

ТАНИЛЦУУЛГА

“Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн тухай”
хуулийн төслийн тухай

Нэг. Хуулийн төслийн зорилго, ач холбогдол

Монгол Улс Үндсэн хуульдаа тунхагласан иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хангах зорилгоор 1997 онд Төрийн бус байгууллагын тухай бие даасан хуулийг батлан төрийн бус байгууллагын нийтлэг зохицуулалтыг бий болгосон.¹

Тус хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойших 20 жилийн хугацаанд нийгмийн өөрчлөлтийг дагаж төрийн бус байгууллагуудын (цаашид ТББ гэх) үйл ажиллагааны чиглэл, цар хүрээ, зохион байгуулалтын хэлбэрт ч томоохон өөрчлөлтүүд гарсан байна.

Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн мэдээллээр 1998 онд 1075 ТББ бүртгэлтэй байсан бол 2005 онд 3492, 2010 онд 6915, 2015 онд 11879, 2017 оны 4 дүгээр сарын байдлаар 17685, 2018 онд 18000, 2019 оны 6 дугаар сарын байдлаар 21040 болж өссөн байна.

Гадаадын иргэн, харьяатын газраас авсан мэдээллээр 2017 оны байдлаар Монгол Улсад гадаадын ТББ-ын болон олон улсын байгууллагын нийт 90 салбар, төлөөлөгчийн газар үйл ажиллагаа явуулж байна².

Харин 2017 оны Статистикийн ерөнхий газрын мэдээлэлд дурдсанаар албан ёсоор бүртгэлтэй байгаа 17685 ТББ-ын 48.5% буюу 8578 байгууллага үйл ажиллагаа явуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, улсын бүртгэлд бүртгүүлсэн ТББ-ын дийлэнх хувь нь идэвхгүй буюу 5437 огт үйл ажиллагаа эрхлээгүй, 3340 үйл ажиллагаагаа түр зогсоосон, 267 үйл ажиллагаагаа бүрэн зогсоосон, 63 нь хаяг тодорхойгүй болон бусад шалтгааны улмаас ямар нэгэн мэдээлэл байхгүй³ бөгөөд 203 төрийн бус байгууллага үйл ажиллагааны тайлан, 141 төрийн бус байгууллага татварын тайлангаа ирүүлж байсан байна.

Үүнээс дүгнэхэд манай улсын хувьд иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх, нийгмийн харилцаанд чөлөөтэй оролцох эрхийн баталгаа болсон ТББ-уудын үйл ажиллагаа нэлээд өргөн хүрээг хамарч, жилээс жилд хүрээгээ тэлж байгаа мэт боловч бодит байдалд бэрхшээлтэй олон асуудал үүссэн хэвээр байна.

Тухайлбал, Иргэний хуульд ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд нь холбоо, сан, хоршоо гэсэн төрөлтэй байхаар заасан бол Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд “ТББ” гэх ангиллыг бий болгож зөрүүтэй хуульчилсан, түүнчлэн хууль зүйн хувьд ТББ-ын хэлбэрийг зөв тодорхойлж чадаагүйгээс улс төр, шашны байгууллага төдийгүй ашгийн төлөөх хуулийн этгээд ч “ТББ” гэх нэрийг хэт хавтгайруулан хэрэглэх боломжтой болжээ.

Ази, Номхон далайн бүсийн мөнгө угаахтай тэмцэх бүлгээс 2016 оны 11 дүгээр сарын 4-ний өдрийн байдлаар Монгол Улсын мөнгө угаах, терроризмтэй тэмцэх тогтолцоонд Харилцан үнэлгээг 2 дахь удаагаа хийж, Монгол Улсад 2018 оны 10 дугаар сар хүртэлх 15 сарын хугацаанд нэн тэргүүнд авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний талаарх зөвлөмж өгч тухай бүрт тайлагнахыг үүрэг болгож байсан. Энэхүү үнэлгээгээр Монгол Улсын төрийн бус байгууллагыг /NPO/ мөнгө угаах

өндөр эрсдэлтэй /65 хувь/ гэж дүгнэсэн. Өөрөөр хэлбэл төрийн бус байгууллагын санхүүгийн эх үүсвэр, хандив тусламжийн дүн, эргэн зарцуулалт тодорхой бус, хянагддаггүй, эрх зүйн орчин муу, үйл ажиллагааны болон санхүүгийн мэдээлэл ил тод бус байгаагаас олон улсын байгууллагыг мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх өндөр эрсдэлтэй гэж дүгнэхэд хүргэсэн байна.

Мөн төрийн бус байгууллагыг дэмжсэн тогтвортой санхүүжилтийн орчин бүрдэж чадаагүйн улмаас Монголын иргэний нийгмийн байгууллагууд нь санхүүгийн эх үүсвэрээр дутагдаж иржээ.

