

Илтгэгч: М.Төрбаяр / Хууль зүй, дотоод хэргийн  
ямны Хууль зүйн бодлогын  
газрын ахлах мэргэжилтэн /

2004.12.17

## **“АШГИЙН БУС ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДИЙН ТУХАЙ” ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ТАЛААР**

Улсын Их Хурлаас баталсан “Монгол Улсын эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр”-ийн хүний эрх, эрх чөлөө түүний хууль зүйн баталгааг хангах гэсэн 4 дэхь хэсгийн “8”-д иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрх, эрх чөлөөг хангахтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалтыг одоогийнхоос илүү боловсронгуй болгох тухай заасан билээ.

Манай улсын хувьд энэ төрлийн харилцааг зохицуулж буй гол хууль нь 1997 онд батлагдсан “Төрийн бус байгууллагын тухай хууль” бөгөөд 2004 оны 3 дугаар улирлын байдлаар уг хуулийн дагуу байгуулагдсан 4200 орчим төрийн бус байгууллага Хууль зүй, дотоод хэргийн яаманд бүртгэгдсэн байна.

Үүнээс үзэхэд одоо мөрдөж буй Төрийн бус байгууллагын тухай хууль нь иргэний нийгмийн бүрдэл хэсэг болох сайн дурын үүсгэл санаачлагын байгууллагууд тус улсад олноор үүсч, төлөвшихөд зохих үүрэг гүйцэтгэсэн нь тодорхой юм.

Уг хууль хэмжээний хувьд жижгэвтэр /26 зүйлтэй үүний 6-нь хүчингүй болсон/ хэдий ч ерөнхий үзэл санаа, зохицуулалтын гол зарчим журам нь зөв сайн хууль билээ. Гэвч эрх зүйн шинэтгэл эрчимтэй хийгдэж буй өнөөгийн түвшинд авч үзвэл уг хууль бүхэлдээ нилээд хуучрах хандлагатай болсны дээр шинээр үүсч буй энэ төрлийн харилцааг тэр бүр зохицуулж чадахгүй байдал ажиглагдаж байна.

Иймээс эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөрт заасанчлан уг хуулийг бүхэлд нь эргэн судалж, одоогийнхоос илүү боловсронгуй болгох, ингэхдээ олон улсын чиг хандлага, жишиг загварт нийцүүлэх, сүүлд гарсан гол хуулиудтай / “ Иргэний хууль” “ Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль” зэрэг/ -тай зохицуулалт нэр томъёог нь уялдуулах шаардлага зүй ёсоор гарч ирсэн.

Дээрх шаардлагын дагуу одоо мөрдөж буй “Төрийн бус байгууллагын тухай” хуулийн нэрийг өөрчлөн / Ашгийн бус хуулийн этгээдийн тухай / бүхэлд нь шинэчилж, нэрийн нь агуулгад нийцүүлэх үүднээс зохицуулалтыг нь илүү дэлгэрэнгүй болгож, зургаан бүлэг, 65 зүйл бүхий хуулийн төсөл боловсрууллаа.

Төсөлд тусгагдсан гол зүйлүүдийг тайлбарлахын өмнө уг хуулийн нэрийг өөрчлөх болсон үндэслэл, шалтгааны талаар товч дурдах нь зүйтэй болов уу.

1997 онд дээрх хууль батлагдан гарснаар тус улсад “төрийн бус байгууллага” гэсэн ойлголт, нэр томъёо бий болсон ба уг хуулийн нэрийг эхэлж оноохдоо “Non government organization” /NGO/ гэсэн нэр томъёог иш үндэс болгосон шиг байна. Гэтэл энэ нь “төрийн бус байгууллага” гэхээсээ илүү “Засгийн газрын бус байгууллага” гэсэн ойлголтыг агуулдаг бололтой юм.

Тухайлбал, зарим толь бичиг, эх сурвалжид олон улсын эрх зүйд засгийн газрын хавсрага болдоггүй, түүний удирдлага дор ажилладаггүй нийтийн ашиг тусын төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг НҮБ түүнд зөвлөх статустай Улаан загалмайн байгууллага, ОПЕК, Дэлхийн банк зэрэг томоохон субъектүүдийг энэ нэр томъёоны хүрээнд авч үздэг тухай тайлбарласан байна.

