



INSPECTION SYSTEM AND ENVIRONMENT OF PUBLIC FINANCE CONTROL IN MONGOLIA: COMPARATIVE STUDY AND ANALYSIS

МОНГОЛ УЛСЫН ТӨРИЙН /НИЙГИЙН/ САНХҮҮГИЙН ХЯНАЛТ, ШАЛГАЛТЫН ТОГТОЛЦОО, ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН: ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА, ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Гөөжин Янжинсүрэн¹

Ikh zasag University, E-mail: okeanoff@yahoo.com

ӨГҮҮЛЛИЙН ТУХАЙ

Keywords:

Public finance
control and monitoring
auditing
budget
finance

Түлхүүр үгс:

Төрийн санхүү
Хяналт шалгалт
Аудит
Төсөв
Санхүү

Article history:

Received Mar, 2025
Revised Mar, 2025
Accepted Mar, 2025

Нийтлэлийн түүх:

Хүлээн авсан: 2025, 03 сар
Шинэчилсэн: 2025, 03 сар
Хүлээн зөвшөөрсөн: 2025, 03 сар

ХУРААНГУЙ

It became particularly important to improve the control system over budget execution, develop legal regulation on the functions and responsibilities of budget governors and provide medium and long-term macroeconomic stability through the state budget system within many issues arising from the changes in the country's external and internal economic and financial environment and the new situations in fiscal relations.

Therefore, within the framework of the topic “Legal environment of state /public / financial control in Mongolia: comparative study and analysis”, it addresses legal environment and activities of the public budget and finance, issues showing how coherent are monitoring and control over the budget execution, results of analysis on violations or deficiencies related to use of public property and state budget, on resolutions dealing with these deficiencies, and conclusions on the implementation and effectiveness of the budget and financial laws. It appropriately requires to review and improve the laws and statutes regulating the mentioned relations by comparing with regulations of other states’ in order to support the sustainable economic growth of Mongolia, improve fiscal discipline, establish an efficient budget system and implement effective control under the budgetary, financial and legal environment.

All these are matter to improve the use of state property or expenditure of public budget through implementing financial control and internal auditing with proper approaching budget and fiscal activities, eliminate or reduce the risks rising from financial management or governance by making independent reports with determinations to augment the value of the assets and establishing an effective control system.

The initial part of this research addresses the present situation of the legal environment of public finance control in Mongolia and how it is regulated under the Constitution of Mongolia and other laws.

¹ Доктор Ph.D, Их засаг их сургуулийн дэд профессор

The study reveals how public finance control system or functions have been regulated under the State Control and Monitoring Law, the State Auditing Law, and the State Budget Law through the research and analysis. Moreover, cases of Republic of Korea, Japan, Taiwan, Germany, USA, and France have studied to clarify how some countries have assured and legalized the independence of state auditing system governance, finance, and operation in their constitutions. The ending part concludes and addresses the problems facing on developing the norms related to public finance control of Mongolia and methods to resolve these issues as a result of the study and analysis on international practice of organizational systems and functions of state auditing and controlling. This paper includes the study of legal environment in regard to functions and systems of supreme monitoring or controlling financial or audit institutions of developed countries, and proposed resolutions of settling the issues facing to improve the legal environment of state (public) financial supervision in Mongolia.

Улс орны эдийн засаг, санхүүгийн гадаад, дотоод орчинд үүссэн өөрчлөлт, төсвийн харилцаанд бий болсон шинэ нөхцөл байдлаас үүдэн тавигдаж байгаа олон асуудал, түүний дотор төсвөөр дамжуулж макро эдийн засгийн дунд, урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангах, төсвийн эрх захирагчдын чиг үүрэг, хариуцлагын талаарх эрх зүйн зохицуулалт болон төсвийн гүйцэтгэлд тавих хяналтын тогтолцоог үй болгох нь чухлаар тавигдаж байна. Иймд “Монгол Улсын төрийн / нийтийн / санхүүгийн хяналт шалгалтын тогтолцоо, эрх зүйн орчин: харьцуулсан судалгаа, дүн шинжилгээ” сэдвийн хүрээнд нийтийн төсөв, санхүүгийн эрхзүйн орчин, үйл ажиллагаа, төсвийн гүйцэтгэлд тавих хяналт шалгалт хэрхэн уялдаж байгаа болон Санхүүгийн хяналт шалгалт, төрийн өмч, төсвийн хөрөнгийн ашиглалт зарцуулалт, түүнтэй холбогдон гарсан зөрчил дутагдал түүнийг таслан зогсоох шийдвэрлэх асуудалд анализ дүн шинжилгээ хийн төсөв, санхүүгийн хуулиудын хэрэгжилт, үр нөлөөний талаар дүгнэлт, гаргахыг зорилт болгов.

Монгол Улсын эдийн засгийн тогтвортой өсөлтийг дэмжих, төсөв санхүүгийн сахилга батыг дээшлүүлэх, үр ашигтай төсвийн тогтолцоог бий болгох, төсөв, санхүүгийн эрх зүйн орчин, хяналт шалгалтын үр нөлөө, хэрэгжилтийг гадаад орнуудын эдийн засаг, хууль эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулан судалж уг харилцааг зохицуулж буй хуулиудыг боловсронгуй болгох шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна. Энэ нь төсөв, санхүүгийн үйл ажиллагаанд системтэй оновчтой арга хандлагаар дотоод аудит, санхүүгийн хяналтыг хэрэгжүүлэх замаар төсвийн хөрөнгийн зарцуулалтыг сайжруулах, хөрөнгийн үнэ цэнийг нэмэгдүүлэхэд чиглэгдсэн хараат бус бодитой дүгнэлт гарган төсөв санхүүгийн удирдлага, засаглалын эрсдэлийг бууруулах, хяналтын үр нөлөөтэй тогтолцоог бий болгох асуудал юм

Энэхүү судалгааны ажлын эхний хэсэгт Монгол Улсын Төрийн /нийтийн/ санхүүгийн хяналт шалгалтын эрх зүйн орчны өнөөгийн байдал, Үндсэн хууль болон бусад хуулиудаар хэрхэн зохицуулагдаж ирсэн талаар дурдсан. Төрийн санхүүгийн хяналт шалгалтын тогтолцоо, чиг үүргийн талаар Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль, Төрийн аудитын тухай хууль /УИХ-аар 2003 оны 1 дүгээр сарын 3-ны өдрийн батлагдсан хууль/ болон

Төсвийн тухай хуулиудад хэрхэн хуульчилж ирсэн талаар судалгаа, шинжилгээг харуулсан болно. Мөн түүнчлэн зарим улс орнууд үндсэн хуулиараа Төрийн Аудитын тогтолцооны удирдлага, санхүү, үйл ажиллагааны бие даасан байдлыг тусгаж хуульчилсан байдлыг судалсан бөгөөд үүнд: БНСУ, Япон, Тайван, ХБНГУ, АНУ, Франц зэрэг улсуудынхыг багтаасан.

Өндөр хөгжилтэй улс, орнуудын төрийн аудит, санхүүгийн хяналт шалгалтын дээд байгууллагын тогтолцоо, чиг үүрэг эрхзүйн орчныг судалж, дүн шинжилгээ хийсний үндсэн дээр Монгол Улсын төрийн /нийтийн/ санхүүгийн хяналт шалгалтын эрхзүйн орчныг боловсронгуй болгоход анхаарах асуудлууд, түүнийг шийдвэрлэх арга замуудын талаар дурдсан болно.

Энэ өгүүлэл [CC BY-NC](#) лицензийн дагуу нээлттэй хандалтын эрхтэй.



1. Танилцуулга

Татвар төлөгчдийн хөрөнгийг захиран зарцуулж, шийдвэр гаргаж буй төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны үр дүнд хяналт шалгалт хийж, дүгнэлт гаргахдаа иргэдийг бодит мэдээллээр хангах, төрийн байгууллагад төсвийн хөрөнгийг үр ашигтай, хэмнэлттэй, үр нөлөөтэй зарцуулахад нь төрийн санхүүгийн хяналт шалгалт чухал нөлөө үзүүлж байна.

Улс орны тогтвортой хөгжилд төрийн санхүүгийн гүйцэтгэх үүрэг өсөн нэмэгдэж байгаа өнөөгийн нөхцөлд төрийн санхүүгийн хяналт, шалгалтын нийгэмд оруулах үнэ цэнэ ба өгөөж, улс орны хөгжилд үзүүлэх бодит нөлөө, олон улсын хөгжлийн чиг хандлагыг харгалзан үзэж, төрийн санхүүгийн хяналт шалгалтын эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох асуудал, шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

Төрийн /нийтийн/ санхүүгийн хяналтын гол зорилго нь ашиг орлогыг нэмэгдүүлэх, зарлагыг үр ашигтай зарцуулах үндсэн дээр санхүүгийн нөөцийг нэмэгдүүлэх, үр өгөөжийг дээшлүүлэх явдал юм. Энэ утгаараа Төрийн /нийтийн / санхүүгийн хяналт шалгалт нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын бүх шатны байгууллага болон бие даасан хяналтын байгууллага, өмчийн захиран зарцуулагчийн зүгээс эдийн засгийн болон эрхзүйн харилцааны субъектүүд болох өмчийн бүх төрлийн аж ахуйн нэгж, байгууллагын аж ахуй, санхүүгийн үйл ажиллагааг хамран шалгадаг онцлогтой билээ. Сүүлийн үед Төрийн /нийтийн/ санхүүгийн хяналт, улсын салбарын дотоод аудитын дунд хугацааны хөтөлбөрийн хүрээнд дотоод аудит, санхүүгийн хяналтыг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэн ажиллах, байгууллагын хөрөнгө, санхүүгийн бааз суурийг бэхжүүлэх, удирдлага, зохион байгуулалтыг шинэ бүтцэд дотоод үйл ажиллагааг нийцүүлэн өөрчлөх, үйл ажиллагааг идэвхжүүлэх зэрэг зорилтуудыг тусгасан байна.

Монгол Улсын эдийн засгийн орчинд шинээр үүсэн бий болж байгаа дотоод хяналтын үйл ажиллагаа нь санхүүгийн систем тогтвортой бүтцээ олж чадаагүй, төсвийн хөрөнгийг зориулалт бусаар зарцуулах, ашиглаж шамшигдуулах байдал газар авч санхүүгийн сахилга бат алдагдсан өнөө үед чухал хэрэгцээтэй зүйл болон тавигдаж байгаа ч санхүүгийн хяналт шалгалтыг үгүйсгэх боломжгүй юм.

