



УЛС ТӨРИЙН  
САНХҮҮЖИЛТИЙН ИЛ ТОД БАЙДАЛ,  
АВЛИГЫН ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ  
СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

2018

## “ШИЛЭН НАМ” АВЛИГЫН ЭСРЭГ ТҮНШЛЭЛИЙН ТАНИЛЦУУЛГА

“Шилэн Нам” Авлигын эсрэг түншлэл нь иргэний нийгмийн байгууллагууд, эрдэмтэн судлаачид, улс төрийн намын нэр хүндтэй гишүүд, хэвлэл мэдээллийн төлөөллийн хамтын санаачилгаар 2017 оны 12 дугаар сарын 08-ны өдөр байгуулагдсан юм.

Тус түншлэлийн зорилго нь төр, улс төрийн хүрээний авлигыг бууруулахад улс төрийн намуудын манлайллыг хөхиүлэн дэмжих, улс төрд шударга ёсыг бэхжүүлэх замаар тогтвортой сайн засаглал, авлигагүй нийгмийг цогцлоон хөгжүүлэхэд оршино.

Талууд улс төрийн нам, улс төрийн сонгууль, төрийн албыг авлигаас ангид байлгах эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгохын төлөө зорилго нэгдэн ажиллахаар тохиролцсон бөгөөд Парламентад суудалтай Монгол Ардын нам, Ардчилсан нам, Монгол Ардын хувьсгалт нам нэгдэн орж манлайлал үзүүлсэн юм. Улс төрийн намууд Авлигын эсрэг түншлэлд нэгдсэнээр нийгмийн эргэх хариуцлагатай улс төрийн хүчин болж төлөвших, улс төрийн хүрээнд шударга ёсыг бэхжүүлэхэд тодорхой үүрэг хүлээж, бодитой хувь нэмрээ оруулахаа илэрхийлсэн болно.

Авлигын эсрэг түншлэлд нэгдсэн талууд дараах үүрэг хүлээж хамтран ажиллана. Үүнд:

### **НЭГ. Авлигын эсрэг Парламентын бүлэг (МОНПАК)**

Улс төрийн нам, улс төрийн сонгууль, төрийн албыг авлигаас ангид байлгах эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох чиглэлээр дараах нөлөөллийн /лобби/ ажлуудыг хариуцна. Үүнд:

1. Улс төрийн намын тухай, Төрийн албаны тухай, Сонгуулийн тухай болон холбогдох бусад хуулиудад нэмэлт өөрчлөлт оруулах, сайжруулах;
2. Шаардлагатай хуулийн төслүүдийг шинээр санаачлан УИХ-д өргөн барих, батлуулах;
3. Хуулийн төслүүдэд улс төрийн намууд, эрдэмтэн судлаачид, иргэний нийгмийн байгууллагууд, олон нийтийн саналыг авах, үндэсний хэмжээний зөвшилцлийг бүрдүүлэх ажлыг зохион байгуулах;

### **ХОЁР. Улс төрийн намууд**

Дотооддоо авлигаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлж ажиллана. Үүнд:

1. “Авлигыг тэглэх” зарчим баримталж, намын дүрэм, журам, үйл ажиллагааны хүрээнд авлигад өртөж болзошгүй эрсдэлийн үнэлгээ хийх;
2. Эрсдэлийн үнэлгээнд суурилан авлигын эсрэг зорилтуудаа гишүүд, дэмжигчдийнхээ оролцоотой тодорхойлж, авлигаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлэх хөтөлбөр боловсруулан эрх бүхий байгууллагаараа хэлэлцүүлэн батлуулж, хэрэгжүүлэх;
3. Хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд жил бүр мониторинг хийж гишүүд, олон нийтэд тайлагнах;
4. Намын хараат бус хяналтын тогтолцоог бүрдүүлэн бэхжүүлж, ёс зүйн журмыг шинэчлэн, сонгогдсон болон томилогдсон гишүүдтэйгээ ёс зүйн гэрээ байгуулан хариуцлагажуулах;
5. Улс төрийн намын болон улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох хэлэлцүүлгийг гишүүдийнхээ өргөн оролцоотой зохион байгуулж, УИХ-ын холбогдох ажлын хэсгүүдэд бодлогын санал, хувилбаруудыг хүргүүлэн ажиллана.

### **ГУРАВ. Иргэний нийгмийн байгууллагууд**

Иргэний нийгмийн байгууллагууд нь улс төрийн намуудын авлигын эрсдэлийн үнэлгээ хийх, авлигын эсрэг хөтөлбөр боловсруулахад арга зүйн дэмжлэг үзүүлэх, загвар хөтөлбөр, гарын авлага, үнэлгээний арга, аргачлал боловсруулах, намуудын дунд сургалт, хэлэлцүүлэг зохион байгуулах үүрэг хүлээнэ. Сонгуулийн ба улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод байдалд хөндлөнгийн хяналт тавина.

### **ДӨРӨВ. Олон Улсын байгууллагуудын Монгол дахь салбар**

Улс төрийн хүрээний авлигыг бууруулахад чиглэсэн талуудын хамтын үйл ажиллагааг дэмжин арга зүйн ба техникийн туслалцаа үзүүлнэ. Түншлэлд нэгдсэн талуудыг олон улсын байгууллагуудтай холбож, тэдний тэргүүн туршлага, санал санаачилгаас суралцах боломжийг өргөжүүлэхийн хамт Монгол Улсын сайн туршлагаудыг олон улсад сурталчлахад туслалцаа үзүүлнэ.

Улс төрийн намуудын ил тод байдал ба авлигын эрсдэлийн үнэлгээг жил бүр хараат бус судалгааны байгууллагуудаар үнэлүүлэхэд дэмжлэг үзүүлнэ.

### **ТАВ. Хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд**

Авлигын эсрэг түншлэлийн үйл ажиллагаа, улс төрийн намуудын болон сонгуулийн санхүүжилтийн ил тод байдал, авлигын эрсдэлийн үнэлгээ, судалгааны дүнг олон нийтэд түгээх, олон нийтийн хүсэл зоригийг шийдвэр гаргагчдад хүргэхэд хамтран ажиллана.

### **“ШИЛЭН НАМ” АВЛИГЫН ЭСРЭГ ТҮНШЛЭЛИЙГ ҮҮСГЭН БАЙГУУЛАГЧИД:**

- ЗАХИРГААНЫ ШИНЭ САНААЧИЛГА
- ХҮРТЭЭМЖТЭЙ ХӨГЖИЛ ХҮРЭЭЛЭН
- ХУУЛЬ СУДЛАЛ ХӨГЖЛИЙН ТӨВ
- ЛИБЕРАЛ ЭМЭГТЭЙЧҮҮДИЙН ОЮУНЫ САН
- ИРГЭНИЙ ШИЙДЭЛ
- ТРАНСПЭРЭНСИ ИНТЕРНЕШИЛ-МОНГОЛ

**УЛС ТӨРИЙН  
САНХҮҮЖИЛТИЙН ИЛ ТОД БАЙДАЛ,  
АВЛИГЫН ЭРСДЭЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ  
СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН**

2018

**UIN.MN**  
СУДАЛГААНЫ САН

ДАА .....  
ННА .....  
Ш-.....



Global Affairs    Affaires mondiales  
Canada            Canada



Канадын гадаад хэргийн яамны дэмжлэгтэйгээр “Азийн сан”-аас хэрэгжүүлж буй “Ардчилсан оролцоотойгоор төрийн албанд сайн засаглал, ил тод байдлыг бэхжүүлэх нь” төслийн хүрээнд энэхүү “Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал, авлигын эрсдэлийн үнэлгээ” судалгааны тайланг хэвлэн гаргав.

---

Хянан тохиолдуулсан:

Эдийн засгийн ухааны доктор (PhD) профессор, Монгол Улсын гавьяат багш Самбуугийн Ламбаа

Техник редактор:

Боловсрол судлалын магистр, Боловсролын удирдлагын докторант Гомбын Ариунчимэг

*“Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал, авлигын эрсдэлийн үнэлгээ” судалгааны тайлангаас ашиглахдаа эх сурвалжийг дурьдана уу!  
©Зохиогчийн эрх хуулиар хамгаалагдсан болно.*

*Судалгааны тайлантай холбоотой нэмэлт мэдээлэл авах, санал хүсэлтээ илэрхийлэх бол [glassparty@gmail.com](mailto:glassparty@gmail.com), шилэн нам [facebook](https://www.facebook.com/) хуудсанд хандана уу.*

Цаасны хэмжээ: 176x250

Хэвлэлийн хуудас: 9.3

“Мөнхийн Үсэг” ХХК-д хэвлэв.

ISBN 978.....

## АГУУЛГА

Товчилсон үг	3
Өмнөх үг	5
Судалгааны арга зүй	6
I БҮЛЭГ. Улс төрийн санхүүжилт	9
1.1 Улс төрийн намын санхүүжилт	10
1.2 Сонгуулийн санхүүжилт	16
II БҮЛЭГ. Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал- тайлагнал, мэдээлэл, хяналт, хариуцлагын тогтолцооны шинжилгээ	25
2.1 Тайлагнах тогтолцоо	26
2.2 Мэдээллийн тогтолцоо	38
2.3 Хяналтын тогтолцоо	46
2.4 Хариуцлагын тогтолцоо	55
III БҮЛЭГ. Улс төрийн намуудын авлигын эрсдэлийн өөрийн үнэлгээний тайлан	61
IV БҮЛЭГ. Ерөнхий дүгнэлт, зөвлөмж	65
Ашигласан материал	70
Хавсралт	72
Улс төрийн намын авлигын эрсдэлийн үнэлгээний аргачлал	
* "Шилэн нам" авлигын эсрэг түншлэлийн танилцуулга	
* "Шилэн нам" авлигын эсрэг түншлэлд нэгдэх санамж бичиг	

УИН.МН  
СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

## ТОВЧИЛСОН ҮГ

ААНОАТ	Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар
АН	Ардчилсан нам
АНУ	Америкийн Нэгдсэн Улс
АСТОУХ	Ардчилал, сонгуульд туслах олон улсын хүрээлэн
АСДҮОУХ	Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн
АОУС	Аудитын олон улсын стандарт
АТГ	Авлигатай тэмцэх газар
ЖДҮХС	Жижиг дунд үйлдвэрлэл хөгжүүлэх сан
ЕТГ	Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар
ИТХ	Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал
ИНБ	Иргэний нийгмийн байгууллага
МАН	Монгол ардын нам
МАХН	Монгол ардын хувьсгалт нам
НББББ	Нягтлан бодох бүртгэлийн баримт бичиг
ННФ	Нээлттэй нийгэм форум
СЕХ	Сонгуулийн ерөнхий хороо
СТОУС	Санхүүгийн тайлангийн олон улсын стандарт
ТББ	Төрийн бус байгууллага
ТБББХ	Төрийн байгуулалтын байнгын хороо
ТЕГ	Татварын ерөнхий газар
ОХУ	Оросын Холбооны Улс
УДШ	Улсын дээд шүүх
УЗ	Удирдах зөвлөл
УИХ	Улсын Их хурал
ҮАГ	Үндэсний аудитын газар
ҮСХ	Үндэсний статистикийн хороо
ХБНГУ	Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс
ХЗХ	Хадгаламж зээлийн хоршоо
ХХОАТ	Хувь хүний орлогын албан татвар
ХОМ	Хөрөнгө орлогын мэдүүлэг
ХЭҮК	Хүний эрхийн үндэсний комисс
ЦЕГ	Цагдаагийн ерөнхий газар
ШЕЗ	Шүүхийн ерөнхий зөвлөл
ЭЗХАН	Эдийн засаг хамтын ажиллагааны нийгэмлэг

УИХ.МН  
СУДАЛГААНЫ САН

## СУДАЛГААНЫ БАГИЙН ТАНИЛЦУУЛГА

### Судалгааны зөвлөх Чулуунбаатарын Сосормаа

"Шилэн нам" Авлигын эсрэг түншлэлийг санаачлагч. МУИС-ийн Олон улсын харилцаа, Нийтийн удирдлагын сургуулийн докторант. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зөвлөхөөр ажиллаж байх хугацаандаа ЕТГ-ын дэргэд байгуулагдсан "Улс төрийн намын тухай" хуулийн шинэчлэн найруулах ажлын хэсгийг 2011-2013 онуудад ахалж байсан.

### Судалгааны багийн ахлагч Доктор (PhD) Эрдэнэбилэгийн Гэрэлт-Од

Улс төр судлаач мэргэжилтэй, багш. Улс төрийн нам, намын дотоод ардчилал, сонгууль, сонгуулийн тогтолцооны асуудлыг судалдаг. 2009 онд "Монгол дахь улс төрийн намуудын дотоод ардчиллын төлөвшлийн асуудал" сэдвээр Улс төрийн ухааны доктор (PhD) зэргийг хамгаалсан. 2011 оноос хойш Улс төрийн намын хуулийг шинэчлэх ажлын хэсэгт ажиллаж байна.

### Судлаач Ванчигийн Удвал

Эрх зүйч, улс төр судлаач мэргэжилтэй, хуульч. 1996 онд Удирдлагын академиас хэрэгжүүлсэн "Авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийн судалгаа" (НҮБ)-аас хойш тасралтгүй авлигатай тэмцэх чиглэлээр ажиллаж байгаа. "Өндөр түвшний авлигаас урьдчилан сэргийлэх нь" чиглэлээр судалгаа хийж, УИХ-ын Аюулгүй байдал, гадаад бодлогын байнгын хороотой хамтарч Үндэсний хэмжээний хэлэлцүүлэг зохион байгуулж байсан. 2015 онд "Ил тод байдлыг дэмжих" иргэний нийгмийн түншлэлийн хүрээнд "Улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод байдал" сэдвээр намуудын удирдлагын түвшинд хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, "Авлигатай тэмцэх" Үндэсний хөтөлбөрийн анхны эхийг боловсруулахад Хуульч эмэгтэйчүүдийн холбоог төлөөлөн оролцож байсан туршлагатай.

### Судлаач Намсангийн Туяа

Нийтийн төсөв, сангийн бодлого, баялгийн менежмент, хөгжлийн бодлогын чиглэлээр судалгаа хийдэг. Бизнесийн удирдлагын магистр, эдийн засагч, санхүүч мэргэжилтэй. Аудитор.

### Судлаач Очирбатын Батбаяр

Транспэрэнси Интернэшнл-Монгол байгууллагын Гүйцэтгэх захирал. Улс төрийн намын авлигын эрсдэлийн үнэлгээний аргачлал боловсруулж, үнэлгээг хэрэгжүүлсэн. Бизнесийн байгууллага, эрүүл мэнд, эмийн салбарт авлигын эрсдэлийн үнэлгээг хийж ажилласан туршлагатай.

### Судлаач Гомбын Ариунчимэг

ШУТИС –ийн ОУБСТ-д Боловсролын удирдлагын докторант, Боловсрол судлалын магистр. 2012 оноос хойш сайн засаглал, иргэдийн оролцоо, хяналтын чиглэлээр ажиллаж байна.

## ӨМНӨХ ҮГ

Монгол Улсын аюулгүй байдал хилээ манах буутай цэргээс илүүтэй төрөө түших түшээдийн сонгуулиас хамаарах цаг үед бид амьдарч байна.

Ардчилсан тогтолцоонд сонгуулийн үр дүнгээр төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх үүрэг, хариуцлагыг улс төрийн намууд хүлээдэг. Чухамхүү энэ "онцгой" эрхтэй институцийн ил тод байдал алдагдаж, гишүүдийн оролцоо хумигдах аваас хэн нэгэн эсвэл хэсэг бүлгийн эрхшээлд автах аюултай. Улмаар намд нөлөөллөө тогтоосон бүлэглэл төрийн албыг эрхшээн, засаглалыг бүхэлд нь авилгад автуулах эрсдэлтэйг Монгол Улсын жишээ харуулах боллоо.

"Шилэн нам" Авлигын эсрэг түншлэлээс санаачлан "Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал, авлигын эрсдэлийн үнэлгээ"-г хараат бус судлаачдын багтай хамтран хэрэгжүүлсэн тайлангаа танилцуулж байна. Энэхүү үнэлгээний ажлыг улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал, тайлагнах, мэдээлэл, хяналт, хариуцлагын тогтолцооны харилцан хамааралд шинжлэв. Үнэлгээнд УИХ-д суудалтай улс төрийн намуудын удирдлага, гишүүд, улс төрчид, шинжээчид, төрийн хууль, хяналтын байгууллагууд, ТББ, хэвлэл мэдээллийн төлөөлөл хамрагдаж, ганцаарчилсан ба бүлгийн ярилцлага, баримт, кейсүүдэд тулгуурласан чанарын судалгааны аргуудыг хэрэглэсэн болно. Судалгаанд улс төрийн санхүүжилтийн тогтолцоог тус бүрээр шалгах шалгууруудыг боловсруулан ашиглав. Мөн "Улс төрийн намын авлигын эрсдэлийн үнэлгээний аргачлал"-ыг боловсруулан анхан шатны үнэлгээг хийлээ. Намууд авлигын эрсдэлээ үнэлэх аргачлалтай болсноор цаашид "Авлигын эсрэг хөтөлбөр" батлан дотооддоо хэрэгжүүлэхэд тус дөхөм болох юм.

Монгол Улсын Үндсэн Хууль, Сонгуулийн тухай хууль, Улс төрийн намын тухай хуулийг шинэчлэх асуудал хөндөгдөж, хуулийн төслийг боловсруулах ажлын хэсэг УИХ-ын дэргэд байгуулагдаад ажиллаж байгаа цаг үед энэхүү судалгааны ажил хийгдсэн нь бас нэг онцлог юм. Нийгэмд хүлээгдээд байгаа "Улс төрийн нам, түүний санхүүжилтийн шинэчлэл"-ийн үзэл баримтлалыг олон талын оролцоотой боловсруулах, үндэсний хэмжээнд зөвшилцөл бүрдүүлэх, хууль тогтоогч нарт нөлөөлөхөд судалгааны ажлын үр дүн, зөвлөмж ач тусаа өгнө гэдэгт итгэж байна.

Улс төрийн намыг шинэчлэх, авлигын эсрэг тэмцэгч, манлайлагчдыг бэлтгэх, намын гишүүдийн үзэл хандлага, соёлыг төлөвшүүлэх зэрэг цаашдын ажилд ч энэхүү судалгааны ажил бас нэг эх сурвалж болох буй за.

Төгсгөлд нь судалгаанд оролцогчид, дэмжлэг, туслалцаа үзүүлсэн улс төрийн намын удирдлагууд, багийн судлаачид, сайн дурынхан мөн судалгааны төслийг дэмжиж, санхүүжүүлсэн Монгол дахь Азийн Санд гүнээ талархал илэрхийлж байна.

*"Шилэн нам" Авлигын эсрэг түншлэлийг санаачлагч Ч.Сосормаа*



## СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

### Судалгааны үндэслэл

Өндөр түвшний авлигын гол шалтгаан нь улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн зохистой орчин бүрдээгүй, ил тод бус, төрийн хяналтын хараат бус байдал хангагдаагүй, улс төрчдийн хууль хэрэгжүүлэх хүсэл эрмэлзэл, хариуцлага сул зэрэгтэй холбоотой талаар хэвлэл мэдээлэл, олон нийтийн хэлэлцүүлэг, засаглалын судалгааны ажилд байнга дурдагдах болов.

Улс төрийн хүрээний авлига эдийн засгийн өсөлтийг хүртээмжгүй болгож, иргэдийн дунд ядуурал, ажилгүйдэл газар авсныг дараах албан ёсны судалгааны дүнгүүд ч давхар баталгаажуулж байна. Үндэсний статистикийн хорооноос 2018 оны 5 дугаар сард хийсэн "Эдийн засгийн өсөлт, ядуурал, ажилгүйдлийн хамаарал" судалгааны тайланд ядуурлын түвшин 2010-2014 онд 38.8 хувиас 21.6 хувь болж буурсан боловч 2016 онд 29.6 хувь болж нэмэгдсэн гэжээ<sup>1</sup>. Хоёрхон жилийн дотор ядуурал 8 пунктаар өссөн нь ядуурал хурдацтай гүнзгийрч байгааг харуулж байна.

Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагаас жил бүр гаргадаг дэлхийн улс орнуудын Авлигын төсөөллийн индексээр Монгол Улс 2015 онд 39 оноогоор 72, 2016 онд 38 оноогоор 87, 2017 онд 36 оноогоор 103 дугаарт жагссанаас харахад Монгол Улсад авлигын нөхцөл байдал улам дордож 3 жилийн хугацаанд 31 байраар ухарсан байна<sup>2</sup>.

Дэлхийн эдийн засгийн форумаас гаргасан "Дэлхийн өрсөлдөх чадварын тайлан 2017-2018 онд Монгол Улс 137 улсаас 101-д, үүний дотор институцийн чанараар 108-д, улс төрчдөд итгэх олон нийтийн итгэлийн үзүүлэлтээр 125-д жагсжээ<sup>3</sup>. Эндээс харахад Монгол Улсын өрсөлдөх чадварт институцийн чанар, түүний дотор улс төрчдийн итгэл даах чадвар хамгийн муу үнэлгээ авсан байна.

Мөн Азийн сан, Сант Марал сантай хамтран 2018 оны 4 дүгээр сард хийсэн Авлигын талаарх олон нийтийн мэдлэг тогтоох судалгаагаар улс төрийн намууд авлига их тархсан байгууллагын 2 дугаарт эрэмбэлэгджээ<sup>4</sup>. Харин 2015 оноос авлигад автсан гэх 18 байгууллагын жагсаалтыг "Улс төрийн намууд",

<sup>1</sup> Эдийн засгийн өсөлт, ядуурал, ажилгүйдлийн хамаарлын судалгаа. YCX. 2018 он. [http://1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=gdp\\_ump\\_pov\\_2018.pdf&ln=Mn](http://1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=gdp_ump_pov_2018.pdf&ln=Mn)

<sup>2</sup> Монгол Улс авлигын индексээр ухарч 180 орноос 103 дугаарт эрэмбэлэгджээ. <https://montsame.mn/mn/read/81630>

<sup>3</sup> Дэлхийн эдийн засгийн өрсөлдөх чадварын тайлан. Нээлттэй нийгэм форум. 2018 он. [https://www.forum.mn/res\\_mat/2017.pdf](https://www.forum.mn/res_mat/2017.pdf)

<sup>4</sup> Авлигын талаарх олон нийтийн мэдлэг тогтоох судалгаа. Азийн сан. 2018 он. <https://asiafoundation.org/publication/>

"Улсын Их хурал", "Засгийн газар" зэрэг таван байгууллага тэргүүлэх болсон талаар энэ тайланд дурджээ.

Ийнхүү судалгааны дүнгүүд болон нийгэмд илэрч байгаа авлигын хэргүүд нь улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудлыг нэн яаралтай шийдвэрлэж, улс төрийн санхүүжилт дэх авлигын эрсдэлийг бууруулах асуудал тулгамдаж байгааг харуулж байна.

### Судалгааны зорилго

"Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал, авлигын эрсдэлийн үнэлгээ"-ний зорилго нь улс төрийн санхүүжилтийн өнөөгийн нөхцөлд шинжилгээ хийж, авлигын эрсдэлүүдийг тодорхойлох, цаашид сайжруулах бодлогын зөвлөмж, санал дэвшүүлэхэд чиглэнэ. Энэхүү зорилгын хүрээнд дараах зорилтуудыг тавьж байна. Үүнд:

1. Улс төрийн санхүүжилтын талаарх онол, практикыг судлах,
2. Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангахад тулгарч буй асуудлуудыг тайлагнах, мэдээлэх, хяналт, хариуцлагын тогтолцооны шинжилгээ хийх замаар тодорхойлох,
3. Улс төрийн намуудын авлигын эрсдэлийн үнэлгээний аргачлалыг боловсруулж, үнэлгээг хэрэгжүүлэх,
4. Улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгоход чиглэсэн санал, зөвлөмж боловсруулахад оршино.

### Судалгааны хугацаа

Судалгааг 2018 оны 10 сараас 12 сарыг дуустал 3 сарын хугацаанд гүйцэтгэв.

### Судалгааны хамрах хүрээ

Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал ба авлигын эрсдэлийн үнэлгээ судалгааны хүрээг дараах байдлаар тодорхойлов. Үүнд:

1. Улс төрийн намын болон сонгуулийн санхүүжилтэд төсвийн дэмжлэгийн эрх зүйн орчин ба хэрэгжилтийн үнэлгээ,
2. УИХ-д суудалтай, төсвийн дэмжлэг авдаг Монгол Ардын нам, Ардчилсан нам, Монгол Ардын Хувьсгалт намын санхүүжилтийн ил тод байдлын шинжилгээ,
3. Сонгуулийн санхүүжилтийн ил тод байдлын үнэлгээ,
4. Төрийн хяналтын байгууллагуудын хараат бус байдал, хяналтын чиг үүргийн шинжилгээ,
5. Улс төрийн намуудын авлигын эрсдэлийн үнэлгээний аргачлалыг боловсруулж, түүнд үндэслэн хийсэн анхан шатны үнэлгээ зэрэг байх болно.

## Судалгааны шалгуур үзүүлэлт

Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал, авлигын эрсдэлийн үнэлгээний аргачлалыг улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал, авлигын эрсдэлийн үнэлгээ гэсэн үндсэн хоёр чиглэлээр боловсруулав.

1. Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал нь 5 хүрээ (dimension) 20 шалгуур үзүүлэлтүүд (variables) 60 гаруй шалгуур асуултууд (questions)-аас бүрдэнэ. Үнэлгээний 5 хүрээ тус бүрээр мэдээлэл цуглуулах тоон ба чанарын судалгааны арга ашиглан мэдээлэл боловсруулна. Үүнд: улс төрийн санхүүжилт, тайлагнах тогтолцоо, мэдээллийн тогтолцоо, хяналтын тогтолцоо, хариуцлагын тогтолцоо болно.
2. Улс төрийн намын авлигын эрсдэлийн үнэлгээ дараах хэсгүүдээс бүрдэнэ. Үүнд: намын авлигаас сэргийлэх уламжлал, намын авлигын эрсдэл ба түүний хор уршгийн үнэлгээ, намын дүрэм журам ба бичиг баримтын үнэлгээ, авлигаас сэргийлэх мэдлэг олгох сургалт ба соён гэгээрүүлэх ажил гэсэн үндсэн дөрвөн бүлэгтэй, нийт 28 асуултаас бүрдэнэ.

## Судалгааны арга

Судалгааны баг статистик судалгааны аргыг ашиглаагүй бөгөөд учир нь тоон судалгааны арга нь улс төрийн намуудад тулгарч буй авлигын эрсдэлийг илрүүлэхэд хангалтгүй гэж үзсэн. Тиймээс намын удирдлага, гишүүд, төрийн холбогдох байгууллагын эрх үүрэг, холбогдох эрх зүйн орчин, зарим кейсд анализ хийсэн. Мөн намын болон сонгуулийн санхүүжилтийг хянах чиг үүрэгтэй хараат бус байгууллагуудын үйл ажиллагааны уялдаанд шинжилгээ хийв. Түүнчлэн улс төрийн намын болон сонгуулийн компани ажлын санхүүжилт, холбогдох судалгааны тайлан, баримт бичгүүдийг судалсан болно.

Судалгааг хэрэгжүүлэхдээ чанарын судалгааны аргыг ашигласан болно. Үүнд:

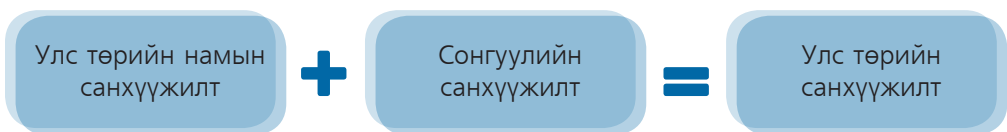
- **Ажиглалт:** Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал, санхүүгийн мэдээллээр гишүүд, олон нийтийг хэрхэн хангаж, хуулийг хэрэгжүүлж байгаад хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, төрийн хяналтын ба намын албан ёсны сайтуудаар дамжуулан ажиглалт хийсэн.
- **Бүлгийн ярилцлага:** Судалгаанд Нийслэлийн Сүхбаатар, Чингэлтэй, Баянзүрх дүүрэг болон Төв аймгийг сонгож эмэгтэйчүүд, залуучууд, ахмад гишүүдийг хамруулан нийт 10 бүлгээс фокус бүлгийн ярилцлага зохион байгуулсан. Ярилцлагад МАН, АН, МАХН-ын залуучууд, эмэгтэйчүүд, ахмадын бүлгийн төлөөлөл болсон 87 гишүүн оролцсон. Дүүргийг сугалах аргаар сонгосон бол Төв аймгийн хувьд судалгааны багийн гишүүд гурван аймгаас хэлэлцэж шалгаруулсан. Бүлгийн ярилцлагыг хагас бүтэцлэгдсэн аргаар мэдээллийг цуглуулан зохион байгуулсан болно.

- **Ганцаарчилсан ярилцлага:** УИХ-ын гишүүд, улс төрчид, улс төрийн намын удирдлага, холбогдох төрийн байгууллага СЕХ, АҮГ, АТГ, ТЕГ, хуульчид болон улс төрийн намын чиглэлээр судалгаа хийдэг судлаачид нийт 20 гаруй хүнтэй ярилцаж мэдээлэл цуглууллаа. Ярилцлагыг хагас бүтэцлэгдсэн аргыг ашиглан хийсэн болно.
- **Баримт бичгийн шинжилгээ:** Улс төрийн санхүүжилттэй холбоотой олон улсын туршлага ба дотоодын улс төрийн харилцааг зохицуулсан эрх зүйн актууд (хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль, дүрэм, журам болон намын дотоод баримт бичгүүд) -ыг судаллаа.
- **Кейс жишээ:** Олон нийтэд мэдээлэгдэж байгаа авлигын зарим кэйс, намаа санхүүжүүлэх үүднээс авлигад өртсөн тохиолдол, сонгуулийн үеэр сонгогчийн санал худалдан авах зорилготой мөнгө тараасан үйлдэл зэрэг жишээг судаллаа.
- **Улс төрийн намын авлигын эрсдэлийн үнэлгээ:** Энэхүү үнэлгээний аргачлалыг боловсруулж, намуудад танилцуулан тэдний оролцоотой анх удаа өөрийн үнэлгээг хийсэн. Европын холбооны орнуудын улс төрийн намуудад авлигын эрсдэлийн өөрийн үнэлгээг сайн дурын үндсэн дээр хийдэг бөгөөд бид Монголын нөхцөлд тохируулан АН, МАХН-тай хамтран өөрийн үнэлгээний энэ аргыг ашиглалаа. Улс төрийн намууд авлигын эсрэг тэмцлээ өөрсдөөсөө эхлэх ёстой. Үүний тулд нягт нямбай боловсруулсан арга хэрэгсэлтэй байх нь чухал байдаг. Энэхүү үнэлгээний аргачлал дараах бүлгүүдээс бүрдэнэ. Үүнд: намын авлигаас сэргийлэх уламжлал, намын авлигын эрсдэл ба түүний хор уршгийн үнэлгээ, намын дүрэм журам ба бичиг баримтын үнэлгээ, авлигаас сэргийлэх мэдлэг олгох сургалт ба соён гэгээрүүлэх ажил гэсэн үндсэн дөрвөн бүлэгтэй, нийт 28 асуулттай. МАН-д үнэлгээ хийх тухай албан бичгээ хүргүүлж удаа дараа очсон боловч улс төрийн нөхцөл байдлаас үүдэлтэй үнэлгээг хойшлуулсан болно. Гэхдээ МАН-ын дүрэмд шинжилгээ хийсэн болсон.

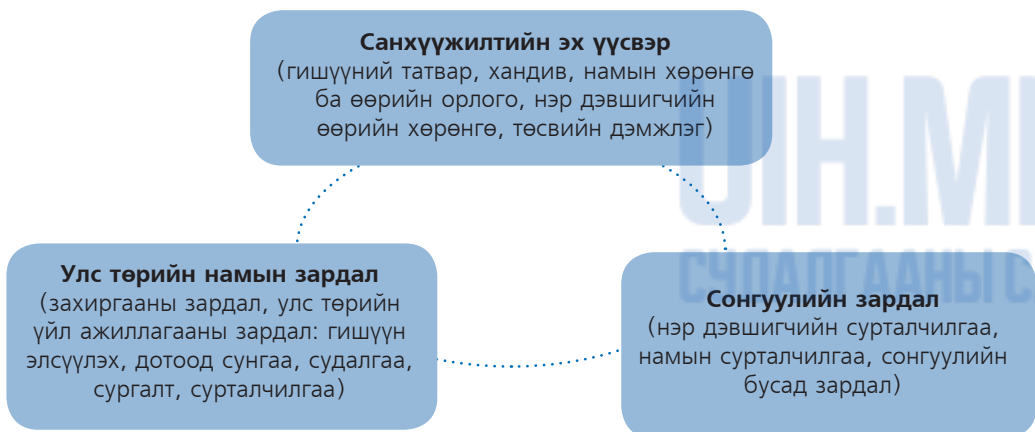
## I БҮЛЭГ. УЛС ТӨРИЙН САНХҮҮЖИЛТ

Улс төрийн намын болон сонгуулийн санхүүжилтийг хамтад нь улс төрийн санхүүжилт гэж олон улсад нэрлэдэг.

Улс төрийн санхүүжилт бол ардчиллыг санхүүжүүлэх үйл явц мөн. Учир нь ардчилсан улс оронд иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх, сонгох болон сонгогдох эрхийг хангаснаар ард түмний итгэл найдварыг хүлээсэн төр засаг байгуулагддаг. Ардчилсан тогтолцоонд иргэдийн улс төрийн дээрх эрхийг хэрэгжүүлэх онцгой эрх, үүрэгтэй байгууллага нь цор ганц улс төрийн нам юм. Намаас өөр засаглалыг хэрэгжүүлэх, сонгуульд өрсөлддөг байгууллага байхгүй. Тиймээс улс төрийн намын болон сонгуулийн санхүүжилтийг нэг бодлогоор зохицуулан, нэгдсэн хяналтад оруулдаг олон улсын жишиг бий.



### Улс төрийн санхүүжилтийн эх үүсвэр ба зардал



## 1.1 УЛС ТӨРИЙН НАМЫН САНХҮҮЖИЛТ

Улс төрийн намын санхүүжилтийн эх үүсвэр гишүүдийн татвар, хандив, өөрийн үйл ажиллагааны орлого, төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгээс бүрддэг<sup>5</sup>.

### 1.1.1. Гишүүний татвар

Гишүүдийн татварын орлого улс төрийн намын санхүүжилтийн анхдагч эх үүсвэр болдог. Татвар нь гишүүдийн улс төрийн итгэл үнэмшил, оролцооны илэрхийлэл болдогоороо үнэ цэнэтэй. Тухайлбал:

1. **Татвар төлөлт оролцооны баталгаа болдог.** Татвараа төлсөн гишүүд намын шат шатны түвшинд шийдвэр гаргахад оролцож, хамтын удирдлагын зарчмыг хэрэгжүүлэх эрхээ олж авдаг.
2. **Татвар нь намын санхүүжилтийн хараат бус байдлыг хангахад нөлөөтэй.** Гишүүдийн татвар төлөлт сайжрах тусам намын санхүүжилт хэн нэгэн эсвэл хэсэг бүлгийн мөнгөнөөс хамаарах хамаарал багасна.

Гэвч нэг талаас татварын хэмжээ иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хязгаарлахуйц өндөр байж болохгүй. Нөгөө талаас татварын хэмжээ хэт бага байх нь үнэ цэнийг нь бууруулах сул талтай. Тиймээс гишүүдийн татварын хэмжээг иргэдийн орлогын дундаж түвшинтэй уялдуулан тогтоох шаардлагатай болдог. Зарим улс оронд нийгмийн зарим бүлгийг (тэтгэврийн насныхан, оюутан, хөгжлийн бэрхшээлтэй гм) гишүүний татвараас хөнгөлдөг туршлага бий.

Улс төрийн намын тухай хуульд зааснаар намын дүрмээр тогтоосон хэмжээгээр гишүүн татвар төлөхөөр заасан байдаг<sup>6</sup>. Харин гишүүний татварын хэмжээ, татвар төлөх хугацаа, татвар хураах зэрэг асуудлыг намуудын дотоод дүрмээр зохицуулж байна. Судалгаанд хамрагдсан намуудын жирийн гишүүний татварын хэмжээ нэг сарын 1000 төгрөг байна. Тухайлбал: МАН 210 000, АН 170 000 гишүүдтэй хэмээдэг. Хэрвээ гишүүн бүр сарын 1000 төгрөгийн татвараа төлөх аваас нэг сард МАН-д 210 сая, нэг жилд 2 тэрбум 520 сая, АН-д нэг сард 170 сая, нэг жилд 2 тэрбум 40 сая төгрөгийн хөрөнгө бүрдэнэ. Энэ бол намын санхүүжилтийн жинтэй эх үүсвэр болохуйц хөрөнгө юм.

<sup>5</sup> Улс төрийн намын тухай хууль 16.2. Намын хөрөнгөнд дараахь зүйл хамаарна: гишүүний татвар, гишүүн, талархан дэмжигч иргэн, хуулийн этгээдээс өгсөн хандив, төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг, намын бэлэгдэл бүхий бэлэг дурсгалын зүйлс, намын өмчлөлд байгаа эд юмс, намын хэвлэл, мэдээлэл, сурталчилгааны орлого, өөрийн өмчлөлийн эд хөрөнгийг худалдах буюу түрээслүүлж ашиглуулснаас олсон орлого, намын мөнгөн хөрөнгийг банкинд хадгалуулсны хүү.

<sup>6</sup> Улс төрийн намын тухай хууль 18.1

## 1.1.2. Хандив

Улс төрийн намын санхүүжилтийн дараагийн эх үүсвэр бол хандив. Хандив иргэдийн улс төрийн оролцооны илэрхийлэл болдог. Учир нь тухайн намын улс төрийн үйл ажиллагааг дэмжиж гишүүд, дэмжигчид, иргэд мөнгөн ба мөнгөн бус хэлбэрээр хандив өгдөг. Нам хөгжлийн бодлоготой байх, бодлогоо сонгогчдод таниулж дэмжлэг авах, сонгогчдын итгэлийг татах, засаглалыг хариуцлагатай хэрэгжүүлэх улс төрийн хүчин болж төлөвшихөд дэмжлэг болдог.

**Олон хүнээс (бага хэмжээний) хандив жигд байдлаар цуглуулж чадна гэдэг олон нийтийн итгэл, дэмжлэгийг татаж байгаагийн илэрхийлэл төдийгүй намын санхүүжилтийн хараат бус байдлыг хангах баталгаа юм.**

“Улс төрийн намын тухай” хуульд мөнгөн хандивын хэмжээг хуулийн этгээдээс 10 сая, иргэдээс нэг сая төгрөгөөс хэтрэхгүй байхыг зааж, жилд хоёроос дээш удаа өгөхийг хориглосон байдаг<sup>7</sup>. Улс төрийн намууд хандив болон хандивлагчдаа жил бүр зарлах ёстой ч энэхүү хуулийн заалт хэрэгждэггүй тул намын санхүүжилтэд хандивын эзлэх хувь хэмжээг харьцуулан гаргах боломж судлаачдад олдохгүй байна.

Харин сүүлийн жилүүдэд дэнчин, хураамж нэртэй хууль бус мөнгө төлөлт ихсэж байгааг судалгааны тайлангуудад дурьдаж, хор уршгийг нь анхааруулсаар байна. Тухайлбал: 2008 оны байдлаар гишүүд сонгуульд өрсөлдөх эрх буюу сонгогдох эрхээ эдлэхийн тулд намдаа 20 сая төгрөгийн хураамж төлж байсан. 2012 онд УИХ-ын сонгуульд өрсөлдөх эрхийг 50-500 сая төгрөг<sup>8</sup>, 2016 онд 500 саяас нэг тэрбум төгрөгөөр худалдсан. Нэр дэвших эрхийг улс төрийн намаас авахын тулд их хэмжээний мөнгө төлж байгаа нь Үндсэн Хуульд заасан сонгох ба сонгогдох тэгш эрхийг зөрчсөн хэрэг юм. Нөгөө талаар мөнгөтэй хүмүүс л сонгуульд орох үүдийг нээж өгч байна. Ингэснээр улс төрийн намууд хөрөнгө мөнгөтэй хүмүүсийн хараат байдалд орж эргээд сонгогдсон гишүүд ард түмэндээ бус өөрийнхөө бизнесийг дэмжих, хандивлагчиддаа үйлчлэх буруу тогтолцоо бүрдэхэд хүргэж байна. Үүнийг хязгаарлах үүднээс аль болох олон хандивлагчаас бага хандив авч хэн нэгэнд давуу байдал үүсгэхгүй байх, төсвийн дэмжлэгийг нэмэгдүүлэх, хуулийн этгээдийн хандивыг хориглох зэрэг олон төрлийн арга хэмжээ авах боломжтой<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Улс төрийн намын тухай хууль 18.3. Намд зориулж нэг удаа өгөх хандивын дээд хэмжээ хуулийн этгээдээс арван сая, иргэдээс нэг сая төгрөгөөс хэтэрч болохгүй бөгөөд нэг хандивлагч намын нэг байгууллагад жилд 2-оос дээш удаа хандив өгөхийг хориглоно.

<sup>8</sup> Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийг хандлага, Судалгааны тайлан . УИХТББХ 2012 он, хуудас 20 Сонгуулийн санхүүжилт: тулгамдсан асуудал ба шийдэл Судалгааны тайлан Сонгогчдын боловсролын төв 2015 хуудас 24

<sup>9</sup> Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийг хандлага. Судалгааны тайлан. УИХТББХ 2012 он. хуудас 21

### 1.1.3. Намын өөрийн өмч, үйл ажиллагааны орлого

Нам бол улс төрийн зорилготой ашгийн бус хуулийн этгээд мөн. Иймд намын өмч, үйл ажиллагааны орлогыг хязгаарладаг нийтлэг жишиг дэлхийн олон улсад бий.

