсдэл, хөдөлмөрийн хяналтын асуудалд төрийн хяналтын үр нөлөө сул байсан талаар хүчтэй шүүмжлэл гарч, төрийн хяналтын шинэчлэлийг эрчимжүүлэх шаардлага бий болсон байна. Үүнтэй холбоотойгоор эрсдэлийн удирдлага, урьдчилан сэргийлэх хяналт, мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоонд илүү анхаарах болсон талаар Солонгосын Засгийн газрын тайланд дурдсан байдаг (Government of Korea, 2020, х.44). Энэ үйл явдал нь төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо зөвхөн эдийн засгийн үр ашигтай холбоотой бус, хүний амь нас, нийгмийн аюулгүй байдалтай шууд холбоотой асуудал болохыг Солонгосын нийгэмд хүчтэй харуулсан гэж үздэг.

БНСУ-ын төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо нь салбарын мэргэшсэн байгууллагад тулгуурласан боловч мэдээллийн нэгдсэн систем, эрсдэлийн үнэлгээ, цахим өгөгдөлд суурилсан төлөвлөлтөөр уялдсан загвартай болж хөгжжээ. Гэсэн хэдий ч өндөр хөгжилтэй дижитал орчин, мэдээллийн чанар,

төрийн байгууллагын чадавх нь энэхүү тогтолцооны үндсэн суурь болж байгаа тул ижил нөхцөл бүрдээгүй оронд шууд хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байж болохыг судлаачид мөн тэмдэглэсэн байдаг (OECD, 2017, х.93). Иймээс Солонгосын туршлагыг бүхэлд нь хуулбарлах бус, харин мэдээллийн уялдаа, эрсдэлийн үнэлгээ, урьдчилан сэргийлэх хяналтын зарчмыг үндэсний нөхцөлд тохируулан ашиглах нь илүү бодитой чиглэл болохоор байна.

## **4.2. ТӨРИЙН ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТОГТОЛЦОО**

БНСУ-ын төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо нь салбарын мэргэшсэн байгууллагад тулгуурласан, харьцангуй төвлөрөл багатай бүтэцтэй боловч мэдээллийн нэгдсэн систем, зохицуулалтын уялдаа, эрсдэлийн үнэлгээний механизмаар холбогддог онцлогтой. Өөрөөр хэлбэл, төрийн хяналтын чиг үүргийг нэг байгууллагад төвлөрүүлээгүй боловч төрийн байгууллагуудын мэдээлэл, төлөвлөлт, хяналтын стандарт хоорондоо тодорхой хэмжээнд уялдсан байдлаар ажилладаг. Тухайлбал, хөдөлмөрийн хяналтыг Хөдөлмөр, хөдөлмөрийн харилцааны яам, хүнсний аюулгүй байдлын хяналтыг Хүнс, эмийн аюулгүй байдлын яам, санхүүгийн салбарын хяналтыг Санхүүгийн хяналтын алба, үйлдвэрлэлийн аюулгүй байдлын асуудлыг төрөлжсөн агентлагууд тус тус хэрэгжүүлдэг байна. Гэсэн хэдий ч төрийн байгууллагуудын мэдээллийн сан харилцан уялдсан байдлаар ажилладаг нь шалгалтын давхардлыг тодорхой хэмжээнд бууруулах боломж бүрдүүлжээ.

Солонгос Улсад төрийн хяналтын тогтолцооны шинэчлэлд Зохицуулалтын шинэчлэлийн хороо чухал үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд төрийн байгууллагуудын зохицуулалт, шалгалтын ачааллыг үнэлэх, давхардсан шаардлагыг бууруулах чиглэлээр тогтмол үнэлгээ хийдэг талаар судалгаанд дурдсан байдаг (Korea Regulatory Reform Committee, 2019, х.18). Энэ нь төрийн хяналт шалгалтыг зөвхөн салбарын асуудал гэж бус, нийт төрийн зохицуулалтын бодлогын нэг хэсэг болгон авч үзэж байгааг илэрхийлж байна.

БНСУ-д төрийн хяналтын байгууллагууд өгөгдөлд суурилсан төлөвлөлтийг өргөн ашигладаг. Татвар, лиценз, үйлдвэрлэлийн осол, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, хэрэглэгчийн гомдол зэрэг мэдээллийг нэгтгэн байгууллагын эрсдэлийг урьдчилан үнэлэх боломжтой болсон нь шалгалтын үр нөлөөг нэмэгдүүлэхэд чухал нөлөө үзүүлжээ (Ministry of the Interior and Safety of Korea, 2021, х.35). Ингэснээр бага эрсдэлтэй байгууллагад шаардлагагүй шалгалт хийхээс зайлсхийх, харин өндөр эрсдэлтэй салбарт төрийн нөөцийг төвлөрүүлэх боломж нэмэгдсэн байна. Гэхдээ Солонгос Улсад төрийн хяналтын тогтолцоо бүрэн асуудалгүй гэж үздэггүй. Ялангуяа томоохон үйлдвэрлэлийн осол, хөдөлмөрийн аюулгүй байдлын зөрчил гарсан тохиолдолд төрийн байгууллагуудын мэдээллийн уялдаа, хариуцлагын хуваарилалт хангалтгүй байсан талаар шүүмжлэл гардаг (Government of Korea, 2020, х.47). “Сэволь”-ийн ослын дараа төрийн байгууллагуудын хооронд мэдээлэл солилцох механизм байсан ч бодит эрсдэлийг урьдчилан илрүүлэх чадавх сул байсныг судалгаанд онцолсон байдаг. Энэ нь төрийн хяналтын тогтолцоонд мэдээллийн систем хөгжсөн байх нь хангалтгүй бөгөөд байгууллагын дотоод соёл, хариуцлагын механизм, эрсдэлийн удирдлагын бодит хэрэгжилт мөн адил чухал болохыг харуулж байна.

### **4.3. ЗАЙНААС БОЛОН ГАЗАР ДЭЭРХ ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТ**

БНСУ-д төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхдээ дижитал мэдээлэлд суурилсан зайнаас хяналт болон газар дээрх шалгалтыг хослуулан ашигладаг бөгөөд сүүлийн жилүүдэд цахим өгөгдөлд тулгуурласан урьдчилсан хяналтын тогтолцоо эрчимтэй хөгжжээ. Энэ нь төрийн үйлчилгээний цахимжилт өндөр түвшинд хүрсэнтэй шууд холбоотой юм.

Төрийн байгууллагууд татвар, лиценз, хөдөлмөрийн тайлан, үйлдвэрлэлийн мэдээлэл, импорт, экспортын бүртгэл зэрэг олон төрлийн өгөгдлийг цахимаар ашиглах боломжтой болсон нь шалгалтын өмнөх эрсдэлийн үнэлгээг илүү нарийвчлалтай хийх нөхцөл бүрдүүлсэн байна. Ялангуяа Хүнс, эмийн аюулгүй байдлын яам болон Хөдөлмөрийн яам нь цахим тайлагнал, автоматжуулсан мэдээллийн дүн шинжилгээг өргөн ашигладаг талаар Солонгосын Засгийн газрын тайланд дурдсан байдаг (Government of Korea, 2021, х.52).

Бага эрсдэлтэй байгууллагад цахим тайлан, баримтын шалгалт, зайнаас мэдээлэл нягтлах хэлбэрийг түлхүү ашигладаг бол өндөр эрсдэлтэй байгууллагад газар дээрх шалгалт төвлөрдөг. Тухайлбал, үйлдвэрлэлийн осол гарсан, хөдөлмөрийн аюулгүй байдлын ноцтой зөрчил илэрсэн, эсвэл хүнсний аюулгүй байдалтай холбоотой өндөр эрсдэлтэй байгууллагад газар дээрх нарийвчилсан шалгалт тогтмол хийгддэг байна. COVID-19 цар тахлын үед БНСУ зайнаас хяналтын тогтолцоогоо өргөн ашиглаж эхэлсэн бөгөөд олон төрлийн баримтын шалгалт, цахим хяналт, онлайн тайлагналын системийг идэвхтэй хэрэглэсэн талаар OECD тэмдэглэсэн байдаг (OECD, 2021, х.156). Ингэснээр төрийн байгууллагуудын газар дээрх шалгалтын ачаалал тодорхой хэмжээнд буурч, эрсдэл өндөртэй нөхцөлд нөөцөө төвлөрүүлэх боломж нэмэгджээ.

Солонгос Улсад газар дээрх шалгалтын ач холбогдол бүрэн буураагүй хэвээр байна. Ялангуяа үйлдвэрлэлийн аюулгүй байдал, химийн үйлдвэр, тээвэр, барилгын салбарт бодит нөхцөл байдлыг газар дээр нь шалгах шаардлага өндөр байдаг. “Сэволь”-ийн ослын дараах судалгаанд зөвхөн бичиг баримт, цахим тайланд тулгуурласан хяналт нь бодит эрсдэлийг бүрэн илрүүлж чадаагүй талаар онцолсон байдаг (Government of Korea, 2020, х.49). Энэ нь зайнаас хяналт нь газар дээрх шалгалтыг бүрэн орлох хэрэгсэл биш бөгөөд эрсдэлийн үнэлгээнд суурилсан “шаталсан хяналтын тогтолцоо”-ны нэг хэсэг болохыг харуулж байна. Монгол Улсын хувьд БНСУ-ын туршлагаас цахим мэдээлэлд тулгуурласан урьдчилсан хяналт, тайлагналын системийг хөгжүүлэх боломжтой боловч мэдээллийн чанар, байгууллагуудын уялдаа, газар дээрх шалгалтын бодит хэрэгцээг хамтад нь авч үзэх шаардлагатай байна.

### **4.4. ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ ТООЦОХ АРГАЧЛАЛ**

БНСУ-д төрийн хяналт шалгалтын хүрээнд эрсдэлийн үнэлгээг төрийн хяналтын төлөвлөлтийн үндсэн хэрэгсэл болгон ашигладаг бөгөөд шалгалтын төрөл, давтамж, хамрах хүрээг эрсдэлийн түвшинтэй шууд уялдуулдаг тогтолцоо харьцангуй сайн хөгжсөн байна. Ялангуяа үйлдвэрлэлийн аюулгүй байдал, хүнсний аюулгүй байдал, химийн бодис, хөдөлмөрийн аюулгүй байдлын салбарт өгөгдөлд суурилсан эрсдэлийн үнэлгээ өргөн хэрэглэгддэг.