Төрийн зарим чиг үүргийг ТББ-аар гүйцэтгүүлэх ажиллагааг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй, гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгүүлэх төрийн үйлчилгээний төрөл хүрээ тодорхойгүйгээс төр, иргэний нийгмийн байгууллагын түншлэл үр дүнтэй хэрэгжиж чадахгүй байна.

Эдгээр бэрхшээл нь эрх зүйн зохицуулалтын сул, хийдэлтэй байдлаас шалтгаалж байна. Өөрөөр хэлбэл, 1997 онд батлагдсан Төрийн бус байгууллагын тухай хууль нь энэ төрлийн харилцааг бүхэлд нь зохицуулах боломжгүйн зэрэгцээ эрх зүйн шинэчлэлээс хоцорч, улмаар зохицуулалтын хувьд бусад хуулиудтай зөрчилдөхөд хүрсэнтэй холбоотой байна.

Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд 1998-2016 оны хооронд нийт 6 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан боловч эдгээр нэмэлт, өөрчлөлт нь ТББ-ын үйл ажиллагаатай холбоотой тулгараад байгаа бэрхшээлтэй асуудлыг шийдвэрлэхэд бус харин салбарын бусад хуулиуд шинэчлэгдсэн, эсхүл тэдгээрт нэмэлт, өөрчлөлт орсонтой холбоотой байна.

Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлд^[4] ТББ-тай холбоотой эрх зүйн цогц шинэчлэл нэн шаардлагатайг харгалзан "Төрд хяналт тавихад төрийн бус байгууллагын хараат бус байдал, тэгш оролцоо, зөвшилцлийг хангах замаар иргэний нийгмийн төлөвшлийг дэмжих эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох"^[5], "нийтэд тустай үйл ажиллагаа, түүнд дэмжлэг үзүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулах замаар иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг дэмжихийн зэрэгцээ нийтийн сайн сайхны тулд явуулж байгаа үйл ажиллагааны ач холбогдлыг иргэдэд таниулах, энэ үзэл санаа, соёлыг нийгэмд төлөвшүүлэх, төрийн зүгээс үзүүлэх дэмжлэгийн төрөл, хэлбэрийг тодорхойлох"^[6], төрийн зарим чиг үүргийг иргэний нийгмийн байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх бодлогыг хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх"^[7] зорилтыг дэвшүүлжээ.

Иймд дээрх зорилтыг хангахын тулд Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг шинэчлэхээс гадна Нийтэд тустай үйл ажиллагааны тухай, Төрийн зарим чиг үүргийг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх тухай хуулийн төсөл боловсруулахаар төлөвлөснийг нэгтгэн Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн тухай хуулийн төслийг боловсруулсан болно.

Хоёр.Хуулийн төслийн боловсруулалт

Тус хуулийн төсөл боловсруулах Ажлын хэсгийг Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2017 оны 10 дугаар сарын 12-ны өдрийн А/257 дугаар тушаалаар

байгуулсан бөгөөд иргэний нийгмийн байгууллагуудаас ирүүлсэн саналын дагуу Ажлын хэсгийн нийт гишүүдийн 40 хувийг төрийн бус байгууллагын төлөөллөөс бүрдүүлсэн.

Хуулийн төслийг боловсруулахтай холбогдуулан төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ, Монгол Улс дахь ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн эрх зүйн зохицуулалтын судалгаа болон төр, гадаад улсын эрх зүйн зохицуулалтын туршлага судлах харьцуулсан судалгаа, Төрийн бус байгууллагын шинэчлэн найруулах хэрэгцээ, шаардлагын тандан судалгаа, Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн тухай хуулийн төслийн үр нөлөөний судалгаа болон зардлын тооцоог тус тус гүйцэтгэсэн байна.

Эдгээр үнэлгээ болон судалгааны дүгнэлт, зөвлөмжийг хуулийн төсөл боловсруулахад ашигласан бөгөөд төр, иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөллийг оролцуулсан хэлэлцүүлгийг 2018 оны 10 дугаар сард 1 удаа, 2019 оны 06 дугаар сард 4 удаагийн цуврал хэлэлцүүлгийг дангаар болон хамтран зохион байгуулж, салбарын төрийн бус байгууллагуудын санал, зөвлөмжийг авлаа. Мөн Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны цахим хуудсаар тус хуулийн төслийг нийтэд танилцуулж, санал авсан болно.

Хуулийн бүтэц

Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн тухай хуулийн төсөл нь 7 бүлэг, 52 зүйлтэй бөгөөд Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 25 дугаар зүйлд заасны дагуу хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл хэлбэрээр боловсруулагдсан.

