

**Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал ба санал
худалдан авалтын уялдаа холбоог тайлбарлах нь**

**Explaining the Relationship Between Transparency
in Political Financing and Vote Buying**

Баатарын Сарантуяа

Улс төр судлалын магистр (M.Sc.).

Парламентын судалгаа, хөгжлийн хүрээлэнгийн судлаач

Улаанбаатар хот, Монгол Улс

Sarantuyabtr@gmail.com



[Товч утга]

Энэхүү өгүүлэл нь улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал болон санал худалдан авалтын хоорондын онолын болон институтийн уялдаа холбоог тайлбарлахад чиглэнэ. Сонгуулийн шударга байдал нь ардчилсан засаглалын суурь нөхцөл бөгөөд үүнийг хангахад улс төрийн санхүүжилтийн зохицуулалт, ил тод байдал, хяналтын тогтолцоо чухал үүрэгтэй. Онолын хувьд улс төрийн санхүүжилт нь улс төрийн үйл ажиллагааг дэмжих зорилгоор нам, нэр дэвшигчид санхүүгийн эх үүсвэр бүрдүүлэх, зарцуулах бүх үйл явцыг хамарсан цогц ойлголт юм. Үүнд, хувийн хандив, гишүүнчлэлийн татвар, төрийн санхүүжилт зэрэг орно. Санхүүжилтийн тогтолцоо нь ил тод байдал, шударга байдал, хариуцлага, төлөөллийн зарчим зэрэг суурь зарчмууд дээр тулгуурладаг. Харин санал худалдан авалт нь сонгогчдын шийдвэрийг материаллаг ашигтай холбож, улс төрийн өрсөлдөөнийг гажуудуулдаг клиентелист практик үзэгдэл юм. Энэ нь ихэвчлэн далд санхүүжилт, сул хяналттай орчинд үүсдэг бөгөөд санал худалдан авалт болон улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал хооронд шууд хамаарал оршдог. Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал сул байх тусам хууль бус санхүүгийн урсгал нэмэгдэж, санал худалдан авах боломж өргөждөг бол ил тод байдал сайжрах нь санал худалдан авалтын үйл ажиллагааны эрсдэл болон өртгийг (санхүүг) нэмэгдүүлж, санал худалдан авалтыг сааруулах эерэг нөлөө үзүүлдэг.

Өгүүлэлд рациональ сонголтын онол, төлөөлөгч-төлөөлүүлэгч, клиентелизмын онолын хүрээнд улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал болон санал худалдан авалтын уялдаа холбоог тайлбарласан. Улс төрийн санхүүжилтийн зохицуулалт нь орлогын эх үүсвэр, зарлага, тайлагнал, хяналт, хариуцлагын механизм зэргээр дамжин санал худалдан авалтад нөлөөлдөг. Өөрөөр хэлбэл, санал худалдан авалт нь зөвхөн хууль зөрчих үйлдэл бус, харин институтийн сул байдлаас үүдэлтэй бүтцийн үзэгдэл бөгөөд санал худалдан авалтыг бууруулахын тулд улс төрийн санхүүжилтийн ил тод, хариуцлагатай, үр нөлөөтэй зохицуулалтыг цогцоор нь хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

[Түлхүүр үг]

Улс төрийн санхүүжилт, ил тод байдал, санал худалдан авалт, сонгуулийн шударга байдал, эрх зүйн зохицуулалт, хяналт ба тайлагналын механизм.

I. Оршил

Сонгуулийн шударга байдал нь ардчилсан засаглалын суурь зарчмуудын нэг бөгөөд сонгогчдын хүсэл зориг чөлөөтэй илэрхийлэгдэх, улс төрийн өрсөлдөөн тэгш, шударга нөхцөлд явагдах институтийн орчныг бүрдүүлэхэд чиглэдэг. Энэхүү зорилгыг хангах эрх зүйн болон институтийн механизмын дотор улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангах, санал худалдан авалтыг хориглох зохицуулалт нь онцгой байр суурь эзэлдэг. Эдгээр нь тус тусдаа бие даасан зохицуулалт мэт боловч үнэн хэрэгтээ сонгуулийн шударга байдлыг баталгаажуулах нэгэн цогц тогтолцооны харилцан хамааралтай, харилцан бие биеэ нөхөх шинжтэй элементүүд юм.

Онолын түвшинд авч үзвэл улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал нь “мөнгө улс төрд нөлөөлөх” сувгийг хянах замаар улс төрийн авлига, ашиг сонирхлын зөрчил, далд санхүүжилтийн эрсдэлийг бууруулах үндсэн хэрэгсэл болдог. Нам, нэр дэвшигчдийн орлого, зарлага, хандивын эх үүсвэр, санхүүгийн зарцуулалтын талаарх мэдээллийг ил тод, нээлттэй байлгах нь сонгогчдод мэдээлэлтэй сонголт хийх боломж олгохоос гадна улс төрийн өрсөлдөөний шударга байдлыг институтийн түвшинд баталгаажуулдаг. Энэ утгаараа улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал нь зөвхөн санхүүгийн хяналтын асуудал биш, харин ардчилсан хариуцлагын (democratic accountability) суурь механизм гэж үзэгддэг.

Харин санал худалдан авалт нь сонгогчийн санал өгөх эрхийг эдийн засгийн ашиг сонирхлоор дамжуулан гажуудуулж, улс төрийн өрсөлдөөний тэгш нөхцөлийг алдагдуулдаг ноцтой зөрчил бөгөөд ардчиллын легитим шинж чанарт шууд халддаг. Судалгааны болон практикийн түвшинд санал худалдан авалт нь ихэвчлэн тайлагналгүй, хяналтаас гадуур санхүүгийн урсгал, хууль бус эх үүсвэртэй мөнгө, сул хяналтын тогтолцоотой нягт уялдан илрэх хандлага түгээмэл байдаг. Өөрөөр хэлбэл, улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал сул байх тусам санал худалдан авалт үүсэх боломж нэмэгддэг, харин ил тод байдал сайжрах тусам ийм үйлдлийн өртөг, эрсдэл өсөж илрүүлэх магадлал нэмэгддэг зүй тогтол ажиглагддаг. Иймээс улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал ба санал худалдан авалтын хоорондын уялдаа холбоог дараах байдлаар онолын түвшинд тайлбарлаж болно. *Нэгдүгээрт*, ил тод байдал нь хууль бус санхүүжилтийн эх үүсвэрийг хязгаарлах замаар санал худалдан авах санхүүгийн чадавхыг бууруулдаг. *Хоёрдугаарт*, санхүүжилтийн тайлагнал, аудит, хяналтын механизмууд нь санал худалдан авалтын санхүүгийн мөрийг (түүхийг) илрүүлэх боломжийг нэмэгдүүлдэг. Гуравдугаарт,

ил тод байдал нь сонгогчид, иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудыг хяналтын үйл явцад оролцуулах замаар нийгмийн хяналтын (social accountability) үр нөлөөг нэмэгдүүлдэг. Иймд эдгээр хоёр механизм нь тус тусдаа биш, харин харилцан уялдаа бүхий нэгдмэл бодлогын хүрээнд хэрэгжих шаардлагатай.

Олон улсын эрх зүйн баримт бичгүүд ч энэхүү уялдаа холбоог баталгаажуулан тайлбарласан байдаг. Тухайлбал, НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенц (UNCAC)-ийн 7 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт улс төрийн нам болон сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангах талаар зохих арга хэмжээ авахыг гишүүн улсуудад үүрэг болгосон нь улс төрийн санхүүжилт, авлигын эсрэг бодлого хоорондын институтийн уялдаа холбоог олон улсын түвшинд хүлээн зөвшөөрсөн илэрхийлэл юм. Монгол Улсын хувьд улс төрийн санхүүжилт, сонгуулийн ил тод байдал, санал худалдан авалтын эсрэг зохицуулалт нь холбогдох хуулиудад тодорхой хэмжээнд тусгагдсан хэдий ч эдгээр зохицуулалтын хэрэгжилт, хяналтын институтийн чадавх, хараат бус байдал, хариуцлагын тогтолцооны уялдаа хангалттай үр нөлөөтэй эсэх асуудал хэвээр байна. Ялангуяа улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдлын бодит хэрэгжилт, тайлагналын үнэн зөв байдал, зөрчил илрүүлэх болон хариуцлага тооцох механизмын үр ашиг нь санал худалдан авалтыг бодитоор бууруулж чадаж байгаа эсэх нь судалгааны чухал асуудал болж байна.

Иймд энэхүү өгүүлэл нь улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал болон санал худалдан авалтын эсрэг эрх зүйн зохицуулалтын хоорондын онолын болон практик уялдаа холбоог задлан шинжилж, тэдгээр нь сонгуулийн шударга байдлыг хангах нэгдмэл институтийн механизм болохыг тайлбарлахад энэхүү судалгааны ажил чиглэнэ.

II. Улс төрийн санхүүжилтийн онол, хэлбэрүүд

A. Улс төрийн санхүүжилтийн тухай

Онолын түвшинд “улс төрийн санхүүжилт” (political finance), “улс төрийн намын санхүүжилт” (political party finance), “төрийн санхүүжилт” (public funding of political parties) зэрэг ойлголтууд нь улс төр судлал болон хууль зүйн шинжлэх ухаанд өргөн хэрэглэгддэг боловч агуулга, хамрах хүрээний хувьд ялгаатай ухагдахуунууд юм. Эдгээрийг зөв ялган тодорхойлох нь улс төрийн санхүүжилтийн тогтолцоог онолын болон практик түвшинд ойлгоход чухал ач холбогдолтой.

