

Зүүн Европ ,Төв Ази дахь авлигатай тэмцэх ажиллагаа

Монгол Улс дахь авлигын эсрэг шинэтгэл

Истанбулын авлигын эсрэг арга хэмжээний төлөвлөгөөний
4 дүгээр шатны мониторинг

ЗҮҮН ЕВРОП, ТӨВ АЗИЙН АВЛИГЫН ЭСРЭГ СҮЛЖЭЭ

Монгол Улс дахь авлигын эсрэг шинэтгэл

**Истанбулын Авлигын эсрэг арга хэмжээний
төлөвлөгөөний дөрөвдүгээр үе шат**



Хянасан:

Судалгаа шинжилгээний албаны дарга, ахлах комиссар Ц.Шинэбаяр
Урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх хэлтсийн ажилтан, комиссар С.Галбадрах
Судалгаа шинжилгээний албаны ажилтан, комиссар Б.Баярсайхан

Орчуулсан:

Судалгаа шинжилгээний албаны дарга, ахлах комиссар Ц.Шинэбаяр /Тайлангийн хураангуй/
Тамгын хэлтсийн ахлах ажилтан, ахлах комиссар Х.Билгүүн /Оршил - 1.3 дэд гарчиг/
Судалгаа шинжилгээний албаны ахлах ажилтан, ахлах комиссар Д.Жаргалан
/1.4 - 2.3 дэд гарчиг/
Судалгаа шинжилгээний албаны ажилтан, комиссар Б.Баярсайхан /2.1.3 дэд гарчиг - 63х/
Тамгын хэлтсийн ажилтан, комиссар А.Билгүүн /63х - 74х/
Тамгын хэлтсийн ажилтан, комиссар Ж.Болорчимэг /2.5 - 2.6 дэд гарчиг/
Урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх хэлтсийн ажилтан, комиссар С.Галбадрах
/3, 4 дүгээр бүлэг/

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын тухай

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага нь бодлогын үйл ажиллагаатай холбоотой хуримтлуулсан туршлагаа улс орнууд өөр хоорондоо солилцох, харьцуулах, тулгарч байгаа хүндрэл бэрхшээлийг шийдвэрлэж буй ололт амжилт, туршлагыг олж тогтоох болон амьдралын түвшинг дээшлүүлэхэд чиглэгдсэн дэвшилтэт бодлогыг боловсруулах зорилгоор гарсан шийдвэр, зөвлөмжийн хэрэгжилтэд дэмжлэг үзүүлэх форум юм. Тус байгууллагын эрхэм зорилго нь дэлхий даяар ард иргэдийн эдийн засаг, нийгмийн сайн сайхныг сайжруулах бодлогыг дэмжихэд оршино. Дэлгэрэнгүй мэдээллийг www.oecd.org хаягаас авна уу.

Зүүн Европ, Төв Азийн авлигын эсрэг сүлжээний тухай

Зүүн Европ, Төв Азийн авлигын эсрэг сүлжээ нь 1998 онд байгуулагдсан бөгөөд гишүүн улсуудын авлигаас урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх хүчин чармайлтад дэмжлэг үзүүлдэг. Тус сүлжээ нь бүс нутгийн уулзалт, семинар, харилцан суралцах хөтөлбөр, сэдэвчилсэн төслөөр дамжуулан авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа, мэдээлэл солилцох, сайн туршлагыг боловсруулах, донорын зохион байгуулалт хийх арга хэмжээнд дэмжлэг үзүүлэх бүс нутгийн форум юм. Түүнчлэн Авлигын эсрэг сүлжээ нь Истанбулын авлигын эсрэг арга хэмжээний төлөвлөгөөг зохион байгуулах төв билээ. Дэлгэрэнгүй мэдээллийг www.oecd.org/corruption/acn/ хаягаас авна уу.

Истанбулын авлигын эсрэг арга хэмжээний төлөвлөгөөний тухай

Истанбулын авлигын эсрэг арга хэмжээний төлөвлөгөө нь 2003 оноос эхэлж Авлигын эсрэг сүлжээний дор хэрэгжиж байгаа бус нутгийн улсууд харилцан үнэлгээ хийх хөтөлбөр юм. Энэхүү төлөвлөгөө нь Армени, Азербайжан, Гүрж, Киргизстан, Казахстан, Монгол, Тажикстан, Украин, Узбекистан улсуудад хэрэгжиж байгаа авлигын эсрэг шинэтгэлийн арга хэмжээнд харилцан үнэлгээ хийх замаар дэмжлэг үзүүлж, Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц болон бусад олон улсын стандарт, сайн туршлагыг хэрэгжүүлэхэд туслалцаа үзүүлэх зорилгоор оролцогч улсуудын холбогдох зөвлөмжийн хэрэгжилтэд тасралтгүй үнэлгээ хийдэг. Дэлгэрэнгүй мэдээллийг www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/ хаягаас авна уу.

Энэхүү тайланг Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын Ерөнхий нарийн бичгийн даргын ивээл дор хэвлэв. Уг тайланд орсон үзэл санаа, дэвшүүлсэн асуудлууд нь тус байгууллагын гишүүн орнуудын албан ёсны байр суурийг илэрхийлээгүй болно. Энэхүү баримт бичиг, түүнд орсон газрын зураг нь аливаа нутаг дэвсгэр, олон улсын хил хязгаар болон улс орон, хот, газар нутгийн бие даасан байдалд хамааралгүй.

© Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага 2019 он.

Агуулга

ТАЙЛАНГИЙН ХУРААНГУЙ	7
МОНГОЛ УЛСЫН АВЛИГЫН ЭСРЭГ ОРЧИНД ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭНИЙ ХУРААНГУЙ	13
МОНГОЛ УЛСЫН 4 ДҮГЭЭР ШАТНЫ МОНИТОРИНГИЙН ЗӨВЛӨМЖҮҮД	14
ОРШИЛ	23
1. АВЛИГЫН ЭСРЭГ БОДЛОГО	25
1.1. Авлигын эсрэг шинэтгэлийн үндсэн чиглэлүүд, авлигын цаашдын чиг хандлага	25
1.2. Авлигын эсрэг бодлогын хэрэгжилтийн үр нөлөө	28
1.3. Авлигын эсрэг олон нийтийг соён гэгээрүүлэх ажиллагаа	34
1.4. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх ажиллагаа, зохицуулагч байгууллагууд	36
2. АВЛИГААС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АЖИЛЛАГАА	42
2.1. Төрийн албаны шударга байдал	42
2.2. Улс төрийн албан тушаалтнуудын шударга байдал	51
2.3. Шүүх, прокурорын байгууллага дахь шударга байдал	52
2.4. Төрийн албан дахь хариуцлага, ил тод байдал	75
2.5 Төрийн худалдан авах ажиллагааны шударга байдал	78
2.6. Бизнесийн шударга байдал	86
3. АВЛИГЫН ГЭМТ ХЭРЭГТ ЭРҮҮГИЙН ХАРИУЦЛАГА НОГДУУЛАХ	94
3.1. Авлигын эсрэг эрүүгийн хууль тогтоомж	94
3.2. Авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, ял ногдуулах ажиллагаа	110
3.3. Авлигын гэмт хэргийн тухай хууль тогтоомжийг хэрэгжилт	119
3.4. Авлигатай тэмцэх эрүүгийн шүүх, хууль сахиулах байгууллагууд (цагдаа, прокурор, шүүх, авлигатай тэмцэх байгууллага)	122
4. УЛС ТӨРИЙН НАМЫН САНХҮҮЖИЛТ	128

ТАЙЛАНГИЙН ХУРААНГУЙ

Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны шинэтгэл

Монгол Улсад жижиг хэмжээний авлига аажмаар буурч байгаа боловч ерөнхийдөө авлига түгээмэл байна. Авлигын эсрэг хуулиуд болон үйл ажиллагааны төлөвлөгөө муу хэрэгжиж байна. Авлигатай тэмцэх газар (АТГ) нь бодлогын зохицуулалт болон урьдчилан сэргийлэх ажлаа хэрэгжүүлсээр ирсэн ба зарим талаараа ахиц дэвшил гаргасан хэдий ч бие даасан байдал болон нөөцийн хувьд мөн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь зайлшгүй шаардлагатай төрийн байгууллагуудын дэмжлэг тусалцаагаар дутагдаж байлаа. Ужиг шинжтэй болсон өндөр түвшний авлигыг арилгахын тулд Монгол Улс ихээхэн хүчин чармайлт гаргаж байна. Тухайлбал, хэд хэдэн өндөр албан тушаалтнууд шүүхээр шийтгэгдсэний зэрэгцээ олон тооны эрүүгийн хэрэг дээр мөрдөн байцаалт явагдаж байна.

Авлигатай тэмцэх бодлого

Монгол Улс Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр болон хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг АТГ-аас зохион байгуулсан оролцогч талуудын өргөн хүрээтэй санал зөвшилцлөөр баталсан. Эрх баригчдын хувьд эдгээр бодлогын бичиг баримтуудыг баталсан явдлыг Монгол Улс дахь авлигын эсрэг тэмцлийн гол амжилтуудын нэг гэж үздэг. Олон тооны байгууллагад тодорхой чиг үүрэг хүлээлгэж өгсөн нь сайшаалтай боловч цаг хугацааны үзүүлэлт болон гүйцэтгэл, үр дүнг нь тодорхой хэмжиж болохоор шалгуур үзүүлэлтүүд хангалтгүй байгаагаар холбоотой сул талууд нь хэрэгжилтэд нь сөрөг нөлөө үзүүлж болзошгүй юм. Тодорхой чиг үүрэг хүлээсэн байгууллагууд нь түүнийгээ хэрэгжүүлэхийн тулд зохих ёсны хүчин чармайлт гаргахын зэрэгцээ төрийн байгууллагуудын бие даасан үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулж, хэрэгжүүлэхийн тулд АТГ-тай бүрэн хэмжээгээр хамтран ажиллаж чадна гэдгээ бодит үйл хэргээр илтгэн харуулах ёстой. Түүнчлэн Засгийн газрын зүгээс сонирхогч талуудын санаа зовоосон асуудлуудыг шийдвэрлэхдээ иргэний нийгмийн байгууллагуудыг идэвхтэй, системтэйгээр оролцуулахыг дэмжих нь зүйтэй.

Монгол Улс нь Үндэсний хөтөлбөрийн төлөвлөгөөнд нэр нь тусгагдсан байгууллагуудын үйл ажиллагааны **гүйцэтгэлийг хянах зориулалт** бүхий цахим тогтолцоог бий болгоход багагүй хүчин чармайлт гаргажээ. Ийнхүү үр дүнг нь үнэлэхийн тулд цаашдаа үнэлгээний аргачлалыг тодорхойлох, хэмжиж болохуйц шалгуур үзүүлэлтийг ашиглах шаардлагатай. Мөн түүнчлэн салбар, хүрэн дэх авлигын эрсдэлийг бууруулахад чиглэсэн арга барилыг сайжруулах хэрэгтэй байна. Орон нутагт салбар, нэгжгүй байгаагаа нөхөхийн тулд АТГ-аас Иргэний хяналтын **зөвлөл** гэж нэрлэгддэг зөвлөлүүдийг байгуулсан бөгөөд эдгээр нь төв болон орон нутгийн түвшинд аль алинд нь ажилладаг. Тэдний үйл ажиллагааны хүрээнд хөтөлбөрийн хэрэгжилт, ил тод байдал, шударга байдал, санхүүгийн хариуцлагатай байдал хамаардаг. Энэхүү шийдэл нь үйл ажиллагаа явуулахад шаардлагатай хүн хүчний дутагдлыг шийдэх нэг гарц байж болох хэдий ч АТГ-ын орон нутаг дахь салбар, нэгжийг бүрэн хэмжээгээр орлож чадахгүй юм. Монгол Улсын хувьд эдгээр зөвлөлүүдийн үйл ажиллагааны ил тод, хариуцлагатай байдлыг сахин хангаж, тэдний үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг цахим орчинд нээлттэй байлгах талаар анхаарах шаардлагатай.

Судалгааны ажлууд өргөн хүрээнд хийгдэж байгаа бөгөөд зарим тохиолдолд Монгол Улс дахь бодлого боловсруулах ажилд судалгааны үр дүнг ашиглажээ. Энэхүү тайлангаар судалгааны чиглэлээр хийгдэж байгаа, ул суурьтай хэвшиж тогтсон үйл ажиллагааг сайшаан дүгнэхийн зэрэгцээ судалгааны үр нөлөөг дээшлүүлэхийн тулд өнгөрсөн хугацаанд бий болсон их хэмжээний судалгааны мэдээллийг бүрэн хэмжээгээр ашиглах, судалгаагаар тогтоогдсон илэрхий дүгнэлт, нотолгоонд дүн шинжилгээ хийж, стратегийн төлөвлөлт болон үнэлгээний үйл ажиллагаанд хамтатган ашиглахыг Монгол Улсад уриалж байна. **Өндөр түвшний зохицуулалтын механизмыг** хараахан бий болгоогүй байгаа боловч АТГ нь бодлогын зохицуулалтыг хариуцан гүйцэтгэж байгаа бөгөөд төрийн байгууллага тус бүр дээр томилогдсон эрх бүхий албан тушаалтнуудтай хамтран ажиллаж байгаа практик туршлага зарим талаар хэвшиж тогтсон байна. Гэсэн хэдий ч бүхий л талуудын оролцоог хангасан бодлогын зохицуулалт хийхэд шаардагдах системчлэгдсэн, тогтсон бүтэц бүхий, байнгын тууштай үйл ажиллагаа бүрэлдэж тогтоогүй байна.

Авлигын талаарх ойлголт, түүнийг үл тэвчих байдал нийгэмд нэмэгдэж байгаа хэдий ч итгэлцлийг нэмэгдүүлэх, авлигатай тэмцэх шинэчлэлийн үйл ажиллагаанд иргэдийг татан оролцуулахын тулд Монгол Улс илүү ихийг хийх ёстой. Энэ нь Засгийн газрын зүгээс авлигатай тэмцэх талаар шийдвэртэй алхам хийж, мөн олон нийтийн зүгээс тэрхүү хүчин чармайлтад итгэсэн цагт л зөвхөн хэрэгжих боломжтой болно. Монгол Улс авлигын талаарх олон нийтийн ойлголтыг дээшлүүлэх, олон нийтэд сурталчлах ажлыг байнга зохион байгуулж ирсэн боловч олон нийтийн мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлэх тэдгээр кампанит ажлын үр дүнд үнэлэлт дүгнэлт өгөөгүй байна. Хамгийн нөлөө бүхий салбаруудад чиглүүлэн тодорхой утга агуулга бүхий кампанит ажлыг замын цагдаа, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллага, эмнэлэг, эсхүл бусад салбар, хүрээнд оршиж байгаа авлигатай тэмцэх гэх мэт бусад урьдчилан сэргийлэх болон таслан зогсоох арга хэмжээтэй зэрэгцүүлэн явуулахыг Монгол Улсад зөвлөж байна. Дараагийн шатны соён гэгээрүүлэх ажлыг төлөвлөхийн тулд иймэрхүү кампанит ажлуудын үр нөлөөг тухай бүр үнэлж дүгнэж байхыг мөн зөвлөж байна.

АТГ-ын ажлын үр дүн сайжирч байгаад талархал илэрхийлье. Үүний зэрэгцээ Монгол Улсын АТГ-ын өдөр тутмын үйл ажиллагаанд янз бүрийн бэрхшээл тулгарч байгааг харамсалтай нь цохон тэмдэглэхээс аргагүй байна. Тухайлбал нөлөө бүхий бүлэглэл, хүчнүүдээс үүдэлтэй улс төрийн дарамт шахалт, төрийн байгууллагуудын зүгээс тус байгууллагад шаардлагатай дэмжлэг үзүүлэхгүй байгаа байдлуудыг дурдаж болох юм. АТГ нь өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах бүхий л чиглэлээр үйл ажиллагаагаа өргөжүүлсэн байна. Сүүлийн 3 жилийн хугацаанд тус байгууллагын төсөв, ажиллагсдын тоо, ажилтнуудын цалин нэмэгдсэн хэдий ч орон нутгийн салбар, нэгж байгуулагдаагүй байна. АТГ-ын бие даасан байдалд заналхийлсэн халдлага, дайралтууд болон түүний үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөх оролдлого одоо ч үргэлжилсээр байгаа нь Монгол Улсын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд ноцтой саад учруулж байна. АТГ-ын үйл ажиллагааг зүй бус нөлөөллөөс ангид байлгах, тус газрын даргын бүрэн эрхийн хугацаа зэрэг байгууллагын бие даасан байдлын баталгааг хатуу чанд сахин мөрдүүлэхийг Монгол Улсад уриалж байна. Мөн түүнчлэн АТГ-ын үйл ажиллагаанд хяналт тавих чиг үүрэг бүхий Олон нийтийн хяналтын зөвлөлийн гишүүдийг бодитой бөгөөд ил тод байдлаар сонгох, тэдний үйл ажиллагааны хариуцлагатай байдлыг хангахыг зөвлөж байна.

Авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа

Энэхүү тайланд хамрагдаж байгаа хугацаанд Монгол Улсын хувьд мэргэшсэн **төрийн албаар** дутагдсан гэх асуудал гарсангүй. Гол хүндрэл бэрхшээл болох төрийн албаны хэтэрхий улс төржсөн байдал, улс төрийн намын харьяалалд үндэслэсэн хүний нөөцийн бүрдүүлэлт, төрийн албаны томилгоотой холбоотой авлига, хээл хахууль, улс төрийн нөхцөл байдал өөрчлөгдөх бүрт төрийн албан хаагчдын тоо нэмэгддэг байдал нь өөрчлөгдөхгүй байна. Монгол Улс төрийн албаны шинэ хуулийг баталж түүнтэй холбоотой бусад хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулсан. Энэхүү шинэчлэлийг бодит байдлаар хэрэгжүүлэхэд Төрийн албаны зөвлөлийн хүчирхэг манлайлал, ажил хэрэг явуулах өндөр чадавхи зайлшгүй шаардлагатай бөгөөд мөн уг зөвлөлд Засгийн газрын зүгээс улс төрийн дэмжлэг үзүүлэх ёстой. Төрийн албаны зөвлөл нь улс төрийн нөлөөнөөс ангид бөгөөд чиг үүргээ үр дүнтэй явуулах чадвартай байх нь чухал юм. Монгол Улс мэргэшсэн төрийн албаны тогтвортой байдлыг хангаж, төрийн албаны цалин хөлсний өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлж, ил тод, шударга цалин хөлс гэдэгт найдаж байна. Төрийн албанд судалгаа, нотолгоонд суурилсан шинэчлэл хийж, үр ашигтай менежмент бий болгохын тулд хүний нөөцийн удирдлагын мэдээллийн системийг бий болгох хэрэгтэй.

Монгол Улсад **өндөр түвшний авлига** газар авсан байна. Монголын жирийн ард иргэдийн зүгээс эсэргүүцлээ илэрхийлэн олноороо жагсах шалтгаан болсон *«ЖДҮ-ийн хэрэг»*, *“60 тэрбумын хэрэг”* зэрэг сүүлийн үеийн авлигын дуулианууд нь энэхүү асуудлын цар хүрээг илтгэн харуулж байна. Нөхцөл байдал ийм байхад улс төрийн албан тушаалтнуудын шударга ёсны хэм хэмжээг тогтоосон дүрэм, журмын хэрэгжилт сул хэвээр байна. Дээд түвшний улс төрийн албан тушаалтнуудад чиглэсэн, шударга ёсны хэм хэмжээ тогтоосон эрх зүйн актуудыг идэвхтэй, системтэй, тууштай байдлаар хэрэгжүүлэх, тэдгээр албан тушаалтнуудын хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг бодитой байдлаар баталгаажуулах, улс төрийн албан тушаалтны ёс зүйн дүрмийг батлах, түүнийг практик амьдрал дээр сахин биелүүлэх талаар улс төрийн албан тушаалтнуудад сургалт явуулах, зөвлөгөө өгөх, удирдамжаар хангахыг Монгол Улсад зөвлөж байна.

Хөрөнгө, орлогын **мэдүүлгийн тогтолцоо** бүрэлдэн бий болсон бөгөөд төрийн албан хаагчид хөрөнгө, орлогын мэдүүлгээ тогтмол мэдүүлж, улмаар тэдгээр мэдүүлгийг цахимаар хэвлэн нийтэлж байна. Мэдүүлгийг хянах механизм нь төвөгтэй бөгөөд нэгдсэн тогтолцоогүй хэвээр байгаа нь мэдүүлгийн баталгаажуулалт болон хэрэгжилтийн үр нөлөөг сааруулж болзошгүй юм. Хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн бүрдүүлэлтэд үнэлгээ хийх үндсэн байгууллагад (АТГ) мэдүүлгийн баталгаажуулалтын үр дүнтэй байдлыг хангахад шаардагдах хангалттай хэмжээний хүн хүч, санхүүгийн нөөц, техник хэрэгсэл (чухал шаардлагатай төрийн мэдээллийн санд нэвтрэх, санамсаргүй түүвэрлэлт гэх мэт) хүрэлцэхгүй байна. Хөрөнгө, орлогоо мэдүүлэхтэй холбоотой гарсан зөрчлүүдэд зарим нэг шийтгэл оногдуулж байгаа боловч тэдгээр нь анхааруулга, сургамж болох хэмжээнд байж чадахгүй байна. Монгол Улс албан тушаалтнуудын хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн баталгаажуулалтыг системчлэгдсэн, тогтсон байдлаар, бодитойгоор зохион байгуулах, энэ хүрээнд мөн өндөр түвшний албан тушаалтнуудад анхаарал хандуулах, тодорхой зөрчлүүдийг хянан шалгах, мэдүүлгүүдийг нээлттэй мэдээллийн хэлбэрээр хэвлэн нийтлэх, холбогдох зөрчилд хүлээлгэж байгаа хариуцлагыг үр нөлөөтэй байдлыг хангах талаар зохих хүчин чармайлт гаргах нь зүйтэй.

Өмнөх үнэлгээний дараа тэндээс өгсөн зөвлөмжийн дагуу **ашиг сонирхлын зөрчлийн** зохицуулалтдаа холбогдох шинэчлэлт өөрчлөлтийг Монгол Улс хийгээгүй байна. Харин эсрэгээрээ ашиг сонирхлын зөрчилтэй нөхцөл байдалд төрийн албаны томилгоо хийх боломжийг бүрдүүлсэн ухралт бий болжээ. Энэ байдлыг засах, практикт хэрэгжүүлэх боломжтой хэм хэмжээг тогтоохын тулд холбогдох хуульд шаардлагатай өөрчлөлт хийх нь зүйтэй. Мэдээлэл, өгөгдөл дүндэслэн хангалттай түвшний хяналт-шинжилгээ хийх замаар хатуу чанд байдлаар хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Хэдийгээр энэ чиглэлээр тодорхой сургалтууд хийгдсэн нь сайшаалтай боловч төрийн байгууллагууд, төрийн албан хаагчдад системтэй удирдамж, зөвлөгөө, сургалт явуулах ажлыг цаашид үргэлжлүүлэх зохион байгуулах хэрэгтэй.

Авлигын талаар мэдээлэх явдлыг үүрэг болгосон зохицуулалт хэвээр байгаа боловч **шүгэл үлээгчийг хамгаалах хамгаалалтыг** бий болгоогүй байна. Иргэдийн зүгээс авлигын талаар АТГ-г шууд утсаар, шуудангаар, өөрийн биеэр болон цахим шуудангаар мэдээлж болохоор байна. Гэхдээ мэдээлэгчийг хамгаалах тогтолцоо байхгүй бол мэдээлэл хүлээн авах эдгээр хэлбэр төдийлөн үр дүнтэй байдаггүй. Сонирхогч талуудтай хамтран ажиллах, шүгэл үлээгчийг хамгаалахын тулд зүй зохистой эрх зүйн орчин бүрдүүлэх, тухайлбал шүгэл үлээгчийн мэдээллийг хүлээн авах, хянан үзэх, тухайн мэдээллийн мөрөөр холбогдох арга хэмжээ авах үйл ажиллагааны журам, мөн мэдээллийг урамшуулах шаардлагатай. Монгол Улс мөн сургалт зохион байгуулах, хамгаалалтын механизмын талаарх мэдлэг, мэдээллийг нэмэгдүүлэх, мэдээлэх явдлыг дэмжих ёстой.

Ерөнхийдөө хууль зүйн баталгаа байгаа хэдий ч **шүүгчдийн хараат бус байдал** хангагдаагүй байна. Шүүгчид болон шүүх засаглалд хамаарах байгууллагын албан тушаалтнуудын томилгоо гэх мэт шүүхтэй холбоотой чухал шийдвэрүүдийг гаргахад улс төрийн нам, улс төрчид хутгалдан оролцож, уг асуудалд нөлөө бүхий байр суурь эзэлж байна. Энэхүү тайлангаар Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөлийн гишүүдийг томилохоос бусад тохиолдолд шийдвэр гаргах үйл явцад улс төрийн байгууллагыг оролцуулахгүй байх, үүний зэрэгцээ Ерөнхийлөгчийн үүрэг, оролцоог бэлэгдлийн хэмжээнээс хэтрүүлэхгүй байхыг зөвлөж байна. Хэдийгээр хуульд орсон нэмэлт өөрчлөлтүүд нь шүүхийн даргын үүрэг ролийг хязгаарласан хэдий ч хэргийг хуваарилахтай холбоотой тэдний эрх мэдэл хэвээр байна. Түүнчлэн, шүүхийн танхимын шүүгчид нь тухайн танхимын үйл ажиллагаанд хяналт тавих эрх мэдэлтэй байдаг. Тиймээс захиргааны албан тушаалд томилогдсон шүүгчдийн давуу эрх мэдлийг халахыг Монгол Улсад зөвлөж байна. Шүүх засаглалын санхүүжилт ихээхэн багассан ба үүний улмаас шүүгчдийн орон тооны 30 орчим хувийг нөхөн бүрдүүлэхгүй, албаар хоосон байлгаж байна. Шүүхийн санхүүжилтийг зохистой хэмжээнд хүргэхийг Монгол Улсад зөвлөж байна. Шүүгчийг сонгон шалгаруулах үйл ажиллагаанд алдаа дутагдалтай тал байгааг тайланд онцлон тэмдэглэж, шүүгчдийг томилохдоо тэдний туршлага, чадварт үндэслэж байх баталгаатай нөхцөл бүрдүүлэхийг уриалж байна. Шүүгчдэд ёс суртахуун, авлигатай тэмцэх болон шударга ёсны талаарх сургалтыг эрчимтэй хийх зайлшгүй шаардлагатай.

Прокурорын байгууллагын гадаад хараат бус байдал болон байгууллага доторх прокуроруудын бие даасан байдлыг хангах нь Монгол Улсын прокурорын байгууллагын хувьд хамгийн бэрхшээлтэй асуудал юм. Прокурорын байгууллагын удирдлагыг томилох, чөлөөлөх асуудал дахь улс төрийн байгууллагуудын оролцоо, тус байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой дүрэм журмыг батлахтай холбоотой Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх нь прокурорын байгууллагын үйл ажиллагаанд улс төрийн нөлөөллийн ноцтой эрсдэл учруулж байна. Холбогдох хууль тогтоомжид оруулсан 2017 оны нэмэлт өөрчлөлтийн үр дүнд прокурорын байгууллага дахь шатлан захирах тогтолцоо өргөжиж, төвлөрөл нэмэгдсэн явдлыг энэхүү тайланд онцлон шүүмжилж байна. Дээд шатны прокуророос доод шатны прокурорт хяналт тавьж, зааварчлага өгөх эрхийг үл үндэстэйгээр хязгаарлах, хууль бус үүрэг даалгавар, заавраас хамгаалуулах механизмыг бүрдүүлэх шаардлага зайлшгүй тулгарч байна. Тус тайланд сахилгын асуудал хариуцсан тусдаа байгууллага байгуулах, прокурорын удирдлагын бие даасан тогтолцоог бий болгох асуудлыг анхааран авч үзэхийг зөвлөж байна. Монгол Улсад прокуроруудыг ажилд авах, дэвшүүлэхдээ чадахуйн зарчмыг мөрдөхгүй байгаад анхааран үзэж, мэргэжлийн өндөр ур чадвар, шударга байдал нь прокурорыг томилох, дэвшүүлэхэд баримтлах гол зарчим болгож мөрдүүлэх шаардлагатай.

Хууль тогтоомжид **авлигын эсрэг үнэлгээ** хийх ажил практик дээр явагддаггүй бөгөөд хүчин төгөлдөр журмууд нь хангалтгүй байна. Мэдээллийн хүртээмжтэй байдлын эрх зүйн орчин нь тайлант хугацаанд өөрчлөгдөөгүй бөгөөд практик туршлага сайжирсан гэх нотолгоо алга. Төрийн байгууллагуудад энэ үүргийг тодорхой заагаагүй бөгөөд Омбудсмэний үйл ажиллагаа явагддаггүй. Бусдыг **гутаан доромжилсон** үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцохоо болсон боловч захиргааны хариуцлага хүлээлгэсээр байна. Түүнчлэн провайдер компаниудад албан бус зааварчилгаа өгөх замаар **онлайн контент**ыг **хянаж** байгаа нь мөн л анхаарч үзэх асуудал юм. Нөгөөтэйгүүр Монгол Улс ОУИТБС ба НЗТ-ийн оролцоондоо ахиц дэвшил гаргаж байгааг тайланд сайшаан тэмдэглэхийн хамт эдгээр болон бусад ил тод байдлын санаачлагын хүрээнд хийж байгаа ажлынхаа үр дүнг нэмэгдүүлэхийг уриалж байна.

Монгол Улс **цахим-худалдан авалтын цогц системийг** нэвтрүүлж байгаа нь сайшаалтай байна. Төрийн байгууллагын маш олон тооны ажилтнууд болон гэрээлэгчид, ханган нийлүүлэгчид цахим худалдан авалтын системийг хэрхэн ашиглах талаар сургалтад хамрагджээ. Гэсэн хэдий ч санаа зовох асуудал бол төрийн худалдан авах ажиллагааны тухай хуулийн үйлчлэлийг өргөжүүлээгүй бөгөөд харин ч үүний оронд хуулийн үйлчлэлээс улам олон төрийн байгууллагуудыг хассан байна. Цаашилбал, бүрэн хэмжээний өрсөлдөөн явагдаагүй шалгаруулалтын үндсэн дээр шийдвэрлэгдэж хийгдсэн гэрээний тоо болон үнийн дүн ихээхэн өссөн байна. Төрийн худалдан авалтын хуулийн үйлчлэлд төрийн бүх байгууллагуудыг (Хөгжлийн банк гэх мэт) хамруулах, хязгаарлагдмал тендер шалгаруулалт, ялангуяа шууд гэрээ байгуулах хэлбэрийг багасгах, цахим худалдан авалтын платформын худалдан авалтын бүх үйл ажиллагаа болон дэлгэрэнгүй, машин уншиж болохуйц тайланг багтаасан үйл ажиллагааг цаашид улам боловсронгуй болгохыг Монгол Улсад зөвлөж байна.

Монгол Улс бизнесийн орчин, өрсөлдөх чадварын олон улсын зэрэглэлд доогуур байр суурь эзэлсэн хэвээр байна. Засгийн газраас **бизнесийн шударга байдал**д чиглэсэн арга хэмжээнд ач холбогдол өгөхгүй байгаа ба хувийн хэвшилд компианс болон ёс зүйг дэмжин дэлгэрүүлэхэд чиглэсэн хүчин чармайлт хязгаарлагдмал байдалтай байна. Бизнесийн холбоод, ТББ-ууд болон бусад оролцогч талууд сургалт зохион байгуулах, анзаарга, анхаарал нэмэгдүүлэх үйл ажиллагаа явуулах, компаниудын зүгээс өөрийн гэсэн бодлогыг боловсруулахад тус нэмэр болохуйц янз бүрийн арга хэрэгсэл болон стандарт бодлогуудыг боловсруулах замаар бизнесийн шударга байдлыг өргөжүүлэх идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулж байна. Засгийн газраас компаниудыг дотоод хяналт, ёс зүйн бодлого хөгжүүлэхийг нь урамшуулан дэмжсэн зүйл хийгээгүй бөгөөд ийм нөлөө үзүүлэхүйц мөнгөн урамшуулал бий болгоогүй байна. Төрийн сангуудын ил тод, хариуцлагатай байдал туйлын учир дутагдалтай байгаа нь сэтгэл түгшээж байна. Бизнес эрхлэгчдээс авлигын талаар мэдээлэх суваг байхгүйгээс, мөн шүгэл үлээгчийн хамгаалалт байхгүй, авлигатай тэмцэж байгаа Засгийн газрын хүчин чармайлтад итгэх итгэл бага байдаг тул компаниуд мэдээлэх хүсэлгүй байдаг. Тайланд бизнесийн шударга байдлын талаар хэд хэдэн зөвлөмжийг тусгав. Тухайлбал төрийн сангуудын үйл ажиллагаанд дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх, төрийн өмчит

компаниудын засаглал ба авлигатай тэмцэх хөтөлбөрүүд, ашиг хүртэгч эздийг ил болгох, хувийн хэвшил болон бусад салбарт мэдээлэл өгөх сувгийг бий болгох зэрэг асуудлыг хөндөв.

Авлигад эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалтын хэрэгжилт

Монгол Улс эрх зүйн зохицуулалтаа олон улсын жишигт нийцүүлэх үүднээс авлигад **эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх** чиглэлээр зарим ахиц дэвшил гаргасан. 2017 онд хүчин төгөлдөр болсон Эрүүгийн шинэ хууль хээл хахууль, хууль бусаар хөрөнгөжих гэмт хэргийн зохицуулалтад ахиц дэвшил гаргасан. Хээл хахууль санал болгосон, авахаар хүссэн, санал болгосныг хүлээн зөвшөөрсөн үйлдлүүдийг одоо гэмт хэрэгт тооцож байна. Гэсэн хэдий ч өмнө хүргүүлсэн олон тооны зөвлөмжүүдийг анхаарч үзээгүй байх ба олон улсын хэд хэдэн стандартыг уг Эрүүгийн хуульд хараахан тусгаагүй байна. Шинэ хуулиар хуулийн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагатай холбоотой зохицуулалтыг сайжруулсан боловч олон тооны дутагдалтай талууд байсаар байна. Үүнд тухайлбал гэм хэрэг үйлдсэн хувь хүнд холбогдох эрүүгийн хэрэгт татагдсан хуулийн этгээдэд хүлээлгэх ял шийтгэл болон хамаарлын хувь тэнцүү бус байдлыг дурдаж болно. Хураан авах үйл ажиллагаатай холбоотой зарим нэг эерэг өөрчлөлтийг үл харгалзан үүнтэй холбоотой хууль тогтоомжийн зохицуулалтыг цаашид улам бүр боловсронгуй болгох шаардлагатай. Тухайлбал авлигын гэмт хэргийн замаар бий болгосон бөгөөд өөр эх үүсвэр бүхий хөрөнгөтэй холилдсон хөрөнгийг хураан авах ажиллагаа, өртөгт суурилсан хураан авах ажиллагаа, хэргийн талаар мэдэж байсан гуравдагч этгээдийн өмчлөл, эзэмшилд байгаа хөрөнгийг хураан авах ажиллагааны талаар өөрчлөлт оруулах шаардлагатай. Шинэ заалтууд нь багагүй тохиолдолд өөр хоорондоо зөрчилдөхүйц байдлаар тайлбарлагдах боломжтой бөгөөд хариуцлагын зохицуулалтууд нь үр дүн багатай, хувь тэнцүү бус эсхүл нөлөөлөл муутай байна. Олон тооны төрийн албан тушаалтнуудын үйлдсэн хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацаа богино, тэдний халдашгүй байдлын түвшин маш өндөр байгаа нь хэргийг мөрдөн байцаах болон яллахад саад учруулсаар байна.

Авлигын хэргийг илрүүлэх, мөрдөн байцаах, яллах **үйл ажиллагааг** зохицуулдаг хууль болох Монгол Улсын шинэ Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх хууль 2017 оны 7 дугаар сард хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж эхэлсэн хэдий ч Үнэлгээний баг уг хуулийн текстээс зөвхөн бага хэсгийг л олж авсан. Шинээр батлагдсан энэхүү хуулийн шинэлэг талуудын нэг нь хэрэг бүртгэлтийн хугацааг богиносгосон байна. Энэхүү урьдчилсан шатанд эрүүгийн мөрдөн байцаалт эхлэх хангалттай үндэслэл байгаа эсэхийг шийдэхийн тулд баримт цуглуулдаг. Тайланд Монгол Улс эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны зохицуулалтын шинэчлэлийг үргэлжлүүлэх, хэрэг бүртгэх үе шатыг бүрмөсөн байхгүй болгохыг зөвлөж байна. Авлигын хэргийг илрүүлэхийн тулд Монгол Улсад мэдээллийн янз бүрийн эх сурвалжууд, тухайлбал хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд, нэргүй мэдээллийг ашигладаг боловч дүн шинжилгээний эх сурвалжуудад илүү анхаарал хандуулах ёстой. Түүнчлэн мөрдөн байцаагчдыг төрийн байгууллагуудын холбогдох бүх мэдээллийн санд шууд нэвтрэх эрхээр хангах, санхүүгийн мөрдөн байцаах болон хөрөнгө олж илрүүлэх, уг үйл ажиллагааны удирдлагын нэгжүүдийг бий болгохыг Монгол Улсад зөвлөж байна. Эрүүгийн асуудлаарх олон улсын хамтын ажиллагааны хувьд Монгол Улс нь ихэнхдээ эрх зүйн харилцан туслалцааны албан ёсны харилцаанд тулгуурлан ажилладаг бөгөөд албан бус сувгууд болон олон улсын сүлжээнүүдийг илүү идэвхтэй ашиглахыг зөвлөж байна.

Авлигын гэмт үйлдэлтэй тэмцэх зорилгоор Монгол Улс өндөр түвшний авлигын асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд хүчин чармайлт гарган ажиллаж байна. Энэхүү хүчин чармайлтын үр дүнд өндөр түвшний хэд хэдэн албан тушаалтнуудыг шийтгэсэн бөгөөд өөр олон хэрэг дээр мөрдөн байцаалт явагдаж байна. Өндөр түвшний авлигын эсрэг эрчимтэй тэмцэхийг Монгол Улсад уриалж байна. Өөр нэг эерэг үр дүн бол хахуулийн идэвхитэй, идэвхгүй хэлбэрийн аль алинд анхаарал хандуулдаг явдал юм. Монгол Улс авлигын гэмт хэргийн талаарх ерөнхий статистик мэдээлэл, үүнд тухайлбал хүлээлгэсэн хариуцлага, хөрөнгө хураасан тухай мэдээлэл зэргийг байнга хэвлэн нийтэлж байгааг дэмжиж байна.

Авлигатай тэмцэх газар нь авлигын хэргийг мөрдөн байцаах эрх мэдэл бүхий **авлигатай эсрэг хуулийг хэрэгжүүлэх тусгай байгууллагын** хувьд үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа

ба Нийслэлийн Прокурорын газар нь АТГ-ын мөрдөн шалгаж байгаа эрүүгийн хэрэгт хяналт тавьдаг. Энэхүү байгууллагын ажлын ачаалал сүүлийн жилүүдэд огцом өссөн боловч мөрдөгч нарын тоо нэмэгдээгүй. Түүнээс гадна АТГ нь хууль сахиулах чиг үүрэг бүхий ажилтнуудаа ил тод, ур чадвар, өрсөлдөөнд суурилсан журмаар сонгон шалгаруулдаггүй. Бүс нутаг хариуцсан хэд хэдэн мөрдөгч саяхан томилогдсон боловч орон нутагт ажиллах мөрдөн байцаах чиг үүрэг бүхий нэгж байгуулагдаагүй. Тайланд АТГ-г шаардлагатай хүн хүч, нөөц хөрөнгөөр хангах тодорхой арга хэмжээ авах, АТГ-т хүн авах шинэ журам тогтоож мөрдөхийг зөвлөж байна. Мөн авлигын хэрэг мөрдөх болон яллах мөрдөгч, прокуроруудын чадавхи, мэргэшсэн байдлыг нэмэгдүүлэхийг Монгол Улсад зөвлөж байна.

Улс төрийн намуудын санхүүжилт

Улс төрийн авлига бол Монгол Улс дахь авлигын гол асуудлуудын нэг юм. Дээд түвшний хэд хэдэн улс төрч авлигатай холбоотой томоохон хэмжээний асуудалд хутгалдаж, тэр ч байтугай гадаад улсын хуулиар шийтгүүлжээ. Улс төрийн намууд авлигад хамгийн их автсан институцийн нэг гэж тооцогддог. Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрт улс төрийн намын санхүүжилттэй холбоотой хууль эрх зүйн орчин, практикийг сайжруулах хэд хэдэн зорилтыг дэвшүүлсэн хэдий ч холбогдох төрийн байгууллагуудад энэхүү асуудлыг шийдвэрлэж, шинэчлэлт хийх талаар одоог хүртэл санаачилга гаргаагүй байна. Цаашилбал, хууль эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох зорилгоор байгуулагдсан УИХ-ын ажлын хэсэг ямар үр дүнд хүрээгүй байна. Улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудлуудад анхаарч шийдвэрлэх чиглэлээрх төрийн байгууллага хоорондын хамтын ажиллагаа нэлээд сул байгаа бөгөөд энэ хүрээнд дорвитой зүйл хийх шаардлагатай байна.

Тиймээс улс төрийн намуудын санхүүжилт зохицуулалт муутай, ил тод бус, аудитад хамрагддаггүй хэвээр байна. Компаниудаас далдуур өгсөн хандив нь улс төрийн намуудыг хувийн санхүүжүүлэгчдээс хараат байдалд оруулж, улмаар тэдний ашиг сонирхолд нийцүүлэн хөдлөхөд хүргэдэг. Парламентад суудалтай улс төрийн намуудад улсаас өгч байгаа санхүүжилт нь намын санхүүжилтэд идэвхтэй аудит хийх болон санхүүжилтийн ил тод байдлыг бий болгож чадахгүй байна. Уг илтгэлд улс төрийн намын санхүүжилтийн талаар өргөн хүрээтэй хууль эрх зүйн орчинг батлах замаар энэ асуудлыг нэн даруй шийдвэрлэхийг Монгол Улсад уриалж байна. Тийм шинэ зохицуулалт нь улс төрийн намууд санхүүгийн тайлангаа нээлттэй өгөгдлийн хэлбэрээр байнга хэвлэн нийтэлж, мөн тэрхүү санхүүгийн тайланг аудитаар байнга шалгадаг байх шаардлагатай.

Тайланд мөн намын санхүүжилтийн бие даасан үнэлгээ болон хяналт бий болгохыг зөвлөж байна. Энэ зорилгоор аудитын болон хяналтын ажлыг гүйцэтгэх эрх бүхий агентлагт тодорхой чиг үүрэг хүлээлгэх шаардлагатай. Ийм агентлагийн бие даасан байдлыг хангалттай түвшинд хадгалах нь нэн чухал юм. Тухайлбал хяналт шалгалт болон мөрдөн байцаах бодит эрх мэдэл, мэдээлэл олж авах болон хариуцлага хүлээлгэх санал гаргаж хэрэгжүүлэх, түүнчлэн мэргэжлийн боловсон хүчин зэрэг хангалттай хүн хүч, хөрөнгө нөөцтэй байх шаардлагатай.

Дээр дурдагдсан сул талууд нь улс төрийн намууд хууль бус эх үүсвэр бүхий хөрөнгөөс санхүүжилт авах эрсдэл учруулж байгааг тайланд онцлон тэмдэглэж байна. Тиймээс улс төрийн намуудыг мөнгө угаахтай тэмцэх үндэсний хууль тогтоомжийн зохицуулалтад хамруулах нь чухал юм.

Сонгуулийн сурталчилгааны санхүүжилт илүү зохицуулагдсан хэдий ч аудит хангалттай хийгддэггүй бөгөөд хэвлэгдсэн санхүүгийн тайлан нь шаардлагатай мэдээллийг агуулаагүй байна. Сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийг зохицуулах журмыг зөрчсөн тохиолдолд мөнгөн торгууль ногдуулахаар хуульд заасан байдаг ч бодит байдалд хэзээ ч хэрэглэгдээгүй байна. Иймээс сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн хяналтын механизм сул бөгөөд үр дүнгүй байна. Энэхүү тайланг албан ёсоор баталгаажуулж байх үед Монгол Улс сонгуулийн талаарх шинэ хууль тогтоомж дээр ажиллаж байсан бөгөөд энэ хүрээнд сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийг хянах аудит болон татварын байгууллагын гүйцэтгэх үүргийг нэмэгдүүлэхээр зорьж байна.

МОНГОЛ УЛСЫН АВЛИГЫН ЭСРЭГ ОРЧИНД ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭНИЙ ХУРААНГУЙ

Гурав дахь удаагийн үнэлгээгээр өгсөн зөвлөмж	Нийцлийн үнэлгээ			
	Бүрэн нийцнэ	Дийлэнхдээ нийцнэ	Хагас дутуу	Нийцэхгүй
1.1.-1.2. Авлигатай тэмцэх улс төрийн хүсэл сонирхол, авлигын эсрэг бодлогын баримт бичиг			*	
1.3. Авлигын нөхцөл байдлын талаарх судалгаа шинжилгээ		*		
1.4.-1.5. Авлигын эсрэг бодлогын үйл ажиллагаан дахь олон нийтийн оролцоо, олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, мэдээлэл өгөх			*	
1.6. Авлигын эсрэг тусгайлсан бодлого, зохион байгуулах байгууллага			*	
2.1.-2.2. Авлигын гэмт хэрэг, түүний бүрэлдэхүүн			*	
2.3. Нийтийн албан тушаалтны хууль зүйн тодорхойлолт			*	
2.4.-2.5. Авлигын гэмт хэрэгт ногдуулах шийтгэл, хөрөнгө хураан авах ажиллагаа			*	
2.6. Албан тушаалтны халдашгүй байдал, хөөн хэлэлцэх хугацаа				*
2.7. Олон улсын хамтын ажиллагаа, эрх зүйн харилцан туслалцаа			*	
2.8. Хуулийн хэрэглээ, тайлбар, процесс			*	
2.9. Авлигатай тэмцэх хууль сахиулах байгууллагууд				*
3.2. Төрийн албаны шударга байдал				*
3.3. Нийтийн албанд ил тод байдлыг хангах, захиргааны үзэмжээр шийдвэр гаргах асуудлыг багасгах			*	
3.4. Төрийн санхүүгийн хяналт ба аудит	--	--	--	--
3.5. Төрийн худалдан авах ажиллагаа			*	
3.6. Мэдээлэл авах эрх			*	
3.7. Улс төрийн авлига				*
3.8. Шүүх байгууллагын шударга байдал				*
3.9. Хувийн хэвшил			*	

МОНГОЛ УЛСЫН 4 ДҮГЭЭР ШАТНЫ МОНИТОРИНГИЙН ЗӨВЛӨМЖҮҮД

АВЛИГЫН ЭСРЭГ БОДЛОГО

Шинэ зөвлөмж 1

1. Бодлого боловсруулах, авлигын эсрэг реформын ажилд авлигын эсрэг стратегийг төлөвлөх аргыг ашиглах боломжийг бүрдүүлж бий болгох,
2. Судалгааны үр дүнг тодорхой арга хэмжээтэй холбох, мэдээллийг хяналт шинжилгээний үр дүн, арга хэмжээнд тохируулан ашиглах, шинэ зорилт чиглэлийг бий болгоход ашиглаж байх
3. Авлигын эсрэг бодлогын хэрэгжилтэд тавих хяналтын ажилд ТББ-ыг татан оролцуулж байх,
4. Иргэний хяналтын зөвлөлийн гишүүдийн сонгон шалгаруулалтыг ил тод нээлттэй явуулж, хүрэх зорилт, үр дүнг ч иймэрхүү байдлаар бүрдүүлэх. Тэдний үйл ажиллагааг илүү өргөн харагдахуйц болгох.

Шинэ зөвлөмж 2

1. Авлигад өртөмтгий салбарт чиглэсэн соён гэгээрүүлэх арга хэмжээг зохион байгуулах. Зорилтот бүлэг бүрт тохирох аргачлалыг хэрэглэх.
2. Соён гэгээрүүлэх арга хэмжээний үр дүнг үнэлж, дараагийн шатны үйл ажиллагааг төлөвлөх.

Шинэ зөвлөмж 3

1. АТГ-ын дарга, дэд даргыг чадахуйн зарчимд тулгуурлан, ил тод, нээлттэй сонгон шалгаруулдаг болох.
2. АТГ-ын хяналтыг хэрэгжүүлэгч ОНЗ-ийн гишүүдийг нээлттэй, объектив байдлаар сонгон шалгаруулах байдлыг хангах.
3. ОНЗ-ийн үйл ажиллагаанд нээлттэй, хариуцлагатай байдлыг бэхжүүлэх.
4. АТГ-ын үйл ажиллагааг хараат бусаар аливаа нөлөөнд автахгүй явуулах байдлыг хангах.
5. АТГ-ын албан хаагчдыг чадахуйн зарчим тулгуурлан албан тушаал дэвших, урамшуулах, үнэлэх явдлыг хангах.
6. АТГ-ын орон нутагт салбар, нэгжийг байгуулах, үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх шаардлагатай нөөцөөр хангах.
7. Иргэний нийгмийн байгууллагуудтай системтэй, идэвхтэй хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх.

АВЛИГААС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АЖИЛЛАГАА

Шинэ зөвлөмж 4

1. Төрийн албаны шинэчилсэн хуулийн хэрэгжилт болон Төрийн албан зөвлөл үйл ажиллагаагаа бүрэн хэрэгжүүлэх бүхий л нөөцөөр хангах.
2. Нотолгоонд үндэслэсэн төрийн албаны шинэчлэлийг дэмжих Хүний нөөцийн удирдлагын мэдээллийн системийг бий болгох.

Шинэ зөвлөмж 5

1. Мэргэшсэн төрийн албаны тогтвортой байдлыг хангах.
2. Төрийн албан хаагчдын шагнал урамшууллын ил тод, шударга байдлыг хангах.
3. Төрийн албаны цалингийн өрсөлдөх чадварын түвшин дээшлүүлэх.
4. Нийт шагнал урамшуулалд эзлэх хувьсах хэсгийг бууруулах.
5. Шагнал болон бусад мөнгөн урамшууллыг объектив байдлаар хуваарилж гүйцэтгэлтэй холбоотой байдлыг хангах.

Шинэ зөвлөмж 6

1. Өндөр эрсдэл бүхий салбарууд болон зарим сонгосон салбарын төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг батлах.
2. Сургалт, бичмэл гарын авлага, практик зөвлөгөө, зөвлөмжөөр хангах.
3. Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжилтэд үнэлгээ хийх.

Шинэ зөвлөмж 7

1. Ашиг сонирхлын зөрчлийг хориглох дүрэм журмын цогц, бүрэн дүүрэн байдлыг хангаж, авлигын өндөр эрсдэл бүхий салбаруудыг хамруулах.
2. Эдгээр зохицуулалтыг бодитоор хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай үйл ажиллагааг зохицуулсан хэм хэмжээг бий болгох.
3. Ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хатуу сахин мөрдүүлэх, ялангуяа төрийн өндөр албан тушаалтнуудад онцгой анхаарал хандуулах.
4. Мониторинг болон задлан шинжилгээг мэдээлэлд тулгуурлан гүйцэтгэх явдлыг хангах.
5. Холбогдох төрийн байгууллага, албан хаагчдыг практик зөвлөмж, сургалтаар хангах.

Шинэ зөвлөмж 8

1. Хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг нээлттэй өгөгдөл хэлбэртэйгээр ил болгох.
2. Хуульд болон практикт холбогдох зөрчлийн талаар (худал мэдүүлсэн гэх мэт) үр дүнтэй хязгаарлалт болох хариуцлагыг тогтоох.
3. Хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг нягтлах үүрэг бүхий байгууллагууд нь төрийн байгууллагууд дахь бүхий л бүртгэл, мэдээллийн санд хандах эрхтэй болгох ба нягтлахад шаардлагатай арга хэрэгсэлтэй болгох.
4. Үр ашгийг нэмэгдүүлэхийн тулд нягтлах болон хяналт тавих чиг үүргийг төвлөрүүлэх.
5. Өндөр түвшний албан тушаалтнуудад болон авлигын эрсдэл өндөртэй талбарт төвлөрөх.
6. Үр ашигтай байдлыг үнэлэхийн хууль хэрэгжилтэд холбогдох мэдээллийг цуглуулах.

Шинэ зөвлөмж 9

1. Шүгэл үлээгчийн хамгаалах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх болон шүгэл үлээхийг хөхүүлэн дэмжих, хамгаалах практик механизм бий болгох.
2. Шүгэл үлээгчийн хамгаалах статистик тоо, мэдээлэл, баримтыг цуглуулах, дүн шинжилгээ хийх.
3. Шүгэл үлээхийг зорилгоор хамгаалалтын механизм, мэдээлэх сувгийн талаар олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, мэдлэгийг нэмэгдүүлэх.

Шинэ зөвлөмж 10

1. Өндөр түвшний улс төрийн албан тушаалтнуудад чиглэсэн шударга ёсны зохицуулалтуудыг идэвхтэй, системтэй тууштай мөрдөх байдлыг хангах.
2. Улс төрийн албан тушаалтнуудын хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг системтэй, тууштай, объектив байдлаар хянах, шалгах явдлыг хангах, ингэхдээ иргэдийн өгсөн мэдээлэлд үндэслэх, хуулийн дагуу дараа дараагийн хяналтыг хэрэгжүүлэх.
3. Улс төрийн албан тушаалтнуудын Ёс зүйн дүрмийг батлах.
4. Шударга ёсны болон ёс зүйн дүрмийн зохицуулалтыг бодит байдалд улс төрийн албан тушаалтан сахин биелүүлэхэд зориулан сургалт, зөвлөгөө, гарын авлагаар хангах.

Шинэ зөвлөмж 11.

1. Шүүгч, Шүүхийн Ёс зүйн болон Мэргэшлийн хорооны гишүүдийг томилох, огцруулахад улс төрийн институт (Ерөнхийлөгч, Улсын Их хурал)-ийг оролцоог арилгах (үүнийг ШЕЗ-өөс шийдвэрлэдэг болох).
2. Хууль тогтоомж болон практикт шүүгчийг чадахуйн зарчимд тулгуурлан томилох байдлыг хангах.
3. Нэр дэвшигчийг шүүгчээр томилуулахаар нэр дэвшүүлээгүй ШЕЗ-ийг шийдвэрийн эсрэг давж заалдах тодорхой процедурыг хууль тусгах.
4. Холбогдох шатны шүүгч нар тухайн шатны ерөнхий шүүгчийг томилдог, огцруулдаг болох.
5. Хэргийг бүрэн автоматаар (хүний оролцоогүйгээр) хуваариладаг болох.
6. Шүүгчдийн зөвлөлгөөн болон шүүх бүрэлдэхүүнийг томилсон шийдвэрийг албажуулах ерөнхий шүүгчийн бүрэн эрхийг цуцлах.
7. Холбогдох танхимын үйл ажиллагаанд хяналт тавих ёстой шүүхийн танхимын тэргүүний эрх хэмжээг бууруулах.
8. ШЕЗ-ийг гишүүнд томилуулахаар холбогдох байгууллагаас нэрийг нь санал болгосон бол Ерөнхийлөгч томилдог байх, ШЕЗ-ийн гишүүдийг томилох Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх нь ёслолын буюу бэлэгдлийн шинж чанартай байх явдлыг хангах.
9. Шүүхийн Мэргэшлийн хороо болон Ёс зүйн хорооны гишүүдийг орон тооны болгох асуудлыг шийдвэрлэх.
10. Шүүхийн үйл ажиллагааны төсвийг бууруулж батлахыг хориглосон хуулийн зохицуулалтыг бий болгох, шүүхийн үйл ажиллагааг зохистой санхүүгээр хангах.
11. Шүүгчийн цалин хөлсөнд нэмэгдэл тооцох асуудлыг хуульд тусгах.
12. Шүүгчид нэр дэвшигч болон албан үүрэг гүйцэтгэж буй шүүгч нарт зориулсан сургалтын хөтөлбөрт ёс зүй, авлигатай тэмцэх, шударга ёсны талаар хичээлийг тусгаж, заавал ордог болох.
13. Шүүгчийн албан тушаалтай хавсарч үл болох үйл ажиллагаа эрхэлсэн шүүгчид сахилгын хариуцлага хүлээлгэх, эсхүл огцруулах шийдвэр гаргахад баримтлах үндэслэл, процедурыг ялгамжтай болгох.

Шинэ зөвлөмж 12

1. Тодорхой, ил тод байдал, чадахуйн зарчимд тулгуурдаг олон нийт, иргэний нийгмийн оролцоотойгоор Ерөнхий прокурорыг сонгон шалгаруулж, томилдог байх.
2. Бие даасан, мэргэжлийн шинжээчийн бүлгийг Ерөнхий прокурорыг чөлөөлөх үйл ажиллагаанд оролцуулан урьдчилсан дүгнэлт гаргуулдаг болох. Албан тушаалаас чөлөөлөгдөх бол сонгол явуулдаг байхыг хуульд тусгах.
3. Прокурорын байгууллага өөрийнхөө төсвийн төслөө УИХ-д оруулдаг болох.
4. Прокурорын цалин хөлсний бүх бүрэлдэхүүн, түүний хэмжээг хуульд тусгах.

5. Дээд шатны прокурор доод шатны прокурорын үйл ажиллагаанд хяналт тавих, зааварчлах явдлыг хуульд болон практикт хязгаарлах.
6. Тодорхой хэргийн асуудлаар өгсөн аливаа заавар, чиглэл гагцхүү хуулийн дагуу байх бөгөөд бичгээр үйлдэж, хэрэгт хавсаргах.
7. Хууль бус заавар, чиглэлийн эсрэг хараат бус дотоод механизмаар дамжуулан давж заалдах эрхийг прокурорт олгох.
8. Дээд шатны прокурор хэргийг өөр прокурорт шилжүүлэх шийдвэрийг хуулиар зохицуулан, бичгээр үйлдэж, хэрэгт хавсаргадаг болох.
9. Прокурорын мэргэжлийн ур чадвар, ёс суртахууныг нь тулгуурлан мерит зарчмаар сонгон шалгаруулж, албан тушаал дэвшүүлэн томилдог байх.
10. Чадахуйн зарчимд тулгуурлан ил тод байдлаар сонгон шалгарсан туршлагатай мэргэжилтэн (прокурор, хууль эрх зүйн шинжээч)-үүдээс бүрдсэн Сахилгын хяналтын нэгжийг бий болгох, уг нэгжийг үйл ажиллагааны хувьд хараат бус байх, прокурорын эсрэг сахилгын шийтгэл оногдуулах чухал үүрэгтэй оролцдог нөхцөл боломжоор хангах.
11. Прокурорыг томилох, дэвшүүлэх, сахилгын шийтгэл оногдуулах болон бусад холбогдох асуудлаар хангалттай эрх мэдэл бүхий прокурорын өөрөө-удирдах бие даасан тогтолцоог байгуулах талаар авч үзэх.
12. Ёс зүй дүрэм, хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг, ашиг сонирхлын зөрчил, бэлэг, зөрчилтэй холбоотой дүрэм, журмыг прокуроруудаар даган мөрдүүлж, зөрчлийг хянах шалгадаг байх.
13. Прокурорын хараат бус, бие даасан байдлыг талаарх олон улсын стандарт болон ёс зүй, авлига, шударга ёсны талаар прокуроруудад зориулсан системтэй сургалт зохион байгуулах.

Шинэ зөвлөмж 14.

1. Төрийн болон орон нутгийн өмчөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн үйлчлэх хүрээнд бүх төрийн байгууллагуудыг оруулахаар өргөтгөх. (Монгол Улсын Хөгжлийн банк гэх мэт)
2. Хязгаарлагдмал тендер шалгаруулалтыг багасгах. Ялангуяа шууд гэрээ байгуулахыг багасгах.
3. Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газрыг шаардлагатай хүний нөөцөөр хангах. Албан хаагчдыг худалдан авах ажиллагааны хяналт, удирдлага, сургалтын чилэлүүдээр мэргэшүүлэх.
4. Дотоодын давуу эрх олгох асуудлыг бууруулах.
5. Шударга өрсөлдөөн, үр дүнтэй, нээлттэй байдлыг хангахын тулд концессын гэрээ олгох үе шат болон төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийг сайжруулах.
6. Худалдан авах ажиллагааны гомдол хянан шалгах үүрэгтэй байгууллагуудын хараат бус, мэргэшсэн, төсөв болон хүний нөөцийн хангалттай байдлыг хангах.
7. Худалдан авах ажиллагааны цахим системд худалдан авалтын бүх үе шатыг хамарсан, машин уншиж болохуйц мэдээллийн тогтолцоог бий болгох.

Шинэ зөвлөмж 15

1. Аж ахуйн нэгжүүдэд авлигын эсрэг үр дүнтэй компианс хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлэх түлхэц, урамшуулал өгөх.
2. Ил тод, тооцоо бүртгэлтэй зарчмын шаардлага болон шударга байдлыг сахиулах дүрмийн үйлчлэх хүрээнд төрийн сангуудыг хамруулах нөхцлийг хангаж, хэрэгжилтийг зохих ёсоор хангах.
3. Аж ахуйн нэгж, хувийн хэвшлийнхэнд шударга байдлын эрсдлийн үнэлгээ хийх, соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа явуулахад нь дэмжлэг үзүүлж, хувийн хэвшлийн үйл ажиллагаанд авлигаас урьдчилан сэргийлэх талаар зөвлөгөө, заавар өгөх.

АВЛИГЫН ГЭМТ ХЭРЭГТ ЭРҮҮГИЙН ХАРИУЦЛАГА НОГДУУЛАХ

Шинэ зөвлөмж 16.

1. Авлигын гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд хүндрэл учруулж болзошгүй, олон улсын стандартад нийцээгүй, шинэ хуулийн зүйл, заалтууд дахь дутагдалтай талыг олж тогтоох зорилгоор шинэ Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зохицуулалтуудад дүн шинжилгээ хийж, холбогдох оролцогч талуудын уулзалт, ажлын хэсгийн үйл ажиллагааг үргэлжлүүлэх.
2. Энэхүү санал солилцох хамтын ажиллагаанд шүүгч, прокурор, АТГ-ын ажилтнууд болон бусад холбогдох дотоод, гадаадын шинжээчдийн үндэслэл бүхий санал бодлыг анхаарч авч үзэх нөхцлийг хангах.

Шинэ зөвлөмж 17.

1. Хээл хахууль өгөх, авах гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг олон улсын стандартад нийцүүлэх, ялангуяа хээл хахууль өгөх, авах гэмт хэргийн найруулгад нэг ижил бүрэлдэхүүнийг тусган оруулах, гуравдагч этгээдийн ашиг сонирхлын төлөө хээл хахуулийн гэмт хэрэг үйлдэх, хээл хахууль санал болгохыг хүлээн зөвшөөрөх гэмт хэргийг тодорхой заах.
2. Хээл хахууль өгөх, авах гэмт хэрэгт зориулагдан хэрэглэгдэх, мөнгөн бус болон биет бус ашиг хонжоог багтаасан “хээл хахууль”-ийн гэмт хэргийн тодорхойлолтыг Эрүүгийн хуульд нэмж оруулах.
3. Бүх төрийн болон орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын албан тушаалтнууд, төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа этгээд болон сонгуульт албан тушаалд нэр дэвшигчийг багтаасан дотоодын нийтийн албан тушаалтны тодорхойлолтыг Эрүүгийн хуульд нэмж тусгах.
4. Эрүүгийн хууль дахь бүх авлигын гэмт хэргийн найруулгыг дахин нягталж, хууль зүйн техникийг сайжруулж, хуулийн томъёоллыг илүү тодорхой, ойлгомжтой болгох.

Шинэ зөвлөмж 18

1. Эрх нөлөөгөө худалдах үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцох, хувийн хэвшил дэх хээл хахуулийн гэмт хэргийн зохицуулалтыг олон улсын стандартад нийцүүлэх.
2. Эрх зүйн тодорхой, ойлгомжтой байдлыг хангаж, эрх мэдлээ урвуулах гэмт хэргийн хамрах хүрээг тодорхой болгох арга хэмжээг авах.
3. Мөнгө угаах гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, яллах, шүүхээр хэлэлцэхэд хавсарга шинжтэй үйлдэгдсэн гэмт хэрэгт гэм буруутайг нотлох шаардлагагүй болгохын тулд хууль эсхүл практикт шаардлагатай арга хэмжээг авах.
4. Хууль бусаар хөрөнгөжих гэмт хэргийн холбогдох зохицуулалтыг Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн 20 дугаар зүйлд нийцүүлэх.

Шинэ зөвлөмж 19

1. Хуулийн этгээдэд хариуцлага тооцох тухай хуулийн зохицуулалтыг дахин хянаж, дүйцэхүйц бөгөөд тохирохуйц ял шийтгэлийг тусгах, ялангуяа зохих хяналт тавиагүй удирдлагад хариуцлага тооцдог болох, хувь хүний үйлдсэн гэмт хэргийг илрүүлэх, мөрдөн шалгах, яллах ажиллагаанаас хамааралгүйгээр компанид хариуцлага тооцох нөхцлийг хангах. Авлигын эсрэг бодлого, хөтөлбөрийг үр дүнтэй хэрэгжүүлж байгаа компаниудыг хариуцлагаас чөлөөлөх заалтыг тусгах.
2. Гадаад орнуудын жишээн дээр хуулийн этгээдэд хариуцлага ногдуулах тухай мөрдөгч, прокурор, шүүгч нарт зориулсан сургалтын хөтөлбөрийг боловсруулах.

Шинэ зөвлөмж 20

1. Гадаадын болон олон улсын байгууллагын албан тушаалтантай холбогдох хээл хахуулийн гэмт хэргийн тайлбарыг олон улсын стандартад нийцүүлэн сайжруулж, Эрүүгийн хуульд ийм албан тушаалтныг тодорхой заах.

Шинэ зөвлөмж 21.

1. Үнэлгээнд суурилсан хөрөнгө хураан авах ажиллагаа болон түүнийг зохицуулах тодорхой журмыг батлах.
2. (Эрүүгийн эсхүл иргэний) өргөтгөсөн хөрөнгө хураан авах ажиллагааг нэвтрүүлж, авлигын гэмт хэрэг үйлдсэн сэжиг бүхий тохиолдол илэрсэн бол нотолгоо гаргах үүргийг хариуцагч талд шилжүүлдэг болох.
3. Мэдэж байсан гуравдагч талын өмчлөлд байгаа нь тогтоогдсон хөрөнгө (авлигын гэмт хэргээс олсон хөрөнгө орлого, хэрэгсэл тэдгээрийн үр шим)-ийг хураан авах ажиллагаа явуулах эрх зүйн үндэслэлийг тодорхой болгох.

Шинэ зөвлөмж 22

1. Нийтийн албан тушаалтны халдашгүй байдлыг дахин авч үзэх, ардчилсан улсад байх ёстой хэмжээнд халдашгүй байдлыг эдэлдэг албан тушаалтнуудын тоог бууруулж, халдашгүй байдлын хамрах хүрээг багасгах; ингэж авч үзсэний дараа байх ёстой гэж үзсэн халдашгүй эрх дархыг зөвхөн тухайн албан тушаал хаших явцад эдэлдэг байхаар зохицуулж, гэм буруу нь үйлдэл дээрээ тогтоогдсон бол халдашгүй байдлыг цуцлах, халдашгүй байдлыг эдэлж байгаа этгээдийг мөрдөн шалгах үр дүнтэй арга хэмжээг хүлээн зөвшөөрөх, тодорхой шалгуур дээр үндэслэж халдашгүй байдлыг тэр даруй цуцлах журмыг бий болгох.
2. Авлигын гэмт хэрэгт хөөн хэлэлцэх хугацааг нэмэгдүүлэх; гэмт хэргийн хүнд, хөнгөнөөс үл хамааран бүх төрлийн авлигын гэмт хэрэгт хөөн хэлэлцэх хугацааг хангалттай хэмжээгээр сунгах; хариуцлага тооцох, бусад процессын ажиллагаа болон халдашгүй байдалд байгаа этгээдийн хөөн хэлэлцэх хугацааг түдгэлзүүлэх зохицуулалтыг тусгах.

Шинэ зөвлөмж 23

1. Гэм буруугаа хүлээхэд ялаас хөнгөлж, чөлөөлөх хуулийн зохицуулалтын хамрах хүрээг дахин хянан үзэж, энэхүү заалтын шууд хэрэгжих шинжийг халж, хээл хахууль өгөгч этгээд энэ тухайгаа мэдэгдсэний улмаас хариуцлагаас чөлөөлөгдөх боломжит хугацааг хязгаарлах.

Шинэ зөвлөмж 24

1. Мөнгө угаах, авлигын гэмт хэргийн ял шийтгэлийг дахин хянан үзэж, ялын үр нөлөөтэй, дүйцэхүйц, тохирохуйц байдлыг хангах.
2. Авлигын гэмт хэрэгт ногдуулах ял шийтгэлийн хэрэглээний талаарх тоон мэдээг нэгтгэн гаргах, дүн шинжилгээ хийх (тухайлбал, тэнсэн харгалзах ялыг оногдуулсан тоо, ноцтой гэмт хэрэгт ногдуулах үндсэн ял нь хорих ял байгаа эсэх гэх мэт), практик дээр тэдгээр ял шийтгэл нь үр нөлөөтэй байгаа эсэхийг судлах.

Шинэ зөвлөмж 25

1. Татвар, гааль болон бусад төрийн бүртгэл, мэдээллийн сан, аудитын тайлан болон бусад дүн шинжилгээ бүхий эх сурвалжаас мэдээлэл авч ашиглан, авлигын гэмт хэргийн илрүүлэлтийг идэвхжүүлэх нөхцөл байдлыг хангах. Санхүүгийн мэдээллийн албаны сэжигтэй мөнгөн гүйлгээний тайлан болон гадаад улсын санхүүгийн мэдээллийн албадын тайлан мэдээг ашиглаж, авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх тал дээр АТГ болон Санхүүгийн мэдээллийн алба хооронд үр бүтээлтэй хамтын ажиллагааг хангах.
2. (Улсын хэмжээнд хувь хүн, хуулийн этгээдийн эзэмшиж байгаа) банкны дансны төрийн нэгдсэн бүртгэлийг бий болгох.
3. АТГ-ын мөрдөгч нар холбогдох төрийн бүртгэл мэдээллийн сангаас шууд мэдээлэл авах эрхийг хангаж, эдгээр мэдээллийг нотлох баримт болон мөрдөн шалгах ажиллагааны бусад зорилгоор ашиглах боломжийг бүрдүүлэх.
4. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх явцаас хэрэг бүртгэлийн үе шатыг халж, эрүүгийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны цахим бүртгэлийн нэгдсэн бүртгэл бүхий эрүүгийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааг шууд эхлүүлэх тогтолцоог нэвтрүүлэх.
5. АТГ-т санхүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагаа, дүн шинжилгээ хийх чиг үүрэг бүхий нэгжийг тусад нь байгуулах.
6. АТГ-ын мөрдөгч нарын үйл ажиллагаанд зөвшөөрөл олгодог АТГ-ын мөрдөн шалгаж байгаа хэрэгт хяналт тавьж байгаа мэргэшсэн прокуроруудын эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх.
7. Авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх, мөрдөн шалгах чиглэлийн чадавхийг бэхжүүлэх зорилгоор Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль (тухайлбал, хамтран ажиллах)-иар олгосон мөрдөн шалгах ажиллагааны шинэ арга, хэрэгсэл болон бусад сэдвээр АТГ-ын мөрдөгч болон тэдгээрт хяналт тавьж ажилладаг прокуроруудад зориулж үе шаттай сургалт зохион байгуулах.
8. Хөрөнгө хураах эсхүл хураагдсан хөрөнгийг удирдах чиг үүрэг бүхий тусгай байгууллага эсхүл нэгжийг байгуулах, авлигын гэмт хэргийн гаралтай хөрөнгө орлогыг мөрдөх, тогтоох, хураах, удирдах үр нөлөөтэй журмыг хэрэгжүүлэх.
9. Хөрөнгө хураан авах чиглэлээр АТГ, тусгай прокурор болон дээр дурдсан байгууллагын албан хаагчдад зориулсан үе шаттай сургалтыг зохион байгуулах.

Шинэ зөвлөмж 26

1. Авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, яллах ажиллагаан дахь олон улсын эрх зүйн харилцан туслалцааг үр дүнтэй явуулах нөхцөл байдлыг хангах.
2. Авлигын гэмт хэрэгт олон улсын хамтын ажиллагаа явуулах чиглэлээр бусад улс оронтой байгуулах хоёр талт гэрээний тоог нэмэгдүүлэх.
3. Гадаад улсын холбогдох байгууллагыг олж тогтоох, харилцах зорилгоор албан бус харилцааны сувгийг хөгжүүлэх.
4. Холбогдох олон улсын авлигын эсрэг сүлжээ, олон улсын хамтын ажиллагааны шинжээчдийн уулзалтад АТГ болон прокуроруудын оролцоог нэмэгдүүлэхэд шаардлагатай эх үүсвэрээр хангах.
5. Үндэсний эрх бүхий байгууллагын цахим сан болон Засгийн газар хоорондын шинжээчдийн нээлттэй уулзалт гэх мэт Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцид заасан авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах чиглэлийн олон улсын хамтын ажиллагааны арга хэрэгслийг ашиглаж, олон улсын хамтын ажиллагаагаа сайжруулах.
6. АТГ-ын холбогдох гадаад улсын авлигын эсрэг байгууллагуудтай байгуулсан хоёр талт хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх.

7. Хамтарсан ажлын хэсэг байгуулах, хүсэлт хүлээн авагч улсын эрх бүхий байгууллагад хүсэлтийг биелүүлэхэд нь туслалцаа үзүүлэх, хүсэлт илгээхээс өмнө албан бусаар зөвлөгөө авах, хүсэлтийг биелүүлэх явцад зохицуулалтын арга хэмжээ авахад чиглэсэн төрөл бүрийн хэлбэрийн шууд хамтын ажиллагааг авлигын гэмт хэрэг дээр, түүний дотор хөрөнгө буцаах ажиллагаан дээр өрнүүлэх ажлыг хөхиүлэн дэмжих.
8. Эрх бүхий төв байгууллага дахь олон улсын хамтын ажиллагаа хариуцсан нэгжийн албан хаагчид болон эрх зүйн харилцан туслалцааны хүсэлт боловсруулж, ирүүлсэн хүсэлтийг биелүүлдэг АТГ-ын мөрдөгч, прокуроруудыг сургалтад сайтар хамруулж, орчуулагч, шаардлагатай харилцааны арга хэрэгсэл зэрэг зохих эх үүсвэрээр тэднийг хангах; сургалтын хөтөлбөрт сайн туршлага, үүсч болох хүндрэл бэрхшээл, тэдгээрийг давж гарах арга зам, бусад улсын туршлага, түүнчлэн олон улсын байгууллагаас олгодог боломж болон арга хэрэгслийг үр дүнтэй ашиглах зэрэг сэдвийг тусгасан байх.
9. Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн 53 дугаар зүйлд заасны дагуу хөрөнгө шууд буцаах ажиллагаа, түүнчлэн уг Конвенцийн 57 дугаар зүйлд заасан хөрөнгө буцаах болон зарцуулах нөхцөл, журмыг хууль тогтоомжид тусгах.

Шинэ зөвлөмж 27.

1. Шалгагдсан болон шүүхэд шилжүүлсэн авлигын гэмт хэргийн тоонд гарч байгаа зөрүүтэй байдалд дүн шинжилгээ хийх, шүүхээс өмнөх шатанд хэргийг хэрэгсэхгүй болгож байгаа үндэслэлтэй холбоотой асуудал гарч байгаа бол түүнийг шийдвэрлэх.
2. Шүүхийн шатанд хариуцлага тооцсон шийдвэр гаргахад дөхөм үзүүлэхүйц мөрдөн шалгах, хэрэгт хяналт тавих ажиллагааг хангах.
3. Авлигын хэрэг бүр дээр гэмт хэргээс үүсэлтэй хөрөнгө орлого, хэрэгсэл, тэдгээрийн үр шимийг хураан авахыг эрэлхийлэх.
4. Дээд түвшний авлигын гэмт хэргийг шуурхай, үр дүнтэй шалгах, түүнчлэн гадаад улсын албан тушаалтан оролцсон хээл хахууль, мөнгө угаах, хууль бусаар хөрөнгөжих гэмт хэргийг идэвхтэй илрүүлэх, мөрдөн шалгах, ял ногдуулахад онцгой анхаарал хандуулах.
5. Дээд түвшний авлигын гэмт хэргийг шалгаж, гэм бурууг тогтоон, гэмт хэргийн үүсэлтэй хөрөнгийг хураан авсан ажиллагааны үр дүнгийн талаар олон нийтэд мэдээлэх.
6. Авлигын гэмт хэргийн төрөл, тэдгээрийг шийдвэрлэсэн байдал (хариуцлагын төрөл, гэм буруугд тооцсон, өршөөсөн тоо), хураан авах ажиллагаа явуулсан тоо (хураан авах ажиллагааны төрөл, хөрөнгийн төрөл (хэрэгсэл, хөрөнгө орлого (шууд болон шууд бус), үр шим), гэм буруутан, хамсаатан, мэдэж байсан гуравдагч тал (хувь хүн, хуулийн этгээд), хураан авсан хөрөнгийн хэмжээ гэх мэт) зэрэг авлига болон мөнгө угаах гэмт хэргийн дэлгэрэнгүй, найдвартай тоон мэдээг тогтмол хэвлэх, шинэчлэхэд шаардлагатай нөхцөл байдлыг хангах.

Шинэ зөвлөмж 28

1. Авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагааг мэргэжлийн өндөр түвшинд явуулахад шаардлагатай хүний нөөц, санхүү төсөв түүний дотор мөрдөгчдийн тоог хангалттай нэмэгдүүлж, эдийн засаг, санхүүгийн болон техникийн чиглэлийн мэргэжилтнүүдээр Авлигатай тэмцэх газрыг хангах.
2. АТГ-ын мөрдөгч, гүйцэтгэх чиглэлийн ажилтнуудын томилгоог ил тод, чадахуйн зарчимд суурилсан, өрсөлдөөнт журмаар явуулж эхлэх.
3. Орон нутагт үйл ажиллагаа явуулдаг мөрдөгчийн орон тоо бүхий АТГ-ын салбар (байгуулагдахаар шийдвэрлэсэн)-ыг бүс нутагт байгуулах.

4. Авлигад хамгийн их өртдөг гэж тодорхойлогдсон салбарыг тэргүүлэх чиглэлээр тодорхойлж, түүний дагуу АТГ-ын Мөрдөн шалгах хэлтсийн нөөц, бололцоог хуваарилах. Тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлох эх сурвалжуудын дунд тус газрын Урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх хэлтсийн эрсдэлтэй салбарыг тодорхойлохоор хэрэгжүүлсэн дүн шинжилгээний ажлын үр дүнг хэрэглэхийг харгалзан үзэх.
5. Авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах орчин үеийн арга техник, санхүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагаа, олон улсын хамтын ажиллагаа болон хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан авах зэрэг сэдвээр АТГ-ын мөрдөгч нарт зориулсан тусгай сургалтыг тогтмол явуулах.
6. АТГ-ын мөрдөн шалгаж байгаа гэмт хэрэгт хяналт тавьдаг Нийслэлийн прокурорын газрын холбогдох нэгжийг мэргэшсэн болгож, уг нэгжийг шаардлагатай төсөв, хүний нөөц, хараат бус байдлаар хангаж, авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагаа, санхүүгийн гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагаа, гүйцэтгэх ажиллагаа зэрэг сэдвээр тогтмол сургалтад хамруулах.
7. Авлигын гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэх шүүх хуралд оролцох шүүгч болон тухайн шүүх хуралд Нийслэлийн прокурорын газрыг төлөөлөн улсын яллагчаар оролцох орон нутгийн прокуроруудыг мэргэшүүлэх ажлыг анхаарч, тэдгээрийг мэргэшүүлэх сургалтад хамруулах.

УЛС ТӨРИЙН НАМЫН САНХҮҮЖИЛТ

Шинэ зөвлөмж 29

1. Гишүүний татварт хязгаар тогтоох, “хандив” гэх нэр томъёог өргөн хүрээтэй тодорхойлж, мөнгөн бус туслалцаа гэх ойлголтыг хамруулах, улс төрийн нам болон түүний төлөөлөгчийн харьяалалд, тэдгээртэй холбоотой ажилладаг бүх этгээдүүдийг хандивын хязгаарлалтын хүрээнд оруулах, хандивын талаарх мэдээллийг хэвлэн нийтлэх журмыг заах, төрийн худалдан авах ажиллагаа болон бусад төрийн эх үүсвэрээс санхүүжилт авсан аж ахуйн нэгжүүдээс хандив авахыг хязгаарлах замаар улс төрийн намын санхүүжилтийг зохицуулах тогтолцоог бэхжүүлэх.
2. Улс төрийн намд олгох хувийн болон төрийн санхүүгийн дэмжлэгийн тэнцвэрт харьцааг хангаж, төрөөс хүлээн авсан санхүүжилтийг зарцуулахад хязгаарлалт тогтоох.
3. Санал хураалтын босго хязгаараас доогуур байсан ч үндэсний хэмжээний сонгуулиар тодорхой түвшинд олон нийтийн дэмжлэгийг авсан улс төрийн намуудад төрөөс санхүүгийн дэмжлэг олгодог байх.
4. Улс төрийн намын санхүүжилтийг бүрэн ил тод болгож, хандив өгсөн бүх этгээд, тэдгээрийн хандив, түүнчлэн намын тайлагнасан зардлыг тусгасан жилийн санхүүгийн нэгдсэн дэлгэрэнгүй тайланг гаргуулдаг болох.
5. Улс төрийн намын санхүүгийн нэгдсэн дэлгэрэнгүй тайланг стандартад оруулж, интернетэд нийтэлдэг болгох.
6. Санал хураалтын өдрөөс өмнө санхүүгийн дэлгэрэнгүй тайланг хүргүүлэх, хэвлэн нийтлэх зэргээр сонгуулийн үйл ажиллагааны санхүүгийн мэдээллийг ил тод болгох журмыг болвсронгүй болгох.
7. Улс төрийн намын болон сонгуулийн санхүүжилтэд хяналт тавих, үнэлгээ хийх хараат бус, зохих нөөц бололцоо, эрх мэдэл бүхий, түүнчлэн гаргасан зөрчилд дүйцэхүйц болон тохирохуйц хариуцлага ногдуулах эрх хэмжээтэй тогтолцоог даруй бий болгох.
8. Улс төрийн намын санхүүжилтэд хяналт тавих эрх мэдлийг авлигатай тэмцэх байгууллагад өгөх асуудлыг авч үзэх.
9. Сонгуулийн ерөнхий хороог мэргэшсэн, хараат бус, чадахуйн зарчимд суурилсан, хэрэв боломжтой бол нээлттэй сонгон шалгаруулалтаар авсан орон тооны гишүүдтэй байх нөхцлөөр хангах.
10. Улс төрийн намын санхүүжилт (улс төрийн нам, тэдгээрийн удирдлагаас хийсэн санхүүгийн шилжүүлэг)-ийг дотоодын мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх дэглэмийн хүрээнд хамруулах.

