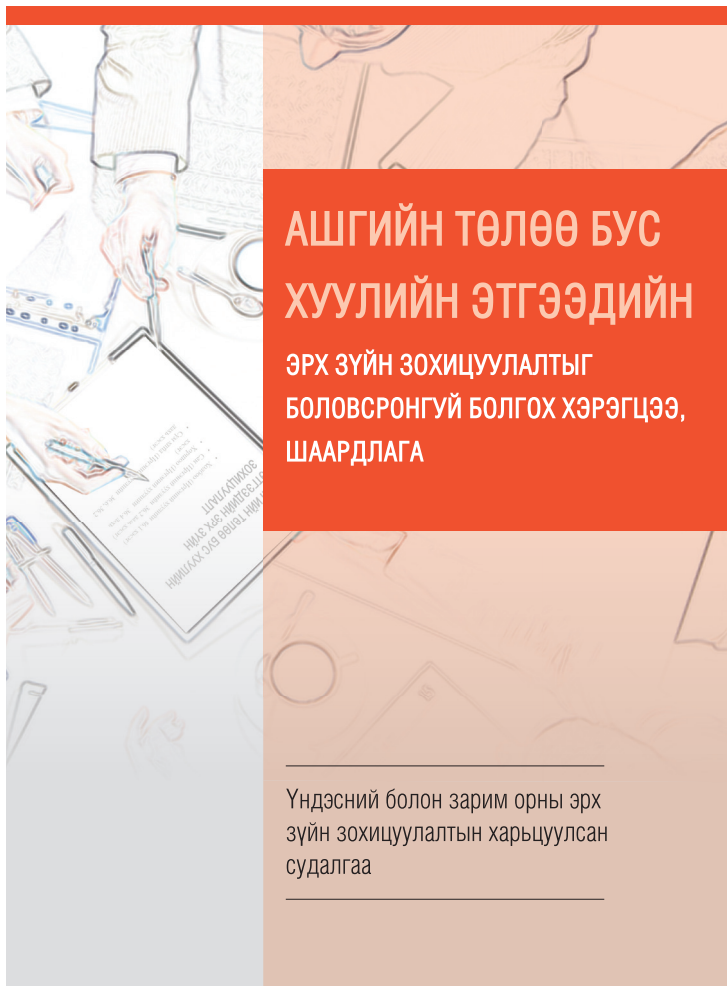




## Ашгийн төлөө бус салбарын эрх зүйн зохицуулалтын өнөөгийн байдал

Монгол Улсын Үндсэн хуульд тунхагласан “эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэх” эрхэм зорилгын хэрэгжих суурь нь иргэний нийгмийн институт билээ. Дэлхий нийтийн чиг хандлагаас харахад “иргэний нийгэм” нь ямар нэгэн хувь хүн, хуулийн этгээд, байгууллагын ашиг орлогыг нэмэгдүүлэх зорилгоос ангид байж, нийт ард түмний нийтлэг эрх ашгийг дэмжсэн үйл ажиллагаа эрхэлдэг байгууллагын тогтолцоо юм.

Манай улсад иргэд нийтлэг эрх ашгийнхаа төлөө санал санаачилга гарган, хүсэл зоригоороо нэгдэж үүсгэн байгуулсан ашгийн бус хуулийн этгээдийн тогтвортой бөгөөд үр нөлөөтэй үйл ажиллагааг бүрэн дэмжих эрх зүйн орчин дутмаг байна. Тухайлбал, энэ салбарт шууд хамаарахуйц олон төрлийн байгууллагын үйл ажиллагааг нэгтгэн зохицуулсан “малгай” хууль байхгүйн улмаас дэлхий нийтэд хэвшин тогтсон ашгийн бус байгууллагын үйл ажиллагаа, институтын бүтэц гажуудах нөхцөл байдал үүсэж байна. Үүний улмаас эдгээр байгууллага нь нийгмийн нийтлэг эрх ашигт ч тус нэмэр багатай, төрд ч өгөөжгүй, дөнгөж амь зогоох байдалтай оршин тогтнож буй. Үндэсний



## АШГИЙН ТӨЛӨӨ БУС ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДИЙН

ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫГ  
БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ ХЭРЭГЦЭЭ,  
ШААРДЛАГА

Үндэсний болон зарим орны эрх зүйн зохицуулалтын харьцуулсан судалгаа

хууль тогтоомжийн түүхээс авч үзвэл “ашгийн төлөө бус” байгууллагад хамаарах зохицуулалтыг анх 1997 онд Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд тусгажээ. Үүнээс хойш 20 гаруй жил өнгөрч, ашгийн бус үйл ажиллагаа, түүнийг эрхлэх хуулийн этгээдийн

төрөл, хэлбэр өргөжин тэлсээр байгаа боловч зохицуулалтын эрх зүйн орчин нь өөрчлөн шинэчлэгдээгүй хэвээр байна. Үүний нэг жишээ нь ашгийн төлөө бус боловсрол сургалтын байгууллага бөгөөд эрх зүйн зохицуулалт нь Боловсролын тухай хуульд тусгагдсан хэдий ч хэрэгжилт нь хангалтгүй байгаа билээ.

Манай улсын нөхцөл байдлыг ерөнхийд нь авч үзвэл, ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд нь олон нийтэд үйлчлэх үндсэн зорилгоо хэрэгжүүлэхийн тулд ашиг орлого бүрдүүлэх үйл ажиллагаа эрхэлж, санхүүгийн нөөцөө бий болгох хэрэгцээ шаардлагатай тулгардаг. Ийнхүү олсон орлогоо үүсгэн байгуулагч, дарга, ажилтан, гишүүн зэрэг тухайн байгууллагатай ашиг сонирхол нь ямар нэг байдлаар уягдсан аливаа этгээдэд ногдол ашиг болгон хуваарилах бус (non-distributing), харин байгууллагын дүрэмд заасан нийтэд тустай зорилгыг хэрэгжүүлэхэд зарцуулдаг<sup>1</sup> онцлогтой. Ашгийн бус үйл ажиллагааг дэмжих, санхүүжүүлэх хандив, өглөг, буяны уламжлал, хувийн хөрөнгө оруулалт сайн төлөвшөөгүй улс орнуудад ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдэд арилжаа, бизнесийн үйл ажиллагаа явуулах эрх олгож, үйл ажиллагаандаа шаардлагатай орлогын эх үүсвэр бий болгохыг тэдэнд зөвшөөрөх<sup>2</sup> замаар үйл ажиллагааг нь дэмждэг туршлага олон бий.