Тус хуулиар Засгийн газрын тусгай сан, хөрөнгө оруулалтын сан болон улс төрийн нам, улс төрийн намын дэргэдэх байгууллага, шашны байгууллагатай холбоотой харилцааг зохицуулахгүй.

Харин ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдэд тавигдах нийтлэг шаардлагыг үйлдвэрчний эвлэл, Худалдаа аж үйлдвэрийн танхим зэрэг хуульд заасны дагуу байгуулагддаг, мөн боловсрол, соёлын болон хэвлэл мэдээлэл, эрүүл мэндийн үйл ажиллагааг ашгийн төлөө бус зорилгоор хэрэгжүүлдэг, түүнчлэн нийтийн болон сонирхогчийн спортын байгууллага, нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдэд нийтлэгээр хамааруулахаар зохицуулсан.

Энэхүү нийтлэг зохицуулалт нь дээрх байгууллагуудын үйл ажиллагааг улс төр, шашны болон ашгийн төлөөх зорилгоос ангид байх нөхцөлийг бүрдүүлнэ.

Мөн хуулийн төслөөр иргэд эвлэлдэн нэгдэх эрхээ хуулийн этгээдийн эрхтэй болон эрхгүй бүртгэгдээгүй холбооны хэлбэрээр хэрэгжүүлэх боломжийг тусгасан.

Хуулийн төсөлд дараахь онцлог зохицуулалтыг шинээр тусгасан болно:

1. Ашгийн бус хуулийн этгээдийн төрлийг Иргэний хуульд нийцүүлэн холбоо, сангийн хэлбэртэй байхаар тодорхойлж, бүтэц зохион байгуулалт, үүрэг хариуцлагыг нарийвчлан зохицуулсан.

Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг аливаа татварын өргүй 18 насанд хүрсэн Монгол Улсын иргэн байж болох, хуулийн этгээдийн хувьд төрийн байгууллага,

улсын төсөвт болон төрийн өмчийн оролцоотой үйлдвэрийн газраас бусад хуулийн этгээд үүсгэн байгуулж болох бол гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүнийн хувьд Монгол Улсад хувийн хэргээр оршин суух зөвшөөрөлтэй этгээд байхаар хязгаарлан зохицуулсан.

Харин ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалд төрийн үйлчилгээний албан тушаалтнаас бусад төрийн албан тушаалтан, улс төрийн намын удирдлага, намын санхүүгийн албаны дарга, ерөнхий менежер, түүнтэй адилтгах албан тушаалтан ажиллахыг хориглохоос гадна Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Аюулгүй зөвлөлөөс санхүүгийн хориг арга хэмжээг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой гаргасан тогтоолын хоригийн жагсаалтад орсон иргэн, хуулийн этгээд болон тэдгээртэй хамаарал бүхий этгээд ажиллахыг хориглохоор заасан болно.

Холбоо нь үйл ажиллагаа явуулах хүрээнээсээ хамаарч нийгэмд, эсхүл гишүүддээ үйлчилдэг, харин сан нь санхүүжилтийн хэлбэрээсээ хамаарч нийтийн болон хувийн сан гэсэн төрөлтэй байхаар зохицуулсан.

Нийгэмд үйлчилдэг холбоо болон нийтийн сан нь санхүү, татвар, үйл ажиллагааны тайлангаа ил тод нээлттэй байлгах үүргийг хүлээхээр зохицуулсан.

Хувийн сан нь зөвхөн дүрэмдээ заасан тодорхой санхүүжүүлэгчийн хөрөнгөөр үйл ажиллагаа явуулах бөгөөд олон нийтээс хөрөнгө төвлөрүүлэх үйл ажиллагаа явуулах эрхгүй байна.

2. Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн нөөц, санхүүжилтийн тогтвортой байдлыг хангахад анхаарч, аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх, төлбөртэй үйлчилгээ үзүүлэх, орлогыг дүрэмдээ заасан зорилгодоо зарцуулах нөхцөл, журмыг нарийвчлан тодорхойлсон.

Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд хуульд заасны дагуу санхүүжилтээ бүрдүүлэх үүрэгтэй бөгөөд эх үүсвэр нь хувь хүн, хуулийн этгээдээс өгсөн хандив, гишүүдийн татвар, аж ахуйн үйл ажиллагааны орлого, төрөөс үзүүлсэн дэмжлэгийн хэлбэртэй байна. Харин гадаад улсын тусгай албад, түүний халхавч байгууллага болон үндэстний эв нэгдлийг бусниулах, экстремист үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллага, хувь хүнээс болон хандивлагч нь тодорхойгүй санхүүжилт авах, мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэх, татвараас зайлс хийхийг хориглосон.