Улс төрийн намын тухай хуульд зааснаар намын өөрийн орлогод хөдлөх болон үл хөдлөх хөрөнгө, намын бэлэгдэл бүхий бэлэг дурсгалын зүйлс, намын хэвлэл, мэдээлэл, сурталчилгаа зэргээс худалдах, түрээслүүлж ашиглуулснаас олсон орлого, намын мөнгөн хөрөнгийг банкинд хадгалуулсны хүү зэрэг байхаар хуульчилсан байна. Манай намуудын хувьд хуульд заасан эдгээр эх үүсвэрүүд намын санхүүжилтийг бүрдүүлэхэд жинтэй нөлөө үзүүлж чаддаггүй<sup>10</sup>. Харин МАН-ын хувьд намын байрны түрээсийн орлогоор захиргаа, үйл ажиллагааны зардлын дийлэнхийг бүрдүүлж чаддаг аж.

### 1.1.4. Төсвийн дэмжлэг–Ардчилалд оруулах хөрөнгө оруулалт.

Эдүгээ дэлхийн олон оронд улс төрийн намуудад төсвөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлж байгаа ба төсвийн санхүүжилтийн хувь хэмжээ улам бүр өсөн нэмэгдэх хандлагатай байна. АСТОУХ (International IDEA)-ийн улс төрийн санхүүжилтийн судалгаанаас үзэхэд дэлхийн 180 орноос улс төрийн намуудад улсын төсвийн дэмжлэг тогтмол олгодог 64 орон (37%), тогтмол ба сонгуулийн үр дүнг хослуулан олгодог 40 орон (23,1%), зөвхөн сонгуулийн үр дүнгээр 14 орон (8,1%) байна<sup>11</sup>.

#### Намуудад төсвийн дэмжлэг үзүүлэхийн давуу тал нь:

- Намуудыг гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулагчдын нөлөөлөлд орохоос сэргийлэх,
- Намуудад авлигын мөнгө угаагдахаас урьдчилан сэргийлэх,
- Бизнесийн бүлэглэлийн явцуу ашиг сонирхлоос төрийг хамгаалах,
- Намуудын бие даасан, хараат бус байдлыг нэмэгдүүлэх,
- Санхүүжилтээр дамжуулан төрийн хяналт, хариуцлагын механизмыг хэрэгжүүлэх зэрэг ач холбогдолтой.

Монгол Улсад сонгуулийн үр дүнгээс шалтгаалан УИХ-д суудал авсан намуудад төсвийн дэмжлэг олгодог. Чингэхдээ үндсэн хоёр аргыг хэрэглэдэг. Үүнд:

1. УИХ-д суудалтай намуудын сонгуульд авсан санал тус бүр 1000 төгрөгөөр үнэлэгдэж нэг удаа,
2. УИХ-ын нэг суудал жилд 10 сая төгрөгөөр үнэлэгдэж улсын төсвөөс жил бүр санхүүжилт авдаг<sup>12</sup>. Улсын Их Хурлын гишүүний суудлын 10 сая төгрөгийг Улсын Их Хурлын тухайн бүрэн эрхийн хугацаанд жил бүр авах ба санхүүжилтийн 50 хувийг Улсын Их Хурлын гишүүдийн сонгогдсон тойрогт зарцуулахаар зохицуулжээ.

<sup>10</sup> Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийг хандлага. Судалгааны тайлан. УИХТБХ 2012 он.

<sup>11</sup> <https://www.idea.int/data-tools/question-view/548>

<sup>12</sup> Улс төрийн намын тухай хууль 19-р зүйл. <https://www.legalinfo.mn/law/details/508>



Олон Улсын туршлагаас харахад төсвийн дэмжлэг улс төрийн намуудын үйл ажиллагааг дэмжихээс гадна хөгжлийн бодлогоор өрсөлдүүлж, гишүүдийн оролцоо, дотоод ардчилал, ил тод байдлыг хөхиүлэн дэмжих зорилготой уялдуулж байж үр дүнгээ өгдөг. АСТОУХ-ийн дэлхийн 180 орныг хамарсан судалгаанаас үзэхэд төсвийн дэмжлэгийг дараах чиглэлээр зарцуулдаг аж. Үүнд:

- Улс төрийн намын урсгал зардал, үйл ажиллагаа- 49 орон (27,2%)
- Сонгуулийн сурталчилгааны зардал- 41 орон (22,8%)
- Бодлого ба судалгааны ажил- 17 орон (9,4%) тус тус зарцуулдаг байна<sup>13</sup>.

### Төрөөс улс төрийн санхүүжилт, төсвийн дэмжлэгийн талаар баримтлах бодлого

Төсвийн дэмжлэгийг цаашид нэмэгдүүлэхдээ дараах зорилгод чиглүүлж байж үр дүнтэй болно гэж үзэж байна. Үүнд:

1. Намуудын өрсөлдөөнийг дэмжих,
2. Хөгжлийн бодлогыг дэмжих,
3. Дотоод ардчиллыг дэмжих,
4. Зорилтот бүлгийг дэмжих,
5. Санхүүжилтийн хараат бус байдлыг дэмжих,
6. Улс төрийн зардлыг бууруулах зэрэг болно. Тус бүрт нь задлан авч үзье.

**1.Намуудын өрсөлдөөнийг дэмжих.** Парламентад авсан суудлын тоогоор санхүүжүүлэх нь сонгогдсон цөөн намыг дэмждэг. Харин Парламентад суудал аваагүй ч сонгогчдын саналын тодорхой хувьд үндэслэн санхүүжүүлэх нь олон намын тогтолцоог хөхиүлдэгээрээ сайн талтай. АСТОУХ-ийн 180 орны судалгаанаас үзэхэд төсвийн дэмжлэгийг суудлын тоог харгалзан олгодог 37 орон (20,6%) санал авсан тооны хувь хэмжээгээр бодож олгодог 57 орон (31,7%) байна<sup>14</sup>. Тухайлбал: Унгар, Болгар, Австри, Францад 1%, Япон, Канад, Мексик, Латвид 2 %, Норвегид 2,5 %, ОХУ, Чех, Польш, Литвад 3 %, Австралид 4%, Туркад 7% ба түүнээс дээш сонгогчдын санал авсан намууд төсвийн дэмжлэг авах эрх нээгддэг.<sup>15</sup>

**Монгол Улсын хувьд цаашид УИХ-д авсан суудлын тооноос гадна суудал аваагүй ч сонгогчдын саналын тодорхой хувь хэмжээнд тулгуурлан намуудад төсвийн дэмжлэг олгодог болох шаардлагатай байна.**

Чингэхдээ зорилгогүй тэгшитгэн тараах, босго хэт өндөр эсвэл доогуур байхын аль аль нь эрсдэлтэйг анхаарна уу.

<sup>13</sup> Political finance. International IDEA. <https://www.idea.int/data-tools/question-view/551>

<sup>14</sup> Political finance. International IDEA. <https://www.idea.int/data-tools/question-view/550>

<sup>15</sup> Financing of political parties: Public finding to political parties, CESifo DICE, 2014 <https://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/DICE/Public-Sector/Public-Governance-and-Law/Financing-of-Political-Parties>

Тухайлбал: Бразил Улсад "Улс төрийн сан"-аас олгох төсвийн дэмжлэгийн 5% -ийг бүртгэлтэй бүх намуудад тэгшитгэх зарчмаар хуваарилж, үлдсэн 95%-ийг Үндэсний Конгрессийн сонгууль (Төлөөлөгчдийн танхим)-д авсан саналын хувь хэмжээнд үндэслэн сонгуульд өрсөлдсөн намуудад олгодог хуультай. Төсвийн мөнгийг хуваарилахдаа босго тавиагүйн уршгаар хариуцлага муутай улс төрийн намууд олноороо бий болж, засаглалын чанарыг муутгах нэг шалтгаан болсон гэж үздэг. Бразилд 35 нам бүртгэлтэй ба 67 нам бүртгэлээ хүлээж байна. Үндэсний Конгресст 28 нам суудалтай. Тэдний нэг "Эмэгтэйчүүдийн нам" гэхэд Сенатад ганцхан эрэгтэй төлөөлөгчтэй байх жишээтэй. 2015 онд Эмэгтэйчүүдийн намын нэрээр сонгогдсон тэрээр жилийн дараа намаа сольсон байна. Бразилийн Конгресс энэ мэт байдлыг засах хуулийн төсөл санаачилан хэлэлцэж байна. Хуулийн төсөлд улс төрийн намууд төсвийн дэмжлэгийг авахдаа сонгогчдын 1,5 хувийн саналыг авсан байх босго тогтоож, цаашид босгыг өндөрсгөж 2030 онд 3 хувь болгон нэмэгдүүлэхээр тусгажээ.

Түүнчлэн сонгогчдын саналын тоогоор сонгуулийн дараа ганц удаа санхүүжүүлэх биш харин дараагийн сонгууль хүртэл жил бүр төсвийн дэмжлэг үзүүлэх нь санхүүжилтийн тогтвортой эх үүсвэрийг бүрдүүлэхэд тустай байдаг. Мөн улс төрийн намуудын өрсөлдөөнийг дэмжихийн тулд өмнөх сонгуулиар авсан дэмжлэгийг дараагийн сонгуульд харгалзаж төрийн дэмжлэгийг огцом бууруулахгүй байх бодлогыг баримталдаг.

**2. Хөгжлийн бодлогыг дэмжих.** Улс төрийн бодлого сайтай нам улс оны хөгжлийн түүчээ болж чадна. Тиймээс улс орныг хөгжүүлэх бодлогын баримт бичгийг гишүүд, олон нийтийн оролцоотой боловсруулахад зориулж намуудад төсвөөс дэмжлэг олгодог туршлага бий. Намуудын дэргэдэх "Улс төрийн боловсролын сан", "think-tank" бүлэг, судалгааны баг ажиллуулах, иргэдэд улс төрийн боловсрол олгох, тодорхой зорилтот бүлгүүдтэй ажиллах хөтөлбөр хэрэгжүүлэхийг дэмждэг. Тухайлбал: ХБНГУ-д 1925 онд анхны Улс төрийн сан болох "Фридрих Эберт Сан" Ерөнхийлөгч Ф.Эбертийг таалал төгссөний дараа байгуулагдсан аж. Эдүгээ тус улсад нам, холбооны дэргэд улс төрийн боловсролын зургаан сан ажиллаж иргэдийн улс төрийн боловсролыг дээшлүүлэх, сургалт, судалгааны ажил хийдэг<sup>16</sup>. Намуудын сонгуулийн үр дүнгээс хамааран улсын төсвийн дэмжлэгээр сангууд санхүүждэг хэдий ч улс төрийн намын шууд удирдлага дор ажилладаггүйгээрээ онцлогтой. Конрад Аденауэр Сангийн санхүүжилтийн 97 орчим хувийг улсын төсвөөс, 3 орчим хувийг арга хэмжээнд оролцогсдын хураамж ба бусад орлогоос бүрдүүлдэг байна<sup>17</sup>.

Их Британид жил бүр Сонгуулийн комиссоор дамжуулан намуудын дунд хөгжлийн бодлого боловсруулах (Policy Development Grants) 2 сая паундын

<sup>16</sup> Христосын Ардчилсан Холбоо (ХАХ)-той Конрад Аденауэрын Сан (КАС), Германы Социал-Демократ Нам (ГСДН)-тай Фридрих Эберт Сан (ФЕС), Германы Чөлөөт Ардчилсан Нам (ГЧАН)-тай Фридрих-Науманн Сан (ФНС), Христосын Нийгмийн Холбоо (ХНХ)-той Ханнс Зайдель Сан, 90 орны Холбоо/Ногоон нам эвсэлтэй Хайнрих Бөлл Сан (ХБС), Зүүний намтай Роза Люксембург Сан (РЛС)

<sup>17</sup> Германы улс төрийн сангуудыг Монголд нутагшуулах боломж.Каролин Хөөлайн, КАС-ийн тэтгэлэгт судалгаа 2012 он

тэтгэлэг зарладаг. Тэтгэлэгт хамрагдах гол болзол бол Нийтийн танхимд (House of commons) хамгийн багадаа хоёр суудал авсан байх шаардлагатай. Энэхүү 2 саяын тэтгэлгээс 1 саяыг нь болзол хангасан намуудад тэгш хуваарилах ба үлдсэн 1 саяыг сонгуулийн тойрог ба сонгогчдын саналын тоо зэргийг харгалзан тусгай томъёо хэрэглэн хуваарилдаг. Өнөөгийн байдлаар зургаан нам энэхүү бодлого хөгжүүлэх тэтгэлгийг авах болзол хангасан байна<sup>18</sup>.

**3. Дотоод ардчиллыг дэмжих.** Төсвийн дэмжлэгийг жил бүр олгохдоо намуудын өмнөх жилийн санхүүгийн тайлангаас гадна дүрмийн хэрэгжилтийг шаарддаг туршлага бий. Зарим улсад үүнийг “Дотоод ардчиллын тайлан” гэж нэрлэдэг. Намууд холбогдох хууль, дүрмийн хэрэгжилт, дотоод ардчиллаа тайлагнах нь улсын төсвөөс санхүүжилт авах бас нэг шалгуур үзүүлэлт болдог. Тухайлбал: Кени Улсын Улс төрийн намын тухай (2011он) хуулиар улс төрийн намуудыг бүртгэдэг хараат бус байгууллагатай болж түүгээр дамжуулан төсвийн дэмжлэг олгох ба чингэхдээ намын дүрэм, улс төрийн бодлогын хэрэгжилт, үйл ажиллагааны жилийн тайланг шаардах болжээ. Учир нь дотоод ардчилал сайтай нам нийгэмд ардчиллыг хөгжүүлж чадна гэж үздэг аж.

**4. Зорилтот бүлгийг дэмжих.** Жендерийн тэгш оролцоо, цөөнхийн төлөөллийг улс төрд хангах зорилгын үүднээс эмэгтэйчүүд, залуучууд, нутгийн уугуул иргэдийг дэмжиж тодорхой хувийг төсвөөс санхүүжүүлдэг туршлага олон улсад бий. Тухайлбал Намуудад очих төсвийн дэмжлэгээс Чили, Өмнөд Солонгост 10%<sup>19</sup>, Финландад 12%-ийг<sup>20</sup> эмэгтэй улс төрчдийг дэмжихэд зарцуулдаг бол Колумбид Парламентад суудалтай намууд нийт төсвийн дэмжлэгийнхээ 5%-ийг эмэгтэйчүүдийн бүлгийг дэмжихэд зориулдаг<sup>21</sup>. Португаль, Ирланд, Франц, Италид эмэгтэйчүүдийн нэр дэвшүүлэх квотоо баримтлахгүй эсвэл тэдний улс төрийн оролцоог хязгаарлах аливаа бодлого хэрэгжүүлбэл төсвийн дэмжлэгийг бууруулах үндэслэл болдог байна.

**5. Санхүүжилтийн хараат бус байдлыг дэмжих.** Хамтын зорилго, итгэл үнэмшилтэй, гишүүдийнхээ оролцоог хангаж чаддаг нам татвар, хандиваа ч цуглуулж чаддаг. Тиймээс төсвийн дэмжлэг намын дотоод ардчиллыг хөхиүлэн дэмжиж, гишүүдийн татвар, хандивын хувь хэмжээтэй дүйцүүлэн олгодог зарчим бусад улсад байдаг. Үүний сонгодог жишээ бол ХБНГУ юм. Тус улсад намуудын төсвөөс авах санхүүжилт нь сонгогчдын санал, гишүүдийн суудлын тоо, хандивын хувь хэмжээнээс хамаарна. Жил бүр Бундестагт суудалтай нам 5 сая хүртэлх сонгогчдын санал авсан бол авсан санал бүртээ 1.30 евро, 5 саяас дээш санал бүртээ 1 евро авдаг. Мөн гишүүдийнхээ татвар ба хандив бүрийн 1 евро тутамд 0,50 евро дүйцүүлэн төсвөөс дэмжлэг авна. Үүний үр дүнд бага хэмжээний мөнгө хандивлагчдын тоо өсөж нийт хандивлагчдын 85-90 хувийг эзлэх болжээ<sup>22</sup>. Энэхүү зөв бодлогын үр дүнд

<sup>18</sup> Political parties, Elections, Referendum Act 2000. Policy development grant. <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/political-parties-campaigning-and-donations/public-funding-for-parties>

<sup>19</sup> Political finance. International IDEA. <https://www.idea.int/node/294691>

<sup>20</sup> Political finance. International IDEA. <https://www.idea.int/node/261413>

<sup>21</sup> Political finance. International IDEA. <https://www.idea.int/node/272641>

<sup>22</sup> Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийг хандлага, Судалгааны тайлан. УИХТБХ 2012 он,

төсвийн дэмжлэг улс төрийн намуудын өөрсдийн орлого болох татвар, хандивын хэмжээнээс хэзээ ч давж гардаггүй байна. Тухайлбал: Намын нийт орлогод төсвийн дэмжлэг 35%, хандив 20%, татвар 40%, бусад орлого 5% орчим байдаг нь санхүүжилтийн эх үүсвэрийн тэнцвэрийг хадгалж, төрөөс ч, цөөн тооны хандивлагч нараас ч хараат бус болж чаджээ.

**6. Улс төрийн зардлыг бууруулах.** Төсвийн дэмжлэгээр дамжуулан намуудын ба сонгуулийн зардлыг бууруулах бодлого баримталдаг олон улсын туршлага бий. Тухайлбал: 51 сая хүнтэй Өмнөд Солонгост намын орон тооны ажилтны тоог төв намд 100-аас ихгүй байхаар хязгаар тавьсан байна<sup>23</sup>. Хэрвээ намууд энэ заалтыг зөрчин илүү тооны ажилтан цалинжуулах аваас Үндэсний Сонгуулийн комисс тухайн намын дараа жилийн төсвийн дэмжлэгийг хасах заалттай. Мөн сонгуулийн үед цалинтай ажиллах менежер, ухуулагч нарын тоог бууруулж, сайн дурын ажилтны тоог нэмэгдүүлэхийг дэмжих бодлого төрөөс барьдаг аж.

### 1.1.5. Төсвийн шууд бус дэмжлэг

Төсвийн шууд дэмжлэгээс гадна шууд бус дэмжлэг улс төрийн санхүүжилтийг бууруулахад чухал үүрэгтэй байдаг. АСТОУХ-ийн дэлхийн 180 орны улс төрийн санхүүжилтийн судалгаанаас харахад дараах төрлийн шууд бус дэмжлэгийг голчлон үзүүлдэг байна<sup>24</sup>. Үүнд:

- Татварын хөнгөлөлтөөр дэмждэг 60 орон (33,3%)
- Сонгогчидтой уулзах байраар хангадаг 29 орон (16,1%)
- Хэвлэх материал, сурталчилгааны зардалд дэмжлэг үзүүлдэг 26 (14,4%)
- Шуудангийн зардалд дэмжлэг үзүүлдэг 10 (5,6%)
- Нийтийн тээврийн зардлын хөнгөлөлт үзүүлдэг 6 (3,3%)

Монгол Улсын "Сонгуулийн тухай хууль"-аар манай улсад олон нийтийн радио телевизээр сурталчилгааны нэвтрүүлгийг нам эвсэл, Ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэр дэвшигч тус бүрээр үнэ төлбөргүй нэвтрүүлэх<sup>25</sup> мөн төрийн ба орон нутгийн өмчит ба өмчийн ороолцоотой бүх байгууллага байр танхимаа үнэ төлбөргүй ашиглуулах үүрэгтэй<sup>26</sup>. Цаашид төсвийн шууд ба шууд бус дэмжлэгийг уялдуулан олгох ялангуяа улс төрийн нам ба нэр дэвшигчдэд хандив өгсөн иргэдэд татварын хөнгөлөлт олгох урамшууллын хэлбэрийг нэвтрүүлэх нь үр дүнтэй харагдана. Нэг жишээ дурьдахад Өмнөд Солонгост "Улс төрийн сангийн хууль"-ийг 2004 онд шинэчлэн 100 ам доллар хүртэлх хандив өгсөн хувь хүмүүст татварын хөнгөлөлт үзүүлсэнээр хандивлагчдын тоо нэмэгдэх болжээ. 2014 онд гэхэд Сонгуулийн үндэсний комиссоос 48186 иргэдээс өргөсөн 4.45 сая ам.долларын хандивыг намуудад хуваарилсан байна.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Political Parties act of Korea, Article 30 Restriction on Number of Salaried Clerical Staff of Political Parties.

<sup>24</sup> <https://www.idea.int/data-tools/question-view/555>

<sup>25</sup> Сонгуулийн тухай хууль 82.3, 82.3 <http://gec.gov.mn/details/1259>

<sup>26</sup> Сонгуулийн тухай хууль 80.3 <http://gec.gov.mn/details/1259>

<sup>27</sup> Financing Democracy: Framework for supporting better public policies and averting policy capture хуудас 229, 232 <https://www.oecd.org/gov/ethics/financing-democracy-forum-2014-agenda.pdf>

Мөн Япон улс шиг намууд ба нэр дэвшигчдийн танилцуулга, мөрийн хөтөлбөрийг нэгдсэн журмаар хэвлэх (сонгогчдод түгээх) ажлыг төрөөс хариуцах аваас ихээхэн хэмжээний зардлыг бууруулах боломжтой.

### Улс төрийн намуудад үзүүлж буй төсвийн дэмжлэг

Төсвийн дэмжлэгийн хэлбэр	Төсвийн дэмжлэгийн зорилго	Монгол Улсын жишээ
Төсвийн шууд дэмжлэг	Улс төрийн намын зардал ба үйл ажиллагааг дэмжих	Улс төрийн намын тухай хуульд зааснаар Улсын Их Хурлын гишүүний суудлын 10 сая төгрөгний санхүүжилтийн 50 хувийг Улсын Их Хурлын гишүүдийн сонгогдсон тойрогт зарцуулах ёстой. Харин үлдсэн 50 хувь ба сонгогчдын саналын тоонд үндэслэн авсан санхүүжилтийг юунд зарцуулах тухай хуулийн зохицуулалт байхгүй <sup>28</sup> . Намууд тайлангаа ил тод нийтэлдэггүй учраас зардлын шинжилгээ хийх боломжгүй байна.
	Сонгуулийн зардал, сурталчилгааг дэмжих	Төсвийн дэмжлэгээр намууд ба нэр дэвшигчдийн сонгуулийн зардлыг дэмждэггүй.
	Улс төрийн намын хөгжлийн бодлогыг дэмжих	Төсвийн дэмжлэгээр улс төрийн намуудын хөгжлийн бодлого, мөрийн хөтөлбөр, судалгааны ажлыг дэмжих бодлого байхгүй.
	Зорилтот бүлгийг дэмжих	Төсвийн дэмжлэгээр эмэгтэйчүүд, залуучуудын улс төрийн оролцоог дэмжих бодлого байхгүй.
	Төсвийн дэмжлэгийн хувь хэмжээг тооцох аргачлал (томъёо)	Төсвийн дэмжлэгийг тооцоолон хуваарилах аргачлал байхгүй.
Төсвийн шууд бус дэмжлэг	Татварын урамшуулал	Татварын бодлогоор хандив өгсөн иргэдийг урамшуулах тогтолцоо байхгүй.
	Хэвлэл мэдээлэл, нэвтрүүлгийн цаг олгох	Сонгуулийн тухай хуулийн 82.3-д заасны дагуу олон нийтийн радио телевиз нь сурталчилгааны нэвтрүүлгийг нам эвсэл, Ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэр дэвшигч тус бүрээр үнэ төлбөргүй нэвтрүүлдэг.
	Сурталчилгааны материал хэвлэх ажлыг төрөөс хариуцах	Төрөөс намууд ба нэр дэвшигчдийн сонгуулийн сурталчилгаа мөрийн хөтөлбөрийг хэвлэх, түгээх зохицуулалт байхгүй.
	Сонгогчидтой уулзахад төрийн өмчийн байр ашиглуулах	Сонгуулийн тухай хуулийн 80.3-д заасны дагуу төрийн ба орон нутгийн өмчит ба өмчийн оролцоотой бүх байгууллага байр танхимаа үнэ төлбөргүй ашиглуулах үүрэгтэй.
Нийтийн тээврээр хөнгөлөлттэй үйлчлүүлэх	Сонгуулийн үед нэр дэвшигчид ба багийнхан нийтийн тээврээр үйлчлүүлэх хөнгөлөлт байхгүй.	

<sup>28</sup> Төсвөөс олгосон санхүүжилтийг УИХ-ын гишүүдийн тойрогт хэрхэн зарцуулах асуудал журамлагдаагүй байгаагаас хуулийн дагуу тойрогт зарцуулах ёстой санхүүжилтийн 54 орчим хувь нь л зориулалтын дагуу зарцуулагдсан бөгөөд үлдсэн хэсэг нь улс төрийн намын үйл ажиллагааг санхүүжүүлэхэд зарцуулагдсан тухай 2007 оны Үндэсний аудитын газрын тайланд дурьджээ.

## 1.2 СОНГУУЛИЙН САНХҮҮЖИЛТ

Сонгуулийн санхүүжилт нь сонгуульд өрсөлдөөнийг хөхиүлэн дэмжих, төрд шударга ёсыг тогтоох үйл явцын санхүүжилт болох учиртай. Тиймээс санхүүжилтийн зорилго нь иргэдийн эвлэлдэн нэгдэж, улс төрийн үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, сонгох, сонгогдох эрхийг хангахад чиглэгдэх ёстой байдаг. Сонгуулийн тухай хуульд зааснаар сонгуулийн зардал нь дараах хөрөнгөнөөс бүрдэнэ. Үүнд:

- хандив;
- намын өөрийн хөрөнгө;
- нэр дэвшигчийн өөрийн хөрөнгө;<sup>29</sup>

Сонгуулийн сурталчилгаанд хуулийн этгээд 15 сая төгрөг, иргэн 3 сая төгрөгөөс хэтрэхгүйгээр жилд зөвхөн нэг удаа өгөхөөр хуульчилжээ<sup>30</sup>. Монгол Улсад сонгуулийн сурталчилгаанд зориулж намууд ба нэр дэвшигчдэд төсвийн шууд дэмжлэг үзүүлдэггүй.

АСТОУХ-ийн дэлхийн 180 орныг харьцуулсан судалгаанд 41 орон (22,8%) сонгуулийн сурталчилгааны зардалд зориулж нэр дэвшигчдэд төсвийн дэмжлэг олгодог байна.<sup>31</sup> Төсвийн дэмжлэгийг татварын хөнгөлөлт, дүйцүүлсэн урамшуулал, нөхөн олговор зэрэг шууд ба шууд бус хэлбэр, арга замуудаар хэрэгжүүлдэг. Тухайлбал: АНУ-д "Цэвэр сонгууль, цэвэр мөнгө санаачилга" өрнөж орон нутгийн сонгуульд нэр дэвшигчдэд төсвийн дэмжлэг үзүүлдэг болсон. Гол болзол нь сонгуулийн өмнө тодорхой тооны сонгогч бүрээс гарын үсэг ба бага хэмжээний хандивын мөнгө (5 ам.дол) цуглуулсан байх шаардлагатай. Гэхдээ төсвийн дэмжлэг авсан нэр дэвшигч өөрийн хөрөнгөө зарцуулах эсвэл хувийн компаниас хандив авах эрхгүй болдог.

Олон нийтээс цуглуулсан бага хэмжээний хандивыг дүйцүүлэн урамшуулдаг дүйцүүлэх сангийн тогтолцоо АНУ ба ХБНГУ-д байдаг. Тухайлбал: 100 хандивлагч тус бүрээс 500 евро авсан, нэг хандивлагчаас 50 мянган евро авсан хоёрын хооронд ихээхэн ялгаа гардаг. 100 хандивлагч тус бүрээс авсан 500 евро тутамдаа уг сангаас 500 еврог дүйцүүлэн өгч нийт 100 мянган евротой болох боломжтой. Харин нэг хандивлагчаас авсан 50 мянган евро дээр 500 евро л нэмэгддэг байна<sup>32</sup>.

Мөн сонгуульд зарцуулсан зардлыг нөхөн олгох хэлбэрүүд байна. Тухайлбал: Канадад сонгуулийн үр дүнгээс хамаарч улс төрийн нам сонгуулийн зардлын 50 хүртэлх, нэр дэвшигч 60 хүртэлх хувийг буцаан авах эрхтэй. Өмнөд Солонгост сонгогчдын 15-аас дээш хувийн санал авсан бол сонгуулийн зардлыг бүхэлд нь 10-15 хувийн хооронд санал авсан бол 50 хүртэлх хувийг төрөөс буцаан олгодог аж.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Сонгуулийн тухай хууль 40.2 <http://gec.gov.mn/details/1259>

<sup>30</sup> Сонгуулийн тухай хууль 50.1.1, 50.1.2, 50.2 <http://gec.gov.mn/details/1259>

<sup>31</sup> АСТОУХ-ийн судалгааны харьцуулалт. <https://www.idea.int/data-tools/question-view/551>

<sup>32</sup> Money in politics: sound political competition and trust in government by Bruno Wilhelm Speck OECD 2013 хуудас 34

<sup>33</sup> Financing Democracy: Framework for supporting better public policies and averting policy capture хуудас 229 <https://www.oecd.org/gov/ethics/financing-democracy-forum-2014-agenda.pdf>

## Сонгуулийн үеийн хязгаарлалт, хориглолт

Төрийн үүрэг бол санхүүгийн дэмжлэг ба хязгаарлалтын тэнцвэрийг зохистой тогтоох замаар нэр дэвшигчдийн сонгогдох тэгш эрх, тэгш боломжийг хангаж, шударга өрсөлдөөнийг хөхиүлэх явдал юм. Иймээс сонгуулийн санхүүжилтийн нэг талд нь хандив, төсвийн дэмжлэг нөгөө талд нь хязгаарлалт, хориглолт үйлчилдэг.

Хандивын хязгаарлалт	Төрийн өмч, хөрөнгө, албан тушаал ашиглахыг хориглох	Сонгуулийн зардлын хязгаарлалт
<ul style="list-style-type: none"> <li>Нэр, хаяггүй хандивыг хориглох</li> <li>Гадаадын хандив, санхүүжилтийг хориглох</li> <li>Хувь хүний хандивыг хязгаарлах</li> <li>Лиценз эзэмшдэг, төрийн чиг үүргийг гэрээлэн гүйцэтгэдэг компаниудын хандивыг хориглох</li> <li>Ашгийн төлөө хуулийн этгээдийн хандивыг хориглох</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Албан тушаал, эрх мэдлээ ашиглахыг хориглох</li> <li>Төрийн өмч, хөрөнгө ашиглахыг хориглох</li> <li>Үндэслэлгүй (популист) амлалтыг хориглох</li> <li>Засгийн газрын ажлын үр дүнг ашиглахыг хориглох</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Сурталчилгааны хугацаанд хийх хязгаарлалт</li> <li>Зардлын хязгаарлалт</li> <li>Үнийн хөөрөгдлийн хязгаарлалт</li> </ul>

### 1.2.1. Хандивын хязгаарлалт

Хандивын хязгаарлалт нь төсвийн ба хувийн санхүүжилтийн дээд хязгаарыг тогтоон тэнцвэрийг хангах зорилготой юм. Үүнд:

- Нэр, хаяггүй хандивыг хориглох:** ЭЗХАН-ийн орнуудын 50% нэр хаяг тодорхойгүй хандивыг хорьдог. Сүүлийн үеийн жишээгээр Франц, Мексик, Өмнөд Солонгост хориод байна. Швед Улсад нэр хаяггүй хандив авсан тохиолдолд улсын төсвийн дэмжлэг авах боломжгүй болдог<sup>34</sup>. Монголд Сонгуулийн тухай хуулиар харьяалалгүй хүн, эрх зүйн байдал нь тодорхойгүй, 18 нас хүрээгүй хүн хандив өгөх ба авахыг хориглодог<sup>35</sup>. Хандив өгсөн этгээдийн эрх зүйн байдал нь тодорхойгүй бол хандив хүлээн авах эрх бүхий этгээд буцаан шилжүүлэх үүрэгтэй ба зөрчсөн тохиолдолд нэр дэвшигчийг нэрсийн жагсаалтаас хасч, хүлээн авсан хандивыг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу улсын орлогод буюу төрийн санд шилжүүлэх заалттай.

<sup>34</sup> Daniela R. Ricco (2015) Public Funding to Political Parties: a toward-looking approach

<sup>35</sup> Сонгуулийн тухай хууль 52.1.5, 52.1.6, 52.3



- Гадаадын хандив, санхүүжилтийг хориглох:** АСТОУХ-ийн дэлхийн 180 орны улс төрийн санхүүжилтийн судалгаанаас харахад 179 орноос 120 орон улс төрийн намыг, 99 орон нэр дэвшигчийг мөн хуулийн этгээд, иргэдийн ашиг сонирхлоос хамгаалж, хандив авахыг хориглосон байна. Монгол Улсын "Сонгуулийн тухай хууль"-д зааснаар гадаад улс буюу гадаадын хөрөнгө оруулалттай байгууллага, хамтарсан байгууллагын гадаад оролцогч, олон улсын байгууллага, гадаад улсын иргэн хандив өгөхийг мөн нам болон нэр дэвшигч хандив авахыг хориглодог<sup>36</sup>. Харин Монголд бүртгэлтэй ч гадаадын хөрөнгө оруулалттай компаниудаас хандив авах тохиолдлууд гараад байгааг цаашид судлан үзэх шаардлагатай харагдана.
- Хувь хүний хандивыг хязгаарлах:** Иргэдийн сонгох эрх нь нэг сонгогч-нэг саналын эрхээр хэрэгждэг. Гэсэн хэдий ч хөрөнгөлөг хүмүүс нэр дэвшигчдэд их хэмжээний хандив өгөх замаар сонгуулийн үр дүнд нөлөөлөх улмаар сонгуулийн дараа өөртөө давуу байдлыг бий болгохоос сэргийлж хандивын хэмжээг хязгаарлан тогтоодог. Монголд сонгуулийн үед жилд нэг удаа хувь хүн 3 сая, хуулийн этгээд 15 сая төгрөгийн хандивын хязгаартай.<sup>37</sup>
- Лиценз эзэмшдэг, төрийн чиг үүргийг гэрээлэн гүйцэтгэдэг компаниудын хандивыг хориглох:** Дэлхийн 180 орны улс төрийн санхүүжилтийн өгөгдлийн сангаас харахад 63 оронд төртэй гэрээлэн ажилладаг хувийн компаниас хандив авахыг хориглодог<sup>38</sup>. Сонгуульд хандивлагч компаниуд эргээд концессийн гэрээ, төрийн өмчийг хувьчлах, лиценз эзэмших, зээл тусламж авах, татвараас хөнгөлүүлэх зэргээр ашиг хүртэх нь олонтаа. Нөгөө талаас төртэй гэрээлэн ажилладаг компаниудыг улс төрчдийн зүгээс хандив өгөх шахалтад оруулдаг тохиолдлууд ч гардаг. Тиймээс олон оронд уул уурхайн лиценз эзэмшдэг, төртэй гэрээлэн ажилладаг компаниудыг хандив өгөхийг хорих түүнчлэн хандив өгсөн компаниудыг сонгуулийн дараа тодорхой хугацаанд төрийн хөрөнгөөр бараа ажил үйлчилгээ худалдах, гүйцэтгэх тендерт оролцох эрхийг хязгаарладаг байна.
- Ашгийн төлөө хуулийн этгээдийн хандивыг хориглох:** Дэлхийн 180 орны улс төрийн санхүүжилтийн өгөгдлийн сангаас харахад 50 улсад улс төрийн намыг хувийн компаниас хандив авахыг хорьдог<sup>39</sup> бөгөөд энэ тоо цаашид нэмэгдэх хандлагатай байна. Тухайлбал: Бразил Улсын Дээд шүүхээс 2015 онд ашгийн төлөө хуулийн этгээдээс хандив авахыг хорих шийдвэр гаргасан юм. Энэ шийдвэр гарахаас өмнө сонгуулийн санхүүжилтийн 75 хүртэлх хувь нь 20 000 компаниас хандив хэлбэрээр ирж байсан бөгөөд түүний 30 хувийг уул уурхай, барилгын 20 том групп

<sup>36</sup> Сонгуулийн тухай хууль 52.4 <http://gec.gov.mn/details/1259>

<sup>37</sup> Сонгуулийн тухай хууль 50.1.1, 50.1.2 <http://gec.gov.mn/details/1259>

<sup>38</sup> АСТОУХ-ийн судалгааны харьцуулалт. <https://www.idea.int/data-tools/question-view/284660>

<sup>39</sup> АСТОУХ-ийн судалгааны харьцуулалт. <https://www.idea.int/data-tools/question-view/555>



өөрийн охин компаниудаараа дамжуулан өгч байжээ<sup>40</sup>. Байгалийн баялаг ихтэй тэр дундаа зэс, хүдрээр дэлхийд тэргүүлдэг Чили Улсад ч хувийн компаниас хандив авахыг хорьсон байдаг. Тэд хорьсон шалтгаанаа “Сонгууль бол иргэд өөрсдийгөө төлөөлөх төлөөллийн байгууллагаа сонгох зорилготой. Иргэдийн хандив бол өөрийгөө төлөөлөх төлөөлөгчөө дэмжиж байгаа улс төрийн оролцооны илэрхийлэл. Харин хуулийн этгээдийн хувьд сонгуульд оролцох субъект биш бөгөөд хандив өгөх нь хувийн ашиг сонирхлоо илэрхийлж байгаа хэрэг болно” хэмээн тайлбарласан байдаг.

### 1.2.2. Төрийн өмч, хөрөнгө, албан тушаал ашиглахыг хориглох

Сонгуулийн үед нэр дэвшигчдийн тэгш гарааг хангах зорилгоор эрх мэдэл, эд хөрөнгийн давуу байдалд дулдуйдах, сонгогчдын санал татах зорилготой амлалтуудыг хориглодог олон орон бий. Төрийн өндөр албан тушаалтнуудын хувьд жирийн нэр дэвшигчидтэй харьцуулахад илт давуу байдлаар сонгуульд оролцох боломжтой тул эрх мэдэл, албан тушаалын давуу талыг дараах байдлаар хязгаарладаг байна. Үүнд:

- **Албан тушаал, эрх мэдлээ ашиглахыг хориглох:** Төрийн албан хаагч нэр дэвших тохиолдолд албан тушаал, эрх мэдлээ ашиглахыг хориглох бодлого юм. Сонгуулийн тухай хуулиар төрийн жинхэнэ албан хаагч нь сонгуульд нэр дэвших бол тухайн ээлжит сонгуулийн жилийн 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс өмнө чөлөөлөгдөх өргөдлөө өгөх үүрэгтэй<sup>41</sup>.
- **Төрийн өмч, хөрөнгө ашиглахыг хориглох:** Сонгуулийн тухай хуулиар сонгуулийн сурталчилгаанд улс төрийн албан тушаалтнаас бусад төрийн албан хаагч оролцохыг хориглож, төрийн болон орон нутгийн өмч болон өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн тээврийн хэрэгсэл, бусад өмч хөрөнгийг аливаа хэлбэрээр ашиглахыг хориглодог<sup>42</sup>.
- **Үндэслэлгүй (популист) амлалтыг хориглох:** Улс төрийн намууд сонгуульд ялахын тулд тооцоо судалгаагүй амлалт өгөх, бэлэн мөнгө тараах, нийгмийн халамжийг хавтгайруулах зэргийг олон улсад хориглодог. Сонгуулийн тухай хуулиар “Сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт мөнгө, эд хөрөнгө, эд хөрөнгөтэй холбоотой эрх олгох, уул уурхай, газрын тос, эрдэс баялгийн болон бусад салбарын орлого, түүнчлэн улс, орон нутгийн төсвөөс иргэдэд аливаа хишиг, хувь, тэдгээртэй адилтгах бусад зүйл хүртээх, зээлийн болон бусад өр төлбөрийг хүчингүйд тооцох, хөрвүүлэх, үнэ төлбөргүй, эсвэл хямдралтай үнээр иргэдэд үйлчилгээ үзүүлэх, ажлын байранд зуучлах, ажилд оруулах, улсын болон орон нутгийн төсвийн хөрөнгийг иргэдэд тараан олгох, шууд зарцуулахтай холбогдсон асуудлыг хориглосон байна. Мөн сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр нь “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай”, “Хөгжлийн бодлого

<sup>40</sup> Financing Democracy: Framework for supporting better public policies and averting policy capture <https://www.oecd.org/gov/ethics/financing-democracy-forum-2014-agenda.pdf>

<sup>41</sup> Төрийн албаны тухай хууль 46.4 ээлжит бус сонгуульд нэр дэвших бол тухайн сонгууль болохоос 60 хоногийн өмнө, нөхөн, дахин сонгуульд нэр дэвших бол тухайн сонгууль болохоос 30 хоногийн өмнө тус тус төрийн албанаас чөлөөлөгдөх өргөдлөө өгнө.

<sup>42</sup> Сонгуулийн тухай хууль 70.5.11, Төрийн албаны тухай хууль 39.1.6

төлөвлөлтийн тухай" хуульд нийцсэн байдалд болон хэрэгжүүлэх санхүүгийн эх үүсвэрийн талаарх тооцоо, судалгааг төрийн аудитын байгууллагаар хянуулсан байна" гэдгийг тус тус зааж өгсөн<sup>43</sup>.

- **Засгийн газрын ажлын үр дүнг ашиглахыг хориглох:** Парламентын гишүүд, төрийн албан тушаалтнууд нэр дэвшихдээ засгийн газрын ажлын амжилт ба үр дүнг өөрийн хийсэн ажил мэт сурталчлахыг хязгаарладаг. Нэр дэвшигчдийн тэгш гарааг хангах нөгөө талаас засгийн газар ба намын байгууллагын зааг ялгааг салгахын чухлыг судлаачид анхааруулдаг. Түүнчлэн сонгуулийн өмнөх жилд төсөв үндэслэлгүй нэмэгдэх, тойргуудад төлөвлөлтгүй хөрөнгө оруулалт хийгдэх, төрийн байгууллагуудын сурталчилгаа ихсэх зэрэг нь засгийн эрхэнд гарсан намд илт давуу байдал олгодог тул түүнийг хянаж, хязгаарлах оролдлогууд гарсаар байна. Хэдий маргаантай ч энэ асуудлыг цаашид судлан зохицуулах шаардлагатай харагдана.