Төрийн /нийтийн/ санхүүгийн хяналтын гол зорилго нь ашиг орлогыг нэмэгдүүлэх, зарлагыг үр ашигтай зарцуулах үндсэн дээр санхүүгийн нөөцийг

нэмэгдүүлэх, үр өгөөжийг дээшлүүлэх явдал юм. Энэ утгаараа Төрийн /нийтийн / санхүүгийн хяналт шалгалт нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын бүх шатны байгууллага болон бие даасан хяналтын байгууллага, өмчийн захиран зарцуулагчийн зүгээс эдийн засгийн болон эрхзүйн харилцааны субъектүүд болох өмчийн бүх төрлийн аж ахуйн нэгж, байгууллагын аж ахуй, санхүүгийн үйл ажиллагааг хамран шалгадаг онцлогтой билээ. Сүүлийн үед Төрийн /нийтийн/ санхүүгийн хяналт, улсын салбарын дотоод аудитын дунд хугацааны хөтөлбөрийн хүрээнд дотоод аудит, санхүүгийн хяналтыг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэн ажиллах, байгууллагын хөрөнгө, санхүүгийн бааз суурийг бэхжүүлэх, удирдлага, зохион байгуулалтыг шинэ бүтцэд дотоод үйл ажиллагааг нийцүүлэн өөрчлөх, үйл ажиллагааг идэвхжүүлэх зэрэг зорилтуудыг тусгасан байна.

Монгол Улсын эдийн засгийн орчинд шинээр үүсэн бий болж байгаа дотоод хяналтын үйл ажиллагаа нь санхүүгийн систем тогтвортой бүтцээ олж чадаагүй, төсвийн хөрөнгийг зориулалт бусаар зарцуулах, ашиглаж шамшигдуулах байдал газар авч санхүүгийн сахилга бат алдагдсан өнөө үед чухал хэрэгцээтэй зүйл болон тавигдаж байгаа ч санхүүгийн хяналт шалгалтыг үгүйсгэх боломжгүй юм.

Төрийн /нийтийн /санхүүгийн хяналт шалгалт нь төрийн санхүүгийн удирдлагын нэг чухал элемент бөгөөд улс орны нийгэм, эдийн засаг, санхүү мөнгөний үр ашигт тогтолцоог бий болгох нөхцөлийг хангах үндсэн хэрэгсэл болохын хувьд аль ч нийгмийн үед зайлшгүй байх шаардлагатай юм. Тийм учраас Олон улсын түвшинд болон бусад орнуудын Үндсэн хуулиас эхлээд төсөв, санхүүгийн хууль эрх зүйн орчинд Төрийн /нийтийн/ санхүүгийн хяналт шалгалтыг хэрхэн хуульчлан зохицуулж байгаа тэргүүн туршлагыг судлах, ингэснээр Монгол Улсын Төрийн санхүүгийн хяналт шалгалтын өнөөгийн эрх зүйн орчин болон тогтолцоо, байгууллагуудын чиг үүрэгт хэрхэн өөрчлөлт хийх санал боловсруулах шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна. Иймд Төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоог сайжруулахад зохих хувь нэмрийг оруулах зорилгоор Санхүүгийн хяналт шалгалтын өнөөгийн нөхцөл байдлыг судалж, түүндээ үндэслэн Санхүүгийн хяналт шалгалт, дотоод аудитын үр нөлөөг дээшлүүлэх асуудлыг хүрээнд :

- Санхүүгийн хяналт шалгалт, хөндлөнгийн болон дотоод аудитын онол арга зүйн асуудлыг гадаад орнуудын эрхзүйн зохицуулалттай харьцуулан судлах,
- Төрийн /нийтийн / санхүүгийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлж байгаа хяналт шалгалтын системд дүн шинжилгээ хийж алдаа, дутагдлыг илрүүлэх,
- Санхүүгийн хяналт шалгалт, хөндлөнгийн болон дотоод аудитын орчин үеийн чиг хандлагыг хэрхэн үр өгөөжтэйгөөр ашиглах боломжийг эрэлхийлэх,
- Хяналт шалгалтын үр нөлөөг боловсронгуй болгох зарим арга замыг тодорхойлох

зэрэг асуудлыг хамруулан тусгаж үзлээ. Хяналт шалгалт, дотоод аудитын ажлын хүрээнд холбогдох хууль, тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавьж ажиллахдаа үр дүнд суурилсан шинжилгээ, үнэлгээг хийж үр нөлөө ач холбогдол, санхүүгийн дотоод хяналт шалгалтыг сайжруулах арга замыг дэвшүүлэн тавьснаараа бусад судалгааны ажлаас шинэлэг талтай болно гэж үзэж байна.

2. Судалгааны үр дүн

2.1. Монгол Улсын төрийн санхүүгийн хяналт шалгалтын үйл ажиллагаанд тулгамдаж буй асуудлууд

Нийтийн санхүүгийн дотоод хяналтын оновчтой тогтолцоо, эрх зүйн орчин бүрдээгүйгээс шалтгаалж төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны үр дүнд хяналт шалгалт хийж, дүгнэлт гаргах, иргэдийг бодит мэдээллээр хангах, төсвийн хөрөнгийг үр ашигтай, хэмнэлттэй, үр нөлөөтэй зарцуулахад нь нийтийн санхүүгийн хяналтын гүйцэтгэх үүрэг оновчтой бус, санхүүгийн дотоод хяналтын хэлбэрүүдийн талаар онол, практикийн түвшинд цэгцтэй ойлголтод хүрээгүй байна.

Үндэсний Аудитын газар болон Засгийн газрын санхүүгийн хяналт шалгалт, Улсын салбарын дотоод аудитын тогтолцоо чиг үүрэг, эрх зүйн орчны өнөөгийн байдал тулгамдаж буй асуудал, нийтийн санхүүгийн хяналт шалгалтын тогтолцоо, чиг үүргийн хоорондын уялдааг сайжруулах, эрх зүйн орчныг шинэчлэн сайжруулах асуудлыг харьцуулан судалж түүндээ үндэслэн дүгнэлт хийж үзэхэд аль ч улсын Засгийн газар төсвийн гүйцэтгэлд тавих хяналтын чиг үүргээ бие даасан тогтолцоотой байж Үндсэн хууль болон төсөв, санхүүгийн үйл ажиллагааг зохицуулсан бие даасан хуулийн системтэй хэрэгжүүлж байж эдийн засаг нийгмийн хөгжлийн зорилтыг хангаж дэлхийд тэргүүлэх байр сууринд хүрэх боломжтойг харуулж байна.

Үндсэн хууль нь эрх зүйн тогтолцооныхоо суурь болдог орнууд Үндсэн хуульдаа улсын төсөв, санхүүгийн институцийн үндэс, төв банк, үндэсний аудитын байгууллагын бие даасан байдал, Парламент, Засгийн газрын эрх мэдлийн тэнцвэр, төсөв батлах процедурын журмыг тусгасан нийтийн санхүү, төсөв гэсэн бүлэг зохицуулалттай байх нь нийтлэг байдгийг Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор(Sc.D) Философийн ухааны доктор (Ph.D) Н.Лүндэндорж нар “Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үзэл баримтлалын үүднээс Монгол улсын үндсэн хуулийг шинжлэх нь” бүтээлдээ тусгажээ.

Монгол Улсын хувьд төсөв, санхүүгийн үндсэн зарчмуудыг Үндсэн хуулийн түвшинд бэхжүүлж ирсэн Үндсэн хуульд ёсны уламжлалтай орон. Гэвч зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжсэнээр Үндсэн хуульд ёсны энэ уламжлал алдагдаж улс төрийн шалтгааны улмаас төрийн өмчийг үнэгүйдүүлж хувьчлах, хулгай хийх, хувь оролцоог нь өөрчлөх, менежментийн удирдлагын чиглэлээр улс төрчдийн нөлөөний хүмүүсийг томилох замаар хууль бусаар хувьд шилжүүлж авдаг асуудал 1990-ээд оноос газар авч, УИХ, Засгийн газар, бодлогын түвшинд шийдвэрлэж чадахгүй байсаар байна.² Үүний бодит шалтгаан нь улс төрийн нөхцөл байдал болон эрх зүйн орчны тогтворгүй байдлын улмаас Санхүү, төсвийн холбогдолтой хууль тогтоомжид байнга өөрчлөлт оруулж, УИХ, Засгийн газар, УИХ-ын гишүүд, улс төрийн намууд нийтийн өмч хөрөнгө, төсвийн өмнө хүлээх үүрэг, хариуцлага хуульчлагдаагүй, Үндсэн хуулийн нийтийн санхүүгийн тогтолцооны суурь зохицуулалтгүй хэрэгжүүлж байгаагаас үндсэндээ шалтгаалж байна гэж үзэж байна.

1. Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор(Sc.D) Философийн ухааны доктор (Ph.D) Н.Лүндэндорж нар ; “Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үзэл баримтлалын үүднээс Монгол Улсын үндсэн хуулийг шинжлэх нь” бүтээл

Монгол Улсын төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо, эрх зүйн орчны өнөөгийн байдлыг гадаад орнуудын хөгжлийн чиг хандлага, эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулан судалж үзэхэд нийтийн санхүүгийн хяналт шалгалтын тогтолцоо оновчтой бүрдээгүй, Төрийн аудит, хяналт шалгалтын тогтолцооны удирдлага, санхүү, үйл ажиллагааны бие даасан хараат бус байдлыг Үндсэн хуульд тусгаж баталгаажуулаагүй, Санхүүгийн хяналт шалгалт, Улсын салбарын дотоод аудитыг бие даасан хуулиар зохицуулах асуудлыг өнөө хүртэл шийдвэрлэж чадаагүй байна.

Өнөөгийн байдлаар Монгол Улсын нийтийн санхүү, төсвийн гүйцэтгэлд тавих хяналт шалгалтыг төрийн аудит, санхүүгийн хяналт шалгалт, дотоод аудитын чиг үүргийн хүрээнд хэрэгжүүлж байгаа боловч эдгээр байгууллагуудын бүтэц зохион байгуулалт, чиг үүрэг тодорхойгүй, эрх зүйн орчин оновчгүй байгаа нь олон улсын стандарт шаардлагад нийцэхгүй байна.