ОРШИЛ

Авлигын эсрэг арга хэмжээний Истанбулын төлөвлөгөө (Истанбулын ажиллагааны төлөвлөгөө буюу ИАТ) 2003 онд батлагдсан. Энэ нь эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын Зүүн Европ, Төв Азийн Авлигын эсрэг сүлжээ (АЭС)-ний бүс нутгийн гол санаачилга нь юм. Истанбулын арга хэмжээний төлөвлөгөө нь Армени, Азербайжан, Гүрж, Казахстан, Киргизстан, Монгол, Тажикистан, Украин, Узбекистан болон АЭС-ний бусад улс орнуудыг хамардаг.

Монгол Улс Авлигын эсрэг арга хэмжээний Истанбулын төлөвлөгөөнд 2012 оны 9 дүгээр сард нэгдэн орсон. Монголын анхны тайланг 2013-2014 оны хооронд хянасан (2014 оны 04 дүгээр сарын 18-ны өдөр батлав). Монголын анхны болон хоёр дахь удаагийн тайланг хамтад нь 2015 оны 10 дугаар сарын 09-ний өдөр баталсан. АЭС-ний арга хэмжээнүүдэд Монгол Улс оролцож, зөвлөмжүүдийн хүрээнд авч хэрэгжүүлсэн ажлуудынхаа талаар мэдээлсэн. Бүх тайлан болон нэмэлт мэдээллийг АЭС-ний цахим хуудаснаас олж авч, танилцаж болно: www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm.

Авлигын эсрэг арга хэмжээний Истанбулын төлөвлөгөөний Монгол Улсын тайлангийн 4 дэх удаагийн хяналтыг АЭС-ний гишүүн орнуудын баталсан аргачлалын дагуу 2018 оны 8 дугаар сард эхлүүлэв. Асуулгын дагуух хариултыг Монгол Улсын эрх бүхий байгууллагууд 2018 оны 11 дүгээр сард бэлтгэж ирүүлсэн. Гэвч зарим хэсгийг нь хариулалгүй дутуу орхиж, зарим чухал баримт бичгийг ирүүлээгүй. Асуулгад Азийн сангаас нэмэлт мэдээлэл өгсөн. Монгол Улсад томилолтоор ажиллах үеэрээ нэмэлт мэдээлэл авсан.

Улаанбаатар хотод 2018 оны 12 дугаар сарын 16-21-ний өдрүүдэд томилолтоор ажиллав. ЭЗХАХБ-ын АЭС-ний Авлигын эсрэг арга хэмжээний Истанбулын төлөвлөгөөний Үнэлгээний багт дараах хүмүүс ажиллав.

- Румын Улсын Авлигын эсрэг үндэсний газрын даргын үүргийг түр орлон гүйцэтгэгч Анка Журма (3.1, 3.4 дэх хэсэг, Олон улсын хамтын ажиллагааны асуудлаарх дэд хэсэг),
- Европын холбооны Украин Улс дахь Авлигын эсрэг санаачилгын ахлах шинжээч Елена Концевикует (1-р бүлэг),
- Эстони Улсаас Бельги Улс дахь Европын холбооны дэргэд суугаа Байнгын төлөөлөгч Айри Алакиви (2.1 дэх хэсэг),
- Парис хотын Дээд шүүхийн шүүгч Гилаум Валете-Валла (4-р бүлэг),
- Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банкны Худалдан авах ажиллагааны бодлого, зөвлөх газрын орлогч дарга Дирк Плутз (2.5 дэх хэсэг),
- Олон улсын хөрөнгө оруулалтын банкны Хууль зүйн газрын Григори Грузинов (2.6 дэх хэсэг),
- Олон улсын Прокурорын холбооны Удирдах зөвлөлийн гишүүн, хараат бус шинжээч, Васил Кисил ба Хамтрагчид-ийн хамтрагч Виталий Каско (2.3, 3.2, 3.3 дэх хэсэг),
- Гүрж Улсын Давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч Кэтиван Мэшкишвили (2.3 дэх хэсэг),
- ЭЗХАХБ-ын АЭС-ний Төслийн зохицуулагч Симони Ривабэлла (3.1, 3.4 дэх хэсэг),
- ЭЗХАХБ-ын АЭС-ний зөвлөх Андрий Кухарук (2.3, 3.2, 3.3 дэх хэсэг, 4-р бүлэг),
- ЭЗХАХБ-ын АЭС-ний зөвлөх Русудан Микелидзэ (Багийн ахлагч, 1-р бүлэг, 2.1, 2.2, 2.4, 2.5, 2.6 дэх хэсэг).

Үнэлгээний багийнхан Монгол Улсын Засгийн газарт Авлигын эсрэг арга хэмжээний Истанбулын төлөвлөгөөний Дөрөв дэх удаагийн хяналтын ажлын хүрээнд хамтран ажилласан явдалд талархаж байна. Үндэсний зохицуулагч, АТГ-ын Урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх хэлтсийн дарга Т.Баярхүү, ажилтан С.Галбадрах болон тус байгууллагын ажилтнууд Монгол Улсыг төлөөлж зохион байгуулж, ажилласан.

Томилолтоор ажиллах үеэр Үндэсний зохицуулагчийн зохион байгуулсан уулзалтаар Монголын төрийн байгууллагуудын төлөөлөгч нартай уулзаж, 14 төрлийн сэдвээр ярилцлаа. ЭЗХАХБ-ын Нарийн бичгийн дарга нарын газар (“НБДНГ”)–аас олон улсын байгууллага, хувийн хэвшил,

иргэний нийгмийн байгууллагуудтай тусгай уулзалт зохион байгуулж өглөө. Иргэний нийгмийн болон хувийн хэвшлийн төлөөллүүдтэй хийсэн тусгай уулзалтыг Азийн сан зохион байгуулж, олон улсын байгууллагуудтай хийсэн уулзалтыг НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн Монгол Улс дахь суурин төлөөлөгчийн газар хамтран зохион байгуулав. Үнэлгээний багийнхан Монгол Улс дахь Азийн сангийн суурин төлөөлөгчийн газрын төлөөлөгч Марк Коенигт оруулсан хувь нэмэрт нь тусгайлан талархал илэрхийлж байна.

Дөрөв дэх удаагийн хяналтын ажлын аргачлалын дагуу нэг салбарыг сонгон нарийвчилсан судалгаа хийж, тайлан гаргадаг юм. Монголын хувьд тэр нь улс төрийн намын санхүүжилт байлаа. Энэхүү салбарыг төрийн болон төрийн бус байгууллагуудын явуулсан судалгааны үндсэн дээр сонгосон юм. Үнэлгээний багийнхан судалгаанд оролцсон төрийн болон төрийн бус байгууллага, олон улсын байгууллага, хувийн хэвшлийнхэнд талархаж байна.

Уулзалтад Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, УИХ-ын Тамгын газар, Сангийн яам, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Барилга, хот байгуулалтын яам, Уул уурхай, хүнд үйлдвэрлэлийн яам, Эрүүл мэндийн яам, Боловсрол, соёл, спортын яам, Төрийн албаны зөвлөл, Үндэсний аудитын газар, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Дээд шүүх, Сонгуулийн ерөнхий хороо, Улсын Ерөнхий прокурорын газар, Авлигатай тэмцэх газар, Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар, Цагдаагийн ерөнхий газар, Тагнуулын ерөнхий газар, Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газар, Үндэсний хөгжлийн газар, Нийслэлийн прокурорын газар, Татварын ерөнхий газар, Үндэсний худалдаа, аж үйлдвэрийн танхим, Шүүх шинжилгээний үндэсний төв, Шүүгчдийн холбоо, Монголбанкны Санхүүгийн мэдээллийн алба, Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар, Нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газар, Гаалийн ерөнхий газар, Хүний эрхийн үндэсний комисс, Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилгын ажлын алба, Хуульчдын холбоо, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Төрийн удирдлагын академиас төлөөлөл оролцлоо.

Энэхүү тайланг асуулгад авсан хариултууд, Үнэлгээний багийн томилолтын болон судалгааны ажлын дүгнэлт, Монгол Улсын Засгийн газар, бусад оролцогч талуудаас өгсөн нэмэлт мэдээлэл, түүнчлэн 2019 оны 03 дугаар сарын 19-21-ний өдрүүдэд болсон АЭС-ний бэлтгэл хангах ажлын уулзалтаар авсан мэдээллийг үндэслэн бэлтгэсэн болно.

Тайланг Парис хотод 2019 оны 03 дугаар сарын 21-ний өдөр болсон АЭС/Истанбулын Авлигын эсрэг арга хэмжээний төлөвлөгөөний уулзалтаар баталсан. Тайланд Монгол Улсад өмнө нь хийсэн хяналтын ажлаар өгсөн зөвлөмжүүдийн хэрэгжилтэд үнэлгээ өглөө. Үүнд: 19 зөвлөмжөөс 5 зөвлөмжийг нь хэрэгжүүлээгүй, 12 зөвлөмжийг хэсэгчлэн хэрэгжүүлсэн, 1 зөвлөмжийг бүрэн хэрэгжүүлсэн байна. Өмнөх хяналтаас олон нийтийн санхүүгийн хяналт болон аудитын тухай нэг зөвлөмжийг огт үнэлээгүй юм. Учир нь, дөрөв дэх удаагийн хяналтын ажлын сэдэвт багтаагүй. Энэ тайланд 27 шинэ зөвлөмж багтсан ба өмнөх 2 зөвлөмж хүчин төгөлдөр хэвээр байгаа болно.

Тайланг баталсны дараагаар олон нийтэд танилцуулахаар нийтэлж, мөн www.oecd.org/corruption/asp цахим хуудаст байршуулсан. Уг тайланг түгээн тараахыг Монгол Улсын эрх бүхий байгууллагуудад санал болгож байна. Дөрөв дэх удаагийн хэрэгжилтийг танилцуулж, сурталчлах зорилгоор АЭС-ний НБДнГ-аас Монгол Улсад дахин ажиллаж, төрийн байгууллага, иргэний нийгэм, хувийн хэвшил, олон улсын нийгэмлэгийн төлөөлөлтэй дахин уулзалт хийх болно.

Авлигын эсрэг арга хэмжээний Истанбулын төлөвлөгөөний Дөрөв дэх удаагийн тайлангийн хяналтын ажлыг Лихтэйнштэйн, Литва, Польш, Швед, Швейцарь, АНУ-ын санхүүгийн дэмжлэгтэйгээр зохион байгуулав.

1. АВЛИГЫН ЭСРЭГ БОДЛОГО

1.1. Авлигын эсрэг шинэтгэлийн үндсэн чиглэлүүд, авлигын цаашидын чиг хандлага

Шинэтгэл

Авлига урьдын адил өргөн тархсан хэвээр байгаа боловч бага түвшний авлига Монголд буурчээ. Авлигын дуулиант хэргүүд гарсаар байгаа хэдий ч улс төр, бизнес харилцан хамааралтай болж,¹ нөлөө бүхий баячууд ял шийтгэлгүй үлдэх явдал гарч байна. Өөрийн дотны хүнийг албан тушаалд томилуулах,² хувийн хэвшилд дарамт шахалт үзүүлэх явдал түгээмэл,³ арга хэмжээний төлөвлөгөөний биелэлт хангалт муутай байна.

УИХ авлигад өртөх өндөр магадлалтай 11 салбарт чиглэсэн зорилго бүхий 2016-2023 онд хэрэгжүүлэх Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг баталжээ. АТГ бодлогоо уялдуулан зохицуулж, урьдчилан сэргийлэх ажлаа тасралтгүй явуулж, ахиц дэвшил гаргаж байгаа хэдий ч, тус байгууллагад чиг үүргээ гүйцэтгэхэд нь хараат бус байдал, нөөц бололцоо, төрийн байгууллагуудын зүгээс үзүүлэх дэмжлэг туслалцаа хангалтгүй байна. Өргөн тархсан өндөр түвшний авлигатай тэмцэх чиглэлээр Монгол Улс хүчин чармайлт гаргаж, өндөр түвшний хэд хэдэн албан тушаалтанд холбогдох хэргийг хянан шийдвэрлэж, зарим төрлийн хэрэгт мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулж байгаа юм байна.

2018 оны сүүлчээр, өвлийн дундуур, хэдэн мянган иргэн дургүйцлээ илэрхийлсэн жагсаал цуглаан хийж,⁴ урьд нь Ерөнхий сайд, Улаанбаатар хотын захирагч асан,⁵ УИХ-ын даргыг төрийн албан тушаалыг худалдсан⁶ болон жижиг, дунд үйлдвэрлэлтэй холбоотой авлигын дуулиант хэрэг, улсын хөрөнгийг завшсан,⁷ зориулалтын бусаар зарцуулсан гэх асуудалд буруутган огцрохыг шаардсаны үр дүнд УИХ-ын дарга 2019 оны эхээр тус хурлын олонхын саналаар албан тушаалаасаа чөлөөлөгджээ.

Авлигын чиг хандлага

Транспэрэнси Интернэшнл олон улсын байгууллагын Авлигын төсөөллийн 2018 оны индексээр Монгол Улс 180 орноос 93 дугаар байранд жагсжээ. Тус орны оноо нь 2012-2018 оны хооронд 36-39 байсан ба 2015 онд 72 дугаар байрт, 2017 онд 103 дугаар байранд тус тус жагсаж хэлбэлзэлтэй байсан байна.

¹ Азийн сан, 2018 оны Авлигын талаарх төсөөлөл, мэдлэгийн судалгаа (SPEAK), 56 дугаар хуудас.

² Монгол Улс: Авлигын нөхцөл байдал, Транспэрэнси Интернэшнл (2018 он).

³ АНУ-ын Төрийн департамент, 2018 оны Хөрөнгө оруулалтын орчны судалгаа.

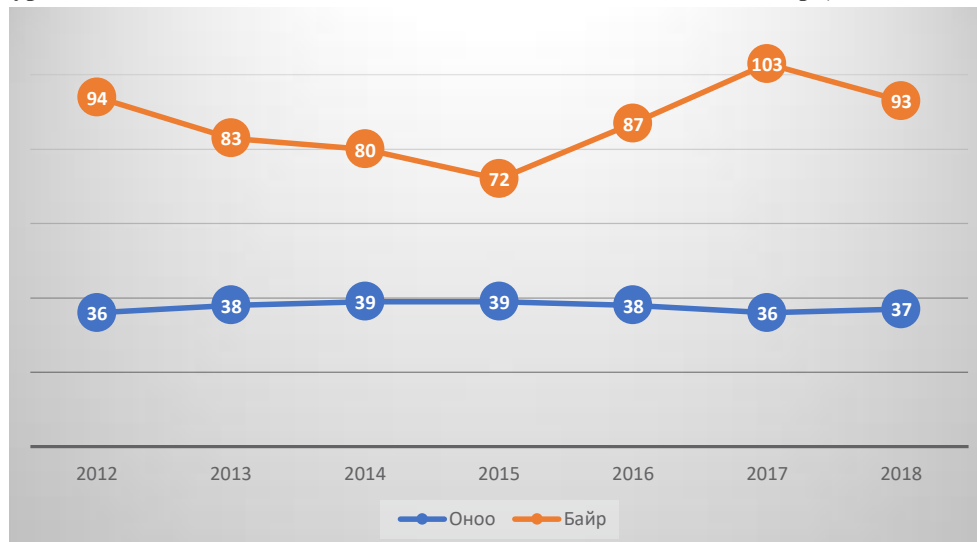
⁴ Экономист сэтгүүл, Монголчууд авлигын асуудлаас болж, дургүйцлээ илэрхийлж байна.

⁵ Монгол Улс: Улаанбаатар хотод мянга мянган хүн авлигын эсрэг жагсаж байна.

⁶ <https://thediplomat.com/2017/06/ahead-of-presidential-election-mongolia-corruption-scandal-has-a-new-twist/>

⁷ 11 дүгээр сард парламентийн 14 гишүүн, 2 сайд болон бусад өндөр албан тушаалтнууд жижиг, дунд үйлдвэрийн дэмжихэд зориулагдсан төрийн сангийн 1 сая ам.долларын хөрөнгийг өөрийн гэр бүл, найз нөхөддөө олгуулж, завшсан хэрэгт сэжиглэгдсэн. Холбоос: <https://www.aljazeera.com/news/2019/01/mongolia-speaker-ousted-ongoing-battle-corruption-190131063427925.html>, <https://thediplomat.com/2018/11/small-and-medium-sized-outrage-building-over-corruption-in-mongolia/>

Зураг 1: Монголын авлигын төсөөллийн индекс, оноо, эзэлсэн байр (2012-2018 онд)



Эх сурвалж: Трансперэнси Интернэшнл, Авлигын төсөөллийн индекс, 2012-2017 он, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

Трансперэнси Интернэшнл байгууллагын Дэлхийн авлигын түвшний Ази, Номхон далайн бүс нутгийн судалгаагаар:⁸

- Монголын иргэдийн 61 хувь нь төр засгийн авлигатай тэмцэх ажлыг тун тааруу ба маш муу гэж үнэлжээ.
- УИХ-ыг хамгийн их авлигад өртсөн төрийн байгууллагаар нэрлэжээ. Асуулгад оролцогчдын 46 хувь нь УИХ-ын гишүүдийн олонх буюу дийлэнх нь авлигад холбогдсон гэж үздэг байна.
- Асуулгад оролцогчдын 69 хувь нь авлигын талаар мэдээлэх үүрэг хүлээдэг гэж үздэг боловч зөвхөн 14 хувь (орон нутагт 22 хувь нь) нь эрх бүхий байгууллагад тэр талаар мэдээлснээр үр дүнтэй байдаг гэж үздэг байна. Оролцогчдын 49 хувь (орон нутагт 21 хувь) нь хахууль өгөхөөс татгалзах нь иргэдийн авлигатай тэмцэх хамгийн шилдэг арга гэж үзжээ.

АНУ-ын Азийн сан болон Сант-Марал сан хамтран 2018 онд явуулсан Авлигын төсөөлөл болон ойлголт мэдлэгийн тухай судалгаагаар:⁹

- Улсын хэмжээнд ажилгүйдлийн дараа авлигын асуудал орж байна.
- Асуулгад оролцогчдын 90.1 хувь (2016 онд 91.1 хувь) нь авлигыг хэвийн үзэгдэл бөгөөд улам өсч байна гэж хариулжээ.
- Бага түвшний авлига аажмаар багасаж байна.
- Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн талаар оролцогчдын 70.7 хувь нь мэдэхгүй гэсэн байна.
- Оролцогчдын дийлэнх буюу 59 хувь нь АТГ-ын үйл ажиллагааг тааруу буюу тун тааруу гэж үнэлсэн ба энэ нь 2007 оноос хойш хамгийн муу үзүүлэлт болсон юм байна.
- Оролцогчдын 75 хувь нь АТГ-т итгэдэггүй гэсэн бөгөөд тэдний 74 хувь нь уг байгууллагыг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэгтэй хууль сахиулах байгууллага гэж үздэггүй байна.
- Авлигад хамгийн их өртсөн байгууллагаар газрын алба, улс төрийн нам, парламентыг нэрлэжээ.

⁸ Ард түмэн ба авлига: Ази-Номхон далай-дэлхийн авлигын барометр (2017 он).

⁹ https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2018/09/SPEAK-Survey_2018_eng.pdf, Энэхүү судалгааг 2006 оноос хойш хийж байгаа бөгөөд нийт 18 удаагийн судалгаа хийсэн байна.

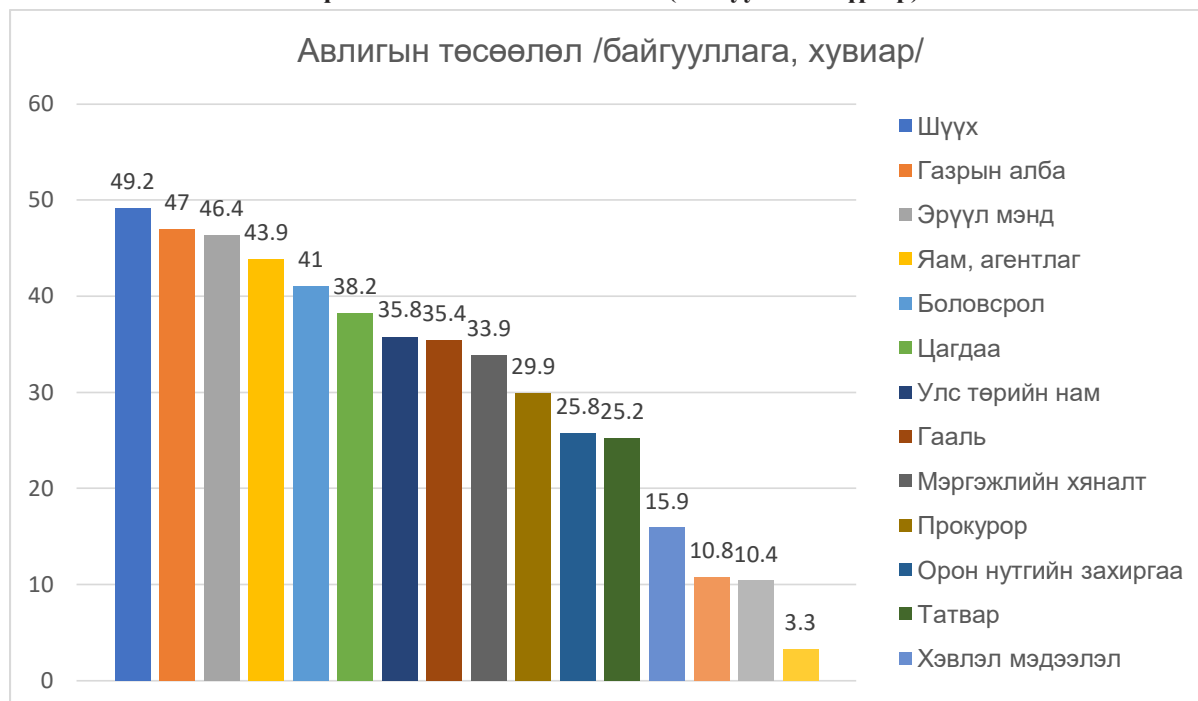
Зураг 2: Өрхөөс төлдөг бага хэмжээний хээл хахуулийн давтамж



Эх сурвалж: SPEAK 2018 он, Азийн сан: <https://asiafoundation.org/publication/survey-on-perceptions-and-knowledge-of-corruption-2018/>

Дээрх судалгаагаар хамгийн их авлигад өртсөн байгууллагаар улс төрийн нам, УИХ, Засгийн газар, газрын алба, ашигт малтмал, гааль, татварын газар, шүүгчид нэрлэгдсэн байна.¹⁰ Энэ нь АТГ-ын 2018 онд хийсэн төрийн байгууллагуудын авлигын төсөөллийн жагсаалттай төстэй гарчээ.

Хүснэгт 3: Авлигын төсөөлөл (байгууллага бүрээр)



Эх сурвалж: Монголын талын холбогдох байгууллагаас өгсөн мэдээлэл

¹⁰ https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2018/09/SPEAK-Survey_2018_eng.pdf, 53 дугаар хуудас.

1.2. Авлигын эсрэг бодлогын хэрэгжилтийн үр нөлөө

Өмнөх зөвлөмж 1.1.-1.2. Улс төрийн хүсэл зориг, авлигын эсрэг бодлого

1) Дэвшүүлж байгаа зорилго, зорилт, тусгайлан хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа, хэрэгжилтийг хэмжиж болох үзүүлэлтүүд, хариуцах эзэн эсхүл байгууллага, хугацаа, хэрэгжилтэд хяналт тавин зохицуулах механизм, шаардлагатай хөрөнгийн эх үүсвэр зэргийг тодорхой тусгасан авлигын эсрэг үндэсний шинэ стратеги, хөтөлбөр болон арга хэмжээний төлөвлөгөөг аль болох хурдан батлах. Бодлогын шинэ баримт бичиг нь авлигын байдал, хандлагад хийсэн гүнзгий бодит дүн шинжилгээ, өмнө нь авлигын эсрэг авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээнүүдийн үнэлгээ болон тэргүүлэх гол асуудлуудад тулгуурласан байх шаардлагатай.

2) Засгийн газраас ангид бие даасан, авлигын эсрэг бодлогын зохицуулалт, хэрэгжүүлэлтийг хангах үр нөлөө бүхий өндөр түвшингийн механизм (жишээ нь үндэсний зөвлөл) байгуулах шаардлагатай бөгөөд түүний бүрэлдэхүүнд иргэний нийгмийн төлөөлөл оролцуулсан, чадварлаг ажиллагсадтай, зохих хөрөнгийн эх үүсвэртэй байх; авлигын эсрэг стратеги болон арга хэмжээний төлөвлөгөөний биелэлтийг тогтмол гаргаж, нийтэд мэдээлж байх.

3) Авлигад өртөх эрсдэл өндөр салбаруудын авлигын эсрэг стратеги буюу арга хэмжээний төлөвлөгөөг боловсруулах асуудалд анхаарах

Өмнөх зөвлөмж 1.3. Авлигын судалгаа

1) Авлигын судалгааг үргэлжлүүлэн тогтмол хийж байх, судалгааг тодорхой салбаруудад олон нийтийн итгэл, авлигын нөхцөл байдал ба туршлагад төвлөрүүлэх. Судалгааны тодорхой хэсгийг өрсөлдөөнт шалгаруулалтаар сонгосон бие даасан байгууллагуудаар хийлгэж байх.

2) Судалгааны үр дүнг авлигын эсрэг бодлого боловсруулах, нэмэлт өөрчлөлт оруулах болон хэрэгжилтэд хяналт тавих ажилд авч ашиглах. Судалгааны үр дүнг олон нийтэд мэдээлж байх.

Өмнөх зөвлөмж 1.4.-1.5. Олон нийтийн оролцоо

[...]

3) Иргэний нийгэм, ТББ бусад байгууллагын төлөөллийг авлигын эсрэг бодлогын арга хэмжээг боловсруулахад татан оролцуулж, соён гэгээрүүлэх, олон нийтийн мэдлэг боловсролыг дээшлүүлэх, хэрэгжүүлэх болон үнэлгээний ажилд хамруулах боломж нөхцлөөр хангах.

Авлигын эсрэг бодлогын баримт бичиг

Зургаан жилийн дараа УИХ-аас Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр (АТҮХ)-ийг 2016 оны 11 дүгээр сарын 03-ны өдөр баталж,¹¹ Засгийн газар Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг 2017 оны 04 дүгээр сард баталсан байна. Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр нь 11 чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулна. Тухайлбал, Шударга, хариуцлагатай, ил тод нийтийн албыг бэхжүүлэх, ёс зүйг дээшлүүлэх, Төрийн үйлчилгээний нээлттэй байдлыг хангаж, хүртээмж, үр ашгийг нэмэгдүүлэх, Төсөв, санхүү, аудитын үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангах, хариуцлагыг дээшлүүлэх, Худалдан авах ажиллагааны хяналт, хариуцлага, үр ашгийг нэмэгдүүлэх, Шүүх эрх мэдлийн болон хууль сахиулах байгууллагын шударга, ил тод, хараат бус байдлыг бэхжүүлэх, хамтын ажиллагааг сайжруулах, Хувийн хэвшил дэх авлигын эрсдэлийг бууруулах, өрсөлдөөний шударга байдлыг хангахад дэмжлэг үзүүлэх, Иргэний нийгмийн байгууллагын идэвх санаачилга, оролцоог дэмжих, Хэвлэл мэдээллийн эрх зүйн орчин, сэтгүүлчийн мэргэжлийн ёс зүй, хариуцлагыг дээшлүүлэх, Улс төрийн хүрээнд шударга ёсыг бэхжүүлэх, Төр, шүүхийн байгууллага болон УИХ-ыг бизнесийн ашиг сонирхлоос ангид байлгах. Нийгэмд авлигыг тэвчих, авлигын эсрэг боловсролыг дээшлүүлэх, Олон улсын хамтын ажиллагааг бэхжүүлэх.

Уг хөтөлбөрт өмнөх авлигын эсрэг үйл ажиллагаа, авлигын нөхцөл байдлын дүн шинжилгээ хийж, бэлэн байгаа мэдээллийг ашиглан тэргүүлэх чиглэлээ тодорхойлсон болохыг нотолсон зүйл байхгүй байна.¹² Газар дээр нь очиж хийсэн уулзалтаар оролцогчид авлигын эсрэг тэмцэлд

¹¹ Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг батлах тухай УИХ-ын 2016 оны 11 дүгээр сарын 3-ны өдрийн 51 дүгээр тогтоол.

¹² Монгол Улс нь судалгааг тогтмол явуулж хэвшсэн. Доорхоос үзнэ үү.

тулгардаг гол саад бэрхшээл (чадахуйн зарчимтай төрийн алба, цахим төрийн үйлчилгээ, худалдан авах ажиллагаа, улс төрийн намын санхүүжилтын ил тод байдал, улс төр болон хувийн хэвшлийг ялгаж зааглах)-ийг хөтөлбөрт дурдсан болохыг хэлсэн.

Эрх бүхий байгууллагуудын үзэж буйгаар Монгол Улсад АТҮХ болон АТҮХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө батлагдсан явдлыг авлигатай тэмцэх хүрэн дэх томоохон амжилт гэж үздэг юм байна. Яамдын төлөөлөгчид эдгээр баримт бичгийг ашиглан, өөрсдийн төлөвлөгөө боловсруулж, АТГ-д мэдээлдэг талаар хэлсэн. Түүнчлэн ажлын төлөвлөгөө болон бодлогын баримт бичигт ёс төдий хандаж, ихэнхийг нь цаасан дээр үлдээгээд, бодит ажил болгодоггүй тухай оролцогчдын зүгээс ярьлаа.

Үнэлгээний багийнхан АТГ-ын болон төрийн бусад байгууллагын авлигын бодлогын чиглэлээр хэрэгжүүлсэн ажилд нь талархаж байна. Гэхдээ зарим алдаа дутагдал байгаа нь анзаарагдлаа, тухайлбал, бодлогыг уялдуулан зохицуулж явуулах, бодлогын баримт бичгийн үр нөлөөтэй байдлыг хангахтай холбоотой асуудал, өмнөх тайланд заасан цаг хугацааны хамрах хүрээ, үзүүлэлтийн хэмжүүрийн ойлгомжтой байдал, ажлын харилцан уялдаатай зохион байгуулалт хангалтгүй байгаа зэрэгт анхаарал хандуулаагүй байна. Түүнчлэн, хууль тогтоомж батлуулах ажилд илүү анхаараад, харин хэрэгжилтэд нь анхаараагүй байна. Үнэлгээний багийнхны хувьд АТҮХ болон АТҮХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг эцсийн үр дүн гэж үзэхгүй, авлигын эсрэг чиглэсэн үйл ажиллагааны шинэчлэлийн ажлыг урагшуулах арга хэрэгсэл гэж үзэх ёстой.

Олон нийтийн зөвлөгөөн ба иргэний нийгмийн оролцоо

Бодлогын баримт бичгээ олон талын оролцоотойгоор, олон нийтийг болон бүс нутгийг хамарсан өргөн уулзалт зөвлөгөөн зохион байгуулах замаар явуулахаар боловсруулжээ. Хурал, семинар, нээлттэй хэлэлцүүлэг зохион байгуулан иргэний нийгэм,¹³ хувийн хэвшил, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн санал хүсэлтийг авсан байна.¹⁴ Ажлын төлөвлөгөөнд зарим иргэний нийгмийн байгууллагыг хамтран хэрэгжүүлэгчээр оруулжээ.¹⁵ АТГ нь улсын хэмжээнд олон уулзалт, сургалт зохион байгуулан авлигын эсрэг бодлогын баримт бичгийг сурталчлан таниулсан байна.

Монгол Улсад иргэний нийгэм идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг.¹⁶ АТҮХ-т авлигын эсрэг ажилд төрийн бүх шатны шийдвэр гаргах ажиллагаанд иргэний нийгмийн оролцоо чухал гэж тусгасан байх бөгөөд төрийн төв болон орон нутгийн байгууллагууд түүнийг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй юм байна. АТГ иргэний нийгэмтэй хамтран ажиллаж, авлигын эсрэг авах түүний арга хэмжээнд оролцдог. Хамгийн сүүлд, АТҮХ-ийн хэрэгжилтэд хяналт тавиулахаар хэд хэдэн иргэний нийгэмтэй харилцан ойлголцлын санамж бичиг байгуулжээ.¹⁷ Мөн газар дээр нь очиж хийсэн уулзалтад оролцогчдийн зүгээс эрх бүхий байгууллагууд төрийн бус байгууллагуудыг оролцуулах сонирхолгүй байдгийн зэрэгцээ, тэдэнд тогтмол оролцох боломж төдийлөн гараад байдаггүй, мөн урьд нь төдийлөн идэвх зүтгэлгүй байсан хувь хүмүүсээс өөрсдөөс нь тодорхой хэмжээгээр хамаарч байна гэж мэдэгдсэн юм. Түүнчлэн, иргэний нийгмийн орон зай жил ирэх тусам багасаж байна. Энэ асуудалд анхаарал хандуулан, системтэй, зохион байгуулалттай, цогц байдлаар иргэний нийгэмтэй хамтран ажиллах асуудлыг шийдвэрлэхийг Засгийн газарт санал болгожээ.

¹³ Монголын хуульчдын холбооны санаачилгаар шүүгчид нэр дэвшигчийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч шүүгчээр томилохоос татгалзах үндэслэлийг хуулиар тодорхой болгох арга хэмжээг тусгасан (Арга хэмжээний төлөвлөгөө 4.1.5.1.3).

¹⁴ АТҮХ-ийн анхны төслийг Монголын хуульч эмэгтэйчүүдийн холбоо боловсруулсан бөгөөд Монголын хуульчдын холбооны саналыг арга хэмжээний төлөвлөгөөнд тусгасан (3 дугаар зүйлийн 4.1.5.1). 4.1.6.2 (1) болон 4.1.6.3 (1) дэх хэсгийг Монголын ажил олгогч эздийн нэгдсэн холбооны санаачилгаар нэмсэн.

¹⁵ Тухайлбал, хэсгийг Монголын ажил олгогч эздийн нэгдсэн холбоо. 1 дүгээр зүйлийн 4.1.6.2 болон 1 дүгээр зүйлийн 4.1.6.3 дахь хэсэг.

¹⁶ http://resource3.sodonsvision.com/transparency/file/2018/6/777tu5j5du77p212keb33zd6k/BICA_ENG_FINAL.pdf, Монгол Улс (2018 он), Транспэрэнси Интернэшнл-Монгол ТББ.

¹⁷ Глоб Интернэшнл, Монголын оюутны холбоо, Залуучуудын холбоо, Сурагчдын холбоо.

Баримтад тулгуурласан бодлого ба нөлөөллийн хэмжүүр

Монгол Улсад авлига болон шударга байдлын үнэлгээ хийдэг болсон байна. Тухайлбал, энэ нь улс төрийн болон хууль сахиулах байгууллага, шүүх, прокурор, төрийн байгууллагуудад чиглэсэн судалгаа юм. Судалгааны үр дүнгээ нийтэлдэг болсон.¹⁸ Зөвлөмжийн дагуу судалгаа хийдэг хөндлөнгийн байгууллагуудын жагсаалтыг гаргасан байна. АТГ-ын Судалгаа, шинжилгээний алба 2018 онд судалгааны ажлаа сайжруулах зорилгоор хөндлөнгийн үнэлгээ хийлгүүлжээ. Судалгааны ажлын жилийн төсөв 25,000 ам.доллар орчим байдаг байна.¹⁹

АТГ-аас 2018 онд хийсэн шударга байдлын үнэлгээнд төрийн 62 байгууллага хамрагдаж, улсын хэмжээнд төрийн 9411 нэгжээс мэдээ мэдээлэл цуглуулжээ. Сүүлд АТГ-аас залуучуудын шударга байдалд анхаарал хандуулан, төрийн болон төрийн бус байгууллага, тухайлбал, гэр бүл, хүүхэд, залуучуудын хөгжлийн газар, оюутны холбоотой хамтран төрөл бүрийн насны бүлэгт чиглэсэн судалгаа явуулж, соён гэгээрүүлэх ажил зохион байгуулсан байна.

Төрийн байгууллагаас явуулдаг дээрх судалгаанаас гадна Азийн сан,²⁰ Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагын Монгол дахь салбар, Хүүхдийг ивээх сангийн Монгол дахь салбар²¹ болон бусад байгууллагууд авлигын төсөөлөл болон нөхцөл байдлын талаар өргөн хэмжээний судалгаа хийсэн байна.

АТГ-ын мэдээлснээр судалгааны ажлын үр дүнг авлигын эсрэг бодлого боловсруулахад ашигладаг. Үнэлгээний багийнхны олж мэдсэнээр энэ мэдээллийг ашиглан авлигын эсрэг шинэчлэлийн нөлөөллийн талаар нэгдсэн дүгнэлтүүд хийдэг байна. Гэхдээ тэдгээр мэдээллийг цаашдын арга хэмжээнд яаж ашиглаж, АТҮХ болон АТҮХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөний үр өгөөжийг хэрхэн нэмэгдүүлдэг болох нь тодорхойгүй байна.

Монгол Улс судалгааны ажил явуулж, тухайлбал, хараат бус судалгаа хийж, төсөв, нөөц хөрөнгө зарцуулж, үр дүнг нийтэлдэг нь сайшаалтай юм. Монгол Улсын хувьд цаашид асар их хэмжээний мэдээллээ бүрэн дүүрэн ашиглаж, байгаа баримтууддаа дүн шинжилгээ хийж, тэдгээрийг өөрийн хэтийн төлөвлөгөө боловсруулах, үр өгөөжийг нэмэгдүүлэхэд чиглүүлэхийг зөвлөж байна.

Цаг хугацааны хамрах хүрээ болон үзүүлэлтүүд

Бодлогын баримт бичгийн хэрэгжилтийн хугацааг хоёр үе шаттай (АТҮХ-ийн хувьд 4-4 жил, АТҮХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөний хувьд 3-4 жил) байхаар заасан байна. Гэвч арга хэмжээнүүдийн хэрэгжилтийн хугацаа/зорилт болон үзүүлэлтүүд (Арга хэмжээний төлөвлөгөөний 225 арга хэмжээнээс 120-г нь хоёр үе шатанд тараан байршуулж тусгасан), хоёр үе шат нь хэт өргөн агуулгатай байх бөгөөд зарим зүйл нь хоорондоо хэтэрхий ижил төстэй байна. Жишээ нь, эхний шатанд 4.1.1.1 “Төрийн захиргааны төв байгууллагын дүгнэлт, хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлгийг хянасан байдлыг үндэслэн албан тушаалд томилох тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах, хариуцлагыг дээшлүүлэх” гэж заасан байх бөгөөд 2019 онд “Дүгнэлтүүд олон нийтэд нээлттэй, ил тод байна”, хоёрдугаар шатанд 2022 онд “Дүгнэлтүүд олон нийтэд нээлттэй, ил тод хэвээр байна”. Түүнчлэн, 4.1.1.5. “Авлигын эрсдэлийн үнэлгээний аргачлалыг баталж, хэрэгжилтэд дүн шинжилгээ хийж хэвшүүлэх” гэж заасан байх бөгөөд 2019 онд “Авлигыг бууруулах арга хэмжээ авагдсан байна”, 2022 онд “Авлигыг бууруулж, төрийн албан хаагчдын цалингийн хэмжээг нэмсэн байна”; 4.1.1.9 “Төрийн байгууллага хоорондын хамтын ажиллагааг хөгжүүлж, мэдээлэл солилцох нөхцөл боломжийг сайжруулах” зорилтыг 2019, 2022 онд хэрэгжүүлж “Албан хаагчдын 90 хувь нь сургагдаж, бэлтгэгдсэн байна” гэжээ. Тиймээс энэ хоёр үе шат ямар зорилготой болох нь тодорхойгүй байна.

АТҮХ-ийн хэрэгжилтийг хэмжих үзүүлэлтээр Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагын Авлигын төсөөллийн индексийн үзүүлэлт дээшлэх, олон нийтийн дундах авлигын төсөөлөл буурах, төрийн байгууллагад итгэх итгэл өсч байхаар заажээ. Мөн хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн

¹⁸ <https://bit.ly/2CTebBe>, <https://bit.ly/2uHhzy7>, <https://bit.ly/2WHpp3e>.

¹⁹ Авлигатай тэмцэх газрын 2018 оны үйл ажиллагааны тайлан.

²⁰ Авлигын талаарх төсөөлөл, ойлголтын судалгаа (SPEAK) нь 2006 оноос хойш 18 удаа зохион байгуулагдсан. Хамгийн сүүлийн судалгаа 2018 онд явагдсан.

²¹ https://resourcecentre.savethechildren.net/node/14324/pdf/yv_2_with_cover_english.pdf

гүйцэтгэлийн байдал болон төрийн байгууллагын шударга байдлын өсөлт нь хэмжих үзүүлэлтэд орох юм байна.²² Гэхдээ суурь, зорилтот, мэдээллийн эх сурвалжийн талаар зааж өгөөгүй байна. Арга хэмжээний төлөвлөгөөний үзүүлэлтийн ихэнх нь буюу зарим нэгээс бусад нь тоон үзүүлэлтээр хэмжих боломжгүй байна. Жишээ нь, 4.1.1.9 “Төрийн байгууллага хоорондын хамтын ажиллагааг хөгжүүлж, мэдээлэл солилцох нөхцөл боломжийг сайжруулах” үзүүлэлт нь 2019 онд “Мэдээлэл солилцох тогтолцоо доод тал нь 50 хувь байна”, цаашид 2022 онд “Бүрэн хөгжсөн байна” гэсэн нь сайн жишээ болж байна. Гэхдээ ихэнх нь ерөнхий, хэмжүүрийн чанар болон тоон үзүүлэлт тун хангалтгүй байна.

Гэвч, АТҮХ болон АТҮХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө нь ерөнхий баримт бичиг бөгөөд харин байгууллага тус бүрийн арга хэмжээнд тодорхой хугацаа, үзүүлэлтийг тусгасан байдаг гэж эрх баригчид хэлдэг. Гэхдээ Үнэлгээний багийнхан энэ баримт бичгийн хэр үр өгөөжтэй болохыг нь үзэж танилцаагүй.

Ийнхүү бодлогын баримт бичгийг голчлон авлигад өртөмтгий салбарууд руу хандуулан боловсруулсан боловч тодорхой ямар хугацаанд хэрэгжүүлэх зорилготой болох, түүнийг хэмжих ямар үзүүлэлт байхыг зааж өгөөгүй байна.

Шаардагдах санхүүжилт

Үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх 6 жилийн хугацаанд 24,9 тэрбум төгрөг буюу 9 сая евро, жил бүр 1,5 сая евро зарцуулахаар төсөвлөсөн байна. Хамгийн их төсвийг цахим үйлчилгээ, төрийн байгууллага хоорондын мэдээлэл солилцооны нэгдсэн сүлжээ, төрийн албан хаагчдыг сургах, иргэний хяналтын зөвлөлийн оролцоо зэрэгт төсөвлөжээ. Зарим арга хэмжээг тухайн байгууллагын болон АТГ-ын төсвөөр хэрэгжүүлэхээр заасан байна. Тус улсын Засгийн газрын үзэж буйгаар хуваарилагдсан төсөв нь үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд хангалттай юм байна. Үнэлгээний багийнханд санхүүгийн тайлан, хүрэлцээтэй эсэх талаар зарцуулалтын мэдээлэл болон төсвийн хуваарилалтын талаар мэдээлэл өгөөгүй. Ингэхдээ төлөвлөгдсөн арга хэмжээнүүд нь тусдаа зардалгүй бөгөөд санхүүгийн тайлангаар мэдээлэх юм байна.

Орон нутгийн түвшин болон салбарын арга хэмжээний төлөвлөгөө

Монгол Улсад салбарын арга хэмжээний төлөвлөгөө гэж байхгүй. Засгийн газрын мэдээлснээр, салбаруудыг Үндэсний арга хэмжээний төлөвлөгөөгөөр эсвэл тухайн төрийн байгууллагын өөрийнх нь боловсруулсан арга хэмжээний төлөвлөгөөгөөр зохицуулдаг юм байна. Жишээ нь, газар, ашигт малтмал, эрүүл мэндийн болон боловсролын салбарууд дахь авлигыг холбогдох яамны авлигын эсрэг төлөвлөгөөгөөр зохицуулах юм. Засгийн газрын мэдээлснээр, төрийн төв болон орон нутгийн байгууллагууд АТҮХ-ийн хэрэгжилтийн хүрээнд арга хэмжээнийхээ төлөвлөгөөг баталсан байна. Тэдгээр материалыг ирүүлээгүй учраас Үнэлгээний багийнхан арга хэмжээний төлөвлөгөөний агуулга, чанартай танилцаж чадаагүй. АТҮХ нь хязгаарлагдмал бөгөөд салбаруудын асуудлууд тодорхойгүй байв. Тухайлбал, түүнд эмзэг салбар болох гааль, татвар, эрүүл мэнд, боловсролын талаар дурьдаагүй байх бөгөөд салбарын арга хэмжээнүүд тодорхой бус, төлөвлөгдөөгүй байна. Жишээ нь, Монгол Улсад авлигатай холбоотой чухал асуудал болох ашигт малтмалын салбарыг 6-р зорилтод бичсэн байх бөгөөд хувийн хэвшилтэй хамтран ажиллах, өргөн хэмжээний 6 арга хэмжээтэй байх, гол төлөв эрх зүйн реформ явуулахаар тусгажээ. Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам арга хэмжээний төлөвлөгөөндөө нэмэлт мэдээлэл тусгасан байж болох боловч Үнэлгээний баг түүнтэй танилцаж чадаагүй.

Монгол Улсын хувьд ТББ-тай хамтран төрийн байгууллага, салбар болгонд авлигын эрсдлийн үнэлгээ хийсэн явдал нь сайшаалтай юм. Эдгээр үнэлгээнд төрийн болон төрийн өмчит аж ахуйн нэгж, эмнэлэг, их сургууль хамаардаг юм байна (1.4-г харна уу). АТГ-ын мэдээлснээр, тэд тусгайлсан салбаруудад хяналт шалгалт болон судалгаа хийхдээ шударга ёсны судалгааны үр дүнг ашигладаг байна. Үр дүнг АТГ-ын зөвлөмж болон холбогдох байгууллагын ажлын төлөвлөгөөнд тусгадаг. АТГ-аас төрийн байгууллагын авлигын эрсдлийн үнэлгээний шинэ аргачлал баталж, төрийн бус 6 байгууллагаар 24 байгууллагад туршилтын судалгаа хийжээ. 2019 онд 15 эрсдлийн үнэлгээ хийх төрийн бус 5 байгууллагатай гэрээ байгуулсан байна.

²² Авлигатай гэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн 5 дугаар бүлэг: Хөтөлбөрийн хугацаа, үе шат, хүрэх үр дүн.

Орон нутгийн түвшний хувьд нийслэлийн арга хэмжээний төлөвлөгөөг авлигын эсрэг үйл ажиллагаа болон төрийн байгууллагын ил тод, нээлттэй байдлыг нэмэгдүүлсэн амжилттай түүхэн туршлага гэж үзсэн байна. Нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газар үйл ажиллагааныхаа төлөвлөгөөг Бүгд найрамдахчуудын олон улсын хүрээлэнгийн ТББ-тай хамтран боловсруулжээ. Тус төрийн бус байгууллага нь эрсдлийн үнэлгээ хийхдээ АНУ, Словак, Канад улсуудын шинжээчдийг татан оролцуулсан байна. Тэд ТББ, хувийн хэвшил, төрийн албан хаагч зэрэг зорилтот бүлгүүдтэй уулзалт ярилцлага хийжээ. Арга хэмжээний төлөвлөгөө боловсруулах ажлын хэсэгт Засаг даргын Тамгын газар, АТГ, Бүгд найрамдахчуудын олон улсын хүрээлэн, бусад ТББ-ын төлөөллөөс орсон байна. Ажлын хэсгийн гишүүд олон улсын стандарт болон сайн туршлагыг судалсны үндсэн дээр, АТҮХ-ийн төсөл дээр тулгуурлан боловсруулжээ (Тухайн үед АТҮХ нь батлагдаагүй байсан). Хяналт болон дүн шинжилгээний журам батлагдаж, арга хэмжээний төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хяналт тавих тусгай хороо байгуулагдсан байна.²³ Тэдгээрийн нэг үр дүн нь нийслэлийн хэмжээнд төрийн болон хувийн хэвшлийн үйлчилгээ үзүүлдэг цэгүүдийг нээсэн явдал юм.

Хэрэгжилтийг уялдуулан зохион байгуулах, хяналт тавих механизм

Зөвлөмжийн дагуу иргэний нийгмийн оролцоотой уялдуулан зохион байгуулах механизмыг байгуулаагүй. Гэвч АТҮХ-ийг уялдуулан зохион байгуулах чиг үүргийг АТГ, УИХ-ын ХЗБХ-нд хариуцуулжээ. Мөн зарим хяналтын чиг үүргийг Ерөнхийлөгчид хариуцуулсан байна (Ерөнхийлөгч Нийтийн зөвлөлийн гишүүдийг томилдог 1.4-г харах).²⁴ Засгийн газар яам, агентлаг, орон нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх үүрэгтэй юм.²⁵

Эрх бүхий байгууллагууд нь жил бүр АТГ-т Хөтөлбөрийн хүрээнд хэрэгжүүлсэн ажлынхаа тайланг хүргүүлдэг. АТГ тэдгээрийг хүлээн авч, тайланг нэгтгэн, дүн шинжилгээ хийж, зөвлөмжүүд гарган, УИХ-д хүргүүлдэг юм байна. УИХ-ын Байнгын хороо тайланг хэлэлцэн, Хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг хангуулах зорилгоор холбогдох байгууллагад зааварчилсан шийдвэр хүргүүлнэ. Байнгын хороо тайланг УИХ-ын Нэгдсэн хурлаар оруулж, хэлэлцүүлэх эрхтэй. Заавал ингэх шаардлагагүй ч Үнэлгээний багийнхны олж мэдсэнээр хараахан ингэж хэлэлцүүлээгүй байгаа юм байна. Тиймээс, УИХ-ын хяналтыг хэлбэрийн төдий гэж үзэхээр байна.

Хэрэгжилтийн тайланд байгууллагын ажлын үзүүлэлт болон доогуур үзүүлэлттэй байгаа зүйлстэй холбоотой зөвлөмж бичдэг (Биднийг очих үеэр эрх бүхий байгууллагуудын гуравны нэг нь доогуур үзүүлэлттэй байв). Тайланг АТГ-ын цахим хуудаст байршуулдаг.²⁶ 2017 оны байдлаар Хөтөлбөрийн хэрэгжилт 32,9 хувьтай байсан ба жил бүрийн зорилтууд тодорхойгүй байсан учраас Үнэлгээний багийнханд энэ тоо илэрхий бус байсан болно. Мөн тайлангийн судалгаа үнэлгээ болон чанар үзүүлэлтэд дүн шинжилгээ хийх боломжгүй байсан ба англи хэл дээр ч олдоогүй юм.

Хөтөлбөрт хяналтын аргачлалыг үнэлгээний шаардлагуудтай нийцүүлэн боловсруулж, нэгдсэн цахим систем бий болгоно гэж заажээ. Хөтөлбөр батлагдсанаас хойш 3 жил өнгөрч байгаа ч энэ аргачлалыг батлаагүй байна. Үнэлгээний багийнханд АТГ идэвхтэй ажиллаж, тайлагнах, дүн шинжилгээ хийх цахим програмын хамтаар боловсруулж байгаа гэж мэдэгдэв.²⁷ Цахим програмд ТББ-гаар үнэлгээ хийлгэх загварыг мөн оруулах юм байна.

АТГ-т хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй, 3 албан хаагчтай ажлын алба байгуулагджээ. Түүнчлэн тусгай чиглэлтэй ажлын 7 хэсэг байгуулж, тэр нь холбогдох яам, байгууллага дахь

²³ Арга хэмжээний төлөвлөгөө нь 2015-2017 болон 2017-2020 оны хооронд хоёр үе шаттайгаар зохион байгуулагдана. 2018 оны 1 дүгээр сарын байдлаар хөтөлбөрийн хэрэгжилт 61.4 хувьтай үнэлэгдсэн бөгөөд 4 арга хэмжээ (нийт 7 зорилтын 38 арга хэмжээнээс) 100 хувийн хэрэгжилттэй, 20 арга хэмжээ 70%, 8 арга хэмжээ 40%, 6 арга хэмжээ 0% гүйцэтгэлтэй байв.

²⁴ Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр, УИХ-ын 2016 оны 11 дүгээр сарын 3-ны өдрийн 51 дүгээр тогтоол, 7.1.2 дугаар зүйл.

²⁵ Мөн тэнд, 7.1.3 дугаар зүйл.

²⁶ 2017 оны хэрэгжилтийн тайлан Монгол хэл дээр байгаа болно.

²⁷ Авлигатай тэмцэх газрын 2018 оны үйл ажиллагааны тайлан.

арга хэмжээг хооронд нь өдөр бүр уялдуулан зохион байгуулах ажлыг хариуцах юм байна. АТГ-ын урьдчилан сэргийлэх ажил хариуцсан албан хаагчид болон мөрдөгчид өөрсдийнхөө судалгааны ажил болон мөрдөн шалгах ажиллагааны үр дүнгээрээ хувь нэмрээ оруулна. АТГ-ын тайлбарласнаар, улсын хэмжээнд төрийн байгууллагуудад авлигын эсрэг чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг 1630 эрх бүхий албан тушаалтан байх бөгөөд тэдгээрийн 109 нь голлох үүрэгтэй эрх бүхий албан тушаалтан байх юм байна. Эрх бүхий албан тушаалтан нь тухайн байгууллагадаа авлигын эсрэг үйл ажиллагаа явуулж, АТГ-аас аргачилсан заавар авдаг. Эрх бүхий албан тушаалтан нь өөрийн үндсэн ажлаас гадна тухайн байгууллагын албан хаагчдын хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг цуглуулж, баталгаажуулдаг нэмэлт чиг үүрэгтэй юм байна. Эрх бүхий албан тушаалтнуудтай уулзах үеэр, тэд АТГ-тай хамтран ажилладаг хэдий ч тэдний үндсэн ажлын зэрэгцээ илүү цагаар ажиллах шаардлага гардаг учир нэмэлт цаг, хичээл зүтгэл шаарддаг гэсэн юм.

АТГ-ын хувьд орон нутагт салбар нэгжгүй учраас иргэний хяналтын зөвлөл гэх санаачилгатай шийдвэрийг олжээ (1.4-г харна уу). Тэтгэвэрт гарсан хуульч, эдийн засагч, сэтгүүлчээс бүрдсэн тухайн нутгийн төлөөлөл болсон тэдгээр зөвлөл нь төв болон орон нутгийн (нийт 44 бөгөөд түүнд бүх яамдыг хамруулсан)²⁸ хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулдаг байна. Тэд арга хэмжээний төлөвлөгөөний хэрэгжилт, ил тод, шударга, санхүүгийн хариуцлагатай байдал, олон нийтийн оролцоо, мэдээллийн эрх чөлөө, хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг болон ёс зүйн зохицуулалтын хэрэгжилт зэрэгт хяналт тавих чиг үүрэг гүйцэтгэдэг. Зөвлөлийн гишүүний орон тооны зарлалыг нээлттэй явуулдаг ба АТГ-ын ажлын хэсэг тэднээс сонгон шалгаруулдаг юм байна. Зөвлөлийн гишүүдийг АТГ цалинжуулдаг бөгөөд тэр нь дундажаар 100-350 мянган төгрөг буюу 30-100 евро байдаг. Нийт 168 хүний орон тоотойгоос 125 хүн бүрдсэн байна (Нэг зөвлөлд ойролцоогоор 4 хүн байдаг). Зарим оролцогчид сонгон шалгаруулалтыг шүүмжилж, олон нийтэд нээлттэй явуулдаггүй гэв. Дараа нь Засгийн газраас мэдээллийг яамдынхаа цахим хуудаст нээлттэй байршуулдаг гэж хэлсэн юм. Нэмэлтээр Засгийн газар орон нутагт 7 мөрдөгч томилсон тухай мэдээлсэн (3.4-г харна уу).

Хөндлөнгийн үнэлгээ болон нөлөөллийн дүн шинжилгээ хийгдээгүй байна. Эрх бүхий байгууллагын мэдээлснээр, дүн шинжилгээний шинэ програмыг нэвтрүүлэхийн зэрэгцээ хяналт-дүн шинжилгээ бий болно гэжээ. Одоогийн байдлаар олон улсын байгууллага, ТББ-ын судалгааг ашиглан тайлангаа бүрдүүлж байна гэв.

Дүгнэлт

Авлигад өртөх магадлалтай салбаруудыг тодорхойлсон, удаан хугацаанд хүлээгдсэн Хөтөлбөр болон түүний хэрэгжилтийн төлөвлөгөө батлагдсан явдлыг Үнэлгээний багийнхан сайшааж байна. АТГ маш их хичээл зүтгэл гарган, олон талт хэлэлцүүлэг хийх замаар эдгээр барим бичгийг боловсруулжээ. Иймд төрийн байгууллагууд мөн адил санаачилга зүтгэл гаргаж, өөрсдийн арга хэмжээний төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлэхэд тууштай хамтран ажиллах шаардлагатай байна.

Судалгааны ажлыг өргөн цар хүрээнд явуулж, тодорхой хэмжээнд бодлогын ажилдаа ашиглаж байгаа юм байна. Цаашид энэ ажлаа үргэлжлүүлж, судалгааны үр дүнг тодорхой салбарын авлигын эсрэг үйл ажиллагааны нөлөөллийг хэмжих зорилгоор ашиглаж, холбогдох арга хэмжээг авч байх нь чухал. Өндөр түвшинд энэ ажлыг уялдуулан зохицуулах механизмыг бий болгоогүй ч АТГ бодлого төлөвлөлтийг хариуцаж, харин байгууллага болгоноос томилогдсон эрх бүхий албан тушаалтан энэ чиглэлийн үйл ажиллагаа явуулж байна. Гэвч олон талын оролцоотой, бодлого төлөвлөдөг системтэй, бүтэц зохион байгуулалттай, тууштай чиг хандлага бий болгох асуудал дутагдаж байна.

Эрх бүхий байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хяналт-дүн шинжилгээ хийдэг цахим тогтолцоо боловсруулан ажиллаж байгаа нь сайшаалтай юм. Цаашид хяналт-дүн шинжилгээний аргачлалыг тодорхойлж, үр дүнг нь үнэлэх тодорхой хэмжүүр үзүүлэлт бий болгох шаардлагатай байна. Мөн

²⁸ Иргэний хяналтын дэд зөвлөлийн гишүүнийг сонгон шалгаруулах журмыг Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд болон Авлигатай тэмцэх газрын даргын 2017 оны хамтарсан тушаалаар баталсан.

авлигад хамгийн их өртөж болзошгүй төрийн байгууллагуудад ажиллаж байгаа чиглүүлэгч эрх бүхий албан тушаалтнуудын ажлыг бүтэн ажлын өдрөөр хариуцдаг байхаар зохицуулах талаар бололцох хэрэгтэй. Түүнчлэн, салбарын түвшний авлигын эрсдэлд тусгайлсан арга замаар хандаж дээшлүүлэх шаардлагатай байна.

Иймд авлигын эсрэг стратегийн төлөвлөгөөний явц, үзүүлэлтийг цаашдын үйл ажиллагаандаа авлигатай тэмцэх ажлыг идэвхжүүлэх, үр өгөөжийг нь дээшлүүлэх арга хэрэгсэл болгон ашиглах шаардлагатай байна.

Монгол Улс 1.1, 1.2 дахь зөвлөмжүүдийг хэсэгчлэн биелүүлж, 1.3 дахь зөвлөмжийг болон 3 дугаар хэсгийн 1.4-1.5 дахь зөвлөмжүүдийг бүрэн биелүүлсэн байна.

Шинэ зөвлөмж 1

1. Бодлого боловсруулах, авлигын эсрэг реформын ажилд авлигын эсрэг стратегийг төлөвлөх аргыг ашиглах боломжийг бүрдүүлж бий болгох,
2. Судалгааны үр дүнг тодорхой арга хэмжээтэй холбох, мэдээллийг хяналт шинжилгээний үр дүн, арга хэмжээнд тохируулан ашиглах, шинэ зорилт чиглэлийг бий болгоход ашиглаж байх
3. Авлигын эсрэг бодлогын хэрэгжилтэд тавих хяналтын ажилд ТББ-ыг татан оролцуулж байх,
4. Иргэний хяналтын зөвлөлийн гишүүдийн сонгон шалгаруулалтыг ил тод нээлттэй явуулж, хүрэх зорилт, үр дүнг ч иймэрхүү байдлаар бүрдүүлэх. Тэдний үйл ажиллагааг илүү өргөн харагдахуйц болгох.

1.3. Авлигын эсрэг олон нийтийг соён гэгээрүүлэх ажиллагаа

Өмнөх зөвлөмж 1.4-1.5: олон нийтийн оролцоо, соён гэгээрүүлэх ажиллагаа

1. Соён гэгээрүүлэх болон олон нийтийн мэдлэг боловсролын ажлыг чамбай төлөвлөж, авлигын эсрэг хөтөлбөрт заасан зорилтуудтай нягт уялдуулах; зорилтот бүлэг, гол асуудал болон гарах үр дүнг нарийвчлан тодорхойлох.
2. Соён гэгээрүүлэх болон олон нийтийн мэдлэг боловсролын үйл ажиллагааны үр дүнд тогтмол үнэлгээ хийж байх, хөндлөнгийн бие даасан үнэлгээ хийлгэх асуудалд анхаарах.

Хяналтын ажлын өмнөх тайланд зохион байгуулалтгүйгээр соён гэгээрүүлэх ажлыг явуулж, үр дүн нь тодорхойгүй, төсөвлөгдсөн хөрөнгө хангалтгүй гэж бичсэн байна. Тайлант хугацаанд энэ талаар зарим зүйлийг нь анхааран бичсэн байв. Соён гэгээрүүлэх ажил нь АТҮХ-ийн баримт бичгийн нэг хэсэг байдаг. АТГ-ын Урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх хэлтэст холбогдох арга хэмжээг явуулахтай холбоотой нарийвчилсан ажлын төлөвлөгөө болон нөөц хөрөнгө байна. Гэвч тэдгээр арга хэмжээ нь тодорхой үр дүн гаргахад чиглэгдээгүй байна. Ажлын үр дүнг үнэлээгүй учраас соён гэгээрүүлэх ажлын хэтийн төлөвлөгөөг боловсруулахад тусгагдаагүй.

Хөтөлбөрт авлигын талаарх олон нийтийн чиг хандлагыг өөрчлөх тухай зорилт бий. Үүнийг боловсролын бүх шатанд хичээл болгон оруулах, багш нарыг сургаж, авлигын эсрэг хичээл заахад нь дэмжлэг үзүүлэх, олон нийтэд авлигатай тэмцэхийн сайн талыг таниулан ойлгуулах, олон нийтийн сүлжээг ашиглан хүргэхээр төлөвлөжээ. Арга хэмжээний төлөвлөгөөнд бүх яам, агентлаг болон орон нутгийн байгууллага соён гэгээрүүлэх ажил явуулахаар тусгасан байна.²⁹ 6 жилийн хугацаанд нийт 110 сая төгрөг буюу 36,500 еврогийн төсөв хуваарилжээ.

УССГХ-ийн 2018 оны арга хэмжээний төлөвлөгөө нь дунд сургуулийн сурагч, оюутан, ТББ-тай хамтран ажиллаж шударга байдлыг дээшлүүлж, соён гэгээрүүлэх ажлыг нэмэгдүүлэх зорилготой юм байна. Арга хэмжээний төлөвлөгөөн дэх үзүүлэлтүүдийг нөлөө үзүүлэхээс илүүтэйгээр

²⁹ 4.1.10.1 (1) дэх арга хэмжээ, авлигыг үл тэвчих үзлийг төлөвшүүлэх, соён гэгээрүүлэх арга хэмжээнд тавигдах шаардлагыг заасан.

хийгдэх ажлууд мэтээр бичжээ. Жишээ нь, санал бодлоо түгээх, оюутнуудын санаачилга, судалгааны үзүүлэлт болон байгууллагын хэлэлцүүлгийг нэмэгдүүлэх г.м.

Монголын эрх бүхий байгууллагууд залуучууд болон төрийн албан хаагчдад чиглэсэн олон төрлийн боловсролын компанит ажил зохион байгуулж явуулсан талаар мэдээллээ. Тухайлбал, 2015 онд “Шударга нийгмийн төлөө хамтдаа”, 2016 онд залуучуудыг чиглэсэн хэлэлцүүлэг, хурал, лекц, зурагт хуудасны уралдаан зохион байгуулжээ. 2018 онд “Өөр ирээдүй” залуучууд, төрийн албан хаагчид болон олон нийтэд зориулсан худалдан авах ажиллагаа болон мэргэжлийн хяналт шалгалттай холбоотой асуудлаар алдартнуудын ярилцлага өгч буй бичлэгийг олон нийтийн сүлжээгээр байршуулсан байна. 2018 онд АТГ-аас “Цаасны хавчаар” нэртэй, залуучуудад чиглэсэн компанит ажил зохиосон. Цаасны хавчаар зүүсэн залуучуудын зураг хэвлэл мэдээллийнхний анхаарлыг татаж, энэ нь авлигын эсрэг үйл ажиллагааны сурталчилгаа болж фэйсбүүкийн сувгаар олон нийтэд хүрчээ.

ТББ энэ ажилд дэмжлэг үзүүлдэг байна. АТГ-ын мэдээлснээр, тэд Глоб Интернашнэл Төв, Иргэдийн боловсролын төв, Удирдлагын академи, Монголын үндэсний худалдаа, аж үйлдвэрийн танхим, Азийн сан, Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагын Монгол дахь салбар, Нээлттэй нийгэм форум болон бусад байгууллагатай хамтран ажилладаг юм байна.³⁰

Эдгээр хамтын ажиллагааны тухай бүртгэл мэдээ байхгүй бөгөөд түүний үр нөлөөний үзүүлэлтийг эрх бүхий байгууллагаас хэмжиж тогтоогоогүй байна. Төсөөллийн судалгаагаар, олон нийтийн дунд сайшаах хандлагатай байгаа болохыг л тогтоожээ. “Speak” гэх 2018 оны судалгааны ажил сонирхолтой баримтуудыг харуулдаг. Тухайлбал, оролцогчдын 54,7 хувь нь зарим түвшний авлига байж болно гэдэгтэй санал нийлээгүй байна (2006 онтой харьцуулахад 41,8 хувь байжээ). Бага түвшний авлигын хэмжээ 2006 онд 26 хувь байсан бол 2018 онд 4,1 хувь болж буурчээ. Хахууль өгөх хүсэлтэй хүмүүсийн тоо багассан байна. Тухайлбал, 10 жилийн хугацаанд хахууль өгөхийг татгалзсан хүмүүсийн тоо 28,7 хувиас 46,9 хувь болж өсчээ.³¹

Эдгээр хандлага нь зарим талаараа авлигын эсрэг компанит ажил болон соён гэгээрүүлэх ажилтай холбоотой. АТГ-ын мэдээлснээр, гомдлын тоо ихэссэн байна (өнгөрсөн онтой харьцуулахад 5-6 дахин өсчээ). Энэ нь ухамсар болон итгэх итгэл өсч буйг илэрхийлсэн сайн үзүүлэлт бөгөөд соён гэгээрүүлэх ажлын үр дүн гэж үзэж болох талтай. Гэхдээ Засгийн газраас хэрэгжүүлж буй АТҮХ болон АТҮХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөний талаарх мэдээлэл, ойлголт бага байна.

Дүгнэлт

Монгол Улсын хувьд авлигын талаар олон нийтийг соён гэгээрүүлэх ажил үргэлжлэн явагдаж байна. Бодлогын баримт бичигт авлигын талаар соён гэгээрүүлэх ажлыг зорилго болгон тусгажээ. Хувийн хэвшил, ТТБ-ын дэмжлэгтэйгээр компанит ажил, сургалт зохион байгуулж байна. Гэвч, соён гэгээрүүлэх компанит ажилд тодорхой үнэлгээ хийгээгүй байна. Тодорхой үр дүн гаргахад чиглэсэн зорилтоос шалтгаалж байж гэмээ нь эдгээр ажлууд үр өгөөжтэй байх болно. Монгол Улсад урьдчилан сэргийлэх болон шахан шаардах арга хэмжээ хамгийн ихээр нөлөөлөхөөр байгаа салбарт сэдэвчилсэн компанит ажил явуулахыг зөвлөж байна. Тухайлбал, Замын цагдаа, орон нутгийн захиргааны байгууллага, эмнэлэг болон бусад салбар дахь авлигатай тэмцэх. Ийм компанит ажлын нөлөөг хэмжих замаар дараа дараагийн соён гэгээрүүлэх ажлыг төлөвлөх хэрэгтэй.

Авлигын талаарх ойлголт олон нийтийн дунд өсч, өнгөрсөн хугацаанд олон нийтийн зүгээс авлигыг үл тэвчих явдал дээшилсэн байна. Монгол Улс цаашид нийгмийн итгэлийг бүхэлд нь дээшлүүлж, тэднийг авлигын эсрэг шинэчлэлийн ажилд татан оролцуулах чиглэлээр илүү ажиллах шаардлагатай байна. Ингэхдээ Засгийн газрын зүгээс авлигатай тэмцэх чин хүсэл эрмэлзлэлтэй байж, олон нийт Засгийн газрын тэрхүү хичээл зүтгэлд итгэдэг болгох нь чухал.

³⁰ Авлигын эсрэг соён гэгээрүүлэх, сургалтын үйл ажиллагаанаас гадна АТГ нь Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах, улс төрийн намын санхүүжилтийг эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох чиглэлээр төрийн бус байгууллагуудтай хамтран ажилласан.

³¹ https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2018/09/SPEAK-Survey_2018_eng.pdf, 39 дүгээр хуудас.

Монгол Улс нь 1.4-1.5 дугаар зөвлөмжийн нэг болон хоёрдугаар хэсгийг хэсэгчлэн биелүүлсэн байна.

Шинэ зөвлөмж 2

1. Авлигад өртөмтгий салбарт чиглэсэн соён гэгээрүүлэх арга хэмжээг зохион байгуулах. Зорилтот бүлэг бүрт тохирох аргачлалыг хэрэглэх.
2. Соён гэгээрүүлэх арга хэмжээний үр дүнг үнэлж, дараагийн шатны үйл ажиллагааг төлөвлөх.

1.4. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх ажиллагаа, зохицуулагч байгууллагууд

Өмнөх зөвлөмж 1.6 (Үнэлгээний тайлангаас): Тусгайлсан бодлого ба зохицуулагч байгууллага

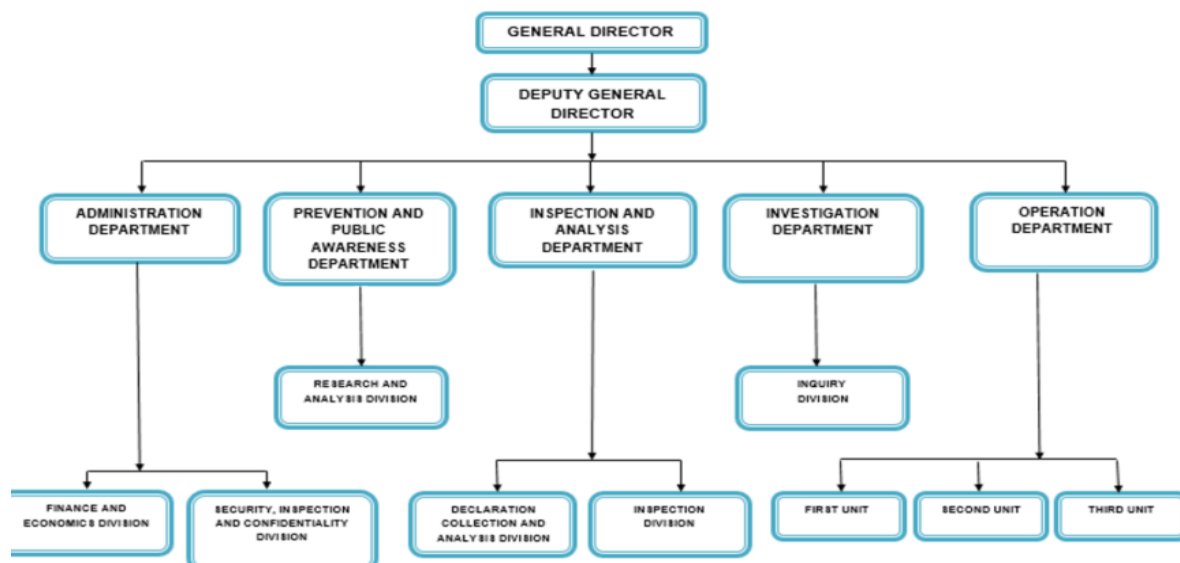
1. Институцийн үйл ажиллагааны болон санхүүгийн бие даасан байдлыг нь хангаснаар авлигатай тэмцэх тусгай байгууллагын чадавхийг бэхжүүлэх; албан тушаалтны төрөл бүрийн хууль бус нөлөөллийн хэлбэрээс урьдчилан сэргийлэх үр дүнтэй арга хэрэгсэл бий болгох болон авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг мөрдөн шалгахад зүй бусаар нөлөөлөх; байгууллагын орон нутаг дахь үйл ажиллагааг орон нутагт салбар, нэгж бий болгох байдлаар нэмэгдүүлэх.
2. Авлигатай тэмцэх тусгай байгууллагын дарга, дэд даргыг чадахуйн зарчимд тулгуурлан нээлттэй өрсөлдөөнтэй сонгон шалгаруулах; чадахуйн болон өрсөлдөөний зарчмаар байгууллагын албан хаагчдыг сонгон шалгаруулах тодорхой шалгуур болон үйл ажиллагаа тогтоох.
3. Авлигатай тэмцэх байгууллагын жилийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсронгуй болгох, хүлээгдэж буй үр дүн, тэргүүлэх чиглэл, цаг хугацаа, хэрэгжилтийг үнэлэх хэмжигдэхүйц үзүүлэлтүүдийг тодорхойлон хэрэгжилтийг хянаж байх.

Авлигатай тэмцэх чиг үүрэг бүхий тусгай байгууллага болох АТГ нь 2007 онд байгуулагдсан, Парламентад хариуцан тайлагнадаг. Энэ хэсэгт 1.6 дугаар зөвлөмж буюу АТГ-ын урьдчилан сэргийлэх чиг үүрэг, бодлогын зохицуулалтад хийсэн шинжилгээг авч үзэх болно. Мөрдөн шалгах үйл ажиллагаатай холбоотой асуудлыг 3.4 дэх хэсэгт авч үзэх болно.

Тайлант хугацаанд АТГ нь авлигын эсрэг бодлого боловсруулах, авлигаас урьдчилан сэргийлэх болон мөрдөн шалгах чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй тэргүүлэх байгууллага юм. Тус байгууллага нь таван хэлтэстэй ба тэдгээр нь урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх, хяналт шалгалт, шинжилгээ хийх, мөрдөн шалгах, гүйцэтгэх ажил явуулах болон захиргааны үйл ажиллагааг хэрэгжүүлдэг³². АТҮХ батлагдсаны дараа хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг зохион байгуулах Хөтөлбөрийн хэрэгжүүлэх Ажлын алба байгуулагдсан ба энэ талаар 1.2 дахь хэсэгт танилцуулсан. АТГ нь сургалт зохион байгуулах, соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагааг зохион байгуулдаг Олон нийтийн төвийг бий болгосон.

³² Авлигын эсрэг хуулийн 4 бүлэгт Авлигатай тэмцэх газрын чиг үүрэг, бүрэн эрхийн тодорхойлсон ба энэ талаар дэлгэрэнгүйгээр өмнөх үнэлгээний тайлангуудад авч үзсэн: <https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>

Зураг 4: АТГ-ын бүтэц



Эх сурвалж: Авлигатай тэмцэх газрын веб сайт

АТГ нь төрийн байгууллагуудад авлигын эсрэг хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг шалгах, зөвлөмж хүргүүлэх зэргээр ажилладаг ба дараа нь зөвлөмжийн хэрэгжилтийг шалгадаг. Сүүлийн жилүүдэд АТГ нь урьдчилан сэргийлэх болон бодлогын чиглэлийг ажлууд нэлээд эрчимжсэн байна. Тухайлбал, төрийн сангуудын үйл ажиллагааг шалгах, авлигын “халуун цэг”-үүдийн нэг боловсролын салбар, шүүхийн системийн байгууллагуудад зөвлөмж хүргүүлэх, 24 яамдад (2018 он) төрийн өмчийн 15 байгууллага, эмнэлэг, их дээд сургууль (2019 он) зэрэгт авлигын эрсдэлийн үнэлгээг хийж байна.

Авлигатай тэмцэх бие даасан байгууллагын хувьд АТГ нь олон төрлийн бэрхшээлтэй тулгарч байна. Тухайлбал, улс төрийн дарамт шахалт, хамтын ажиллагаа дутмаг байх явдал болон нөөц хөрөнгө хангалттай бус байх зэрэг асуудлууд байна.

АТГ нь төрийн төв байгууллагууд болон орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудтай идэвхтэй хамтран ажиллаж байна. Тус байгууллага нь хамтын ажиллагааны чиглэлээр сорилтуудтай тулгарч байдаг тул төрийн байгууллага, оролцогч талуудаас дэмжлэг үзүүлж байх нь чухал гэж Үнэлгээний баг дүгнэж байна. Үүнийг газар дээр нь уулзсан хүмүүс ч хүлээн зөвшөөрч байв. Дөрөв дэх үнэлгээний хүрээнд газар дээр нь нөхцөл байдалтай танилцах болон Үнэлгээний асуулгын хариултуудыг тохирох явцад зарим гол оролцогч төрийн байгууллагууд дэмжлэг үзүүлэхгүй, уулзалтад оролцохгүй байх, зарим асуултуудад хариулт өгөхгүй байх явдал илэрсэн.

Эрх мэдэл, хүч нөлөө бүхий зарим бүлгийн зүгээс дарамт шахалт үзүүлж байгаа тухай Үнэлгээний баг мэдээлэлтэй байсан. Олон нийтийн хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэлд дурдсанаар 2018 оны 4 дүгээр сард Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь Транспэрэнси интернэшнл байгууллагын Авлигын төсөөллийн индексийн судалгааны дүнгээр доогуур үнэлгээ авсныг шүүмжлэн тус байгууллагын дарга болон дэд даргыг бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас өмнө огцруулах оролдлого хийсэн. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч тус байгууллагын дарга, дэд даргад нэр дэвшүүлэх этгээдийг олон нийтийн дунд санал асуулга зохион байгуулан дэвшүүлсэн явдал гарсан. Тус үйл ажиллагааг Транспэрэнси интернэшнл-Монгол байгууллагаас буруутгаж “үндэсний хэмжээний авлигатай тэмцэх хүчин чармайлтыг бууруулах болон авлигатай тэмцэх байгууллагын удирдлагыг огцруулна гэх сүрдүүлгийг зогсоох шаардлагатай байна” гэсэн утгатай мэдэгдлийг гаргасан³³. Шинэ нэр дэвшигчдийг эцсийн дүнд парламент батлаагүй юм.

АТГ-ын удирдлагыг ойр ойрхон халаа сэлгээ хийж сольдог ба одоогийн байдлаар нэг ч дарга бүрэн эрхийн хугацааг дуусгаагүй байгааг зарим ярилцлагад оролцогчид онцолсон. АТГ байгуулагдсанаас хойш дөрвөн дарга алба хашсан ба анхны дарга нас барсан, нэг даргыг нь гэм буруутайд тооцож шийтгэсэн, нэг нь өөрийн хүсэлтээр өргөдлөө өгч огцорсон бол өнөөгийн дарга нь 2016 оны 7 дугаар сараас даргын албыг хашиж байна. Үүнээс гадна хууль тогтоомжийг тойрон гарч АТГ-ын удирдлагыг огцруулах гэсэн оролдлогууд үргэлжилж буйг Үнэлгээ хийж буй баг олж мэдсэн ба энэ нь дээр дурдсан улс төрийн дарамт шахалтын нэгэн илрэл юм.

³³ https://www.transparency.org/news/pressrelease/mongolia_anti_corruption_agency_under_threat

Шалгаж буй хэргийн тоо өссөнтэй холбоотой АТГ-т албан хаагчид, ялангуяа, мөрдөгчид дутмаг байгааг онцолсон (3.4 дэх хэсгээс танилцана уу). Албан хаагчдын чадавхи, идэвхи санаачилга дутмаг явдал мөн асуудал болж байгааг ярилцлагад оролцогчид онцолж байна.

Итгэл болон гүйцэтгэлийн үнэлгээ

Олон нийт АТГ-ын үйл ажиллагааг тус байгууллага байгуулагдсан цагаас хойшхи хамгийн муугаар 2018 онд үнэлжээ. Судалгаанд оролцогчдын 59 хувь нь “муу”, “маш муу” гэсэн үнэлгээ өгсөн бол судалгаанд ороцогчдын зөвхөн 5.7 хувь нь “сайн”, “маш сайн” гэж үнэлжээ³⁴. Тус байгууллагыг улс төрийн алагчлалгүй үйл ажиллагаа явуулдаг гэдэгт заримдаа эргэлздэг ч монголын нийгэм зарчмын хувьд АТГ-ыг авлигатай тэмцэх гол байгууллага хэмээн үздэг³⁵.

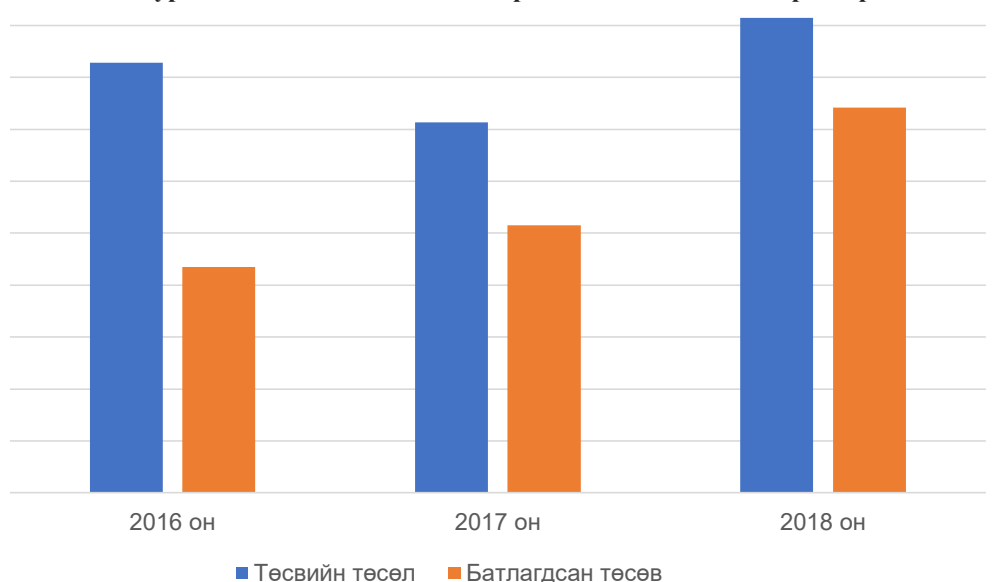
Нөхцөл байдалтай газар дээр нь танилцах явцад АТГ-ын үйл ажиллагааг суларсан, “жижиг загасны хойноос хөөцөлдөн махчин загас агнахгүй байна” гэх шүүмжлэлийг Үнэлгээний баг сонсож байв. 2018 оны сүүлээр Парламентад улсын төсвийг хэлэлцэх явцад тус байгууллагыг Ерөнхийлөгч ширүүхэн шүүмжилсэн. Тэрээр АТГ-ыг гэмт хэргийн улмаас олсон хөрөнгийг хураах, оффшорт гарсан хөрөнгийг буцаах, “60 тэрбум”-ын хэрэг, татвараас зайлсхийсэн хэрэг, байгалийн баялгийг ашиглахтай холбоотой хээл хахуулийн хэргийг шалгахын оронд сургуулийн захирлын хээл хахуулийн асуудлыг шалгаад сууж байгаа нь “Парламентын гишүүд энэ байгууллагыг санхүүжүүлэх шаардлага байна уу хэмээн бодож суугаа гэдэгт би итгэлтэй байна” хэмээн мэдэгдсэн³⁶.

