



ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

АВЛИГЫН ЭСРЭГ ХУУЛИЙН ЗАРИМ
ЗОХИЦУУЛАЛТАД ХИЙСЭН
ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВРЫН ҮНЭЛГЭЭ

2024

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

IX сар

Улаанбаатар хот



Судалгааг захиалагч:

Хууль зүй, дотоод хэргийн яам

Судалгааг удирдсан:

М.Түвшинжаргал

Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга
Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D)

Судалгааг гүйцэтгэсэн:

Э.Тамир
Д.Дэмидханд

Эрдэм шинжилгээний ажилтан (М.А)
Эрдэм шинжилгээний ажилтан



АГУУЛГА

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ	4
УДИРТГАЛ	6
1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох нь	7
1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох	10
1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох	10
1.4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох	11
1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох	11
1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох	14
ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ	14
ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ	15
3.1. Зорилгод хүрсэн түвшин	15
3.1.1 Хуулийн нэр томьёоны тодорхойлолт	15
3.1.2 Хуулийн үйлчлэлд хамаарах этгээд	17
3.1.3 Хориглох зүйл	19
3.1.4 Өргөдөл, гомдол гаргах, мэдээлэл өгөх	21
3.2. Практикт нийцэж байгаа байдал	23
3.2.1 Хуулийн нэр томьёоны тодорхойлолт	23
3.2.2 Хориглох авлигын зөрчил	24
3.2.3 Авлигын тухай мэдэгдэх зохицуулалт	28
3.2.4 Өргөдөл, гомдол гаргах, мэдээлэл өгөх	29
3.2.5 Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргах зохицуулалт	31
ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ	37
ТАВ. СУДАЛГААНЫ ЭХ СУРВАЛЖ	39



ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

АТГ	Авлигатай тэмцэх газар
АЭК	Авлигын эсрэг конвенц
АЭХ	Авлигын эсрэг хууль
МУҮХ	Монгол Улсын Үндсэн хууль
НҮБ	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага
УБ	Улаанбаатар
ХАСХОМ	Хувийн ашиг сонирхол, хөрөнгө орлогын мэдүүлэг
ХАСУМ	Хувийн ашиг сонирхлын урьдчилсан мэдүүлэг



ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1. Авлигын түгээмэл байдлын талаарх асуулгын хариулт.....	18
Хүснэгт 2. АЭХ-д хориглогдсон хэм хэмжээ НҮБ-ын АЭК-д тусгагдсан байдал.	19
Хүснэгт 3. Авлигын асуудал эрхэлсэн байгууллагад харьяаллын бусаар ирсэн өргөдөл, гомдлын тоо.....	22
Хүснэгт 4. АЭХ болон бусад хууль зөрчсөнтэй холбоотойгоор АТГ-аас хариуцлага хүлээлгэсэн байдал.	25
Хүснэгт 5. АТГ-т ирүүлсэн Өргөдөл, гомдлын мэдээлэл	30

ГРАФИКИЙН ЖАГСААЛТ

График 1. Хахуулийн эрсдэлийн дэд үзүүлэлтийн оноо, оноор.	8
График 2. Хахуулийн эрсдэлийн матрицын оноо, оноор	8
График 3. Судалгаанд оролцогсод иргэд “Авлигын түвшин хэрхэн өөрчлөгдсөн талаарх асуулгын хариулт.	9
График 4. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын түвшин, оноор.	32
График 5. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын түвшин оноор.	33
График 6. Авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийн шинжтэй гомдол, мэдээллийн хяналт, шалгалт оноор.....	33



УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 24 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн 4.2.1-д “Төрийн бүх шатанд байгаа авлигыг таслан зогсоох, урьдчилан сэргийлэх хөтөлбөр хэрэгжүүлж, авлигын гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацааг нэмэгдүүлж, төр иргэдийн мэдээлэл солилцох тогтолцоог боловсронгуй болгоно.” гэж тусгажээ.

Мөн Монгол Улсын Засгийн газрын 2024-2028 оны үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөрийн Дөрөвдүгээр бүлгийг Хүний эрхийг дээдэлсэн засаглалын бодлого гэж нэрлэсэн. Энэ хүрээнд “...Төрийн үйлчилгээг цахимжуулж, үр ашиг, хүртээмж, ил тод байдлыг нэмэгдүүлэн, чадварлаг, ухаалаг төрийн албыг төлөвшүүлж, хүний эрхийг дээдэлсэн, авлигагүй төрийн бодлогыг хэрэгжүүлнэ...” гэж заасан. Хүний эрхийг дээдэлсэн засаглалын бодлогын нэг чиглэл нь авлигагүй засаглал юм. Энэ утгаараа Монгол Улсын Засгийн газрын 2024-2028 оны үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөрийн 4.2-д Авлигагүй засаглалын хүрээнд дөрвөн чиглэл тусгажээ. Тодруулбал, авлига, гэмт хэрэгтэй тэмцэх, хууль сахиулах үйл ажиллагаа, дэвшилтэт технологид суурилсан цахим засаглал, төрийн албаны реформ, орон нутгийн засаглалын бие даасан байдал зэрэг болно.

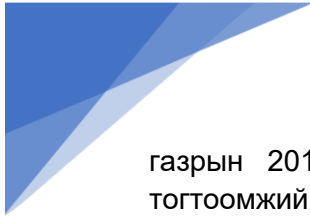
2023 оны Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрт авлигын эсрэг соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхээр тусгасан.

Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичиг болох “Алсын хараа 2050”-ын Сайн засаглал бүлгийн зорилт 5.6-д “Үндэсний шударга ёсны тогтолцоог бэхжүүлэх замаар авлига, албан тушаалын гэмт хэргийг бууруулна” гэж тусгагджээ. Энэ хүрээнд нэгдүгээр үе шат буюу 2020-2030 онд хэрэгжүүлэх бодлогод Авлига, ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх эрх зүйн болон бодлогын орчин, шударга ёсыг эрхэмлэсэн бүх нийтийн хандлага төлөвшүүлэх үе хэмээн тодорхойлж:

1. Нийгмийн бүх түвшинд шударга ёсыг бэхжүүлэх бодлогын болон эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх
2. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтыг сайжруулж, авлига албан тушаалын гэмт хэргийг бууруулах арга хэмжээг хэрэгжүүлнэ гэжээ.

Монгол Улсын Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн¹ 14 дүгээр зүйлийн 14.1-д “Хууль санаачлагч хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалсны, эсхүл хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийсний үндсэн дээр үзэл баримтлалын төсөл боловсруулна.”, 51 дүгээр зүйлийн 51.2 дахь хэсэгт “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг энэ хуулийн 12.1.6-д заасан аргачлалын дагуу хийнэ.” гэж, 51.3 дахь хэсэгт “Энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд дээрх хугацаанаас өмнө хийж болно.” гэж тус тус заасны дагуу АЭХ-ийн холбогдох зүйл, заалтын хэрэгжилтийн үр дагаврыг илрүүлэх, харьцуулан үнэлэх ажиллагааг Засгийн

¹ Монгол Улсын Их Хурал 2015 онд баталж, “Төрийн мэдээлэл” сэтгүүлийн 2015 оны №25 дугаарт нийтлэгдсэн.



газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар баталсан Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлалын дагуу үнэлэхэд оршино.

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх ажлыг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн үндсэн гурван үе шаттайгаар хийж гүйцэтгэв.

Төлөвлөх үе шатанд дараах ажлыг хийж гүйцэтгэлээ. Үүнд:

1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох;
2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох;
3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох;
4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох;
5. Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох;
6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох.

1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох нь

Монгол Улс АЭК-д 2005 оны 04 дүгээр сарын 29-ний өдөр нэгдэн орж (UN Doc. No C.N.323.2005.TREATIES-11.), 2005 оны 10 дугаар сарын 27-ны өдөр Монгол Улсын Их Хурал соёрхон баталсан. (UN Doc No C.N.9.2006.TREATIES-1.) Конвенцыг соёрхон баталсан тухай батламж жуух бичгийг 2006 оны 01 дүгээр сарын 11-ний өдөр НҮБ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн даргад хадгалуулахаар хүргүүлж, 2006 оны 02 дугаар сарын 10-ны өдрөөс эхлэн дотоодын хууль, тогтоомжийн нэгэн адил хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн. Ингэснээр манай улс тухайн олон улсын гэрээг даган мөрдөх, түүний хэрэгжилтийг хангахад хүчин чармайлт тавих үүргийг олон улсын өмнө албан ёсоор хүлээсэн билээ. Аливаа улс нэгдэн орсон олон улсын гэрээний хэрэгжилтийг дараах механизмаар хангадаг байна.

- Олон улсын баталгаа бий болгох;
- Олон улсын хяналт бий болгох;
- Олон улсын албадлага хэрэглэх;
- Мэдээлэл, итгэлцлийн тогтолцоо бий болгох.

НҮБ нь конвенцын хэрэгжилтийг дэмжих, хянах үүднээс тус конвенцын гишүүн орнуудад зөвлөмж өгөх, түүнчлэн хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй болон тухайн гэрээнд заасан үйлдэл, эс үйлдлийг зөрчсөн этгээдэд хариуцлага хүлээлгэх зэргээр энэхүү конвенцыг хэрэгжүүлэх талаар тодорхой арга хэмжээг явуулдаг. 2019 онд Станбулын авлигын эсрэг арга хэмжээний төлөвлөгөөний 4 дүгээр шатны буюу Монгол Улсын авлигын нөхцөл байдалд дүн шинжилгээ хийж авлигын эсрэг хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах шаардлагатай олон зөвлөмжийг гаргасан.

TPACE интернэшнл байгууллагаас гаргадаг хээл хахуулийн эрсдэлийн матриц (Bribery Risk Matrix) нь улс орнуудын бизнесийн салбар дахь хээл хахуулийн эрсдэлийг Засгийн газар ба бизнесийн харилцаа; Хахуулиас сэргийлэх, хууль сахиулах ажиллагаа; Засгийн газар болон төрийн албаны ил тод байдал; Иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн хяналт тавих чадавх гэсэн багц үзүүлэлтүүдээр хэмждэг. НҮБ, Дэлхийн банк,

Гётебургийн их сургуулийн V-Dem институт, Дэлхийн эдийн засгийн форум зэрэг олон улсын байгууллагуудын холбогдох өгөгдлийг нэгтгэн TRACE Интернэшнл байгууллага 2014 оноос эхлэн гаргаж байна. Эрсдэлийг 0-100 оноогоор үнэлэх бөгөөд оноо нэмэгдэх бүр эрсдэл нэмэгдэж байна гэж үзнэ.

Манай улсын хувьд 2014 онд 72 оноотой 156-д эрэмбэлэгдэж байсан бол 2023 онд өмнөх онтой ижил 51 оноо авсан боловч 98 дугаар байрт эрэмбэлэгдэж, 2 байраар ухарсан. 2023 онд “Засгийн газар болон нийтийн албаны ил тод байдал” үзүүлэлт 2 оноогоор нэмэгдсэн боловч “Хахуулиас сэргийлэх, хууль сахиулах ажиллагаа” үзүүлэлт 3 оноогоор, “Иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн хяналт тавих чадавх” үзүүлэлт 1 оноогоор тус тус буурсан байна.

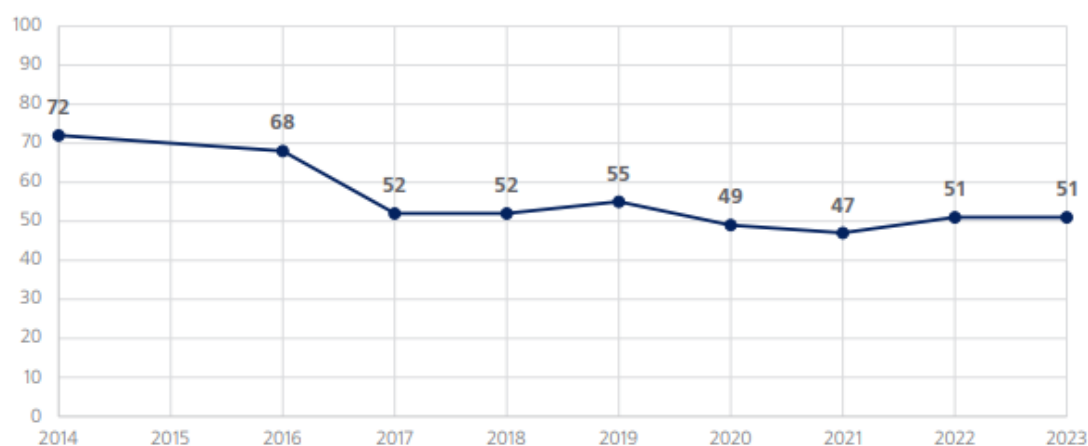
График 1. Хахуулийн эрсдэлийн дэд үзүүлэлтийн оноо, оноор.

Хахуулийн эрсдэлийн дэд үзүүлэлтийн оноо, оноор



График 2. Хахуулийн эрсдэлийн матрицын оноо, оноор

Хахуулийн эрсдэлийн матрицын оноо, оноор



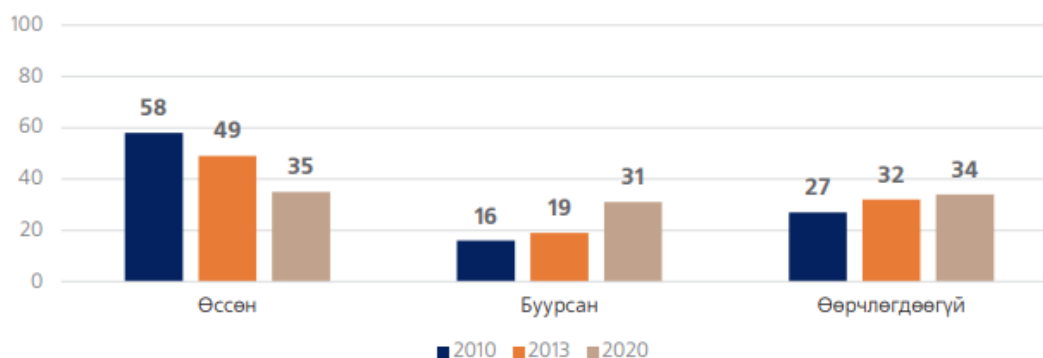
Авлигын эсрэг хууль 2006 оны 07 дугаар сарын 06-ны өдөр батлагдсанаас хойш өдийг хүртэл 23 удаа /2008, 2012, 2014, 2015, 2016, 2017, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 онд/ нэмэлт, өөрчлөлт орж өдгөө тус хуулийн 35 зүйл хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Тус хуулийн хэрэгжиж буй 18 жилийн хугацаанд Монгол Улсын улс төр, төр, нийгэм, эдийн засгийн харилцаа ихээхэн шинэчлэгдэж, өөрчлөгдсөн байх бөгөөд энэ хугацаан дахь Авлигын эсрэг үйл ажиллагааг энэ хууль хэрхэн зохицуулж байгааг үнэлж

цаашид өөрчлөн сайжруулах үндэслэл шаардлага бий эсэхийг судалж тогтоох нь зүйн хэрэг билээ.

