



## АВЛИГЫН ШИНЖТЭЙ ГОМДОЛ, МЭДЭЭЛЛИЙН ШИЙДВЭРЛЭЛТ

### МОНИТОРИНГИЙН ТУХАЙ

Нээлттэй Нийгэм Форум нь Хууль эрх зүйн хөгжлийн хүрээлэн ТББ-д “Авлигын шинжтэй гомдол, мэдээллийн шийдвэрлэлт” сэдвийн хүрээнд мониторинг хийх тэтгэлэг олгосон билээ. Тус мониторингийн хүрээнд Авлигатай тэмцэх газарт иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагаас ирүүлсэн гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээллийн талаар нэгдсэн тоон мэдээлэл, үзүүлэлтийг тодруулж, тэдгээрийг шийдвэрлэж буй процесст хууль зүйн шинжилгээ хийхээс гадна, тус үйл явц дахь иргэд, олон нийтийн хяналтыг тодруулахыг зорилоо.

Мониторингийн дэлгэрэнгүй тайланг [www.forum.mn](http://www.forum.mn) цахим хуудаснаас үзнэ үү.

### ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ТАЙЛБАР

АТГ	Авлигатай тэмцэх газар
ЗЕХ	Захиргааны ерөнхий хууль
ИТБАТГӨГШТХ	Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг хянан шийдвэрлэх тухай хууль
ТББ	Төрийн бус байгууллага
УИХ	Улсын Их Хурал
ШБҮ	Шударга байдлын үнэлгээ
ЭХХШТХ	Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль

### АРГА ЗҮЙ

Мониторингид холбогдох хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичгийн судалгааны болон чанарын судалгааны арга зүйг хослуулан хэрэглэлээ. Чанарын судалгааны хүрээнд өмнө хийгдсэн судалгааны ажил болон статистик мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийсэн бол тоон судалгааны хүрээнд АТГ-ын Мөрдөн шалгах хэлтсийн төлөөлөл болгож 15 мөрдөгчөөс гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээллийг хянан шалгахад практикт тулгарч буй асуудлыг тодруулах анкетын судалгаа авсан болно.

Энэхүү мониторингийн хүрээнд судлах үндсэн асуудал болох АТГ-т ирүүлсэн гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээлэл, түүний шийдвэрлэлтийн байдалд дүн шинжилгээ хийхийн зэрэгцээ Монгол Улс дахь авлигын өнөөгийн байдал, орчин

нөхцөлийг тодруулах хүрээнд авлигатай тэмцэх эрх зүйн зохицуулалт, бодлогын орчныг тодруулан судалснаас гадна сүүлийн жилүүдийн авлигын ерөнхий нөхцөл байдал, үзүүлэлтийг тоймлон авч үзлээ.

## Нэг. МОНГОЛ УЛСЫН АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, БОДЛОГЫН ОРЧИН

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1.2 дахь хэсэгт заасны дагуу төр үйл ажиллагаандаа ардчилсан, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх үндсэн зарчмыг баримтлах бөгөөд төрийн аливаа үйл ажиллагаа хуулийн дагуу явагдах ёстой. Энэ хүрээнд 2006 онд Авлигын эсрэг хууль баталж, авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа, авлигатай тэмцэх байгууллагын эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, тэдгээрт холбогдох харилцааг зохицуулсан.<sup>1</sup>

Авлигын гэмт хэргийн тухайд Эрүүгийн хуулийн хоёрдугаар зүйлд эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах, гадаад улсын төрийн байгууллага, олон улсын байгууллагын албан тушаалтан эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, хахууль авах, өгөх, гадаад улсын төрийн болон олон улсын байгууллагуудын албан тушаалтныг хахуульдах, улсын нөөцийг хууль бусаар зарцуулах, үрэгдүүлэх, төсвийн болон төрийн өмчийн төсвийн бус хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах, үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих, дураараа авирлах, хуулийн этгээдийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах хэмээн тодорхойлсон. Эрүүгийн хуульд заасан авлигын гэмт хэргийн хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтыг Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль /цаашид ЭХХШТХ гэх/-ийн 6.1 дүгээр зүйлийн 2-т заасны дагуу авлигатай тэмцэх байгууллага явуулна.

Авлигын эсрэг хуулиар үүсгэн байгуулагдсан АТГ нь авлигын эсрэг олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигын гэмт хэргийг илрүүлэх зорилгоор гүйцэтгэх ажил, хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулах, хуульд заасан этгээдийн хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг хянан шалгах чиг үүрэг бүхий хараат бус, бие даасан, төрийн тусгай байгууллага юм. АТГ иргэн, хуулийн этгээдээс гаргасан гэмт хэргийн шинжтэй өргөдөл, гомдол, мэдээллийг шийдвэрлэх ажиллагаанд ЭХХШТХ болон Улсын Ерөнхий прокурорын тушаалаар баталсан “Мөрдөн шалгах ажиллагаанд тавих прокурорын хяналтын ажлын аргачилсан заавар”-ыг баримтлан ажиллаж байна.

Бодлогын орчны хувьд Монгол Улсад авлигатай тэмцэх хүрээнд хэрэгжиж буй үндсэн бодлогын баримт бичиг нь Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр юм. Тус хөтөлбөрийг Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 11 дүгээр сарын 3-ны өдрийн 51 дүгээр тогтоолоор баталсан бол Засгийн газрын 2017 оны 4 дүгээр сарын 12-ны өдрийн 114 дүгээр тогтоолоор “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө”-г баталсан. Үндэсний хөтөлбөрт нийт 11 зорилтыг тусгаж, эдгээр чиглэлийн хүрээнд нийт 83 үйл ажиллагааг 2016-2023 оны хооронд 6 жилийн хугацаанд 2 үе шаттайгаар хэрэгжүүлэхээр төлөвлөжээ.

<sup>1</sup> Авлигын эсрэг хууль, 2.1

## Хоёр.МОНГОЛ УЛСЫН АВЛИГЫН ҮЗҮҮЛЭЛТ, ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

Авлигын үзүүлэлт гаргах чиглэлээр Монгол Улс дахь авлигын нөхцөл байдлыг судалж, үнэлсэн олон улсын болон Төрийн бус байгууллагын (цаашид ТББ гэх) судалгааны тайлан тогтмол гарч, олон нийтэд танилцуулагдаж байна. Үүнээс гадна АТГ болон бусад холбогдох төрийн байгууллагын захиалгаар хийгдсэн хөндлөнгийн үнэлгээ, судалгааны ажлын хүрээ ч сүүлийн жилүүдэд өргөжих болсон. Энэ хэсэгт олон улсын болон үндэсний хэмжээнд ашиглагддаг авлигын үзүүлэлтэд үндэслэн Монгол Улсын авлигын өнөөгийн нөхцөл байдлыг тодорхойллоо.

Авлигын нөхцөл байдлыг үнэлдэг олон улсын түвшний үзүүлэлтээс хамгийн

түгээмэл хэрэглэгдэж байгаа нь Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагаас жил бүр зарладаг Авлигын төсөөллийн индекс юм. Энэхүү индексийг 1995 оноос хойш тооцож эхэлсэн бөгөөд 2011 он хүртэл тухайн орны авлигын нөхцөл байдлыг 1-10 оноогоор үнэлж байсан бол 2012 оноос илүү нарийвчлан 1-100 оноогоор үнэлдэг болсон. Үнэлгээний зарчмын хувьд 100 оноо авбал авлигагүй, 0 оноо авбал өндөр авлигатай орны тоонд орно. 2019 оны байдлаар нийтдээ 180 улс хамрагдсанаас манай улс 35 оноо авч 106 дугаар байрт орсон нь 2018 оноос 2 оноогоор буурсан байна. Мөн энэ нь 2012 оноос хойших хамгийн муу үзүүлэлт болжээ.

**Хүснэгт 1. Монгол Улсын Авлигын төсөөллийн индексийн дүн, 2010-2019 он**

№	Үзүүлэлт	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	Оноо	2.7	2.7	36	38	39	39	38	36	37	35
2	Байр	116	120	94	83	80	72	87	103	93	106

Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшнл

АТГ нь Авлигын эсрэг хуулийн 18.1-д заасан олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, урьдчилан сэргийлэх талаар хэрэгжүүлэх чиг үүргийн хүрээнд а) авлигын цар хүрээ, хэлбэр, шалтгааныг 2 жилд нэгээс доошгүй удаа судлан авлигын индексийг гаргаж олон нийтэд мэдээлэх, б) төрийн үйлчилгээ авсан иргэд, байгууллагын судалгаанд тулгуурлан төрийн байгууллагын шударга байдлын түвшинд 2 жил тутамд үнэлгээ хийж, олон нийтэд мэдээлэх үүрэгтэй. Авлигын индекс тооцох ажлын хүрээнд АТГ-ын дарга, ҮСХ-ны даргын 2009 оны 76/(01/69) тоот хамтарсан тушаалаар Авлигын индексийг тооцох аргачлалыг баталж 2009, 2011, 2013 онд авлигын индексийг тооцсон бол төрийн байгууллагын шударга байдлын түвшнийг 2010, 2012, 2014 онд тооцож олон нийтэд

мэдээлсэн байна. Харин 2015 онд АТГ-ын даргын А/129 дугаар тушаалаар Шударга байдлын үнэлгээний аргачлалыг баталснаар тус 2 судалгааг нэгтгэсэн бөгөөд тус аргачлалын дагуу 2019 онд 4 дэх удаагийн тайланг гаргажээ.

