



ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

УЛС ТӨРИЙН НАМЫН ТУХАЙ ХУУЛЬ
(Шинэчилсэн найруулга)-ИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ
ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ

2018

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

УЛС ТӨРИЙН НАМЫН ТУХАЙ ХУУЛЬ (Шинэчилсэн найруулга)-ИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ¹

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 45 дугаар тогтоолоор баталсан Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн “Тав” дахь хэсгийн 5.1.2-т Парламентын засаглалыг бэхжүүлж, улс төрийн намуудын төлөвшилийг хангах эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох зорилт тусгагдсан.

Уг зорилтыг хэрэгжүүлэх хүрээнд УИХ-ын даргын 2017 оны 12 дугаар сарын 11-ний өдрийн 194 дүгээр захирамжаар Улс төрийн намын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг боловсруулж, Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх үүрэг бүхий ажлын хэсэг байгуулагдсан. Ажлын хэсэг нь парламентад суудалтай намын төлөөлөл бүхий УИХ-ын гишүүдээс бүрдсэн байна.

Мөн дээрх ажлын хэсэгт туслах үүрэг бүхий дэд ажлын хэсгийг холбогдох байгууллага, эрдэмтэн, судлаачдын төлөөлөлтэйгээр байгуулсан ба Хууль зүйн Үндэсний хүрээлэнгийн захирал уг ажлын хэсэгт оролцсон.

Тус Хүрээлэн хуулийн төсөл боловсруулах ажилд дэмжлэг үзүүлэх үүднээс Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу 2005 онд батлагдсан Улс төрийн намын тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/- ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийж, судалгааны тайлан гаргав.

Үнэлгээний зорилт нь уг хуулийн хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, хэрэгжүүлэх явцад гарч буй хүндрэл бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэн, цаашид үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлоход оршино.

Энэхүү үнэлгээг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний ажилтан М.Төрбаяр, эрдэм шинжилгээний ажилтан У.Эрдэнэзаяа нар батлагдсан удирдамж, төлөвлөгөөний дагуу 2018 оны 1 дүгээр сарын 08-наас 2018 оны 3 дугаар сарын 12-ны хооронд хийж гүйцэтгэв.

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Улс төрийн намын тухай хууль /цаашид “УТНтХ” гэх/-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх ажлыг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн гурван үе шаттайгаар гүйцэтгэсэн. “Төлөвлөх” үе шатанд дараах ажлыг хийж гүйцэтгэв. Үүнд:

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

1.1. Үнэлгээ хийх шалтгаан

“Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”

/цаашид “аргачлал” гэх/-ын 3.2-т заасан таван нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд тухайн хуулийн хэрэгжилтэд үнэлгээ хийх журамтай. Иймээс УТНтХ-д эдгээр нөхцөл байдал үүссэн эсэхийг судалж үзээд уг аргачлалын 3.2.2, 3.2.4-т заасан нөхцөл байдал үүссэн гэж үзсэн. Тодруулбал:

¹ Тус судалгааг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал С.Энхцэцэг удирдан, эрдэм шинжилгээний ажилтан М.Төрбаяр, У.Эрдэнэзаяа нар хамтран гүйцэтгэв.

1. Аргачлалын 3.2.2-т хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явцад түүний зохицуулалт бодит байдалд нийцээгүй, тухайн харилцааг зохицуулах боломжгүй, эсхүл нийгмийн харилцааны өөрчлөлт, хөгжлөөс хоцорсон, зайлшгүй зохицуулах ёстой харилцааг хамарч зохицуулаагүй, эсхүл тэдгээрээс улбаалсан сөрөг үр дагавар бий болсон бол үнэлгээ хийх нөхцөл байдал үүссэн гэж үзэхээр заажээ.

УТНтХ-тай холбоотой мэдээлэл цуглуулж, дүн шинжилгээ хийх явцад уг хуулиар зайлшгүй зохицуулах шаардлагатай зарим асуудал /намын санхүүжилт, түүний ил тод байдал, хяналт, намын гишүүнчлэл зэрэг/-ыг бүрэн зохицуулж чадаагүйгээс хуулийн хэрэгжилтэд хүндрэл үүссэн байх магадлалтай тул үүнийг уг хуульд үнэлгээ хийх нэг дэх нөхцөл байдал гэж үзсэн.

2. Аргачлалын 3.2.4-т хуулийг хэрэгжүүлэх явцад нийгмийн бүлэг, төрийн бус байгууллага тухайн хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой тодорхой асуудлаар өөрчлөх, шинэчлэх, эсхүл хүчингүй болгох үндэслэл бүхий санал гаргасан бол үнэлгээ хийх нөхцөл байдал үүссэн гэж үзнэ гэж заасан.

УТНтХ-ийн тухайд дээрх нөхцөл байдал үүссэн гэж үзэх үндэслэлтэй байна. Тухайлбал, Улс төрийн намууд УИХ дахь төлөөллөөрөө дамжуулан уг хуулийг бүхэлд нь буюу зарим хэсгийг нь өөрчлөх, шинэчлэх асуудлаар удаа дараа шийдвэр, шийдэл гаргаж энэ дагуу хэд хэдэн хуулийн төсөл боловсруулж байсан байна. Үүнд:

1. УИХ-ын гишүүн асан З.Алтай, Н.Батбаяр, Л.Гантөмөр, Ш.Сайхансамбуу, О.Чулуунбат, Д.Энхбат нарын санаачлан боловсруулж, 2012 онд УИХ-д өргөн мэдүүлсэн “Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл”;

2. УИХ-ын даргын 2013 оны 28 дугаар захирамжаар байгуулагдсан ажлын хэсгийн боловсруулсан “Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл”, “Улс төрийн үйл ажиллагааны санхүүжилтийн тухай” хуулийн төсөл;

3. 2016 онд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн санаачлан боловсруулсан “Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл”;

4. 2016 онд УИХ-аас боловсруулсан “Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл” зэргийг дурдаж болох юм. Үүнийг уг хуульд үнэлгээ хийх **хоёр дахь нөхцөл** байдал гэж үзсэн.

Үүнээс гадна УИХ-ын даргын 2017 оны 12 дугаар сарын 11-ний өдрийн

194 дүгээр захирамжаар Улс төрийн намын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг боловсруулж, Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх үүрэг бүхий ажлын хэсгийг байгуулсан байна.

1.2. Үнэлгээний хүрээ

Үнэлгээний хүрээ тодорхойлох ажиллагаа нь тухайн хуулийн хэрэгжилтэд хамгийн их нөлөөлөл /ээрэг болон сөрөг/ үзүүлж буй зүйл, заалтыг тусгаарлан сонгох ажиллагаа бөгөөд үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалтыг хэр оновчтой тодорхойлсноос судалгааны чанар ихээхэн хамаардаг.

Иймээс уг ажиллагаанд гол анхаарлаа чиглүүлсэн ба УТНтХ-ийн дараах зүйл, заалтыг үнэлгээний хүрээнд хамруулахаар /цаашид “үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалт” гэх/ тодорхойлсон.

Нэг. Намын санхүүжилт, ил тод байдал, хяналттай холбогдох зохицуулалт

16 дугаар зүйл. Намын хөрөнгө, орлого;

19 дүгээр зүйл. Төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг; 20 дугаар зүйл. Намын санхүүгийн хяналт /20.1, 20.3/.

Хоёр. Намын гишүүнтэй холбогдох зохицуулалт

3 дугаар зүйл. Намд эвлэлдэн нэгдэх Монгол Улсын иргэний эрх /3.1/;

9 дүгээр зүйл.Намыг улсын бүртгэлд бүртгэх /9.3.7/;

13 дугаар зүйл.Намын байгууллага /13.3, 13.6/.

1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт

Үнэлгээний хүрээг тодорхойлсны дараа аргачлалын 3.4-т заасан зургаан шалгуур үзүүлэлтээс аль нэгийг буюу хэд хэдийг сонгон уг шалгуур үзүүлэлтээр тухайн хуульд үнэлгээ хийх журамтай.

Энэ дагуу аргачлалын 3.4.5-д заасан практикт нийцэж байгаа байдал шалгуур үзүүлэлтийг сонгон УТНТХ-д үнэлгээ хийсэн ба энэ шалгуур үзүүлэлт нь тухайн хууль тогтоомж практикт хэрхэн хэрэгжиж байгаа болон тэдгээрийн нийгмийн харилцаанд үзүүлж буй эерэг, сөрөг үр дагавар, хүндрэл бэрхшээл, хэрэгжих бодит нөхцөл зэргийг тодорхойлдог.

1.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр

Тухайн хуульд үнэлгээ хийхдээ аргачлалын 3.5.3-т заасан дөрвөн харьцуулах хэлбэрийн аль тохиромжтойг нь сонгох журамтай. Энэ дагуу уг аргачлалын 3.5.3.4-т заасан тохиолдол судлах хэлбэрийг сонгосон бөгөөд үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалтыг аль болох бусад улс орны энэ төрлийн харилцааны зохицуулалт, чиг хандлагатай харьцуулан судлахыг зорьсон болно.

1.5. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох

“Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох” гэдэг нь сонгосон шалгуур үзүүлэлт тус бүрээр тодорхой таамаглал дэвшүүлэх буюу асуулт тавихыг хэлдэг бөгөөд үнэлгээний хүрээнд хамаарах зүйл, заалт бүр дээр “практикт хэрхэн нийцэж байна вэ?” гэсэн асуулт тавьж үнэлгээг хийсэн болно.

1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

Аргачлалын 3.7.3-т мэдээлэл цуглуулах дөрвөн аргыг тодорхойлсон ба үүнээс дараах хоёр аргыг сонгон, үнэлгээ хийх мэдээллийг цуглуулсан. Үүнд:

1. байгаа мэдээллийг цуглуулж ашиглах;
2. холбогдох субъектээс судалгаа авах.

Байгаа мэдээллийг цуглуулах хүрээнд: Уг хуулийг хэрэгжүүлэх зорилгоор эрх бүхий байгууллагаас гаргасан шийдвэр, уг сэдэвтэй холбоотой мэргэжлийн ном, товхимол, эмхэтгэл, өгүүлэл, эрдэм шинжилгээ, судалгааны тайлан, статистик тоо баримт, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр гарсан эх сурвалж зэргийг цуглуулан энэхүү үнэлгээг хийхэд ашигласан.

Холбогдох субъектээс судалгаа авах хүрээнд: УТНТХ-тай холбоотой өмнө хийгдсэн судалгааны материал цөөнгүй байсан учраас аль болох байгаа мэдээллийг ашиглах чиглэл баримталсан ба уг хуулийн үйлчлэлд хамаардаг хуулийн этгээд, эрдэмтэн, судлаачдын зарим төлөөлөл /МАН-ын дарга асан, шинжлэх ухааны доктор, Б.Даш-Ёндон, ИЗН-ын дарга асан С.Оюун зэрэг/-өөс ярилцлагын аргыг ашиглан зарим нэмэлт мэдээлэл авсан болно.

ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

Үнэлгээ хийхэд шаардлагатай мэдээллийг бүрдүүлэхдээ байгаа мэдээллийг цуглуулах аргыг түлхүү ашигласан тухай дээр дурдсан ба дараах хууль тогтоомж, эрдэмтэн, судлаачдын бүтээл, судалгааны тайлан, цахим эх сурвалж, бусад баримт бичиг, статистик мэдээлэлд үндэслэн энэхүү үнэлгээг хийсэн. Үүнд:

Хууль, эрх зүйн акт

Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.

Улс төрийн намуудын тухай хууль, 1990.

Улс төрийн намын тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, 2005. Сонгуулийн тухай хууль, 2015.

Ном, сурах бичиг

Б.Чимид, “Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр”, “Admon” ХХК, УБ., 2006.
С.Мөнхбат, “Улс төрийн шинжлэх ухаан”, “Экимо”, УБ., 2010.

Судалгааны тайлан, эмхэтгэл

“Улс төрийн намуудад төсвөөс олгосон мөнгөн дэмжлэг, санхүүжилтийн үр дүн”, Аудитын тайлан, Үндэсний Аудитын газар, УБ., 2007.