“Transparency International” байгууллагаас Дэлхийн авлигын хэмжүүр (Global Corruption Barometer) судалгааг гаргадаг. Энэ нь иргэд хахуультай нүүр тулж байгаа эсэх, тухайн улсад авлигын түвшин хэрхэн өөрчлөгдөж байгаа, мөн засгийн газар нь авлигатай үр дүнтэй тэмцэж чадаж байгаа эсэх талаарх олон нийтийн санаа бодлыг харуулдаг.² Уг судалгааны 7 (2010 он), 8 (2013 он), 10 (2020 он) дахь дугаарт манай улсыг хамруулан судалсан ба үр дүнгээс харахад иргэд жил ирэх бүр авлигын түвшин өссөн гэж үзэх нь багасаж, буурсан гэж үзэх нь нэмэгдсэн байна.³ Гэхдээ 2010 оны судалгаанд “Өнгөрсөн 3 жилийн хугацаанд авлигын түвшин хэрхэн өөрчлөгдсөн бэ?” гэж асуусан бол 2013 онд “өнгөрсөн 2 жилд”, 2020 онд “өнгөрсөн 1 жилд” гэж асуужээ.

График 3. Судалгаанд оролцогсод иргэд “Авлигын түвшин хэрхэн өөрчлөгдсөн талаарх асуулгын хариулт.

Судалгаанд оролцсон иргэд “Авлигын түвшин хэрхэн өөрчлөгдсөн бэ?” гэдэг асуултад хариулсан байдал, хувиар



2010 онд авлигын түвшин өссөн болон буурсан гэж үзсэн иргэдийн тооны харьцаа 58:16, 2013 онд 49:19 байсан бол 2020 онд энэ тоо 35:31 болж авлигын түвшинг буурсан гэж үзсэн иргэдийн тоо нэмэгдсэн нь иргэдийн төрд итгэх итгэл нэмэгдэж буйтай холбоотой байж болох юм.

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1.1 дэх заалтад заасанчлан Хууль санаачлагч хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулахдаа юун түрүүнд тухайн харилцааг зохицуулж байгаа хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх зайлшгүй шаардлагатай байдаг бөгөөд энэхүү судалгаагаар АЭХ-ийн зарим зүйл, заалтад үнэлгээ хийх нь хуулийн зохицуулалт тухайн харилцааг зохицуулж чадаж байгаа эсэх, тулгарч байгаа хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж байгаа эерэг, сөрөг байдлыг тодорхойлох, боловсронгуй болгох шаардлагатай эсэхийг тогтоох замаар холбогдох зүйл, хэсэг, заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ, шаардлага байгаа эсэхийг тодорхойлохыг зорилготой.

² Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдал – 2023, АТГ, 2024, 60 дахь тал.

³ Мөн тэнд.

1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох

Судалгааны үнэлгээний хүрээг тогтоох ажиллагаагаар нь хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг судлах явцад агуулгын хувьд чухал ач холбогдолтой, нөлөөлөл үзүүлэх хамгийн гол зохицуулалтыг тодорхойлдог.

Авлигатай холбоотой өргөдөл, гомдлыг шалгаж шийтгэл оногдуулсан хэргийн нарийн тодорхой мэдээлэл, шийдвэрлэсэн зарим шүүхийн шийдвэр зэрэг нь албан хаагчийн нийгмийн байдал, шийтгэл, сахилгын төрөл, зөрчил, гэмт хэргийн онцлог, өндөр албан тушаалтан байх зэргээс шалтгаалан мэдээллийг ашиглах хүрээ хязгаарлагдмал, нууцлалын шинжтэй байсан болно.

Хүрээг тогтоохдоо үнэлгээ хийх болсон шалтгаантай харилцан уялдаа, хамааралтайгаар тогтоох ба тодорхойлогдсон эерэг, сөрөг нөхцөл байдал, хүндрэл бэрхшээл, тулгамдсан асуудал, үр дагавар бүхий харилцаатай холбогдсон хуулийн зохицуулалтыг сонгоно. Ингэхдээ хуулийг бүхэлд нь эсхүл түүний зүйл, хэсэг, заалтыг сонгож болно. Энэхүү судалгаагаар АЭХ-аар зохицуулсан асуудал үүсгэж байж болзошгүй үндсэн харилцаа, зохицуулалтуудыг үнэлэхийг хичээж үнэлгээ хийх хүрээг тус хуулийн дараах зүйл заалтуудаар тогтоов. Үүнд:

1. Хуулийн нэр томьёоны тодорхойлолт тус хуулийн 3-р зүйл;
2. Хуулийн үйлчлэлд хамаарах этгээдийн талаарх зохицуулалт тус хуулийн 4-р зүйл;
3. Хориглосон авлигын зөрчлийн талаарх зохицуулалт тус хуулийн 7-р зүйл;
4. Авлигын тухай мэдэгдэх тухай зохицуулалт тус хуулийн 8-р зүйл;
5. Өргөдөл, гомдол гаргах, мэдээлэл өгөхтэй холбоотой зохицуулалт тус хуулийн 9-р зүйл;
6. Нийтийн албан тушаалтан хөрөнгө орлогын мэдүүлэг гаргах талаарх зохицуулалт тус хуулийн 10-р зүйл.

1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох

“Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу АЭХ-ийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг баримталж, мөн үнэлгээний хүрээ, онцлогоос хамааран дараах хоёр шалгуур үзүүлэлтийг сонгов. Үүнд:

- I. Зорилгод хүрсэн түвшин;
- II. Практикт нийцэж байгаа байдал.

I. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт бүхэлд нь үнэлгээ хийхэд зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийг хэрэглэх нь зохимжтой байдаг. Энэхүү онцлог нь тус судалгааны зорилгод нийцэж буй юм. Мөн зорилгод хүрсэн түвшин нь хэдийгээр харьцангуй хийсвэр ч тус шалгуур үзүүлэлт нь хуулийн үйлчлэлийн үр нөлөөнд ерөнхий дүн шинжилгээ хийхэд чухал үүрэгтэй байдаг. Иймд АЭХ-ийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд тохиромжтой гэж үзлээ.

Энэхүү шалгуур үзүүлэлтээр АЭХ хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацаандаа анх батлагдах үед төлөвлөсөн зорилгодоо хүрсэн эсэхийг тогтооно. Үндсэн зорилгыг тодорхойлохдоо АЭК болон АЭХ-ийн 1 дүгээр зүйлд заасныг баримтална.

II. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл

“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд АЭХ-ийн холбогдох зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байгаа, түүний эерэг, сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлохыг зорьсон болно.

1.4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох

Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэхдээ түүний хэрэгжилттэй холбоотой үүссэн асуудал буюу үнэлэх болсон шалтгаан, тогтоосон хүрээ, шалгуур үзүүлэлтээс хамааран, аль болох тохиромжтой харьцуулах хэлбэрийг сонгодог. Харьцуулах доор дурдсан хэлбэрүүд байна. Үүнд:

- 1/ байх ёстой ба одоо байгаа;
- 2/ хууль батлагдахаас өмнөх ба хууль батлагдсанаас хойш;
- 3/ хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш;
- 4/тохиолдол судлах.

Дээрхээс “байх ёстой ба одоо байгаа” болон “хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш” харьцуулах хэлбэрийг энэхүү судалгаанд тохиромжтой гэж үзэж сонгов.

“Байх ёстой ба одоо байгаа” харьцуулах хэлбэрээр АЭХ хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш гарсан үр дагавар /одоо байгаа нөхцөл байдал/-ыг олон улсын эрх зүйн хувьд тогтоосон шаардлага зэрэгт харьцуулах хэлбэрээр тус хуулийн зорилгын хэрэгжилт ямар түвшинд байгааг тогтоохыг зорив.

“Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш” харьцуулах хэлбэрээр АЭХ батлагдсанаас хойш АЭХ-ийн холбогдох зохицуулалт практик дахь хэрэгжилт ямар түвшинд байгааг судалсан.

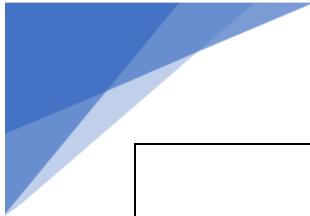
1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох

“Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох” гэдэг нь сонгосон шалгуур үзүүлэлт тус бүрээр тодорхой таамаглал дэвшүүлэх буюу асуулт тавьдаг бөгөөд үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалтад “зорилтод хүрсэн түвшин ямар байна вэ?”, “практикт хэрхэн нийцэж байна вэ?” гэх асуултын хүрээнд гүйцэтгэлээ.

Үнэлгээний хүрээ	Тогтоосон шалгуур үзүүлэлт		Харьцуулах хэлбэр	Шалгуур үзүүлэлт
	Зорилгод түвшин	Практикт нийцэж байгаа байдал		
Хуулийн нэр томьёоны тодорхойлолт /АЭХ-ийн 3 дугаар зүйл/	АЭХ-ийн зорилт нь “авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа, авлигатай тэмцэх байгууллагын эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, тэдгээртэй холбогдсон харилцааг зохицуулах” гэж заасныг хэрэгжүүлэхэд нэр томьёоны тодорхойлолт	Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх явцад практик хэрэгжилтэд нэр томьёоны хэрэглээтэй холбоотойгоор ойлголтын зөрүү, төөрөгдөл, оновчгүй хэлбэрээс шалтгаалсан зөрчил, дутагдал	АЭХ-д тодорхойлсон нэр томьёоны тодорхойлолтууд нь олон улсын гэрээ, конвенцод заагдсан хэлбэрүүдээр тогтоосон шаардлагыг	1. Авлигатай холбоотой тодорхойлсон нэр томьёо нь оновчтой байгаа юу? Олон улсын эрх зүй, Монгол Улсын нэгдэн орсон гэрээ

	зорилгын хэрэгжилтийг хангахад шаардлагатай хэлбэрээр тусгагдсан эсэхийг авч үзнэ.	тулгамдаж байгаа тухай шинжилнэ.	“Байх ёстой болон одоо байгаа” хэмжээг хангаж байгаа эсэхийг судална.	конвенцтой нийцтэй байдлаар тодорхойлогдсон эсэх? 2. Хэрэглээнд төөрөгдөл, эргэлзээ үүсгэж байгаа эсэх?
Хуулийн үйлчлэлд хамаарах этгээд /АЭХ-ийн 4 дүгээр зүйл/	Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигын гэмт хэргийн илрүүлэлтийг сайжруулах зорилгын хүрээнд хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан АЭХ-ийн үйлчлэлд хамаарах этгээд буюу нийтийн албан тушаалтнуудыг жагсааж хуульчилсан нь гүйцэт хамруулсан эсэхийг үнэлнэ.	Энэ зүйлийг “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн болно.	“Байх ёстой ба одоо байгаа” харьцуулалтын хэлбэрээр АЭХ-ийн 4-р зүйлээр зохицуулж буй нийтийн албан тушаалтнуудын жагсаалт нь үндэсний болон олон улсын эрх зүйд нийцэж, бүрэн оновчтой хуульчилсан эсэхийг судална.	Хуулийн үйлчлэлд хамаарах этгээдийг бүрэн хамааруулсан эсэх?
Хориглох зүйл /АЭХ-ийн 7 дугаар зүйл/	“Энэ хуулийн 4.1-д заасан этгээдэд бусад хууль тогтоомжид тусгайлан хориглосноос гадна авлигын дараах зөрчлийг хориглоно” гэсэн нь хуулийн зорилго, Авлигын эсрэг үндэсний хөтөлбөрт тусгагдсан авлигын зөрчил, гэмт хэргийг бууруулах ажиллагаанд үр дүн, ахиц гаргахад тохиромжтой байдлаар зүйлчлэгдсэн эсэх, хориглолтын цар хүрээ, хэрэгжилтийн орчныг зорилгод хүрсэн байдлаар тодорхойлон үнэлнэ.	АЭХ-ийн 33 дугаар зүйлийн 33.1, 33.2 дахь заалтын хэрэгжилтийг шинжилж, АТГ-аас зөрчил илрүүлэн сануулга, сахилгын арга хэмжээ авахаар зөвлөмж хүргүүлж буй болон шүүхээр шийдвэрлэгдэж байгаа зөрчилд тухайн хориглолт тогтоосон зүйл заалтуудын практик хэрэгжилтийг үнэлнэ.	Хуулиар хориглогдсон заалт нь “байх ёстой ба одоо байгаа” түвшинг судлан, олон улсын эрх зүйд зүйлчлэгдсэнтэй харьцуулан үр дүнтэй байдлыг тодорхойлно.	1.Хориглогдсон заалтаар шийдвэрлэгдэж буй хэрэг, зөрчилд тухайн хориглогдсон заалтыг ашиглаж буй байдал үр дүнтэй байгаа эсэх? 2. Хуулиар тогтоосон хэм хэмжээ нь олон улсын эрх зүйн түгээмэл шинжтэй хэм хэмжээтэй зөрчилдсөн, орхигдсон хэм

				хэмжээ байгаа эсэх?
Авлигын тухай мэдэгдэх /АЭХ-ийн 8-р зүйл/	Энэ зүйлийг “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн болно.	Авлигын тухай мэдэгдэх үүрэг бүхий нийтийн албан тушаалтнууд нь үүргээ биелүүлж байгаа эсэх, хэрэгжүүлэхэд асуудал тулгамдаж буй эсэхийг авч үзнэ.	“Байх ёстой ба одоо байгаа” харьцуулалтын хэлбэрээр АЭХ-ийн 8-р зүйлээр зохицуулж буй харилцаа нь практикт хэр хэрэгжиж байгааг тогтооно.	1. Авлигын тухай мэдэгдэх заалтыг хэрхэн хэрэгжүүлдэг вэ? 2. Хэрэгжилтэд тулгамдаж буй асуудал бий эсэх?
Өргөдөл, гомдол гаргах, мэдээлэл өгөх /АЭХ-ийн 9 дүгээр зүйл/	Хуулийн зорилгод тусгагдсан авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд тухайн зүйлд тусгагдсан өргөдөл, гомдол шийдвэрлэж буй үйл ажиллагаа үр дүнтэй байгаа эсэхийг шинжилнэ. Өргөдөл гомдол шийдвэрлэлттэй хамааралтайгаар хэрэгжүүлж буй бодлогын үйл ажиллагаанд ахиц дэвшил гарч байгаа үгүйг тодорхойлон дүгнэнэ.	Авлигатай тэмцэх асуудал эрхэлсэн байгууллага хуулийн холбогдох зүйл, заалтыг хэрэгжүүлэхдээ өргөдөл гомдол гаргах, мэдээлэл өгөхтэй холбоотой шаардагдахуйц мэдээллээр иргэд олон нийтийг хангаж байгаа байдал, практик хэрэгжилт нь Авлигын эсрэг хэрэгжүүлж буй арга хэмжээний бодит үр дүнд үзүүлж буй нөлөөлөл, ахиц дэвшил болон буурах үзэгдлийг үнэлэн тодорхойлно.	Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгтэй холбоотойгоор шийдэгдсэн өргөдөл, гомдлын тоо, статистик мэдээллийг шинжилж, “Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших” хэрэгжилтийг харьцуулна.	1. Авлигатай холбоотой өргөдөл, гомдол гаргах талаарх мэдээлэл иргэд, олон нийт, хуулийн этгээдэд ойлгомжтой, хүртээмжтэй байгаа эсэх? 2. Хуулийн зорилтыг хангаж, авлигын эсрэг хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаанд иргэд, хуулийн этгээдээс ирүүлж буй өргөдөл гомдлын түвшинд ахиц, дэвшил байгаа эсэх?
Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргах /АЭХ-ийн 10 дугаар зүйл/	Энэ зүйлийг “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн болно.	Нийтийн албан тушаалтнууд хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргах тэдгээрийг хүлээн авах, хянах тогтолцоо бий болсон эсэх болон үүнд тулгамдаж буй асуудал бий эсэх, хөрөнгө орлогын мэдүүлэг гаргах	Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргахтай холбоотой тоон мэдээллийг шинжилж,	Хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг бүртгэх, хянах үр дүнтэй тогтолцоо бүрдсэн эсэх?