Ерөнхийд нь авч үзвэл, улс төрийн санхүүжилт гэдэг нь улс төрийн үйл ажиллагаа, ялангуяа сонгуулийн үйл явцыг дэмжих

зорилгоор улс төрийн намууд, нэр дэвшигчид болон сонгуулийн кампанит ажлууд санхүүгийн эх үүсвэр бүрдүүлэх бүх төрлийн арга, механизмын цогц ойлголт юм.¹ Энэхүү өргөн хүрээний ойлголтод хувь хүн болон хуулийн этгээдийн хандив, гишүүнчлэлийн татвар, хувийн болон байгууллагын дэмжлэг, түүнчлэн төрөөс олгож буй санхүүжилт зэрэг олон төрлийн эх үүсвэр багтдаг. Иймээс олон улсын судалгаанд улс төрийн намын болон сонгуулийн санхүүжилтийг нэгтгэн “улс төрийн санхүүжилт” хэмээн нэрлэх хандлага түгээмэл байна. Үүнээс ялгаатайгаар, улс төрийн намын санхүүжилт нь улс төрийн намууд өдөр тутмын үйл ажиллагаагаа явуулах, бодлогоо хэрэгжүүлэх, институтын хувьд оршин тогтнох нөхцөлийг хангах зорилгоор бүрдүүлдэг санхүүгийн эх үүсвэрийг илэрхийлдэг.² Энэ нь гишүүдийн татвар, хандив, намын дотоод болон бизнесийн шинжтэй үйл ажиллагаанаас олох орлого (жишээлбэл, хэвлэл, номын худалдаа, олон нийтийн арга хэмжээ зохион байгуулах гэх мэт), мөн зарим тохиолдолд төрөөс олгох дэмжлэгээс бүрддэг.³ Өөрөөр хэлбэл, улс төрийн намын санхүүжилт нь намын институтын үйл ажиллагаанд чиглэсэн, харьцангуй нарийн хүрээтэй ойлголт юм.

Харин улс төрийн намын төрийн санхүүжилт (хуульд, «төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг” гэж тусгагдсан) гэдэг нь татварын орлого зэрэг улсын нөөцийг улс төрийн нам болон нэр дэвшигчдийг дэмжихэд зориулах санхүүгийн механизмыг илэрхийлнэ.⁴ Өөрөөр хэлбэл, төрөөс эрх бүхий улс төрийн субъектүүдэд сонгуулийн сурталчилгаа явуулах, эсхүл намын хэвийн үйл ажиллагааг хангах, иргэдийн улс төрийн боловсролыг дэмжих зорилгоор олгож буй санхүүгийн дэмжлэгийг үүнд хамруулан ойлгоно. Олон улсын байгууллагуудын тодорхойлолтоор энэ нь сонгуулийн өрсөлдөөний тэгш нөхцөлийг бүрдүүлэх, улс төр дэх хувийн мөнгөний хэт нөлөөллийг сааруулах, улмаар ардчиллын чанарыг сайжруулахад чиглэсэн бодлогын хэрэгсэл гэж үздэг.

Дээрх ойлголтуудыг нэгтгэн дүгнэвэл, “улс төрийн санхүүжилт” нь хамгийн өргөн хүрээтэй ойлголт бөгөөд түүнд улс төрийн намын санхүүжилт болон төрийн санхүүжилт аль аль нь багтдаг. Улс төрийн намын санхүүжилт нь намын дотоод болон хувийн эх үүсвэрт илүү тулгуурладаг бол төрийн санхүүжилт нь нийтийн хөрөнгө (татварын орлого)-д суурилсан, институтын дэмжлэгийн шинжтэй

¹ Jonathan Mendilow and Eric Phélippeau (Eds.), *Handbook of political party funding*, (Edward Elgar Publishing, 2018).

² Ibid.

³ Бат-Өлзийн Эрдэнэдалай, Улс төрийн намын санхүүжилт: Олон улсын туршлага ба Монгол дахь тулгамдсан асуудал, Улс төрийн судлалын докторын диссертац, Монгол Улсын Их Сургууль, 2018.

⁴ ACE Electoral Knowledge Network, *Political finance Youth and elections* (2012).

байна. Иймээс эдгээр ойлголтууд нь харилцан уялдаатай боловч хамрах хүрээ, эх үүсвэр, зорилгоороо ялгаатай. Тиймд улс төрийн санхүүжилтийн онол, үзэл баримтлал, зарчим, бүрэлдэхүүнийг дараагийн хэсэгт дэлгэрүүлбэ.

Улс төрийн санхүүжилтийн онол, үзэл баримтлал

Улс төрийн санхүүжилт нь улс төрийн тогтолцооны салшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг байсаар ирсэн тул энэхүү үзэл баримтлалын үүсэл, анхдагч хөгжлийг тодорхой нэг судлаач эсвэл онолтой холбон тайлбарлахад хүндрэлтэй байдаг. Гэсэн хэдий ч улс төрийн санхүүжилтийг системтэйгээр судалж, түүний орчин үеийн зохицуулалтын тогтолцоог бүрдүүлэх үйл явц нь харьцангуй сүүлийн үеийн үзэгдэлд хамаарна. Ялангуяа XIX зуунаас эхлэн олон улс оронд улс төрийн намууд болон сонирхлын бүлгүүд сонгуулийн кампанит ажил болон бусад улс төрийн үйл ажиллагаанд их хэмжээний санхүүгийн нөөц төвлөрүүлж, зарцуулах болсон нь улс төр дэх мөнгөний нөлөөлөл эрс нэмэгдэх нөхцөлийг бүрдүүлсэн.⁵

Энэхүү хөгжил нь улс төрийн үйл явцад мөнгөний зохисгүй нөлөө, авлига, ашиг сонирхлын зөрчил зэрэг эрсдэлийг дагуулж, улмаар улс төрийн санхүүжилтийг зохицуулах эрх зүйн механизм шаардлагатай гэсэн ойлголтыг бий болгосон. Үүний үр дүнд олон улсад сонгуулийн кампанит ажилд оруулах хандивын хэмжээг хязгаарлах, санхүүгийн мэдээллийг ил тод болгох, тайлагналын шаардлага тогтоох зэрэг зохицуулалтууд үе шаттайгаар бий болж, хөгжсөн. Цаг хугацааны явцад улс төрийн санхүүжилтийн судалгаа нь улс төр судлал, эдийн засаг, хууль, эрх зүй, нийтийн удирдлагын ухаан зэрэг олон салбарыг хамарсан, харьцангуй бие даасан судалгааны чиглэл болон өргөжсөн. Иймээс улс төрийн санхүүжилтийг тодорхой нэг эхлэлтэй ойлголт гэхээс илүүтэйгээр улс төр, эдийн засаг, нийгмийн өөрчлөлттэй уялдан хувьсан хөгжсөн, олон талт, динамик шинжтэй институтийн тогтолцоо гэж үзэх нь зүйтэй байна.

Онолын тодорхойлолтын хувьд, улс төрийн санхүүжилт гэдэг нь улс төрийн үйл ажиллагаа, ялангуяа сонгуулийн үйл явцыг дэмжих зорилгоор улс төрийн намууд, нэр дэвшигчид болон сонгуулийн кампанит ажлууд санхүүгийн эх үүсвэр бүрдүүлэх бүх төрлийн арга, механизмыг хамарсан ойлголт⁶ хэмээн нэгтгэн тодорхойлдог. Үүнд, хувь хүн, корпорац, бусад хуулийн этгээдийн хандив, гишүүнчлэлийн татвар, түүнчлэн улс төрийн үйл ажиллагааг дэмжих зорилгоор төрөөс олгож буй санхүүжилт зэрэг олон төрлийн эх үүсвэр багтана. Түүнчлэн улс төрийн санхүүжилт нь зөвхөн санхүүгийн эх үүсвэрээр

⁵ Mendilow and Phélippeau, *supra* note 2.

⁶ *Ibid.*

хязгаарлагдахгүй бөгөөд түүний хэмжээ, зарцуулалт, тайлагнал, хяналт, зохицуулалтын эрх зүйн орчныг бүхэлд нь хамарсан цогц ойлголт байна. Иймээс улс төрийн санхүүжилтийн тогтолцоо нь ил тод байдал, хариуцлага, шударга өрсөлдөөнийг хангах замаар улс төрийн үйл явцыг хууль бус нөлөөллөөс ангид байлгах үндсэн зорилготой байна.⁷

Улс төрийн санхүүжилтийн үндсэн зарчмууд

Улс төрийн санхүүжилтийн зарчмууд нь тухайн улсын улс төрийн тогтолцоо, эрх зүйн орчноос хамааран ялгаатай илэрхийлэгддэг боловч олон улсын түвшинд нийтлэг хүлээн зөвшөөрөгдсөн суурь зарчмууд дараах байдлаар тодорхойлогддог. Үүнд:

- Нэгдүгээрт, ил тод байдал: Улс төрийн санхүүжилт нь олон нийтийн хяналтад нээлттэй, ил тод байх ёстой бөгөөд улс төрд мөнгө хэрхэн бүрдэж, хэрхэн зарцуулагдаж буйг иргэд ойлгох боломжтой байх шаардлагатай. Ил тод байдал нь авлига, зүй бус нөлөөллөөс урьдчилан сэргийлэх суурь нөхцөл болдог. Үүнийг хангах хүрээнд санхүүгийн тайлагнал, төсөв, үйл ажиллагааны ил тод байдал, худалдан авах ажиллагааны ил тод байдал зэрэг олон хэмжүүрүүдийг хамруулдаг.⁸

- Хоёрдугаарт, шударга байдал: Улс төрийн санхүүжилтийн тогтолцоо нь улс төрийн бүх оролцогчид тэгш боломж олгохуйц байдлаар зохион байгуулагдсан байх ёстой. Өөрөөр хэлбэл, санхүүгийн нөөцийн ялгаа нь улс төрийн өрсөлдөөний үр дүнд хэт нөлөөлөхгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлэх шаардлагатай.⁹

- Гуравдугаарт, хариуцлага: Улс төрийн оролцогчид өөрсдийн цуглуулсан болон зарцуулсан хөрөнгийн талаар хариуцлага хүлээх, тайлагнах үүрэгтэй байх ёстой. Энэ нь санхүүгийн сахилга бат, хяналтыг бэхжүүлэх үндсэн механизм болдог.

- Дөрөвдүгээрт, төлөөллийн зарчим: Улс төрийн санхүүжилт нь цөөн тооны нөлөө бүхий этгээдийн ашиг сонирхолд үйлчлэх бус, харин олон нийтийн өргөн хүрээний ашиг сонирхлыг илэрхийлэхэд чиглэсэн байх ёстой. Энэ нь ардчиллын төлөөллийн чанарыг хамгаалах чухал нөхцөл байна.¹⁰

- Тавдугаарт, төрийн санхүүжилтийн үүрэг: Төрийн санхүүжилт нь улс төрийн санхүүжилтийн тогтолцоонд тэнцвэржүүлэх механизмын үүрэг гүйцэтгэж, улс төрийн субъектүүдийг хувийн санхүүгийн эх үүсвэрээс хэт хамааралтай байхаас сэргийлэх, нийтийн

⁷ Ibid.