Эрсдэлийн үнэлгээг хийхдээ өмнөх шалгалтын үр дүн, үйлдвэрлэлийн осол, тайлагналын зөрчил, хүний эрүүл мэндэд үзүүлэх нөлөөлөл, хэрэглэгчийн гомдол, аюултай тоног төхөөрөмжийн хэрэглээ зэрэг олон төрлийн үзүүлэлтийг хамтатган ашигладаг. Практикт дараах ерөнхий логик түгээмэл хэрэглэгддэг.

$$R = P \times C$$

энд:

- $R$  – нийт эрсдэлийн түвшин,
- $P$  – эрсдэл үүсэх магадлал,
- $C$  – үр дагаврын ноцтой байдал болно.

Зарим салбарт илүү нарийвчилсан үнэлгээ хийхдээ жингийн коэффициент ашигладаг бөгөөд үйлдвэрлэлийн осол, хүний амь насанд нөлөөлөх хүчин зүйлд өндөр жин өгдөг байна. Тухайлбал, химийн үйлдвэр, үйлдвэрлэлийн аюулгүй байдлын салбарт дараах хэлбэрийн үнэлгээ ашигладаг талаар Солонгосын Аюулгүй ажиллагааны агентлагийн тайланд дурдсан байдаг (Korea Occupational Safety and Health Agency, 2021, х.27).

$$R = \sum (W_i \times X_i)$$

энд:

- $X_i$  – эрсдэлийн хүчин зүйл,
- $W_i$  – тухайн хүчин зүйлийн жин болно.

Энэхүү үнэлгээний үр дүнд байгууллагуудыг өндөр, дунд, бага эрсдэлтэй ангилалд хувааж, шалгалтын давтамжийг ялгаатай тогтоодог. Өндөр эрсдэлтэй байгууллагад газар дээрх нарийвчилсан шалгалт илүү ойр давтамжтай хийгддэг бол бага эрсдэлтэй байгууллагад баримтын шалгалт, цахим тайлагналд суурилсан хяналт түлхүү хэрэглэдэг.

БНСУ-ын тогтолцооны нэг онцлог нь эрсдэлийн үнэлгээг мэдээллийн нэгдсэн системтэй уялдуулдагт оршино. Татвар, үйлдвэрлэлийн осол, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, лиценз, хэрэглэгчийн мэдээлэл зэрэг өгөгдлийг нэгтгэн байгууллагын эрсдэлийг урьдчилан үнэлэх боломжтой болсон нь шалгалтын үр нөлөөг нэмэгдүүлэхэд чухал нөлөө үзүүлжээ (OECD, 2021, х.158). Энэ нь эрсдэлийн үнэлгээг зөвхөн формаль баримт бичиг биш, бодит төлөвлөлтийн механизм болгон ашиглаж байгаа юм. Гэсэн хэдий ч томоохон үйлдвэрлэлийн осол гарсан тохиолдолд эрсдэлийн үнэлгээ бодит нөхцөл байдлыг бүрэн илрүүлж чадаагүй талаар шүүмжлэл гардаг. “Сэволь”-ийн ослын дараах үнэлгээнд байгууллагуудын мэдээлэл байсан боловч эрсдэлийн үнэлгээний чанар, байгууллагуудын уялдаа, бодит хяналтын хэрэгжилт хангалтгүй байсан талаар онцолсон байдаг (Government of Korea, 2020, х.51). Энэ нь зөвхөн их хэмжээний мэдээлэлтэй байх нь хангалтгүй бөгөөд мэдээллийг бодит шийдвэр гаргалттай уялдуулах нь илүү чухал болохыг харуулж байна.

#### **4.5. ЭРСДЭЛД СУУРИЛСАН ХЯНАЛТ**

БНСУ-д эрсдэлд суурилсан хяналтын тогтолцоо нь төрийн хяналт шалгалтын үндсэн арга барилын нэг болж хөгжсөн бөгөөд төрийн байгууллагууд шалгалтын нөөцөө хамгийн өндөр эрсдэлтэй салбар, байгууллагад төвлөрүүлэх бодлого баримталдаг. Энэ нь төрийн хяналтын үр нөлөөг нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ бизнесийн байгууллагад үзүүлэх шаардлагагүй шалгалтын ачааллыг бууруулах зорилготой юм. Бодит байдал дээр хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, химийн үйлдвэр, хүнсний үйлдвэрлэл, эмийн салбар зэрэг хүний эрүүл мэнд, аюулгүй байдалтай шууд холбоотой чиглэлд эрсдэлд суурилсан хяналтыг хамгийн өргөн ашигладаг. Тухайлбал, үйлдвэрлэлийн осол их гарсан, өмнөх шалгалтаар ноцтой зөрчил илэрсэн, эсвэл тайлагналын шаардлага хангалтгүй байгууллагыг өндөр эрсдэлтэй ангилалд хамруулж, илүү ойр давтамжтай газар дээрх шалгалт хийдэг талаар Солонгосын Хөдөлмөрийн яамны тайланд дурдсан байдаг (Ministry of Employment and Labor of Korea, 2022, х.63).

Харин бага эрсдэлтэй байгууллагад цахим тайлагнал, баримтын шалгалт, зөвлөмж, урьдчилан сэргийлэх сургалт зэрэг хөнгөн хэлбэрийн хяналт түлхүү хэрэглэдэг. Энэ нь төрийн хяналтыг “бүгдийг ижил шалгах” арга барилаас татгалзаж, эрсдэлийн түвшинтэй уялдсан шаталсан тогтолцоонд шилжүүлж байгааг илэрхийлж байна.

БНСУ-ын тогтолцооны нэг давуу тал нь эрсдэлийн үнэлгээг тогтмол шинэчилдэгт оршино. Өмнөх шалгалтын үр дүн, осол, хэрэглэгчийн гомдол, тайлагналын өөрчлөлт зэрэг мэдээлэл шинэчлэгдэх үед байгууллагын эрсдэлийн ангилал мөн өөрчлөгдөх боломжтой байдаг. Ингэснээр эрсдэлийн үнэлгээ нь нэг удаагийн статик ангилал бус, байнга шинэчлэгддэг динамик систем болж хөгжжээ. Солонгос Улсад томоохон үйлдвэрлэлийн осол гарсан тохиолдолд эрсдэлд суурилсан хяналтын бодит хэрэгжилт хангалтгүй байсан талаар шүүмжлэл гардаг. Судлаачдын үзэж байгаагаар зарим байгууллага эрсдэлийн үнэлгээнд өндөр ангилалтай байсан ч бодит шалгалтын чанар, хяналтын арга хэмжээ хангалтгүй байсан тохиолдол ажиглагдсан байна (OECD, 2021, х.160). Энэ нь эрсдэлийн үнэлгээний тогтолцоо сайн хөгжсөн байсан ч түүнийг хэрэгжүүлэх байгууллагын чадавх, дотоод хариуцлага сул байвал бодит үр дүнд хүрэхэд хүндрэлтэй юм.

#### **4.6. ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТӨРӨЛ**

БНСУ-д төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхдээ шалгалтын зорилго, эрсдэлийн түвшин, салбарын онцлогоос хамааран төрөлжүүлэн зохион байгуулдаг бөгөөд уламжлалт “шийтгэлд төвлөрсөн” хандлагаас илүү урьдчилан сэргийлэх, зөвлөн туслах, өгөгдөлд суурилсан хяналтын чиглэл рүү үе шаттай шилжүүлжээ. Энэ нь төрийн хяналтыг зөвхөн хууль зөрчил илрүүлэх ажиллагаа гэж бус, эрсдэлийг бууруулах удирдлагын тогтолцоо гэж ойлгож байгаатай холбоотой.

Практикт дараах үндсэн хэлбэрийн шалгалт түгээмэл хэрэглэгддэг. Үүнд:

- төлөвлөгөөт шалгалт
- төлөвлөгөөт бус шалгалт
- газар дээрх шалгалт
- зайнаас буюу цахим хяналт
- баримтын шалгалт
- урьдчилан сэргийлэх болон зөвлөн туслах хяналт
- хамтарсан шалгалт зэрэг орно.

Төлөвлөгөөт шалгалт нь эрсдэлийн үнэлгээнд үндэслэн урьдчилан батлагдсан төлөвлөгөөний дагуу хэрэгждэг бөгөөд өндөр эрсдэлтэй байгууллагад түлхүү чиглэдэг. Харин төлөвлөгөөт бус шалгалтыг үйлдвэрлэлийн осол, иргэдийн гомдол, ноцтой зөрчил, хүний эрүүл мэндэд аюул учруулж болзошгүй нөхцөл зэрэг үндэслэлээр хэрэгжүүлдэг байна.

Сүүлийн жилүүдэд БНСУ урьдчилан сэргийлэх болон зөвлөн туслах чиглэлийн хяналтыг өргөжүүлэхэд онцгой анхаарч эхэлжээ. Ялангуяа жижиг, дунд бизнесийн байгууллагад шууд торгууль, албадлагын арга хэмжээ хэрэглэхээс өмнө зөвлөмж өгөх, сургалт зохион байгуулах, цахим гарын авлага хүргүүлэх, өөрийн үнэлгээ хийх боломж олгох арга хэмжээг түлхүү ашиглах болсон талаар Солонгосын Засгийн газрын тайланд дурдсан байдаг (Government of Korea, 2021, х.58). Энэ нь төрийн хяналтын зорилгыг “зөрчил илрүүлэх”-ээс илүү “зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх” чиглэл рүү шилжүүлж буй өөрчлөлтийн нэг хэсэг юм.

БНСУ-д хамтарсан шалгалтын тогтолцоо тодорхой хэмжээнд хөгжсөн байна. Өмнө нь өөр өөр байгууллага тусдаа шалгалт хийдэг байсан бол мэдээллийн уялдаа сайжирснаар хөдөлмөр, үйлдвэрлэлийн аюулгүй байдал, байгаль орчны чиглэлээр хамтарсан шалгалт хийх боломж нэмэгджээ. Ингэснээр нэг байгууллагад давхар шалгалт хийх эрсдэлийг бууруулах, төрийн нөөцийг илүү оновчтой ашиглах нөхцөл бүрдсэн байна.