		албан тушаалтны жагсаалтад шаардлагатай албан тушаалтнуудыг бүрэн хамруулсан эсэхэд үнэлгээ хийнэ.	“Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших” хэрэгжилтийг харьцуулна.	
--	--	--	--	--

1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд үнэлгээ хийх хуулийн зүйл, заалтын зорилгод хүрсэн түвшин, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал, практик хэрэгжилтийг илрүүлэх зорилгоор шүүхийн шийдвэр буюу шүүхийн практик, энэхүү сэдвээр бичсэн эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, илтгэл уншиж судлах, түүхчилсэн судалгаа хийх, харьцуулсан судалгаа хийх, судалгааны тайлан унших, харьцуулалт хийх, холбогдох байгууллагаас судалгааг гаргуулах зэрэг аргыг ашиглана.

Мэдээлэл цуглуулах аргын хувьд “Байгаа мэдээллийг цуглуулж ашиглах” аргыг сонгон хэрэгжүүлээ. Байгаа мэдээллийг цуглуулах хүрээнд авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд холбогдох авлигын эсрэг холбогдох хууль тогтоомж, сурах бичиг, эрдэм шинжилгээний нэгэн сэдэвт бүтээл, гарын авлага, эрдэм шинжилгээний болон бусад хурлын эмхэтгэл, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, судалгааны тайланг цуглуулж үнэлгээ хийхэд ашигласан болно.

ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

АЭХ-д хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх судалгааны мэдээллийг цуглуулахдаа баримт бичгийн судалгаа, харьцуулсан судалгааны аргад тулгуурлан гүйцэтгэв.

Баримт бичгийн судалгаа: АЭХ-д холбогдох хууль тогтоомж, сурах бичиг, эрдэм шинжилгээний нэгэн сэдэвт бүтээл, гарын авлага, эрдэм шинжилгээний болон бусад хурлын эмхэтгэл, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, судалгааны тайлан, зөвлөмжийг цуглуулж үнэлгээ хийхэд ашигласан болно.

Тухайлбал, Станбулын авлигын эсрэг арга хэмжээний шинэтгэлийн төлөвлөгөөний дагуу хийсэн хяналт шинжилгээнээс гаргасан зөвлөмж, тайлбарууд, 2018-2023 оны АТГ-ын үйл ажиллагааны тайлан, Монгол Улсад 2020-2023 онд авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдлын талаарх тайлан мэдээнээс Монгол Улс дахь авлигын нөхцөл байдал, авлигын эсрэг хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаа, тэдгээрийн тоон мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийв.

Мөн холбогдох бусад мэдээллийг практик талаас тодруулах зорилгоор АТГ-аас ярилцлагын аргаар тодруулга авснаас гадна АЭХ түүнд нийцүүлэн гаргасан тогтоол, шийдвэрүүдэд дүн шинжилгээ хийж зарим гадаад орны сайн туршлагатай харьцуулан холбогдох дүгнэлт зөвлөмжийг гаргалаа. Хэдий тийм ч судалгааны тайланг боловсруулах цаг хугацааны нөөц хомс байсан тул АТГ болон холбогдох бусад байгууллага, мэргэжилтнээс нэмэлт тодруулга, мэдээлэл авч амжаагүйг дурдах нь зүйтэй.

ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

Энэхүү үнэлэх үе шатанд АЭХ-ийн зүйл, заалтуудыг сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлнэ.

3.1. Зорилгод хүрсэн түвшин

3.1.1 Хуулийн нэр томьёоны тодорхойлолт

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол.

АЭХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1, 3.1.4, 3.1.6, дахь заалтад тодорхойлсон нэр томьёо нь оновчтой байгаа байдал, Олон улсын эрх зүй, Монгол Улсын нэгдэн орсон гэрээ конвенцтой нийцтэй байдлаар тодорхойлогдсон эсэх?

3 дүгээр зүйл. Хуулийн нэр томьёоны тодорхойлолт

3.1.Энэ хуульд хэрэглэсэн дараах нэр томьёог дор дурдсан утгаар ойлгоно:

3.1.3."албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашиглах" гэж албан тушаалын эрх мэдлийг албаны эрх ашгийн эсрэг буюу хувийн ашиг сонирхлоо гүйцэлдүүлэх зорилгод ашиглаж хийх ёстой үйлдлийг хийхгүй байх, хийх ёсгүй үйлдэл хийхийг;

3.1.4."давуу байдал" гэж энэ хуулийн 4.1-д заасан этгээд албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашигласнаар хувь хүн, хуулийн этгээдэд буй болох эдийн болон эдийн бус ашигтай байдлыг;

3.1.6."авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа" гэж авлигын шалтгаан, нөхцөлийг судлан тогтоох, тэдгээрийг арилгах, авлигыг таслан зогсооход чиглэгдсэн арга хэмжээний цогцолборыг;

АЭХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.3 дахь заалт нь АЭК-ийн конвенцын 19 дүгээр зүйл дэх:

“төрийн албан тушаалтан өөрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх явцад өөртөө эсхүл өөр этгээд буюу байгууллагад шууд буюу шууд бусаар зүй бус давуу тал олгох зорилгоор чиг үүрэг буюу албан тушаалаа урвуулан ашиглах, өөрөөр хэлбэл, аливаа үйлдлийг хууль тогтоомж зөрчин гүйцэтгэх буюу гүйцэтгэхгүй байх”⁴

гэх ойлголттой, АЭХ-ийн 3.1.4 дахь заалт нь АЭК-ийн 15 дугаар зүйлийн “b” заалт дахь:

“төрийн албан тушаалтан өөрийн албан үүргийг хэрэгжүүлэх явцад аливаа үйлдэл хийх эсхүл хийхгүйн тулд өөртөө эсхүл өөр этгээд буюу байгууллагад шууд буюу шууд бусаар хууль бус давуу тал олгохыг шаардаж хясан боогдуулах эсхүл давуу тал авах.”⁵

гэх ойлголттой АЭХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.6 дахь заалт нь АЭК-ийн 5 дугаар зүйлийн 1 дэх заалт дахь:

“Оролцогч улс бүр эрх зүйн тогтолцооныхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн нийгмийн оролцоог дэмжсэн, хууль дээдлэх ёс, төрийн үйл хэрэг болон төрийн эд хөрөнгийг

⁴ НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцын 3 дугаар зүйл.

⁵ НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцын 15 дугаар зүйл.



зохистойгоор удирдах, шударга байх, ил тод байх, хариуцлага хүлээх зарчмыг илэрхийлсэн үр дүнтэй, уялдаа холбоо бүхий авлигалын эсрэг бодлогыг боловсруулж, хэрэгжүүлнэ.”⁶

гэх ойлголттой тус тус нийцтэй байдлаар батлагдсан байна. Энэ нь олон улсын түвшинд хэрэглэгддэг авлигын зөрчил, гэмт хэрэгтэй холбоотой нийтлэг ойлголтыг нэвтрүүлэх, хэрэглэх бололцоог олгож буйн дээр олон улсын түгээмэл шинжтэй томъёолол, хэвшсэн ойлголтыг дотоодын хуульд нэвтрүүлэн оруулсан давуу талтай байна.

АЭХ-д зүйлчлэгдсэн нэр томъёог авлигын эсрэг чиглэсэн төрийн бодлого, үйл ажиллагаа, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, хуулийн зорилтыг биелүүлэхтэй холбоотой болзошгүй асуудлыг илрүүлэхийн тулд Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс АТГ-ын зарим албан хаагчтай ярилцлагын аргаар түүвэр судалгаа авч, мөн судалгаа шинжилгээ хариуцсан нэгжийн албан хаагчидтай ярилцлага хийсэн болно.

Авлигатай тэмцэх чиглэлд ажиллаж буй зарим албан хаагчдын байр суурь:

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний ажилтнууд АТГ-ын ахлах мэргэжилтэн ...-тай 2024 оны 09 дүгээр сарын 20-ны өдөр ярилцлага хийсэн бөгөөд ярилцлагын хэсгээс голлох хэсгийг түүвэрлэвэл:

Асуулт: АЭХ-ийн 3 дугаар зүйлд нэр томъёоны тодорхойлолтыг тодорхойлсон ба энэ зүйлд заагдсан ойлголтууд авлигын эсрэг үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх, тухайн асуудлыг эрхэлсэн болон бусад шатны байгууллагууд хэрэглэхэд хүндрэл, бэрхшээл байдаг уу?

А.Х202320: ...Манай улсад 2006 онд батлагдсан АЭХ-ийн 3 дугаар зүйл буюу нэр томъёоны хэсэгт одоогоор эргэлзээтэй, ойлголтын зөрүүтэй заалтууд миний 10 гаруй жил ажилласан туршлагаас үзэхэд байхгүй. Гэвч хуулийн энэ зүйлд практик талаас алдаа дутагдалтай зүйл ажиглагдсан нь олон улсын гэрээ, конвенц, тухайлбал Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын АЭК-д нарийн заагдсан зарим ойлголт, нэр томъёо дутагдалтай байдлаар тусгагдсан. Тус хууль нь хэдийгээр удаа дараа өөрчлөлт орсон боловч цаг үеийн шаардлага, олон улсад нэвтэрч буй шинэ чиг хандлагаас шалтгаалан нэр томъёог баяжуулах шаардлагатай гэж хардаг. Нэр томъёо олон улсад хэрэглэгддэгээс дутагдалтай тохиолдолд бид гадаад улс орнуудтай хамтран хэрэг мөрдөн шалгах, хөрөнгө буцаах, хохирол барагдуулах ажиллагаанд тодорхой саад бэрхшээл учрах бололцоотой. Иймд тус хуулийн шинэчлэлийн хүрээнд хэрэглэгдэж буй нэр томъёог нэмэгдүүлэх чиглэлд анхаарах нь зүйтэй...

гэснээс үзэхэд 2006 онд батлагдсан тухайн хуулийн нэр томъёог дэлгэрүүлэх, олон улсын эрх зүйн хүрээнд заавал тусгагдах болон тусгавал зохихоор зохицуулагдаж буй хэм хэмжээтэй нэр томъёоны талаар мэргэжлийн байгууллага, хууль зүйн нэр томъёоны чиглэлээр мэргэшсэн судлаач, мэргэжилтнүүдийг багтаасан судалгаа хийн авч үзэх нь зүйтэй гэсэн саналд хүргэв.

⁶ НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц, 5 дугаар зүйл.

3.1.2 Хуулийн үйлчлэлд хамаарах этгээд

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол

Хуулийн үйлчлэлд хамаарах этгээдийг бүрэн хамааруулсан эсэх?

4 дүгээр зүйл.Хуулийн үйлчлэлд хамаарах этгээд

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, Улсын Их Хурал, 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.

АЭХ-ийн зорилго нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигын гэмт хэргийн илрүүлэлтийг сайжруулахад чиглэсэн бөгөөд авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа, авлигатай тэмцэх байгууллагын эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, тэдгээртэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршдог. Хуулийн 4 дүгээр зүйлд энэ хуулийн үйлчлэлд хамаарах нийтийн албан тушаалтны тодорхойлолтыг жагсааж хуульчилсан байна. Эдгээр жагсаалт нь бүрэн хуульчлагдсан эсэхээс авлигаас урьдчилан сэргийлэлт болон авлигын гэмт хэргийн илрүүлэлтийн түвшин хамаарахаас гадна нийтийн албан тушаалтны халдашгүй байдлын асуудлыг хөндөх боломжтой.

Нийтийн албан тушаалтныг АЭХ, Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль болон Эрүүгийн хуульд тус тус тодорхойлсон байна. Эхний хоёр хуульд эдгээр албан тушаалтныг жагсаан хуульчилсан бол Эрүүгийн хуульд “нийтийн албан тушаалтан”-д эдгээр албан тушаалтнаас гадна байнга болон түр хугацаагаар байгуулагдсан хамтын шийдвэр гаргах чиг үүрэг бүхий хороо, комиссын гишүүн, эдгээртэй адилтгах ажил, үйлчилгээ эрхэлж байгаа этгээдийг ойлгохоор тусгажээ.

“Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, ерөнхий нөхцөл байдлын тайлан 2023”-д дурдсанаар Монгол Улс 2014 онд 72 оноотой 156-д эрэмбэлэгдэж байсан бол 2023

онд өмнөх онтой ижил 51 оноо авсан боловч 98 дугаар байрт эрэмбэлэгдэж, 2 байраар ухарсан. 2023 онд “Засгийн газар болон нийтийн албаны ил тод байдал” үзүүлэлт 2 оноогоор нэмэгдсэн боловч “Хахуулиас сэргийлэх, хууль сахиулах ажиллагаа” үзүүлэлт 3 оноогоор, “Иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн хяналт тавих чадавх” үзүүлэлт 1 оноогоор тус тус буурсан байна.⁷ Харин авлига хаана хамгийн түгээмэл байна вэ гэдэг асуултад эхний 5 байрт дараах хариултыг өгсөн байна. Үүнд:

Хүснэгт 1. Авлигын түгээмэл байдлын талаарх асуулгын хариулт.

2010	2013	2020
Парламент (82%)	Төрийн албан хаагч (77%)	УИХ-ын гишүүн, ИТХ-ын төлөөлөгч (43%)
Улс төрийн нам (81%)	Шүүх (73%)	Шүүгч (42%)
Шүүх (75%)	Эрүүл мэнд (71%)	Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, түүний ажлын албаны ажилтнууд (32%), бизнес эрхлэгчид (32%)
Цагдаа (67%)	Цагдаа (66%)	Төрийн албан хаагч (30%)
Төрийн албан хаагч (56%)	Улс төрийн нам (65%)	Нутгийн удирдлагын байгууллагын албан тушаалтнууд (29%)

2023 оны байдлаар АТГ-т нийт ирж буй өргөдөл гомдлын 32.4% нь төрийн захиргааны албан тушаалтан, 24.2% нь төрийн тусгай албан хаагч, 15.4% нь төрийн улс төрийн албан тушаалтан, 14.9% нь төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн албан тушаалтан, 13.1% нь төрийн үйлчилгээний албан тушаалтанд харьяалагддаг байна.⁸ Тиймээс АЭХ-д заасан нийтийн албан тушаалтны тодорхойлолт нь эдгээр салбарыг бүрэн хэмжээнд хамааруулсан байхаас гадна албан тушаал тус бүрээр нь нарийвчлан багтаах нь чухал юм.

Станбулын авлигын эсрэг арга хэмжээний төлөвлөгөөний 4 дүгээр шатны буюу Монгол Улсын авлигын нөхцөл байдалд 2019 онд хийсэн дүн шинжилгээнд 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 тусгахаар зөвлөмж өгсөн бөгөөд нийтийн албан тушаалтны хууль зүйн тодорхойлолтыг гүйцэт бус гэж дүгнэсэн байна. Тухайлбал, АЭХ-д Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, УИХ, бүх шатны Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд нэр дэвшигчийг л багтаасан бөгөөд зөвлөмжид дурдсан бусад сонгуульт албан тушаалд нэр дэвшигч, жишээлбэл: Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 43.1.2, 43.1.4-т тус тус заасан улс төрийн намын сонгуульт албан тушаал; Монгол Улс гишүүнээр элссэн олон улсын байгууллага, түүний төрөлжсөн байгууллагын холбогдох сонгуульт албан тушаал, түүнчлэн намын дэргэдэх холбооны сонгуульт албан тушаалыг хамааруулаагүй байна. Иймээс Монгол Улсад зөвлөсний дагуу бүх төрийн болон орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын албан тушаалтнууд, төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа этгээд болон сонгуульт албан тушаалд нэр дэвшигчийг нийтийн албан тушаалтны

⁷ Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдал – 2023, АТГ, 2024, 61 дэх тал.

