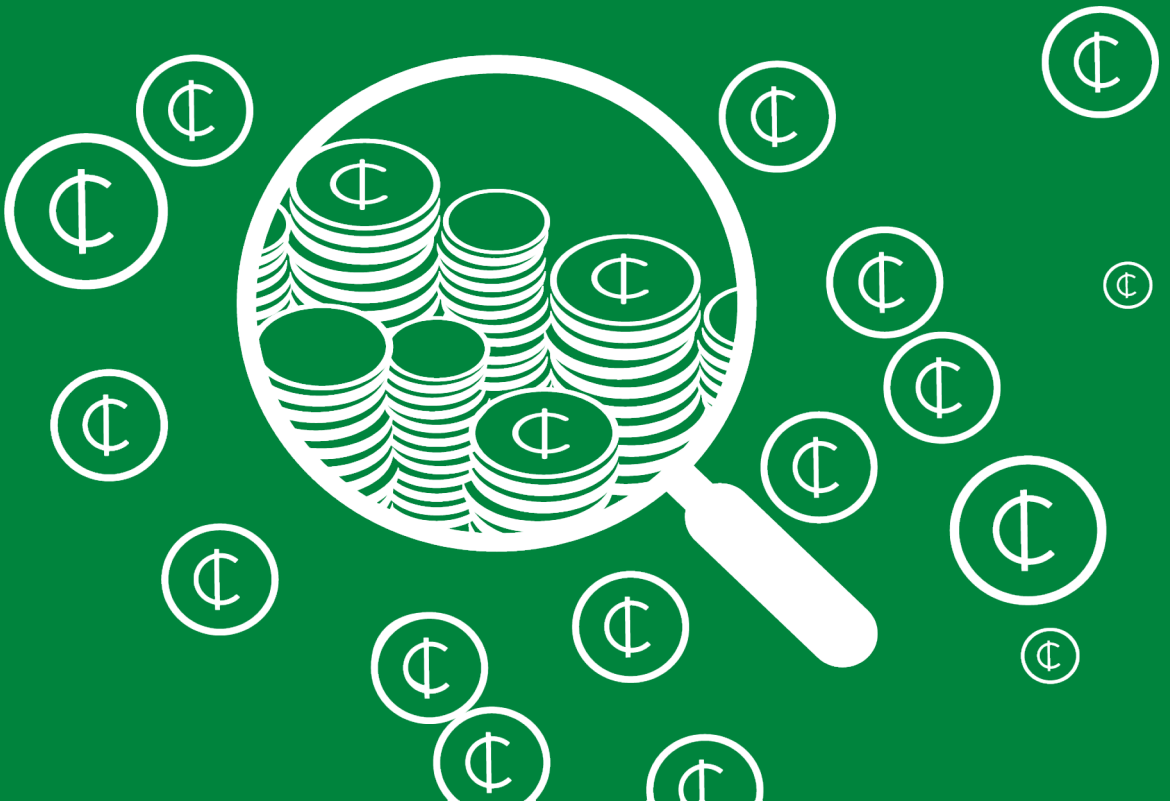




# Монголын улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчин

Дүн шинжилгээ, санал зөвлөмж



Хамтран санхүүжүүлэгч



# Монголын улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчин

Дүн шинжилгээ, санал зөвлөмж

Каталина Урибэ Бурчер, Фернандо Касал Бэртуа

© 2018 Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн (АСДҮОУХ)

© 2018 Нээлттэй Нийгэм Форум (ННФ)

АСДҮОУХ-гийн хэвлэлүүд нь аливаа үндэстний болоод улс төрийн ашиг сонирхлоос ангид болно. Тус хэвлэлд илэрхийлсэн үзэл бодол нь АСДҮОУХ, ННФ болон дээрх байгууллагуудын Захирлуудын зөвлөл, Зөвлөлийн гишүүдийн байр суурийг илэрхийлэхгүй.



Энэ номын цахим хувилбарыг ашгийн бус зорилгоор чөлөөтэй хувилж, түгээж, дамжуулж болохын зэрэгцээ хэсэгчлэн ашиглаж болно (Creative Commons Licence (CCL) – Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 лицензийн дагуу). Энэхүү CCL лицензийн талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/> хаягаар орж үзнэ үү.

### **Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн**

Хаяг: Strömsborg, SE-103 34, STOCKHOLM, SWEDEN

И-мэйл: [info@idea.int](mailto:info@idea.int), Вэбсайт: [www.idea.int](http://www.idea.int)

### **Нээлттэй Нийгэм Форум**

Жамьян гүний гудамж-5/1, Сүхбаатар дүүрэг

Улаанбаатар-48 14240, Монгол Улс

И-мэйл: [osf@forum.mn](mailto:osf@forum.mn)

Вэбсайт: <http://www.forum.mn>

Дизайн болон графикийг: АСДҮОУХ

ISBN: 978-91-7671-226-9

DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2018.73>

Энэхүү судалгааны тайланг Европын Холбооны дэмжлэгтэйгээр эрхлэн гаргасан бөгөөд тайлангийн агуулга нь Европын Холбооны албан ёсны байр суурийг илэрхийлэхгүй болно.

# Агуулга

---



Талархал .....	5
Товчилсон нэр .....	7
Гол зөвлөмж .....	8
Төрийн санхүүжилт, хувь хүн, хуулийн этгээдийн хандив, зардлын дээд хэмжээ .....	8
Тайлагналт, хяналт, хариуцлага .....	9
1. Танилцуулга .....	11
2. Монгол Улсын улс төрийн систем .....	14
2.1. Сонгууль, улс төрийн өнөөгийн нөхцөл байдал .....	14
2.2. Улс төрийн түүх .....	15
2.3. Авлига ба залуучууд, эмэгтэйчүүдэд хүч тэнцвэргүй өрсөлдөөний нөхцөл .....	15
3. Улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчин: Хуулийн зохицуулалт, бодит байдал, ажиглалт дүгнэлт .....	17

3.1. Хувь хүн, хуулийн этгээдийн хандив .....	18
3.2. Төрийн санхүүжилт .....	21
3.3. Хяналт .....	24
3.4. Хариуцлага .....	27
3.5. Бусад асуудал .....	27
4. Дүтнэлт, зөвлөмж .....	29
Зөвлөмж .....	29
Ашигласан эх сурвалж .....	38
Ярилцлага .....	42
Судлаачид .....	43
Байгууллагын тухай .....	44
Нээлттэй Нийгэм Форум .....	44
Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн .....	46

## Талархал

---



Энэхүү үнэлгээг хийж гүйцэтгэсэн судлаачдын зүгээс Улаанбаатар хотыг зорин очиж улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчны талаар мэдээлэл цуглуулахад бидэнд гүн туслалцаа үзүүлсэн болон судалгааны тайланг удаа дараа шүүн уншиж, үнэтэй зөвлөгөө харамгүй өгсөн бүх хүнд талархлаа илэрхийлж байна. Нээлттэй Нийгэм Форум (ННФ)-ын Засаглалын хөтөлбөрийн менежер Д.Энхцэцэг судалгааг эхлэхээс дуусах хүртэлх хугацаанд бидэнд дэмжлэг үзүүлэн хамтарч ажилласны дээр Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн (АСДҮОУХ)-гийн ажилтан Адхи Аман, ННФ, АСДҮОУХ-гийн төслийн зохицуулагч Б.Баттуул нар тус тусын зүгээс үнэтэй зөвлөгөө өгч, туслалцаа үзүүлсэн билээ. Судалгааны тайланг боловсруулах явцад удаа дараа уншиж зөвлөсөн Монгол Улсын Боловсролын Их Сургуулийн улс төр судлалын багш, доктор Э.Гэрэлт-Одод мөн судлаачдын зүгээс талархлаа илэрхийлж байна.

Түүнчлэн, судалгааны явцад бидэнтэй цаг зав гарган уулзаж үзэл бодлоо харамгүй хуваалцсан УИХ-ын гишүүд, СЕХ, ҮАГ, АТГ зэрэг төрийн байгууллагуудын төлөөлөл, тэрчлэн МАН, АН, МАХН, ХҮН, Иргэний Зориг нам, МИДАС ТББ, Транспаренси Интернэшнл, Сонгогчдын Боловсрол Төв, Өөрчлөлтийн төлөөх эмэгтэйчүүд ТББ-ын төлөөлөл болон судлаачдад гүнээ талархаж буйгаа үүгээр илэрхийлье.

Энэхүү тайланг хянаж, төслийн явцад зөвлөж тусалсан АСДҮОУХ-гийн Юкихико Хамада, Румбидзай Кандавасвика-Нхүндү, Лээна Риккила Таман, Виллиам Сжүстедт, Хорхе Валладарес нарт мөн талархаж байна. АСДҮОУХ

болон ННФ-ын зүгээс Улс төрийн санхүүжилт: Ёс зүй, оролцоо, хариуцлага төслийг хэрэгжүүлэхэд санхүүгийн дэмжлэг үзүүлж уг судалгааг хийх бололцоо олгосонд Европын Холбоонд талархлаа илэрхийлье. Уг төсөл нь Монгол Улсаас гадна Парагвай, Молдав улсуудад Ардчиллын Үр (Semillas para la Democracia), Сонгуулийн тасралтгүй боловсролыг дэмжих төв (Center for Continuous Electoral Training) байгууллагуудын оролцоотой хэрэгжиж байгаа болно.

Эцэст нь Давид Пратер, Келлей Фриел нарт судалгааны тайланг ариутган шүүж, хэвлэлийн эх дизайныг хичээл зүтгэл гарган боловсруулж бэлтгэсэнд гүнээ талархаж байна.

## Товчилсон нэр

---



АН	Ардчилсан Нам
АТГ	Авлигатай Тэмцэх Газар
ЕАБХАБ/ АИХЭГ	Европын Аюулгүй Байдал Хамтын Ажиллагааны Байгууллага/ Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар
МАН	Монгол Ардын Нам
МАХН	Монгол Ардын Хувьсгалт Нам
УБЕГ	Улсын Бүртгэлийн Ерөнхий Газар
УНТХ	Улс төрийн намын тухай хууль
ҮАГ	Үндэсний Аудитын Газар
СЕХ	Сонгуулийн Ерөнхий Хороо
СТХ	Сонгуулийн тухай хууль
ТЕГ	Татварын Ерөнхий Газар
ХОМ	Хөрөнгө орлогын мэдүүлэг



## Гол зөвлөмж

---



Монгол Улсын улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчинд тулгамдаж буй сорилтуудыг ерөнхийд нь авч үзэхэд хуулийн хийдэл их, түүнчлэн хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байгаа нь гол шалтгаан болж байна. Энэ сорилтыг давж олон улсын сайн туршлага, чиг хандлагатай зэрэгцэж дөхөхийн тулд юуны өмнө эрх зүйн орчны шинэчлэл яаралтай хийх шаардлагатай байгаа нь тодорхой юм. Эрх зүйн шинэчлэл олон асуудлыг хөндөх нь гарцаагүй ч нэн түүрүнд улс төрийн санхүүжилтийн хяналт, ил тод байдал, тайлагналтыг сайжруулах, мэдээллийг олон нийтэд ил болгоход анхаарал хандуулах шаардлага байгааг дурдах нь зүйтэй.

### **Төрийн санхүүжилт, хувь хүн, хуулийн этгээдийн хандив, зардлын дээд хэмжээ**

- УИХ-д суудалгүй ч сонгуульд тодорхой амжилт үзүүлсэн намуудад төсвөөс санхүүжилт олгодог болох.
- Улс төрийн намуудад төсвөөс олгож буй санхүүжилтийн тодорхой хувийг эмэгтэй болон залуу гишүүд, нэр дэвшигчдийг дэмжихэд зарцуулах нөхцөл заах.
- Сонгуулийн болон сонгуулийн бус үед мөнгөн бус хандив хүлээн авсан бол тодорхой объектив шалгуурт үндэслэн мөнгөн дүнг тооцдог байхаар зохицуулах.

- Хувь хүмүүсийн өгч болох хандивын хэмжээг нэмэгдүүлэх, хуулийн этгээдээс авч болох хандивын хэмжээг хязгаарлах (цаашид бүрмөсөн хориглох хувилбарыг бодолцох).
- Улс төрийн намууд сонгуульд нэр дэвшин өрсөлдөх хүсэлтэй гишүүдээсээ 'дэнчин' авдаг практикийг халах буюу уг төлбөрийг хувь хүн өгч болох хандивтай адилтган, хуульд заасан дээд хэмжээнээс хэтрүүлэхгүй байхаар зохицуулах.
- Сонгуулийн кампанит ажлын зардлын дээд хэмжээг багаар тогтоож, хувийн өмчийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд зарцуулж буй зардлыг нарийвчлан хянах.
- Төрийн санхүүжилт, хандивын болон зардлын дээд хэмжээг тооцохдоо эдийн засгийн савлагаа, инфляц, цалингийн доод, эсвэл дундаж хэмжээнд гарах өөрчлөлтийг тусгах боломжтой томъёог тодорхойлж нэвтрүүлэх.

## Тайлагналт, хяналт, хариуцлага

- Сонгуулийн зардлын тайлан гаргах үйл явцыг тодорхой болгох. 2015 онд баталсан Сонгуулийн тухай хууль болон 2005 оны Улс төрийн намын тухай хуулийн нийцлийг сайжруулах замаар сонгуулийн болон сонгуулийн бус үеийн улс төрийн санхүүжилтийг нарийн хянах, тайлагнах нөхцөлийг хангах, хяналт тавих эрх үүргийг нэг байгууллагад голлон төвлөрүүлэх.
- Үндэсний Аудитын Газар (ҮАГ)-г олгосон улс төрийн санхүүжилтэд тавих хяналттай холбоотой чиг үүргийг тодорхой болгож нарийвчлах. ҮАГ-г зөвлөн туслах, хянан шалгах үүргийг тэнцвэртэй ногдуулахын сацуу сонгуульд нэр дэвшигчийн болон намуудын санхүүгийн тайланд аудит хийх, хариуцлага тооцох эрх мэдлийг олгох. Түүнчлэн нам, нэр дэвшигчийн тайланд аудит хийхэд аливаа ялгаварлал гарахаас сэргийлж олон улсын стандартын дагуу аудит хийх тайланг сонгох процессыг хуульд тодорхой зааж тусгах.
- Төрийн хяналтын бусад байгууллагын үйл ажиллагааны уялдаа холбоо, хамтын ажиллагааг дэмжих. Үүнд, ялангуяа ҮАГ, Сонгуулийн Ерөнхий Хороо, Авлигатай Тэмцэх Газар, Татварын Ерөнхий Газрын хоорондын хамтын ажиллагаа, хяналтын уялдаа холбоог сайжруулахад анхаарах.

