



**СОНГОГЧДЫН
БОЛОВСРОЛ ТӨВ**

СОНГУУЛИЙН САНХҮҮЖИЛТ: ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ БА ШИЙДЭЛ

Судалгааны тайлан

Улаанбаатар хот
2015 он

Энэхүү судалгааны тайланд байгаа аливаа санал, дүгнэлт, зөвлөмж зэрэг нь судалгааг хийж гүйцэтгэсэн багийн гишүүдийн үзэл бодол, байр суурийг илэрхийлж буй болно.

АГУУЛГА

АГУУЛГА

ТАЛАРХАЛ	4
ӨМНӨХ ҮГ	5
СУДАЛГААНЫ ТАНИЛЦУУЛГА	6

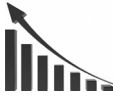
НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ.

СОНГУУЛИЙН САНХҮҮЖИЛТИЙН ҮНДСЭН АСУУДАЛ БА ОЛОН УЛСЫН ЧИГ ХАНДЛАГА	9
1.1 “Сонгуулийн санхүүжилт” буюу мөнгийг хянах нь	10
1.2 Сонгуулийн санхүүжилтийг хянах буюу ил тод байдлыг хангах нь	12
1.3 Сонгуулийн санхүүжилтийн олон улсын практик стандарт.....	13

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ.

МОНГОЛ УЛС ДАХЬ СОНГУУЛИЙН САНХҮҮЖИЛТИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТАД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ, САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ	17
2.1 Сонгуулийн санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалт, хэрэгжилт болон үр нөлөө	18
2.2 Сонгуулийн санхүүжилтийн тулгамдсан асуудалд хийсэн дүн шинжилгээ, дүгнэлт	23
2.3 Санал зөвлөмж.....	30

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛЫН ЖАГСААЛТ	34
--------------------------------------------	----



ТАЛАРХАЛ

Манай улсад сонгуулиас сонгуульд зардлын хэмжээ өсөж, сонгуулийн эцсийн үр дүн мөнгөөр шийдэгдэх нь их болж байгаа зэргээс хамаараад сонгуулийн санхүүжилтийн шинэчлэлийн асуудал оролцогч бүхий л талуудын анхааралд байна. Сонгуулийн санхүүжилтийн ил тод, нээлттэй, хяналттай байдлыг дэмжих нь улс төрийн хүрээний болон дээд хэмжээний авлигаас урьдчилан сэргийлэх том алхам болно. Ийм цагаа олсон үед “Сонгуулийн санхүүжилт: Тулгамдсан асуудал ба шийдэл” сэдвээр судалгаа хийж, тайлан боловсруулах, түүнд олон талын оролцоо, хэлэлцүүлгийг бий болгох боломж бүрдүүлж, санхүүгийн дэмжлэг үзүүлсэн Авлигатай тэмцэх газар болон Урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх хэлтсийн хамт олны хувь нэмрийг онцлон, гүн талархал илэрхийлж байна.

Түүнчлэн, энэхүү судалгааны тайланг боловсруулахад мэдээлэл өгч хамтран ажилласан, хувь нэмрээ оруулсан байгууллага, хүмүүст Сонгогчдын Боловсрол Төвийн нэрийн өмнөөс талархал илэрхийлж байна.

Бидний хийсэн энэхүү судалгаа нь сонгуулийн санхүүжилтийн асуудлыг эрх зүйн хүрээнд сайжруулж, шинэтгэл хийх болон энэ асуудлаар олон талын оролцоотой өргөн хүрээний хэлэлцүүлгийг нийгэмд өрнүүлэхэд зохих хувь нэмрээ оруулна гэдэгт итгэж байна.



ӨМНӨХ ҮГ

Сонгуулийн санхүүжилтээр дамжсан авлигын асуудал зөвхөн манай улс орноор хязгаарлагдахгүй олон улсын түвшинд ч анхаарал татсан сэдэв болоод байна. Дотоодын олон тооны судалгааны баримт бичгүүдэд сонгуулийн санхүүжилтээр дамжсан авлигын үзүүлэлтүүд өссөн дүнтэй гарч байгаа, түүнчлэн сонгуулийн санхүүжилттэй холбоотой гарах зөрчлүүд нэмэгдээд байгаа нь энэ талаарх зохицуулалт иж бүрэн, төгс болоогүйг харуулж байгаа юм.

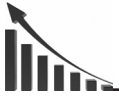
Монгол улс 1992 онд шинэ Үндсэн хууль баталснаас хойш Улсын Их Хурлын, Ерөнхийлөгчийн ба орон нутгийн сонгууль тус бүр 6 удаа болжээ. Энэ нь 1990, 2005 онд батлагдсан Улс төрийн намын тухай хууль, 1992, 2005, 2011 онд батлагдсан УИХ-ын сонгуулийн хууль, 1993, 2012 онд батлагдсан Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн хууль, мөн орон нутгийн сонгуулийн хууль тогтоомжоор зохицуулагдаж байна.

“Сонгуулийн санхүүжилт” болон “улс төрийн намын санхүүжилт” гэсэн ойлголтууд нь цар хүрээ болон хуулийн зохицуулалтын хувьд ялгаатай хэдий ч сонгуулийн санхүүжилтийн асуудал нь агуулгын хувьд улс төрийн санхүүжилтын нэг хэсэг нь болно. Түүнчлэн, “сонгуулийн санхүүжилт” нь “сонгуулийн үйл ажиллагааг зохион байгуулах мөнгөтэй холбоотой”, нөгөө талаас “улс төрийн нам, нэр дэвшигчийн сонгуулийн кампанит ажилд зарцуулах мөнгөтэй” холбоотой ялгаатай ойлголтуудаас бүрдэх ч энэ тайланд “сонгуулийн санхүүжилт” гэсэн нэр томъёог “сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилт” гэсэн агуулгаар ойлговол зохино. Мөн энэ судалгааны ажилд сонгуулийн санхүүжилтийн асуудлыг тусгайлан авч үзсэн бөгөөд улс төрийн намын санхүүжилт гэдэг өргөн утгаар нь авч үзээгүй болно.

Одоогоор улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудлаар Улс төрийн намын тухай хуулиар, сонгуулийн санхүүжилтийн асуудал нь сонгуулийн хууль тогтоомжоор зохицуулагдаж байгаа юм. Тухайлбал, сонгуулийн үйл ажиллагаанд зориулсан хөрөнгийг тусгай дансанд байршуулж, зарцуулалтын тайлан ч мөн улс төрийн намын санхүүгийн тайлангаас тусдаа тайлагнахаар зохицуулсан. Энэ нь сонгуулийн хууль тогтоомжоор зохицуулагддаг ба хяналт, зохицуулалт нь Сонгуулийн Ерөнхий Хорооны эрхлэх асуудалд хамаарч байгааг тэмдэглэх хэрэгтэй.

Сонгуулийн хууль тогтоомж шинэчлэгдэх бүр сонгуулийн санхүүжилтийн асуудал эрх зүйн зохицуулалтын хувьд сайжирч байгаа боловч хэрэгжилт нь хангалтгүй, нам, нэр дэвшигч хуулийг тойрч гарах, хийдлийг ашиглах боломжтой байгаа нь зохицуулах шаардлагатай орон зай байгааг харуулж байна. Түүнчлэн, өнөөгийн мэдээлэлжсэн нийгэмд иргэдийн шаардлага, хүлээлтэд нийцсэн, иргэдийн сонгох болон сонгогдох эрхийг дэмжсэн, нэгэнт бий болчихоод байгаа улс төрийн хүрээний авлигыг сааруулахад чиглэсэн сонгуулийн санхүүжилтийн шинэчлэл хэрэгтэй байгааг бодлогод оролцогч талууд дэвшүүлсээр байна.

2012 онд байгуулагдсан Улсын Их Хурлаас сонгуулийн болон улс төрийн намтай холбоотой бүхий л хууль тогтоомжийг эргэн харж, бүхэлд нь шинэчлэн боловсруулах зорилт тавин ажиллаж байгаа энэ үед сонгуулийн санхүүжилтийн асуудлыг иж бүрэн цогцоор нь авч үзэх боломж бүрдэж байгаа нь сайн хэрэг. Иймээс сонгуулийн санхүүжилттэй холбоотой эрх зүйн орчин, түүний хэрэгжилт, гарч буй зөрчил, тулгамдаж буй асуудал, түүнийг шийдвэрлэх арга замыг эрэлхийлсэн энэхүү судалгааг Сонгогчдын Боловсрол Төвөөс гүйцэтгэлээ.



СУДАЛГААНЫ ТАНИЛЦУУЛГА

Нэг. Судлах хэрэгцээ шаардлага

Энэхүү судалгаа нь сонгуулийн санхүүжилтийн өнөөгийн эрх зүйн зохицуулалт, нөхцөл байдалд үнэлгээ

Ний судалгаа хийж, үнэлгээний үр дүнгээр сонгуулийн санхүүжилтийг боловсронгуй болгоход чиглэсэн санал зөвлөмжийг боловсруулах, түүнийг Сонгуулийн нэгдсэн хуулийн төсөл болон Улс төрийн санхүүжилтийн хуулинд тусгуулах ажлыг зохион байгуулахад дэмжлэг үзүүлэхэд чиглэгдэж буй болно. Сонгуулийн санхүүжилтийн асуудал нь хэдийгээр “Улс төрийн санхүүжилт” гэсэн өргөн хүрээтэй асуудлын нэг үндсэн бүрдэл боловч энэ удаагийн үнэлгээний судалгаагаар зөвхөн сонгуулийн санхүүжилтийн асуудлыг хөндөж байгааг дурьдах нь зүйтэй.

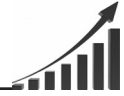
Дэлхийн ихэнх улс орнууд улс төрд нөлөөлж буй мөнгөний урсгалд анхаарлаа хандуулж байна. Мөнгө зарцуулахгүй улс төрийн санхүүжилт, тэр дундаа сонгуулийн санхүүжилт байхгүй боловч “зохисгүй байх” нь харин улс төрийн үйл явцыг гажуудуулж, улс төрийн намын төлөвшилд сөргөөр нөлөөлж, сонгуулийг шударга бус явагдахад хүргэж, нөгөө талаасаа авлига бий болох хөрс суурь болдог. Иймд улс төр дэх мөнгөний нөлөөг ил тод, нээлттэй, хяналттай, хариуцлагатай болгох нь ардчиллын болон улс орны хөгжлийн түлхүүр болдгийг хөгжингүй орнуудын туршлага харуулж байна.

Манай улсын улс төрийн санхүүжилтэд холбогдох хууль тогтоомжоор бол улс төрийн намууд санхүүжилтийн асуудлаа өөрсдөө хариуцаж ирсэн бөгөөд төрөөс санхүүжүүлж байгаа мөнгөн дүн намын нийт санхүүжилтэд огтхон ч жин дардаггүй. Иймээс өнөөдөр улс төрийн намууд бизнесээс өрсөлдөж мөнгө босгодог, сонгуулийн хууль тогтоомжоор зохицуулаагүй, тайлагнагддаггүй “дэнчин” буюу нэр дэвших босго мөнгө зэргийг тогтоодог болоод байна. Үүний нөлөөгөөр улс төр бизнес хоёр хэтэрхий холилдож, улс төрөөр дамжуулан бизнес хийх, эсвэл бизнесийн мөнгөөр дамжуулан улс төр хийх нөхцөл байдал үүсээд байгаа талаар олон тооны судалгааны бүтээлд тэмдэглэжээ.