Олон нийтийн хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслүүд болон улс төрчид олон нийтийн төсөөллийг удирддаг гэдгийг АТГ-ын төлөөлөгчид хүлээн зөвшөөрч байв. АТГ-т итгэх итгэл олон нийтийн дунд буурсан асуудалд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр гарч буй сөрөг мэдээллүүд болон Ерөнхийлөгчийн шүүмжлэл зэрэг холбоотой хэмээн тус байгууллагын төлөөлөгчид дурдав.

Төсөв ба нөөц

Авлигын эсрэг хуулиар АТГ нь хараат бусаар үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэх шаардлагатай санхүүжилттэй байх ёстой гэж заасан байдаг (АЭХ 18 дугаар зүйл). АТГ-ын төсвийг өмнөх жилийнхээс бууруулахгүй байх зүйлийг (одоо өөрчлөгдсөн 29 дугаар зүйлийн 29.3 дахь хэсэг) Авлигын эсрэг хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулан өөрчилснийг АТГ-ын төлөөлөгчид Үнэлгээний багт мэдээлсэн. Энэхүү өөрчлөлт нь АТГ-ын санхүүгийн хараат бус байдлыг хязгаарласан өөрчлөлт гэж үзэж болох боловч одоогоор практик дээр үр дагавар нь илрээгүй байна. Бодит байдал дээр сүүлийн жилүүдэд албан хаагчдын тоо болон цалин нэмэгдэж байна.

Зураг 5: Авлигатай тэмцэх газрын жилийн төсөв /төгрөгөөр/



Эх сурвалж: Монгол Улсын холбогдох байгууллагаас ирүүлсэн мэдээлэл

Эх сурвалж: Монгол Улсын холбогдох байгууллагаас өгсөн мэдээлэл

³⁴ https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2018/09/SPEAK-Survey_2018_eng.pdf, 32, 44 дүгээр хуудас.

³⁵ <https://mn.usembassy.gov/2018-investment-climate-statement-mongolia/>

³⁶ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн парламентад хэлсэн үг (2018 он).

Зураг 6: Авлигатай тэмцэх газрын албан хаагчдын тоо



Эх сурвалж: Монгол Улсын холбогдох байгууллагаас өгсөн мэдээлэл

АТГ-ын үзэж байгаагаар хүний нөөцийн дутагдалтай байдал сорилт хэвээр байгаа бөгөөд анх байгуулагдсан үеэс албан хаагчдын цалин анхлан төлөвлөж байснаас доогуур түвшинд байна (бусад төрийн албан хаагчдын цалингаас 50-60 хувь өндөр, прокуроруудын цалингаас 60-70 хувиар доогуур, шүүгчдийн цалингаас 1.4-1.7 дахин доогуур байна).

АТГ нь жил бүрийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөө боловсруулан ажиллаж байгаа ба төлөвлөгөө, тайлангуудаас Үнэлгээний багт гаргаж өгсөн. АТГ-ын гүйцэтгэлийн зорилтууд нь үр дүнд гэхээс үйл ажиллагаанд тухайлбал, удирдлагын удирдах арга барилыг сайжруулах, төр, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг бэхжүүлэх, иргэний хяналтын оролцоог нэмэгдүүлэх, гэмт хэргийн улмаас олсон орлогыг илрүүлэх, хураан авах гэх мэтэд төвлөрч байна. Гаргаж өгсөн ерөнхий зардлын дүн, тайлангийн мэдээлэл нь санхүүгийн төлөвлөлтийг үнэлэхэд хангалтгүй байна.

Орон нутгийн нэгж

Орон нутгийн салбар, нэгж шаардлагатай байгаа талаар Засгийн газарт хандсан хэдий ч одоогийн байдлаар байгуулагдаагүй байна. Дээр дурдсанчлан иргэний олон нийтийн хяналтын зөвлөлийн талаар АТГ нь өвөрмөц шийдэл боловсруулсан байна. Тэгэхдээ, тэдгээрийн бүрэн эрх, чадавхи хязгаарлагдмал нөхцөлд (3-4 хүн хөтөлбөрийн хэрэгжилт болон зарим нэг урьдчилан сэргийлэх ажилд мониторинг хийх) энэхүү иргэний хяналтын зөвлөл нь АТГ-ын орон нутаг дахь салбар нэгжгүй байгаа асуудлыг шийдвэрлэж чадахгүй юм.

Удирдлагыг томилох болон албан хаагчдыг сонгох

АТГ-ын дарга, дэд даргыг өрсөлдөөнт, чадахуйн зарчимд тулгуурлан сонгох талаар ямар нэгэн шинэ дэвшилтэд зүйл хийгдээгүй байна. Өмнөхтэй адил Ерөнхийлөгч санал болгосноор парламент 6 жилийн хугацаагаар баталж байна. Хуульд тавигдах шаардлага буй боловч сонгон шалгаруулалт, томилгооны талаар тусгаагүй (АЭХ-ийн 21 дүгээр зүйл).

Иймд томилгоог объектив, ил тод гэж хэлэх боломжгүй байна. АТГ-ын албан хаагчид нь төрийн албан хаагчид ба төрийн албанд иргэнийг авдаг үйл явцын дагуу явагддаг (Тус тайлангийн 2.1 дэх хэсэг). Байгууллага үүсэн байгуулагдсан цагаас хойш нээлттэй сонгон шалгаруулалт явагдаж байгаагүй. Тус байгууллагын ихэнхи албан хаагчид, ялангуяа, мөрдөгчдийг бусад хууль хяналтын байгууллагуудаас шууд шилжүүлэн авсан байна. АТГ оршин байгаа цагаас хойш удирдлага нь ойрхон солигдож ирсэн ч хүний нөөцийн хөдөлгөөнтэй төдийлөн тулгарч байгаагүй. Жишээлбэл, Тамгын хэлтсийн дарга нь байгууллага байгуулагдсан цагаас хойш ажиллаж байна. Гүйцэтгэлийн үнэлгээний систем байхгүй ба нэмэгдэл урамшуулал/шагналт цалинг бодит гүйцэтгэлийн үнэлгээнд бус үзэмжээр шийдэх тохиолдол байдаг.

Албаны нөлөөлөл

Тус зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр ямар нэгэн шинэ зүйл хийгдээгүй байна. АЭХ-д тус байгууллагын үйл ажиллагаанд оролцохыг хориглосон байдаг (АЭХ-ийн 16 дугаар зүйлийн 16.2).

АТГ-ын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх явдлыг Авлигын эсрэг хуулиар (АЭХ-ийн 16 дугаар зүйлийн 16.2) хориглосон байдаг. Аливаа төрлийн дарамт шахалт, Нийтийн албан тушаалтнуудад өөрсдийнх нь үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх явцад аливаа нэгэн зүй бус нөлөөлөл, дарамт шахалттай учирсан нөхцөлд дээд шадар даргадаа, эсхүл АТГ-т мэдэгдэх үүрэгтэй³⁷. Хэрэв АТГ-ын мөрдөгчид зүй бус нөлөөлөл, дарамт шахалттай учирвал даргадаа мэдэгдэл гаргах ёстойг холбогдох байгууллагын төлөөлөл хэлж байсан. Хэдий тийм ч дээрх зохицуулалтын хэрэгжилт бодит байдалд хэрхэн хангагдаж буй талаар, эсхүл дарамт, шахалттай тулгарсан үед хэрхэн хамгаалах талаар ямар нэгэн мэдээлэл өгөөгүй болно. Ямар нэгэн байдлаар шууд дарамт шахалт үзүүлэх эсхүл шалгаж буй хэргүүдэд нөлөөлөх зэрэг асуудлыг бодит байдал дээр АТГ-ын төлөөлөгчид үгүйсгэсэн.

Иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоо болон хөндлөнгийн хяналт

Дээр дурдсанчлан АТГ нь иргэний нийгмийн байгууллагуудтай бодлогын хэрэгжилт, соён гэгээрүүлэх чиглэлээр хамтран ажилладаг. Иргэний нийгмийн байгууллагуудын мэдээлж байгаагаар тус үйл ажиллагаанд иргэний нийгмийн байгууллагуудын тэгш оролцоо хангагдаагүй, төрийн бус байгууллагуудын хамтын ажиллагаа зарим нэг албан тушаалтнаас хамаарч байгаа тул өнөөгийн удирдлагын үед хамтын ажиллагаа буурсан хэмээн мэдээлж байв. Мөн иргэний нийгмийн байгууллагуудын орон зай багассан талаар иргэний нийгмийн байгууллагууд онцолсон.

Авлигын эсрэг хуулиар АТГ-ын үйл ажиллагааны хяналтыг Ерөнхийлөгчөөс 4 жилийн хугацаатайгаар томилдог 15 гишүүн бүхий Олон нийтийн зөвлөл (ОНЗ) хэрэгжүүлдэг (АЭХ-ийн 27 дугаар зүйл). ОНЗ-ийн эдгээр гишүүдийг сонгох, томилох ажиллагаа мөн л ерөнхий бөгөөд ил тод бус байдаг. ОНЗ-ийн өнөөгийн гишүүдийг нэг жилийн өмнө томилсон. ОНЗ нь АТГ-ын байранд байрладаг.

ОНЗ-ийн гишүүдийн төлөөлөлтэй Үнэлгээний баг ярилцлага хийсэн ба дээр дурдсан Ерөнхийлөгчийн шүүмжлэлээс иш татан АТГ-ын үйл ажиллагааны талаар хэт сөрөг шүүмжлэлтэй байр суурь илэрхийлсэн. АТГ-ыг хаалттай, улс төрийн нөлөөнд автсан удирдлагатай хэмээн ОНЗ-ийн зарим гишүүд үзэж байв. Өөрсдийн мэдэгдлийг батлахын тулд АТГ-ын удирдлагыг тухайн үеийн Ерөнхий сайд асан эрхэмтэй нууц уулзалт хийж байсан гэсэн ба “60 тэрбум”-ын хэргийг ОНЗ-ийн гишүүд иш татсан болно. Харин АТГ нь олон нийтийн дунд хэл ам дагуулаад буй тус хэргийн талаар нотлох баримт олоогүй³⁸.

ОНЗ-ийн гишүүдэд иргэдээс өргөдөл, гомдол ирүүлдэг гэх ба тэд иргэд, АТГ хоёрын хооронд “гүүр”-ийн үүрэг гүйцэтгэдэг гэсэн болно. Тэд АТГ-ын мөрдөн шалгах ажлаас бусад үйл ажиллагааг хянадаг. Олон нийтийн зөвлөлийн үйл ажиллагааны үр ашигтай байдлын талаарх ямар нэгэн мэдээлэл, тайлан, статистик тоо баримтыг Үнэлгээний багт гаргаж өгөөгүй болно.

Газар дээр нь танилцах уулзалтуудын явцад ярилцлагад оролцогчид ОНЗ-ийг тодорхой үр дүнгүй, улс төржсөн гэдгийг онцолсон ба ОНЗ-ийн талаар олон нийт төдийлөн сайн мэдээлэл байхгүй гэсэн болно. Ерөнхийлөгч шалгуур үзүүлэлт байхгүйгээр, ил тод, нээлттэй сонгон шалгаруулалт явуулалгүйгээр ОНЗ-ийн гишүүдийг шууд томилдог байдал, гишүүдийнх нь ажлын мэдлэг, туршлагын эргэлзээтэй байдал, тэдний хэт нэг талыг барьсан, улс төрийн зорилготой олон нийтэд хандан хийсэн мэдэгдлүүдийг эс тооцвол ажлын үр дүнг нь нотлох баримт байхгүй байгаа байдал зэрэг асуудлууд хөндөгдсөн. Зарим ярилцлагад оролцогчид гишүүдийн намын харьяаллыг нэрлэсэн юм. Иргэний нийгмийн төлөөлөлтэй уулзах уулзалтын үеэр ОНЗ-ийн гишүүд оролцоогүй юм.

ОНЗ-өөс АТГ-ын үйл ажиллагаатай холбоотой ямар нэгэн үнэлгээ, эсхүл зөвлөмж боловсруулж ирүүлэх нөхцөлд дэмжинэ гэдгийг АТГ-ын төлөөлөгчид онцлов. Хэдий тийм ч АТГ-т үнэлгээ, зөвлөмж ирүүлж байгаагүй бөгөөд эсрэгээрээ ОНЗ нь сүүлийн нэг жилийн үйл ажиллагаа явуулах хугацаандаа зохион байгуулсан 16 удаагийн хэвлэлийн бага хурлаар тус газрыг шүүмжилсэн байдаг.

³⁷ Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1 дэх хэсэг.

³⁸ Тус хэргийн талаарх дэлгэрэнгүй мэдээлэлтэй 3.3 хэсэгт танилцана уу.

Зургаан улсыг хамруулах гүйцэтгэлийн үнэлгээнд АТГ оролцохоор болсон гэдгийн Транспэрэнси интернэшнл-Монгол байгууллагаас мэдэгдсэн бөгөөд уг хөндлөнгийн үнэлгээг дээрх байгууллагаас хийх юм. Энэхүү үнэлгээний ажил эхэлсэн байгаа бөгөөд 4 дүгээр сарын сүүлээр үнэлгээг хийж дуусах аж. Уг үнэлгээний үр дүнд үндэслэн АТГ-ын үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох зөвлөмж өгөх юм. Гүйцэтгэл, үйл ажиллагааны хөндлөнгийн үнэлгээ зайлшгүй байх ёстой бөгөөд уг үнэлгээгээр тус байгууллагын үйл ажиллагааг улам бүр бэхжүүлэхэд тустай юм.

Дүгнэлт

АТГ нь улс төрийн нөлөө, хамтын ажиллагаа, хөрөнгө нөөцтэй холбоотой сорилтуудтай тулгарч байна. Сүүлийн гурван жилийн хугацаанд АТГ-ын төсөв, хүний нөөц болон албан хаагчдын цалин нэмэгдэж байгаа боловч орон нутагт салбар нэгж байгуулах асуудал дэмжигдээгүй байна. Томоохон хэргүүдтэй холбоотой улс төрийн дарамт бий болж байна. Зүй бус нөлөөллийг магадгүй түүнийг үзүүлж буй шадар даргадаа мэдэгдэхээс өөрөөр албан хаагчдыг албаны зүй бус нөлөөлөл, шахалтаас хамгаалах механизм байхгүй байна. ОНЗ-ийн гишүүдийг сонгох, тэдний үйл ажиллагааны талаар мэдээлэл нээлттэй бус байна. АТГ-ын жилийн төлөвлөлт нь үр дүнгээс илүүтэйгээр процессод чиглэсэн байгаа бөгөөд дээрх төлөвлөлт нь гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлт багатай, арга хэмжээ бүрт тодорхой төсөв хувиарлаагүй байдалтай байна. Иргэний нийгэм болон бусад оролцогч талуудтай идэвхтэй хамтран ажиллахыг АТГ-т уриалж байна.

Монгол Улс нь зөвлөмж 1.6-г **хэсэгчлэн биелүүлсэн** байна.

Шинэ зөвлөмж 3

1. АТГ-ын дарга, дэд даргыг чадахуйн зарчимд тулгуурлан, ил тод, нээлттэй сонгон шалгаруулдаг болох.
2. АТГ-ын хяналтыг хэрэгжүүлэгч ОНЗ-ийн гишүүдийг нээлттэй, объектив байдлаар сонгон шалгаруулах байдлыг хангах.
3. ОНЗ-ийн үйл ажиллагаанд нээлттэй, хариуцлагатай байдлыг бэхжүүлэх.
4. АТГ-ын үйл ажиллагааг хараат бусаар аливаа нөлөөнд автахгүй явуулах байдлыг хангах.
5. АТГ-ын албан хаагчдыг чадахуйн зарчим тулгуурлан албан тушаал дэвших, урамшуулах, үнэлэх явдлыг хангах.
6. АТГ-ын орон нутагт салбар, нэгжийг байгуулах, үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх шаардлагатай нөөцөөр хангах.
7. Иргэний нийгмийн байгууллагуудтай системтэй, идэвхтэй хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх.

2. АВЛИГААС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АЖИЛЛАГАА

2.1. Төрийн албаны шударга байдал

Зөвлөмж 3.2 (Үнэлгээний тайлангаас): Төрийн албаны шударга байдал

1. Улс төр болон төрийн мэргэшсэн алба хоёрыг хуульчлан тусгаарлах; нийтийн албан тушаалтнуудыг ил тод, нээлттэй, бодит үзүүлэлт, чадахуйн зарчимд тулгуурлан томилох, дэвшүүлэх; төрийн албан хаагчдыг урамшуулах системийг шударга, нээлттэй, объектив байдлыг хангах
2. Нийтийн албан тушаалтнуудын хориглолт, хязгаарлалтыг үнэлж ашиг сонирхлын бүх төрлүүд хуулийн үйлчлэлд хамрагдсан эсэхийг нягтлан, бүгд зохих түвшинд хэрэглэх явдлыг хангах
3. Авлигын эсрэг хууль тогтоомжийг зөрчигчдөд хариуцлага хүлээлгэдэг байгууллагуудыг тодорхой зааж өгсөн байх, үйл ажиллагааг нь дэлгэрэнгүй нарийвчлан тайлбарласан байх, үр дүнтэй шийтгэл оногдуулахаар заасан байх
4. Төрийн албан хаагчдын бүх ангилал, үүн дотор улс төрийн алба хаагчдыг хөрөнгө орлогоо мэдүүлэх явдлыг хангах; хөрөнгө, орлогыг хянах үр дүнтэй механизм бүрдүүлэх, олон нийтэд ил, тод мэдээлж байх, ялангуяа цахимаар. Хөрөнгө орлогоо мэдүүлэхгүй байх, худал мэдээлэх нөхцөл хариуцлага хүлээх үр дүнтэй арга хэмжээ авахыг хангах
5. Авлигын гэмт хэрэг, зөрчлийн талаарх тоо, баримт хөтлөх, шүгэл үлээгчийн хамгаалах.

Тайлант хугацаанд Монгол Улсын Засгийн газар төрийн албаны шударга байдал, мэргэшсэн байдлыг хангаж чадаагүй. Тус улсын төрийн алба маш их улс төржсөн, улс төрийн харилцаа, холбооны дагуу томилгоо хийгддэг, хээл хахуулиар төрийн албанд томилдог гэсэн яриа, улс төрийн эрх мэдэл солигдох бүрт төрийн албан хаагчдын хөдөлгөөн ихээр нэмэгдэх зэрэг нь үндсэн сорилтууд байсаар байна.

Стратеги болон төрийн албаны шинэ хууль

АТҮХ-ийн зорилгын нэг нь төрийн албаны шинэчлэл юм. Зорилго нь ил тод, хариуцлагатай, нийтийн албыг бэхжүүлэх замаар авлигын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, төрийн жинхэнэ албан хаагчийн сонгон шалгаруулалт болон томилгоонд улс төрөөс нөлөөллөөс ангид, мэдлэг, боловсролд суурилсан чадахуйн зарчмыг хэрэгжүүлснээр авлигын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх³⁹ юм. АТҮХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө нь ерөнхийдөө тунхаглалын шинж чанартай, тодорхой зорилгууд байхгүй, ихэвчлэн хуулийг хэрэгжүүлэх гэхээс өөрчлөхөд чиглэгдсэн байна. Төрийн албаны шинэчилсэн хуулийн⁴⁰ зорилго нь мэргэжлийн, тогтвортой, хариуцлагатай төрийн албыг бэхжүүлэх явдал ба хууль хэрэгжихтэй холбоотой 46 дүрэм, журам дагалдан гарах ёстой ба 2018 оны 12 дугаар сард газар дээр нь танилцах уулзалт болж байх үед тэдгээрийг батлах ажил явагдаж байв. Мэдээжийн хэрэг хууль тогтоомжийн боловсронгуй байдал сайн ч гэсэн шийдвэрлэвэл зохих гол асуудал бол хуулийн хэрэгжилтийг хангах явдал юм.

Төрийн албаны зөвлөл

Төрийн албаны шинэ хуулиар төрийн албаны төв байгууллагын бүрэлдэхүүн, үйл ажиллагааг өргөжүүлсэн ба төрийн албаны ерөнхий удирдлагыг хангах болон зохицуулах үүрэгтэй,

³⁹ АТҮХ-ийн зорилтуудад: чадахуйн зарчимд суурилан томилох болон дэвшүүлэх, нийтийн албыг улс төрөөс ангид байлгах, тухайлбал, улс төрийн нам, улс төрийн өндөр албан тушаалтнууд гэх мэт, нийтийн албан тушаалтнуудын шагнал, урамшуулал, ёс зүй, сургалт зэрэг багтаж байна.

⁴⁰ 2019 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн.

парламентад хариуцан тайлагнадаг хараат бус байгууллага юм⁴¹. Төрийн албаны зөвлөлийн гишүүдийн талаар үнэлгээний өмнөх тайланд чухал асуудлыг хөндсөн нь гишүүд улс төрийн холбоотой хүмүүс байсан. Таван гишүүний гурвыг нь Ерөнхийлөгч, Парламент, Засгийн газраас нэр дэвшүүлж байгаа бөгөөд эдгээр нь улс төрийн албан тушаалтан бус, эсхүл нэр дэвшүүлэхээс нэг жилийн өмнө улс төрийн намын гишүүн бус байх ёстой байна⁴². Бусад хоёрыг нь төрийн албаны 15 жилийн ажлын туршлагатай хүмүүсээс сонгосон байна⁴³. Сонгон шалгаруулах үйл явц журамлагдаагүй байна. Төрийн албаны зөвлөлийн үйл ажиллагааг зүй бус нөлөөлөл болон бусад гуравдагч этгээдийн үүнд улс төрийн албан тушаалтны нөлөөллөөс ангид байхаар Төрийн албаны тухай хуулиар зохицуулсан юм⁴⁴. Хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг бодит байдал дээр бүрэн хэрэгжүүлж чадах нөхцөлд Монголын төрийн албан дахь улс төржих байдлаас ангижрах боломжтой юм.

Төрийн албаны зөвлөлийн ажлын алба 14 хүний бүрэлдэхүүнтэй (2019 оны 2 дугаар сарын байдлаар). Сургалт, судалгаа, шинжилгээ, зөвлөгөө өгөх төвтэй байх ба дэд зөвлөлүүд нь: 11 яам, 14 төрийн байгууллага болон орон нутгийн түвшинд 22 байна. Үйл ажиллагааны өргөн хүрээ болон шинэ зорилго Төрийн албаны тухай шинэ хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой дээрх нөөц нь хангалтгүй юм. Дээр дурдсан зорилтуудыг бүрэн хэрэгжүүлэхэд Төрийн албаны зөвлөлөөс албан хаагчдын тоог нэмэгдүүлэх хүсэлт гаргасан талаар газар дээрх уулзалтуудын явцад тус байгууллагын төлөөлөгчид онцолсон юм.

Нотолгоонд тулгуурласан удирдлага

Хүний нөөцийн удирдлагын мэдээллийн систем (ХНУМС) нь төрийн албаны шинэчлэлийг бүхий л төрлийн мэдээллээр хангах боломжгүй юм. Үндсэн мэдээлэл хүртэл, тухайлбал, сул орон тооны талаарх, эсхүл сахилгын шийтгэл ногдуулсан тухай мэдээлэл хүртээмжгүй юм. Тус мэдээллийн системийг бий болгох асуудал 2000 оноос хойш яригдсан хэдий ч санхүүгийн боломжгүй байсан тул шийдэгдээгүй ирсэн талаар албаныхны мэдээлсэн.

Дүгнэлт

Монгол Улс нь Төрийн албаны тухай шинэчилсэн хуулийг баталж дагалдах хууль тогтоомжийг бэлтгээд байна. Төрийн албаны шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхэд хүчтэй удирдлага, зохих чадавхитай Төрийн албаны зөвлөлийг дэмжих Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын зүгээс улс төрийн дэмжлэг зэрэг чухал юм. Гол нь Төрийн албаны зөвлөлийг улс төрийн нөлөөнөөс ангид, үйл ажиллагааг нь үр ашигтай явуулах боломжоор хангах явдал юм. Хүний нөөцийн удирдлагын мэдээллийн системийг нотолгоонд үндэслэсэн шинэчлэлийн хэрэгжилт болон төрийн албыг үр ашигтай удирдлагаар хангахад нэвтрүүлэх шаардлагатай.

Шинэ зөвлөмж 4

1. Төрийн албаны шинэчилсэн хуулийн хэрэгжилт болон Төрийн албан зөвлөл үйл ажиллагаагаа бүрэн хэрэгжүүлэх бүхий л нөөцөөр хангах.
2. Нотолгоонд үндэслэсэн төрийн албаны шинэчлэлийг дэмжих Хүний нөөцийн удирдлагын мэдээллийн системийг бий болгох.

Төрийн болон улс төрийн албан тушаалын ялгааг тодорхойлох

Төрийн албаны шинэчилсэн хуулиар төрийн албаны ангиллыг хуучнаар үлдээсэн⁴⁵. Үндсэн төрийн алба нь төрийн захиргааны албан тушаал (төрийн бодлогыг хөгжүүлэхэд мэргэжлийн зөвлөгөө үзүүлэх, тэдгээрийн хэрэгжилтийг удирдах) болон төрийн тусгай үйлчилгээний албан

⁴¹ Төрийн албаны хуулийн 21 дүгээр зүйл.

⁴² Төрийн албаны тухай хуулийн 68 дугаар зүйлийн 68.4

⁴³ Төрийн албаны тухай хуулийн 68 дугаар зүйлийн 68.2

⁴⁴ Төрийн албаны тухай хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.8

⁴⁵ Дөрвөн ангилал байдаг. Үүнд: улс төрийн, төрийн захиргааны, төрийн тусгай, төрийн үйлчилгээний гэж ангилдаг.

тушаалууд (үндэсний болон нийгмийн аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг сахих, хууль дээдлэх ёсыг хангатай холбоотой төрийн тусгай үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх)-аас бүрддэг. Улс төрийн албан тушаалыг жагсаасан байдаг (11 зүйл). Иймд төрийн мэргэшсэн алба болон улс төрийн алба хоёрын эрх зүйн ялгааг тодорхой гаргасан. Гэсэн хэдий ч төрийн албыг улс төржих эрсдэлээс ангид байлгахын тулд Монгол Улс улс төрийн томилгоогоор томилогдох этгээдийг Төрийн албаны тухай хуулиар зохицуулахгүй байх асуудлыг авч үзэх хэрэгтэй байна.

Төрийн албаны зөвлөлийн мэдээллээр нийт ажиллах хүчний 21.4 хувь нь төрийн албан хаагчид эзэлж байгаа нь их юм. 2014 оны тоо баримттай харьцуулахад төрийн албан хаагчдын тоо бүх ангиллаар 5 хувиар нэмэгдсэн байна.

Хүснэгт 1. Төрийн албан хаагчдын тоо ангилал тус бүрээр

№	Ангилал	Тоо	Хувь
1	Улс төрийн албан тушаалтан	3430	1,8%
2	Төрийн захиргааны албан тушаалтан	18952	9,8%
3	Төрийн тусгай албан тушаалтан	37433	19,5%
4	Төрийн үйлчилгээний албан тушаалтан	132660	68,9%
	Нийт	192475	100%

Жич: 2019 оны 2 дугаар сарын байдлаар

Эх сурвалж: Монгол Улсын мэдээлэл

Өмнө нь улс төрийн албан тушаалтан болон үндсэн захиргааны албан тушаалтнуудын хооронд тодорхой заагтай байсан ч улс төржих явдлаас урьдчилан сэргийлж чадахгүй байсан юм. Цаашид улс төржих ноцтой эрсдэл нь Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд саяхан оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтүүдтэй холбоотой юм (НАНБХАСЗАСЗУС-ийн 23 дугаар зүйлийн 23.6, 23.7 болон 23.9 зүйл). Тус нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу төрийн албанд томилогдох этгээдийг хувийг ашиг сонирхол үүсэж болзошгүй гэж АТГ-аас үзэн Хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлэгт сөрөг дүгнэлт гаргасан ч тухайн байгууллага нэр дэвшигчийг томилох эрхтэйгээр зохицуулсан. Энэхүү хойш ухарсан алхмыг Монгол Улс шийдвэрлэх шаардлагатай байна.

Чадахуйн зарчимд тулгуурласан төрийн алба

Төрийн албаны тухай шинэчилсэн хуулиар төрийн албанд анх орох, дэвших, жагсаалтаас сонгох / нөөцийн жагсаалт болон дээрх хоёр байдлаар сул орон тоо нөхөгдөөгүй бол нээлттэй зарлах зэрэг үйл ажиллагаа нь хуучин хэвээрээ байна. Тус үйл ажиллагаа нь өмнөх үнэлгээний тайланд дурдсанчлан Монгол Улсын төрийн албанд анх орох асуудлыг үндэслэлгүй хязгаарлаж байна. Үүнээс гадна улс төрийн албан тушаалтан төрийн албаны шалгалт өгөхгүйгээр нөөцөд бүртгэгдэж байна⁴⁶. Газар дээр нь нөхцөл байдалтай танилцах уулзалтын явцад Төрийн албаны шинэчилсэн хууль нь чадахуйн зарчимд тулгуурласан системийг өргөтгөж өгсөн гэж мэдээлж байгаа боловч үнэлгээний баг уг хуультай танилцаад ийм дүгнэлт хийж чадахгүй байна.

Төрийн албаны зөвлөлөөс 2017 онд (731) сул орон тоо зарласан байдал 2015 онтой (1091) харьцуулахад 30 хувиар бага байна. Нэг сул орон тоонд ойролцоогоор 10 нэр дэвшигч өрсөлдөж 2015-2017 онд гуравны нэг нь шалгалтад тэнцсэн байна. Удирдах түвшний албан тушаалын сул орон тоо 2017 онд 33, 2016 онд 52 ба 2015 онд 34 зарласан байсан нь нэг сул албан тушаалд 2 нэр дэвшигч бүртгэгдсэн байна. Гэвч Төрийн албаны зөвлөлөөс сул нэг орон тоонд нэг нэр дэвшигчийг тухайн томилох байгууллагад санал болгож байжээ. Энэ утгаараа 2016 онд парламентын сонгууль болж төрийн эрх мэдлийг барьж буй хүчинд өөрчлөлт орсон нь тухайн жил мөн төрийн албаны удирдлагын түвшинд чухал өөрчлөлтүүд ороход нөлөөлсөн юм.

Төрийн албаны зөвлөл, төрийн бус байгууллага, бизнесийн салбар болон олон улсын байгууллага

⁴⁶ Парламентын гишүүд, сайд, дэд сайд, агентлагийн дарга, Ерөнхийлөгчийн зөвлөх, Ерөнхий сайд, эсхүл Парламентын дарга зэрэг.

зэрэг бүх оролцогч талуудтай газар дээр нь нөхцөл байдалтай танилцах уулзалтуудын явцад бодит байдал дээр төрийн албанд анх орох, дэвших болон төрийн албанаас гарах асуудал чадахуйн зарчим, хүн бүрт ижил тэгш үйлчлэх явдал хангагдахгүй байна. Хүний нөөцийн удирдлагын хэрэгслүүд болох хөдөлмөрийн бүтээмж, мэргэжлийн сургалт, шагнаж урамшуулах болон сахилгын арга хэмжээ авах асуудал мөн л шударга, ил тод явагдахгүй байна.

Үүнээс гадна “60 тэрбумын хэрэг”-ийг АТГ шалгаж байна. Төрийн албан тушаалыг өндөр түвшний албан тушаалтнууд худалдсан гэх асуудал нь олон нийтийг бухимдлыг төрүүлж олон нийтийг хамарсан жагсаал цуглааны улмаас УИХ-ын дарга огцроход хүргэсэн юм. Энэ нь тод томруун жишээ болж байна. Ерөнхийдөө төрийн албыг “худалддаг”, эсхүл улс төрийн харьяаллын дагуу хуваарилдаг гэж үздэг.

Чадахуйн зарчимд тулгуурласан мэргэжлийн төрийн алба байхгүй байгааг ялангуяа Засгийн газар солигдох бүрт ажиглаж болно. Ихэнхи бүтцийн өөрчлөлтүүд “сайн дураар огцрох”, эсхүл төрийн албанаас халагдах байдлаар явагдаж байна. Сүүлийн зургаан жилд төрийн байгууллагуудыг өөрчлөн байгуулснаас 40000 гаруй төрийн албан тушаалыг цомхтгосон байна⁴⁷. Улс төрийн өөрчлөлт болох бүрт төрийн албан хаагчид дарамтад орж огцроход хүрдэг хэмээн газар дээрх уулзалтын явцад ярилцлагад оролцогчид онцолсон. Төрийн алба чадахуйн зарчимд тулгуурлахгүй байгааг гэрчлэх нэг баримт бол хууль бусаар ажлаас чөлөөлөгдсөн этгээдэд олгож буй тэтгэмжийн хэмжээ юм. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын мэдээллээр 2016 онд шүүхийн шийдвэрээр хууль бусаар албан тушаалаас халагдсан 239 төрийн албан хаагчид 788 сая 479 мянган төгрөг (262700 евро) олгосон байна. Албан тушаалаас халсан, төрийн албанд орохтой холбоотой, эсхүл төрийн албаны шалгалттай холбоотой Төрийн албаны зөвлөлд 2017 онд 514 өргөдөл, гомдол ирүүлсэн байна (2015 онд 630, 2016 онд 626). Гэвч хэрхэн шийдвэрлэсэн талаарх мэдээллийг үнэлгээний багт ирүүлээгүй болно.

Хүснэгт 2. Төрийн албаны зөвлөлийн хүлээн авсан өргөдөл, гомдол, мэдээлэл

№	Агуулга	2015	2016	2017
1	Төрийн албанаас халагдсан	228	144	135
2	Сонгон шалгаруулах үйл ажиллагаа, түүний үр дүн, төрийн албаны нөөцийн томилгоо	86	72	59
3	Мэргэжлийн шалгалт, шаардлага, үр дүн, нөөцөд бүртгэх	101	62	70
4	Төрийн албан хаагчийн ёс зүй, ёс суртахуун доогуур	66	31	37
5	Төрийн үйлчилгээний албаны захиргааны албан тушаалын сонгон шалгаруулах үйл ажиллагаа	15	10	7
6	Сахилгын арга хэмжээ	10	12	19
7	Төрийн албан хаагчийн тэтгэвэр, өгөөж, урамшуулал	24	27	22
8	Албан тушаалтнаас бууруулах	28	28	22
9	Бүтцийн өөрчлөлтөөр орон тоо цомхтгосон	56	187	22
10	Дэд зөвлөлийн үйл ажиллагаа	3	4	6
11	Албан тушаал сэлгэх	9	8	3
12	Төрийн албанд томилохгүй байх		11	30
13	Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэхгүй байх		6	2
14	Төрийн албанд удаа дараа хандсан		11	30
15	Албан тушаалаа орхихыг шаардах			2
16	Хүүхэд асарсан чөлөөтэй байсны дараа ажилд авахгүй байх			3
17	Хууль бус шийдвэрийг өөрчлөх			2
18	Бусад		10	47
	НИЙТ	626	630	514

Эх сурвалж: Монгол Улсын мэдээлэл

⁴⁷ Монгол Улсын Засгийн Газрын дундаж бүрэн эрхийн хугацаа 1.5 жил: Монгол Улсын Төрийн албаны үйл ажиллагааны тайлан (2017).

Дээр дурдсан асуудлуудаас улс төрийн өөрчлөлт бүр төрийн албаны олныг хамарсан “цэвэрлэгээ”-нд хүргэж байна гэх үндэслэлийг төрүүлж байна. Төрийн албаны тогтвортой бус байдал тус улсын гол сорилтын нэг гэдгийг албаныхан мөн хүлээн зөвшөөрч байна. Засгийн газрын тогтворгүй байдал, төрийн албан дахь хүний нөөцийн ихээхэн хэмжээний хөдөлгөөн зэрэг нь төрийн албаны шударга байдал болон мэргэшсэн байдалд сөргөөр нөлөөлж байна. Хууль тогтоомжийг чанд сахих, албан тушаалын байдлыг урвуулан ашиглах явдлыг таслан зогсоох замаар мэргэшсэн төрийн албаны тогтвортой байдлыг хангахыг Монгол Улсад зөвлөж байна.

Шагнал урамшуулал

Өмнөх үнэлгээнээс хойшхи хугацаанд чухал өөрчлөлт ороогүй ба шагнал, урамшууллын систем нь хэцүү, хүнд хэвээрээ байна. Төрийн албан хаагчийн цалин нь үндсэн цалин, тусгай нөхцлийн нэмэгдэл, төрийн албанд ажилласан хугацааны нэмэгдэл, ангилал, шинжлэх ухааны зэрэг, ур чадварын нэмэгдэл болон улирлын үр дүнгээр шагналт цалин зэргээс бүрддэг (Төрийн албаны тухай хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.1.4). Төрийн албан хаагчийн цалингийн хувьсагч хэсэг 40 хувиас хэтэрдэггүй хэмээн нөхцөл байдалтай нь танилцах уулзалтуудын явцад оролцогчид ярьж байсан боловч тодорхой мэдээлэл гаргаж өгөөгүй болно. Урамшууллыг өмнө нь дүрэм, журмыг зөрчин дур зоргоороо олгож байсан хэмээн танилцах уулзалтуудын явцад эрх баригчид тэмдэглэсэн. Тусгай ажлын хэсгийн зохион байгуулсан судалгааны үр дүнд тулгуурлан цалингийн урамшууллыг зохицуулалтыг шинэчлэх зөвлөмжийг АТГ-аас Засгийн газарт хүргүүлсэн боловч зөвлөмжийн мөрөөр одоогийн байдлаар арга хэмжээ авагдаагүй байна.

Монгол Улсын Үндэсний статистикийн хорооны мэдээллээр 2018 оны 6 дугаар сарын байдлаар сарын дундаж цалингийн хэмжээ 998 000 төгрөг (333 евро) байгаа бол Улаанбаатарт 1.1 сая төгрөг (367 евро) байна. Төрийн албаны зөвлөлийн мэдээллээр төрийн албан хаагчдын дундаж цалин 700 000 төгрөг (233 евро) байгаа нь улсын дундаж цалингийн түвшнээс доогуур юм. Энэ нь төрийн албанд өндөр ур чадвар бүхий хүмүүсийг татахад саад болж байна. 1.5 сая төгрөгийн цалинтай уул уурхайн болон ИТ салбарууд нь үндсэн өрсөлдөгч салбар болж байгаа бөгөөд төрийн албаны дундаж цалингаас даруй 50 хувиар өндөр байна.

Төрийн албаны албан тушаалын ангилал, эсхүл ажлын байрны тодорхойлолт нь нэг стандартгүй байна. Мэдлэг, туршлага, мэргэшсэн байдал болон ур чадвараар төрийн албан хаагчдыг ялгахгүй байгаа нь өнөөгийн төрийн албаны системийн сорилт хэвээр байгаа тухай Төрийн албаны зөвлөлийн төлөөлөгчид онцолсон юм.

Удирдах албан тушаалтны зүгээс цалингийн бүрэлдэхүүн ялангуяа, шагнал, урамшууллын хэмжээг ялгамжтай тогтоох явдлыг хязгаарлах үүднээс сонголт хийхгүй байх нь чухал. Мөн шагнаж, урамшуулахад баримтлах тодорхой, бодит шалгуурыг бий болгох замаар дээрх асуудлыг бууруулж болох ба төрийн албанд цалингийн тогтвортой байдлыг хангах нь чухал юм.

Монголын эрх баригчид урамшуулал олгох үйл ажиллагааг Засгийн газрын тогтоолоор 2019 оны 1 дүгээр сард баталсан хэмээн мэдэгдсэн. Тус зохицуулалтыг үнэлж дүгнэх боломж үнэлгээний багт олдоогүй.

Шинэ зөвлөмж 5

1. Мэргэшсэн төрийн албаны тогтвортой байдлыг хангах.
2. Төрийн албан хаагчдын шагнал урамшууллын ил тод, шударга байдлыг хангах.
3. Төрийн албаны цалингийн өрсөлдөх чадварын түвшин дээшлүүлэх.
4. Нийт шагнал урамшуулалд эзлэх хувьсах хэсгийг бууруулах.
5. Шагнал болон бусад мөнгөн урамшууллыг объектив байдлаар хуваарилж гүйцэтгэлтэй холбоотой байдлыг хангах.

Ёс зүйн дүрэм болон сургалтууд

2010 оноос хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Төрийн албаны ёс зүйн дүрмийн дагуу төрийн байгууллагууд дүрмийн хэрэгжилтийг хангах үүднээс бүтэцдээ хяналтын нэгж байгуулахаар тусгажээ. Зарим салбар, байгууллагууд өөрсдийн ёс зүйн дүрмийг боловсруулан ажиллаж байгаа ба улсын хэмжээнд ёс зүйн 682 дэд хороо ажилладаг талаар мэдээлсэн. Гэвч эдгээр ёс зүйн дэд хороодын үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг гаргаж өгөөгүй болно.

Төрийн албаны шинэчилсэн хуулийн дагуу улс төрийн албан тушаалтнууд болон төрийн тусгай албан хаагчдын ёс зүйн дүрмийг хуулиар тогтоож өгөхөөр тусгасан бол төрийн захиргааны албан хаагч, төрийн үйлчилгээний албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг Төрийн албаны зөвлөлийн санал болгосны дагуу Засгийн газар батлахаар тусгажээ (Төрийн албаны тухай хуулийн 40 дугаар зүйл). Ёс зүйн дүрмийг шинэчлэхээр ажиллаж байгаа талаар Төрийн албаны зөвлөлөөс мэдээлсэн. Ёс зүйн чиглэлийн сургалтуудыг АТГ, эсхүл Төрийн албаны зөвлөлөөс зохион байгуулж байгаа ч тэдгээр нь системтэй, эсхүл тогтсон сургалтын хөтөлбөрт үндэслээгүй байна.

АТГ нь төрийн албан хаагчдын сургалтын байгууллага болох Удирдлагын академи төрийн албан хаагчдын сургалтын асуудлаар 2017 оны 12 дугаар сард гэрээ байгуулсан байна. Үүнд ёс зүйн асуудлыг мөн оруулсан байна. Авлига, хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг, ашиг сонирхлын зөрчлийн зохицуулалт зэрэг өргөн хүрээний асуудлаар 2018 онд 27 удаагийн сургалтаар 2232 хүнийг сургалтад хамруулжээ. Төрийн албаны шинэ хуулиар ёс зүйн асуудлаар зөвлөгөө, зөвлөмж өгөх болон Удирдлагын академиас зохион байгуулан явуулж буй сургалтын хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд хяналт тавих асуудлыг Төрийн албаны зөвлөл хариуцахаар тусгажээ.

Шинэ зөвлөмж 6

1. Өндөр эрсдэл бүхий салбарууд болон зарим сонгосон салбарын төрийн албан хаагчийн ёс зүйн дүрмийг батлах.
2. Сургалт, бичмэл гарын авлага, практик зөвлөгөө, зөвлөмжөөр хангах.
3. Ёс зүйн дүрмийг хэрэгжилтэд үнэлгээ хийх.

Хариуцлага

Өмнөх үнэлгээний тайланд Авлигын эсрэг хуулийг зөрчигчдөд ногдуулж буй шийтгэл сул, үр дүн багатай байгаа талаар дурдсан. Учир нь ноцтой зөрчлүүдэд сахилгын шийтгэл ногдуулдаг, шийтгэл ногдуулах үйл ажиллагаа нь тодорхой бус, зөрчлүүд нь өргөн хүрээний, тодорхой бус байсан зэрэг нь хууль эрх зүйн тодорхой байдлын талаар эргэлзээ төрүүлж байв. Эрүүгийн хуульд дурдсан зөрчил Авлигын эсрэг хуулийн зарим зүйл, заалттай давхацсан асуудал бас байсан (АЭХ-ийн 7 дугаар зүйл). Үүнтэй холбоотой ямар нэгэн ахиц дэвшил ажиглагдаагүй байна. Ашиг сонирхлын зөрчил, хөрөнгө орлогын мэдүүлэгтэй холбоотой өргөдөл, гомдол, мэдээллийг шалгаад ногдуулсан санкцтай холбоотой статистик мэдээллийг АТГ-аас гаргаж өгсөн боловч ямар зөрчлүүдэд эдгээр санкцийг ногдуулсан нь тодорхойгүй байна.

Ёс зүйн дүрэм, журам зөрчсөн, ашиг сонирхлын зөрчлийн талаарх иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэх талаар Ёс зүйн дэд хорооны үйл ажиллагаа төдийлөн сайн бус байгааг Азийн сангийн судалгааны үр дүн харуулсан байна. Зохих төрийн байгууллагын өндөр түвшний албан тушаалтнуудын хувьд дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлээгүй байна.

Ашиг сонирхлын зөрчил

Ашиг сонирхлын зөрчлийн зохицуулалтын сул цоорхой байдлын талаар өмнөх үнэлгээний тайланд дурдсан. Тэмдэглэсэн эрх зүйн өөрчлөлтүүд эдгээр асуудлыг хөндөөгүй. Оффшор бүсэд банкны данс, хөдлөх болон үл хөдлөх хөрөнгө, хуулийн этгээд эзэмшихийг хориглох тухай Ашиг сонирхлын зөрчлийн тухай хуулийн 10¹ дугаар зүйлд нэмэлт, өөрчлөлт нь эерэг, хөгжингүй өөрчлөлт юм. Хоёр дахь нэмэлт, өөрчлөлт нь дээр дурдсанчлан ухарсан алхам болсон байна. Нийтийн албанд нэр дэвшигчийн хувийн ашиг сонирхлын мэдүүлгийг хянаад ашиг сонирхлын

зөрчил үүснэ гэсэн дүгнэлтийг АТГ-аас гаргасан ч тухай байгууллага уг дүгнэлтийн зөвлөмжийг дагахгүй нэр дэвшигчийг томилох боломжтой болгосон нь хоёр дахь өөрчлөлт юм (23 дугаар зүйлийн 23.9).

Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн үйлчлэлд хамаарах этгээд нь Авлигын эсрэг хуулийн үйлчлэлд (АСХ-ийн 4 дүгээр зүйл) хамаарах этгээдтэй ижил бөгөөд зарим нэг авлигын эрсдэл өндөртэй (уул уурхайн салбар) этгээд хуулийн хамрах хүрээнд ороогүй байна. Үүнээс гадна ашиг сонирхлын зөрчлийн асуудлыг илрүүлэх, удирдах, шийдвэрлэх үйл ажиллагааг зохицуулаагүй байна.

Газар дээр нь нөхцөл байдлыг тодруулах уулзалтуудын явцад нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг санал болгох зорилгоор судалгаа шинжилгээ хийж байгаа талаар АТГ-аас мэдээлсэн болно. Тэдний үнэлгээгээр хэрэгжилтийг хангахад захиргааны зохицуулалтууд болон санкц дутагдалтай байгаа. Учир нь Захиргааны хуульд холбогдох зүйл заалтууд байхгүй ба ашиг сонирхлын зөрчлийн тухай хууль хангалтгүй байгаа юм. Түүнчлэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд маш болгоомжтой хандахгүй бол сайжруулах гэж байгаад ухарсан өөрчлөлтүүд орох магадлал байдаг.

Ашиг сонирхлын зөрчлийн зохицуулалтын хэрэгжилтийн, тухайлбал, УИХ-ын гишүүд болон АТГ-ын албан хаагчдынхныг УИХ-ын Хууль зүйн байнгын хороо, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл (шүүгчидтэй холбоотой) болон АТГ (бусад төрийн байгууллагууд) хяналтыг хэрэгжүүлэн ажиллаж байна. Гэвч дээрх хяналтын талаарх мэдээлэл байхгүй. АТГ-ын Хяналт, шалгалт, дүн шинжилгээний хэлтсээс цаг үеийн шинжтэй зарим нэг зөвлөмж, чиглэл, заавар өгч ажиллаж байна. Гэвч энэ нь системтэй бус, зааварчилгааны материал боловсруулаагүй, хэрэгжилтийн талаарх мэдээлэл байхгүй байна. Төрийн байгууллагууд ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх бодлого хэрэгжүүлж байгаа эсэх нь, ашиг сонирхлын зөрчлийн хуулийг хэрэгжилтийг хангадаг эсэх нь тодорхойгүй байна. Үүнээс гадна зөрчлийг илрүүлэх туслалцаа, дэмжлэг болох өргөдөл, гомдлыг, эсхүл шүгэл үлээх (доор харна уу) асуудлыг шийдвэрлэх тогтоосон үйл ажиллагаа, практик байхгүй байна. Төрийн албан хаагчдыг соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагааг АТГ-аас зохион байгуулжээ. Нийтдээ 2015 онд 10137, 2016 онд 6962, 2017 онд 12686 албан хаагч сургалтад хамрагджээ.

Бэлэг болон төрийн албанаас чөлөөлөгдсөний дараах ажил эрхлэлтийн асуудал дээр өмнөх үнэлгээний үеэс хойш өөрчлөлт ороогүй байна. Бэлгийг бүртгэх талаар Засгийн газрын тогтоол хүлээгдэж байна. Энэхүү зохицуулалт хоцорч байна. 2015-2017 онд нэг ч тохиолдол бүртгэгдээгүй байна. Уг зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байгаа талаар нөхцөл байдалтай танилцах уулзалтуудын явцад АТГ-ын төлөөлөгчид онцолсон. Төрийн албанаас чөлөөлөгдсөний дараах ажил эрхлэлтийн талаарх зохицуулалтыг зөрчсөн нэг этгээдийг 2018 онд 720000 төгрөгөөр (240 евро) торгожээ. Төрийн албанаас чөлөөлөгдсөний дараах ажил эрхлэлтийн хязгаарлалтыг зөрчсөн 2 зөрчлийн хөөн хэлэлцэх хугацаа нь дуусан байсан тул шийдвэрлээгүй байна. Давхар ажил эрхэлсэн гурван төрийн албан хаагчид цалин бууруулах арга хэмжээ авчээ.

Дүгнэлт

Зөвлөмжтэй холбогдуулан Монгол Улс ашиг сонирхлын зөрчлийн тухай хуулийг хянаж үзээгүй байна. Эсрэгээр ашиг сонирхлын зөрчилтэй албан хаагч томилогдох боломж бүрдсэн нь хойш ухарсан алхам болжээ. Ашиг сонирхлын зөрчлийн зохицуулалтыг бодит байдал дээр хэрэгжүүлэх боломжтой болгох үүднээс ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах тухай хуульд өөрчлөлт оруулан залруулах шаардлагатай. Улмаар хэрэгжилтийг хангах, мэдээлэлд тулгуурлан зохих үнэлгээг хийж байх хэрэгтэй юм. Цаашид төрийн байгууллагууд, төрийн албан хаагчдийг заавар, зөвлөгөө, зөвлөмжөөр системтэй хангах, сургалт зохион байгуулах шаардлагатай байна.

Шинэ зөвлөмж 7

1. Ашиг сонирхлын зөрчлийг хориглох дүрэм журмын цогц, бүрэн дүүрэн байдлыг хангаж, авлигын өндөр эрсдэл бүхий салбаруудыг хамруулах.

2. Эдгээр зохицуулалтыг бодитоор хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай үйл ажиллагааг зохицуулсан хэм хэмжээг бий болгох.
3. Ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хатуу сахин мөрдүүлэх, ялангуяа төрийн өндөр албан тушаалтнуудад онцгой анхаарал хандуулах.
4. Мониторинг болон задлан шинжилгээг мэдээлэлд тулгуурлан гүйцэтгэх явдлыг хангах.
5. Холбогдох төрийн байгууллага, албан хаагчдыг практик зөвлөмж, сургалтаар хангах.

Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг

Хөрөнгө, орлого мэдүүлэх зохицуулалт өмнөх үнэлгээний үеэс өөрчлөлт ороогүй. Ойролцоогоор 40 мянган төрийн албан хаагчийн хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг бүртгэх ажил тогтоосон хугацаанд 99 хувийн гүйцэтгэлтэй явагдаж байна. 2017 оноос хойш бүх мэдүүлгийг хувийн мэдээллийг оруулахгүйгээр мэдээлж байна. Хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн бүртгэл, хяналтын төвлөрсөн бус байдалтай байсаар байна. 2018 оноос цахим систем нь цаасан суурьтай системийг бүрэн орлох болсон бөгөөд баталгаажуулах, шалгахад санамсаргүй сонголт хийх, холбогдох мэдээллийн сантай харилцах, болон бусад холбогдох модулиудыг бий болгох зорилгоор уг системийг улам бүр боловсронгуй болгох ажлыг гүйцэтгэж байна. АТГ нь хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг бүртгэх, хянах, шалгах чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч гол байгууллага тул төрийн зарим нэг мэдээллийн санд (автомашин эзэмшигчийн бүртгэл, газрын бүртгэл, газрын эзэмших бүртгэл) нэвтрэх эрхтэй байгаа боловч зарим нэг мэдээллийг авч чадахгүй байна. Тухайлбал, татварын сангийн мэдээлэл гэх мэт. 2007 оны мэдээллээр 40073 хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг бүртгэснээс 59.7 хувь нь төрийн захиргааны албан хаагчийн, 18.6 хувь нь улс төрийн албан тушаалтны, 10.9 хувь нь төрийн үйлчилгээний албан тушаалтны, 0.7 хувь нь төрийн өндөр албан тушаалтны, 10.1 хувь нь бусад албан тушаалтных байжээ.

Ногдуулсан арга хэмжээний хувьд дараах статистик мэдээллийг үнэлгээний багт гаргаж өгсөн. Үүнд: ХОМ-ийг хугацаанд нь гаргаж өгөөгүй үндэслэлээр 2017 онд 62 албан тушаалтан, 2018 онд 15 албан тушаалтан, хугацаа хожимдуулж гаргасан үндэслэлээр 2017 онд 313 албан тушаалтан, 2018 онд 111 албан тушаалтанд тус тус арга хэмжээ авсан байна. Сануулах арга хэмжээг 2017 онд 3, 2018 онд 2, цалин бууруулах арга хэмжээг 8 удаа, ажлаас чөлөөлөх арга хэмжээг жил тус бүр 1 удаа авсан байна. Өгсөн мэдээлэлд үндэслэн тус системийн үр ашигтай байдлыг үнэлэхэд хэцүү юм. Хоёр талын уулзалтын үеэр гаргаж өгсөн тоон мэдээлэл нь тодорхой түвшний хуулийн хэрэгжилтийг нотолж байна. 2018 онд шалгасан 171 ХОМ-ээс 14 албан тушаалтанд хариуцлага тооцсон байна. Эдгээрийг ӨГМ-ийн мөрөөр шалгасан байна. Гэвч эдгээр тоо баримт нь хөрөнгө, орлогын систем нь авлигыг тогтоон барих хэрэгсэл болж байна гэдгийг харуулж чадахгүй байна.

Хяналт шалгалтыг хийх тэргүүлэх чиглэлийг тогтоох, эсхүл санамсаргүй байдлаар сонгох асуудал ажиглагдсангүй. Төлөвлөгөөт хяналт шалгалт хийх, Шударга байдлын үнэлгээний судалгаанд үндэслэх, эсхүл өөрсдийн үзэмжээр шалгалт хийх байдлаар явагдаж байгаа тухай нөхцөл байдлыг тодруулах уулзалтуудын явцад АТГ-аас мэдээлсэн болно. Өнгөрсөн жил шүүхийг онцолж авч үзсэн байна. Цаашид өндөр түвшний албан тушаалтнуудад анхаарал хандуулахаар төлөвлөж байгаа юм байна. Албан ёсны мэдээллээс гадна эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйн материал ашигласан нь авлигатай холбоотой эрүүгийн хэрэг үүсгэх үндэслэл болсон талаар АТГ-ынхан мэдээлсэн. Гэвч энэ мэдээллийг АТГ-ын Мөрдөн шалгах хэлтсийнхэн нотлоогүй, ямар нэгэн мэдээлэл өгөөгүй болно. Жил бүр нийт мэдүүлгийн 10 хувийг шалгадаг бол 2018 онд зөвхөн 5 хувийг шалгажээ. Хэрэв санамсаргүй байдлаар сонгон шалгадаг, сэжигтэй асуудлыг хариуцлагатай байгууллагууд шалгадаг байсан бол эдгээр тоо баримт нь асуудал бус юм. Төрийн албан хаагчид хөрөнгө, орлогоо нуухын тулд төрөл бүрийн арга заль хэрэглэдэг болсныг хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн 10 жилийн туршлагаас ерөнхийд нь дүгнэж болно хэмээн АТГ-ынхан үнэлгээний багт мэдээлсэн болно. Тухайлбал, хөрөнгийг өөрт холбоотой хувь хүн, эсхүл зарим компанийн нэр дээр шилжүүлэх зэргээр нуудаг байна.

АТГ-ын 21 албан хаагч хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн бүртгэл, орон нутаг дахь эрх бүхий албан

тушаалтантай ажиллах, мэдүүлгийн бүрэн бүтэн байдлыг шалгах, ХОМ-тэй холбоотой ӨГМ-ийг шалгах, сургалт хийх зэргээр ажиллаж байна. Иймд энэхүү нөөцөөр дээрх ажлыг хийж гүйцэтгэхэд хангалтгүй гэж АТГ-хан үзэж байна.

Дүгнэлт

Хөрөнгө орлогоо мэдүүлэх тогтолцоо хэрэгжиж байна. Цахимаар мэдүүлэг гаргах систем нь бүрэн ажиллагаанд орсон бөгөөд одоо цаасаар мэдүүлэг авахгүй байна. Өндөр түвшний албан тушаалтнууд тогтмол хугацаанд хөрөнгө орлогоо мэдүүлдэг ба түүнийг нь олон нийтэд ил болгодог ч эдгээр нь компьютерээр боловсруулах, унших боломжгүй байдаг. Зарим үед хариуцлага тооцдог ч үр дүнтэй хязгаарлалт болж чаддаггүй. Өмнөх Үнэлгээний илтгэлд дурдсанчлан Монгол Улс санаатайгаар худал мэдүүлсэн тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага тооцдог болох асуудлыг судалж үзэхийг дахин зөвлөж байна. Хяналтын тогтолцоо нь нарийн төвөгтэй бөгөөд төвлөрсөн бус учир нягтлах болон хууль хэрэгжүүлэх ажлын үр ашиг муу байхад нөлөөлж байна. Үнэлгээ хийх үндсэн байгууллага (АТГ) нь мэдүүлгийг үр дүнтэйгээр нягтлах нөөц болон арга хэрэгсэл (гол чухал мэдээллийн санд хандах, санамсаргүй түүвэрлэх зэрэг)-ээр дутмаг байна. Монгол Улс хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг системтэй, тууштай, объектив байдлаар хянадаг болох хүчин чармайлт гаргах хэрэгтэй бөгөөд ингэхдээ өндөр түвшний албан тушаалтнуудад голлон анхаарч зөрчил илэрвэл тэр талаар арга хэмжээ авах хэрэгтэй. Бидэнд өгсөн хуулийн хэрэгжилтийн талаарх мэдээлэл нь түүний үр дүнг үнэлэхэд хангалтгүй байв.

Шинэ зөвлөмж 8

1. Хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг нээлттэй өгөгдөл хэлбэртэйгээр ил болгох.
2. Хуульд болон практикт холбогдох зөрчлийн талаар (худал мэдүүлсэн гэх мэт) үр дүнтэй хязгаарлалт болох хариуцлагыг тогтоох.
3. Хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг нягтлах үүрэг бүхий байгууллагууд нь төрийн байгууллагууд дахь бүхий л бүртгэл, мэдээллийн санд хандах эрхтэй болгох ба нягтлахад шаардлагатай арга хэрэгсэлтэй болгох.
4. Үр ашгийг нэмэгдүүлэхийн тулд нягтлах болон хяналт тавих чиг үүргийг төвлөрүүлэх.
5. Өндөр түвшний албан тушаалтнуудад болон авлигын эрсдэл өндөртэй талбарт төвлөрөх.
6. Үр ашигтай байдлыг үнэлэхийн хууль хэрэгжилтэд холбогдох мэдээллийг цуглуулах.

Шүгэл үлээгчийг хамгаалах

Өмнө дурдсанчлан авлигын үйлдлийг мэдээлэх явдлыг зайлшгүй биелүүлэх үүрэг болгон зааж өгсөн боловч шүгэл үлээгчийг хамгаалах тогтолцоог нэвтрүүлээгүй байна. Шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай хуулийн төслийг Парламентад өргөн барьсан гэж АТГ-ынхан мэдэгдсэн боловч үнэлгээний багт хуулийн төслийг гаргаж өгөөгүй юм. Шүгэл үлээх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх талаар Парламентаар батлагдсан АТҮХ-т тусгагдсан. Гэвч өнөөдрийг хүртэл үр дүн харагдахгүй байна. Иргэд авлигын асуудлаарх өргөдөл, гомдол, мэдээллийг шууд утсаар, шуудангаар, биеэр, э-мэйлээр АТГ-т гаргаж болно. Ихэвчлэн шууд холбоог ашигладаг талаар АТГ-хан онцолсон. Учир нь нэрээ нууцлах боломжтой байдаг. Гэвч оролцогч талууд ойлгож байгаа гэдэгт үнэлгээний баг эргэлзсэн. Мэдээллийн талаарх статистик мэдээллээр хангаагүй. Азийн сангийн 2018 оны Авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт, мэдлэг тогтоох судалгааны дүнгээр авлигын талаар мэдээлэх явдал буурч байна. 2010 оны 3 дугаар сард судалгаанд оролцогчдын 47.8 хувь нь утсаар мэдээлэх талаар ойлголттой байсан бол 2018 онд 18.5 хувь болжээ.

Шүгэл үлээгчийг хамгаалах системийн ач холбогдлыг онцлон шүгэл үлээгчийг хамгаалах эрх зүйн орчныг бий болгох зорилгоор иргэний нийгмийн төлөөлөл, бизнесийн салбарынхан болон олон улсын байгууллагууд Монгол Улсын Засгийн газартай хамтран ажиллахад бэлэн байна. Урьд нь 2015 онд Транспэрэнси интернэшнл-Монгол байгууллагаас Шүүмжлэгчийг хамгаалах тухай хуулийн төслийг санал болгосон боловч амжилтгүй болсон. Гэхдээ Монгол Улсын Ерөнхийлөгч

2018-2019 оныг гэрч, мэдээлэгчийг хамгаалах жил болгон зарласан, АТҮХ-т шүгэл үлээгчийг болон сэтгүүлчийг хамгаалах эрх зүйн орчин бүрдүүлэх тухай (Хөтөлбөрийн 4.1.5.6) тусгасан зэргээс үзвэл уг асуудал урагшлах ёстой юм.

Мэдээлэл өгөх үйл ажиллагаа, мэдээллийг шалгах, мэдээлэгчийн хамгаалах, мэдээлэгчийг урамшуулах зэрэг шүгэл үлээгчийг хамгаалах найдвартай эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх чиглэлээр сонирхогч талуудтай хамтран ажиллахыг Монгол Улсад зөвлөж байна. Шүгэл үлээгчийн талаар сургалт зохион байгуулах, хамгаалах механизмын талаар соён гэгээрүүлэх, мэдээлэхийг дэмжих явдлыг Монгол Улс хангаж ажиллах шаардлагатай байна.

Монгол Улс өмнөх үнэлгээнээс өгсөн Зөвлөмж 3.2-ыг хэсэгчлэн биелүүлсэн.

Шинэ зөвлөмж 9

1. Шүгэл үлээгчийн хамгаалах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх болон шүгэл үлээхийг хөхүүлэн дэмжих, хамгаалах практик механизм бий болгох.
2. Шүгэл үлээгчийн хамгаалах статистик тоо, мэдээлэл, баримтыг цуглуулах, дүн шинжилгээ хийх.
3. Шүгэл үлээхийг зорилгоор хамгаалалтын механизм, мэдээлэх сувгийн талаар олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, мэдлэгийг нэмэгдүүлэх.

2.2. Улс төрийн албан тушаалтнуудын шударга байдал

Монгол Улсад өндөр (дээд) түвшний авлига өргөн дэлгэрсэн байна. Өндөр түвшний авлига ноцтой байна гэж Авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт мэдлэг тогтоох судалгаанд оролцогч иргэдийн 64 хувь нь үзэж байгаа бөгөөд 2012 оноос эхлэн энэ үнэлгээ өсөх хандлагатай байна. Олон нийтийн зүгээс иргэдийн амьжиргааны түвшний доройтлыг өндөр түвшний авлигатай холбон авч үзэж байна. “Бизнес болон улс төрийн бүлгүүдийн сонирхол нэгдсэн”, “хууль, эрх зүйн тогтолцоо хөгжиж байгаа учраас асуудлыг шийдэж чадахгүй”, “Төр засгийн дээд түвшинд ил тод байдал хангалтгүй” байгаа зэрэг нь Монгол Улс дахь өндөр түвшний авлигын үндсэн шалтгаан болж байна. Судалгаанд оролцогчдын 46 хувь нь УИХ-ын ихэнхи эсхүл бүх гишүүд, төрийн албан хаагчдын 39 хувь нь авлигад автсан гэж үзсэн байна. Нөхцөл байдалтай танилцах уулзалтуудын явцад ярилцлагад оролцогчид дээрхийг нотолж байгаа бөгөөд үүнээс гадна төрийн албан тушаалыг зарах, АТГ-ын үйл ажиллагаанд нөлөөлөх оролдлого зэргийг жишээ болгон дурдаж болох юм (улс төрийн намын талаар 4 бүлгээс үзнэ үү). Жижиг, дунд үйлдвэрлэлийг дэмжих сан, 60 тэрбумын хэрэг зэрэг сүүлийн үеийн асуудлын хүрээнд Монгол Улсын иргэд томоохон хэмжээний эсэргүүцлийн жагсаалууд зохион байгуулагдсан зэргээс уг асуудлын цар хүрээ илэрхийлэгдэж байна.

Байгууллагын төлөөллүүдийн мэдээлж байгаагаар олон нийтийн бухимдаж буй асуудлын нэг нь доогуур түвшний албан хаагчдад хариуцлага тооцдог боловч нөлөө бүхий өндөр түвшний албан хаагчдад бүрэн хариуцлага тооцож чаддаггүй, мөн УИХ-ын гишүүд өөрсдийн бизнесийг хамгаалдаг явдал аж.

АТГ нь Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийг судалгааг 2008 оноос хойш жил бүр зохион байгуулж байна. Улс төрд итгэх олон нийтийн итгэл бага байгааг уг судалгааны үр дүн харуулж байна.

Улс төрийн албан тушаалтныг Төрийн албаны тухай хууль (12 дугаар зүйл) -аар тодорхойлсон байдаг бөгөөд 2019 оны 2 дугаар сарын 1-ний байдлаар 3430 албан тушаалтан байгаа нь Монгол Улсын нийт төрийн албан хаагчдын 1.8 хувийг эзэлж байна. Парламентын гишүүдийн эрх зүйн орчин тодорхой байдаг ч бусад өндөр түвшний албан тушаалтнуудад зориулсан зохицуулалт хангалтгүй байдаг гэдгийг Үнэлгээний багийн гишүүдийг ажиллах үеэр холбогдох байгууллагын төлөөллүүд илэрхийлж байсан юм. Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг болон ашиг сонирхлын зөрчлийн зохицуулалтууд улс төрийн албан тушаалтнуудад мөн ижил үйлчилдэг. Эдгээр албан тушаалтнуудын ХОМ-ийг хянах, шалгах чиг үүргийг УИХ-ын Ёс зүйн дэд хороо хэрэгжүүлдэг ч, энэ хүрээнд хариуцлага хүлээлгэж байсан тохиолдол байхгүй гэж

үзэж болохоор байна. УИХ-ын гишүүдийн Ёс зүйн дүрмийг УИХ-ын тогтоолоор шинэчлэн 2019 онд баталсан.

Улс төрийн албан тушаалтнуудад хариуцлага хүлээлгэсэн талаарх статистик мэдээллийг гаргаж өгөөгүй болно. Хэдий тийм ч, улс төрийн албан тушаалтнуудын хариуцлагыг нэмэгдүүлэхтэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалтууд сул байгаа нь илэрхий байна. Парламентын төлөөлөгчидтэй хийсэн уулзалтын явцад тэдний мэдээлж байгаагаар УИХ-ын гишүүдийн хууль бус үйл ажиллагаатай холбоотой 15 өргөдөл байсан ч холбогдох дараагийн шатны арга хэмжээг аваагүй байна. “Панамын баримт”-д нэр нь дурдагдсан, оффшор дахь дансандаа 1 сая ам. доллартой гэж яригдаж байсан УИХ-ын дэд дарга асан дэд даргын албан тушаалаасаа огцорсон болохыг дээрх албан тушаалтнууд Үнэлгээний багийн гишүүдтэй уулзах үеэр мэдэгдэж байсан юм. Уг явдлаас хойш УИХ-ын Ёс зүйн дэд хороо ямар нэг хариуцлага хүлээлгээгүй бөгөөд дээрх дэд даргын үйлдлийг тухайн үеийн хууль тогтоомжоор хориглоогүй байсан аж. Ашиг сонирхлын зөрчил үүссэн гэх шалтгаанаар гишүүн санал хураалтад оролцохгүй байх 2 тохиолдол гарч байсан байна. Эдгээрийн нэг нь сургуулийн санхүүжилтийн асуудалтай холбоотой байсан бөгөөд тэд хувьцаа эзэмшиж байсан юм.

Шинэ зөвлөмж 10

1. Өндөр түвшний улс төрийн албан тушаалтнуудад чиглэсэн шударга ёсны зохицуулалтуудыг идэвхтэй, системтэй тууштай мөрдөх байдлыг хангах.
2. Улс төрийн албан тушаалтнуудын хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг системтэй, тууштай, объектив байдлаар хянах, шалгах явдлыг хангах, ингэхдээ иргэдийн өгсөн мэдээлэлд үндэслэх, хуулийн дагуу дараа дараагийн хяналтыг хэрэгжүүлэх.
3. Улс төрийн албан тушаалтнуудын Ёс зүйн дүрмийг батлах.
4. Шударга ёсны болон ёс зүйн дүрмийн зохицуулалтыг бодит байдалд улс төрийн албан тушаалтан сахин биелүүлэхэд зориулан сургалт, зөвлөгөө, гарын авлагаар хангах.

2.3. Шүүх, прокурорын байгууллага дахь шударга байдал

Өмнө нь өгч байсан Зөвлөмж 3.8: Шүүх эрх мэдэл

1. Шүүгчдийг томилох болон халах асуудлыг улс төрийн институцийн (Ерөнхийлөгч, парламент) оролцооноос салгаж, оронд нь шүүхийн ерөнхий зөвлөл шийддэг байх; шүүгчдийг томилохдоо ур чадварын зарчимд тулгуурлан, өрсөлдөөнт сонгон шалгаруулалтын тогтолцоотой болох асуудлыг авч үзэх; шүүгчдийн үндэсний сургууль дээр шүүгчдийг (томилохын өмнө болон томилолтын дараа) эхний сургалтад заавал хамруулдаг байх системтэй болох
2. Шүүхийн бие даасан байдлын баталгааг улам боловсронгуй болгох үүднээс: ерөнхий шүүгчийг томилох эсхүл огцруулах асуудлыг холбогдох шүүхийн шүүгчид шийддэг болох; хэрэг хуваарилахдаа санамсаргүй /тохиолдлын/ байдлаар шүүгчдэд хуваарилдаг болгох, мөн хэрэг хуваарилалтын талаар гаргасан шийдвэрийг нийтэд нээлттэй хүртээмжтэй болгох
3. Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг олон улсын стандартад нийцүүлэх, ялангуяа бүрэлдэхүүний дийлэнх нь янз бүрийн шатны шүүхийн төлөөллийг хангасан байх ба шүүгчид өөрсдөө сонгодог байх зарчимтай болох
4. Шүүгчдийн цалин хөлс болон нэмэгдлийг шууд хуульд тусган оруулах; шүүгчдэд урамшуулал олгодог байдлыг зогсоох

Шүүх эрх мэдэл

Шүүхийн тогтолцоо

Үндсэн хуульд Монгол Улс дахь шүүхийн тогтолцоог тодорхойлсон байдаг бөгөөд шүүхийн тогтолцоо нь Улсын дээд шүүх, давж заалдах шатны шүүх, анхан шатны шүүх гэсэн гурван түвшинтэй. Ихэнх шүүгчид нь эрүү, иргэн, захиргааны гэсэн гурван чиглэлийн нэгээр мэргэшсэн

байдаг. Монгол Улсад анхан шатны 57 шүүх (сум болон сум дунд шүүх, эрүү, иргэний дүүргийн шүүх, захиргааны хэргийн шүүх), давж заалдах шатны 21 шүүх (зарим аймагт эрүү, иргэний хэргийн давж заалдах шатны нэг шүүхтэй, заримд нь тус тусдаа шүүх)-тэй байна. Монгол Улсад захиргааны хэргийн дагнасан шүүх 2004 онд байгуулагдсан⁴⁸.

Монгол Улс дахь шүүхийн тухай хууль тогтоомж нь Үндсэн хууль, Шүүх байгуулах тухай хууль, Шүүхийн тухай хууль, Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, Шүүхийн захиргааны тухай хууль болон бусад актаас бүрдэнэ.

Зураг 7. Монгол Улс дахь шүүхийн тогтолцоо



Тэмдэглэл: Аймаг нь Монгол Улсын засаг захиргааны нэгж юм. Монгол Улс засаг захиргааны хувьд 21 аймаг, Улаанбаатар хотоос бүрдэнэ.

Эх сурвалж: Улсын дээд шүүхийн цахим хуудас

Хүснэгт 3. Монгол Улс дахь шүүхийн тогтолцоо

Шүүх		Шүүгчийн орон тоог батлах тухай УИХ-ын 2016 оны 42 дугаар тогтоол ¹		Шүүгчийн тоо, 2017 оны эцэст		Шүүгчийн тоо, 2018 оны эцэст	
Хяналтын шатны	Дээд шүүх	25	718	24	511	23	503
Давж заалдах шатны	Иргэн	24		23		23	
	Эрүү	24		20		19	
	Эрүү, иргэн	95		56		56	
	Захиргааны	16		12		12	
Анхан шатны	Дүүргийн (Иргэн)	96		86		85	
	Дүүргийн (Эрүү)	82		54		54	
	Захиргааны	104		74		74	
	Сум	Эрүү		69		66	
		Иргэн		73		72	
		Дагнаагүй сум дундын		27		29	

Эх сурвалж: Монгол Улсын Засгийн газраас олгосон нэмэлт мэдээлэл

АТҮХ дэх шүүх эрх мэдлийн талаарх зорилтууд

АТҮХ-т шүүх засаглалын шударга байдалтай холбоотой дараахь хоёр зорилгыг тусгасан байдаг: (1) шүүх эрх мэдлийн байгууллагын шударга, ил тод, хараат бус байдлыг бэхжүүлэх, авлигын эсрэг хамтын ажиллагааг сайжруулах, (2) улс төр, бизнесийн бүлэглэлээс хараат бус ажиллах. Эдгээр зорилгод хүрэх зорилгоор АТҮХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөнд хэд хэдэн арга

⁴⁸ <http://www.supremecourt.mn/english/content/11> Тэмдэглэл: Монгол Улс нь засаг захиргааны хувьд 21 аймаг болон нийслэл Улаанбаатар хотод хуваагдана. Харин аймаг нь суманд хуваагдана. Эх сурвалж: Монгол Улсын Дээд шүүхийн цахим хуудас.

хэмжээг тусгасан байна. Дээрх арга хэмжээг бүрэн хэрэгжүүлж чадвал эерэг өөрчлөлтийг бий болгож чадах ч, хэт ерөнхий байдлаар томьёолох нь хөтөлбөрийн хэрэгжилт, түүний зорилтод түвшинд хяналт тавихад хүндрэл учруулах, эсхүл буруугаар ойлгох боломжтой юм. Дээр дурдсан зарим арга хэмжээнүүдийг доорх хэсэгт илүү дэлгэрэнгүй тайлбарласан болно.

Шүүхийн төлөөлөгчидтэй газар дээр нь уулзахад АТҮХ-ийн талаар ерөнхий мэдээлэлтэй байсан бөгөөд уг хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөний талаар мэдэхгүй байсан нь шүүхийн оролцоо хангалтгүй байгаагийн илэрхийлэл байж болох юм.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөл

Монголын шүүх засаглалд шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах зорилгоор Үндсэн хуулийн дагуу Шүүхийн ерөнхий зөвлөл (ШЕЗ) ажилладаг. Мөн ШЕЗ нь шүүхийн захиргааны үйл ажиллагаа, хүний нөөцийн менежментийн асуудлыг хариуцдаг.

ШЕЗ нь таван гишүүнээс бүрдэх бөгөөд анхан шатны шүүхийн шүүгчдийн болон давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс тус бүр нэг, Хуульчдын холбооноос нэг, Хууль зүйн сайдаас нэг хүний нэрийг тус тус санал болгодог. ШЕЗ-ийн бүх гишүүдийг Ерөнхийлөгч томилдог.

Томилогдсоны дараа, ШЕЗ-ийг гишүүд дотроосоо нэр дэвшүүлэн хуралдаанаараа хэлэлцэж, гишүүдийн олонхын санал авсан хүнийг санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилно.

Тиймээс, өмнөх үе шатны үнэлгээнээс хойш ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүнтэй холбоотой ямар нэг өөрчлөлт хийгдээгүй байна.

Зураг 8. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүтэц



Эх сурвалж: Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн цахим хуудас, <http://eng.judcouncil.mn/Structure.html>.

Байгууллага, үйл ажиллагаа, санхүүгийн хараат бус байдал

Шүүхийн хараат бус байдлыг Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан⁴⁹ бөгөөд шүүгчийг албан үүргээ гүйцэтгэж байхад хөндлөнгөөс оролцохыг хуулиар хориглосон.⁵⁰

Шүүгч нөлөөллийн мэдүүлгээ ШЕЗ-д хүргүүлэх ёстой бөгөөд ШЕЗ нөлөөллийн мэдүүлэгт тэмдэглэн баталгаажуулсан тухайн этгээдийн үйлдэл нь шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат

⁴⁹ Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйл

⁵⁰ Шүүхийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйл, Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 21, 22 дугаар зүйл

бус байдалд халдсан гэж үзвэл түүнийг шалгуулахаар холбогдох эрх бүхий байгууллагад хандаж, шийдвэрлүүлэх ёстой. ШЕЗ-өөс ирүүлсэн санал хүсэлтийг үндэслэн, шүүгчэд нөлөөлөх, эсхүл шүүгчийн албан үүрэгт нөлөөлөх оролдлого хийсэн аливаа хувь хүн, төрийн албан хаагч, хуулийн этгээдэд хариуцлага хүлээлгэх ёстой.⁵¹ Бодит байдалд энэ төрлийн асуудал илэрч байгаагүй. Үүний зэрэгцээ, АТҮХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөнд зааснаар шүүгчид нөлөөлөх үйлдэл хийсэн, нөлөөлсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагыг (тодорхой дурдахгүйгээр) чангатгахаар заасан. Хэдий тийм ч, шүүгч нөлөөллийн мэдүүлгээ хөтлөөгүй бол хүлээлгэх хариуцлагыг тодорхойлоогүй байна.

Дээрх хууль тогтоомжийн заалтаас гадна, үнэлгээний хамрах хугацаанд шүүх засаглалын хараат бус байдлыг хангахтай холбоотой томоохон өөрчлөлт хийгдээгүй байна. Шүүх засаглалтай холбоотой олон чухал асуудлаар шийдвэр гаргахад Ерөнхийлөгч, УИХ оролцож байна.

Бүх шүүгчийг томилох, чөлөөлөх, шүүхийн захиргааны албан тушаалтныг томилж, чөлөөлөх, ШЕЗ-ийн дарга, гишүүдийг томилж, чөлөөлөх, шүүхийн Ёс зүй, Мэргэшлийн хорооны дарга, гишүүдийг томилж, чөлөөлөх зэрэг өргөн эрх мэдэл Ерөнхийлөгчид байна. Мөн түүнчлэн, Ерөнхийлөгч нь шүүгчийг сонгон шалгаруулах журмыг тогтоож, шүүгчийг сонгох, эсхүл шүүгчид сахилга, хариуцлага хүлээлгэхтэй холбоотой зохицуулалтыг баталж байна. Хэдийгээр эдгээр бүх шийдвэрийг шүүх эрх мэдлийн салбар санаачлан, санал болгодог ч Ерөнхийлөгч шүүхтэй холбоотой асуудлаар ихээхэн эрх мэдэлтэй байна.

Дээд шүүхийн шүүгчид нэр дэвшигчдийн нэрийг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэхээс өмнө Парламентад танилцуулж байна.

Ерөнхий шүүгчид (шүүхийн тэргүүн нар)-ийн чиг үүрэг нь ихэвчлэн тухайн шатны шүүх дэх зохион байгуулалт болон дотоод, гадаад харилцаанд төлөөлөх бүрэн эрхтэй байна. Шүүхийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох, нөлөөлөх, чиглэл өгөхийг Ерөнхий шүүгчид хориглосон байдаг. Үүний зэрэгцээ, Ерөнхий шүүгч нь шүүх хуралдааны даргалагч болон шүүх бүрэлдэхүүний томилсон шийдвэрийг албажуулах бүрэн эрхтэй бол танхимын тэргүүн шүүгч нь холбогдох танхимын үйл ажиллагаанд хяналт тавих бүрэн эрхтэй байдаг.⁵²

Үүний зэрэгцээ, ерөнхий шүүгч шүүх хуралдаан даргалагч, шүүгчийн шүүгчийн томилгооны талаар албан ёсны шийдвэр гаргах эрхтэй бөгөөд танхимын тэргүүлэгч шүүгч нар тухайн танхимын үйл ажиллагааг хянах эрх мэдэлтэй байдаг. Дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч нь танхимын тэргүүний ажлыг удирдан зохион байгуулах бүрэн эрхтэй.⁵³ Эдгээр өргөн цар хүрээтэй эрх мэдэл нь захиргааны албан тушаал эрхэлж буй албан тушаалтнаар дамжин шүүгчид нөлөөлөх боломжийг олгож байна.