- ҮАГ-ын зүгээс сонгуулийн болон сонгуулийн бус үеийн намын санхүүжилтийн мэдээллийг ил болгож иргэд чөлөөтэй үзэх боломжоор хангах, ингэхдээ цахим байдлаар, үзэхэд хялбар дөхөм хэлбэрээр мэдээллийг хүргэхэд анхаарах.
- Намуудын санхүүгийн тайлангийн үйл явцыг үр дүнтэй болгоход ҮАГ-ын зүгээс анхаарч зөвлөн туслах, ҮАГ-ын улс төрийн намуудтай харилцах, тайланг хянах чиг үүргийг тодорхой болгож зохицуулах.
- ҮАГ хяналтын үүргээ үр дүнтэй, няхуур гүйцэтгэхэд шаардлагатай санхүүгийн болон боловсон хүчний нөөц бололцоогоор хангах.
- Улс төрийн санхүүжилттэй холбоотой хариуцлагын механизмыг сайжруулах, одоо хүлээлгэж байгаа торгуулийн шийтгэлийн хэмжээг нэмэхийн сацуу хууль зөрчихөөс эмээх сэдэл төрүүлэхүйц шинэ хариуцлагын хэлбэр (төрийн санхүүжилтийг зогсоох гэх мэт)-ийг хуульд зааж тусгах.

# 1. Танилцуулга

---



Улс төрд хяналтгүй орж, гарч буй эх үүсвэр нь тодорхойгүй мөнгөний урсгал нь Монголын ардчилалд ноцгой эрсдэл бий болгож байна. ННФ-аас 2014 онд хийсэн намуудын санхүүжилтийн талаарх олон нийтийн санал бодлын судалгааны дүнгээс үзэхэд санал асуулгад оролцсон иргэдийн 86 хувь нь улс төрийн санхүүжилтийн өнөөгийн тогтолцоог өөрчлөх шаардлагатай гэж үзсэн байх ба 79 хувь нь улс төрийн санхүүжилтийн тогтолцоо тодорхой сонирхлын бүлэгт давуу байдал олгож байна, 74 хувь нь сонгуулийн өрсөлдөөнийг бууруулж байна, 77 хувь нь нийгмийн олон талын төлөөлөл сонгуульд нэр дэвших боломжийг хязгаарлаж байна гэж үзжээ (ННФ 2014). Мөн судалгаагаар санал асуулгад хариулсан иргэдийн 67 хувь нь улс төрийн санхүүжилт ил тод биш байна гэж дүгнэсэн байдаг.

Эмэгтэйчүүдийн хувьд улс төрд оролцоход учрах саад бэрхшээл илүүтэй байх ба үүнд, тухайлбал санхүүгийн нөөц боломж хомс байдал нь улс төрийн тэгш өрсөлдөх боломжийг хумих нөлөө үзүүлдэг (БНОУХ 2016). Улс төрийн тогтолцоог санхүүжилт болон эрх зүйн зохицуулалтын талаас авч үзэхэд улс төрийн намуудын хувьд хувийн томоохон бизнесийн ашиг сонирхлуудын нөлөөнд автах эрсдэл өндөр байна (Фалгуера, Жонс, Ооман 2014: 110; ЕАБХАБ/АИХЭГ 2017: 13). Одоогийн тогтолцоонд эрх зүйн талаас дутагдалтай зүйлс ажиглагдахын зэрэгцээ хяналтын чиг үүрэг бүхий байгууллагууд (гол байгууллага нь ҮАГ) нь хамрах хүрээ, эрх үүргийн хувьд хязгаарлагдмал аж (ЕАБХАБ/АИХЭГ 2016: 27; ЕАБХАБ/АИХЭГ 2017: 15).

Улс төрийн санхүүжилтийн тогтолцоог шинэчлэх санаачилга 2012 оноос эхлэн идэвхжиж ирсэн аж. Тод жишээ нь 2016 онд Монгол Улс Нээлттэй Засгийн Түншлэлийн “Үйл ажиллагааны үндэсний төлөвлөгөө”-нд Улс төрийн намын тухай хуулийг өөрчилж улс төрийн намын санхүүжилтийг ил тод болгох тодорхой зорилтыг дэвшүүлжээ (НЗТ 2016: 12–13). Энэхүү хуулийг шинэчлэх талаарх хэлэлцүүлэг 2018 оны 6 дугаар сарын байдлаар идэвхтэй өрнөсөөр байв.

Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн (АСДҮОУХ), Нээлттэй Нийгэм Форум (ННФ) хамтран Европын холбооны тэтгэлгийн хүрээнд дээрх хэлэлцүүлэгт нэмэр хандив болох үүднээс Улс төрийн санхүүжилт: Ёс зүй, оролцоо, хариуцлага төслийг хэрэгжүүлж байна. Уг төсөл нь Парагвай, Молдав улсуудад Ардчиллын Үр (Semillas para la Democracia), Сонгуулийн тасралтгүй боловсролыг дэмжих төв (Center for Continuous Electoral Training) байгууллагуудтай хамтын ажиллагааны хүрээнд мөн хэрэгжиж байгаа болно.

Төслийн зорилго нь улс төр дэх тэгш өрсөлдөөнийг дэмжих, үүнд ялангуяа эмэгтэйчүүд, залуучуудын оролцоог нэмэгдүүлэх зорилгын хүрээнд улс төрийн санхүүжилтийн орчныг хууль эрх зүй, санхүү бодлогын хүрээнд хэрхэн өөрчилж сайжруулж болох талаар намуудын оролцогч талуудын хооронд зөвшилцөл бий болгоход чиглэж буй юм. Түүнчлэн намууд болон бусад оролцогч талуудын дунд төрийн бодлого, шийдвэрт улс төр дэх мөнгөний нөлөө зүй бусаар тусаж нөлөөлөх арга замуудыг тодорхойлоход бас нэг зорилго нь оршиж буй болно.

Оролцогч талуудад чиглэсэн төслийн үйл ажиллагаанд суурь болгох үүднээс АСДҮОУХ, ННФ хамтран Монголын улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчин, хэрэгжилтийн үнэлгээг юуны түрүүнд хийж гүйцэтгэх нь зүйтэй гэж санал нэгдсэн болно. Эрх зүйн орчны үнэлгээний хүрээнд улс төрийн намуудын санхүүжилтийн эх үүсвэр, хандивлагчид болон хандивын хэмжээнд тавих хязгаар, сонирхлын зөрчил, улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал, хувийн эх үүсвэрээс үүдэлтэй санхүүжилтэд тавих хяналт, гишүүнчлэлийн менежмент (гишүүний татвар, тайлагналт), тайлангаа ил тод болгож мэдээлэх байдал зэрэг асуудлыг хамруулан авч үзлээ. Үүнээс гадна нэр дэвшигчдийг тодруулахад тавьдаг санхүүгийн шаардлага, намын нөөц, санхүүжилт, хандиваас хүртэх боломж, намын эмэгтэй болон залуу гишүүдийн чадавхыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн хөрөнгө оруулалт, төсвөөс санхүүжилт олгоход тавих нөхцөл, шаардлагууд (квот гэх мэт), санхүүжилтийг хуваарилах зарчим, шалгуур, төрийн

санхүүжилтийн зорилтыг заах зохицуулалт, санхүүжилт олгох хугацаа, хуулийн хэрэгжилтийг хангах механизм, хууль зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага зэрэг асуудлуудыг мөн хөндөв.

Та бүхний гар дээр очиж буй уг тайланд эрх зүйн орчны үнэлгээний гол дүгнэлтүүдийг танилцуулах ба шинэчлэгдэхээр яригдаж буй 2015 онд батлагдсан Сонгуулийн тухай хууль, 2005 онд шинэчлэгдсэн Улс төрийн намын тухай хуулийн үнэлгээг тус тус хийхэд ашигласныг дурдах нь зүйтэй. Үнэлгээг гардан хийсэн судлаачид Монгол Улсад очиж улс төрийн намын лидерүүд, бие даасан судлаачид, иргэний нийгэм, төрийн холбогдох байгууллагын төлөөллийг багтаасан янз бүрийн оролцогч талуудтай нүүр тулсан ярилцлага хийж мэдээлэл цуглуулсан. Энэхүү тайланд тус тусдаа явагдсан эдгээр ярилцлагын үеэр давтамжтай дурдагдсан мэдээллийг багтаасныг дурдах нь зүйтэй. Түүнчлэн ННФ-ын тусламжтайгаар сонгосон дотоодын судлаачтай хамтран ажилласны зэрэгцээ АСДҮОУХ, ННФ хуримтлуулсан арвин туршлагадаа тулгуурлан уг судалгааг хийж гүйцэтгэлээ.

Тайлан нь дараах бүгэцтэй болно. Үүнд, Хоёрдугаар бүлэгт Монголын улс төрийн тогтолцооны талаарх товч танилцуулга, Гуравдугаар бүлэгт улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчин, зохицуулалтууд болон тэдгээрийн хэрэгжилтийг үнэлсэн гол дүгнэлтүүд, үүнд хувийн эх үүсвэрээс үүдэлтэй санхүүжилт, төрийн санхүүжилт, хяналт, хариуцлагын холбогдолтой асуудлуудыг голчлон авч үзэв. Дөрөвдүгээр бүлэгт цаашдын шинэчлэлд зориулсан зөвлөмжийг тус тус багтаалаа.

## 2. Монгол Улсын улс төрийн систем

---



Монгол Улсын улс төрийн системд урд өмнөх сонгуулиуд ямар хэлбэрээр, ямар хугацаанд явагдаж ирсэн, улс төрийн намууд нь ямар зохицуулалт дор үйл ажиллагаагаа явуулж ирсэн замнал ихээхэн нөлөөлсөн нь харагдана. Өргөн хүрээгээр нь харвал, Монголын ардчиллын замнал, геополитикийн нөхцөл байдал нь тогтолцоон дахь мөнгөний нөлөөлөлд тусгалаа олсон нь ажиглагддаг.

### 2.1. Сонгууль, улс төрийн өнөөгийн нөхцөл байдал

Монгол Улсад мөрдөж буй хууль тогтоомжийн хүрээнд улс төрийн нам үүсгэн байгуулахын тулд 801 гишүүний гарын үсэг цуглуулах шаардлагатай ба Дээд шүүх бүртгэж авна (УНТХ, 8, 9-р зүйл). Ерөнхийлөгчийн сонгууль нь дөрвөн жил тутамд явагдах ба хоёр шаттай байна. Парламентын сонгууль нь мөн дөрвөн жил тутамд явагддаг. Улсын Их Хурал буюу парламентын 76 гишүүнийг сонгуулийн олонхын тогтолцоогоор сонгоно. 2011 оны 12 дугаар сард хувь тэнцүүлэх элемент бүхий холимог тогтолцоог нэвтрүүлсэн боловч 2016 оны зургаадугаар сард УИХ-ын ээлжит сонгууль болохоос нэг сарын өмнө олонхын тогтолцоог буцааж хуульчилсан ажээ. Олонхын тогтолцоо нь “саналын тоогоор түрүүлсэн нь ялах” зарчимд тулгуурладаг. Тодруулбал, 2016 оны УИХ-ын сонгуулиар Ардчилсан Нам (АН) сонгогчдын 33 хувийн дэмжлэгийг авсан боловч есөн суудал авсан байдаг бол Монгол Ардын Нам (МАН) сонгогчдын 45 хувийн саналыг авсан ч 65 суудалтай болжээ (СЕХ 2016).



## 2.2. Улс төрийн түүх

Монгол Улс нь 1992 оноос хойш ардчиллын замаар замнаж ирсэн. Ардчилалд шилжсэн цагаас хойш 14 удаа (долоон удаа Ерөнхийлөгчийн сонгууль, долоон удаа УИХ-ын сонгууль) үндэсний түвшний сонгууль амжилттай зохион байгуулсан байна. Сүүлийн 25 жилийн хугацаанд УИХ-д есөөс илүү нам, эвсэл суудал авсан тоо байх ч Монголын улс төрийн тогтолцоонд хоёр нам гол үүрэг гүйцэтгэж ирсний нэг нь хуучин коммунист, социал-демократ МАН, нөгөө нь либерал-консерватив АН байна. 1992 оноос хойш сонгогдсон бүх Ерөнхийлөгч, түүнчлэн солигдож ажилласан бүх Ерөнхий сайд нар дээрх хоёр намын үтшилтэй байх аж.

Түүхийн хувьд Монголын улс төрийн намын систем нь бүс нутагтаа хамгийн хагарал бутрал багатай систем байж иржээ (Касал Бэртуя 2017: 79). 2018 оны 6 дугаар сарын байдлаар Дээд Шүүхэд бүртгэлтэй 28 улс төрийн нам байсан ба тэдгээрээс зөвхөн гурав нь л УИХ-д суудалтай нам байна. Үүнд, МАН, АН (УИХ-ын нийт суудлын 85.5 болон 11.8 хувийг тус тус эзэлсэн). Түүнчлэн 2010 онд МАН-аас салж өрх тусгаарласан Монгол Ардын Хувьсгалт Нам нэг суудалтай байна. 2008 болон 2016 онуудад сонгогдсон парламентууд дөрвөн намын төлөөллөөс бүрдэж байсныг эс тооцвол бусад үед зөвхөн дээрх гурван намын төлөөллөөс парламент бүрдэж иржээ.

Монгол Улсад эвслийн засгийн газар байгуулан ажилласан туршлага цөөнгүй ч 2016 оны сонгуулиар УИХ-ын нийт суудлын дийлэнхийг авч олонх болсон нь МАН-д 2016 оны 7 дугаар сард дангаараа засгийн газраа байгуулах бололцоог олгосон. Ерөнхийлөгчийн хувьд сөрөг хүчин буюу АН-аас нэр дэвшсэн боловч Үндсэн хуульд заасны дагуу ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч болох тул намын харьяаллаас татгалздаг.