Өмнө дурьдсанчлан сонгуулийн санхүүжилтийн асуудлыг боловсронгуй болгоход чиглэсэн шинэчлэл зөвхөн сонгуулийн хууль тогтоомжийн хүрээнд хийгдэж ирсэн боловч нийгмийн хөгжлийн аясаар энэхүү шинэчлэлийг бодитой, цогцоор нь, иж бүрэн хийх хэрэгцээ шаардлага гарч байна.

Хоёр. Судалгааны зорилго, зорилт

Энэхүү судалгааны зорилго нь “Сонгуулийн санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалт, өнөөгийн байдалд дүн шинжилгээ хийж, үүнд тулгуурлан эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгоход чиглэсэн санал, зөвлөмж боловсруулах” юм. Санал зөвлөмжийг Сонгуулийн нэгдсэн хууль болон Улс төрийн санхүүжилтийн тухай хуулийн төслийг боловсруулах ажлын хэсэгт хүлээлгэн өгөх юм. Энэ зорилгын хүрээнд дараах зорилтыг тавьсан.



- ◆ Сонгуулийн санхүүжилтийн талаар олон улсын чиг хандлага, ойлголт, стандартыг судлах. Ингэхдээ ижил төстэй улс орнуудын практик туршлага, жишээ баримт, манай улсад илүү тохирохуйц боломжит загварыг харьцуулан авч үзэх.
- ◆ Сонгуулийн тухай хууль тогтоомж, сонгуулийн санхүүжилтэд холбогдох эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан судлах, шинжилгээ хийх.
- ◆ Сонгуулийн санхүүжилтийн талаар урьд өмнө хийгдсэн судалгааны тайлан, холбогдох баримт материалуудтай /бодлогын болон үнэлгээний судалгааны тайлан, илтгэл гэх мэт/ танилцаж судлах.
- ◆ Судалгааны дүгнэлт, зөвлөмжид тулгуурлан уг асуудлаар Сонгуулийн нэгдсэн хууль, Улс төрийн санхүүжилтийн тухай хуулиудад тусгуулах асуудлаар санал зөвлөмж боловсруулах.
- ◆ Судалгааны дүгнэлт, боловсруулсан санал зөвлөмжийг холбогдох талуудаар хэлэлцүүлж, талуудаас санал авч хуулийн ажлын хэсэгт хүлээлгэн өгөх.

Гурав. Арга зүй, аргачлал

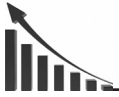
Энэхүү судалгааны ажилд баримт бичгийн шинжилгээнд тулгуурлах, задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх, харьцуулах аргыг ашигласан болно. Судалгааны баг сонгуулийн санхүүжилтийн асуудлаар олон улсын байгууллагуудын гаргасан стандарт, зарчмыг удирдлага болгон өөрийн орны сонгуулийн санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалт, практик асуудлыг шинжлэн судалсан. Энэхүү судалгааны тайланг боловсруулахдаа сонгуулийн санхүүжилтийн асуудлаар шууд болон хавсарга байдлаар үнэлгээ өгсөн бүхий л судалгааны тайлан, илтгэл, тоо баримтыг ашиглахыг хичээсэн болно.

Дөрөв. Судалгааны тайлангийн бүтэц

Энэхүү судалгааны тайлан нь талархал, өмнөх үгийг багтаасан бөгөөд нийт 2 бүлэг, 5 хэсэг, ашигласан материалын жагсаалтыг багтааж буй болно.

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ

**СОНГУУЛИЙН САНХҮҮЖИЛТИЙН
ҮНДСЭН АСУУДАЛ БА ОЛОН
УЛСЫН ЧИГ ХАНДЛАГА**



1.1. “СОНГУУЛИЙН САНХҮҮЖИЛТ” БУЮУ МӨНГИЙГ ХЯНАХ НЬ

Улс төрийн санхүүжилт гэсэн ойлголтод улс төрийн намын болон сонгуулийн санхүүжилт багтдаг бөгөөд энэ тухай авч үзэхэд дараах асуултад хариулах хэрэгтэй болдог.

- Хэн мөнгө өгч байна
- Хэдий хэмжээний мөнгө өгч байна
- Хэнд тэр мөнгө очиж байна
- Ямар зорилгоор тэр мөнгийг ашиглаж байна.

Улс төрд орж байгаа мөнгийг хянахгүй, зөнгөөр нь орхивол дараах байдлаар сөргөөр нөлөөлнө гэж үздэг. Тухайлбал,

1. Тэгш бус өрсөлдөөн

- Ихээхэн хэмжээний мөнгө нам болон нэр дэвшигчид бусдаасаа хэт давуу байх боломж олгодог
- Хэн төрийн эрх мэдлийг барьж байна, төрийн санхүүгийн эх үүсвэрийг атгаж, үүнийг сонгуульд ашиглах замаар давуу байдал тогтоодог.

2. Тэгш бус боломж

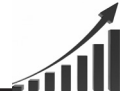
- Сонгогдсон улс төрчид бүх нийгмийн төлөөлөл бус харин цөөн хүрээний буюу ихэнх тохиолдолд мөнгөтэй хөрөнгөтэй хэсгийн төлөөлөл болдог
- Сонгуульд нэр дэвшигчдийн өөрсдийн сонгуулийн кампанит ажилд зарцуулж байгаа мөнгийг хянаж чадахгүй бол мөнгөтэй л бол ялах магадлал өндөр болдог.

3. Худалдагдсан улс төрчид

- Сонгогдсон улс төрчид олон нийтэд бус, өөрийг нь санхүүжүүлсэн тэр бүлэгт илүү үйлчилдэг
- Сонгуульд зарцуулах зардлын хэмжээ өсөөд байгаа нь сонгуульд оролцож буй этгээдэд өмнөх сонгуулийн амлалтын араас хөөцөлдөх, мөн дараагийн сонгуулийн хандивлагчдад үйлчлэх, тэдэнд цаг заваа зориулахад хүргэдэг
- Улс төрчид томоохон хандивлагчдын эрхшээлд орох, томоохон компаниудын нөлөөгөөр улс төрийн шийдвэр гаргахад хүргэдэг.

4. Бохир улс төр

- Авлигын асуудал улс төрд хэт нэвтэрч, ингэснээр хуулийг хэрэгжүүлэх болон сахин биелүүлэх асуудалд эрсдэл бий болдог
- Сонгуулийн кампанит ажил хууль бус эх үүсвэрээс санхүүжиснээр улс



- төрчид өөрийг нь санхүүжүүлсэн хууль бус эх үүсвэрүүдэд үйлчилж, тэднийг хамгаалдаг
- Хууль бус мөнгөөр гарч ирсэн улс төрчид зөвхөн өөрийн ашиг тусын тулд сонгогчдын татвараар бүрдсэн хөрөнгийг хувийн өмч болгон хувиргаж эхэлдэг
 - Улс төрийн нам, нэр дэвшигч хууль бус мөнгөөр эрх мэдлийг авч дараа нь өөрөө “улс төрийн төлөөс төлөгч” болж хувирдаг.

Мөнгөний улс төрд үзүүлэх энэхүү хууль бус нөлөөг багасгах, зохицуулах зорилгоор улс орнууд тодорхой эрх зүйн актууд батлан мөрддөг. Хууль баталлаа ч түүнийг үр ашигтай сахин биелүүлэх явдлыг хангахгүйгээр ямар ч амжилт олохгүй юм. Энэ тохиолдолд дараах нийтлэг эрсдэл байгааг олон улсын судлаачид тэмдэглэж байна.

a. Улс төрийн хүсэл зориг дутах

- Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдлыг бий болгох, хуулийн биелэлтийг хангахад улс төрчдийн өөрийнх нь хүсэл зориг дутдаг. Үүний эсрэг тал нь хүчтэй иргэний нийгмийн оролцоо бөгөөд энэ нь улс төрийн хүсэл зоригийг шаарддаг.

b. Эрх зүйн зохицуулалт

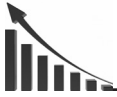
- Ил тод байдлын тодорхой шалгуур болон хуулийг нэг мөр сахин биелүүлэх явдал нь энэ асуудлыг хэн, ямар байгууллага хариуцах вэ гэдгийг хуулийн нарийн зохицуулахгүйгээр амжилттай болохгүй. Хуулийн заалтуудын зөрчилтэй болон хийдэлтэй, олон янзын салаа угтатой байдал нь нэг мөр сахин биелүүлэх, хариуцлага тооцох боломжийг багасгадаг.

c. Хангалттай нөөц

- Улс төр дэх мөнгөний урсгалыг хянахад маш их хэмжээний хөрөнгө, чадавхи шаардлагатай байдаг бөгөөд энэ нөөц хангалтгүй байдаг.

d. Хууль сахиулах байгууллагууд сул байх

- Зарим орнуудад ийм байгууллага байхгүй байна. Зарим байгаа орнуудад энэ байгууллагын эрх мэдэл нь зорилгоо биелүүлэхэд хүрэлцэх хэмжээний хангалттай биш байна. Ихэнх улс орнуудад энэ байгууллага нь төрийн болон хагас төрийн байгууллага маягтай гүйцэтгэх засаглалын юм уу эсвэл хууль зүйн салбарын нэгэн хэсэг болж ажиллаж байна. Аль ч тохиолдолд тодорхой гомдлыг мөрдөн хэлэлцэх, шүүхийн өмнө хэрэг бүрдүүлэх, мэдээлэл цуглуулах, тайланд аудит хийх болон намын санхүүтэй холбоотой асуудлаар шийдвэр гаргадаг



эрх мэдэлтэй байх ёстой. Мөн ийм байгууллагын зэрэгцээ сонгуулийн болон намын санхүүжилттэй холбоотой асуудлаар шийдвэр гаргадаг шүүх байх шаардлагатай гэж үздэг байна.

1.2. СОНГУУЛИЙН САНХҮҮЖИЛТИЙГ ХЯНАХ БҮЮУ ИЛ ТОД БАЙДЛЫГ ХАНГАХ НЬ

Ил тод байдал нь сонгуулийн санхүүжилт дэх мөнгөний хэмжээ, эх сурвалж, зарцуулалтыг нарийвчлан тайлагнах, ингэхдээ юуны өмнө тайлан олон нийтэд хүрэх бололцоог авч үздэг. Өөрөөр хэлбэл, улс төрийн нам, нэр дэвшигч өөрийн орлого, зарлагаа олон нийтэд дэлгэрэнгүй танилцуулах, ингэхдээ:

- Хандивлагчид, түүнийг хүлээн авч буй талын нэрийн жагсаалт
- Ямар хэмжээний хандивыг хэн өгсөн
- Бусад хэлбэрээр ямар орлого олсон
- Тэрхүү хөрөнгийг ямар бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авахад болон бусад ямар үйл ажиллагаанд зарцуулсан болохыг нарийвчлан мэдээлэхийг хэлдэг.