Гэтэл манай улсын хувьд “Төрийн бус байгууллагын тухай” хуулийн дагуу байгуулагдаж, бүртгүүлсэн хуулийн этгээдийг, тодруулж хэлбэл дээр дурдсан 4200 орчим байгууллагыг энэ нэр томъёоны хүрээнд ойлгож, ярьж ирсэн билээ. Энэхүү ойлголтыг дээрх тайлбар дээр буулгаж үзвэл зөв ойлголт, оновчтой нэр томъёо гэхэд хүндрэлтэй юм.

Түүнчлэн төрийн чиг үүрэг гүйцэтгэдэггүй хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааг уг хуулиар зохицуулдаг учраас түүнд ийм нэр оноосон тухай нэгэн семинар дээр яригдаж байсан. Хэрэв ийм бол хувийн компани, хоршоо, нөхөрлөл, эмнэлэг, сургууль, радио, телевиз гэх мэт төрийн чиг үүрэггүй хэдэн арван мянган хуулийн этгээдийн харилцааг яагаад энэ хуулиар зохицуулдаггүйг тайлбарлах хэрэгтэй болох юм.

Шинэ Иргэний хуульд “төрийн бус байгууллага” гэсэн нэр томъёо огт байхгүй бөгөөд хуулийн этгээдийг “ашгийн төлөө”, “хууль буюу дүрэмд заасан зорилготой ашгийн төлөө бус” гэж хоёр ангилсаны дотор ашгийн төлөө хуулийн этгээдийг:

- нөхөрлөл;
- компанийн хэлбэрээр

ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг:

- холбоо;
- сан ;
- хоршооны хэлбэрээр тус тус байгуулхаар заасан байна.

Иймээс уг хуулийн нэрийг Иргэний хуулийн суурь ангилалын нэр томъёотой нийцүүлэн “Ашгийн бус хуулийн этгээдийн тухай” гэж өөрчлөх эсхүл ашгийн бус хуулийн этгээдийн үндсэн хэлбэр болох “Холбоо” “Сан”-гийн нэрээр шууд нэрлэхийн аль аль нь байж болохоор байна.

Бусад орны энэ чиглэлийн хууль тогтоомж, холбогдох материалиас үзэхэд энэ ангилалд хамаарах байгууллага, хуулийн этгээдийн харилцааг зохицуулдаг хуулийг голчлон “Ашгийн төлөө бус байгууллага” гэсэн нэр томъёоны дор нилээд өргөн хүрээнд авч үздэг чиг хандлага ажиглагдаж байна.

Гэхдээ зарим улс орон ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн үндсэн хэлбэр болох Холбоо, сангийн нэрээр хуулиа шууд нэрлэсэн нь ч / “Холбооны тухай”, “Сангийн тухай”, -Холбоо, сангийн тухай” гэх мэт/ байна. Харин манай улсын хувьд эдгээрийн аль нэгийг сонгох хэрэгтэй болсон ба нэг дэхь чиг хандлагыг нь илүү оновчтой гэж үзэж уг хуулийг “ Ашгийн бус хуулийн этгээдийн тухай ” гэж нэрлэсэн болно.

Өөр нэг тайлбарлах зүйл нь: Иргэний хуульд ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг “хоршоо”- ны хэлбэрээр байгуулж болохоор заасныг дээр дурдсан бөгөөд хоршооны харилцааг бие даасан тусгай хууль / “Хоршооны тухай” / - иар зохицуулдаг учраас энэ хуулийн үйлчлэх хүрээнд хамруулаагүй билээ.

Гэхдээ хамгийн гол нь “хоршоо”- г ашгийн бус хуулийн этгээдийн шинжийг шууд агуулж байна гэхэд эргэлзээтэй байна. Тэгээд ч “хоршоо”-г бүхэлд нь ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн ангилалд хамруулж үздэг улс орон / ОХУ-ын Иргэний хуульд зөвхөн хэрэглэгчдийн хоршоог ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдэд хамааруулсныг эс тооцвол / тэр бүр тааралдахгүй байна.

Иймээс үндсэн шинжийг нь харгалзан “хоршоо”-г ашгийн төлөө хуулийн этгээдийн ангилалд хамааруулах нь илүү оновчтой гэж үзсэн ба үүнтэй уялдуулан Иргэний хуулийн холбогдох хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, уг хуулийн төсөл / Иргэний хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай/-ийг хамтад нь бэлтгэн оруулж байна.

Одоо төсөлд тусгагдсан гол зүйлүүдийн талаар товч мэдээллэл хийе. Гэхдээ төслийн 3, 4, 5 дугаар бүлгийн талаар ажлын хэсгийн гишүүд тусгайлан танилцуулах учраас төслийн бүтцийг бүхэлд нь / схем1 / дэлгэцээр харуулж 1, 2 дугаар бүлэгт тусгагдсан зарчмын шинжтэй зарим зүйлийг хөндөж ярья.