## 2.3. Авлига ба залуучууд, эмэгтэйчүүдэд хүч тэнцвэргүй өрсөлдөөний нөхцөл

Монголын улс төрийн намууд сүүлийн жилүүдэд томоохон авлигын хэрэг, дуулианд өртөх нь ердийн гэмээр үзэгдэл болжээ. Энэ асуудал 2017 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн гол сэдэв (Лхаажав 2017) болж байсан бол 2017 оны 9 дүгээр сард Ерөнхий Сайд асан Ж.Эрдэнэбатыг огцруулах шалтгаан нь болсон байдаг (Өмнөд Хятадын Өглөөний Шүүдэн /South China Morning Post/ 2017). 2015 онд Эрүүл мэнд, спортын сайд асан Г.Шийлэгдамба намын



санхүүжилт босгох зорилгоор авлига авсан хэргээр таван жил хоригдох ял авч шийтгэгдсэн жишээ мөн байна (Монголын бизнесийн өгөгдлийн сан 2017).

Транспаренси Интернэшнл байгууллагын 2017 оны авлигын төсөөллийн индекст Монгол Улс 180 орноос 103-т жагссан байх ба 0 (авлига их)-ээс 100 (авлига бага) оноо авахаас 30 оноо авчээ (ТИ 2018). Азийн Сангаас 2010 онд хийсэн судалгаагаар улс төрийн намууд хамгийн авлигад өртсөн 16 байгууллагын тавдугаарт жагссан байдаг бол 7 жилийн дараа хоёрдугаарт жагсах болжээ (Азийн Сан 2017).

Монголын улс төрийн системд тулгамдаж буй бас нэг асуудал нь эмэгтэйчүүд, залуучуудын хувьд улс төрд тэгш нөхцөлөөр оролцож өрсөлдөх боломж хязгаарлагдмал байгаа явдал юм. Сонгуульд нэр дэвшихийн тулд эмэгтэйчүүд, залуучууд янз бүрийн бэрхшээлтэй тулгардаг ба түүний дотор эдийн засгийн нөөц боломж хомс байдаг нь гол бэрхшээл болж байна (Урибэ Бурчер, Бертоа 2018b, 2018e, 2018j). Одоогийн УИХ-ын 76 гишүүний 13 нь эмэгтэй (ОУПХ 2018) ба Монгол Улс эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцоогоор 144 орноос 107-д жагсаж байна (Дэлхийн Эдийн Засгийн Форум n.d.).

Улс төрийн намын тухай хуульд жендерийн тэгш байдлын зарчмыг баталгаажуулсны зэрэгцээ насаар ялгаварлахгүй, адил тэгш боломж олгох тухай тусгасан байдаг. Түүнчлэн нам, эвслээс нэр дэвшиж байгаа нэр дэвшигчийн 20-иос доошгүй хувь нь аль нэг хүйсийн нэр дэвшигч байна (СТХ-ийн 126.2 дахь хэсэг) гэсэн хуулийн заалт байвч залуучуудын квот байхгүй байна. Сүүлийн сонгуулиудын жишээнээс харахад намууд жендерийн квотыг зөрчөөгүй боловч эмэгтэй нэр дэвшигчдийг сонгогдох магадлал багатай тойргуудад өрсөлдүүлсэн нь бодит байдалд жендерийн тэгш байдлыг хангах улс төрийн хүсэл зориг дутаж буйн илрэл болно (Урибэ Бурчер, Касал Бэртуа 2018j).

### 3. Улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчин: Хуулийн зохицуулалт, бодит байдал, ажиглалт дүгнэлт

---



Монголын улс төрд томоохон бизнес, хувийн ашиг сонирхлын нөлөө тусаж буй нь илэрхий байх бөгөөд хамгийн санаа зовоосон асуудал болж байна (Фалгүера, Жонс, Оман 2014: 110). Иргэдийн ихэнх нь томоохон хандивлагчдын улс төрчдөд үзүүлэх нөлөө нь гүнзгий гэж үздэг (Эрдэнэдалай 2016); 2014 онд ННФ-аас хийсэн улс төрийн санхүүжилтийн талаарх олон нийтийн санал бодлын судалгааны дүнгээс харахад судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 86 хувь нь улс төрийн санхүүжилтийн өнөөгийн тогтолцоог өөрчлөх шаардлагатай гэж үзсэн байх аж (ННФ 2016).

Улс төрийн санхүүжилтийг хоёр гол хуулиар зохицуулж байна. Үүнд, 2015 онд батлагдсан Сонгуулийн тухай хууль (СТХ, 40–60-р зүйл) болон 2005 онд өөрчлөлт оруулсан Улс төрийн намын тухай хууль (УНТХ 16-21-р зүйл) тус тус хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. СТХ нь нэр дэвшигч, намуудтай холбоотой сонгуулийн санхүүжилтийг зохицуулдаг бол УНТХ нь сонгуулийн бус үеийн улс төрийн намын санхүүжилтийг зохицуулж буй.

Дээрх хоёр хуулийн аль алинд нь нам, нэр дэвшигчдэд хамаатай улс төрийн санхүүжилтийн тодорхой зохицуулалтууд багтсан (тухайлбал, санхүүжилтийн эх үүсвэр, зардлын хязгаарлалт, дээд хэмжээ, аудит, хууль зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага гэх мэт) байх боловч, энэхүү эрх зүйн орчин нь намын санхүүжилттэй холбоотой олон улсын сайн туршлага, удирдамж, зөвлөмжөөс зөрүүтэй байна (Венецийн Хороо, ЕАБХАБ/АИХЭГ 2011; Council of Europe

2003). Ялангуяа, сонгуульд нэр дэвшүүлэхийн тулд нам нь дэнчин хурааж авдаг практик (энэ талаар 3.1-д дэлгэрэнгүй дурдсан) сонгуулийн пассив эрх буюу сонгуульд нэр дэвших боломжоор хангагдах эрхтэй холбоотой зөвлөмжтэй зөрчилдөж байна (АСЕ 2018). Энэ нь ялангуяа эдийн засгийн боломж, танил талын сүлжээ дугмаг байх нь түгээмэл эмэгтэйчүүд, залуучуудын хувьд улс төрд оролцоход нь саад учруулдаг (Урибэ Бурчер, Касал Бэртга 2018e, 2018i, 2018j). Түүнчлэн, нэр дэвшигчдийн намдаа өгдөг дэнчингийн мөнгө хуулиар тогтоосон хандивын хязгаарыг хэд дахин давснаар хууль тогтоомжийн үр нөлөөг үгүйсгэн хийдэл үүсгэж байна.

Санаа зовоох гол асуудал нь хуулиар хяналтын гол чиг үүрэг хүлээсэн байгууллагын улс төрийн намын санхүүжилтийг хянаж, ил тод байдлыг хангаж буй байдал олон улсын стандартаас хол зөрүүтэй байгаа явдал юм. Энэ нь эрх зүйн орчин хангалтгүй, тодорхойгүй байгаагаас үүдэлтэйн зэрэгцээ одоо төгс бус ч гэсэн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулиа хэрэгжүүлэх хүсэл сонирхол улс төрийн намууд болоод төрийн байгууллагуудад дугааж байгаатай мөн холбоотой (Урибэ Бурчер, Касал Бэртга 2018e, 2018h). Түүнчлэн хууль зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага нь тодорхой бус хэрэгжүүлэхэд бэрхшээлтэй байгаа нь өнөөгийн эрх зүйн орчинд нам болон нэр дэвшигчид хууль бусаар хөрөнгө босгоход хориг болж чадахгүй байна.

Хэдийгээр дээрх олон сорилт бэрхшээл тулгарч байгаа ч шинэчлэл хийж нөхцөл байдлыг сайжруулах боломж болоод улс төрийн хүсэл зориг бүрэлдэж буйг Монголд олж харж болно. УИХ-аас томилсон ажлын хэсэг Улс төрийн намын тухай хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг боловсруулахаар ажиллаж буй бол Сонгуулийн тухай хуулийг ч мөн шинэчлэх ажил ид өрнөж байна. Хэрэв эдгээр хуульд улс төрийн санхүүжилттэй холбоотой дээр дурдсан асуудлуудыг засаж залруулах зохицуулалтуудыг тусгаж чадвал нөхцөл байдал дээрдэх нь дамжиггүй билээ.

### **3.1. Хувь хүн, хуулийн этгээдийн хандив**

Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулиар улс төрийн намууд нь сонгуулийн болон сонгуулийн бус үед хувь хүмүүсээс хандив авч үйл ажиллагаагаа санхүүжүүлэх бололцоотой байна. Улс төрийн санхүүжилтийн одоогийн практикт тулгамдаж буй гол асуудлын нэг нь гарцаагүй сонгуульд нэр дэвших хүмүүсээс татдаг дэнчингийн хэмжээ огцом нэмэгдэж ирсэн явдал юм (Урибэ Бурчер, Касал Бэртга 2018a, 2018b, 2018e, 2018f, 2018g, 2018h, 2018i, 2018j);

Эрдэнэдалай 2016). Дэнчингийн хэмжээ 2008 онд 20 сая төгрөг (8.100 ам.доллар) орчим байсан бол 2012 онд 80 сая орчим (32.400 ам.доллар) болж огцом өссөн байх ба 2016 оны байдлаар 100 саяд (41.200 ам.доллар) хүрчээ (Эрдэнэдалай 2016; ЕАБХАБ/АИХЭГ 2016: 15).

Сонгуульд намын жагсаалт ашиглаж байх үед жагсаалтын дээгүүр бичигдэхийн тулд дээрхээс ч их хэмжээний мөнгө төлөх шаардлагатай байсан талаар ярилцлагын үед дурдагдаж байв (250–500 сая төгрөг/101.500–203.000 ам.доллар) (Урибэ Бурчер, Касал Бэртуа 2018b). Энэ практик нь сонгуулийн пассив эрх буюу сонгуульд нэр дэвших бололцоог зөрчихийн зэрэгцээ (АСЕ 2018) эдийн засгийн нөөц бололцоо хомс эмэгтэйчүүд, залуучуудын нэр дэвших бололцоог хязгаарлах сөрөг нөлөөтэй дээр хуулиар тогтоосон хандивын хязгаарыг зөрчиж байна. Хувийн корпораци буюу аж ахуйн нэгжээс хандив авах нь тус бүс нутгийн бусад улсын жишгээр Монгол Улсад ч мөн хуулиар зөвшөөрөгдсөн болохыг доорх зургаас харж болно.

### Зураг 1. Хувийн корпорациас хандив авахыг хориглодог улсууд



Эх сурвалж: АСДҮОУХ, Улс төрийн санхүүжилтийн өгөгдлийн сан, 2018, <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>>, мэдээлэл авсан огноо 2018 оны 6 сарын 21

Улс төрчид, аж ахуйн нэгжүүд хуулиар тогтоосон хязгаараас зайлсхийхийн тулд компанийн хандивыг хувь хүмүүсээр дамжуулан далдлах, нэр дэвшигчдийн дэнчинд мөнгө хандивлах зэргээр хуулийн хийдэл ашиглаж байна (Урибэ Бурчер, Касал Бэртга 2018b, 2018e).

Төрийн өмчийн аж ахуйн нэгжүүдээс хандив авах нь хуулиар хориотой ч төрийн тендерт ялсан хувийн компани хандив өгөхийг хориглоогүй байна (УНТХ, 18.7 дахь хэсэг). Түүнчлэн, үйлдвэрчний эвлэлийн хувьд нэр дэвшигчид хандив өгөх нь хориотой боловч намуудад хандив өгөх бололцоотой (СТХ, 52.1 дэх хэсэг). Эрх зүйн ийм орчинд томоохон компаниудын зүгээс тендерт давуу байдал олж авах, лобби хийх замаа засах сэдлээр хандив өгөх шалтгаан мундахгүй байна (Урибэ Бурчер, Касал Бэртга 2018a, 2018e, 2018i, 2018g; Дениер 2018). Эх үүсвэр нь тодорхойгүй болон гадаадын иргэн, хуулийн этгээдээс хандив авахыг хуулиар хориглосон байна (СТХ, 18.7 дахь хэсэг).

Хувь хүмүүс өгч болох хандивын дээд хэмжээ нь сонгуулийн үеэр 3 сая төгрөг (ойролцоогоор 1.217 ам.доллар; СТХ, 50.1.1 дэх хэсэг), сонгуулийн бус үед 1 сая төгрөг (406 ам.доллар; УНТХ, 18.3 дахь хэсэг) байхаар хуульчилсан. Хуулийн этгээдийн хандивын хувьд сонгуулиар 15 сая төгрөг (6.084 ам.доллар; СТХ, 50.1.2 дахь хэсэг), сонгуулийн бус үед 10 сая төгрөг байна гэж заажээ (4.056 ам.доллар; УНТХ, 18.3 дахь хэсэг). Гэвч хандивын дээд хэмжээг инфляцтай уялдан өөрчлөгдөж байхаар, тухайлбал цалингийн доод хэмжээнд үндэслэн өөрчлөгдөх боломжтойгоор зохицуулаагүй байна.

Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулиар хандивыг бэлэн болон бэлэн бусаар өгөх боломжтой (СТХ, 49 дэх хэсэг). Бэлэн мөнгийг зөвхөн зориулалтын дансаар хүлээн авах (хадгалах) (СТХ, 40.3–40.5 дахь хэсэг; LPP, 18.5 дахь хэсэг) хуультай байна. Бэлэн бус хандив, үүнд бараа (машин, тоног төхөөрөмж, шатахуун, цаас, компьютер г.м), үйлчилгээ (хуулийн зөвлөгөө), хурлын танхим, бусад байгууламж ашиглуулах тохиолдолд мөнгөн дүнд хөрвүүлж тооцох үүргийг хандив хүлээн авагчид хүлээлгэсэн байх агаад (СТХ, 51.2, 51.4 дэх хэсэг), зах зээлийн үнэд үндэслэх, аудиторын үнэлгээг баримтлах зэрэг бие даасан обьектив шалгуур тавьдаггүй аж. Түүнчлэн бэлэн бус хандивыг зөвхөн сонгуулийн үед зохицуулсан байна. Сонгуулийн бус үед улс төрийн намуудын бэлэн бус хандивыг зохицуулаагүй байгаа нь хуулийн томоохон хийдэл мөн болно.

### 3.2. Төрийн санхүүжилт

Монгол Улсад зөвхөн УИХ-д суудалтай намууд төрийн санхүүжилт авахаар хуульд тусгасан байх ба бүс нутгийн хувьд энэ нь түгээмэл хандлага мөн болохыг доорх зургаас (Зураг 2) харж болно.