“Улс төрийн намуудын санхүүжилт, гишүүнчлэл, орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намын оролцоог боловсронгуй болгох нь”, Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөр, УБ., 2014.

Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл

С.Мөнхбат, “Улс төрийн намын санхүүжилт, түүний эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал”, УТШУ-ны Альтернатив сэтгүүл, УБ., 2003.

Цахим эх сурвалж

Д.Баасансүрэн, “Улс төрийн намын хөгжлийн өнөөгийн чиг хандлага: бүхнийг шүүрэгч өргөн хүрээний намаас картель загварт”, ЭШӨ, 2017, <https://ip.ac.mn/?id=33239>

Д.Болд-Эрдэнэ, “Монголын ардчиллын дүр төрх”, Монголын мэдээ сонин, нийтлэл, 2015, www.mongolnews.mn/1rkg

Д.Болд-Эрдэнэ, “Улс төрийн хөгжлийн хандлага”, www.mas.ac.mn

Д.Лүндээжанцан, “Нам гишүүнчлэлгүй болсноор бүх юм сайхан болно гэдэг эндүүрэл”, <http://time.mn/n/6P1>

Олхонуд Баярхүү, “Улс төрийн намуудын гуужилт”, нийтлэл, 2010, www.forum.mn

Д.Тэрбишдагва, “Би хэн нэгэн болон аль нэг намд өргүй”, Өнөөдөр сонин, 2016. www.unuudur.mn/article/86617

Л.Цог, “Гадны эрх ашгийн төлөөх том бүлэглэлүүдийн сонирхлыг хазаарлахын тулд сонгуулийг хараат бус явуулахад төр хянаж байх учиртай”, 2013, www.arawt.mn/content/read/122768.htm

Г.Чулуунбаатар, “Иргэн нь тархиндаа, төр нь шинжлэх ухаандаа тулгуурлаж байж л үндэстэн оршин тогтоно”, 2015, www.ugluu.mn/88978.html

Н.Энхболд, “Нэгдсэн шийдэлд хүрч байж улс төрийн намын тухай хуульд гар хүрэх ёстой”, 2015, www.sonin.mn/news/politics-economy/41795

Зууны мэдээ сонин, <https://zms.mn/zaluusyg-namyn-gishuunchlelees-chuluulhiig-husev/>

“Улс төрийн намууд гишүүнчлэлгүй, эд хөрөнгөгүй болно”, 2014, www.news.gogo.mn/r/134318

Улсын Дээд Шүүх, www.supremecourt.mn/nam
www.ikon.mn/n/463

Ярилцлагын аргаар хийсэн судалгаа: Уг хуулийн үйлчлэлд хамаардаг хуулийн этгээд, эрдэмтэн судлаачдын төлөөллөөс ярилцлагын аргыг ашиглан зарим нэмэлт мэдээлэл авсан тухай дээр дурдсан. Тухайлбал, МАН-ын дарга асан, шинжлэх ухааны доктор Б.Даш-Ёндонтой судалгааны хүрээнд хамаарах асуудлаар ярилцлага хийсэн. Тэрээр одоогийн хуульд байгаа намын санхүүжилттэй холбоотой зохицуулалтын ерөнхий концепцийг эвдэх шаардлагагүй; Харин хэрэгжилтэд нь илүү анхаарах ёстой. Ялангуяа намыг төрөөс санхүүжүүлэх концепцийн хувьд нухацтай хандах шаардлагатай, дэлхийн олон улс орон энэ асуудалд эргэлзээ хэвлэсэн гэсэн байр суурьтай байв.

Мөн Иргэний зориг намын дарга асан С.Оюунтай ярилцлага хийсэн. Тэрээр шинээр байгуулагдсан жижиг намуудын хувьд үйл ажиллагаагаа тогтвортой явуулахад санхүүгийн бэрхшээл тулгардаг; Санхүүгийн хувьд төрийн дэмжлэг үнэхээр шаардлагатай. Бусад улс оронд ийм агуулгатай хуулийн зохицуулалт байдаг. Одоогийн хуульд тусгагдсан төрийн дэмжлэгтэй холбогдох заалт зөвхөн парламентад суудалтай намд хамааралтай тул суудалгүй намуудад үйлчилдэггүй; Манай улсад нам олноор байгуулагддаг ч цаашид хөгжиж, бэхжих хууль зүйн болон эдийн засгийн боломж муутай; Дэлхийд “нэг намын”, “хоёр намын”, “олон намын” тогтолцоо байдаг. Манай улс олон намын тогтолцоог хүлээн зөвшөөрсөн. Гэтэл хууль зүйн орчин ялангуяа сонгуулийн тогтолцооны хувьд хоёр намын систем рүү түлхэх эрсдэл үүсгэж байна. Бид олон намын тогтолцоог хүлээн зөвшөөрсөн ардчилсан улс. Үүнээсээ ухарч болохгүй гэсэн байр суурьтай байв.

ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

1990 оноос өмнө Монгол Улс нэг намын тогтолцоотой байсан ба намын үйл ажиллагааг зохицуулдаг тусгайлсан хууль байхгүйгээс гадна намын байгууллагыг төрөөс шууд санхүүжүүлдэг байв.

Харин 1990 онд анх Улс төрийн намуудын тухай хуулийг баталж, намын үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг хуульчлан тогтоосон ба уг хуулиар олон намын тогтолцоог хүлээн зөвшөөрснөөр намын байгууллагыг төрөөс санхүүжүүлдэг өмнөх журам үндсээрээ өөрчлөгдсөн байна.

Энэхүү хуулийг 2005 онд шинэчлэн найруулж, “Улс төрийн намын тухай” хууль хэмээн нэрийг нь өөрчилсөн ба уг хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхэд дараах байдалтай байна.

3.1. Практикт нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 1. УТНТХ-ийн 16 дугаар зүйлд заасан намын хөрөнгө, орлоготой холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

16 дугаар зүйл. Намын хөрөнгө, орлого

16.1. Намын хөрөнгөд үл хөдлөх хөрөнгө, хөдлөх эд хөрөнгө байна. 16.2. Намын хөрөнгөд дараах зүйл хамаарна:

гишүүний татвар;

гишүүн, талархан дэмжигч иргэн, хуулийн этгээдээс өгсөн хандив; 16.2.3. Төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг;

16.2.4. Намын бэлэгдэл бүхий бэлэг дурсгалын зүйлс, намын өмчлөлд байгаа эд юмс;

16.2.5. Намын хэвлэл, мэдээлэл, сурталчилгааны орлого;

өөрийн өмчлөлийн эд хөрөнгийг худалдах буюу түрээслүүлж ашиглуулснаас олсон орлого;

намын мөнгөн хөрөнгийг банкинд хадгалуулсны хүү.

16.3. Энэ хуулийн 16 дугаар зүйлд зааснаас бусад хэлбэрээр ашиг олох аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэхийг хориглоно.

Үнэлгээ:

УТНТХ-ийн 16 дугаар зүйлийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ аль болох бусад орны энэ төрлийн харилцааны зохицуулалт, чиг хандлагатай харьцуулан дүн шинжилгээ хийхийг зорьсон.

УТНТХ-ийн 16 дугаар зүйл бүтцийн хувьд 3 хэсэгтэй. Уг хуулийн 16.1-д намын хөрөнгөд үл хөдлөх болон хөдлөх хөрөнгө хамаарахаар заасан байна.

1. Улс төрийн нам өөрийн гэсэн хөдлөх болон үл хөдлөх хөрөнгөтэй байх нь бусад улс оронд байдаг түгээмэл жишиг юм. Түүнчлэн намын байгууллагын тухайд үл хөдлөх хөрөнгөө барьцаалж зээл авах, худалдах, түрээслэх замаар

орлого олох нөхцөл боломж бусад хуулийн этгээдийн нэгэн адил хуулиар хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдаг. Зарим улс оронд намыг дэмжихэд чиглэсэн шалгуураар зээл авах боломжийг ч хуульчилж өгсөн байна. Жишээ нь, Болгарын Намын хуульд зааснаар, нам өмнөх жил олсон орлогынхоо 2/3-той тэнцэх хэмжээний зээлийг банкнаас авч болдог. Энэхүү зохицуулалт нь намыг хөрөнгө, санхүүгийн хувьд дэмжих бодлогын хүрээнд тусгагдсан нэлээд чухал зохицуулалт бөгөөд зохих түвшинд хэрэгжиж байна гэж үнэлсэн.

2. Уг зүйлийн 16.2-т намын хөрөнгө орлогод “намын гишүүний татвар”, “намын гишүүн, талархан дэмжигч иргэн, хуулийн этгээдээс өгсөн хандив”, “төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг”, “намын өмч, үйл ажиллагаанаас олох орлого” зэрэг долоон эх үүсвэр /16.2.1-16.2.7/-ийг хамруулахаар заасан байна.

Эдгээр зүйл нь улс төрийн намын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг бүрдүүлдэг учраас хуулийн хэрэгжилтэд эерэг нөлөө үзүүлэх магадлалтай нэлээд чухал зохицуулалт юм. Иймээс эдгээр эх үүсвэр тус бүрийг бусад орны энэ төрлийн зохицуулалтын чиг хандлагатай харьцуулан дүн шинжилгээ хийхийг хичээв.

Судалгааны зарим эх сурвалж -д улс төрийн намын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг дараах байдлаар ангилсан байна. Үүнд:

1/ Гишүүдийн татвар, хандив, намаас томилогдсон албан тушаалтнуудын хураамж, хандив;

2/ Тухайн улсын хуулиар зөвшөөрөгдсөн аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олсон орлого;

3/ Хувийн хандив буюу иргэд, аж ахуйн нэгжээс өгөх хандив, тусламж; 4/ Намын өөрийн хөдлөх ба үл хөдлөх хөрөнгө, түүнээс олсон орлого; 5/ Төрөөс өгөх санхүүгийн дэмжлэг;

6/ Гадаадын иргэн, байгууллага, олон улсын байгууллагаас өгөх хандив тусламж.

Дээрх эх сурвалжид заасныг 16.2.1-16.2.7-д заасан намын орлогод хамаарах долоон эх үүсвэрийг харьцуулан үзэхэд ерөнхийдөө адил боловч зарим ялгаатай зүйл ажиглагдаж байна. Тухайлбал, дээрх ангилалд тусгагдсан “гадаадын иргэн, байгууллага, олон улсын байгууллагаас намд өгөх хандив тусламж” болон “намаас санал болгож томилогдсон албан тушаалтнаас намд өгөх хандив, хураамж”-тай холбоотой зохицуулалт энэ хэсэгт байхгүй бөгөөд гүнзгийрүүлэн судалж үзэхэд:

1/ УТНТХ-ийн 18.7.4-т намд олон улсын байгууллага, гадаадын иргэн, хуулийн этгээд, харьяалалгүй хүнээс хандив авахыг хориглохоор заасан байна. Энэ нь бусад орны чиг хандлага, өөрийн орны онцлогтой нийцэж байгаа.

Энэ төрлийн санхүүжилтийн эх үүсвэрийг хуулиар хүлээн зөвшөөрдөг маш цөөхөн орон /Албани, Эстони, Литва зэрэг/ байдаг.

2/ Намын гишүүний намд өгөх хандивын хэмжээ болон намаас санал болгож томилогдсон албан тушаалтнаас намд өгөх хандив, хураамжтай холбоотой ойлголт, зохицуулалт энэ хуульд огт байхгүй бөгөөд уг асуудлыг намын дотоод дүрмээр зохицуулах эрхийг хуулиар олгодог жишиг байдаг талаар дээрх эх сурвалжид мөн тэмдэглэсэн байна.

Түүнчлэн УТНТХ-ийн 18.1-д намын гишүүн намын дүрмээр зохицуулсан хэмжээгээр намд татвар өгч болох тухай заасан боловч намын гишүүн болон намаас санал болгож томилогдсон албан тушаалтны намд өгөх хандив, хураамжийг дүрмээр зохицуулах тухай тусгагдаагүй байна.