Энэхүү ил тод байдал нь иргэдэд хангалттай мэдээллийг түүн дотроо нэр дэвшигч юм уу улс төрийн намд ямар хэмжээний мөнгө хэн өгсөн, түүнийг хэрхэн зарцуулсныг мэдэх боломжийг олгох ёстой. Ил тод байдлын үйл явцыг тодорхойлох зарчмууд нь ямар мэдээллийг хэн, хэрхэн нээлттэй болгох, ямар цаг хугацаанд үүнийг хийх, хэрхэн гүйцэтгэхийг тогтоох явдал юм. Тухайлбал,

- Хэн өөрийн үйл ажиллагааг ил тод болгох вэ – Улс төрийн нам болон нэр дэвшигчид. Мөн тэдэнд хандив өгч байгаа этгээдүүд хандиваа нээлттэй зарлах ёстой.
- Ямар мэдээлэл ил тод байх вэ – Хоёр төрлийн мэдээлэл ил тод байх ёстой. Үүнд хандив болон бусад орлого, нөгөө нь зардал юм.
- Хэнд зориулж, хэрхэн ил тод болгох вэ – Санхүүгийн тайлан нь сонгуулийн хороо юм уу энэ асуудлыг хариуцсан засгийн газрын байгууллагад очих ёстой. Эдгээр байгууллагад тайланг шаардан гаргуулах эрх болон түүнийг хадгалах эрх байх ёстой. Гэхдээ хамгийн зохистой ил тод байдал нь олон нийтэд ил тод байх явдал. Үүний дүнд хэвлэл мэдээллийн байгууллага, төрийн бус байгууллага, иргэдийн бүлгүүд, судлаачид энэ мэдээллийг ашиглан сонгуулийн санхүүжилтэд шинжилгээ хийж, өөрийн үзэл бодол, үр дүнг түгээн танилцуулдаг.
- Ямар хугацаанд ил тод болгох вэ – Ил тод мэдээлэл нь тодорхой үед олон нийтэд хүрэх ба үүнийг хуулиар зохицуулах ёстой. Ихэнхдээ сонгуулийн санхүүжилтийн дүн, тайланг сонгуулийн санал авах өдрөөс өмнө



зарлах бөгөөд энэ нь сонгогчдын үзэл бодолд нөлөөлж болох талтай. Энэ шалгуурыг цөөхөн улс орнууд хэрэглэж байна. Зарим орнууд авсан хандиваа улирал тутам тайлагнадаг бол зарим улсад сонгуулийн үед долоо хоног бүр хандив болон зардлаа тайлагнах үүрэг хүлээдэг.

1.3. СОНГУУЛИЙН САНХҮҮЖИЛТИЙН ОЛОН УЛСЫН ПРАКТИК СТАНДАРТ¹

Нэг. Эрх зүйн үндэс

Хамгийн гол стандарт бол сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилт болон зардлын асуудлыг хамарсан хуулийн өмнө бүх улс төрийн нам, нэр дэвшигч эрх тэгш байх зохицуулалтыг хууль тогтоомжийн дагуу бүрдүүлсэн байх ёстой. Улс төрийн намуудад өөрсдийн өдөр тутмын үйл ажиллагаа болон сонгуулийн кампаниа санхүүжүүлэх санхүүгийн эх үүсвэр зайлшгүй хэрэгтэй. Үүнийг сонгуулийн санхүүжилтийн хууль тогтоомжоор зохицуулах нь нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн практик юм. Дээр дурьдсан стандартаар хууль тогтоомж нь олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн дараах асуудлаар эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэх нь зүйтэй гэжээ.

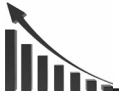
- I. Аль ч нам, нэр дэвшигч хүлээн авсан санхүүжилтийнхээ тухай мэдээллийг ил тод мэдүүлэх нээлттэй тогтолцоотой байх ёстой.
- II. Аливаа нам, нэр дэвшигч олон нийтийн болон төрийн эх үүсвэрээс санхүүжилт авахад ямар нэг алагчлал байх ёсгүй.
- III. Олон нийтийн аливаа санхүүжилт намуудад адил нээлттэй байх ёстой.
- IV. Улс төрийн нам, нэр дэвшигчид хоорондоо өрсөлдөх нөхцөл, боломж адил байх ёстой.

Хоёр. Төсвийн хөрөнгөөс санхүүжүүлэх

Нам, нэр дэвшигчдийн хувьд төсвийн ба хувийн гэсэн хоёр санхүүжилтийн хоёр үндсэн хэлбэр давамгайлдаг. Төсвийн эх үүсвэрээс сонгуульд нэр дэвшигчид болон улс төрийн намуудад шууд санхүүгийн татаас үзүүлэх явдал аажмаар хэвийн үзэгдэл болж байна. Олон нийтийн буюу төсвийн шууд бус санхүүжилтийн дараах хэлбэрүүд байна.

- Мэдээллийн хэрэгсэл ашиглах үнэгүй цаг олгох
- Хууль тогтоох байгууллагын гишүүдэд янз бүрийн хэлбэрээр төсвийн эх үүсвэрээс санхүүжилт, туслалцаа үзүүлэх
- Засгийн газрын эд хөрөнгийг ашиглуулах, төрийн албан хаагчдыг дайчлах

¹International Institute for Democracy and Electoral Assistance.



- Намуудын санд засгийн газраас хандив тусламж үзүүлэх
- Татвараас чөлөөлөх, хөнгөлөх болон үүнтэй дүйцэх бусад дэмжлэг туслалцаа.

Улс төрийн нам, нэр дэвшигчдэд төрийн сангаас шууд санхүүжилт үзүүлэхэд хэд хэдэн шалгуур тогтоож болно.

- Хандив нь нам, нэр дэвшигчдийн хувийн эх үүсвэрээс авсан мөнгөний дүнгээс хамааран тэдний бодит зардлын тодорхой хувь байж болох
- Намуудад олгох хандив нь тэдний өмнөх сонгуульд авсан саналын тоотой хамааралтай байх
- Хандив нь тухайн намын парламентад эзэлж буй суудлын тоотой пропорциональ хамааралтай байж болох.

Хэрвээ сонгуулийн хууль тогтоомжоор төсвөөс санхүүжилт өгөх асуудлыг зохицуулах юм бол энэ нь эрх тэгш байх зарчмын үндсэн дээр хэрэгжих ёстой. Энэ нь бүх нам, нэр дэвшигч сонгуулийн сурталчилгаандаа адил хэмжээний санхүүжилт авна гэсэн үг биш харин албан тушаалтнууд хуулийг хэрэгжүүлэхдээ өөрсдийн дураар тайлбарлаж хэрэглэх боломжгүй объектив шалгуурыг хуулинд тусгах шаардлагатай гэсэн үг. Түүнчлэн, эрх барьж буй нам улсын хөрөнгийг өөрийн сонгуулийн сурталчилгааны зорилгод ашиглах, ийнхүү ашиглах нөхцөлийг хуулийн зохицуулалтаар хаах шаардлагатай.

Гурав. Хувийн хандиваар санхүүжих

Хувийн эх үүсвэрийн санхүүжилтийн дараах гол хэлбэрүүд байна.

- Гишүүнчлэлийн төлбөр
- Улс төрийн нам, нэр дэвшигчид өгсөн хувь хүмүүсийн хандив
- Хувийн хэвшлийн буюу компани, корпорациудын санхүүжилт
- Гишүүд, дэмжигчдийн бэлэн бус хандив.

Нам, нэр дэвшигчийн нэрийн өмнөөс сонгуулийн сурталчилгааны зардалд хувь хүний хандивыг хуулиар зөвшөөрч байгаа бол энэ нь хувийн эх үүсвэрээс мөнгө авах эрхийн тэгш байдлыг хангасан байх ёстой. Түүнчлэн, сонгуулийн сурталчилгааны өрсөлдөх нөхцөлийг тодорхой түвшинд тэнцвэржүүлэх зорилгоор газар зүй, хүн амын болон материаллаг зардлыг харгалзан үзсэний үндсэн дээр хандивын хэмжээнд хязгаарлалт тогтоож болох юм. Гэхдээ эдгээрийг хуульд тусгахдаа үүнтэй холбогдон гарах хуулийн хэрэгжилтийн асуудлыг анхаарч үзэх ёстой.



Дөрөв. Зарцуулалтын хяналт

Сонгуулийн хууль тогтоомж нь нам, нэр дэвшигчийн өрсөлдөх тэгш боломжийг хангах зорилгоор тэдний сонгуулийн зардлыг хянаж болно. Ингэхдээ аль ч шатны сонгуульд оролцож буй намууд болон нэр дэвшигчид сонгуулийн зардлын тухай тайлан, мэдээг хяналт шалгалтын байгууллагад мэдүүлэх үүрэг хүлээх бөгөөд ихэнх улс орнуудад энэ байгууллага нь сонгуулийн байгууллага байдаг. Гэхдээ зарим цөөн оронд үг хэлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх үндсэн эрхийг зөрчиж байна гэж үзэж сонгуулийн зардлыг хязгаарладаггүй.

Тав. Тайлагнах болон ил тод болгох

Ил тод тайлагнах, нийтэд нийтэд зарлах шаардлагагүй бол сонгуулийн зардал болон хандивын хэмжээг хязгаарлах нь утга учиргүй болно. Сонгуульд өрсөлдөж буй этгээд авсан бүх хандив болон нийт зардлын талаар тодорхой хугацаанд тайлагнаж байхыг хуулиар үүрэг болгох хэрэгтэй. Хандив болон зардлын талаар тайлагнаагүй болон худлаа тайлагнасан тохиолдолд ногдуулах шийтгэлийн хэмжээ нь гаргасан зөрчлийн нөхцөл байдлаас хамаарах бөгөөд энэ тухай хуулинд маш тодорхой зааж өгөх ёстой. Тухайлбал, тайлагнахтай холбогдсон бага зэргийн зөрчил нь нэр дэвшигчийг сонгуульд оролцохоос хасах эсвэл сонгогдсон тохиолдолд үүрэгт ажилдаа орохыг болиулах шалтгаан болохгүй.

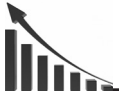
Сонгуулийн сурталчилгааны хандив, зарцуулалтын тайланг хүлээн авах, шалгах, нэгтгэх, хадгалах үүрэгтэй байгууллагыг хуулинд онцгойлон зааж өгөх хэрэгтэй. Түүнчлэн, энэхүү тайланг хаана, хэзээ, олон нийтэд нээлттэй болгохыг хуулийн дагуу зөвшөөрөх ёстой.

Зургаа. Хуулийн биелэлтийг хянах, хэрэгжүүлэх

Заримдаа хэтэрхий их хууль тогтоомж, хэтэрхий бага хэрэгжилт байдаг учраас улс төрийн санхүүжилтийн тухай хуулийн биелэлтийг хянах, хэрэгжүүлэх арга механизмыг сонгуулийн хуулинд зайлшгүй тусгаж өгөх хэрэгтэй.

Сонгуулийн санхүүжилт, зарцуулалт, ил тод байдлыг тухайн орны эрх зүйн зохицуулалт хангаж буй эсэхийг тодорхойлоход дараах хяналтын асуултуудыг ашигладаг.