⁸ ACE Electoral Knowledge Network, *supra* note 5.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

ашиг сонирхлыг дэмжихэд чиглэдэг.¹¹

Эдгээр зарчмууд нь ихэнх улс оронд хууль тогтоомжид тусгагдсан байдаг боловч зөвхөн эрх зүйн хүрээнд хязгаарлагдах бус, улс төрийн соёл, олон нийтийн хяналт, институтийн практикт бодитоор хэрэгжих шаардлагатай гэж судлаачид үздэг.¹² Дээрх зарчмуудыг тууштай хэрэгжүүлснээр улс төрийн санхүүжилтийн тогтолцоо нь улс төрийн үйл явцын шударга, тэгш байдлыг хангах, авлига болон зүй бус нөлөөллийг бууруулахад чухал хувь нэмэр оруулна. Өөрөөр хэлбэл, улс төрийн санхүүжилтийн зохистой эрх зүйн зохицуулалт нь улс төрийн намуудыг энгийн сайн дурын нэгдлээс мэргэжлийн, институтийн хувьд төлөвшсөн улс төрийн байгууллага болгон хөгжүүлэхэд нөлөөлөхөөс гадна, улс төрийн өрсөлдөөний чанар, ил тод байдлыг сайжруулах стратегийн ач холбогдолтой байна.

Улс төрийн санхүүжилтийн бүрэлдэхүүн

Улс төрийн санхүүжилт нь улс төрийн намууд, нэр дэвшигчид болон бусад улс төрийн оролцогчид өөрсдийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай санхүүгийн нөөцийг бүрдүүлэх, хуваарилах, зарцуулах бүхий л үйл явцыг хамарсан цогц ойлголт юм. Энэхүү санхүүжилтийн бүтэц нь олон эх үүсвэр, хэлбэрээс бүрддэг бөгөөд улс төрийн тогтолцооны шинж чанар, эрх зүйн орчноос хамааран харилцан адилгүй илэрхийлэгддэг.¹³ Улс төрийн санхүүжилтийн үндсэн бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг дараах байдлаар ангилан авч үзэж болно. Үүнд:

- Хувь хүн, корпорац, сонирхлын бүлгүүдийн санхүүгийн болон материаллаг хандив;
- Гишүүнчлэлийн хураамж, намын татвар зэрэг дотоод эх үүсвэрүүд;
- Хандив цуглуулах арга хэмжээ, олон нийтийн үйл ажиллагаанаас бүрдүүлэх орлого;
- Төрөөс олгож буй шууд болон шууд бус санхүүжилт;
- Сонгуулийн сурталчилгаа, олон нийттэй харилцах үйл ажиллагаанд зарцуулах зардал;
- Намын байр, дэд бүтэц, үйл ажиллагааны зардал;
- Намын албан тушаалтнууд болон кампанит ажлын ажилтнуудын цалин, урамшуулал зэрэг захиргааны зардал.

Үүнээс гадна улс төрийн санхүүжилт нь зөвхөн мөнгөн хэлбэрээр хязгаарлагдахгүй бөгөөд “in-kind” буюу мөнгөн бус дэмжлэгийг

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Mendilow and Phélippeau, *supra* note 2.

мөн багтаадаг.¹⁴ Жишээлбэл, төрөөс улс төрийн оролцогчдод үнэ төлбөргүй эсвэл хөнгөлөлттэй нөхцөлөөр оффисын байр, хэвлэл мэдээллийн цаг, сурталчилгааны боломж олгох нь мөн төрийн санхүүжилтийн нэг хэлбэрт тооцогддог.¹⁵

Улс төрийн санхүүжилтийн энэхүү олон талт бүтэц нь зохицуулалтын нарийн төвөгтэй байдлыг бий болгодог бөгөөд улс орнууд санхүүжилтийн эх үүсвэр, зарцуулалт, тайлагнал, хяналтын механизмд чиглэсэн иж бүрэн эрх зүйн орчныг хөгжүүлэх шаардлагатай болдог. Ийм зохицуулалтын зорилго нь ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, улс төр дэх мөнгөний зүй бус нөлөөллийг хязгаарлах, улмаар сонгуулийн үйл явцыг чөлөөт, шударга явуулахад оршдог.¹⁶ Тухайлбал, улс төрийн санхүүжилтийн зохицуулалт нь дараах үндсэн элементүүдийг агуулдаг. Үүнд:

- (i) санхүүгийн эх үүсвэрийг ил болгох болон тайлагнах шаардлага;
- (ii) хандивын хэмжээ болон эх үүсвэрт тавих хязгаарлалт;
- (iii) төрийн санхүүжилтийн механизм;
- (iv) хяналт, аудит, хариуцлагын тогтолцоо зэрэг орно.¹⁷

Улс төрийн санхүүжилтийн үүрэг

Улс төрийн санхүүжилтийн үндсэн үүрэг нь улс төрийн намууд, нэр дэвшигчид болон бусад оролцогчдыг улс төрийн үйл явцад оролцоход шаардлагатай санхүүгийн нөөцөөр хангах явдал юм.¹⁸ Энэ хүрээнд сонгуулийн сурталчилгаа явуулах, олон нийтийн арга хэмжээ зохион байгуулах, сонгогчидтой харилцах, бодлогын мэдээлэл түгээх зэрэг улс төрийн өрсөлдөөний үндсэн үйл ажиллагааг санхүүжүүлэхэд чиглэнэ. Түүнчлэн улс төрийн санхүүжилт нь зөвхөн сонгуулийн мөчлөгөөр хязгаарлагдахгүй бөгөөд улс төрийн намуудын байнгын институтийн үйл ажиллагааг дэмжихэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Үүнд, байгууллагын дотоод бүтэц, хүний нөөц, бодлого боловсруулах чадавх, зохион байгуулалтын тогтвортой байдлыг хангах зэрэг чиг үүргүүд багтана.¹⁹ Түүнчлэн улс төрийн санхүүжилтийн үүрэг нь зөвхөн нөөц бүрдүүлэх техник шинжтэй үйл ажиллагаагаар хязгаарлагдахгүй, харин ардчилсан тогтолцооны

¹⁴ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Funding of political parties and election campaigns: A handbook on political finance*, (International IDEA, 2014).

¹⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Financing democracy: Funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture*, (OECD Publishing, 2016).

¹⁶ Ibid.

¹⁷ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *supra* note 15.

¹⁸ ACE Electoral Knowledge Network, *supra* note 5.

¹⁹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *supra* note 15.

чанарт шууд нөлөөлөх институтийн хүчин зүйл болдог. Судлаачид улс төрийн санхүүжилтийн зохицуулалт нь дараах үндсэн чиглэлүүдэд нөлөө үзүүлдэг болохыг онцолдог. Үүнд:

- Улс төрийн өрсөлдөөний тэгш нөхцөлийг хангах;
- Чинээлэг хувь хүмүүс болон ашиг сонирхлын бүлгүүдийн хэт нөлөөллийг хязгаарлах;
- Ил тод байдал, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх;
- Авлига болон бодлого боловсруулах үйл явцын барьцаалалт (policy capture)-ын эрсдэлийг бууруулах.²⁰

Иймээс улс төрийн санхүүжилтийг үр дүнтэй зохицуулах нь зөвхөн санхүүгийн сахилга батыг хангах асуудал бус, харин ардчиллыг бэхжүүлэх стратегийн ач холбогдолтой гэж үздэг.²¹ Өөрөөр хэлбэл, улс төрийн санхүүжилтийн зохистой тогтолцоо нь улс төрийн оролцоог өргөжүүлэх, төлөөллийн чанарыг сайжруулах, улмаар төрийн бодлого боловсруулах үйл явцыг илүү ил тод, хариуцлагатай болгоход чухал хувь нэмэр оруулдаг²² байна.

Б. Улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалтын хүрээ

Онолын хувьд улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалт нь зөвхөн санхүүгийн сахилга бат тогтоох шинжтэй бус, харин ардчилсан өрсөлдөөний шударга байдал, улс төрийн тэгш боломж, төлөөллийг хангах, нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах институтийн суурь нөхцөл хэмээн тооцогддог. ЭЗХАХБ-аас улс төрийн санхүүжилтийн зохицуулалтыг “мөнгөний улс төр дэх нөлөө, бодлогын барьцаалал, авлигын эрсдэлийг бууруулах нийтийн засаглалын гол хүрээ” хэмээн тодорхойлсон бол Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн алба (OSCE/ODIHR) болон Венецийн комисс улс төрийн санхүүжилтийн зохицуулалт нь хүний эрхийн баталгаа, улс төрийн өрсөлдөөний тэгш нөхцөл, хариуцлагатай ажиллагаа зэргийг хангаж зохицуулагдах ёстойг онцлон тэмдэглэсэн байдаг.²³ Энэ хүрээнд “улс төрийн санхүүжилт” гэх ойлголт нь “улс төрийн намын санхүүжилт”-ээс өргөн бөгөөд намын өдөр тутмын үйл ажиллагааны санхүүжилтээс гадна сонгуулийн кампанит ажил, нэр дэвшигчдийн зардал, гуравдагч этгээдийн нөлөөлөл, төрөөс олгож буй шууд болон шууд бус дэмжлэг, мөнгөн бус хандив, хэвлэл мэдээллийн хүртээмж, төрийн нөөцийн ашиглалтыг хүртэл хамарч ойлгогддог. АСДОУХ-ийн Улс төрийн санхүүжилтийн нээлттэй өгөгдөлд (Political Finance Database) улс

²⁰ OECD, *supra* note 16.

²¹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *supra* note 15.

²² OECD, *supra* note 16.

²³ Ibid.