БНСУ өндөр эрсдэлтэй салбарт газар дээрх шалгалтыг хүчтэй хэвээр хадгалж байгаа нь анхаарал татдаг. Ялангуяа химийн үйлдвэр, барилга, далайн тээвэр, хүнсний үйлдвэрлэлийн салбарт бодит нөхцөл байдлыг газар дээр нь шалгах шаардлага өндөр хэвээр байгаа талаар OECD тэмдэглэсэн байдаг (OECD, 2021, х.162). “Сэволь”-ийн ослын дараа зөвхөн бичиг баримт, цахим тайлагналд тулгуурласан хяналт хангалтгүй болох нь тодорхой болсон тул газар дээрх шалгалтын чанар, давтамжийг сайжруулах бодлого давхар хэрэгжиж эхэлжээ. Энэ нь БНСУ-ын төрийн хяналтын тогтолцоо зөвхөн цахим хяналт руу бүрэн шилжээгүй бөгөөд эрсдэлийн түвшинд суурилсан “хосолмол загвар” ашиглаж байгааг харуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, бага эрсдэлтэй байгууллагад зайнаас болон урьдчилан сэргийлэх хэлбэр түлхүү хэрэглэж байгаа бол өндөр эрсдэлтэй салбарт газар дээрх нарийвчилсан шалгалтыг хэвээр хадгалж байгаа юм.

#### **4.7. ОЛОН НИЙТИЙН ХЯНАЛТ**

БНСУ-д олон нийтийн оролцоо нь төрийн хяналт шалгалтын тогтолцооны чухал хэсэг болж хөгжсөн бөгөөд иргэдийн мэдээлэл, хэрэглэгчийн гомдол, цахим мэдээллийн систем нь шалгалтын төлөвлөлтөд бодит нөлөө үзүүлдэг. Ялангуяа хүнсний аюулгүй байдал, хэрэглэгчийн эрх, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, байгаль орчны чиглэлд иргэдийн мэдээлэл төрийн байгууллагын хувьд чухал эх сурвалж болдог байна.

Солонгос Улсад иргэд төрийн байгууллагад цахим платформоор дамжуулан мэдээлэл өгөх боломжтой бөгөөд тухайн мэдээллийг эрсдэлийн үнэлгээ, төлөвлөгөөт бус шалгалтын үндэслэл болгон ашиглах боломжтой байдаг. “e-People” зэрэг цахим системээр дамжуулан иргэд төрийн байгууллагад гомдол, санал, мэдээлэл хүргүүлэх боломжтой болсон талаар Солонгосын Дотоод хэргийн яамны тайланд дурдсан байдаг (Ministry of the Interior and Safety of Korea, 2021, х.41). Энэ нь олон нийтийн оролцоог төрийн хяналтын мэдээллийн тогтолцоотой холбосон нэг хэлбэр юм. Ялангуяа хүнсний аюулгүй байдал, онлайн худалдаа, үйлчилгээний салбарт хэрэглэгчийн мэдээлэл шалгалтын төлөвлөлтөд чухал нөлөө үзүүлдэг. Хэрэв тодорхой бүтээгдэхүүн, үйлчилгээтэй

холбоотой гомдол богино хугацаанд олноор бүртгэгдвэл тухайн байгууллагад эрсдэлийн үнэлгээ өсөх, төлөвлөгөөт бус шалгалт хийх үндэслэл болох боломжтой байдаг. Энэ нь төрийн байгууллагууд бодит хэрэглэгчийн мэдээллийг эрсдэлийн удирдлагын системтэй холбож байгаа.

БНСУ-д төрийн байгууллагууд нийтлэг зөрчил, шалгалтын үр дүн, аюултай бүтээгдэхүүний талаарх мэдээллийг олон нийтэд тогтмол мэдээлдэг. Ялангуяа хүнсний болон хэрэглээний бүтээгдэхүүний эрсдэлийн талаарх мэдээллийг шуурхай нийтлэх нь иргэдийн аюулгүй байдлыг хамгаалах чухал арга хэмжээ гэж үздэг байна. Энэ нь төрийн хяналт шалгалтыг зөвхөн дотоод захиргааны үйл ажиллагаа биш, олон нийттэй харилцах бодлогын нэг хэсэг болгон хөгжүүлж байгааг илэрхийлж байна. Гэсэн хэдий ч олон нийтийн мэдээлэлд хэт түшиглэх нь худал, өрсөлдөөний шинжтэй, эсвэл баталгаагүй мэдээлэлд үндэслэн шалгалт хийх эрсдэл үүсгэж болзошгүй талаар судлаачид анхааруулсан байдаг (OECD, 2021, х.164). Иймээс төрийн байгууллагууд иргэдийн мэдээллийг шууд шалгалтын үндэслэл болгохоос гадна бусад мэдээллийн эх сурвалжтай тулган үнэлэх шаардлагатай байдаг.

#### **4.8. ТӨЛӨВЛӨГӨӨТ БОЛОН ТӨЛӨВЛӨГӨӨТ БУС ШАЛГАЛТ**

БНСУ-д төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус шалгалтын тогтолцоо нь эрсдэлийн үнэлгээ, мэдээллийн нэгдсэн систем, салбарын онцлогтой уялдан хэрэгждэг бөгөөд шалгалтын давтамжийг байгууллагын эрсдэлийн түвшинтэй холбох бодлого харьцангуй сайн хөгжсөн байна. Энэ нь бүх байгууллагад ижил давтамжтай шалгалт хийх уламжлалт аргаас татгалзаж, төрийн нөөцийг өндөр эрсдэлтэй хэсэгт төвлөрүүлэх зорилготой юм. Төлөвлөгөөт шалгалтыг эрсдэлийн үнэлгээнд тулгуурлан боловсруулдаг бөгөөд үйлдвэрлэлийн осол, өмнөх шалгалтын үр дүн, хэрэглэгчийн гомдол, тайлагналын чанар зэрэг мэдээллийг нэгтгэн байгууллагын эрсдэлийн түвшинг тогтоодог. Өндөр эрсдэлтэй байгууллагад газар дээрх шалгалт илүү ойр давтамжтай хийгддэг бол бага эрсдэлтэй байгууллагад зайнаас хяналт, баримтын шалгалт түлхүү хэрэглэдэг талаар OECD-ийн тайланд дурдсан байдаг (OECD, 2021, х.166).

Харин төлөвлөгөөт бус шалгалтыг ноцтой осол, хүний эрүүл мэндэд аюул учруулах нөхцөл, иргэдийн мэдээлэл, хэвлэл мэдээллийн мөрдөн сурвалжилга, хууль зөрчсөн байж болзошгүй нөхцөл зэрэг үндэслэлээр хэрэгжүүлдэг. Ялангуяа хүнсний аюулгүй байдал, химийн үйлдвэрлэл, хөдөлмөрийн аюулгүй байдлын салбарт төлөвлөгөөт бус шалгалтын ач холбогдол өндөр байдаг. “Сэволь”-ийн ослын дараа БНСУ-д төлөвлөгөөт бус шалгалтын тогтолцоог илүү шуурхай, эрсдэлийн мэдээлэлд суурилсан хэлбэрээр хөгжүүлэх шаардлага хүчтэй яригдсан байна. Судалгаанд дурдсанаар тухайн үед зарим байгууллагад өмнө нь эрсдэлийн дохио байсан боловч шалгалтын механизм хангалттай хурдан ажиллаагүй талаар шүүмжилсэн байдаг (Government of Korea, 2020, х.53). Үүнээс хойш төрийн байгууллагууд эрсдэлийн мэдээллийг илүү бодит цагийн горимоор ашиглах, төлөвлөгөөт бус шалгалтын шуурхай байдлыг сайжруулах чиглэлд анхаарч эхэлжээ. Гэсэн хэдий ч төлөвлөгөөт бус шалгалтын өргөн хэрэглээ нь бизнесийн байгууллагын зүгээс тодорхой шүүмжлэл дагуулдаг. Ялангуяа шалгалтын үндэслэл, хамрах хүрээ, давтамжийн талаар илүү тодорхой стандарт шаардлагатай талаар хувийн хэвшлийн байгууллагууд санал гаргадаг байна (Korea Chamber of Commerce and Industry, 2021, х.29). Энэ нь эрсдэлд хурдан хариу өгөх шаардлага болон бизнесийн орчны тогтвортой байдлын хооронд тэнцвэр хадгалах асуудал чухал хэвээр байгааг харуулж байна.

БНСУ-ын туршлагаас харахад төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус шалгалтыг хатуу тусгаарласан хоёр систем гэж бус, эрсдэлийн удирдлагын нэгдсэн тогтолцооны харилцан холбоотой хэсэг гэж авч үздэг байна. Монгол Улсын хувьд төлөвлөгөөт бус шалгалтын үндэслэл, бүртгэл, эрсдэлийн үнэлгээтэй уялдах байдал сул хэвээр байгаа нөхцөлд БНСУ-ын мэдээлэлд суурилсан, шуурхай боловч бүртгэлтэй тогтолцоог судлах боломжтой юм.

#### **4.9. БУСАД ЗОХИЦУУЛАЛТ: ШАЛГУУЛАГЧИЙН ЭРХ, БҮРТГЭЛ, ИЛ ТОД БАЙДАЛ**

БНСУ-д төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоонд шалгуулагч этгээдийн эрхийн хамгаалалт, мэдээллийн ил тод байдал, шалгалтын бүртгэлийн асуудалд харьцангуй өндөр ач холбогдол өгдөг. Төрийн байгууллага шалгалт эхлэхдээ шалгалтын үндэслэл, шалгалтын хүрээ, хугацаа, шалгалт хэрэгжүүлэх албан тушаалтны мэдээллийг танилцуулах үүрэгтэй бөгөөд шалгуулагч этгээд тайлбар гаргах, баримт материал өгөх, шийдвэрийг давж заалдах боломжтой байдаг.