Зураг 2. Азид улс төрийн намуудад төрийн санхүүжилт олгож буй байдал



Эх сурвалж: АСДҮОУХ, Улс төрийн санхүүжилтийн өгөгдлийн сан, 2018, <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>>, мэдээлэл авсан огноо 2018 оны 6 сарын 21

Монголд улс төрийн намуудад төрөөс хоёр төрлийн санхүүгийн дэмжлэг олгож байна. Үүнд УИХ-ын сонгуулиар тухайн намын авсан саналыг нийт хүчинтэй саналын тоотой харьцуулах зарчмаар нэг саналыг мянган төгрөгөөр (0.40 ам.доллар) тооцож, сонгуулийн дүн гарсны дараа гурван сарын дотор багтаан УИХ-д суудал бүхий намд төр нэг удаа мөнгөн дэмжлэг үзүүлдэг. Хоёрдугаарт, УИХ-д суудал бүхий намд түүний авсан суудлын тоогоор УИХ-ын гишүүний нэг суудлыг жилд арван сая төгрөгөөр (4.060 ам.доллар) тооцож, УИХ-ын тухайн бүрэн эрхийн хугацаанд улирал тутамд улсын төсвөөс

санхүүжилт олгох бөгөөд энэхүү санхүүжилтийн 50 хувийг гишүүдийн сонгуулийн тойрогт явуулах үйл ажиллагаанд зарцуулна гэж зориулалтыг тодорхойлсон байх аж (УТНХ, 19-р зүйл). Түүнчлэн хуульд заасан дээрх дүнг мөнгөний ханшийн өөрчлөлтийг харгалзан өөрчлөн тогтоож байхаар заасан нь ойлгомжгүй байх бөгөөд үүний оронд инфляцтай уялдуулах нь улс төрийн намын үйл ажиллагаа болоод кампанит ажлын зардлыг санхүүжүүлэхэд дөхөмтэй болно.

Улс төрийн намын санхүүжилтэд төрийн санхүүжилтийн эзлэх хувь маш бага буюу ойролцоогоор тооцож үзэхэд орлогынх нь 20-иос доош хувийг эзэлж байгаа нь улс төрийн намууд хувийн компанийн хандив, дэнчингийн мөнгөөр гол санхүүжилтээ босгохоос өөр аргагүй байдалд хүргэж байгааг харуулах аж. Сонгуулийн нийт зардал болох 36 тэрбум төгрөгийн тал хувийг нэр дэвшигчид өөрсдөө гаргасан (АТГ, Сонгогчдын Боловсрол Төв 2015: 19). Үүнтэй харьцуулахад улс төрийн намуудад төсвөөс санхүүжилт олгож байгаа орнуудын тоо ойрын жилүүдэд өсөх хандлагатай байна (Урибэ Бурчер, Пердомо 2017). Европт Их Британийг эс тооцвол ихэнх улсад улс төрийн намуудын гол санхүүжилт нь төрийн санхүүжилт байдаг (Касал Бэртуа, вон Биезен 2018: 47). Монгол Улсад намуудад олгож буй төрийн санхүүжилт нь сонгуулийн кампанит ажлын зардлыг нөхөж хүрэлцэхгүй. Хүснэгт 1-д үзүүлсэнчлэн сонгуулийн зардал 2012, 2016 онуудад тус бүр 30 гаруй тэрбум (12 сая ам.доллар) төгрөгт хүрчээ. Энэ нь өмнөх жилүүдэд 10 тэрбум (4 сая ам.доллар) хүрэхгүй буюу 8 тэрбумаас доош зардал гарч байсантай харьцуулахад огцом өссөнийг харуулна.

### Хүснэгт 1. Сонгуулийн зардал ба ДНБ

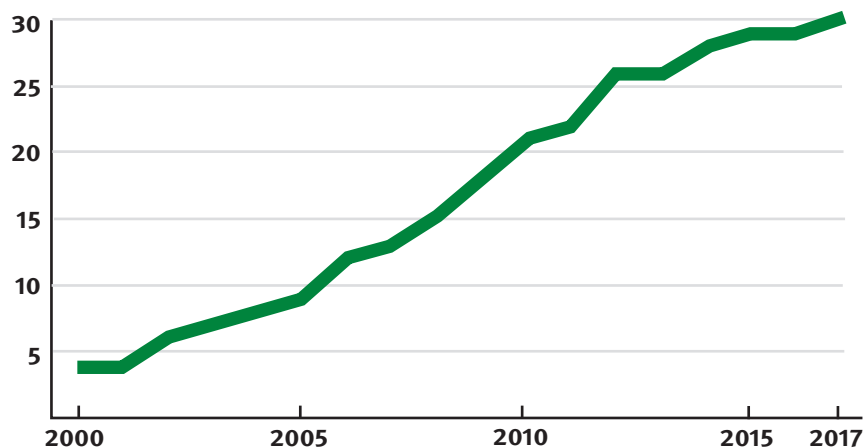
Сонгуулийн жил (УИХ)	Нам, нэр дэвшигчдийн сонгуулийн зардлын нийлбэр (сая төгрөг)	Нэг хүнд ногдох ДНБ (мянган төгрөгөөр)
1992	13.7	25.9
1996	209.3	326.6
2000	1,841.8	490.6
2004	1,558.4	858.0
2008	7,978.3	2,480.2
2012	36,863.0	5,876.8
2016	34,360.2	7,642.9

Эх сурвалж: ННФ, 2016 оны УИХ-ын сонгуулийн санхүүжилтийн мониторинг (Улаанбаатар: ННФ, 2016: 29), <[https://www.forum.mn/res\\_mat/2017/Election%20Campaign%20Financing.pdf](https://www.forum.mn/res_mat/2017/Election%20Campaign%20Financing.pdf)>, мэдээлэл авсан огноо 2018 оны 8 сарын 9.

Гол асуудал нь төрөөс олгож буй санхүүжилт нь сонгуулийн бус үеийн улс төрийн намуудын үйл ажиллагааг санхүүжүүлэхэд хүрэлцэх боломжгүй ба сонгуулийн үеэр намууд кампанит ажлын зардал босгоод зогсохгүй сонгуулийн бус үеийн зардлаа санхүүжүүлэх мөнгө босгодог байна (Урибэ Бурчер, Касал Бэртуа 2018b, 2018e). УИХ-д суудалгүй боловч сонгуульд чамлахааргүй амжилттай оролцсон намуудын хувьд асуудал бүр ч түвэгтэй байдаг (тухайлбал сонгогчдын 2–3 хувийн дэмжлэгийг авсан).

Улс төрийн намын тухай хуульд улс төрийн намуудад олгохоор заасан төрийн санхүүжилтийн талаар хэн шийдвэр гаргаж, хэзээ олгох нь тодорхойгүй байна. Түүнчлэн төрөөс олгож буй санхүүжилтэд намын залуу болон эмэгтэй гишүүдийн шийдвэр гаргах түвшинд, сонгуульд оролцох оролцоог дэмжихэд зарцуулах тухай заагаагүй. Төрийн санхүүжилтийн зориулалтыг ийнхүү заах нь олон улсын сайн туршлага болж байна (Зураг 3). Ийм зохицуулалт дараах хоёр нөхцөлд хангагдсан тохиолдолд залуус, эмэгтэйчүүдийн улс төрийн оролцоо, дуу хоолойг нэмэгдүүлэхэд чухал түлхэц болно: (1) Зориулалтыг заасан санхүүжилтийн хэмжээ нь төрөөс олгох нийт санхүүжилтийн томоохон хэсгийг эзлэх, ингэснээр намуудын хувьд хуулийг сахин хэрэгжүүлэх хөшүүрэг болохоор байх; (2) Намуудад төсвөөс олгох санхүүжилт нь хувийн эх үүсвэрээс орж ирэх санхүүжилттэй харьцуулахад чамлахааргүй байх ёстой ба намуудын хувьд төрийн санхүүжилтийн систем нь чухал хөрөнгө болохуйц байх ёстой (Охман 2018).

Зураг 3. Жендерт суурилсан төрийн санхүүжилт, дэлхий дахинд



Эх сурвалж: Оман М., *Gender-Targeted Public Funding for Political Parties: Харьуулсан судалгаа* (Stockholm: International IDEA, 2018), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/gender-targeted-public-funding-political-parties-comparative-analysis?lang=en>>, мэдээлэл авсан огноо 2018 оны 8 сарын 14



### 3.3. Хяналт

Монгол Улсад мөрдөж буй хууль тогтоомжид зааснаар улс төрийн санхүүжилтэд хоёр хэлбэрийн хяналт тавьж байна. Улс төрийн намын тухай хуульд намууд дотоод болон хөндлөнгийн аудит хийх шаардлагыг тусгасан байх ба дүнг олон нийтэд ил болгох тухай заажээ (20.3 дахь хэсэг). Сонгуулийн тухай хуульд улс төр нам, эвсэл, нэр дэвшигчдэд зардлын тайлангаа аудитаар хянуулах шаардлага тусгасан байх ба сонгуульд зориулан хүлээж авсан хандив, хандивлагчийн нэр, бусад орлогын талаар зарим мэдээллийг тайлагнах шаардлагыг тусгажээ. Сонгуулийн зардлын тайланг СЕХ хүлээн авч, хувийг төрийн аудитын байгууллага болон татварын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад тус тус хүргүүлдэг. Төрийн аудитын байгууллага зардлын тайланг хянаж, хүлээн авсан өдрөөс хойш 90 хоногийн дотор дүнг нийтэд мэдээлэх ба нэг сая, түүнээс дээш төгрөгийн хандив өгсөн иргэн, хоёр сая ба түүнээс дээш төгрөгийн хандив (тус бүр ойролцоогоор 408,000 ам.доллар, 816,000 ам.доллар) өгсөн хуулийн этгээдийг нийтэд зарлана (СТХ, 57–60-р зүйл). Хуулиар хүлээлгэсэн чиг үүргийнхээ хүрээнд төрийн аудитын байгууллага нь хяналт тавих, холбогдох талуудаас баримт, мэдээлэл гаргуулж авах, бусад байгууллагатай хамтран ажиллах гэх мэт эрхээр хангагджээ (СТХ, 60.3–60.4 дэх хэсэг).

Гэвч ҮАГ, ТЕГ, СЕХ болон УБЕГ гэх мэт сонгуулийн санхүүжилтэд хяналт тавихад чухал үүрэгтэй байгууллагууд хэрхэн энэ асуудлаар ажиллах талаар хуульд тодорхой тусаагүй байх агаад үүнээс үүдэн дээр дурдсан хуулийн заалтууд хэрэгжихгүй байна. Тухайлбал, хуульд аудит хийх нам, нэр дэвшигчийг хэрхэн сонгох процессыг заагаагүйн дээр ТЕГ сонгуулийн зардлын тайлангийн хувийг хүлээж аваад ямар арга хэмжээ авах талаар огт тусгалгүй орхижээ. ҮАГ-ын хувьд өдийг хүртэл хийсэн ажил нь нам, нэр дэвшигчдийн ирүүлсэн зардлын тайлангийн мэдээллийг нэгтгэн олон нийтэд хүргэхээс цааш хэтрээгүй байна (Урибэ Бурчер, Касал Бэртау 2018e, 2018h).

Түүнчлэн улс төрийн намуудын зүгээс хяналтын байгууллагууд, ялангуяа Төрийн аудитын байгууллагын хяналт тавих эрх үүргийг үгүйсгэн санхүүгийн тайланг нь авч аудит хийн олон нийтэд хүргэхээр хандахад цааргалах байдал үзүүлдэг аж. Улс төрийн намын тухай хуулийн 20.3-д “Нам санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэн баталгаажуулж, нийтэд мэдээлнэ” гэж заасан байдаг ба үүнд ҮАГ-ын үүрэг оролцоог тодорхой заалгүй орхижээ. Тодорхой бус ийм хуулийг улс төрийн намууд хувийн аудитаар санхүүгийн тайлангаа хянуулж

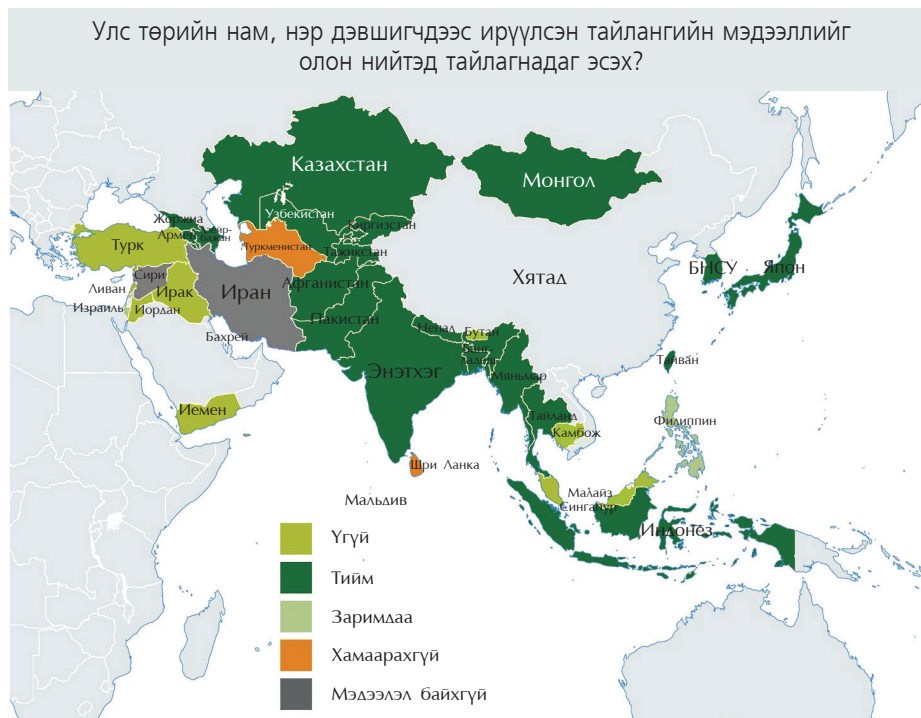
ҮАГ-т мэдээлэхэд хангалттай гэж тайлбарладаг байна (Урибэ Бурчер, Касал Бэртүа 2018с, 2018h). Мөн Сонгуулийн тухай хуулиар улс төрийн нам, нэр дэвшигчдэд хувийн аудитаар сонгуулийн зардлын тайлангаа хянуулах боломж олгосон нь ҮАГ-ын үүрэг оролцоог саармагжуулсан байдал ажиглагдаж байна.