төрийн санхүүжилтийн зохицуулалтыг (1) хувийн орлогын хориг, хязгаарлалт; (2) төрийн санхүүжилт; (3) зарлагын зохицуулалт; (4) тайлагнал, хяналт, хариуцлагын тогтолцоо гэсэн үндсэн дөрвөн хэсэг бүхий ангилан авч үздэг. Улс төрийн санхүүжилтийг зохицуулах шаардлага нь улс төрийн өрсөлдөөн нь жирийн үйл ажиллагаа биш, харин ард түмний эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх, тэднийг төлөөлөх үйл явц байдагтай холбоотой. Хэрэв улс төрийн санхүүжилт хяналтгүй орхигдвол санхүүгийн нөөц ихтэй этгээдүүд улс төрийн хандалт, нөлөө, бодлогын үр өгөөжийг бусдаас давуугаар “худалдан авах” боломжтой болдог. Ийм нөхцөлд сонгуулийн өрсөлдөөн бодлогын агуулга, нийтийн ашиг сонирхлын өрсөлдөөнөөс илүүтэй санхүүгийн чадавхын өрсөлдөөн болж хувирч, ардчиллын төлөөллийн суурь зарчим алдагддаг. ЭЗХАХБ-аас үүнийг “policy capture” буюу бодлогын барьцаалалтын эрсдэлтэй шууд холбож тайлбарласан байдаг.²⁴

Иймээс улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалтын хүрээг тогтооход, анхдагч онолын зорилго нь гурван чиглэлд төвлөрдөг байна. *Нэгдүгээрт*, улс төрийн өрсөлдөөний шударга, тэгш нөхцөлийг хамгаалах; *хоёрдугаарт*, улс төр дэх мөнгөний зүй бус нөлөө, авлига, ашиг сонирхлын зөрчлийг бууруулах; *гуравдугаарт*, нам, нэр дэвшигчдийн санхүүгийн үйл ажиллагаанд ил тод байдал, хариуцлагыг бий болгох явдал байна. Эдгээр зорилго нь тус тусдаа хэрэгжих боломжгүй, харин харилцан уялдаатай байдаг. Тухайлбал, ил тод байдалгүйгээр тэгш өрсөлдөөн хангагдахгүй, хяналтгүй ил тод байдал үр нөлөөгүй, харин хариуцлагын механизмгүй хяналт нь улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдалд бодит нөлөө үзүүлж чаддаггүй.²⁵ Үүнээс улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалтын үндсэн бүрэлдэхүүнийг 1) орлогын эх үүсвэрийн зохицуулалт; 2) зарлагын зохицуулалт; 3) төрийн санхүүжилт; 4) ил тод байдал ба тайлагнал; 5) хяналт ба хариуцлагын механизм хэмээх таван хэсэгт авч үзэж тайлбарлах боломжтой байна.

Нэгдүгээрт, орлогын эх үүсвэрийн зохицуулалт нь улс төрийн нам, нэр дэвшигчид хэнээс санхүүгийн дэмжлэг авах боломжтой, ямар хэлбэрийн хандивыг зөвшөөрөх, ямар эх үүсвэрийг хориглох, мөн хандивын дээд хэмжээг хэрхэн тогтоох зэрэг асуудлыг хамарна. Үүнд гадаад эх үүсвэр, нэр нь тодорхойгүй хандив, төрийн гэрээт гүйцэтгэгчид, зарим тохиолдолд хуулийн этгээдийн хандивт хориг буюу хязгаар тогтоох зохицуулалт багтдаг. АСДОУХ-ийн харьцуулсан нээлттэй өгөгдлөөс үзэхэд улс орнуудын зохицуулалтын ялгаа ИХЭВЧЛЭН ЭНЭ ХЭСЭГТ төвлөрдөг.²⁶ *Хоёрдугаарт*, зарлагын зохицуулалт

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA),

нь сонгуулийн кампанит ажлын зардлын дээд хэмжээ, зарцуулалтын зориулалт, тайлагналын хэлбэр, зардлыг тооцох хугацаа зэрэгтэй холбоотой. Энэ нь зөвхөн “хэдийг зарцуулж болох”-ыг тогтоохоос гадна мөнгөөр улс төрийн өрсөлдөөнийг гажуудуулах боломжийг хязгаарлах зорилготой. ЭЗХАХБ-ын үнэлгээгээр улс төрийн санхүүжилтийн зохицуулалтын сул тал нь орлогын зохицуулалтаас илүү зарлагын бодит тайлагнал, түүнд тавих хяналтын хэрэгжилтэд илүүтэй ажиглагддаг байна.²⁷ *Гуравдугаарт*, төрийн санхүүжилтийн зохицуулалт нь улс төрийн нам, нэр дэвшигчдэд төрөөс олгох санхүүгийн дэмжлэгийн хэлбэр, хэмжээ, нөхцөлийг тогтоох асуудлыг хамарна. Төрөөс улс төрийн нам, нэр дэвшигчдэд шууд мөнгөн татаас, нөхөн олговор, сонгуулийн зардлын дэмжлэг үзүүлэхээс гадна мэдээллийн хэрэгслийн эфирийн цаг, нийтийн барилга, байгууламж ашиглуулах, татварын хөнгөлөлт, албан байр зэрэг шууд бус дэмжлэг үзүүлж болно. Онолын хувьд төрийн санхүүжилтийн зорилго нь хувийн эх үүсвэр бүхий мөнгөний нөлөөг сааруулах, сонгуулийн өрсөлдөөнийг тэгшитгэх, ардчилсан олон ургалч байдлыг хамгаалахад оршино. Гэвч төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалт буруу төлөвлөгдвөл том намуудын давуу байдлыг бэхжүүлж, улс төрийн зах зээлийг “хаах” эрсдэлтэй.²⁸ Тиймд зарим улс оронд жижиг улс төрийн намуудад гарааны дэмжлэг (entry-fund) олгох зохицуулалтыг улс төрийн намд төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх зохицуулалттай хамтатган зохицуулсан байдаг. *Дөрөвдүгээрт*, ил тод байдал ба тайлагналд холбогдох эрх зүйн зохицуулалтын хүрээ байна. Өөрөөр хэлбэл, ил тод байдал нь улс төрийн санхүүжилтийн зохицуулалтын хамгийн чухал хэсэг юм. Нам, нэр дэвшигчид хэнээс, хэдий хэмжээний хөрөнгө авсан, юунд, хэдийг зарцуулсан, ямар өр төлбөртэй үлдсэн, төрийн дэмжлэг хэрхэн ашиглагдсан талаар тайлагнах үүрэгтэй. Тайлагналын мэдээлэл нийтэд нээлттэй, цаг тухайд нь, харьцуулж болохуйц, хяналт хийхэд ашиглахуйц байх ёстой. Ил тод байдал нь зөвхөн сонгогчдод мэдээлэл өгөх бус, хяналтын байгууллага, хэвлэл мэдээлэл, иргэний нийгэмд хууль бус санхүүжилт, ашиг сонирхлын зөрчил, далд нөлөөллийг илрүүлэх боломж олгодог.²⁹

Тавдугаарт, хяналт болон хариуцлагын механизмын хүрээнд улс төрийн санхүүжилттэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалтыг тодорхой тогтоох шаардлагатай байна. Үүнд санхүүжилтийн хориг, тайлагналын шаардлагыг мөрдүүлэх, тэдгээрийг шалгах, баталгаажуулах, зөрчил

“Political finance database”, 2022, <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>.

²⁷ OECD, *supra* note 16.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

илрүүлэх, мөн хариуцлага тооцох байгууллага, журам зайлшгүй бүрдсэн байх ёстой. Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын Ардчилсан институт, хүний эрхийн алба (OSCE/ODIHR)-ны удирдамжид улс төрийн намын санхүүгийн хяналт нь хараат бус, мэргэшсэн, тэгш хандах зарчимд тулгуурласан, мөн зөрчилд ногдуулах арга хэмжээ нь зохистой, хэмжээндээ нийцсэн байх ёстойг онцолсон байдаг.³⁰

Харьцуулсан судалгааны үүднээс улс төрийн санхүүжилтийн зохицуулалтын үр нөлөө ба тулгамдсан асуудлыг авч үзвэл, улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалтын бодит үр нөлөө нь зөвхөн зохицуулалттай эсэхээр бус, харин түүний хэрэгжилт, хяналтын чанараар тодорхойлогддог байна. Харьцуулсан судалгаанаас үзэхэд ил тод байдал, тайлагналын шаардлага өндөр, хараат бус хяналтын байгууллагатай улс орнуудад улс төр дэх мөнгөний зүй бус нөлөө, тэр дундаа санал худалдан авалт харьцангуй бага байдаг байна.³¹ Тухайлбал, Баруун Европын орнуудад улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал, тайлагналын стандарт өндөр түвшинд хэрэгждэг бөгөөд энэ нь сонгуулийн шударга байдлын индексээр өндөр үнэлгээ авах нэг хүчин зүйл болдог. Харин зохицуулалт сул, эсхүл формаль шинжтэй хэрэгждэг улс орнуудад санхүүгийн тайлагнал нь бодит бус, хяналтын механизм үр нөлөөгүй байх хандлагатай. Жишээлбэл, Латин Америк болон Зүүн өмнөд Азийн зарим улс оронд улс төрийн санхүүжилтийн тухай хууль тогтоомж формаль байдлаар байдаг буюу тайлагналын мэдээлэл бүрэн бус, хугацаа хоцорсон, эсхүл шалгах институтийн чадавх сул байдгаас шалтгаалан хууль бус санхүүжилт, санал худалдан авалт өндөр түвшинд хөгждөг байна.³²

Үүнээс гадна улс төрийн санхүүжилтийн зохицуулалт өөрөө тодорхой эрсдэл дагуулж болзошгүй. Тухайлбал, *нэгдүгээрт*, хэт хатуу зохицуулалт нь санхүүжилтийг далд хэлбэрт шилжүүлэх, “off-book” буюу бүртгэлээс гадуурх санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх сөрөг нөлөө үзүүлж болно. *Хоёрдугаарт*, төрийн санхүүжилтийн буруу загвар нь том намуудын давуу байдлыг улам бэхжүүлж, улс төрийн өрсөлдөөнийг хязгаарлах эрсдэлтэй. Тухайлбал, Европын орнуудад төрийн санхүүжилтийн хэмжээ өндөр байх нь парламент дахь тогтсон намуудын байр суурийг хадгалах, шинэ улс төрийн хүчний нэвтрэх боломжийг бууруулах хандлагатай холбоотой байгааг Сьюзан Э.

³⁰ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on political party regulation*, 2nd ed. (2020), <https://odihr.osce.org/odihr/538473>.

³¹ Pippa Norris and Andrea Abel van Es, *Checkbook elections? Political finance in comparative perspective*, (Oxford University Press, 2016), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190467977.001.0001>.

³² International IDEA, *supra* note 27; Frederic C. Schaffer (Ed.), *Elections for sale: The causes and consequences of vote buying*, (Lynne Rienner Publishers, 2007).