### 1.2.3. Сонгуулийн зардлын хязгаарлалт

- **Сурталчилгааны хугацаанд хийх хязгаарлалт:** Сонгуулийн сурталчилгааны хугацааг олон хүчин зүйлсийг харгалзан үндэслэлтэй тогтоох шаардлагатай байдаг. Хугацаа уртасвал хөрөнгө ихээр урсана. Харин богино хугацаанд сурталчилгаа хийх боломж хомсдоно. Монгол Улсад сонгуулийн сурталчилгааны хугацаа 17-19 хоног байдаг<sup>44</sup>.
- **Зардлын хязгаарлалт:** Олон улсад сонгуулийн зардлын дээд хэмжээг хязгаарлаж чадсанаар дундаж орлоготой иргэн сонгуульд оролцох түвшинд сонгуулийн зардлыг тогтоож өгдөг. Сонгуулийн зардлыг бууруулах дэлхий нийтийн чиг хандлага хүчтэй явагдаж байна<sup>45</sup>. Бельги, Чили, Франц, Израиль, Шинэ Зеланд, Өмнөд Солонгос улсууд сонгуулийн зардлаа бууруулсан хамгийн сүүлийн үеийн жишээгээр дурдагдаж байна.<sup>46</sup> Хэрэглээний үнийн индексийг үндэслэх аргачлал түгээмэл байна. Тухайлбал: Канадад 73.5 цент, Испанид 0.24 евро, Литвад 0.58 еврогоор сонгогч бүрээ үржүүлэн сонгуулийн зардлын дээд хэмжээг тогтоодог. Өмнөд Солонгост Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн зардлын дээд хэмжээг хүн амын тоог 0.90 ам доллараар үржүүлдэг<sup>47</sup>. ОХУ-д 2018 оны 3 дугаар сард явагдсан Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн зардлын дээд хязгаар 400 сая рубль буюу ойролцоогоор 16 тэрбум төгрөг болсон байна<sup>48</sup>. ОХУ газар нутгийн хувьд ч, сонгогчдын тооны хувьд ч манайхаас 10 дахин илүү. Монгол Улсын 2017 оны

<sup>43</sup> Сонгуулийн тухай хууль 67.4

<sup>44</sup> Сонгуулийн тухай хуулийн 68.1, 68.2

<sup>45</sup> Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын (OECD) гишүүн орнуудын гуравны хоёр нь улс төрийн намын ба нэр дэвшигчийн зардлыг хязгаарлах бодлого баримталж байна.

<sup>46</sup> Money and Politics: The Effects of Campaign Spending Limits on Political Entry and Competition [https://eml.berkeley.edu/~ffinan/Finan\\_Limits.pdf](https://eml.berkeley.edu/~ffinan/Finan_Limits.pdf)

<sup>47</sup> Financing Democracy: Framework for supporting better public policies and averting policy capture хуудас 227 <https://www.oecd.org/gov/ethics/financing-democracy-forum-2014-agenda.pdf>

<sup>48</sup> ОХУ-ын Ерөнхийлөгчийн сонгуульд оролцохоор 2018 оны 1-р сарын 1-ний байдлаар 108 сая 968.869 сонгогч бүртгүүлсэн ба ОХУ-ын газар нутгийн хэмжээ 17,075,400 км<sup>2</sup>

Ерөнхийлөгчийн ээлжит сонгуульд нэр дэвшүүлэгч нам ба нэр дэвшигчийн зардлын дээд хэмжээний нийлбэр 10,7 тэрбум байгаа<sup>49</sup> нь ОХУ-ын Ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэр дэвшигчийн зардлын 70 хувьд тун дөхөж байна.

Бразил Улсад хийсэн судалгаагаар сонгуулийн зардлын дээд хэмжээг 25 хувиар бууруулахад нэр дэвшигчид 9 хувиар нэмэгддэгийг тогтоожээ<sup>50</sup>. Эндээс харахад зардлын дээд хэмжээг бууруулснаар том хандивлагчдын нөлөөнд автах, мөнгөөр уралдахыг багасгаж, дундаж орлоготой иргэдэд нэр дэвших боломжийг олгож, сонгуулийг өрсөлдөөнтэй болгох нөхцөлийг бүрдүүлдэг аж.

- **Үнийн хөөрөгдлийн хязгаарлалт:** Намууд ба нэр дэвшигчдийн сонгуулийн зардлыг хямдруулах бодлого хэрэгжүүлж эхэлбэл сонгуулийн үеийн үнийн хөөрөгдөл буурдаг урвуу хамааралтай.

### **Үндэсний аудитын газрын удирдлагуудтай хийсэн ярилцлагаас**

*Төрийн аудитын дээд байгууллага сонгуулийн зардлын дээд хэмжээг тогтоох тухай бидний саналыг аваагүй "Сонгуулийн тухай хууль"-д оруулсан байсан. Сонгуулийн зардлын дээд хэмжээг тогтооход баримтлах бодлого, аргачлал өнөөгийн байдлаар байхгүй байна. Манайхаас сонгуулийн зардлын асуудлаар намуудтай зөвшилцөж байж дээд хэмжээг тогтоож байгаа ч намууд хэтрүүлж байгааг хянах боломжгүй. Бид тухайн сонгуулийн жилд зах зээлийн үнийн ханшаар зардлуудыг тогтоодог. Цаашид зардлын дээд хэмжээ тогтооход баримтлах зарчим ба аргачлалыг хуульчлах хэрэгтэй гэж үзэж байна.*

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

<sup>49</sup> УАГ-аас нэр дэвшүүлэгч нам 6,8 тэрбум, нэр дэвшигч 3,9 тэрбум ба нийт 10,7 тэрбум төгрөгийн зардлыг сонгуульд зарцуулах дээд хязгаараар тогтоосон.

<sup>50</sup> Money and Politics: The Effects of Campaign Spending Limits on Political Entry and Competition [https://eml.berkeley.edu/~ffinan/Finan\\_Limits.pdf](https://eml.berkeley.edu/~ffinan/Finan_Limits.pdf)

Монгол улсын сонгуулийн үеийн хязгаарлалт, хориглолтууд

Хамрах хүрээ	Шалгуур үзүүлэлт	Монгол Улсын жишээ
Төрийн өмч хөрөнгө, албан тушаал ашиглахыг хориглох	Албан тушаал, эрх мэдлээ ашиглахыг хориглох	Төрийн жинхэнэ албан хаагч нь сонгуульд нэр дэвших бол тухайн ээлжит сонгуулийн жилийн 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс өмнө чөлөөлөгдөх өргөдлөө өгөх үүрэгтэй <sup>51</sup> .
	Төрийн өмч хөрөнгө ашиглахыг хориглох	Сурталчилгаанд улс төрийн албан тушаалтнаас бусад төрийн албан хаагч оролцохыг хориглож, төрийн болон орон нутгийн өмч болон өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн тээврийн хэрэгсэл, бусад өмч хөрөнгийг аливаа хэлбэрээр ашиглахыг хориглодог.
	Үндэслэлгүй (популист) амлалтыг хориглох	Сонгуулийн тухай хуулиар "Сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт мөнгө, эд хөрөнгө, эд хөрөнгөтэй холбоотой эрх олгох, уул уурхай, газрын тос, эрдэс баялгийн болон бусад салбарын орлого, түүнчлэн улс, орон нутгийн төсвөөс иргэдэд аливаа хишиг, хувь, тэдгээртэй адилтгах бусад зүйл хүртээх, зээлийн болон бусад өр төлбөрийг хүчингүйд тооцох, хөрвүүлэх, үнэ төлбөргүй, эсвэл хямдралтай үнээр иргэдэд үйлчилгээ үзүүлэх, ажлын байранд зуучлах, ажилд оруулах, улсын болон орон нутгийн төсвийн хөрөнгийг иргэдэд тараан олгох, шууд зарцуулахтай холбогдсон асуудлыг хориглосон байна. Мөн сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр нь "Төсвийн тогтвортой байдлын тухай", "Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай" хуульд нийцсэн байдалд болон хэрэгжүүлэх санхүүгийн эх үүсвэрийн талаарх тооцоо, судалгааг төрийн аудитын байгууллагаар хянуулсан байна" гэдгийг тус тус зааж өгсөн байна <sup>3</sup> .
	Засгийн газрын ажлын үр дүнг ашиглахыг хориглох	Төсвийн хөрөнгөөр хийж байгаа бүтээн байгуулалт нь сонгуульд өрсөлдөхөд ямар нэг байдлаар давуу тал бий болгох ёсгүй. Гэтэл УИХ-ын гишүүд тойргийнхоо сонгогчдод төсвийн хөрөнгөөр хийж байгаа ажил, үйлчилгээг "өөрөө хийсэн ажил" мэт сурталчилдаг байна. Засгийн газрын ажлын үр дүнг өөртөө нааж, төсвийн хөрөнгийг сонгуулийн амлалтуудаа биелүүлэх, дараагийн сонгуулийн бэлтгэл болгож нэр хүндээ өсгөх хандлага байгааг судлаачид дурьдаж байна <sup>53</sup> .

<sup>51</sup> Төрийн албаны тухай хууль 70.5.11 ээлжит бус сонгуульд нэр дэвших бол тухайн сонгууль болохоос 60 хоногийн өмнө, нөхөн, дахин сонгуульд нэр дэвших бол тухайн сонгууль болохоос 30 хоногийн өмнө тус тус төрийн албанаас чөлөөлөгдөх өргөдлөө өгнө.

<sup>52</sup> Сонгуулийн тухай хууль 67.4

<sup>53</sup> Улс төрийн намуудад олгож буй төрийн санхүүжилт: Монгол улсын жишээн дээр Доктор Б.Эрдэнэдалай

Хандивын хязгаарлалт	Нэр хаяггүй хандивыг хориглох	Сонгуулийн тухай хуулиар харьяалалгүй хүн, эрх зүйн байдал нь тодорхойгүй, 18 нас хүрээгүй хүн хандив өгөх ба авахыг хориглодог <sup>54</sup> .
	Гадаадын хандив, санхүүжилтийг хориглох	Гадаад улс буюу гадаадын хөрөнгө оруулалттай байгууллага, хамтарсан байгууллагын гадаад оролцогч, олон улсын байгууллага, гадаад улсын иргэн хандив өгөх ба нам болон нэр дэвшигч авахыг хориглодог.
	Хувь хүний хандивын хязгаарлалт	Хувь хүн 3 сая, хуулийн этгээд 15 сая төгрөгийн хандивын хязгаартай.
	Ашгийн төлөө ажилладаг хуулийн этгээдийн хандивыг хориглох	Хориглох бодлого байхгүй. Ашгийн төлөө хуулийн этгээд сонгуулийн үед намд 15 сая төгрөг хүртэлх хандивыг жилд нэг удаа бэлэн бусаар өгч санхүү, татварын тайландаа тусгах үүрэгтэй байдаг <sup>55</sup> . Сонгуулийн бус үед намд 10 сая төгрөгийн хандивыг өгөх дээд хэмжээтэй гэхдээ жилд 2 удаа байж болно <sup>56</sup> .
	Лиценз эзэмшдэг, төрийн чиг үүргийг гэрээлэн гүйцэтгэдэг компаниудын хандивыг хориглох	Хориглох бодлого байхгүй
Сонгуулийн зардлын хязгаарлалт	Хугацааны хязгаарлалт	Сонгуулийн сурталчилгааны хугацаа Ерөнхийлөгчийн сонгуульд 19 хоног <sup>57</sup> , УИХ ба орон нутгийн сонгуульд 17 хоног <sup>58</sup> байдаг.
	Зардлын хязгаарлалт	Сонгуулийн тухай хуулиар ҮАГ-аас сонгуулийн зардлын дээд хэмжээг тогтоодог гэхдээ сонгуулийн сурталчилгааны үеийн зах зээлийн хөөсөрсөн үнэд тулгуурлан сонгуулийн зардлын дээд хэмжээг тогтоодог байна.
	Үнийн хөөрөгдлийн хязгаарлалт	Сонгуулийн зардлын дээд хэмжээ бага байх тусам сонгуулийн үеийн зах зээлийн хөөсөрсөн үнэ буурах урвуу хамааралтай. Харин манайд эсрэгээрээ зах зээлийн хөөсөрсөн үнэд тулгуурлан сонгуулийн зардлын дээд хэмжээгээ тогтоодог байна.
Санал татах бусад хэлбэрүүдийн хязгаарлалт		Сонгуулийн тухай хуулиар мөнгө, эд зүйлс тараах, үнэ төлбөргүй үйлчилгээ, урлагийн тоглолт, уралдаан тэмцээн, аялал, амралт, хүлээн авалт, бооцоо, мөрийтэй тоглоом зохион байгуулах, ивээн тэтгэх зэрэг сонгогчдын санал татах бусад хэлбэрүүдийг хорьдог.

<sup>54</sup> Сонгуулийн тухай хууль 52.1.5, 52.1.6, 52.3

<sup>55</sup> Сонгуулийн тухай хууль 50.1.2, 50.2, 50.6

<sup>56</sup> Улс төрийн намын тухай хууль 18.3 Намд зориулж нэг удаа өгөх хандивыг дээд хэмжээ хуулийн этгээдээс 10 сая, иргэдээс 1 сая төгрөгөөс хэтэрч болохгүй бөгөөд нэг хандивлагч намын нэг байгууллагад жилд хоёроос дээш удаа хандив өгөхийг хориглоно.

<sup>57</sup> Сонгуулийн тухай хууль 68.2 Ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэр дэвшигч сонгуулийн сурталчилгааг санал авах өдрөөс 20 хоногийн өмнө эхлүүлж, санал авах өдрөөс нэг хоногийн өмнө дуусгана.

<sup>58</sup> Сонгуулийн тухай хууль 68.1 Сонгуулийн сурталчилгааг санал авах өдрөөс 18 хоногийн өмнө эхлүүлж санал авах өдрөөс нэг хоногийн өмнө дуусгана.

## Бүлгийн дүгнэлт

Олон улсын туршлагаас харахад төсвийн дэмжлэгээр дамжуулан улс төрийн намыг бодлогоороо өрсөлддөг, оролцоотой, хариуцлагатай улс төрийн хүчин болгон төлөвшүүлэх зорилгыг агуулсан байдаг. Харин манайд ямар зорилтуудыг хангахын төлөө төсвийн дэмжлэг олгож байгаа нь тодорхой бус байна. Төсвийн дэмжлэгийг хэн хуваарилах, хэнд тайлагнах, үр дүнгийн үнэлгээ, үүрэг хариуцлагатай уялдуулсан зохицуулалт байхгүй байна.

УИХ-д суудалтай намууд төсвийн дэмжлэг авч байгаа хэдий ч хувь хэмжээний хувьд намуудын санхүүжилтийн хараат бус, тэнцвэртэй байдлыг хангах зорилгод үйлчлэхгүй байна. Түүнчлэн төсвийн дэмжлэг шударга хуваарилалтын зарчимд нийцэж намуудын хоорондын өрсөлдөөнийг дэмжих зорилгод үйлчлэхгүй бол нэг эсвэл хоёр намын ноёрхлыг тогтоох эрсдэлтэйг анхааруулсан олон улсын зөвлөмжийг харгалзан үзэх шаардлагатай болжээ<sup>59</sup>. Цаашид төсвийн дэмжлэгийг нэмэгдүүлэхдээ намуудын хөгжлийн бодлого, дотоод ардчилал, санхүүжилтийн хараат бус байдлыг хангаж, хүн амын тодорхой бүлэг болох эмэгтэйчүүд, залуучуудын оролцоог хөхиүлэн дэмжих бодлого баримталж чадвал татвар төлөгчдийн мөнгө ардчилалд оруулах "хөрөнгө оруулалт" болж чадна. Мөн төсвийн дэмжлэгийг нэмэгдүүлэхдээ өнөөгийн намуудын том хандивлагч нараас авдаг их мөнгийг орлуулах зорилгоор бус харин улс төрийн зардлыг бүхэлд нь бууруулах чиглэлд бодлого баримтлах нь зүйтэй. Чингэхдээ улс төрийн намын амин сүнс болсон гишүүдийн оролцоог хангаж, тэдний татварын орлоготой уялдуулах нь оновчтой шийдэл болно. Гишүүдтэйгээ ажиллаж, татвараа цуглуулж чаддаггүй намыг татвар төлөгчдийн мөнгөөр санхүүжүүлэх нь буруу бөгөөд ингэснээр улс төрийн нам мөн чанараа гээж төсвөөс угжуулсан "төрийн байгууллага" мэт болж хувирах эрсдэлтэй.

Сонгуульд нэр дэвшигчид ба намуудын зардлыг төсвөөс дэмжихдээ олон хүнээс бага хэмжээний хандив цуглуулах, татварын хөнгөлөлт олгох замаар урамшуулах бодлого хэрэгжүүлэх нь үр дүнтэй болохыг олон улсын туршлага харуулж байна.

Сонгуулийн тухай хуульд нэр дэвшигчдийн тэгш гарааг хангах зорилгоор төрийн албан тушаал, эрх мэдэлдээ дулдуйдах, төрийн өмч хөрөнгө ашиглах, үндэслэлгүй популист амлалт авах, мөнгө эд зүйлс тараах, сонгогчдын санал татах олон хэлбэрийг хориглож өгсөн нь ахиц дэвшил болжээ. Цаашид хувийн компаниудын хандивыг хориглох шаардлагатай байгаа нь харагдаж байна. Сонгуулийн хандив бол төлөөллийн байгууллагаа сонгох улс төрийн эрхээ хэрэгжүүлэн иргэд дэмжлэгээ илэрхийлж байгаа хэрэг мөн. Харин компаний хувьд ашиг сонирхлын зөрчлийг илэрхийлдэг тул дэлхийн олон улсад хориглодог. Ялангуяа Монголын нөхцөлд уул уурхайн тусгай зөвшөөрөл эзэмшиж байгаа, концессийн болон төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлж буй компаниудын хандив нь сонирхлын зөрчлийг шууд илэрхийлж байна. Өөр нэг хувилбар бол компаниудын хандивыг нам ба нэр дэвшигчдэд шууд олгохгүйгээр СЕХ-ны дэргэд "Сонгуулийн сан" байгуулах замаар шилжүүлэн авч болно. Энэ тохиолдолд СЕХ-оос уг хандивын мөнгийг зорилтот бүлгийн

<sup>59</sup> OSCE/ODIHR and Venice Commission, Guidelines on Political Party Regulation, 2010. Article 187.

сонгуулийн үйл ажиллагааг дэмжихэд олгох боломжтой. Түүнчлэн хандив цуглуулах хугацааг үндэслэлтэй тогтоохгүй бол далд хандивыг зогсоож чадахгүй нэг шалтгаан болж байна. Засгийн газрын ажлын үр дүнг сонгуулийн сурталчилгаанд ашиглах нь маргаан дагуулж байгаа тул цаашид судалж зохицуулах шаардлагатай байна. Мөн сонгуулийн бус үед төрийн өндөр албан тушаалтнууд тойргийнхоо сонгогчдод баяр ёслолыг далимдуулан гарын бэлэг тарааж байгаа нь санал татах нэг хэлбэр мөн тул хориглох нь зөв юм. Эцэст нь дүгнэхэд Монгол Улсад улс төрийн намын болон сонгуулийн санхүүжилтийг зохицуулсан эрх зүйн орчин сул, намуудын төлөвшил хангалтгүй байгаа нь намууд авлигад өртөх эрсдэл өндөр байгааг харуулж байна. Иймд дараах зөвлөмжийг санал болгож байна.

## БҮЛГИЙН ЗӨВЛӨМЖ

### Улс төрийн санхүүжилт ба төсвийн дэмжлэг

- УИХ-д суудал авсан намуудаас гадна сонгогчдын авсан саналын хувьд үндэслэн парламентад суудал аваагүй ч тодорхой босго давсан намуудыг санхүүжүүлэх замаар намуудыг өрсөлдөөнд оруулах,
- Төсвийн дэмжлэгийг гишүүдийн татвар ба хандивын хувь хэмжээтэй уялдуулах бодлого баримталж, намын санхүүжилтийн хараат бус, тэнцвэртэй байдлыг хангахад чиглүүлэх,
- Төсвийн дэмжлэгийн зориулалтыг зардал, зүйл анги бүрээр нарийвчлан тогтоож, төсвийн ил тод байдал, хяналт, хариуцлагын тогтолцоотой уялдуулах,
- Төсвийн дэмжлэгийг нэмэгдүүлэхдээ намуудын үйл ажиллагаа ба сонгуулийн зардлыг бүхэлд нь хязгаарлах зорилгыг хэрэгжүүлэх,
- Төсвийн санхүүжилт олгохдоо тооцон бодох аргачлал (томьёо) хэрэглэх. Ингэснээр төсвийн дэмжлэгийн хувь хэмжээ эдийн засгийн өсөлт ба инфляцтай уялдан бодитой, үндэслэлтэй, хэмжиж болохуйц болно.

### Сонгуулийн үеийн хориглолт, хязгаарлалт

- Лиценз эзэмшдэг, төрийн чиг үүргийг гэрээлэн гүйцэтгэдэг компаниудын хандивыг хориглох,
- Ашгийн төлөө хуулийн этгээдийн хандивыг хориглох,
- Хандив цуглуулах хугацааг олон хүнээс хандив цуглуулах боломжийг харгалзан үндэслэлтэй тогтоох,
- Сонгуулийн зардлын дээд хэмжээг дундаж орлоготой иргэний орлогын түвшинг харгалзан тогтоох,
- Сонгуулийн үеийн үнийн хөөрөгдлийг хязгаарлах бодлого баримталж, нэр дэвшигчид хамгийн хямд зардлаар сурталчилгаа хийх боломжид чиглүүлэх,
- Нэр дэвшигчдэд шууд бус дэмжлэг үзүүлэх замаар олгож буй хэвлэл мэдээллийн цагийг нэмэгдүүлэх, сурталчилгааны материалыг нэгдсэн байдлаар хэвлэж өгөх, сурталчилгаа хийх танхимаар хангахад туслалцаа үзүүлэх, шууд бус дэмжлэгийн бусад хэлбэрүүдийг олшруулах, гишүүдийн сайн дурын үйл ажиллагааг дэмжих зэрэг болно.

## II БҮЛЭГ.

# УЛС ТӨРИЙН САНХҮҮЖИЛТИЙН ИЛ ТОД БАЙДАЛ– ТАЙЛАГНАЛ, МЭДЭЭЛЭЛ, ХЯНАЛТ, ХАРИУЦЛАГЫН ТОГТОЛЦООНЫ ШИНЖИЛГЭЭ

Үнэн зөв мэдээллээр хангагдсан иргэд л улс төрийн үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, хариуцлага нэхэж, улмаар үзэл бодлоо хараат бусаар илэрхийлж, чөлөөт сонголт хийж чадна. Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал нь нэг талаас нэр дэвшигчид ба намуудын тайлан, нөгөө талаас сонгогчдын мэдээлэл авах эрх хангагдаж байж хэрэгждэг учиртай. Түүнчлэн хяналт, хариуцлагын тогтолцоо үйлчлэхгүй бол санхүүжилтийг ил тод болгох хуулийн заалт биелдэггүй. Үүний тод жишээ бол "Нам санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэн баталгаажуулж, олон нийтэд мэдээлнэ"<sup>60</sup> гэж хуульд заасан ч хянах эзэн, хариуцлагын тогтолцоог сул орхисноос хэзээ ч хэрэгжиж байгаагүй байна. Иймд улс төрийн санхүүжилтийг хянах төрийн болон намын дотоод хяналтын байгууллагын чиг үүрэг тодорхой, үүрэг хариуцлагаа хараат бусаар гүйцэтгэх чадвар чухал. Мөн хуулийн хариуцлага оновчтой бол намуудын хариуцлага ч дээшилнэ.

Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдлын шинжилгээг дараах тогтолцооны хүрээнд хийсэн болно. Үүнд: Тайлагнах тогтолцоо, мэдээллийн тогтолцоо, хяналтын тогтолцоо, хариуцлагын тогтолцоо зэрэг юм.

### Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдлын тогтолцоо



<sup>60</sup> Улс төрийн намын тухай хууль 20.3



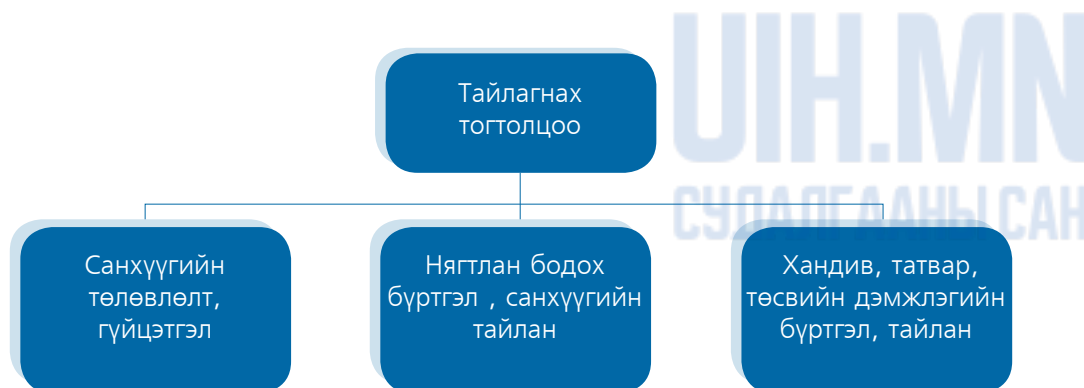
## Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангах тогтолцоо ба шалгуур үзүүлэлт

	Тогтолцоо	Шалгуур үзүүлэлт
Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал	Тайлагнах тогтолцоо	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Санхүүгийн төлөвлөлт, гүйцэтгэл</li> <li>• Нягтлан бодох бүртгэл, санхүүгийн тайлан</li> <li>• Хандив, татвар, төсвийн дэмжлэгийн бүртгэл</li> </ul>
	Мэдээллийн тогтолцоо	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Санхүүжилтийн ил тод байдал</li> <li>• Мэдээлэл авах эрхийн хамгаалалт</li> <li>• Мэдээлэгчийн хамгаалалт</li> </ul>
	Хяналтын тогтолцоо	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Төрийн хяналт</li> <li>• Дотоод хяналт</li> <li>• Олон нийтийн хяналт</li> </ul>
	Хариуцлагын тогтолцоо	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Захиргааны хариуцлага</li> <li>• Улс төрийн хариуцлага</li> <li>• Эрүүгийн хариуцлага</li> </ul>

### 2.1 УЛС ТӨРИЙН САНХҮҮЖИЛТИЙН ТАЙЛАГНАХ ТОГТОЛЦОО

Тайлагнах тогтолцоо нь намуудын санхүүгийн төлөвлөлт, зарцуулалт, бүртгэл, тайлагнах үйл ажиллагаануудын цогц хэрэгжилт юм. Санхүүгийн орлого, зарлагын тайланг сонгуулийн бус үед тогтсон ижил хугацаанд (улирал, жил), мөн сонгуулийн өмнө ба дараа тайлагнаж байж харьцуулсан үнэлэлт өгөх, хяналт тавих боломж бүрдэнэ. Намууд санхүүжилтээ иж бүрэн, ил тод тайлагнадаг болж байж сонгуулийн үеийн зардлын хянах боломжтой болно.

Тайлагнах тогтолцооны хүрээнд санхүүгийн төлөвлөлт, гүйцэтгэл, нягтлан бодох бүртгэл, санхүүгийн болон татвар хандивын тайлан, тайлангийн стандарт, хуулиар зохицуулсан шаардлага ба түүний хэрэгжилтийн талаар мэдээлэл цуглуулан шинжилгээ хийсэн болно.



### 2.1.1 Санхүүгийн төлөвлөлт, гүйцэтгэл

Санхүүгийн төлөвлөлт нь байгууллагын үйл ажиллагаа амжилттай хэрэгжих үндэс төдийгүй хяналтын үндсэн арга хэрэгсэл юм. Учир нь санхүүгийн төлөвлөлтөд тухайн байгууллагын санхүүжилтийн бодлого, стратеги, хууль эрх зүйн боломж болон хязгаарлалтууд, санхүүжилтийн хэрэгцээ шаардлага, эх үүсвэр, санхүүжилтийн арга механизмууд, хүрэх үр дүн, тайлагнал, мэдээлэл түгээлт, санхүүгийн гүйцэтгэлийн чанарын үзүүлэлтүүд багтдаг тул төлөвлөлт сайн байвал үр дүн сайн байна гэсэн итгэлийг төрүүлдэг. Нөгөө талаар төлөвлөлт, гүйцэтгэлийг харьцуулан дүгнэх нь хяналт хэрэгжүүлэх, шийдвэр гаргах үндсэн арга болдог.

Улс төрийн намын тухай хуульд "Намын их хурлаар намын төв болон хяналтын байгууллагын тайланг хэлэлцэх"-ээр<sup>61</sup> зохицуулсан байна. Харин улс төрийн намууд дүрэмдээ янз бүрээр тусгажээ. Тухайлбал: Ардчилсан нам жилийн төсвийг батлах эрхийг Үндэсний бодлогын хороондоо олгосон<sup>62</sup> бол, Монгол Ардын намын дүрэмд Удирдах зөвлөлийн дэргэд намын санхүүжилтийг бүрдүүлэх, зохион байгуулах үүрэг бүхий Санхүүжилтийн хороотой байхаар тусгаж<sup>63</sup>, татвар төлөх гишүүдийн жагсаалт, төлөх татварын хэмжээ, хугацааг анхан шатны байгууллагын тэргүүлэгчдийн хурлаар хэлэлцэж батлахаар<sup>64</sup> зохицуулсан байна.

#### **Шинжээчийн ярилцлагаас:** (намын сонгуульт гишүүн)

*Намын удирдлагад эрх мэдэл хэт төвлөрсөн байна. Улс төрийн намууд институцлагдаж чадаагүй. Нам мөнгөтэй хүмүүсийг татаж, арга хэмжээгээ санхүүжүүлэхийг даалгадаг. Эргээд нам өөрөө эдгээр хүмүүсийнхээ барьцаанд орж, сонгуульд нэр дэвшүүлэх болдог. Сонгуулиар мөнгө тараагаад санал худалдаад авчихдаг. Дотоод сонгуульд ч мөн ялгаагүй.*

*...Шийдэх арга зам бол дотоод дүрэм журамдаа тусгах ёстой. Соёлыг хүлээхээс илүү улс төрийн намын хуульд тусгаж шахалт үзүүлэх хэрэгтэй байна.*

Судалгаанд хамрагдсан УИХ-д суудалтай 3 нам (АН, МАН, МАХН)-ын албан ёсны цахим хуудсан дахь санхүүгийн төлөвлөлт, гүйцэтгэл тайлагналтай холбоотой мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийлээ.

АН [www.demparty.mn](http://www.demparty.mn), МАН [www.mpp.mn](http://www.mpp.mn) гэсэн албан ёсны цахим хуудастай бол МАХН-ын цахим хуудас олдоогүй, харин МАХН facebook хуудас ашиглаж байна. АН, МАН намуудын цахим хуудсанд Үндсэн дүрэм тавигдсан, харин санхүүжилттэй холбоотой дүрэм, журам, жилийн батлагдсан төсөв, гүйцэтгэлтэй холбоотой мэдээлэл байхгүй байна. Харин Ардчилсан намын цахим хуудсанд 2016 онд болсон тус намын даргын сунгааны төсөв,

<sup>61</sup> Улс төрийн намын тухай хууль 13.2.2.

<sup>62</sup> Ардчилсан намын үндсэн дүрэм 5.13.12.16.

<sup>63</sup> Монгол Ардын намын дүрэм 43.4.

<sup>64</sup> Монгол Ардын намын дүрэм 44.2.

түүний гүйцэтгэлийн тайлан тавигдсан байна.

Намын гишүүдтэй хийсэн бүлгийн ярилцлагад оролцогчид санхүүгийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэл хэлэлцдэг талаар огт мэдээлэлгүй, тийм зүйл сонсоогүй мэдэхгүй, дээгүүрээ мэдэх байх гэсэн хариулт өгч байсан. Судалгаанд оролцсон шинжээчид ч улс төрийн намын засаглал муу, төлөвлөлт болон үр дүнг үнэлэх бүтэц, соёл байхгүй, намын даргын хувийн үнэлэмжээр явдаг гэсэн дүгнэлт давамгайлсан.

**Төлөвлөлтгүй санхүүжилт, гүйцэтгэлийн тайлан дүгнэлтгүй санхүүгийн үйл ажиллагаанд бүх түвшний хяналт хэрэгжих боломжгүй болж бохир мөнгө, улс төрийн авлигын эрсдэлийг нэмэгдүүлэх нь маргаангүй.**

## 2.1.2 Нягтлан бодох бүртгэл, санхүүгийн тайлан

“Хэмжихгүй бол хянаж чадахгүй, хянахгүй бол удирдаж чадахгүй” гэсэн менежментийн алтан дүрэм бий. Улс төрийн санхүүжилтийг хянахын тулд улс төрийн намын үйл ажиллагаа, санхүүжилтийн онцлогт тохирсон нягтлан бодох бүртгэлийн бодлого, тайлагналын болон мэдээлэх тогтолцоо зайлшгүй шаардлагатай. Монгол Улсад бүртгэлтэй байгууллага бүр нягтлан бодох бүртгэлийн бодлого баталж хэрэгжүүлэхийг Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хуульд<sup>65</sup> заасан байна.

Монгол Улсын Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хуульд улс төрийн намыг Санхүүгийн тайлагналын олон улсын стандарт (СТОУС) заавал мөрдөх байгууллагын жагсаалтад оруулж<sup>66</sup>, санхүүгийн тайлангаа нийтэд ил тод мэдээлэх үүргийг<sup>67</sup> мөн хуульчилсан. Өөрөөр хэлбэл гадаад, дотоодын хөрөнгийн биржид бүртгэлтэй хувьцаат компани, арилжааны банк, бүх төрлийн сангууд зэрэг олон нийтийн эрх ашгийг хөнддөг хуулийн этгээдэд тавигддаг нягтлан бодох бүртгэлийн стандартын шаардлагыг улс төрийн намуудад нэгэн адил тавьсан байна. Энэ нь улс төрийн намын санхүүжилтийн бүртгэл, түүний ил тод тайлагнал чухал болохыг хуулиар баталгаажуулсан төрийн бодлого юм. Мөн “Улс төрийн намын тухай хууль”-д улс төрийн нам нэгдсэн тайлан гаргаж,<sup>68</sup> санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэж, нийтэд мэдээлэхээр<sup>69</sup> заасан байна. Эндээс харахад **“Улс төрийн намын тухай” хуулиар ч, “Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай” хуулиар ч улс төрийн намууд санхүүгийн тайлангаа олон нийтэд ил тод мэдээлэх үүрэгтэй байна.**

Хуулийн эдгээр шаардлагын дагуу намууд санхүүгийн тайлангаа нээлттэй байршуулдаг эсэхийг тодруулах үүнээс [www.demparty.mn](http://www.demparty.mn), [www.mpp.mn](http://www.mpp.mn) цахим хуудаснаас тэдний жилийн санхүүгийн тайланг нь хайхад олдоогүй, цахим хуудсандаа нийтлээгүй байсан.

<sup>65</sup> Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль 18.2.

<sup>66</sup> Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль 4.2.6.

<sup>67</sup> Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль 9.3; 9.3.1

<sup>68</sup> Улс төрийн намын тухай хууль 20.2.

<sup>69</sup> Улс төрийн намын тухай хууль 20.3.

Судалгааны бүлгийн ярилцлагад оролцсон намын бүтцийн байгууллагын зарим удирдлага (залуучууд, ахмадын), намын гишүүд "намынхаа санхүүгийн тайланг сонсож байгаагүй, гишүүд бид хяналт тавьдаггүй, мэдэхгүй, дээгүүрээ л мэддэг байх" гэх зэргээр хариулсан байна.

**Улс төрийн намууд жилийн санхүүгийн тайландаа аудит хийлгэж олон нийтэд мэдээлнэ гэж хуульчилсан хэрнээ тайланг ямар байгууллага хүлээж авч хянах талаар зохицуулалт байхгүй, төрийн аудитын байгууллага аудит хийх үүрэггүй байна.**

**Гишүүдтэй хийсэн бүлгийн ярилцлагаас:** Намын дээд шатанд тайлагнаж байгаа байх, тайлан жирийн гишүүдэд ирдэггүй. Бид мэдэх, сонсох эрхтэй ч бидэнд ямар ч мэдээлэл байхгүй байна.

**Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлагаас:**

Сүүлийн 28 –н жилийн хугацаанд аль ч намын хувьд санхүүгийн тайлан нэг ч гараагүй. Үүнийг хянадаг, шалгадаг, аудит хийдэг газар ч байхгүй тэгээд тайлан гэж зүгээр тулгаад тулгаад гаргачихсан тоо л байдаг.

**Экспертийн ярилцлагаас:**

Тайлагнаж байх, ил тод байх шаардлага хуулинд байгаа хэдий ч хэрэгжихгүй байна. "Улс төрийн намын тухай" хуульд санхүүжилтийг тайлагнах, ил тод болгох талаар "Шилэн дансны тухай" хууль шиг тодорхой заалтууд оруулах хэрэгтэй. Үүнтэй уялдуулж хариуцлагын механизмыг сайн суулгаж өгөх хэрэгтэй. Сонгуулийн бус үед татвар санхүүгийн хяналт сайн байх хэрэгтэй. Нягтлан бодох бүртгэлийн систем намд үйлчлэхгүй байна. Хяналтгүй байгаа нь татвараас ангид авлигын мөнгө угаах газар болдог.

**Үндэсний аудитын газрын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлагаас:**

"Төрийн Аудитын хуулиар улс төрийн намуудад аудит хийхээр заагаагүй, зөвхөн төсвийн болон төрийн өмчит байгууллагад хийнэ гэж заасан бөгөөд намуудад аудит хийх гэхээр энэ хуулийн дагуу татгалзсан хариу өгдөг. Сонгуульд нэр дэвшигчид ба намуудын зардлын тайланд бие даасан бүрэн тайлан хийхийг хуулиар хязгаарласан байдаг тул гаргаж өгсөн тайлангийн хүрээнд л дүгнэлт гаргадаг"

## Үр ашигтай тайлангийн системийн нийтлэг шаардлага

-Дэлгэрэнгүй гэхдээ төвөгтэй биш тайлангийн бүтэцтэй байх-  
*Санхүүгийн тайлан нь нягтлан бодох бүртгэлийн нийтлэг зарчимд нийцсэн, дэлгэрэнгүй байх, нэр томьёо нь маш тодорхой байх,*

-Тайланд санхүүгийн бүх мэдээлэл бүрэн тусгагдсан байх: *Тайланд хандив, тусламж, зээл, өр зэрэг нэмэлт мэдээллүүд бүрэн тусгагдах,*

-Санхүүгийн тайлан хүмүүст ойлгомжтой байдлаар тайлагнагдсан байх: *Тайлангийн загварууд ойлгомжтой, олон нийтэд ойлгоход хялбар байх,*

-Тайлангийн аргачлал, загвар тайлагнахаас өмнө бэлэн байх (хангагдсан байх): *Тайлангийн загвар аргачлал тайлангийн хугацаанаас өмнө бэлтгэгдсэн байх, НББ-ийн дүрэм журмаар зохицуулагдсан байх, улс төрийн намууд болон нэр дэвшигчдийг тайлангийн шаардлага, хэрхэн бэлтгэх талаар сургасан байх,*

-Санхүүгийн тайлан нийтэд нээлттэй байх: *Тайлан олон нийт авах боломжтой байдлаар нийтлэгдсэн байх (интернет , сонин хэвлэлд гэх мэт),*

- Санхүүгийн тайлан байнга ашиглах боломжтой нээлттэй байдлаар хадгалагдах: *Цаг хугацаанаас үл хамааран хэзээ ч ашиглаж болохоор нээлттэй хадгалагдах.*

### 2.1.3 Хандив, татвар, төсвийн дэмжлэгийн бүртгэл, тайлан

Улс төрийн намын санхүүжилтийн гол эх үүсвэр нь гишүүд дэмжигчдийн хандив, гишүүдийн татварын орлого байдаг ба УИХ-д суудалтай намуудын хувьд төсвийн дэмжлэг мөн чухал байр суурь эзэлдэг. Улс төрийн намын тухай хуульд зааснаар намууд хандиваа нийтэд мэдээлэх үүрэгтэй<sup>70</sup>. Харин гишүүдийн татвар нь байгууллагын нийтийн санг үүсгэж байгаа тул гишүүддээ мэдээлдэг, нээлттэй ил тод тайлагнадаг байх ёстой<sup>71</sup>. Улс төрийн намын тухай хуульд хандивын дээд хязгаар, жилд өгөх хандивын давтамж, хандив авч болохгүй субъектүүд, хандив өгснөөрөө нөлөөлөх, шахалт үзүүлэхийг хориглох, хандиваа олон нийтэд мэдээлэх зэрэг улс төрийн намын санхүүжилтийн хараат бус байдлыг хангах заалтууд тусгасан боловч хэрэгжилтийг хэрхэн тайлагнах, хэн хянах талаар зохицуулалт уг хуульд огт тусгагдаагүйгээс эдгээр заалтууд хэрэгжихгүй байна.

<sup>70</sup> Улс төрийн намын тухай хууль 18.3. Намд зориулж нэг удаа өгөх хандивын дээд хэмжээ хуулийн этгээдээс арван сая, иргэдээс нэг сая төгрөгөөс хэтэрч болохгүй бөгөөд нэг хандивлагч намын нэг байгууллагад жилд 2-оос дээш удаа хандив өгөхийг хориглоно. Намд хандив өгсний төлөө албан тушаал, хувийн эрх ашиг хөөцөлдөх, шахалт үзүүлэхийг хориглоно.

<sup>71</sup> Бусад орны туршлагаас харахад гишүүдийн татварын ерөнхий дүнг олон нийтэд мэдээлж, харин дэлгэрэнгүй тайланг гишүүд нь үзэх эрхтэй байдаг байна.

Хандиваа олон нийтэд тайлагнах хуулийн заалтыг улс төрийн намууд хэрхэн хэрэгжүүлдэг талаар нотолгоо цуглуулахын тулд судалгаанд хамрагдсан АН, МАН, МАХН зэрэг 3 намын албан ёсны цахим хуудас, бусад нээлттэй мэдээллийн сангаас хайлт хийхэд сонгуулийн болон сонгуулийн бус үеийн хандивын тайлан мэдээ аль нь ч олдоогүй болно.

Гишүүний татварын тухайд "Улс төрийн намын тухай хууль"-д нам дүрмээрээ зохицуулж гишүүдээсээ татвар авч болохыг заасан<sup>72</sup> боловч түүний тайлагнал, хяналтын талаар нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байна.