Мөн төрийн байгууллагууд шалгалтын мэдээллийг цахим системд бүртгэж, өмнөх шалгалтын үр дүн, зөрчил, авсан арга хэмжээний талаарх мэдээллийг ашиглан дараагийн эрсдэлийн үнэлгээ хийдэг. Энэ нь шалгалтын давхардлыг бууруулах, эрсдэлийн үнэлгээний чанарыг сайжруулах ач холбогдолтой талаар Солонгосын Засгийн газрын тайланд дурдсан байдаг (Government of Korea, 2021, х.61).

БНСУ-ын тогтолцооны нэг чухал онцлог нь мэдээллийн ил тод байдлыг өндөр түвшинд хөгжүүлсэн явдал юм. Ялангуяа хүнсний аюулгүй байдал, хэрэглээний бүтээгдэхүүн, үйлдвэрлэлийн осолтой холбоотой мэдээллийг олон нийтэд нээлттэй хүргэдэг бөгөөд аюултай бүтээгдэхүүн, ноцтой зөрчлийн талаарх мэдээллийг шуурхай нийтлэх тогтолцоо хөгжсөн байна. Энэ нь төрийн хяналтын үр дүнг зөвхөн байгууллагын дотоод хэрэгцээнд бус, олон нийтийн аюулгүй байдал, хэрэглэгчийн мэдээллийн эрхтэй холбон авч үзэж байгааг харуулж байна.

Шалгуулагч этгээдийн эрхийн хүрээнд БНСУ-д захиргааны шийдвэрийг шүүхэд давж заалдах тогтолцоо өргөн хэрэглэгддэг бөгөөд төрийн байгууллагын шийдвэрийн үндэслэл, процедурын хууль ёсны байдалд шүүхийн хяналт харьцангуй хүчтэй үйлчилдэг талаар судлаачид тэмдэглэсэн байдаг (OECD, 2021, х.168). Энэ нь төрийн байгууллагын бүрэн эрхийг тодорхой хэмжээнд тэнцвэржүүлэх ач холбогдолтой гэж үздэг ч мэдээллийн хэмжээ их, байгууллагуудын систем өндөр төвөгтэй болсон нөхцөлд өгөгдлийн хамгаалалт, хувийн мэдээллийн аюулгүй байдал, байгууллагуудын мэдээлэл солилцооны хүрээтэй холбоотой асуудал мөн гарч байгааг Солонгосын судлаачид онцолсон байдаг (Korea Information Society Development Institute, 2020, х.37). Энэ нь төрийн хяналтын цахимжилт нэмэгдэхийн хэрээр мэдээллийн аюулгүй байдлын асуудал мөн адил чухал болж байгааг харуулж байна.

#### **4.10. БНСУ-ЫН ТУРШЛАГААС МОНГОЛ УЛСАД АВАХ СУРГАМЖ**

БНСУ-ын төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо нь салбарын мэргэшлийг хадгалсан хэвээр мэдээллийн нэгдсэн систем, эрсдэлийн үнэлгээ, цахим өгөгдөлд суурилсан төлөвлөлтөөр уялдсан загвар гэдгээрээ онцлог юм. Энэхүү тогтолцооны гол давуу тал нь бага эрсдэлтэй байгууллагад үзүүлэх шаардлагагүй

шалгалтын ачааллыг бууруулахын зэрэгцээ өндөр эрсдэлтэй салбарт төрийн нөөцийг төвлөрүүлэх боломж бүрдүүлсэнд оршиж байна.

Мөн БНСУ урьдчилан сэргийлэх болон зөвлөн туслах хяналтын хэлбэрийг өргөжүүлсэн нь төрийн хяналтыг зөвхөн шийтгэлийн хэрэгсэл бус, хууль хэрэгжилтийг дэмжих механизм болгон өөрчлөхөд тодорхой нөлөө үзүүлжээ. Иргэдийн мэдээлэл, цахим платформ, өгөгдөлд суурилсан эрсдэлийн үнэлгээ нь төрийн хяналтын уян хатан байдлыг нэмэгдүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн. Гэхдээ “Сэволь”-ийн осол зэрэг томоохон хэрэг нь мэдээллийн систем сайн хөгжсөн байсан ч байгууллагын уялдаа, бодит хяналтын чанар, хариуцлагын механизм сул байвал эрсдэлийг бүрэн удирдах боломжгүйг харуулсан. Энэ нь төрийн хяналтын шинэчлэл зөвхөн технологийн асуудал биш бөгөөд байгууллагын соёл, мэргэжлийн хариуцлага, бодит хэрэгжилттэй шууд холбоотой болохыг тодорхой илэрхийлж байна.

## ТАВ. БҮГД НАЙРАМДАХ СИНГАПУР УЛС



## 5.1. УЛС ОРНЫ НӨХЦӨЛ, ХЯНАЛТЫН ТОГТОЛЦОО ҮҮССЭН БАЙДАЛ

Бүгд Найрамдах Сингапур Улс нь парламентын засаглалтай, 6 сая орчим хүн амтай, хот-улс хэлбэрийн өндөр хөгжилтэй улс бөгөөд төрийн удирдлагын үр ашиг, авлигын түвшин бага, хууль хэрэгжилтийн сахилга бат өндөр байдгаараа олон улсад онцлогт тооцогддог. Тус улс нь төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоог эдийн засгийн өрсөлдөх чадвар, хөрөнгө оруулалтын орчин, нийтийн аюулгүй байдалтай уялдуулан хөгжүүлсэн бөгөөд төрийн байгууллагын хариуцлага, мэргэжлийн сахилга, урьдчилан сэргийлэх хяналтад онцгой ач холбогдол өгдөг байна.

Сингапур Улсад төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо нь 1960-аад оны улс орны бүтээн байгуулалт, аж үйлдвэржилтийн үеэс эрчимтэй хөгжсөн бөгөөд үйлдвэрлэл, нийтийн эрүүл ахуй, хүнсний аюулгүй байдал, хөдөлмөрийн нөхцөл, барилгын стандарт зэрэг салбарт төрийн хяналтын тогтолцоо аажмаар бэхжжээ. Ялангуяа хязгаарлагдмал газар нутаг, өндөр хүн амын нягтаршилтай холбоотойгоор төрийн хяналтын зорилгыг зөвхөн хууль хэрэгжилт бус, нийтийн аюулгүй байдал, нийгмийн тогтвортой байдлыг хангах асуудалтай холбон авч үзэх болсон байна.

1980-аад оноос эхлэн Сингапур Улс төрийн зохицуулалтын үр ашгийг нэмэгдүүлэх, бизнесийн орчны дарамтыг бууруулах, төрийн үйлчилгээний шуурхай байдлыг сайжруулах чиглэлд шинэчлэл хийж эхэлжээ. Үүнтэй холбоотойгоор төрийн хяналт шалгалтын байгууллагууд эрсдэлийн үнэлгээ, байгууллагын өөрийн хяналт, цахим мэдээллийн хэрэглээг нэмэгдүүлэх бодлого баримтлах болсон талаар OECD-ийн судалгаанд дурдсан байдаг (OECD, 2019, х.121).

Сингапурын төрийн хяналт шалгалтын тогтолцооны нэг онцлог нь “урьдчилан сэргийлэх болон сахилга төвтэй төрийн удирдлага” дээр тулгуурладаг явдал юм. Өөрөөр хэлбэл, төрийн хяналтын зорилго нь зөвхөн зөрчил илрүүлэх бус, байгууллагуудыг хууль хэрэгжүүлэх чадавхтай болгох, эрсдэлийг урьдчилан бууруулах, байгууллагын дотоод хяналтыг хөгжүүлэхэд чиглэдэг. Иймээс зөвлөмж, стандарт, гарын авлага, өөрийн үнэлгээний механизм өргөн хэрэглэгддэг.

Мөн Сингапур Улсад төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо нь өндөр түвшний цахим засаглалтай уялдан хөгжжээ. Төрийн байгууллагууд лиценз, татвар, импорт, хөдөлмөр, эрүүл ахуй, барилгын мэдээллийг харилцан ашиглах боломжтой болсон нь шалгалтын төлөвлөлт, эрсдэлийн үнэлгээг илүү оновчтой болгоход чухал нөлөө үзүүлсэн байна (Government Technology Agency of Singapore, 2021, х.43). Үүний зэрэгцээ Сингапур Улсад авлигатай тэмцэх бодлого, төрийн албан хаагчийн сахилга хариуцлага өндөр түвшинд хэрэгждэг нь төрийн хяналтын тогтолцооны үр нөлөөнд чухал нөлөө үзүүлдэг. Ялангуяа төрийн байгууллагын шийдвэр гаргалт, шалгалтын ажиллагаанд ил тод байдал, хариуцлагын зарчмыг хатуу мөрддөг нь хяналтын байгууллагын итгэлцлийг нэмэгдүүлэх нөхцөл болжээ.

Өнөөдөр Сингапур Улсын төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо нь эрсдэлд суурилсан төлөвлөлт, урьдчилан сэргийлэх хяналт, байгууллагын өөрийн хяналт, цахим мэдээллийн уялдааг хослуулсан загвар болж хөгжсөн байна. Гэвч энэхүү тогтолцоо нь төрийн байгууллагын өндөр сахилга, мэдээллийн чанар, институцийн нэгдмэл байдалд тулгуурлаж байгаа тул ижил нөхцөл бүрдээгүй улсад шууд хуулбарлан хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй болохыг анхаарах шаардлагатай.

## 5.2. ТӨРИЙН ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТОГТОЛЦОО

Сингапур Улсын төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо нь салбарын мэргэшсэн байгууллагад тулгуурласан боловч төрийн байгууллагуудын мэдээллийн өндөр уялдаа, нэгдсэн бодлогын зохицуулалтаар холбогддог онцлогтой. Төрийн хяналтын чиг үүргийг нэг байгууллагад төвлөрүүлээгүй боловч төрийн удирдлагын нэгдмэл бодлого, мэдээллийн нэгдсэн систем нь шалгалтын уялдаа, үр нөлөөг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг байна. Тухайлбал, хүнсний болон эрүүл ахуйн хяналтыг Singapore Food Agency, хөдөлмөрийн аюулгүй байдлын хяналтыг Ministry of Manpower, барилга, дэд бүтцийн хяналтыг Building and Construction Authority зэрэг байгууллага хэрэгжүүлдэг. Гэсэн хэдий ч эдгээр байгууллагуудын мэдээллийн систем тодорхой хэмжээнд уялдсан байдлаар ажилладаг нь шалгалтын давхардлыг бууруулах боломж бүрдүүлжээ.