Шударга байдлын үнэлгээ (цаашид ШБҮ гэх) нь тухайн байгууллагын гадаад шударга байдлын (үйлчилгээ авсан иргэд, аж ахуйн нэгж, байгууллагын төлөөллийн үнэлгээ), дотоод шударга байдлын (төрийн үйлчилгээг хүргэсэн төрийн албан хаагчдын үнэлгээ), бодлогод оролцогчдын (шинжээчдийн үнэлгээ) гэсэн гурван дэд үнэлгээнээс бүрддэг байна. Үнэлгээг 0-100 хүртэл оноогоор тооцдог ба утга нь 100-тай тэнцүү бол шударга байдлын дээд түвшнийг илэрхийлдэг.

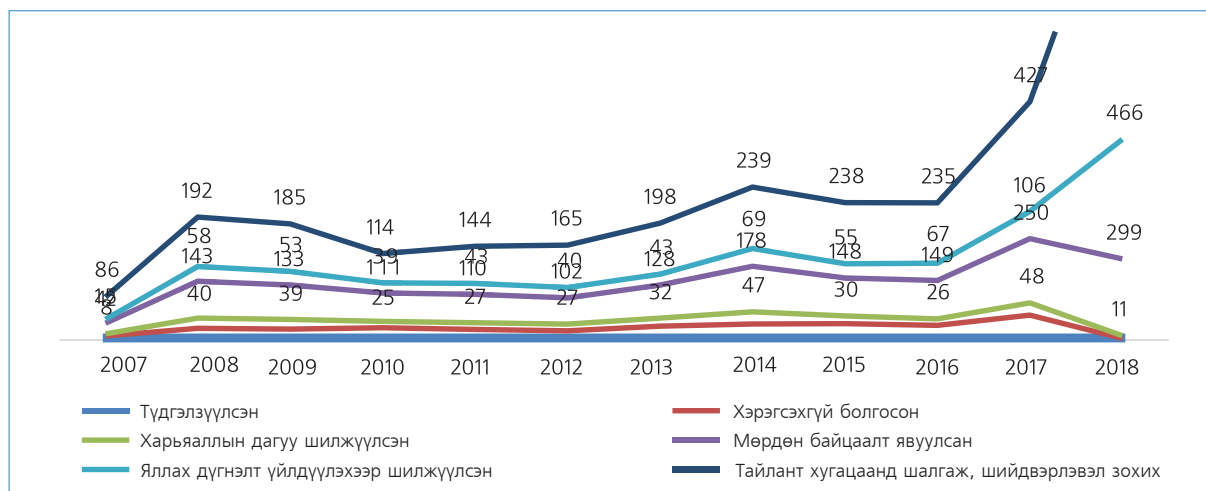
## Хүснэгт 2. Шударга байдлын үнэлгээ, 2015–2019 он

Үнэлгээний төрөл	2015	2016	2018	2019
Ерөнхий үнэлгээ	73.8	69.7	68.7	74.1
Гадаад шударга байдлын үнэлгээ	69.8	63.3	63.3	71.7
Үүнээс: Ил тод, хариуцлагатай байдлын индекс		57.5	56.9	61.6
Үүнээс: Авлигын индекс	78.5	69.1	70.0	81.7
Дотоод шударга байдлын үнэлгээ	81.9	80.9	76.8	80.8
Үүнээс: Соёлын индекс		64.8	69.9	72.5
Үүнээс: Үүргээ шударгаар гүйцэтгэх байдлын индекс		68.9	83.1	89.1
Бодлогод оролцогчдын үнэлгээ	69.8	64.8	66.0	69.8

ШБҮ-гээр 2019 онд төрийн байгууллагууд 100 онооноос дунджаар 74.1 оноо авсан нь өмнөх оны үзүүлэлтээс өсжээ. Төрийн байгууллагууд шударга байдлаа сайжруулахын тулд ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, авлигын эсрэг тэмцэх удирдлагын хүсэл эрмэлзлийг бэхжүүлэх, авлигыг хянах дотоод хяналтын механизмыг сайжруулахад анхаарал хандуулах шаардлагатай гэж судалгаагаар дүгнэсэн байна.<sup>2</sup> Мөн АТГ-аас “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа”-г 2008 оноос хойш тусгайлан боловсруулсан аргачлалаар нийт 11 удаа зохион байгуулжээ. Энэ судалгаа нь улс төрийн авлигын хэмжээг үнэлэх зорилгоор авлигын хандлага, авлигад өртөмтгий ажил, албан тушаал, авлигад нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлдог.

Эдгээрийг “1”-ээс “5” хүртэлх оноогоор үнэлж, “1” нь авлига огт байхгүй байгааг илэрхийлдэг бол “5” нь авлигын хамгийн өндөр түвшнийг илэрхийлнэ. 2018 онд улс төрийн хүрэн дэх авлигын түвшин 3.93 пункт, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын түвшин 3.68 пункт гарчээ. Ийнхүү олон улсын үзүүлэлт болон дотооддоо гаргасан үзүүлэлтээс харахад авлигын үзүүлэлт муудсан, эсвэл төдийлөн өөрчлөлт гараагүй дүнтэй байгаа нь манай орны авлигын нөхцөл сайжрахгүй байгааг харуулж байна. Түүнчлэн Монгол Улс дахь авлигын нөхцөл байдал сайжрахгүй байгааг авлигын хэргийн шийдвэрлэлт сүүлийн 10 жилийн хугацаанд огт буураагүй, 2016 оноос хойш огцом өссөн үзүүлэлттэй байгаагаас мөн давхар харж болохоор байна (Зураг 1).

Зураг 1. Авлигын хэргийн шийдвэрлэлт, 2007–2018 он



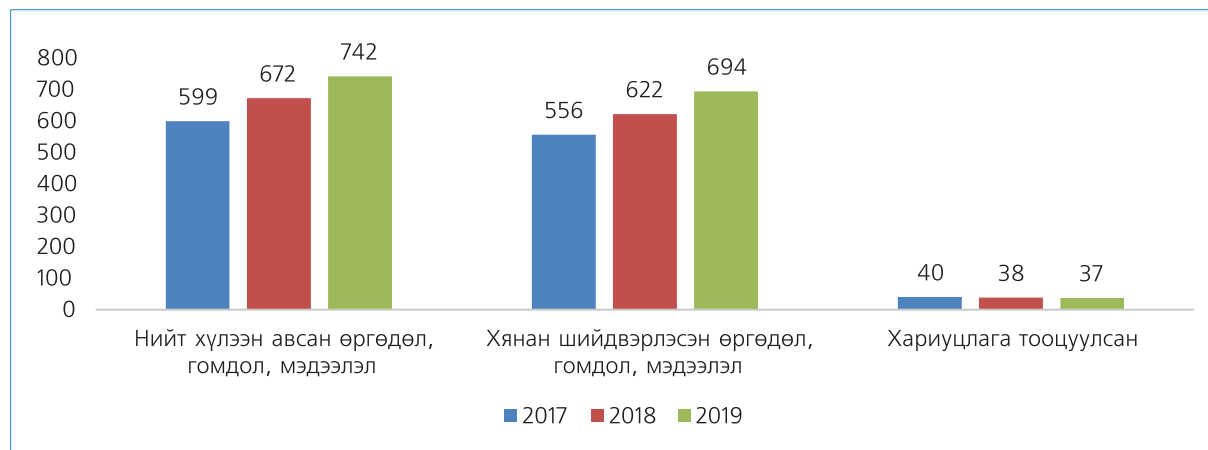
Эх сурвалж. Үндэсний статистикийн газар, [www.1212.mn](http://www.1212.mn)

<sup>2</sup> Авлигатай тэмцэх газар, 2019, Шударга байдлын үнэлгээ, Эх сурвалж: <https://www.iaac.mn/news/shudarga-baidliin-unelgee-2sh19-sudalgaanii-tailan?menu=181>

Энэхүү тоон мэдээллээс үзэхэд 2018 онд 1138 авлигын хэргийг шалгаж, шийдвэрлэхээр бүртгэгдсэн нь 2007 онтой харьцуулбал 13.2 дахин, мөрдөн байцаалт явуулсан хэргийн тоо 7.1 дахин, яллах дүгнэлт үйлдүүлэхээр шилжүүлсэн авлигын гэмт хэргийн тоо 31 дахин тус тус өссөн үзүүлэлттэй байна. Энэ нь хэдийгээр нэг талаас авлигын хэргийг илрүүлэх, мэдээлэх

явдал нэмэгдсэнийг илтгэж байгаа хэдий ч нөгөө талаас авлигын тархалт, тохиолдлын тоо нэмэгдсэн сөрөг байдлыг мөн илтгэнэ. АТГ-т иргэн, албан байгууллагаас гаргасан авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийн талаарх өргөдөл, гомдол, мэдээллийн шийдвэрлэлтийг авч үзвэл мөн л өссөн үзүүлэлттэй харагдаж байна.