² Улс төрийн намуудын санхүүжилт, гишүүнчлэл, орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намын оролцоог боловсронгуй болгох нь” сэдэвт судалгааны тайлан, Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөр, УБ., 2014, 15 дахь тал

Гэтэл сүүлийн жилүүдэд намын гишүүдээс намд хандив өгөх, авах ялангуяа намаас санал болгож албан тушаалд томилогдсон намын гишүүн болон бусад этгээд намд их хэмжээний хандив өгдөг, авдаг тухай яриа, ойлголт газар авч, хандиваар дамжуулан албан тушаал худалдаж авдаг тухай үнэн худал нь тодорхойгүй мэдээлэл байнга яригдах болсон. Хамгийн сүүлийн жишээ дурдахад “60 тэрбумын схем”-тэй холбоотой яриа, маргаан удал үргэлжилж байна.

Судалгааны зарим эх сурвалж -д намын гишүүд намд хандив өгөх, хандив цуглуулах, намаас зохион байгуулж буй арга хэмжээг санхүүжүүлэх, УИХ-ын болон орон нутгийн сонгуульд нэр дэвших эрх авахын тулд намд их хэмжээний хандив өгдөг жишиг улс төрийн намуудад хэвшил болсон тухай дурдсан байна. Ийм жишээ, баримт цөөнгүй байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй ба цаашид тусгайлан судлах шаардлагатай байж болох юм.

Судалгааны өөр нэг эх сурвалж -д намд өгөх хандивын хэмжээг төр оролцон зохицуулдаг тухай дурдаж, ихэнх улс оронд хандивын хэмжээнд хязгаар тогтоох, их хэмжээний хандив өгсөн намын гишүүн болон бусад этгээдийг нийтэд зарлах, хандивын эх үүсвэрийг шалгах зэрэг нарийвчилсан зохицуулалт байдаг тухай тэмдэглэж, шалтгааныг нь дараах зүйлтэй холбон тайлбарласан байна. Үүнд:

- Улс төрийн авлигаас сэргийлэх, хязгаарлах;
- Эрүүгийн болон бусад бүлэглэл хууль бус санхүүгийн эх үүсвэрийг ашиглан шийдвэр гаргах түвшинд нөлөөлөл тогтоохоос сэргийлэх;
- Томоохон санхүүжүүлэгчийн өгсөн хандивын цаад зорилгоос болгоомжлох зэрэг.

Иймээс намын гишүүний болон намаас санал болгож томилогдсон албан тушаалтны намд өгөх хандив, хураамжтай холбоотой харилцааг тодруулан зохицуулах шаардлагатай гэж үзэж байна.

3. Уг зүйлийн 16.2.1, 16.2.2-т намын хөрөнгө, орлогод намын гишүүний татвар болон гишүүн, талархан дэмжигч иргэн, хуулийн этгээдийн өгсөн хандивыг хамруулахаар заасан байна.

Эдгээрийг улс төрийн намын санхүүжилтийн гол эх үүсвэр гэж үздэг бөгөөд бусад улс оронд байдаг нийтлэг зохицуулалт юм.

Гэхдээ УТНТХ-ийн бичилтийн техникээс шалтгаалан эдгээр заалтыг хэрэгжүүлэх шатанд зарим хүндрэл үүссэн байна. Тухайлбал, Уг зүйлийн 16.2.2- т “гишүүн”, “талархан дэмжигч иргэн”, “хуулийн этгээд”-ийн өгсөн хандивыг намын хөрөнгө, орлогод хамруулахаар зааж, 18.3-т намд зориулж нэг удаа өгөх хандивын дээд хэмжээг хуулийн этгээд 10 сая төгрөг, иргэн 1 сая төгрөг байхаар тусгасан боловч “намын гишүүн”-ий намд өгөх хандивын хэмжээг заалгүй орхигдуулсан байна.

4. Мөн зүйлийн 16.2.3-т төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгийг намын хөрөнгө, орлогод хамруулахаар заасан нь агуулгын хувьд төрийн дэмжлэгийг намын санхүүжилтийн эх үүсвэрт хамааруулж буй нэлээд чухал зохицуулалт юм.

Кени улсын Засаглалын хөгжлийн төвөөс хийсэн бодлогын судалгаанд намын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг зохицуулах³ төрийн бодлогыг дараах хоёр үндсэн загварт хуваан авч үзсэн тухай судлаачид тэмдэглэсэн байна. Үүнд:

³ Улс төрийн намын тухай хуулийн санхүүжилттэй холбоотой заалтуудын мониторинг, Нийгмийн дэвшил эмэгтэйчүүдийн хөдөлгөөн, УБ., 2008, 84 дэх тал

⁴ Улс төрийн намуудын санхүүжилт, гишүүнчлэл, орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намын оролцоог боловсронгуй болгох нь” сэдэвт судалгааны тайлан, Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөр, УБ., 2014, 16 дахь тал.

⁵ Улс төрийн намуудын санхүүжилт, гишүүнчлэл, орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намын оролцоог боловсронгуй болгох нь” сэдэвт судалгааны тайлан, Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөр, УБ., 2014, 18 дахь тал.

1/ Төрөөс үзүүлэх санхүүжилтийг голчлон анхаардаг Европын загвар; 2/ Хувийн хандив, дэмжлэгийг гол болгодог АНУ-ын загвар.

Европын загварын тухайд төр нь ардчилал, иргэний оролцоог дэмжих үүрэгтэй ба үүний тулд улс төрийн намуудад дэмжлэг үзүүлэх ёстой гэж үздэг. Энэхүү загварыг голчлон Төв болон Зүүн Европын шилжилтийн орнууд төрийн бодлого болгон хэрэгжүүлдэг гэжээ.

Хувийн хандив, дэмжлэгийг гол болгодог АНУ-ын загварыг АНУ болон Их Британи, түүний хуучин колони байсан орнууд голчлон хэрэгжүүлдэг ба эдгээр улс орны төрийн бодлого намд төрөөс дэмжлэг үзүүлэхээс илүүтэй санхүүгийн эх үүсвэрийг нь ил тод зарлах, хянах тогтолцоо давамгайлдаг байна.

Гэхдээ ихэнх улс орнууд энэ хоёр загварыг хослуулан хэрэглэж ирсэн ба хэрхэн тэнцвэртэй хэрэглэх нь тухайн улсын төрийн бодлогоос шалтгаалдаг тухай АНУ-ын судлаач М.Жонстон дээрх эх сурвалжид тэмдэглэсэн байна.

Энэхүү эх сурвалжид дурдсаныг УТНТХ-ийн 2.6-д заасан эх үүсвэрийг харьцуулан үзэхэд манай улс дээрх хоёр загварыг хослуулан хэрэглэх концепци баримталсан боловч тэнцвэртэй хэрэглэх бодлогын тухайд эргэн нягтлах шаардлага байна гэж үзэв. Тухайлбал, Уг зүйлийн 16.2.2-т намын хөрөнгө орлогод талархан дэмжигч иргэн, хуулийн этгээдээс өгсөн хандивыг хамруулахаар заасан бөгөөд үүнд ашгийн төлөө хуулийн этгээд хамаарч байгааг анхаарах шаардлагатай. Учир нь энэ төрлийн санхүүжилтийн эх үүсвэр давамгайлах тохиолдолд үүгээр дамжин намууд цөөн тооны аж ахуйн нэгжийн эрхшээлд орох эрсдэл үүсдэг.

Судалгаа хийх явцад төрөөс үзүүлэх санхүүжилтийг голчлон анхаардаг Европын загварыг сонирхох чиг хандлага нэлээд давамгай ажиглагдсан бөгөөд эдгээр хоёр загварын аль аль нь эерэг, сөрөг талтайг сайтар судалсны үндсэн дээр намын санхүүжилтийн төрийн бодлогыг тодорхойлох шаардлагатай гэж үзэж байна.

5. Уг зүйлийн 16.2.5, 16.3-т намын байгууллагаас аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх хүрээг тодорхойлж, 17 дугаар зүйлд аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олсон орлогыг зөвхөн намын мөрийн хөтөлбөр, дүрэмд заасан зориулалтаар зарцуулахаар зааж, гишүүдэд ногдол ашиг болгон хуваарилахыг хориглосон нь энэ төрлийн харилцааны дэлхийн чиг хандлагатай нийцэж байна.

Ихэнх улс орны хуульд намын байгууллага зөвхөн зорилгодоо нийцсэн аж ахуйн үйл ажиллагаанаас /намын мэдээлэл, сурталчилгаа, намын бэлгэдэл, бүхий бэлэг дурсгалын зүйл хэвлэх, үйлдвэрлэх зэрэг/ орлого олж болох тухай заасан байдаг. Харин Казакстан улсад улс төрийн нам бизнесийн үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй байдаг байна.

6. Мөн зүйлийн 16.2.4-т заасан намын бэлгэдэл бүхий бэлэг дурсгалын зүйл, намын өмчлөлд байгаа эд юмс, 16.2.6-д заасан өөрийн өмчлөлийн эд хөрөнгийг худалдах буюу түрээслүүлж ашиглуулснаас олсон орлого, 16.2.7-д заасан намын мөнгөн хөрөнгийг банкинд хадгалуулсны хүү зэргийг намын хөрөнгө, орлогод хамруулахаар тусгасан нь олон улсын чиг хандлагад нийцэж байгаа бөгөөд эдгээр зохицуулалт хэвийн хэрэгжиж байна.

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 2. УТНТХ-ийн 19 дүгээр зүйлд заасан төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгтэй холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

19 дүгээр зүйл. Төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг

Улсын Их Хурлын сонгуулиар тухайн намын авсан саналыг нийт хүчинтэй саналын тоотой харьцуулах зарчмаар нэг саналыг мянган төгрөгөөр тооцож, сонгуулийн дүн гарсны дараа гурван сарын дотор багтаан Улсын Их Хуралд суудал бүхий намд төр нэг удаа мөнгөн дэмжлэг үзүүлнэ.

Улсын Их Хуралд суудал бүхий намд түүний авсан суудлын тоогоор Улсын Их Хурлын гишүүний нэг суудлыг жилд арван сая төгрөгөөр тооцож, Улсын Их Хурлын тухайн бүрэн эрхийн хугацаанд улирал тутам улсын төсвөөс санхүүжилт олгоно. Энэхүү санхүүжилтийн 50 хувийг Улсын Их Хурлын гишүүдийн сонгуулийн тойрогт явуулах үйл ажиллагаанд зарцуулна.

Энэ хуулийн 19.1, 19.2-т заасан мөнгөний дүнг мөнгөний ханшийн өөрчлөлтийг харгалзан өөрчлөн тогтоож байна.

Үнэлгээ:

УТНТХ-ийн 19 дүгээр зүйл бүтцийн хувьд 3 хэсэгтэй.

1. Уг зүйлийн 19.1-д Улсын Их Хурлын сонгуулиар тухайн намын авсан саналыг нийт хүчинтэй саналын тоотой харьцуулах зарчмаар нэг саналыг мянган төгрөгөөр тооцож Улсын Их Хуралд суудал бүхий намд төр нэг удаа мөнгөн дэмжлэг үзүүлэхээр зааснаас гадна 19.2-т Улсын Их Хуралд суудал бүхий намд түүний авсан суудлын тоогоор Улсын Их Хурлын гишүүний нэг суудлыг жилд арван сая төгрөгөөр тооцож төсвөөс санхүүжилт олгохоор заасан.

Энэ дагуу төрөөс улс төрийн намд зохих дэмжлэг үзүүлж ирсэн ба энэ тухай зарим судалгааны эх сурвалж⁶-д дараах байдлаар тусгасан байна.

Хүснэгт 1. Намуудад төсвөөс өгсөн санхүүжилт /2005-2012 он/

	Намын нэр	Төсвөөс өгсөн санхүүжилт
1	Монгол Ардын нам	4 392 027 915,00
2	Ардчилсан нам	106 398 977,00 3
3	Иргэний зориг ногоон нам	222 952 497,00 4
4	Эх орон нам	11 625 000,00 5
5	Бүгд найрамдах нам	22 500 000,00
6	Бие даагч	15 000 000,00

Дээрх судалгаанаас үзэхэд зөвхөн 2005-2012 онд УИХ-д суудал авсан нам, нэр дэвшигчид 8 тэрбум гаруй төгрөгийг дэмжлэг үзүүлжээ.