Сингапурын тогтолцооны нэг онцлог нь төрийн хяналтыг “зөвхөн шалгах” бус, байгууллагын дотоод хяналтын тогтолцоог хөгжүүлэх механизм гэж үздэгт оршино. Ялангуяа хүнсний үйлдвэрлэл, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн салбарт байгууллагууд дотоод эрсдэлийн удирдлага, стандартын тогтолцоог хэрэгжүүлэх үүрэгтэй байдаг бөгөөд төрийн байгууллага түүний хэрэгжилтэд хяналт тавьдаг байна.

Мөн төрийн байгууллагууд эрсдэлийн үнэлгээ, статистик мэдээлэл, өмнөх шалгалтын үр дүн, хэрэглэгчийн мэдээлэл зэрэг өгөгдлийг ашиглан шалгалтын төлөвлөгөөг боловсруулдаг. Ингэснээр өндөр эрсдэлтэй байгууллагад илүү төвлөрсөн хяналт хэрэгжүүлэх, харин бага эрсдэлтэй байгууллагад зөвлөмж, цахим тайлагнал, өөрийн үнэлгээнд суурилсан хөнгөн хэлбэрийн хяналт хэрэглэх боломж бүрддэг байна.

Сингапурын төрийн хяналтын тогтолцоонд төрийн албан хаагчийн сахилга, хариуцлагад өндөр шаардлага тавигддаг нь анхаарал татдаг. Шалгалтын үйл ажиллагаа, шийдвэр гаргалт, зөвшөөрөл олголттой холбоотой ашиг сонирхлын зөрчил, авлигын асуудалд хатуу хариуцлага тооцдог бөгөөд энэ нь төрийн хяналтын байгууллагын итгэлцлийг нэмэгдүүлэхэд чухал нөлөө үзүүлжээ. Гэсэн хэдий ч Сингапурын тогтолцоо нь төрийн удирдлагын өндөр төвлөрөл, сахилга, мэдээллийн чанарт тулгуурлаж байгаа тул хүн амын хэмжээ их, төрийн байгууллагын бүтэц төвөгтэй, мэдээллийн уялдаа сул орчинд шууд хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байж болохыг судлаачид тэмдэглэсэн байдаг. Иймээс Сингапурын туршлагыг бүхэлд нь бус, харин эрсдэлийн удирдлага, урьдчилан сэргийлэх хяналт, мэдээллийн уялдааны зарчмыг үндэсний нөхцөлд тохируулан ашиглах нь илүү бодитой гэж үзэж байна.

## 5.3. ЗАЙНААС БОЛОН ГАЗАР ДЭЭРХ ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТ

Сингапур Улсад төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхдээ зайнаас мэдээлэлд суурилсан хяналт болон газар дээрх шалгалтыг уялдуулан ашигладаг бөгөөд сүүлийн жилүүдэд цахим мэдээлэл, автоматжуулсан тайлагнал, өгөгдлийн дүн шинжилгээнд суурилсан хяналтын тогтолцоо эрчимтэй хөгжжээ. Энэ нь төрийн үйлчилгээний цахимжилт, байгууллагуудын мэдээллийн уялдаа өндөр түвшинд хүрсэнтэй шууд холбоотой байна.

Төрийн байгууллагууд лиценз, импорт, хөдөлмөр, эрүүл ахуй, үйлдвэрлэлийн мэдээллийг цахим системээр хянах боломжтой болсон нь эрсдэлийн урьдчилсан үнэлгээ хийх нөхцөл бүрдүүлжээ. Ялангуяа хүнсний аюулгүй байдал, хөдөлмөрийн аюулгүй байдлын салбарт цахим тайлагнал, автомат мэдээллийн хяналт өргөн хэрэглэгддэг талаар Singapore Government Technology Agency-ийн тайланд дурдсан байдаг (GovTech Singapore, 2021, х.47).

Бага эрсдэлтэй байгууллагад зайнаас хяналт, цахим тайлагнал, баримтын шалгалт түлхүү хэрэглэдэг бол өндөр эрсдэлтэй байгууллагад газар дээрх шалгалт тогтмол хийгддэг. Тухайлбал, хүнсний үйлдвэрлэл, барилгын салбар, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, олон нийтийн эрүүл ахуйн чиглэлд газар дээрх шалгалтын ач холбогдол өндөр хэвээр байна.

Сингапурын тогтолцооны нэг онцлог нь газар дээрх шалгалтыг зөвхөн зөрчил илрүүлэх хэлбэрээр бус, зөвлөн туслах болон урьдчилан сэргийлэх чиглэлтэй уялдуулдаг оршино. Шалгалтын явцад байгууллагын дотоод хяналтын сул тал, эрсдэлийн удирдлагын асуудлыг тодорхойлж, шаардлагатай зөвлөмж өгөх практик өргөн хэрэглэгддэг байна. Энэ нь төрийн хяналтын зорилгыг зөвхөн шийтгэл бус, байгууллагын хууль хэрэгжилтийн чадавхыг сайжруулахтай холбон авч үзэж байгааг харуулж байна. COVID-19 цар тахлын үед Сингапур Улс зайнаас хяналтын хэрэглээг илүү өргөжүүлсэн бөгөөд цахим тайлагнал, мэдээллийн автомат дүн шинжилгээ, QR бүртгэл, хөдөлгөөний мэдээллийн системийг өргөн ашигласан талаар OECD тэмдэглэсэн байдаг (OECD, 2021, х.201). Ингэснээр төрийн байгууллагууд эрсдэл өндөртэй хэсэгт газар дээрх шалгалтын нөөцөө төвлөрүүлэх боломж нэмэгдсэн ч Сингапур Улсад газар дээрх шалгалтын ач холбогдлыг бууруулаагүй хэвээр байна. Ялангуяа хүнсний аюулгүй байдал, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, барилгын салбарт бодит нөхцөл байдлыг газар дээр нь үнэлэх шаардлага өндөр байдаг. Судалгаанд дурдсанаар зөвхөн цахим тайлан, мэдээлэлд тулгуурласан хяналт нь бодит эрсдэлийг бүрэн илрүүлэх боломж хязгаарлагдмал хэвээр байна (Singapore Ministry of Manpower, 2022, х.58).

Энэ нь Сингапурын төрийн хяналтын тогтолцоо нь бүрэн цахим хяналт бус, харин эрсдэлд суурилсан “хосолмол загвар”-т тулгуурлаж байгааг харуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, бага эрсдэлтэй байгууллагад зайнаас болон цахим хяналт түлхүү хэрэглэж байгаа бол өндөр эрсдэлтэй салбарт газар дээрх мэргэжлийн шалгалтыг хэвээр хадгалж байна.

#### **5.4. ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ ТООЦОХ АРГАЧЛАЛ**

Сингапур Улсад төрийн хяналт шалгалтын хүрээнд эрсдэлийн үнэлгээг шалгалтын төлөвлөлтийн үндсэн арга хэрэгсэл болгон өргөн ашигладаг бөгөөд шалгалтын давтамж, хамрах хүрээ, арга хэлбэрийг байгууллагын эрсдэлийн түвшинтэй шууд уялдуулдаг байна. Ялангуяа хүнсний аюулгүй байдал, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, барилгын салбар, эрүүл ахуйн чиглэлд эрсдэлийн үнэлгээ өндөр хөгжсөн байна.

Эрсдэлийн үнэлгээ хийхдээ өмнөх шалгалтын үр дүн, зөрчлийн давтамж, үйлдвэрлэлийн осол, хэрэглэгчийн гомдол, эрүүл ахуйн шаардлага зөрчсөн байдал, байгууллагын дотоод хяналтын чанар зэрэг олон хүчин зүйлийг хамтатган үнэлдэг. Практикт дараах үндсэн логик өргөн хэрэглэгддэг.

$$R = P \times I$$

энд:

- $R$  — эрсдэлийн түвшин,
- $P$  — эрсдэл үүсэх магадлал,
- $I$  — эрсдэлийн нөлөөлөл болно.

Зарим салбарт илүү нарийвчилсан үнэлгээ хийхдээ жингийн коэффициент ашигладаг. Тухайлбал, хүнсний аюулгүй байдлын хяналтад дараах төрлийн үнэлгээ ашигладаг талаар Singapore Food Agency-ийн тайланд дурдсан байдаг (Singapore Food Agency, 2022, х.36).

$$R = \sum (W_i \times X_i)$$

энд:

- $X_i$  – эрсдэлийн хүчин зүйл,
- $W_i$  – тухайн хүчин зүйлийн жин болно.

Энэхүү үнэлгээнд хүнсний хадгалалт, ариун цэвэр, өмнөх зөрчил, хэрэглэгчийн гомдол, бүтээгдэхүүний эрсдэлийн түвшин зэрэг хүчин зүйлсийг хамруулдаг бөгөөд өндөр эрсдэлтэй байгууллагад газар дээрх шалгалтын давтамжийг нэмэгдүүлдэг.

Сингапурын тогтолцооны нэг онцлог нь эрсдэлийн үнэлгээг байгууллагын өөрийн хяналтын тогтолцоотой уялдуулдаг явдал юм. Хэрэв байгууллага дотоод эрсдэлийн удирдлага, чанарын стандарт, тайлагналын тогтолцоогоо сайн хэрэгжүүлж байвал шалгалтын давтамжийг бууруулах боломжтой байдаг. Энэ нь төрийн хяналтыг зөвхөн гаднаас хэрэгжүүлэх бус, байгууллагын өөрийн хариуцлагыг нэмэгдүүлэх механизм болгон ашиглаж байгааг харуулж байна.

Мөн эрсдэлийн үнэлгээг тогтмол шинэчилдэг нь анхаарал татдаг. Хэрэглэгчийн мэдээлэл, шинэ зөрчил, осол, тайлагналын өөрчлөлт бүртгэгдэх үед байгууллагын эрсдэлийн ангиллыг өөрчлөх боломжтой байдаг. Ингэснээр эрсдэлийн үнэлгээ нь нэг удаагийн статик ангилал бус, байнга шинэчлэгддэг динамик тогтолцоо болж хөгжжээ. Зарим судлаачдын үзэж байгаагаар эрсдэлийн үнэлгээ өндөр хөгжсөн байсан ч бодит нөхцөл байдлыг бүрэн орлох боломжгүй хэвээр байна. Ялангуяа байгууллагын тайлагналын үнэн зөв байдал, мэдээллийн чанар, дотоод хяналтын бодит хэрэгжилт хангалтгүй тохиолдолд эрсдэлийн үнэлгээ буруу гарах эрсдэлтэй байдаг талаар OECD тэмдэглэсэн байдаг (OECD, 2021, х.204).