⁸ 2024.09.19-ний өдөр АТГ-ын комиссар Т-тэй хийсэн ярилцлагын хэсгээс.

тодорхойлолтод хамааруулах хэрэгтэй байна. Эрүүгийн хуульд заасан тодорхойлолт нь АЭХ-д заасныг эш татсан байх тул Эрүүгийн хуульд заасан нийтийн албан тушаалтны тодорхойлолтыг өөрчлөхдөө АЭХ-д заасныг мөн өөрчлөх шаардлагатай. Иймд АЭХ-д нийтийн албан тушаалтныг дутуу тодорхойлсон байх тул хуулийн зорилгодоо нийцээгүй байна гэж дүгнэлээ.

3.1.3 Хориглох зүйл

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол.

Хуулиар тогтоосон хэм хэмжээ нь олон улсын эрх зүйн түгээмэл шинжтэй хэм хэмжээтэй зөрчилдсөн, орхигдсон хэм хэмжээ байгаа эсэх?

7 дугаар зүйл. Хориглох зүйл

7.1.Энэ хуулийн 4.1-д заасан этгээдэд бусад хууль тогтоомжид тусгайлан хориглосноос гадна авлигын дараах зөрчлийг хориглоно:

7.1.1.албан үүргээ зохих ёсоор гүйцэтгэж байгаа төрийн албан хаагчид дарамт, шахалт үзүүлэх, хөндлөнгөөс оролцох, нөлөөлөх;

7.1.3.албан үүргээ гүйцэтгэхдээ хууль бусаар аливаа хувь хүн, хуулийн этгээдэд давуу байдал олгох, олгохоор амлах, бусдын эрхийг хязгаарлах;

7.1.4.төсвийн болон хандив, тусламжийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах;

7.1.6.албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулах, хэтрүүлэх;

7.1.7.албан тушаалын байдлаа ашиглан эд хөрөнгө олж авах, давуу эрх эдлэх;

7.1.8.үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих.

Хүснэгт 2. АЭХ-д хориглогдсон хэм хэмжээ НҮБ-ын АЭК-д тусгагдсан байдал.

	Хуулийн заалт	Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцод тусгагдсан:
1	7.1.1.албан үүргээ зохих ёсоор гүйцэтгэж байгаа төрийн албан хаагчид дарамт, шахалт үзүүлэх, хөндлөнгөөс оролцох, нөлөөлөх;	15 дугаар зүйл. А. төрийн албан тушаалтныг албан үүргээ хэрэгжүүлэх явцад нь аливаа үйлдэл хийлгэх эсхүл хийлгэхгүйн тулд тухайн албан тушаалтанд өөрт нь эсхүл өөр этгээд буюу байгууллагад шууд буюу шууд бусаар хууль бус давуу тал олгохыг амлах, санал болгох эсхүл олгох; ⁹

⁹ НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц, 15 дугаар зүйл.

2	7.1.3.албан үүргээ гүйцэтгэхдээ хууль бусаар аливаа хувь хүн, хуулийн этгээдэд давуу байдал олгох, олгохоор амлах, бусдын эрхийг хязгаарлах;	18 дугаар зүйл. а) ийм үйлдлийг анхлан эхлүүлэгч буюу аливаа бусад этгээдэд зориулж оролцогч улсын захиргаа буюу төрийн эрх бүхий байгууллагаас зүй бус давуу тал олж авах үүднээс төрийн албан тушаалтан буюу аливаа бусад этгээдийг өөрийн бодит буюу байгаа гэх эрх нөлөөгөө урвуулан ашиглуулахын тулд тухайн албан тушаалтанд өөрт нь эсхүл өөр этгээдэд шууд буюу шууд бусаар зүй бус давуу тал олгохыг амлах, санал болгох эсхүл олгох; ¹⁰
3	7.1.4.төсвийн болон хандив, тусламжийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах;	17 дугаар зүйл. Төрийн албан тушаалтан эд хөрөнгө завших, ашиглан шамшигдуулах буюу бусад аргаар зориулалтын бусаар зарцуулах Төрийн албан тушаалтан албан тушаалынх нь дагуу өөрт нь итгэж хариуцуулсан аливаа эд хөрөнгө, төрийн буюу хувийн мөнгө эсхүл үнэт цаас, аливаа бусад үнэ бүхий зүйлийг өөрийн эсхүл өөр этгээд буюу байгууллагын ашиг тусад завших, ашиглан шамшигдуулах буюу бусад аргаар зориулалтын бусаар зарцуулах ¹¹
4	7.1.6.албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулах, хэтрүүлэх;	19 дүгээр зүйл. Чиг үүргээ урвуулан ашиглах ...төрийн албан тушаалтан өөрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх явцад өөртөө эсхүл өөр этгээд буюу байгууллагад шууд буюу шууд бусаар зүй бус давуу тал олгох зорилгоор чиг үүрэг буюу албан тушаалаа урвуулан ашиглах, өөрөөр хэлбэл, аливаа үйлдлийг хууль тогтоомж зөрчин гүйцэтгэх буюу гүйцэтгэхгүй байх үйлдлийг санаатайгаар үйлдэх ¹²
5	7.1.7.албан тушаалын байдлаа ашиглан эд хөрөнгө олж авах, давуу эрх эдлэх;	18 дугаар зүйл. Эрх нөлөөг нь урвуулан ашиглуулах b) ...төрийн албан тушаалтан буюу аливаа бусад этгээдийг өөрийн бодит буюу байгаа гэх эрх нөлөөгөө урвуулан ашиглуулахын тулд тухайн албан тушаалтанд өөрт нь эсхүл өөр этгээдэд шууд буюу шууд бусаар зүй бус давуу тал олгохыг шаардаж хясан боогдуулах эсхүл давуу тал авах. ¹³
6	7.1.8.үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих.	20 дугаар зүйл. Хууль бусаар баяжих/Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих/ Хууль бусаар баяжих санаатай үйлдлийг, өөрөөр хэлбэл, төрийн албан тушаалтан хөрөнгө нь их хэмжээгээр нэмэгдсэнийг өөрийнхөө хууль ёсны орлоготой холбогдуулан үндэслэлтэйгээр тайлбарлаж чадахгүй байгаа бол ийнхүү хөрөнгө нь нэмэгдэх ¹⁴

АЭХ-ийн 7 дугаар зүйлд нийт 8 заалтаар тусгагдсан хориглолтын хэм хэмжээ тогтоосон үйлдэл, зөрчлүүдээс 7.1.1, 7.1.3, 7.1.4, 7.1.6, 7.1.7, 7.1.8 дахь заалтууд тус тус НҮБ-ын АЭК-д тодорхой хэлбэрээр агуулга нь тусгагдсан байгаа бөгөөд тус заалтууд дахь агуулга нь тус конвенцод тусгагдсан ойлголтуудтай төстэй байна. Гэвч 2019 онд хийгдсэн

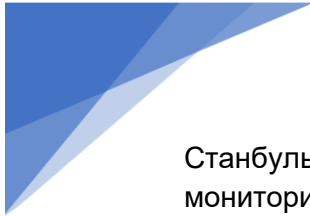
¹⁰ НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц, 18 дугаар зүйл.

¹¹ НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц, 17 дугаар зүйл.

¹² НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц, 19 дүгээр зүйл.

¹³ НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц, 18 дугаар зүйл.

¹⁴ НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц, 20 дугаар зүйл.



Станбулын авлигын эсрэг арга хэмжээний шинэтгэлийн төлөвлөгөөний 4 дүгээр шатны мониторингийн 20 дугаар зөвлөмжид “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.”¹⁵ гэсэн дүгнэлт гаргасан байна. АЭХ-ийн 7 дугаар зүйлд “Албан тушаалтан зургаан сарын албан тушаалын цалин хөлс, орлогоос илүү хөрөнгө, орлогыг хууль ёсны дагуу олсон болохыгоо үндэслэлтэй тайлбарлаж чадахгүй тохиолдолд үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэж үзнэ.”¹⁶ гэж тайлбарласан бол Эрүүгийн хуулийн 22 дугаар бүлгийн 22.10 дугаар зүйлд Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийг зүйлчилж, 22.10.1 дахь заалтад “Нийтийн албан тушаалтны хөрөнгө, орлого их хэмжээгээр нэмэгдсэн нь үндэслэлгүй болох нь тогтоогдсон бол үндэслэлгүйгээр нэмэгдсэн хөрөнгө, орлогыг хурааж нийтийн албанд ажиллах эрхийг хоёр жилээс найман жил хүртэл хугацаагаар хасаж нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.”¹⁷ гэж тусгасан байна. Мөн тухайн заалтын тайлбар хэсэгт “Энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан “их хэмжээ” гэдэгт нэг зуун мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөг, түүнээс дээш хэмжээг ойлгоно.”¹⁸ гэж заасан.

Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих үйлдлийг АЭХ-д тогтоосон хэмжээнд/албан тушаалтны зургаан сарын цалин, орлогоос илүү/ зөрчил гэж үзэж байгаа бол, Эрүүгийн хуульд тусгагдсан хэмжээ нь гэмт хэрэг гэсэн ойлголтоор зүйлчлэгдсэн байна. Шүүхийн шийдвэрийн нээлттэй систем “shuukh.mn”-ээс үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих зөрчлөөр шийтгэгдсэн хэргийн жишээг хайсан боловч тухайн заалттай холбоотой 3 шийдвэр олдсон боловч нээлттэй хэлбэрээр байршуулаагүй байв. Мөн АЭХ дахь үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих зөрчил, Эрүүгийн хууль дахь үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийн зааг ялгаа багатай байдал нь хууль хэрэглэхэд ойлголтын зөрүү үүсгэх эрсдэлтэй байна. Иймд олон улсын байгууллага, хөндлөнгийн үнэлгээ, мониторингоос дэвшүүлсэн дүгнэлтэд үндэслэн практикт хэрэглэгдэх байдал дээр АЭХ болон Эрүүгийн хууль хооронд уялдаа холбоо байхгүй, олон улсын стандартад нийцээгүй байна. Иймд хууль хоорондын харилцан уялдааг хангах, хуулиар тогтоосон хөрөнгийн хэмжээг нягтлан шинжлэх нь зүйтэй байна.

3.1.4 Өргөдөл, гомдол гаргах, мэдээлэл өгөх

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол.

Хуулийн зорилтыг хангаж, авлигын эсрэг хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаанд иргэд, хуулийн этгээдээс ирүүлж буй өргөдөл гомдлын түвшинд ахиц, дэвшил байгаа эсэх?

9 дүгээр зүйл.Өргөдөл, гомдол гаргах, мэдээлэл өгөх

9.1.Иргэн, хуулийн этгээд авлигын асуудлаар Авлигатай тэмцэх газарт өргөдөл, гомдол гаргаж, мэдээлэл өгч болно.

9.2.Авлигатай тэмцэх газар нь өргөдөл, гомдол, мэдээллийг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу шийдвэрлэнэ.

¹⁵ Станбулын авлигын эсрэг арга хэмжээний шинэтгэлийн төлөвлөгөөний 4 дүгээр шатны мониторинг. (УБ, 2019), 102 дахь тал.

¹⁶ Авлигын эсрэг хууль, 7 дугаар зүйл.

¹⁷ Эрүүгийн хууль, 22 дугаар зүйл.

¹⁸ Мөнд тэнд.

2022 онд гаргасан Олон улсын Авлигын эрсдэлийн үнэлгээний индексэд иргэдийн өргөдөл, гомдол хүлээн авах, шийдвэрлэх процесст дараах сул тал байгаа гэж дүгнэлт гаргасан байна.

Эдгээрт:

- Ёс зүй, шударга байдлын түвшин
- Удирдах албан тушаалтнууд байгууллагын үйл ажиллагаанд зохих журам, шалгуур үзүүлэлтийг батлан мөрдөж ажилладаггүй, үр дүнг тооцох, хариуцлагын тогтолцоог хэрэгжүүлдэггүй.
- Ажлын хариуцлага сул, аливаа асуудлыг хэлэлцэн үр дүнг тухай бүр тооцох дотоод хяналтын журам, тогтолцоогүй.
- Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилт хэрхэн хангагдаж байгаа тухай мэдээлэл, тайлан гаргадаггүй, энэ чиг үүргийг хэрэгжүүлэх тусгайлсан хороог зохион байгуулаагүй¹⁹ гэсэн дүгнэлтүүд гаргасан байна.

Хүснэгт 3. Авлигын асуудал эрхэлсэн байгууллагад харьяаллын бусаар ирсэн өргөдөл, гомдлын тоо.

Төрөл/Он	2020	2021	2022	2023
Шилжүүлсэн	281	329	336	427
Нийт	2282	1491	1716	2015
Нийт тухайн жилийн өргөдөл гомдолд эзлэх хувь	12.3%	22.0%	19.5%	21.1%

Авлигын эсрэг үндэсний хөтөлбөрийн 2017-2022 оны хэрэгжилтийн үнэлгээ хийхэд яам, нийслэлийн харьяа байгууллага, хилийн боомт зэрэг түүвэрлэлтээр сонгосон 14 байгууллагын үйл ажиллагаанд авлигын эрсдэлийн үнэлгээ хийсэн ба “мэдээллийн хүртээмж, ёс зүйн шударга байдлын түвшин, өргөдөл, гомдлын шийдвэрлэлт, авлигын эсрэг бодлого, удирдлагын авлигатай тэмцэх хүсэл эрмэлзэл зэрэгт тодорхой эрсдэл байна.”²⁰ гэсэн дүгнэлт хийсэн байна.

Иймд төрийн байгууллагуудын авлигатай холбоотой өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлт хүлээн авах процессын үнэлгээг сайжруулах, АТГ-аас тавих хяналтыг нэмэгдүүлэхэд анхаарах нь зүйтэй. АТГ-т ирүүлж буй иргэдийн өргөдөл, гомдлын 20 орчим хувь нь хамааралгүй асуудлаар ирүүлж байгаа тул АЭХ-ийн 9 дүгээр зүйлд авлигатай холбоотой өргөдөл гомдлыг нарийн тодорхойлох, АТГ-т хамааруулах асуудлыг олон нийтэд таниулах

¹⁹ Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдал – 2022, АТГ, (УБ, 2023), 71 дэх тал.

²⁰ Мөн тэнд, 86 дахь тал.

эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх тал дээр судлах, нарийн зүйлчлэх талаар арга хэмжээ авч ажиллах нь зорилгод хүрэхэд шаардлагатай арга хэмжээ байна гэсэн дүгнэлтэд хүрэв.

3.2. Практикт нийцэж байгаа байдал

3.2.1 Хуулийн нэр томьёоны тодорхойлолт

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол.

АЭХ-ийн 3 дугаар зүйлд заагдсан нэр томьёо нь оновчтой, практик хэрэглээнд төөрөгдөл, эргэлзээ, ойлголтын зөрүү үүсгэж байгаа эсэх?