ҮАГ-ын хувьд зардлын тайлан үнэн зөв эсэхийг хянаж хувийн аудитын хяналт үнэхээр бие даасан хяналт байж чадсан эсэхийг нягтлан шалгадаггүй. Сонгуульд өрсөлдөж буй нэр дэвшигч, нам, эвслийн тооноос (2016 онд 498 нэр дэвшигч, 12 нам, 3 эвсэл) хамааран бүх тайланг нарийвчлан хянах боломжгүй нь тодорхой ч аудит хийх нам, эвсэл, нэр дэвшигчийг сонгох процесс, дүрэм журам хийгээд аудитыг хэрхэн гүйцэтгэх талаар тодорхой зохицуулалт дутагдалтай байгаагаас ҮАГ илүү нарийвчилсан аудит хийх боломжгүй, боловсон хүчин, санхүүгийн нөөц бололцоо хүрэлцээгүй байдалтай байна (Урибэ Бурчер, Касал Бэртүа 2018h, 2018d).

Улс төрийн санхүүжилтийн тайланг цахим байдлаар иргэдэд ойлгомжтой хэлбэрээр бүрэн гүйцэд ил тод тайлагнах нь дэлхий дахинаа сайн туршлагад тооцогдох болсон (Жонс 2017). Зураг 4-т үзүүлсэнчлэн Азид олон улс орон улс төрийн санхүүжилтийн тайланг олон нийтэд ил болгодог байна. Гэвч Монгол Улсад мөрдөж буй хууль тогтоомжийн хувьд улс төрийн намуудад өөрсдөд нь тайлангаа ил болгох үүрэг ногдуулаад, ҮАГ-ын тайланг хянасан дүгнэлт мэдээллийг ил болгох талаар зохицуулалт тусгаагүй орхигдуулжээ. Үүнээс үүдэлтэй ҮАГ-ын хувьд сонгуулийн зардлын тайланг бүрэн эхээр нь болон тэдгээрт хяналт тавьж аудит хийсэн дүгнэлтийг олон нийтэд мэдээлдэггүй байна (Урибэ Бурчер, Касал Бэртүа 2018e).

Түүнчлэн Сонгуулийн тухай хууль болоод Улс төрийн намын тухай хуулийн аль алинд нь санхүүгийн тайланг хэзээ, хэрхэн нийтэлж олон нийтэд ил болгох тухай заагаагүй тул гуравдагч этгээдүүдийн хувьд мэдээлэл олж авахад нэлээд саад бэрхшээл тулгардаг. Үүнтэй холбоотой 2016 онд баталсан Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрт “улс төрийн намын болон сонгуулийн санхүүжилтийг олон нийтэд ил тод, нээлттэй болгох” замаар улс төрийн хүрээнд шударга ёсыг бэхжүүлэх зорилгыг дэвшүүлжээ.

Зураг 4. Улс төрийн санхүүжилтийн тайлангийн ил тод байдал Ази тивд



Эх сурвалж: АСДҮОУХ, Улс төрийн санхүүжилтийн өгөгдлийн сан, 2018, <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>>, мэдээлэл авсан огноо 2018 оны 6 сарын 21.

Хяналт тавих чиг үүрэг бүхий байгууллагууд, үүнд ялангуяа УАГ, СЕХ-ны хоорондын хамтын ажиллагаа, хяналтын ажлын уялдаа холбоо маш чухал байна. СЕХ-ны хувьд сонгуулийн зардлын тайланг хуульд заасан хугацаанд хураан авах үүрэгтэй бол УАГ-ын хувьд тайланд хяналт тавих үүргийг тус тус хүлээж байна (СТХ, 57.3, 57.4 дэх хэсэг). Гэвч дээрх байгууллагууд үйл ажиллагаагаа уялдуулах арга хэмжээ авсан тохиолдол байхгүй байгаагийн зэрэгцээ хяналтад оролцох үүрэг хүлээсэн ТЕГ, АТГ гэх зэрэг газрууд хэрхэн хамтрах талаар зохицуулалт байхгүй байна (Урибэ Бурчер, Касал Бэртуа 2018c, 2018d, 2018h). Эцэст нь дээрх байгууллагуудын бие даасан байдлын талаар эргэлзээтэй асуудлууд байх агаад улс төрийн намууд болоод бусад талаас үзүүлэх дарамт шахалт нь улс төрийн санхүүжилтэд гүнзгийрүүлсэн хяналт тавихад саад тотгор учруулдаг гэж үзэх үндэслэл байна (Урибэ Бурчер, Касал Бэртуа 2018e).

### 3.4. Хариуцлага

Одоо хүчин төгөлдөр мөрдөж буй сонгуулийн хууль тогтоомжоор хууль зөрчсөн талуудад мөнгөн бус шийтгэл ногдуулахаар зохицуулжээ. Тухайлбал, Сонгуулийн тухай хуулийн 60.5 дахь хэсэгт “Хуульд заасан хугацаанд сонгуулийн зардлын тайлангаа ирүүлээгүй бол тухайн нам, эвсэл, нэр дэвшигчийг дараагийн сонгуульд бүртгэхгүй” гэсэн байна. Энэ төрлийн хариуцлагын зохицуулалт төдийлөн үр дүнтэй байж чадахгүй байгаа нь ажиглагдаж байна (Урибэ Бурчер, Касал Бэртүа 2018с, 2018е). Өнөөг хүртэл намыг дараагийн сонгуульд оролцуулахгүй байх шийтгэлийг гурван удаа л ногдуулсан байх агаад уг судалгааг хийх үед Иргэний Зориг-Ногоон намын зүгээс энэ хариуцлагын механизм нь Үндсэн хуулийг зөрчиж байна гэсэн гомдлыг Үндсэн Хуулийн Цэцэд гарган маргаан үүсгээд байв (Урибэ Бурчер, Касал Бэртүа 2018с). Түүнчлэн, улс төрийн нам, эвсэл тайлангаа хуульд заасан хугацаанаас хожимдуулж ирүүлэх гэх мэт ноцтой бус зөрчилд уг хариуцлагыг хүлээлгэх магадлал байж болохыг дурдахгүй өнгөрч болохгүй.

### 3.5. Бусад асуудал

#### Зардлын дээд хэмжээ, хэвлэл мэдээлэл ашиглах боломж

Сонгуулийн тухай хуулийн 41-р зүйлд сонгуулийн тойрогт нэр дэвшигчээс сонгуульд зарцуулах зардлын дээд хэмжээг тогтоох үүргийг Төрийн аудитын дээд байгууллагад хүлээлгэсэн байх боловч үүнд ямар шалгуур, томъёолол ашиглах тухай тодорхой заагаагүй байна. Сонгуулийн үеэр улс төрийн намуудын хувьд гол зардал нь хэвлэл мэдээлэлд зориулагдсан байдаг. Сонгуулийн тухай хуульд сурталчилгааны нэвтрүүлэг нэвтрүүлэх радио, телевиз нь сонгуульд оролцогч бүх нэр дэвшигч, нам, эвсэлд тэгш хандах үүрэгтэй гэж заажээ. Гэвч хуулийн энэ зохицуулалтын хэрэгжилт нь өрсөлдөгч талуудын дунд үр дүнтэй мэтгэлцээн зохион байгуулахад түвэгтэй болгосон аж (Урибэ Бурчер, Касал Бэртүа 2018а). Тодруулбал 20 нам, тэдгээрийн нэр дэвшигчдийг оролцуулсан мэтгэлцээн зохион байгууллаа гэж бодоход мэтгэлцээнийг үймүүлэх зорилготой талууд шургалж үр дүнг саармагжуулах боломжтойг тооцох ёстой.

СЕХ нь олон нийтийн радио, телевизээр төлбөргүй нэвтрүүлэх сурталчилгааны нэвтрүүлгийн хуваарь, цагийг сонгуульд өрсөлдөгч талуудад ижил нөхцөл, боломж, тэнцүү хугацаа ногдохоор тооцож сонгуулийн сурталчилгаа эхлэхээс өмнө баталдаг. Сурталчилгааны төлбөртэй нэвтрүүлгийн тухайд нийт хугацаа нь хоногт нэг цаг буюу 60 минутгаас (нэг нам буюу нэр дэвшигчид ногдох хугацаа

15 минут хүртэл) илүүгүй байна (СТХ, 82-р зүйл). Сурталчилгааны нэвтрүүлгийн төлбөр нь тухайн радио, телевиз сурталчилгааны сүүлийн зургаан сарын дундаж төлбөрийн хэмжээнээс хэтрэхгүй байна гэж хуульд заасан ч бодит байдалд сонгуулийн сурталчилгаа явуулахад өндөр төлбөр нэхэх нь хэвийн үзэгдэл аж (СТХ, 82-р зүйл; ганцаарчилсан ярилцлагад оролцогч 2018). Үүнээс улбаалан хэвлэл мэдээллээр сонгуулийн сурталчилгаа явуулахын тулд нэр дэвшигч нэлээд хэмжээний мөнгө босгосон байх шаардлагатай болдог байна (Урибэ Бурчер, Касал Бэртүа 2018а, 2018i).

### Нэр дэвшигчийн хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг, сонирхлын зөрчил

АТГ нь хөрөнгө орлогын мэдүүлэг (ХОМ) гаргадаг талуудын мэдээллийг цуглуулан бүртгэж, шалгахад гол үүрэгтэй байгууллага боловч УИХ-ын гишүүдийн ХОМ-ыг нягталж, шалгах үүргийг УИХ-ын Ёс зүйн дэд хороо хариуцдаг байна. АТГ-ын хувьд Ёс зүйн хороо УИХ-ын гишүүний хөрөнгө орлогын мэдүүлэгтэй холбоотой зөрчил байна гэж үзсэн тохиолдолд хянаж шалгах боломжтой аж. Хөрөнгө орлогын мэдүүлэгтэй холбоотой зөрчилд хүлээлгэх харуцлага нь торгуулиас эхлээд ажлаас чөлөөлөх хүртэлх арга хэмжээ байх боловч хууль батлагдан хэрэгжиж эхэлсэн цагаас хойш эдгээр шийтгэлийг хүлээлгэх тохиолдол ховор байж иржээ (*N Мэдээ* 2013; УИХ 2013). АТГ-ын хувьд хяналт явуулахад илэрсэн зөрчил нь гэмт хэргийн шинжтэй бол Прокурорт хэргийг шилжүүлдэг.

Хяналтын чиг үүрэг бүхий байгууллагуудын хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа холбоо сул байгаа нь хуулийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд саад учруулж байгаа нь судалгааны явцад харагдлаа. Тухайлбал, Ёс зүйн дэд хорооны хувьд УИХ-ын гишүүдийн ХОМ-ыг шалгаж зөрчил илрүүлсэн тохиолдол огт байхгүй байх ба (Урибэ Бурчер, Касал Бэртүа 2018d) энэ нь АТГ-ын үйл ажиллагааны цар хүрээ, үр дүнд сөргөөр нөлөөлж байна. 2017 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн үеэр АТГ гурван нэр дэвшигчийн хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг сонгуулиас өмнө нийтэд ил тод мэдээлсэн нь харин сайшаалтай алхам болжээ.

## 4. Дүгнэлт, зөвлөмж

---



Үнэлгээний үр дүнд улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдлыг сайжруулж, хууль зөрчсөн үйлдлийг хумин, авлигын нөхцөл боломжийг хаах, улмаар эмэгтэйчүүд, залуучуудын улс төр дэх тэгш оролцоог хангахын тулд шинэчлэл хийх хэд хэдэн тодорхой асуудал байна гэсэн дүгнэлтэд хүрлээ. Монгол Улсад одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа эрх зүйн орчинд үнэлгээ хийж үзэх нь шинэчлэл хийхэд шаардлагатай эхний чухал алхам болно. Шинэчлэл шаардлагатай асуудал бүрийг тус бүрд нь нарийвчлан авч үзэх шаардлагатай ч гол анхаарлыг улс төрийн санхүүжилтийн хяналт, тайлагналт, мэдээллийн ил тод байдалд хандуулах нь зүйтэй. Түүнчлэн эрх зүйн орчныг сайжруулж өөрчилсөн ч хэрэгжилтийг орхигдуулж болохгүйг анхаарах нь зүйтэй.

### Зөвлөмж

#### Хувь хүн, хуулийн этгээдийн хандив

Хувь хүн, хуулийн этгээдээс эх үүсвэртэй санхүүжилтийн хувьд хамгийн тулгамдсан асуудлууд нь дэнчингийн мөнгө, хуулийн этгээдээс авах хандив, зардлын дээд хэмжээ, бэлэн бус хэлбэрээр авсан хандивыг үнэлж мөнгөн дүнд хөрвүүлэх асуудлууд байна. Дэнчингийн мөнгөний тухайд эдийн засгийн боломж тааруу иргэдийн улс төрд оролцох боломжийг шууд хаахын зэрэгцээ хуулиар тогтоосон хувь хүнээс авах хандивын дээд хэмжээг зөрчиж байна. Төрийн аль нэг байгууллагатай гэрээ бүхий компаниудаас хандив авахыг хориглоогүй нь сонирхлын зөрчил үүсэх нөхцлийг бий болгожээ. Тэрчлэн дээд хэмжээг хуульд тусгаж заасан нь инфляцтай уялдуулан хандивын

хэмжээнд өөрчлөлт оруулах боломж, уян хатан байдлыг үгүйсгэж байна. Эцэст нь бэлэн бус хандивын асуудлыг зөвхөн сонгуулийн үеэр зохицуулахаар хуульчилсны дээр түүнийг үнэлж мөнгөн дүнг тооцох үүргийг улс төрийн нам, нэр дэвшигчдэд өөрсдөд нь ногдуулсан байгаа нь хандивын хэмжээг дарж нуух, сонгуулийн бус үед ямар ч хязгаарлалт, хяналтгүй нөхцөлд бэлэн бус хандив өгч, авалцах боломжийг нээж өгчээ.