Түүнчлэн өөр нэг эх сурвалж⁷-д 2000-2011 онд УИХ-д суудалтай намуудад төрөөс нийт 6.9 тэрбум төгрөгийн дэмжлэг үзүүлсэн тухай дурдсан байна.

Эдгээр эх сурвалжаас үзэхэд уг зүйлийн 19.1, 19.2 дахь хэсэг зохих түвшинд хэрэгжиж ирсэн боловч эдгээрийг хэрэгжүүлэх явцад зарим хүндрэл үүссэн байна. Тодруулбал:

1/ УИХ-д суудалтай намуудад төрөөс дэмжлэг болгон өгсөн 6.9 тэрбум төгрөгийн 54 орчим хувь нь зориулалтын дагуу зарцуулагдаж, үлдсэн хэсэг нь зориулалт бусаар зарцуулагдсан тухай дээрх эх сурвалжид дурдсан байна.

2/ 1990 онд батлагдсан Улс төрийн намуудын тухай хуулиар Улсын Их Хурлын гишүүний нэг суудлыг жилд нэг сая төгрөгөөр тооцож, улсын төсвөөс санхүүжүүлж байхаар заасан боловч хуульд өөрчлөлт оруулалгүйгээр 2001 оноос эхлэн хоёр сая таван зуун мянга болгон өөрчилж, төсвөөс санхүүжилт хийсэн нь хууль бус үйлдэл

⁶ “Улс төрийн намуудын санхүүжилт, гишүүнчлэл, орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намын оролцоог боловсронгуй болгох нь” сэдэвт судалгааны тайлан, Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөр, УБ., 2014, 11-12 дахь тал.

⁷ “Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага” судалгааны тайлан, УИХ-ын ТББХороо, UNDP Mongolia, УБ., 2012, 21 дэх тал.

болохыг 2007 онд Үндэсний Аудитын газраас шалган тогтоосон⁸ бөгөөд 2005 онд батлагдсан УТНТХ-ийн 19.2-т уг хэмжээг 10 сая болгон өөрчилсөн боловч дээрх зөрчил одоог хүртэл үргэлжилсээр байгааг энэ эх сурвалжид мөн тэмдэглэсэн байна.

2. Уг зүйлийн 19.3 дахь хэсэгт энэ хуулийн 19.1, 19.2-т заасан мөнгөний дүнг мөнгөний ханшийн өөрчлөлтийг харгалзан өөрчлөн тогтоож байхаар заасан боловч одоог хүртэл нэг ч удаа өөрчлөөгүйг анхаарах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Төрийн санхүүжилттэй холбоотой судлаачдын байр суурийг авч үзвэл:

1. Судалгааны зарим эх сурвалж -д орчин үед улс төрийн үйл ажиллагаа явуулах процесс өндөр өртөгтэй болсон тухай дурдаж, үүнийг дараах шалтгаантай холбон тайлбарласан байна. Тухайлбал:

1/ Их хэмжээний мөнгө хаясан сонгуулийн кампанит ажлууд зохион байгуулагдах болсон;

2/ Сонгуулийн сурталчилгаанд мэдээллийн хэрэгслийг түлхүү ашиглах болсон;

3/ Намын гишүүдийн тоо цөөрч, тэдгээрийг сонгуулийн кампанит ажилд цалин хөлсгүй ажиллуулдаг цаг үе өнгөрч, мэргэжлийн хүмүүсийг хөлслөн ажиллуулах болсон зэрэг.

Үүнтэй холбоотойгоор төрөөс улс төрийн намыг санхүүгийн хувьд дэмжих бодлого нэлээд түгээмэл болсон ба үүнийг судлаачид дараах нөхцөл байдалтай холбон авч үзсэн¹¹ байна.

Намууд харилцан адилгүй бөгөөд ялангуяа жижиг намууд чинээлэг хандивлагчдын анхаарлыг татдаггүйгээс гадна үйлдвэрчний эвлэл болон бусад сонирхлын бүлгүүдээс дэмжлэг авч чаддаггүй. Иймээс жижиг намуудад төрийн дэмжлэг үзүүлэх явдал чухал бөгөөд ингэснээр тэдгээрт санхүүгийн хувьд хүчтэй, давуу байр суурьтай намуудтай өрсөлдөх адил тэгш боломж нөхцөлийг бүрдүүлж өгдөг. Энэ нь шинээр ардчилалд шилжсэн орнууд, үүний дотор пост- коммунист орнуудын намуудад голчлон хамааралтай гэжээ.

2. Доктор С.Мөнхбат төрийн санхүүжилт нь янз бүрийн төрөл, хэлбэртэй бөгөөд үүнд “ерөнхий” болон “тусгай” санхүүжилт хамаардаг хэмээн бүтээлдээ дурдсан байна.

Тэрээр ерөнхий санхүүжилт нь улс төрийн намын өдөр тутмын үйл ажиллагаа /намын аппаратын их, бага хурлууд зохион байгуулах зэрэг/-г явуулахад төрөөс олгож байгаа тэтгэлэг бөгөөд тусгай санхүүжилт нь тодорхой үйл ажиллагааны төрөл /сонгуулийн кампанит ажил зохион байгуулах, парламент дахь намын бүлгийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх зэрэг/-өөр олгож байгаа тэтгэлэг хэмээн бичсэн байна.

3. Ардчилал, сонгуулийн туслалцааны олон улсын хүрээлэнгээс хийсэн судалгаанд¹³ хамрагдсан 111 орны 65 нь буюу 59 хувь нь ямар нэг хэмжээгээр төрийн санхүүжилт, дэмжлэг авдаг бөгөөд төрөөс санхүүжилт олгох дараах нийтлэг үндэслэл байдаг хэмээн дурдсан байна. Үүнд:

⁸ “Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага” судалгааны тайлан, УИХ-ын ТББХороо, UNDP Mongolia, УБ., 2012, 21 дэх тал.

⁹ “Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага” судалгааны тайлан, УИХ-ын ТББХороо, UNDP Mongolia, УБ., 2012, 10 дахь тал.

¹⁰ Мөн тэнд.

¹¹ Мөн тэнд.

¹² С. Мөнхбат, “Улс төрийн намын санхүүжилт, түүний эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал”, УТШУ-ны Альтернатив сэтгүүл, УБ., 2003, 37 дахь тал.

¹³ Austin, R and Tjernstrom, “The International IDEA Handbook series: Funding of Political Parties and Election Campaigns”, 2003, p.205-208.

1/ Намуудад төрөөс адил хэмжээний санхүүжилт олгох /Аргентин, Азербайжан зэрэг 12 орон/;

2/ Тухайн сонгуульд авсан саналд үндэслэдэг /Франц, Итали зэрэг 19 орон/;

3/ Өмнөх сонгуулийн дүнд үндэслэдэг /Польш, Румын зэрэг 25 орон/;

4/ Тухайн парламентад байгаа намын суудлын тоог харгалздаг /Их Британи, Швейцар зэрэг 25 орон/;

5/ Тухайн сонгуульд дэвшүүлсэн нэр дэвшигчийн тоог харгалздаг /Малави, Марокко зэрэг 8 орон/;

Гэхдээ эдгээрээс хамгийн түгээмэл хувилбар нь парламент дахь суудлын тоо /босго/ бөгөөд сонгуульд авсан саналыг тодорхой томъёогоор тооцоолон санхүүжилт хийдэг гэжээ.

Эдгээр эх сурвалжтай УТНТХ-ийн 19.1, 19.2 дахь хэсгийг харьцуулан үзэхэд манай улс төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгийн хамгийн түгээмэл хувилбарыг сонгон УТНТХ-д тусгасан гэж дүгнэх үндэслэлтэй байна. Гэвч уг зохицуулалтын бодит үр дүн практикт дараах байдалтай байна. Тодруулбал:

1. Уг зүйлийн 19.1-д заасан мөнгөн дүнгийн хэмжээ орчин үеийн намын үйл ажиллагаанд гарч буй өндөр зардалтай харьцуулахад дэмжлэг болох магадлал багатайгаас гадна одоогоор Улсын дээд шүүхэд бүртгэлтэй 27 намаас зөвхөн 3 нам /МАН, АН, МАХН/ төрөөс санхүүгийн дэмжлэг авч байна.

2. Парламентад суудалгүй намууд төрөөс огт санхүүгийн дэмжлэг авдаггүй бөгөөд жижиг намуудыг төрийн дэмжлэгт хамруулахад чиглэсэн бодлого, зохицуулалт шаардлагатайг анхаарах учиртай.

Улс төрийн намыг санхүүгийн хувьд төрөөс дэмжих бодлого, зохицуулалт нь намуудыг улс төрийн өрсөлдөөнд адил тэгш оролцох боломж, нөхцөлөөр хангахад чиглэдэг. Иймээс эдгээр зохицуулалт нь хуулийн хэрэгжилтэд эерэг нөлөө үзүүлэх магадлалтай маш чухал зохицуулалт боловч намуудад адил тэгш, хүртээмжтэй дэмжлэг болж чадахгүй байна.

Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 3. УТНТХ-ийн 20 дугаар зүйлд заасан намын санхүүгийн хяналттай холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

20 дугаар зүйл. Намын санхүүгийн хяналт

20.1. Намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд тухайн намын хяналтын байгууллага хяналт тавина. 20.3. Нам санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэн баталгаажуулж, нийтэд мэдээлнэ.

Үнэлгээ:

УТНТХ-ийн 20 дугаар зүйл бүтцийн хувьд 6 хэсэгтэй. Эдгээрээс үнэлгээний хүрээнд 20.1, 20.3 дахь хэсгийг хамруулахаар тодорхойлсон.

1. Уг зүйлийн 20.1-д намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд тухайн намын “хяналтын байгууллага” хяналт тавихаар заасан байна.

Олон эх үүсвэрээс орж ирж буй намын санхүүжилтийн бүрдүүлэлт, зарцуулалтыг тухайн намын дотоод бүтцийн байгууллага хянах нь оновчгүй бөгөөд хуулийн хэрэгжилтэд эерэг үр дагавар үүсгэх магадлал багатай. Иймээс уг зохицуулалтыг эргэн нягтлах шаардлагатай гэж үзэв.

Зарим судалгааны эх сурвалж¹⁴ -д уг заалтыг ёс төдий зохицуулалт бөгөөд намууд санхүүгийн хувьд дураар авирлах боломж бүрдүүлж байна гэсэн дүгнэлт хийсэнтэй санал нэг байна.

¹⁴ “Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага”, судалгааны тайлан, УИХ-ын ТББХороо, UNDP Mongolia, УБ., 2012, 22 дахь тал.

2. Мөн зүйлийн 20.3-т нам санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэж, нийтэд мэдээлж байхаар заасан нь иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг хангахтай холбоотой чухал зохицуулалт юм. Учир нь тухайн намын санхүүжилтийн эх үүсвэрийн бүрдүүлэлт, зарцуулалтыг олон нийтийн хяналтад байлгах зорилготой билээ. Гэвч уг зохицуулалтын хэрэгжилт мөн л хангалтгүй байна. Тодруулбал:

1/ Монгол Улсын Их Хурлын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрөөс 2012 онд хамтран хийсэн “Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага” сэдэвт судалгааны тайланд, өнөөг хүртэл нэг ч нам санхүүгийн тайлангаа хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан нийтэд мэдээлээгүй ба “Ардчилсан нам” 2008 онд санхүүгийн тайландаа аудит хийлгэж, дүнгээ намын цахим хуудсанд байршуулсан боловч зөвхөн энэ хэлбэрээр олон нийтэд нээлттэй болгох нь учир дутагдалтай; “Иргэний зориг” нам санхүүгийн тайландаа аудит хийлгэсэн боловч нийтэд мэдээлээгүй өнгөрсөн тухай дурдсан байна.