1 Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн (2014 он) “Төрийн бус байгууллагын татварын эрх зүйн асуудал”, 9 дэх тал.

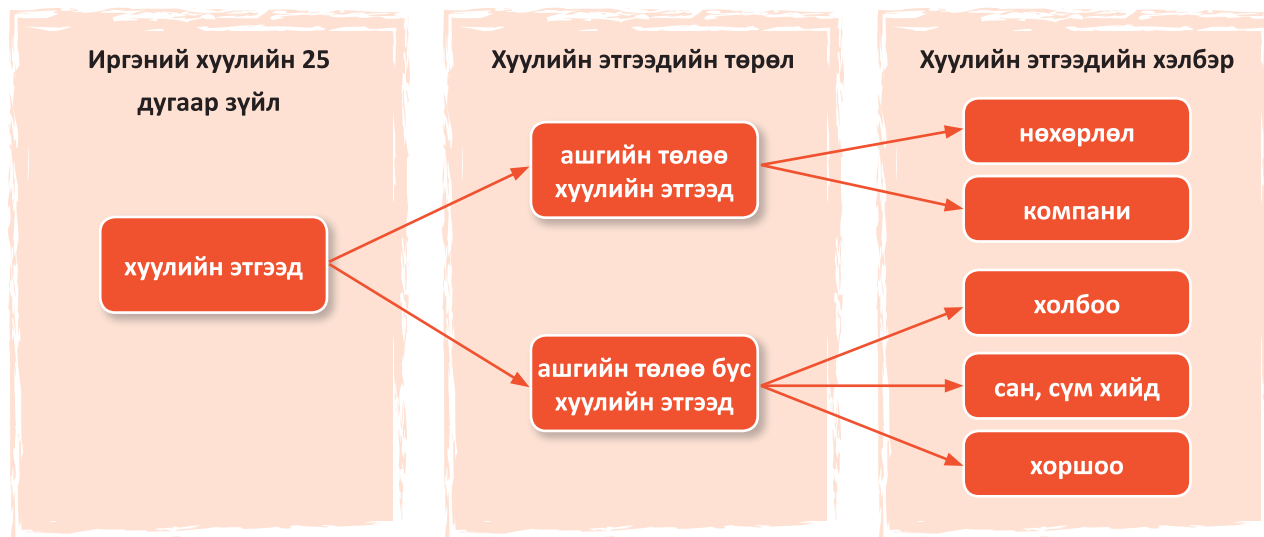
2 Леон Е. Айриш, Роберт Кушен, Карла В.Саймон (2004 он) “Иргэний нийгмийн байгууллагад холбогдох хууль тогтоомж” ННФ, 46 дахь тал.

Хэдийгээр ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа эрхлэх эрх бүхий хуулийн этгээдийн талаарх зохицуулалт Монгол Улсын Иргэний хуульд байгаа (Диаграмм 1.) хэдий ч өнөөгийн нийгэмд тулгамдаж буй асуудлуудыг шийдвэрлэх хангалттай үндэслэл болж чадахгүй байгаагаас гадна агуулгын хувьд дотоод зөрчилтэй байгаа нь бусад хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд ч сөрөг нөлөө үзүүлж буй. Энэ нь бүртгэл болон тайлангаар дамжуулан хяналт тавих, үнэлэх чиг үүргийг эзэнгүйдүүлж, ашгийн төлөө бус салбарын үр нөлөөг бууруулж байгаа юм. Иймд одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Иргэний болон Төрийн бус байгууллагын тухай хуулиуд, бусад хууль тогтоомж дахь ашгийн бус байгууллагатай холбоотой зохицуулалтыг харилцан нийцүүлэх, шинээр үүсэж буй харилцааг зохицуулах тулгамдсан хэрэгцээ, шаардлага үүсэж байна.

Иргэний хуульд ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд болох “холбоо”, “сан”-гийн эрх зүйн байдлыг тусгай хуулиар тогтоохоор заасан боловч эдгээр тусгай хууль өнөөг хүртэл батлагдан гараагүй тул Төрийн бус байгууллагын тухай хуулиар нөхөн зохицуулж байгаа нь нэршил, үйл ажиллагааны хэлбэр зэргээрээ харилцан нийцтэй биш байгаа юм.

Суурь болон салбарын харилцааг зохицуулсан хуулиудын нийцэл ийнхүү хоорондоо зөрчилтэй байгаа нь ашгийн бус салбарт хамаарах хуулийн этгээдийн бүртгэл, хяналтын үйл ажиллагаа доголдох үндсэн шалтгаан болжээ. Ашгийн төлөө бус байгууллагын удирдлага, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны болон орлого, зарлагын

Диаграмм 1. Иргэний хуульд хуулийн этгээдийн төрөл, хэлбэрийг тодорхойлсон нь (33 дугаар зүйл)