## 5.5. ЭРСДЭЛД СУУРИЛСАН ХЯНАЛТ

Сингапур Улсад эрсдэлд суурилсан хяналтын тогтолцоо нь төрийн хяналт шалгалтын үндсэн зарчмын нэг бөгөөд төрийн байгууллагууд шалгалтын нөөцөө хамгийн өндөр эрсдэлтэй салбар, байгууллагад төвлөрүүлэх бодлого баримталдаг. Энэ нь төрийн хяналтын үр нөлөөг нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ бизнесийн байгууллагад үзүүлэх шаардлагагүй захиргааны дарамтыг бууруулах зорилготой юм.

Хүнсний үйлдвэрлэл, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, барилгын салбар, олон нийтийн эрүүл ахуйн чиглэлд эрсдэлд суурилсан хяналтыг хамгийн өргөн ашигладаг. Тухайлбал, өмнөх шалгалтаар ноцтой зөрчил илэрсэн, хэрэглэгчийн гомдол олноор бүртгэгдсэн, эсвэл хүний эрүүл мэндэд шууд нөлөөлөх эрсдэлтэй байгууллагыг өндөр эрсдэлтэй ангилалд хамруулж, илүү ойр давтамжтай газар дээрх шалгалт хийдэг байна.

Сингапурын тогтолцооны нэг онцлог нь эрсдэлд суурилсан хяналтыг байгууллагын өөрийн хяналтын тогтолцоотой холбодог явдал юм. Хэрэв байгууллага дотоод хяналт, чанарын удирдлага, аюулгүй ажиллагааны

стандартаа үр дүнтэй хэрэгжүүлж байвал төрийн шалгалтын давтамжийг бууруулах боломжтой байдаг. Энэ нь төрийн хяналтыг зөвхөн гаднаас хэрэгжүүлдэг албадлагын механизм бус, байгууллагын хариуцлагыг дэмжих тогтолцоо болгон хөгжүүлж байгаа.

Сингапур Улсад эрсдэлийн үнэлгээ нь тогтмол шинэчлэгддэг динамик шинжтэй байдаг. Хэрэглэгчийн мэдээлэл, шинэ зөрчил, осол, тайлагналын өөрчлөлт бүртгэгдэх үед байгууллагын эрсдэлийн ангилал өөрчлөгдөх боломжтой бөгөөд энэ нь шалгалтын төлөвлөлтөд шууд нөлөөлдөг байна. Ингэснээр эрсдэлд суурилсан хяналт нь зөвхөн формаль ангилал бус, бодит мэдээлэлд суурилсан тасралтгүй процесс болж хөгжжээ.

Сингапурын туршлагад урьдчилан сэргийлэх хяналт чухал байр суурь эзэлдэг. Төрийн байгууллагууд шууд торгууль, албадлагын арга хэмжээ хэрэглэхээс өмнө зөвлөмж, гарын авлага, сургалт, өөрийн үнэлгээний хэрэгсэл ашиглан байгууллагын эрсдэлийг бууруулахыг зорьдог талаар Singapore Ministry of Trade and Industry-ийн тайланд дурдсан байдаг (MTI Singapore, 2021, х.42). Энэ нь төрийн хяналтын зорилгыг зөвхөн “зөрчил илрүүлэх”-ээс илүү “эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх” чиглэлтэй болгож байна. Сингапурын тогтолцоо нь төрийн байгууллагын сахилга, мэдээллийн чанар, байгууллагын дотоод хяналтын соёлд ихээхэн тулгуурладаг сул талтай. Хэрэв байгууллагуудын тайлагнал үнэн зөв бус, эсвэл дотоод хяналтын тогтолцоо формаль шинжтэй байвал эрсдэлд суурилсан хяналтын үр нөлөө буурах эрсдэлтэй талаар судлаачид тэмдэглэсэн (OECD, 2021, х.206) байдаг.

## 5.6. ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТӨРӨЛ

Сингапур Улсад төрийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхдээ шалгалтын зорилго, эрсдэлийн түвшин, салбарын онцлогоос хамааран төрөлжүүлэн зохион байгуулдаг бөгөөд төрийн хяналтыг зөвхөн шийтгэлд төвлөрсөн ажиллагаа бус, урьдчилан сэргийлэх болон байгууллагын хууль хэрэгжилтийг дэмжих механизм гэж үздэг онцлогтой. Практикт дараах үндсэн хэлбэрийн шалгалт өргөн хэрэглэгддэг. Үүнд:

- төлөвлөгөөт шалгалт
- төлөвлөгөөт бус шалгалт
- газар дээрх шалгалт
- зайнаас болон цахим хяналт
- баримтын шалгалт
- зөвлөн туслах болон урьдчилан сэргийлэх хяналт
- хамтарсан шалгалт зэрэг орно.

Төлөвлөгөөт шалгалтыг эрсдэлийн үнэлгээнд үндэслэн хэрэгжүүлдэг бөгөөд өндөр эрсдэлтэй байгууллагад илүү ойр давтамжтай хийдэг. Харин бага эрсдэлтэй байгууллагад цахим тайлагнал, өөрийн үнэлгээ, баримтын шалгалт зэрэг хөнгөн хэлбэрийн хяналт түлхүү хэрэглэдэг байна.

Сингапурын тогтолцооны нэг онцлог нь зөвлөн туслах болон урьдчилан сэргийлэх хяналтын хэлбэр өндөр хөгжсөн явдал юм. Ялангуяа хүнсний үйлдвэрлэл, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, жижиг, дунд бизнесийн салбарт төрийн байгууллагууд стандарт, гарын авлага, цахим зөвлөмж, сургалтын хөтөлбөрөөр дамжуулан байгууллагын хууль хэрэгжилтийг дэмждэг. Энэ нь төрийн хяналтыг зөвхөн торгууль, шийтгэлийн хэрэгсэл бус, байгууллагын эрсдэлийг бууруулах удирдлагын тогтолцоо болгон хөгжүүлж байгаа юм.

Сингапур Улсад хамтарсан шалгалтын хэрэглээ тодорхой хэмжээнд хөгжсөн байна. Төрийн байгууллагууд мэдээллийн уялдаа сайжирснаар давхар

шалгалт хийхээс зайлсхийж, зарим тохиолдолд хамтарсан байдлаар шалгалт хэрэгжүүлэх боломжтой болсон. Ингэснээр байгууллагад үзүүлэх шалгалтын ачааллыг бууруулах, төрийн нөөцийг илүү оновчтой ашиглах нөхцөл бүрдэж байна. Өндөр эрсдэлтэй салбарт газар дээрх шалгалтын ач холбогдлыг өндөр хэвээр хадгалдаг. Ялангуяа барилгын салбар, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, хүнсний үйлдвэрлэлийн чиглэлд бодит нөхцөл байдлыг газар дээр нь үнэлэх шаардлага өндөр байдаг талаар Singapore Ministry of Manpower-ийн тайланд дурдсан байдаг (MOM Singapore, 2022, х.61).

Дээрхээс харахад Сингапур Улс төрийн хяналтын төрлийг эрсдэлийн түвшинтэй бодитоор уялдуулж, бага эрсдэлтэй байгууллагад хөнгөн хэлбэрийн хяналт, өндөр эрсдэлтэй байгууллагад нарийвчилсан газар дээрх шалгалт хэрэгжүүлдэг “шаталсан хяналтын загвар” ашиглаж байна. Энэ нь төрийн хяналтын үр нөлөөг нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ бизнесийн орчинд үзүүлэх шаардлагагүй дарамтыг бууруулах ач холбогдолтой байна.

## 5.7. ОЛОН НИЙТИЙН ХЯНАЛТ

Сингапур Улсад олон нийтийн оролцоог төрийн хяналт шалгалтын тогтолцооны нэг чухал хэсэг гэж үздэг боловч энэхүү оролцоо нь улс төржсөн эсвэл зөрчилдөөнт хэлбэрээс илүү мэдээлэлд суурилсан, институцчилсан шинжтэй байдаг. Иргэд, хэрэглэгч, үйлчилгээ авагчдын мэдээлэл нь төрийн байгууллагын эрсдэлийн үнэлгээ, төлөвлөгөөт бус шалгалт, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээнд тодорхой нөлөө үзүүлдэг. Ялангуяа хүнсний аюулгүй байдал, нийтийн эрүүл ахуй, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, орон сууц, барилгын салбарт иргэдийн мэдээлэл чухал эх сурвалж болдог. Иргэд цахим платформ, аппликэйшн, шуурхай мэдээллийн сувгаар дамжуулан зөрчил, эрсдэлийн талаар мэдээлэх боломжтой бөгөөд төрийн байгууллагууд тухайн мэдээллийг эрсдэлийн үнэлгээтэй уялдуулан ашигладаг талаар Singapore Government Services Portal-ийн тайланд дурдсан байдаг (Singapore GovTech, 2021, х.52).

Сингапурын тогтолцооны нэг онцлог нь төрийн байгууллагууд олон нийтийн мэдээллийг зөвхөн гомдол гэж үзэхээс илүү “эрт сэрэмжлүүлэх мэдээлэл” хэлбэрээр ашигладаг явдал юм. Хэрэв тодорхой байгууллага, үйлчилгээ, бүтээгдэхүүнтэй холбоотой гомдол богино хугацаанд олноор бүртгэгдвэл тухайн байгууллагын эрсдэлийн ангилал нэмэгдэх, төлөвлөгөөт бус шалгалт хийх үндэслэл болох боломжтой байдаг.