Монгол Улсын Засгийн газрын санхүүгийн хяналт шалгалтын чиг үүргийг яамдын хяналт шинжилгээ үнэлгээ дотоод аудитын газар болон аймаг нийслэлийн Засаг даргад шилжүүлснээр санхүүгийн хяналт шалгалт, дотоод аудит, хяналт шинжилгээ, үнэлгээ гэсэн 3 өөр чиг үүргийг нэгтгэсэн холимог бүтэцтэй тогтолцоо бий болсноос гадна гүйцэтгэх засаглалын дотоод хяналтын чиг үүрэг алдагдаж төсвийн эрх захирагч нарынхаа удирдлага дор төсвийн гүйцэтгэлд тавих хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон.

Иймд Засгийн газрын санхүүгийн хяналт шалгалт, Улсын салбарын дотоод аудитын чиг үүрэг, бүтэц зохион байгуулалтыг оновчтой тодорхой болгон өөрчилж үйл ажиллагааны эрх зүйн байдлыг бие даасан хуулиар зохицуулах, хяналт шалгалт хийх эрх хэмжээ, удирдлага, санхүүгийн бие даасан хараат бус байдлыг Үндсэн хуульд тусгаж баталгаажуулах шаардлагатай гэж үзэж байна.

2.1.1. “Гадаад улс орнуудын төрийн аудитын тогтолцоо, түүний үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт”

Төрийн засаглал хуваарилалтын эрх зүйн орчинд ТСХДБ ямар байр суурийг эзлэх нь тухайн улс орны хөгжлийн онцлог, засаглал хуваарилалтын зарчим, Үндсэн хуулийн эрх зүйн орчноос шууд шалтгаалдаг.³ Нийтийн (төрийн) санхүүгийн хяналт нь нэг талаас удирдлага-захиргааны хяналт, нөгөө талаас Үндсэн хуулийн эрх зүйн хяналтын уламжлалт үүрэгтэй уялдаатай.⁴ Олон улсын түвшинд тэдгээр байгууллагуудыг нэгтгэн нэг дүрэм, ёс зүй, стандартыг мөрдөх шаардлага гарсантай холбоотойгоор олон улсын байгууллага бий болжээ.

АНУ, Англи, Канад, зэрэг улс орнуудад өрнөж байгаа аудитын хөгжлийн бодит жишээ нь мэдээлэл хэрэглэгч үйлчлүүлэгчдийн үнэлгээ дүгнэлт, эрэлт хэрэгцээнд нийцэж орчин үеийн аудитын олон улсын хөгжлийн түүхэн чиг хандлагыг тодорхойлж ирсэн байна. Хөндлөнгийн аудитын байгууллагын тогтолцоо, төрөл, онцлог шинжүүдийг авч үзвэл дараах үндсэн гурван загварыг улс орнууд хэрэгжүүлж байна.

Дэлхий нийтэд хөгжиж байгаа хөндлөнгийн аудитын орчин үеийн загварчлалыг авч үзвэл дараах байдалтай байна. Үүнд:

³Degenhart, Christoph: *Төрийн санхүүгийн хяналт Германы төрийн эрх зүйн нийгэмлэг /55/ 1996,х 197-198 Герман хэлнээс орч.*

⁴Arnim, Hans Herbert von *Ардчилал дахь санхүүгийн хяналт .Эмхэтгэсэн Hans Herbert von Arnim Төрийн санхүүгийн хяналтын хувьсал өөрчлөлт. Берлин 1989. Х55 Герман хэлнээс орч.*

Хүснэгт.№ 1 Хөндлөнгийн аудитын үндсэн гурван загварын тархалт

	Загвар	Тархалт :
1	Вестминстерийн загвар, мөн Англо Саксоны буюу Парламентын загвар гэж нэрлэдэг	Нэгдсэн Вант улс болон Хамтын нөхөрлөлийн улс орнууд тухайлбал, Сахар орчмын Африкийн улс орнууд, мөн Ирланд, Дани зэрэг ЕХ-ны зарим орнууд, Латин америкийн Перу, Чили гм улс орнууд багтана.
2	Хууль/Аудитын шүүхийн буюу Наполеоны загвар	Европ, Туркийн Латин орнууд, Африк, Азийн франкопон улсууд, Латин Америкийн хэд хэдэн орнууд, Бразил, Колумб зэрэг улсууд ордог
3	Удирдах зөвлөл/Хамтын зөвлөлийн загвар	Европын зарим орнуудаас Герман, Нидерланд, Аргентин гм, Азийн орнуудаас Индонези, Япон, БНСУ зэрэг улсууд орно.

Эх сурвалж INTOSAI Development Initiative (IDI) SAI Independence Resource Kit- For In-Country Donor Staff, November 19,2020,5

186

Үндсэн хуульт орнуудын төрийн аудитын дээд байгууллагын зарим нь хууль тогтоох байгууллагад, зарим нь шүүх эрх мэдлийн хүрээнд харьяалагдаж байна. Аудитын хөгжлөөрөө дэлхийд тэргүүлэгч Англи, Их Британи, Умард Ирландын нэгдсэн вант улс, Канад, Норвеги, Шинэ-Зеланд, Австрали, зэрэг Монгол Улстай адил Вестминистерийн тогтолцоотой улс орнууд аудитын дээд байгууллагуудын бодлогын баримт бичгүүд⁵-д аудитын дээд байгууллагуудын стратеги төлөвлөгөө, зорилтыг тусгаж ирсэн байна.

Англо Америкийн хэв шинжийн төрийн зохион байгуулалттай улс орнуудын Төрийн хяналт шалгалтын дээд байгууллага (ТХШДБ) арга хэмжээ авах, шүүн шийтгэх эрхгүй, санхүүгийн хяналтын үр дүнг батлах, нотлох, удирдлагын гаргасан шийдвэр, үр дүн, ашигт ажиллагаа, алдаа дутагдал, хууль бус шийдвэр гаргахаас урьдчилан сэргийлэх гаргасан алдааг засаж залруулах талаар санхүүгийн болон удирдлагын зөвлөгөө өгч ажилладаг.

Зураг№ 2. Хөндлөнгийн аудитын тогтолцооны үндсэн гурван загвар

Ромын хэв шинжийн зохион байгуулалттай улс орнууд болох Франц, Итали, Испани зэрэг улс орнуудад Төрийн санхүүгийн дээд байгууллага шүүн шийтгэх эрхтэй байдаг.

⁵ Аудитын дээд байгууллагуудын олон улсын байгууллага (ИНТОСАИ)-ийн “Стратеги төлөвлөгөө 2017-2022”, “ИНТОСАИ Хөгжлийн санаачлага” стратеги төлөвлөгөө 2014-2018, Аудитын дээд байгууллагуудын Азийн байгууллага (АСОСАИ)-ын Стратеги төлөвлөгөө 2016-2021



Тухайлбал:

ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 114-д” Төрийн санхүүгийн байгууллага түүний гишүүд ⁶ шүүгчийн адил бие даасан хараат бус эрхтэй байхаар хуульчилсан байдаг бол Франц Улсын ТСХДБ бие даасан хараат бус байгууллага. “Cour des Comptes” буюу санхүүгийн шүүхийн үйл ажиллагааг гүйцэтгэдэг.⁷ Францын хувьд ТСХДБ-ын үндсэн бүрэлдэхүүн бие даасан хараат бус шүүгчээс бүрддэг боловч аль ч төрийн эрх мэдлийн засаглалд харьяалагдалгүй бие даасан байр суурийг хадгалж гүйцэтгэх засаглалын санхүүгийн үйл ажиллагаа болон удирдлагын үйл ажиллагаанд хяналт тавьж ажилладаг. Монгол Улсын хувьд эдгээр загварчлалуудаас Францын загварчлалыг судалж нэвтрүүлэх боломжтой гэж үзэж байна.

Дээрх байдлаас харахад Аудитын дээд байгууллага (цаашид АДБ гэх)-ыг тодорхойлох бүгдэд нь тохирсон нэгдсэн загварчлал байхгүй боловч тэдгээрээс гол шинж чанаруудыг нь нэгтгэн тодорхойлж хэд хэдэн ерөнхий загварыг гаргаж ирсэн нь АДБ-дад үр ашигтай үр нөлөөтэй өөрчлөлт хийхэд чухал нөлөө үзүүлж байна.

2.1.2. Олон улсын дотоод хяналтын тогтолцоо, чиг үүрэг эрх зүйн зохицуулалт

Нийтийн салбарын дотоод хяналтын зорилго нь төсвийн хөрөнгийн ашиглалт, зарцуулалтын зохистой байдалд хуулийн хэрэгжилт, мэдээллийн үнэн зөв байдлыг бий болгох, нөөцийн үр дүн, үр өгөөжийн нэмэгдүүлэх, хариуцлагын тогтолцоог

⁶ ХБНГУ-ын Төрийн санхүүгийн дээд байгууллагын ерөнхийлөгч, дэд ерөнхийлөгч, газар хэлтсийн удирдлагууд “гишүүд”-ийн бүрэлдэхүүнд ордог

⁷ Төрийн санхүүгийн хяналтын тухай олон улсын сэтгүүл. Улс үндэстний онцлог. Францын улсын санхүүгийн шүүхийн дээд байгууллага. 1-р дэвтэр. Wien 1989, х12 Герман хэлнээс орч.

бүрдүүлэхэд оршино. Дотоод аудит нь байгууллагын үйл ажиллагааг сайжруулах, түүний үнэ цэнийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн хараат бус, бодитой баталгаа өгөх ба зөвлөх үйл ажиллагаа юм.

Социалист системийн гэгдэж байсан ихэнх орнууд зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжсэнээр санхүүгийн аудитын ажил, үйлчилгээний онол арга зүйн харилцан адилгүй тогтолцооны байр суурийг эзэлж байна.⁸

Улсын салбарын дотоод аудитын тогтолцоо, хөгжлийн чиг хандлагыг авч үзвэл:

1. ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын төвлөрсөн ба төвлөрсөн бус тогтолцооны
2. Англофоне Африкийн улсуудын загвар,
3. Франкофоне Францын загвар / Францын колони байсан Африкийн улсуудын загвар,
4. Латин Америкийн улсуудын загвар,
5. Хуучин Зөвлөлт Холбоот Улс, Югославын бүрэлдэхүүнд байсан улсуудын загварчлалын онцлог, давуу ба сул талыг харьцуулан судалсан.