- Сонгуулийн сурталчилгааны хандив, зарцуулалтыг хамарсан хуулийн заалт бүх улс төрийн нам, нэр дэвшигчдэд адил тэгш үйлчлэх нөхцөлийг хууль тогтоомжоор бий болгосон уу
- Хэрвээ сонгуулийн хууль тогтоомжоор сурталчилгаанд төсвийн хөрөнгийг

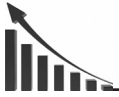


ашиглахыг зөвшөөрсөн бол энэ нь бүх улс төрийн нам, нэр дэвшигчдэд эрх тэгш байх зарчмыг хангаж буй эсэх

- Сурталчилгааны санхүүжилтэд тавьсан хязгаарлалт нь боломжтой, тодорхой, хөндлөнгөөс үнэлэлт дүгнэлт өгөх боломжтой юу
- Сонгуулийн тухай хууль тогтоомж нь сурталчилгааны хандив, зарцуулалтын талаар цаг тухай бүр цаг тухай бүр тайлагнах үүрэг хүлээлгэж байгаа юу
- Сонгуулийн тухай хууль тогтоомж нь сонгуулийн сурталчилгааны хандив, зарцуулалтын тухай тайланг олон нийтэд нээлттэй болгосон уу
- Сонгуулийн тухай хууль тогтоомж нь аливаа үл ойлгогдох хязгаарлалтгүйгээр хувийн эх үүсвэрээс санхүүжилт авах тэгш эрхийг хангаж чадаж байна уу
- Сонгуулийн тухай хууль тогтоомж нь улс төрийн санхүүжилтийн зохицуулалтыг зохих ёсны, үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх боломж нөхцөлийг хангаж бий юу.

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ

**МОНГОЛ УЛС ДАХЬ СОНГУУЛИЙН
САНХҮҮЖИЛТИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ,
ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ**



2.1. СОНГУУЛИЙН САНХҮҮЖИЛТИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, ХЭРЭГЖИЛТ БОЛОН ҮР НӨЛӨӨ

1992 онд шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш Улсын Их Хурлын, Ерөнхийлөгчийн ба орон нутгийн сонгууль тус бүр 6 удаа болжээ. Энэ нь 1990, 2005 онд батлагдсан Улс төрийн намын тухай хууль, 1992, 2005, 2011 онд батлагдсан УИХ-ын сонгуулийн хууль, 1993, 2012 онд батлагдсан Ерөнхийлөгчийн болон орон нутгийн сонгуулийн хуулиудаар зохицуулагдаж байна. Эдгээр сонгуулийн хуульд байгаа сонгуулийн санхүүжилттэй холбоотой бараг бүх заалтууд өөр хоорондоо адилхан зохицуулалттай байдаг тул Улсын Их Хурлын сонгуулийн хууль тогтоомжийг авч үзлээ.

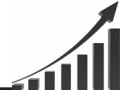
2007 оны 12 дугаар сард шинэчлэгдсэн Улсын Их Хурлын сонгуулийн хуульд сонгуулийн санхүүжилттэй холбоотой анхны зохицуулалтууд бий болсон байдаг. Үүнд,

- Сонгуулийн зардлын тусгай данс нээж, зөвхөн уг дансаар гүйлгээ хийх
- Зөвшөөрсөн болон хориглосон гүйлгээг зохицуулах
- Бэлэн мөнгөөр хандив өгөхийг хориглох, зөвхөн зориулалтын дансаар дамжуулах
- Сонгуульд зарцуулах зардлын дээд хэмжээг тойрог болон нутаг дэвсгэр, нэг намаар тооцон тогтоох
- Хандивлагчдын нэрсийг нээлттэй, ил тод мэдээлэх гэх мэт.

Сонгуулийн санхүүжилтийн энэхүү шинэчлэлийг 2011 оны 12 сарын 15-ны өдөр батлагдсан Улсын Их Хурлын сонгуулийн хуулийн шинэчилсэн найруулгаар нэлээд тодорхой болгож өгсөн байдаг. Сонгуулийн санхүүжилтийн гол гол зохицуулалтыг дэлгэрэнгүй авч үзье.

Нэг. Сонгуулийн зардлын дээд хэмжээг тогтоож өгсөн

Улсын Их Хурлын сонгуулийн хуулийн 37.1 дэх хэсэгт нэр дэвшигч болон нам, эвслээс сонгуульд зарцуулах зардлын дээд хэмжээг Сонгуулийн ерөнхий хороо сонгуулийн жил бүр тогтоож байхаар зохицуулсан. Сонгуулийн тэгш, шударга байх боломжийг хангахад чиглэсэн сайн зохицуулалт боловч түүнийг тооцох аргачлал, зарчим, журмыг нарийвчлан \нутаг дэвсгэр, хүн амын тооноос бусад\ тодорхойлоогүй, мэргэжлийн байгууллагад \тухайлбал, аудитын эсвэл санхүүгийн\ энэ чиг үүргийг харьяалуулаагүй байна. Сонгуулийн ерөнхий хороо ийнхүү сонгуулийн зардлыг нарийн тооцоо судалгаагүйгээр 2008 онд нам, эвслээс сонгуульд зарцуулах зардлын дээд хэмжээг 5.5 тэрбумаар тогтоож байснаа 2012 онд бараг хоёр дахин нэмэгдүүлж 9 тэрбум болгожээ. Үр дүнд



нь 2008 онд улс төрийн нам, нэр дэвшигчид бүгд нийлээд 7.9 тэрбум төгрөгөөр сонгуулийн кампаниа санхүүжүүлж байсан бол 2012 онд 36.8 тэрбум болж нэмэгдсэн байна. Эндээс харахад нэг сонгогчид 6.764 төгрөгийн сонгуулийн зардал ногдож байсан бол 2012 онд энэ дүн 29.830 төгрөг болж ойролцоогоор 4 дахин өссөн байна.

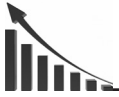
Хоёр. Сонгуулийн зардлаа нам, эвсэл, нэр дэвшигч өөрөө хариуцна.

Улсын Их Хурлын сонгуулийн хуулийн 37.2 дох хэсэгт зааснаар “нам, эвслийн сонгуулийн зардлыг нам, эвсэл нь, нам, эвслээс нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлыг тухайн нам, эвсэл болон нэр дэвшигч тус тус хариуцах бөгөөд бие даан нэр дэвшигч сонгуулийн зардлаа өөрөө хариуцна” гэжээ. Энэ хууль батлагдах хүртэл бие даан нэр дэвшигчдээс бусад нь буюу нам, эвслээс нэр дэвшигч өөрийн гаргаж байгаа зардлыг тайлагнаагүй явж ирсэн. Үүнийг тухайн үед иргэний нийгмийн байгууллага, судлаачид нэлээд шүүмжилж байсан бөгөөд Сонгогчдын Боловсрол Төвөөс 2009 онд гаргасан Улсын Их Хурлын сонгуулийн хуулийн хэрэгжилтийн тайланд “Нам, эвсэл болон бие даан нэр дэвшигч л зардлын тайлан гаргаж байна. Гэтэл бодит байдал дээр улс төрийн нам, эвслээс нэр дэвшсэн нэр дэвшигчдийн сонгуульд зарцуулсан мөнгө тайлагнагдахгүй, бүхэлдээ хуулийн зохицуулалтын гадна үлдэж байна” гэжээ.

Ийнхүү тайлагнагдахгүй байсан зардлыг тайлагнадаг болгосон нь зүйтэй боловч нэр дэвшигчийн хувиасаа гаргаж буй хөрөнгөд тодорхой хязгаар хуулиар тогтоож өгөөгүй байна. Ингэснээр сонгуулийн зардлынхаа ихэнхийг нэр дэвшигчид өөрийн халааснаас гаргахад хүргэх юм. 2012 оны УИХ-ын сонгуулийн зардлын тайланд шинжилгээ хийхэд нийт зардлын 50 орчим хувийг нам, эвсэл, нэр дэвшигч өөрийн хөрөнгө, эх үүсвэрээс гаргасан байна. Энэ дүнгийн 70-90 орчим хувь нь нэр дэвшигчийн өөрийн эх үүсвэрээс гарсан мөнгө байгаа. Зарим улс орнуудад нэр дэвшигч өөрийн халааснаасаа сонгуулийн кампанит ажлаа санхүүжүүлэхийг хориглодог байна.

Гурав. Сонгуулийн зардлын данс

Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 38 дугаар зүйлд нам, эвсэл сонгуульд оролцохоор бүртгүүлснээс хойш болон тойрогт нам, эвсэл болон бие даан нэр дэвшигчид бүртгүүлснээс хойш гурав хоногийн дотор сонгуулийн зардлын дансыг нээлгэж эрх бүхий байгууллагад мэдэгдэх үүрэг хүлээдэг. Мөн хуулиар дээр дурьдсанаас өөр данс нээхийг хориглодог бөгөөд энэхүү дансаар нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн өөрийн хөрөнгө, дэмжигч байгууллага, иргэдээс оруулсан хандивыг төвлөрүүлж, мөн дансаар хуульд заасан зориулалтын дагуу зарцуулах ёстой. Эдгээр зохицуулалтаас харахад сонгуульд зарцуулах мөнгөө



босгох боломжит хугацаа нь нам, эвсэл, нэр дэвшигчид хуулиар тогтоосон сар ч хүрэхгүй богинохон байна. Энэ нь мэдээж олон эх үүсвэрээс хандив цуглуулах боломжийг хааж байгаа. Ихэнх улс орнуудад сонгуулийн зардлаа босгох боломжит хугацааг сонгуулийн хууль тогтоомжоор зохицуулж өгдөг бөгөөд энэ нь ээлжит сонгуулийн бүх хугацаа байх нь элбэг байдаг.

Дөрөв. Сонгуулийн хандив

УИХ-ын сонгуулийн хуулийн 39.1 дэх хэсэгт “Нам, эвсэл, нэр дэвшигчид өгөх хандивын дээд хэмжээ хувь хүнээс нэг сая төгрөг хүртэл, хуулийн этгээдээс гурван сая төгрөг хүртэл байж болно” гэж хандивын дээд хэмжээг тогтоож өгсөн байна. Хандив нь мөнгөн ба мөнгөн бус хэлбэртэй байж болох бөгөөд мөнгөн хөрөнгө зөвхөн зардлын дансаар дамжсан байх, мөнгөн бус хандивыг мөнгөн хэлбэрт шилжүүлэн үнэлж, нийт хандивын дүнд оруулан тооцохоор зохицуулжээ. Хуулиар хандив авахыг хориглосон эх үүсвэрүүдийг нэгбүрчлэн жагсаасан. Ийнхүү хуулиар сонгуулийн аливаа хандивын хязгаарыг тогтоож, түүнийг зөвхөн сонгууль зарласан өдрөөс эхлэн цуглуулах боломжтой байдлаар зохицуулсан, нөгөө талаас сонгуулийн санхүүжилтийн мөнгөн дүн асар хурдтай өсөж байгаагаас хамааран сонгуулийн санхүүжилтийн хуулийн цаг хугацааны хязгаарт баригдалгүй намын хөрөнгө босгох хууль бус хэлбэрүүд бий болж байгаа санаа зовоох асуудал юм. Түүнчлэн, энд үнэ төлбөргүй болон хямдруулсан үйлчилгээг эрхэн хандивт тооцох талаар зохицуулалт алга байна.

Тав. Сонгуулийн зардлын тайлан гаргах

Сонгуулийн зардлын тайлан гаргахтай холбоотой журмыг Сонгуулийн ерөнхий хороо болон Монгол банк хамтран батлахаар байна. Сонгуулийн зардлын тайланг гаргах үзүүлэлтийг нэгбүрчлэн тогтоож өгсөн.

- Зардлын дансанд төвлөрүүлсэн орлого, нийт хандивын хэмжээ
- Орлогын эх үүсвэр, түүний дотор хандивын төрөл хэмжээ
- Хандивлагч иргэний эцэг эхийн нэр, өөрийн нэр, оршин суугаа газрын хаяг, хандивын хэмжээ, хэлбэр
- Хандивлагч хуулийн этгээдийн нэр, оршин байгаа газрын хаяг, гүйцэтгэх захирлын овог нэр, хандивын хэмжээ, хэлбэр
- Зарлагын ангилал, гүйцэтгэл
- Үлдэгдлийн хэмжээ, байршил.