тайлагнал, ил тод байдал нь нийгэм, төр засаг, хандивлагчдын зүгээс итгэл өгч, дэмжлэг үзүүлэх хөрс нь юм. Тухайлбал, Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн дагуу Монголын хуульчдын холбоог “нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд” хэмээх статустайгаар байгуулсан ба энэ нь мэргэжлийн хүрээнд тохируулагч агентлагийн чиг үүрэг, бүрэн эрхийг ашгийн төлөө бус байгууллага хэрэгжүүлж болохыг харуулсан жишээ юм. Харин татвар, улсын бүртгэл гэх зэрэг ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн бүртгэл, хяналтыг хэрэгжүүлэх эрх бүхий төрийн байгууллагуудад ч энэ чухал мэдээлэл байхгүй байна. Иргэний эрх зүйн тогтолцоо өндөр хөгжсөн ХБНГУ, Япон, Франц зэрэг улсуудад ашгийн бус хуулийн этгээдийн төрөл, хэлбэр, зорилгыг хуулиар урьдчилан тодорхойлдоггүй бөгөөд зарим улсад хуулийн этгээд ямар зорилгоор ажиллахаа өөрөө сонгох боломжийг нээлттэй үлдээсэн байдаг ажээ. Энэ тохиолдолд компани, нөхөрлөл,

хоршоо, холбоо, сан зэрэг хуулийн этгээд ашгийн төлөө, ашгийн бус аль ч зорилгоор үйл ажиллагаа явуулах бүрэн боломжтой.

Харин манай Иргэний хуульд хуулийн этгээдийн хэлбэр нь түүний зорилгыг давхар илэрхийлж байхаар тусгасан нь бодит амьдралд нийцээгүйгээс зөрчигдөх тохиолдол байнга гардаг. Үүний тод жишээ нь “хоршоо”-г ашгийн бус үйл ажиллагаа эрхлэх байгууллага хэмээн хуульчилсан ч хоршоо ашгийн төлөө шинжтэй үйл ажиллагаа явуулдаг. Энэ нь Иргэний хууль батлагдсан 2002 оноос хойш судлаачдын дунд маргаантай асуудал хэвээр байна. Тэрчлэн, аливаа хуулийн этгээд нь үйл ажиллагааны зорилго, чиглэлээ эрх бүхий байгууллагад бүртгүүлж, гэрчилгээндээ тэмдэглэгээ хийлгэдэг. Гэтэл хуулийн этгээдийн төрөл, хэлбэрийн тоог хууль тогтоомжид өөр өөрөөр тодорхойлсон нь бүртгэлийн үйл ажиллагаанд зөрчил (Хүснэгт 1) үүсгэж байгааг анхаарч,

жигдрүүлэх шаардлагатай байна. Улсын бүртгэлд боловсрол, шашин, хэвлэл мэдээлэл, төрийн бус байгууллага зэрэг 40 гаруй төрлийн хуулийн этгээдийг бүртгэж байгаа нь Иргэний хуулийн суурь зохицуулалтаас аль хэдий нь хальж тодорхойгүй нөхцөл байдлыг үүсгэжээ. Түүнчлэн Иргэний хуулиар нийтийн, хувийн болон холимог өмчийн хуулийн этгээд байж болно гэж зохицуулсан ч нийтийн болон холимог өмчийн хуулийн этгээдийн харилцааг тодорхой зохицуулаагүй үлдээсэн байдаг. Харин 1996 онд батлагдсан Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль (ТОНӨТХ)-иар төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ойлголт, ангиллыг тогтоохдоо Иргэний хуулиас зөрүүтэй буюу “нийтийн өмчийн” хуулийн этгээдэд хамаарах байгууллагыг “төрийн өмчит” болон “орон нутгийн өмчит” хуулийн этгээд хэмээн тодорхойлжээ. Энэ нь нэг талаас хуулиудад нэр томъёог нэг мөр хэрэглэж чадахгүй байгаа, нөгөө талаас хуучин нийгмийн суурь ойлголт, үзэл санаа өнөөг хүртэл арилахгүй байгаатай холбоотой гэж дүгнэж болохоор байна.

Хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдал, тэр дундаа ашгийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт боловсронгуй бус байгаа нь хуулийн этгээдийн бүртгэлийн практикт хүндрэл учруулж буй. Энэ нь эрүүл мэнд, соёлын салбарт илүү тодорхой харагдаж байна.

Эрүүл мэнд, соёлын салбарт нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа байгууллагуудыг өмчийн төрлөөс нь шууд хамааруулан хувийн өмчид тулгуурласан байгууллагуудыг ашгийн төлөө, харин төрийн өмчийн байгууллагуудыг ашгийн бус зорилготой хэмээн тодорхойлон бүртгэж байна. Тэр дундаа төрийн өмчид түшиглэн ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаа явуулдаг ихэнх байгууллага “Төрийн байгууллага” статустайгаар бүртгэгддэг бол хувийн өмчид тулгуурласан эрүүл мэнд, соёлын байгууллагууд нь ХХК, Нөхөрлөл, ТББ-ын хэлбэрээр улсын бүртгэлд бүртгэдэг аж. Гэтэл ТББ нь Иргэний хуульд заасан холбоо, сангийн шинжийг агуулснаараа ашгийн бус байгууллага байх ёстой гэж үзвэл эрүүл мэнд, соёлын салбарт эсрэгээрээ өмчийн төрлөөсөө шууд хамааран ашгийн төлөө гэсэн зорилгоор бүртгэгдэж байна (Хүснэгт 2).