Дотоод аудитын үндсэн загваруудын давуу ба сул талыг харьцуулалт

	Загвар	Давуу тал	Сул тал	Хяналт тайлагналт
188	1 Төвлөрсөн систем	Дотоод аудиторуудын чадавхыг бэхжүүлж, мэргэжлийн ур чадварыг сайжруулах хараат бус байдлыг сайжруулах зардал харьцангуй бага байх үйл ажиллагааны нэгдмэл, уялдаатай байдал сайжрах	Тухайн байгууллагын хариуцлагыг сулруулах, дотоод мэдээлэл аудиторуудад хурдан очихгүй байх дотоод аудиторуудын ажлын ачаалал ихсэх, байгууллагын онцлогийг судалж таних хугацаа бага, тухайн салбарын онцлог эрсдэлийг олж харах боломж муу (Дотоод аудиторуудын үйл ажиллагааг тухайн салбар руу чиглүүлж мэргэшүүлж байгаа).	Энэ системд ихэвчлэн тухайн улсын Сангийн яам нь салбарын яамд, газруудын дотоод аудиторуудыг томилж, бусад салбарын яамд, газруудын төсвийн зарцуулалтыг давхар хянаж, дотоод аудитын үйл ажиллагаа нь санхүүгийн хяналтад чиглэгдсэн байна. Дотоод аудитын тайланг тухайн байгууллагын удирдлага болон Сангийн сайдад тайлагнана
	2 Төвлөрсөн бус систем	Засаглал сайтай газар байгууллагын удирдлагыг хариуцлагатай дотоод аудиторын тухайн салбарын мэдлэг гүнзгийрч, удирдлагад салбарын эрсдэлийг	Зардал өндөр байх, дотоод аудиторын чадавхыг бэхжүүлэхэд хүч тарамдсан, үр ашиг муутай байх дотоод аудитын талаарх яамд,	Засаглал муутай, хөндлөнгийн аудитын хөгжил сул улсад дотоод аудитын хараат бус байдлыг хангахад хэцүү байдаг төдийгүй мэргэжлийн ур чадвар,

⁸ Улмаар дотоод хяналт нь хяналтын орчин, эрсдэлийн үнэлгээ, хяналтын үйл ажиллагаа, мэдээлэл, харилцаа, хяналт шинжилгээ гэсэн 5 элементээс бүрдэнэ гээд тэдгээрийн агуулгыг тус тусад нь тайлбарласан байна. Энэ нь системтэй, оновчтой арга хандлагаар байгууллагын эрсдэлийн удирдлага, засаглал ба дотоод хяналтын үйл явцыг үнэлэх ба сайжруулахад тусалдаг.

		мэдэрсэн зөвлөгөө өгөх, чадавх сайжрах байгууллага доторх хамтын ажиллагааг сайжруулах	агентлагуудын ойлголт өөр байдгаас дотоод аудитын үйл ажиллагаа өөр өөр байх, дотоод аудиторуудын хоорондын харилцаа холбоо муу, улмаар сайн жишээ нэвтрүүлэх, муу жишээнээс сургамж авах боломж муу байх	хүний нөөц дутмаг байдаг тул дотоод аудитын төвлөрсөн бус системээс илүүтэй дотоод аудитын төвлөрсөн системтэй байх нь илүү үр ашигтай байна. Эдгээр улсууд төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа, менежмент, нөөцийн удирдлагыг сайжруулах зорилт тавихаасаа өмнө хуулийн хэрэгжилт, төсвийн зарцуулалтад хяналт, тавьдаг
3	Хуучин ЗХУ бүрэлдэхүүнд байсан улсуудын дотоод аудитын тогтолцоо	ОХУ зэрэг ихэнх орнууд энэ уламжлалт аудитын үүрэгт үндэслэн хөндлөнгийн аудитын байгууллагыг үүсгэн байгуулсан байдаг	дотоод аудитын уламжлал байдаггүй	Бүтцийн хувьд дотоод аудит нь Сангийн яаманд, хөндлөнгийн аудит нь хууль тогтоох байгууллагад харьяалагдах хэдий ч зарим үүрэг, функцүүд давхацдаг байна
4	Үндэсний аудиттай холимог тогтолцоо	Дотоод аудитын үүргийг Үндэсний аудит нь гүйцэт- гэдэг, байгууллагууд дотоод аудиттай байхыг зөвшөөрсөн байдаг.	Дотоод аудит хөгжөөгүй Үндэсний аудит, Дотоод аудитын үйл ажиллагааг зааглах шаардлагатай	Герман улсын дотоод аудиторууд нь хяналт хийж байгаа байгууллага дээрээ байрладаг ч Үндэсний аудитын газрын удирдлагад байдаг буюу нэг ёсны аудитын өмнөх шатны шалгалтыг тухайн байгууллагад хийдэг

Сүүлийн үед дотоод хяналтын тогтолцооноос орчин үеийн олон улсын жишигт нийцсэн дотоод аудитын тогтолцоонд шилжихдээ тусгайлан хууль батлах замаар түүнийг хэрэгжүүлж байгаа Словаки, Болгар, Киргиз, Азербайжан, Бүгд Найрамдах Тажик Улс, Латви, Литви, Эстони гэх мэт улсуудын эрх зүйн зохицуулалтыг өөрийн орны одоогийн нөхцөл байдалтай харьцуулан авч үзсэн.

Монгол Улсын хувьд төрийн байгуулалтын түүхэн замнал, аудитын салбарын хөгжлийн чиг баримжааны хувьд дээрх улсуудын жишгийг авч үзэхээс гадна Парламентын засаглалтай улсуудын Дотоод аудит, хяналт шалгалтын тогтолцоог судалж хамгийн оновчтой хувилбарыг сонгон өөрийн орны онцлогт нийцүүлсэн Дотоод аудитын тогтолцоог бүрдүүлэх нь олон улсын жишигт нийцнэ гэж үзэж байна.

2.1.3. Олон улсын хяналт шалгалтын байгууллагын тогтолцоо, чиг үүрэг, эрх зүйн зохицуулалт

Төрийн хяналт нь төрийн эрх мэдлийн засаглал, хуваарилалт, засаглалын эрх мэдэлд хязгаарлалт хийх, хянах хэрэгсэл болдог. Үндсэн хууль үеэ өнгөрөөн өөрчлөгддөг, харин санхүүгийн хяналт оршин тогтносоор байдаг⁹ хэмээн тодорхойлсон нь төрийн санхүүгийн бие даасан хараат бус хяналтын ач холбогдлыг илэрхийлнэ. Төрийн эрх мэдлийн засаглал хуваарилалтын түвшинд парламент нь хяналтын байгууллага харин Засгийн газар хяналтын объект юм.

“Хянан шалгах дээд байгууллагуудын олон улсын холбооны хяналтын стандарт”-ыг 1992 онд баталж, 1995, 2001 онуудад нэмэлт өөрчлөлт хийн сайжруулж төрийн хянан шалгах үйл ажиллагаанд баримтлах “Мэргэжлийн ёс зүйн дүрэм”-ийг 1998 онд боловсруулан баталжээ. Лимагийн тунхаглалд зааснаар¹⁰ Санхүүгийн хяналт шалгалт нь өөрөө эцсийн зорилго биш харин дүрэм хэм хэмжээнээс гажих, төсвийн зарцуулалт ба аж ахуйн хөтлөлт нь хууль журмын зориулалтын дагуу болон хэмнэлттэй байдлыг зөрчсөнийг нь тухай бүрд илрүүлдэг зохицуулалтын тогтолцооны салшгүй хэсэг” хэмээн тодорхойлжээ. Ийм тохиолдолд

- Засан залруулах арга хэмжээ авах
- Гэм буруутай этгээдийг хариуцлагад татах
- Учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх эсвэл ийм зөрчлийг дахин

давтагдахаас сэргийлэн таслан зогсоох аль болох багасгах арга хэмжээ авдаг. Дээрх стандартын дагуу гадаадын улс орон бүр гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээний төрийн захиргааны хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх уламжлалт хяналтын тогтолцоог бэхжүүлж ирсэн байна. Тухайлбал:

АНУ-ын хяналтын дээд байгууллага¹¹ болох Нягтлан бодох бүртгэлийн ерөнхий газар нь хууль тогтоох эрх мэдлийн хүрээнд багтдаг бөгөөд Үндсэн хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлэхэд нь Конгресст дэмжлэг үзүүлдэг бөгөөд “Америкийн ард түмний ашиг тусын төлөө Холбооны Засгийн газрын гүйцэтгэл, хариуцлагыг сайжруулахад туслах зорилгоор Нягтлан бодох бүртгэлийн ерөнхий газар оршиж байна” гэж эрхэм зорилгоо тодорхойлжээ.

Германы эзэн хааны санаачилгаар байгуулагдсан “Холбооны бүртгэл хяналтын газар” /300-аад жилийн түүхтэй/-ыг Ерөнхийлөгч, дэд ерөнхийлөгч удирдах бөгөөд тэднийг Бундестагаас 12 жилийн хугацаатайгаар томилдог. Үйл ажиллагаандаа Холбооны бүртгэл хяналтын хууль”, төсвийн хөрөнгөөр санхүүждэг захиргааны бүх байгууллага төсвөөс дэмжлэг авдаг үйлдвэр аж ахуйн газарт төрийн өмч төсвийн хөрөнгийн ашиглалт зарцуулалт, тайлан тооцоо, үр дүнг хянан шалгаж зөрчил дутагдлыг

⁹ Degenhart, Christoph: 1996 *Vom schönen Schein der Demokratie*, Hans-Herbert von Arnim, Berlin 1989

¹⁰ Санхүүгийн хяналт шалгалтын зорилго нь:

1. Төсвийн хөрөнгийг төлөвлөгдсөн нийтийн зорилгуудад ашиглаж байна уу

2. Төсвийн орлого зарлагад хүчин төгөлдөр хууль тогтоомжийг мөрдөж байна уу гэсэн үндсэн 2 зорилгын хүрээнд төсвийн хөрөнгийг зориулалтаар нь аж ахуйч, хэмнэлттэй зарцуулж байна уу

3. Төр нь төсвийн хөрөнгөөр хүрэх гэсэн зорилгодоо хүрсэн үү гэдгийг шалгаж тодруулахад оршино.

¹¹ “OECD Journal on Budgeting Publié en français sous le titre : *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* © OECD 2004 Volume 4 – No. 3

арилгуулах арга хэмжээ авч энэ чиглэлээр Бундестаг, Засгийн газар, улс төрчдөд бодлогын чанартай зөвлөмж өгч ажилладаг байна.