Мөн хуулийн 38.5 дахь хэсэгт сонгуулийн санхүүжилтийн зориулалтыг зааж өгсөн.



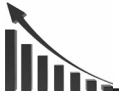
- Нам, эвслийн мөрийн хөтөлбөрийг тайлбарлан таниулах
- Нэр дэвшигчийг сурталчлах
- Сонгуулийн уулзалт, хурал, цуглаан зохион байгуулах
- Нэр дэвшигч, нам, эвслийн сонгууль эрхэлсэн байгууллагын ажилтан, шадар туслагчийн бичиг хэрэг, шуудан холбоо, унааны болон албан томилолт, хөлс урамшуулал зэрэг.

Хуулийн 40.2 дох хэсэгт “Нам, эвслээс нэр дэвшигч нь санал хураалт дууссан өдрөөс хойш 15 хоногт багтаан өөрийн сонгуулийн зардлын тайлангаа нам, эвсэлдээ гаргаж өгөх бөгөөд нам, эвсэл болон бие даан нэр дэвшигч нь сонгуулийн зардлын тайланг санал хурааж дууссан өдрөөс хойш нэг сарын дотор гаргаж, Сонгуулийн ерөнхий хороонд ирүүлнэ” гээд Сонгуулийн ерөнхий хороо зардлын тайланг хянаж, 200 мянгаас дээш хандив өгсөн иргэн, 500-аас дээш хандив өгсөн хуулийн этгээдийг санал хураалт дууссанаас хойш 45 хоногийн дотор дүнг нийтэд мэдээлэхээр байгаа. Энэ нь сонгогчдод хандивтай холбоотой мэдээлэл дээр үндэслэн сонголтоо хийх, тухайн нам, эвслийн цаана хэний ашиг сонирхол байгааг харгалзан саналаа өгөх боломжийг олгохгүй, түүнчлэн, сонгуулийн кампанит ажлын хугацаанд болон санал авах өдрөөс өмнө нам, нэр дэвшигч сонгуулийн зардлаа тухай бүр тайлагнаж байх олон улсын стандарттай зөрчилддөг.

Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хуулийн “Сонгуулийн санхүүгийн хяналт” гэсэн 13 дугаар зүйлд Сонгуулийн ерөнхий хорооны эрх хэмжээг:

- Нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн сонгуулийн санхүүжилт, түүний зарцуулалтад хяналт тавих
- Нам, эвсэл, нэр дэвшигчээс болон сонгуулийн хороодоос өөрийн эрх хэмжээний асуудлаар мэдээлэл авах
- Төрийн болон бусад байгууллага, албан тушаалтан, иргэдээс сонгуулийн санхүүжилттэй холбоотой баримт бичгийг гаргуулан авах
- Сонгуулийн санхүүжилт, түүний зарцуулалтад гарсан зөрчлийн талаар баримт бичиг үйлдэх, бүрдүүлэх гэжээ.

Хэдийгээр Сонгуулийн ерөнхий хороо улс төрийн намуудын зардлын тайланд хяналт тавьдаг гэх боловч тэнд санхүүгийн чиглэлээр мэргэшсэн нэг ч аудитор байхгүй, ийм чиг үүрэг бүхий бүтэц, чадавхи байхгүй байгаа юм. Хуулийн 40.7-д зааснаар “...шаардлагатай гэж үзвэл нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлын санхүүжилт, түүний гүйцэтгэлийг төрийн аудитын байгууллагаар шалгуулж, дүгнэлт гаргуулах” эрх зүйн боломж байгаа ч үүнийг ашигласан тохиолдлын талаар ямар ч мэдээлэл алга байна. Энэ нь сонгуулийн санхүүжилтийн хяналтыг ёс төдий болгож байна.



Зургаа. Төрийн эх үүсвэрийг зохицуулах

Сонгуулийн тухай хууль тогтоомжид сонгуулийн санхүүжилтэд төрийн буюу төсвийн эх үүсвэрийг ашиглах болон хориглох тохиолдлыг зохицуулж байгаа. Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 38.5 дугаар зүйлд улс төрийн нам, эвсэл олон нийтийн радио, телевизээр Сонгуулийн ерөнхий хорооноос тогтоосон хуваарь, цагийн дагуу үнэ төлбөргүй сурталчилгаа явуулах эрхтэй, энэ нь нам, эвсэл, нэр дэвшигч бүрд тэнцүү байдлаар ногдох ёстой. Түүнчлэн, хуулийн 36.3 дахь хэсэгт нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн сонгогчидтой хийх уулзалтад тухайн нэгжийн засаг дарга дэмжлэг үзүүлж, төрийн болон орон нутгийн өмчийн зориулалт бүхий хурлын танхимыг үнэ төлбөргүй ашиглуулах тухай зохицуулалт бий. Энэ нь улс төрийн намд төсвөөс үзүүлж буй санхүүжилтийн дэмжлэгийн жишээ юм.

Мөн хуулийн 35.17-18 дахь хэсэгт “төрийн байгууллага, түүнчлэн төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн тээврийн хэрэгсэл, бусад өмч хөрөнгийг төлбөртэй буюу төлбөргүйгээр сурталчилгааны материал хэвлэх, олшруулах, тээвэрлэх зэрэг аливаа хэлбэрээр сонгуулийн сурталчилгаанд ашиглах”, улс төрийн албан хаагчаас бусад төрийн албан хаагчийг оролцуулахыг хориглох замаар төрийн эх үүсвэрийг сонгуульд дайчлан ашиглахыг хориглосон байдаг. Ийнхүү төрийн эх үүсвэрийг дайчлан ашиглахыг хориглосон ч сонгууль тус бүрд энэ төрлийн зөрчил гарсаар байна. Тухайлбал, 2004, 2008 оны Улсын Их Хурлын сонгуулиар Сонгогчдын Боловсрол Төвөөс хийсэн сонгуулийн кампанит ажлын мониторингийн дүнгээр 2004 оны сонгуулиар ажигласан 556 удаагийн сонгуулийн сурталчилгааны арга хэмжээнд 1.4 тэрбум төгрөгийн төсвийн эх үүсвэрийг ашигласан гэсэн тооцоо гарчээ. 2008 оны сонгуулиар 264 сонгуулийн сурталчилгааны арга хэмжээг ажиглахад 216 төрийн жинхэнэ албан хаагч дайчлагдан ажиллаж, төрийн өөр бусад эх үүсвэрийг ашигласан 127 тохиолдлыг илрүүлэн бүртгэж авсан байгаа юм.

Долоо. Хариуцлага хүлээлгэх

УИХ-ын сонгуулийн тухай хуулийн 40.8-д нам, эвсэл, нэр дэвшигч сонгуулийн зардлын тайланг хуулиар тогтоосон хугацаанд гаргаж ирүүлэх, зардлын тайланд аудит хийлгэж дүгнэлт гаргуулах, зардлын тайлангийн үзүүлэлтийн талаар тогтоосон журмыг зөрчсөн тохиолдолд л хүлээлгэх хариуцлагын хэмжээг тогтоожээ. Энэ хариуцлагын төрөл нь нэг сарын хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг 1-7 дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх мөнгөн дүнгээр торгох хариуцлага юм.

Хуульд ихэвчлэн торгуулийн хариуцлагыг тогтоосон байх бөгөөд торгуулийн хэмжээ хэт бага, зөрчлийн шинж байдал, цар хүрээтэйгээ уялдаагүй байгаа юм.



2.2. ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ, ДҮГНЭЛТ

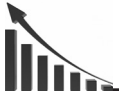
Сонгуулийн санхүүжилтийг зохицуулж буй өнөөгийн эрх зүйн зохицуулалт, түүний хэрэгжилт болон энэ чиглэлээр судалгаа шинжилгээ хийж буй судлаач, шинжээчдийн бүтээлүүдэд сонгуулийн санхүүжилтын асуудлыг тойрсон тулгамдаж буй олон асуудлууд байна. Эдгээрээс судалгааны хамрах хүрээгээр багцлан авч үзвэл дараах гол асуудлууд байна.

Нэг. Хуулиар зохицуулаагүй, хязгаарлаагүй мөнгөний урсгал нэмэгдэж байна.

Сонгуулиас сонгуульд нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардал огцом нэмэгдэж байгаа бөгөөд энэ хэрээр сонгуулийн кампанит ажлаар дамжуулан намууд хуулийн зохицуулалтаас гадуур хөрөнгө босгох, хандиваар хөрөнгө босгох эсвэл нэр дэвшигч өөрсдийн хөрөнгөөс их хэмжээгээр сонгуульд ашиглахад хүргэж байна. 2008 онд сонгуулийн үйл ажиллагаанд зориулж нам, нэр дэвшигчийн өөрийн гаргаж байгаа хөрөнгө сонгуулийн нийт санхүүжилтийн орлогын 11 хувь байсан бол 2012 онд 44 хувь болж 4 дахин өсчээ. 2012 оны Улсын Их Хурлын сонгуульд оролцсон улс төрийн хоёр томоохон намуудын өөрийн эх үүсвэрээс сонгуульд зарцуулсан нийт зардлын 70-80 хувь нь нэр дэвшигчийн өөрийн буюу хувийн хөрөнгө байна. Энэ нь сонгуулийн хууль тогтоомжоор нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн өөрийн гаргаж болох хөрөнгийн хэмжээнд хязгаар тогтоогоогүй байгаатай холбоотой.

Хэдийгээр одоогийн хууль тогтоомжоор сонгуулийн кампанит ажлын зардлаа нам, эвсэл, нэр дэвшигч өөрөө хариуцах хуулийн зохицуулалттай ч нөгөө талаас иргэн хүний сонгуулийн кампанит ажилд хандивлах мөнгөн дүн нэг сая төгрөгөөр хязгаарлагдана. Нэр дэвшигчийн хувьд өөрийн халааснаас сонгуулийн кампанит ажилдаа ашиглах боломжтой санхүүгийн эх үүсвэрийн хэмжээ нь энэ нэг сая төгрөгөөр хязгаарлагдах ёстой мэт харагдах боловч ямар нэг хориг, хязгаар тогтоож өгөөгүйгээс сонгогдсон төлөөлөгч төрийн бодлого, шийдвэрийг олон нийтийн эрх ашигт бус харин өөрийн улс төрийн үйл ажиллагаа, дараагийн сонгуулийн кампанит ажлаа санхүүжүүлэх этгээдийн эрх ашигт үйлчилэхэд хүргэж байна. Энэ талаар “Улс төрийн намуудын шинэчлэл” сэдэвт Бэжартэ Торагийн 2011 онд хийсэн “Улс төрийн намуудын шинэчлэл” үнэлгээний судалгааны тайланд “Улс төрд мөнгөний нөлөө улам бүр өсөж улс төр гэдэг мөнгөтэй баян хүний тоглоом болон хувирах аюул нүүрлэж байна²” гэжээ. Мөн Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөрийн бэлтгэсэн “Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн чиг хандлага” сэдэвт судалгааны тайланд “Нэр дэвшигч өөрийгөө санхүүжүүлэх хандивлагчдыг хайхад хүрснээр эргээд сонгогдсон гишүүд нь ард түмэндээ бус хандивлагчиддаа үйлчлэх буруу

²Бэжартэ Тора, 2011 он. “Улс төрийн намуудын шинэчлэл” үнэлгээний судалгааны тайлангийн 8-р хуудас.