Харин улс төрийн намуудын дүрэмд зааснаар намын гишүүд дүрмээр тогтоосон татвараас гадна намын сонгуульт гишүүний хураамж<sup>73</sup> төлдөг байна. Гишүүдийн татвар, хураамжийн бүртгэл тайлагналын талаар намын дээд шатны болон хяналтын байгууллагад хүргүүлнэ<sup>74</sup> гэж МАН дүрэмдээ тусгасан. Харин АН-ын дүрэмд намын санхүүжилт, татвар (дэнчин), хураамж, зардал, өмч хөрөнгө, санхүүгийн үйл ажиллагааг журмаар зохицуулна<sup>75</sup> гэж заажээ. Ардчилсан намын шинэчилсэн дүрмээр гишүүний татвар төлөлтийг дотоод сонгуульд оролцох саналын эрхтэй холбож зохицуулсан нь татварын бүртгэлийг сайжруулах сайн талтай юм.

Гишүүдийн татвар, хураамжийн талаарх мэдээ тайланг судалгаанд хамрагдсан 3 намын албан ёсны цахим хуудаснаас хайхад дараах үр дүн илэрсэн болно. Ардчилсан намын цахим хуудасны цэсэд "татвар" гэсэн цонх байх ба энэ хэсэгт 2016 онд болсон намын даргын сунгааны зардлын тайлан, зардлын зүйл ангиар, 21 аймгийн намын гишүүдийн 2016 татварын орлогыг төв намаас аймаг сумын намын хороонд шилжүүлсэн жагсаалтыг байршуулсан байна. Жагсаалтад 21 аймгийн гишүүдийн татварын орлого 103,2 сая төгрөг байна. 2016 онд зохион байгуулсан АН-ын даргын сунгаанд 5 нэр дэвшигч өрсөлдөж тус бүр 240,0 сая төгрөгийн хураамж төлж нийт 1,2 тэрбум төгрөг төвлөрснөөс 1,1 тэрбум төгрөгийн зардал гаргаж 101,3 сая төгрөг хэмнэсэн гэж тайлагнажээ.

АН 2016 оноос "намын шинэчлэл" бодлогыг зарласан ба энэ хүрээнд дүрэм болон санхүүжилтийн зарчимдаа зарим өөрчлөлт оруулсан. Тус нам намын даргын сунгааны зардлын тайлан болон 2016 оны татварын мэдээллээ цахим хуудастаа тавьсан дэвшил байх боловч цаашид мэдээллээ шинэчлээгүй байна. Харин МАН-ын цахим хуудсанд татвар, хандив санхүүжилттэй холбоотой тусгай цонх байхгүй, энэ талаар тайлан, мэдээлэл огт байхгүй байна. МАХН-ын "Facebook" хуудаснаас мөн татвар, хандивын тайлагналтай холбоотой мэдээлэл олдоогүй. Судалгааны хүрээнд хийсэн намын гишүүдийн бүлгийн ярилцлагад оролцсон намын гишүүд татварын тайлантай танилцаж байгаагүй, нам гишүүдээсээ татвараа цуглуулж чаддаггүй гэж хариулсан нь дийлэнх байсан.

<sup>72</sup> Улс төрийн намын тухай хууль 13.2.

<sup>73</sup> МАН дүрэм 44.1, 46.1, АН Үндсэн дүрэм 8.3,

<sup>74</sup> МАН дүрэм 47.3,

<sup>75</sup> АН-ын Үндсэн дүрэм 8.6,

Улс төрийн намын санхүүжилтийн бас нэг гол эх үүсвэр нь төсвийн дэмжлэг юм. Улс төрийн намын тухай хуульд УИХ-д суудалтай намуудад УИХ-д авсан суудал бүрд жилд 10 сая төгрөг, мөн УИХ-д авсан хүчинтэй санал бүрийг 1000 төгрөгөөр тооцож нэг удаа санхүүжилт олгох<sup>76</sup>-оор заасан. Энэ нь сонгуулийн 4 жилд жил бүр 760 сая төгрөг, нийт 3,0 тэрбум төгрөгийн санхүүжилт олгоно гэсэн үг юм. СЕХ-оос Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлсэн 2016 оны УИХ-ын сонгуулийн дүнгээс харахад нийт 1,396,069<sup>77</sup> хүчинтэй санал байсан ба үүнээс хэдэн саналыг суудал авсан намууд авсан талаарх мэдээлэл байхгүй ч, хүчинтэй саналтай ойролцоо гэж үзвэл 1,4 тэрбум орчим төгрөгийн санхүүжилт сонгуулийн дүнгээр нэг удаа олгох боломжтой. Улс төрийн намын тухай хуульд намуудад төсвөөс санхүүжилт олгохоор заасан боловч, санхүүжилтийн 50 хувийг тухайн тойрогт явуулах үйл ажиллагаанд зарцуулна<sup>78</sup> гэснээс өөрөөр юунд зарцуулах, хэрхэн, хэнд тайлагнах талаар зохицуулалт байхгүй, төсвийн санхүүжилтийг олон нийтэд болон төсөвт тайлагнахыг намуудад үүрэг болгоогүй байна. Төсвийн санхүүжилтийн орлого, зарлага тэдгээртэй холбоотой мэдээлэл, судалгаанд хамрагдсан 3 намын цахим хуудаснаас олдсонгүй.

ҮАГ-аас 2007 онд УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны хүсэлтээр төсвөөс улс төрийн намуудад олгож байгаа санхүүжилтэд гүйцэтгэлийн аудит хийсэн байх ба улс төрийн намуудад төсвийн санхүүжилт олгохдоо төсвийн ерөнхийлөн захирагчаар дамжуулаагүй, төсвийн тухай хууль зөрчсөн, намууд төсвийн санхүүжилтийн 50 хувийг тойрогт зарцуулах зориулалтыг зөрчсөн, орон нутгийн ИТХ-ын суудалд орон нутгийн төсвөөс урамшуулал олгож байгаа нь хууль зүйн үндэслэлгүй гэсэн дүгнэлт гаргасан байна<sup>79</sup>. Энэхүү аудитаар ач холбогдол бүхий зөвлөмжийг холбогдох байгууллага, албан тушаалтнуудад өгсөн боловч өнөөг хүртэл байдал сайжраагүй, хэвээрээ байна.

## Сонгуулийн санхүүжилтийн бүртгэл, тайлан

Одоо мөрдөгдөж байгаа Сонгуулийн тухай хууль 2015 онд батлагдаж, энэ хуулиар 2016 оны УИХ-ын болон орон нутгийн сонгууль, 2017 оны Ерөнхийлөгчийн сонгууль явагдсан байна.

Сонгуулийн тухай хуульд нам эвсэл сонгуулийн санал хураалт явуулсан өдрөөс хойш 45 хоногт багтааж зардлын тайлан гаргаж, сонгуулийн төв байгууллагад хүргүүлэх, зардлын тайланд аудит хийлгэж дүгнэлт гаргуулсан байна<sup>80</sup> гэж заасан. Мөн нэр дэвшигчийн зардлын данс байршуулсан банкны эрхлэгч санал хураалт явуулсан өдрөөс хойш 30 хоногийн дотор уг дансны бүх гүйлгээг нэгтгэсэн тайлан гаргаж сонгуулийн төв байгууллагад хүргүүлнэ<sup>81</sup> гэжээ.

<sup>76</sup> Улс төрийн намын тухай хууль 19.1, 19.2 <https://www.legalinfo.mn/law/details/508>

<sup>77</sup> Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2017 оны сонгуулийн дүн <http://gec.gov.mn/details/1858>

<sup>78</sup> Улс төрийн намын тухай хууль 19.2 <https://www.legalinfo.mn/law/details/508>

<sup>79</sup> Үндэсний аудитын газар. Улс төрийн намуудад төсвөөс олгосон мөнгөн дэмжлэг, санхүүжилтийн үр дүн. Аудитын тайлан. УБ.2007 он [www.mnao.pmis.gov.mn](http://www.mnao.pmis.gov.mn)

<sup>80</sup> Сонгуулийн тухай хууль 57.3, 57.4

<sup>81</sup> Сонгуулийн тухай хууль 58.4

Мөн хуулийн 60 дугаар зүйлийн 60.1-д "Сонгуулийн зардлын тайлан, холбогдох бусад баримт бичгийг хүлээн авсан сонгуулийн байгууллага дараах төрийн аудитын байгууллагад хүргүүлнэ:" 60.1.1-д "сонгуулийн төв байгууллагын хувьд төрийн аудитын дээд байгууллагад" 60.3-д "Төрийн аудитын байгууллага зардлын тайланг хянаж, хүлээн авсан өдрөөс хойш 90 хоногийн дотор дүнг нийтэд мэдээлэх ба нэг сая ба түүнээс дээш төгрөгийн хандив өгсөн иргэн, хоёр сая ба түүнээс дээш төгрөгийн хандив өгсөн хуулийн этгээдийг нийтэд зарлана." гэж заажээ. Эдгээр хуулийн заалт нь бүрхэг, ойлгомжгүй байна. Учир нь төрийн аудитын байгууллага нь нам эвслийн зардлын тайланд аудит хийхгүйгээр чухам ямар хяналт хийж, ямар дүнг мэдээлэх, нам эвслийн зардлын тайланд тухайн намаас нэр дэвшигчдийн тайлан орох эсэх, банкны захирал нэр дэвшигчдийн тайлан гаргана гэдэг нь ямар агуулгатай гэх мэт заалтууд бүрхэг, тайлан гаргах, хянах субъектууд тарамдсан, төөрөгдөл үүсгэхээр байна. Зарчмын хувьд нам эвсэл (нэр дэвшигчдийн тайлан хамт) сонгуулийн хандивын орлого зардлынхаа тайланг сонгуулийн байгууллагад хүргүүлж, түүнд нь төрийн аудитын байгууллага аудит хийх нь үр дүнтэй, зохимжтой юм.

Сонгуулийн тухай хуульд төрийн аудитын байгууллага сонгуулийн зардал, болон сонгуулийн тухай хуулийн хэрэгжилтэд (нийцлийн) бүрэн аудит хийхээр тусгаагүй, зөвхөн "...зардлын тайланг хянаж, дүнг нийтэд мэдээлэх..." гэж томъёолсноос "ёс төдий хяналт" хийгддэг нь 2016 оны УИХ-ын ээлжит сонгуулийн зардлын тайланг мэдээлсэн ҮАГ-ын мэдээллээс харагдана.

Сонгуулийн тухай хуулийн 60.3 дахь заалтын дагуу 2016 оны УИХ-ын ээлжит сонгуулийн зардлын дүн, хандивын талаарх мэдээллийг ҮАГ цахим хуудсандаа нийтэлсэн байна.<sup>82</sup> Энэхүү мэдээлэл нь намуудаас ирүүлсэн орлогын мэдээ (эх үүсвэрээр ангилж нэгтгэсэн), зардлын дүн бөөн дүнгээр, хандив өгсөн иргэн, хуулийн этгээдийн тоо, хандивын дүн, 2 сая төгрөгөөс дээш хандив өгсөн хуулийн этгээдийн жагсаалт, 1 сая төгрөгөөс дээш хандив өгсөн иргэдийн жагсаалт гэсэн бүрэлдэхүүнтэй байна.

Уг мэдээллээр 2016 оны УИХ-ын ээлжит сонгуульд 12 нам, 3 эвсэл, 496 нэр дэвшигч оролцож 11 нам, 2 эвсэл, 386 нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлын тайланг СЕХ-оос ҮАГ-т ирүүлсэн байна. Эндээс харахад сонгуульд оролцсон нам, эвслийн 86.6 хувь, нэр дэвшигчдийн 77.8 хувь нь хуульд заасны дагуу тайлангаа өгчээ.

Нам эвслүүд нийт 8,3 тэрбум төгрөг төвлөрүүлснээс 4,5 тэрбум буюу 54,4 хувийг иргэнээс, 853,1 сая төгрөг буюу 10,2 хувийг хуулийн этгээдээс, 2,9 тэрбум төгрөг буюу 35,4 хувийг нам болон нэр дэвшигчдийн орлогоос санхүүжүүлсэн байна. Харин нэр дэвшигчдийн зардлын дансанд нийт 26,6 тэрбум төгрөг төвлөрсний 7,6 хувь нь нам эвслээс, 28,6 хувь нь нэр дэвшигчдийн өөрийн хөрөнгө, 70,5 хувь нь хандивын хөрөнгө гэж тайлагнасан байна.

<sup>82</sup> <https://www.audit.mn/wp-content/uploads/2016/11/UIH20161107.pdf>



Монгол Улсын ерөнхий аудиторовын 2016 оны А/45 тоот тушаалаар УИХ-ын 2016 оны ээлжит сонгуульд оролцох нам, эвслийн зардлын дээд хязгаарыг 4,400 сая төгрөгөөр тогтоосон байх ба дээрх тайлангаар МАН 4,144.2 сая, АН 3,113.1 сая, МАХН 475.0 сая төгрөгийн зардал гаргасан гэж тайлагнажээ. Сонгуулийн тухай хуульд сонгуульд оролцох нам эвсэлд иргэнээс 3 сая төгрөг хүртэл, хуулийн этгээдээс 15 сая төгрөг хүртэл<sup>83</sup> хандив өгөхийг зөвшөөрсөн байна. ҮАГ-аас хянаж мэдээлсэн намуудын сонгуулийн хандивын тайланд 2 сая төгрөгөөс дээш хандив өгсөн 75 хуулийн этгээд байх тэдгээрийн 52 хувь нь 15 сая төгрөгийн хандив өгсөн байна. Мөн нийт 2434 иргэн хандив өгсний 68,7 хувь нь 1 саяас дээш хандив өгсөн гэж тайлагнасны дийлэнх нь 3 сая төгрөгийн хандив өгчээ. Хуулийн этгээд болон иргэдээс өгсөн хандивын дийлэнх нь жигдхэн 3 сая, 15 сая төгрөг буюу хандивын дээд хязгаар байгаа нь судалгааны багийн анхаарал татаж байлаа. Энэ мэдээлэлд Сонгуулийн тухай хуулиар тогтоосон хориглолт, хязгаарлалтууд хэрэгжсэн эсэх, сонгуулийн санхүүжилттэй холбоотой зөрчил маргаан гарсан эсэх, эсхүл бүх асуудал хууль ёсны дагуу явагдсан зэрэг ямар нэгэн дүгнэлт, шийдвэрлэсэн асуудал байхгүй, зөвхөн нэгтгэн дүгнэсэн мэдээ байна.

“Сонгогчдын боловсрол” төвөөс 2015 онд хийсэн “Сонгуулийн санхүүжилт: тулгамдсан асуудал ба шийдэл” судалгааны тайланд<sup>84</sup> “...сонгуулийн 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” гэжээ.

**Дээрх судалгаанд дурьдсан “хянаж шалгадаггүй, зөвхөн мэдээлдэг” зохицуулалт шинээр батлагдсан Сонгуулийн тухай хуулиар дахин давтагдаж 2016 оны сонгуульд оролцсон нам эвсэл, нэр дэвшигчдийн зардлын тайланд аудит хийгдээгүй, зөвхөн төрийн аудитын байгууллагаар нэгтгэгдэж мэдээлэгдсэн байна. Түүнчлэн энэ мэдээлэлд нам эвслийн сонгуулийн зардлын тайлан дэлгэрэнгүй хэлбэрээр хавсрагдахгүй, намууд нийтэд нээлттэй мэдээлэхийг үүрэгжүүлээгүй зэрэг олон дутагдал байна.**

Сонгуулийн тухай хууль хэлэлцэгдэх, батлагдах үед нам, эвсэл, нэр дэвшигчдийн сонгуулийн зардлын тайланд “төрийн аудитын байгууллага аудит хийхээр тусгагдлаа” гэсэн ойлголтыг иргэд, олон нийт, судлаачид авч сонгуулийн зардлын хяналт сайжрах нь гэсэн хүлээлт үүссэн нь ийнхүү талаар болжээ.

Сонгуулийн тухай хуулиар төрийн аудитын байгууллага нэр дэвшигч ба намууд сонгуулийн зардлын тайланд нийцлийн аудит хийж, үнэн зөв тайлагнасан эсэхийг шалгах, АОУС-ын дагуу аудитын горим гүйцэтгэж, дүгнэлт гаргах эрх зүйн үндэслэл бүрдээгүй байна.

<sup>83</sup> Сонгуулийн тухай хууль 50.1.1, 50.1.2

<sup>84</sup> [http://www.iaac.mn/old/pdf/book/Tailan\\_Layout\\_2015.pdf](http://www.iaac.mn/old/pdf/book/Tailan_Layout_2015.pdf)

## Бүлгийн дүгнэлт

Улс төрийн намууд институц болж бэхжээгүй, засаглал сул, санхүүгийн төлөвлөлт болон үр дүнг үнэлэх бүтэц, соёл төлөвшөөгүй байна. Энэ нь санхүүгийн үйл ажиллагаанд тавих бүх түвшний хяналт хэрэгжих боломжгүй болгож, бохир мөнгөний санхүүжилт, улс төрийн авлигын эрсдэлийг бий болгож байна.

Улс төрийн намууд Улс төрийн намын тухай хуулийн "Санхүүгийн тайландаа жил бүр аудит хийлгэн баталгаажуулж, нийтэд мэдээлнэ", Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хуулийн "санхүүгийн тайлангийн мэдээллийг хүссэн этгээдэд хүртээл болгоно." гэсэн заалтуудыг хэрэгжүүлэхгүй байна.

"Улс төрийн намын тухай" хуульд заасан хандиваа нийтэд тайлагнах үүргээ намууд хэрэгжүүлэхгүй байна. Улс төрийн намын тухай хуульд хандивын дээд хязгаар, жилд өгөх хандивын давтамж, хандив авч болохгүй субъектүүд, хандив өгснөөрөө нөлөөлөх, шахалт үзүүлэхийг хориглох, хандиваа олон нийтэд мэдээлэх зэрэг улс төрийн намын санхүүжилтийн хараат бус байдлыг хангах чиглэлээр олон бодлогын чанартай заалтууд оруулсан боловч хэрэгжилтийг хэрхэн тайлагнах, хэн хянах талаар зохицуулалт уг хуульд огт тусгагдаагүйгээс эдгээр заалтууд хэрэгжихгүй байна.

Улс төрийн намд төсвөөс олгож байгаа санхүүжилтийг намууд тайлагнахгүй, төрөөс хянахгүй байна. Төрийн санхүүжилтийг тайлагнах, хянах хууль эрх зүйн орчин бүрдээгүй байна. Сонгуулийн тухай хуулийн 60.1, 60.3-д заасан сонгуулийн зардлын тайлан хүлээн авах, хянаж нийтэд мэдээлэх заалт бүрхэг, үр нөлөөгүй байна.

Улс төрийн намууд орон нутгийн төсвөөс хууль бус санхүүжилт авч байгааг зогсоох, хуульд нийцүүлэх, төсвөөс намуудад олгож байгаа санхүүжилтийн зарцуулалтыг Төсвийн тухай хуулийн дагуу тайлагнаж байхыг төрийн аудитын байгууллагаас УИХ-ын ТББХ, Сангийн сайдад (2007) зөвлөмж болгосон боловч зөвлөмжийг хэрэгжүүлээгүй 11 жил болж намуудын санхүүжилтийн асуудал төрийн анхаарлын гадна орхигдсон хэвээр байна<sup>85</sup>.

## Бүлгийн зөвлөмж

- "Улс төрийн намын тухай хууль"-д намын санхүүжилтийн зарчим, төлөвлөлт, гүйцэтгэл, тайлагнал, гүйцэтгэлд тавих дотоод болон гадаад (төрийн) хяналтын механизмуудыг нэг бүрчлэн суулгаж өгөх;
- Улс төрийн намын санхүүгийн тайлан болон сонгуульд нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлын тайланг олон улсын жишигт нийцүүлэн сонгогчдод дэлгэрэнгүй тайлагнах үүргийг намууд ба нэр дэвшигчид, төрийн хяналтын байгууллагуудад хүлээлгэх,
- Улс төрийн намын татвар, хандив, төсвийн санхүүжилтийн тайлан болон жилийн санхүүгийн тайлангийн загварыг хуульд заасан тусгай

<sup>85</sup> "Улс төрийн намуудад төсвөөс олгосон мөнгөн дэмжлэг, санхүүжилтийн үр дүн" Аудитын тайлан. Үндэсний Аудитын газар 2007

- шаардлагуудад нийцүүлэн эрх бүхий байгууллагаас баталж мөрдүүлэх;
- Улс төрийн намын санхүүжилт, санхүүгийн тайлан, сонгуулийн зардлын тайланд төрийн аудитын байгууллага аудит хийх эрх зүйн орчин бүрдүүлэх,
- Улс төрийн намын тайлагнах хариуцлагыг дээшлүүлэх, хууль хэрэгжих баталгааг хангахын тулд хуульд заасан тайлагнах, ил тод байх, дотоод ардчилалтай, дотоод хяналтын механизмтай байх зэрэг гол шаардлагуудын биелэлтийг намуудын үйл ажиллагаа явуулах эрх, сонгуульд оролцох эрх зэрэг улс төрийн эрхтэй нь холбож хариуцлагын механизмыг боловсронгуй болгох,
- Улс төрийн намын санхүүгийн тайлангийн системийг "үр ашигтай тайлангийн системийн шалгуур"-т нийцүүлэх хуулийн шаардлага тавьж хэрэгжүүлэх,

### Улс төрийн намын санхүүжилтийн хараат бус байдал ба тайлагналын шалгах хуудас

Шалгуур Үзүүлэлтүүд	Шалгуур асуултууд	Хариулт		Судалгааны дүн\ тайлбар
		Тийм	Үгүй	
1. Санхүүжилтийн эх үүсвэрийн хараат бус байдал	1.1. Хуульд заасан намын санхүүжилтийн эх үүсвэр зохистой эсэх	✓	✗	Судалгаанд оролцогчид намын санхүүжилтийн гол эх үүсвэр нь хандив, тэр дундаа далд хандив гэдгийг хүлээн зөвшөөрсөн. Нам гишүүдээсээ дүрэмд заасан татвараа авч чаддаггүй, цөөн тооны хандивлагчдаас санхүүжиж байна гэсэн дүн гарсан. Хуульд санхүүжилтийн олон эх үүсвэр байгаа боловч амьдралд хэрэгжихгүй байна гэж судалгаанд оролцогчид дүгнэлээ.
	1.2. Намын санхүүжилт эх үүсвэрийн зохисгүй нөлөөллөөс ангид байх боломж бүрдсэн эсэх	✓	✗	Улс төрийн намын тухай хуульд /18.3/... Намд хандив өгсний төлөө албан тушаал, хувийн эрх ашиг хөөцөлдөх, шахалт үзүүлэхийг хориглоно гэсэн заалтыг хэрэгжүүлэх механизм байхгүй, хянагддаггүй.
	1.3. Намын санхүүжилтийн хараат бус байдалд хамгийн их сөргөөр нөлөөлж буй санхүүжилтийн хэлбэр бий бол нэрлэх	✓		Намууд цөөн мөнгөтэй гишүүд, дэмжигчдээсээ хараат болсон гэж судалгаанд оролцогчдын дийлэнх үзсэн.

Шалгуур Үзүүлэлтүүд	Шалгуур асуултууд	Хариулт		Судалгааны дүн\ тайлбар
		Тийм	Үгүй	
	1.4. Хуулиар хориглосон эх үүсвэрүүдийг /хуульд заасан хязгаараас давсан, зээлийн хөрөнгө, гадаадын иргэн, байгууллагаас гм/ ашиглах эрсдэл бий эсэх	✓		Улс төрийн намын тухай болон Сонгуулийн тухай хуульд хандивын хязгаар болон хандив авахыг хориглосон заалтууд байгаа боловч хэрэгждэггүй гэж хариулсан. Төрийн хяналт хангалтгүй, зохицуулалт сул гэж дүгнэсэн. Төрийн хяналтын байгууллагууд нь ч хүлээн зөвшөөрсөн.
	2.1. УИХ-ын сонгуулиар авсан саналын тоо, УИХ-д авсан суудлын тоогоор намуудад олгож буй төсвийн дэмжлэг зохистой эсэх /үүргээ гүйцэтгэж байгаа эсэх/	✓		Төсвийн санхүүжилт тодорхой түвшинд байгаа боловч намуудын өрсөлдөөнийг дэмжих, бодлогын нам болгож бэхжүүлэхийн тулд зориулалтыг нарийвчилж зааж өгөх, дэмжлэгийн хэлбэр, хүрээг өргөжүүлэх, төрийн хяналтыг сайжруулах шаардлагатай гэж судалгаанд оролцогчид үзсэн.
2.Төсвийн дэмжлэг	2.2. Төсвийн санхүүжилтийн зарцуулалтын тайлагнал хангалттай эсэх	✓	Х	Улсын төсвөөс санхүүжилт авч байгаа намууд "Төсвийн тухай хууль", "Шилэн дансны тухай хууль", "Мэдээллийн ил тод байдал, мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль", "Төрийн аудитын тухай хууль"-иудад хамрагдаж хянагдахгүй байна.
	2.3. Төсвийн санхүүжилтийн зарцуулалт тодорхой зориулалттай, хяналттай байх шаардлагатай эсэх	✓		Төсвөөс олгож байгаа санхүүжилтийг бодлого боловсруулах, мөрийн хөтөлбөрөө таниулах, дотоод ардчилалаа бэхжүүлэх гм намуудыг бодлогын институци болгох чиглэлд зарцуулахыг хуульчлах санал их гарсан. Мөн төрийн аудитад хамруулах, хяналтыг сайжруулах шаардлагатай гэж үзжээ.

Шалгуур Үзүүлэлтүүд	Шалгуур асуултууд	Хариулт		Судалгааны дүн\ тайлбар
		Тийм	Үгүй	
3. Хандивын бодлого	3.1. Намууд жилийн болон сонгуулийн хандивын төлөвлөгөө гаргаж гишүүдээрээ хэлэлцэж батладаг эсэх	✓	Х	Намын гишүүдтэй хийсэн бүлгийн ярилцлагад оролцогчид энэ талаар огт мэдээлэлгүй, мэдэхгүй, дээгүүрээ хийдэг байх гэсэн хариулт нийтлэг өгчээ.
	3.2. Намууд жилийн болон сонгуулийн хандивын тайлангаа гишүүд дэмжигчиддээ нээлттэй танилцуулдаг эсэх	✓	Х	УТН тухай хуулийн 18.4-д “Нам хандивынхаа талаар нийтэд мэдээлж байна.” заалт огт хэрэгжихгүй байна. Намууд цахим хуудастаа мэдээллээ нийтэлдэггүй.
	3.3. Улс төрийн намын тухай болон Сонгуулийн тухай хуулинд заасан хандивын хязгаарлалт бодит амьдралд хэрэгждэг эсэх	✓	Х	Далд хандив, хязгаараас давсан хандив их боловч худал тайлагнадаг, хяналт сул гэж судалгаанд оролцогчдын дийлэх үзсэн.
	3.4. Улс төрийн намууд хандиваа тайлагнах үүрэг хариуцлагаа хэрэгжүүлдэг эсэх	✓	Х	Улс төрийн намын тухай хуульд “Нам хандивынхаа талаар нийтэд мэдээлж байна” гэж заасныг хэрэгжүүлэхгүй байна. Намын гишүүд нь ч мэдэхгүй, судлаачдад хандивын мэдээлэл олддоггүй, намуудын цахим хуудсуудад энэ талаар мэдээлэл байхгүй.
	3.5. Хандивлагчдын зүй бус нөлөөллөөс сэргийлэх үр нөлөө бүхий бодлого, арга хэрэгсэл намуудад бий эсэх	✓	Х	Улс төрийн намын тухай хуульд /18.3/... “Намд хандив өгсний төлөө албан тушаал, хувийн эрх ашиг хөөцөлдөх, шахалт үзүүлэхийг хориглоно” гэсэн заалт байгаа боловч үр нөлөөтэй хэрэгжихгүй байна.
4. Татварын бодлого	4.1. Намууд татварын бодлогоо гишүүдийн оролцоотой хэлэлцүүлж шийдвэрлэдэг эсэх,	✓		Намын Их хурлаараа хэлэлцэж баталдаг боловч намууд гишүүдээсээ татвараа цуглуулж чаддаггүй.
	4.2. Намууд жилийн татварын төлөвлөгөө баталж, гүйцэтгэлтэй харьцуулж дүгнэж гишүүддээ тайлагнадаг эсэх	✓	Х	Намын гишүүдтэй хийсэн бүлгийн ярилцлагад оролцогчид энэ талаар огт мэдээлэлгүй байсан. Намуудын албан ёсны цахим хуудаснаас татварын төлөвлөгөөний мэдээлэл олдоогүй.

Шалгуур Үзүүлэлтүүд	Шалгуур асуултууд	Хариулт		Судалгааны дүн\ тайлбар
		ТИЙМ	ҮГҮЙ	
4. Татварын бодлого	4.3. Гишүүдийн татварыг бүрэн цуглуулж чаддаг эсэх	✓	✗	Сонгуульт гишүүд төлдөг, Гишүүдээсээ татвараа бүрэн цуглуулж чаддаггүй, 20% орчим төлдөг байх, өмнөөс нь бас төлдөг гэж хариулсан. АН-ын 2016 оны татварын мэдээнээс өөр татварын албан ёсны тайлан олдоогүй.
	4.4. Татвар ногдуулалт, хураалтын цахим систем байдаг эсэх,	✓	✗	Зарим намд эхлэл тавигдаж байна. Гишүүд нь татвар төлөлтийн тайланг нээлттэй харж чаддаггүй.
	4.5. Гишүүний татвар /хураамж, дэнчин/ гишүүдийн улс төрийн эрхэд сөргөөр нөлөөлдөг эсэх	✓	✗	Сонгуульт гишүүний хураамж, дэнчин өндөр байгаа нь гишүүдийн улс төрийн эрхэд сөргөөр нөлөөлдөг гэдгийг намын гишүүд хүлээн зөвшөөрч байсан боловч ингэж санхүүжихээс өөр арга алга гэсэн хандлагатай байсан.
5. Санхүүгийн төлөвлөлт ба тайлагнал	5.1. Улс төрийн намууд жилийн санхүүгийн төлөвлөлтөө зохих журмын дагуу хийж баталгаажуулдаг эсэх	✓	✗	Намын гишүүдийн бүлгийн ярилцлагад оролцогчид намынхаа санхүүгийн төлөвлөлтийн талаар мэдээлэлгүй байсан. Цахим хуудаснаас мэдээлэл олдоогүй.
	5.2. Төлөвлөлт ба гүйцэтгэлийг харьцуулж дүгнэж гишүүддээ тайлагнадаг эсэх	✓	✗	Намын гишүүдийн бүлгийн ярилцлагад оролцогчид намынхаа санхүүгийн төлөвлөлт гүйцэтгэлийн тайлан мэдээллийг мэдэхгүй, сонирхдоггүй гэж хариулж байсан. Албан ёсны цахим хуудаснаас харьцуулж дүгнэсэн мэдээлэл олдоогүй.
	5.3. Улс төрийн намын санхүүгийн төлөвлөлт, тайлагналыг хариуцсан бүтэц зохион байгуулалт бий эсэх	✓	✗	Төв аппаратад хариуцсан бүтэц байдаг. Гэхдээ үйл ажиллагаа нь нээлттэй бус, тайлан олдохгүй байгаагаас тогтолцоо бүрдээгүй гэж үзэхэд хүрсэн.
	5.4. Санхүүгийн хяналтын бүтэц намын удирдлагаас хараат бусаар ажиллах боломжоор хангагдсан эсэх	✓	✗	"Улс төрийн намын тухай" хууль болон намын дүрмээр хараат бус гэж байгаа боловч бодит амьдрал дээр хараат бус гэдэгт гишүүд нь итгэхгүй байна.

Шалгуур Үзүүлэлтүүд	Шалгуур асуултууд	Хариулт		Судалгааны дүн\ тайлбар
		Тийм	Үгүй	
6. Нягтлан бодох бүртгэлийн бодлого, бүртгэл, санхүүгийн тайлагналын тогтолцоо	6.1. Улс төрийн намууд Санхүүгийн тайлагналын олон улсын стандарт/ СТОУС/-ыг мөрддөг эсэх,	✓	✗	<b>Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хуульд:</b> Дараах байгууллага санхүүгийн тайлагналын олон улсын стандартыг мөрдөнө. (СТОУС) 4.2.6. <b>Улс төрийн нам,</b> Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлд заасан төрийн чиг үүргийг гэрээгээр хэрэгжүүлж байгаа төрийн бус байгууллага; гэж заасан боловч намууд энэ заалтыг хэрэгжүүлдэг эсэхэд хяналт тавихгүй байна. Яагаад гэвэл СТОУС мөрддөг байгууллагууд тайлангаа нийтэд нээлттэй нийтлэх үүрэгтэй бол намууд нээлттэй нийтлэхгүй байна. Судалгааны багт намуудын санхүүгийн тайлан олдоогүй.
	6.2. Улс төрийн намууд нягтлан бодох бүртгэлийн бодлогын баримт бичиг / НБББББ/ баталж мөрддөг эсэх	✓	✗	<b>Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль:</b> 18.2. Аж ахуйн нэгж, байгууллагын удирдлага нь нягтлан бодох бүртгэлийн хууль тогтоомж, стандарт, дүрэм, журам, зааварт нийцүүлэн нягтлан бодох бүртгэлийн бодлогын баримт бичгийг баталж, мөрдөж ажиллана гэж заасан. Цахим хуудаснаас олдоогүй.
	6.3. Улс төрийн намд санхүүгийн хэлтэс, албатай, мэргэжлийн нягтлан бодогч ажиллуулдаг эсэх	✓		
	6.4. Санхүүгийн тайлангийн цахим програм ашигладаг эсэх	✓		Хандив, татвар төлөлт, санхүүгийн тайланг нээлттэй болгох шаардлагатай байна.



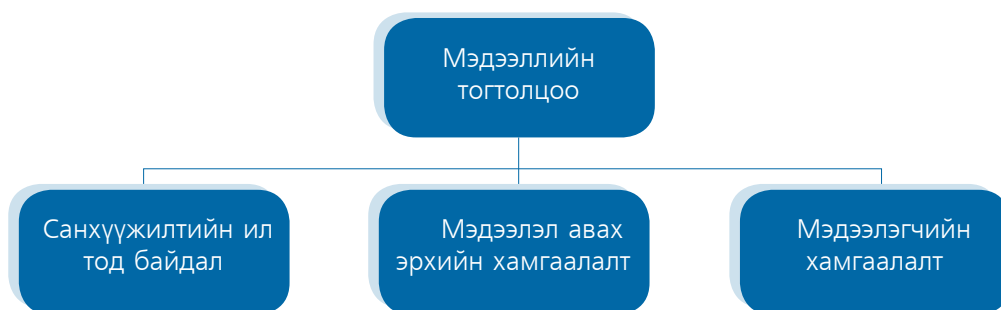
Шалгуур Үзүүлэлтүүд	Шалгуур асуултууд	Хариулт		Судалгааны дүн\ тайлбар
		ТИЙМ	ҮГҮЙ	
6. Нягтлан бодох бүртгэлийн бодлого, бүртгэл, санхүүгийн тайлагналын тогтолцоо	6.5. Намуудын санхүүгийн тайлангийн тусгайлсан загвар / эрх бүхий байг-р баталгаажуулсан/ байдаг эсэх	✓	✗	Банк, ББСБ, ХЗХ, Даатгал, хувьцаат компани зэрэг нийтийн эрх ашгийг хөнддөг, зохицуулалттай байгууллагуудын Санхүүгийн тайлангийн загварыг Сангийн сайдын тушаалаар тусгайлан баталж мөрдүүлдэг. Намууд сонгуульд ялсан тохиолдолд төрийн эрхийг авдаг субъект, мөн санхүүжилтэд нь хуулиар маш олон хориглолт хязгаарлалт байгаа учраас хянахын тулд тусгайлсан загвараар тайлагнах шаардлагатай.
	6.6. Санхүүгийн тайлан гаргаж төрийн байгууллагад тайлагнадаг эсэх	✓	✗	Хуулиар хүлээсэн үүрэгтэй боловч бараг хэрэгждэггүй. Тусгайлан хяналт тавих байгууллага байхгүйгээс хяналтын гадуур үлдсэн. Намуудын сайтаас хайгаад олдоогүй. Албан бус эх сурвалжаас авсан мэдээллээр санхүүгийн тайлан хүлээн авдаг мэдээллийн санд сүүлийн 3 жилийн тайлан бүртгэгдээгүй.
	6.7. Санхүүгийн тайлангаа гишүүддээ танилцуулдаг эсэх, гишүүд нь намынхаа цахим хуудаснаас харах боломжтой эсэх	✓	✗	Намын гишүүдтэй хийсэн бүлгийн ярилцлагад оролцогчид намынхаа нэгдсэн санхүүгийн тайланг сонсож, танилцаж байгаагүй, дээгүүрээ хэлэлцдэг байх гэсэн хариултауд өгсөн. Зарим намын үүр, дүүргийн намын түвшинд хурал дээр танилцуулдаг.

**Тайлбар:** Зарим үзүүлэлт дээр "тийм" "үгүй" аль алиныг нь сонгосон нь хууль эрх зүйн хувьд "тийм" боловч амьдрал дээр "үгүй" гэсэн санааг илэрхийлсэн болно.



## 2.2 УЛС ТӨРИЙН САНХҮҮЖИЛТИЙН МЭДЭЭЛЛИЙН ТОГТОЛЦОО

Мэдээллийн тогтолцооны хүрээнд 1). Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал, 2). Мэдээлэл авах эрхийн хамгаалалт 3). Мэдээлэгчийн хамгаалалт гэсэн үндсэн гурван чиглэлээр бүлгийн, шинжээчийн, хууль хяналтын байгууллагуудтай ярилцаж, мэдээлэл цуглуулан, баримт бичгийн шинжилгээ хийсэн болно.



### 2.2.1 Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал

УИХ-д суудалтай, улсын төсвөөс жил бүр дэмжлэг авдаг намууд татвар төлөгчдөд тайлангаа тавих нь хууль ёсны асуудал юм<sup>86</sup>. “Улс төрийн намын тухай” хуульд “Нам санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэн баталгаажуулж олон нийтэд тайлагнана”<sup>87</sup> гэж заасан ч хэрэгжиж байсан удаагүйг өмнөх судалгаануудад удаа дараа дурьдаж байсан<sup>88</sup>.

Монгол Улсад “Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай” (2011 он), “Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай” (2012 он), “Шилэн дансны тухай” (2014 он) хуулиуд батлагдан гарч төсвийн байгууллагуудаас гадна улс, орон нутгийн төсвийн ажил, үйлчилгээ гүйцэтгэж байгаа аж ахуйн нэгж, төрийн бус байгууллагууд хамрагдаж төсөв, санхүүжилтээ ил тод, нээлттэй мэдээлэх болсон билээ. Харамсалтай нь эдгээр хуульд улсын төсвөөс дэмжлэг авдаг УИХ-д суудалтай намууд хамрагдаагүй байна. **Төсвөөс санхүүжиж байгаа ТББ-ын удирдлага хөрөнгө орлогын мэдүүлгээ гаргаж өгөх үүрэгтэй атал мөнхүү төсвийн дэмжлэг хүртэж байгаа намуудын удирдлагад ийм үүрэг оноохгүй байгаа нь шударга бус болоод байна.**

<sup>86</sup> Улс төрийн намын тухай хуулийн 19-р зүйлд заасны дагуу УИХ-д суудалтай намуудын сонгуульд авсан санал тус бүр 1000 төгрөгөөр үнэлэгдэж нэг удаа, УИХ-ын нэг суудал жилд 10 сая төгрөгөөр үнэлэгдэж улсын төсвөөс жил бүр санхүүжилт авдаг.

<sup>87</sup> Улс төрийн намын тухай хууль 20.3

<sup>88</sup> “Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага” Судалгааны тайлан УБ 2012 УИХ Төрийн байгуулалтын байнгын хороо, Монголын улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчин Дүн шинжилгээ, санал зөвлөмж ННФ, International IDEA 2018, “Монголын улс төрийн намуудын дотоод ардчиллын индекс” Де Факто хараат бус судалгааны институт 2018

### **Шинжээчийн ярилцлагаас**

*Төрийн тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй, төсвөөс дэмжлэг авдаг байгууллагуудыг нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдэд хамааруулдаг. Юуны өмнө улсын төсвөөс санхүүжиж буй улс төрийн намыг нийтийн эрхзүйн хуулийн этгээдэд хамруулах шаардлагатай. Ингэж байж эдгээр хуулиуд үйлчилж эхлэх нөхцөл бүрдэнэ.*

Улс төрийн намууд УИХ-ын суудлын мөнгө гэж жил бүр 760 саяыг намуудад хуваарилдаг гэж тооцоход л өнгөрсөн 10 жилийн хугацаанд 7,6 тэрбумын хөрөнгө улсын төсвөөс гарсан байна. Түүнчлэн ИТХ-ын төлөөлөгчдөд урамшуулал нэртэй суудлын мөнгийг орон нутгийн төсвөөс хууль бусаар олгодог тухай судалгаанд оролцсон хүмүүс цохон тэмдэглэж байна. Тухайлбал: Нийслэлийн ИТХ-ын төлөөлөгчид 2014 онд хамгийн өндөр буюу жилд 80 сая, нэг сард 6,6 сая төгрөгийн урамшуулал авчээ. Сүүлийн жишээ гэхэд 2017 оны 4-р улиралд Чингэлтэй дүүргийн ИТХ-ын 35 төлөөлөгч тус бүрт 5 сая төгрөг олгосон баримт ИНБ-уудын хяналтад өртсөн байна<sup>89</sup>. Энэ бүх мөнгөний зарцуулалт хяналтгүй, хаалттай байсаар байна.

### **Шинжээчийн ярилцлагаас:**

*Дүүргийн ИТХ-ын төлөөлөгч нарт улиралд таван сая төгрөг хувийн дансанд нь шилжүүлдэг. ХАОАТ-ыг хасаад дөрвөн сая гаруй болдог. Нэг төлөөлөгч жилдээ 20 сая төгрөгийн урамшуулал авдаг. Тайлангийн нь намын бүлгээс гаргаад өгчихдөг юм билээ. Тэгэхлээр тэр мөнгөөр эхнэртээ цэцэг аваад өгсөн ч болно биз дээ!*

*УИХ-ын суудлын болон сонгуульд авсан саналын мөнгө ч мөн адил. Хаана, юунд зарцуулдаг тухай мэдээлэл байхгүй. "Улс төрийн намын тухай" хуульд төсвөөс өгч байгаа мөнгөний зориулалт, зарцуулалт, тайлагнал, хяналтыг давхар зааж өгөхгүй бол хэн ч эргэх хариуцлага хүлээхгүй!*

Улс төрийн намын санхүүжилт олон нийтэд төдийгүй гишүүддээ ч хаалттай байна. Хэдийгээр намуудын дүрэмд гишүүд төлсөн татвар, өргөсөн хандив, намын сан хөмрөгийн зарцуулалтын санхүүгийн тайланг сонсох эрхтэй<sup>90</sup>, Намын бүх шатны байгууллага хөрөнгийн зарцуулалтын талаар жил бүр гишүүдэд мэдээлж байна<sup>91</sup>, Намын санхүүжилт, төсвийн зарцуулалт нь ил тод байна<sup>92</sup> гэж заасан ч бодит амьдралд хэрэгжихгүй байна.