Дээрх нөхцөл байдлыг харгалзан эрх зүйн орчинд дараах өөрчлөлт оруулахыг зөвлөж байна:

1. Хуулийн этгээдээс авах хандивын хэмжээг багасгаж хувь хүний өгч болох хэмжээг нэмэх замаар улс төрийн нам иргэдтэйгээ холбоотой байж, тэдний өмнө хариуцлага хүлээдэг болох нөхцлийг бүрдүүлэх. Иргэдийн улс төрийн идэвхийг нэмэгдүүлэхэд сонгуулийн болон сонгуулийн бус үед өгч болох хандивын дээд хэмжээг нэмэгдүүлэх нь тодорхой хэмжээгээр нөлөөлөх болно. Одоогийн байдлаар дэлхийн 50 улсад хуулийн этгээдээс хандив авахыг хуулиар хориглоод байгаа (АСДҮОУХ, 2018) бөгөөд Европын холбооны гишүүн хуучин социалист 11 улсаас долоо нь ийм хуультай байна (Касал Бэртуя, Биезен 2018: 20–21).
2. Төрд бараа, үйлчилгээ нийлүүлэх гэрээтэй бизнесийн байгууллагуудаас авч болох хандивын хэмжээг хязгаарлах (алсдаа нэг мөсөн хориглох). Үүнд хандивын дээд хэмжээг заахаас гадна хандив өгсний дараа тендерт оролцохыг хориглосон “завсарлагын хугацаа өгөх” (хоёр хүртэл жил) гэх мэтээр зохицуулах боломжтой.
3. Дэнчингийн мөнгө хураадаг практикийг зогсоох. Хувь хүний хандивлаж болох бэлэн болон бэлэн бус хандивын дээд хэмжээ нь нэр дэвшигчдэд ч ялгаагүй хатуу үйлчлэх ёстой.
4. Бэлэн бус хандивтай холбоотой тодорхойлолт, нэр томъёо, зохицуулалтыг нэг мөр тодорхой болгох. Бэлэн бус хандивыг сонгуулийн үеэс гадна сонгуулийн бус үед ч зохицуулах шаардлагатай ба бэлэн бус хандивын мөнгөн дүнг тухайн үеийнх нь зах зээлийн ханш, эсвэл бусад эх сурвалжид үндэслэн бие даасан, объектив байдлаар үнэлэх зохицуулалт хийх нь зүйтэй.
5. Хандивын дээд хэмжээг тогтоох томъёог инфляц, цалингийн доод хэмжээ, эсвэл дундаж цалинтай уялдуулан тодорхойлохоор зохицуулж

эдийн засгийн нөхцөл байдалтай уялдан хуучирч хоцрогдохгүй өөрчлөгдөж болох байдлаар хуульчлах.

6. Улс төрийн нам болон нэр дэвшигчид сонгуулийн болоод сонгуулийн бус аль ч үед данснаас гадуур бэлэн мөнгөөр хандив өгөхийг нэг мөр хориглох. Ингэснээр хуулийн этгээдийн хандивыг хувь хүмүүсээр дамжуулж нууцлах боломж хумигдах ба хяналтын байгууллагууд үүргээ гүйцэтгэхэд дөхөм болно.

### Төрийн санхүүжилт

Одоогоор Монгол Улсад төрөөс улс төрийн намуудад олгож буй санхүүжилт хангалтгүй байна. Төрөөс олгож буй санхүүжилт нь хувийн эх үүсвэрээс намуудад хүрч буй санхүүжилттэй харьцуулахад маш багаас гадна зөвхөн УИХ-д суудалтай намуудад хүртгэмжтэй байна. Санхүүжилтийн хэмжээг тодорхойлох шалгуур нь тодорхой бус агаад олгох санхүүжилт нь намын эмэгтэйчүүд, залуучуудын оролцоог дэмжихэд чиглэсэн үйл ажиллагаанд чиглэхгүй байна.

Дээрх нөхцөл байдлыг харгалзан эрх зүйн орчинд дараах өөрчлөлт оруулахыг зөвлөж байна:

1. Сонгуулийн болон сонгуулийн бус үед намын үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх баталгаа болгож төсвөөс олгох санхүүжилтийг нэмэх. Энэ нь намууд хувийн эх үүсвэрээс санхүүжилт босгох хэрэгцээ шаардлагыг багасгаж хуулийн этгээдээс авч байсан хандивыг нөхөх сайн талтай.
2. Төрийн санхүүжилтийг сонгуулийн зардал болон намын өдөр тутмын бусад зардлыг нөхөх зорилгоор сонгуулийн амжилтанд нь үндэслэн (тухайлбал, нийт сонгогчдын 2-3 хувийн санал авсан) УИХ-д суудалтай эсэхээс үл хамааран намуудад хүртгэмжтэй олгох. Олон улсад нэлээд ашиглагддаг (АСДҮОУХ, 2018) бөгөөд түүний дотор хуучин социалист орнуудад ч түгээмэл байх (Касал Бэртуга, Спинова 2017) ийм зохицуулалт нь хоёр намын системийг парламентад суудалгүй боловч олон нийтийн дэмжлэг бүхий бусад намд нээж өгч өрсөлдөх боломж олгодог сайн талтай. Ийм зохицуулалт хийснээр улс төрд төлөөлөл нэмэгдэж, улс төрийн намуудын тэгш өрсөлдөх нөхцөл сайжирна.
3. Төрөөс олгох санхүүжилтийг УИХ дахь суудлын тоогоор бус сонгуульд авсан саналын тоонд үндэслэх байдлаар шалгуурыг өөрчлөх. Ингэснээр сонгогчдын хувьд санал өгөх нь улс төрийн намын үзэл баримтлал, чиг баримжааг дэмжээд зогсохгүй, сонгогчдын дэмжлэгийг олж авах



санхүүгийн бололцоогоо нэмэгдүүлэхэд нэмэр хандив болох тул утга учир нь нэмэгдэж байна. Ийм зохицуулалт нь сонгуулийн олонхын тогтолцооны нөлөөнд бий болсон тэгш бус байдлыг багасгахад мөн нөлөө үзүүлнэ.

4. Улс төрийн намуудад олгох санхүүжилтийн хэмжээг тодорхойлохдоо сонгуульд авсан нийт санал, эсвэл УИХ дахь суудлын тоонд үндэслэн цалингийн доод хэмжээ, эсвэл дундаж цалинг гурав дахин үржүүлсэнтэй тэнцэх тоонд харьцуулан олгох байдлаар уян хатан болгох.
5. Төрөөс олгох санхүүжилтийн зарим хэсгийг эмэгтэйчүүд (жишээ нь нийт санхүүжилтийн 20 хувь) залуучуудын (жишээ нь 10 хувь) улс төрийн оролцоог дэмжихэд чиглүүлэхээр зориулалтыг зааж өгөх. Түүнчлэн төрийн санхүүжилтийн зарим хэсгийг Голланд, Серби гэх зэрэг улсуудын жишээгээр намын гишүүдийн чадавх болон иргэний боловсролыг сайжруулах, Грек, Латви, Польш улсуудын (Касал Бэртга, Родрегиз Терүел 2017: 5–9) туршлагаар судалгааны институци санхүүжүүлэхэд зориулах боломжтой. Улс төрийн намуудын хувьд сонгуульд гаргасан зардлынхаа зарим хэсгийг тэртэй тэргүй төрөөс авч буй (СТХ, 19.1 дэх хэсэг) тул зөвлөмжид дурдсан санхүүжилтийг сонгуулийн зорилгоор ашиглахгүй байхаар зохицуулах нь зүйд нийцнэ. Улс төрийн намуудад төрөөс ийнхүү санхүүжилт олгох асуудлыг хуульчилсан тохиолдолд хууль зөрчсөн этгээдэд ногдуулах аливаа хариуцлага нь зорилтот бүлэгт чиглэсэн санхүүжилтэд нөлөөлөхгүй байхаар зохицуулах нь зүйтэй.

Цаашид Монгол Улс төрөөс олгох санхүүжилтийг улс төрийн намуудын өөрсдийнх нь босгосон хөрөнгөтэй харьцуулж олгох систем (matching fund) нэвтрүүлэх буюу хувь хүмүүсээс хандив дэмжлэг цуглуулах намын чадавхыг урамшуулах байдлаар олгох нь зүйтэй. Энэ нь нэг талаас намууд төрийн санхүүжилтээс хараат болох эрсдэлээс сэргийлж улс төрийн намуудыг сонгогчидтой ойртуулах ба нөгөө талаас хандив өгөх нь сонгогчдын хувьд өөртөө “нэмүү үнэ цэнэ” бий болох сайн талтай. (Касал Бэртга, Родрегиз Терүел 2017; Урибэ Бурчер, Пердомо 2017).

### Хяналт

Монголын улс төрийн санхүүжилтийн гол зангилаа асуудал нь улс төрийн санхүүжилтэд тавих хяналтын системтэй яах аргагүй холбоотой. Дээр өгүүлсэн

эрх зүйн орчны өөрчлөлтийг нэвтрүүлэх тохиолдолд нэн түрүүнд хяналтыг сайжруулах замаар зөрчил гарахаас сэргийлж хуулийн үр нөлөөг сайжруулахад анхаарах нь чухал. Хяналт хангалтгүй байгаагийн гол шалтгаан нь хяналтын байгууллагуудад олгосон эрх үүрэг зарим талаар тодорхой бусын дээр хараат бус байдал болон чадавх сул байгаагай холбоотой байна. Одоо үйлчилж буй хуулиар улс төрийн намууд тайлангаа хувийн аудитаар хянуулж байгаа нь УАГ-ын хяналт тавих оролцоог ёс төдий болгож улмаар тайлангийн үнэн зөв эсэхийг нягтлан шалгаж аудит хийх боломжийг нь хязгаарлаж байна. Тэрчлэн тайлангийн мэдээллийг хэзээ, хэрхэн, ямар хэлбэрээр аль байгууллага, олон нийтэд мэдээлэх тухай тодорхой зохицуулалт байхгүй байна.

Дээрх нөхцөл байдлыг харгалзан эрх зүйн орчинд дараах өөрчлөлт оруулахыг зөвлөж байна:

1. Санхүүгийн тайланг хяналтын байгууллагууд хүлээн авсан даруйдаа нийтэд ил тод болгох, ингэхдээ хандив өгсөн хувь хүмүүсийн мэдээллийг (хуулиар хориглоогүй) заавал зарлах зохицуулалтыг хуульд тусгах.
2. Хяналтын байгууллагуудад улс төрийн намын санхүүжилтийг хянах, аудит хийх боломж нөхцөлийг бүрдүүлж өгөх. Тодруулбал, сонгуулийн болон сонгуулийн бус үед улс төрийн намын төрөөс болон хувийн эх үүсвэрээс олж хуримтлуулсан хөрөнгөд УАГ бүрэн хэмжээний хяналт тавих, аудит хийх эрх, үүргийг хуулиар тодорхой болгох нь зүйтэй. УАГ-ын аудит хийсэн тайлан, дүгнэлтийг иргэдэд ойлгомжтой, хүртээмжтэй байдлаар цахим хэлбэрээр олон нийтэд цаг тухайд нь хүргэдэг болох нь мөн чухал. Хяналтын байгууллагууд, ялангуяа аудитын байгууллагад хянаж шалгахаас гадна хариуцлага ногдуулах, эрх олгохын сацуу хүний нөөц болон санхүүгийн нөөц бололцоогоор хангах ёстой. Түүнчлэн хяналтын байгууллагууд төвийг сахих баталгааг хангаж сонгуульд өрсөлдөгч талуудын ирүүлсэн зардлын тайлангуудаас ямар шалгуураар хэрхэн сонгож аудит хийх процедурыг тодорхой болгох шаардлагатай.
3. Сонгуулийн үйл явцын циклийг дуустал улс төрийн санхүүжилтэд тасралтгүй хяналт тавих бололцоо бүхий цаглабарыг хуульд тусгах, улс төрийн намууд жил бүр тайлангаа холбогдох хяналтын байгууллагад гаргаж өгдөг байхаар зохицуулах. Сонгуулийн зардлыг тайлагнах, хяналт тавихдаа заавал сонгууль дуусахыг хүлээлгүй сонгуулиас өмнө болон сонгуулийн үеэр хяналт тавьж болохоор зохицуулах нь зүйтэй.

Улс төрийн намууд орлого, зарлагаа цахим хуудсандаа байнга шинэчлэн тавих, хяналтын байгууллагууд тэдгээрийг хөндлөнгөөс хянаж, бүрэн бүтэн байдлаар нийтэд мэдээлэх нь чухал.

4. Хяналт тавих чиг үүргийг нэг байгууллагад төвлөрүүлэх замаар хяналтын чиг үүргийн давхардал, ойлголтын зөрүүг арилгах. Хяналтын байгууллагуудын үйл ажиллагааг зохицуулж буй хуулиудын нийцлийг сайжруулан өөрчлөх замаар хамтын ажиллагааг хөхиүлэн дэмжих нь зүйтэй. Үүнд Сонгуулийн тухай хууль, Улс төрийн намын тухай хууль, татвар, төрийн аудитын тухай хуулиудыг тус тус анхаарах шаардлагатай. Татварын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага, УБЕГ-ын хувьд хандивлагчдын мэдээллийг нягтлах замаар хууль ёсны эх үүсвэрээс хандив өгсөн үү, эсвэл хандивын жинхэнэ эх үүсвэрийг далдлах үйлдэл гаргаж байна уу гэдгийг тодорхойлох боломжтой.
5. Төрийн аудитын байгууллагад санхүү, зардлын тайлан гаргах маягт, удирдамж, арга зүйгээр ханган улс төрийн нам, нэр дэвшигчдэд зөвлөн туслах үүргийг ногдуулах. Энэ чиг үүргээ хэрэгжүүлэх хүрээнд улс төрийн намын санхүүгийн ажилтнуудад шаардлагатай үед тайланг хэрхэн бэлтгэж хүлээлгэн өгөх талаар зөвлөгөө өгч туслах үүрэг бүхий ажилтантай байх шаардлагыг тавих нь зүйтэй.
6. Улс төрийн санхүүжилтийн мэдээлэл олон нийтэд нээлттэй, ил тод байх баталгааг хуульд тусгах. Сонгуулийн дараах болон жилийн санхүүгийн тайлан, тэдгээрт хяналт тавьсан хяналтын байгууллагуудын дүгнэлт зэргийг олон нийтэд хайлт хийх боломжтой байдлаар өгөгдлийн санд байршуулах, ийм өгөгдлийн сан бий болгох боломжгүй нөхцөлд хяналтын байгууллагын цахим хуудас, намуудын цахим хуудсанд байрлуулах. Мэдээллийг олон нийтэд нээлттэй байлгах хугацааг нийтийн эрх ашигт нийцүүлэн хангалттай байхаар заах (жишээ нь, 5 жил) нь мөн чухал.
7. Улс төрийн намын санхүүжилтэд тавих хяналтыг цаг хугацааны хувьд үр дүнтэй байхаар зохицуулах. Тайлан гаргах, хянах, нийтэд ил тод болгох цаг хугацааг тодорхой болгож хуульчлах, үүнд намуудын зүгээс хяналтын байгууллагаас дүгнэлт шийдвэрийн талаар нэмэлт мэдээлэл, лавлагаа авах, давж заалдах буюу гомдол гаргах хугацааг тодорхой болгохын зэрэгцээ, хяналтын байгууллагын шийдвэр, тайлан, дүгнэлтийг хэзээ ил тод болгохыг заах.