Төрийн байгууллагууд нийтлэг зөрчил, аюултай бүтээгдэхүүн, эрүүл ахуйн ноцтой асуудал, хөдөлмөрийн осолтой холбоотой мэдээллийг олон нийтэд харьцангуй шуурхай мэдээлдэг. Энэ нь төрийн хяналтыг зөвхөн дотоод захиргааны ажиллагаа бус, олон нийтийн аюулгүй байдлыг хамгаалах бодлогын нэг хэсэг болгон хөгжүүлж байгааг илэрхийлж байна. Нөгөө талаас, Сингапур Улсад олон нийтийн оролцоог хатуу процедур, мэдээллийн шалгалттай уялдуулан ашигладаг онцлогтой. Иргэдийн мэдээллийг шууд шалгалтын үндэслэл болгохоос өмнө бусад мэдээллийн эх сурвалж, тайлагнал, эрсдэлийн үнэлгээтэй тулган нягталдаг байна. Энэ нь худал мэдээлэл, өрсөлдөөний шинжтэй гомдол, баталгаагүй мэдээллээс үүсэх эрсдэлийг бууруулах ач холбогдолтой гэж үздэг.

Судлаачдын үзэж байгаагаар Сингапурын олон нийтийн оролцооны тогтолцооны үр нөлөө нь төрийн байгууллагын шуурхай ажиллагаа, иргэдийн төрд итгэх итгэл, мэдээллийн технологийн өндөр хэрэглээтэй шууд холбоотой байдаг (OECD, 2021, х.208). Өөрөөр хэлбэл, олон нийтийн оролцоо дангаараа

хангалтгүй бөгөөд төрийн байгууллагын бодит хариу арга хэмжээ, мэдээллийн боловсруулалтын чадавх чухал нөлөөтэй байна.

## **5.8. ТӨЛӨВЛӨГӨӨТ БОЛОН ТӨЛӨВЛӨГӨӨТ БУС ШАЛГАЛТ**

Сингапур Улсад төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус шалгалтын тогтолцоо нь эрсдэлийн үнэлгээ, мэдээллийн систем, байгууллагын өмнөх үйл ажиллагаатай нягт уялдан хэрэгждэг. Төрийн байгууллагууд бүх байгууллагад ижил давтамжтай шалгалт хийхээс татгалзаж, эрсдэлийн түвшинд тулгуурлан шалгалтын давтамж, хамрах хүрээг тогтоодог байна. Төлөвлөгөөт шалгалтыг эрсдэлийн үнэлгээнд үндэслэн боловсруулсан хуваарийн дагуу хэрэгжүүлдэг бөгөөд өндөр эрсдэлтэй байгууллагад илүү ойр давтамжтай газар дээрх шалгалт хийдэг. Ялангуяа хүнсний үйлдвэрлэл, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, барилгын салбар, олон нийтийн эрүүл ахуйн чиглэлд тогтмол төлөвлөгөөт шалгалт өргөн хэрэглэгддэг. Харин төлөвлөгөөт бус шалгалтыг иргэдийн мэдээлэл, ноцтой зөрчил, үйлдвэрлэлийн осол, хэрэглэгчийн гомдол, эрүүл ахуйн эрсдэл зэрэг үндэслэлээр хэрэгжүүлдэг. Тухайлбал, хүнсний хордлого, хөдөлмөрийн осол, барилгын аюулгүй байдлын асуудал гарсан тохиолдолд төрийн байгууллагууд шуурхай төлөвлөгөөт бус шалгалт хийх боломжтой байдаг.

Сингапурын тогтолцооны нэг онцлог нь төлөвлөгөөт бус шалгалтыг эрсдэлийн үнэлгээ, мэдээллийн системтэй нягт уялдуулдаг явдал юм. Хэрэв тодорхой байгууллагатай холбоотой гомдол, осол, зөрчлийн мэдээлэл нэмэгдвэл тухайн байгууллагын эрсдэлийн ангилал өсөж, төлөвлөгөөт шалгалтын давтамж мөн өөрчлөгдөх боломжтой байдаг. Энэ нь төлөвлөгөөт болон төлөвлөгөөт бус шалгалтыг тусдаа механизм бус, харилцан уялдаа бүхий эрсдэлийн удирдлагын тогтолцоо болгон ашиглаж байгаа.

Сингапур Улсад шалгалтын бүртгэл, тайлагнал, мэдээллийн хяналтад өндөр ач холбогдол өгдөг. Шалгалтын ажиллагаа, авсан арга хэмжээ, өмнөх зөрчлийн мэдээлэл цахим системд бүртгэгддэг нь давхар шалгалт, мэдээллийн зөрүүг бууруулах ач холбогдолтой байна. Үүнийг судлаачид төлөвлөгөөт бус шалгалтын үр нөлөө нь төрийн байгууллагын шуурхай ажиллагаа, мэдээллийн үнэн зөв байдал, байгууллагуудын уялдаанаас ихээхэн хамаардаг болохыг онцолдог (OECD, 2021, х.210). Өөрөөр хэлбэл, эрсдэлийн мэдээлэл цаг тухайд нь шинэчлэгдэхгүй, эсвэл байгууллагуудын мэдээлэл харилцан уялдахгүй бол төлөвлөгөөт бус шалгалтын үр ашиг буурах эрсдэлтэй байдаг.

## **5.9. БУСАД ЗОХИЦУУЛАЛТ: ШАЛГУУЛАГЧИЙН ЭРХ, БҮРТГЭЛ, ИЛ ТОД БАЙДАЛ**

Сингапур Улсад төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоонд шалгуулагч этгээдийн эрхийн хамгаалалт, шалгалтын бүртгэл, мэдээллийн ил тод байдалд тодорхой ач холбогдол өгдөг боловч энэхүү зохицуулалт нь нийтийн ашиг сонирхол, аюулгүй байдал, төрийн үр ашигтай удирдлагын зарчимтай нягт уялдсан байдаг. Өөрөөр хэлбэл, төрийн хяналтын ажиллагаанд процедурын тодорхой байдал хангагддаг ч төрийн байгууллагын шуурхай, үр дүнтэй ажиллагааг илүү чухалчилдаг онцлог ажиглагдаж байна.

Төрийн байгууллага шалгалт хийхдээ шалгалтын үндэслэл, хамрах хүрээ, эрх бүхий албан тушаалтны мэдээллийг танилцуулах үүрэгтэй бөгөөд шалгуулагч этгээд тайлбар гаргах, баримт материал өгөх, тодорхой шийдвэрийг давж заалдах боломжтой байдаг. Ялангуяа бизнесийн үйл ажиллагаатай холбоотой шалгалтад процедурын тодорхой байдлыг хадгалах нь хөрөнгө

оруулалтын орчинд чухал нөлөөтэй гэж үздэг. Сингапур Улсад шалгалтын бүртгэл, тайлагнал, өмнөх зөрчлийн мэдээллийг цахим системээр нэгтгэн хадгалах тогтолцоо өндөр хөгжсөн. Энэ нь шалгалтын давхардлыг бууруулах, эрсдэлийн үнэлгээ хийх, төрийн байгууллагуудын мэдээллийн уялдааг сайжруулах ач холбогдолтой талаар Singapore Smart Nation Office-ийн тайланд дурдсан байдаг (Smart Nation Singapore, 2021, х.39).

Сингапурын тогтолцооны нэг онцлог нь мэдээллийн ил тод байдлыг эрсдэлийн удирдлагатай холбон ашигладаг явдал юм. Ялангуяа хүнсний аюулгүй байдал, эрүүл ахуй, хөдөлмөрийн аюулгүй байдлын чиглэлд ноцтой зөрчил гаргасан байгууллагын талаарх мэдээллийг олон нийтэд мэдээлэх практик өргөн хэрэглэгддэг. Энэ нь байгууллагуудын хууль хэрэгжилтийн сахилга, өөрийн хяналтыг нэмэгдүүлэхэд тодорхой нөлөө үзүүлдэг. Мөн Сингапур Улсад төрийн байгууллагын мэдээлэл, шалгалтын дотоод процесс, байгууллагын зарим мэдээлэлд харьцангуй хязгаарлагдмал нээлттэй байдал ажиглагддаг талаар судлаачид тэмдэглэсэн байдаг (Quah, 2020, х.117). Өөрөөр хэлбэл, ил тод байдлыг өргөжүүлэхийн зэрэгцээ төрийн удирдлагын үр ашиг, мэдээллийн аюулгүй байдал, байгууллагын нэр хүндийг хамгаалах асуудлыг давхар харгалзан үздэг гэсэн үг юм.

Төрийн байгууллагын албан хаагчийн сахилга, ашиг сонирхлын зөрчил, авлигын асуудалд хатуу хариуцлага тооцдог нь төрийн хяналтын тогтолцооны үр нөлөөнд чухал нөлөө үзүүлдэг. Авлигатай тэмцэх товчоо (Corrupt Practices Investigation Bureau - CPIB)-ны хүчтэй тогтолцоо нь төрийн байгууллагын шийдвэр гаргалтад итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэхэд чухал нөлөөтэй талаар олон улсын судалгаанд дурдсан байдаг (Transparency International, 2023).

## **5.10. СИНГАПУР УЛСЫН ТУРШЛАГААС МОНГОЛ УЛСАД АВАХ СУРГАМЖ**

Сингапур Улсын төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо нь эрсдэлд суурилсан төлөвлөлт, урьдчилан сэргийлэх хяналт, байгууллагын өөрийн хяналт, мэдээллийн нэгдсэн системийг уялдуулсан загвар гэдгээрээ онцлог байна. Энэхүү тогтолцооны гол давуу тал нь төрийн шалгалтын нөөцийг өндөр эрсдэлтэй салбарт төвлөрүүлэхийн зэрэгцээ бага эрсдэлтэй байгууллагад үзүүлэх шаардлагагүй захиргааны дарамтыг бууруулж чадсанд оршиж байна.