**Зураг 2. Авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийн шийдвэрлэлт, 2017-2019 он**

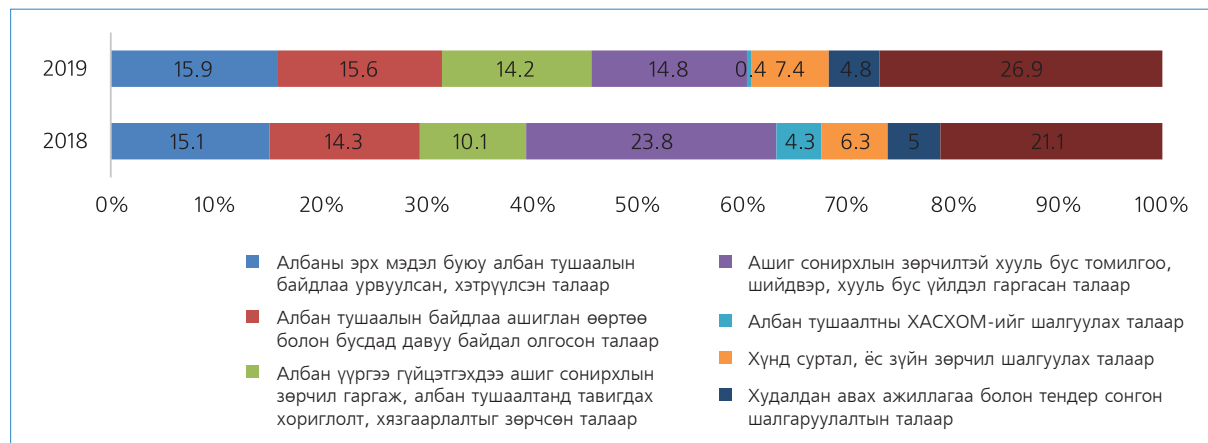


Эх сурвалж: Авлигатай тэмцэх газрын үйл ажиллагааны тайлан, 2017-2019

Үүнээс үзэхэд 2019 онд хүлээн авсан авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийн талаарх өргөдөл, гомдол, мэдээллийн тоо 2018 онтой харьцуулахад 70 нэгжээр буюу 10.4 хувиар, хянан шийдвэрлэсэн өргөдөл, гомдол 72 нэгжээр буюу 11.5 хувиар, шийдвэрлэлт 1.0 хувиар тус тус өссөн байна. Авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийг

агуулга, төрлөөр нь сүүлийн 2 оноор авч үзвэл албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулсан, хэтрүүлсэн талаарх, мөн ашиг сонирхлын зөрчилтэй хууль бус томилгоо, шийдвэр, хууль бус үйлдэл гаргасан талаарх өргөдөл, гомдол, мэдээлэл зонхилж байна.

**Зураг 3. Шалган шийдвэрлэсэн авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийн талаарх өргөдөл, гомдол, мэдээллийн агуулга, 2018-2019 он**



Эх сурвалж: Авлигатай тэмцэх газрын үйл ажиллагааны тайлан, 2017-2019

Эдгээрээс албан үүргээ гүйцэтгэхдээ ашиг сонирхлын зөрчил гаргаж, албан тушаалтанд тавигдах хориглолт, хязгаарлалтыг зөрчсөн талаар 2019 онд 98 өргөдөл, гомдол, мэдээлэл ирсэн нь 2018 оноос 35 нэгжээр буюу 55.5 хувиар өссөн нь хамгийн өндөр өсөлт болов. Ашиг сонирхлын зөрчилтэй хууль бус томилгоо, шийдвэр, хууль бус үйлдэл гаргасан талаар 110 өргөдөл, гомдол, мэдээлэл ирсэн нь 2018 оноос 38 нэгжээр буюу 25.6 хувиар буурсан нь бууралттай гарсан ганц тохиолдол болж байна.

Иймд Монгол Улс дахь авлигын ерөнхий нөхцөл байдлыг авлигын үндсэн

үзүүлэлтүүдээр авч үзэхэд эерэг өөрчлөлт, үр дүн төдийлөн гарахгүй байна гэж үзэж болохоор байна. Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагын жил бүр зарладаг Авлигын төсөөллийн индексээр манай улсын үзүүлэлт сайжрахгүй, харин муудах хандлагатай гардаг. Түүнчлэн авлигын хэргийн шийдвэрлэлтийг сүүлийн 10 жилийн байдлаар авч үзэхэд байнгын өсөлттэй байна. Гэхдээ авлигын хэргийн шийдвэрлэлт тогтмол өссөн нь нөгөө талаас авлигыг мэдээлэх хандлага нэмэгдсэн эерэг байдлыг илтгэж болох юм.

## **Гурав. АВЛИГЫН ГЭМТ ХЭРГИЙН ШИНЖТЭЙ ГОМДОЛ, МЭДЭЭЛЛИЙН ТАЛААРХ ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ**

Энэхүү мониторингийн хүрээнд АТГ-т иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагаас ирүүлж буй гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээлэл, тэдгээрийн шийдвэрлэлтийн байдалд ажиглалт хийх, үр дүнг үнэлэх замаар дүгнэлт, зөвлөмж боловсруулахыг зорьсон билээ. Иймд АТГ-т ирүүлсэн гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээллийг тоон мэдээллийн хувьд болон шийдвэрлэж байгаа хянан шалгах ажиллагааны хувьд авч үзлээ. Эдгээр дүн шинжилгээ нь АТГ-ын үйл ажиллагааны тайлан, статистик мэдээ зэрэг нээлттэй, боломжит мэдээллийн хүрээнд хийгдсэн бөгөөд судалгааны явцад тодруулах шаардлагатай гэж үзсэн зарим асуудалд мэдээлэл олдох боломжгүй байсны улмаас дүн шинжилгээ хийгдээгүй болно.

Хэдийгээр хууль тогтоомжид төрийн байгууллага, албан тушаалтан иргэн, хуулийн этгээдээс ирүүлсэн өргөдөл, гомдол, мэдээлэлд шуурхай хандах, хууль тогтоомжоор хориглосноос бусад мэдээллийг ил тод, нээлттэй өгөх, тэдэнтэй хамтран ажиллах, оролцоог нэмэгдүүлэхэд анхаарч ажиллах тухай тусгасан, мөн 2011 онд батлагдсан Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн

11 дүгээр зүйлийн 11.1 дэх хэсэгт “Иргэн, хуулийн этгээд нь хүний эрх, эрх чөлөө, үндэсний аюулгүй байдал, байгууллагын хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор хууль тогтоомжид нийтэд мэдээлэхийг хориглосноос бусад дараах мэдээллийг энэ хуулийн 3.1-д заасан байгууллагаас авах эрхтэй”, мөн 11.2 дахь хэсэгт “Мэдээлэл авах тухай иргэн, хуулийн этгээдийн хүсэлтийг хүлээн авч байгаа энэ хуулийн 3.1-д заасан байгууллагын холбогдох албан тушаалтан иргэнд энэ хуульд зааснаас бусад шаардлага тавихыг хориглоно” гэж заасан байдаг. Гэвч Хууль, эрх зүйн хөгжлийн хүрээлэн ТББ нь энэхүү мониторингийн хүрээнд мэдээлэл авах зорилгоор АТГ-т 3 удаа, Улсын Ерөнхий Прокурорын газарт 2 удаа албан бичгээр хандсан боловч зөвхөн тус бүр 1 албан бичгийн хариуг бичгээр авч, 2 удаа хийсэн уулзалтын хүрээнд амаар тайлбар авсан болно. Тухайлбал, АТГ-т 2019 оны 8 дугаар сарын 21-нд хүргүүлсэн судалгааны ажилд шаардлагатай статистик мэдээлэл хүссэн, үндэслэлгүй гэж үзэн хэрэг бүртгэл нээхээс татгалзсан өргөдөл, гомдолд түүвэр судалгаа хийх зөвшөөрөл хүссэн албан бичгийн хариуг өгөөгүй бөгөөд

дээр дурдсан албан бичигт хариу хүссэн албан бичгийг 2019 оны 11 сард дахин илгээхэд 2020 оны 01 дүгээр сарын 09-ний өдрийн 06/296 тоот албан бичгээр хариу ирүүлжээ. Үүнд дурдсанаар, статистик мэдээллийг тус байгууллагын цахим хуудсанд байршуулсан мэдээллийн хүрээнд авах боломжтой, мөн эрүүгийн хэргийг эцэслэн шийдвэрлэх нь шүүх, прокурорын байгууллагад хамаарах тул эдгээр байгууллагад хандах нь зүйтэй гэх хариу ирүүлсэн.