Мөн аж ахуй, бизнесийн үйл ажиллагаа нь ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн гол зорилго, үндсэн үйл ажиллагаа байж болохгүй шаардлагыг тусгасан.

3. Төр болон ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн харилцаанд баримтлах зарчим, хамтран ажиллах хэлбэрийг тогтоож, улмаар төрөөс үзүүлэх дэмжлэгийн төрлийг тодорхойлсон.

Төрөөс ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдэд үзүүлэх дэмжлэг нь татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт, мөнгөн тусламж, төрийн болон орон нутгийн өмчийг ашиглуулахаас гадна тодорхой чиг үүргийг шилжүүлэх хэлбэрээр хэрэгжүүлэх бөгөөд эдгээр дэмжлэгийг тодорхой нөхцөлийг хангасан тохиолдолд олгохоор зохицуулсан. Энэ хүрээнд нийтэд тустай үйл ажиллагааны төрлийг тодорхойлсон бөгөөд эдгээр үйл ажиллагааг эрхэлж байгаа ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдэд хандив өгсөн хувь хүн, аж ахуйн нэгжийн татварыг тодорхой хязгаарлалтын хүрээнд хөнгөлөхөөр татварын холбогдох зохицуулалтыг тусгасан.

Нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхэлдэг ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдэд төрийн чиг үүргийг гэрээлэн гүйцэтгэхэд давуу байдал олгох, тус байгууллагын нийтэд тустай үйл ажиллагаанд хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээнээс бага дүн бүхий урамшуулалтайгаар хувь нэмэр оруулж буй сайн дурын ажилтан залуусыг дэмжих зохицуулалтыг тусгасан.

Мөн ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд төрийн чиг үүргийг гэрээлэн гүйцэтгэсэн, эсхүл олон улсын хөгжлийн байгууллагуудаас санхүүжилт авсан бол санхүүгийн болон үйл ажиллагааны тайланг нийтэд ил тод нийтлэх үүрэгтэй байхаар зохицуулсан.

4. Эрх зүйн онцлог зохицуулалт шаардлагатай мэргэжлийн холбоод болон ашгийн төлөө байгууллагууд нэгдэн өөрсдийн эрх ашгаа хамгаалах болон нийтийн сайн сайхны төлөө үйл ажиллагаа явуулах зорилгоор байгуулах эдийн засгийн холбоонд тавигдах шаардлага, хязгаарлалтыг тусгайлан тусгасан.

Мэргэжлийн холбоо нь тухайн салбарын хүрээнд тодорхой зохицуулалтад хамрагдах шаардлагатай бол эдийн засгийн холбоонд зах зээлд монополь, давамгайл байдал тогтоох, валют болон үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн ханшид нөлөөлөхөд чиглэсэн аливаа үйл ажиллагаа явуулахгүй байх тусгай хориглолтыг тогтоосон.

5 Иргэний нийгмийн суурь хөгжлийн асуудлуудаар төртэй харилцах, зөвшилцөх, холбон ажиллах, иргэний нийгмийн дотоод засаглал, ёс зүйн жишгийг тогтоож хөгжүүлэх чиг үүрэг бүхий Зөвлөлийг Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын дэргэд ажиллахаар зохицуулсан.

Тус зөвлөл нь дээрх чиг үүргээс гадна нийгэмд үйлчилдэг болон нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт болон бусад дэмжлэгт хамруулахтай холбоотой дүгнэлт гаргах эрхийг эдэлнэ.

6. Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн тухай хууль батлагдсан нөхцөлд түүний хэрэгжилтийг хангах үүднээс шинэчилсэн бүртгэлд нэг жилийн хугацаанд багтаан бүртгүүлэх үүргийг нийт ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдэд хүлээлгэнэ. Хуулийн төслийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын нэгдэн орсон Олон улсын гэрээ болон холбогдох бусад хуульд нийцүүлэн боловсруулсан.

Тус хуулийн төсөлтэй холбогдуулан 1997 онд батлагдсан Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг хүчингүй болсонд тооцох болон Зөрчлийн тухай, Сонгуулийн тухай, Улс төрийн намын тухай, Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай, Иргэний тухай, Аудитын тухай, Нийгмийн даатгалын тухай, Хувь хүний орлогын албан татварын тухай зэрэг хуульд нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулах тухай хуулийн төслийг боловсруулсан болно.

Мөн хууль хоорондын нэр томъёоны зөрчлийг арилгах, нийцүүлэх зорилгоор холбогдох бусад хуульд өөрчлөлт оруулах хуулийн төслийг төслийг боловсруулсан.

-----ooOoo-----