Судалгаанд оролцогчид намын удирдлага гишүүддээ санхүүжилт ба татвар, хандивын орлогын талаар мэдээлэл өгдөггүй ба эдгээр мэдээлэл намын эрх мэдэлтний хүрээнд байдгийг дурьдаж байна. Түүнчлэн намын жирийн гишүүд намын санхүүжилтийн талаар мэдээлэл авахыг шаардах нь ховор аж. Үүний шалтгаан нь гишүүний татварын хэмжээ бага тул бага мөнгөний хойноос

<sup>89</sup> Төсвийн ажиглалт. "Иргэд төсвөө хянана" иргэний нийгмийн сүлжээний сонин бичиг 2018 он #1

<sup>90</sup> МАН-ын дүрэм 4.1.8 Гишүүний эрх

<sup>91</sup> МАН-ын дүрэм 43.3

<sup>92</sup> МАХН-ын дүрэм 33.1

нэхэл дагуул хийх эрхгүй гэж үздэг. Мөн ил тод байдлыг шаардсанаар намынхаа удирдлагын дургүйцлийг хүргэх, таагүй хандлага бий болгохоос болгоомжилдог аж. Харин сонгуульт гишүүдийн хувьд санхүү, тайлангийн ил тод байдлыг шаарддаг тохиолдлууд байдаг ч олж үзэж чаддаггүй тухай судалгаанд оролцогчид дурьдаж байна.

#### **Бүлгийн ярилцлагаас:**

*Бид татвараа төлдөг. Манай намын гишүүд сард 1000 төгрөгийн татвартай. Жилдээ 12 мянган төгрөг болдог. Гэхдээ хот хөдөөгийн ялгаа байдаг байх. 2018 оны татвар гэж яг хэдэн төгрөг цугларсаныг бид мэдэхгүй. 2017 оныг ч мөн адил мэдэхгүй.*

*Манай сумын нам 112 гишүүнтэй. Хоёр үүртээ хуваахаар 50-60 гишүүнтэй гэсэн үг. Ер нь бол хандивлагчдад хандана. Гэхдээ хандивлагчдын барьцаанд ордог. Сумын хэмжээнд хэдэн га газар нэхнэ, хайгуулын лиценз нэхнэ. Бид мөнгийг нь авчихсан учир хэцүү байдаг.*

**Намын бүх шатанд санхүүгийн ил тод байдлыг хангах, тайлан, мэдээлэл түгээх тогтолцоо, түүнийг хариуцах албан тушаалтан байхгүй байна.** Дүүргийн намын хорооны хуралд танилцуулсан мэдээлэл анхан шатны нэгжид хүрдэггүй тохиолдол нийтлэг. Намын санхүүгийн үйл ажиллагааг олон нийтэд тайлагнах тухай хуулийн заалтыг зөвхөн шат шатны намын байгууллагууд хэлэлцсэн төдий байдалтай явж иржээ. Мөн харъяаллын бус намын гишүүдэд өөр аймаг ба сум, дүүргийн намын санхүүгийн тайлантай танилцах эрх байдаггүй байна.

#### **Шинжээчийн ярилцлагаас:**

*Би намын сонгуульт гишүүн. Сэтгүүлч мэргэжилтэй, иргэдийн мэдээлэл авах эрх, улс төрийн намын санхүүжилтийг ил тод болгох асуудлыг дэмжиж ажилладаг. Манай намын санхүүжилтийн тайлан хэрхэн гардаг, гишүүддээ тайлагнадаг механизм байдаг, эсэхийг мэдэхээр асууж сураглаж явсан боловч дарга нар мэднэ гэх ганцхан хариултыг холбогдох хүмүүс өгсөн.*

*Намын бүх шатны санхүүжилтийг хянадаг хяналтын байгууллагын журам байдаг ч тэр журмыг бас нууц гээд үзүүлээгүй. Сонгуульт гишүүн мэдээлэл авч чадахгүй байхад жирийн гишүүдэд бүр хаалттай байна аа гэсэн үг.*

## Сонгуулийн санхүүжилтийн ил тод байдал

"Сонгуулийн тухай хууль"-д сонгуулийн зардлын тайлангийн хяналт ба нээлттэй, ил тод байдал гэсэн бүлэг орсон нь дэвшилттэй хэдий ч намын ба нэр дэвшигчийн сонгуулийн санхүүжилттэй танилцах боломж сонгогчдод төдийгүй албан ёсоор бүртгүүлэн мониторинг хийж байгаа ТББ-уудад ч олдоход хүндрэлтэй байна<sup>93</sup>. "Сонгуулийн тухай хууль"-аар намын ба нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардалд хяналт тавих чиг үүргийг ҮАГ хэрэгжүүлэх болжээ<sup>94</sup>. Үүнтэй холбоотой СЕХ-оос 2017 оны Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн зардлын тайланг өмнөх шигээ дэлгэрэнгүй нийтэлсэнгүй<sup>95</sup>.

ҮАГ-аас олон нийтэд мэдээлдэг сонгуулийн зардлын тайлангийн аудитын дүн<sup>96</sup> хэт ерөнхий тул сонгуулийн зардлын талаарх мэдээлэл авах, хөндлөнгийн хяналт тавихад хангалтгүй байна. Түүнчлэн ҮАГ-аас тайланг хянах явцад ямар нэгэн зөрчил бүртгэсэн, нэмэлт тайлбар гаргуулж авсан болон тайлангийн чанарыг сайжруулах арга зүйн зөвлөмж өгсөн тухай мэдээлэл алга байна.

### **ҮАГ-тай хийсэн ярилцлагаас:**

*Сонгуулийн зардалд бүрэн аудит хийх хуулийн эрхгүй тул 2016 оны УИХ, 2017 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн нэр дэвшигчид ба намуудын зардлын тайланд (ирүүлсэн тайлангийн хүрээнд) дүгнэлт гаргасан. Сонгуулийн санхүүжилтийн зардлыг хянах төсөв сонгуулийн жилд өгдөггүй.*

"Сонгуулийн тухай хууль"-аар сонгуульд оролцогч намууд ба нэр дэвшигчид сонгуулийн зардлын тайлангаа сонгуулийн төв байгууллагад хүргэх үүрэг хүлээсэн ч олон нийтэд ил тод мэдээлэх, тайлагнах үүрэг хүлээгээгүй байна. Түүнчлэн тайланг хүлээн авагч СЕХ болон тайланд аудит хийсэн ҮАГ-ын аль нь сонгуулийн зардлын тайланг (бүрэн эхээр) олон нийтэд мэдээлэх, хүргэх үүрэгтэй эсэх нь тодорхойгүй байна. Сонгуулийн тухай хуулийн цоорхойгоос шалтгаалж Үндсэн Хуулиар хамгаалагдсан иргэдийн мэдээлэл авах эрх хэрэгжихгүй болжээ.

ОИХ.МН  
СУДАЛГААНЫ САН

<sup>93</sup> "Бодлогод залуусын хяналт" ТББ-ын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлагаас

<sup>94</sup> Сонгуулийн тухай хуулийн 60.3

<sup>95</sup> СЕХ-ны цахим хуудасдаа Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн санхүүжилтийн зардлын тайланг 2009, 2013 онуудад бүрэн эхээр нь байршуулж байсан харин 2017 онд ингэж байршуулсангүй.

<sup>96</sup> Монгол Улсын Ерөнхий аудиторын Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2017 оны ээлжит сонгуульд оролцсон нам, нэр дэвшигчдийн сонгуулийн зардлын дүн, хандивын талаарх мэдээлэл 2017 оны 11 дүгээр сарын 17 өдөр. 1764 тоот

## 2.2.2 Мэдээлэл авах эрхийн хамгаалалт

Улс төрийн санхүүжилтийн талаарх гишүүд, сонгогчдын мэдээлэл авах эрхийг хангаж, хамгаалах тогтолцоо сул байгаа нь ТББ-уудын мониторингийн үеэр илүү тод харагдаж байна. Тухайлбал, 2017 оны Ерөнхийлөгчийн ээлжит сонгуульд хөндөнгийн хяналт тавьж буй ТББ-уудаас нам ба нэр дэвшигчдийн зардлын тайлангуудын талаар мэдээлэл хүсэхэд УАГ-аас намууд ба нэр дэвшигчдийн зардлын тайланг өгөх үндэслэлгүйг мэдэгдэж, СЕХ-нд хандахыг зөвлөсөн байна<sup>97</sup>. Харин СЕХ-ны зүгээс энэхүү зардалтай холбоотой мэдээлэл манайд байдаггүй хэмээн цааргалж шийдвэрлэж өгсөнгүй<sup>98</sup>. Улмаар ТББ-ууд ХЭҮК-т гомдол гаргасны дүнд гомдлыг харьяаллын дагуу СЕХ-нд шилжүүлэн, шийдвэрлэж өгөх албан тоот илгээжээ.<sup>99</sup> Ийнхүү төрийн бус байгууллагууд жил шахуу хөөцөлдөж, хэдэн арван албан тоот илгээж байж Ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэр дэвшигчдийн зардлын тайланг СЕХ-оос гаргуулж авсан байна.

Эндээс харахад Монгол Улсад иргэний мэдээлэл авах эрхийг хамгаалах ХЭҮК-ын чиг үүрэг чухал болох нь харагдаж байна. Цаашид ХЭҮК-ын нэг гишүүнийг Мэдээлэл авах эрхийг хамгаалах чиг үүргээр төрөлжүүлэн эрх мэдэлжүүлэх шаардлага байгааг ч судалдаанд хамрагдсан зарим шинжээчид дурьдаж байна.

## 2.2.3 Мэдээлэгчийн хамгаалалт

Авлигын хэрэг бол мэдээлэгчээр илэрдэг гэмт хэрэг. Тэр дундаа сонгуулийн санал худалдан авах, хууль бус хандив, дэнчингийн мөнгийг дотроосоо мэдээлж байж илрүүлнэ. Тиймээс мэдээллийг хүлээн авах хараат бус хяналтын бүтэц төрд ч, намд ч ажиллаж байж авлигыг таслан зогсооно. Хууль, хяналтын байгууллага мэдээллийг шалгаж тогтоохын зэрэгцээ мэдээлэгчийн аюулгүй байдлыг хангаж хамгаалах үүрэгтэй байдаг. Хэдийгээр Монгол Улсад гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хууль үйлчилж "цагдаа, тагнуулын байгууллага, Авлигатай тэмцэх газар гэрч, хохирогч, хамаарал бүхий этгээдийн аюулгүй байдал хамгаалалтын арга хэмжээг өөр, өөрсдийн эрх хэмжээний хүрээнд хэрэгжүүлэхээр тусгасан ч төрийн сонгуулийн үед ч, намын дотоод сонгуулийн үед ч мэдээлэгчийг хамгаалж чадахгүй байна. Тиймээс нам дотроо авлигыг мэдээлсэн гишүүд хэлмэгдэн хохирч байгаа тохиолдлууд цөөнгүй.

### **Шударга ёсны шүглийг үлээсний төлөө хэлмэгдсэн баримт:**

*Үзэл бодолдоо итгэл үнэмшилтэй байж, бусдын нөлөөнөөс ангид, чөлөөт сонголт хийх боломж улс төрийн нам дотор байхгүй болжээ.*

*Намын даргын сонгуулийн сунгааны үеэр саналаа өгөхөөр ирэхэд үүрийн дарга тосон уулзаж "чи зөвхөн тэр хүнд л саналаа өгнө шүү, бид энэ хүнийг дэмжихээр болсон, дээрээс ийм даалгавартай" хэмээн угтлаа. Өөрийн минь сонголтыг хүндэтгэлгүй шууд тулган, хариуд нь хүн тус бүрт 10.000 төгрөг өгч байгаа тухайгаа хэлэв.*

<sup>97</sup> Монгол Улсын Үндэсний Аудитын газар 2017 оны 12 дугаар сарын 19. 07/1966 тоот албан бичиг

<sup>98</sup> Сонгуулийн ерөнхий хорооны ажлын алба 2017 оны 6 дугаар сарын 12-ны 80 тоот албан бичиг

<sup>99</sup> ХЭҮК 2018 оны 04 дүгээр сарын 29-ны 2/ 270 тоот албан бичиг

Сонгуулиа өгчөөд гарч ирэхэд өнөөх үүрийн дарга өөрийн машиндаа суулган амласан ёсоор "энэ чиний мөнгө" гэж сарвайж байв. Түүний машинд хэд хэдэн хүн суух бөгөөд тэд бүгд л багахан мөнгөөр сонголтоо худалдсан нөхөд байлаа.

Би нөхцөл байдлыг анхнаас нь гадарлаж байсан учраас гэрчлэхээр зориг шулуудан өвдөг чичрэн байж, өөрийн биеэр утсаараа бичлэг хийж, бэлэн мөнгө өгч буйг нотлохоор шийдэв. Гэвч дүрс, дуу хоолойгоор баримтжуулсан тэр шударга бус үйлдэл хэсэгхэн хугацаанд цахим ертөнцөөр шуугиулаад өнгөрсөн дөө. Тэр ч байтугай намын эрхмүүд – "энэ хууль бус үйлдэлд тооцох ямар ч хариуцлага байхгүй" гэж хариулсан нь хэзээ ч энэ байдал засрахгүйг гэрчилсэн мэт санагддаг. Хамгийн харамсалтай нь булхайг илчилсний төлөө би өөрөө буруутан болж, намынхандаа "бууны нохой" хэмээн цоллогдож, ажлаасаа халагдлаа. Бас болоогүй ээ, гэр бүлд минь заналхийлж "чамайг хаанаас ч олоод яаж ч чадна шүү" гэсэн дарамт өдөр бүр ирэх болов. Аргаа бараад зугтаж нүүхэд гэрт минь халдаж хаалга, цонх эвдэж хагалан, цахилгааны утас таслаж үлдээсэн байв. Ингээд би шударга бусыг илчилсны төлөө өөрийн амьдралыг айдаст унагаж орхисон юм. "Өст хүн өлийн даваан дээр" гэгчээр өнөөх бичлэгт өртсөн мөнгө тараасан "эрхэм" занан байж надтай таарч билээ. Хүүхдээ тэврэн алхаж явсан намайг хананд шахаж, элдэв үгээр дайрч, доромжлон заамдаж, гарт байсан утсыг минь булаан шидэж, нүдний шилийг минь хагалсан. Хүч мөхөсдөн цагдаад мэдэгдсэн ч эрх мэдлийн сүр хүчинд дарагдан миний өргөдөл шийдэгдэлгүй өнөөг хүрээд байна. Өөрт тохиолдсон энэ нөхцөл байдлыг эрх мэдэл бүхий намын эрхэм нөхөртөө тусламж гуйн хэлэхэд "Энэ чинь улс төр, угаасаа л ийм байдаг юм" гэж хэв нэг хариулсан нь хамгийн том эмгэнэл байв.

Шударга бусыг илчилсэн нь гэмтэн болдог тогтолцоог бид өөрсдөө бүтээжээ. Харин одоо нуран унатал нь би, бид хамтдаа тэмцэн зүтгэх ёстой!

Цаашид мэдээлэгчийг хамгаалах эрх зүйн орчныг даруй бүрдүүлж "шүгэл үлээгч"-ийг хамгаалахгүй бол хэн ч мэдээлэхгүй болно. "Сонгуулийн тухай хууль"-д "Мөнгө, эд зүйл тараасан этгээд захиргааны болон эрүүгийн хариуцлага хүлээсэн бол тухайн зөрчлийг мэдээлсэн иргэнд сонгуулийн төв байгууллага тараасан бэлэн мөнгө болон эд барааны үнийн дүнг **хорь дахин** нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний мөнгөн урамшууллыг олгож, гэм буруутай этгээдээр нөхөн төлүүлнэ" гэсэн заалт байдаг. Энэ бол мөнгөн урамшуулалтай холбох аргаар сонгуулийн луйврыг илчлэх чухал зохицуулалт ч амьдралд хэрэгжихгүй байгаагийн нэг шалтгаан нь мэдээллийн нууцлал ба мэдээлэгчийн аюулгүй байдлыг хамгаалж чадахгүй байгаатай холбоотой гэж үзэж байна.

### **Шинжээчийн ярилцлагаас:**

*"Шүгэл үлээгчийг хамгаалах тухай хууль"-тай болчихвол намууд ч гэсэн сонгуулийн үед мэдээлэл авах утас ажиллуулах, мэдээллийг хянаж тогтоох, авлигыг таслан зогсоох дотоод хяналтын бүтцийг ажиллуулах эрх зүйн орчин бүрдэх үндэслэл болно. Тэд санал худалдах зорилгоор мөнгө тарааж байгаа тухай мэдээлсэн гишүүнээ "Шүгэл үлээгч" гэдгийг албан ёсоор зарлаж хамгаалалтад авах үүргийг хүлээнэ. Ингэснээр одоогийн практикт байгаа шиг мэдээлэгч гишүүн намынхаа эсрэг гэмт хэрэгтэн болж, намаас хөөгдөхөөс хамгаалагдана гэсэн үг. Мэдээллээр далд хандив, санал худалдах зэрэг гэмт хэргүүд илрэх боломж бүрдэнэ шүү дээ.*

### **Бүлгийн дүгнэлт**

"Улс төрийн намын тухай" хуульд "Нам санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэн баталгаажуулж олон нийтэд мэдээлнэ"<sup>100</sup> гэсэн заалт хэрэгждэггүйгээс намын санхүүжилт бүхэлдээ хаалттай болжээ. Энэ нь улс төрийн намуудад авлигын эрсдэл өндөр байгааг илтгэнэ.

**Намын санхүүжилт далд байгаагийн гол шалтгаан нам далд хандиваар санхүүждэг болсон явдал юм. Далд хандиваар санхүүждэгийн шалтгаан нь нам гишүүдээсээ татвараа цуглуулж чадахаа больжээ. Татвараа нэхвэл гишүүдээ алдана гэж айдаг аж. Тиймээс намын гишүүдийн татварыг гишүүдийн өмнөөс нь төлөх, намыг хувиасаа санхүүжүүлэх хөрөнгө, мөнгөтэй хүмүүст намын сонгуульт албан тушаалыг худалддаг болсноор нам жирийн гишүүдээс тасарч хөрөнгөлөг хүмүүсийн барьцаанд орсоныг бүлгийн ярилцлагаас дүгнэж болно.**

Өнөөгийн байдлаар улс төрийн санхүүжилтийг "Улс төрийн намын тухай хууль", "Сонгуулийн тухай хууль" гэсэн үндсэн хоёр хуулиар зохицуулж байна. Эдгээр хуулийн хооронд уялдаа байхгүйгээс ил тод байдал, тайлагнал нь салангид зохицуулалттай харагдаж байна. "Сонгуулийн тухай хууль"-д "Сонгуулийн зардлын тайлангийн хяналт ба ил тод байдал" гэсэн бүлэг орсон нь дэвшилтэй мэт боловч бодит амьдралд хаалттай болгож дордуулсан гэж үзэж байна. Уг хуулиар нэр дэвшигчид ба намуудад санхүүгийн тайлангаа олон нийтэд мэдээлэх үүрэг шууд хүлээлгээгүй байна. СЕХ-оос намууд ба нэр дэвшигчдийн тайланг хүлээн авч УАГ-т дамжуулан өгөх үүрэгтэй байна. Харин УАГ нь эдгээр тайланд аудит хийж дүгнэлт гаргах төдийгөөр сонгуулийн санхүүжилтийн ил тод байдал хязгаарлагдаж байна. Улс төрийн авлига газар авсан улс орны сонгогч түмэнд аудитын хоёр хуудас ч хүрэхгүй тайлангийн дүн үнэхээр чамлалттай. Тайлангийн дүн ач холбогдол багатай тойм төдий тоо тул сонгуулийн зардлын талаарх мэдээлэл авах, хөндлөнгийн хяналт тавихад тус болдоггүй.

<sup>100</sup> Улс төрийн намын тухай хууль 20.3

Улс төрийн санхүүжилтийн талаар мэдээлэл авах иргэдийн эрх хэрэгжихгүй байгаагийн нэг шалтгаан нь мэдээлэл авах эрх зөрчигдсөн иргэдийн гомдлыг хянан шийдвэрлэх тогтолцоог сул байгаа явдал юм.

Улс төрийн далд санхүүжилт, санал худалдан авах, авлигын асуудлаар дотроосоо мэдээлсэн гишүүд, иргэдийг хамгаалах тогтолцоо төрд ч, улс төрийн намд ч бүрдээгүй байгаагаас мэдээлэгч нар намынхаа эсрэг гэмт хэрэгтэн болж хувирдаг цаашилбал эрүүл мэнд, амь насаараа хохирох эрсдэлтэй байна

### Бүлгийн зөвлөмж

- “Улс төрийн намын тухай хууль”-д намуудын санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангах зохицуулалтыг нарийвчлан тусгах, намын дүрэм, журмаараа мэдээллийн тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлага тавих, мэдээлэх үүрэг хүлээсэн албан тушаалтантай болох,
- Санхүүгийн тайлан тэр дундаа татвар, хандивын тайланг гишүүдийнхээ дунд хэлэлцдэг улс төрийн соёлыг намд бүрдүүлэхэд чиглэсэн хуулийн зохицуулалттай болох,
- Төсвийн дэмжлэг авдаг намуудыг “Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль”, “Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай”, “Шилэн дансны тухай хууль”-д хамруулах, эдгээр намуудын удирдлага, сонгуульт албан тушаалтнууд жил бүр АТГ-т ХОМ мэдүүлдэг болох,
- Сонгуульд намуудыг бүртгэх нэг шалгуур үзүүлэлт нь санхүүгийн тайлан, ил тод байдлыг хангасан шаардлага байх,
- Улс төрийн санхүүжилтийн талаар мэдээлэл авах иргэд, сонгогчид, гишүүдийг эрхийг баталгаажуулах, ХЭҮК-д иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг хамгаалах дагнасан бүтцийг бүрдүүлж, нэг гишүүнийг энэ чиг үүргээр эрх мэдэлжүүлэн томилдог болох,
- Шүгэл үлээгчийн хамгаалах эрхзүйн орчинг бүрдүүлж, шүгэл үлээгчийг хамгаалдаг тогтолцоог төр ба улс төрийн намд бүрдүүлэх,

Ш.Н.МН  
СУДАЛГААНЫ САН



Мэдээллийн тогтолцооны шалгах хуудас

Шалгуур	Шалгуур асуултууд	Хариулт		Тайлбар
		Тийм	Үгүй	
1.Санхүүжилтийн ил тод байдал	1.1 Намууд санхүүгийн тайлангаа ил тод мэдээлэх үүрэгтэй эсэх	✓		Улс төрийн намын тухай хууль 18.4 “Нам хандивынхаа тухай нийтэд мэдээлж байна” гэсэн заалт хэрэгждэггүй
	1.2 Намуудын санхүүгийн тайланг цахим хуудаснаас иргэд үзэх боломжтой эсэх		✗	Улсын төсвөөс дэмжлэг авдаг намуудын цахим хуудаст санхүүгийн тайлан нийтлэгдэж байсан удаагүй.
	1.3 Төрөөс УИХ-д суудалтай намд үзүүлэх мөнгөн дэмжлэг, санхүүжилтийн хэмжээ ба түүний тайлан олон нийтэд ил тод эсэх		✗	УИХ-ын суудлын мөнгөн дэмжлэгийн тайланг олон нийт ба гишүүдэд ил тод биш байна.
	1.4 Санхүүгийн тайланг хэзээ, хэрхэн, хаана ямар хэлбэр, байдлаар байршуулж, олон нийтэд мэдээлж байхыг хуулиар зааж өгсөн эсэх		✗	Хуульд энэ төрлийн заалт байхгүй.
	1.5 Санхүүгийн тайланг олон нийтэд мэдээлэх үүрэг хүлээсэн нэгж, албан тушаалтан(ажил үүргийн хуваарь)-тай эсэх		✗	Мэдээлэх үүрэгтэй албан тушаалтан намуудад байдаггүй.
	1.6 Хандивлагчдаа мэдээлдэг эсэх, хандивын тайлангаа тайлагнадаг эсэх	✓	✗	Улс төрийн намын тухай хууль 18.4 “Нам хандивынхаа тухай нийтэд мэдээлж байна” гэсэн заалт хэрэгждэггүй. Сонгуулийн тухай хууль 60.3 заасан 1 сая ба түүнээс дээш хандив өгсөн иргэн, 2 сая ба түүнээс дээш хандив өгсөн хуулийн этгээдийг нийтэд зарладаг болсон.
	1.7 Намууд гишүүддээ татварын орлого, зарцуулалтыг ил тод тайлагнадаг эсэх		✗	Намын зарим үүр, анхан шатандаа тайлагнадаг. Намын удирдлагын заавал хийх ёстой ажил болж хэвшээгүй.

Шалгуур	Шалгуур асуултууд	Хариулт		Тайлбар
		Тийм	Үгүй	
	1.8 Хяналтын байгууллагууд намуудын ба сонгуульд нэр дэвшигчийн зардлын тайланд хяналт тавьж, тайлангаа нийтлэх үүрэг хүлээдэг эсэх	✓	✗	Нам ба нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлын тайланд ҮАГ-аас аудит хийж зөвхөн дүнг мэдээлдэг. Улс төрийн намын санхүүгийн тайланд төрийн хяналт байхгүй.
2.Мэдээлэл авах эрхийг хамгаалах	2.1 Намын хөрөнгө, санхүүтэй холбоотой мэдээлэл хүссэн иргэд, гишүүдэд мэдээлэл өгөхийг хуулиар үүрэгжүүлсэн эсэх		✗	Улс төрийн намын тухай хуулийн 20.3 олон нийтэд мэдээлэхийг заасан ч хэрэгждэггүй. Хэн хянаж, ямар хариуцлага хүлээх нь хуульд тодорхойгүй байна.
	2.2 Намын санхүүжилттэй танилцах, шаардах эрхээр иргэд, гишүүд хангагдсан эсэх	✓	✗	Улс төрийн намын тухай ба зарим намын дүрэмд гишүүдийн ийм эрхтэй гэж заасан ч хэрэгждэггүй.
	2.3 Гишүүний татвар, хандивын, орлого, зарцуулалтын талаар гишүүд, хандивлагчид мэдээлэл шаардах эрхтэй эсэх	✓		Улс төрийн намын тухай ба зарим намын дүрэмд гишүүдийн ийм эрхтэй гэж заасан ч хэрэгждэггүй.
	2.4 Намын санхүүжилттэй холбоотой асуудлаар мэдээлэл хүссэн гишүүд намын удирдлагын зүгээс гадуурхалт, дарамт шахалтад ордог эсэх	✓		Ийм тохиолдол гарсан жишээ баримтууд байна.
	2.5 Олон нийт, ИНБ-ууд улс төрийн намуудаас санхүүгийн тайлан ба холбогдох мэдээлэл хүссэн тохиолдлууд ба үр дүн гарсан эсэх	✓		Хүсэлт гаргасан ч тайлангаа авч чаддаггүй тохиолдлууд гарсан.
	2.6 Мэдээлэл авч чадаагүй этгээд (гишүүд, иргэд, ИНБ) гомдол гаргах, эрхээ хамгаалуулах тогтолцоо бий эсэх	✓		"Мэдээллийн ил тод байдал, мэдээлэл авах эрхийн тухай" хуульд улс төрийн намууд хамрагдаагүй. Үндсэн Хуулиар олгосон эрхийн хүрээнд ХЭҮК ба шүүхэд хандах эрхтэй.

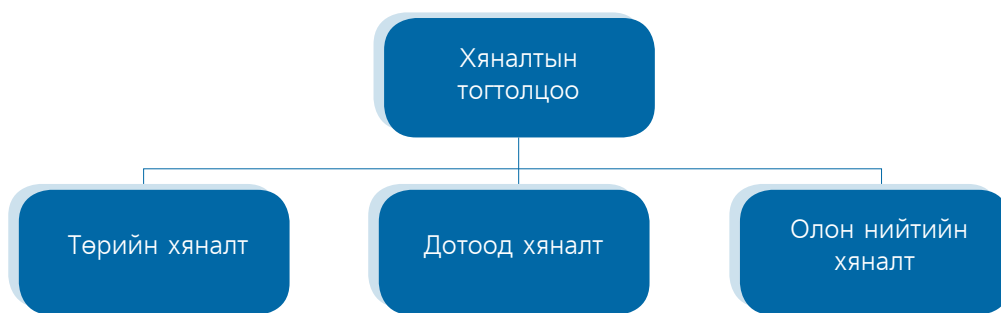
Шалгуур	Шалгуур асуултууд	Хариулт		Тайлбар	
		Тийм	Үгүй		
3. Мэдээлэгчийг хамгаалах	2.7 Улс төрийн санхүүжилтийн талаар мэдээлэл авах эрх зөрчигдсөн этгээдийн гомдлыг хянан шийдвэрлэсэн тохиолдол (кейс) бий эсэх	✓		ХЭҮК-оос Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн зардалд мониторинг хийсэн ТББ-ын гомдлыг хянаж СЕХ зардлын тайланг өгөх үүрэг хүлээсэн болохыг тогтоож өгсөн жишээ бий.	
	2.8 Хууль бус хандив, далд санхүүжилт, сонгогчдын санал худалдан авах зөрчлийн талаарх мэдээлэл, гомдлыг хүлээн авах бүтэц төрд бий эсэх	✓		Хууль, хяналтын байгууллагууд хараат бусаар ажиллаж байгаа нь эргэлзээтэй байна. Тухайлбал: 2017 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн үед мөнгө, эд зүйл тараасан тухай гомдол 184 хүнээс ирсэнээс нэгийг ч цагдаа нотлож чадаагүй байна <sup>101</sup> .	
	3.1 Хууль бус хандив, далд санхүүжилт, гишүүдийн санал худалдан авах зөрчлийн талаар гишүүдийн мэдээлэл, гомдлыг хүлээн авах хараат бус бүтэц намд бий эсэх, Ийм бүтэц байдаг бол мэдээлэл хүлээн авах ба хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааг журамлаж өгсөн эсэх			Х	Намуудын дүрэмд зааснаар Ёс зүйн ба Хяналтын хороо ийм төрлийн гомдол хүлээн авах үүрэгтэй аж. Гэвч Хяналтын хороо хараат бусаар ажиллаж чаддаггүй талаар судалгаанд оролцогчид батлан хариулж байна. Дотоод сонгуулийн үед мэдээлэл хүлээн авах, шуурхай хяналт шалгалт хийх зэрэг асуудлууд журамлагдаагүй байна.
	3.2 Мэдээллийн эх сурвалж, мэдээлэгчийн аюулгүй байдлыг хамгаалдаг эсэх			Х	Хэдийгээр "Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай хууль"-тай ч мэдээлэгчийг хамгаалалт тун хангалтгүй байна.
	3.3 Мэдээлэгчийг ямар нэгэн хэлбэрээр дарамтлах, хохироох (гадуурхах, айдаст автуулах, хэлмэгдүүлэх гм) тохиолдол гарч байсан эсэх			Х	Ийм төрлийн мэдээлэл өгсөн гишүүд намынхаа эсрэг гэмт хэрэгтэн болж хувирдаг. Намаасаа хөөгддөг жишээ гарсан байна.

<sup>101</sup> Цагдаагийн Ерөнхий газар 2017 оны 11-р сарын 22. 2/558 тоот албан бичиг

**Тайлбар:** Зарим үзүүлэлт дээр "тийм" "үгүй" аль алиныг нь сонгосон нь хууль эрх зүйн хувьд "тийм" боловч амьдрал дээр "үгүй" гэсэн санааг илэрхийлсэн болно.

## 2.3 УЛС ТӨРИЙН САНХҮҮЖИЛТИЙН ХЯНАЛТЫН ТОГТОЛЦОО

Хяналтын тогтолцоо сул орчинд улс төрийн санхүүжилтээ тайлагнах намуудын үүрэг хариуцлага хэрэгжихгүй нь тодорхой байна. Төрийн хяналтын байгууллагын чиг үүрэг нь улс төрийн санхүүжилтийн тайланг хянах, далд хандив, авлига, мөнгө угаах гэмт хэргийг илрүүлэх, таслан зогсооход чиглэх ёстой. Гагцхүү хяналтын байгууллагын томилгоо, үйл ажиллагаа, төсвийн хараат бус байдал хангагдаж, чиг үүрэг нь тодорхой, мэргэшсэн хүний нөөцтэй байж энэхүү чиг үүргээ нэр төртэй хэрэгжүүлж чадна. Түүнчлэн мэргэшсэн ТББ-ын хяналт, хараат бусаар ажилладаг хэвлэл мэдээллийн үүрэг чухал юм. Улс төрийн санхүүжилтийн хяналтын тогтолцоог төрийн хяналт, дотоод хяналт, олон нийтийн хяналтын хүрээнд холбогдох төлөөлөлтэй ярилцлага хийж, баримт бичгийн шинжилгээ хийв.



### 2.3.1 Төрийн хяналт

Төрийн хараат бус хяналтын болон хуулийн байгууллагуудаас Сонгуулийн ерөнхий хороо, Үндэсний аудитын газар, Татварын ерөнхий газар, Авлигатай тэмцэх газар, Хүний эрхийн үндэсний комисс, Цагдаагийн ерөнхий газарт хандаж холбогдох мэдээлэл, ярилцлага авсан болно.

#### Сонгуулийн төв байгууллага

• **Томилгооны хараат бус байдал:** Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хуульд зааснаар “Хорооны гишүүний тавыг УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо, хоёрыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, хоёрыг Улсын Дээд шүүх, төрийн жинхэнэ албан хаагчдаас санал болгосноор УИХ-аас 6 жилийн хугацаагаар томилно”, “Хорооны дарга, нарийн бичгийн даргыг Хорооны гишүүдийн дотроос УИХ-ын даргын санал болгосноор УИХ томилно” гэж заасан байдаг. Хэдийгээр СЕХ-ны удирдлагуудтай уулзахад тэдний гишүүдийн томилгоонд улс төрийн намын нөлөө багассан, СЕХ-ны гишүүдийг төрийн жинхэнэ албан хаагчдаас томилогддог болсон, сонгуулийг төрийн албан хаагчид зохион байгуулдаг болсон зэргийг онцолж хэлж байгаа ч хараат байдлын эрсдэл өндөр байгааг судлаачид онцолж байна. Тухайлбал: УДШ-ийг эс тооцвол сонгуулийн үр дүнд бий болдог институциуд Хорооны

гишүүдийн гуравны хоёрыг нэр дэвшүүлэх эрхтэй байна. Ялангуяа "СЕХ-ны дарга, нарийн бичгийн даргыг Хорооны гишүүдийн дотроос Улсын Их Хурлын даргын санал болгосноор Улсын Их Хурал томилно" гэсэн заалт нь ашиг сонирхлын зөрчлийг шууд илэрхийлж байна.

### **Шинжээчийн ярилцлагаас:**

*УИХ-аас сонгогддог хяналтын байгууллагын хараат бус байдлыг хангах нь чухал. Юуны өмнө дарга, гишүүдийн томилгооны хараат бус байдлыг хангахаас эхлэх хэрэгтэй байх. УИХ бол төлөөллийн байгууллага. Харин УИХ-ын дарга бол хурлаа удирдах эрхтэй болохоос биш төлөөллийн бүрэн эрхийг дангаар хэрэгжүүлэгч субъект биш. Харин энэ төлөөллийн бүрэн эрх, дэд хороо эсвэл байнгын хороон дээр байх ёстой. Гэхдээ бас байнгын хорооны даргад биш. Өөрөөр хэлбэл байнгын хорооны дарга эсвэл гишүүн мэдэж нэр оруулна гэсэн үг биш. Шалгуур гаргаж, нээлттэй сонгон шалгаруулалт явуулж улмаар болзол хангасан нэр дэвшигчдийг сонсгол зарлаж тэндээсээ сонгосон нэр дэвшигчийг УИХ-д томилуулахаар оруулах ёстой процесс.*

- **Сонгуулийн төв байгууллагын хяналтын чиг үүрэг ба хэрэгжилт:** СЕХ нь сонгуулийг удирдан зохион байгуулах, нэгдсэн удирдлагаар хангах үүрэгтэйгээс гадна дараах хяналтын бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг байна. Үүнд: Нэг. "Сонгуулийн тухай хууль"-д заасны дагуу:
  - Нэр дэвшигчдээс хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг хүлээн авах, нам эвсэл, нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлын дугаар ба банкны нэрийг бүртгэх, Намууд ба нэр дэвшигчдээс ирүүлсэн зардлын тайланг төрийн аудитын дээд байгууллагад хүргүүлж, татварын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад нэг хувийг хүргэх<sup>102</sup>,
- Хоёр. Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хуульд заасны дагуу:<sup>103</sup>
- 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,
  - Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид нэр дэвшүүлсэн нам, нэр дэвшигчийн авсан хандивын хэмжээ, зарцуулалтад хяналт тавих<sup>104</sup>, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид нэр дэвшүүлсэн нам болон сонгуульд хамтарч нэр дэвшүүлсэн намуудыг төлөөлөх байгууллагын сонгуулийн зардлын сангийн тайланг хянан хэлэлцэх, дүнг нийтэд мэдээлэх<sup>105</sup> зэрэг үүрэгтэй байна.

<sup>102</sup> Сонгуулийн тухай хууль 60.2

<sup>103</sup> Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хуулийн 13 дугаар зүйл. Сонгуулийн санхүүгийн хяналт

<sup>104</sup> Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хууль 7.4.8.

<sup>105</sup> Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хууль 7.4.9.

Эдгээр хуулиудаас харахад СЕХ нь сонгуулийн санхүүжилтийг хянах үүрэг хүлээсэн үндсэн байгууллага аж. Түүнчлэн “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр”-т тусгагдсан улс төрийн намын санхүүгийн тайланг ил тод мэдээлэх, мэдээлээгүй тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэх чиглэлийн ажлыг СЕХ-нд хариуцуулсан байна<sup>106</sup>. Гэсэн хэдий ч СЕХ-ны албан ёсны цахим хуудсанд нэр дэвшигч ба намуудын сонгуулийн санхүүжилтийн тайлан, мэдээлэл байхгүй байна. Нэг талаар “Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хууль”-ийн 13-р зүйлд заасан СЕХ-ны Сонгуулийн санхүүгийн хяналт тавих эрх мэдэл нь хэвээр байгаа ч нөгөө талаар “Сонгуулийн тухай хууль” шинэчлэн гарсантай холбогдуулан энэ чиг үүрэг ҮАГ хамаарах болсон тухай хэлж байна<sup>107</sup>.

**Эндээс Сонгуулийн тухай хуулийг бусад хуультай уялдуулан, шинэчилж чадаагүй гэсэн дүгнэлтийг хийж байна. Иймээс сонгуулийн санхүүжилтийг хянах хяналтын байгууллагуудын чиг үүрэг давхардсан, зарим чиг үүрэг эзэнгүй орхигдсон байна.**

Мөн сонгуулийн үед СЕХ-оос арга зүйн удирдамжаар хангаж, хяналтын байгууллагууд харилцан уялдаатай ажиллах хэрэгцээ шаардлага ялангуяа “Сонгуулийн тухай” хууль шинэчлэгдэн гарсаны дараа ихээр үгүйлэгдэж байгааг ч бусад хяналтын байгууллагууд онцлон хэлж байна.

#### **СЕХ-ны удирдлагын томилгооны хараат бус байдлыг хангах санал**

*Сонгон шалгаруулах түр хороог байгуулах. УИХ-ын холбогдох байнгын хорооноос сонгон шалгаруулах түр хороог хараат бусаар байгуулах заалтыг хуулинд тусгах. Тухайлбал: журмын дагуу олон нийтийн дундаас тодорхой шалгуурын дагуу ил тод сонгон шалгаруулалтыг зарлаж сонгон шалгаруулах хорооны гишүүдийг бүрдүүлнэ. Гол шалгуур нь хараат бус байх, ёс зүйтэй байх, улс төрийн намын эрх ашгаас ангид ажиллах зэрэг юм. Хороо нь сонгон шалгаруулалт явуулсаны дараа татан буугдана.*

**Сонгон шалгаруулах хороо сонгон шалгаруулалт явуулах.** Сонгон шалгаруулах хорооноос тогтоосон шалгуурын дагуу (энэхүү шалгуур нь мэргэжлийн шаардлагаас гадна намын харъяалалгүй, ёс зүй, шударга ёсны шалгууртай байх) олон нийтэд нээлттэй зарлаж, шалгуур хангасан бүх хүний хүсэлтийг хүлээж авна. Улмаар болзол хангасан байдлаар нь дараагийн шатны шалгаруулалтад оролцох хүмүүсийн нэрсийг гаргана. Тухайлбал: 18 хүн шалгуурт тэнцсэн бол ярилцлагын аргаар 9 хүнийг сонгон авч УИХ-ын холбогдох байнгын хороонд танилцуулна. Байнгын хороо эдгээр нэрсийн жагсаалтаас СЕХ-ны дарга, удирдлагад нэр дэвшигчийг УИХ-ын чуулганд танилцуулна. УИХ-аас нэрсийг буцаавал сонгон шалгаруулах хорооноос шалгаруулсан нэрсийн жагсаалтаас санал болгоно. Гаднаас шинээр нэр оруулж болохгүй байх жишээтэй. Сонгон шалгаруулалтын үйл явцыг хэвлэл мэдээллээр шууд дамжуулж, ил тод байдлыг хангасан аргуудыг хэрэглэнэ.