Скарроу (Susan E. Scarrow) онцлон тэмдэглэсэн байдаг.³³ Мөн улс төрийн санхүүжилтийн ид тод байдлыг хянах хяналтын байгууллагын хараат бус байдал, мэргэшлийн түвшин нь эрх зүйн зохицуулалтын бодит үр нөлөөг тодорхойлох гол хүчин зүйл болдог. ЭЗХАХБ-ын судалгаагаар улс төрийн санхүүжилтийн хяналтын байгууллага гүйцэтгэх засаглалаас хараат, эсхүл хангалттай нөөцгүй тохиолдолд тайлагналын шаардлага биелсэн мэт харагдавч бодит зөрчил илрүүлэх, хариуцлага тооцох боломж эрс хязгаарлагддаг байна.³⁴ Иймээс улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалтыг үнэлэхдээ зөвхөн хууль тогтоомжийн агуулга бус, харин (i) хэрэгжилтийн институтийн чадавч; (ii) хяналтын бие даасан байдал; (iii) ил тод байдлын бодит түвшин; (iv) хариуцлагын механизмын үр нөлөөг цогцоор нь авч үзэх шаардлагатай. Энэ нь улс төрийн санхүүжилтийн зохицуулалт нь зөвхөн формаль эрх зүйн хүрээнд бус, харин ардчиллын чанарыг тодорхойлох институтийн бодит хүчин зүйл болохыг илтгэн харуулж байна.

III. Санал худалдан авалтын тухай ойлголт

A. Санал худалдан авалтын төрөл, хэлбэр

Санал худалдан авалт нь сонгогчдын улс төрийн зан төлөвт шууд нөлөөлөх зорилготой, материаллаг ашиг болон улс төрийн дэмжлэгийн хоорондын болзолт солилцоонд суурилсан улс төрийн практик бөгөөд орчин үеийн клиентелизмын онолын хүрээнд өргөн тайлбарлагддаг. Энэхүү үзэгдлийг ойлгоход санал худалдан авалтын хэлбэрүүд болон үйл ажиллагааны механизмыг ялган авч үзэх нь чухал ач холбогдолтой. Санал худалдан авалтыг судалгаанд ихэвчлэн үндсэн санал худалдан авалт (core vote-buying) болон ирц худалдан авалт (turnout buying) гэж ангилдаг.³⁵ Үндсэн санал худалдан авалт нь улс төрийн сонголтоо хараахан тогтоогоогүй, “хэлбэлзэгч” сонгогчдын (swing voters) саналын чиглэлийг өөрчлөхөд чиглэдэг бол ирц худалдан авалт нь тодорхой нам, нэр дэвшигчийг дэмждэг сонгогчдыг санал хураалтад оролцуулах замаар сонгуулийн үр дүнд нөлөөлөх зорилготой байдаг.

Онолын хувьд энэ ялгаа нь хоёр гол хүчин зүйлтэй холбоотой. Нэгдүгээрт, сонгогч үнэхээр амласныхаа дагуу санал өгсөн эсэхийг хянах боломж хэр байдаг вэ гэдэг асуудал; хоёрдугаарт, өгсөн амлалтыг бодитоор хэрэгжүүлэх, өөрөөр хэлбэл тохиролцоог

³³ Susan E. Scarrow, “Political finance in comparative perspective”, in R. S. Katz & W. Crotty (Eds.), *Handbook of party politics*, (SAGE Publications, 2007), 193-203.

³⁴ OECD, *supra* note 16.

³⁵ Simeon Nichter, “Vote buying or turnout buying? Machine politics and the secret ballot”, *American Political Science Review* 102, no. 1 (2008), 19-31.

мөрдүүлэх боломж хэр байна вэ гэдэгтэй холбоотой. Сонгогчийн өгсөн санал нууц байдаг тул улс төрчид хэнд санал өгснийг шууд хянах боломжгүй. Ийм нөхцөлд үндсэн санал худалдан авалт нь хэрэгжихэд хүндрэлтэй байдаг бол ирц худалдан авалт нь харьцангуй хэрэгжих боломжтой, учир нь сонгогч санал хураалтад оролцсон эсэхийг тодорхой хэмжээнд ажиглах, хянах боломжтой.³⁶ Энэ нь клиентелист стратегиуд яагаад ирцэд чиглэсэн хэлбэр рүү шилжих хандлагатай байдгийг тайлбарладаг. Үүнийг дэлгэрүүлэн авч үзвэл, санал худалдан авалт нь зөвхөн “санал худалдаж авах” энгийн үйлдэл бус, харин сонгуулийн үр дүнд нөлөөлөх олон төрлийн стратегийн нэг хэсэг юм. Үүнд, дэмжигчдийг идэвхжүүлэх, өрсөлдөгчийн дэмжигчдийг саармагжуулах, эсвэл бүр сонгуульд оролцохоос татгалзуулах зэрэг тактикууд багтдаг. Иймээс сонгуулийн үеэр тараагдаж буй мөнгө, материаллаг ашиг нь түүний зорилго, хэнд чиглэж буйгаас хамааран өөр өөр улс төрийн функцтэй байдаг. Гэвч бодит нөхцөлд эдгээр үйлдлийн цаад зорилго (intention) болон үр дагаврыг ялган тогтоох нь ихээхэн хүндрэлтэй байдаг.³⁷ АСДОУХ-ийн “Сонгуулийн удирдлагын дизайн” судалгаанд³⁸ “санал худалдан авалт гэдэг нь сонгуулийн өрсөлдөгчид (улс төрийн нам, нэр дэвшигчид) сонгогчдод мөнгө, эд материалын зүйлс эсвэл үйлчилгээ санал болгож, үүнийхээ хариуд санал авахыг хэлнэ” хэмээн тодорхойлсон. Улмаар санал худалдан авалтын ойлголтыг дэлгэрүүлэн тайлбарлахдаа хугацааны хүрээ (timing) болон агуулгын хамрах хүрээ (scope of inducements)-ийг ялган авч үзэх шаардлагатай хэмээсэн. Зарим судалгаанд санал худалдан авалтыг сонгуулийн өдөр болон санал хураалтын үеэр шууд хийгдэж буй урамшуулал, материаллаг өглөгөөр хязгаарлан авч үздэг.³⁹ Энэ тохиолдолд сонгуулийн үеэс гадуур хийгдсэн аливаа дэмжлэг, хандивыг санал худалдан авалтад хамааруулахгүй байх хандлага ажиглагддаг. Гэсэн хэдий ч практикт улс төрчид сонгуулийн өмнөх шөнө, эсхүл санал хураалтын өмнөх богино хугацаанд сонгогчдод хүрч ажиллах замаар сонгуулийн үр дүнд нөлөөлөхийг эрмэлздэг өндөр байдаг.⁴⁰

Санал худалдан авалтын агуулгын хувьд зөвхөн бэлэн мөнгөөр хязгаарлагдахгүй бөгөөд хүнсний бүтээгдэхүүн, түлш зэрэг амин чухал хэрэглээний бараа, үйлчилгээ нь мөн адил сонгогчдын шийдвэрт нөлөөлөхүйц урамшуулал болдог. Харин сонгуулийн

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ Helena Catt, Andrew Ellis, Michael Maley, Alan Wall, Peter Wolf, *Electoral management design*, Rev. ed. (International IDEA, 2014).

³⁹ Schaffer, *supra* note 33. ; Burhanuddin Muhtadi, *Vote buying in Indonesia: The mechanics of electoral bribery*, (Palgrave Macmillan, 2019).

⁴⁰ Catt et al, *supra* note 39.

сурталчилгааны үеэр тараадаг хөнгөн зууш, тээврийн үйлчилгээ зэрэг нь санал худалдан авалтад хамаарах эсэх нь маргаантай хэвээр асуудал байдаг. Учир нь эдгээр урамшууллын үр нөлөө нь сонгогч бүрийн хувьд ялгаатай үнэлэгддэг бөгөөд урамшууллын “үнэ цэнэ”-ийг нэг мөр тогтоох боломж хязгаарлагдмал хэмээн үздэг. Ардчиллын онолын үүднээс улс төрийн өрсөлдөөн нь бодлого, хөтөлбөрийн ялгаанд тулгуурлах ёстой гэж үздэг. Иймээс улс төрийн дэмжлэгийг материаллаг ашигтай шууд холбосон урамшуулал нь сонгогчийн чөлөөт сонголтод нөлөөлж, түүнийг гажуудуулах эрсдэлтэй тул санал худалдан авалтын нэг хэлбэрт тооцогддог.

Мөн санал худалдан авалтын хүрээнд ирээдүйн ашиг амлалт (promises of future benefits)-ыг хэрхэн авч үзэх асуудал чухал байна. Ерөнхийдөө сонгуулийн кампанит ажлын үеэр өгч буй бодлогын амлалт, нийтэд чиглэсэн хөтөлбөрүүдийг санал худалдан авалт гэж үздэггүй бөгөөд эдгээр нь ардчилсан сонгуулийн өрсөлдөөний хэвийн хэлбэрт тооцогддог. Харин тодорхой сонгогч, бүлэгт чиглэсэн, сонгуулийн дараа хэрэгжүүлэхээр амласан мөнгөн болон материаллаг урамшуулал, ялангуяа санал өгснөө нотлох нөхцөлтэй амлалт нь санал худалдан авалтын хэлбэрт хамаарна. Санал худалдан авалт нь хувь хүн, эсхүл тодорхой бүлэгт чиглэсэн байж болохоос гадна зарим тохиолдолд илүү өргөн хүрээний хамтын нэгж (жишээлбэл, тосгон, орон нутгийн бүлэг)-д чиглэсэн хэлбэртэй байж болно.⁴¹ Түүнчлэн сонгуулийн үеэр тодорхой бүлэгт чиглэсэн дэд бүтэц, үйлчилгээ, нийтийн зардлын нэмэгдэл зэрэг нь формаль утгаараа “нийтийн ашиг” мэт харагдавч бодит байдал дээр ялгавартай, зорилтот хуваарилалтын шинжтэй байвал клиентелист шинжтэйд тооцогдох боломжтой байна.⁴² Онолын хувьд санал худалдан авалт нь тодорхой нөхцөлтэй, өөрөөр хэлбэл улс төрийн дэмжлэгийг материаллаг ашигтай холбосон харилцаанд тулгуурлаж сонгогч улс төрийн дэмжлэг үзүүлэх, эсхүл тийм хүлээлт бий болгохын хариуд тодорхой ашиг хүртэх хэлбэрээр илэрдэг. Ийм харилцаа тогтвортой, давтагдах шинжтэй байхын тулд улс төрийн оролцогчид сонгогчдын зан төлөвийг тодорхой хэмжээнд хянах, мөн тэдний “үнэнч” байдлыг баталгаажуулах янз бүрийн механизм ашиглах шаардлагатай болдог.⁴³