Харин гэмт хэргийн шинжгүй гэсэн үндэслэлээр хэрэг бүртгэл нээхээс татгалзсан хэргийн материалтай танилцах зөвшөөрөл хүссэн албан бичгийн хариуг амаар өгсөн бөгөөд ийм төрлийн зөвшөөрөл өгөх боломжгүй, уг зөвшөөрлөө прокуророос авах шаардлагатай гэсэн болно. Мониторингийн баг УЕПГ-т АТГ-ын үндэслэлгүй гэж үзэн хэрэг бүртгэл нээхээс татгалзсан хэргийн материалтай танилцах зөвшөөрөл хүссэн албан бичиг хүргүүлсэн боловч мониторингийн хугацаанд мөн

хариу ирүүлээгүй буюу ИТБАТГӨГШТХ-д заасан хугацаанд хариу авч чадаагүй юм. ИТБАТГӨГШТХ-ийн 14 дүгээр зүйлд өргөдөл, гомдлыг ямар тохиолдолд хянан үзэхгүй байх, энэ тухай хариу өгөх хугацааг 3 хоног хэмээн тодорхой заасан атал 2-5 сарын хугацаанд албан бичгийн хариу өгөхгүй байгаа нь уг хуулийн хэрэгжилт АТГ-ын түвшинд хангалттай хэрэгжихгүй байна гэж үзэхэд хүргэсэн.

Дээрх нөхцөл байдлаас харахад АТГ-ын хувьд ИТБАТГӨГШТХ-ийн хэрэгжилт зарим тохиолдолд хангалтгүй байхын зэрэгцээ УИХ-ын 2016 оны 45 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн 5.1 дүгээр зүйлийн 5.1.20-д “Төрийн захиргааны албан тушаалтан иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хүлээн авч, шийдвэрлэх хугацааг хоёр дахин бууруулж, хөнгөн шуурхай болгоно” гэж тусгасан зорилтууд төдийлөн хэрэгжихгүй байна гэж үзэж болохоор байна.

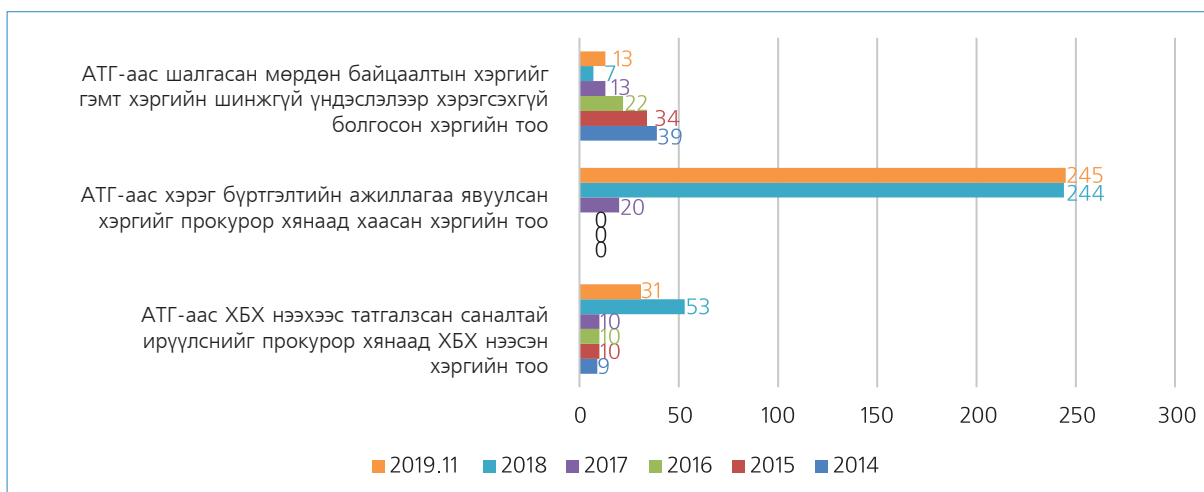
### **3.1 АТГ-Т ИРҮҮЛСЭН ГЭМТ ХЭРГИЙН ШИНЖТЭЙ ГОМДОЛ, МЭДЭЭЛЛИЙГ ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ АЖИЛЛАГАА**

АТГ нь иргэн, хуулийн этгээдээс гаргасан гэмт хэргийн шинжтэй өргөдөл, гомдол, мэдээллийг шийдвэрлэх ажиллагаанд ЭХХШТХ болон Улсын Ерөнхий прокурорын тушаалаар баталсан “Мөрдөн шалгах ажиллагаанд тавих прокурорын хяналтын ажлын аргачилсан заавар”-ыг баримтлан ажиллаж, саналаа прокурорт хүргүүлдэг. Гэмт хэргийн шинжтэй өргөдөл, гомдол, мэдээллийг иргэн бичгээр болон амаар, харин хуулийн этгээд, албан тушаалтан бичгээр гаргах боломжтой. Гэмт хэргийн шинжтэй өргөдөл, гомдол, мэдээлэл хүлээн авсан мөрдөгч тухайн асуудлыг хянаж үзээд хэрэг бүртгэлтийн хэрэг нээх, хэрэг бүртгэлтийн хэрэг нээхээс татгалзах, харьяаллын дагуу шилжүүлэх саналын аль нэгийг прокурорт гаргадаг. ЭХХШТХ-д зааснаар гэмт хэргийн шинжтэй өргөдөл, гомдол, мэдээллийг хүлээн авснаас хойш

5 хоногийн дотор гэмт хэргийн шинжтэй эсэхийг тогтоож хэрэг бүртгэл нээх эсхүл татгалзах санал гаргах шаардлагатай.

АТГ-т ирүүлсэн гэмт хэргийн шинжтэй өргөдөл, гомдол, мэдээллийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд дүн шинжилгээ хийх зорилгоор АТГ-аас хянан шалгаж прокурорт ирүүлсэн саналын шийдвэрлэлтийг авч үзвэл 2014-2017 онд АТГ-аас хэрэг бүртгэлтийн хэрэг нээхээс татгалзсан саналыг прокурор хянаад хэрэг бүртгэлт нээсэн тохиолдлын тоо харьцангуй тогтвортой 10 орчим хэрэг, АТГ-аас шалгасан мөрдөн байцаалтын хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон хэргийн тоо дунджаар 27 байсан бол АТГ-аас хэрэг бүртгэлтийн ажиллагаа явуулсан хэргийг прокурор хянаад хаасан тохиолдол 2014-2016 онд гараагүй, 2017 онд 20 байжээ.

Зураг 4. Шалгасан хэргийн тоо



Эх сурвалж: УЕПГ-ын 2019 оны 12-р сарын 16-ны өдрийн 12/6192 албан бичгийн хавсралт

Эндээс үзэхэд сүүлийн 2 жил буюу 2018, 2019 онд АТГ-аас хэрэг бүртгэлтийн хэрэг нээхээс татгалзсан саналыг прокурор хянаад хэрэг бүртгэлт нээсэн тохиолдлын тоо огцом нэмэгдэж дунджаар 42-т хүрсэн нь өмнөх 4 жилийн үзүүлэлтээс 4,2 дахин нэмэгдсэн байгаа бол АТГ-аас шалгасан мөрдөн байцаалтын хэргийг прокурор хэрэгсэхгүй болгосон хэргийн тоо 244,5-д хүрч өмнөх 4 жилийн үзүүлэлтээс даруй 9 дахин өссөн үзүүлэлт гарчээ. Энэ хугацаанд холбогдох хүчин зүйлсийн хувьд гарсан хамгийн том өөрчлөлт нь Эрүүгийн хууль, ЭХХШтХ шинэчлэн батлагдсан явдал юм.

Хянан шалгах хугацааны тухайд авч үзвэл 2018 онд мөрдөн шалгасан хэргийн 72.5 хувийг хуулийн хугацаанд шийдвэрлэжээ. Мөрдөгчийн ажлын ачааллын хувьд мөн хугацаан дахь мөрдөгч нарын ажлын ачааллыг дунджаар авч үзвэл 1 мөрдөгч 30.6 (2017 онд 24.6 байсан) гомдол, мэдээлэл шалгаж, 40.6 (2017 онд 15.9 байсан) эрүүгийн хэрэгт мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулсныг өмнөх оны мөн үетэй харьцуулбал гомдол, мэдээлэл 6, эрүүгийн хэрэг 24.7 нэгжээр өссөн үзүүлэлтэй байна. 2018 онд хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын явцад нийт 85 үйлдлийг шинээр илрүүлсэн бол 2017 онд 25 үйлдлийг шинээр нөхөн илрүүлжээ. Үүнээс үзэхэд ерөнхийдөө жилээс жилд өсөн нэмэгдэж буй гомдол, мэдээллийн тооноос хамааран ажлын ачаалал

харьцангуй өндөр байна. Гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээлэл шийдвэрлэх ажиллагааны ачааллын өсөлтийг авч үзвэл АТГ-ын Мөрдөн шалгах хэлтсийн хэмжээнд хүлээн авч буй гомдол, мэдээлэл, эрүүгийн хэрэг, хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын ажлын ачаалал өсөж 2018 онд мөрдөгчийн ажлын ачаалал өмнөх оноос 3-5 дахин нэмэгджээ.