3 дугаар зүйл. Хуулийн нэр томьёоны тодорхойлолт

3.1. Энэ хуульд хэрэглэсэн дараах нэр томьёог дор дурдсан утгаар ойлгоно:

3.1.3. "албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашиглах" гэж албан тушаалын эрх мэдлийг албаны эрх ашгийн эсрэг буюу хувийн ашиг сонирхлоо гүйцэлдүүлэх зорилгод ашиглаж хийх ёстой үйлдлийг хийхгүй байх, хийх ёсгүй үйлдэл хийхийг;

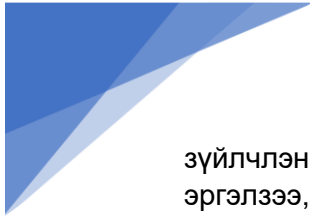
3.1.4. "давуу байдал" гэж энэ хуулийн 4.1-д заасан этгээд албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашигласнаар хувь хүн, хуулийн этгээдэд буй болох эдийн болон эдийн бус ашигтай байдлыг;

3.1.6. "авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа" гэж авлигын шалтгаан, нөхцөлийг судлан тогтоох, тэдгээрийг арилгах, авлигыг таслан зогсооход чиглэгдсэн арга хэмжээний цогцолборыг;

АЭК-ийн 1 дүгээр зүйлийн "е" заалтад тусгагдсан "гэмт хэргээс олсон орлого" гэх ойлголтыг тус конвенцод "гэмт хэрэг үйлдэх замаар шууд буюу шууд бусаар олсон эсхүл авсан аливаа эд хөрөнгийг хэлнэ" гэсэн нь Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.5.2 дахь заалтад тусгагдсан "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." гэх ойлголттой хамаатаж байна. 2019 онд хийгдсэн Станбулын авлигын эсрэг арга хэмжээний шинэтгэлийн төлөвлөгөөний 4 дүгээр шатны мониторингийн 20 дугаар зөвлөмжид "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"²¹ гэсэн байна. Эрүүгийн хуулийн 22 дугаар бүлгийн 22.3 дугаар зүйлийн 22.3.1 дэх заалтын тайлбарт "олон улсын байгууллагын албан тушаалтан" гэж олон улсын, Засгийн газар хоорондын олон улсын байгууллагын ажилтан, тухайн байгууллагыг төлөөлөх, тухайн байгууллагын нэрийн өмнөөс үйл ажиллагаа явуулах эрх бүхий, тухайн байгууллагаас томилогдсон хүнийг ойлгоно."²² гэж заасан байна. АЭХ-ийн нэр томьёоны тайлбарт гадаадын төрийн албан тушаалтан, олон улсын байгууллагын албан тушаалтны тухай ямар нэг тайлбарлан зүйлчилсэн тодорхойлолт байхгүй бол НҮБ-ын АЭК-д төрийн албан тушаалтан болон гадаадын төрийн албан тушаалтан гэх ойлголтыг ялгаатай байдлаар

²¹ Станбулын авлигын эсрэг арга хэмжээний шинэтгэлийн төлөвлөгөөний 4 дүгээр шатны мониторингийн 20 дугаар зөвлөмж, (УБ, 2019), 20 дахь тал.

²² Эрүүгийн хууль, 22.3 дугаар зүйл.



зүйлчлэн тусгасан байна. АЭХ-ийн 3 дугаар зүйлд заагдсан 9 нэр томьёотой холбоотойгоор эргэлзээ, ойлгомжгүй байдал дагуулж байгаа гэсэн нотолгоо, байр суурь, зөвлөмж судлах явцад илрээгүй боловч манай дотоодын хууль тогтоомж хоорондын уялдаа холбоо, нэр томьёог ойлгомжтой байдлаар зохицуулалт хийх, нэр томьёо хэрэглэхээр тогтоосон цар хүрээ тодорхой байх, олон улсын стандартад нийцтэй байдлаар тодорхойлон зүйлчлэх асуудалд анхаарах шаардлагатай байна.

3.2.2 Хориглох авлигын зөрчил

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол.

Хориглогдсон заалтаар шийдвэрлэгдэж буй хэрэг, зөрчилд тухайн хориглогдсон заалтыг ашиглаж буй байдал үр дүнтэй хэрэгжилттэй байгаа эсэх?

7 дугаар зүйл. Хориглох зүйл

7.1.Энэ хуулийн 4.1-д заасан этгээдэд бусад хууль тогтоомжид тусгайлан хориглосноос гадна авлигын дараах зөрчлийг хориглоно:

7.1.1.албан үүргээ зохих ёсоор гүйцэтгэж байгаа төрийн албан хаагчид дарамт, шахалт үзүүлэх, хөндлөнгөөс оролцох, нөлөөлөх;

7.1.3.албан үүргээ гүйцэтгэхдээ хууль бусаар аливаа хувь хүн, хуулийн этгээдэд давуу байдал олгох, олгохоор амлах, бусдын эрхийг хязгаарлах;

7.1.4.төсвийн болон хандив, тусламжийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах;

7.1.6.албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулах, хэтрүүлэх;

7.1.7.албан тушаалын байдлаа ашиглан эд хөрөнгө олж авах, давуу эрх эдлэх;

7.1.8.үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих.

АЭХ-ийн 7 дугаар зүйлд хориглох хэм хэмжээ тогтоосон дараах үйлдлүүд байна. Эдгээр нь:

- албан үүргээ зохих ёсоор гүйцэтгэж байгаа төрийн албан хаагчид дарамт, шахалт үзүүлэх, хөндлөнгөөс оролцох, нөлөөлөх;
- бусдад шан харамж өгөх, өгөхөөр амлах, зуучлах;
- албан үүргээ гүйцэтгэхдээ хууль бусаар аливаа хувь хүн, хуулийн этгээдэд давуу байдал олгох, олгохоор амлах, бусдын эрхийг хязгаарлах;
- төсвийн болон хандив, тусламжийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах;
- албан үүргээ гүйцэтгэх, эсхүл гүйцэтгэхгүй байхтай холбогдуулан бусдаас шан харамж шаардах;
- албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулах, хэтрүүлэх;
- албан тушаалын байдлаа ашиглан эд хөрөнгө олж авах, давуу эрх эдлэх;
- үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих.

зэрэг бөгөөд тус хориглолт нь АЭХ-ийн 4.1 дүгээр заалтад тусгагдсан:

- төрийн улс төрийн, захиргааны, тусгай албаны удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалтан;
- төрийн үйлчилгээний албаны удирдах албан тушаалтан болон ерөнхий нягтлан бодогч, ахлах нягтлан бодогч;

- төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн удирдах болон компанийн эрх бүхий албан тушаалтан;
- олон нийтийн радио, телевизийн Үндэсний зөвлөлийн дарга, гишүүн, ерөнхий захирал;
- улсын болон орон нутгийн төсвөөс санхүүжилт авч төрийн тодорхой чиг үүргийг хууль тогтоомжийн дагуу гүйцэтгэж байгаа төрийн бус байгууллагын удирдах албан тушаалтан;
- Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал, бүх шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд нэр дэвшигч;
- бүх шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын дарга, төлөөлөгч;
- эрх бүхий байгууллагаас баталсан жагсаалтад заасан албан тушаалтан;
- Ирээдүйн өв сангийн тухай хуулийн 4.1.7-д заасан Ирээдүйн өв сан корпорацийн эрх бүхий албан тушаалтан, хяналтын зөвлөлийн гишүүн.

зэрэг албан тушаалтнуудад хамааралтай байна. Улмаар тухайн хориглолтыг зөрчсөн албан тушаалтанд Эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй бол АЭХ-ийн 33 дугаар зүйлд заасны дагуу:

33.1.1.энэ хуулийн 8.1-д заасан мэдээлэх үүргээ биелүүлээгүй этгээдийн албан тушаалын цалингийн хэмжээг гурван сар хүртэл хугацаагаар 30 хувиар бууруулах;

33.1.2.энэ хуулийн 8.1-д заасан мэдээлэх үүргээ удаа дараа биелүүлээгүй, эсхүл энэ хуулийн 7.1-д заасныг зөрчсөн этгээдэд албан тушаал бууруулах, хэрэв албан тушаалыг нь бууруулах боломжгүй албан тушаал бол албан тушаалын цалингийн хэмжээг гурван сар хүртэл хугацаагаар 30 хувиар бууруулах, авлигын зөрчилтэй нөхцөлд гарсан шийдвэр байгаа бол түүнийг хүчингүй болгох;

33.1.3.энэ хуулийн 7.1-д заасныг удаа дараа зөрчсөн этгээдийг төрийн албанаас халах, авлигын зөрчилтэй нөхцөлд гарсан шийдвэр байгаа бол түүнийг хүчингүй болгох;

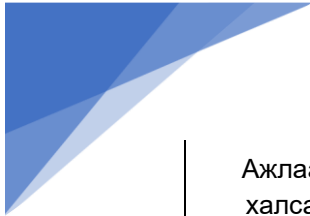
33.2.Шүүгч энэ хуулийн 7.1.7, 7.1.8-д заасныг зөрчсөн этгээдийн тухайн олсон эд хөрөнгө, орлогыг хураах буюу давуу эрхийг хүчингүй болгох.²³

зохицуулалтын санкц хуульчлагдсан байна. Энэхүү заалтын хүрээнд хориглосон хэм хэмжээг мөрдүүлэх, хариуцлага тооцсон албан хаагчид хүлээлгэсэн хариуцлагын арга хэмжээг авч үзвэл:

Хүснэгт 4. АЭХ болон бусад хууль зөрчсөнтэй холбоотойгоор АТГ-аас хариуцлага хүлээлгэсэн байдал.

	2011	2018	2019	2020	2021	2022
Сануулсан	53	8	8	1	ХАСХОМ/94/ Өргөдөл гомдол/30/ ХАСХОМ/93/ Өргөдөл гомдол/37/	ХАСХОМ/93/ Өргөдөл гомдол/37/
Цалинг бууруулсан	1	23	22	26		
Албан тушаал бууруулсан	4	-	4	11		

²³ Авлигын эсрэг хууль, 33 дугаар зүйл.



Ажлаас халсан	1	7	3	8		
Нийт	59	38	37	46	30/ХАСХОМ багтаагүй/	37/ХАСХОМ багтаагүй/

АЭХ-ийг зөрчсөнтэй холбоотой зөрчил 2011 оны дүнтэй харьцуулахад 62 хувиар буурсан байх боловч 2021 оноос эхлэн АТГ-аас гаргаж буй статистик мэдээлэлд хүлээлгэсэн хариуцлагын хэлбэрээр нийтэд мэдээлдэг ангиллын төрлийг зогсоож нийт хариуцлага тооцуулсан албан хаагчдын тоог мэдээлдэг болсон байна. Энэ талаар Станбулын авлигын эсрэг арга хэмжээний төлөвлөгөөний 4 дүгээр шатны мониторингд “Эрүүгийн хуульд дурдсан зөрчил АЭХ-ийн зарим зүйл, заалттай давхацсан (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.”²⁴ гэж дүгнэсэн байна. Өөрөөр хэлбэл судалгааны явцад энэхүү нийтэд мэдээлж байгаа тоо нь АЭХ-аас гадна бусад хууль тогтоомж зөрчсөнтэй холбоотой хүлээлгэсэн хариуцлагын тоог нийлүүлсэн бололтой, иймд АЭХ-ийн 33 дугаар зүйлтэй холбоотой зөрчлийн тоог нийтэд дэлгэрэнгүй мэдээлэх асуудалд анхаарах нь зүйтэй.

Гадаад улс дахь үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих үйлдлийн зохицуулалт

АЭХ-д албан хаагчийн зургаан сарын цалингийн хэмжээнээс илүү орлого олсон тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй бол зөрчилд тооцохоор хуульчилсан “үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих” үйлдлийн тухай авч үзье. Дэлхийн улс орнуудад үндэслэлгүй хөрөнгөжих /illicit enrichment/ явдлыг хуульд тусгахдаа “нэг хэв загвар”-т баригдахгүй ялгаатай олон арга хэлбэрээр тусгасан байна. Судлаач Андрою Дорнбьерер “Үндэслэлгүй хөрөнгөжилт: Тайлбарлагдаагүй хөрөнгө чинээг зохицуулах хууль тогтоомж боловсруулагчдад зориулсан гарын авлага”²⁵ бүтээлдээ үндэслэлгүй хөрөнгөжилттэй холбоотой 4 төрлийн зохицуулалтын хэлбэрийг харьцуулж үзсэн байна. Эдгээр нь:

1. Үндэслэлгүй хөрөнгөжилтийн тухай ерөнхий заалтаар зохицуулах/Нигер, Бүгд найрамдах Ардчилсан Сан-Томе улс, Принсипи улс/
2. Хөрөнгийн ангиллаас хамааран хуулийн өөр өөр зүйл заалтыг ашиглах/Хонг Конг, Антигу ба Барбуда улс, Бутан, Лесото, Танзани/
3. Иргэний хуулийн хэв загварт үндэслэн гэмт хэргийн гаралтай орлогод суурилах/Баруун Австрали, Бахам/
4. Үндэслэлгүй хөрөнгөжилтийн тухай хуультай төстэй бусад хуулиуд: Их Британи хөрөнгө чинээний тухай захирамж гэж дараах 4 зохицуулалтын арга хэлбэрээр загвар тус бүрээр тайлбарлаж мөн Ирланд болон Франц улсуудын хуулийн зохицуулалтыг нэмж тайлбарласан байна.

²⁴ Станбулын авлигын эсрэг арга хэмжээний шинэтгэлийн төлөвлөгөөний 4 дүгээр шатны мониторинг, (УБ, 2019), 48 дахь тал.

²⁵ Andrew Dornbierer. Illicit enrichment: A guide to laws targeting unexplained wealth. 2021. p.87, Холбоос: <https://doi.org/10.2307/j.ctv2c74pzx>, Сүүлд үзсэн: 2024.09.19.



Их Британи улсын жишээгээр авч үзэхэд 2017 онд Гэмт хэргийн гаралтай орлогын тухай хуульдаа тайлбарлаагүй хөрөнгө орлогыг захирамжийн механизмд оруулан хууль бус аргаар олж авсан байх магадлалтай хөрөнгийг иргэний эрх зүйн стандартаар нотлоход чиглэсэн²⁶ голлох зохицуулалтыг оруулсан байна. Эрх бүхий байгууллагаас тайлбарлагдаагүй хөрөнгө орлогын захирамж гаргах хүсэлтийг гаргасны үндсэн дээр шүүхээс тодорхой нөхцөлүүдийг хангаж байгаа тохиолдолд/хөрөнгийн жинхэнэ эзэмшигч байх, 50,000 стерлингээс илүү хэмжээтэй, тухайн хөрөнгийн худалдан авах бололцоогүйг бүрэн нотолсон, улс төрд нөлөө бүхий этгээд байх, ноцтой гэмт хэрэг бүхий этгээдтэй харилцаа холбоотой гэх сэжиг бүрэлдсэн/ шүүхээс тухайн эд хөрөнгийг улсын орлого болох зохицуулалттай байна. Анджо Дорнбьерерын дүгнэлтээс үзэхэд улс орон бүр өөрсдийн онцлог, хөгжлийн ялгаа, эрх зүйн тогтолцооноос хамааран ялгаатай байдлаар хориглосон боловч авлигын гэмт хэрэгтэй холбоотой хууль, Эрүүгийн хууль, Иргэний хууль болон бусад хуулиуд хоорондын харилцан уялдааг хангаж, хөрөнгийн босго тогтоосон байдал, өөрийгөө илчлэх, эрүүгийн санкц, ял тохирох хэлбэр зэргээс хамааран зохицуулалтын хатуу болон уян хатан хэлбэрийг ашигладаг байна.