*Хүснэгт 1. Хуулийн этгээдийн төрөл, хэлбэрийг тогтоож бүртгэсэн байдал*

№	Эх сурвалж	Нийт	Үүнээс ашгийн бус
1	Иргэний хууль (2002)-д тодорхойлсон хуулийн этгээдийн төрөл	5	3
2	Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль (2018)-д тодорхойлсон хуулийн этгээдийн төрөл	11	9
3	Бүртгэлийн газраас бүртгэж буй хуулийн этгээдийн төрөл (2018 оны 1-р сарын байдлаар)	40	19

Улсын бүртгэлийн харилцаанд үүсэж байгаа дээрх асуудлыг 2018 онд батлагдсан Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулиар ерөнхийд нь шийдвэрлэхийг зорьжээ. Хуулийн этгээдийн бүртгэлд 10 шинэ төрлийг хамруулах болж, Иргэний болон Хуульчийн эрх зүйн байдлын, Төрийн болон Орон нутгийн өмчийн тухай хуулиудаар тус тус тогтоосон төрлөөр бүртгэхээр тусгажээ. Шинээр батлагдсан хуулийн хэрэгжилт нь салбарын хуулиудыг түүнд хэрхэн нийцүүлэх,

мөн улсын бүртгэлийн байгууллагын практикийг хэрхэн зөв тогтоохоос шууд хамаарна. Энэ нь хэрэгжүүлэгч байгууллагад ч багагүй сорилт болох нь ойлгомжтой (Хүснэгт 3).

Дээр дурдсан зөрчлүүдийг арилгахыг зорьж, Иргэний нийгмийн хөгжлийн үзэл баримтлалын төслийг 2012 онд боловсруулсан ба уг төсөлд ашгийн бус үйл ажиллагааны талаар төрөөс баримтлах бодлогын суурь болохуйц зарчмуудыг тодорхойлсон ч өнөөг

### Хүснэгт 2. Эрүүл мэнд, соёлын чиглэлээрх хуулийн этгээд

№	Үйл ажиллагааны чиглэл	Хуулийн этгээдийн тоо		Хуулийн этгээдийн хэлбэр
		Ашгийн	Ашгийн бус	
1	Эрүүл мэндийн үйл ажиллагаа	674 (хувийн)	55 (төрийн)	ХХК, Нөхөрлөл, ТББ, Төрийн байгууллага
2	Соёлын үйл ажиллагаа	955 (хувийн)	126 (төрийн)	ХХК, Нөхөрлөл, Сан, ТББ, Төрийн байгууллага

### Хүснэгт 3. Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн төрөл, хэлбэр: Хуулиудын зохицуулалтыг харьцуулбал

№	ИРГЭНИЙ ХУУЛЬ (2002)	ТОНӨТХ (1996)	ХЭУБТХ (2018)
1	Холбоо (Иргэний хуулийн 36.1 хэсэг)		Холбоо (төрийн бус байгууллага) (ХЭУБТХ-ийн 7.1.3 дахь заалт)
2	Сан (Иргэний хуулийн 36.2 дахь хэсэг)		Сан (ХЭУБТХ-ийн 7.1.4 дэх заалт)
3	Хоршоо (Иргэний хуулийн 36.4 дахь хэсэг)		Хоршоо (ХЭУБТХ-ийн 7.1.5 дахь заалт)
4	Сүм хийд (Иргэний хуулийн 36.6, 36.2 дахь хэсэг)		Шашны байгууллага (ХЭУБТХ-ийн 7.1.6 дахь заалт)
5			Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд (ХЭУБТХ-ийн 7.1.7 дахь заалт)
6		Төрийн байгууллага, албан газар (ТОНӨТХ-ийн 13.1 дэх хэсэг)	Төрийн байгууллага, албан газар (ХЭУБТХ-ийн 7.1.8 дахь заалт)
7		Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар (ТОНӨТХ-ийн 13.2 дахь хэсэг)	Улсын төсөвт үйлдвэрийн газар (ХЭУБТХ-ийн 7.1.9 дэх заалт)
8		Төрийн болон орон нутгийн өмчит төрөлжсөн мэргэшлийн эмнэлэг, нэгдсэн эмнэлэг (ТОНӨТХ-ийн 13.3 дахь заалт)	Аж ахуйн тооцоотой үйлдвэрийн газар (ХЭУБТХ-ийн 7.1.10 дахь заалт)

хүртэл батлагдаагүй байна. Ашгийн бус хуулийн этгээдийн мэдээлэл ил тод биш, бүртгэх практик нь оновчтой бус байгаа юм. Түүнчлэн, хууль тогтоомж зөрчсөн, үйл ажиллагаа нь зогссон хуулийн этгээдийг татан буулгах, бүртгэлээс хасах механизм байхгүйгээс энэ асуудлыг хариуцсан төрийн байгууллага нь бүртгэлээс хасаж, мэдээллийг шинэчлэх, хяналтыг хэрэгжүүлэх

чадамжгүй болсон зэрэг хүндрэлтэй тулгарч байна. Татварын ерөнхий газар болон Улсын бүртгэлийн газраас авсан статистик мэдээлэлд (Хүснэгт 4) өнгөц харьцуулалт хийхэд дараах зөрүү харагдаж байгаа нь манай улсын ашгийн бус секторын хууль тогтоомж ямар түвшинд байгааг, мөн холбогдох төрийн байгууллагуудын ажил үүргийн уялдаагүй байдлыг харуулна.

*Хүснэгт 4. Ашгийн бус хуулийн этгээдийн бүртгэлийн мэдээлэл: 2017 оны байдлаар*

	Төсөвт байгууллага	ТББ	Шашны байгууллага	ХМБ	БСБ	ОНБ
ТЕГ-ын бүртгэл	5,217	17,647	613	88	58	2,602
ОӨУБЕГ-ын (хуучин нэрээр) бүртгэл	4,668	17,599	549	1,072	819	?
Зөрүү	<b>-549</b>	<b>-48</b>	<b>-64</b>	<b>-984</b>	<b>-761</b>	

## Ашгийн бус салбарын татварын зохицуулалт

Олон улсын хэмжээнд ашгийн бус үйл ажиллагааг төрийн зүгээс дэмжих хамгийн түгээмэл бөгөөд үр дүнтэй аргуудын нэг нь татварын таатай нөхцөл эдлүүлэх явдал юм. Чингэхдээ тухайн улсын хууль тогтоомжоор ашгийн бус, нийтэд тусгай гэж үзсэн тодорхой чиглэлийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулдаг хуулийн этгээдэд хуулиар тогтоосон шалгуурын дагуу тусгай статус олгон татварын таатай нөхцөл эдлүүлдэг байна.