## Хариуцлага

Улс төрийн санхүүжилттэй холбоотой зөрчилд хүлээлгэх хариуцлагын систем нь үр дүнгээ төдийлөн өгөхгүй байгаа нь Монгол Улсын жишээнээс тодорхой байна. Торгуулийн арга хэмжээ ногдуулсан тохиолдол цөөн байх агаад торгуулийн хэмжээ нь зөрчил дахин гаргахгүй байх сэдэл төрүүлэх хэмжээнд хүрэхгүй байгааг дурдах нь зүйтэй. Дараагийн сонгуульд нэг удаа оролцуулахгүй байх шийтгэл нь Үндсэн Хуульд нийцэхгүй шалтгаанаар байнга шүүмжлэлд өртөж ирсэн байх бөгөөд ноцтой бус зөрчилд хүнддэх хариуцлага болохыг дурдах нь зүйтэй.

Дээрх нөхцөл байдлыг харгалзан эрх зүйн орчинд дараах өөрчлөлт оруулахыг зөвлөж байна:

1. Улс төрийн нам, нэр дэвшигчид болон хандивлагчид өртөг - үр ашгийн тооцоонд үндэслэн хууль зөрчихөөс сэргийлж торгуулийн хэмжээг хангалттай байхаар тогтоох.
2. Сонгуульд оролцуулахгүй байх шийтгэлийг халах буюу хамгийн ноцтой зөрчилд л зөвхөн хүлээлгэхээр тодорхой заах (тайландаа бусдыг төөрөгдүүлэх зорилгоор зориуд хуурамч мэдээлэл оруулах гэх мэт).
3. УИХ-д суудалгүй намуудыг хамруулан төрийн санхүүжилт олгохоор хуульчлан зохицуулах нөхцөлд хууль зөрчсөн тохиолдолд улс төрийн намд төрөөс олгох санхүүжилтийг бүхэлд нь буюу хэсэгчлэн зогсоох арга хэмжээ авах. Гэвч энэ шийтгэл эмэгтэйчүүд, залуучууд, иргэний боловсролд зориулсан санхүүжилтэд нөлөөлөх ёсгүйг анхаарах нь зүйтэй.
4. Улс төрийн санхүүжилттэй холбоотой маш ноцтой зөрчилд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг болох. Үүнд хандивлагч (бизнесийн байгууллагын удирдлага) улс төрийн намын албан тушаалтнуудыг субъект болгон (намын дарга, нягтлан гэх мэт) хамруулах нь үр дүнтэй механизм болно.
5. Хяналтын байгууллагын зүгээс зөрчил гаргасан талуудад ногдуулсан хариуцлагын хэлбэр, тоо давтамжийн талаар өгөгдлийн сан үүсгэн нийтэд мэдээлэх замаар хуулийн үр нөлөөг үнэлэн цаашид эрх зүйн орчинд шаардлагатай өөрчлөлтийг тодорхойлох боломжтой болгох.

## Бусад асуудал

Улс төрийн намуудын хувьд хэвлэл мэдээлэл, тэр дундаа сурталчилгаанд маш их хөрөнгө зарцуулдаг. Сонгуулийн зардлын дээд хэмжээг тогтооход уг зардлыг болон инфляцийг хэрхэн авч үзэх талаар тодорхой томъёо одоогоор байхгүй байна. Олон нийтийн радио, телевизийн хувьд цагийг тэгш хуваарилахад голлон чиглэсэн байгаа одоогийн хуулийн хүрээнд өрсөлдөгч талуудын дунд утга учиртай, үр дүнтэй мэтгэлцээн зохион байгуулах боломжгүй байна. Эцэст нь хувийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд сурталчилгааны төлбөрт хуульд заасан хэмжээнээс илүүг нэхэмжлэх нь түгээмэл байгааг анхаарах ёстой.

Дээрх нөхцөл байдлыг харгалзан эрх зүйн орчинд дараах өөрчлөлт оруулахыг зөвлөж байна:

1. Зардлын дээд хэмжээг тогтооход ашиглах томъёог инфляцтай уялдуулан тодорхой болгох.
2. Хэвлэл мэдээллээр сурталчилгаа явуулах боломжийг хувь тэнцүү байдлаар олгох, тухайлбал, өмнөх сонгуулиар авсан саналын тоотой уялдуулах гэх мэт. Ингэснээр мэтгэлцээнийг хамгийн их төлөөлөл бүхий намуудын хооронд утга учиртай бөгөөд сонгогчид мэдээлэл олж авах боломжтой байдлаар зохион байгуулах боломжтой болно.
3. Хувийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдэд сонгуульд оролцож буй нам, эвсэл, нэр дэвшигчдэд хувь тэнцүүлсэн байдлаар оргил цагаар сурталчилгаа нэвтрүүлэх минутыг ижил тэгш олгох. Тэрчлэн улс төрийн намуудад олгож болох хугацааны дээд хэмжээг мөн зааж өгөх бололцоотой.
4. Хувийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдэд улс төрийн нам, нэр дэвшигч, гуравдагч этгээдээс сонгуулийн зорилгоор төлсөн, авсан мөнгөний хэмжээг бүрэн хэмжээгээр тогтмол мэдээлэх шаардлага тавихын зэрэгцээ боломжтой нөхцөлд энэ мэдээллийг өдөр тутам цахим хуудсандаа мэдээлэхийг шаардах нь мөн үр дүнтэй арга хэмжээ болно.
5. Хувийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр сонгуулийн сурталчилгаа нэвтрүүлэх боломжтой цагийн хязгаарыг бүх нам, эвсэл, нэр дэвшигчид боломж олгохуйц байдлаар тогтоох.

Хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийн (ХОМ) тухайд гол асуудал нь ил тод байдал хангалтгүй байгаа явдал бөгөөд ХОМ-ийн мэдээллийн зөвхөн зарим хэсэг нь ил болдог. Тэрчлэн УИХ-д сонгогдсон төлөөлөгчдийн хувьд ХОМ-ийн мэдээллийг хянаж шалгах үүргийг УИХ-ын гишүүдээс бүрдсэн Ёс зүйн дэд хороонд хариуцуулсан нь сонирхлын зөрчил үүсгэж байгааг анхаарах нь зүйтэй. Энэ үүргийг хараат бус гүйцэтгэх боломжтой бие даасан байгууллагад хариуцуулах нь зүйд нийцнэ.

Дээрх нөхцөл байдлыг харгалзан эрх зүйн орчинд дараах өөрчлөлт оруулахыг зөвлөж байна:

1. Нэр дэвшигчдийн хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг сонгуулийн өдрөөс өмнө ил болгох.
2. АТГ-г УИХ-ын гишүүдийн ХОМ-ийг хураах, бүртгэх, хянах үүргийг ногдуулах.
3. УИХ-ын гишүүдийн ХОМ-г багтсан мэдээллийг аль болох бүрэн бүтэн байдлаар нийтэд мэдээлэх.

## Ашигласан эх сурвалж

---



АСЕ Сонгуулийн мэдээллийн сүлжээ, ‘Сонгох эрхийн зөрчил, түүнд холбогдох хуулийн зохицуулалтууд, *АСЕ Нэвтэрхий толь*, 2018, <<http://aceproject.org/main/english/lf/dfd02.htm>>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 6 сарын 28

Азийн Сан, *Авлигын талаарх олон нийтийн төсөөллийн судалгаа: Монгол Улсын төрийн албанд ардчилсан оролцоо, ил тод байдлыг бэхжүүлэх нь төсөл* (Сан Франциско, Калифорни муж: Азийн Сан, 2017)

Касал Бэртга, Ф., ‘Завсарлага уу, салалт уу эсвэл хакири уу? Азийн ардчиллын хямралыг харьцуулж үзсэн нь [Separation, divorce or harakiri? The “crisis” of Asian democratic in comparative perspective]’, *Journal of Northeast Asian History*, 14/2 (2017), хуудас. 63–94

Касал Бэртга, Ф. вон Биезен, И., *Хуучин коммунист намын улс төрийн зохицуулалт [The Regulation of Post-communist Party Politics]* (Abingdon and New York: Routledge, 2018)

Касал Бэртга, Ф. Родригез Тервел, Ж., *Улс төрийн намын санхүүжилтийн зохицуулалт Европ, Өрнө, Дорнодод: Харьцуулсан дүн шинжилгээ [Political Party Funding Regulation in Europe, East and West: A Comparative Analysis]* (Warsaw: OSCE/ODHIR, 2017), <<https://whogoverns.eu/wp-content/uploads/2017/12/OSCE-ODHIR-Discussion-Paper-on-Political-Party-Finance-Spain.pdf>>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 6 сарын 28

Касал Бэртга, Ф. Спинова, М., ‘Босгонуудын завсар хавчуулагдсан намууд: хуучин коммунист орнуудын намуудын зан үйл, төрөөс үзүүлэх дэмжлэг [Parties between thresholds: State subsidies and party behavior in post-communist democracies]’, *Party Politics*, 15 June 2017, <<https://doi.org/10.1177%2F1354068817710221>>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 10 сарын 26

Европын Зөвлөл Council of Europe (CoE), *Сайд нарын хорооноос гишүүн улсууддаа зориулан гаргасан зөвлөмж 2003/4 буюу Улс төрийн нам, сонгуулийн санхүүжилттэй холбоотой авлигын эсрэг нийтлэг дүрэм журам [Recommendation 2003/4 of the Committee of Ministers to Member States on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns]* (Strasbourg: CoE, 2003), <[https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20\(4\)%20pol%20parties%20EN.pdf](https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20(4)%20pol%20parties%20EN.pdf)>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 6 сарын 28

Дениер, С., 'Монголын ардчиллын танил согог буюу мөнгөний асуудал [Mongolian democracy has a familiar ailment, and it's all about money]', *Washington Post*, 2018 оны 6 сарын 26, <[https://www.washingtonpost.com/world/asia\\_pacific/mongolian-democracy-has-a-familiar-ailment-and-its-all-about-money/2018/06/25/76c4452a-68cb-11e8-a335-c4503d041eaf\\_story.html?noredirect=on&utm\\_term=.22ee72235ec9](https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/mongolian-democracy-has-a-familiar-ailment-and-its-all-about-money/2018/06/25/76c4452a-68cb-11e8-a335-c4503d041eaf_story.html?noredirect=on&utm_term=.22ee72235ec9)>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 7 сарын 4

Днеркес, Ж., 'Авлига Монгол Улсын салж чадахгүй хорт хавдар болоод байна [Corruption is a cancer that Mongolia can't cut out]', *East Asia Forum*, 2018 оны 1 сарын 12, <<http://www.eastasiaforum.org/2018/01/12/corruption-is-a-cancer-that-mongolia-cant-cut-out/>>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 6 сарын 28

Эрдэнэдалай, Б., 'Монголын улс төрийн намууд хэрхэн санхүүждэг вэ?', *Mongolian Observer*, 6 April 2016, <<https://mongolianobserver.mn/political-parties-mongolia-financed/>>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 6 сарын 28

Фалгүера Е., С. Жонес, М. Охман (редакторууд), *Улс төрийн нам, сонгуулийн санхүүжилтийн гарын авлага [Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance]* (Stockholm: International IDEA, 2014), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/funding-political-parties-and-election-campaigns-handbook-political-finance?lang=en>>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 6 сарын 28

Сонгуулийн Ерөнхий Хороо (СЕХ), Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны Ээлжит сонгуулийн нэгдсэн дүн [УИХ-ын 2016 оны сонгууль] (Улаанбаатар: СЕХ, 2016 оны 7 сарын 1)

АСДҮОУХ, Улс төрийн санхүүжилтийн өгөгдлийн сан, <<https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 6 сарын 21

Олон Улсын Бүгд Найрамдахчуудын Хүрээлэн (ОУБНХ), 'Өрсөлдөөны тэгш нөхцөлийг бүрдүүлэх нь [Levelling the playing field in Mongolia]', 2016 оны 9 сарын 20, <<https://www.youtube.com/watch?v=9bMFK7Zgp60>>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 6 сарын 26



- Олон Улсын Парламентын Холбоо (ОУПХ), 'Улс орнуудын парламент дахь эмэгтэйчүүдийн төлөөлөл 2018 оны 6 сарын 1-ний байдлаар [Women in National Parliaments: Situation as of 1st June 2018]', 2018, <<http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif010618.htm>>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 6 сарын 28
- Жонес, С., *Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал тайлагнах процесст цахим технологи ашиглах нь [Digital Solutions for Political Finance Reporting and Disclosure: A Practical Guide ]* (Stockholm: International IDEA, 2017), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/digital-solutions-for-political-finance-reporting-and-disclosure?lang=en>>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 8 сарын 14
- Лхаажав, Б., 'Ерөнхийлөгчийн сонгуулийг угтсан авлигын дуулиан [Ahead of presidential election, [Mongolia corruption scandal has a new twist]'], *The Diplomat*, 19 June 2017, <<https://thediplomat.com/2017/06/ahead-of-presidential-election-mongolia-corruption-scandal-has-a-new-twist/>>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 6 сарын 28
- Монгол Улсын Авлигатай Тэмцэх Газар, Сонгогчдын Боловсрол Төв, *Сонгуулийн санхүүжилтийн тулгамдсан асуудлууд, шийдэл* (Улаанбаатар: АТТ, СБТ, 2015), <[http://www.iaac.mn/old/pdf/book/Tailan\\_Layout\\_2015.pdf](http://www.iaac.mn/old/pdf/book/Tailan_Layout_2015.pdf)>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 8 сарын 14
- Монголын Бизнесийн өгөгдлийн сан, 'Монголын Эрүүл мэндийн сайд авлигын хэргээр ял сонслоо [Former Mongolian health minister sentenced for corruption]', 2017 оны 8 сарын 4, <<http://www.mongolianbusinessdatabase.com/base/newsdetials?id=10157>>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 8 сарын 9
- N News*, 'С. Баярцогт УИХ-ын Дэд даргын албан тушаалаасаа татгалзлаа [S. Bayartsogt dismissed as Deputy Speaker]', 2013 оны 4 сарын 25, <<https://www.news.mn/?id=129471>>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 8 сарын 15
- Охман, М., *Улс төрийн намуудад жендерт суурилсан төрийн санхүүжилт олгох нь [Gender-targeted Public Funding for Political Parties: A Comparative Analysis]* (Stockholm: International IDEA, 2018), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/gender-targeted-public-funding-political-parties-comparative-analysis?lang=en>>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 6 сарын 28
- Нээлттэй Засгийн Түншлэл (НЗТ), Үндэсний үйл ажиллагааны төлөвлөгөө – II, 2016-18, Монгол Улс (Улаанбаатар: НЗТ 2016), <[https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mongolia-NAP2-Final-Eng\\_0.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mongolia-NAP2-Final-Eng_0.pdf)>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 10 сарын 26
- Нээлттэй Нийгэм Форум (ННФ), *Улс төрийн санхүүжилтийн талаарх олон нийтийн санал бодлын судалгаа 2014* (Улаанбаатар: ННФ, 2014)