**1. Ерөнхий зүйл гэсэн эхний бүлэгт:** Ашгийн бус хуулийн этгээдтэй холбогдох нийтлэг зүйлүүдийг тусгасан ба одоо мөрдөж буй Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд байхгүй хэд хэдэн гол зүйлийг шинээр тусгаж, зарим зүйлүүдэд зарчмын шинжтэй өөрчлөлт оруулсан . Тухайлбал:

**1/** Ашгийн бус хуулийн этгээдийн ашгийн төлөө хуулийн этгээдээс ялгагдах үндсэн шинжийг тодорхойлж өгсөн. / схем 2 /

**2/** Иргэний хуулийн суурь ангилал, бусад улс орны энэ төрлийн харилцааны чиг хандлагыг харгалзан ашгийн бус хуулийн этгээдийн зохион байгуулалтын хэлбэрийг тодорхойлж, хэлбэр тус бүрийн зохицуулалтыг нь тусгай бүлэг болгон хуульчлахаар тусгасан . / схем 3 /

**3/** Ашгийн бус хуулийн этгээдийн ангилалыг одоогийхоос илүү тодорхой болгож, “нийгэмд үйлчилдэг” ангилалд хамаарах хуулийн этгээдийн зохицуулалтыг тусгай бүлэг болгон хуульчилсан байгаа. / схем 4/

Тухайлбал ямар төрлийн үйл ажиллагааг нийгэмд ашиг тустай гэж үзэх, нийгэмд ашиг тустай үйл ажиллагаа явуулж буй холбоо, санг ямар шалгуураар тогтоох, тэдгээрт хэн “нийгэмд үйлчилдэг” гэсэн статус олгох, үйл ажиллагаанд нь хэн мониторинг хийх, ийм ангилалд хамаарах холбоо, санд төрийн зүгээс ямар төрлийн дэмжлэг тусалцаа үзүүлэх зэргийг нилээд тодорхой тусгасан байгаа.

Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн дагуу байгуулагдаж, бүртгүүлсэн хуулийн этгээдийг “нийгэмд үйлчилдэг”, “гишүүддээ үйлчилдэг” гэж хоёр ангилдаг боловч ийнхүү ангилсаны ач холбогдол, үр дагавар огт байхгүй зөвхөн хоосон ангилал л байгаа билээ.

Бусад орны энэ төрлийн хууль тогтоомжоос харахад “нийгэмд үйлчилдэг” ангилалд хамаарах хуулийн этгээдийн зохицуулалт нөгөөхөөсөө нилээд ялгаатай байдал ажиглагдсан ба ангилалаас нь хамааран татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийн бодлогоо тодорхойлдог бололтой байна. Энэ асуудлаар дараагийн илтгэгч тусгайлан танилцуулах болно.

**4/** Одоо мөрдөж буй Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд уг хуулийн дагуу байгуулагдаж, бүртгүүлсэн хуулийн этгээд аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлж болох эсэх тухай тодорхой заалт байхгүй билээ. Гэтэл дийлэнх улс орон ашгийн бус хуулийн этгээдэд аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэхийг зохих хэмжээгээр зөвшөөрдөг байна. Үүнийгээ энэ төрлийн хуулийн этгээдийг бодитойгоор оршин тогтнож, үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулах нөхцлийг хангахад чиглэсэн нилээд чухал зохицуулалт гэж үздэг байна.

Иймээс Ашгийн бус хуулийн этгээд дүрэмд заасан зорилгоо хэрэгжүүлэхийн тулд аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлж болохыг төсөлд маш тодорхой тусгасан байгаа. Бусад улс орны туршлагаас харахад энэ асуудлаар 3 янзын чиг хандлага ажиглагдаж байна. /схем 5/

Үүнтэй уялдан тэдгээрийн аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлж олсон орлогод татвар ногдуулах эсэх, ногдуулбал ямар арга, шалгуурыг үндэслэл болгох, түүнийг хэрэгжүүлэх бүтэц, зохион байгуулалт ямар байх зэргийг тодорхойлох шаардлага гарч ирдэг ба энэ нь бидний санал бодлоо хуваалцах хамгийн гол асуудал бөгөөд энэ талаар мөн дараагийн илтгэгч тусгайлан танилцуулах болно.