ХБНГУ 1969 онд төсвийн үйл ажиллагаандаа томоохон өөрчлөлт хийсний үр дүнд ТСХДБ хууль тогтоох ба гүйцэтгэх засаглалын аль алинд нь нийтлэг харилцаатай байх¹² зарчимд тулгуурлан төрийн санхүүгийн салбарт бие даасан санхүүгийн хяналтын үүргийг хүлээх ёстой гэж үзжээ.

Оросын Холбооны Улсын “Хяналтын танхим” нь тус улсын санхүүгийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллага бөгөөд улсын төсвийн орлого, зарлагад хяналт шинжилгээ хийн илэрсэн зөрчлийг арилгуулах санал боловсруулахын зэрэгцээ улсын төв банк, санхүү зээлийн байгууллагуудын хууль, эрх зүйн актад дүн шинжилгээ хийж түүний үндэслэлийг хянаж, Холбооны зөвлөл болон Төрийн Думд төсвийн гүйцэтгэл, хяналт шалгалтын талаарх мэдээллийг танилцуулах үүргүүдийг гүйцэтгэдэг байна.

БНХАУ-ын Хяналтын яам нь төрийн удирдлагын зөвлөлийн үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн хяналтын дээд байгууллага бөгөөд төрийн хууль, дүрэмд нийцүүлэн гаднын ямар нэг нөлөөнд автахгүйгээр үйл ажиллагаагаа явуулдаг төрийн хяналтын дээд байгууллага юм. Тус яам нь хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавин гарсан зөрчил дутагдалд сахилгын шийтгэл хүлээлгэх бөгөөд төрийн бодлого, эрх зүйн асуудлыг нийтэд сурталчлах, төрийн албан хаагчдыг үүрэг зорилгоо биелүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлж төрийн захиргааны бүх шатны хяналтын байгууллагуудын гаргасан дүрэм, журмыг өөрчлөх, санал өгөх зэрэг чиг үүрэгтэйгээс гадна намын болон Төрийн зөвлөлийн шийдвэрийг орон даяар хэрхэн хэрэгжүүлж байгаад хяналт тавьдаг.

БНСУ нь орон нутгийн ба төв Засгийн газартай, Ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой нэгдсэн улс юм. Ерөнхийлөгч нь улсын тэргүүн бөгөөд Үндсэн хуульд зааснаар гүйцэтгэх засаглалын эрх мэдэл нь Ерөнхийлөгчөөр удирдуулсан, гүйцэтгэх засаглалын салбарт олгогддог. Эндээс харахад ямар ч улс оронд өөр өөрийн онцлогт нийцэх хяналтын тогтолцоог үүсгэн төрийн болон төсвийн хөрөнгийн захиран зарцуулалт, ашиглалтад хууль, тогтоомжийг дагаж мөрдүүлэх ажлыг гүйцэтгэж байна.

Унгар, Польш Улсуудын “Төрийн хяналтын хороо” нь татварын болон Санхүүгийн хяналтын хороод, банкнуудын төв холбоо, гаалийн байгууллагууд, төсвийн болон төрийн өмчит байгууллагуудын хөрөнгийн ашиглалт зарцуулалтад тавих хяналт гол чиг үүрэг гүйцэтгэхийн хамт тодорхой чиглэлийн үүргийг давхар хариуцуулсан байдаг.

Олон улсын практикт төсвийн гүйцэтгэлтэй холбогдсон харилцааг зохицуулах асуудлыг Засгийн газарт журам, зарлигаараа шийдвэрлэх эрхийг өгдөг. Энэ нь Парламент батлагдсан төсвийг захиран зарцуулах, санхүүжилт хийх тодорхой асуудал нь

¹² Холбооны аудитын шүүх дансанд аудит хийж, Холбооноос улсын санхүүг зөв, үр ашигтайгаар удирдаж байгаа эсэхийг тогтооно. .. жил бүр тайлангаа Бундестаг, Бундесрат, түүнчлэн засгийн газарт шууд хүргүүлнэ. Бусад тохиолдолд Холбооны аудитын шүүхийн бүрэн эрхийг холбооны хуулиар зохицуулна. Төрийн санхүүгийн хяналтын тухай хуульд: энэ байгууллагыг “Холбооны Улсын төрийн удирдах дээд шатны байгууллага мөн”¹² гэж заасан нь гүйцэтгэх засаглалд харьяалагдаж буй мэт утгыг илтгэх боловч бие даасан хөндлөнгийн хяналтын байгууллага гэдэг утгаараа хяналт хийх объектын бүтэц бүрэлдэхүүнд ордоггүй. ХБНГУ-ын ТСХДБ-ын ерөнхийлөгч ба дэд ерөнхийлөгчийг Бундестаг17, Бундесрат18-аас томилох ба ТСХДБ-ийн ерөнхийлөгчийн санал болгосноор бусад гишүүдийг ХБНГУ-ын ерөнхийлөгч томилдог.

Засгийн газрын эрх мэдлийн хүрээллийн асуудал гэж үзэж гүйцэтгэх байгууллагад бүрэн итгэл хүлээлгэдэг байна.

2.1.4. Төрийн аудит, санхүүгийн хяналт шалгалтын байгууллагуудын удирдлага, санхүү, үйл ажиллагааны бие даасан байдлыг үндсэн хуульд тусгаж баталгаажуулсан байдал

Төрийн санхүүгийн хяналтын дээд байгууллага (ТСХДБ) Үндсэн хуулийн эрх зүйн орчинд ямар байр суурь эзлэх, түүний хараат бус байдалтай салшгүй холбоотой. Хяналт шалгалтын хараат бус байдал ямар байх нь тухайн орны Үндсэн хуульд хэрхэн тусгаж баталгаажуулсан, Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үзэл баримтлал ямар байгаагаас шалтгаалж улс орны төсөв, санхүүгийн эрх зүйн харилцаа, зохицуулалт, уялдаа холбоо, эдийн засгийн хөгжлийн бодлого тодорхойлогддог.

Лимагийн тунхаглалд тусгаснаар хяналтын дээд байгууллагын оршин тогтнох түүний хараат бус байдлыг үндсэн хуульд тусгаж шалгалт хийх эрх хэмжээнийх нь эсрэг аливаа халдлагаас хамгаалах баталгааг дээд шүүхээс гаргаж өгөх ёстой. Хяналтын дээд байгууллагын эрхийг баталгаажуулснаар шалгуулж буй байгууллагаас хараат бус гаднын нөлөөнд үл автагдах нөхцөлд үүрэг зорилтоо бодитой үр дүнтэй хэрэгжүүлж чадна гэж үздэг.

Олон Улсын Аудитын дээд байгууллага ИНТОСАИ-н IX чуулганаар баталсан хараат бус байдлын талаарх “Лимагийн тунхаглал”-д тусгасан.

1. Зохион байгуулалтын (organizational independence)
2. Чиг үүргийн (Functional independence)
3. Санхүүгийн (Financial independence) хувьд хараат бус байх ёстой гэсэн 3 нөхцөлийг хангаж ажиллах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Төрийн аудитын хараат бус байдлыг гадаадын улс орнууд өөрийн орны онцлогт тохирсон байдлаар хэрэгжүүлсэн байна. Тухайлбал;

ИНТОСАИ-гийн гишүүн 142 орны төрийн аудитын хууль, эрх зүйн орчныг судалж үзэхэд: Австри, Бангладеш, Белизе, Боливи, Ботсвана, Бразил, Чили, Колумб, Коста Рика, Кипр, Чех, Доминикан, Эквадор, Эл Салвадор, Финланд, Герман, Гана, Грек, Гватемал, Гуяана, Гондурас, Энэтхэг, Итали, Ямайка, Йордан, Өмнөд Солонгос, Малави, Малдив, Мальта, Мауритус, Мексик, Мянмар, Намиби, Науру, Нидерланд, Никарагуа, Пакистан, Панам, Папуа Шинэ Гвиней, Перу, Польш, Пуэрто Рико, Сэнт Лусиа, Сэнт Винсент, Сейшел, Шри Ланка, Сэнт Киттс, Судан, Суринам, Танзани, Тунис, Уганда, Уругвай, Венесуэл, Замби зэрэг 55 орны төрийн аудитын байгууллагын бүрэн эрх тухайн орны Үндсэн хуульд тусгагдсан байна.

Зураг № 6. Төрийн санхүүгийн хяналт шалгалтын дээд байгууллагын тогтолцооны удирдлага, санхүү, үйл ажиллагааны бие даасан байдал (эрх зүйн орчин)



Английн Нэгдсэн вант Улсын Үндсэн хуулийн “Төрийн санхүү” гэсэн 5 дугаар бүлгийн 75-р зүйлд Төсвийн Хянагч, Ерөнхий аудиторын эрхийг Үндсэн хуулийн хүрээнд чухал ач холбогдолтой болохыг хүлээн зөвшөөрсөн;

Канадын Үндсэн хуульд Парламентын төсвийн талаарх үндсэн зарчмыг тодорхойлсны дотор төсөв, татварын хуулийг батлах, нийт өрийг тодорхойлох, Төв болон Орон нутгийн Засгийн газрын төсвийн харилцааны зарчмыг авч үзсэн байна. Парламентын тунхаглалд төрийн аудитын байгууллагын хараат бус байдлыг дээд түвшинд баталгаажуулахын тулд тухайн улс орны Үндсэн хуульд төрийн аудитын холбогдолтой тусгай заалт оруулах шаардлагатай гэж тодорхойлжээ.

ХБНГУ-ын Төрийн санхүүгийн байгууллага түүний гишүүд¹³ шүүгчийн адил бие даасан хараат бус эрхтэй байхаар хуульчилсан байдаг ч ТСХДБ иргэний, эрүүгийн эрх зүйн харилцааг зохицуулах шүүх ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд оролцдоггүй¹⁴. Холбооны Сангийн сайд нь Холбооны Засгийн газрыг чөлөөлөхийн тулд өмнөх санхүүгийн жилийн бүх орлого, зарлага, түүнчлэн хөрөнгө, өрийн тайланг Бундестаг болон Бундесратад жил бүр танилцуулах үүрэгтэй.

¹³ ХБНГУ-ын Төрийн санхүүгийн дээд байгууллагын ерөнхийлөгч, дэд ерөнхийлөгч, газар хэлтсийн удирдлагууд “гишүүд”-ийн бүрэлдэхүүнд ордог

¹⁴ Degenhart, Christoph: Төрийн санхүүгийн хяналт. Германы төрийн эрх зүйн нийгэмлэг. (55) 1996, х.197-198. герман хэлнээс орч.