Шүүгчийн мэргэшлийн үйл ажиллагааг үнэлж байсан нь шүүхийн хараат бус байдлыг алдагдуулж байсан.

Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу ШЕЗ-ийн боловсруулсан, Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийн баталсан шалгуур журмын дагуу дагуу шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааг 3-5 жил тутамд ШЕЗ-өөс үнэлдэг байсан.

Хэдий тийм ч Үндсэн хуулийн Цэцийн 2015 оны дүгнэлтээр холбогдох хуулийн заалт нь шүүгчийн хараат бус байдал болон ШЕЗ-ийг чиг үүргийн хүрээг тодорхойлж өгсөн Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 1 болон 4 дэх хэсэгтэй нийцэхгүй байна гэсэн шийдвэр гарсан.

Шүүхийн хараат бус байдлын асуудлыг Монгол Улсад ихээхэн онцолж авч үздэг. Тухайлбал, шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх зорилтыг АТҮХ-т тусгасан байдаг.

Монгол Улс дахь АНУ-ын Элчин сайдын яамны цахим хуудсанд нийтлэгдсэн “Монголын хөрөнгө оруулалтын орчин 2018” тайланд Монголын шүүх эрх мэдэл дэх прокурорын хүчтэй нөлөөллийн талаар сайтар дурдсан байдаг. Жишээлбэл, шүүхийн шийдвэрийн дараа прокурорын бичсэн эсэргүүцлийн маш цөөн хувийг Монголын шүүхээс хэрэгсэхгүй болгодог. Мөн тайланд дурдсанаар шүүхийн хараат бус байдлыг Үндсэн хууль болон холбогдох хууль тогтоомжид зааж

⁵¹ Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 22 болон 38 дугаар зүйл

⁵² Шүүхийн тухай хууль, 13, 14 дүгээр зүйл

⁵³ Шүүхийн тухай хууль, 18 дугаар зүйл

өгсөн байдаг ч, шүүх дэх авлига болон гуравдагч талын нөлөөллийн талаар ТББ болон бизнес эрхлэгчид онцолдог.⁵⁴

Эдгээр нөхцөл байдалтай холбоотойгоор үнэлгээний багийн гишүүд шүүхийн бие даасан байдлыг хангахтай холбоотой үйл ажиллагаа явуулж байгаад саяхан татан буусан гэх ШЕЗ-ийн тусгай нэгжид ихээхэн анхаарал хандуулсан юм.

Шүүх нь хараат бус төсөвтэй байх ёстой бөгөөд төсвийг УИХ-аас баталдаг. Мөн шүүх тогтмол үйл ажиллагаагаа явуулах нөхцөлийг Засгийн газар хангах ёстой байдаг. Шүүхийг төрөөс санхүүжүүлж байгаа нөхцөл байдлыг дараахь хүснэгтээр харуулж байна. Энэ хүснэгтэд харуулснаар Монголын шүүхийн төсвийг санал болгосон төсвийн дунджаар 43-68%-ийг л баталж байна.

Хүснэгт 4. Шүүхэд төсөвлөсөн төсөв болон батлагдсан төсөв, мянган төгрөгөөр

	2014	2015	2016	2017
Төсөвлөсөн төсөв /санал болгосон/	135,491,029.9	88,117,033.0	110,622,308.1	68,196,166.3
Батлагдсан төсөв	58,465,877.3 (Санал болгосны 43%)	52,136,741.3 (Санал болгосны 59%)	48,267,942.5 (Санал болгосны 43%)	46,731,333.7 (Санал болгосны 68%)

Эх сурвалж: Үнэлгээний асуулгад Засгийн газраас өгсөн хариулт

Түүнчлэн, тайлангийн хугацаанд шүүхийн үйл ажиллагааны төсвийг өмнөх оныхоос бууруулахыг хориглосон заалтыг хүчингүй болгосон хуулийн өөрчлөлтийг баталсан. Энэ нь шүүхийн төсөвт сөргөөр нөлөөлсөн байна.

Шүүхийн төсвийг хангалтгүй хуваарилж байгаа нь тус улсын эдийн засгийн хүндрэлтэй нөхцөл байдлаас үүдэлтэй бөгөөд 2019 онд төсвийн хуваарилалт харьцангуй өндөр байх төлөвтэй байгааг Үнэлгээний баг Монгол Улсад очиж ажиллах үеэр оролцогчид мэдэгдэж байсан. Хэдий тийм ч энэхүү мэдэгдэл нь ямар нэгэн баримтаар нотлогдоогүй юм.

Үнэлгээний баг талуудтай уулзалт хийж байх үед шүүгчдийн ажиллах нөхцөл хангалтгүй байдаг талаар дурдаж байсан юм.

Шүүгчийг чадахуйн зарчим (Merit-based)-д үндэслэн сонгон шалгаруулах, томилох, шүүгчийн томилогдох эрх (чөлөөлөх үндэслэл)

Бүх шүүгчдийг тодорхой хугацаа дурдахгүйгээр (жишээлбэл, тэтгэвэрт гарах хүртэл) томилдог. Шүүгчдийн томилох, чөлөөлөх нь Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн асуудал бөгөөд анхан шатны болон давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчийг ШЕЗ-ийн санал болгосноор, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл санал болгож УИХ-д танилцуулснаар тус тус Ерөнхийлөгч томилдог.

Шүүгчид нэр дэвшигчдэд тавигдах үндсэн нөхцөл, шаардлага нь дараах байдлаар тодорхойлогдсон. Үүнд: Монгол Улсын иргэн, хууль зүйн дээд боловсролтой, мэргэжлээрээ ажилласан, насны болзол хангасан, хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөлтэй, монгол хэлний ярианы болон бичгийн соёл, чадвартай, мэдээллийн технологийн хэрэглээний программыг ашиглах чадвартай, шүүгчээр ажиллах тухайн дагнасан шүүхийн салбарт эрх зүйн мэдлэг, туршлагатай байх. Нэр дэвшигч нь ял шийтгүүлж байгаагүй, шүүгчид нэр дэвших үед гэмт хэрэгт холбогдоогүй буюу сэжигтэн, яллагдагчаар татагдаагүй, бусдад хугацаа хэтэрсэн зээлийн өргүй, шүүгчээр ажиллахад харшлах өвчин, сэтгэцийн эмгэггүй байх ёстой. Мөн тодорхой төрлийн хувь хүний шинжтэй ур чадвар (харилцааны, хувь хүний, асуудалд хандах г.м.) шаарддаг. Хэдий тийм ч ийм төрлийн ур чадвар яагаад эрх зүйч мэргэжилтэй шүүгчийн туслахуудад шаардагдахгүй байгаа нь тодорхой бус байна.

Давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч болон Хяналтын шатны шүүхийн шүүгчид тавигдах нэмэлт болзол, шаардлагууд байдаг.⁵⁵

⁵⁴ <https://mn.usembassy.gov/2018-investment-climate-statement-mongolia/>

⁵⁵ Үндсэн хуулийн 51 дүгээр зүйл, Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 4-6 дугаар зүйл.

Шүүгчийн сонгон шалгаруулах үйл ажиллагааг хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй, хууль зүйн болон шүүн таслах ажлын туршлагатай, мэргэжлээрээ 10-аас доошгүй жил ажилласан шүүгч, хуульчаас бүрдэх орон тооны бус есэн гишүүний бүрэлдэхүүнтэй ШЕЗ-ийн Шүүхийн мэргэшлийн хороо зохион байгуулж байна. Хуульчдын холбооноос санал болгосноор ШЕЗ-өөс таван жилийн хугацаатайгаар уг хороог байгуулдаг. ШЕЗ, эсхүл шүүхийн захиргааны албан тушаалтан, өмгөөлөгч, прокурорууд уг хорооны гишүүн байхыг хориглодог. Шүүхийн мэргэшлийн хорооны гишүүдийг ШЕЗ-өөс томилдог.

Шүүхийн мэргэшлийн хорооны дүрмийг Ерөнхийлөгч баталдаг бөгөөд ШЕЗ-ийн захиргааны бүтцийн нэгжээр дамжуулан уг хорооны үйл ажиллагааг дэмждэг. Энэ байдалтай холбогдуулан Үнэлгээний багаас шүүгчийг сонгон шалгаруулах, үнэлэх үйл ажиллагаа бол цаг хугацаа ихээр шаарддаг үйл ажиллагаа бөгөөд Шүүгчийн мэргэшлийн хорооны гишүүдийг орон тооны гишүүдээс бүрдүүлэх байдлаар зохион байгуулах нь үр дүнтэй юм гэсэн өмнөх үе шатны үнэлгээний дүгнэлтийг дахин онцлон тэмдэглэж байна.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2018 онд гаргасан 13 дугаар зарлигаар шүүгчийг сонгон шалгаруулах журмыг баталсан. Уг журмаар анхан шатны шүүхийн шүүгчийн сонгон шалгаруулалтыг жилд хоёроос доошгүй удаа, давж заалдах болон хяналтын шатны шүүхийн шүүгчийн, Ерөнхий шүүгчийн сонгон шалгаруулалтыг сул орон тоо зарлагдах бүрд зохион байгуулахаар зохицуулсан.

Шүүгчийг сонгон шалгаруулах үйл ажиллагаа нь дараахь үе шатнаас бүрдэнэ:

- Шүүгчийн сул орон тоонд сонгон шалгаруулалт зохион байгуулах талаар ШЕЗ-ийн шийдвэр гарах
- Албан ёсны мэдэгдэл
- Нэр дэвшигчдийг бүртгэх
- Суурь шалгалт, ёс зүй, зан төлөв, хэлний мэдлэг зэргийн шалгалт
- Эрх зүйн мэдлэг, туршлагыг үнэлэх зорилго бүхий тусгай шалгалт
- ШЕЗ-өөс зохион байгуулах ярилцлага
- Сургалт (зөвхөн анхан шатны шүүгчдэд)
- Сонгогдсон нэр дэвшигчийн нэрийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх (Дээд шүүхийн хувьд Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэхээс өмнө саналаа УИХ-д танилцуулах ёстой).

Шүүгчийн сул орон тоонд сонгон шалгаруулалт зохион байгуулах зарыг бүрдүүлэх материал, бүртгэх, шалгалт авах огнооны хамт ШЕЗ болон бүх шатны шүүхийн цахим хуудсанд байршуулдаг.

Нэр дэвшигчдийн ажлын туршлага, боловсролын байдал зэрэг мэдээллийг тэдний зөвшөөрлөөр мөн олон нийтэд ил тод байршуулдаг.

Шалгалтын зарим хэсгийг электрон хэлбэрээр зохион байгуулдаг бөгөөд шалгалтын үр дүнг нийтэд мэдээлдэг. Нэр дэвшигчдэд зориулсан сургалтыг ШЕЗ-ийн бүтцийн нэгж болох Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэнгээс зохион байгуулдаг. Уг сургалтын хөтөлбөрийн хугацаа нь 2018 онд 10-30 өдөр байсан. Хэдий тийм ч уг сургалтад сонирхлын зөрчлийн асуудлаас өөр авлигатай холбоотой сэдвээр хичээл заадаггүй.

Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэхээс өмнө нэр дэвшигчдийн нэрсийн эцсийн жагсаалтыг интернет орчинд байршуулдаг. ШЕЗ-өөс тухайн нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэхгүй байхаар шийдвэрлэсэн бол давж заалдах боломжтой ч холбогдох зохицуулалтыг хуулиар тодорхой зохицуулаагүй байна. Шалгалтаа амжилттай өгсөн хүн сонгон шалгараагүй бол нөөцийн жагсаалтад бүртгэгдэж, оноо нь хоёр жил хүчинтэй хадгалагдаж байна.

Сүүлийн гурван жилийн дотор сул орон гарсан шүүгчийн албан тушаалд нийтдээ 99 шүүгч шинээр болон дэвшин томилогдсон байна.

Дэвшин томилогдсон шүүгчдийн хувьд мөн ижил сонгон шалгаруулах журам мөрдөгддөг.

Хэдийгээр ерөнхий процедур, журам нь ил тод, сайтар боловсруулагдсан байгаа хэдий ч эцсийн шатанд хэд хэдэн цоорхой (гажуудал) агуулагдаж байна. ШЕЗ-ийн хураангуй жагсаалтад

оруулах нэр дэвшигч нарт тавих шалгуур үзүүлэлт байхгүй байна. Үүний үр дүнд бүх шалгалт, ярилцлагаа амжилттай өгсөн нэр дэвшигчдээс тэдний авсан оноог нь үл харгалзан ШЕЗ-өөс томилуулахаар нэр дэвшигчийг сонгож байна. Энэ байдал нь уг процедурт итгэх олон нийтийн итгэлийг бууруулж байна.

Шүүгчийг томилоход эцсийн шийдвэрийг гаргаж буй Ерөнхийлөгчийн оролцоонд нэмэлт асуудал үүсгэж байна. Тухайлбал ШЕЗ-өөс шүүгчид нэр дэвшүүлсэн этгээдээс Ерөнхийлөгч татгалзах боломжтой байдаг. Нэр дэвшигчээс татгалзах талаар Ерөнхийлөгчийн гаргасан шийдвэр үндэслэл бүхий тайлбартай байх ёстой гэдгийг Үнэлгээний багийн гишүүдтэй уулзсан төрийн байгууллагын төлөөллүүд тайлбарлаж байсан юм. Хэдийгээр дээрх тайлбарууд болон шүүгчийг томилохоос татгалзах тухай 1992 оноос хойш гаргасан цөөн тооны шийдвэр гаргасан байгаа ч Үнэлгээний багийн гишүүд дээрх зохицуулалтууд нь олон улсын хэм хэмжээ талаас харвал оновчтой зохицуулалт биш болохыг тогтоосон бөгөөд Монгол Улсыг уг зохицуулалтаа дахин авч үзэхийг дэмжиж байна.

Энэ хүрээнд, шүүгчид нэр дэвшигчээс Ерөнхийлөгчийн зүгээс татгалзахад эрх зүйн үндэслэлийг нарийвчлан тодорхой болгох; шүүгчдийн хараат бус болон хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлэх, шүүгч, прокуроруудыг сонгох процедур, шалгуурыг улам боловсронгуй болгох талаар АТҮХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөнд тусгасан байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй байна. Хэдий тийм ч, эдгээр арга хэмжээний хэрэгжилтийг эхлүүлээгүй байна.

Шүүхийн захиргааны албан тушаал

Монгол Улсын бүх шүүхийн Ерөнхий шүүгч (тэргүүн) нарыг Ерөнхийлөгч томилдог. Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч нь 6 жилийн хугацаатай томилогддог бол бусад шатны шүүхийн ерөнхий шүүгчид нь ШЕЗ-ийн санал болгосноор мөн шүүхдээ хоёр дахь удаагаа дахин томилогдох эрхтэйгээр 3 жилийн хугацаатай томилогддог.

Дээрх дурдсантай адилаар, Монгол Улсад үнэлгээний багийн гишүүд ажиллах үеэр бусад шүүгч нартай харилцах ерөнхий шүүгчдийн эрх мэдлийн хүрээ ихээхэн хязгаарлагдмал гэж оролцогчид мэдээлж байсан бөгөөд хуулиар ерөнхий шүүгч нь шүүх хуралдааны даргалагч болон шүүх бүрэлдэхүүнийг томилсон шийдвэрийг албажуулах бүрэн эрхтэй байдаг бөгөөд танхимын тэргүүн нь холбогдох танхимын үйл ажиллагааг хянах ёстой байна.

Шилжүүлэх, томилолтоор ажиллах

Шүүгчийг өөрийнх нь саналаар тухайн шатны өөр шүүхэд сэлгэн томилж болдог. Шүүхийг татан буулгасан эсхүл өөрчлөн зохион байгуулахтай холбоотойгоор томилох саналаас шүүгч өөрөө татгалзсан бол дээрх заалт үйлчилдэггүй.

Шүүгчийг томилох, чөлөөлөх, шилжүүлэхтэй холбоотой саналаа Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлдэг.

Анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч адил шатны шүүхэд томилолтоор үүрэг гүйцэтгэх боломжтой. ШЕЗ-өөс шүүгч томилолтоор ажиллах нийтлэг журмыг баталсан байдаг. 2017-2018 онд 192 шүүгч бусад шүүхэд томилолтоор ажилласан байна.

Шүүхийн өөрөө удирдах тогтолцоо

Шүүхийн тухай хуульд шүүх бүрт ажилладаг шүүгчдийн зөвлөгөөний үйл ажиллагааг зохицуулсан байдаг. Уг зөвлөлгөөн нь тухайн шүүхийн бүх шүүгчдээс бүрдсэн байдаг бөгөөд хэрэг, маргааныг хуваарилах, ШЕЗ, Шүүхийн ёс зүйн хороо, тухайн шүүхийн Ерөнхий шүүгчид нэр дэвшигчийг тодорхойлох зэрэг шүүхийн дотоод ажлын зохион байгуулалттай холбоотой асуудлаар уг зөвлөлгөөнөөс шийдвэр гаргадаг.⁵⁶

Үүнээс гадна, мэргэжлийн ашгийн бус байгууллага болох Шүүгчдийн холбоо үйл ажиллагаа явуулдаг. Тухайн үед шүүгчдэд ирж байсан дарамт, шахалтын эсрэг шүүгчид нэгдэж уг холбоог 1998 онд байгуулсан. 2012 оны 11 дүгээр сард тус холбоо нь сайн дураараа элссэн 395 гишүүнтэй болсон байв.⁵⁷

⁵⁶ Шүүхийн тухай хуулийн 25 дугаар зүйл

⁵⁷ <http://www.judge.mn/english/content?id=19>

Шүүхийн ёс зүйн хороо, ёс зүйн дүрэм

Шүүхийн ёс зүйн хороо нь ШЕЗ-ийн дэргэдэх хороо юм. Уг хороо нь хуулийн нэр хүндтэй мэргэжилтнүүд болон эрдэмтдээс бүрдсэн есөн гишүүнээс бүрддэг. Ёс зүйн хорооны гишүүнд анхан болон давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс тус бүр нэг, Хуульчдын холбооноос гурав, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага (Хууль зүй, дотоод хэргийн яам)-аас гурван хүний нэрийг дэвшүүлдэг. Ёс зүйн хорооны бүх гишүүн болон уг хорооны даргыг шүүхийн бусад томилгоотой адилаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилж байна.

Уг хороо нь шүүгчийн сахилга, хариуцлага, ёс зүйн асуудалтай холбоотой иргэн, албан тушаалтан, хуулийн этгээдээс гаргасан гомдлыг шийдвэрлэх, мөн сахилгын хэргийг хянаж, шийдвэрлэсэнтэй холбоотойгоор шүүгчид сахилгын хариуцлага хүлээлгэх, эсэхийг шийдвэрлэдэг.

Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийг Монголын хуульчдын холбооны Шүүгчдийн хорооны Удирдах зөвлөлийн 2014 оны 1/08 дугаар тогтоолоор баталсан байдаг. Шүүгчид ёс зүйн дүрмийг дагаж мөрдөх үүрэгтэй.

Шүүгчийн ёс зүйн дүрэмд дараахь асуудлыг тусгасан байдаг. Үүнд: Шүүгчийн баримтлах зарчим, ёс зүйн зөрчлийн тодорхойлолт, нийгмийн харилцаанд шүүгчийн баримтлах ёс зүй, шүүгчийн зохисгүй байдлын талаарх тодорхойлолт, хэвлэл мэдээллийг ашиглах, хараат бус байдлыг хадгалах, хэргийн оролцогчтой харилцах, албаны чиг үүрэгтээ хандах, хувийн ашиг сонирхол болон хөрөнгө орлогоо мэдүүлэх шүүгчийн үүрэг, албан үүрэгтээ холбогдуулан хууль бус төлбөр, бэлэг, зээл, хөрөнгө, хандив, үйлчилгээ болон бусад үнэ бүхий зүйл авахыг хориглох, шүүгчийн улс төрийн үйл ажиллагааг хориглох, шүүгчийн хариуцлага зэрэг асуудлыг тусгасан байдаг. Уг дүрмийн зөрчил нь сахилгын зөрчил болдог бөгөөд сахилгын хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл болдог.

ШЕЗ нь ёс зүйн асуудлаар сургалт зохион байгуулах замаар уг ёс зүйн дүрмийг мөрдүүлдэг. Ёс зүйн хороо нь ёс зүйн зөрчил гарсан тохиолдолд сахилгын хариуцлага оногдуулдаг. АТҮХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөнд Шүүхийн ёс зүйн хорооны дүрэм болон ёс зүйн дүрмийг боловсронгуй болгох, шинэчлэн батлахаар тусгасан байдаг. Үүнээс гадна Шүүхийн ёс зүйн хорооны үйл ажиллагааг бэхжүүлэх талаар хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн төслийг төлөвлөж байгаа талаар Үнэлгээний багийн гишүүдэд мэдээлсэн юм.

Шүүхийн мэргэшлийн хорооныхтой адилаар Шүүхийн ёс зүйн хорооны гишүүдийг орон тооны болгох нь үр дүнтэй байж болох юм.

Сонирхлын зөрчил, сонирхол, хөрөнгөө мэдүүлэх, авлигын эсрэг хязгаарлалт

Хуулийн дагуу шүүгч нь ашиг сонирхлын зөрчил үүсэж болзошгүй нөхцөл байгаа бол оролцохоос татгалзах, эсхүл уг болзошгүй нөхцөл байдал үүсч болохыг шүүх ажиллагаанд оролцогчдод мэдэгдэж, татгалзан гаргах санал тавих боломжийг хангах үүрэгтэй. Мөн хуулиар шүүгч албан тушаалаа өгснөөс хойш хоёр жилийн хугацаанд өмгөөлөгчөөр ажиллахыг хориглосон байдаг.

Үүнээс гадна, жил бүрийн 2 дугаар сарын 15-ны дотор бүх шүүгчид өөрийн хөрөнгө, орлого болон хувийн ашиг сонирхлын мэдүүлгээ АТГ-ын электрон системд мэдүүлж, энэ тухай ШЕЗ-ийн эрх бүхий албан тушаалтанд мэдэгдэх үүрэгтэй. Эрх бүхий албан тушаалтан нь мэдүүлэг гаргасан байдлын талаар тайлан бэлтгэж, хуульд заасан хугацаанаас өмнө бүх шүүгч мэдүүлгээ гаргасан эсэхийг хянан үзэх байгууллага болох АТГ-т хүргүүлдэг бөгөөд улмаар мэдүүлээгүй бол ШЕЗ-д мэдэгддэг. Ийнхүү мэдэгдсэнээр Шүүхийн ёс зүйн хороо уг зөрчлийн талаар хэлэлцэх бөгөөд арга хэмжээ авах эсэх талаар шийдвэр гаргадаг. АТГ нь хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг төрийн бусад мэдээллийн систем болон мэдүүлэгч нараас гаргасан тайлбарыг тулгаж баталгаажуулдаг.

Үнэлгээ хийх хугацаанд 2 шүүгчид хөрөнгө, орлогын мэдүүлгээ худал мэдүүлсэн, хэргийн оролцогчдын нэгтэй хувийн харилцаатай байсан асуудлаар хариуцлага хүлээсэн байна.

АТГ-аас бүх шүүгчийн хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг шалгах арга хэмжээ хэрэгжүүлж байгаа болохыг Үнэлгээний багийн гишүүдийг Монгол Улсад очиж ажиллах үеэр илэрхийлж байсан юм.

Шүүхийн тогтолцоо дахь өндөр түвшний авлигын талаар нэгэн улс төрчийн хийсэн мэдэгдэлтэй холбоотой энэхүү шалгах арга хэмжээг эхлүүлсэн байна. Хэдий тийм ч, энэ ажлын үр дүнгийн талаар үнэлгээний багт мэдээлээгүй юм.

Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль шүүгчийн авлигын эсрэг болон ёс зүйн өргөн хүрээтэй хязгаарлалтуудыг тусгаж өгсөн байдаг. Жишээлбэл, эдгээрт шүүхээр хянан хэлэлцэгдэж байгаа асуудлаар шийдвэр гараагүй байхад шүүгчийн байр сууриа илэрхийлэх, мэдээлэл ашиглах, бэлэг бусад үнэ бүхий зүйл хүлээн авах, гуравдагч тал улс төрийн байгууллагатай харилцах, албан үүрэгт нь харшлах болон бусад зохисгүй үйлдлийн талаар тусгасан байдаг.

Шүүгчийн албан үүрэгт харшлах гэдэгт төрийн бусад албан хаагчтай харьцуулахад харьцангуй хатуу тусгасан байдаг. Тухайлбал, шүүгч нь эрх зүйн зөвлөгөө өгөх зэрэг давхар ажил эрхлэхийг хориглосон байдаг. Шүүгч нь албан үүргээ цалгардуулахгүйгээр багшлах болон эрдэм шинжилгээний ажил эрхлэх боломжтой.

Сургалт, заавар, зөвлөгөө авах боломж

Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн нь 2014 онд байгуулагдсан бөгөөд шүүгч болон шүүхийн албан хаагчдад сургалт явуулах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.

ШЕЗ-өөс шүүгчдэд зориулан анхан шатны сургалтын хөтөлбөр баталсан бөгөөд уг хөтөлбөрт авлигаас урьдчилан сэргийлэх, ёс зүйн дүрмийн зөрчлийн асуудлыг тусгасан байдаг. Шүүгчийн ёс зүйн дүрмийн сургалт нь 2015 оноос хойш зохион байгуулагдаж байгаа бөгөөд 2017 онд хөдөөгийн бүх шүүгчдийг хамруулсан байдаг.

ШЕЗ нь Азийн сантай хамтран анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн бүх шүүгчдэд зориулан 2018 оны 10 дугаар сарын 22-ны өдрөөс 2018 оны 11 дүгээр сарын 7-ны хооронд шүүгчийн ёс зүйн асуудлаар сургалт зохион байгуулсан байна. Уг сургалт нь шүүгчдийн дунд ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, ёс зүйн мэдлэг олгоход чиглэсэн юм. Сургалтад нийтдээ хот, хөдөөгийн 484 шүүгч хамрагдсан бөгөөд ёс зүйн асуудлийн гарын авлагаар хангасан байна. Мөн АТГ-аас жил бүр сонирхлын зөрчлийн асуудлаар гарын авлага хүргүүлж, утсаар болон биечлэн зөвлөмж өгч ажиллаж байна.

Монгол Улсад тогтмол зохион байгуулагдаж буй шүүгчийн сургалтын хөтөлбөрийн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг болгож ёс зүй, авлигатай тэмцэх, шударга ёсны талаар шүүгчдэд зориулсан ахисан түвшний сургалт зохион байгуулж байхыг Үнэлгээний багаас дэмжиж байна.

Өөр нэг бэрхшээл нь ШЕЗ болон шүүхүүдэд сонирхлын зөрчил болон ёс зүйн дүрмийн талаар мэргэжлийн зөвлөгөөг шүүгч нарт өгөх мэргэшсэн албан тушаалтан байдаггүй юм.

Шударга, ил тод цалин урамшуулал

Шүүгчийн цалингийн хэмжээг УИХ-ын 2015 оны 101 дүгээр тогтоолоор баталсан байдаг. Монголын холбогдох байгууллагуудын албан тушаалтнуудын мэдэгдсэнээр шүүгчийн цалин таван жил тутам 2 хувиар нэмэгддэг бөгөөд ямар нэг урамшуулал тооцдоггүй байна.

Хүснэгт 5. Бүх шатны шүүхийн шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ

Д/Д	Албан тушаал	Сарын цалин (төгрөгөөр)
1	Хяналтын шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгч	3 300 000 (≈1187 EUR)
2	Хяналтын шатны шүүхийн шүүгч	3 200 000 (≈1150 EUR)
3	Давж заалдах шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгч	3 000 000 (≈1080 EUR)
4	Давж заалдах шатны шүүхийн Шүүгч	2 900 000 (≈1043 EUR)
5	Анхан шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгч	2 800 000 (≈1007 EUR)
6	Анхан шатны шүүхийн шүүгч	2 700 000 (≈970 EUR)

Эх сурвалж: Үнэлгээний багийн асуулгад Засгийн газраас өгсөн хариулт

Монголын талаас өгсөн Явцын тайланд “Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй” гэсэн хуулийн заалтыг 2015 оны 11 дүгээр сарын 10-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болгосон болохыг мэдэгдэж байсан.

Монгол Улсын Засгийн газраас эдийн засгийн хүндрэлтэй нөхцөл байдалтай холбоотойгоор шүүгчдийн цалингийн санг 35 хувиар бууруулахаар шийдвэрлэж байсан юм. Явцын тайлангийн үед ШЕЗ болон Монголын Хуульчдын хорооноос дээрх асуудлаар Засгийн газартай хэлэлцээр хийхээр оролдлого хийж байгаа боловч үр дүнгүй байгааг илэрхийлж байсан юм.⁵⁸

Үнэлгээний багийн гишүүд Монгол Улсад ажиллах үеэр шүүгчдийн цалингийн хэмжээг бууруулаагүй ч эдийн засгийн хүндрэлтэй нөхцөл байдалтай холбоотойгоор шүүгчийн сул орон тоог бүрэн бүрдүүлэхээр төлөвлөөгүй байсан юм.

Өмнөх үе шатны үнэлгээнээс хойш шүүгчийн суурь цалин, хөлсний хэмжээ өөрчлөгдөөгүй байна.

Ажлын ачаалал, хэргийн хуваарилалт

Нэг шүүгчид оногдох хэргийн дундаж тоо 2015-2017 онд өсч байсан (2015 онд 104 хэрэг байсан бол 2017 онд 143.8 болсон). Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчийн ажлын ачаалал хамгийн их (нэг шүүгчид мянга гаруй хэрэг) байсан. Үнэлгээний багийн гишүүдийн зүгээс шүүгчийн ажлын ачаалал нэмэгдсэн дээрх асуудалд анхаарал хандуулахгүй бол энэ нь авлигын эрсдэлийг үүсгэж болохыг онцолж байна. Энэхүү асуудал нь шүүхийн орон тооны 30 орчим хувийг сул орон тоо байдлаар хадгалахад хүргэж буй шүүхийн санхүүжилтийн хангалттай бус нөхцөл байдлаас холбоотой юм.

Хуульд зааснаар хэрэг хуваарилах журмыг тухайн шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс баталдаг. Эрүү, иргэн, захиргааны шүүх нь хэргийн бүртгэл, хяналтын дотоод системд холбогдсон байдаг. Шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс гаргасан шийдвэрийн дагуу хэргийн хуваарилалтын тохируулгыг шүүхүүд өөрчилж байна. Хэргийн хуваарилалтын тохируулгын дагуу хэрэг нь тухайн шүүхийн шүүгчдэд санамсаргүй байдлаар хуваарилагддаг.

Монголын холбогдох байгууллагын төлөөллүүд бодит байдалд тусгай системээр дамжиж, хөндлөнгийн нөлөөлөлгүйгээр бүх хэрэг шүүгч нарт санамсаргүй байдлаар хуваарилагддаг болохыг Үнэлгээний багийн гишүүдэд мэдэгдэж байсан юм. Өмнөхтэй адилаар энэ аргыг хуулиар зохицуулаагүй бөгөөд зөвхөн хууль тогтоомжийн хүрээнд баталж гаргасан зохицуулалтаар зохицуулагдсан байна.

Үүнтэй холбоотой өөр нэг асуудал бол өмнө нь дурдаж байсанчлан шүүгчдийн зөвлөлгөөнөөс гаргасан шүүх хуралдааны дарга болон шүүх бүрэлдэхүүнийг томилсон шийдвэрийг албажуулах шүүхийн ерөнхий шүүгчийн бүрэн эрх юм.

Шүүгчийн эсрэг гомдол гаргах, сахилгын арга хэмжээ авах, огцруулах

Шүүхийн ёс зүйн хороо нь шүүгчийн эсрэг гаргасан гомдлыг хүлээн авдаг. Уг хорооны дарга нь дээрх гомдлыг хорооны гишүүдийн нэгээр шалгуулахаар хуваарилана. Гишүүн гомдлын хувийг гомдолд холбогдож буй шүүгчид хүргүүлэх ёстой бөгөөд холбогдох асуудлыг шалгана. Гомдлыг шалгах ажиллагаа дууссаны дараа ёс зүйн хорооны хуралдаанаар асуудлыг шийдвэрлэнэ.

Хуулиар шүүгчийн сахилгын хариуцлага нь дараахь гурван төрөлтэй. Үүнд: сануулах, зураан сар хүртэл хугацаагаар 30 хүртэл хувиар цалингуулах, огцруулах.

Шүүгчийн ёс зүйн хороо нь сахилгын арга хэмжээ авахыг шийдвэрлэнэ. Хэрэв огцруулах арга хэмжээ авах бол ШЕЗ-өөс саналаа Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлнэ (Дээд шүүхийн шүүгчтэй холбоотой асуудлаар бол парламентад танилцуулсан байх ёстой). Шүүгч нь холбогдох материалтай танилцах, хуралд өөрийн биеэр оролцох, өмгөөлөгч хөлслөх, сахилгын арга хэмжээний асуудлаар гаргасан шийдвэрийг давж заалдах эрхтэй. Хэргийнхээ оролцогч талуудын нэгээс нь мөнгө зээлсэн шүүгчийг огцруулахаар Ёс зүйн хорооноос санал гаргасан гэх жишээг Үнэлгээний багийн гишүүдэд уламжилж байсан юм. Уг шүүгч дээрх шийдвэрийг эсрэг шүүхэд давж заалдсан бөгөөд

⁵⁸ Монгол Улсын явцын тайлан, 2018 он, ЭЗХАХБ-ын Авлигын эсрэг сүлжээ, 53 дугаар хуудас.

шүүхээс шийдвэрийг хүчингүй болгосон юм. Улмаар Ёс зүйн хорооноос сахилгын илүү хөнгөн хариуцлага буюу шүүгчийн цалинг бууруулах хариуцлагыг оногдуулсан байна.

Оногдуулсан сахилгын арга хэмжээг ШЕЗ-ийн цахим хуудсанд байршуулсан байна.

Хүснэгт 6. 2015-2018 онд оногдуулсан сахилгын арга хэмжээний талаарх мэдээлэл

Жил	Нийт	Сануулах	Цалин бууруулах	Огцруулах
2015	2	2		
2016	3	2	1 (гурван сарын турш)	
2017	4	2	2 (зургаан сарын турш 20 хувь, 6 сарын турш 30 хувь)	
2018	4	1	2 (3 сарын турш 15 хувь, 3 сарын турш 30 хувь)	1

Эх сурвалж: Үнэлгээний багийн асуулгад Засгийн газраас өгсөн хариулт

Шүүгчийн албан тушаалтай хавсарч үл болох үйл ажиллагаа эрхэлсэн, сахилгын шийтгэл хүлээсэн шүүгч нэг жилийн дотор сахилгын шийтгэл дахин хүлээсэн, гэм буруутайд тооцож эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэсэн шүүхийн шийдвэр хүчин төгөлдөр болсон, эмнэлгийн чанартай албадлагын арга хэмжээ авах тухай шүүхийн шийдвэр хүчин төгөлдөр болсон зэрэг шүүгчийг огцруулах үндэслэлийг хуулиар тодорхой заасан байдаг. Үүнээс гадна шүүгч албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөх хүсэлтээ бичгээр гаргасан, шүүгчийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон, улс төрийн сонгуульд оролцохоор болсон, шүүхийг татан буулгах, эсхүл өөрчлөн зохион байгуулахтай холбогдуулан өөр шүүхэд шилжүүлэхээс шүүгч өөрөө татгалзсан, өөр албан тушаалд шилжсэн бол шүүгчийн бүрэн эрхийг хугацаанаас нь өмнө дуусгавар болгож чөлөөлөхөөр хуульд заасан байна.⁵⁹

Дээрх үндэслэл бүрдсэн бол шүүгчийг албан тушаалаас нь чөлөөлүүлэх, эсхүл огцруулах тухай саналаа ШЕЗ-өөс Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх үүрэгтэй. Шүүгчийг огцруулах дээр дурдсан үндэслэлүүдийн нэг нь сахилгын зөрчилтэй мөн давхцаж байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл, шүүгчийн албан тушаалтай хавсарч үл болох үйл ажиллагаа эрхэлсэн гэдэг нь нэг талаасаа огцруулах үндэслэл болж байгаа бол нөгөө талаасаа сахилгын зөрчил (ёс зүйн дүрмийн зөрчил) болж байгаа бөгөөд энэ тохиолдолд аль процедурыг баримтлах нь тодорхой бус байна. Дээрх давхардсан зохицуулалт нь өнгөрсөн хугацаанд хүндрэлтэй байдал үүсгэж байсан эсэх талаар Үнэлгээний багт тодорхой мэдээлэл ирүүлээгүй бөгөөд энэ байдал нь магадгүй ирээдүйд өөрөөр тайлбарлах, эсхүл өөр практикт хүргэж болох юм.

Шүүгчийг албан тушаалаас нь чөлөөлөх, огцруулахаас гадна ШЕЗ-ийн саналаар Ерөнхийлөгч нь тухайн нэр дэвшигч гэмт хэрэгт холбогдсон бол томилохоос татгалзах, эсхүл ШЕЗ-ийн гишүүнээр томилох болон бусад эрхтэй байна.

Шүүхийн ил тод байдал. Шүүхийн шийдвэр, шүүхийн байртай танилцах, шүүхийн танхимд хэвлэл мэдээлэл нэвтрэх боломж

Шүүх хурал бүрийн бичлэгийг хийж, шүүх бүрт байрлуулсан дэлгэцээр харуулж байна. Мөн уг бичлэгийг шүүх хуралдаанд оролцогчид авах, эсхүл зөвхөн судалгааны зорилгоор ашиглах боломжтой байна. Шүүхийн шийдвэр бүрийг www.shuukh.mn цахим хуудаснаас үзэх боломжтой.

2018 оны 11 дүгээр сарын байдлаар дээрх цахим хуудсанд 23 мянган хэрэг, 313 мянган шийдвэрийн мэдээлэл агуулж байсан бөгөөд 30 мянган хүн өдөр тутам уг цахим хуудсанд хандаж байна. Судалгаа, шинжилгээний зорилгоор зарим хэргийн шийдвэрээр “шүүхийн шийдвэрийн эмхэтгэл”-ийг жил бүр хэвлэж байна. Ил тод, шударга байдлыг хангах зорилгоор нийтийн ашиг сонирхолтой холбоотой хэргийн мэдээллийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр хүргэж байна.

ШЕЗ-ийн 2015 оны 77 дугаар тогтоолоор “Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр шүүх хуралдааныг мэдээлэх журам”-ыг баталсан. Уг журмын дагуу хэвлэл мэдээллийн байгууллага, сэтгүүлч шүүх

⁵⁹ Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, 18 дугаар зүйл.

хуралдааныг олон нийтэд мэдээлэх хүсэлтээ шүүх хуралдааны тов гарсан өдрөөс ажлын 3-аас доошгүй хоногийн өмнө тухайн шүүхийн тамгын газарт гаргаж болно. Тухайн шүүхийн тамгын газар нь уг хүсэлтийг шүүгч, шүүх бүрэлдэхүүнд танилцуулна. Шүүгч, шүүх бүрэлдэхүүний зөвшөөрлийг авсны дараа шүүхийн тамгын газар шүүхийн аюулгүй байдал, хэвийн тасралтгүй үйл ажиллагааг хангах, шүүхэд нөлөөлөх аливаа оролдлогоос урьдчилан сэргийлэх зорилгоор хэвлэл мэдээллийн байгууллага, сэтгүүлчтэй гэрээ байгуулж байна. Үүний дараа тухайн сэтгүүлч шүүх хуралдааныг дамжуулах эрхтэй болдог.

ШЕЗ-өөс 2017 онд бүх шатны шүүхүүдэд шүүхийн үйлчилгээний төвүүдийг байгуулсан. Хуралдааныг дамжуулж буй дэлгэцээр дамжуулан шүүх хуралдааныг үзэх боломжийг уг төв олгож байна. Үүнээс гадна ШЕЗ-өөс шүүх хуралдааны видео бичлэгийг хийж байгаа бөгөөд шүүх хуралд оролцогчид хүсэлт гаргавал бичлэгийг өгч байна.

Шүүх хаалттай хуралдаан хийхээр шийдвэрлэсэн бол дээр дурдсан системийг ашигладаггүй байна. Өөрөөр хэлбэл, тухайн хэрэг нь төрийн нууцтай холбоотой, шүүгдэгч нь насанд хүрээгүй, эсхүл хэрэгт оролцогч талуудын хүсэлтийн дагуу шүүх хуралдааныг хаалттай зохион байгуулж байна.

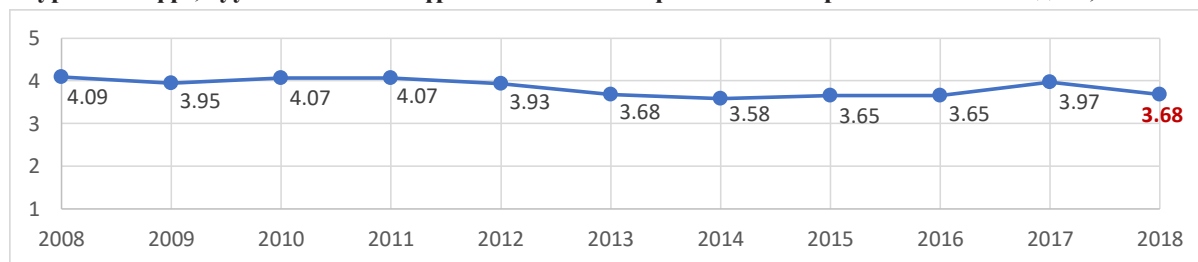
АТҮХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөнд шүүх хуралдаанд нууцтай холбоотой асуудал хэлэлцэх хэсгийг хаалттайгаар бусад хэсгийг нээлттэй явуулахаар эрх зүйн орчинг бүрдүүлэхээр заасан. Энэ төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхийн тулд холбогдох хуульд зохицуулалтыг бий болгохоор чиглэсэн байна.

Шүүх тогтолцоон дахь шударга ёсны бодлогын нөлөө, авлигын талаарх төсөөлөл, итгэл

АТГ-аас жил бүр зохион байгуулдаг судалгааны 2017-2018 оны дүнгээр шүүх, хууль сахиулах байгууллага дахь авлигатай холбоотой томоохон сорилт Монголын шүүх тогтолцоонд тулгарч байна.⁶⁰

АТГ-аас 2018 онд зохион байгуулсан уг судалгаагаар, авлигын төсөөллийн индексийн дундаж өмнөх оныхоос 0.29 пунктээр буурч 3.68 болсон байна.

Зураг 9. Шүүх, хууль хяналтын хүрээний авлигын түвшний талаарх төсөөллийн индекс, 2018 он.



Эх сурвалж: Үнэлгээний асуулгад Засгийн газраас өгсөн хариулт

Шүүх, хууль хяналтын байгууллага дэх авлигын тархалтын цар хүрээний үнэлгээ 3.57 гарсан нь өмнөх оны үзүүлэлтээс 0.29 пунктээр буурсан байна. Эдгээрийн дотор шүүх дэх авлигын тархалтын цар хүрээний үзүүлэлт өмнөх оныхоос 0.05 пунктээр буурсан байна.

Хүснэгт 7. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын авлигын цар хүрээний талаарх төсөөлөл

		2017	2018	Өөрчлөлт	Их, маш их тархсан
1	Прокурор	4.04	4.02	-0.03	66.7%
2	Шүүх	4.02	3.97	-0.05	68.2%
3	Цагдаагийн байгууллага	3.96	3.68	-0.28	53.0%

⁶⁰ Үнэлгээний асуулгад Засгийн газраас өгсөн хариулт, хуудас 44

4	Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага	3.81	3.54	-0.27	43.9%
5	Авлигатай тэмцэх байгууллага	3.71	3.53	-0.19	48.5%
6	Шүүхийн шинжилгээний байгууллага	3.86	3.50	-0.36	40.9%
7	Тагнуулын байгууллага	4.08	3.43	-0.65	33.3%
8	Иргэний харьяалал, шилжилт хөдөлгөөний газар	3.73	3.42	-0.31	37.9%
9	Хил хамгаалах байгууллага	3.54	3.05	-0.49	24.2%
	Нийт	3.86	3.57	-0.29	46.3%

Эх сурвалж: Үнэлгээний асуулгад Засгийн газраас өгсөн хариулт

Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаан дахь авлигын тархалтын цар хүрээний үзүүлэлт 3.44 буюу өмнөх оны үзүүлэлтээс 0.27 пунктээр буурсан байна. Эрүү, иргэн, захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагаа тус бүрдээ 0.10, 0.44, 0.08 пунктээр буурсан байна.

Хүснэгт 8. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаан дахь авлигын түвшин

	Шүүх, хууль сахиулах үйл ажиллагаа	2017	2018	Өөрчлөлт
1	Хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаа	3.94	3.85	-0.09
2	Прокурорын хяналт	4.02	3.82	-0.20
3	Эрүүгийн хэрэг шүүхэд таслан шийдвэрлэх ажиллагаа	3.81	3.71	-0.10
4	Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаа	3.70	3.62	-0.08
5	Шүүхийн шинжилгээний ажиллагаа	3.74	3.53	-0.21
6	Иргэний харьяалал, шилжилт, хөдөлгөөний бүртгэл	3.64	3.42	-0.22
7	Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаа	3.84	3.40	-0.44
8	Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа	3.72	3.30	-0.42
9	Гэрч, хохирогчийг хамгаалах ажиллагаа	3.24	2.87	-0.37
10	Хил хамгаалах ажиллагаа	3.50	2.85	-0.65

Эх сурвалж: Үнэлгээний асуулгад Засгийн газраас өгсөн хариулт

Мөн түүнчлэн АНУ-ын Азийн сангаас зохион байгуулдаг Авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт мэдлэг тогтоох 2018 оны судалгаагаар авлига хамгийн их тархсан байгууллагын 6 дугаарт шүүх тогтолцоо эрэмбэлэгдсэн⁶¹ бол 2017 онд шүүх тогтолцоо 7 дугаарт эрэмбэлэгдсэн⁶² байна. Уг судалгааны 2017 оны тайланд дурдсанаар шүүх тогтолцоонд итгэх түвшинг 2010 оныхоос 15% орчим нэмэгдсэн байна.⁶³

Дэлхийн эдийн засгийн форумын 2017 оны Шүүхийн хараат бус байдлын тайланд Монгол Улс 137 орноос 110 дугаар байрт орсон бөгөөд өмнөх онд 101 дүгээр байрт жагсаж байсан юм.⁶⁴

Дүгнэлт

Монгол Улс дахь шүүх тогтолцоо нь шүүх, хууль сахиулах байгууллага дахь авлигатай холбоотойгоор томоохон сорилтуудтай тулгарч байна.

Шүүх тогтолцоотой холбоотой олон чухал асуудлаар эцсийн шийдвэр гаргахад улс төрийн байгууллагуудын оролцоо их байгаа нь Монгол Улс дахь шүүх засаглалд хамгийн том бэрхшээлийн нэг болж байна. Ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийн хүрээнд шүүгчдэд улс төрийн нөлөө үзүүлэх

⁶¹ Авлигын талаарх төсөөлөл, ойлголтын судалгаа, 2018 он, Азийн сан, 52 дугаар хуудас.

⁶² Авлигын талаарх төсөөлөл, ойлголтын судалгаа, 2017 он, Азийн сан, 57 дугаар хуудас.

⁶³ Авлигын талаарх төсөөлөл, ойлголтын судалгаа, 2017 он, Азийн сан, 67 дугаар хуудас.

⁶⁴ http://reports.weforum.org/pdf/gci-2017-2018-scorecard/WEF_GCI_2017_2018_Scorecard_EOSQ144.pdf

боломж нээлттэй байна. Мөн түүнчлэн Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийг томилох, чөлөөлөх үйл явцад парламент оролцож байна.

Өмнөх шатны үнэлгээнээс хойш энэ асуудалтай холбоотой ямар нэг өөрчлөлт хийгдээгүй байна. Үнэлгээний багаас Монгол Улс дахь одоо байгаа шүүх тогтолцооны арга барил нь олон улсын стандарт болон сайн туршлагаудтай нийцэхгүй байгааг дахин тодорхойлж, шүүхийн байгууллага дахь улс төрийн байгууллагуудын нөлөөллийг багасгахад чиглэсэн шинэчлэлийн алхмуудыг хийхийг уриалж байна.

Шинэ хууль баталснаар шүүхийн ерөнхий шүүгчдийн чиг үүргийг харьцангуй хязгаарласан байна. Үүнээс гадна, шүүгчдэд автоматаар хэргийг хуваарлах систем нэвтрүүлсэн байна. Мөн түүнчлэн, хуулиар ерөнхий шүүгч нь шүүгчдийн зөвлөгөөнийг хуралдуулах, биелэлтийг зохион байгуулах, шүүх хуралдаан даргалагч болон шүүх бүрэлдэхүүнийг томилсон шийдвэрийг албажуулах бүрэн эрхтэй байна. Шүүхийн танхимын тэргүүн шүүгч нь холбогдох танхимыг тэргүүлж, танхимын шүүгч, шүүгчийн туслах, шүүх хуралдааны нарийн бичгийн даргын ажлыг удирдан зохицуулах эрхийг хэрэгжүүлж байна. Эдгээр бүрэн эрхүүд нь шүүгчийн “дотоод хараат бус байдал”-ыг хангахад сөргөөр нөлөөлж болзошгүй бөгөөд үүнийг Монгол Улсад тулгарч буй асуудлын нэг гэж үзэж байна.

Шүүхийн санхүүжилттэй холбоотой нөхцөл байдлыг ихээхэн дордуулсан байгаа нь шүүгчийн сул орон тоог дүүргэхэд бэрхшээл учруулж байна. Шүүхийн үйл ажиллагааны төсвийг өмнөх жилийнхээс бууруулахыг хориглосон заалтыг хүчингүй болгосон хуулийн өөрчлөлт нь шүүхийн үйл ажиллагааг хэвийн явуулах, шүүхийн хараат бус байдлыг хангах чиглэлд ухралт болсон байна. Ерөнхийдөө тус улсын эдийн засгийн хүндрэлтэй нөхцөл байдалтай холбоотойгоор дээрх өөрчлөлтийг хийсэн гэсэн мэдээллийг Үнэлгээний баг авсан.

Үүнтэй холбогдуулан Үнэлгээний баг шүүх тогтолцооны бие даасан байдлын талаар Венецийн комиссын тайлангийн хэсгээс “Шүүх тогтолцоонд хангалттай санхүүгийн нөөцийг бий болгох нь тухайн улсын үүрэг. Хямралын үед ч шүүхийн бие даасан байдал, хэвийн үйл ажиллагаа алдагдаж болохгүй. Шүүхийг аливаа албан байгууллагын ялгамжтай шийдвэрээр санхүүжүүлдэг байж болохгүй бөгөөд шүүхийг бодит, ил тод байдлын шалгуурын үндсэн дээр тогтвортой байдлаар санхүүжүүлж байх ёстой”⁶⁵-г дахин сануулж байна.

Монгол төгрөгөөр илэрхийлснээр шүүгчдийн цалингийн хэмжээ өмнөх үнэлгээний үеийнхээс өөрчлөгдөөгүй байгаа бөгөөд шүүгчдийн цалинд урамшуулал тооцохгүй байна. Урамшуулал тооцох талаар хууль тогтоомжид тусгаагүй байна.

Шүүхийн хараат бус байдлыг хангах чиг үүрэг бүхий Үндсэн хуулийн байгууллага болох ШЕЗ, шүүгчийн сонгон шалгаруулалт, ёс зүйн дүрмийг дагаж мөрдөх байдал тогтсон журам, практикийн дагуу бүрэн зохицуулагдсан, мөрдөгдөж байна. ШЕЗ-ийн гишүүдийн тодорхой хэсгийг бүх шатны шүүхээс санал болгож байгаа ч уг зөвлөлийн бүх гишүүд, Мэргэшлийн болон Ёс зүйн хорооны гишүүдийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилж байна.

Шүүхийн хараат бус байдалд анхаарал хандуулах ёстой ШЕЗ-ийн тусгай нэгжийг саяхан татан буулгасан явдалд Үнэлгээний баг мөн санаа зовниж байна.

Шүүгчийг сонгон шалгаруулах процедурт тухайн нэр дэвшигчийн мэдлэг, хувь хүний ур чадварын шалгалт, ярилцлага багтаж байна. Хэдий тийм ч, сонгон шалгаруулалтын хамгийн сүүлийн шатанд нэр дэвшигчийг ШЕЗ-өөс томилуулахаар санал болгохдоо тэдний авсан оноог харгалзан үзэхгүй байгаа нь томоохон цоорхой үүсгэж байна. Тиймээс, сонгон шалгаруулах процедурыг чадахуйн зарчимд тулгуурласан гэж үзэх боломжгүй байна. Мөн сонгон шалгаруулалтын үе шатанд гарсан шийдвэрийн эсрэг давж заалдах процедурыг хуульд тодорхой тусгах шаардлагатай байна.

Шүүгчид нэр дэвшигч нарт зориулсан сургалтын хөтөлбөрт авлигын эсрэг асуудал хангалттай хэмжээнд тусгагдаагүй байна. Мөн авлигын эсрэг асуудлыг одоо ажиллаж буй шүүгч нарт зориулсан богино хугацааны сургалтын агуулгад хангалттай хэмжээгээр тусаагүй байна. Тиймээс нэр дэвшигч болон одоо ажиллаж буй шүүгчид зориулсан сургалтын хөтөлбөрт ёс зүй, авлигатай тэмцэх, шударга ёсны талаар хичээл нэмж тусгах байдлаар дээрх асуудлыг шийдвэрлэх ёстой юм.

⁶⁵ Венецийн зөвлөл (2010 он), Шүүхийн тогтолцооны бие даасан байдлын тайлан, 1-р хэсэг: Шүүгчдийн бие даасан байдал, 11 дүгээр хуудас.

Дээр дурдсан дүн шинжилгээ, тайлангийн хугацаанд болсон үйл явцыг харгалзан Үнэлгээний багаас Монгол Улс нь өмнөх үе шатны үнэлгээний зөвлөмж 3.8-ийг хэрэгжүүлээгүй гэсэн дүгнэлтэд хүрч байна.

Шинэ зөвлөмж 11.

1. Шүүгч, Шүүхийн Ёс зүйн болон Мэргэшлийн хорооны гишүүдийг томилох, огцруулахад улс төрийн институт (Ерөнхийлөгч, Улсын Их хурал)-ийг оролцоог арилгах (үүнийг ШЕЗ-өөс шийдвэрлэдэг болох).
2. Хууль тогтоомж болон практикт шүүгчийг чадахуйн зарчимд тулгуурлан томилох байдлыг хангах.
3. Нэр дэвшигчийг шүүгчээр томилуулахаар нэр дэвшүүлээгүй ШЕЗ-ийг шийдвэрийн эсрэг давж заалдах тодорхой процедурыг хууль тусгах.
4. Холбогдох шатны шүүгч нар тухайн шатны ерөнхий шүүгчийг томилдог, огцруулдаг болох.
5. Хэргийг бүрэн автоматаар (хүний оролцоогүйгээр) хуваариладаг болох.
6. Шүүгчдийн зөвлөлгөөн болон шүүх бүрэлдэхүүнийг томилсон шийдвэрийг албажуулах ерөнхий шүүгчийн бүрэн эрхийг цуцлах.
7. Холбогдох танхимын үйл ажиллагаанд хяналт тавих ёстой шүүхийн танхимын тэргүүний эрх хэмжээг бууруулах.
8. ШЕЗ-ийг гишүүнд томилуулахаар холбогдох байгууллагаас нэрийг нь санал болгосон бол Ерөнхийлөгч томилдог байх, ШЕЗ-ийн гишүүдийг томилох Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх нь ёслолын буюу бэлэгдлийн шинж чанартай байх явдлыг хангах.
9. Шүүхийн Мэргэшлийн хороо болон Ёс зүйн хорооны гишүүдийг орон тооны болгох асуудлыг шийдвэрлэх.
10. Шүүхийн үйл ажиллагааны төсвийг бууруулж батлахыг хориглосон хуулийн зохицуулалтыг бий болгох, шүүхийн үйл ажиллагааг зохистой санхүүгээр хангах.
11. Шүүгчийн цалин хөлсөнд нэмэгдэл тооцох асуудлыг хуульд тусгах.
12. Шүүгчид нэр дэвшигч болон албан үүрэг гүйцэтгэж буй шүүгч нарт зориулсан сургалтын хөтөлбөрт ёс зүй, авлигатай тэмцэх, шударга ёсны талаар хичээлийг тусгаж, заавал ордог болох.
13. Шүүгчийн албан тушаалтай хавсарч үл болох үйл ажиллагаа эрхэлсэн шүүгчид сахилгын хариуцлага хүлээлгэх, эсхүл огцруулах шийдвэр гаргахад баримтлах үндэслэл, процедурыг ялгамжтай болгох.

Прокурорууд

Үндсэн мэдээлэл

Монгол улсын Үндсэн хуулийн 56 дугаар зүйлд зааснаар Прокурор хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавьж, шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцоно.⁶⁶

Прокурорын байгууллагыг шүүх тогтолцооны нэг хэсэг мөн гэж Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан. Үндсэн хуулиас гадна, Прокурорын байгууллагын тухай хууль, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль болон бусад хууль зүйн актууд прокурорын байгууллагын үйл ажиллагааны үндэслэл болдог.

Тайлант хугацаанд, Прокурорын байгууллагад шинэчлэл явагдаж, Прокурорын байгууллагын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт орж, уг хууль нь 2017 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр болж, мөрдөгдөж эхэлсэн байв. Шинэчилсэн найруулга хийгдэх болсон шалтгааныг шинэчлэгдэн батлагдсан Эрүүгийн хууль болон Эрүүгийн эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуультай прокурорын байгууллагын хууль тогтоомжийг уялдуулах үндсэн зорилготой байсан гэж уулзалтын үеэр Үнэлгээний багийн гишүүдэд мэдээлж байсан юм. Мөн шинэчлэлийн ажлын өөр нэг зорилго нь прокурорын үйл ажиллагааг нэгдмэл төвлөрсөн болгох явдал байв.

⁶⁶ http://www.conscourt.gov.mn/?page_id=842&lang=en

Ерөнхий прокурорын байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны болон санхүүгийн хараат бус байдал, Ерөнхий прокурорыг томилох, ажлаас нь чөлөөлөх

Монгол Улсын Прокурорын байгууллага нь Улсын Прокурорын Ерөнхий газар, бүс нутаг, орон нутгийн прокурорын газрууд, мөн дагнасан тээврийн прокурорыг багтаасан гурван шатлал бүхий бүтэцтэй бие даасан байгууллага юм.

Прокурорын бие даасан халдашгүй байдлыг баталгаажуулж, хөндлөнгөөс аливаа байдлаар нөлөөлөх, зохисгүй нөлөөллийг хуулиар хориглосон. Прокурор гэмт хэрэг, шалгаж буй эрүүгийн хэргийн талаар гэмт хэрэг, эрүүгийн хэрэгт хамааралтай этгээдээс бусад ямар ч хүнд мэдээлэх үүрэггүй.

Прокурор ажилд нь зохисгүй нөлөөлөл, хөндлөнгийн оролдлогуудын талаар өөрийн дээд шатны прокурорт мэдэгдэх үүрэгтэй. Гэсэн хэдий ч энэ зүйл заалт практикт хэрэгжиж байгаагүй.

Хуулийн дагуу Прокурорын байгууллага нь улс төрийн байгууллагаас хараат бус бөгөөд тусгайлсан зааварчилгаа, ялангуяа тодорхой хэрэг дээр зааварчилгаа авах ёсгүй. Гэсэн хэдий ч Монголын хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд хэвлэгдсэн мэдээллээс харахад энэ байдал практикт хэрэгждэггүй юм байна. Жишээлбэл: Хэвлэл мэдээллийнхний нийтлэлд Ерөнхийлөгч нь Ерөнхий прокурор, АТГ-ын дарга, Хууль зүйн сайд нарт өндөр түвшний авлигын хэрэгтэй холбогдуулан заавар өгсөн талаар дурдсан болно.⁶⁷

Шаталсан тогтолцоо бүхий прокурорын байгууллагыг Монгол Улсын Ерөнхий прокурор удирддаг бөгөөд тэр хүнийг УИХ зөвшөөрснөөр (олонхийн саналаар) Ерөнхийлөгч 6 жилийн хугацаатайгаар томилдог бөгөөд дахин нэг удаа улиран томилогдох боломжтой байдаг юм байна.

УИХ-аас Ерөнхий прокурорын нэр дэвшигчийг буцаасан тохиолдолд Ерөнхийлөгч дахин шинэ нэр дэвшигчийг санал болгоно. Өмнө нь нэг удаа нэр дэвшигчийг түүний итгэмжлэлийн асуудлаас болж батлаагүй тохиолдол гарч байсан байна.

Дахин томилогдох процедур нь мөн адилхан.

Ерөнхий прокурорыг томилох шийдвэр гаргах шатанд эрх мэдлийн хувьд Ерөнхийлөгч, УИХ хоёр хоёулаа харилцан адил эрх мэдэлтэй. Ерөнхий шаардлагуудаас гадна нэр дэвшигчийн нас, эрх зүйн болон прокурорын ажлын туршлагын шаардлага тавьдаг ба нэр дэвшигчийн сонгон шалгаруулалтын тусгай журам байхгүй.

Төрийн албаны тухай хуульд заасан тэтгэврийн нас хүрэх эсвэл огцрох зэрэг Ерөнхий прокурорын эрх мэдэл хугацаанаас өмнө дуусгавар болох ерөнхий үндэслэлээс гадна гурван үндэслэл бий. Үүнд: Өөрийнх нь зөвшөөрснөөр өөр ажил, албан тушаалд томилсон, сонгогддог албан тушаалд нэр дэвшсэн; гэмт хэрэг үйлдсэн болохыг тогтоосон шүүхийн шийдвэр гарсан; эрүүл мэндийн байдлын улмаас бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон. Ерөнхий прокурорын эрх мэдэл дуусгавар болох процедур нь томилогдохтойгоо адил явагдах бөгөөд түүний орлогчид адил хамааралтай.

Одоогийн Ерөнхий прокурор нь сүүлийн 10 жилийн хугацаанд энэ албан тушаалд томилогдсон гурав дахь хүн юм. Түүний өмнө ажиллаж байсан таван хүн томилгоот хугацаагаа дуусгаж ажилласан бөгөөд тэдгээрээс хоёр нь улиран томилогдож, нэг нь өөр албан тушаалд томилогдсон учраас албан тушаалаасаа чөлөөлөгдсөн байна.

Ерөнхий прокурорын эрх мэдлийг хугацаанаас нь өмнө дуусгавар болгох тухай шийдвэрийг УИХ зөвшөөрснөөр Ерөнхийлөгчид гаргана.⁶⁸

Хуульд зааснаар Ерөнхий прокурорт хоёр орлогч байдаг ба тэднийг Ерөнхий прокурорын саналыг үндэслэн УИХ зөвшөөрснөөр Ерөнхийлөгч 6 жилийн хугацаатай томилдог. Нэр дэвшигч нарт прокуророор хамгийн багадаа 5 жил ажилласан байх шаардлага тавьдаг ч нэр дэвшигчдийг сонгон шалгаруулах журам байдаггүй. Ерөнхий прокурорын орлогч нарыг нэг удаа улирлуулан томилж болдог байна. Практикт энэ нь зөвхөн нэг удаа тохиолдож байжээ.

Ерөнхий прокурор болон бусад байгууллагуудын хоорондын харилцааны зарчмуудыг хуулиар тогтоосон. Ерөнхий прокурор жилд нэгээс доошгүй удаа УИХ-д эрүүгийн хууль болон хууль зөрчих явдлын талаар тайлагнах ёстой. Ерөнхий прокурор Ерөнхийлөгчийн хүсэлтээр өршөөлийн

⁶⁷ <http://montsame.mn/en/read/131002>

⁶⁸ Прокурорын хараат бус байдлын тухай мониторингийн судалгаанд өгсөн холбогдох байгууллагын хариу мэдээлэл, 2 дугаар хуудас.

асуудлаар болон бусад бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхтэй холбоотой асуудлаар дүгнэлт гаргаж болно. Засгийн газартай харилцахтай холбогдуулан Ерөнхий прокурор Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүний хүсэлтээр Засгийн газрын хуралд оролцож, зөвлөлдөх санал өгч, өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд хамаарах асуудлаар санал бодол, дүгнэлт гаргаж болно.

Үнэлгээний баг Прокурорын байгууллагын шинэчлэлийн ажлын хүрээнд гарсан нэг ололт амжилт нь доод шатны албан тушаалтны гаргасан шийдвэрийг дээд шатны прокуророор хянан шалгах явдал бэхжсэн, өөрөөр хэлбэл шатлан захирах, нэгдмэл төвлөрлийг нэмэгдүүлжээ гэж үзсэн. Прокурорын байгууллагын тухай хуульд дээд шатны прокурорын эрх мэдэлтэй холбоотой хэд хэдэн дүрмийг багтаасан байдаг. Тухайлбал, хууль бус гэж үзвэл доод шатны прокурорын шийдвэрийг хүчингүй болгох эрхтэй юм байна. Доод шатны прокурорын шийдвэрийг дээд шатны прокурор хянах ёстой нөхцлүүдийн жагсаалт байна. Жишээ нь, энэ жагсаалтад аливаа иргэн, хуулийн этгээдээс гомдол хүлээн авах, мөрдөн байцаагч, өмгөөлөгчийн хүсэлт ирэх, хэргийг хэрэгсэхгүй болгох, шүүхээс оногдуулах ял шийтгэлийг өөрчлөх, хянан шийдвэрлэх шатанд яллахаас татгалзах, гэм буруугүй болохыг тогтоосон шүүхийн шийдвэр гаргах зэргийг багтаана.

Үнэлгээний баг нь энэ хандлагыг прокуроруудын үйл ажиллагаанд хяналт тавих, тэдний үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс үл оролцох боломжийн тэнцвэртэй байдлыг хадгалахгүй гэж үзэж байна.

Үүнтэй холбогдуулан Үнэлгээний баг Венецийн комиссын дүгнэлт болох “Шатлан захирах тогтолцоонд прокурор хүн дээд шатны прокурорын баталсан захирамж, удирдамж, заавар, зааварчилгааны хүрээнд ажиллана. Бие даасан байдал нь шууд утгаараа, прокурор хүн Ерөнхий прокуророос бусад дээд шатны прокурораас урьдчилан зөвшөөрөл авалгүй хуулиар заасан чиг үүргээ хэрэгжүүлэх явдал юм. Ерөнхий прокуророос бусад дээд шатны прокурорын хөндлөнгийн оролцоогүйгээр ажиллах ёстой. Хөндлөнгийн оролцоогүй гэдэг нь шүүх хуралдаанд оролцохдоо гадны дарамтаас ангид байж, прокурорын байгууллагын дотоодын зүй бус болон хууль бус үйлдлээс ангид байх явдлыг хэлнэ.”⁶⁹

Үнэлгээний багийн үзэж байгаагаар, Монгол Улсын Прокурорын байгууллагад нэвтрүүлсэн дараах шатны хяналт нь прокурор бие даасан байдлаар ажил үүргээ гүйцэтгэхэд нь ноцтой эрсдэл учруулж болзошгүй дарамт гэж үзэж байна.

Прокурорын Ёс зүйн дүрэмд прокурорыг дээд шатны прокурор болон улс төрч, олон нийт, хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтнуудаас даалгавар, хүсэлт авах, түүнийг биелүүлэхээс татгалзахыг заасан байна. Мөн Ёс зүйн дүрэмд прокурор дээд шатны прокурор буюу шүүхийн гаргасан шийдвэрийг үл тоомсорлох, шүүмжлэхгүй байхыг зааж, хүлээн зөвшөөрөөгүй бол зохих журмын дагуу гомдол гаргах талаар заажээ.

Монгол Улс дээрх хоорондоо зөрчилтэй ёс зүйн дүрмийн заалт болон дээд шатны прокурорын шийдвэрийн эсэргүүцэж, давж заалдах асуудлыг тодорхой зохицуулсан дотоод журам байхгүй асуудалд анхаарал хандуулах шаардлагатай байна.

Прокурорын байгууллагын зардлыг улсын төсвөөс санхүүжүүлж, үйл ажиллагааных нь эдийн засгийн баталгааг төр хангана. Улсын Ерөнхий прокурор төсвийн төслөө Сангийн яаманд хүргүүлснээр тэд улсын төсвийн нэгдсэн төслийг бэлтгэж УИХ-аар батлуулна. Тоон үзүүлэлтээс харахад өнгөрсөн 2 жилийн хугацаанд прокурорын байгууллагын батлагдсан төсөв нь 50-иас дээш хувиар өссөн нь сайн дэвшилт, ялангуяа, нийт албан хаагчдын тоо урьдын адил хэвээр байхад. Уулзалтад оролцогчид прокурорын байгууллагын батлагдсан төсөв нь хүссэн хэмжээнээс бага байдаг ч олгосон төсвийн хэмжээ нь батлагдсан төсөвтэй дүйцдэг байна.

Хүснэгт 9. Монгол Улсын Прокурорын байгууллагын батлагдсан төсөв

Он	Мөнгөн хэмжээ (төгрөгөөр)	Мөнгөн хэмжээ (еврогор)
2015	18,097,301,900	≈ 6 сая евро

⁶⁹ Венецийн зөвлөл (2010 он), Шүүхийн тогтолцооны хараат бус байдлын талаар Европын стандартууд: 2 дугаар бүлэг, Прокурорын байгууллага, 7 дугаар хуудас.

2016	17,660,244,200	≈ 5,9 евро
2017	26,723,270,700	≈ 8,9 сая евро
2018	29,238,024,800	≈ 9,7 сая евро

Эх сурвалж: Монгол Улсаас ирүүлсэн мэдээлэл.

Прокурорын ажлын ачаалал нэмэгдсэн учраас төсөв цаашид нэмэгдэх төлөвтэй байгаа.

Прокурорыг чадахуйн зарчимд тулгуурлан ажилд томилох, дэвшүүлэх, ажлаас нь чөлөөлөх үндэслэл

Прокурорын байгууллагын тухай хуульд ажилд авах тухай нарийвчилсан журам байхгүй бөгөөд ерөнхий шаардлага нь ердөө л нэр дэвшигчдэд 25-аас дээш насны байх, Монгол Улсын иргэн, хуульчийн гэрчилгээтэй, ажлын туршлага (3 жил хуульч эсвэл Прокурорын газарт туслах ажилтнаар 2 жил ажилласан байх) болон ял шийтгэлгүй байх. Үнэлгээний багт ажилд авахтай холбоотой сонгон шалгаруулалтын журам байдаг талаар ярьсан боловч дэлгэрэнгүй мэдээлэл өгөөгүй. Ингэхдээ уулзалтан дээр прокурорууд тэдэнд хуулийн зөвлөгөө, зөвлөмж өгч, хууль эрх зүйн зарим баримт бичгийг бэлтгэх, хянан шалгах үүргийг гүйцэтгэдэг прокурорын байгууллагын туслах ажилтнууд давуу эрхтэй байдаг гэв.

Бидэнд өгсөн мэдээллээр прокурорын туслах ажилтны сонгон шалгаруулалтыг Төрийн албаны зөвлөлөөс зохион байгуулдаг гэж хэлсэн боловч журмын талаар нэмэлт мэдээлэл өгөөгүй юм. 2018 онд 200 орчим нэр дэвшигчээс зөвхөн 12 хүн прокурорын туслах ажилтнаар сонгогдож байсан бол цөөн хэд нь ажилдаа орж үлдсэн нь хүний нөөцийн орон тооны хүлээлгийн жагсаалтанд бичигджээ.

Хуульд таван жил ажилласан прокурорыг өөр албан тушаалд дэвшүүлэн томилох тухай заасан ганцхан заалт байна. Журам практикт хэрхэн хэрэгждэг талаар мэдээлэл өгөөгүй.

Прокурорыг ажилд томилох, өөр албан тушаалд дэвшүүлэн томилохтой бүх шийдвэрийг Ерөнхий прокурор гаргана. Прокурорууд нь өөрсдийн цол хэргэмтэй бөгөөд хамгийн дээд цол хэргэмийг ерөнхийлөгч, бусад цол хэргэмийг Ерөнхий прокурор олгодог байна.

Өнгөрсөн 3 жилийн хугацаанд прокурорын байгууллагын орон тоо бараг хэвээр байсан бөгөөд 2018 онд 505-аас 525 болж бага зэрэг өсчээ. Ингэхдээ прокурорын ажил өндөр эрэлттэй байсан ба сул орон тоо байсангүй. 2015-2017 онд, нийт 98 прокурор томилогдож, түүнээс 49 нь албан тушаал дэвшсэн байна.

АТҮХ-т прокурорын сонгон шалгаруулалтыг шударга, ил тод, улс төрийн нөлөөнөөс ангид байлгах зорилтыг оруулжээ. АТҮХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөнд 2017-2018 онд шалгуур, журмыг дахин хянахаар заасан байсан боловч энэ ажил хэрэгжсэн болохыг нотлох зүйл байхгүй байна.

Прокурорыг чөлөөлөхтэй холбоотой дараах үндэслэл байна. Үүнд, өөр ажилд шилжих, эрүүл мэндийн шалтгаан, тэтгэвэрт гарах. Мөн Прокурорын мэргэжлийн зөвлөлөөс тухайн прокурорыг мэргэжлийн шаардлагыг хангаагүй гэж үзэх. Бүх прокурорыг Ерөнхий прокурорын шийдвэрээр чөлөөлнө. Ажлаас чөлөөлөгдсөн прокурор түүний шийдвэрийг эсэргүүцэн шүүхэд гомдол гаргаж болно.

Хууль бусаар ажлаас чөлөөлсөн гэх үндэслэлээр шүүхэд давж заалдсан хоёр прокурорын жишээг Үнэлгээний багт танилцуулж байсан.

Прокурорын зөвлөл

Монгол Улсад Прокурорын зөвлөл гэж байхгүй. Харин Прокурорын холбоо ТББ гэж байдаг бөгөөд түүний гол үүрэг нь прокурорын чадавхийг бэхжүүлэхэд хувь нэмрээ оруулах явдал юм. Ерөнхий прокурорын орлогч нь тус холбооны тэргүүн бөгөөд гишүүд нь гишүүнчлэлийн хураамж болох ойролцоогоор 40 ам.доллар төлдөг. Бүх прокурор тухайн Холбооны гишүүн байхыг шаарддаг явдал нь анхаарал их татсан. Монгол Улс энэхүү хандлагыг өөрчилж, сайн дурын үндсэн дээр гишүүн болдог болгох шаардлагатай.

Прокурорын мэргэжлийн зөвлөл

Прокурорын мэргэжлийн зөвлөл нь Ерөнхий прокурорын гурван жилийн хугацаатайгаар томилсон 11 прокурорын бүрэлдэхүүнтэй хамтын нэж юм. Зөвлөлийн дүрмийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч батална.

Уг Зөвлөл нь прокурорын үйл ажиллагааг хууль тогтоомж, дотоод журмын дагуу явагдаж байгаа эсэхийг хянадаг. Зөвлөл нь дээд шатны прокурорын хүсэлтээр доод шатны прокурорын гаргасан шийдвэр зөрчилтэй эсэхийг шалгах эсвэл хэрэгтэй холбогдуулан прокурор гаргасан шийдвэрээ зөвтгөх асуудалд хяналт тавина. Мөн Зөвлөл нь прокурор мэргэжлийн шаардлагыг хангаж буй эсэх тухай дүгнэлт гаргана. Энэ нь гурван удаа гурван удаа сахилгын шийтгэл хүртсэн прокурорт хамааралтай. Ингэхдээ шалгалт авах, тухайн прокурорын гаргасан шийдвэрийн талаар ярилцлага хийх, судалгаа явуулах замаар хийдэг байна.

Зөвлөлийн шийдвэрийг үндэслэн сахилгын шийтгэл оногдуулж эсвэл прокурорыг тухайн албан тушаалаас чөлөөлдөг байна.

Үнэлгээний багт Зөвлөлийн ажлын үр дүнгийн талаар ямар нэгэн мэдээлэл өгөөгүй.

Ёс зүйн дүрэм

Хуульд заасан ерөнхий журмын дагуу прокурорууд хууль тогтоомжийг даган мөрдөж, хүний эрхийг дээдэлж, олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалж, хараат бус, нээлттэй, ил тод байдлаар ажиллах ёстой.

Прокурорын мэргэжлийн зарчим, дүрмийг тодорхойлсон ёс зүйн дүрмийг 2018 оны 1 дүгээр сард Монгол Улсын Ерөнхийлөгч баталсан байна. Дүрэмд шударга байх, бодитойгоор хандах, ажлын хамт олон болон гуравдагч этгээдтэй харилцах харилцаа, ашиг сонирхлын зөрчил, мэдээлэл ашиглах, улс төрийн төвийг сахисан байдал, бэлэг гэх мэт зүйлсийг тусгажээ.

Прокурорын ёс зүйн зөвлөл нь прокурорын ёс зүйн дүрмийг мөрдүүлэх чиг үүрэгтэй. Зөвлөл нь Ерөнхий прокуророос томилогдсон 12 гишүүнээс бүрдсэн хамтын нэгж бөгөөд зөвлөлийг Ерөнхий прокурорын орлогч даргалдаг. Зөвлөлийн гишүүд прокурорын албан тушаалд 5-аас доошгүй жил ажилласан байх ёстой. Зөвлөлийн дүрмийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч баталдаг.

Уг зөвлөл нь прокурорын ёс зүйтэй холбоотой гомдлыг хүлээн авч хянаж үзээд шалгуулахаар УЕПГ-ын Хяналт шалгалт, дотоод аюулгүй байдлын хэлтэст шилжүүлдэг. Шалгалтын үр дүнгийг үндэслэн сахилга, ёс зүйн дүрэм зөрчсөн гэж үзвэл Ерөнхий прокурор Зөвлөлийн гаргасан дүгнэлтийг үндэслэн шийтгэл ногдуулна.

2015-2017 онд нийт 18 прокурор Ёс зүйн дүрмийг зөрчсөн байна. Бусадтай ёс бус харьцсан, согтууруулах ундаа хэрэглэсэн, сэжигтэн этгээдтэй дотно харилцаа тогтоосон, бүдүүлэг авирласан, бэлэг авсан зэрэг иргэдээс авсан гомдолд дурдсан мэдээллийг жишээ болгон дурьдав.

Ашиг сонирхлын зөрчил

Төрийн бүх албан тушаалтанд хамаарах ерөнхий дүрэм, журмууд прокурорууд ч мөн адил үйлчилнэ. (хэсэг 2.1-ийг үзнэ үү)

Түүнчлэн, дээр дурдсан ёс зүйн дүрэмд заасан зохицуулалтууд байна. Жишээ нь, дүрэмд прокурор аливаа ашиг сонирхлын зөрчилтэй үүсгэхээр бол шийдвэр гаргах эсвэл гуравдагч этгээдэд нөлөөлөхөөс татгалзах гэж заажээ. Прокурорууд өөрсдийн шалгаж буй хэрэгт тэдний гэр бүлийн гишүүн, садан төрөл нь холбогдсон бол дээд шатны удирдлагадаа мэдэгдэх ёстой.

Прокурорын Ерөнхий газрын Хяналт шалгалт, дотоод аюулгүй байдлын хэлтэс нь прокуроруудыг ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, шалгах үүрэгтэй юм байна. (Хэлтсийн талаарх дэлгэрэнгүй мэдээлэл 3.4-т бий)

Тайлант хугацаанд ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой зөрчил гараагүй байна.

Бусад хязгаарлалтууд

Төрийн бүх албан тушаалтанд хамаарах авлигын эсрэг хориглолт, хязгаарлалт прокуроруудад мөн адил үйлчилнэ. (хэсэг 2.1-ийг үзнэ үү)

Төрийн бусад албан хаагчидтай харьцуулахад прокурор, шүүгч, мөрдөгчид илүү хатуу хязгаарлалт байдаг ба судалгааны ажил хийх, их, дээд сургуульд хичээл заахаас өөр ажил эрхлэхийг хориглодог.

Дээр дурдсан ёс зүйн дүрэмд заасан зөрчил болон бэлэг авах зэрэгтэй холбоотой олон хязгаарлалтууд бий.

Ерөнхий прокурор болон түүний хамаарал бүхий этгээд нь нээлттэйгээр явагдсан сонгон шалгаруулалтад ялсан тохиолдлоос бусад тохиолдолд төрийн төв болон орон нутгийн байгууллагаас худалдан авах гэрээ, төрийн санхүүжилт, төрөөс баталгаат зээл авсан компанийн хувьцаа эзэмшигч, хамтрагч эсвэл цорын ганц эзэмшигч байж болохгүй. Энэ хязгаарлалт мөн төрийн өндөр зарим дээд албан тушаалтнуудад ч хамааралтай.

Улсын Ерөнхий прокурорын газрын Тамгын хэлтэс болон Хяналт шалгалт, дотоод аюулгүй байдлын хэлтэс нь дээр дурдсан хязгаарлалтын хэрэгжилтийг хангах үүрэгтэй.

Хөрөнгө, орлого болон ашиг сонирхлын мэдүүлэг

Төрийн бүх албан тушаалтанд хамаарах хөрөнгө, орлого болон ашиг сонирхлын мэдүүлэгтэй холбоотой хориглолт, хязгаарлалт прокуроруудад мөн адил үйлчилнэ. (хэсэг 2.1-ийг үзнэ үү)

Жил бүрийн 2 дугаар сарын 15-ны өдрөөс өмнө бүх прокурор хөрөнгө, орлого болон хувийн ашиг сонирхлын мэдүүлгээ Авлигатай тэмцэх газрын цахим системд мэдүүлэхээс гадна УЕПГ-ын эрх бүхий албан тушаалтанд давхар мэдэгддэг. Эрх бүхий албан тушаалтан мэдүүлгийн бүрдүүлэлтийн талаар тайлан бэлтгэж Авлигатай тэмцэх газарт хүргүүлдэг ба АТГ-аас бүх прокурор хуульд заасан хугацаанд мэдүүлсэн эсэхийг хянадаг байна. Хэрэв ингээгүй бол Авлигатай тэмцэх газраас УЕПГ-т мэдэгдэл хүргүүлдэг. АТГ-аас уг мэдээллийг улсын бүртгэлийн мэдээллийн сангууд дахь мэдээлэлтэй харьцуулаг үзэж шалгадаг бөгөөд шаардлагатай гэж үзвэл мэдүүлэг гаргагчаас тайлбар авна.

Улсын Ерөнхий прокурор болон түүний орлогч нарын хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг албан ёсны сэтгүүлд нийтлэдэг байна.

Гэсэн хэдий ч дээр дурдсан дүрмийг хэрэгжилт болон хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн хяналт шалгалтын үр дүнгийн талаар мэдээлэл гаргаж өгөөгүй юм.

Гүйцэтгэлийн үнэлгээ

Гурван удаа сахилгын шийтгэл авсан прокурорын асуудлыг хянан шалгадаг Прокурорын мэргэжлийн зөвлөлөөс өөр прокурорын ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх аргачлал байдаггүй юм байна. Энэ журмын талаар дээр тайлбарласан болно.