Үүний зэрэгцээ гомдол, мэдээлэл хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд Эрүүгийн хууль, ЭХХШтХ-иас гадна холбогдох бусад хуулийн зохицуулалт мөн нөлөөлөх бөгөөд тухайлбал, Банкны тухай хуулийн зарим зохицуулалтхүндрэл учруулдаг байна. Үүнд, Банкны тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.2.3-т заасны дагуу зөвхөн эрүүгийн хэрэг мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад иргэн, албан тушаалтны банкны данс, гүйлгээтэй холбоотой аливаа мэдээллийг прокурорын зөвшөөрлөөр гаргуулан авах боломжтой бөгөөд нийтийн албан тушаалтны хувийн ашиг сонирхол, хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг хянан шалгах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд албан тушаалтан, түүний хамаарал бүхий этгээдүүдийн банкны данс, гүйлгээтэй холбоотой мэдээллийг гаргуулан авах боломжийг хуульчлан тогтоогоогүй нь албан тушаалтны үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэрэг, нуугдмал хөрөнгийг илрүүлэх ажиллагаанд томоохон бэрхшээл учруулж байгаа ба тухайн албан тушаалтны өөрийн гарган



өгч буй мэдээллээр хязгаарлах, хяналт шалгалтын үйл ажиллагаанд шаардлагатай хөндлөнгийн нотолгоог бүрэн цуглуулах боломжгүй байгаа нь хяналт шалгалтын үйл ажиллагаанд хүндрэл учруулдаг байна.

Энэхүү дүн шинжилгээний хэсэг нь олдох боломжтой мэдээллийн хүрээнд хийгдсэн болохыг анхаарах нь зүйтэй. Цаашид үндэсний хөтөлбөрийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгагдсан авлига,

албан тушаалын гэмт хэрэг, зөрчлийн шийдвэрийг мэдээлэх нэгдсэн санг бий болгож, мэдээллийн санд олон нийттэй харилцах цэс үүсгэж, хамрах хүрээ, үр нөлөөг нэмэгдүүлэх ажлыг эрчимжүүлэх нь иргэдийн мэдээлэл авах боломжийг нэмэгдүүлэхээс гадна иргэний нийгэм, судалгааны байгууллагын зүгээс энэ чиглэлийн судалгаа явуулахад эх сурвалж болох ач холбогдолтой.

### **3.2 АТГ-Т ИРҮҮЛСЭН ГЭМТ ХЭРГИЙН ШИНЖТЭЙ ГОМДОЛ, МЭДЭЭЛЛИЙН ШИЙДВЭРЛЭЛТ**

АТГ нь иргэн, хуулийн этгээдийн өргөдөл, гомдол, мэдээллийг суурин утас (976)-110 (Ярианы төлбөргүй), факс (976)-11-311919, цахим шуудан contact@iaac.mn болон цахим хуудсаар авч байна. Бичгээр гаргасан гомдол, мэдээлэлд утга агуулгыг ойлгомжтой, гаргацтай, оршин суугаа газрын буюу шуудангийн хаяг, холбоо барих утасны дугаараа бичих шаардлага тавигддаг. Мөн авлигын гэмт хэрэг, ашиг сонирхлын зөрчлийн гомдол, мэдээлэл хүлээн авах 1800-1969 дугаарын утсаар ирсэн бүх дуудлагыг бүртгэх шинэчилсэн программыг ашиглалтад оруулсан байна. АТГ нь 2017 онд 1324, 2018 онд 1887 өргөдөл гомдол мэдээлэл хүлээн авснаас 294 гомдол, мэдээллийг 1800-1969 дугаарын утсаар дамжуулан хүлээн авчээ.

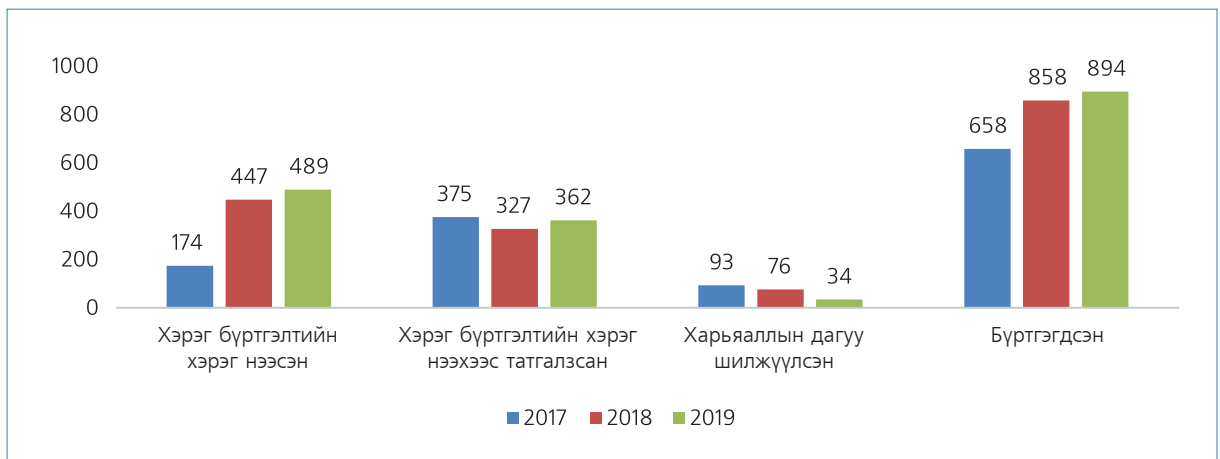
АТГ-т ирж буй гомдол, мэдээллийн талаарх статистик мэдээллийн тухайд АТГ-ын Хяналт шалгалт, дүн шинжилгээний хэлтсээс Хувийн ашиг сонирхлын мэдүүлэг болон хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг, түүнтэй холбоотой зөрчил, гомдол мэдээллийн статистикийг гаргадаг бол Мөрдөн шалгах хэлтэс нь ЭХХШтХ-иар харьяалуулсан Эрүүгийн хуулийн 22 дугаар бүлэгт хуульчлагдсан гэмт хэргийг мөрдөн шалгаж холбогдох өргөдөл, гомдол болон эрүүгийн хэргийн шийдвэрлэлтийн статистикийг гаргадаг аж. Эдгээр тоон мэдээ нь АТГ-ын жил бүрийн үйл ажиллагааны тайланд

нэгтгэгдэн гардаг бөгөөд Мөрдөн шалгах хэлтэст ирсэн гомдол, мэдээллийн тоог 7 хоног бүрээр АТГ-ын цахим хуудаснаас харах боломжтойгоор байршуулдаг.

АТГ-аас жил бүр гаргадаг үйл ажиллагааны тайланд нэгтгэгдсэн тоон мэдээнээс үзвэл 2019 онд хүлээж авсан гэмт хэргийн шинжтэй 1137 гомдол, мэдээллээс 208 буюу 18.2 хувийг Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хуульд заасны дагуу харьяалах бусад байгууллага, албан тушаалтанд шилжүүлжээ. Энэ онд хүлээн авч шалгасан 894 гомдол, мэдээллээс 489 гомдол, мэдээлэл буюу 54.7 хувьд хэрэг бүртгэлтийн хэрэг нээх, 362 гомдол, мэдээлэл буюу 40.5 хувьд хэрэг бүртгэлтийн хэрэг нээхээс татгалзах, 34 гомдол, мэдээлэл буюу 3.8 хувийг харьяаллын дагуу шилжүүлэх саналтай тус тус прокурорт шилжүүлж, 1 гомдол мэдээллийг эрүүгийн хэрэгт хамтатган шалгаж, одоо 8 гомдол, мэдээллийн үлдэгдэлтэй, шийдвэрлэлт 99.1 хувьтай байна.<sup>3</sup> Энэхүү үзүүлэлтийг өмнөх оны мөн үетэй харьцуулбал, шийдвэрлэлт 0.2 хувиар өсжээ. 2018 оны хувьд шийдвэрлэлт 98.9 хувьтай байжээ. Сүүлийн 3 жилийн тоон мэдээг нэгтгэн харвал энэ хугацаанд гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээллийн тоо тасралтгүй өсөж буйг харж болохоор байна.

<sup>3</sup> Авлигатай тэмцэх газрын үйл ажиллагааны тайлан, 2019 он

**Зураг 5. Гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээллийн шийдвэрлэлтийн байдал, 2017-2019 он**



Эх сурвалж: Авлигатай тэмцэх газрын үйл ажиллагааны тайлан, 2017-2019

2019 онд АТГ 1137 гомдол, мэдээлэл хүлээн авснаас өмнөх оны үлдэгдэл 8, нийт 894 гомдол, мэдээлэл бүртгэгдэж 2018 онтой харьцуулахад 4.2 хувиар өсжээ. Харин 2018 онд АТГ-т гэмт хэргийн шинжтэй 858 гомдол, мэдээлэл бүртгэгдсэн нь 2017 онтой харьцуулахад 200 нэгжээр буюу 23.3 хувиар өссөн үзүүлэлттэй байна. Үүнээс хэрэг бүртгэлт нээхээс татгалзсан тохиолдлыг авч үзвэл, 2019 онд 45,6 хувь байгаа нь тухайн оны гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээллийн тал орчим хувь болж байна. Өөрөөр хэлбэл иргэн,

хуулийн этгээдээс ирүүлсэн гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээллийн тал орчим хувийг үндэслэлгүй гэж үздэг.