**5/** Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн дагуу байгуулагдсан хуулийн этгээдийг зөвхөн нийслэлд Хууль зүй, дотоод хэргийн яам бүртгэгдээс орон нутагт байгуулагдаж буй энэ төрлийн байгууллагуудад ихээхэн зардал, чирэгдэл учирдагын гадна үүнээс үүдэн хөдөөд бие даасан ийм төрлийн хуулийн этгээд байгуулах явдал цөөн байна. Нэг үгээр хэлбэл орон нутаг дахь иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрх зохих хэмжээгээр хязгаарлагдаж байна гэсэн үг юм. Жишээ нь: Хууль зүй, дотоод хэргийн яаманд бүртгэлтэй 4200 орчим байгууллагын зөвхөн 10 гаруй хувь нь хөдөө орон нутагт байгуулагдсан байна.

Бусад улсын хууль тогтоомжоос харахад энэ төрөлд хамаарах хуулийн этгээдийг шүүх, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, орон нутгийн аль нэг холбогдох захиргааны байгууллага зэрэг хэд хэдэн субъект бүртгэдэг байна. /схем 6/

Иймд эдгээрээс аль тохиромжтойг нь сонгох шаардлагатай байгаа ба ажлын хэсгийн зүгээс энэ төрөлд хамаарах хуулийн этгээдийг орон нутгийн холбогдох захиргааны байгууллага бүртгэх нь илүү оновчтой гэсэн байр суурь баримталсан. Энэ чиг, санаа “сайн засаглал” хөтөлбөрт ч тусгагдсан байгаа.

Иймээс одоогийн байдлаар Ашгийн бус хуулийн этгээдийг нийслэлд, нийслэлийн Төрийн захиргаа, хууль зүйн хэлтэс, аймагт, аймгийн Төрийн захиргаа, хууль зүйн хэлтэс тус тус бүртгэхээр “Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай” хуульд өөрчлөлт оруулах чиг баримталж байна.

Гэхдээ орон нутаг дахь татварын алба бүртгэж болох өөр нэг хувилбар байгаа ба энэ талаар та бүхнийг санал бодлоо хуваалцана гэдэгт найдаж байна.

**6/ Төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагааны тайланг** Хууль зүй, дотоод хэргийн яам жил бүр авдаг, тайлангаа зохих ёсоор ирүүлээгүй бол улсын бүртгэлээс хасдаг зэрэг хууль зүйн үндэслэл муутай хэрэглэхэд тохиромжгүй, хамгийн гол нь хэрэгждэггүй зүйл заалтууд одоогийн хуульд байгаа билээ.

Ашгийн бус хуулийн этгээд үйл ажиллагаагаа аль нэг холбогдох этгээдэд /схем 7 / тайлагнах шаардлага байдаг хэдий ч үүнд бүгдийг нь хавтгайруулан хамруулах нь ач холбогдол багатай байна. Иймээс зөвхөн сан болон “нийгэмд үйлчилдэг” холбооны үйл ажиллагааны тайланг “Нийгэмд ашиг тустай үйл ажиллагааг дэмжих зөвлөл” хянаж, мониторинг хийж байхаар төсөлд тусгаж, тайланд агуулагдах зүйлийг өмнөхөөс илүү тодорхой заасан байгаа.

**2. Төслийн хоёрдугаар бүлэгт:** Үүсгэн байгуулах баримт бичиг, үүсгэн байгуулагчдад тавигдах шаардлага, Холбоо, сан үүсгэн байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах процесс, татан буугдах үеийн эд хөрөнгийн зохицуулалт зэргийг нилээд дэлгэрэнгүй тусгасан.

Одоо мөрдөж буй Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд татан буулгахтай холбоотой хоёр зүйл байгааг эс тооцвол эдгээртэй холбоотой зохицуулалт бараг байхгүй билээ.

Тодруулж тайлбарлах зүйл гэвэл: Хуулийн этгээд өөрчөн байгуулагдах 5 янзын арга зам /схем 8 / байдаг. Харин энэ төрлийн хуулийн этгээдийн онцлогийг харгалзан Ашгийн бус хуулийн этгээдийг үндсэн зорилго, зохион байгуулалтын төрөл, хэлбэрээ өөрчлөх замаар өөрчлөн байгуулагдахыг хориголсон байгаа. Иймээс үүнтэй уялдуулан Иргэний хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж, төслийг мөн хамтад нь батлуулахаар оруулж байна.

Анхаарал тавьсанд баярлалаа