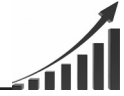
тогтолцоо бүрдэхэд хүргэсээр байгаа³-г тэмдэглэжээ. Эдгээр нь нөгөө талаас сонгуульд зориулж мөнгө босгох хугацаа өөрөө маш богино байгаатай холбоотой.

Хуулийн зохицуулалтаас гадуур, сонгуулийн санхүүжилтийн хувьд тайлагнагдахгүй, хянагдахгүй байгаа дараагийн мөнгө бол нэр дэвших эрхийн төлөө улс төрийн намд төлж байгаа “дэнчин” юм. Улс төрийн намууд сонгуульд нэр дэвших магадлалтай болон хүсэлтэй горилоч бүрээс сонгуулийн санхүүжилтээ босгох зорилгоор “дэнчин” нэрээр 2008 оны сонгуулиар 20 сая, 2012 оны сонгуулиар 50-500 сая хүртэлх төгрөгийг намд татан төвлөрүүлсэн байдаг. Сонгуулийн санхүүжилт бүрдүүлэх энэ төрлийн арга хэлбэр нь сонгуулийн тухай хуулиар зохицуулагдаагүй бөгөөд хуульд тусгагдаагүй арга хэлбэр тул зарцуулалтыг тайлагнадаггүй ажээ. Үүнийг хориглохгүй бол улс төрийн намууд том бизнестэй, мөнгөтэй хүнийг намдаа татах, нэр дэвшүүлэх байдал ажиглагдаж байна. Түүнчлэн, нэр дэвших эрхийн төлөө ийнхүү их хэмжээний мөнгө төлөх нь сонгуульд мөнгөтэй, бизнестэй хүн нэр дэвшин өрсөлдөх, сонгогдох боломжийг бүрдүүлж, улс төрд сонгуулиар дамжин хууль бус мөнгөний нөлөө өсөх, бизнесийн бүлэглэлийн нөлөөнд төрийн бодлого үйлчлэхэд хүргэх юм. Нөгөө талаас ялах магадлалтай намууд их хэмжээний мөнгө босгож, эргээд хандивлагчиддаа хэд дахин илүү ашиг өгөх бизнесийн бодлого гаргана. Энэ нь эдийн засгийн хөгжлийг туйлдуулж, тэгш өрсөлдөөнийг үгүй хийхэд хүргэх аюултай.

Энэ хэсэгт хамаарах бас нэгэн асуудал нь сонгуулийн хандивтай холбоотой байгаа юм. Улс төр хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын төсөөллийн судалгааны дүнгээс харахад улс төрийн хүрээний авлигын хэлбэрээс “улс төрийн зорилгоор хандив авах ба өгөх” гэсэн хэлбэр нь 3.69⁴ гэсэн үнэлгээтэй байгаа юм. 2008 оны УИХ-ын сонгуульд оролцсон намуудын санхүүжилтийн орлогын нийт дүнгийн 33 хувь нь хандив байсан бол 2012 онд 59 хувь болж бараг хоёр дахин өссөн байна. Сонгуульд зарцуулсан хөрөнгийн талаас илүү хувийг “хандив”-аар босгосон байгаа нь эргээд хандивлагч талын нөлөөлөлд тэр хэрээр автах эрсдлийг дагуулдаг. Учир нь улс төрийн намууд сонгуулийн үйл ажиллагаандаа зориулж иргэн, хуулийн этгээдээс хандив цуглуулж болох ч эдгээр хандивлагчид нь голчлон цөөн тооны томоохон аж ахуйн нэгжүүд буюу бизнесийн салбарынхан байгаа юм. Улмаар намуудын сонгуулиар зарцуулж буй санхүүжилтийн эх үүсвэрийн дийлэнх хувийг “сонгуулийн хандив” нэрээр бизнесийн салбарын хөрөнгө оруулалт эзэлж байгаа нь төрийн бодлого, шийдвэр улс төрийн намын хөрөнгө оруулагч буюу хандивлагч талын явцуу эрх ашигт үйлчлэх гол шалтгаан болно.

³Улсын Их Хурлын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо, “Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага” Судалгааны тайлан. 2012 он.

⁴Авлигатай Тэмцэх Газар, “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын төсөөллийн судалгааны тайлан”. 2013 он.



Нөгөө талаас хувь хүн нэг сая, хуулийн этгээд 3 сая төгрөгийг нэг нэр дэвшигч, нам, эвсэл тус бүрд өгч болох хандивын дээд хэмжээ юу, эсвэл тухайн сонгуулийн турш нэг этгээдээс өгч болох хандивын дээд хэмжээ юу гэдэг нь ойлгомжгүй, мөнгөн бус хэлбэрийн хандивт юу орох, түүнийг мөнгөн хэлбэрт хэрхэн шилжүүлж тооцох вэ гэдэг нь ойлгомжгүй орхигдсон байгаа. Түүнчлэн, үнэ төлбөргүй болон хямдралтай үйлчилгээг хандивт яаж тооцох талаар зохицуулалт байхгүй.

Хоёр. Сонгуулийн санхүүжилтээр дамжсан/улбаалсан улс төрийн хүрээний авлигын өсөлт

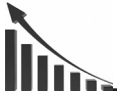
Олон улсад улс төрийн авлигын хэлбэрүүдийг дараах байдлаар тодорхойлдог бөгөөд эдгээр жагсаалтыг өөрийн орны нөхцөл байдалтай харьцуулах боломжтой юм.

- Хууль тогтоомж зөрчиж буй хандив, дэмжлэг хүлээн авах
- Хээл хахууль болгож авсан мөнгийг сонгуулийн кампанит ажилд ашиглах
- Төрийн эх үүсвэрийг улс төрийн зорилгод зөвшөөрөлгүй, хууль бусаар ашиглах
- Сонгуульд ялсны дараа хариу тус барих, давуу тал үзүүлэх амлалттайгаар мөнгө, хандив хүлээн авах
- Нэр хүндгүй буюу тухайлбал, гэмт хэрэг, хар тамхины бизнесээс мөнгө авах
- Санал худалдан авах зорилгоор мөнгө зарцуулах.

Транспэрэнси Интернэйшнл байгууллага болон Авлигатай тэмцэх газрын судалгаагаар манай улсад улс төрийн санхүүжилттэй холбоотойгоор үүсэж буй авлига, хээл хахуулийн хэрэг гааль, шүүх, эрүүл мэнд болон боловсролын салбарт гарч буй авлигаас илүү олны анхаарал татах болсон байна. Ялангуяа сонгуулийн үеэр улс төрийн намуудын нэр дэвшигчийг дэмжих болон албан тушаал авах зорилгоор зориулдаг мөнгөний хэмжээ жилээс жилд эрс өсөж буй дүр төрх ажиглагдах болсон байна⁵. Үүний сөрөг үр дагавар нь төр засаг буюу улс төрийн намуудад итгэх итгэл эрс суларч, сонгуульд оролцох иргэдийн тоо улам багасаж ирснээр нотлогдож байна.

Хэдийгээр Транспэрэнси Интернэйшнл байгууллагын авлигын түвшний индексээр манай улс 2014 онд 80 дугаар байранд жагсаж авлигын түвшнээрээ “дунд” гэсэн ангилал руу дэвшиж буй боловч жил бүр Авлигатай тэмцэх газраас зохион байгуулдаг “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын төсөөллийн судалгаа”-ны дүнгээр өндөр түвшний авлига түгээмэл байгаа бөгөөд олон жилийн

⁵Бэжарта Тора, Улс төрийн намуудын шинэчлэл, судалгааны үнэлгээний тайлан. 2 дахь тал. 2011 он



дундаж үзүүлэлт буурахгүй байгаа юм. Уг судалгааны дүнгээр “улс төрийн хүрээний авлига илүү их, эсвэл маш далд хэлбэрт шилжсэн болохыг шинжээчдийн 62.1 хувь нь хүлээн зөвшөөрч⁶”, улс төрийн нэгдмэл ашиг сонирхол бүхий бүлэг болон бизнесийн нэгдмэл ашиг сонирхол бүхий бүлэглэлүүд хоорондоо нэгдэж, улс төр болон бизнесийн нөхцөл байдалд нөлөөлөх болсон нь улс төрийн хүрээний буюу “өндөр” түвшний авлигын нэг хэлбэр болтлоо ноцтой байдалд хүрснийг тэмдэглэсэн байна. Улс төрийн хүрээний авлигад нөлөөлж буй хүчин зүйлийн жагсаалтын дийлэнх нь сонгуулийн өнөөгийн тогтолцоотой холбоотой байгаа нь бас анхаарал татаж байна.

1. Нам дотор болон төрийн албан дахь томилгоо – 4.34⁷
2. Намын санхүүжилтийн механизм – 4.34
3. Сонгуулийн санхүүжилтийн механизм – 4.24
4. Сонгуулийн өнөөгийн тогтолцоо – 3.70 байна.

Шинжээчид улс төрийн хүрээний авлигыг бууруулахад чиглэсэн гол арга хэмжээг нэрлэхэд эхний 8 үзүүлэлтийн 3 нь улс төрийн санхүүжилттэй холбоотой байгааг анзаарах нь зүйтэй. Тухайлбал,

1. Улс төрийн намын үйл ажиллагааны ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх – 4.48
2. Намын санхүүжилтийн тогтолцоог өөрчлөх – 4.43
3. Сонгуулийн санхүүжилтийн тогтолцоог өөрчлөх – 4.37.

Сонгуулийн санхүүжилтээр дамжсан улс төрийн хүрээний авлига, түүнийг дагалдан гарч буй сөрөг хүчин зүйлүүдийг сонгуулийн санхүүжилтийн шинэчлэлийг авч үзэхдээ зайлшгүй анхаарах хэрэгтэйг дээрх судалгааны дүн харуулж байна.

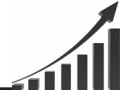
Гурав. Сонгуулийн санхүүжилтийн талаарх мэдээлэл нийтэд ил тод бус хаалттай

Сонгуульд оролцсон нам, эвсэл, нэр дэвшигч сонгуулийн зардлын тайлангаа Сонгуулийн ерөнхий хороонд тайлагнах үүрэгтэй ба энэ дагуу тайлангаа хүргүүлдэг. Сонгуулийн ерөнхий хороо энэ тайланг санал хураалт дууссанаас хойш 45 хоногийн дараа өдөр тутмын сонин, өөрийн цахим хуудсаараа дүнг нэгтгэн мэдээлдэг.

Нээлттэй Нийгэм Форумын захиалгаар Сант Марал сангаас 2014 оны 11 дүгээр сард 1200 хүнийг хамруулсан санал асуулгын дүнгээр оролцогчдын 67 хувь нь сонгуульд оролцсон нам, эвслийн санхүүгийн тайлан нийтэд ил тод биш байна,

⁶Авлигатай Тэмцэх Газар “Улс төр,хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын төсөөллийн судалгааны тайлан”. 2013 он

⁷1-5 гэсэн шкалаар хэмждэг ба 5 руу дөхөх тусам үзүүлэлт хамгийн муу гэсэн үг.