- , *2016 Улсын Их Хурлын сонгуулийн санхүүжилтийн мониторингийн тайлан* (Улаанбаатар: ННФ, 2016), <[https://www.forum.mn/res\\_mat/2017/Election%20Campaign%20Financing.pdf](https://www.forum.mn/res_mat/2017/Election%20Campaign%20Financing.pdf)>, мэдээлэл үзсэн огноо 2018 оны 8 сарын 9
- Европын Аюулгүй байдал, Хамтын ажиллагааны байгууллага, Ардчиллын институци, хүний эрхийн байгууллага (OSCE/ODIHR), *2016 оны УИХ-ын Сонгууль: Хэрэгцээ шаардлагын үнэлгээ* (Warsaw: OSCE/ODHIR, 2016)
- , *Сонгуулийн ажиглалтын эцсийн тайлан [Limited Election Observation Mission: Final Report]* (Warsaw: OSCE/ODHIR, 2017)
- Улсын Их Хурал, *Улсын Их Хурлын Гишүүн С.Баярцогтын Ёс Зүйн Зөрчлийн Асуудлаар Ёс Зүйн Дэд Хорооноос Гаргасан Санал, Дүгнэлт* (Улаанбаатар: УИХ, 2013), <<http://www.parliament.mn/n/5yko>>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 8 сарын 15
- Өмнөд Хятадын Өглөөний Шуудан [*South China Morning Post*], ‘Монгол авлигын асуудалтай холбоотой Ерөнхий сайдаа огцрууллаа [Mongolia Parliament ousts Prime Minister after corruption allegations]’, 2017 оны 9 сарын 8, <<http://www.scmp.com/news/asia/east-asia/article/2110279/mongolia-parliament-ousts-prime-minister-after-corruption>>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 6 сарын 28
- Транспаренси Интернэшнл (ТИ), ‘Монгол Улс’, 2018, <<https://www.transparency.org/country/MNG>>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 6 сарын 28
- Урибэ Бурчер, К. Пердомо, К., ‘Мөнгө, нөлөө, авлига, төр нөлөөнд автах нь: Ардчиллыг хамгаалах боломжтой юу? [Money, influence, corruption and capture: can democracy be protected?]’, in *The Global State of Democracy: Exploring Democracy’s Resilience* (Stockholm: International IDEA, 2017), <<https://www.idea.int/g sod/>>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 6 сарын 28
- Венецийн Хороо, Европын Аюулгүй байдал, Хамтын ажиллагааны байгууллага, Ардчиллын институци, хүний эрхийн байгууллага (OSCE/ODIHR), *Улс төрийн намтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалтад зориулсан удирдамж [Guidelines on Political Party Regulation]* (Warsaw: OSCE/ODHIR, 2011), <<https://www.osce.org/odihr/77812?download=true>>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 6 сарын 28
- Дэлхийн Эдийн Засгийн Форум, *2017 оны Дэлхийн Жендерийн тэгш бус байдлын тайлан [Global Gender Gap Report 2017]*, Data Explorer: Mongolia, [n.d.], <<http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2017/dataexplorer/#economy=MNG>>, мэдээллийг үзсэн огноо 2018 оны 6 сарын 28

## Ярилцлага

- Урибэ Бурчер К., Касал Бэртүа Ф., Иргэний Зориг- Ногоон Намын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлага (Монгол Улс), 2018a, 5-р сарын 7–11, Улаанбаатар хот
- , Ардчилсан намын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлага (Монгол Улс), 2018b, 5-р сарын 7–11, Улаанбаатар хот
  - , Сонгуулийн Ерөнхий Хорооны төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлага (Монгол Улс), 2018c, 5-р сарын 7–11, Улаанбаатар хот
  - , Авлигатай Тэмцэх Газрын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлага (Монгол Улс), 2018d, 5-р сарын 7–11, Улаанбаатар хот
  - , Транспаренси Интернешнл, Өөрчлөлтийн төлөө эмэгтэйчүүд, Сонгогчдын Боловсрол төв, МИДАС ТББ-ын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлага 2018e, 5-р сарын 7–11, Улаанбаатар хот
  - , Монгол Ардын Намын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлага, 2018f, 5-р сарын 7–11, Улаанбаатар хот
  - , Монгол Ардын Хувьсгалт Намын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлага, 2018g, 5-р сарын 7–11, Улаанбаатар хот
  - , Монголын Үндэсний Аудитын Газрын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлага (Монгол Улс), 2018h, 5-р сарын 7–11, Улаанбаатар хот
  - , Монголын Хөдөлмөрийн Үндэсний Намын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлага (Монгол Улс), 2018i, 5-р сарын 7–11, Улаанбаатар хот
  - , Монголын Социал демократ эмэгтэйчүүдийн байгууллын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлага (Монгол Улс), 2018j, 5-р сарын 7–11, Улаанбаатар хот

## Судлаачид

---



**Каталина Урибэ Бурчер** нь Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэнгийн “Улс төрийн оролцоо ба төлөөлөл” хөтөлбөрийн ахлах ажилтан бөгөөд улс төр дэх мөнгө болон улс төрийн ёс зүй, түүнчлэн ардчилсан үйл явцад улс дамнасан хууль бус сүлжээнээс үүдэлтэй зөрчил, аюул занал хэрхэн нөлөөлж байгаа талаар голлон судалдаг. Тэрээр Колумбын Гадаад хэргийн яамны хараат бус судлаач, Колумб Улс дахь зэвсэгт мөргөлдөөний хохирогчдод зориулсан хөтөлбөрийн зохицуулагчаар давхар ажилладаг. Каталина нь Шведийн Уппсала Их Сургуулийн олон улсын болон харьцуулсан эрх зүйн магистрын зэрэгтэй бөгөөд Колумб болон Швед Улсын эрүүгийн эрх зүйн мэргэшсэн хуульч юм.

**Фернандо Касал Бэртүа** нь Ноттингамын Их сургуулийн Улс төр, олон улсын харилцааны дэд профессор бөгөөд “Төлөөлөл: Улс төрийн нам, ардчиллын судалгааны төв”-ийн захирлаар ажилладаг. Мөн ЕАБХАБ/АИХЭГ-ийн дэргэдэх Улс төрийн намын шинжээчдийн мэргэшсэн багийн гишүүн юм. Тэрээр олон тооны мэргэжлийн сэтгүүлд эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, судалгаа хэвлүүлсэн бөгөөд Рөүглэдж хэвлэлийн газраас хэвлүүлсэн “Пост-коммунист улс төрийн намын улс төрийн эрх зүйн зохицуулалт” (*The Regulation of Post-communist Party Politics*) номын хамтран зохиогч билээ. Фернандо нь 2017 онд Гордон Смит болон Винсент Врайтын дурсгалын шагнал, мөн онд АЭСПА-гийн шилдэг өгүүлийн шагнал, Ноттингамын Их Сургуулийн Дэд канцлерын “Шилдэг бүтээл”-ийн шагналаар 2018 онд тус тус шагнагджээ.

# Байгууллагын тухай

---



## Нээлттэй Нийгэм Форум

Нээлттэй Нийгэм Форум (ННФ) нь 2004 онд Монголын Нээлттэй Нийгэм Хүрээлэн (Соросын сан)-г залгамжлан байгуулагдсан дотоодын төрийн бус байгууллага юм. Үйл ажиллагааны гол зорилго нь чанартай мэдээлэл, судалгаанд үндэслэсэн бодлогын үр нөлөөтэй, олон талын оролцоог хангасан өргөн хүрээний хэлэлцүүлэг өрнүүлэх, төрийн ил тод, хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлэхэд иргэд, иргэний нийгмийн идэвхтэй оролцоог дэмжихэд оршино.

## Үйл ажиллагааны чиглэл

Ардчилсан сайн засаглал, нийгэм, эдийн засаг, боловсролын бодлого, эрх зүйн шинэтгэлийн тулгамдсан асуудлуудыг иргэний нийгмийн зүтгэлтнүүд, эрдэмтэн судлаачидтай хамтран судлах, шинжилгээ, мониторинг хийн үр дүнг бодлого боловсруулагчид болон олон нийтэд хүргэх зэргээр улс орныхоо хөгжилд хувь нэмэр оруулахыг зорин ажиллаж байна.

ННФ нь (i) Ардчилсан сайн засаглалыг бэхжүүлэх, (ii) Эрх зүйн шинэтгэлийг дэмжих, (iii) Боловсрол нийгмийн бодлого гэсэн гурван хөтөлбөрийн хүрээнд дараах дэд сэдвүүдэд төвлөрөн ажилладаг. Үүнд:

- Төрийн хариуцлагын механизмуудыг бэхжүүлэх;
- Сонгуулийн үйл явц, улс төрийн санхүүжилтийг боловсронгуй болгох;



- Төсвийн ил тол, хариуцлагатай байдлыг сайжруулах;
- Эрдэс баялгийн салбарын сайн засаглалыг дэмжих;
- Хууль сахиулах салбарын шинэтгэлийг дэмжих;
- Шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх;
- Иргэдийн эрх зүйн чадавхыг дээшлүүлэх;
- Тэгш хамруулах боловсрол;
- Залуучуудын дундах үе тэнгийн хүчирхийлэл, дэрэлхэлтийг урьдчилан сэргийлэх.

<http://www.forum.mn/>

## Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн

Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн (АСДҮОУХ) нь ардчиллыг бүх нийтийн хүсэл эрмэлзэл, тогтвортой хөгжлийн тулгуур болгон дэлхий даяар түгээн дэлгэрүүлэх зорилготойгоор байгуулагдсан Засгийн газар хоорондын байгууллага юм. Ингэхдээ АСДҮОУХ нь ардчилсан улс төрийн институциуд болон тэдгээрийн үйл ажиллагааны бүхий л үе шатыг сайжруулах, чадавхжуулах, хамгаалахад дэмжлэг үзүүлэн ажилладаг. Бидний алсын хараа ардчилсан үйл явц бүрэлдсэн, тэдгээрийн оролцогчид болон институциуд нь тэгш оролцоотой, хариуцлагатай байж бүхий л түвшинд тогтвортой хөгжлийг авчиргахад чиглэдэг.

### Үйл ажиллагааны чиглэл

АСДҮОУХ нь дараах гурван чиглэлээр ажилладаг. Үүнд, Сонгуулийн үйл ажиллагаа; Үндсэн хууль; Улс төрийн оролцоо, төлөөлөл болно. Эдгээр чиглэлийн хүрээнд жендерийн тэгш байдлыг хангах, оролцоог нэмэгдүүлэх, зөрчилдөөнийг бууруулах, тогтвортой хөгжлийг хангахыг эрмэлзэн ажилладаг.

Бид ардчиллын дэлхий нийтийн болон бүс нутгийн чиг хандлагад дүн шинжилгээ хийж, ардчиллын олон улсын сайн туршлагын талаарх харьцуулсан мэдлэг түгээх, ардчиллын үйл явцад оролцогч талуудад шинэчлэлийг өрнүүлэхэд нь дэмжлэг болох техникийн туслалцаа болон байгууллагыг чадавхжуулах үйлчилгээг үзүүлэх, түүнчлэн ардчилсан үйл явц, олон нийтийн хэлэлцүүлэг өрнүүлэхтэй холбогдуулан талуудыг хамруулсан яриа хэлэлцээр зохион байгуулдаг.

### Үйл ажиллагаа явуулж буй газар

АСДҮОУХ-гийн төв нь Швед Улсын Стокгольм хотноо байрладаг бөгөөд Африк, Ази, Номхон далай, Европ болон Латин Америк, Карибийн тэнгисийн бүс нутгуудад бүсийн болон тухайлсан орнуудыг хариуцсан салбартай. Бид Нэгдсэн үндэстний байгууллагын байнгын ажиглагч, Европын холбооны итгэмжлэгдсэн байгууллагаар ажилладаг.

<http://idea.int>

Монголын улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчинд тулгамдаж буй гол сорилтууд нь хуулийн хийдэл их, хэрэгжилт хангалтгүй, ашиг сонирхлын зөрчилтэй байдал зэрэг юм. Энэ бүхэн нь иргэдийн улс төрд итгэх итгэлийг бууруулж эмэгтэйчүүд, залуучууд шийдвэр гаргах бүх түвшинд ажиллахад гол саад болж байна.

Энэхүү судалгаа нь Монгол Улсын улс төрийн санхүүжилтийн тогтолцоог тэр дундаа эрх зүйн орчны асуудлыг хөндлөө. Ялангуяа улс төрийн нам, нэр дэвшигчид хэрхэн мөнгө босгож зарцуулдаг, хувийн болон төрийн санхүүжилтийг яаж тайлагнадаг, улс төр дэх мөнгөний урсгалыг эрх бүхий байгууллага хэрхэн хянадаг, зөрчил гаргагчдад хариуцлагын механизм хэрхэн үйлчилдэг болох талаар дэлгэрэнгүй авч үзлээ.

Монгол Улс улс төрийн тогтолцоогоо сайжруулах хүчин чармайлт гаргаж байгаа энэ үед улс төрийн санхүүжилтийн шинэчлэлийн асуудлыг хамтатган авч үзэх шаардлагатай байна хэмээн Судлаачид дүгнэлээ. Түүний дотор улс төрийн санхүүжилтийн хяналт, мэдээллийн ил тод байдал, тайлагнах ажиллагааг сайжруулах нь юу юунаас чухал байна.