- ▶ **Татварын чөлөөлөлт (tax exemption)** - ашгийн төлөө үйл ажиллагааны зардлыг татвараас чөлөөлөх
- ▶ **Татварын хөнгөлөлт (tax credit)** - ашгийн төлөө бус үйл ажиллагаанд хандив өгсөн

татвар төлөгчийн төлбөл зохих татварын хэмжээг багасгах

- ▶ **Татварын хасалт (tax deduction)** - хандивлагчийн татвар ногдох орлогын хэмжээгээр татварын суурийг багасгах
- ▶ **Татварын зориулалтын схем/хууль (tax designation scheme/law)** - хувь этгээд өөрийн орлогын тодорхой хувийг ашгийн бус байгууллагад хандивлахыг дэмжих зохицуулалт. Энэ зохицуулалт анх Итали Улсад үүссэн бөгөөд татвар төлөгчдөд татварынхаа 1 хувийг сүмд зориулан төлөхийг зөвшөөрч эхэлжээ. Унгар Улс энэ туршлагыг авч, хувь хүн татварынхаа 1 хувийг өөрийн сонгосон ашгийн бус байгууллагад, мөн 1 хувийг сүм, хийдийн байгууллагад зориулах эрх зүйн зохицуулалт бий болгожээ.

Ингэхдээ татварын энэ дэглэм нь зөвхөн олон нийтэд үйлчилдэг байгууллагад хамаарахаар тогтоожээ.<sup>3</sup>

Монгол Улсын хувьд Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг анх батлан хэрэгжүүлж байх үед зарим орлогыг татвараас чөлөөлж байсан ч хожим хүчингүй болгосон. Учир нь төрийн бус байгууллагын хэрэгжүүлэх нийтэд тустай үйл ажиллагааны чиглэлийг нарийвчлан тогтоогоогүй нөхцөлд ашгийн бус, нийтэд тустай үйл ажиллагаа явуулж буй эсэхийг үнэлэх боломжгүй байв. Ийнхүү ашгийн бус, нийтэд тустай үйл ажиллагаа явуулж байгааг шалган тогтоох тодорхой процедургүйгээр хуулийн этгээдийн бүртгэлд бүртгүүлсэн, нийгэмд үйлчлэх зорилготой бүх байгууллагыг татварын чөлөөлөлтөд хамруулж байсан нь татварын орлогод сөргөөр нөлөөлсөн байдаг.

Улс орнуудын туршлагаас харахад, ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдэд татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт эдлүүлж, татварын хасалт хийх үндсэн шалтгаан нь тухайн хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаа нь олон нийт, нийгмийн сайн сайхны төлөө чиглэж байгаа тул татварын орлогод орох байсан хөрөнгө нь нийгэмд тулгамдаж буй хамгийн хүндрэлтэй асуудлуудыг шийдвэрлэхэд зарцуулагдаж байгаа хэмээн үздэгтэй холбоотой юм. Татварын оновчтой зохицуулалт нь нэг талаасаа иргэдэд үзүүлэх төрийн үйлчилгээний ачааллыг хөнгөвчилж, чанаржуулдаг, нөгөө талаасаа нийгмийн

гишүүдийн энэрэнгүй, буяны үйлсийг дэмжих ач холбогдолтой гэж үздэг ажээ.

Өнөөдөр Монгол Улсад ашгийн бус үйл ажиллагааг дэмжих татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт, хасалтын зохицуулалт тодорхой хэмжээнд үйлчилдэг. Гэхдээ ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааг зохистой шалгуураар бодитой тодорхойлж, дэмжлэг үзүүлэх тогтолцоо төдийлөн бүрдээгүй байна. Тухайлбал, боловсролын байгууллагууд ашгийн төлөө, эсхүл ашгийн бус үйл ажиллагаа явуулж байгаагаас үл хамааран бүгд улсын төсвөөс санхүүжилт авдаг. Гэтэл ашгийн төлөө өндөр төлбөртэйгөөр сургалт явуулж буй хувийн сургуулиудад төрөөс санхүүжилт олгох уу, эсхүл ашгийн бус, төлбөр нь нийгмийн бага болон дундаж орлоготой хэсгийн хүүхэд суралцахад зориулагдсан сургуульд хангалттай хэмжээний санхүүжилт олгох уу? гэдэг сонголт хийх шаардлага аль хэдий нь тулгамдаад байгаа хэдий ч өнөөг хүртэл шийдвэрлэгдээгүй хэвээр байна. Түүнчлэн улсын төсөв, Эрүүл мэндийн даатгал (ЭМД) -ын сан болон тусгай зориулалтын бусад сангаас санхүүжилт авч буй байгууллагууд ашгийн бус үйл ажиллагаа явуулж буй эсэхэд хяналт тавих тогтолцоо байхгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, тухайн байгууллагыг ашгийн төлөө бус үндсэн зорилгынхоо төлөө, нийгэмд тустай, бодит үйл ажиллагаа явуулж байгаа эсэхийг хянах эрх зүйн орчин бүрдээгүй гэсэн үг юм.

3 ХЗҮХ (2014 он) Төрийн бус байгууллагын татварын эрх зүйн асуудал, 10 дахь тал.