Прокурорын талаар гаргасан гомдол, сахилгын шийтгэл оногдуулах, ажлаас чөлөөлөх

Прокурорын ёс зүйн болон мэргэжлийн зөвлөл нь прокурорын ёс зүйн болон мэргэжлийн алдаа дутагдалтай холбоотой гомдлыг хянан шалгадаг. Өнгөрсөн онд УЕПГ нь прокуроруудтай холбоотой гомдлыг хүлээн авах утсыг ашиглалтад оруулсан ба тухайн гомдлыг УЕПГ-ын Хяналт шалгалт, дотоод аюулгүй байдлын хэлтэс хүлээн авч, шалгадаг байна.

Сахилгын шийтгэлийг хууль эсвэл байгууллагын дотоод журам зөрчсөн эсвэл зөрчлийн шинж чанар, хүн хөнгөн байдлаас нь шалтгаалан ажил үүргээ гүйцэтгээгүй прокурорт оногдуулдаг.

Хуулинд дараах төрлийн сахилгын шийтгэлийг оногдуулахаар заасан байна. Үүнд: сануулга, 6 сарын үндсэн цалинг 20 хувиар бууруулах, зэрэг дэв бууруулах, албан тушаал бууруулах болон ажлаас чөлөөлөх.

Ажил мэргэжлийн алдаа болон ёс зүйн зөрчилтэй хамааралтай сануулга, цалин бууруулах сахилгын арга хэмжээг тухайн прокурорын ажилладаг прокурорын байгууллагын ерөнхий прокурорын шийдвэрээр оногдуулах ба бусад сахилгын арга хэмжээг Улсын Ерөнхий прокурорын шийдвэрээр оногдуулдаг байна.

Тухайн прокурор өөрийн ажилладаг прокурорын байгууллагын ерөнхий прокурорын гаргасан сахилгын шийтгэлийн талаар Улсын Ерөнхий прокурорт гомдол гаргах бөгөөд Улсын Ерөнхий прокурорын гаргасан сахилгын шийтгэлийн талаар шүүхэд гомдол гаргана.

Оногдуулсан шийтгэлийн талаар статистик тоо баримтыг Үнэлгээний багт гаргаж өгөөгүй юм.

Төрийн албаны тухай хуульд заасан ерөнхий үндэслэлээс гадна прокурорыг ажлаас чөлөөлөх хэд хэдэн үндэслэл байдаг. Эдгээр нь өөр ажил, албан тушаалд томилогдох, сонгогдох, албаны үүргээ гүйцэтгэхэд эрүүл мэндийн байдал нөлөөлөх, тэтгэвэрт гарах, мэргэжлийн шаардлагад үл нийцэх байдал тогтоогдох зэрэг болно.

2015-2018 онуудад прокурорыг албан үүргээс нь хүчээр чөлөөлсөн тохиолдол гараагүй байна.

Хүсэлтийн дагуу сургалт, зөвлөгөө, удирдамж өгсөн байдал

2015-2018 оны хооронд 1200 прокурор авлигын эсрэг хууль тогтоомж, хязгаарлалт, ёс зүй, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх 17 сургалтад оролцсон байна. Эдгээр сургалтуудыг УЕПГ болон АТГ хамтран зохион байгуулсан.

АТГ болон төрийн захиргааны эрх бүхий албан тушаалтнаас шууд зөвлөгөө, зааврыг авах боломжтой байдаг байна. Эдгээр зөвлөгөө, зааварчилгааг утсаар авч болдог ба энэ төрлийн зөвлөгөөг өгдөг мэргэжилтэн прокурорын байгууллагад байхгүй гэж ойлгосон.

Шударга, ил тод цалин урамшуулал

Прокурорын цалин нь үндсэн цалин, ажилласан жилийн, тусгай нөхцлийн, зэрэг дэвийн, шинжлэх ухааны нэмэгдэл зэргээс бүрдэнэ. Прокурорын үндсэн цалин, тэтгэвэр тэтгэмжийн хэмжээг УИХ тогтоодог.

Прокурорын цалин нь тус улсын хөдөлмөрийн хөлсний дундаж хэмжээ 760.000 ₮ ($\approx$ 272 евро) -өөс хоёр дахин өндөр байна.

Хүснэгт 10 Прокурорын дундаж цалин хөлс:⁷⁰

Прокуророор ажиллаж эхлэх үед	Дунд түвшний ахлах прокурор	Ерөнхий прокурор, орлогч прокурор
2.400.000-2.800.000 ($\approx$ 860-1000 евро)	2.800.000-3.000.000 ($\approx$ 1000-1070 евро)	3.000.000-4.000.000 ($\approx$ 1070-1400 евро)

Эх сурвалж: Монгол Улсаас ирүүлсэн мэдээлэл

Прокурорын газарт удаан хугацаанд ажилласан туршлагатай прокурорт төрөөс амины орон сууц барих, нийтийн орон сууц худалдан авах, хүүхдийнхээ сургалтын төлбөрт хөнгөлөлттэй зээл авах зэрэгт дэмжлэг үзүүлдэг. Хэрэв шаардлагатай бол төрөөс зээлийн баталгаа гаргаж өгнө. Энэ талаар практикт хэрхэн хэрэгжиж байгаа тухай мэдээлэл байхгүй байна.

Хэргийн хуваарилалт

Бүс нутгийн болон орон нутгийн прокурорын газрын ерөнхий прокурор, орлогч нар гомдол, хэрэг бүртгэлт болон прокурорт оногдох хэргийн эргэлт, давтамжид тулгуурлан хэргийг хувиарладаг.

Дээд шатны прокурор нь доод шатны прокурорын хэргийг хэрэгсэхгүй болгох шийдвэрийг хүчингүй болгосон тохиолдолд хэргийг хэрэгсэхгүй болгох тухай шийдвэр гаргасан тухайн прокурорт дахин хуваарилахгүй.

⁷⁰ Прокурорын хараат бус байдлын тухай судалгааны асуулгад холбогдох эрх бүхий байгууллагаас өгсөн мэдээлэл, 12 дугаар хуудас.

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулиар нарийн төвөгтэй буюу маш чухал хэргийг хувиарлахдаа прокуроруудыг багийн бүрэлдэхүүнд оруулан хувиарлах боломж байдаг.

Нэг прокуророос хэргийг нөгөө прокурорт шилжүүлэх үйл явц нь хууль тогтоомжоор хангалттай зохицуулагдаагүй нь ерөнхий прокурорын шийдвэрээр зохицуулагддаг гэж харагдаж байна.

Прокурорын байгууллага дахь шударга байдлын бодлогын үр нөлөө, итгэл үнэмшил болон авлигын талаарх төсөөлөл

АТГ-аас жил бүр зохион байгуулдаг авлигын төсөөллийн судалгаагаар 2017-2018 онд шүүх болон хууль сахиулах салбар дахь авлигын асуудал нь Монгол Улсын Прокурорын байгууллагад тулгарч буй томоохон сорилтуудын нэг болж байна. (2018 онд оноо бага зэрэг сайжирсан ч хувь хэмжээгээр 66,7% байна).⁷¹

Тайлант хугацаанд авлигын хэргээр ял шийтгүүлсэн прокурор байгаагүй.

Дүгнэлт

Прокурорын байгууллагын гадаад хараат бус байдал болон дотоод бие даасан байдлыг хангах асуудал нь Монголын прокурорын байгууллагад тулгарч буй хамгийн том саад бэрхшээ юм.

Улсын Ерөнхий прокурор болон түүний орлогч нарыг томилж, чөлөөлөхөд улс төрийн байгууллагууд оролцдог байдал, прокурорын байгууллагын өдөр тутмын ажлуудтай шууд холбоотой төрөл бүрийн зохицуулалтуудыг Ерөнхийлөгчийн зүгээс батлах нь прокурорын байгууллагын үйл ажиллагаанд улс төрийн хөндлөнгийн нөлөөг бий болгох ноцтой эрсдэл учруулж байна. Дээр дурдсанчлан, Ерөнхийлөгчийн зүгээс Улсын ерөнхий прокурорт зарим төрлийн чиглэл өгсөн жишээний талаар Үнэлгээний баг олж мэдсэн юм.

Монгол улс Улсын Ерөнхий прокурорт нэр дэвшигчийг өрсөлдөөнт, мэргэжлийн түвшинд сонгон шалгаруулах, Ерөнхий прокурорын бүрэн эрхийг хугацаанаас нь өмнө дуусгавар болгохтой холбоотой зохицуулалтуудыг улам бүр тодорхой болгох талаар нэн даруй шийдвэр гаргах шаардлагатай байна. Ерөнхий прокурорт нэр дэвшигчийг сонгоход хуулийн мэргэжилтэнгүүд, иргэний нийгмийн төлөөллүүдийг өргөн хүрээтэй оролцуулснаар улстөржсөн томилгооны аюулыг бууруулах боломжтой гэж Үнэлгээний баг үзэж байна.

Санхүүгийн бие даасан байдлын хувьд прокурорын байгууллага нь өөрийн төсвөө хамгаалах боломжгүй байгаа бөгөөд үүний үр дүнд нь шаардлагатай санхүүжилтээ авч байгаагүй болно.

Прокурорын байгууллагын шинэчлэлийн хүрээнд 2017 онд хийгдсэн прокурорын байгууллагын ажлын шатлан захирах, төвлөрүүлэн бэхжүүлэх ажил нь прокурорын бие даасан байдлыг хангахад сөрөг нөлөөтэй байж болох юм. Цаашид, доод шатны прокуророо хянах дээд шатны прокурорын албан үүргийн өргөн цар хүрээний зорилго нь прокурорын үйл ажиллагааг илүү төвлөрүүлэх явдал биш юм гэдгийг Монголын холбогдох байгууллагууд анхаарах шаардлагатай байна.

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд доод шатны прокуророос гаргасан шийдвэрт хатуу хяналт тавьж болох шинэ үүрэг тусгагдсан ч Үнэлгээний баг нь сургалт, удирдамж, бусад ижил төстэй аргаар дээрх арга хэмжээг хэрэгжүүлэх нь илүү дээр гэж үзэж байна.

Үнэлгээний баг прокурорын шийдвэрийг хянах одоогийн тогтолцоо нь прокурорын хараат бусаар үүргээ гүйцэтгэхэд ноцтой эрсдэл учруулж болзошгүй эрсдэл гэж үзэж байна.

Монгол улсын хувьд энэхүү шатлан захирах, төвлөрсөн тогтолцоог нэвтрүүлэхдээ доод шатны прокуроруудад хэрэгт холбогдолтойгоор заавар чиглэл өгөх зохицуулалтыг илүү тодорхой болгох, эдгээр заавар чиглэлийг эсэргүүцэж давж заалдах боломж бүхий дотоод системийг бий болгоход анхаарлаа хандуулах шаардлагатай юм.

Прокурорын цалинд нь хэд хэдэн төрлийн урамшууллаас тооцогддог бөгөөд үндсэн цалингийн хэмжээ, нэмэгдлийг УИХ-аас тогтоосон байна. Прокурорын хараат бус байдалд сөрөг нөлөө

⁷¹ Мониторингийн асуулгад эрх бүхий байгууллагаас өгсөн хариу. 44 дүгээр хуудас

⁸² Прокурорын бие даасан байдлын судалгаа хийх асуулгын хуудасны Засгийн газрын хариултууд, х.12

үзүүлэхээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор Монгол Улс прокурорын цалингийн бүх бүрэлдэхүүн хэсгийг нарийн тогтоож өгөх шаардлагатай байгаа байна. Прокурорын бие даасан байдлыг харгалзан сөрөг үр дагавараас урьдчилан сэргийлэхийн тулд Монгол Улс цалингийн бүх бүрэлдэхүүн хэсгийг хуульд тусгаж, ерөнхий прокуроруудын шийдвэрээр урамшуулал олгохоос явдлаас татгалзах нь зүйтэй.

Прокурорын Ерөнхий газрын дэргэд хамтын үйл ажиллагаагаа явуулдах хоёр чухал бүтэц болох Ёс зүйн болон Мэргэжлийн зөвлөлийн бүх гишүүдийн томилгоог Ерөнхий прокурор хийдэг бол дээрхи зөвлөлүүдийн чадвар, чадамжтай холбоотой эцсийн шийдвэрийг ч мөн Улсын ерөнхий прокурор гаргадаг. Прокурорын байгууллага өөрсдийн бие даасан, хараат бус байдлыг хангахын тулд Монгол Улс энэ чиглэлд илүү анхаарах, цаашид прокурорын байгууллага прокурорын өөрөө удирдах тогтолцоог нэвтрүүлэх талаар шийдвэр гаргах шаардлагатай байна.

Монголын прокурорын байгууллага нь авлигын эрсдэлийг бууруулах, институцийн чадавхийг бэхжүүлэх суурь болсон хүний нөөцийн хувьд прокуророор сонгох, дэвшүүлэхдээ өрсөлдөөнт, ил тод механизмыг ашиглахгүй байна гэсэн дүгнэлтэд Үнэлгээний баг хүрээд байна.

Нэг прокуророос хэргийг нөгөө прокурорт шилжүүлэх үйл явц хууль тогтоомжоор хангалттай зохицуулагдаагүй бөгөөд энэ нь ерөнхий прокуроруудын бүрэн эрхийн асуудал болж байна.

Прокурорын байгууллага нь авлигын эсрэг болон ёс зүйн дүрмийг дагаж мөрдөх явдлыг хангахад анхаардаг. Энэ ажлыг цаашид илүү цогц урьдчилан сэргийлэх, хянах, сургалтын үйл ажиллагаагаар хөгжүүлэх шаардлагатай.

Шинэ зөвлөмж 12

1. Тодорхой, ил тод байдал, чадахуйн зарчимд тулгуурдаг олон нийт, иргэний нийгмийн оролцоотойгоор Ерөнхий прокурорыг сонгон шалгаруулж, томилдог байх.
2. Бие даасан, мэргэжлийн шинжээчийн бүлгийг Ерөнхий прокурорыг чөлөөлөх үйл ажиллагаанд оролцуулан урьдчилсан дүгнэлт гаргуулдаг болох. Албан тушаалаас чөлөөлөгдөх бол сонгол явуулдаг байхыг хуульд тусгах.
3. Прокурорын байгууллага өөрийнхөө төсвийн төслөө УИХ-д оруулдаг болох.
4. Прокурорын цалин хөлсний бүх бүрэлдэхүүн, түүний хэмжээг хуульд тусгах.
5. Дээд шатны прокурор доод шатны прокурорын үйл ажиллагаанд хяналт тавих, зааварчлах явдлыг хуульд болон практикт хязгаарлах.
6. Тодорхой хэргийн асуудлаар өгсөн аливаа заавар, чиглэл гагцхүү хуулийн дагуу байх бөгөөд бичгээр үйлдэж, хэрэгт хавсаргах.
7. Хууль бус заавар, чиглэлийн эсрэг хараат бус дотоод механизмаар дамжуулан давж заалдах эрхийг прокурорт олгох.
8. Дээд шатны прокурор хэргийг өөр прокурорт шилжүүлэх шийдвэрийг хуулиар зохицуулан, бичгээр үйлдэж, хэрэгт хавсаргадаг болох.
9. Прокурорын мэргэжлийн ур чадвар, ёс суртахууныг нь тулгуурлан мерит зарчмаар сонгон шалгаруулж, албан тушаал дэвшүүлэн томилдог байх.
10. Чадахуйн зарчимд тулгуурлан ил тод байдлаар сонгон шалгарсан туршлагатай мэргэжилтэн (прокурор, хууль эрх зүйн шинжээч)-үүдээс бүрдсэн Сахилгын хяналтын нэгжийг бий болгох, уг нэгжийг үйл ажиллагааны хувьд хараат бус байх, прокурорын эсрэг сахилгын шийтгэл оногдуулах чухал үүрэгтэй оролцдог нөхцөл боломжоор хангах.
11. Прокурорыг томилох, дэвшүүлэх, сахилгын шийтгэл оногдуулах болон бусад холбогдох асуудлаар хангалттай эрх мэдэл бүхий прокурорын өөрөө-удирдах бие даасан тогтолцоог байгуулах талаар авч үзэх.
12. Ёс зүй дүрэм, хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг, ашиг сонирхлын зөрчил, бэлэг, зөрчилтэй холбоотой дүрэм, журмыг прокуроруудаар даган мөрдүүлж, зөрчлийг хянах шалгадаг байх.
13. Прокурорын хараат бус, бие даасан байдлыг талаарх олон улсын стандарт болон ёс зүй, авлига, шударга ёсны талаар прокуроруудад зориулсан системтэй сургалт зохион байгуулах.

2.4 Төрийн албан дахь хариуцлага, ил тод байдал

Өмнөх зөвлөмж 3.3: Ил тод байдлыг хөхиүлэн дэмжих ба төрийн албанд үзэмжээр хандах явдлыг бууруулах

1. Хуулийн төсөл болон бусад хэм хэмжээний актад авлигын эрсдэл үүсгэх зохицуулалт байгаа эсэхийг шалгадаг болох, шалгалтын үр дүнг хэвлэн танилцуулдаг байх.
2. Төрийн захиргааны байгууллагын хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг зохицуулах захиргааны журмын актыг олон улсын стандартад нийцүүлэн батлах
3. Захиргааны холбогдолтой гомдлыг шийдвэрлэхэд дагаж мөрдөж байгаа журам болон практикийг (захиргааны шийдвэр, үйлдэл, эс үйлдлийн эсрэг шүүхэд гомдол гаргахаас өмнө) хянан үзэж, төрийн захиргааны эсрэг давж заалдах үр дүнтэй тогтолцоог бий болгохын тулд шаардлагатай бол нэмэлт өөрчлөлт оруулах.

Өмнөх зөвлөмж 3.6: Мэдээлэл авах эрх

1. Улсын төсвөөс санхүүждэг төрийн байгууллага, аж ахуйн нэгжүүд эсхүл төрийн үйл ажиллагаа эрхлэн явуулдаг байгууллагуудыг ил тод байдал болон мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль тогтоомжийн үйлчлэх хүрээнд хамруулах нөхцөлийг бүрдүүлэх.
2. Ямар ч төрлийн мэдээлэлтэй танилцах эрхийг бүрэн хязгаарлахгүй байх; улсын нууцтай холбоотой болон бусад мэдээлэл авах эрхэд тавьж байгаа хязгаарлалтыг зөвхөн хуульд заасан байх, тодорхой шаардлагад нийцсэн тохиолдолд холбогдох хэсгийн мэдээлэлтэй танилцах боломжтой байх, олон улсын сайн туршлагад нийцүүлж, нийтийн ашиг сонирхол, түүнд учрах хор уршгийг үнэлэх замаар мэдээлэл авахыг хүссэн хүсэлтийг тухайн нөхцөл байдал, онцлог бүрт тохируулан шийдвэрлэх. Хуульд, ялангуяа авлига, бусад хууль зөрчсөн асуудлууд болон улсын хөрөнгө, санхүүг захиран зарцуулсантай холбоотой хууль зөрчсөн үйлдлүүдийн талаарх аливаа мэдээллийг нээлттэй байлгахад ямар нэг хязгаарлалт тавихгүй байх заалтыг оруулах.
3. Мэдээлэл авах хүсэлтийг шийдвэрлэхтэй холбогдсон журмыг аль болох хялбаршуулан, тодорхой болгож, шаардлагагүй хэсгийг хүчингүй болгох.
4. Төрийн албан хаагчдын зүгээс мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн заалтыг зөрчсөн тохиолдолд ногдуулах захиргааны шийтгэлийг чангатгах.
5. Мэдээлэл авах эрхийн хууль тогтоомжийг мөрдөн хэрэгжүүлэхэд хяналт тавих зохих санхүүгийн эх үүсвэртэй, нууцын зэрэглэлтэй мэдээлэлтэй танилцах болон заавал дагаж мөрдөх шийдвэр гаргах зэрэг эрх мэдэл бүхий бие даасан механизмыг бий болгох.
6. Гүтгэх болон доромжлох зөрчлийг зөрчилд тооцохгүй болох; нэр төрд халдсан гэх үндэслэлээр мэдээлэл авах эрхийг хаан боогдуулахгүй байх үр дүнтэй арга замыг иргэний хуульд зааж өгөх.
7. 2012 оны Төсвийн нээлттэй байдлын индексийн хүрээнд Монгол Улсад өгсөн зөвлөмжүүдийг хэрэгжүүлэх замаар төсвийн ил тод байдал, хяналт болон олон нийтийн оролцоог сайжруулах.

Хууль тогтоомж дахь авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэсэн зохицуулалтыг үнэлэх

Засгийн газар хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлалыг баталсан.⁷² Энэхүү хуулийн төслийн 4.10.15 зүйлд “хуулийн төсөлд авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдсан эсэх”-ийг авч үзэх шаардлагатайг тогтоосон. Үнэлгээ хийх аргачлал болон процедурын талаар дэлгэрэнгүй мэдээлэл өгөөгүй. Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас баталсан аргачлалын талаар газар дээр нь очиж ажиллах үеэр дурдаж байсан ч, бидэнд ирүүлсэн материалд хууль тогтоомжид авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэсэн зохицуулалтыг үнэлэх асуудлын талаар тодорхой мэдээлэл байгаагүй болно. Хууль тогтоомжид авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэсэн зохицуулалтыг үнэлсэн үнэлгээний үр дүн ил тод биш бөгөөд эдгээр үнэлгээний чанарыг үнэлүүлэх зорилгоор холбогдох баримтаар биднийг хангаагүй болно. Түүнчлэн, Засгийн газрын

⁷² Засгийн газрын 59 дүгээр тогтоол (2016 он).

зүгээс хууль тогтоомжийн төсөлд өөрчлөлт оруулах зорилгоор ашигласан дээрх үнэлгээний дүгнэлтийг сүүлийн үеийн жишээ, тоон мэдээллийг ирүүлээгүй юм. Иймд, зөвлөмжийн энэ хэсэг хэрэгжээгүй байна.

Энэ хэсэгт өгч байсан зөвлөмжийн хоёр, гурав дахь хэсгийг үнэлгээний гуравдугаар үе шатанд хянасан.

Мэдээлэл олж авах

Төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд ил тод, хариуцлагатай байдал дутагдаж байгаа нь Монгол Улсад тулгарч байгаа бэрхшээлийн нэг юм. Сүүлд хийсэн үнэлгээний ажлаас хойш мэдээлэл олж авах эрх зүйн орчинд өөрчлөлт ороогүй байна. Монгол Улс Дэлхийн мэдээлэлд нэвтрэх эрхийн жагсаалтад 72 дугаар (123 орноос) байранд орсон байна.⁷³

Нилээд олон тооны дүрмийг баталжээ. Үүнд:

- Цахим хэлбэр бүхий албан баримт бичиг⁸⁶, улсын нууцад хамаарахаас бусад баримт бичгийг бэлтгэх, хүлээн авах, бүртгэх, хүргэх, хуваалцах, илгээх, шинэчлэх, ангилах, товъёоглох, хадгалах, ашиглах, тайлагнах, аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой дүрэм журам.
- Төрийн цахим мэдээлэл солилцох системээр дамжуулан цахим хэлбэрээр үзүүлэх 320 үйлчилгээг багтаасан төрийн үйлчилгээний жагсаалтад холбогдох дүрэм, журам⁷⁴
- Төрийн цахим мэдээллийн сан, мэдээлэл хадгалах, үйл ажиллагааг хангах, аюулгүй байдлыг хангах дүрэм, журам⁷⁵

Дээрх дүрэм, журмууд нь хэдийгээр урагшлах алхам болсон ч зөвлөмж эсхүл мэдээлэл олж авах талаарх дүрэм, журамтай шууд хамааралгүй юм.

Улсын бүртгэлийн хуулийг баталсан нь ахицтай алхам болжээ. Уг хуульд хуулийн этгээд, хөрөнгө болон газартай холбоотой мэдээллийг нууцаас гаргах зохицуулалт тусгасан гэж мэдээлсэн. Гэхдээ үнэлгээний багийнхан хуультай биечлэн танилцаагүй.

Төрийн байгууллагуудад мэдээллийн эрх чөлөөний асуудал хариуцсан ажилтнуудыг томилж ажиллуулдаггүй. Төрийн хэд хэдэн байгууллага дээр нь ажиллаж уулзалт хийх үеэр тэдгээр байгууллагын олон нийттэй харилцах нэгжийн төлөөллүүдийн зүгээс мэдээллийг олж авах эсхүл мэдээллийг байгууллага өөрийн санаачлагаар хэвлэн нийтлэхтэй холбоотой, төрийн байгууллагууд нэг мөр дагаж мөрдөх нэгдсэн стандарт эсхүл гарын авлага байдаггүй бөгөөд байгууллага бүр өөр өөрсдийн хэмжээнд энэ төрлийн үйл ажиллагааг зохион байгуулдаг болохыг мэдээлсэн. Мэдээллийн эрх чөлөөний талаарх статистик мэдээллийг авах хүсэлтийг биелүүлээгүй. Түүнчлэн гомдлын талаар мэдээллээр хангаагүй. Нээлттэй өгөгдлийн портал нь үйл ажиллагаанд нэвтрээгүй ба нэвтрүүлэхээр төлөвлөгджээ. Иймд мэдээлэл олж авахтай холбоотой зөвлөмжийн зарим хэсэг нь хэрэгжээгүй байна.

Гүтгэлэг

Гүтгэлэг, доромжлолыг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцохгүй болсон. Гэхдээ Зөрчлийн тухай хуульд гүтгэлэгийн талаарх зохицуулалт байсаар байна (6.21 дүгээр зүйл). Энэхүү зохицуулалтыг практикт өргөнөөр хэрэглэдэггүй болох нь статистикаас харагдаж байна. Гэхдээ Үнэлгээний багийг байгууллага дээр ажиллаж байх үед АТГ-ын даргыг гүтгэсэн үйлдэлд Олон нийтийн зөвлөлийн дарга зөрчлийн хариуцлага хүлээсэн гэсэн мэдээлэл авсан бөгөөд энэ нь шүгэл үлээгчээс хариугаа авахын тулд уг хуулийн зохицуулалтыг ашиглах эрсдэл байгааг харуулж байна. Гэвч энэ мэдээллийг Монголын талын холбогдох байгууллагууд нотлоогүй болно. Өгсөн зөвлөмжийн дагуу иргэний хуульд холбогдох өөрчлөлт хийгдээгүй байна.

⁷³ <https://www.rti-rating.org/>

⁷⁴ Засгийн газрын 259 дүгээр тогтоол (2018 он).

⁷⁵ Засгийн газрын 159 дүгээр тогтоол (2017 он).

Харилцаа холбооны зохицуулах хорооноос цахимаар түгээж байгаа мэдээлэлд шүүлтүүр тавьж байгаа нь эргэлзээ төрүүлж байгааг өмнөх мониторингийн тайланд дурдсан. Үйлчилгээ үзүүлж байгаа аж ахуйн нэгжүүдийн зүгээс “эрх зүйн эсхүл ёс зүйн стандартыг зөрчсөн” шинжтэй гүтгэлэг тараахгүйн тулд мэдээллийг арилгах, урьдчилан зөвшөөрөл авах үүргийг хүлээдэг нь авлигыг илрүүлэхэд том бэрхшээл учруулж байна. Үүнтэй ижил жишиг тайлангийн хугацаанд үргэлжилсэн байх магадлалтай. Мониторингийн үеэр уулзсан холбогдох байгууллагын төлөөлөгчдийн зүгээс үйлчилгээ үзүүлж байгаа аж ахуйн нэгжүүдтэй тогтоосон албан бус харилцаагаар дамжуулан зарим мэдээлэлд шүүлт хийдэг талаар мэдээлсэн.

Ил тод байдлын санаачилга ба төрийн үйлчилгээг үзүүлэх байдал

Төсвийн ил тод байдал: Төсвийн нээлттэй байдлын индексийн 2017 оны дүнгээр Монгол Улс 100 оноо авахаас 46 оноо авсан байв. Монгол Улсын Засгийн газар «шилэн данс» портал <http://www.shilendans.gov.mn/>-г ажлуулж эхэлсэн бөгөөд энэ проталаар 37 төрийн мэдээлэл 19 хэлбэрээр ил тод болох ёстой байдаг. Үүнээс гадна, Сангийн яам ил тод байдлын цахим хуудсыг тогтмол ажлуулж байна.⁷⁶ Энэ хэсэгт өгч байсан зөвлөмжийн бусад хэсгийн талаар мэдээллээр хангаагүй болно.

ОУИТБС: Монгол Улс нь 2010 оны 10 дугаар сараас эхлэн ОУИТБС-ын «шаардлагыг бүрэн хангасан» орон болсон (2005 оноос эхэлсэн үйл явц), тайлант хугацаанд ОУИТБС-д оролцох оролцоогоо амжилттай үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлж байна.

Монгол Улсын ОУИТБС-ын Үндэсний зөвлөлийг Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайд тэргүүлдэг бөгөөд уг зөвлөл нь санаачилгын зохицуулалт, хяналтыг хэрэгжүүлдэг. ОУИТБС-ын Ажлын алба нь нийт 5 ажилтантай. Засгийн газрын мэдээлсэнээр, Монгол улсын ОУИТБС нь цахим портал ашиглах, вэбсайтад суурилсан тайлан гаргахад анхдагч байсан бөгөөд энэ амжилтыг хүлээн зөвшөөрч, 2016 онд ОУИТБС-ын даргын нэрэмжит шагнал хүртсэн байна. Монголын ОУИТБС нь бүсийн түвшинд дэд зөвлөлийг байгуулсан бөгөөд үүгээрээ дамжуулан орон нутагт шаардлагатай удирдамж, техникийн дэмжлэгийг үзүүлж байна. Ашиг хүртэгч жинхэнэ эзнийг тодорхойлох төлөвлөгөөг 2016 онд баталсан. Эрх бүхий байгууллагуудын мэдээлсэнээр, төлөвлөгөөний биелэлт одоогоор 50 хувьтай гэсэн ч, дэлгэрэнгүй мэдээлэл ирээгүй болно. ОУИТБС-ын Ажлын албаны төлөөлөлтэй уулзах үеэр уг Ажлын албыг төсвөөс санхүүжүүлдэггүй, Дэлхийн банк санхүүжүүлж ирсэн бөгөөд санхүүжилт нь түдгэлзсэн учир үйл ажиллагаа нь эрсдэлтэй болсон гэдгийг мэдэгдэж байсан юм.

Нээлттэй засгийн түншлэл: Монгол Улс нь Нээлттэй засгийн түншлэлд 2013 онд нэгдэн орсон бөгөөд тайлангийн хугацаанд идэвхтэй гишүүн хэвээр байв. Уг түншлэлийн хэрэгжүүлж байгаа Үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөө нь Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөр болон АТҮХ-тэй нягт уялдаатай байдаг. Дээрх төлөвлөгөө нийт 13 зорилттой⁷⁷ бөгөөд үүнд ил тод байдал, төрийн үйлчилгээг сайжруулах, авлигатай тэмцэх, олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлыг хангах асуудал тусгагдсан. Нээлттэй засгийн түншлэл санаачилгын хэрэгжилтийн гол ажлуудын нэг нь орон нутагт олон нийтийн хяналтыг бий болгох ажил байв. Тухайлбал, Увс аймагт эмийн төрлийн бүтээгдэхүүн худалдан авах ажиллагаанд иргэний нийгмийн байгууллага, иргэдийг оролцуулснаар 112 сая төгрөг хэмнэсэн байна.⁷⁸

Үйлчилгээний хүртээмж: Монгол Улс нь төрийн үйлчилгээний чанарыг сайжруулах, нэг цэгийн болон цахим үйлчилгээг нэвтрүүлэх чиглэлээр зарим дэвшилттэй үйл ажиллагааг хэрэгжүүлсэн

⁷⁶ <http://www.iltod.gov.mn/> болон <http://www.mof.gov.mn/>

⁷⁷ Эдгээр 13 зорилтот (1). “Иргэдийн санал хүсэлтийг хүлээн авах Засгийн газрын 11-11” төвийн аппликэйшн, (2). Боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг сайжруулах (3). Шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн оролцоо, (4). Улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх (5). Хэвлэл мэдээллийн эрх зүйн таатай орчныг бий болгох, (6). Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр, (7). Гадаад зээл, тусламжийн ил тод байдал (8). НӨАТ-ын цахим бүртгэл, (9). Шилэн дансны системийг сайжруулах (10). Төрийн худалдан авах ажиллагааны ил тод байдлыг сайжруулах, (11). Нийтийн баялгийг ашиглах гэрээний ил тод байдал, (12). Байгалийн баялагаас ашиг хүртэгч эзний мэдээллийн ил тод байдал, (13). Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн ил тод байдлыг сайжруулах.

⁷⁸ <http://www.zasag.mn/tunshlel>, <https://www.facebook.com/OGPMongolia/>

байна. Олон нийтийн авлигын талаарх ойлголт мэдлэгийг тогтоох 2018 оны судалгаагаар нийт судалгаанд оролцогчдын 39 хувь нь нэг цэгийн үйлчилгээг үр дүнтэй, 59.6 хувь нь маш үр дүнтэй гэж үзжээ. Гаалийн цахим төлбөрийн систем, нийслэлийн үйлчилгээний нэг цэг, цэцэрлэгийн хүүхдийн цахим бүртгэл, “smart car” үйлчилгээ, онлайн татвар буцаан олголтын үйлчилгээ зэрэг төрийн захиргааны олон салбарт хэрэгжүүлсэн цахим үйлчилгээний талаар Засгийн газраас мэдээллээр хангасан юм. Цахим үйлчилгээний тухай батлагдаад удаагүй байгаа журам нь цахим үйлчилгээг хөгжүүлэх үндэс суурь болох бөгөөд Ерөнхий сайдын харьяалах асуудлын хүрээний агентлаг болох Харилцаа холбоо, мэдээллийн технологийн газраас зохион байгуулалтаар хангаж байна.

Дүгнэлт

Хууль тогтоомжид авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэсэн зохицуулалтыг үнэлэх, хянах үйл ажиллагаа бодит байдал болон зохицуулалтын хүрээнд үр дүнтэй хэрэгжиж байна гэж үзэх боломжгүй байна. Мэдээлэл олж авахтай холбоотой хууль тогтоомжид үнэлгээний хугацаанд өөрчлөлт гараагүй байна. Төрийн байгууллагын хүлээх хариуцлагатай холбоотой зохицуулалтууд тодорхой бус байна. Мөн Омбудсманы хяналт бодит байдалд хэрэгжихгүй байна. Гүтгэхийг гэмт хэрэгт тооцохгүй болсон ч, захиргааны хариуцлага хүлээлгэж байна. Цахимаар түгээж байгаа мэдээлэлд албан бус чиглэл өгөх замаар шүүлтүүр тавьж байгаа нь асуудал үүсгэж байна. Монгол Улс нь ОУИТБС болон Нээлттэй засгийн түншлэл санаачилгын оролцооны хувьд ахиц гаргасан байна.

Монгол Улс нь 3.3 дугаар зөвлөмжийг **хэсэгчлэн биелүүлсэн** бөгөөд 3.6 дугаар зөвлөмжийг **биелүүлээгүй** байгаа тул шинээр 13 дугаар зөвлөмжийг дахин өгөв.

2.5 Төрийн худалдан авах ажиллагааны шударга байдал

Өмнө нь өгсөн зөвлөмж 3.5: Төрийн худалдан авах ажиллагаа

1. Худалдан авах ажиллагааны тухай хуульд дараах зүйлсийг тусгахаар хянаж үзэх:
 - Монгол Улсын Хөгжлийн банкны санхүүжилтээр авто замын салбарт хийгдэх худалдан авах ажиллагааг хуулийн хамрах хүрээнд оруулах.
 - Худалдан авах ажиллагааны өрсөлдөөнт, нээлттэй байдалд саад учруулахуйц бараа ажил үйлчилгээний худалдан авалтыг зохисгүйгээр багцлан хуваах асуудлыг хориглох.
 - Дотоодын давуу эрх олгож байгаа байдлыг бууруулах.
 - Олон улсын сайн туршлагыг авч хэрэгжүүлэхийн тулд хуульд цаг хугацааны хязгаарлалтуудыг оновчтой зааж өгөх.
 - Үнэлгээний хорооны гишүүнээр ажиллах шалгуурыг боловсронгуй болгох.
 - Хамааралтай этгээдтэй холбоотой журмын хамрах хүрээг өргөжүүлэх.
2. Шударга өрсөлдөөн, үр дүнтэй, нээлттэй байдлыг хангахын тулд концессын гэрээ олгох үе шат болон төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийг сайжруулах.
3. Худалдан авалттай холбоотой бүх мэдээллийг хэвлэн нийтлэх цахим системийг өргөтгөх. Худалдан авалтын мэдээлэл болон цахим худалдан авалтын мэдээлэл бүхий Засгийн газрын нэг оролттой /single entry/ вэбпорталыг бий болгох.
4. Худалдан авах ажиллагааны гэрээний гол мэдээллүүдийг нийтлэх.
5. Холбогдох байгууллагуудын хараат бус байдал, тэдний үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангах, мөн үйл ажиллагааны шударга зарчмыг баталгаажуулах замаар хяналтын механизмыг бэхжүүлэх.
6. Торгуулийн хэмжээг нэмэгдүүлэх боломжийг судлах, хязгаарлалтын тогтолцоог олон улсын сайн туршлага, стандартад нийцүүлэн боловсруулах.

Өнгөрсөн удаагийн үнэлгээнээс хойш хүрсэн гол үр дүнгүүд

Хуульд орсон өөрчлөлтүүд

Тайлангийн хугацаанд Монгол Улсын Төрийн болон орон нутгийн өмчөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуульд⁷⁹ дараах нэмэлт өөрчлөлтүүд орсон байна. (2006 оноос хойш хэрэгжүүлж буй):

- a. Сонгуулийн төв байгууллага, Ирээдүйн өв сан, Ирээдүйн өв сан корпорацын үйл ажиллагаатай холбогдсон харилцааг тус хуулиар зохицуулахгүй болсон. (3.7 ба 3.8 дугаар зүйл)
- b. Ажиллах хүчний 50 ба түүнээс дээш хувийг хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн эзэлдэг, 25 ба түүнээс дээш ажиллагчидтай аж ахуйн нэгжид давуу эрх олгох, (10.1.7 дугаар зүйл болон 10.2, 10.3, 10.4 дүгээр зүйлүүд дэх өөрчлөлтүүд)
- c. Бага үнийн дүнтэй бүтээгдэхүүн (9.2 дугаар зүйлд доод хязгаарыг заасан) худалдан авах тохиолдолд чанар, стандартын шаардлага хангасан барааг (шинээр нэмэгдсэн 10¹ дүгээр зүйл) дотоодын үйлдвэрлэлээр хангах.
- d. Бараа, ажил, үйлчилгээний чанарын баталгаат болон зүгшрүүлэх тохируулах хугацааны барьцааг Засгийн газрын бонд болон, банкны баталгаанаас гадна даатгалын гэрчилгээгээр чөлөөлж болно. (43.6, 43.7 дугаар зүйл)

Монгол Улс нь Төрийн болон орон нутгийн өмчөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлтүүд оруулах шатандаа явж байна. Засгийн Газрын мэдэгдсэнээр тус нэмэлт өөрчлөлтөд ногоон худалдан авалт, цахим худалдан авалтыг сайжруулах /цахим дэлгүүр гэх мэт/, тендерт оролцогч нар гомдол мэдүүлэхдээ барьцаа төлөх үүрэг хүлээлгэх (20 сая төгрөгөөс дээш үнэтэй худалдан авалт), үнэлгээний зохицуулалтууд болон тендерт оролцогчийн үр дүнг нийтэд мэдээлэх зэрэг зохицуулалт багтсан. Хуулийн төслийг УИХ-д өргөн барьсан бөгөөд үнэлгээний багт танилцуулаагүй.

Байгууллагад орсон өөрчлөлт

2016 оны УИХ-ын сонгуулийн дараа Худалдан авах ажиллагааны газар татан буугдаж, шинээр үүсгэн байгуулагдсан Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар (ТӨБЗГ)-т нэгдсэн. ТӨБЗГ нь Ерөнхий сайдын шууд удирдлага дор үйл ажиллагаагаа явуулдаг. Ажилтнуудын тоо 55-аас 23 болж буурсан. Орон тоо буурсан нь ТӨБЗГ худалдан авах ажиллагаатай холбоотой өөрийн үүргийг биелүүлэхэд хангалтгүй гэж үзэж болохоор байна.

ТӨБЗГ нь дараах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлнэ:

- Төрийн болон орон нутгийн өмчөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах, худалдан авах ажиллагааны бодлого, системийг сайжруулах чиглэлээр санал боловсруулж, Засгийн газарт танилцуулах, хэрэгжилтийг хангах.
- Олон нийтэд худалдан авах ажиллагааны төлөвлөлт, зохион байгуулалт, хэрэгжилт, тайлагналтын талаар нээлттэй мэдээлэх,
- Худалдан авах ажиллагааны тухай мэдээлэл болон худалдан авагч нарт шаардлагатай бүх мэдээллийн ил тод байдлыг хангах.
- Орон нутгийн худалдан авах ажиллагааны нэгжүүдэд мэргэжлийн болон аргагүйн зөвлөгөө, зааварчилгаа өгөх.
- Худалдан авах ажиллагаатай холбоотой санал хүсэлтийг иргэд, аж ахуйн нэгжээс хүлээн авч, даруй шийдвэрлэх.
- Хөрөнгө оруулалт болон төсвийн хөрөнгийг үр дүнтэй ашиглах талаар санал зөвлөмж боловсруулах.
- Улсын салбарын төсөл, арга хэмжээнүүдийн үр дүнг сайжруулах.
- Цахим худалдан авах системийг хэрэгжүүлж, сайжруулах.

Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр (АТҮХ)

Монгол Улсын Төрийн худалдан авах ажиллагааны шинэчлэлийн талаар АТҮХ-ийн 4.1.4 дүгээр зүйлд заасан (2016 оны 11 дүгээр сар).

⁷⁹ 2015 оны сүүлийн хагас, 2016, 2017 он. Бусад орсон нэмэлт өөрчлөлтүүдийг өмнөх тайланд авч үзсэн.

АТҮХ нь төрийн худалдан авах ажиллагааны салбарыг сайжруулахад дараах арга хэмжүүг авна гэж заасан. Үүнд:

- тендерийн үйл ажиллагааг цахим хэлбэрт бүрэн шилжүүлэх;
- тендер шалгаруулалтын талаар гарсан гомдлыг хянан шийдвэрлэх журмыг шинэчлэх, гаргасан шийдвэр, дүгнэлтийг олон нийтэд ил тод болгох;
- худалдан авах ажиллагааны бодлого, төлөвлөлтийг сайжруулж, ил тод болгох, олон нийтээр урьдчилан хэлэлцүүлэх эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх;
- концесс, гэрээ шууд байгуулах аргачлал, шалгуурыг тодорхой болгох;
- санхүүгийн үйл ажиллагаан дахь хөндлөнгийн хяналтын тогтолцоог бүрдүүлэх, гэрээний үүргээ биелүүлээгүй иргэн, хуулийн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагыг дээшлүүлэх.

Төрийн болон орон нутгийн өмчөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн үйлчлэх хүрээ

Дараах асуудлуудыг хуулийн үйлчлэх хүрээнд оруулахгүй:

- Гадаадын зээл тусламжийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны журмыг Монгол Улсын олон улсын гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол энэ хуулийг дагаж мөрдөнө.
- Төрийн нууцад хамааруулсан болон үндэсний аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой худалдан авалт
- Улсын чанартай авто замын засвар, арчилгаатай холбоотой ажил, үйлчилгээг худалдан авах
- Монгол Улсын Хөгжлийн банкны үйл ажиллагаатай холбогдсон бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах
- Сонгуулийн төв байгууллагаас сонгууль зохион байгуулахтай холбогдсон бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах
- Ирээдүйн өв сан, Ирээдүйн өв сан корпорацийн үйл ажиллагаатай холбогдсон бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах
- Төв банк /Монголбанк/-ны тухай хуульд тусгайлан заасан мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой худалдан авах ажиллагаа

Засгийн газраас доорх байдлаар бараа, ажлыг шууд худалдан авах үнийн доод хязгаарыг тогтооно. (Хуулийн 8.1.2 дугаар зүйл). Одоогоор үнийн доод хязгаар нь 10 сая төгрөг байна.

Тоон баримтуудын хувьд 2015 онд Нээлттэй тендер 971 удаа зарлагдсан бол энэ тоо 2017 онд 1769 болж өссөн (82.1 хувийн өсөлт). Үнийн дүнгийн хувьд 2015 онд 676,2 тэрбум төгрөг байснаас 753,2 тэрбум болж өсжээ (11.3 хувийн өсөлт). Зарчмын хувьд энэ нь эерэг дэвшил боловч мөн ижил цаг хугацаанд тендер шалгаруулалтын онцгой журмаар явагдсан тендер (хязгаарлагдмал тендер, шууд худалдан авалт, шууд гэрээ байгуулах) 2015 оныхтой харьцуулахад тооны хувьд 46,5 хувиар, хэмжээний хувьд 74 хувиар өссөн байна. Хязгаарлагдмал буюу өрсөлдөөнгүй зохион байгуулагдсан худалдан авах ажиллагаа асар их өссөн байгаа нь Засгийн газраас өрсөлдөөнт, ил тод, шударга байдлыг хангах талаар илүү дорвитой арга хэмжээ авах шаардлагатай байгааг харуулж байна. Мөн Олон нийтийн оролцоотой тендер зохион байгуулах журмын дагуу явагдсан тендерийн хэмжээ нэг дахин нэмэгдсэн нь санаа зовоож байна. Доорх хүснэгтэд 2015, 2016, 2017 онуудад явуулсан худалдан авах ажиллагааны төрлүүдийг харуулъя.

**Хүснэгт 11. Төрийн худалдан авах ажиллагааны сонгон шалгаруулалтын журам, тэдгээрийн дагуу
явагдсан худалдан авах ажиллагааны хэмжээ**

№	Худалдан авах ажиллагааны сонгон шалгаруулалтын журам	2015 он	2016 он	2017 он	2018 он
1	Нээлттэй тендер шалгаруулалтын журам (7.1.1 дүгээр зүйл)	676.2 тэрбум төгрөг 971 оролцогч	390 тэрбум төгрөг 1308 оролцогч	753.2 тэрбум төгрөг 1769 оролцогч	2018 оны тоон мэдээ байхгүй болно.
2	Тендер шалгаруулалтын онцгой журам (7.1.2 дугаар зүйл)	189 тэрбум төгрөг 1456 оролцогч	458 тэрбум төгрөг 2186 оролцогч	329 тэрбум төгрөг 3589 оролцогч	
3	Зөвлөх үйлчилгээний гүйцэтгэгч сонгогч журам (7.1.3 дугаар зүйл)	Мэдээлэл байхгүй. Зөвлөх үйлчилгээний тоо нээлттэй тендер шалгаруулалтын тоонд орж тооцогдсон.			
4	Олон нийтийн оролцоотой худалдан авах ажиллагааны журам (7.1.4 дүгээр зүйл)	Мэдээлэл байхгүй.	1.2 тэрбум төгрөг 83 оролцогч	2.4 тэрбум төгрөг 193 оролцогч	

Эх сурвалж: Монгол Улсын засгийн газраас ирүүлсэн мэдээлэл

Өмнөх тайланд өгсөн зөвлөмжүүдийг хэрэгжүүлсэн байдал

Тус зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх чиглэлээр ажил хийгдээгүй. Төрийн болон орон нутгийн өмчөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн үйлчлэх хүрээнд Хөгжлийн банктай холбоотой худалдан авалт болон төрийн өмчийн компаниар хийж гүйцэтгүүлэх улсын чанартай замын ажил, бараа, үйлчилгээний асуудлыг хамруулаагүй хэвээр байна. Авлигатай тэмцэх газраас үүнийг авлига, хээл хахууль, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах, ашиг сонирхлын зөрчил бий болох эрсдлийг үүсгэж, иргэд, аж ахуйн нэгжүүд шударгаар өрсөлдөх боломжийг хязгаарлаж байна гэж үзэж байна. Энэхүү дүгнэлтээ батлахын тулд тус хуулийн хэрэгжилтийн талаар хийсэн судалгааг УИХ-ын цахим хуудаснаас авч үзэхийг зөвлөсөн (зөвхөн монгол хэлээр).⁸⁰

Монгол Улсын Хөгжлийн банк болон замын салбартай холбоотой худалдан авалтыг хуулийн үйлчлэлд хамааруулах зөвлөмж өгсөн байсан ч хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж, Ирээдүйн өв сан, Ирээдүйн өв сан корпораци, Сонгуулийн төв байгууллагатай холбоотой бараа, ажил, үйлчилгээний худалдан авалтыг хуулийн үйлчлэлээс хассан байна (3 дугаар зүйл). Энэ нь ухралт бөгөөд ил тод, өрсөлдөөнт, үр дүнтэй, хариуцлага байдлыг бууруулж, хориотой үйлдэл хийх боломжийг нэмэгдүүлж байна.

Бараа, ажил үйлчилгээг хуваах

Өрсөлдөөнгүй худалдан авалт хийхийн тулд бараа, ажлыг багцлан, жижиг тендерүүд болгон хуваахыг хориглосон (8.5 дугаар зүйл). Сангийн яам нь худалдан авалт хийсэн байгууллагуудын тендерийн үнэлгээний тайлантай тогтмол танилцаж, хууль бусаар хуваасан эсэхийг хянан шалгадаг гэж мэдэгдсэн. Хэрэв хуваасан байх магадлалтай нөхцөл байдал тогтоогдвол Үндэсний Аудитын газраас хэргийг шалгадаг байна. Шалгалтын дүнд хууль бусаар хуваасан нь тогтоогдвол тус худалдан авах ажиллагааг явуулсан байгууллага тухайн худалдан авалтын санхүүжилтээ авах эрхгүй болдог. Гэвч хууль бусаар бараа, ажил, үйлчилгээг хуваасан талаарх статистик мэдээллийг бидэнд өгөөгүй.

⁸⁰ <http://forum.parliament.mn/projects/389>

Дотоодын давуу эрх олгох

Засгийн газрын мэдэгдсэнээр 2016 онд Төрийн болон орон нутгийн өмчөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуульд тендерийг үнэлэхдээ дотоодын давуу эрхийг хэрхэн авч үзэхийг дараах байдлаар зохицуулсан байна. Үүнд:

- Ажиллах хүчний тал ба түүнээс дээш хувийг хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн эзэлдэг, 25 ба түүнээс дээш ажиллагчидтай аж ахуйн нэгж.
- Дээрх төрлийн тендерт оролцогчид хуулийн 10.2, 10.4 дүгээр заалтууд үйлчилнэ:
 - а. Давуу эрх олгох бол түүний ирүүлсэн тендерийн Монгол Улсын гарал үүсэлтэй барааны хэсгийн үнийг 10 хувиар, ажил гүйцэтгэх тендерийн үнийг 7.5 хувиар хийсвэрээр бууруулж тооцно.
 - б. Тендерийн үнэлгээ хийхдээ давуу эрх олгох бол энэ тухай тендерийн баримт бичигт тодорхой заах давуу эрх эдлэхийг хүссэн тендерт оролцогч барааны гарал үүсэл, өртгийн талаарх мэдээлэл, эсхүл нотлох баримтыг ирүүлнэ.
- Чанар, стандартын шаардлага хангасан барааг дотоодын үйлдвэрлэлээр хангах боломжтой тохиолдолд тендер шалгаруулалтад гадаадын бараа нийлүүлэгчийг оролцуулахыг хориглоно (шинээр нэмэгдсэн 10¹ дүгээр зүйл).

2018 онд Сангийн сайд “Дотоодын давуу эрхийг тендерийн үнэлгээнд ашиглах журам”-ыг баталсан (албан бус орчуулгыг үнэлгээний багт өгсөн). Монгол Улс худалдан авах ажиллагаандаа дотоодын давуу эрх олгох хүрээг өргөтгөсөн нь өмнө нь өгсөн зөвлөмжийг биелүүлээгүй үйлдэл гэж дүгнэхээр байна. Гэвч Монголын Засгийн газраас дотоодын үйлдвэрлэгч нарыг дэмжихийн тулд давуу эрх олгох нь чухал шаардлагатай гэж тайлбарласан.

Цаг хугацааны хязгаарлалт, үнэлгээний хорооны гишүүдийн мэргэжлийн ур чадварын шалгуур, хамааралтай этгээдийн журам

Өөрчлөлт гараагүй.

Төр- хувийн хэвшлийн түншлэл, концессын гэрээ олгох үе шатууд

2015 онд Худалдан авах ажиллагааны газар (одоо татан буулгасан) Азийн хөгжлийн банктай хамтран Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуулийн төслийг боловсруулсан. Хуулийн агуулга нь 2016 оны Танхимын хуралдаанаар хэлэлцэгдэж, дэмжигдсэн. Гэвч УИХ-ын сонгуулийн дараахан шинээр бүрдсэн Засгийн газрын улмаас УИХ-д өргөн баригдаагүй байна.

Засгийн газар нь 2016 оны 208 тоот тогтоолоороо Эдийн засгийг сэргээх хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх ажлын төлөвлөгөөг баталсан бөгөөд уг төлөвлөгөөнд Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуулийг УИХ батална гэж заасан. А-143 дугаар зарлагаар уг хуулийн төслийг боловсруулах Ажлын хэсэг байгуулагдсан. Гэвч Ажлын хэсгийн зарим гишүүд ажлаасаа чөлөөлөгдсөн байна. Иймд шинэ гишүүд бүхий Ажлын хэсэг дөнгөж 2018 оны 9 дүгээр сарын 3-ны өдөр ахин байгуулагджээ. Энэхүү ажлын хүрээнд Азийн хөгжлийн банктай хамтран дотоодын болон гадаадын зөвлөх үйлчилгээ үзүүлэх этгээдүүдийг сонгон шалгаруулсан бөгөөд хуулийн төсөл бэлтгэх ажил эхлээд явж байна. Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хууль болон холбогдох журмууд тайлангийн хугацаанд шинэчлэгдээгүй тул өмнөх зөвлөмжийг биелүүлээгүй байна гэж үзнэ.

Цахим худалдан авах ажиллагаа

2016 оны 12 дугаар сард шинэ худалдан авах ажиллагааны цахим хуудас (www.tender.gov.mn) ашиглалтад орсон нь Монгол Улсын хэмжээн дэх нэг оролттой цахим худалдан авалтын систем юм. Засгийн газрын мэдэгдсэнээр тус цахим систем нь тендерийн зар тавигдахаас эхлээд тендерийн ялагч тодрох хүртэлх худалдан авах ажиллагааны бүх үе шатыг хамрах аж. Үүнд худалдан авалтын төлөвлөгөө, холбогдох тендерийн үе шатууд, зар, тендерийн бичиг баримтууд, оролцоо, тендерийн нээлт, шалгаруулалтын үр дүн зэргийг мэдээлэх юм байна. Тус цахим хуудсан дахь зарим мэдээлэл англи хэлээр мөн тавигдана. 2018 он гэхэд Төрийн болон орон нутгийн өмчөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн үйлчлэлд хамаарах бүх худалдан авалтын

90 орчим хувь нь тус цахим хуудсаар дамжин явагдана гэж Засгийн газар мэдэгдсэн. Худалдан авах ажиллагаа явуулах байгууллагууд тус цахим хуудсаар тендерийн урилгаа түгээдэг байна. Одоогийн хэрэгжиж буй хуулиар заавал тус цахим хуудсыг ашиглах ёстой гэсэн зохицуулалт байхгүй байгааг анхаарах нь зүйтэй. Гэвч АТҮХ болон тус хуулийн шинэчилсэн найруулгад энэ асуудлыг тусгасан байна.

Засгийн газраас өмнөх үнэлгээнээс хойш цахим худалдан авах ажиллагааны системийг нэвтрүүлэх талаар авч хэрэгжүүлсэн ажлуудаа цаг хугацааны дараалалтай нь дараах байдлаар мэдүүлсэн.

2015 он. Тухайн онд ашиглагдаж байсан тендерийн стандарт баримт бичгүүд нь уламжлалт тендер шалгаруулах үйл явцад илүү тохиромжтой байсан. Иймд худалдан авах ажиллагааны газраас Сангийн яамыг “Цахим худалдан авах ажиллагааны үе шат-2”-т зориулж цахимаар тендер сонгон шалгаруулахад тохиромжтой тендерийн бичиг баримт боловсруулах ажлын хэсэг байгуулж өгөхийг хүссэн байна. Мөн өөр нэг ажлын хэсэг байгуулагдаж шинэ системийг нэвтрүүлсэнтэй холбоотой үүссэн асуудлуудыг арилгах чиглэлээр ажиллажээ.

2016 он. Нийслэл, дүүрэг, аймгийн нийт 115 төрийн байгууллага цахим худалдан авах ажиллагааны системийг ашиглах талаар зөвлөгөө, зааварчилгаа, техникийн туслалцаа, гарын авлага авч, сургалтуудад хамрагдсан. Түүнчлэн 325 нийлүүлэгч, хувийн аж ахуйн нэгжүүд цахим системийг ашиглахтай холбоотой олон асуудлуудын талаар туслалцаа авсан.

2017 он. Тогтмол зөвлөгөө өгөх, шинэ гарын авлага боловсруулахаас гадна тус газраас сургалт, семинаруудыг долоо хоногийн Мягмар, Пүрэв гараг бүр зохион байгуулж, нийт 765 компани, байгууллагуудыг хамруулсан.

2018 он. Тус газраас төрийн бусад байгууллагуудтай хамтран сургалтууд зохион байгуулсан. Түүнчлэн АТГ-тай хамтран долоо хоногт хоёр удаа цахим худалдан авах ажиллагааны талаар компани, байгууллагуудад сургалт зохион байгуулсан.

Доорх мэдээллээс 2015-2018 оны хооронд цахим системийг өргөнөөр ашиглан төрийн байгууллагуудын худалдан авсан бараа, ажил, үйлчилгээний нийт үнийг харуулж байна.

2015 он - 426 492 721 489 төгрөг

2016 он - 570 878 374 509 төгрөг

2017 он - 1 516 696 492 278 төгрөг

2018 он - 3 209 596 477 003 төгрөг

Эх сурвалж: Монгол Улсын Засгийн газраас ирүүлсэн мэдээлэл

Худалдан авах ажиллагааны гэрээний мэдээллийг нийтлэх

Сангийн сайдын 2017 оны 363 дугаартай тушаал болон Засгийн газрын 337 дугаар тогтоолын дагуу худалдан авах төлөвлөгөө, тендерийн үе шат, гэрээний хэрэгжилт зэрэг бүх мэдээллүүд www.tender.gov.mn цахим хуудсанд нийтлэгдэх ёстой. Бичиг баримтуудын ихэнхийг нь машин унших боломжтой. Гэвч тамга, тэмдэг, гарын үсэг зэрэгтэй бичиг баримтуудыг зураг хэлбэрээр байрлуулдаг. Мөн захиалагч байгууллагууд өрсөлдөөнт бус хэлбэрээр олгосон гэрээгээ мөн тус хуудсанд байршуулах үүрэгтэй.

Мөн Захиалагч худалдан авах ажиллагааны төлөвлөгөөг тухайн жилийн төсөв батлагдсанаас хойш нэг сарын дотор хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр нийтэд зарлан мэдээлэх үүрэгтэй (48.5 дугаар зүйл). Захиалагч тендерийн урилгыг өдөр тутмын сонин болон үндэсний хэмжээний бусад хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр цацах ёстой. Урилга болон тендер шалгаруулалтын дүнг өдөр тутмын сонин, www.tender.gov.mn хуудсаар олон нийтэд зарлана (21.1 дүгээр зүйл).

Дараах мэдээллүүдийг олон нийтэд ил зарлахгүй:

- Тендерт оролцогч нарын ирүүлсэн материал
- Үнэлгээний хорооны гишүүдийн мэдээлэл
- Үнэлгээний хорооны гишүүдийн уулзалтын тэмдэглэл
- Тендерийн үнэлгээний мэдээлэл
- Гэрээ

- Санхүүжүүлэх схем
- Ажлын явцын мэдээлэл

Гэрээг гүйцэтгэгчийн гүйцэтгэлийн явцын талаар мэдээлэхийг шаардах эрх зүйн зохицуулалт байхгүй. Ийм шаардлагыг шинэ хуулийн төсөлд оруулсан талаар бидэнд дуулгасан.

Хуулийн үйлчлэлд хамаарахгүй байгууллагууд тендер шалгаруулалтын үр дүнгээ сонин хэвлэл болон худалдан авах ажиллагааны цахим системд байрлуулах үүрэг хүлээхгүй байгаа нь санаа зовоож байна.

Хяналтын механизм

Худалдан авах ажиллагаатай холбоотой гомдол хянан, шийдвэрлэх үе шат өнгөрсөн удаагийн үнэлгээнээс хойш өөрчлөгдөөгүй байна.

Худалдан авах ажиллагааны үе шатаас хамааран дараах байгууллагууд гомдол хянан шийдвэрлэнэ:

- Тендерийн нээлтээс өмнөх гомдол: Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийг хамгаалах газар
- Тендер нээснээс хойш, шалгаруулалтын дүн гарахаас өмнө: Захиалагч байгууллага
- Эхний шатанд давж заалдах: Сангийн яам
- Хоёрдахь шатанд давж заалдах: Шүүх

Доорх хүснэгтэд 2015-2018 оны хооронд гомдол хянаж, шийдвэрлэх байгууллагуудын нэг болох Сангийн яаманд ирүүлсэн гомдлын статистикийг харуулж байна.

Хүснэгт 12. Гомдлын тоон мэдээ

№	Шийдвэрлэсэн байдал	2015 он	2016 он	2017 он	2018 он
1	Сангийн яаманд ирсэн гомдлын тоо	588	608	813	1187
2	Хянасахаас татгалзсан гомдлын тоо	Мэдээлэл байхгүй.			
3	Хянагдахаар авагдсан гомдлын тоо	191	222	287	451
4	Хэрэгсэхгүй болсон/хангасан гомдлын тоо	76/176	67/165	40/222	76/373
5	Хүчингүй болсон худалдан авах ажиллагааны шийдвэр, гэрээний тоо	86	94	166	176
6	Гомдлын хянан шийдвэрлэсэн дундаж хугацаа	12 өдөр	13.3 өдөр	11.9 өдөр	11.8 өдөр

Эх сурвалж: Холбогдох байгууллагаас ирүүлсэн мэдээлэл.

Цахимаар гомдол хүлээж авч, шийдвэрлэхийн тухайд tender.gov.mn нь гомдол мэдээлэл бүртгүүлэх, хянан шалгах техникийн боломжтой бөгөөд ашиглаж эхлэхэд бэлэн. Гэвч зөвхөн Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийг хамгаалах газрын шийдвэрлэх гомдлуудыг л цахим системд бүртгүүлдэг байна. Бусад байгууллагын хүлээж авах гомдлыг цахим систем рүү шилжүүлээгүй байгаа нь цахим гарын үсгийг нэвтрүүлээгүй байгаатай холбоотой юм байна.

Гэмт үйлдэлд тохирохуйц шийтгэл, хориглолт /хар жагсаалт/

Торгуулийн хүрээг өмнөх үнэлгээнд авч үзээгүй.

Сангийн сайдын 2013 оны 264 дугаар тушаалаар батлагдсан “Бүртгэл хөтлөх журам”-ын нэгдүгээр хавсралт “Худалдан авах ажиллагааны бүртгэлийн журам”-д заасан хар жагсаалтын систем өөрчлөгдөөгүй. Хар жагсаалтад орсон шийдвэрүүд нь Сангийн яам (www.mof.gov.mn) болон Засгийн газрын Худалдан авах ажиллагааны (www.tender.gov.mn) цахим хуудсанд нийтлэгддэг.

Засгийн газраас ирүүлсэн мэдээллээс үзэхэд 2015 оны 11 дүгээр сараас 2018 оны хооронд нэг аж ахуйн нэгж (2016) хар жагсаалтад орсон байна. Засгийн газар нь хар жагсаалтад оруулах шийдвэрийн дутмаг байдлын талаар тайлбар хэлээгүй.

Нэмэлт асуудлууд

Иргэний нийгмийн оролцоо

Энэ асуудал өмнөх тайланд ерөнхийдөө эерэгээр дүгнэгдсэн. (өмнөх тайлангийн 78, 82 дугаар хуудаснууд)⁸¹ Засгийн газрын мэдэгдсэнээр жил бүрийн эхэнд Худалдан авах ажиллагаа хариуцсан байгууллага нь үнэлгээний хороонд орж ажиллах гишүүдийн нэрсийн жагсаалт гаргахдаа иргэний нийгмийн төлөөллийг урьдаг. Оролцогч нар нь тус байгууллагатай байгуулсан гэрээний дагуу ажилладаг.

Худалдан аван ажиллагаанд ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх

Хуулийн 50.1 дүгээр зүйлд ашиг сонирхлын зөрчлийн асуудлыг зохицуулсан. Шинэчлэгдсэн зүйл байхгүй. Хэрэгжилтийнх нь талаар мэдээлэл бидэнд өгөөгүй.

Мэргэшсэн байдал – худалдан авах ажиллагаанд оролцогч албан тушаалтнууд, сургалт, зааварчилгаа, чадавх

Засгийн газрын мэдээлснээр орон нутгийн захиргааны худалдан авах ажиллагаа хариуцсан нэгжүүдэд зориулсан олон төрлийн сургалт, цахим сургалтууд, зөвлөгөө, тусалцаа үзүүлэх ажлыг зохион байгуулдаг.

Төрийн өмчит компанийн худалдан авах ажиллагаа - өрсөлдөөнт журам, ил тод байдал, дотоод/гадаад хяналт

Төрийн бусад байгууллагуудтай адилаар төрийн өмчит компанийн худалдан авах ажиллагааг мөн Төрийн болон орон нутгийн өмчөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулиар зохицуулдаг. Тэд www.tender.gov.mn цахим хуудсанд худалдан авах төлөвлөгөө, тендерийн урилга, тендерийн нээлтийн мэдээлэл болон тендер шалгаруулалтын дүнгээ нийтлэх үүрэгтэй.

Худалдан авах ажиллагаан дахь авлигын талаарх судалгаа

Монголын Худалдаа аж үйлдвэрийн танхимын (54 төрийн байгууллагын 900 гаруй үйлчилгээний талаар 1200 хүн хариулсан) Хүнд суртлын талаарх судалгаанд оролцогчдын 74 хувь нь төрийн худалдан авах ажиллагаанд сэтгэл ханамжгүй байдаг гэж хариулсан байна. Нийт (198) тендерт оролцогчдын 17 хувь нь гомдол гаргаснаас 36 хувь нь гомдол гаргагчийн талд шийдвэрлэгджээ.⁸²

Дүгнэлт

Монгол Улс худалдан авах ажиллагааны цахим систем нэвтрүүлсэн нь сайшаалтай. Цаашид хуулийн үйлчлэлд хамаарах бүх худалдан авах ажиллагааны талаар мэдээлдэг болохоор төлөвлөсөн байна. Мөн үүнтэй холбоотой гарсан нэг дэвшил нь төрийн байгууллага, гэрээ байгуулагч, нийлүүлэгчдийг төлөөлсөн олон тооны хүнийг цахим худалдан авах ажиллагааны талаарх сургалтад хамруулсан явдал юм.

Гэвч Төрийн болон орон нутгийн өмчөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн үйлчлэх хүрээ өргөжөөгүй харин ч эсрэгээрээ хумигдсан байгаа нь санаа зовоож байна. Түүнчлэн өрсөлдөөнт бус журмаар ялагч тодруулсан худалдан авах ажиллагааны тоо эрс өссөн байна.

Монгол Улс зөвлөмж 3.5-ийг хэсэгчлэн биелүүлсэн.

⁸¹ ЭЗХАХБ (2014) Монгол Улс дахь авлигын эсрэг шинэтгэл: өмнөх тайлангийн 78, 82 дугаар хуудаснууд дахь Үнэлгээ, Зөвлөмжийг харна уу.

⁸² Монгол хэлээр: <https://bit.ly/2BUqHQt>

Шинэ зөвлөмж 14.

1. Төрийн болон орон нутгийн өмчөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн үйлчлэх хүрээнд бүх төрийн байгууллагуудыг оруулахаар өргөтгөх. (Монгол Улсын Хөгжлийн банк гэх мэт)
2. Хязгаарлагдмал тендер шалгаруулалтыг багасгах. Ялангуяа шууд гэрээ байгуулахыг багасгах.
3. Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газрыг шаардлагатай хүний нөөцөөр хангах. Албан хаагчдыг худалдан авах ажиллагааны хяналт, удирдлага, сургалтын чилэлүүдээр мэргэшүүлэх.
4. Дотоодын давуу эрх олгох асуудлыг бууруулах.
5. Шударга өрсөлдөөн, үр дүнтэй, нээлттэй байдлыг хангахын тулд концессын гэрээ олгох үе шат болон төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийг сайжруулах.
6. Худалдан авах ажиллагааны гомдол хянан шалгах үүрэгтэй байгууллагуудын хараат бус, мэргэшсэн, төсөв болон хүний нөөцийн хангалттай байдлыг хангах.
7. Худалдан авах ажиллагааны цахим системд худалдан авалтын бүх үе шатыг хамарсан, машин уншиж болохуйц мэдээллийн тогтолцоог бий болгох.

2.6 Бизнесийн шударга байдал**Өмнөх зөвлөмж 3.9. Хувийн хэвшил**

1. Авлигын эсрэг шинэ стратеги болон арга хэмжээний төлөвлөгөө боловсруулахдаа бизнесийн шударга зарчмыг хөхиүлэн дэмжих чиглэлд авах арга хэмжээг тусгайлан оруулах; тэдгээр арга хэмжээг хэрэгжүүлэх ажлыг уялдуулан зохицуулж, төрийн байгууллагуудын хүлээх үүрэг хариуцлагыг тодорхойлох; арга хэмжээ боловсруулах, хэрэгжилтэд хяналт тавих ажилд бизнес түншүүдийг оролцуулах.
2. Авлигын хэрэгт хүлээлгэх хариуцлагыг тодорхойлсон хууль тогтоомж боловсруулах үйл явцад бизнесийн салбарын оролцоог хангах; авлигын эсрэг хууль тогтоомж, хөтөлбөрийг оролцуулан, хэрэгжүүлэхэд үр дүнтэй ажиллаж байгаа компаниудыг урамшуулдаг байх асуудлыг авч үзэх.
3. Компани болон бизнесийн холбоодыг шударга зарчмын эрсдлийн үнэлгээ хийхэд туслах, соён гэгээрүүлэх ажил зохиох, бизнесийн үйл ажиллагаанд авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд зөвлөгөө, чиглэл өгөх.
4. Бизнесийн аж ахуйн нэгжүүдтэй хамтран авлигын эсрэг, шударга ёсыг бэхжүүлэх хамтарсан үйл ажиллагаа явуулах төсөл боловсруулан хэрэгжүүлэх, ялангуяа эрсдэлтэй салбаруудад анхаарах.
5. Төрийн болон орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдэд компанийн засаглалыг бэхжүүлэх, ил тод байдлыг хангах, дотоод хяналтын тогтолцоог бэхжүүлэх, авлигаас сэргийлэх чиглэлд цогц арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх.
6. Аж ахуйн нэгжүүдийг улсын бүртгэлд бүртгэх үед тэдгээр нэгжүүдийн ашгийг бодит хүртэгчдийг нээлттэй болгож, тэмдэглэлийг бүртгэлд оруулах

Тайлангийн энэ хэсэгт өмнө нь өгсөн зөвлөмжүүдийг хэрэгжүүлсэн байдал болон 4 дүгээр шатны Үнэлгээний хүрээнд шинээр гарч ирсэн асуудлууд, тэдгээртэй холбогдох зөвлөмжийг тусгав.

Монгол Улс бизнес эрхлэлт болон хөрөнгө оруулалтын орчны хувьд олон улсын түвшинд муу дүн үзүүлсэн хэвээр байна. Дэлхийн эдийн засгийн форумас⁸³ гаргасан Дэлхийн өрсөлдөх чадварын индекс 137 улсаас 101 дүгээр байранд жагссан байна. Зарим гол үзүүлэлтүүдийг доорх хүснэгтэд үзүүлэв.

⁸³ Дэлхийн эдийн засгийн форум, Дэлхийд өрсөлдөх чадварын тайлан, 2018 он.

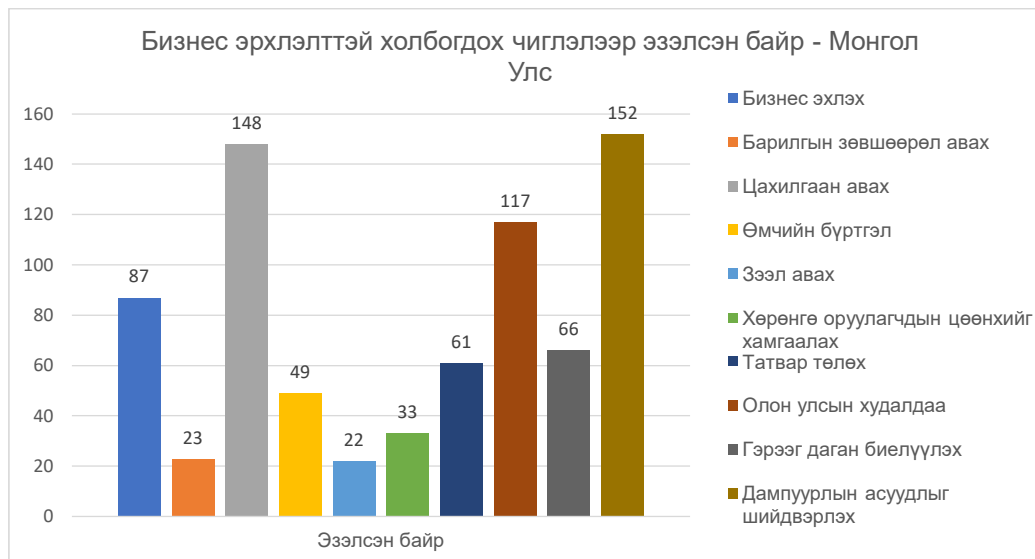
Хүснэгт 13. Монгол Улсын засаглал, бизнес эрхлэлтийн үнэлгээ (2013-2019 он)

Индекс	Индекс тээлэх улсын үнэлгээ /улсын тоо		
	2013 он	2016 он	2018-2019 он
Бизнес эрхлэлт	76/185	56/189	74/190
Эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс	75/177	100/178	126/180
Дэлхийн өрсөлдөх чадварын тайлан	107/148	102/138	101/137
- Төрийн зохицуулалтаас учирч байгаа бэрхшээл	119	82	88
- Эд хөрөнгийн эрх	110	110	112
- Төрийн бодлого боловсруулах үйл ажиллагааны ил тод байдал	105	72	93
- Хууль бус төлбөр, хээл хахууль	94	75	81
- Шүүхийн хараат бус байдал	111	100	110
- Төрийн албан тушаалтан шийдвэр гаргахдаа давуу тал олгох хандлага	132	132	132
- Гаалийн үйл ажиллагаанаас учрах бэрхшээл	135	98	108
- Аж ахуйн нэгжүүдийн ёс зүйн байдал	117	115	123

Эх сурвалж: Холбогдох индексийг харуулсан цахим хуудас.

Бизнес эрхлэлтийн талаарх 2019 оны судалгааны хувьд Монголын нийт оноо зарчмын хувьд хэвээр үлджээ. 190 улсаас 74 дүгээр байранд жагсаж байна.⁸⁴ Барилгын зөвшөөрөлтэй холбоотой Монголын үнэлгээ харьцангуй өндөр байна.

Зураг 10. Бизнес эрхлэлтийн үзүүлэлт 2019 он, Монгол Улс



Эх сурвалж: Дэлхийн банкны бизнес эрхлэлтийн судалгааны тайлан 2019 он, <http://www.doingbusiness.org/>

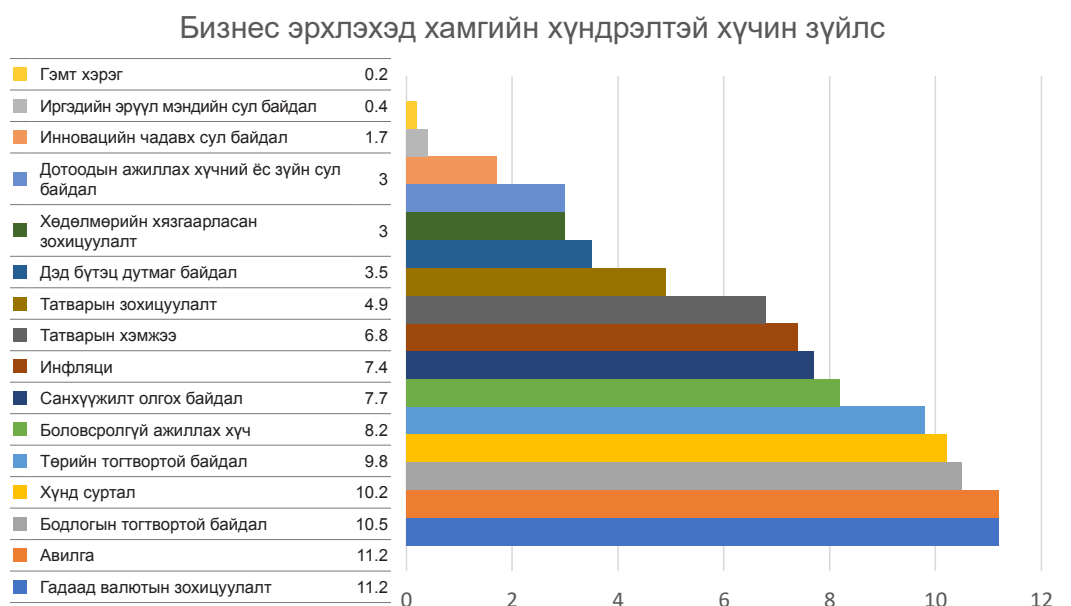
Дэлхийн Эдийн засгийн форумаас гаргасан Дэлхийд өрсөлдөх чадварын тайланд (2017-2018) Монгол Улсад бизнес хийхэд тулгардаг хоёр дахь том асуудал нь авлига гэжээ.⁸⁵ Үүнтэй зэрэгцүүлэн дотоодын судалгааны дүнгээс харвал хувийн хэвшил, төрийн албан тушаалтнууд оролцсон хээл хахуулийн гэмт хэргийн тоо 2016 онд 16 хувь байснаас 2018 онд 6 хувь болж багассан байна.⁸⁶

⁸⁴ <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/mongolia>

⁸⁵ Дэлхийн эдийн засгийн форум, Дэлхийд өрсөлдөх чадварын тайлан, 2017-2018 он.

⁸⁶ Энэхүү судалгааг Азийн сангийн хэрэгжүүлж буй Улсын салбарт Ардчилсан оролцоо, Ил тод байдлыг

Зураг 11. Дэлхийн өрсөлдөх чадварын тайлан (2017-2018 он)



Эх сурвалж: Дэлхийн эдийн засгийн форум, Гүйцэтгэх захирлуудын төсөөллийн судалгаа 2017 он, <https://goo.gl/JXTs73>

Тэмдэглэл: Санал асуулгад оролцогчдоос өөрийн улс оронд бизнес эрхлэхэд хамгийн их хүндрэл учруулдаг таван хүчин зүйлийг нэрлэж, 1(хамгийн асуудалтай) - 5 оноогоор үнэлэхийг хүссэн.

Бизнесийн шударга байдлын талаар Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрт тусгасан байдал

АТҮХ-ийн зорилгуудын нэг нь хувийн хэвшил дэх авлигын эрсдлийг бууруулах, шударга өрсөлдөөнийг хангах (4.1.6) гэж заасан байна. Тайлангийн 1.2 дугаар хэсэгт дурдсанчлан АТҮХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг хэмжих хэмжүүр нь өргөн, тодорхойгүй⁸⁷ бөгөөд бизнесийн шударга байдлыг дэмжих талаар авч хэрэгжүүлэх ажил хязгаарлагдмал байна. Дараах хоёр хэмжүүр нь хамааралтай:

- Бизнесийн салбар дахь авлигын эсрэг санаачлагыг дэмжих (Хариуцах байгууллага: Монголын Худалдаа аж үйлдвэрийн танхим)⁸⁸
- Авлигын эсрэг үр дүнтэй бодлого хэрэгжүүлэх байгууллагуудыг урамшуулах (Хариуцах байгууллага: АТГ)

Хэдий эдгээр хэмжүүрүүд нь өмнөх Үнэлгээний зөвлөмжүүдтэй нийцэж байгаа боловч тодорхойгүй, бүрэн гүйцэд бус, хэрэгжүүлэх боломжгүй байна. АТГ-ын мэдээлснээр АТҮХ-ийн 4.1.6 дугаар хэсгийн хэрэгжилт 27 хувьтай байгаа аж. Гэвч тодорхойгүй зорилт болон хэрэгжилтийн тайлангүйгээр үнэлгээний баг энэхүү тоог хэрхэн ойлгож, авч үзэхээ мэдэхгүй байна. Юутай ч Засгийн газраас авч хэрэгжүүлж буй бизнесийн шударга байдлын арга хэмжүүрүүд нь дээр үзүүлсэнчлэн хязгаарлагдмал гэж дүгнэхээр байна.

АТГ-ын мэдээлснээр АТҮХ-ийг (1.2 дугаар хэсгийг харна уу) боловсруулахад хувийн хэвшлийг өргөнөөр оролцуулсан. МҮХАҮТ нь АТҮХ-ийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг бэлтгэхэд идэвхтэй оролцсон бөгөөд хэрэгжилтийг хариуцах үүрэгтэй байгууллагуудын нэг

сайжруулах (STEPS) төслийн хүрээнд хийсэн.

⁸⁷ Тухайлбал Хэрэглэгчийг хамгаалах тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах зорилго нь юу болох, тухайн өөрчлөлт нь бизнесийн салбар дахь авлигын эрсдлийг бууруулахад ямар хувь нэмэр оруулах нь тодорхойгүй. АТҮХ ба түүнийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөнд хийсэн дэлгэрэнгүй задлан шинжилгээг 1.2 дугаар хэсгээс үзнэ үү.

⁸⁸ МҮХАҮТ-д 1000 орчим компани бүртгэлтэй. <https://www.mongolchamber.mn/en/>

боловч хэрэгжилтийн үнэлгээ хийхэд оролцдоггүй. Биднийг Монголд ажиллах үед уулзсан байгууллагуудын төлөөлөл ч мөн үнэлгээнд оролцдоггүй гэж мэдэгдсэн. Иймд Үнэлгээний энэ хэсэгт өгсөн зөвлөмж хэсэгчлэн биелсэн байна.

Хуулийн этгээдийн хариуцлага ба компаниудын урамшуулал

Монголын талаас хуулийн төсөл боловсруулах явцад олон нийтийг оролцуулдаг туршлагаас иш татан Эрүүгийн хуульд хуулийн этгээдэд хариуцлага ногдуулах асуудлыг хэлэлцэхэд бизнесийн салбарын төлөөлөгч нар оролцсон гэж мэдэгдсэн. Гэвч бүрэн хэмжээний мэдээллийг бидэнд өгөөгүй.⁸⁹ Дотоод хяналтын хөтөлбөртэй компаниудыг урамшуулах тохиолдол гарч байгаагүй. Зөвлөмжийн энэ хэсэг дэх асуудлуудыг авч үзээгүй.