*Үндэслэлгүй гэж үзсэн шалтгаан нөхцөлийг тодруулах зорилгоор АТГ-ын гомдол, мэдээлэлд түүвэр судалгаа хийхийг зорьсон боловч ийм төрлийн гомдол, мэдээлэлтэй танилцах зөвшөөрөл авах боломжгүй байснаас энэ тухай дүгнэлт хийх боломжгүй болсон юм.*

### **3.3 АВЛИГЫН ГЭМТ ХЭРГИЙГ МӨРДӨН ШАЛГАХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ТАЛААРХ АСУУЛГЫН СУДАЛГАА**

Гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээлэл шийдвэрлэх ажиллагааны ачааллыг авч үзвэл АТГ-ын Мөрдөн шалгах хэлтсийн хэмжээнд хүлээн авч буй гомдол, мэдээлэл, эрүүгийн хэрэг, хэрэг бүртгэлт мөрдөн байцаалтын ажлын ачаалал 2018 онд өмнөх оноос 3-5 дахин нэмэгдсэн үзүүлэлттэй байна. Энэ нь Эрүүгийн хууль, ЭХХШТХ, Прокурорын байгууллагын тухай хуулиудад тус хэлтсийн мөрдөн шалгах харьяаллын хэрэг үйлдсэн этгээдийн учруулсан хохирлын хэмжээг шаардахгүй буюу хэлбэрийн бүрэлдэхүүнтэй байхаар хуульчилсан, цагдаагийн албан хаагчид холбогдох гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээлэл, тэдний үйлдсэн гэмт хэргийг

мөрдөн шалгах болсон, мөн нийгэмд үүсэж буй нөхцөл байдал, иргэдийн хүсэлт шаардлага зэрэг олон хүчин зүйлээс шалтгаалсан байна. Ийнхүү гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээллийн тоо хэмжээ дагаж мөрдөж буй хуулийн зохицуулалттай холбоотойгоор нэмэгдсэн байгаа тул эрх зүйн зохицуулалтад орсон эдгээр өөрчлөлт гомдол, мэдээлэл шийдвэрлэх ажиллагаанд хэрхэн нөлөөлж буйг авч үзэж, үр дагаврыг тодруулах нь зүйтэй юм.

Гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээлэл шийдвэрлэх ажиллагааны практикт тулгамдаж буй асуудлыг тодруулах

хүрээнд АТГ-т албан бичгээр хандаж Мөрдөн шалгах хэлтсийн мөрдөгч нартай ганцаарчилсан болон бүлгийн ярилцлага хийх хүсэлт гаргасан боловч АТГ-ын зүгээс ярилцлагын судалгаа өгөх боломжгүй, энэ чиглэлээр холбогдох төрийн байгууллагууд хамтарсан ажлын хэсэг байгуулан ажиллаж байгаа гэсэн хариу тайлбар өгсөн. Иймд бид дээрх нөхцөл байдлыг тодруулахын тулд АТГ-ын мөрдөгчдөөс тодорхой тооны анкетын судалгаа авч үр дүнг

нэгтгэн судалгааны энэ хэсэгт танилцуулж байна. Асуулгын судалгаагаар Эрүүгийн хууль, ЭХХШТХ шинэчлэн батлагдсанаар авлигын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагаатай холбогдох зохицуулалт сайжирсан эсэх, эдгээр зохицуулалтыг хэрэглэхэд тулгамдаж буй асуудал болон гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээлэл шийдвэрлэх ажиллагаанд тулгамдаж буй бусад асуудлыг тодруулсан болно.

### 3.3.1 Эрүүгийн хуулийн хүрээнд тулгамдаж буй асуудал

Эрүүгийн хуулийн Хорин хоёрдугаар зүйлд авлигын гэмт хэргүүдийг тодорхойлсон. Энэ зохицуулалтын тухайд манай судалгаанд оролцсон АТГ-ын мөрдөгчдийн дийлэнх

нь Эрүүгийн хуульд заасан авлигын гэмт хэргийн зохицуулалттай холбоотой мөрдөн шалгах ажиллагаанд аливаа хүндрэл учрахгүй байна гэж үзсэн.

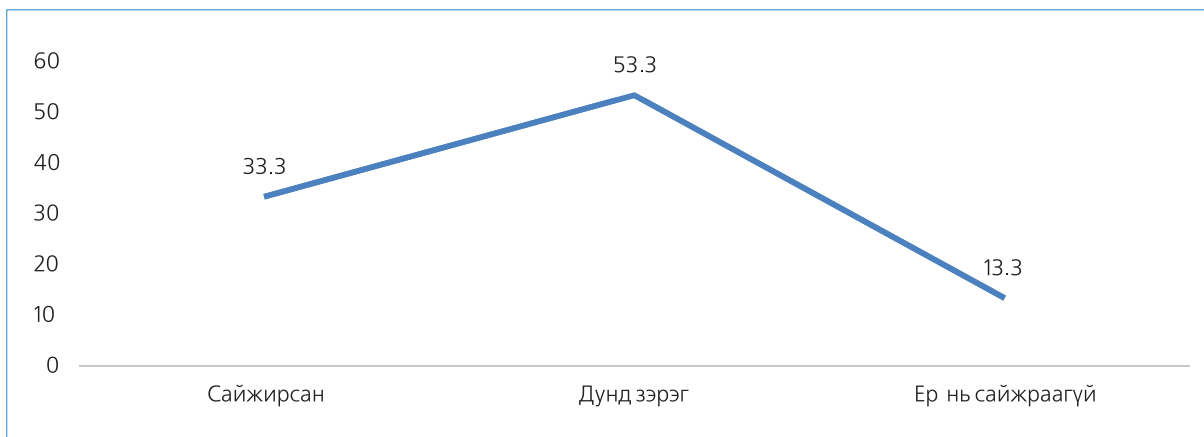
**Зураг 6. Авлигын гэмт хэргийн төрөл, шийдвэрлэхэд хүндрэл тулгардаг эсэх**



Эдгээрээс нэгээс бусад авлигын төрөлд мөрдөн шалгахад хуулийн зохицуулалттай холбоотой хүндрэл учирч болзошгүй гэж үзсэн мөрдөгчдийн тоо 30-аас доош хувьтай байгаа нь эерэг үзүүлэлт юм. Мөн судалгаанд оролцсон мөрдөгчид Эрүүгийн хуульд заасан авлигын гэмт хэргийн зохицуулалтыг шүүх, прокурорын байгууллага ялгаатай тайлбарлан ашигладаг, зарим орон нутгийн прокурор

шинэ хуулийн заалтыг ойлгодоггүй гэх зэрэг асуудал тулгардаг болохыг хэлсэн. Хэдийгээр Эрүүгийн хуульд заасан авлигын гэмт хэрэгтэй холбоотой зохицуулалтын талаар мөрдөгчид эерэг үнэлгээ өгсөн боловч судалгаанд оролцсон мөрдөгчдийн 60-аас дээш хувь нь шинэ Эрүүгийн хуулиар авлигын гэмт хэргийн талаарх зохицуулалт ерөнхийдөө сайжраагүй, дунд зэрэг буюу хэвийн гэж үзсэн юм.

**Зураг 7. Шинэ Эрүүгийн хуулиар авлигын гэмт хэргийн талаарх зохицуулалт сайжирсан эсэх**



Энэ асуулттай холбоотойгоор (1) ойлгомжгүй, тодорхойгүй заалтууд их байна, (2) нийслэл болон орон нутгийн прокурор хуулийг нэг мөр ойлгож хэрэгжүүлэх байдал учир дутагдалтай гэсэн тайлбарыг нийтлэг өгсөн. Үүнээс үзэхэд судалгааны өмнөх хэсэгт авч үзсэн, АТГ-аас хянан шалгаж прокурорт ирүүлсэн саналын шийдвэрлэлтийн сүүлийн хоёр жилийн үзүүлэлтэд шинэ хуулийн зохицуулалтын талаарх нэгдсэн ойлголт, хуулийг нэг мөр ойлгох явдал шууд нөлөөлж байна гэж дүгнэж болохоор байна. Тодруулбал, АТГ-аас хэрэг бүртгэлтийн ажиллагаа явуулсан хэргийг прокурор хянаад хаасан тохиолдол 2014-2016 онд гараагүй бол 2017 онд 20 болсон. Харин 2018, 2019 онд АТГ-аас хэрэг бүртгэлтийн хэрэг нээхээс татгалзсан саналыг прокурор хянаад хэрэг бүртгэлт нээсэн тохиолдлын тоо огцом нэмэгдэж дунджаар 42-т хүрсэн нь өмнөх 4 жилийн үзүүлэлтээс 4,2 дахин нэмэгдсэн байгаа бол АТГ-аас шалгасан мөрдөн байцаалтын хэргийг прокурор хэрэгсэхгүй болгосон хэргийн тоо 244,5-д хүрч өмнөх 4 жилийн үзүүлэлтээс даруй 9 дахин өссөн байв. Энэ нь хуулийг нэг мөр ойлгох тухайд анхаарах хэрэгтэй байгааг, мөн

холбогдох байгууллагууд төдийгүй иргэд хуулийг уншаад ижил байдлаар ойлгож байх ёстой гэдгийг анхааран ойлгомжгүй, тодорхойгүй байдлыг арилгах талаар нэн тэргүүнд арга хэмжээ авах шаардлагатай байгааг харуулж байна.