Манай улсын тухайд үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих үйлдэлд тооцох хэмжээг АЭХ-аар “зургаан сарын албан тушаалын цалин хөлс, орлогоос илүү хөрөнгө, орлого” гэж тогтоож, тус хуулийн 33 дугаар зүйлийн 33.2 дахь заалтад “Шүүгч энэ хуулийн 7.1.7, 7.1.8-д заасныг зөрчсөн этгээдийн тухайн олсон эд хөрөнгө, орлогыг хураах буюу давуу эрхийг хүчингүй болгох.” хариуцлага хүлээлгэнэ гэж заасан байна. Эрүүгийн хуульд “үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих” гэмт хэрэгт тооцох хэмжээг “нэг зуун мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөг, түүнээс дээш” гэж тодорхойлон

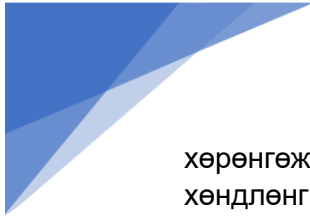
Санкцийн хэлбэрийг:

1. Нийтийн албан тушаалтан бол нийтийн албанд ажиллах эрхийг хоёр жилээс найман жил хүртэл хугацаагаар хасаж нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих
2. Улс төрд нөлөө бүхий этгээд бол үндэслэлгүйгээр нэмэгдсэн хөрөнгө, орлогыг хурааж нийтийн албанд ажиллах эрхийг бүх насаар хасаж хоёр жилээс найман жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл хоёр жилээс найман жил хүртэл хугацаагаар хорих хэлбэрээр тогтоосон байна.

2017-2024 оны хугацаанд “үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих” гэмт хэрэгтэй холбоотойгоор Эрүүгийн хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.10.1, 22.10.2 дахь заалттай холбоотой 14 хэргийг анхан шатны шүүхээр шийдвэрлэсэн байна. Гэвч АЭХ-ийг зөрчсөнтэй холбоотойгоор шүүхээс хариуцлага хүлээлгэсэн болон авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний талаарх мэдээлэл “shuukh.mn” сайтаас хайлт хийхэд АЭХ-ийн 33.1.2 заалттай холбоотой захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 221/МА2023/0297 дугаартай хэрэг болон Улсын дээд шүүхийн 119/2016/0034/3 индекст хамаарах 396 дугаартай тогтоол олдсон. Харин АЭХ-ийн 33 дугаар зүйлийн 33.2 дахь заалттай буюу үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжихтэй холбоотой зөрчлийг АЭХ-аар шийдвэрлэсэн, хөрөнгө хураасан тохиолдлын тухай мэдээлэл нээлттэй байгаагүй.

Үүнээс үзэхэд цаашид авлигатай холбоотой зөрчлийн талаарх шийдвэрлэлтийг нийтэд ил тод нээлттэй болгоход анхаарах нь зүйтэй. Мөн шүүхээр тус хориглосон үйлдэлтэй холбоотой шийдвэрлэсэн хэргийн мэдээлэл, тоо хязгаарлагдмал байгаа нь практик хэрэгжилт учир дутагдалтай гэж дүгнэх үндэслэлтэй. Улмаар “үндэслэлгүйгээр

²⁶ Proceeds of Crime Act 2002(United Kingdom), Sections 362A-362T.



хөрөнгөжих” зөрчил, гэмт хэргийн тодорхойлолтыг олон улсын байгууллагуудын хөндлөнгийн үнэлгээ, зөвлөгөөний үндсэн дээр олон улсын стандартад нийцүүлэх, АЭХ, Эрүүгийн хууль, Иргэний хуулиудын хоорондын уялдаа холбоог сайжруулах, эргэн харах асуудалд анхаарал хандуулах нь зүйтэйг харуулж байна.

3.2.3 Авлигын тухай мэдэгдэх зохицуулалт

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1.

Авлигын тухай мэдэгдэх заалтыг хэрхэн хэрэгжүүлдэг вэ?

8 дугаар зүйл. Авлигын тухай мэдэгдэх

8.1. Энэ хуулийн 4.1-д заасан этгээд үүрэг гүйцэтгэх явцдаа олж мэдсэн авлигын талаарх мэдээллийг Авлигатай тэмцэх газарт нэн даруй мэдээлэх үүрэгтэй.

АЭК-ийн 8 дугаар зүйлийн 4-т “Оролцогч улс бүр төрийн албан тушаалтан нь чиг үүргээ биелүүлэх явцад өөрт нь мэдэгдсэн авилгийн үйлдлийн талаар эрх бүхий зохих байгууллагад мэдээлэх явдлыг хөнгөвчлөн дэмжих арга хэмжээ, тогтолцоог тогтоох асуудлыг дотоодын хууль тогтоомжийнхоо тулгуур зарчимд нийцүүлэн авч үзнэ.” хэмээн заасан. АЭХ-д уг хуулийн үйлчлэлд хамаарах буюу хуулийн 4.1-д заасан этгээдүүд нь албан үүрэг гүйцэтгэх явцдаа олж мэдсэн авлигын талаарх мэдээллийг АТГ-т нэн даруй мэдээлэх үүрэгтэй байхаар хуульчилсан. Харин АЭХ-ийн 33 дугаар зүйлд энэ хуулийг зөрчсөн этгээдүүдэд хүлээлгэх хариуцлагыг тогтоосон бөгөөд хуулийн 8.1-д заасан мэдээлэх үүргээ биелүүлээгүй этгээдийн албан тушаалын цалингийн хэмжээг гурван сар хүртэл хугацаагаар 30 хувиар бууруулах, уг үүргээ удаа дараа биелүүлээгүй этгээдэд албан тушаал бууруулах, хэрэв албан тушаалыг нь бууруулах боломжгүй албан тушаал бол албан тушаалын цалингийн хэмжээг 3 сар хүртэл хугацаагаар 30 хувиар бууруулах, авлигын зөрчилтэй нөхцөлд гарсан шийдвэр байгаа бол түүнийг хүчингүй болгох арга хэмжээ авахаар заасан.

Бодит байдал дээр АТГ авлигатай холбоотой мэдээллийг иргэд, хувийн хэвшил, төрийн байгууллага, хэвлэл мэдээлэл болон бусад байгууллагаас цахим шуудан, шуудан, утсаар болон биечлэн хүлээн авдаг. Авлигатай холбоотой мэдээлэл өгөхийг хүссэн байгууллага нь нэрээ нууцлах боломжтой.

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2.

Хэрэгжилтэд тулгамдаж буй асуудал бий эсэх?

Хэдийгээр хуулийн 4.1-д заасан албан тушаалтан нь албан үүрэг гүйцэтгэх явцдаа олж мэдсэн авлигын талаарх мэдээллийг нэрээ нууцлан гаргасан байх боломжтой ч энэ үүргийг хэрэгжүүлээгүй эсэхийг хэрхэн илрүүлж буй, тэдгээрийг хэрэгжүүлээгүй талаар тоо, мэдээ хомс байна. АЭХ-ийн 8.1 эсхүл 7.1-ийг зөрчсөн тохиолдолд оноодог, хуулийн 33.1.2-д зааснаар албан тушаалын цалингийн хэмжээг хуульд заасан хугацаа, хэмжээгээр хасах сахилгын шийтгэлийг 2023 онд 1 удаа²⁷ оноосон боловч аль зүйлийг зөрчсөн шийтгэлд оноосон гэдэг нь тодорхойгүй байна.

²⁷ АТГ-ын 2023 оны үйл ажиллагааны тайлан, 23 дахь тал.



Авлигатай тэмцэх чиглэлээр хийгдсэн судалгаануудын үр дүн нь авлигыг мэдээлэхийг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах механизм бүрдүүлэх шаардлагатайг илэрхийлсээр байна. Тухайлбал, АЭК-ын хэрэгжилтийг үнэлэх механизмын дагуу манай улсад үнэлгээ хийсэн олон улсын шинжээчид мэдээлэгчийг хамгаалах хууль тогтоомж бий болгох зайлшгүй шаардлагатай байна гэж дүгнэсэн. АТГ-ын захиалгаар Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Хууль зүйн судалгааны төвөөс хийсэн Шүгэл үлээгчийн эрхийг хамгаалах хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалсан судалгааны тайланд "...асуудлын мөн чанар, цар хүрээ болон нийгмийн хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэн холбогдох харилцааг өргөжүүлэх, чанар, үр өгөөжийг дээшлүүлэхийн тулд одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомжийн хүрээнд Нийтийн ашиг сонирхлын төлөө илчлэгч, шүгэл үлээгч, /мэдээлэгч/, гэрчийг төрөөс урамшуулах, хамгаалах хуулийг боловсруулах шаардлага зүй ёсоор тулгарч байна." хэмээн тэмдэглэжээ.

Гадаад улсуудад ч шүгэл үлээгчийг хамгаалсан заалт түгээмэл байдаг. Тухайлбал, 2019 оны 4-р сард Европын Холбоо нь төрийн болон хувийн хэвшилд хамаарах "Мэдээлэл түгээх тухай" удирдамжийг баталсан бөгөөд Европын Холбооны хууль тогтоомж зөрчсөн тухай мэдээлсэн мэдээлэгчдийг хамгаалах зорилготой юм. Үүний зорилго нь мэдээлэгчид залилан, авлига, татвараас зайлсхийх, байгаль орчны гэмт хэрэг, зөрчлийн талаар илүү найдвартай мэдээлэх боломжийг олгох замаар тэдний хамгаалалтыг бэхжүүлэхэд оршино. Тодруулбал, мэдээлэгчийг ажлаас халах, зэрэглэлийг бууруулах болон бусад хэлмэгдүүлэлт зэрэг мэдээлсэн үйл ажиллагаатай нь холбогдуулан хариу арга хэмжээ авахаас хамгаалдаг.

Өөрөөр хэлбэл, авлигын талаар мэдээлэх явдлыг үүрэг болгосон зохицуулалт байгаа боловч шүгэл үлээгчийг хамгаалах хамгаалалтыг бий болгоогүй байснаар мэдээлэл хүлээн авах эдгээр хэлбэр төдийлөн үр дүнтэй хэрэгжихгүй. 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.²⁸

Дүгнэвэл, хэдий нийтийн албан тушаалтанд мэдээлэх үүргийг оногдуулсан нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх хууль болон конвенцод заасан зорилгодоо нийцсэн боловч мэдээлэгчийг хамгаалах тогтолцоо байхгүйн улмаас нийтийн албан тушаалтан мэдээлэгчдийн тоо хангалтгүй, тэдгээрт дүн шинжилгээ хийхэд бэрхшээл учирч байж болзошгүй байна. Үүнээс улбаалан хариуцлагын тогтолцоо бүрхэг, бүрэн хэрэгжихгүй байна гэж үзэж болохоор байна. Иймд практикт хэрэгжихгүй байна гэж үзэх үндэстэй.

3.2.4 Өргөдөл, гомдол гаргах, мэдээлэл өгөх

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол.

Авлигатай холбоотой өргөдөл, гомдол гаргах талаарх мэдээлэл иргэд, олон нийт, хуулийн этгээдэд ойлгомжтой, хүртээмжтэй байгаа эсэх?

²⁸ Станбулын авлигын эсрэг арга хэмжээний шинэтгэлийн төлөвлөгөөний 4 дүгээр шатны мониторинг, (УБ, 2019), 9 дэх тал.

9 дүгээр зүйл.Өргөдөл, гомдол гаргах, мэдээлэл өгөх

9.1.Иргэн, хуулийн этгээд авлигын асуудлаар Авлигатай тэмцэх газарт өргөдөл, гомдол гаргаж, мэдээлэл өгч болно.

9.2.Авлигатай тэмцэх газар нь өргөдөл, гомдол, мэдээллийг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу шийдвэрлэнэ.

АТГ нь 2023 онд шинээр хүлээн авсан 2,015, өмнөх оны үлдэгдэл 141, нийт 2,156 өргөдөл гомдлыг хүлээн авснаас 427 өргөдөл гомдлыг Төрийн байгууллага албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хуульд заасны дагуу харьяалах байгууллагуудад шилжүүлж, 1,670 өргөдөл, гомдлыг бүртгэж, шалган шийдвэрлэх ажиллагаа явагдсан байна.

Хүснэгт 5. АТГ-т ирүүлсэн Өргөдөл, гомдлын мэдээлэл²⁹

	Үзүүлэлт	2022	2023	Өөрчлөлт	Хувь
1.	Нийт хүлээн авсан	1,841	2,156	+315	17
2.	Үүнээс: Өмнөх оны үлдэгдэл	125	141	+16	13
3.	Хуульд заасан үндэслэлээр бусад байгууллагад шилжүүлсэн	336	427	+91	27
4.	Бүртгэлд оруулан шалгасан	1,413	1,670	+257	18

НҮБ-ын АЭК-ын хэрэгжилтийн тайлан зөвлөмжид 2023 онд Монгол Улсыг “Хувийн хэвшлийн байгууллагууд авлигын гэмт хэргийн талаар АТГ-т мэдээлж болно (АЭХ-ийн 9.1-р зүйл) гэсэн хэдий ч хууль сахиулах байгууллага болон холбогдох хувийн хэвшлийн байгууллагуудын хамтын ажиллагааг дэмжих тусгай механизм, журам байдаггүй.”³⁰ гэж дүгнэсэн байна. Дээрх зөвлөмж нь АЭХ-ийн 9 дүгээр зүйлд хамаарах бол Станбулын авлигын эсрэг арга хэмжээний шинэтгэлийн төлөвлөгөөний 4 дүгээр шатны мониторингоос 2019 онд хийсэн дүгнэлтэд “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/иргэд, олон нийтийн байгууллага/ ойлгож байгаа гэдэгт үнэлгээний баг эргэлзсэн.”³¹ гэсэн дүгнэлт гаргажээ. Энэ нь АТГ-ын үйл ажиллагаанаас гадна иргэд олон

²⁹ Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдал – 2023, АТГ, (УБ, 2024), 52 дахь тал.

³⁰ Мөн тэнд, 48 дахь тал.

³¹ Станбулын авлигын эсрэг арга хэмжээний шинэтгэлийн төлөвлөгөөний 4 дүгээр шатны мониторинг, (УБ, 2019), 50 дахь тал.



нийтэд тус мэдээллийг хэвлэл, олон нийтийн байгууллага сурталчлах, түгээмэл шинжтэй мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан хүргэхэд төрийн зүгээс анхаарах, хэрэгжилтийн шинэ механизмыг бүрдүүлж, эрх зүйн орчныг сайжруулахад анхаарах ёстойг харуулж байна. Мөн Азийн сангийн 2018 оны тайланд “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 болсон”³² гэж дүгнэлт хийсэн байна.

Үүнээс үзэхэд өргөдөл, гомдол, мэдээлэл хүлээн авах суваг нь олон талаар нээлттэй байгаа боловч иргэдийн зөв ойлголт, олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслээр таниулах ажиллагаа хангалтгүй буюу Авлигыг мэдээлэх ажлыг сурталчлан таниулах ажиллагааг шинэ шатанд ахиулан, иргэд олон нийттэй харилцах сувгийг нэмэгдүүлэхээс гадна, нийтэд хэвшсэн ойлголтыг өөрчлөх чиглэлд нөлөөллийн ажлыг үр дүнтэй хийхэд анхаарах, энэ талын эрх зүйн орчны сайжруулалт хийхэд анхаарах нь зүйтэйг харуулж байна. Иймд хуулийн практик хэрэгжилтийг хангалтгүй гэж үнэлэх нь учир дутагдалтай боловч Шүгэл үлээгчийн эрх зүйн байдлыг оновчтойгоор хуульчлах, мэдээлэгч иргэн, байгууллагыг дэмжих, урамшуулах тогтолцоог нэвтрүүлэх зэргээр мэдээлэх үйл ажиллагааг хууль, эрх зүйн шинэчлэлийн хүрээнд сайжруулалт хийх ёстойг давхар батлан харуулж байна.