Харин улс намын тогтолцоо сул, институтийн чадавх багатай орнуудад ийм хяналтын механизм бүрэн хэрэгжихгүй байх тохиолдол элбэг бөгөөд энэ нөхцөлд зөвхөн санал худалдан авах зорилготой урамшуулал санал болгох нь өөрөө хангалттай гэж

⁴¹ Nichter, *supra* note 36.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

үздэг.⁴⁴ Нөгөө талаас, санал худалдан авалт нь зөвхөн улс төрчдийн үйл ажиллагаанаас бус, сонгогчдын зан төлөв, шийдвэр гаргалтаас шууд хамаардаг. Сонгогчид материаллаг ашиг хүртэх боломжийг өөрийн саналын “үнэ цэнэ”-тэй харьцуулан үнэлж, рациональ сонголт (rational choice) хийдэг. Зарим тохиолдолд энэ шийдвэр нь шууд эдийн засгийн ашигт суурилдаг бол, зарим тохиолдолд нийгмийн харилцаа, соёлын хэвшмэл байдал, итгэлцэл зэрэг хүчин зүйлсийн нийлбэр нөлөөн дор бүрэлддэг.⁴⁵ Ялангуяа нийгмийн гадуурхалт, мэдээллийн хомсдол, улс төрийн боловсролын түвшин доогуур байх зэрэг нөхцөл нь сонгогчдыг санал худалдан авалтад оролцох магадлалыг нэмэгдүүлдэг. Иймээс санал худалдан авалт нь зөвхөн хууль зүйн зөрчил төдийгүй, улс төрийн эдийн засаг, нийгмийн бүтэц, институтийн чанартай гүнзгий уялдсан, олон хүчин зүйлсийн огтлолцолд орших цогц үзэгдэл юм.

Тиймээс санал худалдан авалтыг түүнтэй төстэй, хамаарал бүхий ойлголтуудаас онолын түвшинд тодорхой ялган авч үзэх шаардлагатай. Тухайлбал, энэхүү ойлголтод нийтийн шинжтэй бараа, үйлчилгээ (public goods)-ийг сонгогчдын дэмжлэгийн хариуд олгох явдлыг хамруулахгүй. Жишээлбэл, орон нутгийн удирдагчид тухайн нутаг дэвсгэрт дэд бүтэц сайжруулах, нийтийн үйлчилгээ нэмэгдүүлэх зэрэг шийдвэрүүд нь сонгогчдын дэмжлэгтэй холбогдож болох ч эдгээр нь бүх нийтийг хамарсан шинжтэй тул санал худалдан авалтын ойлголтод хамаарахгүй байна. Харин тодорхой хувь хүн, эсхүл бүлэгт чиглэсэн материаллаг ашиг, үйлчилгээний солилцоог улс төрийн буюу сонгуулийн клиентелизм хэмээн тодорхойлдог. Улмаар клиентелизм нь “нийгэм, улс төрийн байр суурийн хувьд тэгш бус оролцогчдын хооронд үүсдэг, удаан хугацаанд үргэлжлэх хувийн шинжтэй харилцаа” гэж тодорхойлогддог.⁴⁶ Энэ утгаараа санал худалдан авалт нь клиентелизмын нэг тодорхой илрэл бөгөөд ихэвчлэн богино хугацааны, шууд солилцоонд тулгуурладаг бол клиентелизм нь илүү тогтвортой, давтагдах шинжтэй харилцааг илэрхийлдэг. Иймээс санал худалдан авалтыг клиентелист улс төрийн өргөн хүрээний орчинд авч үзэх нь онолын хувьд үндэслэлтэй байна. Түүнчлэн санал худалдан авалт гэдэг ойлголтыг зөвхөн сонгогчидтой холбоотойгоор хязгаарлан хэрэглэх шаардлагатай. Учир нь зарим тохиолдолд уг нэр томъёог хууль тогтоогчдын хоорондын санал солилцоо, тохиролцоонд хэрэглэдэг боловч энэ нь чанарын хувьд өөр агуулга бүхий болно. Тухайлбал, хууль тогтоогчид бие биеийнхээ

⁴⁴ Eric Kramon, *Money for votes: The causes and consequences of electoral clientelism in Africa*, Doctoral dissertation, (University of California, Los Angeles, 2013); Muhtadi, *supra* note 40.

⁴⁵ Muhtadi, *supra* note 40.

⁴⁶ Allen Hicken, “Clientelism”, *Annual Review of Political Science* 14, (2011), 289-310.

санаачилсан хууль, бодлогыг дэмжихийн тулд харилцан “санал солилцох” (horse trading, logrolling) хэлбэрээр тохиролцох явдал нь институтийн дотоод улс төрийн хэлэлцээний механизм бөгөөд сонгогчдын санал худалдан авахтай ижил утгаар ойлгогдохгүй. Үүнтэй адилаар олон улсын болон бүс нутгийн байгууллагуудын хүрээнд гишүүн улсуудын хооронд үүсдэг улс төрийн дэмжлэгийн солилцоо (жишээлбэл, олон улсын байгууллагын шийдвэр гаргалтад нөлөөлөх зорилгоор дэмжлэг үзүүлэх) нь мөн санал худалдан авалтын ойлголтоос ангид авч үзэх шаардлагатай. Эдгээр харилцаа нь институтийн хүрээнд явагдах хэлэлцээ, тохиролцооны нэг хэлбэр бөгөөд сонгогчдын зан төлөвт шууд нөлөөлөх зорилготой санал худалдан авалтын үндсэн шинжийг агуулахгүй. Иймээс санал худалдан авалтыг онолын хувьд тодорхойлохдоо хэд хэдэн чухал ялгааг анхаарах шаардлагатай. Үүнд: (1) нийтийн ашиг болон хувийн ашигт тулгуурласан үйлдлийг ялгах; (2) богино хугацааны нөхцөлт харилцааг урт хугацаанд үргэлжлэх клиентелист харилцаанаас салгаж ойлгох; (3) сонгогчид чиглэсэн үйлдлийг институтийн дотоод улс төрийн хэлэлцээнээс ялган авч үзэх шаардлагатай байна.

Б. Санал худалдан авалтын эрх зүйн зохицуулалтын хүрээ

Орчин үеийн ардчилсан улс орнуудын дийлэнх нь санал худалдан авалтыг үндэсний хууль тогтоомжийн түвшинд шууд хориглож зохицуулсан байдаг. Эрх зүйн зохицуулалтын хамрах хүрээ, нарийвчлал, хяналт, хэрэгжилтийн механизм нь улс орон бүрд харилцан адилгүй. Зарим улсын хувьд санал худалдан авалтыг зөвхөн нэр дэвшигч, улс төрийн нам, эсхүл тэдний зуучлагчдын зүгээс сонгогчдод мөнгө, бараа, үйлчилгээ санал болгох үйлдлээр хязгаарлан хориглодог бол, бусад улс оронд сонгогч өөрөө ийм санал хүлээн авах, саналаа “худалдах” үйлдлийг мөн адил хууль зөрчсөнд тооцдог. Энэ ялгаа нь санал худалдан авалтыг зөвхөн нийлүүлэлтийн талаас (өөрөөр хэлбэл санал худалдахыг санал болгогч талаас) авч үзэх үү, эсвэл эрэлт ба нийлүүлэлтийн харилцан нөлөөлөл бүхий үзэгдэл гэж ойлгох уу гэсэн онолын хандлагын ялгааг үүсгэдэг. Энэхүү өгүүллийн онолын хүрээнд авч үзэхэд, санал худалдан авалтыг үр дүнтэй хязгаарлахын тулд зөвхөн хориглох заалт хангалтгүй бөгөөд улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал, тайлагнал, хяналтын тогтолцоотой уялдаа, холбоо бүхий зохицуулалт шаардлагатай байна. Тухайлбал, сонгуулийн санхүүжилтийн зохицуулалт нь хандивлагчийн мэдээллийг ил болгох, тодорхой босгоос дээш дүнтэй хандивыг тайлагнах, кампанит ажлын зардлыг хянах зэрэг механизмыг агуулснаар улс төрийн мөнгөний урсгалыг ил тод болгох боломжийг бүрдүүлдэг. Энэ нь зохицуулагч (Сонгуулийн төв байгууллага гэх

мэт) байгууллага болон хууль сахиулах байгууллагуудад сонгуулийн санхүүжилтийг ашиглан сонгогчдод хууль бус урамшуулал олгосон эсэхийг тогтоох нөхцөлийг бий болгодог. Жишээлбэл, Их Британийн “Ардын төлөөллийн тухай хууль (Representation of the People Act, 1983)” хуулийн хүрээнд сонгуулийн өмнө, сонгуулийн үеэр, эсхүл дараа сонгогчид мөнгө, бэлэг, зээл, албан тушаал зэрэг “үнэ бүхий зүйл” санал болгох, эсхүл хүлээн авахыг санал худалдан авалтын (bribery) хэлбэрт тооцон эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр зохицуулсан байдаг. Энэ нь санал худалдан авалтыг зөвхөн үйлдлийн үе шат бус, түүний үр дагавар, хүлээлттэй холбон өргөн хүрээнд тодорхойлсон жишээ байна. Ийм төрлийн эрх зүйн зохицуулалтын санал худалдан авалтыг бүрэн зогсоох хангалттай нөхцөл болдоггүй. Иймд, онолын үүднээс харахад, санал худалдан авалтын эрх зүйн зохицуулалтын хүрээ нь зөвхөн хориглох шинжтэй заалтаар хязгаарлагдах бус, улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал, тайлагнал, хяналтын институтийн чадавх, хэрэгжилтийн үр нөлөөтэй салшгүй уялдсан цогц тогтолцоо байх шаардлагатай бөгөөд эдгээр бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн аль нэг нь сул байх тохиолдолд эрх зүйн зохицуулалт бодит практикт үр нөлөөгөө алдах эрсдэл өндөр байгааг АСДОУХ, ЭЗХАХБ зэрэг олон улсын байгууллагуудын судалгаанууд⁴⁷ харуулж байна.