## Ашгийн бус салбарын хяналт, удирдлагын тогтолцоо

Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдэд татварын таатай нөхцөл эдлүүлэх шийдвэр нь олон нийтийн зүгээс тэдэнд хөрөнгө санхүүгийн хандив тусламж үзүүлэх итгэлийг бүрдүүлнэ. Ийнхүү нийтэд ашиг тустай үйлсэд зориулан итгэж шилжүүлсэн мөнгө хөрөнгийг завшиж шамшигдуулах, зориулалтын бусаар зарцуулах, бусдын эрх ашгийг зөрчих хохирооход ашиглахаас сэргийлэх, хамгаалах зорилгоор ашгийн бус байгууллагаас тайлан авч, хяналт тавих шаардлага зайлшгүй үүсдэг.<sup>4</sup>

Ашгийн бус хуулийн этгээд нь өөрийн зорилгодоо нийцсэн үйл ажиллагаа явуулж байгааг нотолсон тайланг дараах зорилгоор гаргаж, ил тод байлгавал зохилтой. Үүнд:

- ▶ Төрийн зохих байгууллагад тайлагнах
- ▶ Татварын байгууллагад тайлагнах
- ▶ Олон нийтэд тайлагнах
- ▶ Хандивлагч, ивээн тэтгэгчид тайлагнах байдлаар хяналт хэрэгжүүлэх боломжит нөхцөлийг бий болгодог.

Монгол Улсын хувьд ашгийн бус үйл ажиллагаатай холбоотой эрх зүйн зохицуулалт хангалттай бус, нийтэд тустай үйл ажиллагааг тайлагнах, хянах механизм тогтоогүй байгааг дахин дурдмаар байна. Зөвхөн Төрийн бус байгууллагын тухай болон Зөрчлийн тухай хуулиуд бус бусад хуулийн зохицуулалтууд өөр хоорондоо зөрчилтэйгөөс гадна хэрэгжилтийн шатанд бүртгэл, тайлагналын

практик нь ч зөрчилтэй, үр дүнгүй байна (Хүснэгт 5). Ашгийн бус хуулийн этгээд хаана, хэрхэн тайлагнах зохицуулалт тодорхойгүй, эсхүл ямар ч шалгуургүйгээр хавтгайруулсан үүрэг ногдуулж, торгох шийтгэхийг урьдал болгосон зохицуулалт нь үүний нэг жишээ болно.

Бусад улс орны туршлагаас харахад, ашгийн бус байгууллагад өөрийгөө хянах дотоод зохион байгуулалт, удирдлагын зохистой бүтцийг бүрдүүлэх үр нөлөөтэй зохицуулалтыг хуулиар нарийвчлан тодорхойлсон байдаг. Монгол Улсын хувьд зохистой шийдэл сонгох, зохицуулалтыг бүрэн болгоход иргэний нийгмийн үр нөлөөтэй тогтолцоо бүрдүүлсэн улс орнуудын баялаг туршлага ихээхэн ач холбогдолтой юм. Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг хянах, тайлагнахтай холбоотой нэгдсэн тогтолцоо байхгүйгээс 2017 онд Ази-Номхон далайн орнуудын мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллагаас гаргасан илтгэлд Монгол Улсад ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн нэрээр халхавчилж, мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэл өндөр байгааг анхааруулсан байна.<sup>5</sup> Хуулийн этгээдийн үүсгэн байгуулагдсан талаарх болон үйл ажиллагааных нь тухай анхан шатны мэдээллийг Оюуны өмч, улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын (хуучин нэрээр) мэдээллийн сангаас харах боломжтой ч энэ нь бүрэн дүүрэн төсөөлөл авахад хангалтгүй байна. Ашгийн бус байгууллагууд терроризмыг санхүүжүүлэх, мөнгө угаахад ашиглагдаж болзошгүй эрсдэлийн талаарх

4 Леон Е.Айриш, Роберт Кушен, Карла В.Саймон (2004 он) "Иргэний нийгмийн байгууллагад холбогдох хууль тогтоомж" ННФ, 53 дахь тал.

5 The Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG) (2017). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Mongolia: Mutual Evaluation Report*, p. 11.



### Хүснэгт 5. Төрийн бус байгууллагын тайлангийн мэдээ

Татварын тайлан ирүүлсэн ТББ-ын тоо			Улсын бүртгэлийн газарт үйл ажиллагааны тайлан ирүүлсэн ТББ-ын тоо
2014 он	2015 он	2016 он	Сүүлийн 3 жилд, жил тутамд дунджаар 60 орчим ТББ тайлан ирүүлсэн.
6,437	7,875	8,140	

ойлголт, мэдлэг хомс бөгөөд энэ талаар албан ёсны үнэлгээ хийгдээгүй байдаг. Ашгийн бус байгууллагуудыг учирч болох эрсдэлийн тухай мэдлэг, мэдээллээр хангах, эрсдэлээс хамгаалах сайн туршлагуудыг нэвтрүүлэх, хөгжүүлэх талаар ямар нэгэн арга хэмжээ авдаггүй ажээ. Төрийн бус байгууллагын санхүүгийн гүйлгээг зөвхөн зөвшөөрөгдсөн санхүүгийн сувгаар хийлгэх зохицуулалт байхгүй ба Төрийн бус байгууллагын тухай хуулиар тогтоосон хяналт, хариуцлагын

тогтолцоо нь үр дүнтэй биш байна. Иймд Монгол Улсад терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэл байгаа эсэх талаар үнэлгээ хийж, төрийн байгууллага болон хувийн байгууллагуудын мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлэх ажлыг нэн даруй зохион байгуулж, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг бодлогын баримт бичигт тусгаж хэрэгжүүлэх зүйтэй гэж дүгнэж,<sup>6</sup> шаардлагатай эрх зүйн орчин бий болгох зөвлөмжийг өгсөн байдаг.