3.2.5 Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргах зохицуулалт

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол.

Хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг бүртгэх, хянах үр дүнтэй тогтолцоо бүрдсэн эсэх?

10 дугаар зүйл.Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргах

10.1.Энэ хуулийн 4.1-д заасан этгээд /цаашид "мэдүүлэг гаргагч" гэх/ хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргах бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хороо Авлигатай тэмцэх газрын саналыг үндэслэн хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргах албан тушаалын жагсаалтыг батална.

10.2.Мэдүүлэг гаргагч нь өөрийн болон гэр бүлийн гишүүдийн хөрөнгө, орлого, зээлийг үнэн зөв мэдүүлэх үүрэгтэй.

10.3.Мэдүүлэг гаргагч хөрөнгө, орлогын мэдүүлгээ тухайн албан тушаалд томилогдсон буюу сонгогдсон өдрөөс хойш 30 хоногийн дотор, цаашид тухайн алба хааж байгаа хугацаандаа жил бүрийн 02 дугаар сарын 15-ны дотор шинэчлэн гаргаж энэ хуулийн 11 дүгээр зүйлд заасан байгууллага, албан тушаалтанд өгөх үүрэгтэй.

10.4.Мэдүүлэг гаргагч энэ хуулийн 10.3-т заасан хугацаанд мэдүүлгээ мэдүүлсний дараа хөрөнгө, орлого нь нэг сарын хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг хоёр зуун тавь дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх буюу түүнээс дээш хэмжээгээр өөрчлөгдсөн бол түүнийг тухай бүр 30 хоногийн дотор мэдүүлнэ.

10.5.Хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг энэ хуулийн 10.3, 10.4-т заасан хугацаанаас хожимдуулж гаргасан нь хүндэтгэн үзэх шалтгаангүй бол гаргаж өгөөгүйд тооцно.

10.6. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн болон Монгол Улсын Их Хурлын сонгуульд нэр дэвшигч Авлигатай тэмцэх газарт, бүх шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд нэр дэвшигч

³² Станбулын авлигын эсрэг арга хэмжээний шинэтгэлийн төлөвлөгөөний 4 дүгээр шатны мониторинг, (УБ, 2019), 50 дахь тал.

тухайн аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн сонгуулийн хороонд сонгуулийн хуульд заасан хугацаанд тус тус хөрөнгө, орлогын мэдүүлгээ гаргана.

10.7.Хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн маягт, түүнийг бүртгэх, хадгалах журмыг Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хороо батална.

2008-2017 онд улс төр болон шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийг нэг судалгааны хүрээнд судалж, нэгтгэсэн тайлан гаргаж байгаад 2018 оноос Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа болон Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа гэсэн хоёр тусдаа судалгаа болгон хараат бус судалгааны байгууллагаар гүйцэтгүүлж байна.³³ Энэ судалгаа нь тухайн салбар, хүрээн дэх авлигын шалтгаан, цар хүрээ, хэлбэр, нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн талаарх иргэдийн төсөөлөл, хандлагыг тодорхойлдог. Улс төр, хууль хяналтын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийг 0 (огт үгүй) - 5 (маш их) оноогоор үнэлдэг.³⁴ Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгааны 2012-2023 оны үр дүнг дараах зурагт харуулав:

График 4. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын түвшин, оноор.

Улс төрийн хүрээн дэх авлигын түвшин, оноор



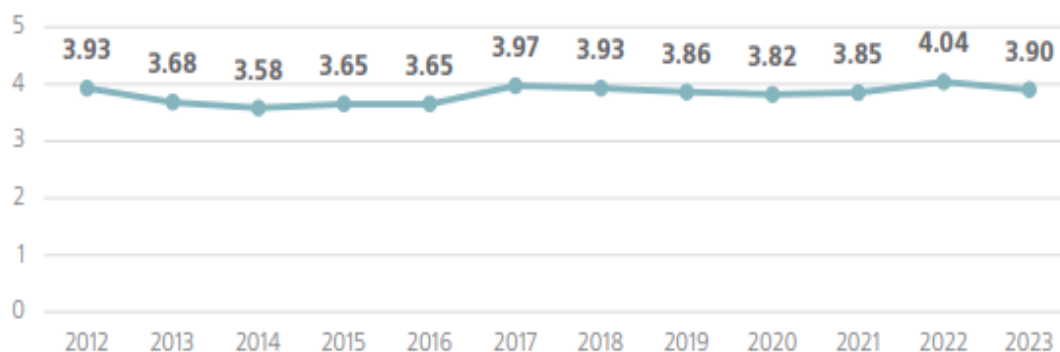
Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгааны 2012-2023 оны үр дүнг дараах зурагт харуулав:

³³ Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдал – 2023, АТГ, (УБ, 2024), 40 дэх тал.

³⁴ Мөн тэнд, 72 дахь тал.

График 5. Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын түвшин оноор.

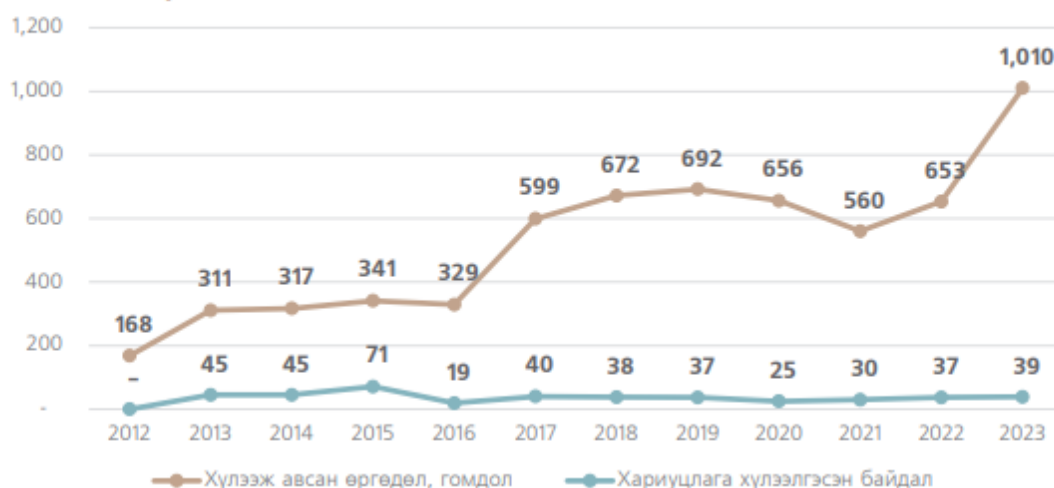
Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын түвшин, оноор



Улс төрийн хүрээн дэх болон шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын түвшинг авч үзвэл 2023 онд өмнөх оны түвшингээс 0.22 пункт, 0.14 пунктээр тус тус буурсан эерэг үзүүлэлттэй байгаа боловч 2021 онтой харьцуулахад их хэвээр байгаа бөгөөд сүүлийн 5 жилд аль аль нь дундаж үзүүлэлттэй байгаа гэж дүгнэж болохоор байна. Иймд шинжээчид улс төрийн хүрээний авлигын тархалт нэмэгдэж, илүү далд, илүү их хэмжээтэй, илүү хор уршиг өндөртэй болж байгааг хүлээн зөвшөөрч буй бөгөөд дээд түвшний авлига буурахгүй байна гэж үзсэн.³⁵

График 6. Авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийн шинжтэй гомдол, мэдээллийн хяналт, шалгалт оноор.

Авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийн шинжтэй гомдол, мэдээллийн хяналт, шалгалт, оноор



Харин авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийн шинжтэй гомдол, мэдээллийн тоо сүүлийн 3 жилд 560-1010 хүртэл тасралтгүй өссөн байх хэдий ч шүүхээр шийдвэрлэгдсэн хэргийн тоо 30-39-ын хооронд дорвитой өөрчлөлтгүй байна.

³⁵ Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдал – 2023, АТГ, (УБ, 2024), 40 дэх тал.



АТГ нь Улсын хэмжээнд нийт 226,000 төрийн албан хаагчаас хөрөнгө орлогын мэдүүлэг авдаг. “Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдал – 2023” тайлан, мэдээний дүнгээс үзэхэд АЭХ-ийн 10 дугаар зүйлийн 10.4-т заасан “хөрөнгө, орлогод орсон өөрчлөлт”-ийн талаар мэдүүлсэн 904 мэдүүлэг гаргагч бүртгэгдсэн байна. Харин 10.2 дахь хэсэгт заасан гэр бүлийн гишүүдийн хөрөнгө, орлого, зээлийг мэдүүлсэн этгээдийн талаарх тоон мэдээлэл байхгүй ч Тагнуулын ерөнхий газрын шалгалтаар 5 мэдүүлэг гаргагч өөрийн болон гэр бүлийн гишүүдийн татвар ногдуулах орлогоо үнэн зөв тайлагнаагүй байж болзошгүй нөхцөл байдал илэрсэн тул Татварын ерөнхий хуулийн 34 дүгээр зүйлд зааснаар Татварын ерөнхий газарт шилжүүлэн татварын хяналт шалгалтаар 8.4 тэрбум төгрөгийн татварын зөрчил илэрч, нийт 637 сая төгрөгийн нөхөн төлбөр, торгууль, алданги ногдуулсан дүн мэдээ гаргасан байна.

Мэдүүлэг гаргагч хөрөнгө, орлогын мэдүүлгээ хугацаа хожимдуулж гаргасан, эсхүл бүртгүүлээгүй буюу худал мэдүүлсэн зэргээр АЭХ-ийн 10.2-10.4, 10.6 дугаар хэсгүүдэд тус тус заасныг зөрчсөн бол хариуцлага хүлээлгэхээр АЭХ-ийн 13.8-д заасан. АТГ-аас гаргадаг статистик мэдээллийг авч үзвэл, 2023 онд шинээр хүлээн авсан 564, өмнөх оны үлдэгдэл 21, нийт 585 албан тушаалтны ХАСХОМ-ийг хянан шалгахад 484-г хянан шийдвэрлэж, одоо 101 мэдүүлгийг хянан шалгах ажил үргэлжилж байна. Тайлант хугацаанд хянан шийдвэрлэсэн 484 мэдүүлгийн 388 буюу 80.2 хувийг төлөвлөгөөт хяналт шалгалтаар, 64 буюу 13.2 хувийг иргэний гомдол, мэдээллээр, 32 буюу 6.6 хувийг бусад хэлтэс, албадаас шилжүүлснээр хянан шалгасан байна.³⁶

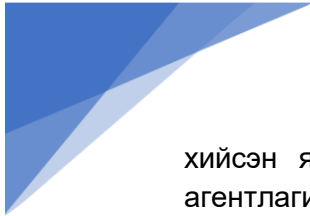
АТГ-ын хяналт шалгалтаар нийт 34 албан тушаалтанд, үүнээс АЭХ-ийн 13 дугаар зүйлийн 13.8.1-д зааснаар 5 мэдүүлэг гаргагчид сануулах, мөн зүйлийн 13.8.2-т зааснаар 9 мэдүүлэг гаргагчид албан тушаалын цалингийн хэмжээг гурван сар хүртэл хугацаагаар 17 хувиар бууруулах, 13.8.3-т зааснаар 17 мэдүүлэг гаргагчид албан тушаалын цалингийн хэмжээг тодорхой хугацаагаар, тодорхой хувиар бууруулах, 13.8.4-т зааснаар 3 албан тушаалтанд тус тус төрийн албанаас халах хариуцлага тооцуулжээ.³⁷

Гэвч АЭХ-д хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг хувийн ашиг сонирхлын мэдүүлгээс тусад нь хуульчилсан байхад АТГ-аас жил бүр эрхлэн гаргадаг “Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдал 2023” судалгааны тайланд тоон мэдээлэл гаргахдаа ХАСХОМ болон ХАСУМ-д тавих хяналтын нийт тоогоор гаргаснаас нарийвчлан тусгаагүй, тухайлбал, хүлээн авсан өргөдөл, гомдлыг субъектээр нь нарийвчилж эсхүл зөрчлийн төрлөөр нь ангилсан статистик мэдээ байхгүй байгаа нь ажиглагдлаа. Өөрөөр хэлбэл, ашиг сонирхлын зөрчил, хөрөнгө орлогын мэдүүлэгтэй холбоотой өргөдөл, гомдол, мэдээллийг шалгаад ногдуулсан шийтгэлтэй холбоотой статистик мэдээлэл байгаа боловч ямар зөрчлүүдэд эдгээр шийтгэлийг ногдуулсан нь тодорхойгүй байна.

Авлигын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, илрүүлэлтийг хөнгөвчлөхөд хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг мэдүүлж буй албан тушаалтны жагсаалтыг тодорхой гаргах явдал чухал. Хуулийн 10.1 дүгээр хэсэгт заасны дагуу УИХ-ын Хууль зүйн байнгын хороо 2024.04.02-ны 05 дугаар тогтоолын 10 дугаар хавсралтаар хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргах албан тушаалын жагсаалтыг баталсан байна. Үүгээр нэр бүхий 15 албан тушаалтан болон тэдгээрийг дэлгэрэнгүй нэрлэж гаргажээ. 2024.09.19-ний өдөр АТГ-ын комиссар Т-тэй

³⁶ Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдал – 2023, АТГ, (УБ, 2024), 48 дахь тал.

³⁷ Мөн тэнд.



хийсэн ярилцлагад Улсын хяналтын байцаагч, нягтлан бодогч, сумын засаг дарга, агентлагийн дарга, Засаг даргын тамгын газрын дарга, Иргэдийн хурлын төлөөлөгчид, газрын даамал, худалдан авах ажиллагааны бүрэлдэхүүн, Засаг дарга, Хэлтсийн байцаагч, ерөнхий инженер, Засаг даргын орлогч, зэрэг 35 төрлийн мэргэжилтэн, албан тушаалтнууд авлигад өртөх эрсдэлтэй байна гэсэн судалгааны хэсгийг дурдсан. Гэвч энэхүү судалгааг гүйцэд дуусгаагүй байгаа тул бүрэн эхээр нь харах боломжгүй байв. Харин хувийн ашиг сонирхол, хөрөнгө орлогын мэдүүлэг мэдүүлдэггүй мөртлөө авлигад өртөх эрсдэлтэй албан тушаалтан байгаа юу? гэсэн асуултад тус судалгаанд оролцогсдын 14.56% нь байгаа гэж хариулсан. Иймээс хөрөнгө орлогын мэдүүлгээ мэдүүлдэггүй дараах албан тушаалтнууд нь авлига, ашиг сонирхлын зөрчилд өртөх эрсдэлтэйд тооцогдож байна. Үүнд:

1. Орон нутгийн засаг даргын тамгын газрын газрын даамал;
2. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт хариуцсан мэргэжилтэн;
3. Худалдан авах ажиллагаа хариуцсан мэргэжилтэн;
4. Хөрөнгө оруулалт хариуцсан мэргэжилтэн;
5. Байгаль орчны байцаагч;
6. Байгаль хамгаалагч;
7. Албан тушаалын зэрэглэлийн хувьд ТЗ 8- аар цалинждаг байцаагч;
8. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн этгээдийн менежер;
9. Санхүүгийн мэргэжилтэн;
10. Төрийн их, дээд сургуулийн бүрэлдэхүүн сургуулийн захирал;
11. Төрийн их, дээд сургуулийн бүрэлдэхүүн сургуулийн тэнхимийн эрхлэгч;
12. Хорих ял эдлүүлэх албаны тоо, бүртгэлийн байцаагч;
13. Орон нутгийн хөдөлмөр эрхлэлтийн тасгийн хөдөлмөр эрхлэлтийн асуудал эрхэлсэн мэргэжилтэн;
14. Нийслэлийн засаг даргын тамгын газрын нягтлан бодогч;
15. Хөдөлмөр, халамж үйлчилгээний газрын мэргэжилтэн;
16. Хилийн боомт, орон нутаг дахь газар хэлтсүүдийн мэргэжилтэн;
17. Дотоод аудитын мэргэжилтэн;
18. Төрийн сангийн нягтлан бодогч;
19. Бүх шатны нягтлан бодогч болон нярав.