2/ 2007 онд Нээлттэй нийгэм форум, Сонгогчдын боловсролын төв хамтран хийсэн “Улс төрийн намын санхүүжилтийн мониторинг” сэдэвт судалгааны тайланд “намууд хандивлагчдын нэр, хандивын хэмжээ, хандивтай холбоотой бусад мэдээллийг маш их нууцалж байна” хэмээн дурдсаныг Монгол Улсын Их Хурлын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрөөс 2012 онд хамтран хийсэн “Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага” сэдэвт судалгааны тайланд тэмдэглэж, зарим нам /МАН, АН/ санхүүжилтийн журамдаа хандивын хэмжээ, зарцуулалтыг олон нийтэд нээлттэй бус байлгах агуулга бүхий цөөнгүй заалт тусгасан байна хэмээн дурджээ.

3/ Үнэлгээ хийх явцад аль нэг намын аудит хийлгэсэн тайланг нийтэд мэдээлсэн тухай нэмэлт эх сурвалж олдоогүй болно.

3. УТНТХ-д намын санхүүжилтийн эх үүсвэрийн бүрдүүлэлт, зарцуулалтыг нийтэд мэдээлэхтэй холбоотой зохицуулалт огт байхгүй бөгөөд Сонгуулийн тухай хуулийн 58 дугаар зүйлийн 58.1-д заасны дагуу намууд зөвхөн сонгуулийн үйл ажиллагаанд зориулан өгсөн хандивын талаар Сонгуулийн төв байгууллагад тайлагнадаг байна.

Иймд намын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг бүрдүүлэх, зарцуулах, тайлагнах, ил тод мэдээлэх процессийг нарийвчлан зохицуулахаас гадна хяналтын чиг үүргийг нь намын бүтцийн бус байгууллага /Сонгуулийн төв байгууллага зэрэг/-аар гүйцэтгүүлэх нь оновчтой байж болох юм.

Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 4. УТНТХ-ийн намын гишүүнтэй холбоотой зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?

УТНТХ-д “намын гишүүн”, “гишүүнчлэл” зэрэг нэр томьёог тодорхойлсон тайлбар, эдгээртэй холбогдох харилцааг зохицуулсан зүйл, заалт байхгүй байна.

Иймд уг хуульд байгаа намын гишүүнтэй агуулгаараа холбоотой зарим зохицуулалт /3 дугаар зүйлийн 3.1, 9 дүгээр зүйлийн 9.3.7, 13 дугаар зүйлийн

13.3, 13.6 /-ыг түүвэрлэн үнэлгээ хийв.

3 дугаар зүйл. Намд эвлэлдэн нэгдэх Монгол Улсын иргэний эрх

3.1. Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэн сайн дурын үндсэн дээр нам байгуулах, намд элсэх, намаас гарах, хууль болон тухайн намын дүрэм, мөрийн хөтөлбөрт нийцүүлэн улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох эрхтэй.

Уг хэсгийн зохицуулалт сонгуулийн эрх бүхий иргэн сайн дурын үндсэн дээр нам байгуулах, намд элсэх, намаас гарах, улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох эрх зүйн үндсийг тавьжээ.

¹⁵ “Улс төрийн санхүүжилт ба намын хөгжлийн хандлага” судалгааны тайлан, УИХ-ын ТББХороо, UNDP Mongolia, УБ., 2012, 22 дахь тал.

¹⁶ Мөн тэнд.

Ингэснээр өнгөрсөн хугацаанд иргэдийн сайн дурын үндсэн дээр нам байгуулах сонирхол нэмэгдсэн байна. Үүний нэг илрэл нь өнөөгийн байдлаар Улсын дээд шүүхэд 27 нам¹⁷ бүртгүүлсэн байна.

Ийнхүү сонгуулийн эрх бүхий иргэн сайн дурын үндсэн дээр нам байгуулах, намд элсэх, намаас гарах улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцоход чухал хөшүүрэг болж тус харилцаанд эерэг нөлөө үзүүлж байна.

9 дүгээр зүйл. Намыг улсын бүртгэлд бүртгэх

9.3.7. намын 801-ээс доошгүй гишүүний бүртгэл /овог, эцгийн болон өөрийн нэр, иргэний үнэмлэхийн болон регистрийн дугаар, оршин суугаа газрын хаяг, гарын үсэг/;

УТНТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.3-т заасан Улсын дээд шүүхэд бүртгүүлэх баримт бичигт, мөн хэсгийн 9.3.7-д заасан “намын 801-ээс доошгүй гишүүний бүртгэлийг бүрдүүлэх ёстой. Өөрөөр хэлбэл тус хуулиар, нам байгуулахад 801-ээс доошгүй гишүүний гарын үсэг цуглуулсан байх шаардлага тавигдсан. Энэ нь хамгийн багадаа 801 сонгуулийн эрх бүхий иргэн сайн дурын үндсэн дээр, үзэл бодол, эрх ашгаараа эвлэлдэн нэгдэж нам байгуулах ёстой гэсэн босго шалгуурыг тогтоож өгсөн зохицуулалт мөн.

Үүнийг Монгол Улсын гавьяат хуульч Б.Чимид асан “Мэргэжсэн ажилтнаас буюу улс төрийн ажил сонирхон эрхлэгчээс бүрддэг байх жишгийг баримтлан “801” гэдэг тоог нам байх, байгуулах болзол болгон хуульчилсан хэрэг шүү дээ”¹⁸ хэмээн тайлбарласан байна.

Дээрх зохицуулалтаар иргэдийн улс төрийн оролцооны чухал хэлбэрийг хуульчилсан. Иргэд эвлэлдэн нэгдэх эрхийнхээ хүрээнд өөрсдийн нийтлэг сонирхол, үзэл баримтлалын үндсэн дээр улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох эрхийг хүлээн зөвшөөрснөөр тус харилцаанд эерэг нөлөө үзүүлж байна.

13 дугаар зүйл. Намын байгууллага

13.3. Намын Их Хурлын чөлөөт цагт намын бага, бүгд хурал, тэдгээртэй адилтгах намын төлөөллийн төв байгууллагыг намын Их Хурлаар сонгож байгуулна. Сонгуулийг нууц санал хураалтаар явуулна.

13.6. Нам энэ хуульд нийцүүлэн өөрийн онцлогт тохирсон зохион байгуулалтын бүтцийг төв, орон нутгийн түвшинд байгуулан ажиллуулна.

УТНТХ-д “намын их, болон бага, бүгд хуралтай байх”, “төв, орон нутгийн байгууллагатай байх” зэргээр хуульчилж өгсөн. Ийнхүү намын бүтэц, зохион байгуулалтыг “хатуу” хуульчилсан нь намын дотоод ардчиллыг хумисан хэт нүсэр бүтэцтэй, хатуу гишүүнчлэлтэй байх үндсийг тавьсан. Ингэснээр намын удирдлагын бүтэц нь дотогшоо чиглэсэн, хэсэг удирдлагын гарт төвлөрсөн, гишүүдийн шийдвэр гаргах үйл явц дахь хязгаарлагдмал байдал, үүрэг, оролцоо нь алсрах зэрэг сөрөг үзэгдлийг бий болгодог байна. Тухайлбал, гишүүд, дэмжигчдийн оролцоонд суурилсан байх зарчмыг мөрдлөг болгоогүйгээс гишүүдийн оролцоо хумигдсан.

Намуудын бодлого, шийдвэр нь дээд шатнаас шууд доошоо чиглэдэг тул анхан шатны байгууллагын үүрэг, оролцоо сул байна.

Намууд үзэл баримтлал, үйл ажиллагаа, бодлогоороо өрсөлдөхөөс илүүтэй гишүүнчлэлийн тоогоор “уралдах” болсон. Үүний нэг илрэл нь намуудын Улсын дээд шүүхэд хүргүүлсэн гишүүдийн тооноос харахад 656520¹⁹ намын гишүүн байна. Ийнхүү намын гишүүнчлэлийн тоо өндөр байгаа нь иргэд намын бодлого, үзэл баримтлалд өөрийн итгэл үнэмшлээр намд элссэн гэхээс илүүтэй хувийн явцуу ашиг сонирхлоо гүйцэлдүүлэх зорилгоор, мөн сонгуулийн үед кампаничлан

¹⁷ www.supremecourt.mn/nam, сүүлд үзсэн: 2018.01.12.

¹⁸ Б.Чимид, “Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр”, Шинэ бодлого хүрээлэн, “Admon” ХХК, УБ., 2006.

¹⁹ www.supremecourt.mn/nam, сүүлд үзсэн: 2018.01.12.

элсүүлэх, гишүүдийн бүртгэлийг бодит бусаар хөтлөхтэй холбоотой зохиомол өсөлт байж болох талтай. Энэ байдал нь бүх л шатанд намчирхах, намын гишүүнчлэлээр талцах, улмаар сөргөлдөх байдалд хүргэдэг ба нөгөөтэйгүүр намын байгууллагын чадавх, үйл ажиллагаа, нэр хүндийг сулруулах хүчин зүйл болдог байна.

Энэ талаар эрдэмтэн, судлаачдын байр суурийг авч үзье. Намууд нүсэр бүтцээсээ татгалзаж, цомхон, маневарлах чадвар сайтай, зохион байгуулалт бүхий бүтцийн хэлбэрт шилжих шаардлагатай байна. Намд хатуу гишүүнчлэл хэрэггүй. Энэ нь намууд нийгмийн байр сууриа алдаж буй хэрэг биш. Намын нийгмийн суурь бол тухайн намын мэргэшсэн болон мэргэжлийн улс төрчид, ажилтнууд, тэдгээрийг дэмжигч олон түмэн байх болно. Намын хатуу гишүүнчлэл бол нийгэмд намчирхлыг өдөөгч хөрс болоод зогсохгүй, хүн ардыг үзэл бодлоор нь талцуулах, нийгмийг задлах суурь үндэс болдог.²⁰ Манай намууд бүтэц зохион байгуулалтаасаа эхлээд бүх зүйл нь олон түмний намын шинжтэй, хатуу гишүүнчлэлтэй мөртөө бодит үйл ажиллагаа нь картель намын хэв шинжтэй болчихоод байна. Улс төрийн төлөвшлийн процесс хуулийн дагуу явах учиртай. Энд нэн даруй шийдэх хэдэн тодорхой асуудлын нэг нь гишүүнчлэлийн асуудал буюу хатуу, сул, гишүүнчлэлгүй гэх мэтийг шийдэх ёстой.²¹

Өмнөх тогтолцоо, социалист нийгмийн үеэс уламжлагдсан удирдлага зохион байгуулалтын шаталсан, нүсэр бүтэц, хатуу гишүүнчлэлтэй, нэг нэгнээ хуулбарласан популист үйл ажиллагаатай намууд орчин цагийн хэрэгцээ шаардлагыг хангахгүй байна.²² Улс төрийн намуудын тухай хуулийг засч өөрчлөн намын хатуу гишүүнчлэлгүй болгож, ард түмнээ намчирхлаас салгах хэрэгтэй.²³

Судалгаагаар намын бүтэц зохион байгуулалт буюу намын хэлбэр, гишүүнчлэлийн хэв маягийг зохицуулж өгөх шаардлага гарч байна. Түүнчлэн эрдэмтэн, судлаачид хатуу гишүүнчлэл бүхий олон түмний намаас татгалзаж, сул гишүүнчлэлтэй, намын бүтэц зохион байгуулалтын хувьд мэргэшсэн намын хэв загварыг оновчтой хувилбар гэж үзжээ.

Мөн судалгаанд намын гишүүнчлэлийн талаарх зарим намууд болон нийгэмд идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус байгууллагын төлөөллийн үзэл, бодлыг түүвэрлэн авч үзлээ.

Монголын Ногоон намын дарга асан Д.Энхбатын 2008 онд МНН-ын 7-р Их Хуралд тавьсан “Улс төрийн тэргүүлэгч хүчин болохын төлөө” илтгэлд: “...Бид коммунист маягийн бус, харин нээлттэй зохион байгуулалттай, сул гишүүнчлэлтэй, сонирхлын болон мэргэжлийн бүлэг, клубын зарчмаар ажилладаг орчин үеийн нам болох зорилт тавьж байгаа. Үүнийгээ ч хэрэгжүүлэхийн төлөө тууштай тэмцэх болно”²⁴ гэж цохон тэмдэглэжээ.