БНСУ-ын Хөндлөнгийн аудитын¹⁵ зөвлөлийг Үндсэн хуулийн дагуу Ерөнхийлөгчийн удирдлага дор байгуулж даргыг нь Парламентын шийдвэрээр, бусад комиссаруудыг Аудитын зөвлөлийн даргатай зөвлөлдөж Ерөнхийлөгч нь томилдог гол үүрэг, хариуцлагыг нь зааварчилдаг

БНСУ-ын хяналтын байгууллага нь шалгалтын явцад илэрсэн зөрчил дутагдлыг арилгуулах, үр дүнгийн талаар мэдэгдэхийг шалгуулсан байгууллагад үүрэг болгохын хамт зөвлөгөө өгөх, гэмт хэргийн шинжтэй зөрчил илэрвэл хуулийн байгууллагад шилжүүлэх, зөрчил гаргасан албан тушаалтныг ажлаас нь өөрчлөх талаар удирдлагад санал тавих эрхтэй байдаг байна.

Тайваны Үндсэн хуулийн 90 дүгээр зүйлд: Хяналтын Юань нь төрийн хамгийн дээд түвшний хяналтын байгууллага бөгөөд огцруулах, зөвшөөрөл өгөх, шийтгэх, санхүүгийн хяналт хийх гэсэн үндсэн 4 эрх мэдэлтэй байхаар заасан байна. ¹⁶ Тус Үндсэн хуулийн 96-98 дугаар зүйлд заасны дагуу Төв орон нутгийн засаг захиргаанд төрийн албан хаагч нь хууль зөрчсөнийг илрүүлбэл засах арга хэмжээ авах эсвэл огцруулах асуудлыг авч үздэг байна. Гэмт хэрэг илэрвэл шүүхэд шилжүүлдэг.

Японы Үндсэн хуулиар Аудитын хорооны бүтэц зохион байгуулалт, чадварын талаар авч үздэггүй бөгөөд үүнийг 1947 онд мөрдөгдөж эхэлсэн Аудитын хорооны хуулиар зохицуулдаг. Бусад олон улс орноос ялгаатай нь Аудитын хороо нь Парламентын удирдлага доор биш харин Засгийн газрын удирдлага дор байдаг. Аудитын хорооны хуульд зааснаар Аудитын хороо нь үйл ажиллагаа, албан тушаалын томилгоо болон санхүүгийн талаасаа парламентаас хараат бус, бие даасан гэдгийг илэрхийлдэг.

Аудитын байгууллагын үйл ажиллагааны талаарх гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүйн зохицуулалтыг судалсны үндсэн дээр дараах 2 үндсэн дүгнэлтэд хүрч болохоор байна. Үүнд:

Нэг. Төрийн Аудитын дээд байгууллагын үйл ажиллагаа, ард түмний төрд тавих хяналтыг Үндсэн хуульдаа тусгаж баталгаажуулах;

Хоёр. Төрийн Аудитын байгууллагын аудитор болон гишүүдийн эрх үүрэг, хариуцлагыг процессын хуулиар зохицуулж, хэрэгжүүлэх боломжтой юм.

Гадаад орнуудын Төрийн хяналт шалгалтын дээд байгууллага (ТСХДБ) болон Засгийн газрын дотоод аудитын тогтолцоо, хөгжлийн чиг хандлага, төсвийн гүйцэтгэлд тавих санхүүгийн хяналт шалгалт, төрийн аудитын үүрэг, хариуцлага, эрх зүйн орчин, үйл ажиллагааны бие даасан байдлыг Монгол Улсын төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо, эрх зүйн орчны өнөөгийн байдлыг гадаадын болон өөрийн орны эрдэмтдийн үзэл баримтлал, онол арга зүйн асуудалтай харьцуулан судалж энэ хэсгийн судалгааны үр дүнг тоймлон дүгнэвэл:

Төрийн санхүүгийн хяналт шалгалтын дээд байгууллагын орчин үеийн хөгжлийн чиг хандлагыг тодорхойлж байгаа “Хөндлөнгийн аудитын тогтолцооны үндсэн гурван загвар” болон улсын салбарын дотоод хяналтын тогтолцооны “таван загварчлал”-ыг харьцуулан авч үзэхэд эдгээр загварчлалууд нь өөр хоорондоо харилцан хамаарал

¹⁵ “ OECD Journal on Budgeting Publié en français sous le titre :Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire © OECD 2004Volume 4 – No. 3

¹⁶ Хууль тогтоох Юань /Legislative Yuan/, Гүйцэтгэх Юань /Executive Yuan/, Шүүх Юань /Judicial Yuan гэж ангшлахаас гадна хяналтын чиг үүргийг Хууль тогтоох гүйцэтгэх чиг үүргийн хүрээнд Хяналтын Юань //Control Yuan/, гүйцэтгэх ба Шүүх Юанийн хүрээнд Шалгалтын Юань /Examination Yuan / гэж ангилсан байна .

багатай, тус тусдаа бие даасан шинжтэй байгаа нь улс орны онцлог, хөгжлийн чиг хандлагаас хамаарч хамгийн оновчтой тогтолцоог бүрдүүлэх асуудал дэлхий нийтийн тулгамдсан асуудал хэвээр байна.

Гадаадын ихэнх улс орнууд гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээний төрийн захиргааны хяналт шалгалтын тогтолцоог бэхжүүлж ирсэн байна. Төрийн санхүүгийн хяналтыг удаан хугацааны туршид дотоод, гадаад хяналтын алинд нь хамаарах вэ гэдэгт маргаантай байсан боловч эцсийн бүлэгт төрийн санхүүгийн хяналтын дээд байгууллагын Үндсэн хуулийн эрх зүйн орчинд эзлэх байр суурь, хяналтад хамрагдах объект, субъектийн удирдлагын харьяаллаас хамааралтай болох нь тодорхой болсон байна.

Олон улсын практикт төсвийн гүйцэтгэлтэй холбогдсон харилцааг зохицуулах асуудлыг Засгийн газарт журам, зарлигаараа шийдвэрлэх эрхийг өгдөг. Энэ нь Парламент батлагдсан төсвийг захиран зарцуулах, санхүүжилт хийх тодорхой асуудал нь Засгийн газрын эрх мэдлийн хүрээллийн асуудал гэж үзэж гүйцэтгэх байгууллагад бүрэн итгэл хүлээлгэдэг байна. Гадаадын өндөр хөгжилтэй ихэнх улс орнууд гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээний төрийн захиргааны хяналтын эрх зүйн орчин, үйл ажиллагааны хараат бус бие даасан байдлыг Үндсэн хууль болон бие даасан хуулиар баталгаажуулсан байна.

Иймд Монгол Улсын хувьд төрийн байгуулалтын түүхэн замнал, аудитын салбарын хөгжлийн чиг баримжааг харгалзан өндөр хөгжилтэй орнуудын дотоод хяналтын жишгийг авч үзэхээс гадна парламентын засаглалтай улсуудын дотоод аудитын тогтолцоог судалж өөрийн орны онцлогт тохирсон байдлаар хэрэгжүүлэх нь зүйтэй гэж үзэж байна.

3. Дүгнэлт

Санхүүгийн хяналт шалгалтын эрх зүйн орчин, төсвийн гүйцэтгэлийн хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах арга замыг эрэлхийлж өөрийн санал дүгнэлтийг тусгасан болно. Үүнд:

1. Монгол Улсын Үндсэн хуульд Төрийн /нийтийн / аудит, хяналт шалгалтын тогтолцооны удирдлага, санхүү, үйл ажиллагааны бие даасан байдлыг тусгаж хэрэгжүүлээгүйгээс хяналт шалгалт хийх эрх зүйн орчин бүрдээгүй, хяналт шалгалтын харилцааг зохицуулж буй хуулиудын хариуцлагын механизм сул байна.

2. Улс төрийн нөхцөл байдал болон эрх зүйн орчны тогтворгүй байдлын улмаас санхүү, төсвийн холбогдолтой хууль тогтоомжийг байнга өөрчилж, энэ чиглэлээр хууль тогтоомж зөрчсөн эрх бүхий албан тушаалтнуудад хариуцлага хүлээлгэх зүйл заалтыг хассанаас санхүүгийн хяналт шалгалт, аудитаар илэрсэн төлбөр зөрчилд хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн үндэслэл байхгүй байна.

3. Төсөв, санхүүгийн үйл ажиллагаанд системтэй, оновчтой арга хандлагаар дотоод аудит, санхүүгийн хяналтыг хэрэгжүүлэх замаар төсвийн хөрөнгийн зарцуулалтыг сайжруулах, хөрөнгийн үнэ цэнийг нэмэгдүүлэхэд чиглэгдсэн хараат бус бодитой дүгнэлт гарган төсөв санхүүгийн удирдлага, засаглалын эрсдэлийг бууруулах, хяналтын үр нөлөөтэй тогтолцоог бий болгох зорилтын хүрээнд дараах арга хэмжээг зайлшгүй хэрэгжүүлэх шаардлагатай тулгарч байна.

Өнөөгийн байдлаар төрийн санхүүгийн хяналт шалгалтын байгууллагын энэхүү чиг үүрэг хязгаарлагдмал, төрийн санхүүгийн хяналт шалгалтын үйл ажиллагаанд иргэд олон нийтийн оролцоо хангалтгүй, түүнийг зохицуулсан албан ёсны механизм байхгүй байна Ийм учраас төрөөс нийтийн санхүүгийн хяналт шалгалтын талаар баримтлах урт

хугацааны бодлогын баримт бичгийг шинээр санаачлан УИХ-аар батлуулах, улмаар нийтийн санхүүгийн хяналт шалгалтын тухай хуулийг шинээр боловсруулж батлуулахтай холбогдон бусад хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлага тулгарч байна.

Уг асуудлыг хяналт шалгалтын оновчтой тогтолцоо бүрдүүлэх, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох талаас нь авч үзсэн. болно.