6 APG (2017). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Mongolia: Mutual Evaluation Report*.

## ДҮГНЭЛТ, БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨМЖ

### Дүгнэлт

Манай оронд “ашгийн төлөө бус” үйл ажиллагаа, хуулийн этгээдийн тухай ойлголт төсөөлөл зөвхөн төрийн бус байгууллагын дүр төрхөөр тогтож, үүнд хамаарах харилцааг 1997 онд батлагдсан Төрийн бус байгууллагын тухай хуулиар зохицуулж иржээ. Харин нийгмийн хөгжлийн явцад ашгийн бус үйл ажиллагаа, үүнийг эрхлэх байгууллага буюу хуулийн этгээдийн төрөл, хэлбэр ихээхэн өргөжин тэлж төрөөс хараат бус, нийтийн эрх ашгийн төлөө бие даан ажилладаг байгууллагууд бий болжээ. Эдгээр байгууллагын зарим үйл ажиллагааг тухайлбал, ашгийн төлөө бус боловсролын байгууллагад хамаарах зохицуулалтыг Боловсролын тухай хуульд хэсэгчилсэн байдлаар тусгасан авч бүрэн гүйцэд зохицуулалт болж чадаагүй байна. Төрийн бус байгууллагуудын тухайд ч нийтийн ашиг тусын төлөө үйлчлэх нээлттэй, эсвэл зөвхөн гишүүдийнхээ ашиг сонирхолд үйлчлэх “хаалттай” байгууллагад хамаарах зохицуулалт өөр өөр байдаг.

Ашгийн бус зорилгыг гурван төрлийн хуулийн этгээдэд хамааруулан тодорхойлсон Иргэний хуулийн зохицуулалт нь дээрх нөхцөл байдлыг тусгаагүй, агуулгын хувьд дотоод зөрчилтэй байна. Энэ зөрчил нь салбарын бусад хууль тогтоомжид нөлөөлж, бүртгэлээр болон тайлангаар хянах, үнэлэх чиг үүрэг эзэнгүйдэж, эцсийн дүндээ ашгийн бус салбарын хөгжлийг хязгаарлан үр нөлөөг бууруулах болжээ. Иргэний нийгэм өндөр хөгжсөн улс орнуудын туршлагаас үзэхэд

хуулийн этгээдийн төрөл, хэлбэрийг ашгийн төлөө болон ашгийн бус зорилгоор нь хашиж хайрцаглах бус, харин засаглал, удирдлага, хяналтын үр нөлөөтэй механизм бүрдүүлэх замаар дэмжиж, бас хяналт тавьдаг байна.

Төрийн өмчид түшиглэсэн, холимог болон хувийн өмчид түшиглэсэн зэрэг өмчийн аль ч төрлийн ашгийн бус байгууллага нь хандивлагч, үүсгэн байгуулагч, төрийн болон орон нутгийн засаг захиргааны байгууллага, бусад этгээдээс бүрэн хараат бусаар ажиллах, зөвхөн нийтэд тустай, ашгийн бус зорилгоор үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлийг хангах эрх зүйн орчин манай улсад байхгүй байна. Энэ байдал нь ашгийн бус байгууллагууд олон нийт, дэмжигчдэд өөрийгөө таниулах, нийтийн ашиг тусын тулд ажиллаж буйгаа нотлох хүсэл эрмэлзэл, хүчин чармайлтыг сулруулж, үүнээс хамааран өргөн олон нийтийн дэмжлэгийг татах бус, харин тодорхой ашиг сонирхолд үйлчлэн санхүүжилт, хандив тусламж авах замаар оршин тогтноход хүргэж байна. Ийм байдлаар ажиллаж буй байгууллагыг нийтийн тусын тулд ашгийн бус зорилгоор ажиллаж байгаа хэмээн үзэх, итгэх боломжгүй билээ.

Харьцуулсан судалгаанаас харахад, ашгийн бус байгууллагын өөрөө өөрийгөө хянах, зохицуулах дотоод хяналт, удирдлагын тогтолцоог зөв бүрдүүлэх замаар тэднийг үндсэн зорилгодоо харшлах ашиг сонирхолд хөтлөгдөхөөс сэргийлж, хараат бус байдлаа алдахаас сэргийлж чаддаг байна. Тэрчлэн татварын болон төрийн эрх бүхий бусад байгууллага, олон нийт, хандивлагчдад үйл ажиллагаа, орлого, зарлагаа ил тод тайлагнах

замаар тэдний итгэлийг олж авдаг харилцан хамаарал бүхий тогтолцоог бий болгох шаардлагатай байна.

Монгол Улсын хувьд ашгийн бус хуулийн этгээдэд татварын таатай нөхцөл олгох оновчтой зохицуулалт одоогоор байхгүй байна. Татварын хуулиудад төрийн өмчийн бус хуулийн этгээдийн нийтэд зориулсан ажил, үйлчилгээг татвараас чөлөөлөх, хөнгөлөлт эдлүүлэх зохицуулалт тусгагдсан ч эдгээр нь зөвхөн нийтийн ашиг тусын тулд явуулж буй ашгийн төлөө бус үйл ажиллагааг дэмжих зорилготой биш юм. Түүнчлэн, улсын төсөв, ЭМД-ын сан болон тусгай зориулалтын бусад сангаас санхүүжилт авч буй байгууллага ашгийн бус үйл ажиллагаа явуулдгийг тодорхойлох шалгуур, хяналт байхгүй байгаа зэрэг олон тулгамдсан асуудлууд оршсоор байна. Энэ байдлыг Монгол Улсын ашгийн бус салбар “мөнгө

угаах”, “авлига”, “хээл хахууль”, “терроризм”-ыг санхүүжүүлэхэд ашиглагдаж болзошгүй өндөр эрсдэлтэй болсон байна хэмээн олон улсын байгууллагаас дүгнэж, ашгийн бус салбарын харилцааны зохицуулалтыг боловсронгуй болгох Зөвлөмж өгч байна.