IV. Улс төрийн санхүүжилт ба санал худалдан авалтын уялдаа холбоог тайлбарлах нь

Улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалт нь зөвхөн нам, нэр дэвшигчдийн орлого, зарлагын хууль ёсны хүрээг тогтоох төдийгүй, сонгуулийн өрсөлдөөн ямар хэлбэрээр явагдахыг тодорхойлдог институтийн үндсэн механизм байна. Энэ утгаараа улс төрийн санхүүжилтийн зохицуулалт болон санал худалдан авалтын хоорондын холбоо нь улс төрийн өрсөлдөөн, хөшүүрэг, өртөг-үр ашгийн тооцоонд суурилсан онолын шинжтэй уялдаа байна. Өөрөөр хэлбэл, улс төрийн санхүүжилтийн хэлбэрүүд, намын санхүүжилт ямар эх үүсвэрээс бүрдэх, түүнийг ямар түвшинд ил тод болгож, хэрхэн хянах, ямар зөрчилд ямар хариуцлага тооцох зэрэг эрх зүйн сонголтууд нь санал худалдан авалт үүсэх боломж, өртөг, эрсдэл, үр нөлөөнд шууд нөлөөлдөг байна. Онолын хувьд дараах байдлаар тайлбарлах боломжтой хэмээн үзэж байна. Үүнд:

Нэгдүгээрт, рациональ сонголтын хандлагын хүрээнд авч үзвэл, нам, нэр дэвшигчид сонгуулийн ялалтад хүрэх хамгийн үр ашигтай стратегийг сонгодог гэж үздэг. Хэрэв бодлогын өрсөлдөөнөөс илүүтэйгээр сонгогчдод шууд материаллаг ашиг санал болгох нь

⁴⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Preventing corruption in public procurement*, (Paris: OECD Publishing, 2016).

богино хугацаанд илүү үр дүнтэй гэж үзвэл санал худалдан авалт нь рациональ стратеги болж хувирдаг. Энэ нөхцөлд улс төрийн намын санхүүжилтийн зохицуулалт сул, хяналт хангалтгүй, тайлагнал ил тод бус байвал хууль бус буюу далд санхүүгийн эх үүсвэрийг сонгогчдод чиглэсэн урамшуулал болгон хувиргах боломж нэмэгдэнэ. *Хоёрдугаарт*, төлөөлөгч-төлөөлүүлэгчийн (principal-agent) онолын үүднээс авч үзвэл, сонгогчид нь төлөөлөгчөө сонгодог “төлөөлүүлэгч”, харин улс төрийн нам, нэр дэвшигчид нь тэдний өмнөөс эрх мэдэл хэрэгжүүлэх “төлөөлөгч” болдог. Гэвч мэдээллийн тэгш бус байдал өндөр, ялангуяа санхүүгийн эх үүсвэрийн талаарх мэдээлэл ил тод бус үед сонгогчид төлөөлөгчийнхөө бодит хамаарал, түүний шийдвэрт нөлөөлж буй ашиг сонирхлыг бүрэн танин мэдэх боломж хязгаарлагддаг. Ийм нөхцөлд улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал сул байх нь сонгогчдын хяналт тавих чадавхыг бууруулж, төлөөллийн харилцааг гажуудуулдаг. Үүний үр дүнд улс төрийн өрсөлдөөн бодлого, хөтөлбөрийн агуулгаас илүүтэй богино хугацааны материаллаг ашигт тулгуурлах эрсдэл нэмэгдэж, санал худалдан авалт нь энэхүү гажуудлын тод илэрхийлэл болж хувирдаг. *Гуравдугаарт*, клиентелизмын онол нь улс төрийн намын санхүүжилтийн зохицуулалт болон санал худалдан авалтын хоорондын уялдааг хамгийн тодорхой тайлбарладаг. Клиентелист тогтолцоонд улс төрийн дэмжлэг нь нийтэд чиглэсэн бодлогын амлалтад бус, харин хувь хүн эсхүл тодорхой бүлэгт чиглэсэн материаллаг ашиг, ялгавартай хүртээмжид тулгуурладаг.⁴⁸ Ийм тогтолцоо тогтвортой оршихын тулд улс төрийн намууд тодорхой хэмжээгээр хуваарилж болох санхүүгийн нөөц, урсгалтай байх, мөн түүнийг албан болон албан бус сувгаар ашиглах боломжтой байх шаардлагатай болдог. Харин намын санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалт сул, хандивын эх үүсвэр тодорхойгүй, зарлагын тайлагналд хяналт тавих механизм хангалтгүй үед эдгээр нөөц нь клиентелист сүлжээг санхүүжүүлэх суурь нөхцөл болж хувирдаг.⁴⁹

Иймээс санал худалдан авалт нь ихэвчлэн намын санхүүжилтийн хяналт сул байх нөхцөлтэй хавсарч, клиентелист улс төрийн нэг хэрэгсэл болон хөгжих хандлагатай байдаг. Энэ үүднээс авч үзвэл улс төрийн намын санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалт нь санал худалдан авалтад хэд хэдэн үндсэн сувгаар нөлөөлдөг гэж онолын түвшинд тайлбарлаж болно. *Нэгт*, санхүүгийн эх үүсвэрийн хууль ёсны байдал, хүртээмжийн асуудал чухал нөлөөтэй. Намуудын орлогын эх үүсвэрт тавих хязгаарлалт сул, эсхүл хэрэгжилт

⁴⁸ Herbert Kitschelt, “Linkages between citizens and politicians in democratic polities”, *Comparative Political Studies* 33, no. 6-7 (2000), 845-879.

⁴⁹ Susan C. Stokes, “Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina”, *American Political Science Review* 99, no. 3 (2005), 315-325.

хангалтгүй үед хууль бус, далд, эсвэл тодорхой сонирхлын бүлгээс хэт хамааралтай санхүүжилт бий болох магадлал нэмэгддэг. Ийм санхүүгийн давуу байдал нь сонгуулийн үеэр сонгогчдод мөнгө, бараа, үйлчилгээ зэрэг материаллаг урамшуулал олгох боломжийг бүрдүүлдэг. Өөрөөр хэлбэл, намын санхүүжилтийн зохицуулалт сул байх тусам санал худалдан авалтын нөөцийн суурь тэлж санал худалдан авалтад бэлтгэгддэг.

Хоёрт, ил тод байдал болон зөрчлийг илрүүлэх боломж, нөхцөл чухал нөлөөтэй. Хэрэв санхүүгийн тайлагнал, аудитын тогтолцоо сул, хандивлагчийн мэдээлэл нээлттэй бус байвал улс төрийн намууд сонгуулийн зардлын бодит бүтэц, жинхэнэ зориулалтыг нуух боломжтой болдог. Ийм нөхцөлд сонгогчдод тараасан мөнгө, бараа, үйлчилгээг кампанит ажлын ердийн зардал, сайн дурын дэмжлэг, эсхүл олон нийтийн арга хэмжээний зардал гэж тайлбарлан хууль бус шинжийг нь бүдгэрүүлэх эрсдэл нэмэгдэнэ. Харин ил тод байдал өндөр, тайлагнал бодитой, хяналт үр нөлөөтэй үед хууль бус зарцуулалтыг илрүүлэх боломж нэмэгдэж, улмаар санал худалдан авалт хийх эрсдэл болон өртөг хоёулаа өсдөг.

Гуравт, санхүүгийн зөрчилд хүлээлгэх хариуцлагын бодит байдал нь өөрөө саатуулах чухал механизм болдог. Хэрэв зөрчилд ногдуулах шийтгэл сул, торгууль нь бэлгэдлийн шинжтэй, эсвэл хяналтын байгууллага хараат бусаар ажиллаж чаддаггүй бол улс төрийн намууд хууль зөрчих эрсдэлийг бага гэж үнэлэх хандлагатай байдаг. Ийм нөхцөлд санал худалдан авалт нь сонгуулийн үр дүнд нөлөөлөх боломжтой хэрэгсэл хэвээр үлдэнэ. Харин зөрчил илрэх магадлал өндөр, хариуцлага нь бодитой бөгөөд зайлшгүй хэрэгждэг тогтолцоо бүрдсэн тохиолдолд санал худалдан авалтаас хүртэх боломжит ашиг буурч, намууд хууль ёсны, бодлогын агуулгад тулгуурласан өрсөлдөөнийг илүүтэй сонгох хандлагатай болдог.

Дөрөвт, төрийн санхүүжилтийн тэнцвэржүүлэх үүргийг авч үзэх шаардлагатай. Онолын хувьд төрийн санхүүжилт нь улс төрийн намуудыг томоохон хувийн хандивлагчдаас хэт хараат болохоос сэргийлж, сонгуулийн өрсөлдөөнд тодорхой хэмжээнд тэгш боломж бүрдүүлэх ёстой. Хэрэв төрийн санхүүжилтийн тогтолцоо нь шударга, ил тод, тогтвортой, урьдчилан таамаглахуйц байвал намууд хууль бус эх үүсвэрээр хөрөнгө босгох, улмаар түүнийг клиентелист хэлбэрээр хуваарилах, санал худалдан авахад ашиглах байдал харьцангуй буурна. Харин төрийн санхүүжилтийн зохицуулалт буруу төлөвлөгдсөн тохиолдолд эсрэг нөлөө үзүүлэх эрсдэлтэй. Тухайлбал, ийм тогтолцоо эрх баригч болон том намуудад (гол намууд) илүү ашигтай үйлчилж, жижиг болон шинэ намуудыг өрсөлдөөний хувьд

шахалтад оруулж болзошгүй. Энэ нөхцөлд санхүүгийн боломж хязгаарлагдсан намууд албан бус, ил тод бус эх үүсвэр хайх хандлага руу түлхэгдэх магадлал нэмэгдэнэ. Иймээс төрийн санхүүжилт нь өөрөө аяндаа санал худалдан авалтыг бууруулдаг хэрэгсэл бус, харин зөв бүтэц, шударга хуваарилалт, үр нөлөөтэй хяналт бүхий нөхцөлд л сааруулах нөлөө үзүүлэх боломжтой юм.