Монгол Улсын төсөв, төрийн /нийтийн / санхүүгийн хяналт, шалгалтын эрх зүйн орчин, төсвийн гүйцэтгэлд тавих хяналтын тогтолцооны өнөөгийн байдалд харьцуулсан судалгаа, дүн шинжилгээ хийж төсвийн сахилга батыг сайжруулах, улсын төсвийн хариуцлагын талаарх хууль, эрх зүйн орчин бүрдүүлэх, түүнийг шийдвэрлэх боловсронгуй болгох асуудлыг судалсны үндсэн дээр нийтийн санхүүгийн хяналт шалгалтын тогтолцоог олон улсын стандарт, дэлхий нийтийн хөгжлийн жишиг шаардлагад нийцүүлэн өөрчлөх асуудлыг дараах 4 үндсэн чиглэлээр шинэчлэх боломжтой гэж үзэж байна. Үүнд:

1. Хяналт шалгалтын үйл ажиллагааны шинэчлэл;
2. Төсөв санхүүгийн эрх зүйн шинэтгэл;
3. Бүртгэл, мэдээллийн тогтолцооны шинэчлэл;
4. Байгууллагын хөгжил, төлөвшил улсын байцаагч, дотоод аудиторуудын мэдлэг мэргэжлийг дээшлүүлэх гэсэн чиглэлээр цогц байдлаар өөрчлөлт хийх.

1. Хяналт шалгалтын үйл ажиллагааны шинэтгэлийн хүрээнд. Төсвийн гүйцэтгэлд тавих санхүүгийн хяналт шалгалт ба түүнийг хэрэгжүүлэх орчны өнөөгийн байдалд дүн шинжилгээ хийж төрийн аудит болон санхүүгийн хяналт шалгалтаар төсвийн гүйцэтгэлд илэрч байгаа нийтлэг зөрчил дутагдал, хууль тогтоомж зөрчигдөж байгаа үндэслэлүүдийг судлан тогтоож Монгол Улсын нийтийн санхүүгийн хяналт шалгалтын эрх зүйн орчин, төсвийн гүйцэтгэлийн хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах асуудлын хүрээнд Нийтийн санхүүгийн хяналт шалгалтын тухай бие даасан хуулийн төслийг батлуулж мөрдүүлэх шаардлагатай юм.

Судалгааны хүрээнд дэвшүүлсэн дээрх зорилтуудыг цогцоор авч үзэж хэрэгжүүлснээр Санхүүгийн хяналт шалгалт, улсын салбарын дотоод аудит, хөндлөнгийн аудитын чиг үүргийг оновчтой болгож хяналт шалгалт, дотоод аудит хийх эрх зүйн орчныг нийгэм, эдийн засгийн эрэлт, хэрэгцээнд тулгуурлан хяналт шалгалтын үйл ажиллагааг олон улсын жишиг шаардлагад нийцүүлэн өөрчилж хяналт шалгалтын үр нөлөөтэй тогтолцоог бий болгох боломжтой гэж үзэж байна.

Засгийн газрын дотоод хяналтыг хараат бус байдлаар хэрэгжүүлснээр төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд үр дүнд тулгуурласан хяналтыг оновчтой, олон нийтэд ил тод нээлттэй мэдээлэх, улмаар төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд гарч буй зөрчил дутагдлыг арилгах, бууруулахад зөвлөн тусалдаг байгууллага байх чиглэлээр өөрчлөгдөх нь цаг үеийн шаардлагад нийцнэ гэж үзэж байна.

Төрөөс хяналт шалгалтын талаар баримтлах бодлогыг баталснаар Засгийн газрын дотоод хяналтыг нь хөгжлийн шинэ шатанд гарах, эрх зүйн хувьд мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжийг төрийн бодлогод нийцүүлэн шинэчлэх эрх зүйн тогтолцоо бүрдэх ба улмаар төрийн байгууллагуудын ажлын хууль ёсны ба шударга байх нөхцөл хангагдаж засаглалын зорилт хэрэгжих боломж бүрдэнэ.

Түүнчлэн нийтийн санхүүгийн хяналтыг бэхжүүлэх замаар төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны үр нөлөө, үр дүн дээшилж улс орны эдийн засаг,

нийгмийн тогтвортой хөгжлийг хангах, Үндэсний аюулгүй байдлыг баталгаажуулахад нэгэн чухал алхам болох юм.

Санхүүгийн хяналт шалгалтын нөөц чадавхыг бэхжүүлж, олон улсын Санхүүгийн хяналт шалгалтын жишиг, чиг хандлагад нийцүүлэх нь иргэддээ үйлчилдэг, хүний эрх, эрх чөлөөг хангадаг, авлига, хүнд суртлаас ангид ардчилсан төрийн үйлчлэн нөлөөлөх чиг үүрэг, институцийн хөгжлийг хангахад чухал ач холбогдолтой юм.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга, үзэл санаанд холбогдох хууль тогтоомжийг нийцүүлж Нийтийн /төрийн / аудит, санхүүгийн хяналт шалгалт, улсын салбарын дотоод аудитын тогтолцоог боловсронгуй болгож улсын хэмжээнд хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх төрийн нэгдсэн бодлого, зохицуулалтыг бий болгож эдгээр байгууллагын үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг Үндсэн хуульд тусгай бүлэг болгон тусгаж хэрэгжүүлэх боломжтой.

2.Төсөв санхүүгийн эрх зүйн шинэтгэл. Төсвийн гүйцэтгэлд тавих санхүүгийн хяналт шалгалтын асуудлыг авч үзэхдээ төсөв, санхүүгийн онол арга зүйн үндэслэлийг эдийн засгийн онолын үзэл баримтлал, эдийн засаг, эрх зүйн шинжлэх ухааны төсөв, санхүүгийн бодлогын гол судлагдахуун болох төсвийн удирдлагын талаар эрдэмтэн судлаачдын үзэл баримтлалыг харьцуулан судалсан.

Өндөр хөгжилтэй улс, орнуудын эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулан судалж өөрийн орны Үндсэн хуульд тусгаж хэрэгжүүлэх боломжтой гэж үзсэн. Монгол Улсын Үндсэн Хуульд төрийн эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлж өгсөн ч, эдийн засаг, нийтийн санхүүгийн бие даасан институт Үндсэн Хуульд тусгагдаагүй, Төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний зэрэг эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлох эрхийг Улсын Их Хурал, Засгийн газарт ямар нэгэн хязгаарлалтгүйгээр олгосон нь улс төрчдийн дураараа авирлах бололцоог олгож байна. Иймд:

1. Үндсэн Хуулийн эдийн засгийн тогтолцоонд мөнгө, санхүүгийн бодлого, улсын төсвийг боловсруулах, батлах, зарцуулах, гүйцэтгэлийг хянах ажиллагааны талаарх процессын эрх зүйн тодорхой зохицуулалтыг тусгаж Улсын Их Хурал, Засгийн газрын эрх мэдэлд процедурын хязгаарлалт тогтоох
2. Төсвийн тогтвортой байдлыг хангах, хэрэгжүүлэх үүднээс зээл, мөнгөний бодлогыг тодорхойлж, улсын өрийн хэмжээний тоон хязгаарлалтыг Үндсэн Хуульдаа тусгаж баталгаажуулах;
3. Төрөөс улс орны эдийн засгийн тогтвортой, аюулгүй байдлыг хангах, ард түмэндээ болон хойч үеийнхэндээ хүртээх, өвлүүлэх зорилгоор байгалийн баялгийг ашиглах, газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон бусад баялаг, стратегийн орд газруудын нөөцийг хэн, хэрхэн ашиглаж эдийн засгийн эргэлтэд оруулах эрх мэдэл нь гагцхүү ард түмний санал асуулгаар зохицуулагдана” гэсэн байдлаар Үндсэн Хуульд тусгах.

2.1. Төсөв, санхүүгийн хуулийн хэрэгжилт, эрх зүйн шинэчлэлийн хүрээнд:

Төсвийн тухай хуулиар эрх үүрэг нь зохицуулагдаж байгаа этгээд нь төсвийн хүрээнд хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, хүрэх үр дүн, орлого, зарлага, хөрөнгө, өр төлбөр, санхүүгийн амлалт болон үүрэг хариуцлага, тэдгээртэй холбогдсон санхүүгийн үйл ажиллагааг Төсвийн тухай хуульд нийцүүлэх, үүнтэй холбогдсон үйлдэл, эс үйлдэлдээ хариуцлага хүлээхээр тусгасан ч хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байна. Иймд:

Засгийн газар эдийн засгийг тогтвортой өсөлтөөр хангаж төсвийн үр ашгийг дээшлүүлэхэд чиглэсэн “Цахим, ил тод, үр ашигтай” төсвийн бодлогыг авч хэрэгжүүлэх. Энэ бодлогын хүрээнд эдийн засгийн өсөлтийг дэмжиж, төсвийн сахилга батыг тууштай үргэлжлүүлэх замаар төсвийн алдагдал, өрийн дарамтыг багасгах, бизнесийн орчныг дэмжсэн татварын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх, гаалийн шинэчлэлийн хүрээнд байгалийн баялгаасаа татвараа бүрэн авдаг болох. Төсвийн зарлагын реформыг хэрэгжүүлж төсвийн тэгш бус хуваарилалтыг арилгах.

Монгол Улсын макро эдийн засгийн дунд, урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангах, төсвийн эрх захирагчдын чиг үүрэг, хариуцлагын талаарх эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй, төвлөрсөн болон орон нутгийн төсвийн харилцаа боловсронгуй бус, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн түвшинд төсвийнхөө орлогыг бүрдүүлэх, санхүүжүүлэхэд төсвийн эрх захирагчдын чиг үүрэг тодорхой бус байгаа зэрэг нөхцөл байдлыг судалсны үндсэн дээр төсвийн системийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлж гадаад орнуудын зарим сайн туршлагуудыг тусгаж төсөв, санхүүгийн хариуцлагын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох “Төсвийн системийн хууль”-ийг баталж мөрдүүлэх шаардлагатай юм.

Монгол Улс нь хууль, эрх зүйн тогтолцооны хувьд ром-германы буюу эх газрын эрх зүйн системтэй бөгөөд аливаа асуудлын бодлого, зохицуулалтыг бие даасан, бичмэл хуулиар зохицуулдаг онцлогтой. Хууль тогтоох байгууллагаас хууль гаргах замаар нийгмийн харилцааг зохицуулж, голчлон хуулийн хүрээнд асуудлыг шийдвэрлэж, журам, тогтоолуудыг хуультайгаа уялдуулан гаргадаг. Тиймээс манай улсын хууль, эрх зүйн тогтолцооны онцлог, уламжлал талаасаа, мөн төсөв, санхүү, хяналт, аудит, өрийн удирдлагыг зохицуулах хууль зүйн болон практик дах үндэслэл, шаардлагын хувьд ч тэр дэлхийн өндөр хөгжилтэй орнуудын жишиг шаардлагад нийцүүлэн Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах, төсөв санхүүгийн эрх зүйн системийн шинэтгэлийг хэрэгжүүлж “Нийтийн санхүүгийн хяналт шалгалтын тухай”, “Улсын салбарын дотоод аудитын тухай”, “Төсвийн хариуцлагын тухай” бие даасан хуулиудыг баталж мөрдүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна.