Бизнесийн шударга байдлын үнэлгээ, соён гэгээрүүлэх, бизнесийн үйл ажиллагаан дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх зөвлөмж, зааварчилгаа

Монгол Улсын Засгийн Газар нь хувийн компани, бизнесийн холбоод дахь эрсдлийн үнэлгээг дэмжих, соён гэгээрүүлэх болон бизнесийн үйл ажиллагаан дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх чиглэлд идэвхтэй ажиллаж байгаагүй. АТГ-ын мэдээлснээр авлигын эсрэг соён гэгээрүүлэх ерөнхий ажил нь бизнесийн салбарыг мөн хамардаг гэсэн.⁹⁰ Түүнчлэн бусад талууд, төрийн бус байгууллага, бизнесийн холбоод, хувийн салбарынхан АТГ-тай хамтран бизнесийн шударга байдлыг дэмжих, энэ талаар судалгаа хийх талаар идэвхтэй ажилладаг байна.⁹¹ Иймд Үнэлгээний асуултуудын хариулт нь Засгийн газраас илүүтэй эдгээр байгууллагуудын хийсэн ажил, хүчин чармайлтад анхаарал хандуулсан болно.

Сүүлийн үед хийгдсэн хамгийн том хоёр судалгаа нь Азийн сангаас⁹² тогтмол хийдэг Хувийн хэвшил дэх авлигаас урьдчилан сэргийлэх судалгаа (2017) болон Транспэрэнси Интернэшнл-Монгол байгууллагын Бизнесийн шударга байдлын судалгаа (2018) юм.⁹³ Энэхүү үнэлгээнүүдийг Засгийн газар болон бусад талууд иш татаж ихээр ашигладаг.

МҮХАҮТ нь Монгол Улсад бизнесийн шударга байдлыг дэмжиж ажиллах үүрэгтэй гол байгууллага. МҮХАҮТ нь сургалт, судалгаа зохион байгуулж, гишүүдээсээ гомдол хүлээн авч ажилладаг. Азийн сангийн дэмжлэгтэйгээр хувийн хэвшлийнхэнд зориулж авлига болон ёс зүйн сэдвээр өргөн хүрээний сургалтыг зохион байгуулсан байна. Монголд ажиллах үеэр бидэнтэй уулзсан МҮХАҮТ-ын төлөөлөгч нар төр болон хувийн хэвшил хоорондын харилцаанд зарим сөрөг асуудлууд гарч байгааг 54 төрийн байгууллагын үзүүлдэг 900 гаруй үйлчилгээний талаар 1200 хүнээс авсан Хүнд суртлын талаарх судалгаанд үндэслэн тэмдэглэсэн⁹⁴.

Монголын бизнесийн зөвлөл нь бизнесийн ёс зүйн асуудлаар ажлын хэсэг үүсгэн байгуулж, бэлэг солилцох болон шүгэл үлээгчийн талаарх жишиг бодлогууд боловсруулж, хэрэгт тулгуурласан авлигын эсрэг цахим сургалтын хэрэгслийг нэвтрүүлсэн байна. Гэвч бидэнд мэдээлснээр гишүүдийн ихэнх нь энэхүү хэрэгслийг өргөнөөр ашигладаггүй аж. **Америкийн худалдаа аж үйлдвэрийн танхимаас (Амчам)** сайн туршлагууд, ёс зүйн дүрмийн амжилттай жишээ, бэлэг солилцох журмууд, ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах, компанийн ил тод байдал, тайлагнах, авлига, ёс зүйн асуудлуудтай холбоотой бэрхшээлүүдийг нэгтгэж, гишүүддээ түгээсэн байна. Мөн Транспэрэнси Интернэшнл-Монгол байгууллагаас хувийн хэвшилд зориулсан ёс зүйн зарчим, зааварчилгааг гаргажээ.

⁸⁹ Тайлангийн 3.1 дүгээр хэсгээс хуулийн этгээдийн хариуцлагын талаарх хуулийн заалтад хийсэн задлан шинжилгээг харна уу.

⁹⁰ Тайлангийн 1.3 дугаар хэсгээс дэлгэрэнгүй мэдээлэл харна уу.

⁹¹ Азийн сан, МҮХАҮТ, Ажил олгогчдын холбоо, Амчам, Транспэрэнси Интернэшнл-Монгол гэх мэт

⁹² Энэхүү судалгааг Азийн сангийн хэрэгжүүлж буй Улсын салбарт Ардчилсан оролцоо, Ил тод байдлыг сайжруулах төслийн хүрээнд хийсэн.

⁹³ Транспэрэнси Интернэшнл-Монгол ТББ, Бизнесийн шударга байдлын судалгаа, 2018 он, http://resource3.sodonvision.com/transparency/file/2018/6/777tu5j5du77p212keb33zd6k/BICA_ENG_FINAL.pdf

⁹⁴ https://www.mongolchamber.mn/bundles/uploads/2_Sudalgaanii%20tailan_final_V20181224_web.pdf

Хамтын арга хэмжээ, шударга байдлын пактууд

Доноруудын дэмжлэгтэй хувийн хэвшил болон бизнесийн холбоодын хамтран хэрэгжүүлсэн ажлууд бий. Авлигын эсрэг түншлэл буюу Ил тод байдлын санаачилга нь 2015 онд Азийн сангийн дэмжлэгтэйгээр байгуулагдсан бөгөөд компаниудыг ёс зүйн дүрэмтэй болгох, бизнесийн шударга байдлын талаар сургалтууд зохион байгуулах зорилготой байсан ч дөнгөж 11 төрийн бус байгууллагыг эгнээндээ нэгтгэн ажиллаж байгаад 2017 оноос үйл ажиллагаагаа зогсоосон байна.

Монголын ажил олгогчдын холбоо АТГ-тай хамтран 21 аймагт төрийн бус байгууллагуудын сүлжээ байгуулж, иргэний нийгэмтэй хамтран бизнесийн шударга орчинг сайжруулахаар ажиллаж байсан. Гэвч Засгийн газар өөрчлөгдсөний дараа энэ ажлаа зогсоосон байна. Түүнчлэн Монголын ажил олгогчдын холбоо нь Америкийн худалдаа аж үйлдвэрийн танхим, Хятад, Монголын бизнесийн холбоо, МҮХАҮТ-тай хамтран Хууль зүйн яаманд өргөн барьсан татвар, нийгмийн даатгал, зөвшөөрөлтэй холбоотой хуулийн төсөл дээр санал өгч, идэвхтэй ажилласан байна. АТГ нь Ажил олгогч эздийн нэгдсэн холбоонд сургалт зохион байгуулахад нь дэмжлэг үзүүлж байв.

Төр болон орон нутгийн өмчит компаниуд дахь компанийн засаглал, ил тод байдал, дотоод хяналт, авлигаас урьдчилан сэргийлэх систем

Төрийн өмчит компаниуд нь Авлигын эсрэг хуулийн үйлчлэх хүрээнд хамаардаг. Тэд Авлигын эсрэг төлөвлөгөө боловсруулж, АТГ-руу илгээн, өөрсдийн цахим хуудсандаа хэрэгжилтийнх нь хамт нийтлэх үүрэгтэй. Мөн эдгээр компаниуд нь Шилэн дансны тухай хуулийг дагаж мөрддөг бөгөөд санхүүгийн тайлан, ТУЗ-ын гишүүд болон удирдлагуудын цалин, урамшуулал зэргийг ил байлгах үүрэгтэй. Ашиг сонирхлын зөрчил, хөрөнгө орлогын мэдүүлэг, ёс зүйн зохицуулалтуудыг тус компаниудын удирдах албан тушаалтнууд дагаж мөрддөг. Мөн худалдан авалт нь Төрийн болон орон нутгийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах хуулиар зохицуулагдах тул худалдан авах төлөвлөгөө, тендерийн урилга, тендерийн нээлтийн хөтөлбөр, шалгаруулалтын дүнгээ www.tender.gov.mn хуудсанд нийтлэх үүрэгтэй.

Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газрын мэдээлснээр 2018 онд эдгээр компаниуд нь худалдан авах ажиллагааны үеэр гарсан ашиг сонирхлын зөрчлийн талаар мэдэгдэх, АТГ-д хөрөнгө орлогын мэдүүлгээ гаргах, цахим системд худалдан авалтын мэдээллээ байрлуулах зэрэг зохих журмуудыг даган биелүүлсэн байна.

Түүнчлэн асуултын хариултаудад дурдсанаар (Монголд ажилласны дараа ирүүлсэн) Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газар нь Компанийн засаглалын үндэсний зөвлөлтэй Харилцан ойлголцлын санамж бичиг байгуулж, засаглалыг сайжруулах чиглэлээр сургалт, хэлэлцүүлэг явуулах, Төрийн өмчит компаниудын засаглалд үнэлгээ хийх, ил тод байдлыг нь хангах, ТУЗ-ын хараат бус гишүүдэд тавигдах шаардлагыг сайжруулах чиглэлээр хамтран ажиллах болсон байна. Гэвч Үнэлгээний баг энэхүү мэдээллийг Монголд ажилласны дараа авсан тул энэ талаар тодруулж чадаагүй бөгөөд холбогдох төлөөлөгч нар уулзалтуудад ирээгүй.

АТГ нь төрийн өмчит компаниудтай холбоотой журмуудын хэрэгжилтэд хяналт тавьдаг бөгөөд хяналт шалгалт явуулж, зөвлөмж өгдөг. Мөн Засгийн газарт бодлогын зөвлөмж өгдөг бөгөөд компанийг татан буулгах асуудлыг ч оруулж ирэх эрхтэй (2018 онд ийм 4 санал гаргасан). АТГ нь 2019 онд 19 компанийг нэн тэргүүнд хянан шалгах аар төлөвлөсөн байна. АТГ-ын өгсөн зөвлөмжүүдийн нэг нь одоогийн холбогдох журмууд авлигын эрсдэлтэй тул өрсөлдөөнт сонгон шалгаруулалт хэрэглэх байсан боловч хэрэгжүүлээгүй байна.

Ихэнх компаниуд авлигын эсрэг төлөвлөгөөтэй боловч шаардлагатай элементүүдийг (тухайлбал цөөн хэд нь ашиг сонирхлын зөрчлийн талаарх зохицуулсан, бүгд бэлэг солилцох бодлогын талаар тусгаагүй) тусгаагүй байна. Түүнчлэн тэд АТГ-аас гаргасан ерөнхий загварчлалыг хуулбарлан, өөрийн салбарын онцлог байдалтай холбоотой эрсдлүүдийг тусгасан заалтуудыг оруулаагүй байна. АТГ-ын мэдээлснээр үнэлгээний цахим програм хангамж ажиллаж эхэлснээр төрийн өмчит компаниуд цахимаар тайлангаа мэдүүлэх боломжтой болох аж. Зарим компаниудын удирдлагууд АТГ-д авлигын хэргээр шалгагдаж байна. Гэвч дунд түвшний албан хаагч нарыг

шалгах эрх зүйн зохицуулалт байхгүй тул мөрдөн шалгах ажиллагаанд саад учруулж буйг АТГ мэдээлсэн.

Улсын сан

Монгол Улсад авлигын том эрсдэл дагуулдаг “халуун цэг”-үүдийн нэг бол чиглэлийн яам, агентлагуудын байгуулсан тусгай сангууд юм. Эдгээр сангуудын зарим нь их хэмжээний мөнгийг иргэд, аж ахуйн нэгжүүдэд зээл, тэтгэмж хэлбэрээр олгодог. Эдгээр сангуудын ил тод, хариуцлагатай байдал нь санаа зовоосон асуудал бөгөөд ялангуяа сүүлийн үед гарсан Жижиг дунд үйлдвэрлэлийг дэмжих сангийн тухай мэдээлэл үүний нэг жишээ болж байна. Бидний уулзсан хүмүүсийн мэдээлснээр Монголд ийм төрлийн 29 сан үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд ЖДҮ санг оролцуулан 4 том сан бий.⁹⁵

АТГ эдгээр сангуудыг хянан шалгах эрхтэй. АТГ өөрийн судалгаа, хяналт шалгалтын үр дүнд яамдуудад ил тод, хариуцлагатай байдлаа дээшлүүлэх чиглэлээр 150 орчим зөвлөмж хүргүүлсэн боловч биелэгдээгүй байна. Өгсөн зөвлөмжүүдийн нэг нь ЖДҮ сангаас банкны болон бусад холбогдох хяналт шалгалтгүйгээр шууд зээл олгодог болсонтой холбоотой байжээ. АТГ-аас үүнийг хориглох талаар зөвлөмж өгснийг биелүүлээгүй бөгөөд удалгүй ЖДҮ-ийн “том асуудал” олон нийтэд ил болсон байна.

Ашиг хүртэгч эзнийг ил болгох

Улсын бүртгэлийн тухай шинэ хууль батлагдсан.⁹⁶ Тус хуулиар аж ахуйн нэгжүүд анх бүртгүүлэхдээ нэр, хаяг, бүртгэлийн дугаар, төрөл, хэлбэр, үйл ажиллагааны чиглэл, улс бүртгэлийн огноо, үүсгэн байгуулагчийн нэр, үүсгэн байгуулагчдын тоо, нэрс, хувьцаа эзэмшигч зэргийг мэдээлэх үүрэгтэйг заажээ. Энэхүү мэдээлэл нь иргэд, аж ахуйн нэгж, өмч хөрөнгийн талаарх улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэгдэнэ.⁹⁷ Гэвч тус хуульд ашиг хүртэгч эзнийг мэдээлэхийг шаардаагүй байна.

Түүнчлэн Олборлох үйлдвэрийн ил тод байдлын санаачлагын хүрээнд Монгол Улс уул уурхайн салбар дахь ашиг хүртэгч эзнийг ил болгох эхний алхмыг 2016 онд хийсэн. Монголын бүх олборлох үйлдвэрүүд өөрсдийн ашиг хүртэгч эздээ 2020 он гэхэд зарлах ёстой. Мөн Монголын Хэвлэл мэдээллийн зөвлөлөөс бүх хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ашиг хүртэгч эздийг зарлах санаачилга гаргасан байна.

Монголын Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуульд ашиг хүртэгч эзнийг (3.1.6 дугаар зүйл) тодорхойлсон байдаг. Гэвч Монголд уулзсан татварын байгууллагын төлөөлөгч нар энэ асуудлыг зохих хуулиудад зөвөөр тодорхойлох талаар олон улсын зөвлөхүүдтэй ажиллаж буйгаа мэдэгдсэн. Үнэлгээний багийн зүгээс ашиг хүртэгч эзний талаар олон улсын стандарт, сайн туршлагад нийцсэн хуулийн нэгдсэн ойлголттой болох нь зүйтэй гэж үзэж байна. Иймд Монгол Улс нь ашиг хүртэгч эзнийг ил болгох асуудлыг авч үзээгүй тул зөвлөмжийн энэ хэсгийг биелүүлээгүй.

Жижиг, дунд үйлдвэрүүд дэх бизнесийн шударга байдал

Авлигын эсрэг хуулиар аж ахуйн нэгжүүд ёс зүйн дүрэм батлах, үйл ажиллагааны болон санхүүгийн тайлангаа нийтлэх бизнесийн ёс зүйн бодлогуудыг дагаж мөрдөх үүрэгтэй (6.1.5 дугаар зүйл). Гэвч Монголын ихэнх компаниуд дотоод хяналтын системгүй бөгөөд авлигын эсрэг төлөвлөгөөг даган биелүүлдэггүй. Засгийн газраас энэхүү ажлыг хэрэгжүүлэх дэмжлэг, урамшуулал дутмаг учраас ихэнх компаниуд ийм төрлийн бодлогыг нэвтрүүлэхдээ хойрго ханддаг.

⁹⁵ <http://smefund.gov.mn/en/contactus>; Бусад 3 сан нь: Ажлын байр дэмжих сан, Мал хамгаалах сан, Хөдөө аж ахуйн хөгжлийн сан.

⁹⁶ 2018 оны 11 дүгээр сараас хэрэгжиж эхэлсэн.

⁹⁷ <http://burtgel.mn/#/home>

Монголын нийт аж ахуйн нэгжүүдийн 98 орчим хувь нь Жижиг дунд үйлдвэрүүд. Эдгээрийн ихэнх нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх анхан шатны элементүүдийг нэвтрүүлээгүй. Шинэ зохицуулалтууд, авлигын эсрэг олон улсын бодлогуудыг хэрэгжүүлэх нь тэдэнд санхүүгийн нэмэлт зардал болно. Бидний илгээсэн асуултуудад ихэнх компаниуд шударга байдлын арга хэмжүүрүүд нэвтрүүлсэн ч одоо нэгэнт оршин буй хууль бус орчинд ямар ч ашиггүй гэж үзсэн байна. Учир нь тэд Засгийн газрын авлигын эсрэг тэмцэлд итгэлгүй байна.

Гадаадын хөрөнгө оруулагчтай томоохон компаниуд, ялангуяа банкны салбарынхан авлигын эсрэг бодлогууд, тайлагнах журмыг хэрэгжүүлж, Монгол дахь салбарууд нь хориотой үйлдлүүд хийсэн бол шалгадаг.⁹⁸ Гэвч авлигын эсрэг төлөвлөгөөг цахим хуудсандаа байрлуулах ажил эдгээр компаниудын хувьд ч дутагдалтай байна. Монголын шилдэг 100 компанийн 8 нь Авлигын эсрэг төлөвлөгөөгөө нийтэлсэн бол зөвхөн нь 4 нь хэрэгжилтээ тогтмол мэдээлдэг байна.

Азийн сангаас зөвхөн монгол эзэмшигчтэй компаниудын 330 захирлыг оролцуулан судалгаа явуулснаас 78 хувь нь бичгээр үйлдсэн бодлогын баримт бичиггүй байжээ. 100 компанийн 15 нь авлигын эсрэг элемент бүхий бодлогын баримт бичигтэй. 2016 оны судалгаанаас харахад 330 компанийн 72,4 хувь нь залилан, авлигатай тэмцэх талаар ямар нэгэн арга хэмжээ аваагүй байна. Нийт судалгаанд оролцогчдын дөнгөж 9.1 хувь нь авлигын хэргийн талаар төрийн байгууллагуудад мэдээлжээ.⁹⁹

Шүгэл үлээгч

Тайлангийн 2.1 дүгээр хэсэгт дурдсанчлан Монгол Улсад мэдээлэгчийг хамгаалах талаар эрх зүйн зохицуулалт байхгүй. Мөн бизнестэй холбоотой авлигын талаар мэдээлэх тусгай суваг байхгүй. 2.1 дүгээр хэсэгт дурдсанчлан бизнес эрхлэгч нар АТГ-ын гомдол мэдээлэл хүлээн авах сувгуудыг ашиглаж болно. Гэвч Монголын талаас энэ сувгуудыг хувийн хэвшил ашигладаг талаарх мэдээлэл өгөөгүй. 2018 оны SPEAK судалгааны дүнгээс харахад Монголчуудын 81 хувь нь авлигыг мэдээлэх шууд утас байдаг талаар мэддэггүй. Бидний уулзсан бизнес эрхлэгчдийн төлөөлөл нэрээ нууцлахгүй, шүгэл үлээгчийг хамгаалах хуульгүй мөн төрөөс бизнес эрхлэгчдэд дарамт учруулдаг учраас тэд гомдол мэдээлэл өгөх тохиолдол ховор гэж хэлсэн. Түүнчлэн бизнес эрхлэгч нар АТГ-д итгэдэггүй байна. МҮХАҮТ-ын мэдээлснээр тэд бизнес эрхлэгчдээс гомдол хүлээн авдаг талаараа хэлсэн ч холбогдож авсан арга хэмжээнийхээ талаар мэдээлээгүй.

Компанийн шүгэл үлээгчийн тухайд компани тус бүр өөрийн журамтай байж болно. Бодит байдал дээр цөөн тооны компаниуд авлигын эсрэг энэхүү арга хэмжүүрийг ашиглаж байна.¹⁰⁰

Монголын Бизнесийн зөвлөлийн гаргасан шүгэл үлээгчийн жишиг бодлогын хувийн хэвшлийнхэн ашиглаж болох юм. Азийн сангаас шилдэг 100 компанид хийсэн судалгаанаас харахад дөнгөж 9 нь мэдээлэл хүлээн авах тусгай сувагтай гэсэн бол олон улсын 1 компани шүгэл үлээгчдэд зориулсан тусгай програм хангамжийг нэвтрүүлэн мэдээлэгчийн нууцлал болон дарамт шахалтанд орохоос хамгаалдаг байна. Ёс зүйн дүрэмдээ дарамт шахалтыг хориглодог гурван компани байгаа нь MCS Холдинг, Хасбанк, Оюутолгой ХХК нар юм.

Дүгнэлт

Монгол Улс бизнесийн орчин болон өрсөлдөх чадвараараа олон улсад доогуур жагссан хэвээр байна. Тайлангийн хугацаанд Засгийн газраас бизнесийн шударга байдлын хэмжүүрүүдийг нэн тэргүүнд чухалчлан авч үзээгүй байна. Хувийн хэвшилд ёс зүй, хууль сахин биелүүлэлтийг дэмжих хүчин чармайлт хангалтгүй. Гэвч бизнесийн холбоод, төрийн бус байгууллагууд, бусад оролцогч талууд сургалт, соён гэгээрүүлэх ажлууд болон компаниуд үргэлжлүүлэн өөрсдийн

⁹⁸ “Хасбанк болон Оюутолгой ХХК-аас бусад хувийн компаниуд авлигын эсрэг олон салбарыг хамарсан эрсдэлд үндэслэсэн төлөвлөгөөгүй байна. Хасбанк дотоодын хүний нөөцийн асуудлаарх цахим сургалтын арга хэмжүүрийг нэвтрүүлсэн. Энэ нь авлигын талаарх олон улсын ойлголтыг хамарсан сургалтын модул юм.” Бизнесийн шударга байдлын судалгаа, 2018, Транспэрэнси Интернэшнл-Монгол.

⁹⁹ Энэхүү судалгааг Азийн сангийн хэрэгжүүлж буй Улсын салбарт Ардчилсан оролцоо, Ил тод байдлыг сайжруулах төслийн хүрээнд хийсэн.

¹⁰⁰ Энэхүү судалгааг Азийн сангийн хэрэгжүүлж буй Улсын салбарт Ардчилсан оролцоо, Ил тод байдлыг сайжруулах төслийн хүрээнд хийсэн.

болгох боломжтой бодлогын стандарт баримт бичгүүдийг боловсруулах зэргээр бизнесийн шударга байдлыг хангах чиглэлд идэвхтэй ажиллаж байна. Олон улсын компаниудын Монгол дахь салбарууд ийм төрлийн бодлогын баримт бичгийг хэрэгжүүлж ажилладаг боловч Монголын нийт хувийн хэвшлийн хувьд хязгаарлагдмал байна. Төрөөс компаниудыг дотоод хяналт, ёсзүйн бодлогууд хэрэгжүүлэхэд нь урамшуулах, дэмжлэг үзүүлэх зэргээр ажиллаагүй. Улсын сангуудын ил тод бус, хариуцлагагүй байдал нь санаа зовоож байна. Монгол Улс ашиг хүртэгч эзнийг ил болгох талаар арга хэмжээ аваагүй. Бизнесүүд авлигын талаар мэдээлэх тусгай сувгууд болон шүгэл үлээгчийг хамгаалах эрх зүйн орчин байхгүйн дээр Засгийн газрын авлигын эсрэг хүчин чармайлтад итгэлгүй байгаагаас болж компаниуд гомдол гаргах хүсэлгүй байна.

Иймд Монгол Улс нь 3.9 дүгээр зөвлөмжийг хэсэгчлэн биелүүлсэн байна.

Шинэ зөвлөмж 15

1. Аж ахуйн нэгжүүдэд авлигын эсрэг үр дүнтэй компианс хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлэх түлхэц, урамшуулал өгөх.
2. Ил тод, тооцоо бүртгэлтэй зарчмын шаардлага болон шударга байдлыг сахиулах дүрмийн үйлчлэх хүрээнд төрийн сангуудыг хамруулах нөхцлийг хангаж, хэрэгжилтийг зохих ёсоор хангах.
3. Аж ахуйн нэгж, хувийн хэвшлийнхэнд шударга байдлын эрсдлийн үнэлгээ хийх, соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа явуулахад нь дэмжлэг үзүүлж, хувийн хэвшлийн үйл ажиллагаанд авлигаас урьдчилан сэргийлэх талаар зөвлөгөө, заавар өгөх.

3. АВЛИГЫН ГЭМТ ХЭРЭГТ ЭРҮҮГИЙН ХАРИУЦЛАГА НОГДУУЛАХ

3.1. Авлигын эсрэг эрүүгийн хууль тогтоомж

Авлигын хэрэг, зөрчлийг гэмт хэрэгт тооцох

Үнэлгээний багийн гишүүд Монгол Улсад очиж ажиллахаасаа өмнө тус улсын Эрүүгийн хуулийн орчуулгыг хүлээн авч танилцаагүй. Энэ нь авлигын хэрэг зөрчлийг гэмт хэрэгт тооцсон байдалд үнэлгээ хийхэд бэрхшээл учруулсан. Тус улсад айлчлал хийснээс хойш зарим Эрүүгийн хуулийн зүйл, заалтуудын орчуулгыг авсан боловч энэхүү тайланг бэлтгэх үеэр гаргуулан авахаар хүсэлт тавьсан мэдээллүүдийн холбогдох хэсгүүд байхгүй байв. Түүнчлэн тус багийн Монгол Улсад очиж ажиллахаас өмнө болон дараа авсан хуулийн нэг ижил хэсгийн орчуулга зөрүүтэй байсан нь хуулийн зүйл заалтад дүн шинжилгээ хийхэд хүндрэл учруулж байв.

Монгол Улсын холбогдох байгууллагууд одоогийн Эрүүгийн хуулийг 2015 онд хүчин төгөлдөр болж, 2017 онд хэрэгжиж эхэлсэн гэж мэдэгдэж байв. Тус улс нь хууль хэрэгжиж эхлэх хүртэлх энэхүү хоёр жилийн хугацаанд шүүгч, прокуроруудыг шинэ хуулийн талаарх шаардлагатай сургалтад хамруулжээ.

Өмнөх Эрүүгийн хуультай харьцуулахад шинэ хуульд дээрдүүлсэн зохицуулалтууд тусгагдсан байна. Хээл хахууль өгөх, авахтай холбоотой хуулийн заалтад өмнөх үнэлгээний хүрээнд зөвлөж байсан олон улсын конвенцоор үүрэг болгосон гэмт хэргийн зарим бүрэлдэхүүнийг оруулжээ. Хуулийн этгээдэд хариуцлага хүлээлгэх асуудлыг хуульд тусгаж, гадаадын албан тушаалтны хээл хахуулийн гэмт хэргийг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцдог болсон.

Гэвч бидэнд мэдээлэл өгсөн зарим төрийн бус байгууллагын төлөөлөл шинэ Эрүүгийн хуулийг өмнөхөөсөө дордсон гэж дүгнэж байв. Үнэхээр манай байгууллагаас өгсөн болон олон улсын гэрээ конвенцод заасан олон тооны зөвлөмжүүд шинэ хуульд тусгагдаагүй байна. Түүнчлэн хууль сахиулах байгууллагын ажилтнууд хуулийн зарим зохицуулалтыг тайлбарлахад хүндрэл учирдгийг хэлж байв. 2018 оны 4 дүгээр сард шинэ Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах талаар бүх оролцогч талуудыг хамруулсан уулзалтыг зохион байгуулсан талаар Монгол Улсын Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны төлөөлөгчид Үнэлгээний багт мэдээлэл өгөв. Энэхүү уулзалтын үр дүнд холбогдох байгууллагын төлөөллийг хамруулсан ажлын хэсэг байгуулагдаж, хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийг төслийг холбогдох байгууллагуудад хүргүүлж, санал авч байна.

Шинэ зөвлөмж 16.

1. Авлигын гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд хүндрэл учруулж болзошгүй, олон улсын стандартад нийцээгүй, шинэ хуулийн зүйл, заалтууд дахь дутагдалтай талыг олж тогтоох зорилгоор шинэ Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зохицуулалтуудад дүн шинжилгээ хийж, холбогдох оролцогч талуудын уулзалт, ажлын хэсгийн үйл ажиллагааг үргэлжлүүлэх.
2. Энэхүү санал солилцох хамтын ажиллагаанд шүүгч, прокурор, АТГ-ын ажилтнууд болон бусад холбогдох дотоод, гадаадын шинжээчдийн үндэслэл бүхий санал бодлыг анхаарч авч үзэх нөхцлийг хангах.

Хээл хахуулийн гэмт хэрэг

Өмнөх зөвлөмж 2.1-2.2: Гэмт хэрэг болон гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн

1. Хээл хахууль өгөх, авах гэмт хэргийг заасан хуулийн зохицуулалтыг олон улсын стандарттай нийцүүлэх, ялангуяа хээл хахууль санал болгох, амлах, санал болгох, амлахыг зөвшөөрөх, хээл хахууль шаардахыг бүрэн төгссөн гэмт хэрэг гэж үзэх, гуравдагч этгээдээр дамжуулах эсхүл гуравдагч этгээдийн ашиг сонирхлын төлөө хээл хахууль өгөх авахыг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцох.
2. Мөнгөн бус болон биет бус давуу байдлыг хамруулан тодорхойлсон “хээл хахууль”-ийн гэмт хэргийн тухай тайлбарыг хуульд шинээр оруулах.

Өмнөх зөвлөмж 2.3: Нийтийн албан тушаалтан, гадаадын албан тушаалтны тухай тодорхойлолт

1. Төрийн болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын албан хаагчид болон нийтийн чиг үүргийг гүйцэтгэдэг бусад этгээдүүд, сонгуульт албан тушаалд нэр дэвшигчдийг хамруулсан авлигын гэмт хэрэгт хамаарах дотоодын нийтийн албан тушаалтны тодорхойлолтыг Эрүүгийн хуульд нэмж оруулах.

22.4 дүгээр зүйл. Хахууль авах

1. Хахууль өгөгчийн ашиг сонирхлын үүднээс албаны чиг үүргээ хэрэгжүүлсний хариуд, эсхүл хэрэгжүүлэхийн тулд шууд, эсхүл бусдаар дамжуулан хахууль өгөхийг шаардсан, авсан бол нийтийн албанд томилогдох эрхийг хоёр жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хасаж хоёр мянга долоон зуун нэгжээс арван дөрвөн мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл зургаан сараас гурван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл зургаан сараас гурван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.
2. Нийтийн албан тушаалтан хахууль өгөгчийн ашиг сонирхлын үүднээс албаны чиг үүргээ хэрэгжүүлсний хариуд, эсхүл хэрэгжүүлэхийн тулд шууд, эсхүл бусдаар дамжуулан хахууль өгөхийг шаардсан, авсан бол нийтийн албанд томилогдох эрхийг хоёр жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хасаж таван мянга дөрвөн зуун нэгжээс хорин долоон мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл хоёр жилээс найман жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.
3. Хахууль өгөгчийн ашиг сонирхлын үүднээс албаны чиг үүргээ хэрэгжүүлээгүйн хариуд, эсхүл хэрэгжүүлэхгүй байхын тулд, эсхүл гүйцэтгэх ёсгүй үйлдлийг хийсэн, эсхүл хийхийн тулд шууд, эсхүл бусдаар дамжуулан хахууль өгөхийг шаардсан, авсан бол нийтийн албанд томилогдох эрхийг хоёр жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хасаж хоёр мянга долоон зуун нэгжээс арван дөрвөн мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл зургаан сараас гурван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл зургаан сараас гурван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.
4. Нийтийн албан тушаалтан хахууль өгөгчийн ашиг сонирхлын үүднээс албаны чиг үүргээ хэрэгжүүлээгүйн хариуд, эсхүл хэрэгжүүлэхгүй байхын тулд, эсхүл гүйцэтгэх ёсгүй үйлдлийг хийсэн, эсхүл хийхийн тулд шууд, эсхүл бусдаар дамжуулан хахууль өгөхийг шаардсан, авсан бол нийтийн албанд томилогдох эрхийг хоёр жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хасаж арван мянган нэгжээс дөчин мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл хоёр жилээс найман жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.
5. Энэ зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан гэмт хэргийг улс төрд нөлөө бүхий этгээд, эсхүл зохион байгуулалттай гэмт бүлэг, хясан боогдуулах аргаар үйлдсэн бол нийтийн албанд томилогдох эрхийг найман жил хүртэл хугацаагаар хасаж арван мянган нэгжээс дөчин мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл хоёр жилээс найман жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.
6. Энэ зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан гэмт хэргийг улс төрд нөлөө бүхий этгээд, эсхүл зохион байгуулалттай гэмт бүлэг, хясан боогдуулах аргаар үйлдсэн бол таван жилээс арван хоёр жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

22.5 дугаар зүйл. Хахууль өгөх

1. Өөртөө, бусдад давуу байдал бий болгох зорилгоор бусдад албаны чиг үүрэг, бүрэн эрх, албан тушаалын байдалтай нь холбогдуулан эд зүйл өгсөн, эдийн бус баялаг, тэдгээрийг өмчлөх эрхийг шилжүүлсэн, төлбөргүй, эсхүл хөнгөлөлттэй үйлчилгээ үзүүлсэн, эсхүл эдгээрийг амласан, санал болгосон бол нийтийн албанд томилогдох эрхийг хоёр жилээс таван жил

хүртэл хугацаагаар хасаж хоёр мянга долоон зуун нэгжээс арван дөрвөн мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл зургаан сараас гурван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл зургаан сараас гурван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

2. Энэ гэмт хэргийг нийтийн албан тушаалтан, эсхүл зохион байгуулалттай гэмт бүлэг үйлдсэн бол нийтийн албанд томилогдох эрхийг хоёр жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хасаж таван мянга дөрвөн зуун нэгжээс хорин долоон мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.
3. Энэ гэмт хэргийг хуулийн этгээдийн нэрийн өмнөөс, хуулийн этгээдийн ашиг сонирхлын төлөө үйлдсэн бол хуулийн этгээдийг тодорхой төрлийн үйл ажиллагаа явуулах эрх хасаж нэг зуун хорин мянган нэгжээс дөрвөн зуун мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох ял шийтгэнэ.¹⁰¹

Тайлбар: -Хясан боогдуулсны улмаас аргагүй байдалд орж хахууль өгч, нийтийн албан тушаалтны хуулийн дагуу албаны чиг үүргээ гүйцэтгэж үзүүлэх төрийн үйлчилгээг авсан хүн энэ тухайгаа эрх бүхий байгууллагад сайн дураараа илчлэн ирсэн бол түүний авсан төрийн үйлчилгээг хэвээр үлдээж ялаас чөлөөлнө.

-Хахууль авагчийг хууль бус үйлдэл хийлгэхээр урьдчилан төлөвлөж, зориуд санаатайгаар хахууль өгсөн хүнийг ялаас чөлөөлөхгүй. Хахууль өгсөн хүн энэ тухайгаа эрх бүхий байгууллагад сайн дураараа илчлэн ирсэн нь түүнд хүлээлгэх ялыг хөнгөрүүлэх үндэслэл болно.

Эрүүгийн хуулийн 22.4 дүгээр зүйл (“Хээл хахууль авах”)-д хээл хахууль авсан “этгээд”-ийн үйлдлийг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцсон байна. Энэхүү зүйлд нийтийн албан тушаалтан, улс төрд нөлөө бүхий этгээд хээл хахууль авсан үйлдэлд ногдуулах ялын хэмжээг чангатгаж, хүндрүүлэх нөхцөл байдал болгон үзжээ. Нэг талаас Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд заасан хээл хахуулийн гэмт хэрэг өргөн хүрээг хамарсан, хээл хахууль авах гэмт хэргийн субъект нь тодорхой чиг үүрэг гүйцэтгэдэг хэн ч байж болохоор байна. Нөгөө талаас энэхүү гэмт хэргийг заасан хуулийн зүйлд олон улсын стандартаар зөвлөмж болгосон үндсэн бүх бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг тусгаагүй байв.

Бидэнд ирүүлсэн хуулийн орчуулгаас харахад хээл хахууль авах тухай шинэ Эрүүгийн хуулийн 22.4 дүгээр зүйлд хээл хахууль шаардсан, авсныг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцсон байна. Гэвч уг зохицуулалтад хээл хахууль санал болгохыг зөвшөөрөх үйлдлийг хамруулаагүй. Хээл хахууль шаардах үйлдлийн хүрээг дарамт үзүүлэх нөхцөл байдлаар хязгаарладаггүй болсон нь ахицтай алхам болжээ. Түүнчлэн Эрүүгийн хуулийн 22.5-д заасан хээл хахууль авах гэмт хэрэгт хээл хахууль санал болгох, амлах үйлдлийг материаллаг зүйл өгөх болон хөрөнгө шилжүүлэх бүрэлдэхүүнтэй хамт хуульчилж өгсөн.

Холбогдох байгууллагуудын мэдээлснээр хээл хахуульд гуравдагч этгээд зуучлах үйлдлийг хээл хахуулийн гэмт хэрэгт хуульчилж өгсөн байна. Эрүүгийн хуулийн 22.4 дүгээр зүйлд хээл хахуулийг “шууд болон бусдаар дамжуулан” авах гэж заасан. Иймд хээл хахууль авах гэмт хэрэгт гуравдагч этгээдээр дамжуулан хээл хахууль авах үйлдлийг хамруулж байна. Гэвч үүнтэй ижил утгатай үг хээл хахууль өгөх гэмт хэргийн тухай хуулийн зохицуулалтад тусгаагаагүй байна.

Хээл хахууль өгөх, авах гэмт хэрэгт гуравдагч этгээдийн ашиг хонжооны төлөө хээл хахууль өгөх үйлдлийг тусгаагүй. Гэвч Эрүүгийн хуулийн Ерөнхий анги дахь гэмт хэрэгт хамтран оролцохтой холбоотой зүйл, заалтыг хэрэглэж, гуравдагч этгээдийн ашиг хонжооны төлөө хээл хахууль өгсөн гэмт хэргийг шалгадаг практик байдаг гэж тус улсын холбогдох байгууллагын төлөөлөгчид мэдэгдсэн болно. Үнэлгээний багийнханд Эрүүгийн хуулийн Ерөнхий ангийн холбогдох орчуулгыг ирүүлээгүй.

Монгол Улсын холбогдох байгууллагын төлөөлөгчид нийтийн албан тушаалтны хийсэн үйлдлийн төлөө хээл хахууль өгөгч этгээд уг албан тушаалтны ээжид мөнгө өгсөн хэргийн талаар бидэнд мэдэгдсэн. Мөнгийг авсан эмэгтэй хээл хахууль авсан хэргээр яллагдсан. Гэвч тухайн албан

¹⁰¹ Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд орсон “тайлбар” нь уг хуулийн салшгүй хэсэг бөгөөд хуулийн зохицуулалттай ижил хүчин чадалтай.

тушаалтан нь хээл хахуулийн талаар мэдээгүй гэж тайлбарласан тул хэргийг мөрдөж байсан хууль сахиулах байгууллага уг албан тушаалтанд ял оногдуулж чадаагүй. Түүнчлэн холбогдох байгууллагын төлөөлөгчид улс төрийн намын ашиг хонжооны төлөө хээл хахууль авч, ял авсан этгээдүүдийн оролцсон хээл хахуулийн сүлжээний талаар мэдээлэл өгсөн. Холбогдох байгууллагын төлөөлөл уг жишээг татахдаа аж ахуйн нэгжийн ашиг хонжооны төлөө эсхүл аж ахуйн нэгжээр зуучлуулан үйлдэгдэж байгаа хээл хахуулийн гэмт хэргийн тоо өсч байгааг өгүүлэхийг зорьж байв.

Тус улсын холбогдох албаны төлөөлөгч нарын мэдээлснээр гуравдагч ашиг хүртэгч этгээд нь хээл хахууль авах гэмт хэргийн зохион байгуулагч, түүнчлэн хэрэв уг хээл хахуулийн талаар мэдэж байсан бол тухайн нийтийн албан тушаалтан нь гэмт хэргийн гүйцэтгэгчид тооцогддог байна. Хуулийн ийм зохицуулалт нь олон улсын стандартад бүрэн нийцэхгүй бөгөөд практик дээр асуудал үүсгэж болох юм.

Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд “хээл хахууль”-ийн талаар тусгайлсан тодорхойлолт байдаггүй. Уг хуулийн 22.5 дугаар зүйлд “... эд зүйл өгсөн, эдийн бус баялаг, тэдгээрийг өмчлөх эрхийг шилжүүлсэн, төлбөргүй, эсхүл хөнгөлөлттэй үйлчилгээ үзүүлсэн, эсхүл эдгээрийг амласан, санал болгосон” үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцсон. Гэвч “Хээл хахууль авах” тухай Эрүүгийн хуулийн 22.4 дүгээр зүйлд үүнтэй ижил бүрэлдэхүүнийг заагаагүй бөгөөд зөвхөн “хээл хахууль”-ийн талаар дурдсан байна. Тус улсын холбогдох албаныхны мэдэгдсэнээр Эрүүгийн хуулийн 22.5 дугаар зүйлд заасан “хээл хахууль”-ийн тухай тодорхойлолт нь практик дээр хээл хахууль өгөх, авах гэмт хэрэгт адил хэрэглэгддэг байна. Холбогдох албаныхны мэдээлснээр практик дээр ихэвчлэн илэрдэг хээл хахуулийн төрөлд бэлэн мөнгө, эд хөрөнгө, унаа тэрэг, үл хөдлөх хөрөнгө өгөх авах багтдаг. Түүнчлэн банк хоорондын шилжүүлгээр үйлдэгдсэн хээл хахуулийн хэрэг цөөн гардаг гэж байв. Тэдний өгсөн мэдээлэлд бодит бус болон мөнгөн бус ашиг хонжоотой холбоотой хээл хахуулийн гэмт хэргийн талаарх мэдээлэл орсон эсэх нь тодорхойгүй байна. Үнэлгээний багийн ажиллах үеэр ийм төрлийн хээл хахуулийн гэмт хэргийн талаар жишээ баримт дурдагдаагүй.

Эрүүгийн хуульд “дотоодын нийтийн албан тушаалтан, эсхүл “гадаадын нийтийн албан тушаалтан”-ны тухай тодорхойлолт ороогүй. Монгол Улсын холбогдох албаныхны мэдээлснээр нийтийн албан тушаалтан гэж Авлигын эсрэг хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан албан тушаалтныг ойлгоно.¹⁰² Гэвч Авлигын эсрэг хуулийн зорилго нь Эрүүгийн хуулийг сахин мөрдөхөд бус авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигын гэмт хэргийн илрүүлэлтийг сайжруулахад чиглэсэн. Эрүүгийн хуулийн хэм хэмжээг тодорхой, ойлгомжтой байлгахын тулд уг хууль нь гэмт хэргийн бүрэлдэхүүний тухай тодорхойлолтыг өөртөө багтаах эсхүл өөр хуулиас иш татсан байх ёстой. Эрүүгийн хуулийн 22.4 болон 22.5 дугаар зүйлд “нийтийн албан тушаалтан” гэх нэр томъёог, түүнчлэн “хууль, захиргааны акт, гэрээний дагуу үүрэг хүлээсэн этгээд”, “хууль, захиргааны акт, гэрээний дагуу үүрэг хүлээсэн этгээд болон нийтийн албан тушаалтан” гэсэн томъёоллыг тодорхой тайлбаргүйгээр оруулсан. Нийтийн албан тушаалтанд хэнийг ойлгох талаар тайлбар,

¹⁰² Авлигын эсрэг хуулийн 4 дүгээр зүйл (2006 онд батлагдаж, 20148 2016 онд нэмэлт өөрчлөлт орсон).

4.1.Доор дурдсан этгээд энэ хуулийн үйлчлэлд хамаарна:

- 4.1.1.төрийн улс төрийн, захиргааны, тусгай албаны удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалтан;
- 4.1.2.төрийн үйлчилгээний албаны удирдах албан тушаалтан болон ерөнхий нягтлан бодогч, ахлах нягтлан бодогч;
- 4.1.3.төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн удирдах болон компанийн эрх бүхий албан тушаалтан;
- 4.1.4.олон нийтийн радио, телевизийн Үндэсний зөвлөлийн дарга, гишүүн, ерөнхий захирал;
- 4.1.5.улсын болон орон нутгийн төсвөөс санхүүжилт авч төрийн тодорхой чиг үүргийг хууль тогтоомжийн дагуу гүйцэтгэж байгаа төрийн бус байгууллагын удирдах албан тушаалтан;
- 4.1.6.Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, УИХ, бүх шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд нэр дэвшигч;
- 4.1.7.бүх шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын дарга, төлөөлөгч;
- 4.1.8.эрх бүхий байгууллагаас баталсан жагсаалтад заасан албан тушаалтан;
- 4.1.9.Ирээдүйн өв сангийн тухай хуулийн 4.1.7-д заасан Ирээдүйн өв сан корпорацын эрх бүхий албан тушаалтан, хяналтын зөвлөлийн гишүүн.

энэ асуудлыг тойрсон эргэлзээ байсаар байна. Иймд үүнтэй холбогдох өмнөх зөвлөмжийг хэвээр үлдээв.

Дээр дурдсан хуулиар тогтоосон гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг тайлбарласан тайлбар, тодорхойлолт эсхүл шүүхийн шийдвэрийг Үнэлгээний багийнханд гаргаж үзүүлээгүй. Хуулийн орчуулга нь албан бус тул уг орчуулгад бүрэн үндэслэх нь учир дутагдалтай. Цаашилбал Эрүүгийн хуулийн энэхүү хоёр зүйл нь үг үсгийн хувьд зөрүүтэй байна. Нөгөө талаас энэ нь олон улсын стандартад нийцээгүй, хуулийн зохицуулалтад өөр үг, найруулга орсон нь шүүх дээр хуулийг хэрэглэх үед хүндрэл учруулж болзошгүй юм. Хээл хахууль өгөх, авах гэмт хэргийг зохицуулсан олон улсын гэрээ, конвенцод гэмт хэргийн тухай хуулийн найруулга нь ижил бүрэлдэхүүнийг дурдсан байх ёстой гэж заасан байдаг. Үүнээс гадна гэмт хэргийг бүрдүүлэгч бүх бүрэлдэхүүнийг (хээл хахууль өгөх, авах) гэмт хэргийн аль нэгэнд нэг бүрчлэн тусгаж, дараагийн зүйл, заалтуудад иш татах хууль зүйн техникийг хэрэглэж болох юм. Эрүүгийн хуульд дээр дурдсан техникуудийн алийг нь ч хэрэглээгүй байна. Тухайлбал, Эрүүгийн хуулийн 22.4 дүгээр зүйлд “хээл хахууль” гэж дурдсан бол мөн хуулийн 22.5 дугаар зүйлд “мөнгөн болон мөнгөн бус хөрөнгө, тэдгээрийн өмчлөх эрх”, “төлбөргүй, эсхүл хөнгөлөлттэй үйлчилгээ үзүүлсэн” гэж заажээ. Түүнчлэн хуулийн 2.4 дүгээр зүйлд “хахууль өгөгчийн ашиг сонирхлын үүднээс” гэж заасан байхад, 22.5 дугаар зүйлд “Өөртөө, бусдад давуу байдал бий болгох зорилгоор” гэж заажээ. Өмнө дурдсанчлан хээл хахууль авсан этгээдийг хуулийн 22.4, 22.5 дугаар зүйлд өөрөөр дурджээ. Ийм томъёоллын зөрүүтэй байдал нь хээл хахууль өгсөн, авсан этгээдүүд, тэдгээрийн зуучлагчдыг мөрдөн шалгах ажиллагаанд бодит эрсдэл үүсгэж байна. Түүнчлэн эдгээр хуулийн зүйл, заалтууд нь тодорхойгүй, ойлгомжгүй байгаа нь шүүхээр хэлэлцэх авлигын хэргийн шийдвэрлэлтэд эрсдэл учруулж байна.

Дүгнэлт

Үнэлгээний багийн гишүүд Эрүүгийн хуулиар хээл хахуулийн гэмт хэргийг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцсон шинэ зохицуулалтуудыг сайшаан хүлээн авч байна. Хуулийн орчуулгаас харахад хээл хахууль санал болгох, хүсэх, саналыг хүлээн зөвшөөрөх үйлдэлд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэж байна. Гуравдагч этгээдийн оролцоотой хээл хахуулийн гэмт хэрэг үйлдэх нь гэмт хэргийн бүх оролцогчдод ял ногдуулахад саад учруулахгүй байна. Гэвч зарим дутагдалтай зүйлс байсаар байна. Гуравлагч этгээдийн ашиг сонирхлын төлөө үйлдэгдсэн хээл хахуулийн гэмт хэргийг хуульд тодорхой тусгаагүй байна. Түүнчлэн Эрүүгийн хуульд хээл хахуулийн тухай тодорхойлолт байхгүй, хээл хахууль өгөх, авах гэмт хэргийн томъёолол зөрүүтэй байна. Хуулийн 22.4 дүгээр зүйлд биет бус, мөнгөн бус давуу байдлыг тодорхой заагаагүй. Эрүүгийн хуульд нийтийн албан тушаалтны тухай тодорхойлолт байхгүй байна.

Монгол Улс нь 2.1.-2.2. дахь зөвлөмжийн 1 болон 2 дахь хэсгийг хэсэгчлэн биелүүлсэн байна. Түүнчлэн 2.3 дугаар зөвлөмжийн 1 дэх хэсгийг биелүүлээгүй тул цаашид хэрэгжилтийг хангах шаардлагатай гэж үзэв.

Шинэ зөвлөмж 17.

1. Хээл хахууль өгөх, авах гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг олон улсын стандартад нийцүүлэх, ялангуяа хээл хахууль өгөх, авах гэмт хэргийн найруулгад нэг ижил бүрэлдэхүүнийг тусган оруулах, гуравдагч этгээдийн ашиг сонирхлын төлөө хээл хахуулийн гэмт хэрэг үйлдэх, хээл хахууль санал болгохыг хүлээн зөвшөөрөх гэмт хэргийг тодорхой заах.
2. Хээл хахууль өгөх, авах гэмт хэрэгт зориулагдан хэрэглэгдэх, мөнгөн бус болон биет бус ашиг хонжоог багтаасан “хээл хахууль”-ийн гэмт хэргийн тодорхойлолтыг Эрүүгийн хуульд нэмж оруулах.
3. Бүх төрийн болон орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын албан тушаалтнууд, төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа этгээд болон сонгуульт албан тушаалд нэр дэвшигчийг багтаасан дотоодын нийтийн албан тушаалтны тодорхойлолтыг Эрүүгийн хуульд нэмж тусгах.
4. Эрүүгийн хууль дахь бүх авлигын гэмт хэргийн найруулгыг дахин нягталж, хууль зүйн техникийг сайжруулж, хуулийн томъёоллыг илүү тодорхой, ойлгомжтой болгох.

Бусад гэмт хэрэг

Өмнөх зөвлөмж 2.1.-2.2: Гэмт хэрэг ба гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн

1. Хувийн хэвшилд үйлдсэн хээл хахуулийн гэмт хэрэг, эрх нөлөөгөө худалдах гэмт хэргийг олон улсын стандартад нийцүүлэн Эрүүгийн хуульд нэмж оруулах, олон улсын сайн туршлагын дагуу хээл хахууль өгөгч нь шахалт, дарамт үзүүлэх/хүсч шаардсаны улмаас хээл хахууль өгснөө хууль сахиулах байгууллагад мэдэгдсэн тохиолдолд хариуцлагаас чөлөөлөгдөх зохицуулалтыг хуульд оруулах.
2. Албан тушаалаа урвуулан ашиглах, мөнгө угаах гэмт хэргийн хуулийн нэр томъёоллыг нарийвчлан өгч, эрх зүйн тодорхой байдлыг хангах; хууль эсхүл практикт өөрчлөлт хийх замаар мөнгө угаах гэмт хэрэгт ял ногдуулахад хавсарга шинжтэй гэмт хэрэг үйлдсэнийг нотлох шаардлагагүй болгох.
3. “Хууль бус аргаар санхүүгийн байдлаа дээрдүүлэх” гэмт хэргийн зохицуулалтыг дахин нягталж, Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн 20 дугаар зүйлд нийцүүлэх.

Шинэ эрүүгийн хуулийн 22 дугаар бүлэгт (Авлигын гэмт хэрэг)-д 11 төрлийн гэмт хэргийн ангиллыг тусгасан байна. Эрүүгийн хуульд эрх нөлөөгөө худалдах үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцоогүй байна.

• Хувийн хэвшил дэх хээл хахуулийн гэмт хэрэг

Эрүүгийн хуулийн 22.4 дүгээр зүйл (Хээл хахууль авах)-ийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу хээл хахууль авах гэмт хэргийг “албаны чиг үүрэг хариуцсан” этгээд үйлдсэн байж болохоор байна. Мөн зүйлийн 3 дахь хэсэгт “хууль, захиргааны акт, гэрээний дагуу албаны чиг үүрэг хариуцсан” этгээд байж болох талаар дурдсан байна. Эрүүгийн хуулийн 22.5 дугаар зүйл (Хээл хахууль өгөх) “чиг үүрэг, эрх мэдэл, албан тушаалтай нь холбогдуулан хууль, захиргааны акт, гэрээний дагуу албаны чиг үүрэг хариуцсан төрийн албан тушаалтан, этгээд”-д хамааралтай байна. Монгол Улсын холбогдох албаны төлөөлөгчид “албаны чиг үүрэг хариуцсан” гэдэгт хувийн хэвшлийн албан тушаалтныг хамруулж болохыг тайлбарласан. Үүний жишээ болгож, хувийн ахлах сургуулийн эрхлэгч хээл хахууль авсан хэргийн талаар иш татаж байв. Гэвч хуулийн томъёоллоос харахад хээл хахууль авагч тал нь нийтийн албан тушаалтан байх эсхүл хувийн хэвшлийн төлөөлөл байхыг тодорхой зааж тусгаагүй байна. Иймд зөвлөмжийн холбогдох хэсгийг хэрэгжүүлсэнд тооцох боломжгүй байна.

• Эрх мэдлээ урвуулах

22.1 дүгээр зүйл. Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах

1. Нийтийн албан тушаалтан албан үүрэг, бүрэн эрх, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглаж, эсхүл зориуд хэрэгжүүлэхгүй байж өөртөө, бусдад давуу байдал бий болгосон бол нийтийн албанд томилогдох эрхийг хоёр жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хасаж таван мянга дөрвөн зуун нэгжээс хорин долоон мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.
2. Нийтийн албан тушаалтан албан үүрэг, бүрэн эрх, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглаж их хэмжээний хохирол учруулсан бол нийтийн албанд томилогдох эрхийг хоёр жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хасаж таван мянга дөрвөн зуун нэгжээс хорин долоон мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.
3. Энэ зүйлийн 1, 2 дахь хэсэгт заасан гэмт хэргийг улс төрд нөлөө бүхий этгээд үйлдсэн бол нийтийн албанд томилогдох эрхийг таван жилээс найман жил хүртэл хугацаагаар хасаж арван мянган нэгжээс дөчин мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл хоёр жилээс найман жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

Тус улсын холбогдох албаны төлөөлөгчдийн хэлснээр өмнөх Эрүүгийн хуульд “Төрийн албан тушаалтан албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулах” гэж заасан байсныг шинэ Эрүүгийн хуульд “Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах” гэж тусгасан байна. Эдгээр хуулийн зүйл заалтын нэршил ямар ялгаатай болох нь тодорхойгүй юм. Эрүүгийн хуулийн 22.1 дүгээр зүйлд эрх мэдлээ урвуулахыг өөрийн албаны чиг үүргээ гүйцэтгэх, эс гүйцэтгэхийг хамтад нь тусгасан байна. Түүнчлэн хуулийн найруулгаас үзэхэд нийтийн албан тушаалтны урвуулан ашигласан эрх мэдлийг хуульд заасан байх ёстой.

Хээл хахуулийн гэмт хэргийн талаар заасан хуулийн зохицуулалттай харьцуулахад эрх мэдлээ урвуулах тухай 22.1 дүгээр зүйлд гуравдагч этгээдийн талаарх бүрэлдэхүүнийг тодорхой тусгасан байна. Нийтийн албан тушаалтан өөрт болон бусдад ашиг хонжоо (“давуу байдал”) олохын тулд үйлдсэнийг гэмт хэрэгт тооцдог. Монгол Улс нь хуулийн энэ заалтыг үлгэрчилж, хээл хахуулийн гэмт хэргийн зохицуулалтыг сайжруулж болох юм.

Эрх мэдлээ урвуулах гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнд хохирол шаардахаа больсон. Монгол Улсын холбогдох албаны төлөөлөгчид их хэмжээний хохирлыг хүндрүүлэх нөхцөл байдалд тооцдог гэсэн боловч энэ тохиолдолд хуулийн ижил заалт хэрэглэж байна. Энэ нь шинэ Эрүүгийн хуульд хэрэглэсэн эрх зүйн техникийн дутагдалтай талыг харуулсан бас нэгэн жишээ болж байгаа бөгөөд цаашид тодорхойгүй байдлыг үүсгэж, буруу тайлбарт хөтөлж болох юм.

Гэвч Монгол Улсын прокуроруудын хэлж байгаагаар практик дээр мөрдөн шалгах ажиллагааны үеэр хохирол тогтооход ихээхэн анхаардаг байна. Мөрдөгч нар хэрэг бүрийн хохирлыг эдийн засгийн шинжээчдээр тооцуулж, тогтоолгох ажил хийлгүүлдэг бөгөөд энэ нь шүүх дээр чухалчлан авч үздэг нотлох баримт болдог байна. Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцод хохирол шаарддаггүй бөгөөд цорын ганц үндсэн шаардлага нь хууль бус давуу байдал олж авах байдаг. Гэвч Эрүүгийн хуулийн эрх мэдлээ урвуулах гэмт хэргийг тусгасан заалт нь шинэ тутам тул шүүхийн практик гэмт хэргийн шинэ бүрэлдэхүүнд нийцэж өөрчлөгдөнө гэдэгт итгэж байна. Авлигатай тэмцэх газраас Барилга, хот байгуулалтын сайд асантай холбогдох худалдан авах ажиллагааны хууль зөрчиж, эрх мэдлээ урвуулсан гэмт хэргийн талаар мэдээлэл өгсөн. Уг сайд нь 223 түрээсийн байрыг зах зээлийн үнээс өндрөөр худалдан авч, тодорхой компанид давуу байдал үүсгэсэн байна. Эдгээр орон сууцуудыг сугалаагаар санал болгохын оронд сайдын улс төрийн намтай ойр хүмүүст түрээсэлсэн. Дээд шүүхээс анхан шатны шүүхэд хэргийг дахин хянуулахаар шилжүүлсэн. Уг тайланг боловсруулж байх үед анхан шатны шүүхийн хурал товлөгдоогүй байв.

Хуулийн 22.1 дүгээр зүйлд албаны эрх мэдлээ хэтрүүлэхийг хамруулан ойлгох эсэхийг тус улсын хууль сахиулах байгууллагын ажилтнууд харилцан адилгүйгээр тайлбарлаж байв. Ихэнх тайлбаруудаас үзвэл 22.1 дүгээр зүйлээр албаны эрх мэдлээ хэтрүүлэх үйлдэлд хариуцлага тооцохооргүй байна. Энэхүү хуулийн тодорхойгүй байдал, уг үйлдлийг хуульд тусгаагүйгээс болж учирч байгаа хүндрэлийн талаар прокурорууд саналаа хэлж байв.

Эрүүгийн хууль тогтоомж нь маш тодорхой, ялангуяа гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг заасан хэсэг нь ойлгомжтой байснаар урьдчилан таамаглахуйц, эрх зүйн тодорхой байдал зэрэг хууль дээдлэх ёсны суурь зарчим мөрдөгддөг. Түүнчлэн Улс төрийн болон эрүүгийн министриал хариуцлагын харилцан хамаарлын тухай Веннийн зөвлөлийн тайланд¹⁰³ эрх мэдлээ урвуулан ашиглах тухай хуулийн заалт нь хэт ерөнхий эсхүл тодорхойгүй байх нь улс төрийн зорилгод буруугаар ашиглагдах эрсдэлтэй гэжээ. Эрх мэдлээ урвуулах гэмт хэргийн ойлголт нь явцуу байдлаар тайлбарлагдаж, өндөр шаардлагыг хангасан тохиолдолд хэрэглэгдэх ёстой. Хуульд сэдэл, бүр мөсөн үл тоох, тодорхой этгээд эсхүл өөр нэгэн этгээд, улс төрийн нам, хувийн ашиг сонирхлын төлөөх сэдэл зэрэг нэмэлт томъёоллуудыг авч үзэх шаардлагатай.¹⁰⁴

Олон улсын авлигын эсрэг стандартад нийтийн албан тушаалтан эрх мэдлээ урвуулах эсхүл чиг үүргээ урвуулах гэмт хэрэгт нийтийн албан тушаалтан чиг үүргээсээ буухад үйлдэгдсэн тохиолдлыг авч үзэхийг шаарддаг. Монгол Улсын хууль тогтоогчид хэрэв хүсвэл эрх мэдлээ хэтрүүлэх, эрх мэдэл хууль бусаар авах зэрэг заалтуудыг нэмж тусгаж болох юм. Гэхдээ урьдчилан таамаглахуйц, эрх зүйн тодорхой байдлыг хангасан байх шаардлагатай.

¹⁰³ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)001-e)

¹⁰⁴ Мөн тэнд.

- Мөнгө угаах

18.6 дугаар зүйл. Мөнгө угаах

1. Гэмт хэргийн улмаас олсон хөрөнгө, мөнгө, орлого гэдгийг мэдсээр байж түүнийг авсан, эзэмшсэн, ашигласан; түүний хууль бус эх үүсвэрийг нь нуун далдлах, гэмт хэрэг үйлдэхэд оролцсон аливаа этгээдэд хуулийн хариуцлагаас зайлсхийхэд туслах зорилгоор өөрчилсөн, шилжүүлсэн; түүний бодит шинж чанар, эх үүсвэр, байришил, захиран зарцуулах арга, эзэмшигч, эд хөрөнгийн эрхийг нуун далдалсан бол зургаан сараас нэг жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл зургаан сараас нэг жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.
2. Энэ гэмт хэргийг:
 - 2.1. энэ хуулийн тусгай ангид хорих ялын доод хэмжээг таван жилээс дээш хугацаагаар тогтоосон гэмт хэрэг үйлдэж олсон хөрөнгө, мөнгө, орлого болохыг мэдсээр байж;
 - 2.2. байнга тогтвортой үйлдэж;
 - 2.3. албан тушаалтан албаны чиг үүрэг, бүрэн эрх, нөлөөг урвуулан ашиглаж үйлдсэн бол нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.
3. Энэ гэмт хэргийг зохион байгуулалттай гэмт бүлэг үйлдсэн бол таван жилээс арван хоёр жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.
4. Энэ гэмт хэргийг хуулийн этгээдийн нэрийн өмнөөс, хуулийн этгээдийн ашиг сонирхлын төлөө үйлдсэн бол хуулийн этгээдийг тодорхой төрлийн үйл ажиллагаа явуулах эрх хасаж нэг зуун хорин мянган нэгжээс дөрвөн зуун мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох ял шийтгэнэ.

Эрүүгийн хуулийн мөнгө угаах гэмт хэргийн тухай 18.6 дугаар зүйл нь уг хуулийн тусгай ангийн өөр бүлэгт хамаарагддаг. Өмнөх хуульд хууль тогтоогчид нь мөнгө угаах гэмт хэргийг аж ахуйн эсрэг гэмт хэрэг гарчиг дор 1661 дүгээр зүйлд заасан байв. Шинэ, хуучин Эрүүгийн хуулийн найруулгад орчуулгаас хамааралтай зөрүү байгаа боловч мөнгө угаах гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн нь хуучин хууль (2014 онд нэмэлтээр орсон)-тай адил байна. Эрүүгийн хуулийн 18.6 дугаар зүйлд заасан мөнгө угаах гэмт хэргийн тухай зохицуулалт нь Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц болон Зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг НҮБ-ын үндэстэн хоорондын конвенцийн шаардлагад нийцсэн байна. Гэвч шинэ хуулиар ногдуулах шийтгэл өмнөх хуульд зааснаас зөвхөн хорих шийтгэлийн хувьд авч үзэхэд суларсан байна. Өмнөх хуулиар мөнгө угаах гэмт хэрэгт цалингийн доод хэмжээг 50-иас 100 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээгээр торгох, 6 сар хүртэлх хугацаагаар баривчлах эсхүл 5 жил хүртэлх хугацаагаар хорих ялаар шийтгэдэг байв. Шинэ хуулиар ижил төрлийн гэмт хэрэгт гадаад улсад зорчих эрхийг 6 сараас 1 жил хүртэлх хугацаагаар хязгаарлах эсхүл 6 сараас 1 жил хүртэлх хугацаагаар хорих ялаар шийтгэдэг болжээ. Энэ нь ял шийтгэлийн хийсэн хэрэгт дүйцсэн байх шинж чанарт эргэлзэхэд хүргэж байна.

Холбогдох байгууллагуудаас ирүүлсэн тоон мэдээлэлд 2018 онд мөнгө угаах гэмт хэргийн 14 хүн оролцсон 4 тохиолдол шалгагдаж байжээ. Үүнээс хэдэн хэрэг нь авлигаас үүдэлтэй мөнгө угаах гэмт хэрэг байсан нь тодорхойгүй байна.

Монгол Улсын Санхүүгийн мэдээллийн алба үүрэг бүхий этгээдээс авсан мэдээллээс сэжиг бүхий гүйлгээг авлигын гэмт хэргээс үүсэлтэй эсэхийг тогтоох боломжгүй гэж мэдэгдсэн. Түүнчлэн тэд авсан мэдээлэл дээр хийсэн дүн шинжилгээнээс авлигын гэмт хэрэг тухайн мөнгө угаах гэмт хэргийн хавсарга шинжтэйгээр үйлдэгдсэнийг тогтоох боломжгүй. Иймд Санхүүгийн мэдээллийн алба АТГ-т сэжигтэй мөнгөн гүйлгээний талайнгаа хүргүүлдэггүй, Цагдаагийн ерөнхий газарт өгдөг байна. Тус улсын Санхүүгийн мэдээллийн албаны төлөөлөгчид үндэстэн дамнасан мөнгө угаах гэмт хэрэг дээр бусад хууль сахиулах байгууллагуудаас тухай бүр туслалцаа авахад хүндрэл учирдаг талаар мэдэгдэж байв.

Мөрдөгч, прокурорууд ялын төлөвлөгөөг гаргахдаа авлигын гэмт хэргийг мөнгө угаах гэмт хэргийн хавсарга шинжтэй үйлдэгдсэнийг тогтоох шаардлагатай болдог талаар хэлж байсан нь өмнөх тайланд шүүмжилж байсан дутагдал хэвээр байгааг харуулж байна.

2018 оны 4 дүгээр сарын 26-ны өдөр УИХ-аас “Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийг шинээр баталсан. 2018 оны 8 дугаар сард Монгол Улсын Ерөнхий сайдын 144 дүгээр захирамжаар Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх Үндэсний зөвлөлийг байгуулсан. Үндэсний зөвлөлийн гол чиг үүрэг нь Монгол Улсын Засгийн газраас батлагдах мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх үндэсний бодлого, стратегийн төслийг бэлтгэхэд оршино.¹⁰⁵ Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд Үндэсний зөвлөлийг толгойлдог бол Тагнуулийн ерөнхий газрын дарга тус зөвлөлийн орлогч даргаар ажилладаг. Түүнчлэн уг зөвлөлд Улсын ерөнхий прокурорын газар, АТГ, Сангийн яам, Гадаад харилцааны яам, Монголбанк, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Санхүүгийн зохицуулах хороо, Цагдаагийн ерөнхий газар, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар, Гаалийн ерөнхий газар, Татварын ерөнхий газар, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын төлөөлөл багтдаг. Санхүүгийн мэдээллийн алба нь Үндэсний зөвлөлийн нарийн бичгийн даргын үүргийг гүйцэтгэдэг.

- Хууль бусаар хөрөнгөжих

22.10 дугаар зүйл. Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих

1. Нийтийн албан тушаалтан өөрийн хөрөнгө, орлого их хэмжээгээр нэмэгдсэн нь хууль ёсны болохыг үндэслэлтэй тайлбарлаж чадаагүй бол үндэслэлгүйгээр нэмэгдсэн хөрөнгө, орлогыг хурааж, нийтийн албанд томилогдох эрхийг хоёр жил хүртэл хугацаагаар хасаж хоёр мянга долоон зуун нэгжээс арван дөрвөн мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл зургаан сараас гурван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл зургаан сараас гурван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.
2. Энэ гэмт хэргийг улс төрд нөлөө бүхий этгээд үйлдсэн бол үндэслэлгүйгээр нэмэгдсэн хөрөнгө, орлогыг хурааж, нийтийн албанд томилогдох, эсхүл сонгогдох эрхийг хоёр жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хасаж таван мянга дөрвөн зуун нэгжээс хорин долоон мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

Хууль бусаар хөрөнгөжих гэмт хэргийн хуулийн найруулга өмнөх хуультай харьцуулахад сайжирсан байна. Монгол Улсын хууль тогтоогчид хөрөнгө, орлого үндэслэлгүйгээр нэмэгдэх гэсэн бүрэлдэхүүнийг шинээр нэмсэн. Гэвч энэхүү гэмт хэрэг нь төрийн албан хаагчид, “улс төрд нөлөө бүхий этгээд”-үүдэд хамаарч, бусад ангиллын албан тушаалтнуудад хамаарахгүй байх бололтой. Түүнчлэн Үнэлгээний баг уг хуулийн зохицуулалтад сэдлийн бүрэлдэхүүнийг оруулаагүй нь санаатай, давтан үйлдлийг зөвтгөн тайлбарлах эрсдэл бий болгож байна гэж үзэж байна.

Дүгнэлт

Эрүүгийн хуулиар хувийн хэвшил дэх хээл хахуулийн гэмт хэргийг олон улсын стандартад нийцүүлэн зохицуулсан эсэх талаар Монгол Улсын холбогдох байгууллагууд тодорхой мэдээлэл өгөөгүй. Мөнгө угаах гэмт хэргийн тухай хуулийн шинэ зохицуулалтаар ногдуулах хариуцлагын хэмжээг багагүй бууруулсан. Түүнчлэн мөнгө угаах гэмт хэргийг шалгахад хавсарга шинжтэй үйлдэгдсэн гэмт хэргийг нотлох шаардлага хэвээр байна. Эрх мэдлээ урвуулах гэмт хэргийн зохицуулалтыг эсрэг тэсрэгээр тайлбарлах боломж нээлттэй байна. Түүнчлэн Үнэлгээний баг хууль бусаар хөрөнгөжих гэмт хэргийг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцоход гарсан ахиц дэвшлийг сайшааж байгаа боловч уг шинэ зохицуулалт нь олон улсын стандартад хараахан нийцээгүй байна.

Монгол Улс нь 2.1.-2.2. дугаар зөвлөмжийн 3, 4 дүгээр хэсгийг биелүүлээгүй, 5 дугаар хэсгийг хэсэгчлэн хэрэгжүүлсэн байна.

¹⁰⁵ Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн 221 дүгээр зүйлийг үзнэ үү.

Шинэ зөвлөмж 18

1. Эрх нөлөөгөө худалдах үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцох, хувийн хэвшил дэх хээл хахуулийн гэмт хэргийн зохицуулалтыг олон улсын стандартад нийцүүлэх.
2. Эрх зүйн тодорхой, ойлгомжтой байдлыг хангаж, эрх мэдлээ урвуулах гэмт хэргийн хамрах хүрээг тодорхой болгох арга хэмжээг авах.
3. Мөнгө угаах гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, яллах, шүүхээр хэлэлцэхэд хавсарга шинжтэй үйлдэгдсэн гэмт хэрэгт гэм буруутайг нотлох шаардлагагүй болгохын тулд хууль эсхүл практикт шаардлагатай арга хэмжээг авах.
4. Хууль бусаар хөрөнгөжих гэмт хэргийн холбогдох зохицуулалтыг Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн 20 дугаар зүйлд нийцүүлэх.

Хуулийн этгээдийн хүлээх хариуцлага**Өмнөх зөвлөмж 2.1.-2.2: Гэмт хэрэг ба гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн**

1. Авлигын гэмт хэрэгт үйлдсэн гэмт хэрэгтэй нь дүйцэхүйц, тохирохуйц үр нөлөөтэй хуулийн этгээдийн хариуцлагыг бий болгох, ялангуяа удирдлагын зүгээс авлигын гэмт хэрэг үйлдэх хөрс суурийг тавьж, хяналт шалгалтыг хангалттай түвшинд хэрэгжүүлээгүй үйлдэлд хариуцлага тооцох; хуулийн этгээдэд хариуцлага тооцох эсэх нь гэм буруутай бодит этгээдийг олж илрүүлэх, яллах, шүүн таслах мөрдөн шалгах үйл ажиллагаанаас үл хамаарч байх ёстой.

Монголын тал Эрүүгийн хууль дахь хуулийн этгээдийн хариуцлагатай холбоотой бүх заалтуудыг Үнэлгээний багт орчуулж ирүүлээгүй. Энэ нь хуулийн этгээдэд ногдуулах эрүүгийн хариуцлага авлигын эсрэг олон улсын стандартад нийцэж байгаа эсэхэд дүн шинжилгээ хийхэд хүндрэл учруулж байна.

Эрүүгийн хуулийн 5.1.4 дэх хэсэгт “Энэ хуулийн тусгай ангид заасан тохиолдолд хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэнэ” гэж заасан. Хуулийн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар хээл хахууль өгөх гэмт хэргийн тухай Эрүүгийн хуулийн 22.5 дугаар зүйл, мөнгө угаах гэмт хэргийн тухай Эрүүгийн хуулийн 18.6 дугаар зүйлд тусгайлан заасан. 22.5 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Энэ гэмт хэргийг хуулийн этгээдийн нэрийн өмнөөс, хуулийн этгээдийн ашиг сонирхлын төлөө үйлдсэн бол хуулийн этгээдийг тодорхой төрлийн үйл ажиллагаа явуулах эрхийг хасч нэг зуун хорин мянган нэгжээс дөрвөн зуун мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох ял шийтгэнэ” гэж заажээ. Мөнгөн торгуулийн хэмжээг дотоодын мөнгөн тэмдэгтэд хөрвүүлбэл 2,000,000.00 – 400,000,000.00 төгрөг буюу 760.00 – 150,200.00 ам.доллар болж байна. Эрүүгийн хуулийн 5.1.5 дахь хэсэгт гэмт хэргийн шинж, хохирлын хэмжээ, гэмт хэрэг үйлдсэн нөхцөл байдлыг харгалзан хуулийн этгээдэд хариуцлага тооцно гэжээ. Эндээс торгуулийн хэмжээ бага байна гэж үзэж болохоор байна. Торгуулийн хамгийн бага хэмжээ тус улсын сарын дундаж цалинг хоёр нугалсантай тэнцүү байхад торгуулийн дээд хэмжээ том компаниудад төдийлөн нөлөөлөхүйц бус, ялангуяа төрийн байгууллагатай байгуулсан хэдэн сая ам.доллартай тэнцэх гэрээ хэлэлцээртэй харьцуулахад бага байна.

Монгол Улсад хуулийн этгээдэд хариуцлага тооцох эрүүгийн хуулийн хэрэглээ, практик хязгаарлагдмал байна. Эрх бүхий байгууллагууд зөвхөн хоёр хэргийг жишээ болгон дурдаж байв. Шийдвэрлэгдэж дууссан хэргийн хувьд Автотээврийн үндэсний төвийн хэлтсийн дарга эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж, хуулийн этгээдэд давуу байдал олгосон гэмт хэргийн талаар дурдаж байв. АТГ уг хуулийн этгээдийг мөрдөн шалгаж, шүүхээс торгууль ногдуулсан байна. Гэвч уг хуулийн этгээдийг ямар хэрэгт буруутган хариуцлага тооцсон нь тодорхойгүй байсан бөгөөд бидэнд ирүүлсэн Эрүүгийн хуулийн орчуулгаас харахад эрх мэдлээ урвуулах гэмт хэрэг (22.1 дүгээр зүйл)-т хуулийн этгээдийг хариуцлагад (хамтран оролцсон хэлбэрээр ч гэсэн) татах зохицуулалт байхгүй байна.

Үнэлгээний багтай уулзсан эрх бүхий байгууллагын төлөөлөгчдийн хэлснээр хуулийн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлага нь гэмт хэрэг үйлдсэн хувь хүнд хүлээлгэх хариуцлагаас тусдаа биш ажээ. Гэм буруутай хүн оргон зугтсан, нас барсан, хариуцлагаас чөлөөлөгдсөн, өршөөгдсөн, цагаатгагдсан бол хуулийн этгээдийг хариуцлагад татдаггүй. Түүнчлэн хуулийн этгээдийг хариуцлагад татсан нь холбогдох хувь хүнийг хариуцлагаас чөлөөлөх үндэслэл болдоггүй. Гэвч саяхан шүүхээр шийдэгдсэн хэрэг шүүгч нар уг хуулийн заалтыг хэрхэн тайлбарлан хэрэглэж байгаа талаарх прокуроруудын ойлголтод эргэлзээ төрүүлсэн. Энэхүү хэрэгт БНХАУ-д нүүрс экспортолж байсан компани тээвэрлэлтийн лиценз авахын тулд 57 сая төгрөгийн хахууль өгсөн. Прокурорууд тус компанийг болон компанийн захирлыг хээл хахуулийн хэрэгт буруутгасан боловч шүүх дээрх хоёр сонголтоос сонгохыг прокуророос хүссэн. Үүний үр дүнд хувь хүн хариуцлагаас чөлөөлөгдсөн байна.

Монгол Улсын хуулиар хяналт сул тавьсан удирдах түвшний этгээдэд хариуцлага ногдуулах асуудлыг зохицуулдаггүй бололтой. Түүнчлэн компианс хэрэгжүүлдэг компаниудыг хариуцлагаас чөлөөлөх зохицуулалт байхгүй байна.

Зөвхөн хувь хүний ашиг сонирхлын төлөө гэмт хэрэг үйлдэгдсэн тохиолдолд компанид хариуцлага тооцохгүй гэж бидэнтэй уулзсан прокурорууд тайлбарлаж байв. Гэвч Эрүүгийн хуулийн хээл хахууль өгөх гэмт хэргийн тухай 22.5 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “хуулийн этгээдийн нэрийн өмнөөс эсхүл хуулийн этгээдийн нэр дээр” гэмт хэрэг үйлдэгдсэн тохиолдолд хуулийн этгээдийг эрүүгийн хариуцлагад татна гэж заажээ. Хуулийн этгээдийг ашиг сонирхолтой холбоотой шалгуур үзүүлэлт хуульд тусгагдаагүй байна. ЭЗХАХБ-ын гишүүн болон гишүүн бус улсуудын жишгээс үзвэл хувь хүний хийсэн үйлдлийг хуулийн этгээдэд хамааруулах олон улсын стандартад харшлахгүй төрөл бүрийн шалгуурууд байдаг. Хуулийн этгээдийн ашиг сонирхол эсхүл ашиг хонжооны төлөө гэмт хэрэг үйлдэх нь тэдгээр шалгууруудын нэг байж болох боловч заавал байх ёстой бүрэлдэхүүн биш билээ. Тухайлбал, хуулийн этгээдэд хариуцлага тооцоход ЭЗХАХБ-ын Хээл хахуулийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх ажлын хэсгийн гишүүн орнуудын зөвхөн 66 хувьд компанийн ашиг хонжоо эсхүл ашиг сонирхлын төлөө хувь хүн гэмт хэрэг үйлдсэн байхыг тогтоосон байх шаардлагатай байдаг.¹⁰⁶

Компанийг эрүүгийн хариуцлагад татахтай холбоотой хууль хэрэглээний сургалтыг явуулах шаардлагатай байгаа талаар прокурорууд хэлж байв. Ийм төрлийн сургалтыг мөн шүүгч нарт явуулах нь зүйтэй юм.

Дүгнэлт

Шинэ Эрүүгийн хуулиар хуулийн этгээдэд хариуцлага хүлээлгэх асуудлыг тусгаж өгсөн боловч хариуцлагын хэмжээ үйлдэгдсэн гэмт хэрэгт дүйцэхүйц болон тохирохуйц биш байна. Компанийг эрүүгийн хариуцлагад татах асуудал гүйцэтгэгчийн гэм бурууг нотлохоос хамаарч байгаа төдийгүй хуулиар хяналт сул тавьсан удирдах түвшний этгээдэд хариуцлага тооцох асуудлыг зохицуулаагүй байна. Шүүхээс хуулийн талаар баримталж байгаа үзэл баримтлал эсрэг тэсрэг байгаа бөгөөд хууль сахиулах байгууллагын ажилтнууд болон шүүгч нарын хооронд холбогдох хуулийн зохицуулалтыг харилцан адилгүйгээр тайлбарлаж байна.

Монгол Улс нь 2.1.-2.2. дугаар зөвлөмжийн 6 дахь хэсгийг хэсэгчлэн биелүүлсэн байна.

Шинэ зөвлөмж 19

1. Хуулийн этгээдэд хариуцлага тооцох тухай хуулийн зохицуулалтыг дахин хянаж, дүйцэхүйц бөгөөд тохирохуйц ял шийтгэлийг тусгах, ялангуяа зохих хяналт тавиагүй удирдлагад хариуцлага тооцдог болох, хувь хүний үйлдсэн гэмт хэргийг илрүүлэх, мөрдөн шалгах, яллах ажиллагаанаас хамааралгүйгээр компанид хариуцлага тооцох нөхцлийг хангах. Авлигын эсрэг бодлого, хөтөлбөрийг үр дүнтэй хэрэгжүүлж байгаа компаниудыг хариуцлагаас чөлөөлөх заалтыг тусгах.
2. Гадаад орнуудын жишээн дээр хуулийн этгээдэд хариуцлага ногдуулах тухай мөрдөгч, прокурор, шүүгч нарт зориулсан сургалтын хөтөлбөрийг боловсруулах.

¹⁰⁶ <http://www.oecd.org/corruption/liability-of-legal-persons-for-foreign-bribery-stocktaking-report.htm>

Гадаад улсын албан тушаалтны үйлдсэн хээл хахуулийн гэмт хэрэг

Өмнөх зөвлөмж 2.3: Нийтийн албан тушаалтан, гадаад улсын албан тушаалтны тодорхойлолт

1. Гадаад улсын албан тушаалтны оролцсон хээл хахуулийн гэмт хэргийн тухай хуулийн заалтыг олон улсын стандартад нийцүүлж, Эрүүгийн хуульд ийм албан тушаалтныг тодорхой заах.