Энд онцлон дурдахад Эрүүгийн хуулийн зохицуулалттай холбоотойгоор Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн олон улсын байгууллагын 2019 оны судалгаагаар “Эрүүгийн хуулийн 22 дугаар зүйлд заасан авлигын гэмт хэргүүдийг хууль зүйн үүднээс авч үзэхэд олон улсын стандартад нийцээгүй, тодорхойгүй байдлаар хуульчилсан, заалт хоорондын уялдаа хангагдаагүй, мөн хуульчлаагүй орхигдуулсан зарим асуудал байна” гэж дүгнэсэн бөгөөд АТГ, прокурор, шүүх зэрэг хуулийг хэрэгжүүлэгч байгууллагын саналыг авах, тэдгээрийн ойлголтыг нэгтгэх шаардлагатай талаар зөвлөмж гаргасан нь манай судалгаанд оролцсон мөрдөгчдийн өгсөн “нийслэл болон орон нутгийн прокурор хуулийг нэг мөр ойлгож хэрэгжүүлэх байдал учир дутагдалтай байдаг” зэрэг тайлбартай ижил байгааг харуулав. Энэ нь уг асуудлыг нэн тэргүүнд анхаарах хэрэгтэйг мөн илтгэж байна.

### 3.3.2 Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн хүрээнд тулгамдаж буй асуудал

Судалгаанд оролцсон АТГ-ын Мөрдөн шалгах хэлтсийн мөрдөгчдийн дийлэнх хувь нь ЭХХШтХ-иар авлигын гэмт хэрэг хянан шийдвэрлэх зохицуулалт ерөнхийдөө хэвээр үлдсэн гэж үзсэн.

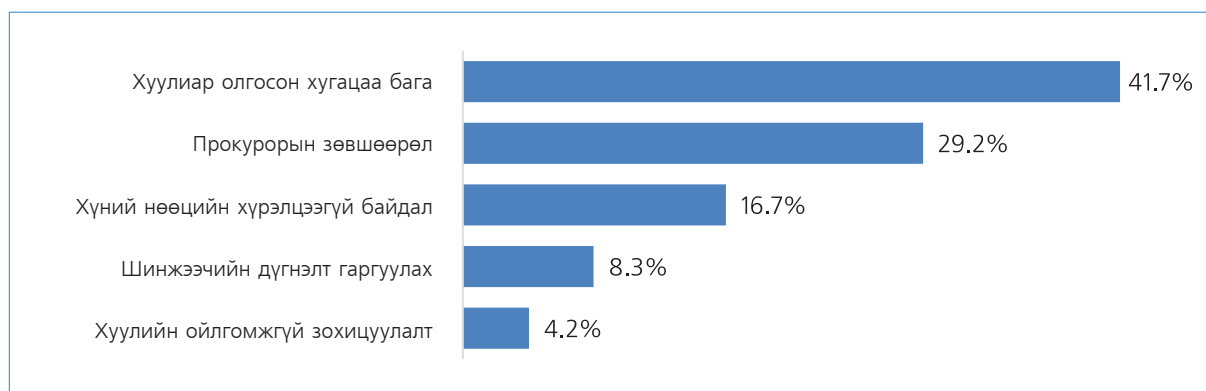
**Зураг 8. ЭХХШтХ-иар авлигын гэмт хэрэг хянан шийдвэрлэхэд өөрчлөлт гарсан эсэх**



Харин холбогдох хууль тогтоомжид заасан хуулийн хугацааны тухайд гэмт хэргийн талаарх гомдол, мэдээллийг хянан үзээд гэмт хэргийн шинж байгаа эсэхийг тогтооход 5 хоногийн хугацаа хэр тохиромжтой байгаа талаар тодруулахад судалгаанд оролцсон мөрдөгчдийн дийлэнх нь буюу 69,2 хувь нь энэ хугацаа огт хүрэлцдэггүй, 30,8 хувь нь хүрэлцдэггүй гэж үзэж байна. Түүнчлэн

судалгаанд оролцогчдоос энэ хугацааг хангалттай хүрэлцээтэй болон хүрэлцээтэй гэж үзсэн тохиолдол гараагүйг энд онцлоё. Мөн хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хүндрэл учруулж болзошгүй нийтлэг асуудлыг тодруулахад хуулиар олгосон хугацаа болон прокурорын зөвшөөрөлтэй холбоотойгоор хүндрэл учирч болзошгүй байна гэж судалгаанд хамрагдсан мөрдөгчдийн дийлэнх хэсэг нь үзсэн.

**Зураг 9. Гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээллийг хянан шалгахад тулгарч буй бэрхшээл**



АТГ-т иргэдээс ирэх гомдол, мэдээллийн тоо, мөрдөгчдийн ажлын ачаалал нэмэгдсэний дээр мөрдөгчид гэмт хэргийн талаарх гомдол, мэдээллийг хянан үзээд гэмт хэргийн шинж байгаа эсэхийг тогтооход 5 хоногийн хугацаа хүрэлцдэггүй гэж үзэж байгаа нь хянан шийдвэрлэх ажиллагааны чанар, үнэн зөв байдалд эрсдэл учруулахуйц байдалтай байна

гэж үзэж байна. Үүнээс гадна Эрүүгийн хуулийг практикт хэрэгжүүлэхэд тулгамдаж буй асуудлын хүрээнд мэдээлэл, лавлагаа, албан бичиг гаргуулахтай холбоотой хамгийн их хүндрэл учирдаг бөгөөд аливаа асуудлаар прокурорын зөвшөөрөл авахад цаг хугацаа их алддаг гэсэн тайлбар хамгийн их давтамжтай дурдагдсан.

## МОНИТОРИНГИЙН ДҮГНЭЛТ

Энэхүү судалгаа нь АТГ-т ирсэн гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээллийг шийдвэрлэхэд зарцуулж буй хугацаа, баримталсан зүйлчлэл болон үндэслэлгүй буюу гэмт хэргийн шинжгүй гэж үзэн хэрэг бүртгэлт нээхээс татгалзсан голлох шалтгааныг тодорхойлох зорилгоор хийгдсэн боловч дээрх мэдээлэлтэй танилцах боломжгүй болсон тул гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээллийн тоон дүн мэдээ, гомдол, мэдээлэл шийдвэрлэх ажиллагаанд баримтлах хууль тогтоомжийн хүндрэлтэй асуудлыг тодруулах байдлаар гүйцэтгэв. Энэ хүрээнд Монгол Улсын авлигын талаарх өнөөгийн эрх зүйн зохицуулалт, бодлогын орчин, сүүлийн жилүүдийн Монгол Улсын авлигын ерөнхий нөхцөл байдал, үзүүлэлт болон АТГ-т ирүүлсэн гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээлэл, түүний шийдвэрлэлт, эдгээр гомдол, мэдээллийг хянан шалгах ажиллагааг авч үзэж, судлан дараах дүгнэлтэд хүрлээ.

- Монгол Улс дахь авлигын ерөнхий нөхцөл байдалд өөрчлөлт, үр дүн төдийлөн гарахгүй байна гэж үзэж болохоор байна. Тухайлбал,
  - Манай улс 2019 онд 35 оноо авч 180 орноос 106 дугаар байрт орсон бөгөөд 2018 оноос 2 оноогоор буурсан буюу ухарсан үзүүлэлттэй гарав. Энэ нь Монгол Улсын хувьд 2012 оноос хойших хамгийн муу үзүүлэлт болж байна.
  - АТГ хариуцан, өөрөө гүйцэтгэх болон хөндлөнгийн судалгааны байгууллагаар гэрээлэн гүйцэтгүүлэх байдлаар эрхлэн гаргадаг авлигын индекс, төрийн байгууллагын шударга байдлын үнэлгээ, тус байгууллагаас гаргадаг улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаагаар Монгол Улсын авлигын нөхцөл байдлыг хэрхэн дүгнэснийг тодруулбал мөн илт сайжирсан үзүүлэлт гараагүй байна. Энэ нь мөн манай улсын авлигын хэргийн шийдвэрлэлт сүүлийн 10 жилд огт буураагүй, 2016 оноос хойш огцом өссөн үзүүлэлттэй байгаагаас мөн давхар харагдаж байна. Сүүлийн 12 жилийн байдлыг харьцуулж үзвэл 2018 онд 1138 авлигын хэргийг шалгаж, шийдвэрлэхээр бүртгэгдсэн нь 2007 онтой харьцуулахад 13.2 дахин, мөрдөн байцаалт явуулсан хэргийн тоо 7.1 дахин, яллах дүгнэлт үйлдүүлэхээр шилжүүлсэн авлигын гэмт хэргийн тоо 31 дахин өссөн үзүүлэлт харагдаж байна.
- АТГ-т ирүүлсэн гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээллийн тоо тасралтгүй өсөх хандлагатай байна. Тухайлбал,
  - АТГ-т иргэн, албан байгууллагаас гаргасан авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийн талаарх өргөдөл, гомдол, мэдээллийн шийдвэрлэлтийг авч үзвэл мөн л өссөн үзүүлэлттэй байна. Тухайлбал, 2019 онд хүлээн авсан авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийн талаарх өргөдөл, гомдол, мэдээллийн тоог 2018 онтой харьцуулахад 70 нэгжээр буюу 10.4 хувиар, хянан шийдвэрлэсэн өргөдөл, гомдол 72 нэгжээр буюу 11.5 хувиар, шийдвэрлэлт 1.0 хувиар тус тус өсжээ.
- ИТБАТГӨГШТХ болон Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байх эрсдэлтэй байна. Тухайлбал, дээрх хуулиудад хууль тогтоомжид нийтэд мэдээлэхийг хориглосноос бусад мэдээллийг иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагаас гаргасан хүсэлтээр зохих журмын дагуу гаргаж өгөх, өргөдөл, гомдолд хариу өгөх хугацаа зэргийг тодорхой заасан атал 2-5 сарын хугацаанд албан бичгийн хариу өгөхгүй, мөн хууль тогтоомжоор хориглоогүй мэдээллийг судалгааны