Харин жагсаалтад тухайлбал, “Төрийн аудитын байгууллагын Ерөнхий аудитор, түүний орлогч, тэргүүлэх аудитор, дарга, захирал, аудитын менежер, ахлах аудитор, ахлах шинжээч, аудитор, шинжээч” зэргийг тусгасан буюу төрийн аудиторыг багтааснаас эрсдэл бүхий дотоод аудитын мэргэжилтэнг багтаагаагүй байна. Иймээс эдгээр жагсаалтыг дахин нягталж хөрөнгө орлогын мэдүүлгээ мэдүүлдэггүй авлига, ашиг сонирхлын зөрчилд өртөх эрсдэлтэйд тооцогдож буй албан тушаалтнуудыг хамруулах шаардлагатай.

Гэвч АЭХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.8-д заасны дагуу авлига, ашиг сонирхлын зөрчилд өртөх эрсдэлийг үндэслэн мэдүүлэг гаргах албан тушаалтны жагсаалтыг АТГ-ын даргаас баталдаг мөн УИХ-ын Хууль зүйн байнгын хорооноос хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг гаргах албан тушаалын жагсаалтыг батлахаар байгаа нь ойлголтын зөрүүг үүсгэж цаашилбал, нэгдсэн бус тогтолцоонд хөтлөх боломжтой байна.

Дээрх бүгдээс үзэхэд Монгол Улсад хөрөнгө, орлого мэдүүлэх механизм бүрэлдэн бий болсон бөгөөд төрийн албан хаагчид хөрөнгө, орлогын мэдүүлгээ тогтмол мэдүүлж, улмаар тэдгээр мэдүүлгийг цахимаар хэвлэн нийтэлж байна. Гэвч мэдүүлэгт холбогдох статистик тоо баримтын төрөл хангалтгүй байгаа нь мэдүүлгийг хянах механизмын төвөгтэй



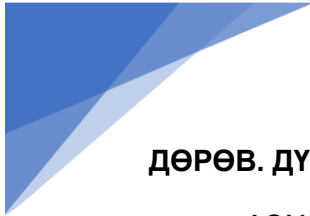
байдал болон нэгдсэн тогтолцоогүй байгаатай³⁸ холбоотой байж болох юм. Мөн энэ нь мэдүүлгийн хяналт болон хэрэгжилтийн үр нөлөөг сааруулж болзошгүй.

Эдгээр асуудал нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн бүрдүүлэлтэд үнэлгээ хийх үндсэн байгууллага (АТГ)-т мэдүүлгийн хяналтын үр дүнтэй байдлыг хангахад шаардагдах хангалттай хэмжээний хүн хүч, санхүүгийн нөөц, техник хэрэгсэл (чухал шаардлагатай төрийн мэдээллийн санд нэвтрэх, санамсаргүй түүвэрлэлт гэх мэт) хүрэлцэхгүй³⁹ байгаатай холбоотой байж болох юм. 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 хариуцлагын үр нөлөөтэй байдлыг хангах талаар зохих хүчин чармайлт гаргах нь зүйтэй.⁴⁰

³⁸ Станбулын авлигын эсрэг арга хэмжээний шинэтгэлийн төлөвлөгөөний 4 дүгээр шатны мониторинг, (УБ, 2019), 9 дэх тал.

³⁹ Мөн тэнд.

⁴⁰ Мөн тэнд.



ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

АЭХ нь хэрэгжиж эхэлснээс хойш 18 жилийн хугацаа өнгөрч, 2016-2023 оны хугацааг хамаарах үндэсний хөтөлбөр хэрэгжиж дуусан, 2023-2030 оныг хамрах хоёр дахь үндэсний хөтөлбөр хэрэгжиж эхлээд байна. АЭХ нь авлигыг бууруулах, авлигын асуудал эрхэлсэн төрийн тусгай байгууллагын эрх, үүргийг тодорхойлж, авлигатай холбоотой харилцааг зохицуулах үндсэн эрх зүйн баримт бичиг болж байгаагийн дээр, авлигад чиглэсэн үндэсний хэмжээний бодлогын үндсэн суурь баримт бичиг, хэм хэмжээг тогтоох гол хууль болж байна.

Хэдийгээр тухайн хуульд 2006 оноос хойш 23 удаа нэмэлт, өөрчлөлт, зарим хэсгийг хүчингүй болгох шийдвэрүүд гарч хуульд шинэчлэл хийгдэж байсан боловч олон улсын гэрээ, конвенц, авлигатай холбоотой цаг үеийн өөрчлөлт зэргээс хамаарч хуульд тусгагдах нэр томъёог практик хэрэгцээ, олон улсын стандартад нийцүүлэн сайжруулах хэрэгцээ шаардлага бий болсныг мэргэжлийн байгууллага, олон улсын хөндлөнгийн зөвлөмжүүд сануулж байна.

АЭХ-д нийтийн албан тушаалтны тодорхойлолтыг жагсаасан боловч сонгуульт албан тушаалд нэр дэвшигч зэрэг зарим албан тушаалтныг орхигдуулсан байж болзошгүй байгаа нь хууль болон конвенцоор тодорхойлсон зорилгодоо хүрээгүй байх тул нийтийн албан тушаалтны тодорхойлолтыг шинэчлэх хэрэгтэй гэж үзлээ.

АЭХ-аар төрийн захиргааны албан хаагчид болон тус хуульд заагдсан зарим албан тушаалтнуудад авлигын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх болон хориглосон үйлдэл, хэм хэмжээг тогтоосон боловч АЭХ-ийг зөрчсөнтэй холбоотой оногдуулах шийтгэл нь зарим гэмт хэргийн чанартай үйлдлүүдтэй холилдон эргэлзээ төрүүлж Эрүүгийн хууль, Иргэний хуулийн холбогдох зүйл заалтуудтай уялдаа муу байгаа нь хууль хооронд ойлгомжгүй байдлыг бий болгосон байна.

Мөн авлига, албан тушаалын зөрчил, гэмт хэрэгтэй холбоотой мэдээллийн сан, оноосон шийтгэл хариуцлагыг нийтэд ил тод, нээлттэй болгох асуудалд үнэлгээг хийж, шаардлагатай тохиолдолд энэ талын эрх зүйн орчныг сайжруулан шинэчлэхэд анхаарах нь зүйтэй байна. Мөн хориглосон хэм хэмжээ тогтоосон албан тушаалтнуудаас гадна төрийн байгууллагын дунд болон бага шатлалын албан хаагчид, төрийн үйлчилгээний салбарт хамаарах боловч авлига, ашиг сонирхлын эрсдэл үүсэх бололцоо бүхий зарим албан хаагчдыг авлигын эсрэг хориглолт, хяналтын тогтолцооноос гадуур орхигдох эрсдэлтэй гэж үзэв.

Цаашилбал, хуульд авлигын талаар мэдээлэх явдлыг үүрэг болгосон зохицуулалт байгаа боловч мэдээлэгчийг хамгаалах тогтолцоог бүрдүүлээгүй байгаа тул шүгэл үлээгчийг хамгаалах зохистой эрх зүйн орчин бүрдүүлж шүгэл үлээгчийн мэдээллийг хүлээн авах, хянан үзэх, тухайн мэдээллийн мөрөөр холбогдох арга хэмжээ авах үйл ажиллагааны журам, мөн мэдээллийг урамшуулах шаардлагатай.

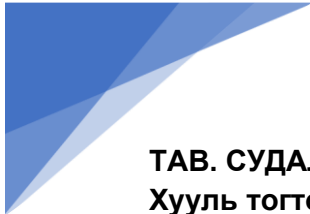
АТГ-ын өргөдөл гомдол хүлээн авах, иргэдтэй харилцах асуудлыг хэт ерөнхий тодорхойлсон нь тухайлбал иргэд, байгууллагаас өргөдөл гомдол хүлээн авахтай холбоотой асуудалд төөрөгдөл үүсгэх, нийт хүлээн авсан өргөдөл гомдлын 20 орчим хувийг байнга өөр албан байгууллагууд руу шилжүүлж байгаагаас харж болно. Иймд АЭХ-д иргэний нийгмийн байгууллагуудтай хамтран ажиллах боломж, авлигын эсрэг сурталчилгаа, соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагааг иргэд, олон нийтэд таниулах арга хэмжээг шинэ шатанд гаргах, олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслийг үр дүнтэй



оролцуулах, иргэдийн авлигатай холбоотой мэдээлэл өгөх идэвхийг нэмэгдүүлэх/аюулгүй байдал, нууцлалыг хамгаалах, мэдээлэгчийг урамшуулах/ эрх зүйн орчин бүрдүүлэх нь зүйтэй байна.

Олон улсын байгууллага, хөндлөнгийн үнэлгээ, шинжилгээнд Монгол Улсын АЭХ-д тогтоомжийн хэрэгжилтэд сөрөг үр дүн авч буй үзүүлэлтүүдийн нэг нь иргэний нийгмийн байгууллагатай хамтран ажиллах, харилцааг зохицуулах эрх зүйн орчин сул, авлигын эсрэг үндэсний бодлого хөтөлбөрийн хяналтын тогтолцоонд иргэний нийгмийн байгууллага болон иргэдийн төлөөллийг оролцуулах, хяналт шинжилгээ, үнэлгээг үнэн бодитоор гаргаж, үр дүнтэй хянах, хэрэгжилтийг хангуулах механизмд анхаарал хандуулах, хууль эрх зүйн баталгааг бүрдүүлэхэд зайлшгүй анхаарах ёстой гэсэн санал олонтой давтагдаж байв.

Мөн хөрөнгө орлогын мэдүүлэг гаргагчийн жагсаалтыг дахин нягталж хөрөнгө орлогын мэдүүлгээ мэдүүлдэггүй авлига, ашиг сонирхлын зөрчилд өртөх эрсдэлтэйд тооцогдож буй албан тушаалтнуудыг хамруулж хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг хянах нэгдсэн тогтолцоог сайжруулах, мэдүүлэг гаргагч болон мэдүүлэг гаргах үүргээ зөрчсөн талаарх тоон мэдээллийг нарийвчлан гаргах нь энэ талаарх судалгаа шинжилгээний ажлыг хөнгөвчилж авлигаас урьдчилан сэргийлэх үр нөлөөтэй механизмыг бий болгоход тусална гэж дүгнэлээ.



ТАВ. СУДАЛГААНЫ ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж, эрх зүйн акт

Монгол хэлээр:

1. Авлигын эсрэг хууль, 2006 он.
2. Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, 2012 он.
3. Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, 2024 он.
4. Татварын ерөхий хууль, 2019 он.
5. Төрийн албаны тухай хууль, 2017 он.
6. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль, 2023 он.
7. Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 11 дүгээр сарын 03-ны өдрийн тогтоол, Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр батлах тухай, 2016 он.
8. Монгол Улсын Их Хурлын 2023 оны 06 дугаар сарын 30-ны өдрийн тогтоол, Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр батлах тухай, 2023-2030, 2023 он.
9. Монгол Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хорооны 2024 оны 04 дүгээр сарын 02-ны өдрийн 05 дугаар тогтоол, Мэдүүлэг гаргах албан тушаалтны жагсаалт, 10 дугаар хавсралт, 2024 он.
10. Алсын хараа 2050, урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичиг, 2020 он.

Гадаад хэлээр:

1. United Nations, Convention against Corruption, New York, 2004.

Ном, сурах бичиг, судалгааны тайлан, эмхэтгэл

Монгол хэлээр:

1. Авлигатай тэмцэх газар, Авлигатай тэмцэх газар, Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдал-2023, УБ, 2024 он.
2. Авлигатай тэмцэх газар, Авлигатай тэмцэх газар, Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдал, авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилт-2022, УБ, 2023 он.
3. Авлигатай тэмцэх газар, Авлигатай тэмцэх газар, Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдал, авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилт 2020, УБ, 2021 он.
4. Авлигатай тэмцэх газар, Авлигатай тэмцэх газар, Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, Авлигын ерөнхий нөхцөл байдал-2018, Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилт, УБ, 2020 он.
5. Авлигатай тэмцэх газар, Авлигатай тэмцэх газар, Авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдал-2019, авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилт (I үе шат), УБ хот, 2020 он.
6. Авлигатай тэмцэх газар, Авлигатай тэмцэх газрын 2023 оны үйл ажиллагааны тайлан, УБ, 2024.
7. Авлигатай тэмцэх газар, Авлигатай тэмцэх газрын 2022 оны үйл ажиллагааны тайлан, УБ, 2023.
8. Авлигатай тэмцэх газар, Авлигатай тэмцэх газрын 2021 оны үйл ажиллагааны тайлан, УБ, 2022.

- 
9. Авлигатай тэмцэх газар, Авлигатай тэмцэх газрын 2020 оны үйл ажиллагааны тайлан, УБ, 2021.
 10. Авлигатай тэмцэх газар, Авлигатай тэмцэх газрын 2019 оны үйл ажиллагааны тайлан, УБ, 2020.
 11. Авлигатай тэмцэх газар, Авлигатай тэмцэх газрын 2018 оны үйл ажиллагааны тайлан, УБ, 2019.
 12. Нээлттэй нийгэм форум, Авлигын түвшин тогтоох судалгаа, УБ, 2009 он
 13. Монгол Улсад ардчилсан оролцоотойгоор төрийн албанд сайн засаглал, ил тод байдлыг бэхжүүлэх нь төсөл, Авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт мэдлэг тогтоох судалгаа-2017, УБ, 2017 он.
 14. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх арга зам- сайн туршлага, 2017.

Гадаад хэлээр:

1. United Nations Office on Drug and Crime, Convention Against Corruption- Review Report 2016-2021, 2023, Холбоос:https://iaac.mn/uploads/users/1279/files/2023_10_26_Mongolia_Cycle_II_Country_Report_EN.pdf Сүүлд үзсэн: 2024.09.19.
2. Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, Implementation Review Group Resumed second session, 2011, Холбоос:<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1184854e.pdf> Сүүлд үзсэн: 2024.09.19.
3. Ortrun Merkle, Anti-Corruption Helpdesk: Mongolia-Overview of corruption and Anti Corruption.2018 Холбоос: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Country-Profile-Mongolia_2018.pdf Сүүлд үзсэн: 2024.09.19.

Бусад

1. 2024.09.19-ний өдөр АТГ-ын комиссар Т-тэй хийсэн ярилцлага.