22.6 дугаар зүйл. Гадаад улсын төрийн байгууллага, олон улсын байгууллагын албан тушаалтныг хахуульдах

1. Гадаад улсын төрийн байгууллага, олон улсын байгууллагын албан тушаалтан хахууль өгөгчийн ашиг сонирхлын үүднээс албан үүрэгтэйгээ холбоотой аливаа үйлдэл хийх зорилгоор шууд, эсхүл бусдаар дамжуулан хахууль өгөхийг шаардсан, авсан, эсхүл хахууль өгөх саналыг хүлээн зөвшөөрсөн бол таван жилээс арван хоёр жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.
2. Гадаад улсын төрийн байгууллага, олон улсын байгууллагын албан тушаалтанд албаны чиг үүрэг, бүрэн эрх, албан тушаалын байдал, олон улсын үйл ажиллагаатай нь холбогдуулан давуу байдал олж авах, эсхүл давуу байдлаа хадгалах зорилгоор эдийн, эдийн бус баялаг, тэдгээрийг өмчлөх эрхийг шилжүүлсэн, төлбөргүй, эсхүл хөнгөлөлттэй үйлчилгээ үзүүлсэн, эсхүл эдгээрийг амласан, санал болгосон бол нийтийн албанд томилогдох эрхийг гурван жил хүртэл хугацаагаар хасаж таван мянга дөрвөн зуун нэгжээс хорин долоон мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

Монгол Улс нь “гадаад улсын төрийн байгууллага, олон улсын байгууллагын албан тушаалтныг хахуульдах” гэмт хэргийг Эрүүгийн хуулийн 22.6 дугаар зүйлд тусгасан. Үүнийг дэвшил гэж үзэж болох юм. Энэхүү заалтад (Монголын талын ирүүлсэн орчуулгаас үзвэл) хээл хахууль өгөх, амлах, санал болгох гэсэн бүрэлдэхүүнийг зааж, биет болон биет бус хөрөнгийн талаар авч үзжээ. Гэвч биет бус хөрөнгөд бүх төрлийн мөнгөн бус ашиг хонжоог хамруулж байгаа эсэх нь эргэлзээтэй байна. Түүнчлэн “гадаад улсын төрийн байгууллага, олон улсын байгууллагын албан тушаалтан” гэсэн томъёоллыг тайлбарлаагүй нь хариуцлагыг сулруулж байна.

Монголын талын төлөөлөгчид гадаад улсын төрийн байгууллага, олон улсын байгууллагын албан тушаалтантай холбогдох гэмт хэргийн талаар жишээ дурдаагүй. Гэвч эрх бүхий байгууллагуудын хэлсэнчлэн Монгол Улсын иргэн эсхүл тус улсад байнга оршин суугч гадаад улсад эрүүгийн гэмт хэрэг үйлдэж, түүндээ гадаад улсын холбогдох байгууллагаас ял шийтгэл хүлээгээгүй бол Монгол Улсын холбогдох байгууллага гадаад улсад үйлдэгдсэн тэрхүү гэмт хэрэгт хариуцлага тооцох бүрэн эрхтэй байна.

Дүгнэлт

Үнэлгээний баг гадаад улсын албан тушаалтны үйлдсэн авлигын гэмт хэргийг эрүүгийн хэрэгт тооцох тал дээр Монгол Улсын гаргасан ахиц дэвшлийг сайшааж байна. Гэвч хуулийн зохицуулалтад бүх төрлийн мөнгөн бус ашиг хонжоог шилжүүлэх, амлах, санал болгох замаар гүйцэтгэсэн хээл хахуулийн гэмт хэргийг хамруулаагүй бололтой. Түүнчлэн хуульд гадаадын албан тушаалтныг тайлбарласан тодорхойлолт дутагдаж байна.

Монгол Улс нь 2.3. дугаар зөвлөмжийн 2 дугаар хэсгийг хэсэгчлэн биелүүлсэн байна.

Шинэ зөвлөмж 20

1. Гадаадын болон олон улсын байгууллагын албан тушаалтантай холбогдох хээл хахуулийн гэмт хэргийн тайлбарыг олон улсын стандартад нийцүүлэн сайжруулж, Эрүүгийн хуульд ийм албан тушаалтныг тодорхой заах.

Хөрөнгө хураан авах ажиллагаа

Өмнөх зөвлөмж 2.4-2.5: Ял шийтгэл ба хөрөнгө хураан авах ажиллагаа

1. Авлигын болон авлигатай холбоотой бүх төрлийн гэмт хэргээс гаралтай зүс хувиргасан эсхүл хольж нийлүүлсэн хөрөнгө орлого, тэдгээрээс олсон үр шим зэрэг орлого, хэрэгслийг хураан авах ажиллагааг хуулиар заавал гүйцэтгэх шинжтэй, үнэлгээнд суурилсан байхаар зохицуулалтыг сайжруулах; (эрүү эсхүл иргэний) шүүх ажиллагаанд нотолгоо гаргах үүргийг хариуцагч талд шилжүүлэх, өргөтгөсөн хөрөнгө хураан авах ажиллагааг нэвтрүүлэх.

7.5 дугаар зүйл. Хөрөнгө, орлогыг хураах албадлагын арга хэмжээ

1. Гэмт хэрэг үйлдэж олсон хөрөнгө, орлогыг, эсхүл бусдад учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх зорилгоор гэмт хэргийн улмаас учруулсан хохиролтой тэнцэх хэмжээний хөрөнгө, орлогыг гэмт хэрэг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийн хувьд ногдох хөрөнгө, орлогоос албадан гаргуулна.
2. “Гэмт хэрэг үйлдэж олсон хөрөнгө, орлого” гэж Монгол Улсад бол энэ хуулийн тусгай ангид заасан, гадаад улсад бол тухайн улсын хуулиар нэг жилээс дээш хугацаагаар хорих ял оногдуулахаар заасан гэмт хэрэг үйлдэж шууд, шууд бусаар олсон эдийн, эдийн бус хөрөнгө, түүний үнэ, түүнээс олсон ашиг, орлого, гэмт хэрэг үйлдэхэд ашигласан, ашиглахаар завдсан техник, хэрэгслийг ойлгоно.
3. Хураан авсан хөрөнгө, орлогыг бусдад учруулсан хохирлыг нөхөн төлөх, хэрэг шалган шийдвэрлэх ажиллагааны зардалд зарцуулна. Гэмт хэрэг үйлдэж олсон хөрөнгө, орлогын хэмжээ нь хохирлоос илүү гарсан тохиолдолд улсын төсөвт шилжүүлнэ.
4. Гэмт хэрэг үйлдэж олсон эд зүйл, түүний үнэ, гэмт хэрэг үйлдэхэд ашигласан тээврийн хэрэгсэл, уналга, галт зэвсэг, зэвсэг, тусгайлан бэлтгэсэн зэвсгийн чанартай зүйл нь тухайн гэм буруутай этгээдийн өмчлөлд байсан нь тогтоогдсон тохиолдолд түүнийг хураан авч хадгалах, устгах, гэмт хэргийн хохирол нөхөн төлөхөд зарцуулна.
5. Гэмт хэрэг үйлдэж олсон хөрөнгө, орлого хууль ёсны дагуу хийгдсэн хэлцлийн үндсэн дээр бусдын өмчлөлд шилжсэн бол шүүх тухайн эд зүйлийг үнэлж гэмт хэрэг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийн хувьд ногдох, хураан авахыг хуулиар хориглоогүй хөрөнгө, орлогоос албадан гаргуулж хохирлыг төлүүлнэ. Тухайн хөрөнгө, орлогыг гэмт хэрэг үйлдэж олсон болохыг мэдсээр байж авсан болох нь тогтоогдвол шүүх уг эд зүйл, хөрөнгө, орлогыг бусдын өмчлөлд шилжүүлсэн хэлцлийг хүчингүйд тооцож, хөрөнгө, орлогыг хураан авч хохирлыг нөхөн төлүүлнэ.
6. Шүүх хөрөнгө, орлого хураан авахдаа хураан авах хөрөнгө, орлогыг шийдвэртээ нэг бүрчлэн заана.

Шинэ Эрүүгийн хуульд нэг жилээс дээш хорих ялтай авлигын гэмт хэргээс олсон хөрөнгө орлого, хэрэгсэл, тэдгээрийн үр шимийг хураан авахаар заасан (гэмт хэргийн хөрөнгө орлого, хэрэгслийг хураан авах тусгай ажиллагаа гэх). Хуульд заасны дагуу тэдгээрийн үнэлгээтэй тэнцэх хөрөнгийг хураан авч болохоор байгаа боловч эрх бүхий байгууллагуудаас ирүүлсэн хууль тогтоомжийн хэсгээс харахад үнэлгээнд суурилсан хөрөнгө хураан авах ажиллагааны талаарх тодорхой журам байхгүй байна. Түүнчлэн Эрүүгийн хуульд өмнөх үнэлгээний үеэр зөвлөсөн холилдож нийлсэн хөрөнгийг хураах тухай зохицуулалтыг тусгаагүй.

Үүнээс гадна одоогийн Эрүүгийн хуульд заасан гуравдагч талд шилжүүлсэн гэмт хэргийн гаралтай хөрөнгийг хураан авах ажиллагаанд ийм хөрөнгийг мэдэж байгаа гуравдагч талын өмчлөлд эрх зүйн гэрээ ашиглан шилжүүлсэн тохиолдлыг зохицуулсан. Гуравдагч этгээд шилжүүлж авсан хөрөнгийн гэмт хэргийн гарал үүслийг мэдэж болохоор байсан, гэмт хэрэг үйлдэгчээс шууд болон шууд бус (тухайлбал, зааврын дагуу)-аар эрх зүйн гэрээ байгуулж, гуравдагч талын (өмчлөлд биш) эзэмшилд шилжүүлсэн тохиолдолд хэрхэх талаар хуульд заагаагүй байна.

2015-2018 онд авлигын гэмт хэрэгтэй холбоотой 11,523,202.77 ам.доллартай тэнцэх хэмжээний хөрөнгийг

хураасан. 2017 онд Монгол Улсын шүүхээс хууль бусаар хөрөнгөжих нэг гэмт хэрэгтэй холбогдох 24,090 ам.долларын хөрөнгийг хураажээ. Эрх бүхий байгууллагаас 2015 онд шийдэгдэж, Дорнод аймгийн шүүхээс оролцогч гурван этгээдийн хөрөнгийг хураасан хэргийн талаар мэдээлэл өгсөн. 107 Хураан авсан хөрөнгийн хэмжээ нийт 33,500 ам.доллар байсан бөгөөд мөнгийг Дорнод аймгийн Хөдөлмөрийн хэлтэс болон Үйлдвэрлэл сургалтын төвийн хохирлыг барагдуулахаар шилжүүлсэн.

Дүгнэлт

Монгол Улс нь авлига болон авлигын холбогдолтой бүх гэмт хэрэгт хөрөнгө хураах ажиллагааг тусгаж өгсөн. Гэвч хууль ёсны болон хууль бус хөрөнгө холилдсон тохиолдолд хураан авах ажиллагааг явуулах боломжгүй байна. Түүнчлэн холбогдох хуульд үнэлгээнд суурилсан хураан авах ажиллагааны талаар тодорхой, ойлгомжтой зааж өгөөгүй. Үнэлгээний баг эрүүгийн эсхүл иргэний шүүх ажиллагаанд өргөтгөсөн хөрөнгө хураан авах ажиллагааг нэвтрүүлж, авлигын гэмт хэргийн сэжигтэй тохиолдол гарсан бол нотолгоо гаргах үүргийг нөгөө талд шилжүүлэх шаардлагатайг онцлон тэмдэглэж байна. Гуравдагч этгээдийн өмчлөлд байгаа авлигын гэмт хэргийн хөрөнгө, орлогыг хураан авах ажиллагааны хүрээг нэмэгдүүлж, гуравдагч тал хөрөнгө орлогын гэмт хэргийн гарал үүслийг мэдэх боломжтой байсан, гэмт хэрэг үйлдэгчээс шууд болон шууд бус (тухайлбал, зааврын дагуу)-аар эрх зүйн гэрээ байгуулж, гуравдагч талын (өмчлөлд биш) эзэмшилд шилжүүлсэн тохиолдлыг хамруулан хуульчлах хэрэгтэй.

Монгол Улс нь 2.4-2.5. дугаар зөвлөмжийн 3 дахь хэсгийг хэсэгчлэн биелүүлсэн байна.

Шинэ зөвлөмж 21.

1. Үнэлгээнд суурилсан хөрөнгө хураан авах ажиллагаа болон түүнийг зохицуулах тодорхой журмыг батлах.
2. (Эрүүгийн эсхүл иргэний) өргөтгөсөн хөрөнгө хураан авах ажиллагааг нэвтрүүлж, авлигын гэмт хэрэг үйлдсэн сэжиг бүхий тохиолдол илэрсэн бол нотолгоо гаргах үүргийг хариуцагч талд шилжүүлдэг болох.
3. Мэдэж байсан гуравдагч талын өмчлөлд байгаа нь тогтоогдсон хөрөнгө (авлигын гэмт хэргээс олсон хөрөнгө орлого, хэрэгсэл тэдгээрийн үр шим)-ийг хураан авах ажиллагаа явуулах эрх зүйн үндэслэлийг тодорхой болгох.

Хөөн хэлэлцэх хугацаа

Өмнөх зөвлөмж 2.6: Халдашгүй байдал ба хөөн хэлэлцэх хугацаа

1. Авлигын гэмт хэрэгт хөөн хэлэлцэх хугацааг нэмэгдүүлэх; гэмт хэргийн хүнд, хөнгөнөөс үл хамааран бүх төрлийн авлигын гэмт хэрэгт хөөн хэлэлцэх хугацааг хангалттай хэмжээгээр сунгах; хариуцлага тооцох, бусад процессын ажиллагаа болон халдашгүй байдалд байгаа этгээдийн хөөн хэлэлцэх хугацааг түдгэлзүүлэх зохицуулалтыг тусгах.

Монгол Улс нь авлигын гэмт хэрэгт тоологдох хөөн хэлэлцэх хугацааг 5 жилээр тогтоосон нь өмнөх хуулийн зохицуулалтаас өөрчлөгдөөгүй байна. Хөөн хэлэлцэх хугацааг түдгэлзүүлэх талаар зохицуулалт байхгүй байх бөгөөд хөөн хэлэлцэх хугацаа дууссанаас болж хэрэгсэхгүй болсон хэргийн талаарх тоон мэдээ байхгүй байна. Прокурорууд авлигын гэмт хэрэгт хөөн хэлэлцэх хугацаа (5 жил) богино байгааг хэлж байв. Түүнчлэн холбогдох эрх бүхий байгууллагаас ирүүлсэн мэдээллээс үзвэл авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгахад хөөн хэлэлцэх хугацаа ноцтой хүндрэл учруулдгийг тэмдэглэсэн байна.

¹⁰⁷ 201511000035 дугаартай хэрэг

Дүгнэлт

Хөөн хэлэлцэх хугацаатай холбоотой хуулийн зохицуулалтад өөрчлөлт ороогүй. Монгол Улс нь 2.6 дугаар зөвлөмжийн 2 дахь хэсгийг биелүүлээгүй байна.

Халдашгүй байдал

Өмнөх зөвлөмж 2.6: Халдашгүй байдал ба хөөн хэлэлцэх хугацаа

1. Нийтийн албан тушаалтны халдашгүй байдлыг дахин авч үзэх, ардчилсан улсад байх ёстой хэмжээнд халдашгүй байдлыг эдэлдэг албан тушаалтнуудын тоог бууруулж, халдашгүй байдлын хамрах хүрээг багасгах; ингэж авч үзсэний дараа байх ёстой гэж үзсэн халдашгүй эрх дархыг зөвхөн тухайн албан тушаал хаших явцад эдэлдэг байхаар зохицуулж, гэм буруу нь үйлдэл дээрээ тогтоогдсон бол халдашгүй байдлыг цуцлах, халдашгүй байдлыг эдэлж байгаа этгээдийг мөрдөн шалгах үр дүнтэй арга хэмжээг хүлээн зөвшөөрөх, тодорхой шалгуур дээр үндэслэж халдашгүй байдлыг тэр даруй цуцлах журмыг бий болгох.

Халдашгүй эрх дарх эдэлдэг албан тушаалтнуудын тоо их байсаар байна. Энэ талаар Монгол Улсын хууль тогтоомжид өөрчлөлт ороогүй. Холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу тухайн нийтийн албан тушаалтныг томилсон дээд шатны байгууллага халдашгүй эрх дархыг цуцлах бүрэн эрхтэй. Прокуроруудын хувьд Ерөнхий прокурор халдашгүй байдлыг цуцалдаг бол шүүгч нарын хувьд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн эрх мэдлийн асуудал байдаг. Прокурорууд сүүлийн 20 жилийн хугацаанд зөвхөн гурван УИХ-ын гишүүн албан тушаалын халдашгүй байдлаа цуцлуулсан гэж мэдээлсэн. УИХ-ын гишүүний халдашгүй эрх дархыг цуцлах хүсэлтэд ихэнхдээ татгалздаг бөгөөд энэ нь жилд дунджаар 3 удаа татгалзсан хариу авдаг гэсэн үг юм.

Гэвч УИХ-ын гишүүний парламенттай холбоотой үйл ажиллагаанд саад учруулж болзошгүй мөрдөн шалгах ажиллагаа нь халдашгүй байдалд хязгаар тавьдаг. Үүнд бие, гэр орон, ажлын байр, унаа тэрэгт үзлэг хийх, хувь хүний эрх чөлөөг хязгаарлах арга хэмжээ ордог. Энэ тохиолдолд гэмт буруу нь үйлдэл дээрээ тогтоогдсон нөхцөл байдлыг оруулдаггүй.

Халдашгүй эрх дарх нь зөвхөн УИХ-ын гишүүний албан үүргээ гүйцэтгэх хугацааг хамардаг. Гэвч энэ нь халдашгүй эрх дархын ерөнхий хэлбэр байж, уг хугацаанд үйлдсэн бүх гэмт үйлдлээс хамгаалдаг. Үүн дээр нэмэгдээд халдашгүй байдлыг гишүүний мандаттай хугацаанд түдгэлзүүлдэггүй бөгөөд улиран сонгогдох үед мөрдөн шалгах ажиллагааг хэвийн явуулах боломжгүй болдог. Монголын талын байгууллагууд Үнэлгээний багт халдашгүй байдлыг цуцлах журам, шалгуурын талаар мэдээлэл өгөөгүй.

Дүгнэлт

Тайлант хугацаанд нийтийн албан тушаалтны халдашгүй байдалтай холбоотой эрх зүйн өөрчлөлт хийгдээгүй. Монгол Улс нь 2.6 дугаар зөвлөмжийн 1 дэх хэсгийг биелүүлээгүй.

Шинэ зөвлөмж 22

1. Нийтийн албан тушаалтны халдашгүй байдлыг дахин авч үзэх, ардчилсан улсад байх ёстой хэмжээнд халдашгүй байдлыг эдэлдэг албан тушаалтнуудын тоог бууруулж, халдашгүй байдлын хамрах хүрээг багасгах; ингэж авч үзсэний дараа байх ёстой гэж үзсэн халдашгүй эрх дархыг зөвхөн тухайн албан тушаал хаших явцад эдэлдэг байхаар зохицуулж, гэм буруу нь үйлдэл дээрээ тогтоогдсон бол халдашгүй байдлыг цуцлах, халдашгүй байдлыг эдэлж байгаа этгээдийг мөрдөн шалгах үр дүнтэй арга хэмжээг хүлээн зөвшөөрөх, тодорхой шалгуур дээр үндэслэж халдашгүй байдлыг тэр даруй цуцлах журмыг бий болгох.
2. Авлигын гэмт хэрэгт хөөн хэлэлцэх хугацааг нэмэгдүүлэх; гэмт хэргийн хүнд, хөнгөнөөс үл хамааран бүх төрлийн авлигын гэмт хэрэгт хөөн хэлэлцэх хугацааг хангалттай хэмжээгээр сунгах; хариуцлага тооцох, бусад процессын ажиллагаа болон халдашгүй байдалд байгаа этгээдийн хөөн хэлэлцэх хугацааг түдгэлзүүлэх зохицуулалтыг тусгах.

Гэм буруугаа хүлээх ба хариуцлагаас чөлөөлөх бусад нөхцөл байдал

Өмнөх зөвлөмж 2.1-2.2: Гэмт хэрэг ба гэмт хэргийн бүрэлдэхүүн

1. Хувийн хэвшилд үйлдсэн хээл хахуулийн гэмт хэрэг, эрх нөлөөгөө худалдах гэмт хэргийг олон улсын стандартад нийцүүлэн Эрүүгийн хуульд нэмж оруулах, олон улсын сайн туршлагын дагуу хээл хахууль өгөгч нь шахалт, дарамт үзүүлэх/хүсч шаардсаны улмаас хээл хахууль өгснөө хууль сахиулах байгууллагад мэдэгдсэн тохиолдолд хариуцлагаас чөлөөлөгдөх зохицуулалтыг хуульд оруулах.

Эрүүгийн хуулийн (хээл хахууль өгөх) 22.5 дугаар зүйлийн тайлбар хэсэгт хээл хахууль өгөгч нь төрийн үйлчилгээг хууль ёсны дагуу авахын хүссэн бөгөөд тухайн фактын талаар өөрийн хүсэлтээр хууль сахиулах байгууллагад мэдэгдэж хандсан тохиолдлыг зохицуулдаг. Энэ тохиолдолд мэдээлэгч этгээдэд хариуцлага хүлээлгэхгүй. Хууль бус үйлчилгээний хариуд хээл хахууль өгснөө сайн дураараа мэдээлэх нь хариуцлагаас чөлөөлөх биш (Эрүүгийн хуулийн 6.5 дугаар зүйл) хөнгөлөх нөхцөл байдалд тооцогддог.

Хуулийн найруулгаас харахад шүүгч нар гэм буруугаа хүлээх хуульд заасан нөхцөл байдлыг тогтоох үүрэг хүлээж, хууль хэрэглэхдээ үзэмжээр шийдвэрлэдэггүй байна. Иймд гэм буруугаа хүлээсний хариуд хариуцлагыг хөнгөлөх хуулийн зохицуулалт шууд хэрэгждэг ажээ. Хэрэв Эрүүгийн хуулийн 22 дугаар зүйлд заасан хуулийн урьдчилсан нөхцөл биелбэл шүүх үзэмжээрээ ял шийтгэлээс чөлөөлөх хуулийн зохицуулалтыг хэрэглэдэггүй.

Хээл хахууль өгсөн этгээд эрх бүхий байгууллагад энэ талаараа мэдэгдэх хугацааг хуулиар зааж өгөөгүй. Иймд хээл хахууль өгөгч нь олон жилийн дараа энэ талаараа мэдээлж болохоор байгаа бөгөөд түүний ингэж мэдээлэх нь зөвхөн “гэм буруугаа хүлээх”-тэй хамааралгүйгээр буруу сэдэл зорилгоор эсхүл мөрдөн шалгагдахаас эмээх шалтгааны улмаас байж болохоор байна.

Монголын талын эрх бүхий байгууллагуудын мэдээлснээр шинэ хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш гэм буруугаа хүлээж ирсэн тохиолдолд шүүх хариуцлагаас хөнгөлж, чөлөөлсөн тохиолдол гараагүй байна.

Шинэ зөвлөмж 23

1. Гэм буруугаа хүлээхэд ялаас хөнгөлж, чөлөөлөх хуулийн зохицуулалтын хамрах хүрээг дахин хянан үзэж, энэхүү заалтын шууд хэрэгжих шинжийг халж, хээл хахууль өгөгч этгээд энэ тухайгаа мэдэгдсэний улмаас хариуцлагаас чөлөөлөгдөх боломжит хугацааг хязгаарлах.

Ял шийтгэл

Өмнөх зөвлөмж 2.4-2.5: Ял шийтгэл ба хөрөнгө хураан авах ажиллагаа

1. Авлигын гэмт хэрэгт ногдуулах эрүүгийн хариуцлагыг дахин хянан үзэж, тэдгээрийн үр нөлөөтэй, үйлдсэн гэмт хэрэгт дүйцэхүйц болон тохирохуйц байдлыг хангах
2. Авлигын гэмт хэрэгт ногдуулах ял шийтгэлийн хэрэглээний талаарх тоон мэдээг нэгтгэн гаргах, дүн шинжилгээ хийх (тухайлбал, тэнсэн харгалзах ялыг оногдуулсан тоо, ноцтой гэмт хэрэгт ногдуулах үндсэн ял нь хорих ял байгаа эсэх гэх мэт), практик дээр тэдгээр ял шийтгэл нь үр нөлөөтэй байгаа эсэхийг судлах

Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн тогтолцоо нь эрүүгийн гэм хэрэг бүрт ялыг сонгох байдлаар ногдуулахаар хуульчилсан. Эрүүгийн хуульд (5.2-5.7 дугаар зүйл) дараах ялыг ногдуулахаар хуульчилсан. Үүнд: торгууль, албадан хөдөлмөр эрхлэх, зорчих эрхийг хязгаарлах, хорих, эрх хязгаарлах.

Авлигын гэмт хэргийн хувьд ихэвчлэн хуулиар ногдуулах торгууль, албан тушаал хаших эрх хязгаарлах болон хоёрдогч сонгох шийтгэл болох зорчих эрхийг хязгаарлах, хорих зэрэг ялыг хүндрүүлэх байдлаар зааж өгсөн. Энэ нь дор хаяж авлигын гэмт хэргийн хувьд хорих ял хуульд хамгийн эцсийн арга хэмжээнд тооцогддог уудалтэй. Бидний айлчлалын үеэр мөрдөгч, прокурорууд авлигын гэмт хэрэгт шүүхээс ихэвчлэн торгох, эрх хязгаарлах шийтгэл ногдуулдаг гэж мэдээлж байв. Монгол Улсын эрх бүхий байгууллагын мөрдөгч нарын хэлж байгаагаар прокурорууд хэтэрхий хөнгөн ял шийтгэл ногдуулсан тохиолдолд уг шүүхийн шийдвэрийг давж заалддаггүй байна. Иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөлөл авлигын гэмт хэрэгт ногдуулж байгаа ял шийтгэл хөнгөн байгааг өгүүлж байв.

Өмнөх Эрүүгийн хуулийн 268 дугаар зүйлийн 268.1-тэй харьцуулахад шинэ Эрүүгийн хуульд заасан албаны чиг үүргийнхээ хүрээнд хийсэн үйлдлийн төлөө хээл хахууль авах гэмт хэрэг (22.4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг)-т ногдуулах хорих ялын хугацаа нэмэгдэж, торгуулийн хэмжээ багассан байна. Сонгохоор оруулсан хорих ялын хугацаа хоёроос найман жил болсон бол өмнөх хуулийн хорих ялын хугацаа нэгээс таван жил байв. Гэвч шинэ Эрүүгийн хуульд торгуулийн хэмжээ 4.660-8.980 евро¹⁰⁸ болсон бол өмнөх хуульд 4.900-24.000 евро байсан байна.¹⁰⁹

Монгол Улс нь авлигын гэмт хэргийн ял шийтгэлийг үр нөлөөтэй, үйлдсэн гэмт хэрэгт дүйцэхүйц болон тохирохуйц байлгахад чиглэсэн арга хэмжээ аваагүй гэж дүгнэж болохоор байна.

2017 онд АТГ нь авлигын гэмт хэрэгт шүүхээс ногдуулсан ял шийтгэл үр нөлөөтэй, үйлдсэн гэмт хэрэгт дүйцэхүйц болон тохирохуйц байгаа эсэхэд дүн шинжилгээ хийсэн. Уг шинжилгээг шүүхийн шийдвэрийн мэдээллийн сангаас авсан мэдээлэл дээр үндэслэж¹¹⁰, 2011-2015 оны шүүхийн шийдвэрийг дүгнэн шинжилсэн. Шүүхийн шийдвэрийн мэдээллээс харахад авлигын гэмт хэрэгт ногдуулсан ихэнх шийтгэл торгох ял байв. Дараагийн дүн шинжилгээнд 2008-2018 оныг хамруулахаар төлөвлөсөн байна.

Дүгнэлт

Шинэ Эрүүгийн хуульд авлигын гэмт хэрэгт ногдуулах ял шийтгэлд өөрчлөлт оруулсан боловч хариуцлага нь үр нөлөөтэй, үйлдсэн гэмт хэрэгт дүйцэхүйц болон тохирохуйц биш байна.

Монгол Улс нь 2.4-2.5 дугаар зөвлөмжийн 1 болон 2 дахь хэсгийг хэсэгчлэн биелүүлсэн байна.

Шинэ зөвлөмж 24

1. Мөнгө угаах, авлигын гэмт хэргийн ял шийтгэлийг дахин хянан үзэж, ялын үр нөлөөтэй, дүйцэхүйц, тохирохуйц байдлыг хангах.
2. Авлигын гэмт хэрэгт ногдуулах ял шийтгэлийн хэрэглээний талаарх тоон мэдээг нэгтгэн гаргах, дүн шинжилгээ хийх (тухайлбал, тэнсэн харгалзах ялыг оногдуулсан тоо, ноцтой гэмт хэрэгт ногдуулах үндсэн ял нь хорих ял байгаа эсэх гэх мэт), практик дээр тэдгээр ял шийтгэл нь үр нөлөөтэй байгаа эсэхийг судлах.

3.2. Авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, яллах ажиллагаа

Өмнөх зөвлөмж 2.8: Хуулийн хэрэглээ, тайлбар болон процесс

1. Санаа сэдлийг шууд бус нотлох баримтаар тогтоож, үүнтэй холбогдуулан түүнийг үндсэн баримт нотолгоогоор тогтоох шаардлагыг халах зорилгоор практикт авлигын гэмт хэргийг тодорхойлох тайлбар болон Эрүүгийн хуулийн холбогдох заалтыг тодорхой болгох асуудлыг авч үзэх.

¹⁰⁸ 22.4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг, 14000-27000 нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгийн торгууль

¹⁰⁹ 2015 оны 10 дугаар сарын 9-ний өдөр батлагдсан Истанбулын авлигын эсрэг арга хэмжээний төлөвлөгөөний Монгол Улсын тухай нэг болон хоёрдугаар шатны нэгдсэн үнэлгээнээс үзнэ үү (мөнгөн дүн ам.доллараар болно – хээл хахууль авах тухай 268.1 дэх хэсэг. 5.610-27.500 ам.долларын торгууль).

¹¹⁰ <http://old.shuukh.mn/eruanhan/1163/view> болон <http://www.shuukh.mn/>

2. Санхүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах болон шууд бус нотлох баримтыг ашиглах талаар мөрдөгч, прокуроруудын чадавхийг сайжруулах, байгууллагын дотоод болон гадаад шинжээчдийг мөрдөн шалгах ажиллагаанд оролцуулах явдлыг дэмжих.
3. Хууль сахиулах байгууллагын ажилтнуудын банк, санхүү, худалдааны байгууллагаас мэдээлэл авах боломжийг хангах.

Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн шинэчлэл

Монгол Улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль 2017 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдөр хүчин төгөлдөр болсон. Үнэлгээний багт энэхүү шинэ хуулийн орчуулгыг ирүүлээгүй тул хуульд орсон өөрчлөлтүүдийн талаар дүн шинжилгээ хийх боломжгүй байв.

Шинэ хуульд орсон өөрчлөлтүүдийн нэг нь хэрэг бүртгэлийн хугацааг 19 өдрөөс 5 өдөр болгон багасгаж, энэ хугацаанд мөрдөгч эрүүгийн хэрэг нээх үндэслэл байгаа эсэхийг үнэлсэн байх ёстой болсон. Энэ өөрчлөлт нь бусад мөрдөн байцаах албадад хүндрэл учруулж байж болох бөгөөд богино хугацаанд холбогдох үнэлгээг хийж, шийдвэр гаргах нөөц боломж дутагдалтай байгааг Авлигатай тэмцэх газраас Үнэлгээний багт хэлж байв.

Эрүүгийн хэргийг нээх шаардлагатайг прокурор зөвшөөрсөн тохиолдолд нэг сарын дотор хэргийн дугаарыг авч, бүртгүүлэх шаардлагатай. Энэ үеэс эхэлж прокурорын хяналт эхэлдэг. Эрүүгийн хэрэг нээхээс татгалзсан шийдвэрт давж заалдах хүсэлтийг дээд шатны прокурор, түүний дараа Ерөнхий прокурорт гаргаж болно.

Мөрдөн шалгах ажиллагааг мөрдөгчийн саналыг авалгүйгээр зөвхөн прокурорын шийдвэрээр дуусгавар болгож болдог. Хэрэв мөрдөгч нь прокурорын хэрэг хаах шийдвэртэй санал нийлэхгүй бол тэрээр дээд шатны прокурорт гомдол гаргана.

Хэрэг илрүүлэх

Монгол Улс нь илрүүлсэн авлигын гэмт хэргийн талаар хангалттай хэмжээнд, бүрэн тоон мэдээ гаргадаггүй. Үнэлгээний багийн авсан ерөнхий мэдээллээс үзвэл авлигын гэмт хэргийг гомдол, нэргүй мэдээлэл, хэрэг бүртгэл, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, татвар, санхүүгийн мэдээллийн албанаас илрүүлдэг.

Түүнчлэн Монгол Улсын холбогдох эрх бүхий байгууллагуудын мэдээлснээр АТГ болон Санхүүгийн мэдээллийн алба хоорондын хамтын ажиллагаа өргөжин хөгжиж байгаа авлига, мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхээс урьдчилан сэргийлэх, түүнтэй тэмцэх зорилгоор харилцан ойлголцлын санамж бичиг байгуулж, мэдээлэл солилцож байгаа болно.

Үүнтэй зэрэгцэн, 2015-2018 онд Санхүүгийн мэдээллийн албаны сэжиг бүхий мөнгөн гүйлгээний тухай зөвхөн нэг мэдээлэл дээр үндэслэж, авлигын хэрэг нээн шалгасан байна. Монгол Улсад авлигын гэмт хэрэг эрсдэл өндөртэй хавсарга шинжтэй гэмт хэрэг гэдгийг авч үзэх юм бол энэ нөхцөл байдал бүрэн тодорхойгүй байна.¹¹¹

Хүснэгт 14. АТГ-ын хүсэлтийн дагуу Санхүүгийн мэдээллийн албанаас хэрэгжүүлсэн ажиллагааны тоон мэдээ

Он	Авлигатай тэмцэх газраас ирүүлсэн хүсэлтийн тоо*	Санхүүгийн мэдээллийн албанаас хүргүүлсэн нийт хариу*
2015	10	10
2016	108	108
2017	1,085	1,040
2018 (3 дугаар улирал)	1,444	1,460

Тэмдэглэл: *холбогдох этгээдээр

Эх сурвалж: Монгол Улсаас ирүүлсэн мэдээлэл

¹¹¹ <http://www.fatf-gafi.org/countries/j-m/mongolia/documents/mer-mongolia-2017.html>, 3 дугаар хуудас.

Бидний ажлын айлчлалын үеэр Авлигатай тэмцэх газраас хүлээн авсан баримт материалыг хэрхэн ашигласан талаар мэдээлэл өгдөггүй талаар Санхүүгийн мэдээллийн албанаас тэмдэглэж байв.

Шинээр батлагдсан Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн дагуу Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх Үндэсний зөвлөлийг байгуулсан бөгөөд энэхүү зөвлөлд Авлигатай тэмцэх газраас төлөөлөл оролцдог нь илүү үр бүтээлтэй хамтын ажиллагаа өрнүүлэхэд дөхөмтэй байж болох юм.

Нэрээ нууцалсан мэдээлэл эрх зүйн хувьд авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх эх сурвалж болдог нь сайшаалтай зүйл билээ. 2015-2018 онд АТГ 184 нэргүй мэдээлэл хүлээн авснаас 16 мэдээлэл гэмт хэрэг үүсгэх үндэслэл болсон. Түүнчлэн энэ хугацаанд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр 200 гаруй мэдээлэл нийтлэгдсэнийг хянан шалгасан.

Авлигын гэмт хэргийг илрүүлэхэд төрөл бүрийн эх сурвалжийг ашиглаж байгаа боловч энэ зорилгоор дүн шинжилгээний хэрэгслийг идэвхийлэн ашиглах асуудал дутагдалтай хэвээр байна.

Санхүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагаа ба банк, санхүүгийн мэдээлэл авах эрх

Мөрдөн байцаах албад прокурорын зөвшөөрөлтэйгөөр санхүүгийн мэдээлэл авах эрхтэй болдог. Эрх бүхий байгууллагууд дотооддоо ийм төрлийн мэдээлэл авахад хүндрэл учирдаггүйг мэдэгдэж байсан бөгөөд 2015-2018 онд хууль сахиулах байгууллагад мэдээлэл өгөхөөс татгалзсан тохиолдол гараагүй байна. Гэвч мэдээлэл хүссэн хүсэлтийг прокурор зөвшөөрсөн байх ёстойг заасан журам гарснаас хойш ийм хүсэлтийг бэлтгэх хугацаа хагас өдөр эсхүл нэг өдөр болох тохиолдол гардаг. Энэхүү хүсэлтийг бэлтгэх хугацаа хэтэрхий урт байна гэж хууль сахиулах байгууллагын ажилтнууд үздэггүй.

Монгол Улсад банкны дансны төвлөрсөн бүртгэл байдаггүй. Практик дээр хэн нэгэн этгээд банкинд данс эзэмшдэг эсэх, аль банкинд данстайг тодруулахын тулд тус улсад үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа нийт 14 банкинд албан хүсэлт илгээдэг.

2018 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдрөөс өмнө хууль сахиулах байгууллагууд татвар болон гаалийн байгууллагын мэдээллийн сангаас албан бичгээр харилцаж мэдээлэл авч болдог байсан бол шинэ хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш прокурорын зөвшөөрөлтэйгөөр ийм мэдээлэл авах болсон. Эрх бүхий мөрдөн байцаах албад улсын бүртгэлээс шууд мэдээлэл авахыг зохицуулсан хууль байдаггүй.

Өмнөх үнэлгээний үеэр удирдлагууд нь мөрдөн шалгагдаж байгаа тохиолдолд эдгээр байгууллагуудаас мэдээлэл авах асуудлын талаар хэлэлцэж байв. Энэ асуудал шийдэгдээгүй хэвээр байна.

АТГ нь нарийн эдрээтэй авлигын гэмт хэргийг мөрдөхөд санхүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагаа чухлыг ойлгож, нэг санхүүгийн мөрдөгч томилон ажиллуулж байна. Тус газрын тооцоолсноор дор хаяж дахин хоёр ийм мөрдөгч ажиллуулах шаардлагатай.

Авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх, мөрдөн шалгахад хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг төдийлөн ашиглагддаггүй.

Гэмт хэргийн гаралтай хөрөнгийг тогтоох, мөрдөх болон саатуулах, битүүмжлэх, хураан авах чиг үүрэг бүхий Хөрөнгө хураах газар (ХХГ)-аас өгсөн мэдээлэл нь санхүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагаанд үнэтэй хувь нэмэр оруулдгийг үүнтэй холбогдуулан тэмдэглэх хэрэгтэй. ХХГ-ын бүтэц, зохион байгуулалт улс орнуудад янз бүр байдаг боловч тэдгээрийн ихэнх нь хууль сахиулах байгууллага эсхүл прокурорын дэргэд байгуулагддаг.

Хураагдсан хөрөнгийн үнэ цэнийг хадгалах чиг үүрэг бүхий Хөрөнгийн удирдлагын газар (ХУГ)-ын үүрэг оролцоо үүнээс дутахгүй чухал ач холбогдолтой байдаг.

Авлигатай холбоотой гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, яллах ажиллагаанд оролцдог хууль сахиулах байгууллагын албан хаагчдын чадавхийг бэхжүүлэх чиглэлээр төрөл бүрийн сургалт зохион байгуулж, анхаарал тавин ажиллаж байгаа бололтой.

2017 онд Улсын ерөнхий прокурорын газар цагдаагийн байгууллагын 40 албан хаагчдад мөнгө

угаах гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагааны тухай хоёр удаагийн сургалт зохион байгуулсан. 2018 онд тус газраас нийслэл, дүүргийн 150 прокурорт зориулж, тус бүр 40 цагийн 6 сургалт явуулжээ.

2018 онд Азийн хөгжлийн банк болон Улсын ерөнхий прокурорын газар хамтарч, “Эдийн засгийн гэмт хэргийг мөрдөн шалгах чадавхийг сайжруулах” сэдэвт сургалтыг зохион байгуулж, 70 прокурор, 30 мөрдөгчийг хамруулсан. Энэхүү сургалт санхүүгийн нарийн төвөгтэй гэмт хэргийг мөрдөн шалгах 24 цагийн хөтөлбөрийн дагуу зохион байгуулагдсан.

АТГ нь шинэ Эрүүгийн хуулиар сургагч багшийн сургалтыг зохион байгуулж, дотооддоо зааварлагч багштай болсон. Энэ сургалтыг СТАР санаачилгын дэмжлэгтэйгээр зохион байгуулжээ. Түүнчлэн тус газар нь дотоодод болон гадаадад мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх сэдвээр Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагатай хамтран хэд хэдэн удаагийн сургалт зохион байгуулсан.

2012 оноос хойш СТАР санаачилга болон АТГ-тай хамтран санхүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагаа болон эрх зүйн харилцан туслалцаа зэрэг сэдвээр хэд хэдэн удаагийн сургалт хийж, бүх хууль сахиулах байгууллага, санхүүгийн мэдээллийн албаны төлөөллийг хамруулсан.

Прокурорын үзэмжийг урвуулан ашиглахаас урьдчилан сэргийлэх

Монгол Улсын эрүүгийн шүүх тогтолцоо нь прокурорын оролцоог зайлшгүй байх ёстой гэсэн зарчим дээр суурилдаг.

Дараах нөхцөлд эрүүгийн хэрэг үүсгэн шалгадаггүй:

- Гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнгүй бол
- Хөөн хэлэлцэх хугацаа дууссан бол
- Гэмт хэрэгт оролцсон этгээд нас барсан бол (нас барсан этгээдийн нэр төрийг сэргээх эсхүл шинээр тогтоогдсон нөхцөл байдлын улмаас хэргийг дахин нээхээс бусад)
- Хэргийг хэрэгсэхгүй болгох үндэслэл бүхий шийдвэр өмнө нь гарсан бол
- Тухайн үйлдэл нь гэмт хэрэгт тооцогдохгүй бол

Дээр дурдсан асуудлаар шийдвэр гаргах нь прокурорын эрх мэдлийн хүрээнд харьяалагддаг бөгөөд эдгээр нь прокурорын үзэмжид үндэслэгддэг.

Түүнчлэн прокурор хэргийн харьяаллыг тогтоодог. Иймд тухайн хэрэг хэд хэдэн мөрдөн байцаах албанд харьяалагдахаар бол хэргийн харьяаллыг тогтоох эрх мэдэл прокурорт байдаг. Мөрдөн шалгах ажиллагааг шуурхай, бүрэн дүүрэн явуулахын тулд прокурор нь гэмт хэрэг илэрсэн газарт, сэжигтэн, ялтан эсхүл ихэнх хохирогч, гэрчийн байгаа газарт хэргийн харьяаллыг тогтоодог. Хэрэв прокурор хэргийн харьяалал өөр байгууллага, албанд харьяалагдахыг олж мэдсэн бол тухайн хэргийг хүлээн авах байгууллагад прокурорын бичгэн шийдвэрээр шилжүүлдэг.

Нэгжлэг, гүйцэтгэх ажиллагаа гэх мэт зарим мөрдөн шалгах ажиллагааг АТГ-ын хэрэгт хяналт тавьж байгаагаас бусад прокуроруудын шийдвэрээр хэрэгжүүлдэг. Үнэлгээний баг хууль сахиулах үйл ажиллагаанд тогтвортой, мэргэшсэн байдлыг хангах нь чухал гэж үзэж байна. Авлигын гэмт хэргийг шалгаж, хянаж байгаа мөрдөгч, прокуроруудын хараат бус байдал үүнээс ч чухал юм. Ихэвчлэн тодорхой хэмжээнд хараат байдал нь хангагдсан мөрдөн шалгах, хэрэгт хяналт тавих эрх бүхий байгууллага эсхүл нэгжийг байгуулснаар энэ зорилгод хүрдэг. АТГ-ын хэрэг дээр хяналт тавьж байгаа Нийслэлийн прокурорын газрын хараат бус байдлыг дүрэм, журмаар зохицуулдаггүй боловч зарим мэргэшсэн байдал хангагддаг. Иймд нэгжлэг, гүйцэтгэх ажиллагаа гэх мэт прокурорын зөвшөөрөл шаардлагатай мөрдөн шалгах ажиллагааны талаар шийдвэр гаргах АТГ-т хяналт тавьдаг прокуроруудын эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх нь зүйтэй гэж Үнэлгээний баг үзэж байна.

Хамтран ажиллах этгээд

Монгол Улс нь Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульдаа хамтран ажиллах этгээдийн тухай зохицуулалт оруулсан. Бусад улс орнуудад энэ хэрэгслийг эрүүгийн гэмт хэрэг илрүүлэхэд хэрэг болох мэдээлэл олж авахын тулд ашигладаг.

Ял шийтгэлийн хэмжээг багасгасны хариуд мэдээлэл өгөхөөр хээл хахууль өгөгч этгээд прокурортой тохиролцсон авлигын гэмт хэргийн тохиолдлын талаар Үнэлгээний багт мэдэгдэж байсан.

Гэвч Эрүүгийн хэрэг дээр гэмт этгээдтэй хамтран ажилласан тухай тоон мэдээ, холбогдох хуулийн зохицуулалтын талаар бидэнд мэдээлэл ирүүлээгүй.

Мөрдөн шалгах хамтарсан баг, бусад хэлбэрийн хамтын ажиллагаа

Монгол Улсын хууль тогтоомжоор авлигын гэмт хэрэг дээр мөрдөн шалгах хамтарсан баг бүрдүүлэхийг зөвшөөрсөн байдаг. Энэ аргыг практикт хэрэглэдэг. Тухайлбал, 2017 онд Авлигтай тэмцэх газар, Тагнуулын ерөнхий газар, Цагдаагийн ерөнхий газрын хамтарсан 16 ажлын хэсэг авлигын гэмт хэргийг шалгасан байна. Эдгээр ажлын хэсгийн ажлын үр дүнгийн талаарх мэдээллийг Үнэлгээний багт өгөөгүй болно.

Баримт нотолгоонд тавигдах шалгуур

Үнэлгээний тайлан болон өмнөх үнэлгээний тайланд дурдсанчлан Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд санаа сэдлийг шууд бус баримт нотолгоогоор тогтоодоггүй бололтой. Санаа сэдлийг нотолсон шууд нотолгоо бараг байдаггүй эсхүл гэмт хэрэг үйлдэгчийг үйлдэл дээр нь барих шаардлага гардаг нь авлигын гэмт хэргийг үйлдэгдсэний дараа шалгахад хүндрэл учруулдаг. Шууд бус баримт нотолгооноос дүгнэлт хийхийг хориглосноор зохих ял шийтгэлийг ногдуулахад шаардлагагүй бэрхшээлүүд учирч байна.

Өмнөх үнэлгээний тайлангийн үеэр Монголын талын эрх бүхий байгууллагууд шууд бус нотолгоог мөрдөгч нар өргөнөөр ашигладаг боловч зөвхөн шууд баримт нотолгоог баталгаажуулах зорилгоор хэрэглэдэг гэж байв. Гэм бурууг зөвхөн шууд бус баримт нотолгоон дээр үндэслэж болохгүй бөгөөд холбогдох хуульд зааснаар тэдгээрийг бусад баримт нотолгоотой хамт нэгтгэн үнэлэх шаардлагатай байдаг.

Хууль болон практикт энэ талаар өөрчлөлт орсон зүйлгүй болно.

Дүгнэлт

Монгол Улс нь Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх хуулийг шинэчлэн баталсан бөгөөд энэ нь 2017 оны 7 дугаар сард хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн. Үнэлгээний баг нь энэ хуулийн багахан хэсгийн орчуулгыг хүлээн авсан тул шинээр тогтоогдсон горимын талаар дэлгэрэнгүй дүн шинжилгээ хийх боломжгүй байна.

Шинэ хуульд хэрэг бүртгэлийн ажиллагаа явуулахыг хэвээр үлдээсэн боловч энэхүү ажиллагааг богино хугацаанд хэрэгжүүлэхээр заажээ. Хэрэв хэрэг нээх шийдвэр нь мөрдөгч болон прокуророос байнга хамаарахаар бол энэ үе шат авлигын эрсдэл бий болгож байна. Зарим мэдээлэл, ялангуяа сэжигтэн эсхүл гэрч болж мэдэх этгээдүүдээс мэдээлэл цуглуулах ажил хэрэг бүртгэлийн үеэр хийгдэж, эрүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагааны гадна үлдэж байгаа нь тулгарч болох өөр нэг асуудал юм. Монгол Улс нь эрүүгийн хууль тогтоомжид хийх өөрчлөлт шинэчлэлтээ үргэлжлүүлэх нь зүйтэй бөгөөд хэрэг бүртгэлийн үе шатыг халах хэрэгтэй.

Монгол Улс нь авлигын гэмт хэргийг илрүүлэхэд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, нэрээ нууцалсан мэдээлэл зэрэг эх сурвалжуудыг ашигладаг. Гэвч Санхүүгийн мэдээллийн алба, татвар, аудит, төрийн бүртгэлийн мэдээллийн сан, гааль зэрэг байгууллагуудын мэдээлэл, тайланд онцгой анхаарал хандуулах хэрэгтэй. Энэ төрлийн эх сурвалжууд нь өндөр түвшний авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх баталгаат эх сурвалжууд болдог. АТГ болон Санхүүгийн мэдээллийн алба хоорондын хамтын ажиллагаа идэвхжиж байгаа боловч ихэнх тохиолдолд АТГ-ын хүсэлтийн дагуу мэдээлэл гаргаж өгөхөөр хязгаарлагдаж байна.

АТГ-ын мөрдөгч нар гааль, татвар гэх мэт байгууллагаас мэдээлэл авахдаа прокурорын зөвшөөрөл бүхий албан бичгээр харилцаж байна. Хэн нэгэн этгээдийг банкинд данс эзэшдэг эсэх аль банкинд данс эзэмшдэгийг тодруулахын тулд Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж байгаа 14 банкинд албан хүсэлт илгээдэг.

Өмнө нь энэ чиглэлээр хийж байсан өөр нэгэн үнэлгээний тайланд зээлийн мэдээлэл, хөрөнгө орлогын мэдүүлэг, татварын мэдээлэл, хөрөнгийн бүртгэлийн мэдээллийг авахын тулд гуравдагч

талд явагдаж байгаа мөрдөн шалгах ажиллагааг мэдэгдэх шаардлагатай болдог нь мөрдөн шалгах ажиллагаанд хүндрэл учруулж болзошгүй гэснийг Үнэлгээний баг дахин сануулахыг хүсч байна. Авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгаж байгаа ажилтнуудын мэдээлэл авах боломж бололцоонд ийм саад учруулж байгаа нь шаардлагагүй хязгаарлалт юм.

АТГ нь нарийн ээдрээтэй авлигын гэмт хэргүүд дээр санхүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулахыг ач холбогдлыг ойлгож, нэг санхүүгийн мөрдөгч томилон ажиллуулж байгаа нь урагштай алхам болжээ. Үнэлгээний баг энэ чиглэлээр цаашид үргэлжлүүлэн арга хэмжээ авна гэдэгт найдаж байна. Энэ чиглэлээр Монгол Улс санхүүгийн мөрдөн шалгах нэгжийг тусад нь байгуулахыг бид дэмжиж байна.

Ихэнх улс оронд гэмт хэргийн гаралтай хөрөнгийг мөрдөж тогтоох, битүүмжлэх, хураан авах чиг үүрэг бүхий Хөрөнгө хураах газар (ХХГ) санхүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагаанд чухал хувь нэмэр оруулдаг. ХХГ-ын бүтэц зохион байгуулалт улс орнуудад харилцан адилгүй боловч ихэнх ийм байгууллага хууль сахиулах байгууллага эсхүл прокурорын дэргэд байгуулагддаг.

Хураан авсан хөрөнгийн үнэ цэнийг хадгалах чиг үүрэг бүхий Хөрөнгийн удирдлагын газар (ХУГ)-ын оролцоо түүнээс дутахгүй чухал билээ.

Түүнчлэн нэгжлэг, гүйцэтгэх ажиллагаа гэх мэт прокурорын зөвшөөрөл шаардлагатай мөрдөн шалгах ажиллагааны талаар шийдвэр гаргах АТГ-т хяналт тавьдаг прокуроруудын эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх нь зүйтэй гэж Үнэлгээний баг үзэж байна.

Дээр дурдсан дүн шинжилгээнд үндэслэн Монгол Улс 2.8 дугаар зөвлөмжийн 1-3 дахь хэсгийг хэсэгчлэн биелүүлсэн гэж Үнэлгээний баг дүгнэв.

Шинэ зөвлөмж 25

1. Татвар, гааль болон бусад төрийн бүртгэл, мэдээллийн сан, аудитын тайлан болон бусад дүн шинжилгээ бүхий эх сурвалжаас мэдээлэл авч ашиглан, авлигын гэмт хэргийн илрүүлэлтийг идэвхжүүлэх нөхцөл байдлыг хангах. Санхүүгийн мэдээллийн албаны сэжигтэй мөнгөн гүйлгээний тайлан болон гадаад улсын санхүүгийн мэдээллийн албадын тайлан мэдээг ашиглаж, авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх тал дээр АТГ болон Санхүүгийн мэдээллийн алба хооронд үр бүтээлтэй хамтын ажиллагааг хангах.
2. (Улсын хэмжээнд хувь хүн, хуулийн этгээдийн эзэмшиж байгаа) банкны дансны төрийн нэгдсэн бүртгэлийг бий болгох.
3. АТГ-ын мөрдөгч нар холбогдох төрийн бүртгэл мэдээллийн сангаас шууд мэдээлэл авах эрхийг хангаж, эдгээр мэдээллийг нотлох баримт болон мөрдөн шалгах ажиллагааны бусад зорилгоор ашиглах боломжийг бүрдүүлэх.
4. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх явцаас хэрэг бүртгэлийн үе шатыг халж, эрүүгийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааны цахим бүртгэлийн нэгдсэн бүртгэл бүхий эрүүгийн хянан шийдвэрлэх ажиллагааг шууд эхлүүлэх тогтолцоог нэвтрүүлэх.
5. АТГ-т санхүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагаа, дүн шинжилгээ хийх чиг үүрэг бүхий нэгжийг тусад нь байгуулах.
6. АТГ-ын мөрдөгч нарын үйл ажиллагаанд зөвшөөрөл олгодог АТГ-ын мөрдөн шалгаж байгаа хэрэгт хяналт тавьж байгаа мэргэшсэн прокуроруудын эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх.
7. Авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх, мөрдөн шалгах чиглэлийн чадавхийг бэхжүүлэх зорилгоор Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль (тухайлбал, хамтран ажиллах)-иар олгосон мөрдөн шалгах ажиллагааны шинэ арга, хэрэгсэл болон бусад сэдвээр АТГ-ын мөрдөгч болон тэдгээрт хяналт тавьж ажилладаг прокуроруудад зориулж үе шаттай сургалт зохион байгуулах.
8. Хөрөнгө хураах эсхүл хураагдсан хөрөнгийг удирдах чиг үүрэг бүхий тусгай байгууллага эсхүл нэгжийг байгуулах, авлигын гэмт хэргийн гаралтай хөрөнгө орлогыг мөрдөх, тогтоох, хураах, удирдах үр нөлөөтэй журмыг хэрэгжүүлэх.
9. Хөрөнгө хураан авах чиглэлээр АТГ, тусгай прокурор болон дээр дурдсан байгууллагын албан хаагчдад зориулсан үе шаттай сургалтыг зохион байгуулах.

Олон улсын хамтын ажиллагаа

Эрүүгийн хэрэг дээр олон улсын хамтын ажиллагааг явуулахдаа Монгол Улс нь дараах гурван төрлийн хэрэгслийг эрх зүйн үндэслэл болгодог. Үүнд: бусад улстай байгуулсан хоёр талт гэрээ; Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц зэрэг олон улсын гэрээ, хэлэлцээр; гэрээ хэлэлцээр байгуулагдаагүй тохиолдолд хамтын ажиллагаа нь харилцан эрх тэгш байх зарчим болон дотоодын хууль тогтоомжийн хүрээнд хэрэгждэг.

Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн үндсэн дээр эрх зүйн харилцан туслалцааны хүсэлт хүлээн авах, илгээх эрх бүхий төв байгууллагаа Хууль зүй, дотоод хэргийн яам болохыг Монгол Улсаас НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн даргад мэдэгдсэн.

Гэвч Хууль зүй, дотоод хэргийн яам бүх тохиолдолд эрх бүхий төв байгууллагаар ажилладаггүй. Байгуулагдсан гэрээ хэлэлцээрт заасан байдлаас шалтгаалж, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам болон Улсын ерөнхий прокурорын газар эрх бүхий төв байгууллагын үүргийг гүйцэтгэдэг. Түүнчлэн зарим олон талт гэрээ хэлэлцээрт эрх бүхий төв байгууллагаар Гадаад харилцааны яамыг заасан байдаг нь ийм хамтын ажиллагаа дипломат сувгаар явагдахыг илтгэнэ. Холбогдох байгууллагуудын мэдэгдсэнээр Хятад Улстай байгуулсан гэрээнд Хууль зүй, дотоод хэргийн яамыг эрх бүхий төв байгууллагаар томилсон байдаг бол Орос, Казахстан, Өмнөд Солонгос, Франц, Швед Улстай байгуулсан гэрээнд эрх бүхий төв байгууллагаар Улсын ерөнхий прокурорын газрыг нэрлэсэн байдаг.

Холбогдох байгууллагуудын Монгол Улсын эрх зүйн харилцан туслалцааны чиглэлээр байгуулсан гэрээ хэлэлцээрийн тоог маш бага гэж үздэг бөгөөд энэ нь маш том сул тал болж байна гэж тайлбарлаж байв. Түүнчлэн Монгол Улстай гэрээ байгуулаагүй улс оронтой хэрэгжүүлж байгаа хамтын ажиллагаа нь дипломат сувгаар явагддаг тул сул тал болдгийг өгүүлж байсан. Үүнтэй зэрэгцэн тус улсын холбогдох байгууллагууд нөгөө улсын ижил төстэй байгууллагыг олж тогтоох, харилцахын тулд албан бус бусад сувгийг бага ашигладаг бөгөөд хүсэлт илгээх улсын эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтныг зөв олж тогтоох нь маш хүндрэлтэй байдаг бололтой.

Монгол Улсын холбогдох байгууллагууд хамтын ажиллагаа өрнүүлэхэд туйлын хүндрэлтэй байдаг орнуудаар Хойд болон Өмнөд Америк тивийн орнуудыг нэрлэж байв. Түүнчлэн тэд Швецарь, АНУ, Канад Улстай олонд танигдсан Оюутолгойн хээл хахуулийн гэмт хэргийн хүрээнд харилцахад хүндрэлтэй байсныг дурдаж байсан боловч тэрхүү хэргийн талаар болон дээр дурдсан хүндрэл бэрхшээлийн талаар дэлгэрэнгүй мэдээлэл өгөөгүй.

АТГ нь 2019 онд Монгол Улс даргалах ARIN-AP (Ази, Номхон далайн хөрөнгө буцаах байгууллага хоорондын сүлжээ), гадаад улсад хулгайлагдсан хөрөнгийг олж тогтоох чиг үүрэг бүхий СтАР санаачилга зэрэг зарим олон улсын сүлжээтэй Монгол Улс хамтран ажиллаж байгаа талаар дурдсан. Энэ нь тэмдэглүүштэй ахиц дэвшил юм. Гэвч эдгээр сувгуудыг ашиглавал Монгол Улсын холбогдох байгууллагууд олж авсан мэдээллээ нотлох баримтын хэмжээнд ашиглахгүй бөгөөд зөвхөн мэдээллийн хэмжээнд хэрэглэдэг. Түүнчлэн эрх зүйн харилцан туслалцааг заавал шаарддаг. Монгол Улсын холбогдох байгууллагууд олон улсын сүлжээг ашиглаж, гадаад улсын эрх бүхий байгууллага болон гүйцэтгэгч этгээдийг олж тогтоон, харилцахын тулд хичээнгүйлэн ажиллах хэрэгтэй байна.

Тухайлбал, Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн¹¹² хүрээнд хөрөнгө буцаах, гэмт хэрэгтэн шилжүүлэх, эрх зүйн харилцан туслалцааны хүсэлтийг хүлээн авах, хариу өгөх, бэлтгэх эрх бүхий байгууллагуудын талаарх мэдээлэл болон хүсэлтэд заах хууль зүйн болон процессын шаардлагын талаарх мэдээлэл бүхий Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцод заасан Үндэсний эрх бүхий байгууллагуудын цахим санд нэвтрэх эрхийг авахаар Монгол Улсын холбогдох байгууллагууд хүсэлт гаргаж болно. Түүнчлэн Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн хүрээнд олон улсын хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх засгийн газар хоорондын шинжээчдийн нээлттэй уулзалтад оролцох нь бусад улсын хууль сахиулах болон авлигатай тэмцэх байгууллагуудтай албан бус харилцаа бий болгох чухал хэрэгсэл байж болох юм. Үүнээс гадна ЭЗХАХБ-аас санаачилсан Үндэстэн дамнасан хээл хахуулийн гэмт хэргийн эсрэг хууль сахиулах байгууллагын ажилтнуудын олон улсын сүлжээ нь бусад улсын холбогдох байгууллагуудтай харилцаа тогтоох, туршлага солилцох ач холбогдол бүхий хэрэгсэл байж болох юм. Авлигатай тэмцэх байгууллагуудын олон улсын

¹¹² http://www.unodc.org/comppauth_uncac/en/index.html

сүлжээнд оролцсоноор АТГ болон бусад гадаад улсын авлигатай тэмцэх байгууллагуудтай хоёр талт гэрээ байгуулах хаалгыг нээж өгч болох бөгөөд үүний хариуд эрх зүйн харилцан туслалцааны асуудлыг хариуцсан эрх бүхий байгууллагуудтай харилцаа тогтооход дөхөмтэй байх болно.

Монгол Улсын холбогдох байгууллагуудын мэдээлснээр Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасан тусгай мөрдөн шалгах ажиллагаа болох гүйцэтгэх ажиллагаа, утас сонсох, хүргэлтийг хянах зэрэг мөрдөн шалгах ажиллагааны бүх арга хэлбэрийг эрх зүйн харилцан туслалцааны хүрээнд хэрэгжүүлж болно. Гэвч Үнэлгээний багт ийм ажиллагааны талаар жишээ баримт өгөөгүй.

Орчин үеийн эрх зүйн харилцан туслалцааны арга хэрэгслийн хувьд хоёр талт гэрээний үндсэн дээр Оростой хамтран байгуулсан ажлын хэсгийн талаар Монголын талын холбогдох байгууллагууд дурдсан. Оросын мөрдөгч нар Монгол Улсад хүрэлцэн ирж, Монголын талын эрх бүхий байгууллагуудад туслалцаа үзүүлэхийн сацуу хүсэлтийн гүйцэтгэлийг хангасан талаар тус улсын холбогдох байгууллагууд тайлбарлав. Гэвч Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн 49 дүгээр зүйлд заасанчлан хамтрагч хоёр оронд хэрэг нээж, нэг орон нь нөгөө оронд цуглуулсан мэдээлэл, баримт нотолгоог авах эрхтэй байх, хоёр улсын хооронд баримт, мэдээллийг шууд солилцох тусгай нөхцлийн дор хамтарсан ажлын хэсэг ажиллаж, энэхүү эрх зүйн харилцан туслалцах ажиллагааг явуулсан эсэх талаар тодорхой мэдээлэл өгөөгүй. Эсхүл энэ нь Оросоос Монгол Улсад илгээсэн эрх зүйн харилцан туслалцаа хүсэх хүсэлт байсан бөгөөд түүнийг хэрэгжүүлэхийн тулд Оросын холбогдох байгууллагын ажилтнууд Монгол Улсад хүрэлцэн ирж, Монгол Улсын эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлтэйгөөр Монголын талын мөрдөгч, прокуроруудад уг хүсэлтийг хэрэгжүүлэхэд нь туслалцаа үзүүлсэн байх талтай. Түүнчлэн тус улсын холбогдох байгууллагын төлөөлөл Франц Улстай хамтарсан ажлын хэсэг байгуулсан талаар мэдэгдсэн.

Эрх зүйн харилцан туслалцааны хүсэлтэд заасан мөрдөн шалгах арга хэмжээг нөгөө улсын эрх бүхий байгууллага хэрэгжүүлэх явцад хүсэлт хүргүүлсэн тал туслалцаа үзүүлж оролцох нь олон улсын жишээн дээр хэрэг болон мөрдөн шалгах ажиллагааны талаар нэг ойлголтод хүрэх, хэрэгжилтийг шуурхай ханагахад дөхөмтэй арга зам болдог байна. Өнгөрсөн жилийн мэдээ баримтаас харахад Монгол Улсын прокурорууд энэ арга замыг ашигладаггүй бололтой. Үүний шалтгаан нь томилолт, орчуулгын зардалтай холбоотой байж болзошгүй юм. Үнэлгээний багт холбогдох байгууллагын төлөөллийн хэлж байснаар авлигын гэмт хэрэгт олон улсын хамтын ажиллагааг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд учирдаг саад бэрхшээл нь зарим улс эрх зүйн харилцан туслалцаа хүсэх хүсэлтийн хариуг удааж, биелүүлэхээс татгалздагтай холбоотой ажээ. Тэд Хонконгийн холбогдох байгууллага хүсэлтийг биелүүлэхээс татгалзсаныг жишээ болгож байв. Хонконгийн эрх бүхий байгууллага өөрийн хууль тогтоомжтой зөрчилдөж байгааг үндэслэл болгон татгалзсан байна. Гэвч Монголын талын прокурорууд хүсэлтэд татгалзах эрсдлийг бууруулах зорилгоор хүсэлтийг хүлээн авах талтай зөвлөлдөөгүй байна. Дээр дурдсанчлан эдгээр шалтгаануудын нэг нь гадаад улсын ижил төстэй байгууллагыг зөв олж тогтооход хүндрэлтэй байх, албан бус шугамаар огт зөвлөлддөггүйтэй холбоотой. Хүсэлтийг хүлээн авах орны хуульд заасан холбогдох шаардлагын талаар хүсэлтийг илгээхээс өмнө олж мэдэхийг хичээж, шаардлагатай тохиолдолд эрх зүйн харилцан туслалцааны хүсэлтийг илгээхээс өмнө эрх бүхий байгууллагаас албан бусаар зөвлөгөө авах нь олон улсын хамтын ажиллагааг амжилттай өрнүүлэхэд чухал байдаг. Янз бүрийн улсын хууль тогтоомж, ялангуяа эрх зүйн өөр тогтолцоонд харьяалагддаг улсын хууль эрх зүй өөр байдаг бөгөөд хэрэв урьдаас мэдсэн тохиолдолд шийдвэрлэж болохуйц албан болон албан бус шаардлагууд байдаг тул эрх зүйн харилцан туслалцааны хүсэлтийг амжилттай гүйцэтгүүлэх боломжтой. Хүсэлтийг гүйцэтгэгч байгууллага хүсэлт гаргасан талаас нэмэлт мэдээлэл шаардах тохиолдол гарч болох боловч гүйцэтгэгч байгууллагад өөрсдийгөө танилцуулах нь тухайн хүсэлтийг гаргасан байгууллагад тустай юм.

Олон улсын байгууллагын төлөөлөгчдийн хэлж байгаагаар Монгол Улсын жишээн дээр гарч байгаа олон улсын хамтын ажиллагаанд тулгардаг саад бэрхшээлүүдийн нэг нь зарим хууль тогтоомж бусад улсын хууль тогтоомжоос өөр байдагтай холбоотой бөгөөд Эрүүгийн хууль болон Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зарим зүйл заалтууд нь хүсэлтийг хүлээн авсан улсын хууль тогтоомжтой бүрэн төгс нийцдэггүй. Тухайлбал, бүх улсууд эрх мэдлээ урвуулан ашиглах гэмт хэргийг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцдоггүй тул харилцан гэмт хэрэгт тооцох зарчим яригдаж байгаа тохиолдолд Монголын талын хүргүүлсэн хүсэлтийг биелүүлэхээс татгалздаг. Түүнчлэн прокуроруудын эрх зүйн харилцан туслалцааны хүсэлт хангалттай түвшинд

боловсруулагддаггүй талаар олон улсын холбогдох байгууллагын төлөөлөл тайлбарлаж байв.

Авлигын гэмт хэрэгт Монгол Улс хүсэлт гаргагч тал болоход (Авлигатай тэмцэх газрын) мөрдөгч нар эрх зүйн харилцан туслалцааны хүсэлтийг боловсруулж, холбогдох хяналтын прокурорт хянуулсны дараа Улсын ерөнхий прокурорын газрын олон улсын хамтын ажиллагаа хариуцсан нэгж эцсийн хяналтыг хийдэг.

Монголын талын мэдэгдсэнээр олон улсын хамтын ажиллагаанд учирдаг гол хүндрэл нь санхүүгийн асуудал бөгөөд орчуулга хийлгэхэд маш үнэтэй байдаг байна. Үүнтэй ижил төрлийн шалтгаанаас болж прокурорууд холбогдох олон улсын уулзалтад очиж оролцоход хүндрэл үүсдэг. Түүнчлэн эрх зүйн харилцан туслалцааны хүсэлт хүргүүлэх улсын дотоодын хууль тогтоомжид заасан шаардлагын талаар мэдээлэл авах, олон улсын хамтын ажиллагааны чиглэлээр үргэлжлүүлэн сургалт авах шаардлагатайг тэдгээр байгууллагын төлөөлөгчид хүлээн зөвшөөрч байв.

Тоон мэдээллийн хувьд зөвхөн Авлигатай тэмцэх газраас сүүлийн гурван жилд авлигын гэмт хэрэгт туслалцаа хүссэн 24 хүсэлтийн талаарх мэдээлэл өгсөн. Гадаад улсаас хөрөнгө буцаан авчирсан тохиолдол байхгүй. Түүнчлэн авлигын гэмт хэрэгт хэрэгтэн шилжүүлэх тухай хүргүүлсэн болон хүлээн авсан хүсэлт байхгүй байв.

Дээр дурдсан дүн шинжилгээ болон авлигын гэмт хэргийн чиглэлээр олон улсын хамтын ажиллагаа өрнүүлэхэд Монгол Улсад учирч байгаа асуудал бэрхшээлийн хамрах хүрээ, шинжийг харгалзан үзээд Монгол Улс 2.7 дугаар зөвлөмжийг хэсэгчлэн биелүүлсэн гэж Үнэлгээний баг дүгнэв.

Шинэ зөвлөмж 26

1. Авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, яллах ажиллагаан дахь олон улсын эрх зүйн харилцан туслалцааг үр дүнтэй явуулах нөхцөл байдлыг хангах.
2. Авлигын гэмт хэрэгт олон улсын хамтын ажиллагаа явуулах чиглэлээр бусад улс оронтой байгуулах хоёр талт гэрээний тоог нэмэгдүүлэх.
3. Гадаад улсын холбогдох байгууллагыг олж тогтоох, харилцах зорилгоор албан бус харилцааны сувгийг хөгжүүлэх.
4. Холбогдох олон улсын авлигын эсрэг сүлжээ, олон улсын хамтын ажиллагааны шинжээчдийн уулзалтад АТГ болон прокуроруудын оролцоог нэмэгдүүлэхэд шаардлагатай эх үүсвэрээр хангах.
5. Үндэсний эрх бүхий байгууллагын цахим сан болон Засгийн газар хоорондын шинжээчдийн нээлттэй уулзалт гэх мэт Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцид заасан авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах чиглэлийн олон улсын хамтын ажиллагааны арга хэрэгслийг ашиглаж, олон улсын хамтын ажиллагаагаа сайжруулах.
6. АТГ-ын холбогдох гадаад улсын авлигын эсрэг байгууллагуудтай байгуулсан хоёр талт хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх.
7. Хамтарсан ажлын хэсэг байгуулах, хүсэлт хүлээн авагч улсын эрх бүхий байгууллагад хүсэлтийг биелүүлэхэд нь туслалцаа үзүүлэх, хүсэлт илгээхээс өмнө албан бусаар зөвлөгөө авах, хүсэлтийг биелүүлэх явцад зохицуулалтын арга хэмжээ авахад чиглэсэн төрөл бүрийн хэлбэрийн шууд хамтын ажиллагааг авлигын гэмт хэрэг дээр, түүний дотор хөрөнгө буцаах ажиллагаан дээр өрнүүлэх ажлыг хөхиүлэн дэмжих.
8. Эрх бүхий төв байгууллага дахь олон улсын хамтын ажиллагаа хариуцсан нэгжийн албан хаагчид болон эрх зүйн харилцан туслалцааны хүсэлт боловсруулж, ирүүлсэн хүсэлтийг биелүүлдэг АТГ-ын мөрдөгч, прокуроруудыг сургалтад сайтар хамруулж, орчуулагч, шаардлагатай харилцааны арга хэрэгсэл зэрэг зохих эх үүсвэрээр тэднийг хангах; сургалтын хөтөлбөрт сайн туршлага, үүсч болох хүндрэл бэрхшээл, тэдгээрийг давж гарах арга зам, бусад улсын туршлага, түүнчлэн олон улсын байгууллагаас олгодог боломж болон арга хэрэгслийг үр дүнтэй ашиглах зэрэг сэдвийг тусгасан байх.
9. Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн 53 дугаар зүйлд заасны дагуу хөрөнгө шууд буцаах ажиллагаа, түүнчлэн уг Конвенцийн 57 дугаар зүйлд заасан хөрөнгө буцаах болон зарцуулах нөхцөл, журмыг хууль тогтоомжид тусгах.

3.3. Авлигын гэмт хэргийн тухай хууль тогтоомжийг хэрэгжилт

Өмнөх зөвлөмж 2.8: Хуулийн хэрэглээ, тайлбар, процесс

...

4) Илрүүлж, мөрдөн шалгаж, ялласан авлигын гэмт хэргийн төрөлд гарч байгаа чиг хандлагыг тодорхойлох, практик дээр тулгардаг хүндрэл бэрхшээл, тэдгээрийг хэрхэн шийдвэрлэхэд чиглэсэн авлигын гэмт хэргийн мэдээлэл цуглуулах, мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийх; авлигын гэмт хэрэгтэй холбоотой мэдээлэл цуглуулах, боловсруулах, дүн шинжилгээ хийхэд чиглэсэн мэдээллийн сан болон аргачлалыг сайжруулах.

Дээд түвшний авлига

Азийн сангаас зохион байгуулсан Монгол Улс дахь авлигын тухай төсөөллийн судалгаанд дурдсанаар 2014 оны 3 дугаар сард судалгаанд оролцогчдын 37,6 хувь “Монгол Улсад дээд түвшний авлига их хэмжээнд байна” гэж хариулсан бол 2018 оны 3 дугаар сард энэ үзүүлэлт бараг 2 дахин нэмэгдэж, 64,3 хувьд хүрсэн. 2017, 2018 оны судалгаагаар хувийн хэвшил, улс төрийнхний ашиг сонирхол нэгдмэл болсон нь дээд түвшний авлигын гол шалтгаан нөхцөл болж байна гэж олон нийт үзжээ.¹¹³ Үнэлгээний багтай уулзсан холбогдох байгууллагын төлөөллүүд дээд түвшний авлига хамгийн ноцтой асуудлуудын нэг болсныг хүлээн зөвшөөрч байв.

АТГ нь сүүлийн жилүүдэд дээд түвшний албан тушаалтнуудын оролцсон хэд хэдэн авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгаж, энэхүү асуудлыг шийдвэрлэхийг зорьж байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй.

Тухайлбал, эрх мэдлээ урвуулсан, хууль бус шийдвэр гаргасан, хөрөнгө оруулалтын гэрээг зөвшөөрснөөр бусдад давуу тал олгосон хэргээр Ерөнхий сайдын албан тушаалыг хашиж байсан хоёр этгээдэд эрүүгийн хэрэг үүсгэж, шалгаж байна.¹¹⁴

“ЖДҮ”-ийнх гэх өөр нэгэн гэмт хэрэгт Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайдын албан тушаалыг хашиж байхдаа эрх мэдлээ урвуулсанд буруутгагдсан УИХ-ын гишүүн шалгагдаж байна. Улсын ерөнхий прокуророос уг гишүүний халдашгүй байдлыг цуцлуулахаар хандсан¹¹⁵ боловч УИХ-аас хүсэлтийг хүлээн аваагүй.

Орон сууц (223 айлын) худалдан авах гэрээг буруу зорилгод ашигласан Барилга, хот байгуулалтын сайд асан эрхэмийн холбогдсон өөр нэгэн хэргийг шалгаж дууссан. Уг сайдыг эрх мэдлээ урвуулсан гэмт хэрэгт яллаж, торгууль ногдуулсан. Гэрээний нийт дүн болох 972.4 сая төгрөгийг барилгын гүйцэтгэгч компаниас хураан авахаар шийдвэрлэсэн. Дээд шүүхээс уг хэргийг дахин хэлэлцүүлэхээр анхан шатны шүүхэд шилжүүлсэн байна. Анхан шатны шүүх хурал энэ тайланг бичих үеэр товлгодоогүй байв.

Өмнө нь Эрүүл мэнд, спортын сайдаар ажиллаж байсан этгээд албан тушаал хашиж байх хугацаандаа төрийн нарийн бичгийн даргаараа дамжуулан 5 сая төгрөг, “Цахим эрүүл мэнд” төслийг хэрэгжүүлэгч аж ахуйн нэгжээс 160 мянган ам.долларын хээл хахууль авсан гэмт хэргийн талаар Авлигатай тэмцэх газраас мэдээлэл өгсөн. Сайдын албан тушаал хашиж байсан этгээдийн гэмт бурууг тогтоож, 5 жил 1 сарын хугацаатай хорих ялаар шийтгэсэн бол төрийн нарийн бичгийн албан тушаалыг хашиж байсан этгээдийг торгох ялаар шийтгэж, нэг жилийн хугацаанд нийтийн албан тушаал хаших эрхийг нь хязгаарласан. Уг хэргийг шийдвэрлэх явцад прокурор болон шүүхээс хэд хэдэн удаа дахин шалгуулахаар буцааж байсан нь шүүх, прокурорын ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөх оролдлого гарсан байж болзошгүй хэмээх хардлагыг төрүүлсэн талаар Авлигатай тэмцэх газраас мэдэгдэж байсан нь анхаарууштай юм.

Ихэнх дээд түвшний авлигын гэмт хэрэг хээл хахууль авах, төрийн төсөв санхүүг зарцуулахтай холбоотой эрх мэдлээ урвуулах гэсэн хоёр төрлийн гэмт хэрэгтэй хамаатай байна.

¹¹³ https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2018/09/SPEAK-Survey_2018_eng.pdf, Азийн сан, 56-58 дугаар хуудас.

¹¹⁴ <https://www.iaac.mn/news/investigation-is-being-conducted-against-two-former-prime-ministers>

¹¹⁵ <https://thediplomat.com/2018/11/small-and-medium-sized-outrage-building-over-corruption-in-mongolia/>

Хүснэгт 15. Гэм буруутайд тооцогдсон албан тушаалтнуудын тоон мэдээ

Албан тушаал	2017	2018
Сайд, агентлагийн дарга	2	2
Дэд сайд, агентлагийн орлогч дарга	0	3
УИХ-ын гишүүн	0	0
Шүүгч	0	0
Прокурор	0	0
Засаг дарга нар болон бусад	43	80

Эх сурвалж: Үнэлгээнд хариулсан Монголын талын мэдээлэл

Авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгасан, ял оноосон, шүүн шийдвэрлэсэн тоон мэдээ

Хүснэгт 16. Авлигтай тэмцэх газраас шалгасан авлигын гэмт хэргийн төрөл

Авлигын гэмт хэрэг	2015	2016	2017	2018
Мөрдөн шалгасан гэмт хэрэг	238 (345 сэжигтэн)	235 (459 сэжигтэн)	427 (654 сэжигтэн)	1040 (1126 сэжигтэн)
Шүүхэд шилжүүлсэн хэргийн тоо	55 (мөрдөн шалгагдсан нийт гэмт хэргийн 23 хувь)	67 (мөрдөн шалгагдсан нийт гэмт хэргийн 23 хувь)	106 (мөрдөн шалгагдсан нийт гэмт хэргийн 24 хувь)	206 (мөрдөн шалгагдсан нийт гэмт хэргийн 19 хувь)
Гэм буруутай нь тогтоогдож шийдвэрлэгдсэн хэргийн тоо	24 (мөрдөн шалгагдсан нийт гэмт хэргийн 10 хувь)	25 (мөрдөн шалгагдсан нийт гэмт хэргийн 10 хувь)	46 (мөрдөн шалгагдсан нийт гэмт хэргийн 10 хувь)	84 (мөрдөн шалгагдсан нийт гэмт хэргийн 8 хувь)
Шүүхээс өмнөх шатанд хэрэгсэхгүй болгосон хэргийн тоо	50 (мөрдөн шалгагдсан нийт гэмт хэргийн 21 хувь)	43 (мөрдөн шалгагдсан нийт гэмт хэргийн 18 хувь)	94 (мөрдөн шалгагдсан нийт гэмт хэргийн 22 хувь)	436 (мөрдөн шалгагдсан нийт гэмт хэргийн 41 хувь)

Эх сурвалж: Үнэлгээнд хариулсан Монголын талын мэдээлэл

Тоон мэдээнээс харахад 2015-2018 онд Монгол Улсад хамгийн их гарсан авлигын гэмт хэрэг нь эрх мэдлээ урвуулах, хээл хахууль өгөх, авах гэмт хэрэг байжээ. 2018 онд АТГ-ын мөрдөн шалгасан хэргийн тоо нэмэгдсэн нь шинэ Эрүүгийн хуульд эрх мэдлээ хэтрүүлэх гэмт хэрэгт хохирол шаардахаа больж, цагдаагийн ажилтан албан үүргээ гүйцэтгэх явцад үйлдсэн гэмт хэргийг шалгах харьяаллыг тус газарт шилжүүлсэнтэй холбоотой. АТГ нь хээл хахууль өгөх, авах гэмт хэргийг ижил түвшинд илрүүлэн шалгахад анхаарч байгаа нь сайшаалтай юм.

Дээр дурдсан мэдээллээс үзвэл нийт шалгагдсан гэмт хэргийн ойролцоогоор 22 хувийг шүүхэд шилжүүлж, зөвхөн 9,5 хувийг гэм буруутайд тооцож, нийт шалгагдсан гэмт хэргийн 25 хувийг шүүхээс өмнөх шатанд хэрэгсэхгүй болгосон нь өнгөрсөн жилийн хугацаанд нэмэгдсэн байна. Монголын талыг энэ байдалд анхаарал хандуулж, шүүхээс өмнөх шатанд хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход дурдсан үндэслэлд дүн шинжилгээ хийхийг Үнэлгээний баг хүсч байна.

Эрүүгийн гэмт хэрэг, түүний дотор авлигын гэмт хэргийн талаарх тоон мэдээ

АТГ нь хэвлэлийн мэдээ, хэвлэлийн хурлаар дамжуулж олон нийттэй харилцдаг. Улсын ерөнхий прокурорын газар иргэдээс ирүүлсэн гомдол, мэдээллийн төвлөрсөн санг байгуулсан. Одоогийн байдлаар Улсын ерөнхий прокурорын газраас уг системээ сайжруулах ажлыг хийж байна.