байгууллагад ашиглуулахгүй байгаа нь дээрх хуулиудын хэрэгжилт АТГ-ын түвшинд хангалттай хэрэгжихгүй байна гэж дүгнэхэд хүргэлээ.

- Гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээлэл ирүүлж буй этгээдийн эрх зүйн мэдлэг сул, шаардлагатай мэдээллийн талаар мэдээлэл муутай байна. Тухайлбал,
  - АТГ-аас иргэн, хуулийн этгээдээс ирүүлсэн гэмт хэргийн шинжтэй гомдол, мэдээллийн тал орчим хувийг үндэслэлгүй гэж үзэн шийдвэрлэжээ.
  - Сүүлийн 2 жил АТГ-аас хэрэг бүртгэлтийн хэрэг нээхээс татгалзсан саналыг прокурор хянаад хэрэг бүртгэлт нээсэн тохиолдол өмнөх 4 жилийн үзүүлэлтээс 4,2 дахин, АТГ-аас шалгасан мөрдөн байцаалтын хэргийг прокурор хэрэгсэхгүй болгосон хэргийн тоо даруй 9 дахин өссөн үзүүлэлт гарчээ.
- АТГ-т ирүүлж буй гомдол, мэдээллийн тоо жилээс жилд өсөн нэмэгдэж байгаагаас хамааран ажлын ачаалал харьцангуй өндөр байна.
  - АТГ-ын Мөрдөн шалгах хэлтсийн хэмжээнд хүлээн авч буй гомдол, мэдээлэл, эрүүгийн хэрэг, хэрэг бүртгэлт мөрдөн байцаалтын ажлын ачаалал нэмэгдэж 2018 онд мөрдөгчийн ажлын ачаалал өмнөх оноос 3-5 дахин нэмэгдсэн байна.
- Эрүүгийн хуулийн 22.12-т заасан хуулийн этгээдийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах авлигын гэмт

хэргийг шийдвэрлэхэд хүндрэлтэй байна. Эрүүгийн хуульд заасан авлигын гэмт хэргийн талаарх зохицуулалттай холбоотойгоор шүүх болон прокурорын байгууллага хуулийн заалтыг ялгаатайгаар тайлбарлан ашиглах, зарим орон нутгийн прокурор шинэ хуулийн заалтыг ойлгохгүй байх зэрэг асуудал тулгарч байна.

- Эрүүгийн хууль, ЭХХШтХ-д өөрчлөлт оруулах замаар авлигын гэмт хэргийг шийдвэрлэхэд тулгарч буй зарим хүндрэл, бэрхшээлийг арилгах шаардлагатай байна.
  - Судалгаанд оролцогчид (1) ойлгомжгүй, тодорхойгүй заалт их, (2) нийслэл болон орон нутгийн прокурор хуулийг нэг мөр ойлгож хэрэгжүүлэх байдал учир дутагдалтай гэсэн тайлбарыг нийтлэг өгөхийн зэрэгцээ мэдээлэл, лавлагаа, албан бичиг гаргуулах, аливаа асуудлаар прокурорын зөвшөөрөл авахад цаг хугацаа их алдаж, хүндрэл учирдаг гэсэн байна.
  - Гэмт хэргийн талаарх гомдол, мэдээллийг хянан үзээд гэмт хэргийн шинж байгаа эсэхийг тогтооход 5 хоногийн хугацаа огт хүрэлцдэггүй гэж үзсэн. Үүний зэрэгцээ хүний нөөцийн хүрэлцээгүй байдал, шинжээчийн дүгнэлт гаргуулах, хуулийн ойлгомжгүй зохицуулалт багагүй хүндрэл учруулдаг хэмээн хариуллаа.

## ЗӨВЛӨМЖ

1. Авлигын талаарх хууль тогтоомжийн ойлгомжгүй, тодорхойгүй зохицуулалтыг нэг мөр ойлгогдохуйц байдлаар томъёолох;
2. АТГ авлигын эсрэг олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх чиг үүргийн хүрээнд сүүлийн

үед ТББ-тай хамтран ажиллах болсон нь сайшаалтай хэдий ч зөвхөн өөрсдийн сонирхсон, шаардлагатай асуудлаар судалгаа хийдэг, хийлгэдэг байх магадлалтай байна. Иймд авлигын болон түүнд холбогдох аливаа шалтгаан, нөхцөлийг олж

тогтоох (тухайлбал нийт өргөдөл, гомдол, мэдээллийн 40 гаруй хувийг эзэлж буй үндэслэлгүй буюу гэмт хэргийн шинжгүй өргөдөл, гомдол, мэдээллийн шалтгаан) зорилгоор хууль тогтоомжоор нийтэд мэдээлэхийг хориглосноос бусад мэдээллийг судлаачдад нээлттэй ашиглах боломж бүрдүүлэх, судалгаа, мониторинг хийж буй ТББ, судлаачидтай хамтран ажиллах;

3. АТГ-ын мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулж буй хүний нөөцийг нэмэгдүүлэх замаар ажлын ачааллыг тэнцвэржүүлэх;
4. Мэдээллийн олдоц, нээлттэй байдлын асуудлын хүрээнд Авлигын эсрэг үндэсний хөтөлбөрийн судалгааны үндсэн асуудалд холбогдох

зарим зорилтот үйл ажиллагааны хэрэгжилтийг бүрэн хангах, үр дүнг эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах үйл ажиллагаанд ашиглах, олон нийтэд ил тод мэдээлэх ажиллагааг эрчимжүүлэх. Тухайлбал, Үндэсний хөтөлбөрийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тусгагдсан авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг, зөрчлийн шийдвэрийг мэдээлэх нэгдсэн санг бий болгож, мэдээллийн санд олон нийттэй харилцах цэс үүсгэж, хамрах хүрээ, үр нөлөөг нэмэгдүүлэх ажлыг эрчимжүүлэх нь иргэдийн мэдээлэл авах боломжийг нэмэгдүүлэхээс гадна иргэний нийгэм, судалгааны байгууллагын зүгээс энэ чиглэлийн судалгаа явуулахад эх сурвалж болох ач холбогдолтой.

## ЭХ СУРВАЛЖ

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль
2. Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль
3. Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль
4. Захиргааны ерөнхий хууль
5. Авлигын эсрэг хууль
6. Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль
7. Мөрдөн шалгах ажиллагаанд тавих прокурорын хяналтын ажлын аргачилсан заавар
8. Хувь хүний нууцын тухай хууль
9. Байгууллагын нууцын тухай хууль
10. Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль
11. Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 45 дугаар тогтоолын хавсралт
12. Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх хууль
13. Гүйцэтгэх ажлын тухай хууль
14. Прокурорын байгууллагын тухай хууль
15. Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн тайлан
16. Эдийн засгийн хамтын ажиллагааны олон улсын байгууллагын судалгааны тайлан
17. АТГ-ын үйл ажиллагааны тайлан, 2018
18. Хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн тайлангаас

### Цахим эх сурвалж

19. <https://www.iaac.mn>
20. <https://www.prokuror.mn>
21. <https://transparency.org>
22. <https://www.legalinfo.mn>

Мониторингийг хэрэгжүүлэхэд мэргэжил, арга зүйн удирдамжаар хангаж ажилласан хууль зүйн ухааны доктор, дэд профессор Б.БАТЗОРИГ

Мониторингийн дүнг эмхэтгэж бичсэн  
Нээлттэй Нийгэм Форумын Эрх зүйн хөтөлбөрийн менежер  
Б.ХИШИГСАЙХАН



НЭЭЛТТЭЙ  
НИЙГЭМ  
ФОРУМ

Жамьян гүний гудамж-5/1,  
Сүхбаатар дүүрэг,  
Улаанбаатар-14240  
Утас: (976-11) 313207,  
Факс: (976-11) 324857