Үүнээс нэгтгэн дүгнэхэд, санал худалдан авалт нь дан ганц ёс зүйн доголдол, эсхүл хувь хүний хууль бус үйлдэл бус, харин улс төрийн санхүүжилтийн зохицуулалтын сул тал, институтийн хяналтын чадавхын дутагдал, тэгш бус өрсөлдөөний нөхцөлөөс үүдэлтэй бүтцийн шинжтэй үзэгдэл гэж үзэх боломжтой. Өөрөөр хэлбэл, санхүүжилтийн эрх зүйн орчин сул байх тусам улс төрийн өрсөлдөөн бодлогын агуулгаас хазайж, санхүүгийн болон клиентелист хэлбэрт шилжих магадлал нэмэгддэг. Үүний зэрэгцээ, энэхүү уялдаа нь нэг чиглэлтэй бус, харилцан нөлөөлөх шинжтэй байна. Санал худалдан авалт өргөн тархсан орчинд улс төрийн намууд санхүүгийн эх үүсвэрээ хууль ёсны сувгаар бус, сонгуулийн богино хугацааны материаллаг ашигт тулгуурласан хэлбэрээр зохион байгуулах хандлагатай болдог. Ингэснээр санал худалдан авалт нь өөрөө намын санхүүжилтийн далд хэлбэрийг тогтворжуулж, улмаар ил тод байдлыг сулруулах институтийн соёлыг бий болгодог. Иймээс улс төрийн намын санхүүжилтийн зохицуулалт болон санал худалдан авалтын хооронд харилцан нөхцөлдсөн уялдаа оршдог гэж дүгнэж болно. Энэ утгаараа улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалт нь санал худалдан авалтыг зөвхөн хориглох тусгай заалтаас илүү өргөн ач холбогдолтой. Учир нь санал худалдан авалтын бодит боломж нь намын орлогын бүтэц, санхүүгийн урсгалын ил тод байдал, зарлагын тайлагнал, хяналтын чадавх, төрийн санхүүжилтийн загвар, мөн хариуцлагын механизмын үр нөлөө зэрэг институтийн хүчин зүйлсээс шууд хамаардаг. Иймээс санал худалдан авалтыг бууруулах оновчтой арга нь зөвхөн хориглох шинжтэй зохицуулалт бус, харин улс төрийн намын санхүүжилтийн тогтолцоог ил тод, хариуцлагатай, хэрэгжихүйц, тэгш өрсөлдөөнийг дэмжсэн байдлаар цогцоор нь төлөвшүүлэхэд оршино.

V. Дүгнэлт

Энэхүү судалгааны хүрээнд улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал болон санал худалдан авалтын эсрэг эрх зүйн зохицуулалтын хоорондын онолын болон институтийн уялдаа холбоог тайлбарлахыг зорилоо. Судалгааны үр дүнгээс харахад улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал ба санал худалдан авалт хэмээх ойлголтууд нь хоорондоо

уялдаа холбоотой сонгуулийн шударга байдлыг хангах нэгэн цогц институтийн тогтолцооны харилцан хамааралтай бүрэлдэхүүн хэсгүүд байна.

Нэгдүгээрт, улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал нь зөвхөн санхүүгийн мэдээллийг нээлттэй болгох төдий бус, харин улс төр дэх мөнгөний нөлөөллийг хянах, сонгогчийн мэдээлэлтэй сонголт хийх эрхийг хамгаалах, ардчилсан сонгуулийн суурь нөхцөлийг бүрдүүлэх ач холбогдолтой. Ил тод байдал сул байх үед санхүүгийн урсгал далд хэлбэрт шилжиж, хууль бус санхүүжилт, ашиг сонирхлын зөрчил, клиентелист харилцаа өргөжих боломж нэмэгддэг.

Хоёрдугаарт, санал худалдан авалт нь дан ганц хууль зөрчсөн үйлдэл бус, харин улс төрийн санхүүжилтийн зохицуулалтын сул байдал, хяналтын институтийн чадавх, өрсөлдөөний тэгш бус нөхцөлтэй уялдсан бүтцийн шинжтэй үзэгдэл юм. Рациональ сонголтын онолын үүднээс улс төрийн оролцогчид сонгуулийн ялалтад хүрэх өртөг–үр ашгийн тооцоонд үндэслэн стратегиа тодорхойлдог бөгөөд зохицуулалтын орчин сул үед санал худалдан авалт нь “үр ашигтай” хувилбар болж хувирдаг.

Гуравдугаарт, улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалт нь санал худалдан авалтын тархалт, хэлбэр, үйл ажиллагаанд хэд хэдэн механизмаар нөлөөлдөг. Тухайлбал, намуудын санхүүгийн эх үүсвэр хэр зэрэг хууль ёсны, ил тод байгаагаас тэдний сонгогчдод материаллаг урамшуулал олгох боломж шууд хамаарна. Мөн санхүүгийн тайлагнал, аудит, мэдээллийн нээлттэй байдал өндөр байх тусам хууль бус зарцуулалтыг илрүүлэх боломж нэмэгдэж, санал худалдан авалт хийх эрсдэл өсдөг. Үүнтэй зэрэгцэн зөрчилд ногдуулах хариуцлага бодитой, тогтмол хэрэгждэг байх нь улс төрийн намуудын хууль зөрчих сонирхлыг бууруулах чухал нөхцөл болдог. Нөгөө талаас, төрийн санхүүжилтийн тогтолцоо зөв зохион байгуулагдсан тохиолдолд намуудын хувийн эх үүсвэрээс хэт хамаарах байдал буурч, өрсөлдөөний тэгш нөхцөл сайжрах боломж бүрддэг байна.

Дөрөвдүгээрт, улс төрийн санхүүжилт ба санал худалдан авалтын хоорондын хамаарал нь нэг чиглэлтэй бус, харилцан нөлөөлөх шинжтэй. Ил тод бус санхүүжилт нь санал худалдан авалтыг дэмжих нөхцөл бүрдүүлдэг бол нөгөө талаас санал худалдан авалт өөрөө намын санхүүжилтийн далд, тайлагналгүй хэлбэрийг бэхжүүлж, ил тод байдлыг сулруулах институтийн соёлыг бий болгодог. Ийнхүү эдгээр үзэгдэл харилцан бие биеэ дэмжих замаар клиентелист харилцааг улс төрд тогтвортой **болгох нөхцөлийг бүрдүүлдэг**.

Эцэст нь, санал худалдан авалтыг бууруулах бодлогын үр нөлөө

нь хориглох шинжтэй эрх зүйн зохицуулалт, хууль зүйн аливаа хязгаарлалтаар зогсохгүй. Харин улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалтыг ил тод, хариуцлагатай, бодитоор хэрэгжихүйц, мөн тэгш өрсөлдөөнийг дэмжсэн байдлаар цогцоор нь бүрдүүлэхтэй шууд холбоотой байна. Энэ утгаараа өргөн хүрээнд авч үзвэл улс төрийн санхүүжилтийн зохицуулалтыг сайжруулах нь санал худалдан авалтыг бууруулах бодлогын салшгүй хэсэг бөгөөд цаашлаад ардчилсан сонгуулийн шударга, ил тод байдлыг хангах стратегийн ач холбогдолтой байна.

[Ном зүй]

- Бат-Өлзийн Эрдэнэдалай, Улс төрийн намын санхүүжилт: Олон улсын туршлага ба Монгол дахь тулгамдсан асуудал, Улс төрийн судлалын докторын диссертаци, Монгол Улсын Их Сургууль, Улаанбаатар, 2018 он.
- ACE Electoral Knowledge Network, “Political finance”, *Youth and elections*, <https://aceproject.org/ace-en/topics/yt/yt30/political-finance>, 2012.
- Helena Catt, Andrew Ellis, Michael Maley, Alan Wall, Peter Wolf, *Electoral management design*, Rev. ed., International IDEA, 2014.
- Allen Hicken, “Clientelism”, *Annual Review of Political Science*, 14, 289–310, <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.031908.220508>, 2011.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *Funding of political parties and election campaigns: A handbook on political finance*, 2014.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), “Political finance database”, <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>, 2022.
- Herbert Kitschelt, “Linkages between citizens and politicians in democratic polities”, *Comparative Political Studies*, 33(6–7), 845–879, 2000.
- Eric Kramon, *Money for votes: The causes and consequences of electoral clientelism in Africa*, Doctoral dissertation, University of California, Los Angeles, 2013.
- Jonathan Mendilow, Eric Phélippeau (Eds.), *Handbook of political party funding*, Edward Elgar Publishing, 2018.
- Burhanuddin Muhtadi, *Vote buying in Indonesia: The mechanics of electoral bribery*, Palgrave Macmillan, <https://doi.org/10.1007/978-981-13-6779-3>, 2019.
- Simeon Nichter, “Vote buying or turnout buying? Machine politics and the secret ballot”, *American Political Science Review*, 102(1), 19–31, 2008.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Financing democracy: Funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264249455-en>, 2016.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Preventing corruption in public procurement*, OECD Publishing, 2016.
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Guidelines on political party regulation*, 2nd ed., <https://odihhr.osce.org/odihhr/538473>, 2020.
- Susan Scarrow, “Political finance in comparative perspective”, in R. S. Katz & W. Crotty (Eds.), *Handbook of party politics*, SAGE Publications, 193–203, 2007.
- Frederic Schaffer (Ed.), *Elections for sale: The causes and consequences of vote buying*, Ateneo de Manila University Press, 2007.

Susan Stokes, “Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina”, *American Political Science Review*, 99(3), 315–325, 2005.

[Abstract]

**Explaining the Relationship Between Transparency
in Political Financing and Vote Buying**

Sarantuya Baatar

Master of Science (M.Sc.).

*Researcher, Parliamentary Research and Development Institute
Ulaanbaatar, Mongolia*

This article aims to explain the theoretical and institutional nexus between political finance transparency and vote buying. Electoral integrity constitutes a fundamental condition of democratic governance, and the regulation of political finance, transparency, and oversight mechanisms play a crucial role in ensuring it. From a theoretical perspective, political finance is a comprehensive concept encompassing all processes through which political parties and candidates mobilize and expend financial resources to support political activities. This includes private donations, membership fees, and public funding. The political finance system is grounded in core principles such as transparency, fairness, accountability, and representation.

In contrast, vote buying is a clientelistic practice that links voters' choices to material incentives, thereby distorting political competition. It typically emerges in contexts characterized by opaque financing and weak oversight, and there exists a direct relationship between vote buying and the level of transparency in political finance. As transparency decreases, illicit financial flows tend to increase, expanding the opportunities for vote buying. Conversely, improved transparency raises the risks and costs associated with such practices, thereby contributing to their reduction.

The article analyzes the relationship between political finance transparency and vote buying through the lenses of rational choice theory, principal-agent theory, and theories of clientelism. It demonstrates that political finance regulation influences vote buying through mechanisms related to revenue sources, expenditure, reporting, oversight, and accountability. In this sense, vote buying should not be understood merely as an illegal act, but rather as a structural phenomenon arising from institutional weaknesses. Therefore, reducing vote buying requires the comprehensive implementation of transparent, accountable, and effective political finance regulation.

[Keywords]

Political Finance, Transparency, Vote Buying, Electoral Integrity, Legal Regulation, Oversight and Accountability Mechanisms.