3. Бүртгэл, мэдээллийн тогтолцооны шинэчлэл. Орчин үед нягтлан бодох бүртгэлийн мэдээллийн системийг үндэсний маркетинг, менежмент, хэв шинжид тохируулан загварчлах, санхүүгийн хэмжил, өгөгдлийн сангийн хувиргалт, системийн сүлжээний статик ба динамик загварыг гаргах зайлшгүй шаардлага тавигдаж байгаад эрдэмтэн судлаачид онцлон анхаарч дэвшүүлэн тавьсаар байна.

Санхүүгийн тайлагналтын олон улсын стандартад нийцсэн нягтлан бодох бүртгэлийн үндэсний мэдээллийн систем загварыг конвенц, стандарт тайлбарын хамт эцэслэн гаргаж бизнес, төсвийн хүрээнд хэвшүүлэх нь зүйтэй гэдгийг эдийн засагчид тодорхойлох болсныг харгалзан бүтцийн хувьд санхүү, татвар, зардал удирдлагын, маркетингийн удирдлага, төлөвлөлт хяналт ситуаци-шинжийн бүртгэл шинжилгээ ба аудитын үйлчилгээг хамарсан бүрдэлтэй байна. гэж нийтлэг байдлаар томьёолох болжээ. Үүнд:

- I. Засгийн газрын бүртгэл мэдээллийн системийн нэгдсэн сүлжээ байгуулж Сангийн яам болон бусад яамд, Гааль, Татварын алба, НДЕГ, ХХҮЕГ, Төрийн сан, Хөрөнгийн бирж, Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газраас холбогдох мэдээллийг авч нэгтгэн дүгнэх боломжтой байхаар зохион байгуулах;

- II. Санхүүгийн хяналт, дотоод аудитын төв, орон нутгийн салбар, нийтийн аудитын байгууллагаас хийсэн хяналт шалгалт, аудитын ажлын үр дүнг тусгаж, өгсөн зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх, ажлын уялдаа холбоог сайжруулж улс орны эдийн засгийн амьдралд тулгамдаж байгаа асуудлыг шийдвэрлэхэд ач холбогдол бүхий хяналтын нэгдсэн бааз суурийг бий болгох;
- III. Бүртгэл, мэдээллийн нэгдсэн санд Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгж байгууллага, төсвийн байгууллагын мэдээллийг бүрэн хэмжээгээр байршуулж мэдээлэл солилцох боломжтой байдлаар зохион байгуулж мэдээллийн нэгдмэл байдлыг хангах

4. Байгууллагын хөгжил, төлөвшил улсын байцаагч, дотоод аудаторуудын мэдлэг мэргэжлийг дээшлүүлэх. Дэлхийн улс орнууд хүн төвтэй хөгжлийн алсын хараа бүхий стратегийг нийгэм байгууллагын хөгжил дэвшлийн эх сурвалж гэж үзэж байгаа нь байгууллагын хөгжилд хүний хүчин зүйлийн нөлөө гол үүрэг гүйцэтгэх болсонтой холбоотой юм. Санхүүгийн хяналт, дотоод аудитын байгууллагын үйл ажиллагааны шинэчлэлийг хийхэд нэн тэргүүнд хэрэгжүүлэх хамгийн чухал арга хэмжээ нь хүний хүчин зүйл буюу хүний нөөцийн хөгжлийн стратегийн асуудал юм. Иймд байгууллагын зорилгод нийцсэн мэргэжил, ур чадвар бүхий ажилтнуудыг сургаж дадлагажуулах, хөгжлийн төвийг байгуулж нэгдсэн аргагүй, удирдлагаар хангах замаар төрийн жинхэнэ мэргэшсэн ажилтныг тогтвор суурьшилтай ажиллуулах боломж бүрдэнэ.

Судалгааны хүрээнд дэвшүүлсэн дээрх зорилтуудыг цогцоор авч үзэж хэрэгжүүлснээр Санхүүгийн хяналт шалгалт, улсын салбарын дотоод аудит, хөндлөнгийн аудитын чиг үүргийг оновчтой болгож хяналт шалгалт, дотоод аудит хийх эрх зүйн орчныг нийгэм, эдийн засгийн эрэлт, хэрэгцээнд тулгуурлан хяналт шалгалтын үйл ажиллагааг олон улсын жишиг шаардлагад нийцүүлэн өөрчилж хяналт шалгалтын үр нөлөөтэй тогтолцоог бий болгох боломжтой гэж үзэж байна.

5. Эх сурвалж

- Английн Нэгдсэн Вант улсын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2020
- АНУ-ын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2020
- Их британийн Үндсэн хууль 2024 он
- Канадын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2018
- ОХУ-ын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2018\
- БНСУ-ын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2018
- Польшийн Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2018
- Францын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2020
- Унгар БНСУ-ын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2020
- ХБНГУ-ын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2020
- БНСУ-ын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2020
- БНХАУ-ын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2020
- БНМАУ-ын Үндсэн хууль, / 1924 он /
- БНМАУ-ын Үндсэн хууль, / 1940 он /
- БНМАУ-ын Үндсэн хууль, / 1960 он /
- Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992 он
- Монгол Улсын Үндсэн хууль ” 2020 он шинэчилсэн найруулга
- Тайвань Улсын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2020
- Шинэ Зеландын Үндсэн хууль орчуулга/ 2020
- Япон Улсын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2020
- Аудитын тухай хууль шинэчилсэн найруулга” 2015 он
- Захиргааны ерөнхий хууль шинэчилсэн найруулга 2015 он
- Захиргааны хариуцлагын тухай хууль
- Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль” 2010 он
- Засгийн газрын бүтцийн тухай Монгол Улсын хууль 2024 он
- Зөрчлийн тухай” хууль” шинэчилсэн найруулга” 2017 он
- Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль 2017
- Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай” хууль, 2012 он шинэчилсэн найруулга
- Монгол Улсын Өрийн удирдлагын тухай хууль. УБ. 2015.
- Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хууль зэрэг болно.
- Татварын ерөнхий хууль” 2020 он шинэчилсэн найруулга
- Төрийн аудитын тухай
- Төрийн хяналт шалгалтын тухай “хууль. “Төрийн мэдээлэл”. 2012. №28
- Төсвийн тухай хууль”2011
- Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль”2002 он
- Б. Амарсанаа Харьцуулсан эрх зүй судлал УБ.2014
- Ж.Амарсанаа О.Батсайхан Монгол улсын Үндсэн хууль баримт бичиг. УБ. Т.Алтанзаяа “Санхүүгийн хяналт шалгалт “ УБ. 2013
- Д.Амирмэд Улсын секторын дотоод аудитын гарын авлага. УБ. 2006. х14.
- Г.Баярхүү Санхүүгийн эрх зүй УБ 2013
- Б. Батхүү Төрийн санхүүгийн удирдлага. Улаанбаатар 2002.
- Н.Бурмаа Төрийн хяналт, хариуцлага Улаанбаатар 2018, х 71
- Нацагийн Бурмаа : “Монгол улсын Төрийн хяналт”Улаанбаатар 2016
- Н.Бурмаа, Ц.Батболд Нийтийн удирдлагын үндэс УБ2018
- Б.Батбаяр Төрийн аудитын тогтолцоо, арга зүйн үндэс УБ, 2007. х 8
- Довууч М: Төрийн санхүү. Улаанбаатар2015,

- Н.Лүндэндорж (Sc.D), (Ph.D) “Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үзэл баримтлалын үүднээс Монгол улсын үндсэн хуулийг шинжлэх нь”/ нийтлэл/ 2015 он
- Д.Намжил Төрийн санхүү
- С.Нарангэрэл, Монгол Улсын хууль зүйн нэвтэрхий тайлбар толь бичиг, УБ.2021 он.264-265 дах тал
- П. Одгэрэл Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги УБ 2018
- Ж. Сайнхишиг. Монгол Улсын Үндсэн Хууль дахь эдийн засгийн зохицуулалт. УБ., 2013
- Ж.Сүхбаатар. Монгол Улсын захиргааны эрх зүй, (УБ, 2000), 195 дахь тал.
- Ш.Цогтоо Гадаад орнуудын “Үндсэн хуулийн эрхзүй 143-р тал 2018
- Төмөр С; Н.Банзрагч, С.Лүндэн БНМАУ -ын санхүүгийн эрх зүй
- С.Төмөр Санхүүгийн эрх зүй УБ 2002
- А.Энхбат, Г.Янжинсүрэн Төрийн /нийтийн/ төсөв, санхүүгийн хяналт шалгалт онол, практик,арга зүй, тогтолцоо, эрх зүйн орчин УБ 2020
- Г.Янжинсүрэн Санхүүгийн хяналтын эдийн засаг, эрхзүйн зарим асуудал УБ
- Улсын салбарын дотоод аудитын гарын авлага 2006
- Улсын салбарын дотоод аудитын аргачлал 2020
- **ГАДААД ХЭЛ ДЭЭРХ ЭХ СУРВАЛЖ:**
- Aleksandra Rabrenovic: BEOGRAD Financial Accoounttability as a condition for eu
- membership institute of comparative Law Belgrade 2009
- ArturW.Fuchs: хяналтын тухай мэдлэг буюу түүний нөлөө. Tuebingen 1966х.12. Герман хэлнээс орч.
- Accoounttability for General Government 2001,p 9-25
- Benedict Winiger ;Verantworting,Reversibilitaet nhd Schulden. Tuebingen 2013.
- Bidyut Chakrabarty, Prakash Chand Public Administration in a Globalizing World
- Theories and Practice.India 2012,
- Buchanaan ,J.M (1990) “The Domain of Constitutional Economics CPE 1.p
- Bradley R.Schiller (1997) The economy today. Seventeenthedition. New York.p238
- Brunner Georg: Гертан улс дах хяналт Koeln1972,х,39 герман хэлнээс орч.
- Degenhart, Christoph: Төрийн санхүүгийн хяналт Германы төрийн эрх зүйн нийгэмлэг /55/ 1996 Герман хэлнээс орч.
- Accoounttability for General Government 2001,
- OECD Journal on Budgeting Publié en français sous le titre :Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire © OECD 2004Volume 4 – No. 3