Монголын залуучуудын холбооноос намуудын хувьд хатуу гишүүнчлэлээс татгалзахыг санал болгож, түүнчлэн хатуу гишүүнчлэл бус дэмжигч гишүүдтэй байх тогтолцоог онцолжээ.²⁵ Мөн “Залуучуудын хууль, эрх зүйн хороо”-ны тэргүүлэгч

²⁰ Д.Болд-Эрдэнэ, “Монголын ардчиллын дүр төрх”, Монголын мэдээ сонин, 2015,

<http://mongolnews.mn/1rkg>, сүүлд үзсэн: 2018.01.10.

²¹ Г.Чулуунбаатар, “Иргэн нь тархиндаа, төр нь шинжлэх ухаандаа тулгуурлаж байж л үндэстэн оршин тогтоно”, 2015, <http://www.ugluu.mn/88978.html>, сүүлд үзсэн: 2018.01.09.

²² Д.Баасансүрэн, “Улс төрийн намын хөгжлийн өнөөгийн чиг хандлага: бүхнийг шүүрэгч өргөн хүрээний намаас картель загварт”, ЭШӨ, 2017, <https://ip.ac.mn/?id=33239>, сүүлд үзсэн: 2018.01.09.

²³ Олхонуд Баярхүү, “Улс төрийн намуудын гуужилт”, 2010, <http://www.forum.mn>, сүүлд үзсэн: 2018.01.16.

²⁴ Монголын Социал Демократ Намын Улсын Их Хурлын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр, УБ., 2012.

²⁵ Зууны мэдээ сонин, <https://zms.mn/zaluusyg-namyn-gishuunchlelees-chuluuluhiig-husev/>, сүүлд үзсэн:

Т.Өсөхболд “Манай улсад залуусыг улс төрийн намын дэргэдэх төрийн бус байгууллагаар дамжуулан томилж байгаа гажууд тогтолцоо бий болсон. Нөгөө талд нь намчирхалаас үүдэж эрх ашиг нь зөрчигдөж байгаа олон залуус байгаа. Тиймээс аливаа албан тушаал, нийгмийн хөгжилд залуус намаар бус ур чадвараар оролцох эх үндэс нь намын гишүүнчлэлгүй байх явдал”²⁶ хэмээн үзжээ.

Монголын консерватив намын дарга Н.Дашдаваа: Улс төрийн намууд гишүүнчлэлгүй байхыг тусгайлан хуульчилмаар байна.²⁷

Иргэний зориг, Ногоон намын ерөнхий нарийн бичгийн дарга асан Ц.Ганбат: “Намуудын хувьд гишүүнчлэлтэй байхыг Иргэний зориг нам анхнаасаа эсэргүүцэж ирсэн”.²⁸

Монголын Социал Демократ Намаас боловсруулсан Улсын Их Хурлын 2012 оны сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт “Улс төрийн намуудыг хатуу гишүүнчлэлгүй болгон, төрийн албан хаагчдыг намын үзэл суртлаас бүрэн чөлөөлнө; Улс төрийн намуудыг хатуу гишүүнчлэлгүй болгосноор, иргэдийн үзэл бодлоороо сонголтоо хийх боломжийг чөлөөтэй болгоно”²⁹ хэмээн тусгажээ.

УИХ-ын гишүүн Д.Тэрбишдагва: Монголын улс төрийн намууд үзэл баримтлал ойролцоогоороо нэгдэж, Улс төрийн намуудын тухай хуулийг шинэчилж, хатуу гишүүнчлэлгүй, улс төржихөөсөө илүү бодлого, үйл ажиллагаагаараа өрсөлддөг болмоор байна.³⁰

УИХ-ын дэд дарга асан Л.Цог: Би хатуу гишүүнчлэлийн эсрэг байгаа. Ер нь дэлхийн намуудын өөрийнх нь хөгжлөөр л явж байгаа зүйл. Хатуу гишүүнчилдэг нь 70, 80-аад оны үед явсан зам. Өнөөдөр танай нам хичнээн гишүүнтэй гэхээр том тоо хэлдэг. Бодитой юм шиг харагдаж байгаа ч худлаа тоо. Ингэж хатуу гишүүнчлэлийн дор намд ардчилалгүй болох явдал гараад байгаа юм. Энэ бүхнийг л цэгцлэх юм. Хүн чөлөөтэй байх ёстой. Одоо нэг ам бүлийнхэн гурав дөрвөн намд хуваагдчихвал хоорондоо талцаад хэрэлдэж байна. Энэ байдлаас дүгнэлт хийгээд ерөөсөө дэлхийн эрүүл хандлагыг дагая...”³¹ хэмээн санал болгожээ.

Иргэний хөдөлгөөний намын дэд дарга Ж.Занаа: Сүүлийн үед манай улс төрчдийн туйлшраад байгаа намуудыг хатуу гишүүнчлэлгүй болгоно гэдэгтэй санал нэгдэхгүй байна. Нам бол иргэний нийгмийн байгууллага. Тийм учраас улс төрийн намууд бусад иргэний нийгмийн байгууллагууд шиг гишүүнчлэлтэй байх уу, гишүүнчлэлгүй байх уу гэдгээ өөрсдөө шийдэх дотоод асуудал юм. Иргэний Хөдөлгөөний нам бол гишүүнчлэлгүй нам, гэсэн хэдий ч төрийн эрхийг монголчуудтайгаа хамт барилцана гэсэн бодлоготой³² байгаа гэжээ.

УИХ-ын гишүүн Д.Лүндээжанцан: Улс төрийн намуудаар дамжиж, төр төлөвшдөг учраас намуудынх нь хүчийг бууруулж болохгүй. Тэгвэл улс орны эв нэгдэлд хохирол учруулж төрийг хүчгүйдүүлэх болно. Одоогийн байгаа намуудаа хэрхэн төлөвшүүлж, үйл ажиллагаанд нь шударга, ардчилсан зарчмыг тууштай

2018.01.16.

²⁶ Зууны мэдээ сонин, <https://zms.mn/zaluusyg-namyn-gishuunchlelees-chuluuluhiig-husev/>, сүүлд үзсэн: 2018.01.16.

²⁷ “Улс төрийн намууд гишүүнчлэлгүй, эд хөрөнгөгүй болно”, 2014, www.news.gogo.mn/r/134318, сүүлд үзсэн: 2018.01.11.

²⁸ Мөн тэнд.

²⁹ Монголын Социал Демократ Намын Улсын Их Хурлын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр, УБ., 2012.

³⁰ Д.Тэрбишдагва, “Би хэн нэгэн болон аль нэг намд өргүй”, Өнөөдөр сонин, 2016. www.unuudur.mn/article/86617, сүүлд үзсэн: 2018.01.15.

³¹ Л.Цог, “Гадны эрх ашгийн төлөөх том бүлэглэлүүдийн сонирхлыг хазаарлахын тулд сонгуулийг хараат бус явуулахад төр хянаж байх учиртай”, 2013, www.arawt.mn/content/read/122768.htm, сүүлд үзсэн: 2018.01.15.

³² www.ikon.mn/n/463, сүүлд үзсэн: 2018.01.16.

нэвтрүүлэх вэ гэх мэт асуудал байгаа болохоос намыг гишүүнчлэлгүй болгочихоор бүх зүйл сайхан болно гэсэн үг биш. Тэр бол эндүүрэл³³ хэмээсэн байна.

УИХ-ын гишүүн Н.Энхболд: Улс орон болгонд өөр өөр байдаг юм билээ. Хатуу гишүүнчлэлтэй нь ч бий. Намын гишүүнчлэлгүй явдаг орнууд ч байна. Бидэнд аль нь илүү тохиромжтой вэ? гэдгээ сонгох асуудал байгаа. Өнөөдөр бидэнд учирсан бэрхшээлээс үүдээд өөрийн орны онцлог, иргэдийн сэтгэлгээ, улс төрийн төлөвшилийн түвшинг харгалзахгүйгээр сэтгэлийн хөдөлгөөнөөр асуудалд хандаж болохгүй³⁴ хэмээн тус бүр өөрсдийн үзэл бодол, байр суурийг илэрхийлсэн байна.

Өнөөдөр намуудын хувьд гишүүнчлэлийн талаар зохистой бодлого зайлшгүй шаардагдаж байна гэж үзэж байна.

Намын гишүүнчлэлийн хэв маягийн хувьд олон түмний намын тогтолцоотой байхаар хуульчилсан байна. Энэ нь гишүүддээ үүрэг оногдуулдаг, гишүүнчлэлээ бүртгэж, намын батлах гардуулан, гишүүний татвар хурааж авдаг хатуу гишүүнчлэлийн шинж мөн.

Нам нь цаг хугацааны туршид хувьсан өөрчлөгдөж байдаг тул намуудын зөв төлөвшилийн үндэс нь юун түрүүн ямар хэв шинжийн нам болохоо тодорхойлох нь чухал юм. Гэхдээ энэ нь тухайн намууд үйл ажиллагаандаа ямар үнэт зүйлийг баримтлах, нийгмийн хөгжил, улс төрийн манлайлал, сонгуулийн систем, ардчиллын ямар хэв загвар байгаагаасаа хамаарч харилцан адилгүй байдаг.

Монгол Улсын хувьд улс төрийн намууд хөгжингүй улс орнуудын улс төрийн намуудын хөгжлөөс даруй 30, 40 жил хоцрогдсон. Гэтэл орчин үед намын уламжлалт хэлбэрүүд үеэ өнгөрөөж оронд нь сул гишүүнчлэлтэй “өргөн хүрээний” нам /catch-all party/, /cartel party/ буюу хоршсон намын хэлбэр идэвхтэй гарч ирэн, “намуудын хувьд бүгдийг хамарсан буюу “catch-all” юм уу хоршсон намын хэлбэр болох картел загварт шилжих шилжилт эрчимтэй явагдаж байна.³⁵

Академич Г.Чулуунбаатар “...картель хэв шинжийн нам руу шилжих үйл явц эрчимтэй өрнөж байна. Ийм намд гишүүнчлэл гэхээсээ илүү дэмжигчид чухал. Бүтэц, зохион байгуулалт нь түүндээ нийцсэн байдаг. Гэтэл манай намууд бүтэц, зохион байгуулалтаасаа эхлээд бүх зүйл нь олон түмний намын шинжтэй, хатуу гишүүнчлэлтэй мөртөө бодит үйл ажиллагаа нь картель намын хэв шинжтэй болчихоод байна”.³⁶ хэмээн үзсэн. Шинжлэх ухааны доктор, профессор Д.Болд-Эрдэнэ “өнөө үед намын уламжлалт хэлбэрүүд үеэ өнгөрөөх болж оронд нь өргөн хүрээний нам /catch-all party/, картель /cartel party/ буюу хоршсон намын хэлбэр идэвхтэй гарч ирэх болсон”³⁷ гэж дүгнэсэн байна.

Дээрх судалгааны үр дүнгээс үзэхэд намууд хатуу гишүүнчлэл, нүсэр бүтцээсээ татгалзаж, үүний оронд сул гишүүнчлэл бүхий намын загвар буюу цомхон, чадварлаг зохион байгуулалт бүхий бүтцийн хэлбэрт шилжих нь оновчтой байж болох юм.

Намыг гишүүнчлэлгүй болгох нь Монгол Улсын нөхцөлд тохиромжгүй болох нь судалгааны дүнгээр батлагдаж байна. Иймд гишүүдийн оролцоонд суурилж, гишүүдийг намын үйл ажиллагаа, шийдвэр гаргах үйл явцад татан оролцуулах нь нэн тэргүүний зохицуулах зүйл болж байна.

³³ Д.Лүндээжанцан, “Нам гишүүнчлэлгүй болсноор бүх юм сайхан болно гэдэг эндүүрэл”, <http://time.mn/n/6P1>, сүүлд үзсэн: 2018.01.12.