71 хувь нь нам, эвслийн хандивлагчид нэрээ нууцлахад амархан байна, 80 хувь нь хандив өгөх, авах арга зам нь ил тод биш байна гэж үзжээ⁸. Нам, эвслийн санхүүжилт ил тод бус байгаа шалтгааныг нэрлэхдээ 52.1 хувь нь нам, эвслүүд санхүүжилтээ ил тод байлгах хүсэл зориг байхгүй, 33.9 хувь нь хариуцлага тооцдоггүй, 20.2 хувь нь сонгуулийн сурталчилгааны хориг хязгаарлалтууд нь санхүүгийн тайлангаа худал гаргахад хүргэж байна, 19.3 хувь нь ногдуулдаг хариуцлага нь үр нөлөөгүй гэж үзжээ. Харин нийт оролцогчдын 87.6 хувь нь нам, эвслүүд санхүүгийн тайлангаа тухай бүр олон нийтэд ил тод болгох хэрэгтэй, нам, эвслүүдийн хандивлагчдын нэрсийг бүгдийг нь /55 хувь/, дор хаяж томоохон хандивлагчдыг /24.1 хувь/ нэрсийг олон нийтэд зарлаж ил болгох хэрэгтэй гэж үзжээ. Эл судалгаанд оролцогчдын 90 хувь орчим нь нам, эвслийн сонгуулийн үеийн болон сонгуулийн бус үеийн санхүүгийн тайланг олж харж байгаагүй ажээ.

Эдгээр тоо баримт нь сонгуулийн санхүүжилтийн талаар олон нийтэд байгаа ойлголт, хандлагыг илэрхийлж байгаа бөгөөд энэ талаар 2007 онд Сонгогчдын боловсрол төвийн гаргасан “Улс төрийн намын санхүүжилтийн мониторинг”-ийн тайланд “Намууд хандивлагчдын нэр болоод хандивын хэмжээ, хандивтай холбоотой бусад мэдээллийг маш их нууцалж байсан” гэж дурьджээ. Сонгуулиар улс төрийн нам, эвсэл, нэр дэвшигчдэд хандивлагчдын нэрсийг хандивын хэмжээтэй нь хамт олон нийтэд ил болгох нь санал хураалт дууссан өдрөөс хойш 45 хоногийн дотор байхаар хуульд тусгажээ. Гэвч олон нийтэд санхүүгийн тайлан болон хандивлагчдын талаарх мэдээлэл хүртээмжгүй байгаагийн улмаас сонгогчдод хандивтай холбоотой мэдээлэл дээр үндэслэн сонголтоо хийх, тухайн нам, эвслийн цаана хэний ашиг сонирхол байгааг харгалзан саналаа өгөх боломжийг олгохгүй байгаа юм.

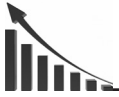
Сонгуулийн санхүүжилтийн талаарх мэдээлэл ийнхүү нийтэд ил тод бус байгаа нь 1-рт намуудын хандивлагчдын талаарх мэдээлэл болон хандив авах, өгөх үйл явц нь хууль тогтоомжийн дагуу явагддаггүй, 2-рт сонгуулийн санхүүжилтээр дамжсан авлигын зөрчлүүдээ олон нийт, хууль хяналтын байгууллагаас нууцлах гэсэн оролдлого байж болзошгүй гэсэн эргэлзээ төрөхөд хүргэж байгаа юм.

Дөрөв. Хууль зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага оновчгүй, хяналтын тогтолцоо сул

Сонгуулийн санхүүжилттэй холбоотой дараагийн нэг анхаарал татсан асуудал бол сонгуулийн санхүүжилтийг ил тод, хариуцлагатай, хяналттай болгоход

⁸Нээлтэй Нийгэм Форум, Сант Марал сан. “Улс төрийн санхүүжилт”, 2014 он.

⁹Сонгогчдын Боловсрол Төв. “Улс төрийн намын санхүүжилтийн мониторинг”, 2007 он.



чиглэсэн хариуцлагын механизм оновчтой бус, өөрөөр хэлбэл энэ нь хууль нэг мөр хэрэгжих хөшүүрэг, баталгаа болж чадахгүй байгаа юм.

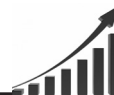
Сонгуулийн санхүүжилттэй холбоотой хууль тогтоомжийн зөрчилд хүлээлгэх хариуцлагын механизм нь ихэвчлэн торгуулийн арга хэмжээ байдаг. Сонгуулийн санхүүжилттэй холбоотой хуулийн журам зөрчвөл нэр дэвшигчийг нэрийн жагсаалтаас хасах, эсвэл 1.348.200 төгрөг /ойролцоогоор 700 орчим америк доллар/ хүртэл торгохоор байна. Өөрөөр хэлбэл, торгууль ногдуулах хариуцлага эсвэл торгуулийн дүн нь хууль зөрчин олж авсан давуу байдалтай нь дүйцэхгүй, хариуцлага тооцох төрлүүд нь хэт ерөнхий, зөрчлийн шинж байдалтай уялдаагүй байгаа юм. Жишээ нь, 10.000.000 төгрөгийн зөрчил тогтоогдлоо гэхэд 1.000.000 төгрөгөөр торгох хариуцлага хүлээлгэх нь зохимжгүй.

Үүнээс улбаалан сонгуулийн санхүүжилттэй холбоотой хуулиар тогтоосон журмыг зөрчиж болдог, хэрэгжүүлэхгүй болон дагаж мөрдөхгүй байх хандлага ажиглагдаж байна. Зарим нэг зөрчилд олсон ашиг эсвэл хандивыг хураах арга хэмжээ авахаар хуульд заасан боловч эдгээрийг хэн, хэрхэн, ямар журмаар зохион байгуулах, хэн шалгах нь тодорхойгүй байдлаар орхигдуулсан байна.

Сонгуулийн санхүүжилтэд тусгайлан хяналт тавих чиг үүрэгтэй байгууллага байхгүй тул хуулийн зөрчилд хэн хяналт тавьж хариуцлага тооцох нь тодорхой бус байна. Сонгуулийн төв байгууллага сонгуулийн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангах, хяналт тавих чиг үүрэгтэй ч санхүүгийн чиглэлээр мэргэшсэн аудит хийх, хуулийн зөрчлийг нарийвчлан судалж хариуцлага хүлээлгэх хэмжээнд ажилладаггүй, одоогийн байгаа бүтэц, чиг үүрэг нь ингэж ажиллах боломжгүй байгаа юм.

Тав. Зардлын тайлангийн үнэн, бодит байдалд эргэлзээ байна.

Сонгуулийн ерөнхий хороо нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн гаргаж ирүүлсэн зардлын тайланг хүлээн авч, нэгтгэн, мэдээлж л байгаа болохоос үнэн бодитой, хууль ёсны эсэхэд ямар ч хяналт тавьдаггүй байна. Тухайлбал, 2008 оны Улсын Их Хурлын сонгуулийн зардлын тайлангаас харахад тухайн үеийн Монгол Ардын Хувьсгалт нам нийт 9 төрлийн зардлын ангиллын 5-ыг “0.0” гэсэн дүнтэй тайлагнасан байх бөгөөд бүхэл бүтэн сонгуулийн кампанит ажлын хугацаанд шатахуун, томилолт, бичиг хэрэг, уулзалт зохион байгуулахад нэг ч төгрөгийн зардал гаргахгүй, намын сонгуулийн байгууллагын ажилтнуудад нэг ч төгрөгийн цалин хөлс олгоогүй гэдэг нь үнэн бодитой эсэхэд эргэлзээ төрүүлэх асуудал юм.

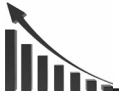


Кейс.

Би 2008 оны сонгуульд оролцохдоо 200-гаад сая төгрөг зарцуулсан. Бие даан нэр дэвшсэн би нэг тойрогт ийм хөрөнгө зарцуулсан байхад улс орон даяар Монгол ардын хувьсгалт нам /одоогийн Монгол ардын нам/ 950 сая, Ардчилсан нам зургаан тэрбум төгрөг зарцуулсан гэж тайлан гаргасан байна лээ. Ингэж хуурамч тайлан өгснөөс өгөөгүй нь дээр шүү дээ. Энэ намын гаргасан тайланг нэр дэвшигчдэд нь хуваахаар дунджаар нэг нь 11 сая төгрөг зарцуулсан байгаа юм. Ард түмний саналыг аваад, хууль баталж, улс орноо удирдаж явах нам ийм хуурамч тайлан гаргаж өгч байгаа нь гэмт хэрэг.

Нэр дэвшигчийн ярианаас

Бодит байдал дээр сонгуулийн зардлын тайлангийн хяналт нь хуулинд байгаа үзүүлэлт, шаардлагын дагуу байна уу гэсэн бүрдэл хэсгийн хяналтыг л Сонгуулийн ерөнхий хороо авч үзэж байгаа бөгөөд өмнө дурьдсан зохицуулалтуудаас харахад шалгах, нягтлах, санхүүгийн тайлангийн үнэн зөв байдлыг хянан баталгаажуулах ямар ч эрх хэмжээ байхгүй гэж хэлж болохоор байна. Угтаа сонгуулийн зардлын ганц данс нээгээд, түүгээрээ бүх санхүүжилтээ дамжуул гээд ч санхүүжилтийн асуудлыг бүхэлд нь хянах аргагүй юм. Зөвхөн дансны гүйлгээнд аудит хийгээд эх үүсвэр нь юу байна, данснаас гадуур юу хийж байна, ямар хэмжээний мөнгө эргэлдэж байна гэдгийг хянах боломжгүй. Түүнчлэн, санал хурааж дууссан өдрөөс хойш 30 хоногт сонгуулийн зардлын тайланг хүлээн аваад, 15 хоногийн дотор буюу ажлын 10 өдрийн дотор шалгаж нягтлаад нийтэд зарлахаар байгаа нь цаг хугацааны хувьд ч боломжгүй харагдаж байна.



2.3. САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

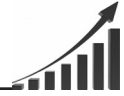
Судалгааны үр дүн, дүгнэлтэд үндэслэн дараах зөвлөмжийг санал болгож байна.

Нэг. Ерөнхий зөвлөмж

- 1. Иж бүрэн хандлага** - Сонгуулийн санхүүжилтийн асуудлыг “Улс төрийн санхүүжилт” гэсэн ойлголтын нэг бүрдэл хэсэг гэж иж бүрэн хандлага талаас нь харж, сонгуулийн зохион байгуулалттай холбоотой одоогийн сонгуулийн хууль тогтоомжоор бус харин тусдаа улс төрийн намын болон сонгуулийн санхүүжилтийн асуудлыг хамтад нь багтаасан “Улс төрийн санхүүжилтийн хууль”-иар зохицуулах. Ингэхдээ маш нарийн детальчилсан, дэлгэрэнгүй, тодорхой зохицуулалт хийж өгөх
- 2. Зөвшилцөлд тулгуурлах** - Сонгуулийн санхүүжилтийн шинэчлэлийг авч үзэхдээ олон улсын туршлага, чиг хандлага, энэ чиглэлээр дотоодын байгууллага, судлаачдаас хийсэн олон тооны судалгааны тайлан, баримт бичгүүдэд түшиглэх, өргөн хүрээний олон талыг хамарсан хэлэлцүүлэг, зөвшилцөлд тулгуурлах
- 3. Шинэтгэлийн суурь зарчим** - Сонгуульд нэр дэвшин оролцож буй субъектуудын улс төрийн тэгш бололцоог хангах, ингэхдээ хориглож, хязгаарлахаас илүүтэй ил тод, нээлттэй, тайлагнах суурь зарчмын хүрээнд шинэтгэлийг авч үзэх
- 4. Авлигаас ангид байх** - Улс төрийн санхүүжилтийн эх үүсвэр, төрөл, хэмжээ зэргийг авлигаас ангид байх, урьдчилан сэргийлэх асуудалтай хослуулан авч үзэх, ингэхдээ энэ чиглэлээр хийгдсэн судалгааны тайлан, дүгнэлт, зөвлөмжийг анхаарч үзэх
- 5. Зардлыг бууруулахад чиглэх** - Улс төрийн болон сонгуулийн санхүүжилтийн шинэ эх үүсвэрийг бий болгож, хайхаас илүүтэй өнөөгийн сонгуулийн санхүүжилтийн зардлыг бууруулахад чиглэсэн шинэчлэлийг авч хэрэгжүүлэх, тухайлбал, одоогийн олон эх үүсвэрт санхүүжилтийн хэлбэрийг хадгалах ба гагцхүү зохицуулалтыг сайжруулах. Сонгуулийн санхүүжилтийн төрөөс өгч байгаа эх үүсвэрийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн цогц арга хэмжээ авах.

Хоёр. Сонгуулийн санхүүжилтийг бууруулахад чиглэсэн зөвлөмж

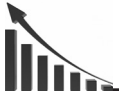
1. Хэвлэл мэдээллийн байгууллага сонгуулийн сурталчилгааны үеэр сонгуульд оролцогч аль нэг талын талаар бүх төрлийн мэдээ мэдээлэл гаргах, эсвэл гаргахгүй байхаар амлалт авдаг хаалтын гэрээ гэдгийг хуулиар хориглох,



- энэ тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг чангаруулах
2. Сонгуулийн зурагт самбар, үхуулах хуудас зэргийг үнэ төлбөр төлж байрлуулдгийг хориглож, нийтийн эзэмшлийн газруудад үнэ төлбөргүй наах журам, зохицуулалтыг бий болгох
 3. Бизнесийн зориулалт бүхий том самбаруудыг сонгуулийн сурталчилгаанд ашиглахыг хориглох
 4. Хэвлэл мэдээллийн сурталчилгаанд төлөх санхүүжилтийг бууруулах зорилгоор олон нийтийн радио, телевизийн улс төрийн нам, нэр дэвшигчдэд олгож буй үнэ төлбөргүй цагийг нэмэгдүүлэх
 5. Олон нийтийнхээс бусад радио, телевизийн сонгуулийн сурталчилгаанд зориулах нэг өдрийн эфирийн цагийг маш богино байхаар тогтоож, сонгуулийн сурталчилгааны үнээ нэг ижил тарифаар нийтэд зарласан дүнгээр улс төрийн нам, нэр дэвшигчдэд ялгаваргүйгээр гэрээ байгуулах нөхцөлийг хангах
 6. Хувийн буюу нэр дэвшигчийн өөрөөсөө гаргах зардлын хэмжээнд хязгаарлалт тогтоох
 7. Сонгуулийн зардлаа санхүүжүүлэх эх үүсвэрийг цуглуулах боломжит хугацааг уртасгах, ингэхдээ сонгуулийн ээлжит 4 жилийн хугацаанд цуглуулах боломжтой байдлаар зохицуулах, ингэхдээ тухайн зардлын дансанд зөвхөн орлого төвлөрүүлэх боломжтой байх бөгөөд зарцуулах хугацааг сонгуулийн кампанит ажлын хугацаанд боломжтой байхаар хуульчлах.

Гурав. Хандивтай холбоотой зөвлөмж

1. Аль болох олон хандивлагчаас бага хандив авч аль нэгэнд давуу байдал үүсэхгүй байх санхүүжилтэд иргэдийг олноор татан оролцуулах, хуулийн этгээдийн хандивыг хориглох зэрэг олон төрлийн арга хэмжээг судлах
2. Хандивыг хориглохоос илүү нээлттэй, ил тод, хяналттай байхаар зохицуулалтыг нарийвчлах
3. Одоогийн хуулинд байгаа хандивын хэмжээг нэг этгээдээс өгч болох хандивын дээд хэмжээ эсэхийг тодруулах
4. Хандив хүлээн авагчаас гадна түүнийг өгсөн этгээд хандивын хэлбэр, хэмжээгээ нийтэд зарладаг журмыг тогтоож, процедур, ил тод нээлттэй болгох механизмыг нь нарийвчлан тусгах
5. Мөнгөн бус хандив, үнэ төлбөргүй болон хямдруулсан үйлчилгээг хэрхэн



хандивт тооцох журмыг хуульд тусгах

6. Сонгуулийн хандивыг зөвхөн сонгуулийн кампанит ажлын хугацаанд биш харин ээлжит сонгуулийн хугацаанд цуглуулах боломжийг хангах

Дөрөв. Сонгуулийн зардалтай холбоотой зөвлөмж

1. Сонгуулийн зардлын дээд хэмжээг тогтоохдоо сонгогчдын тоо, тухайн сонгуулийн газар нутгийн хэмжээ, онцлогийг харгалзан тогтоох нарийн шалгуур журмыг хуульд тусгах, үүнийг санхүүгийн мэргэжлийн байгууллага, эсвэл Үндэсний аудитын газрын чиг үүрэгт хамааруулах
2. Сонгуулийн зардлын хяналтыг бодитой болгоход чиглэсэн өөрчлөлтийг авч үзэх
3. Сонгуулийн зардал болон хандив зэрэг орлого, зарлагын тайланг сонгууль дуусахаас өмнө, тодорхой дамтамжтайгаар олон нийтэд ил тод нээлттэй болгох журмыг хуульд тусгах
4. Ил тод, нээлттэй болох механизм, арга хэлбэрийг нь зааж өгөх

Тав. Сонгуулийн санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангахад чиглэсэн зөвлөмж

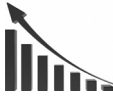
1. Улс төрийн нам, эвсэл, нэр дэвшигч сонгуулийн кампанит ажлын хугацаанд хандивын болон зардлын дүнгээ тухай бүр олон нийтэд тайлагнах шаардлагыг хуулиар тогтоох
2. Ийм тайлангийн загвар, шаардлага, стандартыг хуульчлан ил тод болгох арга замуудыг тусгах, интернэт болон өдөр тутмын сонинд тухайн бүр нийтэлж байхыг үүрэг болгох
3. Сонгууль болох өдрийн өмнөх өдөр бүх хандивын болон зардлын тайлангаа олон нийтэд танилцуулж, ил тод болгохыг хуулиар зохицуулах, үүрэг болгох

Зургаа. Сонгуулийн санхүүжилтийг хянах, хариуцлага тооцохтой холбоотой зөвлөмж

1. Сонгуулийн зардлын дансыг шилэн болгох шаардлагыг хуульд тусгах, ингэхдээ сонгуулийн үеийн хандив болон зардлын гүйлгээ зэргийг сонирхсон этгээд сонгуулийн кампанит ажлын бүхий л хугацаанд харах боломжтой болгох



2. Хариуцлага хүлээлгэх зарчмыг уян хатан, ялгаатай тогтоож, хариуцлага хүлээх механизмыг чангатгах, бодит болгох. Тухайлбал, мөнгөн торгуулийн хэмжээг нэмэгдүүлэх, сонгуульд оролцох эрхийг нь хасах, төрийн санхүүжилт авах эрхийг түдгэлзүүлэх, намын үйл ажиллагааг зогсоож татан буулгах, тухайн намын нэр дэвшигчийн суудлыг хүчингүй болгох зэрэг олон төрлийг авч үзэх
3. Хяналт тавьж, харуулага тооцох байгууллагыг олон улсын чиг хандлагад нийцүүлэн Сонгуулийн ерөнхий хорооноос тусдаа бие даасан, хараат бус мэргэжлийн байгууллагын хяналтад оруулах
4. Хэрвээ энэ чиг үүргийг Сонгуулийн ерөнхий хороонд хэвээр хадгалах бол одоогийн хуулиар тогтоосон эрх хэмжээ, бүтэц, орон тоог нэмэгдүүлэх, санхүүгийн мэргэшсэн аудиторуудаас бүрдсэн хэлтэс бий болгох
5. Сонгуулийн санхүүжилт, кампанит ажилд хяналт тавьж, мониторинг хийх төрийн бус байгууллагын үүрэг оролцоог нэмэгдүүлэх, энэ боломжийг хуульд суулгаж өгөх
6. Сонгуулийн санхүүжилтийн эх үүсвэрийг хянах боломжтой байдлаар зохицуулалтыг нэмэгдүүлэх



АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛЫН ЖАГСААЛТ

Хууль эрх зүйн баримт бичиг:

1. Монгол улсын үндсэн хууль
2. Сонгуулийн тухай хууль
3. Намын тухай хууль, 2005 он

Ном товхимол:

1. VIP76 Эксперт тусгай дугаар, 2015 он
2. Нээлттэй нийгэм форум “Олон улсын сонгуулийн стандартууд” гарын авлага, УБ, 2007 он

Судалгааны тайлан, илтгэл:

1. Л.Мөнхжаргал, Д.Үүрцайх “ХБНГУ дахь улс төрийн намуудын ойр сангуудын талаарх танилцуулга”
2. Ч.Тамир /МУИС-ийн Социологийн тэнхимийн багш/ “Улс төрийн намыг санхүүжилт ба хандивлагчид” нийтлэл
3. С.Оюунтуяа. Сонгогчдын боловсрол төв. “Улс төрд эмэгтэйчүүдийн оролцоо: туршлага, сургамж” илтгэл, тайлан
4. “Улс төрийн намуудад төрөөс үзүүлэх болон сонгуулийн үеийн санхүүжилтийг оновчтой болгох нь” судалгааны тайлан
5. Монгол Үндэсний Аудитын газар “Улс төрийн намуудад төсвөөс олгосон мөнгөн дэмжлэг санхүүжилтийн үр дүн” тайлан, 2007 он
6. Сонгогчдын боловсрол төв, Нээлттэй Нийгэм Форум “Улс төрийн намын санхүүжилтийн мониторинг” тайлан, УБ, 2007 он
7. Д.Үүрцайх, Л.Мөнхжаргал “ХБНГУ-ын улс төрийн намын эрх зүйн судалгаанд үндэслэн Монгол улсын Улс төрийн намуудын тухай хуулийн талаар гаргах санал дүгнэлт”, УБ, 2012.09.03
8. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авилгалын талаарх төсөөллийн судалгааны тайлан, 2012 он
9. УИХ, Төрийн байгуулалтын байнгийн хороо .“Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага” судалгааны тайлан. УБ, 2012 он



10. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авилгалын талаарх төсөөллийн судалгааны тайлан, үр дүн, дүгнэлт, санал, 2013 он
11. Ерөнхийлөгчийн сонгуульд /2013.06.26/ ажиглагчаар ажилласан OSCE/ODHIR-н илтгэл, тайлан
12. С.Оюунтуяа. Сонгогчдын Боловсрол Төв. “Улс төрийн санхүүжилт 2008-2013 оны дүн шинжилгээ ” судалгаа, тайлан
13. УИХ-ын Тамгын газрын Судалгааны төв “Сонгуулийн сурталчилгааны зардлын санхүүжилт, гадаадын зарим улс орны эрх зүйн зохицуулалт” Харьцуулсан судалгаа, 2013 он
14. Л.Үүрцайх. /ХЭҮХ-ийн зөвлөх багш/ “Улс төрийн санхүүжилтийн сайн туршлага” илтгэл, 2014.05.22
15. Улс төр судлаач Б.Пүрэвдагва “Монголын улс төрийн намуудын төлөвшлийн зарим асуудал ”, илтгэл 2011 он

Цахим хуудас:

1. [Http://www.president.mn/](http://www.president.mn/)
2. [Www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)