Сингапур Улс төрийн хяналтыг зөвхөн шийтгэлийн механизм бус, байгууллагын хууль хэрэгжилт, дотоод хяналт, эрсдэлийн удирдлагыг сайжруулах хэрэгсэл болгон хөгжүүлсэн нь анхаарал татаж байна. Ялангуяа зөвлөмж, сургалт, стандарт, өөрийн үнэлгээний тогтолцоо нь урьдчилан сэргийлэх хяналтын үр нөлөөг нэмэгдүүлэхэд чухал нөлөө үзүүлжээ. Үүнээс гадна мэдээллийн нэгдсэн сан, цахим тайлагнал, эрсдэлийн үнэлгээний динамик тогтолцоо нь шалгалтын төлөвлөлт, төлөвлөгөөт бус шалгалтын шуурхай байдлыг нэмэгдүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэж байна. Гэвч энэхүү тогтолцоо нь төрийн байгууллагын сахилга, мэдээллийн чанар, байгууллагуудын уялдаа, төрд итгэх итгэл өндөр нөхцөлд илүү үр дүнтэй ажиллаж байгаа нь ажиглагдсан. Нөгөө талаас, Сингапурын тогтолцоо нь төвлөрсөн удирдлага, төрийн өндөр сахилга, нэгдмэл институцийн орчинд тулгуурлаж байгаа тул хүн ам, газар нутаг, байгууллагын бүтэц илүү төвөгтэй улсад шууд хуулбарлан хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байж болохыг анхаарах шаардлагатай байна.

Монгол Улсын хувьд Сингапурын туршлагаас эрсдэлд суурилсан төлөвлөлт, урьдчилан сэргийлэх хяналт, шалгалтын бүртгэлийн цахим тогтолцоо,

байгууллагын дотоод хяналтыг дэмжих чиглэлээр тодорхой сургамж авах боломжтой байна. Гэхдээ эдгээрийг шууд хуулбарлах бус, үндэсний институцийн чадавх, мэдээллийн орчин, төрийн байгууллагын бодит нөхцөлтэй уялдуулан үе шаттай хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

## **ЗУРГАА. МОНГОЛ УЛСАД ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ БОЛОМЖИЙН ШИНЖИЛГЭЭ**

Судалгаанд хамрагдсан улс орнуудын туршлагаас харахад төрийн хяналт шалгалтын тогтолцооны шинэчлэл нь зөвхөн шалгалтын байгууллагын бүтэц өөрчлөх асуудал бус, харин төрийн байгууллагын мэдээллийн уялдаа, эрсдэлийн удирдлага, хууль хэрэгжилтийн соёл, институцийн чадавхтай нягт холбоотой цогц шинэчлэл болох нь ажиглагдаж байна. Иймээс гадаад улсын туршлагыг Монгол Улсад шууд хуулбарлан хэрэгжүүлэхээс илүү үндэсний нөхцөл, төрийн байгууллагын бодит чадавх, мэдээллийн орчинтой уялдуулан үе шаттай нутагшуулах шаардлагатай байна.

Монгол Улсын хувьд Эстони болон БНСУ-ын туршлагаас төрийн байгууллагуудын мэдээллийн уялдаа, цахим тайлагнал, өгөгдөлд суурилсан эрсдэлийн үнэлгээний тогтолцоог хөгжүүлэх боломжтой. Одоогийн нөхцөлд төрийн байгууллагуудын мэдээллийн сан хоорондын уялдаа сул, шалгалтын мэдээлэл салангид, эрсдэлийн үнэлгээ формаль шинжтэй байгаа нь төрийн хяналтын үр нөлөөг бууруулж байна. Иймээс шалгалтын бүртгэл, өмнөх зөрчил, тусгай зөвшөөрөл, татвар, осол, иргэдийн гомдол зэрэг мэдээллийг уялдуулсан нэгдсэн системийг үе шаттай хөгжүүлэх шаардлагатай.

Эстониин бүрэн цахимжсан загварыг Монгол Улсад богино хугацаанд шууд нэвтрүүлэх боломж хязгаарлагдмал. Учир нь мэдээллийн чанар, байгууллагуудын мэдээлэл солилцох чадавх, цахим дэд бүтэц, төрийн байгууллагын дотоод уялдаа хангалтгүй хэвээр байгаа нөхцөлд цахим тогтолцоо формаль шинжтэй болох эрсдэлтэй юм. Иймээс эхний ээлжид шалгалтын бүртгэл, эрсдэлийн үнэлгээ, төлөвлөгөөт бус шалгалтын мэдээллийг нэгтгэх суурь системийг бүрдүүлэх нь илүү бодитой шийдэл гэж үзэж байна.

Казахстан Улсын туршлагаас шалгалтын бүртгэл, давхар шалгалтыг хязгаарлах, төлөвлөгөөт бус шалгалтыг бүртгэлжүүлэх чиглэлээр тодорхой сургамж авах боломжтой байна. Монгол Улсад төлөвлөгөөт бус шалгалтын үндэслэл, бүртгэл, мэдээллийн ил тод байдал сул байгаа нь бизнесийн орчинд тодорхойгүй байдал үүсгэх нөхцөл болж байна. Иймээс төлөвлөгөөт бус шалгалтыг бүрэн хязгаарлах бус, харин түүний үндэслэл, бүртгэл, хяналтын механизмыг илүү тодорхой болгох шаардлагатай.

БНСУ болон Сингапурын туршлагаас урьдчилан сэргийлэх болон зөвлөн туслах хяналтын хэлбэрийг өргөжүүлэх шаардлага харагдаж байна. Монгол Улсад төрийн хяналт шалгалт одоог хүртэл зөрчил илрүүлэх, шийтгэл ногдуулах чиглэл давамгайл хэвээр байгаа бөгөөд байгууллагын дотоод хяналт, эрсдэлийн удирдлага, хууль хэрэгжилтийн соёлыг дэмжих механизм сул байна. Иймээс зөвлөмж, стандарт, өөрийн үнэлгээ, сургалт, урьдчилан сэргийлэх хяналтын хэлбэрийг үе шаттай хөгжүүлэх шаардлагатай байна.

Судалгаанд хамрагдсан бүх улсын туршлагаас газар дээрх шалгалтын ач холбогдол бүрэн буураагүй нь ажиглагдлаа. Ялангуяа үйлдвэрлэлийн аюулгүй байдал, барилга, хүнсний үйлдвэрлэл, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал зэрэг салбарт бодит нөхцөл байдлыг газар дээр нь үнэлэх шаардлага өндөр хэвээр байна. Иймээс Монгол Улсад төрийн хяналтыг бүрэн цахим хэлбэрт шилжүүлэх бус, харин эрсдэлийн түвшинд суурилсан “хосолмол загвар” хэрэгжүүлэх нь илүү тохиромжтой.

Сингапурын туршлагаас төрийн хяналтын үр нөлөө нь зөвхөн хууль эрх зүйн зохицуулалтаас бус, төрийн албан хаагчийн мэргэжлийн чадавх, сахилга, хариуцлагатай шууд холбоотой болох нь тодорхой ажиглагдсан. Монгол Улсад шалгалтын байгууллагын бүтэц, хууль тогтоомжийг шинэчлэхээс гадна хүний нөөц, мэргэжлийн сургалт, ёс зүй, ашиг сонирхлын зөрчлийн хяналтыг давхар бэхжүүлэх шаардлагатай.

Иймээс Монгол Улсад төрийн хяналт шалгалтын шинэчлэлийг нэг удаагийн бүтэц, байгууллагын өөрчлөлт хэлбэрээр бус, харин эрсдэлийн үнэлгээ, мэдээллийн уялдаа, урьдчилан сэргийлэх хяналт, шалгалтын бүртгэл, төрийн албан хаагчийн хариуцлага, байгууллагын дотоод хяналт зэрэг олон чиглэлийг хамарсан үе шаттай институцийн шинэчлэл хэлбэрээр хэрэгжүүлэх нь илүү үр дүнтэй гэж үзэж байна.

## АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

- Building and Construction Authority of Singapore. (2022). *Annual report 2021/2022*. Singapore Government.
- Estonian Labour Inspectorate. (2024). *Labour inspection and occupational safety report 2023*. Government of Estonia.
- European Commission. (2020). *Industrial safety and Seveso III implementation report*. European Union.
- Federal Institute for Occupational Safety and Health of Germany. (2021). *Occupational safety and risk management in Germany*. German Federal Government.
- Federal Ministry for the Environment of Germany. (2020). *Environmental governance and public participation in Germany*. German Federal Government.
- Germany. (1869). *Gewerbeordnung [Industrial Code]*.
- Government of Korea. (2020). *Public safety reform and the Sewol Ferry disaster review report*. Government of the Republic of Korea.
- Government of Korea. (2021). *Digital government and regulatory inspection reform report*. Government of the Republic of Korea.
- Government Technology Agency of Singapore. (2021). *Smart Nation digital government report*. Government of Singapore.
- Kahl, W. (2018). Administrative oversight and regulatory enforcement in Germany. In A. Voßkuhle & T. Wischmeyer (Eds.), *The rule of law and public administration in Germany* (pp. 211–238). Springer.
- Korea Chamber of Commerce and Industry. (2021). *Business perspectives on regulatory inspections and compliance*. KCCI.
- Korea Occupational Safety and Health Agency. (2021). *Risk assessment and workplace safety management guidelines*. KOSHA.
- Ministry of Employment and Labor of Korea. (2022). *Industrial safety and labour inspection report*. Government of the Republic of Korea.
- Ministry of the Interior and Safety of Korea. (2021). *Public administration digital integration report*. Government of the Republic of Korea.
- MTI Singapore. (2021). *Enterprise compliance and regulatory management report*. Ministry of Trade and Industry.
- OECD. (2014). *Regulatory enforcement and inspections: Germany*. OECD Publishing.
- OECD. (2018). *Regulatory reform review of Estonia*. OECD Publishing.
- OECD. (2019). *Regulatory policy in Singapore: Government capacity and inspection reform*. OECD Publishing.
- OECD. (2021). *Regulatory enforcement and inspections in the digital era*. OECD Publishing.
- Quah, J. S. T. (2020). *Public administration Singapore-style*. Emerald Publishing.
- Riigi Teataja. (2023). *Law Enforcement Act*. Government of Estonia. <https://www.riigiteataja.ee>
- Singapore Food Agency. (2022). *Food safety and inspection annual report*. Government of Singapore.

- Singapore GovTech. (2021). *Digital services and regulatory monitoring report*. Government of Singapore.
- Singapore Ministry of Manpower. (2022). *Workplace safety and health report*. Government of Singapore.
- Smart Nation Singapore. (2021). *Smart Nation strategy report*. Government of Singapore.
- Transparency International. (2023). *Corruption perceptions index 2023*. Transparency International.
- Zweigert, K., & Kötz, H. (1998). *An introduction to comparative law* (3rd ed.). Oxford University Press.