АТГ-ын Судалгаа шинжилгээний албанаас авлигын чиг хандлагын талаар судалгааг тогтмол явуулж, тус газрын веб сайт дээр байршуулдаг.

Гэвч олон нийтийн домейн дээр авлигын гэмт хэргийн талаарх ерөнхий тоон мэдээг тогтмол мэдээлдэггүй бололтой.

Авлигын гэмт хэрэгт хариуцлага тооцуулсан, хөрөнгө хураан авсан талаарх тоон мэдээг Үнэлгээний багт ирүүлээгүй. Гэвч тайлангийн 3.1 дэх хэсэгт дурдсанчлан авлигын ихэнх гэмт хэрэгт торгох ял ногдуулдаг бололтой.

Дүгнэлт

АТГ болон холбогдох хяналтын прокуроруудын дээд түвшний авлигын гэмт хэргийг шийдвэрлэж байгаа хүчин чармайлтыг сайшаах хэрэгтэй. Үүний үр дүнд олон тооны гэмт хэргийг илрүүлэн шалгаж, хариуцлага тооцуулж байна. Энэ чиглэлээр Монголын талын эрх бүхий байгууллагууд цаашид үргэлжлүүлэн ажиллаж, дээд түвшний авлигын эсрэг хүчтэй тэмцэхийг Үнэлгээний багийн зүгээс уриалж байна.

Авлигатай тэмцэх газраас авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх, мөрдөн шалгах ажиллагааг идэвхтэй явуулж, хээл хахууль өгөх болон авах гэмт хэргийг ижил түвшинд анхааран шалгаж байгаа нь өөр нэгэн ахиц дэвшил юм.

Үүнтэй зэрэгцэн мөрдөн шалгагдаж байгаа нийт хэрэг болон шүүхэд шилжүүлж байгаа хэргийн тоо хол зөрүүтэй байгаад анхаарч, шүүхээс өмнөх шатанд хэргийг хэрэгсэхгүй болгож байгаа үндэслэлд дүн шинжилгээ хийх хэрэгтэй.

Гэмт хэргийг мөрдөн шалгасан, ял ногдуулсан, шүүхээр шийдвэрлэсэн талаарх нэгдсэн тоо мэдээ олон нийтэд нээлттэй биш байна.

Хэрэгт хамаарах мэдээллийг цуглуулах, боловсруулах, дүн шинжилгээ хийх мэдээллийн сан, аргачлалыг сайжруулсан талаарх мэдээллийг бидэнд ирүүлээгүй.

Монгол Улс нь өмнөх үнэлгээний тайланд заасан 2.8 дугаар зөвлөмжийг хэсэгчлэн биелүүлсэн байна.

Шинэ зөвлөмж 27.

1. Шалгагдсан болон шүүхэд шилжүүлсэн авлигын гэмт хэргийн тоонд гарч байгаа зөрүүтэй байдалд дүн шинжилгээ хийх, шүүхээс өмнөх шатанд хэргийг хэрэгсэхгүй болгож байгаа үндэслэлтэй холбоотой асуудал гарч байгаа бол түүнийг шийдвэрлэх.
2. Шүүхийн шатанд хариуцлага тооцсон шийдвэр гаргахад дөхөм үзүүлэхүйц мөрдөн шалгах, хэрэгт хяналт тавих ажиллагааг хангах.
3. Авлигын хэрэг бүр дээр гэмт хэргээс үүсэлтэй хөрөнгө орлого, хэрэгсэл, тэдгээрийн үр шимийг хураан авахыг эрэлхийлэх.
4. Дээд түвшний авлигын гэмт хэргийг шуурхай, үр дүнтэй шалгах, түүнчлэн гадаад улсын албан тушаалтан оролцсон хээл хахууль, мөнгө угаах, хууль бусаар хөрөнгөжих гэмт хэргийг идэвхтэй илрүүлэх, мөрдөн шалгах, ял ногдуулахад онцгой анхаарал хандуулах.
5. Дээд түвшний авлигын гэмт хэргийг шалгаж, гэм бурууг тогтоон, гэмт хэргийн үүсэлтэй хөрөнгийг хураан авсан ажиллагааны үр дүнгийн талаар олон нийтэд мэдээлэх.
6. Авлигын гэмт хэргийн төрөл, тэдгээрийг шийдвэрлэсэн байдал (хариуцлагын төрөл, гэм буруугүйд тооцсон, өршөөсөн тоо), хураан авах ажиллагаа явуулсан тоо (хураан авах ажиллагааны төрөл, хөрөнгийн төрөл (хэрэгсэл, хөрөнгө орлого (шууд болон шууд бус), үр шим), гэм буруутан, хамсаатан, мэдэж байсан гуравдагч тал (хувь хүн, хуулийн этгээд), хураан авсан хөрөнгийн хэмжээ гэх мэт) зэрэг авлига болон мөнгө угаах гэмт хэргийн дэлгэрэнгүй, найдвартай тоон мэдээг тогтмол хэвлэх, шинэчлэхэд шаардлагатай нөхцөл байдлыг хангах.

3.4. Авлигатай тэмцэх эрүүгийн шүүх, хууль сахиулах байгууллагууд (цагдаа, прокурор, шүүх, авлигатай тэмцэх байгууллага)

Зөвлөмж 2.9: Авлигатай тэмцэх хууль сахиулах мэргэшсэн байгууллага

1. Засгийн газрын агентлаг, ялангуяа хууль сахиулах байгууллагад хараат бус дотоод мөрдөн шалгах нэгжийг байгуулах, авлигатай тэмцэх чиглэлийн хууль сахиулах байгууллагын чадавх, нөөц бололцоог сайжруулах.
2. Авлигатай тэмцэх байгууллагын авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах чадавхийг бэхжүүлэх, ялангуяа мөрдөгч нарын тоог нэмэгдүүлж, орон нутагт мөрдөн шалгах чиг үүрэг бүхий нэгжүүдийг байгуулах.
3. Авлигын хэрэгт хяналт тавих чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа прокуроруудын мэргэшсэн байдлыг хангаж, холбогдох прокурорууд (нэгжүүд)-д тусгайлсан хараат бус байдлыг олгох.
4. Мөрдөн шалгах ажиллагаанд хяналт тавихаас шүүх хуралдаанд яллагчаар оролцлох хүртэл прокурорын үүрэг оролцооны тасралтгүй байдлыг хангах

Мөрдөн шалгах албадын тогтолцоо, мөрдөгч нарын эрх зүйн болон хараат бус байдал

2015 оноос хойш авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах чиг үүрэг бүхий байгууллага шинээр байгуулагддаагүй. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасны дагуу АТГ нь авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах бүрэн эрхтэй. Авлигын гэмт хэргийг илрүүлсэн бусад хууль сахиулах байгууллага хэрэг бүртгэлийн хэрэг нээж болох боловч үргэлжлүүлэн шалгуулахаар АТГ-т шилжүүлэх үүрэгтэй. Эрүүгийн хуулийн 22 дугаар бүлэгт авлигын 10 төрлийн гэмт хэргийг хуульчилсан бөгөөд бүгд АТГ-ын харьяалалд хамаарагддаг. Түүнчлэн Авлигын эсрэг хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан бүх албан тушаалтнууд албан үүргээ хэрэгжүүлэх явцад олж мэдсэн авлигын мэдээллийг АТГ-т даруй мэдээлэх үүрэгтэй.¹¹⁶

Авлигын гэмт хэргээс гадна цагдаагийн ажилтнуудын үйлдсэн эрүүгийн гэмт хэргийг АТГ шалгах харьяалалтай.

Гэвч Цагдаагийн ерөнхий газар бүх эрүүгийн гэмт хэргийг ерөнхийлөн харьяалж, АТГ-ын мөрдөн шалгах ажиллагаанд ихэнх тохиолдолд дэмжлэг үзүүлдэг. АТГ-ын салбарыг бүс нутагт байгуулах ажлыг Монгол Улс хэрэгжүүлээгүй (энэхүү тайлангийн 1.4 дэх хэсгээс харах) тул ихэвчлэн орон нутгийн хэмжээнд цагдаагийн байгууллагын мөрдөгч нар АТГ-ын үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлж оролцдог.

Мөрдөн шалгах бүх ажиллагаа, арга хэмжээ прокурорын зөвшөөрөл, хяналтын дор явагддаг бөгөөд мөрдөгч нар прокурорын шийдвэрт гомдол гаргах боломжгүй байдаг.

Авлигын эсрэг хараат бус мэргэшсэн байгууллага - хараат бус байдал, эрх мэдэл, нөөц боломж, тайлагналт

Авлигатай тэмцэх газар

Институцид эзлэх байр суурь, эрх зүйн байдал, бүтэц зохион байгуулалт, эрх мэдэл

Авлигатай тэмцэх газар нь гүйцэтгэх ажиллагаа, хэрэг бүртгэлт, мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулж, авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх чиг үүрэг бүхий мэргэшсэн, хараат бус байгууллага юм. Түүнчлэн энэхүү тайлангийн 1.4 дэх хэсэгт дурдсанчлан тус газар нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлдэг бөгөөд хуулиар мэдүүлэг гаргахыг үүрэг болгосон албан тушаалтнуудын хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг хянаж шалгадаг. Улсын

¹¹⁶ Авлигын эсрэг хуулийн 8 дугаар зүйлийг үзнэ үү. “Авлигын тухай мэдээлэх”.

8.1.Энэ хуулийн 4.1-д заасан этгээд албан үүрэг гүйцэтгэх явцдаа олж мэдсэн авлигын талаарх мэдээллийг АТГ-т нэн даруй мэдээлэх үүрэгтэй.

8.2.Энэ хуулийн 8.1-д заасан мэдээлэх үүргийг хэрэгжүүлэхэд төр, байгууллага, хувь хүний нууцын тухай хуулиар тогтоосон хязгаарлалт хамаарахгүй.

ерөнхий прокурорын 2017 онд гарсан тушаалаар Нийслэлийн прокурорын газар АТГ-ын мөрдөн шалгаж байгаа эрүүгийн бүх гэмт хэрэгт хяналт тавьж байна.¹¹⁷

АТГ-ын Мөрдөн шалгах хэлтэс нь 34 албан хаагчтай. Үүнээс 30 мөрдөгч буюу 4 ахлах мөрдөгч, 26 мөрдөгчтэй ажиллаж байна. Дөрвөн захиргааны ажилтантайгаас хоёр менежер, хоёр тоо бүртгэлийн ажилтан ажилладаг. Түүнчлэн уг хэлтэст гомдол, мэдээлэл бүртгэлийн ажилтан байдаг.

Тусгай мөрдөн шалгах болон гүйцэтгэх ажиллагаа явуулдаг гүйцэтгэх ажлын хэлтэс нь 17 мөрдөгч, 3 ахлах мөрдөгч, 8 захиргааны ажилтантай. Мөрдөн шалгах ажиллагаанд туслалцаа үзүүлэх эдийн засгийн болон бусад мэргэжлийн салбарт мэргэшсэн шинжээч дутагдалтай байдаг талаар тус газрын мөрдөгч нар тайлбарлаж байсан бөгөөд тэдгээрийн оролцоо нь нарийн төвөгтэй авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад чухал нөлөө үзүүлэх юм.

АТГ нь салбар нэгжгүй тул нийслэл Улаанбаатар хотоос алсад явагдаж байгаа мөрдөн шалгах ажиллагаанд орон нутгийн цагдаагийн байгууллагын ажилтнуудын туслалцаа шаардлагатай болдог. Энэ нь тус газрын авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагаанд хүндрэл учруулдаг. 2011 онд Авлигатай тэмцэх газраас орон нутагт салбар нэгжтэй болох санал УИХ-д хүргүүлсэн боловч уг хүсэлтийг хүлээн аваагүй. АТҮХ-ийг хэрэгжүүлэх хүрээнд 2019 оны эцэс гэхэд АТГ-ын салбарыг орон нутагт байгуулах амлалтыг төрөөс өгсөн боловч зөвхөн 7 бүс нутаг хариуцсан мөрдөгчдийг томилсон байна.

Эрүүгийн болон Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль шинэчлэн батлагдсан (энэхүү тайлангийн 3.2 дугаар хэсэг)-тай холбогдуулан АТГ-ын ажлын ачаалал багагүй нэмэгдсэн. Шинэ Эрүүгийн хуулиар эрх мэдлээ урвуулах гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнд хохирол шаардахаа больсон тул шүүхэд шилжүүлэх хэргийн тоо нэмэгдэхэд шууд нөлөөлсөн. Үүнтэй зэрэгцэж эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журмаар хэрэг нээхээс өмнөх хэрэг бүртгэл явуулах хугацааг (19 өдрөөс 5 өдөр) багасгасан. Үүнээс шалтгаалж сэжиг бүхий мэдээллийн үнэн бодитойг үнэлэх хугацаа багассан тул мөрдөгч нар хэрэг нээх хүсэлтийг ихээр гаргах болсон.

АТГ-ын чадавх (хүний нөөц бага, орон нутагт салбаргүй) сул байгаа нь Цагдаагийн ерөнхий газартай ойр хамтран ажиллахад хүргэж байна. АТГ-ын холбогдох ажилтнуудын мэдээлснээр цагдаагийн байгууллага нь дэмжлэг үзүүлэх байдлаар оролцож, тус газрын мөрдөгч нарт туслалцаа үзүүлж, зааврын дагуу ажилладаг. АТГ-ын мөрдөгч нар хүрэлцдэггүй, Улаанбаатар хотоос алс зайд орших орон нутагт цагдаагийн байгууллага авлигын гэмт хэргийг шалгадаг. Түүнчлэн нарийн төвөгтэй хэрэг дээр прокуророос шийдвэр гаргаж, АТГ, Цагдаагийн ерөнхий газар, Тагнуулын ерөнхий газар болон бусад хууль сахиулах байгууллагын төлөөллийг оролцуулсан ажлын хэсэг байгуулдаг.

АТГ-ын холбогдох ажилтнууд мөрдөн шалгаж байгаа хэрэг дээр хөндлөнгөөс шууд нөлөөлөх тохиолдол гарч байгаагүйг мэдээлсэн. Гэвч мөрдөн шалгагдаж байгаа улс төрчид олон нийтийн өмнө гэм буруугүйгээ зарладаг нь зарим тохиолдолд мөрдөгчийг шууд бус дарамт шахалтад оруулдаг.

Мөрдөгчийг томилох

АТГ нь ихэвчлэн цагдаагийн байгууллагаас мөрдөгч нарыг шилжүүлэн авдаг. Үнэлгээний үеэр мэдээлснээс үзвэл мөрдөгчийг өрсөлдөөнт бус журмаар томилдог байна. Зөвхөн туслах чиглэлийн ажилтныг өрсөлдөөнт журмаар шалгаруулдаг. Бодит байдал дээр мөрдөгчийн орон тоо гарч ирвэл Авлигатай тэмцэх газраас цагдаа эсхүл бусад хууль сахиулах байгууллагад албан бусаар хандаж, сайтар мэргэшсэн гэж тооцогддог ажилтнуудыг тогтоодог. Тэдгээр ажилтнууд зөвшөөрсөн тохиолдолд томилгоог хийдэг. Томилгоо хийх энэ хэлбэр нь хууль сахиулах байгууллагын туршлагатай ажилтанг олоход дөхөмтэй байж болох ч объектив, ил тод, чадахуйн зарчимд суурилсан сонгон шалгаруулалт, томилгоо хийх арга хэлбэр нь авлигатай тэмцэх

¹¹⁷ Улсын ерөнхий прокурорын А/67 дугаар тушаалаар батлагдсан “хэрэг бүртгэлт явуулах, гомдол хүлээн авах болон хэрэг бүртгэлт, эрүүгийн гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагаанд прокурорын хяналт тавих журам” болон А/58 дугаар тушаалаар батлагдсан “Монгол Улсын газар нутгаас гадна болон үл мэдэгдэх газарт үйлдэгдсэн гэмт хэргийг мөрдөн шалгах, ийм хэрэгт прокурорыг томилох тухай журам”-ыг үзнэ үү.

байгууллагын хараат бус байдлыг тодорхойлох хүчин зүйлсийн нэг болдог. Түүнчлэн тухайн хувь хүний ар тал, аюулгүй байдлыг шалгахыг томилгоо хийх журамд оруулж болох юм.¹¹⁸

Албан хаагчид, төсвийн нөөц бололцоо

АТГ-ын төлөөлөгчид нөөц бололцооны дутмаг байдал, ялангуяа өсөн нэмэгдсээр байгаа ажлын ачаалалд хүрэлцэхгүй байгаа хүний нөөцтэй холбоотой асуудлын талаар тайлбарлаж байв. Тухайлбал, 2018 онд тус газарт 1126 сэжигтэн оролцсон 1040 хэргийг шалгасан бол 2017 онд зөвхөн 654 сэжигтэн оролцсон 427 хэрэг шалгагдсан. Ажлын ачаалал ойролцоогоор хоёр дахин нэмэгдсэн бол Мөрдөн шалгах хэлтсийн 34 албан хаагчийн тоо өөрчлөгдөөгүй байна.

Орон тоо цөөн, төсөв үл хүрэлцэх байдал тус газарт тулгарсан гол асуудал болж байна. Үнэлгээний үеэр одоогийн мөрдөгчдийн тоог ойролцоогоор 50 болгож нэмэгдүүлэх шаардлагатайг өгүүлж байв. Энэ зорилгыг хангахын тулд Авлигатай тэмцэх газраас хэрэгцээ шаардлагадаа дүн шинжилгээ хийж, мөрдөх ажлын чиг үүрэг бүхий албан хаагчдийн тоог нэмэгдүүлэх хүсэлтээ Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлд хүргүүлсэн. Тус Зөвлөлөөс хуульд заасны дагуу зөвшөөрсөн шийдвэр гарсан байх ёстой бөгөөд уг хүсэлтэд хариу өгөөгүй байв.

Ажлын тэргүүлэх чиглэл, гүйцэтгэлийн үнэлгээ

Авлигатай тэмцэх газраас авлигын тодорхой чиглэлийг бусдаас нь тэргүүнд тавьж үздэггүй. Авлигад илүү өртөмтгий эдийн засаг болон нийгмийн салбар эсхүл авлигын гэмт хэргээс үүсэлтэй хохирол, хор нөлөөнд үндэслэн тогтоосон тэргүүлэх чиглэл байдаггүй. Үнэлгээний үеэр яригдаж байснаас үзвэл тус байгууллага нь бүх гомдлыг ижил түвшинд, ялгаварлалгүйгээр авч үздэг. Ихэнх тохиолдолд хэрэгт тавих ач холбогдлын хэмжээг тухайн хэргийн нарийн төвөгтэй байдал болон хамтарсан ажлын хэсэг байгуулах хэрэгцээ шаардлагын дагуу тогтоодог. Нэг талаас урьдчилан сэргийлэх ажиллагаа, авлигын эсрэг бодлогын арга хэмжээ болон нөгөө талаас хууль сахиулах ажиллагааны хооронд явагдаж байгаа холбоо харилцаа тус газарт ажиглагдахгүй байна. Тус газраас авлигад хамгийн их өртсөн салбарыг тодорхойлсон судалгааны дүн дээр үндэслэж мөрдөн шалгах ажиллагааны тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлсон эсхүл мөрдөн шалгах ажиллагааны үр дүнг урьдчилан сэргийлэх чиг үүрэг бүхий хэлтэс авч ашигласан талаар мэдээлэл байхгүй байна.

Эрүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагаанд прокурорын хяналт тасралтгүй байх тогтолцоотой Монгол Улсын эрх бүхий байгууллагууд гэмт хэргийг үйлдэхээр зэхэж байгаа мэдээллийг хянаж үзэх үүрэгтэй. Гэвч авлигын гэмт хэрэгт ихэвчлэн холбогддог, эрсдэл өндөртэй (уул уурхай, боловсрол гэх мэт) тодорхой салбарт чиглэсэн мөрдөн шалгах ажиллагаанд ахиухан нөөц төсөв хуваарилаагүй нь авлигатай тэмцэх бодлогын алдаа, алсын хараа дутагдаж байгааг харуулж байна. Авлигатай тэмцэх арга хэмжээг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтэд шүүхэд шилжүүлсэн авлигын гэмт хэргийн тоог авч үзэх хэрэгтэй.

Цагдаагийн ерөнхий газар

Цагдаагийн ерөнхий газар нь авлигатай тэмцэх мэргэшсэн мөрдөн байцаах албанд тооцогдохгүй боловч авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагаанд хамаарах тус газрын үйл ажиллагаа, онцлог шинжийг энэхүү хэсэгт дурдав.

Монголын эрх бүхий байгууллагаас тус агентлагт авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгахад хамаарах 4,428 мөрдөгч, захиргааны ажилтан ажилладаг гэж мэдэгдсэн. Гэвч дурьдагдсан албан хаагчид зөвхөн авлигад хамаарах гэмт хэргийг шалгах чиглэлээр ажилладаг эсэхийг мэдээлээгүй. Тус агентлагт ажиллаж байгаа мөрдөгч нар нь эрх зүйн бакалаврын зэрэгтэй, 3 сараас 25 жилийн ажлын туршлагатай байна.

Цагдаагийн ерөнхий газрын нэгж хариуцсан дарга нарыг тус агентлагийн даргын 2017 оны 4/148 дугаар тушаалаар баталсан 909 дүгээр журамд заасан “Ажилтныг томилох журам”-ын дагуу сонгон шалгаруулж томилдог.

¹¹⁸ ЭЗХАХБ-ын Авлигын эсрэг сүлжээний (2008 он) тайлангийн 26 хуудасыг үзнэ үү. <https://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>.

2015-2017 оны хооронд тус газрын Эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх газарт 40 гаруй удаагийн үе шат бүхий сургалтыг жил бүр зохион байгуулсан байна. Ойролцоогоор 2500 албан хаагч эдгээр сургалтуудад оролцжээ. 2018 оны 1 дүгээр сараас 9 дүгээр сарыг хүртэл 42 удаагийн сургалт зохион байгуулагдаж, 600 албан хаагч хамрагдсан. АТҮХ-ийг хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд АТГ-ын Олон нийтийн төвд зохион байгуулсан сургалтад 498 албан хаагч хамрагджээ. Мөнгө угаах гэмт хэрэг болон бусад сэдвээр сургалтууд зохион байгуулагдаж байсан. Сургалтын арга хэлбэр нь лекц, хэлэлцүүлэг, дасгал ажил байдаг. Эдийн засгийн гэмт хэрэг мөрдөн шалгаж байгаа албан хаагчдын ур чадвар, мэдлэгийг дээшлүүлэхийн тулд нэмэлт материал, гарын авлагыг тарааж байсан.

Цагдаагийн ерөнхий газраас албан хаагчид дутмаг, эрх зүйн орчин хангалттай бүрэлдээгүй байдал тус агентлагийн үйл ажиллагаанд бэрхшээл учруулдаг гэж байв. Түүнчлэн гадаад улсын ижил төстэй байгууллагын сайн туршлага, амжилтын түүхийг харуулсан сургалтыг урт хугацаанд зохион байгуулснаар албан хаагчдын чадавхийг бэхжүүлэхэд тустай гэж мэдэгдэж байв.

Авлигатай тэмцэх мэргэшсэн байгууллага (нэгж) - хараат бус байдал, эрх мэдэл, нөөц бололцоо, тайлагналт

Монгол Улсад авлигын эсрэг мэргэшсэн прокурорын байгууллага эсхүл нэгж байдаггүй. Гэвч авлигын бүх гэмт хэрэгт прокурорууд хяналт тавьж, бүх ажиллагаанд прокурорын зөвшөөрөл олгогддог. 2017 оноос хойш Улсын ерөнхий прокурорын дор үйл ажиллагаагаа явуулдаг Нийслэлийн прокурорын газар АТГ-ын мөрдөн шалгаж байгаа эрүүгийн гэмт хэрэгт хяналт тавьж байна. Нийслэлийн прокурорын газрын хяналтын прокуроруудыг сонгон шалгаруулж томилох тусгай журам, тус газарт тусгайлсан хуваарилсан төсөв байдаггүй.

Нийслэлийн прокурорын газрын 17 хяналтын прокурор бүхий хэлтэс АТГ-ын шалгаж байгаа эрүүгийн хэрэгт хяналт тавьдаг. Улсын ерөнхий прокурор нь уг хэлтэст ажиллах хяналтын прокуроруудыг өрсөлдөөнт замаар сонгон шалгаруулж томилдоггүй. Тус хэлтэс нь хоёр тасгаас бүрддэг. 10 хяналтын прокурор бүхий нэг тасаг нь АТГ болон Тагнуулын ерөнхий газрын шалгаж байгаа эрүүгийн хэрэгт хяналт тавьдаг. 7 хяналтын прокурор ажилладаг нөгөө тасаг цагдаагийн байгууллагын шалгаж байгаа хэргийг хянадаг. АТГ болон Тагнуулын ерөнхий газрын шалгаж байгаа хэрэгт хяналт явуулдаг тасгийн үйл ажиллагааг тусгайлан журамласан дүрэм байдаггүй. Энэхүү хэлтэс нь прокурорын байгууллагад үйлчилдэг нийтлэг дүрэм журамд захирагдаж, тусгайлсан хараат бус байдал эдэлдэггүй.

2015-2018 онд (4 жилд 5 арга хэмжээ) авлига, санхүүгийн гэмт хэргийн чиглэлээр АТГ-ын мөрдөгч болон өөрийн прокурорууддаа зориулж сургалт зохион байгуулж байсан. Гэвч АТГ-ын шалгаж байгаа хэрэгт хяналт тавьдаг прокурорууд энэ сургалтаас мэдлэг, мэдээлэл олж авсан талаар мэдээлэл байхгүй байна.

Холбогдох журмын дагуу мөрдөгч хэрэг шалгаж эхэлснээс хойш 72 цагийн дотор прокурорт хэрэг нээх хүсэлтээ гаргах ёстой. Хэрэг нээсний дараа АТГ (цагдаагийн байгууллага)-аас явуулж байгаа мөрдөн шалгах ажиллагаанд прокурор хяналт тавьдаг. Монгол Улсад мөрдөн шалгах ажиллагаанд хяналт тавьсан прокурор шүүх хуралдаанд хэргийн яллагч талаар оролцдог. Гэвч шүүх ажиллагаа алс орон нутагт болох бөгөөд цугларсан баримт нотолгоо баттай тохиолдолд тухайн орон нутагт болох шүүх ажиллагаанд орон нутгийн прокурор оролцоно. Ойролцоогоор хэргийн 30 хувь нь орон нутгийн шүүхэд шийдэгддэг. Гэвч эрх бүхий байгууллагын мэдээлснээр нийт шийдэгдсэн хэргийн 10 орчим хувьд Нийслэлийн прокурорын газраас хяналтын прокурор оролцоогүй бөгөөд тухайн орон нутгийн прокурорууд төлөөлсөн байна.

Нийслэлийн прокурорын газраас АТГ-тай арга хэмжээний төлөвлөгөө байгуулсан бөгөөд уг төлөвлөгөөний дагуу хэрэв тухайн шалгагдаж байгаа хэрэг нарийн төвөгтэй бол хяналтын прокуроруудын тоог нэмэх талаар тохиролцсон. Түүнчлэн прокурор нь мөрдөгч нараас бүрдсэн ажлын хэсэг байгуулж болно. Мөрдөгч нарт прокуророос заавар, зөвлөмж өгдөг.

АТГ-ын мөрдөн шалгах ажиллагаанд хяналт тавих чиг үүрэг бүхий тасагт ажлын туршлагаар бусдаасаа илүү прокуроруудыг ажиллуулахад Нийслэлийн прокурорын газраас анхаардаг талаар тус газрын төлөөлөл өгүүлж байв. Гэвч уг тасагт ажиллах хүсэлтэй прокурорт тавигдах

албаны шаардлага, сонгон шалгаруулалтын тусгай журам байхгүй байна. Тус тасгийн ажлын ачаалал их байдаг. Одоогийн ажлын ачаалал ихсэн болсон шалтгаан нь 2017 онд эрүүгийн хууль тогтоомж шинэчлэгдэж, хянагдах хэргийн тоо эрс нэмэгдсэнтэй холбоотой. Нийслэлийн прокурорын газар болон АТГ-ын аль аль нь дээр дурдсан нэгжийг авлигын эсрэг мэргэшсэн прокурорын байгууллага гэж үзэхгүй байгаагаа илэрхийлсэн. Ийм нэгжийг байгуулснаар олон улсын авлигын эсрэг стандартыг хэрэгжүүлэхэд ахицтай алхам болно гэдгийн Үнэлгээний баг онцолж байна. Тухайлбал, Нийслэлийн прокурорын газрын одоогийн ажиллаж байгаа тасгийг тусгайлан мэргэшүүлснээр энэ нь хэрэгжиж болох юм. Мэргэшсэн байдал нь тус тасагт ажиллаж байгаа прокуроруудын тогтвортой, хараат бус байдал, мэргэшүүлэх сургалт, нөөц бололцоогоор илэрхийлэгдэх юм.

Авлигын гэмт хэрэгт шүүгч/шүүхийн мэргэшсэн байдал, авлигын гэмт хэргийг шийдвэрлэх тухай шүүгч нарт зориулсан сургалт зохион байгуулсан байдал

Монгол Улсад авлигын гэмт хэргээр мэргэшсэн шүүгч эсхүл шүүх байгууллага байдаггүй. Процессын хуульд гэмт хэргийн харьяаллыг орон нутгаар хуваарилсан. Үнэлгээний үеэр прокурор, мөрдөгч нар авлигын гэмт хэргээр мэргэшсэн шүүгч нар дутагдалтай байдаг талаар мэдэгдэж байв. Хэргийн нарийн ээдрээ, луйврын шинжтэй нарийн төвөгтэй механизмыг ойлгоход олон салбарын мэдлэг шаардагдах бөгөөд мөрдөн шалгах ажиллагааны орчин үеийн арга техникийг эзэмшихэд мэргэшил, тусгай сургалт хэрэгтэй. Авлигын гэмт хэргээр мэргэшсэн шүүгч нартай байх нь эрүүгийн ажиллагааг явуулахад чухал ач холбогдолтой.

2019 онд Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Улсын ерөнхий прокурорын газар, АТГ болон АНУ-ын Азийн сан хамтарч шүүгчдийн мэргэшүүлэх чиглэлээр төсөл хэрэгжүүлэхээр ажиллаж байна.

Эрүүгийн хууль сахиулах байгууллага, шүүхийн дотоод мөрдөн шалгах нэгжүүд – бүрэн эрх, эрх хэмжээ, эрх зүйн байдал, ажлын үр дүн

Монголын холбогдох байгууллагууд ийм чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг хараат бус байгууллага байхгүй гэж мэдэгдэв. Гэвч Улсын ерөнхий прокурорын газрын Дотоод хяналт, аюулгүй байдлын газар нь сахилгын асуудал хариуцсан нэгжийн үүргийг гүйцэтгэж, прокуроруудын хувь хүний гаргасан үйлдэл болон сахилгын хэргийг шалгадаг. Тус газарт таван прокурор ажилладаг. Тэдгээр прокурорууд олон нийт, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, шууд утсаар ирүүлсэн гомдол, мэдээллийг шалгадаг. Хэрэв авлигын шинжтэй үйлдэл илэрсэн бол АТГ-т мэдэгддэг. Түүнчлэн тус газар нь прокуроруудын аюулгүй байдлыг хангаж, ёс зүйгүй үйлдэл гаргахаас урьдчилан сэргийлсэн зааварчилгаа, зөвлөмж гаргах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.

Дүгнэлт

Сүүлийн жилүүдэд АТГ-ын ажлын ачаалал эрс нэмэгдсэнээс үүдэж тус газрын албан хаагчдын орон тоо дутагдах байдал үргэлжилсээр байна. Хамгийн сүүлд Үнэлгээг хийснээс хойш тус газрын мөрдөгчийн орон тоо нэмэгдээгүй бөгөөд орон нутагт салбар нэгж байгуулагдаагүй байна.

Авлигын гэмт хэрэгт хяналт тавьж байгаа прокуроруудыг мэргэшүүлэх, тэднийг тусгайлан хараат бус байдлаар хангахад шаардлагатай ажлыг холбогдох эрх бүхий байгууллагууд хэрэгжүүлээгүй байна. Орон нутгийн шүүхээр шийдэгдсэн нийт авлигын хэргийн 10 орчим хувьд тухайн хэрэгт хяналт тавьж байсан Нийслэлийн прокурорын газрын прокурор яллагчаар оролцоогүй бөгөөд шүүх хуралд тухайн орон нутгийн прокурор төлөөлж оролцжээ. Түүнчлэн орон нутгийн прокуроруудад авлигын гэмт хэргийг шалгах ажиллагаа, тэдгээртэй холбоотой хууль тогтоомжийн талаар сургалт ороогүй байна.

Төрийн холбогдох байгууллагуудад дотоод мөрдөн шалгах чиг үүрэг бүхий хараат бус нэгжүүд байгуулагдаагүй байна.

Монгол Улс нь 2.9 дүгээр зөвлөмжийг биелүүлээгүй байна.

Шинэ зөвлөмж 28

1. Авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагааг мэргэжлийн өндөр түвшинд явуулахад шаардлагатай хүний нөөц, санхүү төсөв түүний дотор мөрдөгчдийн тоог хангалттай нэмэгдүүлж, эдийн засаг, санхүүгийн болон техникийн чиглэлийн мэргэжилтнүүдээр Авлигатай тэмцэх газрыг хангах.
2. АТГ-ын мөрдөгч, гүйцэтгэх чиглэлийн ажилтнуудын томилгоог ил тод, чадахуйн зарчимд суурилсан, өрсөлдөөнт журмаар явуулж эхлэх.
3. Орон нутагт үйл ажиллагаа явуулдаг мөрдөгчийн орон тоо бүхий АТГ-ын салбар (байгуулагдахаар шийдвэрлэсэн)-ыг бүс нутагт байгуулах.
4. Авлигад хамгийн их өртдөг гэж тодорхойлогдсон салбарыг тэргүүлэх чиглэлээр тодорхойлж, түүний дагуу АТГ-ын Мөрдөн шалгах хэлтсийн нөөц, бололцоог хуваарилах. Тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлох эх сурвалжуудын дунд тус газрын Урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх хэлтсийн эрсдэлтэй салбарыг тодорхойлохоор хэрэгжүүлсэн дүн шинжилгээний ажлын үр дүнг хэрэглэхийг харгалзан үзэх.
5. Авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах орчин үеийн арга техник, санхүүгийн мөрдөн шалгах ажиллагаа, олон улсын хамтын ажиллагаа болон хулгайлагдсан хөрөнгийг буцаан авах зэрэг сэдвээр АТГ-ын мөрдөгч нарт зориулсан тусгай сургалтыг тогтмол явуулах.
6. АТГ-ын мөрдөн шалгаж байгаа гэмт хэрэгт хяналт тавьдаг Нийслэлийн прокурорын газрын холбогдох нэгжийг мэргэшсэн болгож, уг нэгжийг шаардлагатай төсөв, хүний нөөц, хараат бус байдлаар хангаж, авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагаа, санхүүгийн гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагаа, гүйцэтгэх ажиллагаа зэрэг сэдвээр тогтмол сургалтад хамруулах.
7. Авлигын гэмт хэргийг хянан шийдвэрлэх шүүх хуралд оролцох шүүгч болон тухайн шүүх хуралд Нийслэлийн прокурорын газрыг төлөөлөн улсын яллагчаар оролцох орон нутгийн прокуроруудыг мэргэшүүлэх ажлыг анхаарч, тэдгээрийг мэргэшүүлэх сургалтад хамруулах.

4. УЛС ТӨРИЙН НАМЫН САНХҮҮЖИЛТ

Өмнөх зөвлөмж

1. Гишүүний татварт хязгаар тогтоож, улс төрийн намын санхүүжилтийн зохицуулалтын тогтолцоог бэхжүүлэх, “хандив”-ын тухай хуулийн тодорхойлолтыг өргөжүүлж, түүнд мөнгөн бус хандивыг хамруулан тооцдог болох, улс төрийн намд хамаарах эсхүл түүний удирдлагад байдаг бүх хуулийн этгээдүүдийг хандивын хязгаарлалтад хамруулах, хандивын тухай мэдээллийг нийтлэх, төрийн худалдан авах ажиллагаа эсхүл бусад төрийн эх үүсвэрээс санхүүжилт авсан аж ауйн нэгжүүдээс хандив авахыг хориглох журмыг тогтоох.
2. Улс төрийн намд өгөх хувийн болон төрийн санхүүжилтийн тэнцвэрт харьцааг хангаж, төрөөс авсан санхүүжилтийн зарцуулалтад хязгаарлалт тогтоох. Хэдийгээр сонгуулийн санал хураалтын босгоос доогуур байсан ч гэсэн үндэсний сонгуулийн үеэр олон нийтийн дэмжлэгийг тодорхой хэмжээнд авсан улс төрийн намд төрөөс санхүүжилт олгох.
3. Бүх хандив дэмжлэг, тэдгээрийг өгсөн этгээд болон улс төрийн намын санхүүжилтийн зарцуулалтыг нэгтгэсэн жилийн санхүүгийн дэлгэрэнгүй тайланг хэвлэн нийтлэхийг хуулиар үүрэгжүүлэх замаар намын санхүүгийн ил тод байдлыг хангах; ийм тайланг стандарт хэлбэрээр бэлтгүүлж, интернетэд байршуулах.
4. Сонгуулийн өдрөөс өмнө санхүүгийн дэлгэрэнгүй тайланг хүргүүлэх, нийтлэх зэргээр сонгуулийн компанит ажлын санхүүжилтийг ил тод болгох журмыг сайжруулах.
5. Улс төрийн намын болон сонгуулийн компанит ажлын санхүүжилтэд хяналт, үнэлгээ хийх чиг үүрэг, зохих нөөц бололцоо, эрх мэдэл түүний дотор гэмт үйлдэлд зохих шийтгэл, тохирсон хариуцлагыг ногдуулах эрх хэмжээ бүхий хараат бус тогтолцоог даруй бий болгох. Улс төрийн намын санхүүжилтэд хяналт тавих эрх мэдлийг авлигатай тэмцэх байгууллагад өгөх асуудлыг харгалзан үзэх. Сонгуулийн ерөнхий хороог мэргэшсэн, хараат бус байлгах нөхцлийг хангаж, түүний гишүүдийг орон тооны албан тушаалтнууд болгож, чадахуйн зарчимд суурилсан, хэрэв боломжтой бол нээлттэй өрсөлдөөнт журмаар шалгаруулдаг болох.
6. УИХ-ын гишүүдийн ёс зүй, шударга байдлын асуудал, түүний дотор зөрчлийн асуудлаар шийдвэр гаргах журмыг зохицуулсан дүрмийг дахин хянан баталж, түүний хэрэгжилтийг хангах механизмыг бий болгох.

Улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудлыг Монгол Улсын авлигын эсрэг орчныг үнэлэх 4 дэх удаагийн Үнэлгээний хүрээнд нарийвчилсан үнэлгээ хийх салбараар сонгосон. Энэхүү бүлгийн хүрээнд улс төрийн намын болон сонгуулийн компанит ажлын санхүүжилттэй холбоотой өмнөх шатны Үнэлгээний дүнд өгсөн зөвлөмжийн хэрэгжилтэд дүн шинжилгээ хийж, биелэлтийн байдалд дүгнэлт өгөх болно.

Ерөнхий нөхцөл байдлын талаарх танилцуулга

Монгол Улс нь Ерөнхийлөгчийн хагас засаглалтай, олон намын тогтолцоо бүхий ардчилсан бүгд найрамдах улс. Гүйцэтгэх эрх мэдлийг Ерөнхийлөгч болон Засгийн газраас хэрэгжүүлж, хууль тогтоох эрх мэдлийг парламент буюу УИХ барьдаг бөгөөд 76 суудалтай, нэг танхимаар үйл ажиллагаагаа явуулдаг.

Ерөнхийлөгч нь төрийн тэргүүн бөгөөд түүнийг парламентад суудал бүхий намаас нэр дэвшүүлэн, нэгдсэн сонгуулиар сонгодог. Түүнчлэн Ерөнхийлөгч гадаад харилцааны хэрэгт оролцож, зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагчийн үүргийг гүйцэтгэж, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг даргалдаг бөгөөд парламентад олон суудал авсан нам эсхүл намуудтай зөвшилцөн Ерөнхий сайдын албан тушаалд холбогдох этгээдийг нэр дэвшүүлдэг.

Засгийн газар гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд байгууллага. Ерөнхий сайд нь Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцсөний үндсэн дээр Засгийн газрын бүтэц бүрэлдэхүүнийг батлуулах, түүнд өөрчлөлт оруулах саналыг парламентад өргөн барьдаг.

Монгол Улсад сонгуулийн үйл ажиллагаа шууд, улс даяар дараах байдалтайгаар зохион байгуулагддаг: Үүнд: Ерөнхийлөгчийн сонгууль хоёр үе шаттайгаар дөрвөн жил тутам, Парламентийн сонгууль олонхийн санал авсан нэр дэвшигч сонгогдох журмаар дөрвөн жил тутам, орон нутгийн сонгууль дөрвөн жил тутам зохион байгуулагддаг. Нам, хувь хүнийн аль аль нь Парламент болон орон нутгийн сонгуульд нэр дэвшиж болдог.

Одоогийн байдлаар 28 улс төрийн нам Монгол Улсын Дээд шүүхэд бүртгүүлсэн бөгөөд түүнээс гурван улс төрийн нам буюу Монгол ардын нам, Ардчилсан нам, Монгол ардын хувьсгалт нам Парламентад төлөөлөлтэй байна.

Монгол Улсад эвслийн засгийн газар байгуулагдах байдал хэвийн үзэгдэл байсан боловч хамгийн сүүлд зохион байгуулагдсан 2016 оны 7 дугаар сарын сонгуулиар Монгол ардын нам нийт суудлын дөрөвний гурвыг авч, нэгдмэл кабинет байгуулах боломжийг бүрдүүлсэн. Одоогийн Ерөнхийлөгч 2017 онд сонгогдсон бөгөөд гол сөрөг хүчин болох Ардчилсан намаас нэр дэвшигч боловч Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигч сонгуулийн компанит ажлаас өмнө үндэсний нэгдмэл байдлын зарчмын дагуу намын гишүүнчлэлээсээ татгалзах шаардлагатай байдаг.¹¹⁹

Монголын нийгэмд улс төр дэх авлигын асуудалд хандуулах анхаарал ихээхэн нэмэгдэж, хувийн хэвшилд хөтлөгдөх болсон улс төр гол сорилтын нэгээр дурдагдаж байгаа бөгөөд сүүлийн жилүүдэд багагүй тооны өндөр түвшний улс төрчид авлигын дуулианд холбогдож байна.

“60 тэрбумын хэрэг” гэж нэрлэгдэх хэрэг үүний нэг жишээ бөгөөд өөрийн нам, сонгуулийн компанит ажлын санхүүжилтэд 60 тэрбум төгрөг босгосон хээл хахуулийн схемд цөөн бус улс төрчид сэжиглэгдсэн.¹²⁰ Энэхүү хэрэг нь олон нийтийн анхаарлыг ихээр татаж, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч УИХ-ын дарга¹²¹ болон АТГ-ын даргыг¹²² албан тушаалаас нь буулгах уриалгыг гаргасан.

2006 оноос хойш Азийн сангаас зохион байгуулж явуулсан Авлигын төсөөллийн судалгаагаар “улс төрийн нам”, “Парламент”, “Засгийн газар”-ын олон нийтээс авах үнэлгээ муудаж, одоогийн байдлаар авлигад хамгийн их өртсөн институцид тооцогдох болсон.¹²³

Түүнчлэн Транперэнси Интернэшнл байгууллагын бизнесийн шударга байдал судалгаагаар популист улс төрчид кронизмтэй төстэй үйл ажиллагаа явуулж, хувийн хэвшилд сөрөг нөлөө үзүүлж эхлэх болжээ. Улс төрийн намууд авлигад ихээр өртөх болж, хувийн хэвшлийн шударга байдалд хортой нөлөө учруулж байна. Үндэсний аудитын газар тэргүүтэй аудитын тогтолцоо бий боловч санхүүгийн ил тод байдлыг хангах чиглэлээр үе шаттай арга хэмжээ авахгүй байгаагийн улмаас улс төрийн авлига өсөн нэмэгдэх гол шалтгаан болж байна.¹²⁴ Түүнчлэн лоббиг зохицуулсан хууль тогтоомж байхгүйгээс хувийн хэвшил, улс төрийн хүрээнийхний хооронд үүссэн ойр харилцаа хяналтгүй болж, түүнээс үүсэх нөлөөлөл ил тод биш, зохицуулалтгүй байна.

Үнэлгээний үеэр уулзсан төрийн болон төрийн бус байгууллагын төлөөлөгчид тус улсад тулгарч байгаа хүндхэн сорилтын нэг нь улс төрийн авлига болж байгааг хүлээн зөвшөөрч байв.

Авлигын эсрэг салбарчилсан бодлого

АТҮХ-ийн нэг зорилго нь улс төрийн нам болон сонгуулийн компанит ажлын санхүүжилтийн талаарх мэдээллийг олон нийт авах эрхийг хангах юм. Энэхүү баримт бичигт зорилтод хүрэхийн тулд дараах арга хэмжээг зохион байгуулахаар тусгасан. Үүнд:

- Улс төрийн намын санхүүжилт, түүний тайланг олон нийтэд ил тод, нээлттэй болгох чиглэлээр хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгож, хэрэгжүүлэх тогтолцоог бүрдүүлэх,

¹¹⁹ <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/political-finance-in-mongolia.pdf>, 13 дугаар хуудас.

¹²⁰ <https://thediplomat.com/2017/06/ahead-of-presidential-election-mongolia-corruption-scandal-has-a-new-twist/>

¹²¹ <https://www.reuters.com/article/us-mongolia-politics/mongolia-parliamentary-speaker-ousted-amid-corruption-scandal-idUSKCN1PO0EJ>

¹²² <http://blogs.ubc.ca/mongolia/2018/%D0%B0%D1%82%D0%B3-chiefs-parliament-hearing-appointment/>

¹²³ https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2018/09/SPEAK-Survey_2018_eng.pdf Азийн сан, 9 дүгээр хуудас.

¹²⁴ http://resource3.sodonsvision.com/transparency/file/2018/6/777tu5j5du77p212keb33zd6k/BICA_ENG_FINAL.pdf Монгол Улс (2018 он), Транспэрэнси Интернэшнл-Монгол, 7, 17 дугаар хуудас.

хууль бус санхүүжилт авахгүй байх, сонгуулийн санхүүгийн тайлан гаргах, түүнд хийсэн аудитын дүгнэлтийг мэдээлэх зэрэг үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг нарийвчлан зохицуулах замаар улс төрийн намын санхүүжилтийн үйл ажиллагаанд тавих хяналтын тогтолцоог сайжруулах, хуульд байгаа зохицуулалтыг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх.

- УИХ-д суудалтай улс төрийн намын санхүүгийн тайланд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийж, мэдээлэх тогтолцоо бүрдүүлэх.
- Төрөөс олгох улс төрийн намын санхүүжилтийг хүртээмжтэй болгож, УИХ-д суудалгүй намуудыг төлөвших, санхүүгийн хувьд ашиг сонирхлын бүлэглэлийн нөлөөнд автахгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлэх.
- Сонгуулийн тухай хууль, Улс төрийн намын тухай хуулийг боловсронгуй болгох.
- Төрийн өндөр албан тушаалтны ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг сайжруулж, хариуцлага тооцох тогтолцоог бий болгох, авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн, зөрчил гаргасан төрийн өндөр албан тушаалтны эрхийг түдгэлзүүлэх, огцруулах, эгүүлэн татах эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх.
- Улс төрийн намын удирдах албан тушаалтны хөрөнгө, орлогын байдалд хяналт тавих тогтолцоог бүрдүүлэх.
- Төрийн бодлого, шийдвэр гаргахад нийгмийн сонирхлын бүлэг, иргэн оролцох, нөлөөлөх / лоббидох/ эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох.
- Улс төрийн хариуцлагыг дээшлүүлэх, ил тод байдлыг хангахад иргэн, иргэний нийгмийн байгууллагын оролцоог нэмэгдүүлэх.

Тус хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөнд дээр дурдсан зорилтуудыг ихэвчлэн хэрэгжүүлэх арга хэмжээ болгон дахин дурдсан байх бөгөөд төлөвлөгөөт арга хэмжээг гардан хариуцах төрийн оролцоо дутагдалтай байгааг дээр дурдсан мэдээлэл харуулж байна.

Эрх зүйн орчин

Улс төрийн намын санхүүжилтийн тухай хуулийг голчлон 2005 онд батлагдаж, өмнөх үнэлгээнээс хойш өөрчлөлт ороогүй Улс төрийн намын тухай хууль, сонгуулийн компанит ажлын санхүүжилтийг 2015 онд батлагдаж, сонгуулийн олон төрлийг зохицуулсан хуулиудыг нэгтгэсэн Сонгуулийн тухай хуулиар тус тус зохицуулдаг.

2018 оны 7 дугаар сард Монголын талаас ирүүлсэн явцын тайланд улс төрийн нам, сонгуулийн үйл ажиллагааны санхүүжилтийн зохицуулалтыг сайжруулах багц хуулийн тухай дурдсан байна.¹²⁵

Гэвч төрийн ямар ч байгууллага, түүний дотор холбогдох хууль тогтоомжийг сайжруулах арга хэмжээг хэрэгжүүлэхээр Арга хэмжээний төлөвлөгөөнд нэр заасан Хууль зүй, дотоод хэргийн яам бодит байдал дээр энэ чиглэлээр ажиллаагүй болохыг Үнэлгээний үеэр олж тогтоов.

Түүнчлэн Үнэлгээний баг Парламентад энэ зорилгын дор ажиллах “ажлын хэсэг” байгуулагдсан гэсэн мэдээлэл авсан. Гэвч үнэлгээг хийж байх үед уг ажлын хэсэг нь байгуулагдаад удаагүй байсан бөгөөд хууль тогтоомжид оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн үзэл баримтлалаа гаргаагүй байв.

Үүнтэй зэрэгцэн Парламентийн даргын шийдвэрээр байгуулагдсан ажлын хэсэг болон түүний доор ажлын дэд хэсгүүд нь одоогийн нэгдсэн Сонгуулийн тухай хуулийг сонгуулийн төрөл тус бүрээр нь салгаж, шинэ хуулийн төсөл бэлтгэхээр ажиллаж байв.

Төрийн бус байгууллагатай холбоотой хууль тогтоомжийг шинэчлэх ажлын хүрээнд төрийн бус байгууллагыг улс төрийн намаас тусад нь ангилж үзэхээр төлөвлөж байгаа болно. Хэрэгжихээр төлөвлөгдөж байгаа шинэчлэлийн үзэл баримтлалаас харахад төрийн бус байгууллагуудыг улс төрийн нам, сонгуулийн үйл ажиллагаанд хандив өгөхийг хориглосон байх тул энэхүү хуулийн өөрчлөлт улс төрийн намын санхүүжилтэд ямар нөлөө үзүүлэх нь тодорхойгүй байна.

¹²⁵ ЭЗХАХБ (2018 он), Истанбулын авлигын эсрэг арга хэмжээний төлөвлөгөөний Монгол Улсын явцын тайлан, 52 дугаар хуудас.

Улс төрийн намын эрх зүйн байдал

Улс төрийн намын тухай хуульд намыг Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасны дагуу нийгмийн ашиг сонирхол болон хувийн үзэл бодол, улс төрийн үйл ажиллагаа явуулах зорилгын үүднээс сайн дураараа эвлэлдсэн Монгол Улсын иргэдийн нэгдэл гэж тодорхойлжээ.

Хуульд заасны дагуу улс төрийн намууд нь дараах эрхтэй:

- УИХ-ын болон аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд оролцох;
- жагсаал, цуглаан болон бусад үйл ажиллагааг хуулийн хүрээнд санаачлан зохион байгуулах;
- намын болон гишүүнийхээ эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах;
- хуульд өөрөөр заагаагүй бол үйл ажиллагааныхаа зохион байгуулалтын бүтэц, зорилт, арга хэлбэрээ чөлөөтэй сонгох;
- өөрийн өмч хөрөнгөтэй байх;
- үндэсний эрх ашигт харшлахгүйгээр бусад орны нам, олон улсын байгууллагатай харилцах, холбоо тогтоох;
- хуульд заасан бусад эрх.

Бүх улс төрийн нам нь Улсын дээд шүүхэд бүртгэгдсэн байх ёстой. Намын санхүүгийн албаны дарга буюу ерөнхий нягтлан бодогчийн талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг бүртгэхэд авдаг.

Хувийн хандив туслалцаа

Улс төрийн намын тухай хуульд зааснаар нам дараах хөрөнгө, орлогын эх үүсвэртэй байна. Үүнд: гишүүний татвар; гишүүн, талархан дэмжигч иргэн, хуулийн этгээдээс өгсөн хандив; төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг; намын бэлэгдэл бүхий бэлэг дурсгалын зүйлс, намын өмчлөлд байгаа эд юмс; намын хэвлэл, мэдээлэл, сурталчилгааны орлого; өөрийн өмчлөлийн эд хөрөнгийг худалдах буюу түрээслүүлж ашиглуулснаас олсон орлого; намын мөнгөн хөрөнгийг банкинд хадгалуулсны хүү.

Эдгээр эх сурвалжаас гадна нэр дэвшүүлсэн өөрийн гишүүдээсээ намаас хандив туслалцаа хүсэх практик байдаг. Ардчилал, сонгуулийн туслалцааны олон улсын хүрээлэнгийн тайланд дурдсанаар “амлалтын мөнгө”-ний хэмжээ 2008 онд 20 сая төгрөг (8100 ам.доллар), 2012 онд 80 сая төгрөг (32400 ам.доллар), 2016 онд 100 сая төгрөг (41200 ам.доллар) байв.¹²⁶

Гишүүний татварыг тухайн намын дүрмээр тогтоох бөгөөд татварын дээд хэмжээг тогтоосон хязгаарлалт байдаггүй.

Хувь этгээдээс өгсөн хандивт хуулиар хязгаар тогтоосон. Хуулийн этгээдээс нэг удаа өгөх хандивын дээд хэмжээ 10 сая төгрөг (ойролцоогоор 4000 евро), хувь хүнээс 1 сая төгрөг (400 евро) байна. Хандив өгөгч этгээд нь нэг жилд хоёроос дээшгүй удаа намын нэг байгууллагад хандив өгөх эрхтэй. Улс төрийн бүх намууд хандивын мэдээллээ хэвлэн нийтлэх ёстой (хэвлэн нийтлэх мэдээллийн хамрах хүрээг заагаагүй).

Тус хүрээлэнгийн тайланд намын дэмжлэгийг авахын тулд өгөх нь тодорхой “амлалтын мөнгө”-өөр нэр дэвшигчдийг гол эх үүсвэр болгосноор улс төрчид болон хувийн хэвшлийнхэн хуульд заасан хувь хүн, хуулийн этгээдээс өгөх хандивын хязгаарыг тойрох арга замаа олсон гэж дурдсан байна.¹²⁷ Ийнхүү тогтсон жишгээс гадна гишүүнчлэлийн татварыг дамжуулан хуулийн этгээдээс хандив авах суваг болгож байгааг үнэлгээний үеэр хийсэн уулзалтад оролцсон зарим оролцогч шууд бусаар нотолж байв.

¹²⁶ <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/political-finance-in-mongolia.pdf>, 16 дугаар хуудас.

¹²⁷ Мөн тэнд.

Дараах эх сурвалжаас авч байгаа хандивыг хориглоно. Үүнд: арван найман насанд хүрээгүй Монгол Улсын иргэн; төрийн болон төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгж, байгууллага; шашны байгууллага; олон улсын байгууллага, гадаадын иргэн, хуулийн этгээд, харьяалалгүй хүн; байгуулагдаад нэг жил болоогүй хуулийн этгээд; тодорхой нэр хаяггүй этгээд; дампуурсан болон банкны хугацаа хэтэрсэн зээлийн өртэй хуулийн этгээд; хуулиар хориглосон бусад этгээд. Олон улсын байгууллага болон улс төрийн үйл ажиллагаа явуулдаг гадаадын байгууллага, сантай хамтран зохион байгуулах арга хэмжээ, хэрэгжүүлэх төслийн санхүүжилт үүнд хамаарахгүй.

Өмнөх үнэлгээний тайланд дараах хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах шаардлагатайг заасан байна. Үүнд:

- “Хандив”-ын талаарх тодорхойлолт холбогдох хуульд тусгагдсан байх, түүнд “улс төрийн намд эдийн засгийн болон бусад давуу байдал бий болгох аливаа санаатай үйл ажиллагаа” түүний дотор мөнгөн бус туслалцаа (албан тасалгаа, тээвэр, тоног төхөөрөмж, ажиллагсад, зар сурталчилгаагаар үнэ төлбөргүй хангах, арга хэмжээг ивээн тэтгэх, хямдралтай бараа, үйлчилгээ үзүүлэх гэх мэт)-г хамруулах.
- Намын санхүүгийн бүртгэлд бүх төрлийн хандив болон гишүүний татварыг бүртгэсэн байх.
- Хандивт тогтоосон хязгаарлалт зөвхөн улс төрийн намыг бус намтай шууд болон шууд бусаар холбогдох этгээд эсхүл тухайн намын харьяанд үйл ажиллагаа явуулдаг хуулийн этгээдүүдэд үйлчилдэг байх.
- Гишүүний татварт хуулиар дээд хязгаар тогтоон өгч, гишүүний татварыг хандивт тогтоосон хязгаарлалтыг тойрон гарахад ашиглахгүй болгох.
- Хандив өгөгч этгээд болон хандивын талаарх мэдээллийг хэвлэн нийтлэх (хэрхэн хэвлэх, ямар мэдээлэл нийтлэгдэх гэх мэт) журмыг хуулиар зааж өгөх.
- Төрийн байгууллага болон төрийн өмчит хуулийн этгээдээс авах хандивт тавигдах хязгаарлалтыг тодорхой болгож, үүнд бүх төрийн болон орон нутгийн оролцоотой эсхүл ийм хуулийн этгээдийн үүсгэн байгуулсан аж ахуйн нэгжийг шууд хамруулах. Төрийн худалдан авах ажиллагаа эсхүл бусад ижил төстэй механизм(экспортын зээл, татаас гэх мэт)-аас өнгөрсөн жил г.м. тодорхой хэмжээ (жилийн орлогын тодорхой хувь)-ний санхүүжилт авсан аж ахуйн нэгжээс хандив авахыг хориглох¹²⁸.

Дээр дурдсан зөвлөмж бүхэлдээ хэрэгжээгүй тул одоогийн нөхцөл байдалд бүрэн хамааралтай хэвээр байна.

Улс төрийн намын санхүүжилттэй холбоотой аудит, хяналт шалгалт хийх эрх бүхий байгууллага байхгүй байгаа нь шийдвэрлэгдээгүй бас нэг асуудал юм. Үнэлгээний баг өмнөх үнэлгээний хүрээнд дэвшүүлсэн улс төрийн намын санхүүжилтэд хяналт тавих, санхүүжилтэд тавигдах хязгаарлалтыг мөрдүүлэх чиг үүрэг бүхий агентлаг байгуулах тухай саналыг дахин сануулахыг хүсч байна. Ийм байгууллага нь зохих түвшинд хараат бусаар үйл ажиллагаа явуулдаг, Сонгуулийн ерөнхий хороо, Үндэсний аудитын газартай идэвхтэй хамтран ажилладаг, мэдээлэл авах, хариуцлага тооцох эсхүл тооцуулах зэрэг хяналт шалгалтын болон мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах бүрэн эрхтэй, мэргэшсэн албан хаагчид болон бусад нөөц бололцоогоор хангагдсан байх шаардлагатай.

Төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг

Өмнөх шатны үнэлгээнээс хойш төрийн санхүүжилттэй холбоотой журамд өөрчлөлт ороогүй байна. Хууль тогтоомжоор дараах хоёр төрлийн санхүүгийн дэмжлэгийг парламентад суудал бүхий намд олгож байна. Үүнд: сонгуулийн дараах нэг удаагийн санхүүгийн дэмжлэг, улирал тутмын санхүүгийн дэмжлэг. Парламентад суудал бүхий нам сонгуулийн дүнг зарласнаас хойш

¹²⁸ ЭЗХАХБ, <https://www.oecd.org/corruption/acn/Mongolia-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>, 90-91 дүгээр хуудас.

гурван сарын дотор нэг удаагийн санхүүгийн дэмжлэг авдаг. Нэг санал 1000 төгрөг (0,354 евро)-ийн үнэлгээтэй. Түүнчлэн Парламентад суудал бүхий нам тухайн парламентийн ажиллах хугацаанд улирал бүр төсвөөс санхүүжилт авдаг; Парламентад авсан суудал бүрт 10 сая төгрөг (ойролцоогоор 3500 евро)-ийн санхүүжилт авдаг. Энэхүү санхүүгийн дэмжлэгийн 50 хувь нь парламентийн сонгуулийн тойрогт зарцуулагдах ёстой.

Дээр дурдсанчлан зөвхөн Парламентад суудалтай нам (сонгуулийн доод босгыг давсан – тухайлбал, 2016 онд зохион байгуулагдсан сонгуулиар 5 хувь байсан) төрөөс санхүүгийн дэмжлэг авдаг. Энэ чиглэлээр өмнөх шатны Үнэлгээний үед энэ байдал нь олон улсын стандарт – улс төрийн олон ургалч байдлыг хөхиүлэн дэмжихийн тулд парламентад суудал авах саналын доод хязгаарт хүрэхгүй байсан ч тодорхой хэмжээний дэмжлэг (доод хязгаараас 1-2 хувиар бага) авсан улс төрийн намуудад төрөөс санхүүгийн дэмжлэг олгох нь зүйтэй гэсэнтэй нийцэхгүй байгааг тэмдэглэснийг Үнэлгээний баг дахин сануулж байна.¹²⁹

Хүснэгт 17. 2017-2018 онд төсвөөс санхүүгийн дэмжлэг олгосон улс төрийн намууд

№	Улс төрийн намын нэр	Суудлын тоо	Санхүүжилт (улирлаар)	Санхүүжилт (жилээр)
1	Монгол ардын нам	64	640,000,000 төгрөг (216,3 мянган евро)	2,560,000,000 төгрөг (865 мянган евро)
2	Ардчилсан нам	9	90,000,000 төгрөг (30,4 мянган евро)	360,000,000 төгрөг (121 мянган евро)
3	Монгол ардын хувьсгалт нам	1	10,000,000 төгрөг (3,3 мянган евро)	40,000,000 төгрөг (13,5 мянган евро)

Эх сурвалж: Монголын талаас ирүүлсэн мэдээлэл

Ардчилал, сонгуулийн туслалцааны олон улсын хүрээлэнгийн тайланд Монгол Улсад улс төрийн намын санхүүжилтийн багахан хэсгийг төрийн санхүүгийн дэмжлэг эзэлж байгаа бөгөөд хамгийн нарийвчлалтай тооцооллоос харахад намуудын орлогын 20 хувь хүрэхгүй байгаа нь намуудыг хуулийн этгээдээс авах хандив, амлалтын мөнгөнөөс хараат болгож байна. Сонгуулийн үеэр зарцуулагдсан 36 тэрбум төгрөгийн тал орчим хувь нь нэр дэвшигчдийн санхүүжилтээр хийгдсэн байна.¹³⁰

Ил тод байдал

Гишүүний татвар, хандив нь банкны нэг дансанд төвлөрч, мөнгөн хандив бэлнээр авахыг хориглох хэрэгтэй.

Холбогдох байгууллагууд санхүүгийн тайлангаа гаргасны дараа улс төрийн намын төв байгууллага тэдгээр тайлангуудыг нэгтгэхээр хууль тогтоомжид тусгасан байна. Улс төрийн намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд жил бүр аудит хийж, тайланг хэвлэн нийтэлж байх ёстой.

Монгол Улсын дээд шүүх улс төрийн намын дотоод дүрэм, үйл ажиллагаа Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжтой нийцэж байгаа эсэхэд хяналт тавьдаг.

Өмнөх шатны үнэлгээний хүрээнд уг санхүүгийн тайлагнах журмыг хэт ерөнхий, хангалтгүй гэж дүгнэсэн. Энэ чиглэлээр өөрчлөлт хийгдээгүй байна.

Бидэнд ирүүлсэн санхүүгийн тайлангийн маягтад зарим дэлгэрэнгүй мэдээллийг тусгасан боловч энэ нь улс төрийн намын санхүүжилт бус сонгуулийн үйл ажиллагааны санхүүжилтийг тайлагнахад зориулагдсан мэт харагдаж байна. Үүнээс улс төрийн намын санхүүгийн тайлангийн нэгдсэн маягт, тэдгээрийг хэвлэн нийтлэх журам байхгүй байна гэж дүгнэж болохоор байна.

¹²⁹ ЭЗХАХБ, <https://www.oecd.org/corruption/acn/Mongolia-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>, 92 дугаар хуудас.

¹³⁰ <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/political-finance-in-mongolia.pdf>, 19 дүгээр хуудас.

Түүнчлэн санхүүгийн тайлагналтын журамд тавих хяналт, холбогдох хариуцлагын асуудал байхгүй байгаа нь нийт тогтолцооны үр нөлөөг бууруулж байна.

Сонгуулийн үйл ажиллагааны санхүүжилт

Сонгуулийн тухай хуульд зааснаар сонгуулийн зардал нь хандив, улс төрийн намын хөрөнгө орлого, нэр дэвшигчийн хөрөнгө, орлогоос бүрддэг. Сонгуулийн үйл ажиллагааны зардлын дээд хэмжээг сонгууль тус бүрээр Үндэсний аудитын газраас тогтоодог.

Сонгуулийн компанит ажиллагаанд өгөх хандивын дээд хэмжээ хуулийн этгээдийн хувьд 15 сая төгрөг, хувь хүний хувьд 3 сая төгрөг байдаг. Дараах эх сурвалжаас хандив авахыг хориглоно. Үүнд:

- Гадаад улсын байгууллага /хамтарсан байгууллагын гадаад талын оролцогч/
- Олон улсын байгууллага
- Төрийн болон орон нутгийн байгууллага
- Гадаад улсын иргэн
- Харьяалалгүй хүн
- 18 нас хүрээгүй иргэн
- Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хуулийн этгээд, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд
- Шүүхийн шийдвэрээр татварын өртэй нь тогтоогдсон, хугацаа нь хэтэрсэн банкны зээлтэй эсхүл дампуурсан хуулийн этгээд
- Үйлдвэрчний эвлэл, шашны байгууллага болон бусад төрийн бус байгууллага
- Байгуулагдаад нэг жил хүрээгүй хуулийн этгээд

Бүх санхүүгийн гүйлгээг заасан банкны дансаар хийнэ.

Мөнгөн хандив өгч байгаа хувь хүн, хуулийн этгээд өөрийн нэр, регистр болон бүртгэлийн дугаараа банкны шилжүүлгийн маягтан дээр бичиж шилжүүлэх ёстой бөгөөд энэ шаардлагыг хангаагүй мөнгөн хандивыг хүлээн авагч нь буцаан шилжүүлдэг. Буцах хаяггүй хандивыг холбогдох хууль тогтоомжид заасны дагуу төрийн санд шилжүүлнэ.

Хуулийн этгээдээс сонгуулийн үйл ажиллагаанд хандив өгсөн бол холбогдох хуулийн этгээд санхүү, татварын тайландаа хандиваа тусгадаг. Үүнтэй ижил төрлийн журам улс төрийн намд өгсөн хандивын хувьд үйлчилдэг боловч энэ чиглэлээр тодорхой зохицуулалт байхгүй байна.

Санхүүгийн тайланд дараах мэдээллийг тусгасан байхыг хуулиар заажээ. Үүнд:

- Нэр дэвшигчийн өөрийн хөрөнгө орлого болон хандивын орлого зэрэг сонгуулийн үйл ажиллагааны зардлын дансанд хийсэн орлогын нийт хэмжээ
- Хандив өгөгчийн овог, нэр, хаяг, хандивын хэмжээ, хэлбэр
- Хандив өгөгч хуулийн этгээдийн нэр, хаяг, гүйцэтгэх захирлын овог, нэр, хандивын хэмжээ, хэлбэр
- Зардлын ангилал, гүйцэтгэл
- Нийт үлдэгдэл, байршил.

Данс байршиж байгаа банк эсхүл банкны салбарын захирал гүйлгээний тайланг бэлтгэж, тухайн шатны сонгуулийн байгууллагад сонгуулийн санал хураалтын өдрөөс хойш 45 хоногийн дотор хүргүүлэх үүрэг хүлээнэ.

Сонгуулийн тухай хуулиар сонгуулийн үйл ажиллагаанд хөдлөх болон үл хөдлөх хөрөнгө гаргах, үнэгүй үйлчилгээ, тусалцаа үзүүлэхийг зөвшөөрсөн байдаг. Нэг хүн улс төрийн нам, эвсэл эсхүл нэр дэвшигчид жилд нэг удаа хандив өгч болдог байна. Энэ журмыг зөрчсөн бол торгууль ногдуулдаг байх ёстой. Мөнгөн бус тусалцаа хуульд заасан хязгаараас хэтэрч болохгүй.

Шинэ хууль тогтоомжоор Үндэсний аудитын газар нь улс төрийн нам болон нэр дэвшигчийн сонгуулийн үйл ажиллагааны санхүүжилтэд аудит хийдэг. Сонгууль дууссанаас хойш 90

хоногийн дотор тус газар нь сонгуульд өрсөлдсөн нэр дэвшигчдийн сонгуулийн үйл ажиллагааны санхүүгийн аудитын тайлан, түүний дотор тус бүр 1 сая болон 2 сая төгрөгөөс дээш хандив өгсөн хувь хүн, хуулийн этгээдийн нэрийн хамт хэвлэн нийтэлдэг.

Үндэсний аудитын газарт сонгуулийн үйл ажиллагааны санхүүгийн аудитын тайлан гаргах дараах чиг үүргийг хуулиар олгосон. Үүнд:

- Парламентийн сонгуульд оролцсон улс төрийн нам болон нэр дэвшигчийн сонгуулийн үйл ажиллагааны зардалд аудит хийж, дүнэлт гаргах
- Сонгуулийн жил эхлэхээс өмнөх нэг жилийн хугацаанд парламентийн сонгуульд оролцсон улс төрийн намд хувь хүн хуулийн этгээдээс өгсөн хандивын тайланг хянаж, батлах
- Хэрэв Сонгуулийн ерөнхий хорооноос шаардлагатай гэж үзсэн бол ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлын санхүүжилт, гүйцэтгэлд аудит хийж, дүгнэлт гаргах

Холбогдох хуульд заасны дагуу сонгуульд өрсөлдөгчид санхүүгийн тайлангаа Сонгуулийн ерөнхий хороонд хүргүүлэх бөгөөд тус хороо нь эдгээр тайлангийн хувийг Үндэсний аудитын газар, татварын байгууллага, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газарт уламжилдаг. Түүнчлэн сонгуулийн дараа хандив өгсөн бүх этгээдүүдийн мэдээллийг холбогдох банкнаас Үндэсний аудитын газар хүргүүлэх ёстой.

Гэвч аудитын үйл ажиллагаа хангалтгүй гэж үзэж байна.

Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газрын ажиглагчид тайландаа 2016 онд болсон Парламентийн сонгуулиар Үндэсний аудитын газраас хяналт шалгалт үр дүнтэй явуулах хөрс суурь болсон эрх зүйн зохицуулалт боловсронгуй болоогүй бөгөөд сонгуулийн компанит ажил дуусгавар болж байхад тус газраас сонгуулийн үйл ажиллагаанд санхүүгийн аудит хийх талаар журам, удирдамж гаргаагүй байсан гэж дурдсан байна. Нэр дэвшигчид нэг түвшинд өрсөлдөх бололцоог бүрдүүлэхэд үр нөлөөтэй, гарсан зөрчилд дүйцэхүйц хариуцлага тооцдог байх явдал чухал боловч сонгуулийн компанит ажлын зардлын дээд хязгаарыг хэтрүүлэх, худал мэдээлэл бүхий сонгуулийн үйл ажиллагааны тайлан мэдүүлэх зэрэг сонгуулийн компанит ажлын ноцтой зөрчлүүдэд хариуцлага тооцох зохицуулалт байхгүй байна. Сонгуулийн компанит ажилтай холбоотой бусад зөрчлүүдэд харьцангуй бага торгууль ногдуулдаг. Түүнчлэн Үндэсний аудитын газарт компанит ажлын дансанд аудит хийх, санхүүгийн хариуцлага тооцох эрх мэдэл байдаггүй.¹³¹

2017 онд болсон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газрын ажиглагчдын тайланд Үндэсний аудитын газар нь анх удаа сонгуулийн санхүүжилтэд хяналт шалгалт явуулах чиг үүргээ хэрэгжүүлж, анхан шатны сонгуулийн үеэр аймгуудад байрлах сонгуулийн тойргийн штабуудад зарлагдаагүй шалгалт явуулж, намуудын зардлын тайлан дахь мэдээллийн үнэн зөвийг хянасан. Гэвч тус газрын орон нутаг дахь салбар болон улс төрийн намуудын ажилдаа ашиглах тайлангийн маягт байхгүй байв. Түүнчлэн сонгууль явагдахаас өмнө намын санхүүжилт, зардлыг ил тод болгох зохицуулалт гараагүй байсан бөгөөд нэг ч улс төрийн нам сонгуулийн компанит ажлынхаа санхүүжилтийн дэлгэрэнгүй мэдээллийг сайн дураараа өгөөгүй байна. Иймд сонгуулийн үеэр зарцуулалтад хяналт тавьж, компанит ажлын санхүүжилтийн тухай журмыг зөрчсөн тохиолдолд тэр даруй хариуцлага тооцох боломжгүй байв.¹³²

Ардчилал, сонгуулийн туслалцааны олон улсын хүрээлэнгийн тайландаа аль нам, нэр дэвшигчийн тайланд аудит хийхийг сонгох журмыг хууль тогтоомжид тодорхой заагаагүй гэжээ. Түүнчлэн хууль тогтоомжид татварын байгууллага хүлээн авсан тайлангийн хувийг юунд ашиглах талаар заагаагүй байна. Иймд Үндэсний аудитын газар зөвхөн улс төрийн намаас ирүүлсэн тайлангийн хураангуй, аудитын дүгнэлтийг хэвлэн нийтэлдэг.¹³³

¹³¹ <https://www.osce.org/odihr/elections/mongolia/271821?download=true>

¹³² <https://www.osce.org/odihr/elections/mongolia/271821?download=true>

¹³³ <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/political-finance-in-mongolia.pdf>, 21 дүгээр хуудас.

Монголын талын эрх бүхий байгууллагаас мэдээлснээр Үндэсний аудитын газар нь хуулиар шинэ чиг үүрэг хүлээн авсан боловч холбогдох арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай албан хаагчдын орон тоо нэмэгдээгүй байна.

Сонгуулийн үйл ажиллагааны санхүүжилтийн журмыг зөрчсөн үйлдэлд хуулиар торгууль ногдуулж байгаа боловч торгуулийн арга хэмжээг авч байгаагүй.

Үнэлгээний багийн айлчлал дууссаны дараа сонгуулийн санхүүжилтэд хяналт тавих аудитын байгууллагын эрх мэдлийг нэмэгдүүлж, аудитын тайланг хэвлэх талаар зохицуулалт оруулсан төрөл бүрийн шатны сонгуулийн тухай шинэ багц хуулийн төслийг Монгол Улс боловсруулж байгаа талаар мэдээлсэн. Түүнчлэн татварын байгууллагын оролцоог тодорхой болгож, нэмэгдүүлэхээр тусгажээ. Тухайлбал, хуулийн этгээдээс сонгуулийн үйл ажиллагаанд зориулж өгсөн хандивыг тухайн улс төрийн нам санхүүгийн тайландаа оруулж байхаар заасан. Татварын байгууллага сонгуулийн үйл ажиллагааны санхүүгийн тайланг хандивын тайлан, аудитын тайлантай хамт тулган үзэж, холбогдох мэдээлэл нь аудитын тайлантай зөрж байвал торгууль ногдуулах эрх хэмжээтэй болох юм.

Дүгнэлт

Энэхүү тайлангийн 2.2 дахь хэсэгт дурдсанчлан улс төрийн авлига нь Монгол Улсад тулгарч байгаа гол асуудлуудын нэг бөгөөд олон тооны өндөр албан тушаалтнууд, томоохон авлигын дуулианд нэр холбогдож, гадаад улсын прокурорын байгууллагаар шалгуулж, улс төрийн байгууллагууд авлигад хамгийн их өртсөн институцэд тооцогдож байна.

АТҮХ-өөр улс төрийн намын санхүүжилттэй холбоотой эрх зүйн орчин, жишгийг сайжруулах хэд хэдэн зорилтыг дэвшүүлсэн боловч төрийн хэрэгжүүлэх байгууллагууд нь энэ салбарыг шинэчлэх талаар арга хэмжээ авахгүй, хууль тогтоомжид зохих нэмэлт өөрчлөлтүүд ороогүй байна. Түүнчлэн улс төрийн намын санхүүжилттэй холбоотой асуудлыг шийдвэрлэх чиглэлээр дотоодын холбогдох байгууллагуудын хамтын ажиллагаа сул байгаа бөгөөд багагүй арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна гэж Үнэлгээний баг үзэв.

Иймд улс төрийн намын санхүүжилтийг хуулиар зохицуулах асуудал хангалтгүй хэвээр байгаа бөгөөд ил тод биш, аудит хийгдэхгүй байна. Хуулийн этгээдээс өгч байгаа хандивын далд хэлбэр нь тэдгээр намуудыг хувийн санхүүжүүлэгчдээс хараат болгож, тэдний эрх ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулахад хүргэж байна.

Улс төрийн намын санхүүжилтийн тухай эрх зүйн цогц тогтолцоог боловсруулан бий болгох замаар энэ асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагатай байгааг Үнэлгээний баг Монгол Улсад уриалж байна. Шинэ дэглэм ёсоор улс төрийн намууд санхүүгийн тайлангаа нээлттэй хэлбэрээр хэвлэн нийтэлж, аудит хийх боломжоор хангах юм.

Түүнчлэн энэ нь улс төрийн намын хяналт, үнэлгээний хараат бус байдлыг хангахад чухал юм. Энэхүү зорилгын дор улс төрийн намын санхүүжилтэд хяналт тавьж, аудит хийх эрх бүхий байгууллагыг томилох шаардлагатай. Ийм байгууллага нь зохих хэмжээнд хараат бусаар ажиллах, мэдээлэл авах, хариуцлага тооцох, тооцуулах зэрэг хяналт шалгалт, мөрдөн шалгах ажиллагааг бодитоор явуулах эрх мэдэлтэй, мэргэшсэн албан хаагчид, хангалттай нөөц төсөвтэй байх шаардлагатай.

Дээр дурдсан хуулийн сул орон зайнууд нь улс төрийн намууд хууль бус хөрөнгө, орлогоос санхүүжилт авах эрсдэлийг үүсгэж байна. Иймд улс төрийн намуудыг дотоодын мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх дэглэмд хамруулах нь чухал юм.

Сонгуулийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх асуудал нь харьцангуй илүү зохицуулагдсан боловч аудитыг хангалттай хэмжээнд хийх нөхцөл хангагдаагүй, нийтлэгдсэн санхүүгийн тайлангууд нь мэдээлэл багатай байна. Иймд сонгуулийн үйл ажиллагааны санхүүжилтэд тавигдах хяналтын ерөнхий механизм хангалттай биш, үр дүнгүй байна. Энэхүү тайланг батлахтай зэрэгцэн Монгол Улс нь сонгуулийн үйл ажиллагааны санхүүжилтэд тавигдах хяналтын чиглэлээр аудит болон татварын байгууллагын үүрэг оролцоог нэмэгдүүлэх сонгуулийн тухай шинэ хууль тогтоомж боловсруулж байв.

Монгол Улс нь өмнөх шатны үнэлгээнээс өгсөн 3.7 дахь зөвлөмжийг биелүүлээгүй байна.

Шинэ зөвлөмж 29

1. Гишүүний татварт хязгаар тогтоох, “хандив” гэх нэр томъёог өргөн хүрээтэй тодорхойлж, мөнгөн бус туслалцаа гэх ойлголтыг хамруулах, улс төрийн нам болон түүний төлөөлөгчийн харьяалалд, тэдгээртэй холбоотой ажилладаг бүх этгээдүүдийг хандивын хязгаарлалтын хүрээнд оруулах, хандивын талаарх мэдээллийг хэвлэн нийтлэх журмыг заах, төрийн худалдан авах ажиллагаа болон бусад төрийн эх үүсвэрээс санхүүжилт авсан аж ахуйн нэгжүүдээс хандив авахыг хязгаарлах замаар улс төрийн намын санхүүжилтийг зохицуулах тогтолцоог бэхжүүлэх.
2. Улс төрийн намд олгох хувийн болон төрийн санхүүгийн дэмжлэгийн тэнцвэрт харьцааг хангаж, төрөөс хүлээн авсан санхүүжилтийг зарцуулахад хязгаарлалт тогтоох.
3. Санал хураалтын босго хязгаараас доогуур байсан ч үндэсний хэмжээний сонгуулиар тодорхой түвшинд олон нийтийн дэмжлэгийг авсан улс төрийн намуудад төрөөс санхүүгийн дэмжлэг олгодог байх.
4. Улс төрийн намын санхүүжилтийг бүрэн ил тод болгож, хандив өгсөн бүх этгээд, тэдгээрийн хандив, түүнчлэн намын тайлагнасан зардлыг тусгасан жилийн санхүүгийн нэгдсэн дэлгэрэнгүй тайланг гаргуулдаг болох.
5. Улс төрийн намын санхүүгийн нэгдсэн дэлгэрэнгүй тайланг стандартад оруулж, интернетэд нийтэлдэг болгох.
6. Санал хураалтын өдрөөс өмнө санхүүгийн дэлгэрэнгүй тайланг хүргүүлэх, хэвлэн нийтлэх зэргээр сонгуулийн үйл ажиллагааны санхүүгийн мэдээллийг ил тод болгох журмыг болвсронгүй болгох.
7. Улс төрийн намын болон сонгуулийн санхүүжилтэд хяналт тавих, үнэлгээ хийх хараат бус, зохих нөөц бололцоо, эрх мэдэл бүхий, түүнчлэн гаргасан зөрчилд дүйцэхүйц болон тохирохуйц хариуцлага ногдуулах эрх хэмжээтэй тогтолцоог даруй бий болгох.
8. Улс төрийн намын санхүүжилтэд хяналт тавих эрх мэдлийг авлигатай тэмцэх байгууллагад өгөх асуудлыг авч үзэх.
9. Сонгуулийн ерөнхий хороог мэргэшсэн, хараат бус, чадахуйн зарчимд суурилсан, хэрэв боломжтой бол нээлттэй сонгон шалгаруулалтаар авсан орон тооны гишүүдтэй байх нөхцлөөр хангах.
10. Улс төрийн намын санхүүжилт (улс төрийн нам, тэдгээрийн удирдлагаас хийсэн санхүүгийн шилжүүлэг)-ийг дотоодын мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх дэглэмийн хүрээнд хамруулах.

www.oecd.org/corruption/acn/