Нэгтгэн дүгнэвээс, өнөөдөр манай орны хувьд ашгийн бус үйл ажиллагааг тодорхойлох оновчтой шалгуур гаргаж, ашгийн төлөө бус байгууллагын үндсэн зорилго, түүнийг удирдан чиглүүлэх, үйл ажиллагааны хэрэгжилтийг үнэлэх, хянах эрх мэдлийг хэн хэрхэн хэрэгжүүлэх, ашгийн бус үйл ажиллагаагаа явуулахад шаардагдах хөрөнгө санхүүжилтийг ямар эх үүсвэрээс бүрдүүлж, хэрхэн зарцуулж байгааг ил тунгалаг болгох, цаашлаад энэ салбарын хөгжлийг дэмжихэд чиглэсэн хууль, эрх зүй, бүртгэл, татвар, тайлагналын цогц систем хараахан бүрдээгүй байна.

## Зөвлөмж

**Тулгамдаж буй асуудал:** Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд нь үүсгэн байгуулагч, санхүүжүүлэгч, улс төрийн эрх мэдэлтнээс хамааралтай, хэсэг бүлгийн ашиг сонирхолд хөтлөгдөх, хууль зөрчсөн зорилгод ашиглагдах эрсдэл өндөртэй байна.

**Зөвлөмж болгох шийдэл:** Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн бие даасан, хараат бус байдлыг хангах засаглал, хяналтын тогтолцоо бүрдүүлэхэд чиглэсэн зохицуулалтыг холбогдох салбарын хууль тогтоомжид тодотгон тусгаж, хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх:

**Эхний ээлжид бүртгэлийн харилцаанд ашгийн бус хуулийн этгээдийг нэгдсэн стандарт тогтоож бүртгэж байх.** Үүнд:

- Хууль тогтоогчийн зүгээс салбарын хуулиар хуулийн этгээдийн хэлбэрийг хуульчлахдаа Иргэний хуульд нийцүүлж хуулийн этгээдийн ямар ангилал, хэлбэрт хамаарах талаар тодорхой зохицуулж өгөх.
- Хэрэв хуулийн этгээдийн шинэ хэлбэр үүсгэх бол зайлшгүй шаардлагатай эсэх, одоогийн хуулийн хүрээнд зохицуулах боломжтой эсэхийг урьдчилан судалж байх. Үнэхээр шинэ хуулийн этгээдийн хэлбэр үүсгэх шаардлагатай гэж үзвэл шинжлэх ухааны үндэслэлтэй, суурь судалгаанд үндэслэж бий болгох шаардлагатай байна.

**Тулгамдаж буй асуудал:** Ашгийн бус салбарын талаарх цэгцтэй төсөөлөл ойлголт тогтоогүйгээс энэ салбарт хамаарах эрх зүйн нэгдсэн зохицуулалт бүрдээгүй.

**Зөвлөмж болгох шийдэл:** Ашгийн бус салбарт ямар үйл ажиллагааг хамааруулах, үүнийг эрхлэх болон түүнд дэмжлэг үзүүлэх арга замыг тодорхойлж, энэ салбарын талаар баримтлах төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалтын үндсэн зарчмыг тусгасан албан ёсны баримт бичгийг боловсруулан УИХ-аар батлуулах. Үүний нэг хувилбар болгон УИХ-д 2012 онд өргөн барьж байсан “Иргэний нийгмийн хөгжлийн үзэл баримтлал”-ын төслийг хянан үзэх.

**Тулгамдаж буй асуудал:** Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн статус бүрхэг, үүнд хамаарах хуулийн заалт зохицуулалт дотоод зөрчилтэй, практик үр өгөөж дорой байна.

**Зөвлөмж болгох шийдэл:** **Иргэний хуулийн дотоод зөрчлийн арилгах:** Аль ч төрлийн хуулийн этгээд ашгийн төлөө, эсвэл ашгийн бус үйл ажиллагаа явуулах боломжийг нээлттэй болгож, ашгийн бус үйл ажиллагаанд хамаарах зохицуулалтыг тодотгох.

**Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг үзэл баримтлалын хувьд бүхэлд нь шинэчлэн найруулах:** ТББ гэсэн ойлголтыг иргэний эрх зүйн онол, үзэл баримтлалд нийцүүлэн тодорхойлох замаар Иргэний хуулийн зохицуулалттай нийцүүлж хуулийн зөрчилдөөнийг арилгах.

**Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийг Иргэний хуулийн зохицуулалтад нийцүүлэх:** Ашгийн бус хуулийн этгээдийн удирдлага, шийдвэр гаргах механизм, үйл ажиллагааны тайлан, мэдээллийн ил тод байдлыг хангуулах, улсын бүртгэлийн үйл ажиллагаанд хэрэгжүүлэх хяналтын процессыг тодорхой болгох.

**Тулгамдаж буй асуудал:** Ашгийн бус хуулийн этгээд, түүний нийтэд тустай үйл ажиллагааг дэмжих иргэд, байгууллагын санал, санаачилгыг дэмжин урамшуулах татварын бодлого, зохицуулалт хангалтгүй, одоо мөрдөж буй төсвийн санхүүжилт, татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийн зохицуулалт оновчтой биш байна.

**Зөвлөмж болгох шийдэл:** Ашгийн бус байгууллагад татварын таатай нөхцөл эдлүүлэх тогтолцоог боловсронгуй болгож, нийтэд тустай үйл ажиллагаанд зориулсан хандив тусламжийг урамшуулах чиглэлээр татварын хууль тогтоомжийг шинэчлэх:

**Татварын ерөнхий хуулиар ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг татварын бодлогоор дэмжих механизмыг нэн тэргүүнд тодорхой болгох шаардлагатай.** Үүнд:

- Нийтэд ашиг тустай үйл ажиллагааны чиглэлийг тодорхой болгох, үүнд НҮБ-ын ашгийн төлөө бус үйл ажиллагааны чиглэлийг харгалзан үзэх.
- Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдэд татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт эдлүүлэх үйл явцыг нарийвчлан зохицуулах:
- Татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт эдэлж буй нөхцөлд үйл ажиллагааны тайланг татварын алба болон эрх бүхий бусад байгууллага, олон нийтэд тогтмол тайлагнаж байх.