³⁴ Н.Энхболд, “Нэгдсэн шийдэлд хүрч байж улс төрийн намын тухай хуульд гар хүрэх ёстой”, 2015, www.sonin.mn/news/politics-economy/41795, сүүлд үзсэн: 2018.01.15.

³⁵ Д.Баасансүрэн, “Улс төрийн намын хөгжлийн өнөөгийн чиг хандлага: бүхнийг шүүрэгч өргөн хүрээний намаас картель загварт”, 2017, <https://ip.ac.mn/?id=33239>, сүүлд үзсэн: 2018.01.09

³⁶ Г.Чулуунбаатар, “Иргэн нь тархиндаа, төр нь шинжлэх ухаандаа тулгуурлаж байж л үндэстэн оршин тогтоно”, 2015, <http://www.uuguu.mn/88978.html>, сүүлд үзсэн: 2018.01.09.

³⁷ Д.Болд-Эрдэнэ, “Улс төрийн хөгжлийн хандлага”, www.mas.ac.mn, сүүлд үзсэн: 2018.01.10.

1.1. Дүгнэлт**ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ**

УТНтХ-ийн үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийж, дараах дүгнэлтийг хийж байна.

16 дугаар зүйл. Намын хөрөнгө, орлого

УТНтХ-ийн 16 дугаар зүйл бүтцийн хувьд 3 хэсэг, 7 заалттай бөгөөд үнэлгээг хэсэг, заалт тус бүрээр харуулбал:

1. Энэ зүйлийн 16.1-д үл хөдлөх болон хөдлөх хөрөнгийг намын хөрөнгө, орлогод хамруулахаар заасан ба уг зохицуулалтыг хэвийн хэрэгжиж байна гэж үзсэн;

2. Уг зүйлийн 16.2-т намын хөрөнгө орлогод “намын гишүүний татвар”, “намын гишүүн, талархан дэмжигч иргэн, хуулийн этгээдээс өгсөн хандив”,

“төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг”, “намын өмч, үйл ажиллагаанаас олох орлого” зэрэг долоон эх үүсвэр /16.2.1-16.2.7/-ийг хамруулахаар заасан байна.

Эдгээр заалтыг бусад улс орны энэ төрлийн зохицуулалт, чиг хандлагатай харьцуулан үзэхэд ерөнхийдөө адил боловч зарим ялгаатай зүйл байгаа нь ажиглагдсан. Тухайлбал, “Гадаадын иргэн, байгууллага, олон улсын байгууллагаас намд өгөх хандив тусламж” болон “намаас санал болгож томилогдсон албан тушаалтнаас намд өгөх хандив, хураамж”-тай холбоотой зохицуулалт энэ хэсэгт огт байхгүй бөгөөд үүнийг гүнзгийрүүлэн судалж үзэхэд:

1/ УТНтХ-ийн 18.7.4-т олон улсын байгууллага, гадаадын иргэн, хуулийн этгээд, харьяалалгүй хүнээс нам хандив авахыг хориглосон байна. Энэ нь бусад орны чиг хандлага, өөрийн орны онцлогтой нийцэж байгаа бөгөөд энэ төрлийн санхүүжилтийн эх үүсвэрийг хуулиар хүлээн зөвшөөрдөг цөөхөн улс орон

/Албани, Эстони, Литва зэрэг/ байдаг байна. Иймээс уг зохицуулалт нь бусад улс орны нийтлэг чиг хандлагатай нийцэж байгаа бөгөөд хэвийн хэрэгжиж байна гэж үзсэн.

2/ Намын гишүүний намд өгөх хандивын хэмжээ болон намаас санал болгож томилогдсон албан тушаалтнаас намд өгөх хандив, хураамжтай холбоотой ойлголт, зохицуулалт энэ хуульд огт тусгагдаагүй байна. Үүнээс үүдэн уг хуулийн хэрэгжилтэд хүндрэл үүссэн гэж дүгнэсэн ба намын гишүүний болон намаас санал болгож томилогдсон албан тушаалтны намд өгөх хандив, хураамжтай холбоотой харилцааг тодруулан зохицуулах шаардлагатай гэж үзэж байна.

3. Уг зүйлийн 16.2.1, 16.2.2-т намын хөрөнгө, орлогод “намын гишүүний татвар” болон “гишүүн, талархан дэмжигч иргэн, хуулийн этгээдийн өгсөн хандив”-ыг хамруулахаар заасан байна.

Эдгээрийг намын санхүүжилтийн гол эх үүсвэр гэж үздэг бөгөөд энэ нь бусад улс оронд байдаг нийтлэг зохицуулалт юм. Гэвч УТНтХ-ийн бичиглэлийн техникээс шалтгаалан эдгээр зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх явцад зарим хүндрэл үүссэн гэж дүгнэсэн. Тухайлбал, энэ зүйлийн 16.2.2-т “гишүүн”, “талархан дэмжигч иргэн”, “хуулийн этгээд”-ийн өгсөн хандивыг намын хөрөнгө, орлогод хамруулахаар зааж, уг хуулийн 18.3-т намд зориулж нэг удаа өгөх хандивын дээд хэмжээг хуулийн этгээд 10 сая төгрөг, иргэн 1 сая төгрөг байхаар тусгасан боловч “намын гишүүн”-ий намд өгөх хандивын хэмжээг заалгүй орхигдуулсан. Үүнийг хуулийн зохицуулалтын хийдэл гэж дүгнэх үндэслэлтэй ба уг заалтыг 18.3-тай уялдуулан зохицуулах шаардлагатай.

4. Мөн зүйлийн 16.2.3-т төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгийг намын хөрөнгө, орлогод хамруулахаар заасан нь агуулгын хувьд маш чухал зохицуулалт боловч үр дүн багатай байгаа тул төрийн санхүүжилтийн төрөл, хэлбэрийг цаашид нэмэгдүүлэх бодлого баримтлах нь хуулийн хэрэгжилтэд эерэг нөлөө үзүүлэх магадлалтай гэж үзэв.

5. Уг зүйлийн 16.2.5, 16.3-т намын байгууллагаас аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх хүрээг тодорхойлж, 17 дугаар зүйлд аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олсон орлогыг зөвхөн намын мөрийн хөтөлбөр, дүрэмд заасан зориулалтаар зарцуулахаар зааж, гишүүдэд ногдол ашиг болгон хуваарилахыг хориглосон нь энэ төрлийн харилцааны дэлхийн чиг хандлагатай нийцэж байна. Иймд уг зохицуулалтыг хэвийн хэрэгжих боломжтой гэж үзсэн болно.

6. Мөн зүйлийн 16.2.4-т заасан намын бэлгэдэл бүхий бэлэг дурсгалын зүйл, намын өмчлөлд байгаа эд юмс, 16.2.6-д заасан өөрийн өмчлөлийн эд хөрөнгийг худалдах буюу түрээслүүлж ашиглуулснаас олсон орлого, 16.2.7-д заасан намын мөнгөн хөрөнгийг банкинд хадгалуулсны хүү зэргийг намын хөрөнгөд хамруулахаар тусгасан нь олон улсын чиг хандлагад нийцэж байна.

Иймд эдгээр зохицуулалтыг хэвийн хэрэгжиж байна гэж үнэлсэн. Үл хөдлөх хөрөнгө барьцаалж зээл авах, худалдах, түрээслүүлэх хэлбэрээр орлого олох зэрэг нь намын байгууллагад бусад хуулийн этгээдийн нэг адил хуулиар зөвшөөрөгдсөн байдаг.

19 дүгээр зүйл. Төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг

УТНтХ-ийн 19 дүгээр зүйл нь бүтцийн хувьд 3 хэсэгтэй бөгөөд үнэлгээг хэсэг тус бүрээр харуулбал:

1. Энэ зүйлийн 19.1 дэх хэсэгт Улсын Их Хурлын сонгуулиар тухайн намын авсан саналыг нийт хүчинтэй саналын тоотой харьцуулах зарчмаар нэг саналыг мянган төгрөгөөр тооцож, Улсын Их Хуралд суудал бүхий намд төр нэг удаа мөнгөн дэмжлэг үзүүлэхээр заасан нь намын үйл ажиллагаанд гарч буй өндөр зардалтай харьцуулахад дэмжлэг болох магадлал багатай гэж үзсэн.

2. Мөн зүйлийн 19.2 дахь хэсэгт Улсын Их Хуралд суудал бүхий намд түүний авсан суудлын тоогоор Улсын Их Хурлын гишүүний нэг суудлыг жилд арван сая төгрөгөөр тооцож, улирал тутам улсын төсвөөс санхүүжилт олгохоор заасан. Уг заалт зохих түвшинд хэрэгжиж байгаа боловч хэрэгжилтийн явцад хүндрэл үүссэн гэж дүгнэсэн.

Энэхүү зохицуулалт нь төрийн санхүүжилтийн хамгийн түгээмэл хувилбар боловч үүний үр дүнд, Улсын дээд шүүхэд бүртгэлтэй 27 намаас одоогийн байдлаар зөвхөн 3 нам /МАН, АН, МАХН/ төрөөс санхүүгийн дэмжлэг авч байна. Парламентад суудалгүй намууд төрөөс санхүүгийн дэмжлэг огт авдаггүй бөгөөд жижиг намуудыг төрийн дэмжлэгт хамруулахад чиглэсэн бодлого, зохицуулалт шаардлагатай гэж үзсэн.

3. Уг зүйлийн 19.3 дахь хэсэгт энэ хуулийн 19.1, 19.2-т заасан мөнгөн дүнг мөнгөний ханшийн өөрчлөлтийг харгалзан өөрчлөн тогтоож байхаар заасан

боловч одоог хүртэл нэг ч удаа өөрчлөөгүйг анхаарах шаардлагатай гэж үзсэн болно.

20 дугаар зүйл. Намын санхүүгийн хяналт

УТНтХ-ийн 20 дугаар зүйл бүтцийн хувьд 6 хэсэгтэй.

Судалгааны хүрээнд 20.1, 20.3 дахь хэсгийг хамруулахаар тодорхойлсон ба үнэлгээг хэсэг тус бүрээр харуулбал:

1. Уг зүйлийн 20.1-д намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд тухайн намын байгууллагын “хяналтын байгууллага” хяналт тавихаар заасан нь оновчгүй зохицуулалт бөгөөд хуулийн хэрэгжилтэд эерэг үр дагавар үүсгэх магадлал багатай гэж үзсэн. Иймээс уг чиг үүргийг намын бүтцийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх нь оновчтой байж болох юм.

2. Мөн зүйлийн 20.3-т нам санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэн баталгаажуулж, нийтэд мэдээлж байхаар заасан нь маш чухал зохицуулалт боловч хэрэгжилт нь хангалтгүй байна гэж үнэлсэн.

Намын санхүүжилт нь олон төрлийн эх үүсвэрээс бүрддэг учир түүний бүрдүүлэлт, зарцуулалт олон нийтэд нээлттэй байх шаардлагатай.

Ялангуяа намын санхүүжилтийн гол эх үүсвэр болох хандивын бүрдүүлэлт зарцуулалтыг тухай бүр нийтэд мэдээлэх шаардлагатай гэж үздэг ба үүнтэй холбоотой зохицуулалт УТНТХ-д огт байхгүй байна.

Иймээс УТНТХ-д намын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг бүрдүүлэх, зарцуулах, тайлагнах, ил тод мэдээлэх, хянах процессийг нарийвчлан зохицуулсан бүлэг, зүйл, хэсэг, заалт нэмж тусгах шаардлагатай гэж үзсэн болно.

УТНТХ-ийн намын гишүүнтэй холбоотой зохицуулалт:

Энэ хуульд “намын гишүүн”, “гишүүнчлэл” зэрэг нэр томъёотой холбоотой тайлбар, намын гишүүнтэй холбогдох зүйл, заалт байхгүй тул агуулгаараа холбоотой зарим зохицуулалыг түүвэрлэн үнэлгээ хийсэн. Үнэлгээг хэсэг, заалт тус бүрээр харуулбал:

3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэг

“Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэн сайн дурын үндсэн дээр нам байгуулах, намд элсэх, намаас гарах, хууль болон тухайн намын дүрэм, мөрийн хөтөлбөрт нийцүүлэн улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох эрхтэй.” гэж заасны дагуу иргэд сайн дурын үндсэн дээр нам байгуулж улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох нь нэмэгдэх болсон.