<sup>106</sup> Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө 4.1.9.1 2017

<sup>107</sup> СЕХ-той хийсэн ярилцлага

*СЕХ-ны үйл ажиллагааны хараат бус байдлыг хангах бас нэг шийдэл бол гишүүдийг 50 нас хүрсэн иргэдээс 10 жил хүртэл хугацаагаар сонгох ба дахин сунгахгүй байх. 10 жил ажилласны дараа 3-5 жил цалин хангамжийг олгохоор хуульчлах нь зөв болов уу. Амьдралаас харахад УИХ-ын хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг хараат бус байгууллагуудын гишүүд хугацаагаа дахин сунгуулахын тулд УИХ-ын олонхид "үйлчлэх" хандлагатай болоод байна.*

## Төрийн аудитын байгууллага

- **Томилгооны хараат бус байдал:** Төрийн аудитын тухай хуульд заасны дагуу Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг Улсын Их Хурлын даргын санал болгосноор Улсын Их Хурал 6 жилийн хугацаагаар томилох бөгөөд түүнийг нэг удаа улируулан томилж болно. Ерөнхий аудиторыг УИХ-ын дарга санал болгож, УИХ-аар батлуулж байгаа нь улс төрөөс хараат байх нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Үүний тод жишээ бол Ерөнхий Аудитор Д.Хүрэлбаатарыг 2017 оны 1 дүгээр сарын 12-ны өдрийн УИХ-аас томилсон бөгөөд түүний нэрийг санал болгосон УИХ-ын дарга М.Энхболд энэ үеэр Ерөнхийлөгчийн сонгуульд өрсөлдөхөөр нам дотроо бэлтгэл хангаж эхлээд байсан үе юм. Ерөнхий Аудиторыг улс төрчид өөрсдөө томилдог дараа нь сонгуулийн санхүүжилтийн зардлаа өөрийн томилсон хүнээрээ шалгуулдаг нь сонирхлын зөрчлийг үүсгэж байна. Түүнчлэн өмнөх хоёр Ерөнхий аудитор хугацаанаасаа өмнө ажлаа өгсөн нь улс төрийн нөлөөлөл байгааг бас давхар баталж байна.
- **Төсвийн хараат бус байдал:** ҮАГ нь 22 салбартай ба нийт 389 аудитор ажилладаг. Санхүүжилт сүүлийн 5 жилд тогтмол 10 тэрбум төг байгаа аж. Төсөв тогтмол байдаг ч мэргэжлийн ур чадвар шаардсан тухайлбал: Уул уурхайн аудит хийхэд мэргэжлийн зөвлөх ажиллуулах, мөн төлөвлөгөөт бус аудит хийхэд хүний нөөц ба санхүүгийн хүндрэл тулгардаг. Гэтэл сонгуулийн санхүүжилтийн зардлыг хянах зардлыг төсөвт суулгадаггүй аж. Сангийн яамыг шалгах үүрэгтэй ч төсөв нь Сангийн яамаар дамжин батлагддаг тул хараат бус байдалд нөлөөлөх эрсдэлтэй байна.<sup>108</sup>
- **Төрийн аудитын байгууллагын хяналтын чиг үүрэг ба хэрэгжилт:** Сонгуулийн шинэ хуулиар төрийн аудитын байгууллага сонгуульд нэр дэвшигчид ба тэдний намуудын сонгуулийн зардлын тайланг хянах үүрэг хүлээсэн байна. Сонгуулийн тухай хуулиар сонгуулийн төв байгууллага нь зардлын тайланг төрийн аудитын дээд байгууллагад хүргүүлж, татварын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад нэг хувийг хүргэх үүрэгтэй. Улмаар ҮАГ нам ба нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлын тайланг хянаж 90 хоногийн дотор дүнг нийтэд мэдээлнэ гэж заасан байдаг.<sup>109</sup> Гэсэн хэдий ҮАГ нь сонгуулийн зардалд бүрэн буюу бие даасан аудит хийх хуулиар заасан эрх үүрэггүй бөгөөд зөвхөн ирүүлсэн тайлангийн хүрээнд л хянахаар зохицуулсан байдаг аж.<sup>110</sup>

<sup>108</sup> Үндэсний аудитын газартай хийсэн ярилцлага

<sup>109</sup> Улс төрийн намын тухай хууль 20.3

<sup>110</sup> Үндэсний аудитын газартай хийсэн ярилцлага

**Шинжээчийн ярилцлагаас:**

2017 оны 11 дүгээр сарын 17-ны өдөр ҮАГ-аас Ерөнхийлөгчийн сонгуульд оролцсон нам, нэр дэвшигчдийн сонгуулийн зардлын дүн, хандивын талаарх мэдээллийг олон нийтэд хүргэсэн. Сонгуулийн тухай хуулиар нэг сая ба түүнээс дээш төгрөгийн хандив өгсөн иргэн, хоёр сая ба түүнээс дээш төгрөгийн хандив өгсөн хуулийн этгээдийг зарладаг болсон нь сайн хэрэг. ҮАГ-аас хандивлагчдыг олон нийтэд зарласан байдлаас харахад МАН-аас нэр дэвшигч М.Энхболдод 1269 иргэн хандив өгснөөс 34 иргэн 3,0 сая, АН-аас нэр дэвшигч Х.Баттулгад 1100 иргэн хандив өгснөөс 1066 иргэн 3,0 сая, МАХН-аас нэр дэвшигч С.Ганбаатарт 1062 иргэн хандив өгснөөс 261 иргэн 3,0 саяыг тус тус өгчээ. ҮАГ-ын хоёр хуудас тайлангийн дүн хэт ерөнхий бөгөөд ямар ч зөрчилгүй хуулийн дагуу байгааг батлан дүгнэжээ. Үнэндээ гурван саяын хандив өргөсөн гэх бүртгэлтэй хүмүүсийн ард дор хаяж арван сая төгрөг нуугдаж байгаа. Даанч үүнийг илрүүлэх механизм манайд ажиллахгүй байна.

Мөн улс төрийн намын санхүүжилтийг хянах чиг үүрэг ҮАГ-т байдаггүй байна. "Улс төрийн намын тухай" хуульд төрийн аудит хийнэ гэж заагаагүй бөгөөд ийм шалтгаанаар намууд хувийн аудитын байгууллагаар аудит хийлгэдэг аж. 2007 онд ҮАГ-аас улс төрийн намуудад төсвөөс олгосон мөнгөн дэмжлэг, санхүүжилтийн үр дүнд аудит хийсэн бөгөөд маш олон зөрчлийг илрүүлэн гаргасан байдаг<sup>111</sup>. Харин үүний дараагаар улс төрийн эсэргүүцэлтэй тулгарч, намууд төрийн аудит хийлгэхээс татгалзсан хариу өгдөг болжээ. Тэд "Төрийн Аудитын тухай" хуулиар улс төрийн намуудад аудит хийхээр заагаагүй, зөвхөн төрийн өмчит байгууллага болон төсвийн санхүүжилттэй төсөл, хөтөлбөрт аудит хийхээр хязгаарласан байдаг" хэмээн татгалздаг байна<sup>112</sup>.

**Татварын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага**

Сонгуулийн тухай хуулиар нэр дэвшигч харьяа татварын албанд бүртгүүлэх<sup>113</sup>, албан татварын хугацаа хэтэрсэн өр төлбөргүй<sup>114</sup>, нэр дэвшигч аль нэг компаний 51 ба түүнээс дээш хувьцааг эзэмшдэг бол тухай компани нь албан татварын хугацаа хэтэрсэн өр төлбөргүй<sup>115</sup> байх шаардлагатай. Энэхүү шаардлагын дагуу ТЕГ-аас нэр дэвшигчийн татварын өртэй эсэхийг хянаж тодорхойлолт өгөх үүргийг хуулиар хүлээх болсон нь сайшаалтай. Түүнчлэн ТЕГ нь нам ба нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлын дансны дугаар ба банкны нэрийг бүртгэх, сонгуулийн зардлын тайлангийн нэг хувийг мэдээллийн санд бүртгэдэг аж.

<sup>111</sup> "Улс төрийн намуудад төсвөөс олгосон мөнгөн дэмжлэг, санхүүжилтийн үр дүн" Аудитын тайлан.

Үндэсний Аудитын газар 2007

<sup>112</sup> Үндэсний аудитын газартай хийсэн ярилцлага

<sup>113</sup> Сонгуулийн тухай хууль 47.4

<sup>114</sup> Сонгуулийн тухай хууль 154.3.2

<sup>115</sup> Сонгуулийн тухай хууль 154.3.3



“Сонгуулийн тухай хууль”-ийн 60.2-д заасны дагуу сонгуулийн төв байгууллага нь нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн зардлын тайланг нэг хувь олшруулан татварын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад хүргүүлэх үүрэгтэй. Тус хуулийн 50.6-д заасны дагуу хуулийн этгээд мөнгөн хандив өгсөн бол уг татварыг санхүү, татварын тайландаа тусгах үүрэгтэй. Харин ТЕГ-аас энэ тухай тодруулахад “Улс төрийн нам, түүнд хандив өгсөн иргэн, хуулийн этгээд татварын хяналт шалгалтад хамрагдах тохиолдолд татварын албаны хөндлөнгийн мэдээллийн санд бүртгэгдсэн тэдгээртэй холбогдолтой мэдээлэл ашиглагдах болно<sup>116</sup>” гэжээ. Эндээс харахад ТЕГ нь хуулийн этгээдийн өгсөн мөнгөн хандивыг татварын тайланд туссан эсэхийг (тухайн байгууллага татварын хяналтад ороогүй бол) хянах үүрэг шууд хүлээдэггүй аж.

## Авлигатай тэмцэх байгууллага

- **Томилгооны хараат бус байдал:** “Авлигын эсрэг хууль”-д заасны дагуу Авлигатай тэмцэх газрын дарга, дэд даргыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Улсын Их Хурал 6 жилийн хугацаагаар томилдог.<sup>117</sup> АТГ-ын хараат бус байдал хуулиар хамгаалагдсан хэдий ч өнгөрсөн 11 жилийн хугацаанд дарга нараас хэн нь ч томилгооны хугацаагаа дуусгаж байсангүй.
- **Төсвийн хараат бус байдал:** Авлигын эсрэг хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.3 дахь хэсэгт АТГ-ын тухайн жилийн төсвийг өмнөх оны батлагдсан төсвийн хэмжээнээс бууруулан батлахыг хориглоно гэсэн заалтыг УИХ-ын 2015 оны 11-р сарын 10-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болгосноор тус байгууллагын үйл ажиллагаа хараат бусаар явуулах эдийн засгийн баталгаа алдагдсан байна<sup>118</sup>. Улмаар АТГ-ын төсөв өмнөх оныхоос буурах тохиолдлууд гардаг болсон аж.
- **Хяналтын чиг үүргийн хэрэгжилт:** Улс төрийн санхүүжилт ба сонгуультай холбоотой авлигын асуудалд АТГ-ын үүрэг, оролцоо хязгаарлагдмал байна. “Сонгуулийн тухай хууль”-аар сонгуульд нэр дэвшигч хөрөнгө орлогын мэдүүлгээ сонгуулийн төв байгууллагад гаргаж өгөх үүрэгтэй<sup>119</sup>. Хуульд заасны дагуу СЕХ-оос сонгогдогчийн ХОМ-ийг санал хураалт дууссанаас хойш 14 хоногийн дотор АТГ-д ирүүлж хадгалуулна гэжээ<sup>120</sup>. Эндээс харахад АТГ-ын хувьд ХОМ-ийг шалгах үүрэггүй зөвхөн хадгалах үүрэгтэй аж. Түүнчлэн АТГ-аас нэр дэвшигч нарын ХОМ-ийг олон нийтэд нийтлэн танилцуулах хуулийн зохицуулалт байхгүй байгаа нь тэдний ХОМ-ийг авсан шалтгаан, ач холбогдол нь тодорхойгүй үлдсэн байна.

Сонгууль бол нэр дэвшигч улс төрийн албанд орох үүд хаалга. Сонгуулийн үеийн хууль бус мөнгийг хянаж чадахгүй бол төрд шургалсан авлигачидтай тэмцээд дуусашгүй тул улс төрийн санхүүжилт, сонгуулийн авлигыг шалгах бүрэн эрхийг зарим улс оронд Авлигатай тэмцэх чиг үүрэг бүхий

<sup>116</sup> Татварын ерөнхий газрын 2018 оны 12 дугаар сарын 5-ны өдрийн 10/4051 тоот албан бичиг

<sup>117</sup> Авлигын эсрэг хууль 21.1.

<sup>118</sup> АТГ-аас авсан судалгааны мэдээллээс

<sup>119</sup> Сонгуулийн тухай хууль 142.1.3, Авлигын эсрэг хууль 11.2

<sup>120</sup> Авлигын эсрэг хууль 11.4

байгууллагад харьяалуулсан туршлага байдаг.<sup>121</sup> Тухайлбал: Латви Улсын Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигатай тэмцэх байгууллага (KNAB) улс төрийн намын хууль бус санхүүжилт, далд хандив, нэр хаяггүй хандив, сонгуулийн үеийн авлигын хэргүүдийг шалгах бүрэн эрхтэй аж.

**Харин манай улсын АТГ-ын хувьд сонгуулийн үеийн санал худалдан авах, далд хандив, авлигын асуудалд оролцох эрх нь хязгаарлагдмал аж. АТГ-ын бүтцэд Мөрдөн шалгах хэлтэс ажиллаж авлига, албан тушаалын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг хэдий ч өндөр түвшний авлига, мөнгө угаах гэмт хэргийг дагнан мөрдөн шалгах тусгайлсан нэгж байхгүй байна.**

2017 оноос “Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр” шинээр хэрэгжиж эхэлсэн бөгөөд Улс төрийн хүрээнд шударга ёсыг бэхжүүлэх чиглэлээр улс төрийн нам ба сонгуулийн санхүүжилтийг ил тод болгох, хяналт шинжилгээг сайжруулах ажлууд тусгагдаад байна<sup>122</sup>. Тус хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх ажлын алба АТГ-ын дэргэд байгуулагдсан бөгөөд хөтөлбөрийн хүрээнд дээрх ажлуудыг хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн байна.

## Цагдаагийн байгууллагын хяналтын чиг үүрэг ба хэрэгжилт

Цагдаагийн байгууллагад иргэдээс авлига, албан тушаал, хээл хахуультай холбоотой гэмт хэргийн тухай мэдээ, мэдээллийг ирүүлсэн тохиолдолд холбогдох хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу хойшлуулшгүй ажиллагаа явуулж, харьяаллын дагуу авлигатай тэмцэх байгууллагад шилжүүлэх үүрэгтэй. Мөн прокурорын байгууллагаас харьяалал тогтоож өгсөн тохиолдолд зарим мэдээ, мэдээлэл дээр Авлигатай тэмцэх газартай хамтарсан ажлын хэсэг байгуулан ажилладаг байна.

2017 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн үед сонгуультай холбоотой нийт 1030 гомдол мэдээлэл ЦЕГ-т ирсэн бөгөөд үүнээс захиргааны арга хэмжээ авсан 51, эрүүгийн хэрэг үүсгэсэн 6, эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс татгалзах саналтай прокурорт илгээсэн 973 хэрэг байгаа аж. Харин үүнээс мөнгө, эд зүйл тараасан тухай гомдол 184 хүнээс ирүүлснийг хуульд заасан үндэслэл журмын дагуу шалгахад нэг нь ч нотлогдоогүй гэсэн хариуг ЦЕГ-аас өгсөн байна<sup>123</sup>. “Сонгуулийн тухай хууль”-аар сонгогчдод бэлэн мөнгө, эд зүйл тараасныг баримттайгаар цагдаагийн байгууллагад мэдэгдэх, улмаар батлагдаж уг этгээдэд захиргааны ба эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэсэн тохиолдолд мэдээлсэн иргэнд тараасан бэлэн мөнгө болон эд барааны үнийн дүнг хорь дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний мөнгөн урамшууллыг олгож гэм буруутай этгээдээр нөхөн төлүүлэх шинэ зохицуулалт үйлчилж эхэлсэн юм<sup>124</sup>. Санал худалдан авах гэмт хэргийг илрүүлэхэд эдийн засгийн хөшүүрэг хэрэглэх болсон нь сайшаалтай ч сонгуулийн үеэр мөнгө тарааж байгааг сонгогчид гэрчлээд байхад цагдаа нь нотлож чадахгүй байхаар иргэд

<sup>121</sup> Латви Улсын Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигатай тэмцэх газар <https://www.knab.gov.lv/en/financing/>

<sup>122</sup> Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн 4.1.9 Улс төрийн хүрээнд шударга ёсыг бэхжүүлэх

<sup>123</sup> Цагдаагийн Ерөнхий газар 2017 оны 11-р сарын 22. 2/558-тоот албан бичиг

<sup>124</sup> Сонгуулийн тухай хууль 71.2

мэдээлэл өгөх сонирхолгүй болох нь тодорхой. Цагдаагийн байгууллагын гэмт хэрэг, зөрчлийн мэдээллийн нэгдсэн санд сүүлийн 3 жилийн байдлаар улс төрийн далд санхүүжилт, далд хандивыг илрүүлэх, зогсоох асуудлаар иргэдээс гарсан гомдол мэдээлэл бүртгэгдээгүй байна.<sup>125</sup>

### 2.3.2 Дотоод хяналт

Улс төрийн нам нь иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийн илэрхийлэл, гишүүдийн хамтын удирдлага, хяналтад суурьтай байгууллага мөн. “Улс төрийн намын тухай хууль”-д улс төрийн намын санхүүжилтэд намын хяналтын байгууллага хяналт тавина<sup>126</sup> гэж заасан байдаг. Эндээс үзэхэд дотоод хяналтын бүтэц нь намын санхүүжилт түүний зарцуулалтад хяналт тавих, намын дүрэм журам сахиулах маш чухал бүтэц юм.

Намын дотоод хяналтын байгууллагын томилгоо, үйл ажиллагааны хараат бус байдлыг намуудын дүрэмд дараах байдлаар тусгасан байна.

Намын дүрэм	Дотоод хяналтын байгууллагын томилгоо, үйл ажиллагааны тухай
<p>МАН-ын Дүрэм</p>	<p>Хяналтын Ерөнхий хороог намын Их Хурлаас 15 хүний бүрэлдэхүүнтэй сонгох ба аймаг, нийслэл, сум дүүргийн намын гишүүдийн хурлаар шатны хяналтын байгууллага сонгохоор зохицуулжээ. Намын даргаа гишүүд дотроосоо сонгоно. Хяналтын Ерөнхий хорооны тайланг Их Хурал хэлэлцэхээр дүрэмдээ заажээ.</p>
<p>АН-ын Үндсэн Дүрэм</p>	<p>АН-ын Үндсэн дүрэмд зааснаар Үндсэн дүрмийн хороо нь намын дүрэм, журам, үйл ажиллагаа, санхүү, ёс зүй сахилгын асуудалд хяналт тавих чиг үүрэгтэй байгууллага ба Санхүүгийн хяналт, Ёс зүй, сахилга, Үндсэн дүрмийн дэд хороодод хуваагдан ажилладаг. ҮДХ-ны гишүүдийг намын дарга нь болзол хангасан нэр дэвшигчдийн жагсаалтаас 15 хүнийг сонгон намын Их хуралд санал болгон батлуулдаг байна. ҮДХ-ны даргыг дотроосоо нэр дэвшүүлж, санал хураалтаар сонгодог. Санхүүгийн хяналтын дэд хороо нь намын санхүүгийн тайланд хийсэн дүгнэлтээ Улс төрийн зөвлөлд танилцуулдаг.</p>
<p>МАХН-ын Дүрэм</p>	<p>МАХН-ын санхүүжилт, төсвийн зарцуулалт нь ил тод байна хэмээн дүрэмдээ заажээ. МАХН-ын дүрэмд Хяналт, ёс зүйн хороог намын Их чуулганаас 15 хүртэлх гишүүний, дэд хороог түмэт, мянгатын хурлаас 7-9 хүний бүрэлдэхүүнтэй сонгодог байна. Хорооны даргын албан тушаалыг жил бүр ээлжлэн ажиллах зарчим баримталдаг. Гүйцэтгэх товчоо төсвийн зарцуулалтыг жил бүр Хяналт ёс зүйн хороондоо мэдээлж, Бага чуулганд тайлагнах үүрэгтэй ба намын бүх шатны байгууллага хөрөнгийн зарцуулалтын талаар жил бүр гишүүддээ мэдээлж байх үүрэгтэй.</p>

Эдгээр намуудын дүрэмд намын хяналтын байгууллага Их хурлаараа баталдаг, хяналтын байгууллага үйл ажиллагааны төсөвтэй ба дарга нь орон тоогоор ажилладаг байна. АН-ын дүрэмд тусгагдсан “Намын даргын санал оруулсан 15 нэр дэвшигчдийг Их хуралд санал болгон оруулдаг” заалт нь Үндсэн дүрмийн хорооны гишүүдийн томилгооны хараат бус байдлыг шууд

<sup>125</sup> Цагдаагийн Ерөнхий газар 2018 оны 11-р сарын 01. 5/6255 тоот албан бичиг

<sup>126</sup> Улс төрийн намын тухай хууль 20.1

алдагдуулах нөхцөл болж байна.

Судалгаанд оролцсон МАН, АН, МАХН-ын гишүүдийн хувьд санхүүгийн тайлан, мэдээлэл хаалттай, хяналтын хороо гишүүдийн нийтлэг эрх ашгийг хамгаалж ажиллаж чадахгүй байгааг удаа дараа батлан хэлж байна.

Дотоод хяналтын байгууллагын үйл ажиллагааны ил тод байдлыг тандан намуудын цахим хуудаст байршуулсан эдгээр хяналтын бүтцийн шийдвэр, мэдээллийг судалсан юм. АН-ын цахим хуудасны цэсний "мэдээ" хэсэгт "Дотоод сонгуулийн хорооны мэдээ", "Хяналтын ерөнхий хорооны мэдээ" гэсэн дэд бүлгүүд байна. Харин МАН, МАХН-ын цахим хуудсанд дотоод хяналтын бүтцийн мэдээлэл тавьдаг дэд бүтэц одоогоор байхгүй байна.

**Шинжээчийн ярилцлагаас: Намыг том хандивлагч нар л хянана**

*Намын дотоод хяналт бол намын эрх барьж байгаа хүмүүсийг хянах зорилготой. Энэ бол намын удирдлагын эрх мэдлийн хуваарилалт, дотоод засаглалын амин сүнс юм. Тэгэхлээр намын хяналтын байгууллага хараат бус, бие даасан байж эрх мэдлийн зохистой хуваарилалт болно. Гэтэл хянагдах ёстой удирдлага өөрсдөө хяналтын бүтцээ бүрдүүлэх нь ашиг сонирхлын том зөрчлийг үүсгэдэг. Үүний ард авлига нуугддаг. Нам дотор дахиад авлига цэцэглэх боломжтой. Ер нь сонирхлын зөрчлөө шийдэж чадаагүй намд авлигыг хянах боломжгүй байдаг. Нам хэдэн хяналтын дотор байж олон нийтийн итгэлийг авна. Юуны өмнө гишүүдийн өгч буй татвар, хандивыг мэдээлдэг, ил тод нам төрийн эрх мэдлийг авсан хойноо төрд энэ зарчмыг хэрэгжүүлнэ гэсэн үг. Аль ч нам энэ соёл болж байж авлигагүй нийгэм бий болно. Хэрвээ гишүүд намдаа өгч байгаа татвар, хандиваа хянаж чадахгүй бол намыг том хандивлагч нар л хянана.*

**2.3.3 Олон нийтийн хяналт**

Сонгуулийн санхүүжилтэд хяналт тавих зорилгоор иргэний нийгмийн байгууллагууд сүүлийн 10 гаруй жил шат шатны төрийн сонгуульд мониторинг хийж иржээ. Тухайлбал: "Сонгогчдын боловсрол төв", "Нээлттэй нийгэм форум", "Шударга сонгуулийн төлөө иргэний нийгмийн сүлжээ", "Филантропи" Хөгжлийн төв, "Бодлогод залуусын оролцоо" ТББ-ууд энэ чиглэлээр мэргэшин тогтвортой ажиллаж байна.

Энэхүү үнэлгээг хэрэгжүүлэх цаг хугацааны хувьд ЖДҮХС-гаас хууль бусаар зээл авсан төрийн өндөр дээд албан тушаалтнууд тэр дундаа УИХ-ын гишүүд олноороо холбогдсон хэрэг нийгэмд шуугиан тарьсан бөгөөд түүнийг илрүүлэхэд хэвлэл мэдээллийн байгууллага, нийгмийн эсэргүүцлийг өрнүүлэхэд залуучуудын цахим жагсаал гол үүрэг гүйцэтгэсэн байна.

### **Хэвлэл мэдээллийн хяналт ба иргэдийн цахим жагсаал**

“Ikon.mn” сайтаас улстөрчид, төрийн өндөр албан тушаалтнууд ЖДҮХС-г хэрхэн мөлжиж, хувийн компаниудаараа дамжуулан зээл авч байгаа мэдээллийг АТГ-аас нийтэлдэг төрийн 35 мянган албан хаагчийн хөрөнгө орлогын мэдүүлэг, Шилэн данс дахь ЖДҮХС-гийн 400 гаруй гүйлгээ болон Улсын Бүртгэлийн Ерөнхий газрын нээлттэй болгосон 170 мянга гаруй аж ахуйн нэгж, байгууллагын мэдээлэл болон бусад баримтыг харьцуулах замаар олон нийтэд мэдээлсэн юм. Үүнийг дагаад Тайванийн Формаса их сургуульд сурдаг 10 залуучууд нэгдэн “Бид уучлахгүй” цахим жагсаал эхлүүлсэн нь 30 хоногийн дотор 2,176,516 хүн давхардсан тоогоор үзэж дэмжсэн байна.

Энэхүү олон нийтийн хүчтэй эсэргүүцэл Засгийн газрыг огцруулах хэмжээний үйл явцад нөлөөлж, нэг сайд огцорч, нэг сайд албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөх өргөдлөө өгч, төр захиргааны байгууллагын хэд хэдэн удирдлагыг албан тушаалаас нь огцруулаад байгаа аж.

“Ikon.mn” сайтын цуврал нийтлэлүүд, түүнийг даган залуучуудын эхлүүлсэн сайн дурын цахим хөдөлгөөн Монгол Улсад авлигын эсрэг маш шинэлэг, хүчтэй тэмцэл болсоныг Транспэрэнси Интернешнл-Монгол ТББ-аас үнэлж 2018 оны Шударга ёсны төлөө шагналыг эдгээр төлөөлөлд гардуулан өгсөн байна<sup>127</sup>.

### **Бүлгийн дүгнэлт**

Улс төрийн намд төрийн, дотоод, олон нийтийн зэрэг хяналттай байж үр дүнгээ өгнө. Монгол Улсад улс төрийн намын санхүүжилтийг хянах төрийн байгууллагын томилгооны ба үйл ажилагааны хараат бус байдал хангагдаагүй, чиг үүрэг давхардсан, уялдаагүй байгаа нь улс төрийн санхүүжилтийг цогцоор нь хянах боломжийг алдагдуулж байна. Хяналтын байгууллагуудын ажилтнуудыг сонгуулийн санхүүжилтийн хяналт, луйвар, санал худалдан авах, мөнгө угаах гэмт хэргийг илрүүлэхэд мэргэшүүлэн, сонгуулийн үед тэдний үйл ажиллагааг уялдуулан багийн менежментээр ажиллах шаардлагатай болох нь харагдана. Түүнчлэн нам ба нэр дэвшигчдэд өгсөн иргэн, аж ахуйн нэгжийн хандивыг ХХОАТ, ААНОАТ-ын тогтолцоогоор дамжуулан хянаж чадахгүй байна.

Дотоод хяналтын байгууллага нь намын эрх мэдэлтнүүдийг хянах үүрэгтэй гишүүдээсээ сонгогддог бүтэц юм. Дэлгэрүүлж хэлбэл хууль, дүрэм, журам, үнэт зүйл, зарчмыг сахин манаж байгаад хяналт тавьж, гишүүдийнхээ нийтлэг эрх ашгийг хамгаалахад тэдний ажил чиглэх ёстой байдаг. Харамсалтай нь намын гишүүдийн хяналт байхгүй болсноор намууд том хандивлагч нар, намын даргын хяналт дор ажиллаж байна.

Цаашид “Улс төрийн намын тухай”, “Сонгуулийн тухай”, “Шилэн дансны

<sup>127</sup> <https://ikon.mn/n/1ga7>

тухай", "Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрх"-ийн тухай хуулиудад улс төрийн санхүүжилтийн асуудлаар иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг баталгаажуулах шаардлагатай байна.

### Бүлгийн зөвлөмж

- УИХ-аас томилогддог хяналтын байгууллагууд (СЕХ, АТГ, ҮАГ гм)-ын удирдлагын хараат бус байдлыг хангах зорилгоор Ерөнхийлөгч эсвэл УИХ-ын дарга шууд нэр дэвшүүлэх бус УИХ-ын холбогдох байнгын хороогоор мэргэшил, түршлага, ёс зүй, шударга чанарын үзүүлэлтээр нээлттэй сонгон шалгаруулан нэрсийн жагсаалт гаргадаг, уг нэрсийн жагсаалтаас эрх бүхий субъектууд нэр дэвшүүлэн, томилдог болох,
- Төрийн хяналтын байгууллагын чиг үүргийг улс төрийн санхүүжилтийн тайланг хянах, далд хандив, сонгуулийн үеийн авлига, мөнгө угаах гэмт хэргийг илрүүлэх, таслан зогсооход чиглүүлж, эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох хэрэгтэй байна. Үүнд:
  - Сонгуулийн санхүүжилт, зардлын тайланд төрийн аудитын байгууллага бүрэн аудит хийх эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх
  - Сонгуулийн үеэр СЕХ-оос бусад төрийн хяналтын байгууллагуудыг арга зүйн дэмжлэгээр хангаж, үйл ажиллагаагаа уялдуулах,
  - СЕХ улс төрийн нам ба нэр дэвшигчийн зардлын тайланг хүлээн авах үндсэн үүрэг хүлээж байгаагийн хувьд олон нийтэд ил тод мэдээлэх, тайлангийн чанарыг сайжруулахад ҮАГ-тай хамтран ажиллах, СЕХ, ҮАГ хамтран намууд ба нэр дэвшигчдийн менежер, санхүүгийн ажилтнуудыг бүртгэж, сургалтад хамруулдаг болох,
  - Улс төрийн нам ба сонгуульд өгч буй хандивыг ААНОАТ, ХХОАТ-ын тогтолцоогоор дамжуулан хянах, цаашид хандив өгсөн иргэдийг татвараас хөнгөлөх бодлого баримтлах,
  - Хууль, хяналтын байгууллагууд тухайлбал: АТГ, ЦЕГ-ын холбогдох ажилтнуудыг улс төрийн санхүүжилт, өндөр түвшний авлига, далд хандив, мөнгө угаах гэмт хэргийг мөрдөн шалгах чиглэлээр мэргэшүүлэх,
- Улс төрийн намуудад төсвийн дэмжлэг олгохдоо дотоод хяналтын хараат бус байдлыг хангасан байх шаардлагыг шалгуур үзүүлэлтэд оруулах,
- Сонгуулийн үйл ажиллагаа, санхүүжилтэд мониторинг хийдэг ТББ-уудыг чадавхжуулах, гэрээлэн ажиллуулах зэрэг болно.

## Төрийн хяналтын тогтолцооны шалгах хуудас

Шалгуур асуултууд	Хариулт		Тайлбар
	Тийм	Үгүй	
1. Хяналтын байгууллагуудын томилгоо ба үйл ажиллагааг улс төрийн зохисгүй нөлөөллөөс хуулиар хамгаалж чадсан эсэх	✓	✗	УИХ-аас томилогддог хяналтын байгууллагууд (СЕХ, ҮАГ, АТГ)-ын удирдлагуудыг Ерөнхийлөгч эсвэл УИХ-ын дарга шууд нэр дэвшүүлэн УИХ-аар томилуулдаг нь хараат байдлын эрсдэлийг нэмэгдүүлдэг.
2. Хяналтын байгууллагуудын удирдлагыг улс төрийн шалтгаанаар эсвэл тодорхойгүй шалтгаанаар огцруулж байсан тохиолдол бий эсэх	✓		АТГ байгуулагдсан 11 жилийн хугацаанд дарга нарын хэн ч бүрэн эрхийнхээ хугацааг дуусгаж чадаагүй. ҮАГ -ын сүүлийн хоёр Ерөнхий аудитор хугацаанаасаа өмнө ажлаа өгсөн байна.
3. Хяналтын байгууллагуудын удирдлагад нэр дэвшигчдийг сонгон шалгаруулахдаа хараат бус байдал, ёс зүй, мэргэшсэн байдлын шалгуур үзүүлэлтийг хэрэглэдэг эсэх	✓	✗	Хараат бус байдал, ёс зүй, шударга ёсны шалгуур байх шаардлагатайг судалгаанд оролцогчид онцолж байна.
4. Хяналтын байгууллагуудын төсвийн хараат бус байдал бүрдсэн эсэх  (Сүүлийн 5 жилд эдгээр байгууллагуудын санхүүжилт өссөн эсвэл буурсан байдал)		✗	ҮАГ нь СЯ-ыг хянах чиг үүрэгтэй байгууллага хэдий ч СЯ-аар дамжуулан төсвөө авдаг нь төсвийн хараат бус байдал алдагдах эрсдэлтэй. СЕХ-ны төсөв жилээс жилд өсөж байдаг. Төсвийн хувьд хараат бус гэж СЕХ-ны удирдлага үзэж байна. АТГ-ын тухайн жилийн төсвийг өмнөх оны батлагдсан төсвийн хэмжээнээс бууруулан батлахыг хориглоно гэсэн заалтыг УИХ-аас 2005 онд хүчингүй болгосон нь тус байгууллагын үйл ажиллагаа хараат бусаар явуулах эдийн засгийн баталгаа алдагдсан гэж үзэж байна.
5. Улс төрийн намын санхүүжилтийг хянах төрийн байгууллагуудын чиг үүрэг хуульд тусгагдсан эсэх		✗	Улс төрийн намын санхүүжилтийг төрийн аудитын байгууллага хянах чиг үүрэг байхгүй.
6. Сонгуулийн санхүүжилтийг хянах төрийн байгууллагуудын чиг үүрэг хуульд тусгагдсан эсэх			ҮАГ нам ба нэр дэвшигчийн сонгуулийн тайланд хязгаарлагдмал аудит хийж зөвхөн дүнг мэдээлдэг.

Шалгуур асуултууд	Хариулт		Тайлбар
	Тийм	Үгүй	
7. Улс төрийн намын санхүүжилт ба сонгуулийн санхүүжилтийн хяналт хоорондоо уялдаатай эсэх		X	Намуудын сонгуулийн зардлыг хянахын тулд өмнөх 4 жилийн санхүүгийн тайлантай харьцуулах шаардлагатай байдаг ч ийм уялдаа байхгүй.
8. Намын ба сонгуулийн бүртгэлтэй санхүүжилтийн хяналтын тогтолцоо уялдаатай эсэх (Бүртгэдэг байгууллага нь хянадаг тогтолцоо бий эсэх)		X	Бүртгэл ба хяналтын хоорондын уялдаа сул байна.
9. Намуудыг сонгуульд бүртгэхдээ санхүүгийн сахилга бат, ил тод байдлыг шалгуур үзүүлэлтийн нэг болгодог эсэх		X	Сонгуулийн хуульд сонгуулийн зардлын тайлангаа хугацаандаа өгөөгүй нам, эвсэл, нэр дэвшигчийг дараагийн сонгуульд бүртгэхгүй заалттай. Сонгуульд бүртгэхдээ ил тод, олон нийтэд тайлагнах байдлыг шалгуур үзүүлэлт болгосон заалт байхгүй.
10. Хяналтын байгууллагууд өөрсдөө санаачлан эсвэл гомдол мэдээллийн дагуу улс төрийн намуудын санхүүжилтэд хяналт, шалгалт хийх эрх хуулиар олгогдсон эсэх -Хэрэв тийм бол амьдралд хэрэгжүүлдэг эсэх		X	Улс төрийн намын санхүүжилтэд хяналт хийх эрх төрийн хяналтын байгууллагуудад байхгүй.
11. Хяналтын байгууллагууд өөрсдөө санаачлан эсвэл гомдол мэдээллийн дагуу нам ба нэр дэвшигчийн сонгуулийн санхүүжилтэд хяналт, шалгалт хийх эрх хуулиар олгогдсон эсэх -Хэрэв тийм бол амьдралд хэрэгжүүлдэг эсэх		X	Сонгуулийн тухай хуулиар нам ба нэр дэвшигчийн зардлын тайланд төрийн аудитын байгууллага хяналт тавих чиг үүрэгтэй. Хуулийн байгууллагууд гомдол мэдээллийн дагуу хянаж, шалгах үүрэгтэй ч хэрэгжилт сул байдгийг судалгаа харуулж байна.
12. Хяналтын байгууллагад улс төрийн санхүүжилт, авлига, мөнгө угаах гэмт хэргээр мэргэшсэн албан хаагчид эсвэл дагнасан бүтэцтэй эсэх		X	АТГ-ын Мөрдөн шалгах хэлтэс авлига, албан тушаалын гэмт хэргийг мөрдөн шалгах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг ч өндөр түвшний авлига, мөнгө угаах, гэмт хэргийг дагнан мөрдөн шалгах тусгайлсан нэгж байхгүй байна.



Шалгуур асуултууд	Хариулт		Тайлбар
	Тийм	Үгүй	
13. Улс төрийн санхүүжилтийг хянах хяналтын байгууллагуудын чиг үүрэг оновчтой, тодорхой, хоорондоо уялдаатай амьдралд хэрэгждэг эсэх		X	Хуулийн хүрээнд ч бодит амьдралд ч уялдаа муутай байдаг.
14. Сонгуулийн үед СЕХ-оос арга зүйн дэмжлэгээр хангаж, хяналтын байгууллагууд уялдаатай ажиллах хэрэгцээ шаардлага байгаа эсэх		X	Сонгуулийн тухай хууль шинэчлэгдэн батлагдсантай холбогдуулан СЕХ-оос үзүүлэх арга зүйн дэмжлэг ихэд дутагдаж байсныг бусад хяналтын байгууллагууд онцолж байна.
15. Сонгуулийн үед (СЕХ, ҮАГ,АТГ) төрийн хяналтын байгууллагаас улс төрийн нам, нэр дэвшигчдэд зориулж улс төрийн санхүүжилт, авлигын эрсдэлийн асуудлаар сургалт зохион байгуулж, тэднийг бэлтгэдэг эсэх		X	СЕХ-ны санаачилгаар сонгуулийн өмнө нэр дэвшигчид ба тэдний менежерүүд, санхүүгийн ажилтнуудад сонгуулийн санхүүжилт, ил тод байдал, тайлагнал, авлигын эрсдэлээс сэргийлэх талаар сургалт явуулж, тэднийг бэлтгэх шаардлага байгааг хяналтын байгууллагуудын зүгээс илэрхийлж байсан.

## 2.4 УЛС ТӨРИЙН САНХҮҮЖИЛТИЙН ХАРИУЦЛАГЫН ТОГТОЛЦОО

Улс төрийн санхүүжилтийн хариуцлагын тогтолцооны өнөөгийн байдлыг судлахдаа хууль дээдлэх зарчим, хамтын ажиллагааны уялдаа холбоотой байх зарчим, нийтийн ашиг сонирхлыг дээдлэх зарчим, хариуцлагатай байх зарчмыг чухалчлан авч үзсэн болно. Өнөөдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуулиар улс төрийн санхүүжилттэй холбогдох асуудлаар үндсэн гурван төрлийн хариуцлагын механизм үйлчилж байна.



Улс төрийн санхүүжилтийн хариуцлагын тогтолцоог судлахын тулд Монгол Улсад хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа хуулийн хүрээнд авч үздэг нийтлэг хариуцлагын тогтолцоог судлан үзсэн болно. Үүнд:

### 2.4.1 Улс төрийн хариуцлага

Улс төрийн хариуцлага бол улс төрийн намуудад хүлээлгэх хамгийн үр дүнтэй хариуцлага юм. Тиймээс бусад улс оронд нам ба нэр дэвшигчид нэрсийн жагсаалтаас хасах, төрийн албанд ажиллах эрхийг тодорхой хугацаанд хязгаарлах, төсвийн дэмжлэгийг түр ба бүрмөсөн зогсоох, сонгуульд бүртгэхгүй байх, улс төрийн намыг бүртгэлээс хасах, улс төрийн үйл ажиллагаа явуулах эрхийг хасах зэрэг арга хэмжээ байдаг.

Сонгуулийн зардал, хандив, сонгогчид бэлэн мөнгө, эд зүйлс тараахтай холбоотой сонгуулийн хуулийн хариуцлагын заалтуудын дотор зөвхөн хоёр зүйл дээр улс төрийн хариуцлага оноосон байна. Үүнд:

- Сонгуулийн зардлын тайлангаа ирүүлээгүй бол тухайн нам, эвсэл, нэр дэвшигчийг дараагийн сонгуульд бүртгэхгүй байх<sup>128</sup>
- Хандив өгөхийг хориглосон этгээдээс хандив хүлээн авсан бол тухайн нэр дэвшигчийг нэрсийн жагсаалтаас хасах<sup>129</sup>,

Улс төрийн нам түүнчлэн сонгуульд нэр дэвшигчийн хувьд дээрх хоёр төрлийн улс төрийн хариуцлагын механизм үйлчилж байна. Цаашид сонгуулийн үед түгээмэл тохиолддог далд хандив авсан, сонгогчдын санал худалдан авах зорилгоор бэлэн мөнгө тараах зэрэгт улс төрийн хариуцлага давхар оногдуулах шаардлагатай байгааг ярилцлагад хамрагдсан зарим байгууллагын удирдах ажилтнууд дурьдаж байсан болно.

<sup>128</sup> Сонгуулийн тухай хууль 60.5

<sup>129</sup> Сонгуулийн тухай хууль 52.4

## 2.4.2 Захиргааны хариуцлага

Сонгуулийн тухай хуульд захиргааны хариуцлагын төрөл болох торгох шийтгэл давамгайлж байна. Уг хуульд зааснаар намын ба нэр дэвшигчийн зардлын нэг данс нээх, дансаа холбогдох эрх бүхий байгууллагад бүртгүүлэх, дансаа нээх ба хаах хугацаа, сонгуулийн зардлыг төвлөрүүлэх, зарцуулах зориулалт зэргийг нэг бүрчлэн зааж дансаар дамжуулан хянах хяналтыг сайжруулсан сайн талтай байна. Түүнчлэн нам ба нэр дэвшигчийн сонгуулийн зардлын данс байршуулсан банкны удирдлага уг дансны бүх гүйлгээг нэгтгэсэн тайлан гаргаж санал хураалт дууссан өдрөөс хойш 45 хоногийн дотор тухайн шатны сонгуулийн байгууллагад хүргүүлэх ба зөрчвөл торгуулийн хариуцлага хүлээлгэж байхаар давхар хяналтыг бүрдүүлсэн нь сайшаалтай. Харин данснаас гадуурх хандив ба хууль бусаар хөрөнгө босгож зарцуулахад тавих хяналт, хариуцлага тун сул харагдаж байна. Судалгаанд оролцогчид "хэдэн тэрбумыг эргэлдүүлж байгаа хууль зөрчигчид оногдуулж байгаа захиргааны шийтгэл бага байна" гэдгийг илэрхийлж байлаа. Мөнгөн торгуулийн хэмжээ өндөр байх ёстой гэдэг дээр судалгаанд оролцсон нийт хүмүүсийн дийлэнх олонх нь санал гаргасан болно.

## 2.4.3 Эрүүгийн хариуцлага

Сонгуулийн үеэр мөнгө эд зүйлс тарааж байгааг баримтжуулсан бичлэг, иргэдийн гомдлууд байнга гардаг. Энэ тухай хэвлэлээр мэдээлж, социал ертөнцөөр шуугидаг ч хууль хяналтын байгууллага хэрхэн шийдвэрлэж, хариуцлага хүлээлгэдэг нь тодорхойгүй үлддэг.

Эрүүгийн хуульд "сонгогчийг эд хөрөнгө, мөнгөөр татаж санал худалдан авч үйлдсэн бол таван мянга дөрвөн зуун нэгжээс хорин долоон мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ" гэж заажээ. Гэхдээ энэ заалт улс төрчдөд үйлчилж чаддаггүй байдал ажиглагдаж байна. Тухайлбал: Сонгуульд санал худалдан авах үйлдлээр УИХ-ын сонгуульд нэр дэвшигчийн менежер шийтгэл хүлээсэн байхад харин нэр дэвшигч нь УИХ-д сонгогдсон практик байна.

### **Баримт: Улс төрийн нам ба удирдлага давхар хариуцлага хүлээдэггүй.**

Нэр бүхий намын удирдах албан тушаалтан Г.Ш нарт холбогдох хэргийг Прокурорын байгууллага хянаж, шүүхэд шилжүүлснээр Улсын дээд шүүх 2018.02.09-ний өдөр хэлэлцэж, Г.Ш-д 2015 оны шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 22.4 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт зааснаар нийтийн албанд томилогдох эрхийг 4 жилийн хугацаагаар хасч, 4 жил 6 сар хорих ял шийтгэж эцэслэн шийдвэрлэсэн байна.

Г.Ш-ийн мэдүүлснээр тэрээр намынхаа даргын өгсөн үүргийн дагуу намдаа хөрөнгө босгох гэж авлигын мөнгийн авсан байна. Харин улс төрийн нам ба түүний удирдлага хариуцлага хүлээсэнгүй.

## Бүлгийн дүгнэлт

УИХ-д суудалтай намуудын санхүүгийн ил тод байдал, сахилга батыг төсвийн дэмжлэгийн мөнгөтэй уялдуулсан хариуцлага огт байхгүй байна. Өөрөөр хэлбэл намын санхүүжилтээ ил тод тайлагнаагүй, хандив, татвараа гишүүддээ мэдээлээгүй бол төсвийн дэмжлэгийг бууруулах, зогсоох хүртэл хариуцлага байх шаардлагатай нь харагдаж байна. Улс төрийн намын тухай хуульд заасан. "Нам санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэн баталгаажуулж, нийтэд мэдээлнэ"<sup>130</sup>, нам хандивынхаа талаар нийтэд мэдээлж байна" гэсэн заалтуудад хүлээлгэх хариуцлага Зөрчлийн тухай хуульд тусгагдаагүй хийдэл үүссэн байна.

Улс төрийн санхүүжилттэй холбоотойгоор хүлээлгэж буй гурван төрлийн хариуцлагаас гадна ёс зүйн хариуцлага хүлээлгэдэг байхыг судалгаанд оролцогчид илэрхийлж байна. Ялангуяа УИХ-ын гишүүн, ИТХ-ын төлөөлөгчөөр ажиллаж байгаа, дахин нэр дэвшиж байгаа нэр дэвшигчдэд тухайн асуудлаар ёс зүйн хариуцлага хүлээлгэдэг байх нь зүйтэй байна.

Сонгуулийн зардал, хандивыг хянах татвар, санхүүгийн хяналт сайн байх ёстой атал ТЕГ-ын үүрэг оролцоо тун сул байна. Намыг нягтлан бодох бүртгэлийн системд хамруулах, эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах шаардлагатай нь харагдлаа.

## Бүлгийн зөвлөмж

- Мөнгөн хэлбэрээр торгохоос гадна давтан үйлдвэл нэр дэвших эрхийг нь хязгаарлах, хасах байдлаар улс төрийн хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалтыг хуульчлах,
- Санал авах зорилгоор мөнгө тараасан тохиолдолд сонгуулийн менежер төдийгүй нэр дэвшигчид хариуцлага хүлээлгэх, сонгуулийн үр дүнг хүчингүй болгох эрх зүйн орчин бүрдүүлэх,
- Улс төрийн намыг санхүүжүүлэх, сонгуульд хөрөнгө босгох зорилгоор авлигын асуудалд холбогдсон нэр дэвшигчид төдийгүй улс төрийн нам, түүний удирдлагад хариуцлага ногдуулдаг болох,
- УИХ-ын болон Улс төрийн намын ёс зүйн хорооны үйл ажиллагаа, ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг сайжруулах,
- Намууд нэр дэвшигчдээ, УИХ нь гишүүдээ, ИТХ нь төлөөлөгчдөө ёс зүй, ашиг сонирхол, авлигаас сэргийлэх сургалтанд хамруулж бэлтгэх, ёс зүйн хариуцлага хүлээх улс төрийн соёлыг төлөвшүүлэх,
- Зөрчлийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын тусгай ангид "Улс төрийн намын санхүүжилт болон сонгуулийн үеийн санхүүжилтийн зөрчилд хариуцлага хүлээлгэх" бүлэг, заалтыг тодорхой тусгах, Сонгуулийн тухай хуулиар зохицуулж буй хариуцлагын механизмыг Зөрчлийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын тусгай ангид нэгтгэн оруулах,
- "Сонгогдох болон томилогдох төрийн албан тушаалтны хариуцлагын тухай хууль"-ийг нэн даруй баталж, улс төрийн албан тушаалтныг эргүүлэн татах тогтолцоог бүрдүүлэх.

<sup>130</sup> Улс төрийн намын тухай хууль 18.4, 20.3

### Хариуцлагыг тогтолцооны шалгах хуудас

Шалгуур үзүүлэлтүүд	Шалгуур асуултууд	Хариулт		Тайлбар, тодруулга
		Тийм	Үгүй	
1. Улс төрийн санхүүжилттэй холбоотой хариуцлагын механизм хэрэгжилт	1.1. Хуульд заасан хариуцлагын тогтолцоо зохистой эсэх	✓	✗	Одоогоор улс төрийн санхүүжилттэй холбоотой үндсэн гурван төрлийн хариуцлагын механизм байна. Цаашид ёс зүйн болон бусад хариуцлагын механизмыг улс төрийн санхүүжилттэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалтад хамааруулах шаардлагатай.
	1.2. Хариуцлагын механизм бодит байдалд нийцэж хэрэгждэг эсэх	✓		1. Улс төрийн хариуцлага Сонгуулийн тухай хуульд сонгуулийн зардлын тайлангаа цаг хугацаандаа өгөөгүй болон хандив өгөхийг хориглосон этгээдээс хандив авах гэсэн зөвхөн 2 тохиолдолд хүлээлгэж байгаа нь хангалтгүй байна. 2. Захиргааны хариуцлага Зөрчлийн тухай хуулиар бус Сонгуулийн тухай хуулиар зохицуулагдаж байгаа нь зөрчилтэй байна. 3. Эрүүгийн хариуцлага сонгуулийн санхүүжилттэй холбогдож үүсдэг бөгөөд Улс төрийн намын санхүүжилттэй холбогдсон харилцаанд хамаардаггүй дутагдалтай. Тухайлбал: Намдаа (хууль бус) хандив цуглуулсан намын удирдах ажилтан эрүүгийн хариуцлага хүлээж, харин нам нь хариуцлага хүлээхгүй байна. Эрүүгийн шинэ хуулиар хуулийн этгээд хариуцлага хүлээдэг болсон ч улс төрийн намд хамаарахгүй байна.
	1.3. Далд хандив, хууль бус санхүүжилтэд хүлээлгэх хариуцлага оновчтой эсэх			✗

Шалгуур үзүүлэлтүүд	Шалгуур асуултууд	Хариулт		Тайлбар, тодруулга
		Тийм	Үгүй	
2. Улс төрийн хариуцлага	2.1. Нам ба нэр дэвшигчийг нэрсийн жагсаалтаас хасах боломж байгаа эсэх	✓		Хандив өгөхийг хориглосон этгээдээс хандив хүлээн авсан бол тухайн нэр дэвшигчийг нэрсийн жагсаалтаас хасах зохицуулалт Сонгуулийн тухай хуульд бий. Бусад зөрчилд энэ төрлийн хариуцлагыг оногдуулах шаардлагатай.
	2.2. Төсвийн дэмжлэгийг түр ба бүрмөсөн зогсоох шийтгэл байдаг эсэх		✗	Төсвийн дэмжлэгийг түр болон бүрмөсөн зогсоох шийтгэл хуулиар зохицуулагдаагүй. Цаашид хуулийн зохицуулалтад оруулах шаардлагатай.
	2.3. Сонгуульд бүртгэхгүй байх, улс төрийн намыг бүртгэлээс хасах шийтгэл байдаг эсэх	✓		Сонгуулийн зардлын тайлангаа ирүүлээгүй бол тухайн нам, эвсэл, нэр дэвшигчийг дараагийн сонгуульд бүртгэхгүй байх зохицуулалт Сонгуулийн тухай хуульд бий.
	2.4. Улс төрийн намын улс төрийн үйл ажиллагаа явуулах эрхийг хасах шийтгэл байдаг эсэх		✗	Улс төрийн намд хариуцлага хүлээлгэх ийм төрлийн хариуцлага байдаггүй. Цаашид сонгуулийн үед түгээмэл тохиолддог далд хандив авсан, сонгогчдын санал худалдан авах зорилгоор бэлэн мөнгө тараах зэрэгт улс төрийн хариуцлага давхар оногдуулах шаардлагатай.
3. Захиргааны хариуцлага	3.1. Захиргааны хариуцлагын төрлөөс торгох шийтгэл оногдуулдаг эсэх	✓		Сонгуулийн тухай хуульд захиргааны хариуцлагын төрөл болох торгох шийтгэл давамгайлж байна. Уг хуульд зааснаар намын ба нэр дэвшигчийн зардлын нэг данс нээх, дансаа холбогдох эрх бүхий байгууллагад бүртгүүлэх, данс нээх ба хаах хугацаа, сонгуулийн зардлыг төвлөрүүлэх, зарцуулах зориулалт зэргийг нэг бүрчлэн зааж дансаар дамжуулан хянах хяналтыг бий болгоход тухайн хариуцлагыг хэрэглэж байна.
	3.2. Захиргааны хариуцлагын төрлөөс эрх хасах шийтгэл оногдуулдаг эсэх		✗	Данснаас гадурх хандив ба хууль бусаар хөрөнгө босгож зарцуулахад тавих хяналт, хариуцлага сул байгаа бөгөөд энэ төрлийн зөрчилд эрх хасах шийтгэлийг цаашид оногдуулах зохицуулалт хийх шаардлагатай

Шалгуур үзүүлэлтүүд	Шалгуур асуултууд	Хариулт		Тайлбар, тодруулга
		Тийм	Үгүй	
4. Эрүүгийн хариуцлага	4.1. Эрүүгийн ялд 1.хорих ял, 2.нийтэд тустай ажил хийлгэх, 3.зорчих эрхийг хязгаарлах, 4.хорих ял, 5.эрх хасах ял оногдуулдаг эсэх	✓	✗	Сонгуулийн үеэр мөнгө эд зүйлс тарааж байгааг баримтжуулсан бичлэг, иргэдийн гомдлууд байнга гардаг. Энэ тухай хэвлэлээр мэдээлж, социал ертөнцөөр шуугидаг ч хууль хяналтын байгууллага хэрхэн шийдвэрлэж, хариуцлага хүлээлгэдэг нь тодорхойгүй үлддэг. Эрүүгийн хуульд “сонгогчийг эд хөрөнгө, мөнгөөр татаж санал худалдан авч үйлдсэн бол таван мянга дөрвөн зуун нэгжээс хорин долоон мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах, эсхүл нэг жилээс таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ” гэж заажээ. Гэхдээ энэ заалт улс төрчдөд үйлчилж чаддаггүй байдал ажиглагдаж байна. Тухайлбал: Сонгуульд санал худалдан авах үйлдлээр УИХ-ын сонгуульд нэр дэвшигчийн менежер шийтгэл хүлээсэн байхад харин нэр дэвшигч нь УИХ-д сонгогдсон практик байна.
	4.2. Эрүүгийн хуульд заасан 1.үүрэг хүлээлгэх эрх хязгаарлах 2.хөрөнгө, орлогыг хураах албадлагын арга хэмжээг хэрэглэдэг эсэх	✓	✗	Нэр бүхий намын удирдах албан тушаалтан Г.Ш нарт холбогдох хэргийг Прокурорын байгууллага хянаж, шүүхэд шилжүүлснээр Улсын дээд шүүх 2018.02.09-ний өдөр хэлэлцэж, Г.Ш-д 2015 оны шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 22.4 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт зааснаар нийтийн албанд томилогдох эрхийг 4 жилийн хугацаагаар хасч, 4 жил 6 сар хорих ял шийтгэж эцэслэн шийдвэрлэсэн байна. Хөрөнгө орлогыг хураах шийтгэл хэрэглэсэн баримт олдоогүй болно.
5. Бусад төрлийн хариуцлага	5.1. Ёс зүйн хариуцлага хүлээлгэдэг эсэх		✗	Улс төрчдийн ёс зүйн хэм хэмжээг тогтоож, хүлээлгэх хариуцлагыг оновчтой болгох шаардлагатай байна.

### III БҮЛЭГ.

## УЛС ТӨРИЙН НАМЫН АВЛИГЫН ЭРСДЭЛИЙГ ҮНЭЛЭХ ҮНЭЛГЭЭНИЙ ТАЙЛАН

Улс төрийн намын авлигын эрсдэлийн үнэлгээ нь намууд өөрсдийгөө үнэлэх арга хэрэгсэл бөгөөд дараах зорилгод үйлчилдэг. Үүнд:

1. Улс төрийн албан тушаалтан, гишүүдээ авлигад өртөхөөс хамгаалах,
2. Нам авлигажиж, улс төрийн нэр хүндээ алдахаас сэргийлэх,
3. Үнэлгээнд суурилсан "Авлигын эсрэг" хөтөлбөр гишүүдийн оролцоотой боловсруулан хэрэгжүүлэх зэрэг болно.

Энэхүү авлигын эсрэг өөрийн үнэлгээ хийснээр улс төрийн намууд цаашид дараах үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэх боломжтой юм. Үүнд:

- Авлигын эрсдэлийн үнэлгээ хийх багаа бүрдүүлж, сургах,
- Авлигын эрсдэлийн үнэлгээг гишүүдийнхээ оролцоотой хэрэгжүүлж хэвших,
- Үнэлгээнд суурилж намын дүрэм, журмуудаа боловсронгуй болгох,
- "Авлигын эсрэг" стратеги, хөтөлбөр боловсруулж, хэрэгжүүлэх,
- Нам дотооддоо авлигаас сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх ажил зохион байгуулах,
- Улс төрийн намын хуулийн шинэчлэлд намууд авлигын эсрэг стратегитэй болох заалтыг тусгах

### 3.1 АВЛИГААС СЭРГИЙЛЭХ УЛАМЖЛАЛ

Судалгаанд оролцсон МАХН ба АН намын удирдлагын зүгээс авлигатай тэмцэх байгууллагын соёлыг бий болгох чиглэлээр ажиллахыг дэмжсэн. Авлигын эсрэг стратеги батлан хэрэгжүүлэх ач холбогдлыг намын удирдлага, ажилтнууд, гишүүд ойлгож дэмждэг байх нь чухал гэдгийг үнэгээний явцад тэд онцоллоо.

#### Зөвлөмж

- Намууд Авлигын эсрэг стратегийг тодорхой зорилт, ажлын төлөвлөгөө, цаг хугацаа, хариуцах эзэн, төсөвтэй батлан хэрэгжүүлэх,
- Намын Авлигын эсрэг стратегийн хэрэгжилтийн хяналт үнэлгээний төлөвлөгөөтэй болох, бүх гишүүддээ тайлагнадаг болох,



## 3.2 АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ БА ХОР УРШГИЙН ҮНЭЛГЭЭ

Үнэлгээнд оролцсон МАХН ба АН намын зүгээс авлигын эрсдэлийн үнэлгээг намдаа хийдэггүй бөгөөд цаашид энэхүү үнэлгээг хийснээр намд авлигын эрсдэл ба хохирол үзүүлэх дотоод ба гадаад хүчин зүйлсийг илрүүлж урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтойг хүлээн зөвшөөрсөн болно.

Намуудын удирдлагатай нам доторх авлигын тохиолдол, ямар нөхцөл байдалд авлига гарах боломжийг бүрдүүлсэнд шинжилгээ хийх, цаашдаа тогтмол үнэлгээ хэрэгжүүлж, хариуцсан албан тушаалтантай болох, холбогдох журмыг боловсруулан батлах дээр санал солилцсон. Мөн хөндлөнгийн байгууллагын зүгээс шинэ технологи хэрэглэн нам өөрөө хянах боломжгүй тийм нөхцөл байдлыг ч илрүүлэх боломжтой тул авлигын гадаад эрсдэл, далайцыг үнэлэхдээ мэргэжлийн байгууллагаас тусламж авах ч шаардлага үүсэж байгааг онцолсон. Тухайлбал: МАХН-ын хувьд Ерөнхийлөгчийг 2017 оны сонгуулийн үед нэр дэвшигч нь гадаадын иргэдээс авлига авсан хэрэгт холбогдсон тухай жишээ татсан.

Хандивлагчдын компани, намын гишүүдийн эзэмшдэг компаниудад авлигын эрсдэлийн үнэлгээ хийдэггүйг намууд дурьдсан бөгөөд ийм компаниудаас хандив авах эрсдэлтэйг ярилцсан болно. Цаашид намд учрах авлигын цар хүрээг эрэмбэлэн ангилж, илрүүлэн бүртгэж, мөн нам авлигажсанаар хэн хожиж, хэн алдаж байгааг хэлэлцүүлдэг болохын чухлыг онцлов.

### Зөвлөмж

- Намууд авлигын эрсдэлийн үнэлгээг тогтмол хийх, улмаар авлигын эрсдэл ба хохирол, дотоод ба гадаад хүчин зүйлсийг илрүүлж, урьдчилан сэргийлэх,
- Намд гарч буй авлигын тохиолдол бүрийг бүртгэх, түүнд хүргэсэн нөхцөл байдлын шинжилгээ хийх, эрсдэлийг бүлэглэн хувааж бүртгэж, ангилдаг механизмтэй болох гадаад ба дотоод шалтгаант авлигын эрсдэлийн далайцыг үнэлэхдээ мэргэжлийн байгууллагаас тусламж авч байх,
- Нам авлигын эрсдэлийн үнэлгээний үр дүнг удирдлага, гишүүддээ мэдээлдэг тогтолцоотой болох, авлигын эрсдэлийн үнэлгээ хийлгээгүй компаниудаас хандив авахыг хязгаарлах,

## 3.3 НАМЫН АВЛИГААС СЭРГИЙЛЭХ БИЧИГ БАРИМТ

Намуудын дүрэм тодорхой хэмжээнд авлигын асуудлыг хөндөх гэж оролджээ. Тухайлбал: МАН-ын дүрэмд бүх шатны сонгуульд нэр дэвшигч нь санал худалдаж авах үйлдэл гаргасан, намаас сонгогдсон болон томилогдсон төрийн өндөр албан тушаал эрхэлж байгаа хугацаандаа авлигын гэмт хэрэг үйлдсэн болох нь шүүхийн шийдвэрээр тогтоогдсон бол намаас гарсанд тооцно.<sup>131</sup>Авлига, ёс зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, соён гэгээрүүлэх чиглэлээр төрийн ба төрийн бус холбогдох байгууллагуудтай хамтран

<sup>131</sup> МАН-ын дүрэм 6.5.2,6.5.3

ажиллана<sup>132</sup>

АН-ын дүрэмд Намын дотоод сонгуулийн үйл ажиллагаанд гишүүдийн саналд нөлөөлөх зорилгоор мөнгө, эд зүйл тараах, амлалт өгөх болон дүрэм, журамд заасан бусад заалтыг зөрчсөн бол ёс зүйн хариуцлага хүлээлгэж, шийтгэл ногдуулна.<sup>133</sup>

МАХН дүрэмдээ авлигатай тэмцэх асуудлыг авлига гэдэг үгээр тодруулан оруулж өгсөн байна.

Намын бүх гишүүд ба ажилтнууд шүгэл үлээгчийн дүрэм ба журмаар авлигын тохиолдлыг мэдээлдэг, мэдээлсэнээсээ болж ажлаас халагдах дарамт шахалтад орох эрсдэлийг намууд шийдэж чадаагүй байна. Намын дата өгөгдөлд анализ хийж авлигын тохиолдлыг илрүүлж ажилладаг механизм байхгүй байна. Намуудад ёс зүйн хороо, хяналтын хороо байдаг ч нам дотор гарсан авлигын тохиолдлыг бүртгэх, мэдээлэх, арга хэмжээ авах, цаашид сайжруулах санал зөвлөмж гарган ажиллах тал дээр дутагдалтай харагдаж байна.

### Зөвлөмж

- Намын зүгээс дотооддоо гарсан авлигын тохиолдол, дүрэм журмыг зөрчсөн тохиолдлыг бүртгэдэг, мэдээлдэг системийг улам боловсронгуй болгох,
- Намын ажилтан, гишүүд авлигын тохиолдлыг мэдээлдэг мэдээлсэнээсээ шалтгаалж ажлаас халагдах дарамт шахалтад орох эрсдэлгүй байхын тулд шүгэл үлээгчийг хамгаалах журамтай болох,
- МАН-ын дүрэмд "хураамж" АН-ын дүрэмд "дэнчин" нэртэй, хуулиар зөвшөөрсөн татвар, хандивын төрөлд хамаарахгүй мөнгө төлдөг нь авлигын эрсдэл агуулж байгааг анхаарах,
- УИХ дээр хүлээгдээд байгаа "Шүгэлдэгчийг хамгаалах тухай" хуулийн төслийг даруй батлахад намууд дэмжин ажиллах

## 3.4 АВЛИГААС СЭРГИЙЛЭХ МЭДЛЭГ ОЛГОХ СУРГАЛТ БА СОЁН ГЭГЭЭРҮҮЛЭХ АЖИЛ

Үнэлгээнд оролцсон намуудын хувьд авлигын эрсдэлээс сэргийлэх сургалт намын бүх шатанд хийгдэж байгаагүй. Мөн намын ажилтнууд, гишүүдэд зориулсан авлигаас сэргийлэх гарын авлага байхгүй. Шинээр намд элссэн гишүүд, намын аппаратад ажилд орж буй ажилтнууд авлигаас сэргийлэх сургалтад хамрагдахгүй байна. Гишүүдийн авлигаас сэргийлэх чиглэлээр боловсролоо сайжруулж, хүн бүр оролцох үүрэгтэйгээ ойлгох ойлголт сул байна. Намын удирдлагууд өөрийн эрхэлж буй ажлын хүрээнд авлигын эрсдэлээс сэргийлж, өөрийгөө болон намаа хамгаалдаг байхын ач холбогдлыг үнэлэхгүй байна. Энэ чиглэлээр мэргэжлийн байгууллагаас сургалт авдаггүй

<sup>132</sup> МАН-ын дүрэм 34.1.8

<sup>133</sup> АН-ын дүрэм 3.9.1.14

аж. Авлигын эсрэг хуулийг сурталчлах болон АТГ ба бусад байгууллагаас гаргасан авлига, ашиг сонирхлоос сэргийлэх зөвлөмжийг мөрдөхгүй байна. Намууд өндөр нууцлалтай мэдээллээ хамгаалах нь авлигаас сэргийлэх нэг хэлбэр гэдгийг ойлгохгүй байна.

### **Зөвлөмж**

- Авлигын эрсдэлээс сэргийлэх сургалтыг намын бүх шатанд зохион байгуулах, авлигаас сэргийлэх гарын авлагатай болох, шинэ ажилтнууд ба гишүүд авлигаас сэргийлэх анхан шатны сургалтад хамрагддаг болох,
- Хандивлагч компаниуд намын авлигаас сэргийлэх бодлоготой танилцан ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэхэд хамтран ажиллах,
- Нам нууцлалтай мэдээллээ авлига, ашиг сонирхлын зөрчилтэй этгээдүүд ашиглахаас хамгаалах бодлоготой байх,
- Улс төрийн өндөр түвшний авлигыг бууруулах, эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох, Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд намууд дэмжин ажиллах

## IV БҮЛЭГ.

## ЕРӨНХИЙ ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

Энэхүү судалгаа нь цаг хугацааны хувьд эрх баригч намын дотоод зөрчил даамжран, засаглалын хямралд хүргэж, Засгийн газраа унагах, УИХ-ын даргыг огцруулах УИХ тарахыг шаардсан тэмцэл өрнөж байх үед хийгдэж дууслаа. УИХ-ын дарга М.Энхболдын холбогдсон төрийн албан тушаалыг ханш тогтоон худалдах "60 тэрбумын төлөвлөгөө", Түүнчлэн ЖДҮХС-аас зээл авсан төрийн өндөр албан тушаалтнууд тэр дундаа УИХ-ын нэр бүхий гишүүд баримттайгаар илчлэгдсэн зэрэг нь олон нийтийн бухимдлыг хүргэж, улс төрийн хариуцлагыг нэхсээр байна.

Харамсалтай нь ардчилал хөгжсөн 28 жилийн хугацаанд улс төрийн хариуцлагын тогтолцоонд иргэдийн хүсэн хүлээсэн шинэчлэл хийгдсэнгүй. Улс төрийн хариуцлага бүрдээгүй цагт хариуцлагатай төр төлөвшихгүй нь тодорхой. Хяналт, хариуцлагагүй, хаалттай орхисноос шалтгаалаад улс төрийн нам өнөөдөр хэн ч халдашгүй "дархлагдсан" бүс болоод хувирчихсан байна. Чухам энэ хаалттай бүсэд далд хандиваар авлигын мөнгө угаагдаж, төрийн албан тушаал наймаалагдаж, сонгогчдын саналыг худалдан авах төлөвлөгөө хэрэгждэг болсон нь баримттай үнэн юм. Ийнхүү нийгэмд ардчиллыг түгээн дэлгэрүүлж, улс орны хөгжлийн оюун санааны манлайлагч байх үүрэгтэй улс төрийн намууд авлигын "халдварт голомт" болсныг судалгаанд оролцогчид онцолж байна.

Өнөөгийн тогтолцоонд аль ч нам төрийн эрхэнд гарсан авлигад автах эрсдэл өндөр байгааг судалгаа давхар нотлон харууллаа.

Дэлхийн улс орнуудад улс төрийн намыг төсвөөс санхүүжүүлэх замаар санхүүжилтийн хараат бус байдлыг хангахын зэрэгцээ хяналт, хариуцлагыг чангалдаг туршлагатай. Цаашид намуудад үзүүлэх төсвийн дэмжлэгийг нэмэгдүүлэн хуульчлахдаа **"Нийгмийн өмнө хүлээх хариуцлага нэгдүгээрт, нийтийн мөнгөнөөс санхүүжих эрх хоёрдугаарт"** байх зарчмыг баримтлахгүй бол төсвөөс угжуулсан хаалттай, хяналтгүй, хүнд сурталтай, хэдхэн хүний эрх мэдлийг төвлөрүүлсэн намыг өөгшүүлэх эрсдэлтэйг судалгааны дүн харуулж байна. Судалгааны тайланг нэгтгэн дараах дүгнэлтийг хийж байна. Үүнд:

**Нэг.** Улс төрийн намын ба сонгуулийн бүртгэлийг хяналт, хариуцлагын тогтолцоотой уялдуулах шаардлагатай байна. Бүртгэдэг байгууллага нь хянадаг, хянадаг байгууллага нь хариуцлага тооцдог зарчмыг хэрэгжүүлдэг олон улсын туршлага бий. Өнөөдөр манайд улс төрийн намыг УДШ бүртгэдэг ч хяналт тавьж, хариуцлага хүлээлгэж чаддаггүй. УДШ-ийн чиг үүрэгт бүртгэлтэй холбоотой зохицуулалт байхгүйгээс гадна нам бүртгэлтэй холбоотой гомдол гаргавал эргээд УДШ-д давж заалдах боломжгүй нөхцөл байдал үүсээд байна. Сонгуульд өрсөлдөх намуудын бүртгэлийг СЕХ

бүртгэж байгаа хэдий ч өмнөх дөрвөн жилийн санхүүжилтийн тайлангаа ил тод тайлагнаагүй намуудыг бүртгэхгүй байх зэрэг хяналт, хариуцлагатай холбоотой зохицуулалт сул байна.

**Хоёр.** Улс төрийн намын ба сонгуулийн санхүүжилтийг нэг бодлогод зангидаж, хяналт, хариуцлагын нэгдсэн тогтолцоонд шилжүүлээгүйгээс шалтгаалж хуулийн хийдлүүд гарсаар байна. Цаашид улс төрийн намын ба сонгуулийн санхүүжилтийг нэгтгэн “Улс төрийн санхүүжилтийн тухай хууль”-ийг батлан хэрэгжүүлэх хэрэгцээ, шаардлага харагдаж байна.

**Гурав.** УИХ-д суудалтай намуудын төсвийн дэмжлэгийн зорилго тодорхойгүй, үр дүнгийн тайлагнал байхгүй, хяналт, хариуцлагатай уялдаагүй байна. Улс төрчид төсвийн дэмжлэгийг нэмэгдүүлж байж, намуудыг хөрөнгөлөг хүмүүсийн нөлөөллөөс салгаж чадна гэж үзэж байгаа ч намын зардлыг бууруулах сонирхолгүй байна. Хандивлагч нараас ирдэг их хэмжээний далд мөнгөө төсвийн санхүүжилтээр орлуулна гэсэн өрөөсгөл ойлголттой намын удирдлагууд ч байна. Төсвийн дэмжлэгийн зорилго улс төрийн намын ба сонгуулийн зардлыг бууруулахад чиглэгдэнэ гэдгийг ойлгоогүй цагт татвар төлөгчдийн мөнгийг нэмэгдүүлэх нь үр дүнгүй болохыг онцолж байна.

**Дөрөв.** Улс төрийн санхүүжилттэй холбоотой мэдээлэл авах эрхийг хамгаалах нь сонгогчдыг үнэн зөв мэдээллээр хангах, улмаар чөлөөт сонголтоо хийх боломжийг олгодог. Харамсалтай нь өнгөрсөн 28 жилийн хугацаанд улс төрийн намууд санхүүгийн үйл ажиллагаагаа олон нийтэд тайлагнах соёлд суралцаагүй бөгөөд үүнийгээ хэвийн зүйл мэт ойлгох нам, намын гишүүдтэй болжээ. Гишүүддээ тайлагнаж байгаагаа олон нийтэд ил тод байна гэж ойлгодог, намын санхүүгийн тайланг “намын нууц” гэж ойлгодог албан тушаалтнууд ч байсаар байна.

**Тав.** Улс төрийн санхүүжилтийг хянах үүрэгтэй төрийн хяналтын байгууллагуудын томилгооны ба үйл ажиллагааны хараат бус байдлыг хангахгүй байгаагаас улс төрийн хариуцлага хэрэгжихгүй байгааг энэхүү судалгаа дахин баталж байна. Мөн намын дотоод хяналтын байгууллагын хараат бус байдал хангагдаагүй тул намын удирдлагын эрх мэдэл, буруутай үйлдлээс гишүүдээ хамгаалж чадахгүй байна. Далд хандив, санал худалдан авч байгааг мэдээлсэн гишүүн намынхаа “дайсан” болж хувирч байна. Мэдээлэгчийг хамгаалах тогтолцоо төрд ч, намын дотоодод ч бүрдээгүй учраас авлигын хэргүүд тэр бүр мэдээлэгдэхгүй байна.

**Зургаа.** Улс төрийн намын зохион байгуулалтын үндэс бол хамтын удирдлага ба хамтын хариуцлагатай байхад оршино. Улс төрийн албан тушаалтнууд намдаа хөрөнгө босгох зорилгоор авлига авах нь тухайлсан хүнээс гадна намын хариуцлага байх ёстой атал намын удирдлагууд давхар хариуцлага хүлээхгүй байна. Намууд авлигаас урьдчилан сэргийлэх тогтолцоо дотооддоо бүрдүүлж, гишүүдээ авлигад өртөхөөс хамгаалах үүрэгтэйгээ ойлгохгүй байна. Монгол Улсын Үндсэн Хуулиар олгосон

иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг зөрчиж, гишүүнээ хөөсөн намд хариуцлага хүлээлгэсэн тохиолдол гарсан удаагүй.

**Долоо.** Улс төрийн намын шинэчлэлд гишүүдийн үзэл хандлага, үүрэг оролцоо чухал байдаг. Судалгаанаас харахад гишүүд татвар ба хандивын тайлангаа нэхдэг, шаарддаг соёл дутмаг, намын дотоодод авлигын эсрэг соён гэгээрүүлэх ажил хангалтгүй байна. "Нам сонгуульд ялах нь чухал" тул далд хандив авахаас өөр гарцгүй гэдэгтэй эвлэрсэн гишүүд байгаа нь өөрчлөлтийг өрнүүлэх дотоод хүч сул байгааг харуулж байна.

Судалгааны дүнд улс төрийн санхүүжилттэй холбоотой авлигын хамгийн өндөр таван эрсдэлийг тодорхойлж байна. Үүнд:

1. Улс төрийн намын санхүүжилтийг зохистой шийдвэрлэж чадаагүйгээс хөрөнгө чинээтэй цөөн хүнээс хараат байх нөхцөл бүрдсэн.
2. Төрийн сонгууль ба намын дотоод сонгуулийн зардал хэт өндөр байна.
3. Улс төрийн санхүүжилт ил тод биш, гишүүдийн оролцоо хязгаарлагдмал байна.
4. УИХ-аас томилогддог төрийн ба намын дотоод хяналтын байгууллагууд хараат бусаар ажиллаж чадахгүй байна.
5. Улс төрийн намд гишүүдээ авлигаас хамгаалах бодлого байхгүй байна.

## ЗӨВЛӨМЖ

### 1. Төсвийн дэмжлэгийн зорилгыг тодорхой болгох чиглэлээр

- 1.1 Намуудын өрсөлдөөнийг дэмжих:** Сонгогчдын саналын хувь хэмжээнд үндэслэн парламентад суудал аваагүй ч тодорхой босго давсан намуудыг санхүүжүүлэх,
- 1.2 Хөгжлийн бодлогыг дэмжих:** Улс төрийн намын дэргэд "Улс төрийн боловсролын сан" байгуулахыг дэмжих, сонгогчдын улс төрийн боловсролыг дээшлүүлэх үйл ажиллагаанд төсвийн санхүүжилтийн дийлэнх хувийг зарцуулах заалтыг хуульд тусгах,
- 1.3 Дотоод ардчиллыг дэмжих:** Улсын төсвөөс дэмжлэг авдаг улс төрийн намууд санхүү, дүрмийн ба дотоод ардчиллын хэрэгжилтийн тайлангаа тайлагнах үүрэг хүлээх, тайлангийн аргачлал, стандартыг боловсронгуй болгох, (Намын даргын дотоод сунгааг явуулахад улсын төсвийн дэмжлэг олгох асуудлыг судалж үзэх),
- 1.4 Зорилтот бүлгийг дэмжих:** Жендерийн тэгш оролцоо, цөөнхийн төлөөллийг улс төрд хангах зорилгоор эмэгтэйчүүд, залуучуудыг дэмжиж, сонгуулийн зардлын тодорхой хувийг төсвөөс санхүүжүүлдэг болох,
- 1.5 Санхүүжилтийн хараат бус байдлыг дэмжих:** Намын санхүүжилтийн хараат бус байдлыг хангах зорилгоор төсвийн дэмжлэгийг гишүүдийн татвар, хандивын хувь хэмжээтэй дүйцүүлэн олгодог зарчим нэвтрүүлэх,
- 1.6 Улс төрийн зардлыг бууруулах:** Хамгийн хямд зардлаар төрийн ба

намын дотоод сонгуулийг зохион байгуулж, намын үйл ажиллагааны зардлыг бууруулж, гишүүдийн сайн дурын оролцоог хөхиүлэн дэмжихэд төсвийн дэмжлэгийг чиглүүлэх,

- 1.7 Төсвийн дэмжлэгийг тооцоолох аргачлал хэрэглэх:** Төсвийн дэмжлэгийг тооцоолох аргачлалыг нэвтрүүлж, хувь хэмжээг бодитой, үндэслэлтэй, хянахад хялбар болгох,

## 2. Сонгох ба сонгогдох эрхийг баталгаажуулах чиглэлээр

- 2.1 Гадаадын хандив, санхүүжилтийг хориглох:** Монгол Улсад бүртгэлтэй гадаадын хөрөнгө оруулалт, эзэмшилтэй хуулийн этгээдээс хандив авах эрх нээлттэй байгааг хориглох,
- 2.2 Хувь хүний хандивын хязгаарлалт:** Хандив өгч байгаа иргэдийн жилийн орлого ба хүн амын орлогын татварыг давхар хянадаг тогтолцоог бүрдүүлэх,
- 2.3 Бизнесийн ашиг сонирхлын зөрчлөөс хамгаалах:** Лиценз эзэмшдэг, төрийн чиг үүргийг гэрээлэн гүйцэтгэдэг компаниудын хандивыг хориглох,
- 2.4 Хуулийн этгээдийн хандивын хязгаарлалт:** Ашгийн төлөө хуулийн этгээдийн хандивыг хориглох,
- 2.5 Хандив цуглуулах боломжийг нэмэгдүүлэх:** Хандивын хугацааг олон хүнээс цуглуулах боломжтой байхаар үндэслэлтэй тогтоох, (Нэр дэвших сонирхлоо илэрхийлж хамгийн багадаа 2 жилийн өмнөөс хандив цуглуулах эрх зүйн орчин бүрдүүлэх ингэхдээ СЕХ-ны хяналтад дансаа нээлгэх, зарлага гаргах эрхгүй байх, нэр дэвшээгүй тохиолдолд орлогыг сонгогчдын боловсролыг дэмжих санд оруулах гм олон улсын туршлагыг судлах)
- 2.6 Сонгуулийн үеийн үнийн хөөрөгдлийн хязгаарлалт:** Сонгуулийн үеийн хөөсөрсөн үнийн хөөрөгдлийг хязгаарлах бодлого баримтлах,
- 2.7 Сонгуулийн зардлын дээд хязгаарыг иргэний сонгогдох эрхийг хязгаарлахгүй байх хэмжээнд тогтоох:** Сонгуулийн зардлын дээд хэмжээг дундаж орлоготой иргэний түвшинд тогтоох замаар бууруулж иргэний сонгогдох тэгш эрхийн баталгааг хангах,
- 1.8 Төсвийн шууд бус дэмжлэгийн хэлбэрийг өргөжүүлэх:** Сонгуулийн сурталчилгааны материалыг нэгдсэн журмаар хэвлэж тараах, сонгуулийн байгууллагаар дамжуулан сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрийг олон нийтэд хүргэх,

## 3. Улс төрийн санхүүжилтийн тайлагнах тогтолцооны хүрээнд

- 3.1 Улс төрийн намын санхүүжилтийг хянах төрийн тогтолцоог бүрдүүлэх:** Улс төрийн намын санхүүгийн тайланг хүлээн авах, хянах, нийтлэх, төрийн тогтолцоог бүрдүүлэх,

- 3.2 Улс төрийн намын тайлангийн загвар, стандарт мөрдүүлэх:** Улс төрийн намын татвар, хандив, төсвийн дэмжлэгийн тайлан болон жилийн санхүүгийн тайлангийн загварыг хуульд заасан тусгай шаардлагуудад нийцүүлэн эрх бүхий байгууллагаас баталж мөрдүүлэх,
- 3.3 Төрийн аудитын хяналтад оруулах:** Улс төрийн намын санхүүжилт, санхүүгийн тайланд төрийн аудитын байгууллага аудит хийх эрх зүйн орчин бүрдүүлэх,

#### 4. Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангах хүрээнд

- 4.1 Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдлыг шалгуур үзүүлэлт болгох:** Өмнөх дөрвөн жилийн санхүүгийн тайлан болон хандивлагчдаа мэдээлэх, хуульд заасан үүргийн биелэлтийг сонгуульд бүртгэх шалгуур үзүүлэлтэд оруулах,
- 4.2 Мэдээллийн ил тод байдлыг хангаж, мэдээлэх үүргийг намын дүрэм, журмаар зохицуулах:** Улс төрийн намын тухай хуульд санхүүгийн тайлагналын ил тод байдлыг хангах зохицуулалтыг нарийвчлан тусгах, тухайлбал татвар, хандивын бүртгэл, санхүүгийн тайлангаа ямар хугацаанд, ямар хэлбэрээр хаана байршуулж (цахим хуудас) мэдээлэх үүргийг тодорхой зааж өгөх, мэдээлэх чиг үүргийг эзэнжүүлэх,
- 4.3 Улс төрийн намыг нийтийн эрх зүйн субъектэд хамруулан хариуцлагажуулах:** УИХ-д суудалтай, төсвийн дэмжлэг авч байгаа улс төрийн намуудыг нийтийн эрх зүйн субъект гэж үзэж "Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль", "Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай", "Шилэн дансны тухай хууль"-д хамруулах, эдгээр намуудын удирдлага, сонгуульт албан тушаалтнууд жил бүр ХОМ мэдүүлэх үүрэг хүлээлгэх,
- 4.4 Иргэний хяналтыг сайжруулах:** Сонгуулийн үйл ажиллагаа, санхүүжилтэд мониторинг хийдэг ТББ-уудыг чадавхжуулах, гэрээлэн ажиллуулах,
- 4.5 Сонгогчдын боловсролыг дээшлүүлэх:** Сонгогчдын боловсролыг дээшлүүлэх хөтөлбөрийг СЕХ хариуцан хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээх, ТББ-уудтай хамтран ажиллах,
- 4.6 Мэдээлэл авах эрхийн хамгаалах:** ХЭҮК-д иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг хамгаалах дагнасан бүтцийг бүрдүүлж, нэг гишүүнийг энэ чиг үүргээр эрх мэдэлжүүлэн томилдог болох,
- 4.7 "Шүгэл үлээгчийг хамгаалах" эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх:** Шүгэл үлээгчийг хамгаалах тогтолцоог төр ба улс төрийн намын бүтцэд бүрдүүлэх,



## 5. Улс төрийн санхүүжилтийн хяналтын тогтолцоог сайжруулах чиглэлээр

- 5.1 Хяналтын байгууллагын хараат бус байдлыг хангах:** УИХ-аас томилогддог хяналтын байгууллагууд (СЕХ, АТГ, ҮАГ гм)-ын хараат бус байдлыг хангах зорилгоор Ерөнхийлөгч эсвэл УИХ-ын дарга шууд нэр дэвшүүлэх бус, харин УИХ-ын холбогдох байнгын хорооноос мэргэшил, туршлага, ёс зүй, шударга чанарын үзүүлэлтээр нээлттэй сонгон шалгаруулсан нэрсийн жагсаалтаас нэр дэвшүүлж томилдог болох,
- 5.2 Улс төрийн санхүүжилтийг төрийн аудитаар хянах:** Төсвийн дэмжлэг авдаг улс төрийн намуудын санхүүжилтийг төрийн аудитын байгууллага хянадаг тогтолцоонд шилжих,
- 5.3 СЕХ арга зүйн дэмжлэгээр хангах:** Сонгуулийн үеэр СЕХ арга зүйн дэмжлэгээр бусад төрийн хяналтын байгууллагуудыг хангаж, үйл ажиллагаагаа уялдуулах,
- 5.4 Олон нийтэд мэдээлэх чиг үүргийг тодорхой болгох:** Улс төрийн нам ба нэр дэвшигчийн зардлын тайланг олон нийтэд ил тод мэдээлэх, тайлангийн чанарыг сайжруулах (ойлгомжтой, тодорхой, олон улсын жишигт нийцүүлэн иж бүрэн тайлагнах) чиглэлээр СЕХ нь ҮАГ-тай хамтран ажиллах,
- 5.5 Мэргэшүүлэн чадваржуулах:** АТГ, ЦЕГ-ын холбогдох ажилтнуудыг улс төрийн санхүүжилт, өндөр түвшний авлига, далд хандив, мөнгө угаах гэмт хэргийг мөрдөн шалгах чиглэлээр мэргэшүүлэх,
- 5.6 Сонгуулийн менежерүүдийг бэлтгэх:** СЕХ, ҮАГ хамтран намууд ба нэр дэвшигчдийн менежер, санхүүгийн ажилтнуудыг бүртгэж, сургалтад хамруулдаг болох,

## 6. Улс төрийн санхүүжилтийн хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах хүрээнд

- 6.1 Захиргааны хариуцлагыг улс төрийн хариуцлагатай уялдуулах:** Мөнгөн хэлбэрээр торгохоос гадна давтан үйлдвэл нэр дэвших эрхийг нь хязгаарлах, хасах байдлаар улс төрийн хариуцлага хүлээлгэх,
- 6.2 Улс төрийн намыг хариуцлагажуулах:** Улс төрийн намыг санхүүжүүлэх, сонгуульд хөрөнгө босгох зорилгоор авлигын асуудалд холбогдсон нэр дэвшигчид төдийгүй улс төрийн нам, удирдлагад хариуцлага ногдуулдаг болох,
- 6.3 Улс төрд ёс зүйн хариуцлага, соёлыг төлөвшүүлэх:** УИХ, Улс төрийн намын ёс зүйн хорооны үйл ажиллагаа, ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг сайжруулах, Намууд нэр дэвшигчдээ, УИХ гишүүдээ, ИТХ төлөөлөгчдөө ёс зүй, ашиг сонирхол, авлигаас сэргийлэх сургалтад хамруулж бэлтгэх, ёс зүйн хариуцлага хүлээх улс төрийн соёлыг төлөвшүүлэх,

**6.4 Хариуцлагын тухай хуультай болох:** "Сонгогдох болон томилогдох төрийн албан тушаалтны хариуцлагын тухай хууль"-ийг нэн даруй баталж, сонгогдох болон томилогдох албан тушаалтныг эргүүлэн татах тогтолцоог бүрдүүлэх,

## 7.Бусад асуудал:

**7.1 Бүртгэл, хяналт хариуцлагын тогтолцоог уялдуулах:** Улс төрийн намын бүртгэл, сонгуулийн бүртгэлтэй улс төрийн санхүүжилтийн хяналт, хариуцлагын тогтолцоог уялдуулах,

**7.2 "Улс төрийн санхүүжилтийн тухай хууль"-тай болох:** Улс төрийн намын ба сонгуулийн санхүүжилтийг нэг бодлого, нэгдсэн хяналтад оруулах зорилгоор Улс төрийн санхүүжилтийн тухай бие даасан хуулийг батлан гаргах.

## АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

### Нэг. Эрхзүйн баримт бичиг:

- Авлигын эсрэг хууль 2015
- Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр 2017
- Захиргааны ерөнхий хууль 2016
- Зөрчлийн тухай хууль 2017
- Мэдээллийн ил тод байдал, мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль 2012
- Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхолыг зохицуулах, ашиг сонирхолын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль 2012
- Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль 2015
- Сонгуулийн тухай хууль 2015
- Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хууль 2006
- Улс төрийн намын тухай хууль 2015
- Төрийн аудитын тухай хууль 2003
- Татварын ерөнхий хууль 2008
- Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хууль 2015
- Шилэн дансны тухай хууль 2014

### Хоёр. Судалгааны материал:

- Авлигыг хянах нь: Парламентын гишүүний гарын авлага Авлигын эсрэг парламентчдын дэлхийн байгууллага 2012
- Албан тушалтны ашиг сонирхлын мэдүүлэг болон ХОМ-ийг бүртгэх, хадгалах, эрх бүхий албан тушаалтны үйл ажиллагааны журам
- Монголын улс төрийн намуудын ардчиллын индекс. Дефакто Хараат бус судалгааны институт 2018
- Монголын улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчин дүн шинжилгээ, санал зөвлөмж ННФ, АСДҮОУХ Каталина Урибэ, Фернандо Касал Бэртуа 2018
- Төрийн бус байгууллагаас сонгуулийн хууль тогтоомжийн биелэлтэд хяналт шинжилгээ, ажиглалт хийх, сургалт зохион байгуулах тухай журам СЕХ 2016
- "Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага" Судалгааны тайлан МУИХ, ТБББХ, УБ 2012
- Улс төрийн намуудад төсвөөс олгосон мөнгөн дэмжлэг, санхүүжилтийн үр дүн. Аудитын тайлан. УБ 2007

**Гурав. Гадаад эх сурвалж:**

- Financing Democracy: Funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture OECD. 2016
- Financing of political parties: Public funding to political parties, CESifo DICE. 2014
- Financing Democracy: Framework for supporting better public policies and averting policy capture. OECD. 2014
- Mango's Health Check for Political Parties. [www.mango.org.uk](http://www.mango.org.uk)
- Money and Politics: The Effects of Campaign Spending Limits on Political Entry and Competition. Eric Avis, Claudio Ferraz. UC Berkeley. 2017
- Money in politics: sound political competition and trust in government by Bruno Wilhelm Speck. OECD. 2013
- Political finance oversight handbook edited by Magnus Ohman. TIDE. 2013
- Observing Political-Electoral Financing Systems: A Manual for OAS Electoral Observation Missions. OAS. 2012
- Тоталитар дэглэмээс гажуудсан ардчилал руу: Далд бизнес улс төрийн намуудыг хувьчлан, колончилсон нь Михал Клима. 2017
- Германы улс төрийн сангуудыг Монголд нутагшуулах боломж. Каролин Хөөлайн, КАС-ийн тэтгэлэгт судалгаа. 2012
- Political parties, Elections, Referendum Act. 2000
- Political finance. International IDEA
- Political Parties Act of Korea
- Public Funding to Political Parties: a toward-looking approach. Daniela R. Ricco. 2015

**Дөрөв. Улс төрийн намын дүрэм:**

- МАН-ын дүрэм
- АН-ын дүрэм
- МАХН-ын дүрэм

**Тав. Ярилцлага:**

- Улс төрийн намын гишүүдтэй хийсэн бүлгийн ярилцлагууд
- Эксперт судлаачидтай хийсэн ярилцлагууд
- Хяналтын байгууллагуудын төлөөлөлтэй хийсэн ярилцлагууд

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

## УЛС ТӨРИЙН НАМЫН АВЛИГЫН ЭРСДЛИЙГ ҮНЭЛЭХ ҮНЭЛГЭЭНИЙ ХУУДАС

Улс төрийн намуудын авлигын эрсдэлийн үнэлгээ нь намыг авлигаас сэргийлэх авлигад өртөж намд улс төр эдийн засгийг хохирол учрахаас сэргийлэх зорилготой болно.

### Тодорхойлолт:

**Ашиг хонжоо** “ашиг хонжоо” гэж энэ хуулийн авлигын хуулийн 4.1-д заасан этгээд албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж бусдад давуу байдал олгосны төлөө өөрт нь болон бусдад буй болох эдийн болон эдийн бус ашигтай байдлыг;

**Авлига** Авлигын эсрэг хуульд заасан этгээд албан тушаалын эрх мэдлээ хувийн ашиг хонжоо олоход урвуулан ашиглах, бусдад давуу байдал олгох, иргэн, хуулийн этгээдээс тэрхүү хууль бус байдлыг олж авах үйлдэл, эс үйлдэхүйгээр илрэх аливаа эрх зүйн зөрчлийг авлига гэнэ.

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

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

**Олон нийтийг соён гэгээрүүлэх** олон нийтийг соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа” гэж олон нийтэд авлигын нийгмийн хор аюулыг ухуулан таниулах, тэдэнд авлигыг үл тэвчих ёс суртахуун төлөвшүүлэх, уг ажиллагаанд тэднийг татан оролцуулах арга хэмжээний цогцолборыг;

**Авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа гэж** авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа” гэж авлигын шалтгаан, нөхцөлийг судлан тогтоох, тэдгээрийг арилгах, авлигыг таслан зогсооход чиглэгдсэн арга хэмжээний цогцолборыг;

**Эрсдэлийн үнэлгээ** Авлигын эрсдэлийн үнэлгээ нь тухайн байгууллагт учрах авлигын эрсдэлийн цогц зургийг гаргаж болон түүнээс учрах эрсдэл ба хорирлыг үнэлдэг.

**Заналхийлэл** Учирч болшгүй авлигын заналхийлэл, хор хохирол

**Намын удирдлага** Намын удирдах зөвлөл

**Үнэлгээг бөглөөд хүснэгтэд тайлбар жишээг бичнэ үү:**

**Авлигаас сэргийлэх уламжлал**

Улаан

Шар

Ногоон

- Удирдлагын түвшинд (A1)
- Авлигын эсрэг стратегитэй эсэх (A2, A3)
- Авлигын эсрэг тэрүүлэгч лидерүүд (A4)

Дүгнэлт

**Авлигын эрсдэлийн ба түүний хор уршгийн үнэлгээ**

Улаан

Шар

Ногоон

- Авлигын эрсдэл ба түүний хор уршгийн үнэлгээ
- Авлигын эрсдэл ба түүний аюулын үнэлгээ (A5, A6)
- Авлигаас сэргийлж буй байдал (A7, A8, A9)
- Хамтран ажиллагч байгууллага болон донор ивээн тэтгэгчдийн авлигын эрсдэл (A10, A11, A12, A13)

Дүгнэлт

**Намын авлигаас сэргийлэх бичиг баримт,**

Улаан

Шар

Ногоон

- Авлигыг илрүүлэх арга хэрэгсэлүүд (A14)
- Авлигын тохиолдлыг бүртгэдэг байдал (Q15)
- Авлигын эсрэг хийгдэх процесс (whistleblowing, audit etc) (A16, A17)
- Авлигыг мөрдөн шалгадаг нь (A18, A19)
- Авлигын дотоод эрсдэл, бэлэг, болон хандивыг бүртгэдэг эсэх намын дотоод мэдээлэл алдагддаг эсэх (A21, A22, A23)

Дүгнэлт

**Авлигаас сэргийлэх мэдлэг олгох сургалт ба ухуулга нөлөөлөл**

Улаан

Шар

Ногоон

- Намын аппаратын ажилтнуудыг сургалтад хамруулсан (A24)
- Намын гишүүдэд чиглэсэн сургалт (A25)
- Гаднаас авлигаас сэргийлэх сургалт авсан (A26)
- Авлигаас сэргийлэх удирдамж нь авлига ба ашиг сонирхлын ба сэжигтэй үйлдлийг мэдээлэхийг дэмждэг урамшуулдаг эсэх (A27, A28)

Дүгнэлт

## 1. Авлигаас сэргийлэх уламжлал

### Намын удирдлагын зүгээс авлигын эсрэг тэмцэх чин хүсэл эрмэлзлэлтэй эсэх?

#### Анхаарах нь:

Намын удирдлагын зүгээс авлигаас сэргийлэх чиглэлээр намын бүх гишүүд болон удирдлагад чиглэн ажиллаж авлигаас ангид уламжлал ба байгууллагын соёлыг бий болгох

Үүнд

	Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй
Чин хүсэл эрмэлзлэл <sup>1</sup>				
Оролцоо <sup>2</sup>				
Харилцаа <sup>3</sup>				
Улс төрийн бичиг баримтад тусгагдсан байдал <sup>4</sup>				
Авлигаас ангид байдал <sup>5</sup>				

### Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:

## 2. Нам авлигаас сэргийлэх Стратегитэй эсэх?

**Нэмэлт мэдээлэл :** Авлигын эсрэг стратеги нь нам авлигын эсрэг тэмцэх сэргийлэх чухал суурь бичиг баримт юм.

Авлигын эсрэг стратеги нь:

- Авлигын эсрэг стратеги нь хаираагүй орхигдсон хэсэг бий эсэх
- Авлигатай тэмцэхэд гол тулгарч буй бэрхшээлийг тоочно уу
- Ирээдүйн гол бэрхшээлүүд
- Авлигын эсрэг стратегид намын авлигын эрсдлийг үнэлгээний үр дүн тусгалаа олсон эсэх
- Намын авлигад өртөх эрсдэл болон авлигад өртөхгүй байх давуу талыг тоочно уу
- Авлигын эсрэг стратеги дэх дэвшилд хүргэх гол үйл ажиллагаанууд
- Авлигын эсрэг стратегийн хамтрагч оролцогч талууд
- Авлигын эсрэг стратегийг гол зориулуудийг бүлэглэж энгийн товч үгээр илэрхийлж ухуулга нөлөөлөлд ашигладаг эсэх

<sup>1</sup> There should be a clear and effectively communicated commitment throughout the organisation. It should be evidenced through statements, resourcing and embedment

<sup>2</sup> Active involvement of the Board or equivalent with a named point of contact, ensuring that regular discussion takes place at board level

<sup>3</sup> Should include internal and external communications including regular updates on counter bribery and corruption issues accessible to all those associated with the organisation

<sup>4</sup> A statement should be published on a yearly basis which is refreshed and takes account of the changing nature of bribery and corruption

<sup>5</sup> Action should be taken against all breaches in bribery and corruption controls and proactive action should be taken to reduce opportunities for bribery and corruption.

- Авлигын эсрэг стратегийн амжилтаа хэрхэн хэмжих бэ, гол шалгуур үзүүлэлт нь юу байх бэ, ямар тохиолдолд амжилттай дэвшил гаргасан гэж үзэх бэ
- Авлигын эсрэг стратегийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны төлөвлөгөө байгаа

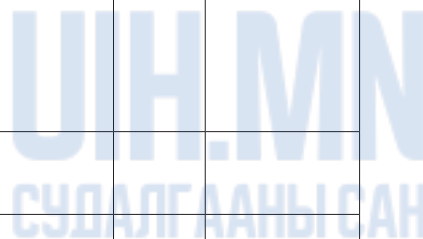
Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй

**Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:**

**3. Авлигын эсрэг стратегийн болон ухуулга нөлөөлөл хэрхэн хийгддэг эсэх ?**

**Анхаарах нь :** Намын авлигын эсрэг стратеги нь нам дотор хэрэгждэг ач холбогдлыг нь намын бүх гишүүд ойлгож мэддэг байх нь чухал юм.

	Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй
Бичмэл стратеги байгаа эсэх				
Нам дотооддоо ухуулга нөлөөлөл хийж гарын авлага болон сургалт хийдэг эсэх				
Нам гадагшаа авлигын эсрэг чиглэлээр ухуулга нөлөөлөл болон сургалт суртачилгаа хийдэг эсэх				
Нам дотоод засаглал болон дүрэм нь авлигын эсрэг стратеги болон бодлогоо дэмждэг эсэх, энэ чиглэлээр хяналт үнэлгээ хийгддэг эсэх				
Намын удирдлага хянаж дүгнэлт өгдөг эсэх				
Намын дүрэм ба журамд тусгасан				
Ажилтан тус бүрийн ажлын байрны тодорхойлолтод тусгасан байдаг				





**Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:**

**4. Нам дотор удирдлагын түвшинд бэлтгэгдсэн удирдах түвшний лидер байдаг эсэх энэхүү лидер нь авлигын эсрэг мессэжийг олон нийтэд хүргэдэг эсэх?**

	Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй
Авлигын эсрэг намын лидер бий				
Авлигын эсрэг намын лидер тогтмол авлигын эсрэг ухуулга ба нөлөөлөл хийдэг				

**Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:**

### **Авлигын эрсдэлийн үнэлгээ**

**5. Намын зүгээс авлигын эрсдлийг үнэлгээг хийдэг эсэх?**

**Анхаарах нь :** Намын зүгээс авлигын эрсдэлийн үнэлгээг хийснээр намд авлигын эрсдэл ба хохирол үзүүлэх хүн болон хэсэг бүлгийг илрүүлдэг. Үүнд өмнө нь гарч байсан намын дотоод авлигын тохиолдол, ямар нөхцөл байдлыг авлигачид ашигласан зэрэг дээр анализ хийдэг. Тухайлбал гаднаас гуравдагч байгууллагын зүгээс шинэ технологи болон нам өөрөө хянах боломжгүй тийм нөхцөл байдлыг ч ашигладаг тул нам гадаад авлигын эрсдэлийн эсрэг түүний далайцыг үнэлэхдээ мэргэжлийн байгууллагаас тусламж авах ч шаардлага үүсдэг.

	Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй
Намын зүгээс авлигын дотоод эрсдлийг үнэлгээг хийдэг эсэх				
Намын зүгээс авлигын гадаад эрсдлийг үнэлгээг хийдэг эсэх				
Намын зүгээс авлигын эрсдлийг үнэлгээг хийсний дараа гарсан үр дүн дээр суурилсан үйл ажиллагааны төлөвлөгөө бий эсэх				
Явцын үнэлгээ хийдэг эсэх ?				

Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:

**6. Намын зүгээс авлигын эрсдлийг үнэлгээг тогтмол хийдэг эсэх?**

	Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй
Намын зүгээс авлигын эрсдлийг үнэлгээг туршлагатай мэргэшсэн хүнээр хийлгэдэг				
Намын зүгээс авлигын эрсдлийг тогтмол хийдэг				
Намын зүгээс авлигын эрсдлийг үнэлгээг үндэсний хэмжээнд хийдэг				
Намын зүгээс авлигын эрсдлийг үнэлгээг орон нутгийн хэмжээнд хийдэг				
Намын зүгээс авлигын эрсдлийг үнэлгээг хийхдээ донор хандивлагчдийг хамруулан цогц хийдэг				

Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:

**7. Намын зүгээс авлигын эрсдлийг үнэлгээний үр дүнг намын удирдлага болон гишүүдэд хүргэж мэдээлдэг эсэх?**

**Нэмэлт :** Намын зүгээс авлигын эрсдлийг үнэлгээний үр дүнг намын удирдлага болон гишүүдэд хүргэж мэдээлэн намын УЗ хурал ба бүх гишүүдийн сургалтан дээр танилцуулж, эрсдлийг бүлэглэн хувааж бүртгэж ангилдаг байх.

Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй

Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:

**8. Намын зүгээс авлигын эрсдлийг цар хүрээгээр нь болон эрсдэлийн хүчээр нь эрэмблэн ангилж түүнтэй холбоотой хүчин зүйлүүдийг тодорхойлж чаддаг эсэх?**

**Анхаарах:** Намд учрах авлигын эрсдлийг турглагатай мэргэжлийн хүмүүс үнэлэх ёстой ба нам авлигын цар хүрээг эрэмблэн ангилж илрүүлэн бүртгэж мөн намд авлига бий болгосноор хэн хожиж байгааг ч илрүүлэх ёстой

	Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй
Намын удирдах түвшний зүгээс авлигын эрсдлийг хянаж байгаа байдал				
Адлигын Эрсдлийг намыг бүх шатанд анхааруулан мэдээлж хүргэсэн байдал				
Эрсдлийг илрүүлсэн ба бүртгэсэн байдал				
Эрсдлийг цогц үнэлсэн байдал				
Эрсдлийг эрэмбэлсэн байдал				
Баримтжуулсан байдал				

**Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:**

**9. Намын зүгээс авлигын эрсдэлийн үнэлгээг тогтмол мөчлөгөөр хийж түүн дээр үндэслэн авлигын эрсдэлийг бууруулан ажилладаг эсэх?**

**Анхаарах нь :** Намын зүгээс авлигын эрсдэлийн үнэлгээг тогтмол мөчлөгөөр намын бүх шатанд хийж түүн дээр үндэслэн авлигын эрсдлийг бууруулан ажилладаг байх нь чухал бөгөөд эрсдэлийн мөн намын удирдлага бүх шатанд мэдээлж авлигыг бууруулан ажиллах ёстой

	Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй
Авлигын эрсдлийг аль шатанд хэн дээр гарахыг тооцоолсон байдаг				
Авлигын эрсдлийг бууруулан ба хянаж ажилладаг				

**Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:**

**10. Намын зүгээс намтай хамтран ажилладаг байгууллага ба донор, намын гишүүдийн хувь эзэмшдэг компаниудын авлигын эрсдлийг болон авлигатай холбогдсон асуудлыг анхааран ажиллаж тэдний зүгээс ирэх авлигын эрсдлийг судалдаг?**

	Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй
Нам донор ба хандивлагчдаас намыг гишүүдийн эзэмшдэг компаниудад авлигын эрсдэлийн үнэлгээ хийдэг				
Нам донор ба хандивлагчид намын гишүүдийн эзэмшдэг компаниудыг авлигаас ангид байх авлигаас сэргийлэх стратеги ба удирдамжтай байхыг шаарддаг эсэх				

**Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:**

**11. Намын зүгээс намтай хамтран ажилладаг байгууллага ба донор, намын гишүүдийн хувь эзэмшдэг компаниудын зүгээс хариуцлага үгүй алхам хийснээс нам авлигын эрсдэлд орох аюултай талаар мэдээлж харилцдаг эсэх?**

**Анхаарах нь:** Намын зүгээс намтай хамтран ажилладаг байгууллага ба донор, намын гишүүдийн хувь эзэмшдэг компаниудын зүгээс хариуцлага үгүй алхам хийснээс нам авлигын эрсдэлд орох аюултай талаар мэдээлж харилцах нь тэднийг хариуцлагажуулдаг.

Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй

**Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:**

**12. Танай намын аль салбар, ямар түвшинд авлигын эрсдэл учирдаг?**

**Анхаарах нь** :.Авлига ба ашиг сонирхлын зөрчилтэй этгээдүүд намын дотоод мэдээлэл ба дотоод дахь хүмүүсийг ашиглан авлигын эрсдэл намд учруулдаг..

- *Ажил үйлчилгээ худалдан авалт* : Журамтай эсэх
- *IT болон дата* : Намын дотоод дата болон мэдээллээ хамгаалж мэдээлэл хуваалцдаг механизмтэй эсэх

- Санхүү алба :Дотоод ба гадаад аудит.
- Хувь хүмүүс: Эрсдэлтэй албан тушаалд ажилладаг ажилтнуудаа сэлгэх нь авлигаас сэргийлдэг. Намын дотоодод түвшин бүртээ авлигаас сэргийлэх журамууд байх нь авлигын эрсдэлийн бууруулдаг.

	Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй
Зээл ба хөтөлбөр				
Худалдан авалт ба гэрээ				
Өгөгдөл дата ба IT				
Намын төсөв боловсруулалт				
Захиргааны эрх мэдэлтэнгүүд				
Томоохон засвар, худалдан авалт хариуцдаг эрх мэдэлтгүүд				
Санхүү баримт хариуцагчид				

**Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:**

**13. Танай намын ажлын аль алба, аль албан тушаалтан авлигын эрсдэлд өртдөг бэ?**

**Анхаарах нь :** Намын удирдлага ба гишүүд намын аль шатанд авлигын эрсдэлд учрах магадлалтайг тогтоосон байх ёстой.

	Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй
Санхүүгийн алба				
Шийдвэр гаргах түвшний удирдах албан тушаалтнууд				
Техник , IT болон дата-тай ойр байдаг хүмүүс				
Санхүүгийн үйл ажилагаанд хяналт тавигчид				
Хандивыг хуваарилагчид				
Бодлогын шийдвэр гаргагчид				
Хөрөнгө зарцуулах шийдвэр гаргагчид				



Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:

--

### Авлигаас сэргийлэх арга хэрэгсэл ба процедур

**14. Намын дата өгөгдөлд –д анализ хийж авлигын тохиолдлыг илрүүлэх чиглэлээр ажил хийдэг эсэх ?**

**Анхаарах:** Намын дата өгөгдөлд –д анализ хийж авлигын тохиолдлыг илрүүлдэг.

Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй

Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:

--

**15. Нам доторхи авлигын тохиолдлыг бүртгэдэг, намын авлигаас сэргийлэх механизм нь авлигыг илрүүлж бүртгэж чадаагүй сургамж дээр дүгнэлт хийж ажиллаж чаддаг?**

**Анхаарах нь :** Намын зүгээс Нам дотор гарсан авлигын тохиолдол ба авлигаас сэргийлэх дүрэм журмыг зөрчсөн тохиолдлыг бүртгэдэг намын удирдлагад мэдээлдэг системтэй байх, түүний дагуу арга хэмжээ авдаг дүрэм ба журамтай байх ёстой. Намын бүх гишүүд ба ажилтнууд шүгэл үлээгчийн дүрэм ба журмаар авлигын тохиолдлыг мэдээлдэг мэдээлсэнээсээ болоод ажлаас халагдах дарамт шахалтад орох эрсдэлгүй байх ёстой.

	Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй
Нам дотор авлигын тохиолдлыг бүртгэдэг системтэй				
Нам дотор авлигаас сэргийлэх дүрэм журмыг зөрчсөн тохиолдлыг бүртгэдэг системтэй				
Нам дотор гарсан авлигын тохиолдол ба авлигаас сэргийлэх дүрэм журмыг зөрчсөн тохиолдлыг бүртгэдэг намын удирдлагад мэдээлдэг системтэй				



Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:

**16. Нам шүгэл үлээгчийн дүрэм ба журмаар авлигын тохиолдлыг мэдээлдэг түүнийгээ хянадаг эсэх?**

**Анхаарах нь:** Намын бүх гишүүд ба ажилтнууд шүгэл үлээгчийн дүрэм ба журмаар авлигын тохиолдлыг мэдээлдэг мэдээлсэнээсээ болоод ажлаас халагдах дарамт шахалтад орох эрсдэлгүй байх ёстой бөгөөд шүгэл үлээлт нь намыг эрүүл байхад ихээхэн үүрэгтэй. Шүгэл үлээгчийн дүрэм ба журмаа боловсронгуй болгож хөгжүүлэх нь намын авлигаас сэргийлэх чухал механизм мөн.

Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй

Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:

**17. Нам дотоод ба гадаад аудитын процедурыг ашиглан авлигын эрсдлийг үнэлдэг илрүүлдэг эсэх?**

Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй

Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:

**18. Намын дотоод дүрэм ба журамд авлигын тохиолдлыг мөрдөн шалгадаг механизмтэй эсэх, нам энэ чиглэлээр мэргэшсэн хүмүүстэй эсэх, гаднаас тусламж авдаг эсэх.?**

**Анхаарах:** Байгууллагууд дотоод мөрдөн шалгах багуудтай бөгөөд зарим тохиолдолд гаднаас мэргэжилтэн урьдаг.

+

	Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй
Авлигын тохиолдлыг мөрдөн шалгах аар хүлээн авах шалгууртай эсэх				
Бэлтгэгдсэн намын дотоод мэргэжилтнүүд авлигын тохиолдлыг шалгадаг эсэх				
Авлигын тохиолдлыг мөрдөн шалгах менежмент системтэй эсэх -Case management system to log allegations				
Авлигын тохиолдлыг мөрдөн шалгах гадны байгууллагатай гэрээтэй эсэх				
Авлигын тохиолдлыг мөрдөн шалгах багийн ур чадварыг сайжруулах төлөвлөгөөтэй эсэх				
Авлигын тохиолдлыг мөрдөн шалгах багийг алдаа хийсэн тохиолдолд шийтгэл үзүүлэх механизмтэй эсэх				

**Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:**

**19. Авлигын тохиолдлыг мэдээлэх процедуртай эсэх ?**

**Анхаарах :** Намын дотоод дахь авлигын мэдээлэх процедур нь мэдээллийг нууцлах , шаардлага хангасан дүрэм журамта эсэх.

	Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй
Авлигын тохиолдлыг мэдээлэх дотоод процедур механизмтэй				
Авлигын тохиолдлыг гадагш холбогдох байгууллагт мэдээлэх процедур механизмтэй				

**Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:**



**20. Нам дотооддоо намын ажилтнуудыг дотоод авлигын эрсдлээс сэргийлэх хяналтын механизмтэй юу?**

**Анхаарах :** Авлигаас сэргийлэх дотоод мханизм чухал бөгөөд намын дотоод ажилтнуудыг тогтмол хянаж байх ёстой. Тухайлбал зан араншин өөрчлөлт , үндэслэлгүй хөрөнгжилт гэх мэт. Мөн намын ажилтнууд намын авлигаас сэргийлэх дүрэм журмыг хэрхэн мөрдөж байгааг хянах ёстой.

- *Ажилд орсон байдал* : Намын гол ажилтнуудын намтар түүхийн тогтмол судалдаг байх
- *Гадаад ашиг сонирхол ба хэлхээ холбоо* : Авлигын эрсдэлтэй хэсэгт ажилладаг намын ажилтнуудын ашиг сонирхол ба хэлхээ холбооны мэдээлэл хянагддаг байх

	Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй
<i>Ажилд орсон байдал</i>				
<i>Гадаад ашиг сонирхол ба хэлхээ холбоо</i>				
<i>Онцгой хэлхээ холбоо</i>				

**Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:**

**21. Нам дотооддоо бэлэг дурсгал болон найрсаг байдал ( hospitality register ) санал болгосон байдлыг болон бэлэг дурсгал авсан найрсаг байдлыг хүлээж авсан тохиолдол бүрийг бүртгэдэг эсэх?**

**Зөвлөмж :** Нам дотооддоо бэлэг дурсгал болон найрсаг байдал ( hospitality register ) санал болгосон байдлыг болон бэлэг дурсгал авсан найрсаг байдлыг хүлээж авсан тохиолдол бүрийг бүртгэдэг байх ёстойгоос гадна ямар шийдвэр гаргасан талаар бүртгэдэг байх ёстой. Тухайлбал бэлгийг зарсан борлуулсан эсвэл намын ажилтанд үлдээсэн гэх мэт

Бүртгэлд:

- Намын бүх удирдлага ба гишүүд мөн ажилчдад бүгдэд хамаардаг байх
- Намын түвшин бүрийн дарга нар эцсмын шийдвэрт гарын үсэг зурдаг байх
- Нам дотооддоо бэлэг дурсгал болон найрсаг байдал ( hospitality register ) гэж юуг хэлэхийг тодорхой заасан тодорхойлолт байх, тухайлбал хурлын зардал хоол мөн тээврийн зардлыг оруулдаг байх
- Нам дотооддоо бэлэг дурсгал болон найрсаг байдал ( hospitality register ) хүлээж авахгүй байх ерөнхий зарчмын баримталдаг мөн ямар үед авахыг зөвшөөрдөг журамтай байх
- Бэлэгний дээд үнэ хэдэн төгрөг байх дээд хязгаарыг тогтоосон байх
- Найрсаг байдал (hospitality register ) ямар нөхцөлд хүлээн авахыг зөвшөөрөх

маш тодорхой журамтай байх

- Ямар нөхцөлд бэлгийг хүлээн авахыг зөвшөөрөх маш тодорхой журамтай байх бэлгийг намын гишүүн биш намын бүртшэлд бүртгэх
- Нам дотооддоо бэлэг дурсгал болон найрсаг байдал ( hospitality register ) санал болгосон байдлыг болон бэлэг дурсгал авсан найрсаг байдлыг хүлээн авсан бүртгэлд аудит хийдэг журамтай байх
- Намын бүх удирдлага ба гишүүд мөн ажилчдад бүгд намын энэхүү журмыг ойлгож жил бүр гарын үсгээ зурж баталгаажуулдаг байх
- Нам дотооддоо бэлэг дурсгал болон найрсаг байдал ( hospitality register ) санал болгосон байдлыг болон бэлэг дурсгал авсан найрсаг байдлыг хэн санал болгосныг бүртгэдэг мэдээллийн сантай байх

Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй

**Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:**

**22. Намын зүгээс авлигаас сэргийлэх, авлигатай тамцэх удирдамжаа мэргэжлийн хөндлөнгийн байгууллагаар хянуулдаг үнэлгээ хийдэг эсэх?**

**Удирдамж :** Намын зүгээс авлигаас сэргийлэх, авлигатай тамцэх удирдамжаа мэргэжлийн хөндлөнгийн байгууллагаар хянуулдаг үнэлгээ хийдэг байх нь намыг авлигын эрдэлд орохоос сэргийлдэг.

Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй

**Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:**

**23.Танай намын зүгээс өндөр нууцлалтай мэдээллээ авлига ашиг сонирхлын зөрчилтэй этгээдүүд ашиглахаас сэргийлж хамгаалдагуу?**

**Нэмэлт мэдээлэл :** Танай намын зүгээс өндөр нууцлалтай мэдээллээ авлига ашиг сонирхлын зөрчилтэй этгээдүүд ашиглахаас сэргийлж хамгаалсанаар нам эрсдлээс сэргийлдэг. Тухайлбал тэр мэдээлэл нь хэрхэн хэн хэнд хүрдэг, хэнд хүргэхийг гэх мэт журамтай эсэх?

Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй

Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:

### Авлигын эсрэг мэдлэг хандлагыг сайжруулан сургалтад хамруулах

Намын удирдлага, ажилчид болон гишүүд авлигын эсрэг сургалтад хамрагдахдаа тэднийг авлигаас сэргийлэх, илрүүлэх мэдээлэх чиглэлээр мэдээлэл олгодог эсэх. Мөн шударга байдал, авлигын аюул болон авлига ашиг сонирхлын зөрчлийг алхам тутамдаа үнэлдэг ?

**Зөвлөмж** Авлигын эрсдэлээс сэргийлэх сургалт намын бүх шатанд хийгддэг байх ёстой. Мөн намын гишүүд ба намын ажилтнууд авлигаас сэргийлэх гарын авлагатай байж, шинээр намд элссэн гишүүд болон намын аппаратад ажилд орж буй ажилтнууд авлигаас сэргийлэх сургалтад тусгайлан хамрагддаг байх нь зүйтэй. Намын гишүүд болон намын ажилтнууд өөрсдийн ажлын байранд авлигаас сэргийлэх үүргээ ойлгодог мөн намтай гэрээгээр ажилладаг болон хандтвлагч байгууллагууд намын авлигаас сэргийлэх бодлогын талаар танилцан ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлдэг байх ёстой

	Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй
Намын гишүүд ба ажилчдын шударга байдал				
Авлигын аюул болон авлига ашиг сонирхлын зөрчлийг алхам тутамдаа үнэлдэг эсэх				
Хүний нөөц				
Авлигаас сэргийлэх аргачлал мэдээлэл намд ажилтнаар орсон болон гишүүнээр элссэн эхний өдрийн танилцуулах сургалтад орсон байдаг эсэх				
Авлигаас сэргийлэх аргачлал мэдээлэл намын ажилчин болон гишүүдийн гарын авлагад эхний орсон байдаг эсэх				

	Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй
Авлигаас сэргийлэх аргачлал мэдээлэл намд элсэх болон гишүүнээр элссэн эхний өдрийн танилцуулах сургалтад орсон байдаг эсэх				
Намын шийдвэр гаргагч нар Авлигатай тэмцэх хууль болон Авлигын эсрэг үндэсний хөтөлбөрийг уншиж судалсан эсэх				

**Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:**

**24. Танай нам Авлигаас сэргийлэх чиглэлээр АТГ болон бусад байгууллагаас гаргасан удирдамж шарын авлагыг ашигладаг уу?**

**Зөвлөмж :** Намын гишүүд болон бүх шатны ажилчид авлигын талаар болон авлигаас сэргийлэх чиглэлээр мэдэг хандал дадлагаа өөрчилдөг, авлигтай тэмцэх ёсиойг ойлгодог эсэх. Намын гишүүд болон ажилчид түвшин бүрдээ өөрийн эрхэлж буй ажлын хүрээнд тохиолдох авлигын эрсдлээс сэргийлдэг байх нь чухал.

Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй

**Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:**

**25. Танай нам Авлигаас сэргийлэх чиглэлээр бусад мэргэшсэн байгууллагаас сургалт авдаг уу ?**

	Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй
Авлигаас сэргийлэх сургалт гэрээт хэлбэрээр мэргэжлийн байгууллагаас сургалт авдаг				

	Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй
Авлигын тохиолдлыг хэрхэн мэдээлэх чиглэлийн сургалтууд гэрээт хэлбэрээр бусад байгууллагаас сургалт авдаг				

**Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:**

**26. Танай нам Авлигын эсрэг хуулийг суртачлах болон АТГ бусад байгууллагаас гаргасан авлига ашиг сонирхлоос сэргийлэх удирдамжын зөвлөмжийг суртачлаж хэрэгжүүлж мөрддөг эсэх ?**

**Нэмэлт мэдээлэл:**

Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй

**Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:**

**Танай намд авлигаас сэргийлэх болон авлигын эсрэг чиглэлээр үйл ажиллагаа хийгддэгүү, мэдээлэл солилцдогуу, авлигын сэжигтэй тохиолдлыг мэдээлэх суваг ба механизм байдаг эсэх?**

**Нэмэлт мэдээлэл :** Танай нам авлигаас сэргийлэх чиглэлээр ажилтнууддаа өгч буй мессажаа хэрхэн албажуулж журамладаг бэ, ингэснээр ажилтнууд ажлын байрандаа авлигын эрсэлд өртөхгүй байх боломж бүрддэг эсэх

Тийм	Боловсруулж байгаа	Үгүй	Мэдэхгүй

**Энэхүү зайд одоогийн хийж буй ажил болон ирээдүйд хийх ажлаа бичнэ үү:**



**"ШИЛЭН НАМ"**  
**АВЛИГЫН ЭСРЭГ ТҮНШЛЭЛД НЭГДЭХ САНАМЖ БИЧИГ**

2017 оны 12 дугаар сарын 08

Улаанбаатар хот  
Төрийн ордон

БИД "Авлигыг тэглэх" зарчим баримталж, ил тод санхүүжилттэй, шударга, хариуцлагатай улс төрийн хүчин байх зорилгыг эрхэмлэн "Авлигын эсрэг түншлэл"-д нэгдэж байгаагаа үүгээр илэрхийлж байна.

Манай нам "Авлигыг тэглэх" зарчмыг хэрэгжүүлсэнээр нийгмийн эргэх хариуцлагад суурилсан улс төрийн хүчин болж төлөвших, улс төрийн хүрээнд шударга ёсыг бэхжүүлэх, улмаар тогтвортой сайн засаглал, авлигагүй нийгмийг хөгжүүлэхэд хувь нэмрээ оруулах болно.

БИД дараах чиглэлээр хамтран ажиллана. Үүнд:

1. "Авлигыг тэглэх" зарчмыг бодлого, үйл ажиллагаадаа чанд баримталж, намын дүрэм, журам, бусад хүрээнд авлигад өртөж болзошгүй эрсдэлийн үнэлгээ хийх;

2. Эрсдэлийн үнэлгээнд суурилан авлигын эсрэг зорилтуудаа гишүүд, дэмжигчдийнхээ оролцоотой тодорхойлж, авлигаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, хариуцлагын тогтолцоо бүхий хөтөлбөр боловсруулж эрх бүхий байгууллагаараа хэлэлцүүлэн батлуулж, хэрэгжүүлэх;

3. Хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд жил бүр мониторинг хийж гишүүд, олон нийтэд тайлагнах;

4. Намын хараат бус хяналтын тогтолцоог бүрдүүлэн бэхжүүлж, ёс зүйн журмыг шинэчлэн, сонгогдсон болон томилогдсон гишүүдтэйгээ ёс зүйн гэрээ байгуулан хариуцлагажуулах;

Манай нам "Авлигыг тэглэх" зарчмыг хэрэгжүүлсэнээр нийгмийн эргэх хариуцлагад суурилсан улс төрийн хүчин болж төлөвших, улс төрийн хүрээнд шударга ёсыг бэхжүүлэх, улмаар тогтвортой сайн засаглал, авлигагүй нийгмийг хөгжүүлэхэд хувь нэмрээ оруулах болно. Бид авлигын эсрэг төр ба иргэний нийгмийн байгууллага, олон улсын байгууллага, хэвлэл мэдээллийн төлөөлөлтэй түншлэн, гишүүд, дэмжигчдийнхээ оролцоог ханган ажиллахаа илэрхийлж байна.

**ПАРЛАМЕНТАД СУУДАЛТАЙ УЛС ТӨРИЙН НАМУУД**

МОНГОЛ АРДЫН НАМ

ЕНБД Д.АМАРБАЯСГАЛАН

АРДЧИЛСАН НАМ

ЕНБД Ц.ТУВААН

МОНГОЛ АРДЫН ХУВЬСГАЛТ НАМ

ДЭД ДАРГА Ц.ОЮУНБААТАР