Уг хуулийн 3.1 дэх хэсгийн зохицуулалт сонгуулийн эрх бүхий иргэн сайн дурын үндсэн дээр нам байгуулах, намд элсэх, намаас гарах улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцоход чухал хөшүүрэг болж тус харилцаанд эерэг нөлөө үзүүлж байна.

9 дүгээр зүйлийн 9.3.7 заалт

Тухайн нам улсын бүртгэлд бүртгүүлэхэд намын 801-ээс доошгүй гишүүний бүртгэлтэй байхаар заасан. Уг зохицуулалт нь иргэдийн улс төрийн оролцооны чухал хэлбэрийг хуульчилсан. Иргэдийн /өөрсдийн/ нийтлэг сонирхол, үзэл баримтлалын үндсэн дээр нам байгуулж улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн бөгөөд хэрэгжилт нь хэвийн байна.

13 дугаар зүйлийн 13.3, 13.6 дахь хэсэг

УТНТХ-аар намын бүтэц, зохион байгуулалтыг “хатуу” хуульчилж өгснөөр практикт зарим сөрөг үр дагавар гарч байна. Үүнд:

1. Намын дотоод ардчиллыг хумисан хэт нүсэр бүтэцтэй, хатуу гишүүнчлэлтэй байх шалтгаан болж байна. Ингэснээр намын удирдлагын бүтэц нь дотогшоо чиглэсэн, хэсэг удирдлагын гарт төвлөрсөн, гишүүдийн шийдвэр гаргах үйл явц дахь хязгаарлагдмал байдал, үүрэг, оролцоо багасах, алсрах хандлагатай болох зэрэг сөрөг үзэгдлийг бий болгодог.

2. Гишүүд, дэмжигчдийн оролцоонд суурилсан байх зарчмыг хуульчлаагүйгээс гишүүдийн оролцооны хүрээ хумигдсан.

3. Намуудын бодлого, шийдвэр нь дээд шатнаас шууд доошоо чиглэдэг тул анхан шатны байгууллагын үүрэг, оролцоо сул байна.

4. Намын гишүүнчлэлтэй холбоотой асуудлын тухайд иргэд намын бодлого, үзэл баримтлалд итгэл үнэмшлээрээ хандаж намд элсэх гэхээс илүүтэй хувийн явцуу ашиг сонирхлоо гүйцэлдүүлэх зорилгоор элсэх, мөн гишүүдийн бүртгэлийг бодит бусаар хөтлөх, сонгуулийн үед кампаничлан элсүүлснээр намын гишүүнчлэлээр талцах, улмаар сөргөлдөх байдал ажиглагдаж байна.

1.2. Зөвлөмж

Судалгааны хүрээнд хамруулах зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийж, дараах зөвлөмжийг гаргаж байна. Үүнд:

1. УТНтХ-ийн 16.1, 16.3 хэсгийг хэвийн хэрэгжиж байна гэж үзсэн тул эдгээр зохицуулалтыг цаашид хэвээр үргэлжлүүлэн мөрдөх.

2. Мөн зүйлийн 16.2-т намын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг бусад улс орны энэ төрлийн зохицуулалтын чиг хандлагад нийцүүлэн боломжийн тодорхойлсон боловч намын гишүүний намд өгөх хандивын хэмжээ болон намаас санал болгож томилогдсон албан тушаалтнаас намд өгөх хандив, хураамжтай холбоотой ойлголт, зохицуулалтыг тусгаагүйгээс хуулийн хэрэгжилтэд хүндрэл үүссэн гэж дүгнэсэн. Иймээс намын гишүүний болон намаас санал болгож томилогдсон албан тушаалтны намд өгөх хандив, хураамжтай холбоотой харилцааг тодруулан зохицуулах.

3. УТНтХ-ийн 19.1-д Улсын Их Хурлын сонгуулиар тухайн намын авсан саналыг нийт хүчинтэй саналын тоотой харьцуулах зарчмаар нэг саналыг мянган төгрөгөөр тооцож, Улсын Их Хуралд суудал бүхий намд төр нэг удаа мөнгөн дэмжлэг үзүүлэхээр заасан нь намын үйл ажиллагаанд гарч буй өндөр зардалтай харьцуулахад дэмжлэг болох магадлал багатай гэж үзсэн. Иймээс тухайн намын сонгуульд авсан саналыг тодорхой томъёогоор тооцоолон санхүүжилт хийдэг бусад улс орны чиг хандлагыг анхаарах.

4. Мөн хуулийн 19.2-т Улсын Их Хуралд суудал бүхий намд түүний авсан суудлын тоогоор Улсын Их Хурлын гишүүний нэг суудлыг жилд арван сая төгрөгөөр тооцож, улирал тутам улсын төсвөөс санхүүжилт олгохоор заасан нь зохих хэмжээгээр хэрэгжиж байгаа боловч үр дүн муутай байгаа тул уг зохицуулалтыг эргэн нягтлах.

5. Парламентад суудалгүй намууд төрөөс огт санхүүгийн дэмжлэг авдаггүй бөгөөд жижиг намуудыг төрийн дэмжлэгт хамруулахад чиглэсэн бодлого, зохицуулалт шаардлагатай тул төрийн дэмжлэгийн хэлбэр, төрлийг нэмэгдүүлэх.

6. УТНтХ-ийн 20.1-д намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд тухайн намын байгууллагын “хяналтын байгууллага” хяналт тавихаар заасныг оновчгүй зохицуулалт гэж үзсэн тул уг чиг үүргийг намын бүтцийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх хувилбар /Сонгуулийн төв байгууллага зэрэг/ байж болохыг анхаарч судлах.

7. Мөн зүйлийн 20.3-т нам санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэн баталгаажуулж, нийтэд мэдээлж байхаар заасан нь маш чухал зохицуулалт боловч хэрэгжилт нь хангалтгүй байна гэж үзсэн тул хэрэгжүүлэх ажлыг эрчимжүүлэх.

8. Намын санхүүжилт нь олон төрлийн эх үүсвэрээс бүрддэг учир түүний бүрдүүлэлт, зарцуулалтыг нийтэд нээлттэй байх шаардлагатай бөгөөд үүнтэй холбоотой зохицуулалт УТНтХ-д огт тусгагдаагүй байна. Иймд намын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг “бүрдүүлэх”, “зарцуулах”, “хянах”, “тайлагнах”, “мэдээлэх” процессийг нарийвчлан зохицуулсан бүлэг, зүйл нэмж тусгах /зарим улс оронд бие даасан хууль байгааг анхаарах/.

9. Нам нь цаг хугацааны туршид хувьсан өөрчлөгдөж байдгийг тооцоолж намын гишүүний тогтолцоонд анхаарах.

10. Намыг гишүүнчлэлгүй болгох нь Монгол Улсын нөхцөлд тохиромжгүй тул гишүүд, дэмжигчдийн оролцоонд суурилсан байх зарчмыг хуульчлах.

11. Одоогийн мөрдөж буй УТНтХ-д намын гишүүний эрхийн талаар зохицуулалт байхгүй тул намын гишүүний эрхийг хуульчлан баталгаажуулах.

12. Хэт намчирхал, намын гишүүнчлэлээр талцаж сөргөлдөх үзэгдлийг хязгаарлах улс төр, эрх зүйн орчин, хэрэгжих механизмыг бий болгоход анхаарах.

13. Намын дотоод ардчиллыг хангах үүднээс намын бодлого, шийдвэр дээд шатнаас бус уг үйл явцын урсгал доороос эхтэй байх зарчмыг хуульчилж, анхан

шатны бүтэц, зохион байгуулалтын эрх, үүргийг оновчтой зохицуулж өгөх тухай зөвлөмж багтана.

ТАВ. СУДАЛГААНЫ ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль, эрх зүйн акт

Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.

Улс төрийн намуудын тухай хууль, 1990.

Улс төрийн намын тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/, 2005. Сонгуулийн тухай хууль, 2015.

Ном, сурах бичиг

Б.Чимид, “Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр”, “Admon” ХХК, УБ., 2006.

С.Мөнхбат, “Улс төрийн шинжлэх ухаан”, “Экимо”, УБ., 2010.

Судалгааны тайлан, эмхэтгэл

“Улс төрийн намуудад төсвөөс олгосон мөнгөн дэмжлэг, санхүүжилтийн үр дүн”, Аудитын тайлан, Үндэсний Аудитын газар, УБ., 2007.

“Улс төрийн намуудын санхүүжилт, гишүүнчлэл, орон нутгийн сонгуульд дахь улс төрийн намын оролцоог боловсронгуй болгох нь”, Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөр, УБ., 2014.

Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл

С.Мөнхбат, “Улс төрийн намын санхүүжилт, түүний эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал”, УТШУ-ны Альтернатив сэтгүүл, УБ., 2003.

Цахим эх сурвалж

Д.Баасансүрэн, “Улс төрийн намын хөгжлийн өнөөгийн чиг хандлага: бүхнийг шүүрэгч өргөн хүрээний намаас картель загварт”, ЭШӨ, 2017, <https://ip.ac.mn/?id=33239>, сүүлд үзсэн: 2018.01.09.

Д.Болд-Эрдэнэ, “Монголын ардчиллын дүр төрх”, Монголын мэдээ сонин, нийтлэл, 2015, www.mongolnews.mn/1rkg, сүүлд үзсэн: 2018.01.10.

Д.Болд-Эрдэнэ, “Улс төрийн хөгжлийн хандлага”, www.mas.ac.mn, сүүлд үзсэн: 2018.01.10.

Д.Лүндээжанцан, “Нам гишүүнчлэлгүй болсноор бүх юм сайхан болно гэдэг эндүүрэл”, <http://time.mn/n/6P1>, сүүлд үзсэн: 2018.01.12.

Олхонуд Баярхүү, “Улс төрийн намуудын гуужилт”, нийтлэл, 2010, www.forum.mn, сүүлд үзсэн: 2018.01.16.

Д.Тэрбишдагва, “Би хэн нэгэн болон аль нэг намд өргүй”, Өнөөдөр сонин, 2016. www.unuudur.mn/article/86617, сүүлд үзсэн: 2018.01.15.

Л.Цог, “Гадны эрх ашгийн төлөөх том бүлэглэлүүдийн сонирхлыг хазаарлахын тулд сонгуулийг хараат бус явуулахад төр хянаж байх учиртай”, 2013, www.agawt.mn/content/read/122768.htm, сүүлд үзсэн: 2018.01.15.

Г.Чулуунбаатар, “Иргэн нь тархиндаа, төр нь шинжлэх ухаандаа тулгуурлаж байж л үндэстэн оршин тогтоно”, 2015, www.ugluu.mn/88978.html, сүүлд үзсэн: 2018.01.09.

Н.Энхболд, “Нэгдсэн шийдэлд хүрч байж улс төрийн намын тухай хуульд гар хүрэх ёстой”, 2015, www.sonin.mn/news/politics-economy/41795, сүүлд үзсэн: 2018.01.15.

Зууны мэдээ сонин, <https://zms.mn/zaluusyg-namyn-gishuunchlelees-chuluuluhiig-husev/>, сүүлд үзсэн: 2018.01.16.

“Улс төрийн намууд гишүүнчлэлгүй, эд хөрөнгөгүй болно”, 2014, www.news.gogo.mn/r/134318, сүүлд үзсэн: 2018.01.11.

Улсын Дээд Шүүх, www.supremecourt.mn/nam, сүүлд үзсэн: 2018.01.12.
www.ikon.mn/n/463, сүүлд үзсэн: 2018.01.16.

Гадаад хэл дээрх эх сурвалж

Austin.R and Tjernstrom, “The International IDEA Handbook series: Funding of Political Parties and Election Campaigns”, 2003, p.205-208.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn