

Судалгааны Тойм

№2 | WWW.FORUM.MN | БОДЛОГЫН ХЭЛЭЛЦҮҮЛЭГ | СУДАЛГААНЫ САН | ВИДЕО

ӨРШӨӨЛИЙН ХУУЛИУДАД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

ТОВЧ ТАЙЛБАР

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 14 дэх заалтад Монгол Улсын Их Хурал “өршөөл үзүүлэх шийдвэр гаргах” онцгой бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээр зохицуулсан. Өршөөлийг гэмт хэрэг үйлдсэн, ял шийтгэгдсэн этгээдэд төрийн эрх бүхий байгууллагаас хууль баталж эрүүгийн хариуцлага, ялаас бүрэн болон хэсэгчлэн чөлөөлж байгаа энэрэнгүй ёсны үйл ажиллагаа хэмээн тайлбарлаж болно. Монгол Улс (i) Эрүүгийн хуульд заасан гэмт хэрэг үйлдсэн бол эрүүгийн хариуцлага болон ялаас бүрэн болон хэсэгчлэн чөлөөлөх, (ii) хуульд заасан татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөх үүргээ биелүүлээгүй иргэн, хуулийн этгээдийг татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэлийн өр, төлбөрөөс болон эрүү, захиргааны хариуцлагаас бүрэн болон хэсэгчлэн чөлөөлөх хэлбэрээр хэрэгжүүлж иржээ.

Улсын Их Хурал нь 1991 оноос хойш нийт 6 удаа (1991, 1996, 2000, 2006, 2009, 2015 он) өршөөлийн хууль баталсан ба эдгээр өршөөлийг ихэвчлэн Монгол Улсад ач холбогдол бүхий түүхэн үйл явдлыг тохиолдуулан үзүүлжээ.¹ Цаг хугацааны үечлэлээс харвал гурваас зургаан жил хүртэлх мөчлөгтэйгөөр өршөөлийн хууль батлагдсан байх бөгөөд хууль болгон түүхэн ой, тэмдэглэлт өдөртэй холбоотой байна.

Мөн Улсын Их Хурал 2008 онд анх Татварын өршөөл хууль баталсан. Ингэхдээ эрүүгийн болон

захиргааны хариуцлагаас бүрмөсөн чөлөөлснөөс гадна, татварын өр, төлбөрөөс чөлөөлсөн байдаг. Гэтэл тус хуулийн үйлчлэлд хэдэн хүн, аж ахуйн нэгж хамрагдсан тухай тоон мэдээлэл байхаас бус улсын төсөвт цугларах ёстой байсан хэчнээн хэмжээний татварыг өршөөж, эдийн засагт ямар нөлөө үзүүлсэн нь тодорхойгүй байгаа нь нийгэмд эерэг, сөрөг хардлагыг дагуулсан. Үүний дараа 2015 онд Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хууль баталж татварын өргөн хүрээний өршөөл үзүүлжээ. Мөн л энэ талаар төрийн зохих байгууллагаас албан ёсоор гаргасан нарийвчилсан мэдээлэл байдаггүй нь судлаачдын сонирхлыг татсаар байна. Магадгүй дээрх хуулийн бодит хэрэгцээ, шаардлага манай улсад байсан гэхээсээ илүү бизнесийн байгууллагуудын “лобби” байсан гэх шүүмжлэлтэй тулгардаг.

Иймд өршөөлийн хууль тус бүрийг нарийвчлан судалж, нийгэм, эдийн засагт үзүүлсэн үр нөлөөг тооцсон, хуулийн хэрэгжилтийн явцад гарсан эерэг болон сөрөг үр дагаврыг бодит тоо баримт, статистик мэдээнд тулгуурлан үнэлж дүгнэсэн, бусад орны эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулсан бүрэн цогц судалгаа хийгдээгүй байна. Тиймээс Нээлттэй Нийгэм Форумын захиалгаар “Сайн туршлага” ТББ-ын судлаачид “Өршөөлийн хуулиудад хийсэн дүн шинжилгээ” сэдвийн хүрээнд дээрх асуудлыг хууль зүйн талаас нь нарийвчлан судалж, дүгнэлт,

¹ Г.Совд. Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн тайлбар. УБ. 2002 он. 124 дэх тал

зөвлөмж гаргахыг зорьсон билээ. Энэхүү тоймоор судалгааны гол үр дүн, дүгнэлт, зөвлөмжийг уншигчдад, ялангуяа хууль тогтоогчид болон иргэний нийгмийн байгууллагынханд хүргэхийг зорьсон билээ. Энэхүү судалгааг сонирхвол бүрэн эхээр нь www.forum.mn сайтаас татаж үзнэ үү.

СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

Өршөөлийн хуулиудад дүн шинжилгээ хийхдээ баримт бичгийн судалгааны арга зүйг түлхүү ашиглалаа. Үүнд:

1. Өршөөлийн талаар судалгаа, шинжилгээ хийсэн дотоодын болон гадаадын эрдэмтэн, судлаачдын судалгааны бүтээлүүд;
2. Өршөөлийн хуулиуд;
3. УДШ, УЕПГ, ЦЕГ, ШШГЕГ, СЯ, ТЕГ зэрэг холбогдох байгууллагаас гаргасан сэтгүүл, өгүүлэл, ярилцлагууд;
4. Статистик тоон мэдээлэл.

Мөн судалгааны хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг нэмэгдүүлэх зорилгоор ЦЕГ, УЕПГ, ШШГЕГ, ШЕЗ зэрэг төрийн байгууллагын холбогдох судалгаа, мэдээллийн ажилтнуудтай ярилцлагын аргыг ашиглан ганцаарчилсан уулзалт хийсэн болно. Эрх зүйн бүлийн төлөөлөл болсон ОХУ, АНУ, Франц, БНХАУ, Япон зэрэг улс орнуудын Үндсэн хууль, Эрүүгийн хуульд өршөөлийн талаар хуульчилсан байдал, татварын өршөөл үзүүлсэн туршлага, өршөөл үзүүлэх төрөл, онцлог, үр нөлөөтэй хэрэглэх туршлагыг өөрийн улсын Өршөөлийн хуулиудын зохицуулалтай харьцуулан судалж дүгнэлт, зөвлөмж гаргалаа.

СУДАЛГААНЫ ДҮН

Нэг. Эрүүгийн өршөөлийн талаар

- Эрүүгийн өршөөлийн тухай ойлголт нь гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэгдсэн этгээдэд хууль тогтоох байгууллагаас шийдвэр гаргаж ялаас бүрэн болон хэсэгчлэн чөлөөлж байгаа ажиллагаа гэж тодорхойлж болохоор байна. Онолын хувьд ерөнхий болон тусгай гэсэн төрөл байх бөгөөд өршөөл үзүүлэх хуульд тавих

хэлбэрийн, агуулгын болон эрх зүйт төрийн гэсэн хязгаарууд байдаг. Энэхүү хязгаарт багтаан өршөөлийн хуулийг батлах нь зүйтэй.

- Манай Улсын хувьд 1991 оноос хойш гурваас зургаан жилийн давтамжтай 6 удаа өршөөлийн хууль баталсан байх бөгөөд Ардын хувьсгал ялсан, Их Монгол Улс байгуулагдсан зэрэг түүхэн ойн баяр болон Улсын Их Хурлын сонгуулийг тохиолдуулан баталдаг уламжлал тогтсон гэж үзэж болохоор байна. Энэ байдлаар 2020 онд Улсын Их Хурлын сонгууль, эсхүл 2021 онд Ардын хувьсгалын 100 жилийн ой тохиолдуулан өршөөлийн хууль батлах магадлал өндөр байна.
- Гадаад улс орнуудын туршлагаас харахад АНУ, Англи, Герман, Нидерланд болон Швед зэрэг орнууд өршөөл үзүүлэх институт байхгүй буюу бараг хэрэглэдэггүй. Харин европ тивийн зарим улс (Франц, Орос, Австри, Итали) болон ази тивийн зарим улс (Хятад, Япон, Хойд Солонгос)-уудад өршөөл үзүүлэх институт хэрэгждэг. Дээрх улсуудын практикаас харахад өршөөл үзүүлэх асуудлыг нэн шаардлагатай үед хэрэглэж байсан байна. Өөрөөр хэлбэл, түүхэн дайн болон бослогод оролцсон хүмүүс, хөнгөн гэмт хэрэг үйлдсэн хүмүүс, өндөр настан зэрэг тодорхой бүлэг хүмүүс гэхээс биш бүх нийтээр, ойр ойрхон өршөөл үзүүлсэн тохиолдол байхгүй байна. Энэ нь тухайн улсын эрүүгийн хууль тогтоомж харьцангуй тогтвортой, ялын бодлого уян хатан байгаагийн илрэл юм.
- Судалгааны үр дүнд манай улсын өршөөлийн хуулиуд эерэг гэхээс илүү сөрөг хандлагыг бий болгодог нь харагдаж байна. Тухайлбал, хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын шатанд байгаа эрүүгийн хэргийг хэрэгсэхгүй болгож байгаа нь гэм буруугийн зарчимтай зөрчилддөг, тодорхой хэдэн хүмүүст өршөөл үзүүлж байгаа нь шударга ёсны зарчимд харшилж байна. Мөн өршөөлд хамрагдаж байгаа хүмүүс учруулсан хохирлоо нөхөн төлдөггүй, ялын бодлого алдагдуулдаг, хууль сахиулах байгууллагуудын идэвхийг сулруулдаг, өршөөлд хамрагдсан хүмүүс дахин гэмт хэрэг үйлдэж нийгэмд айдас түгшүүр үүсгэдэг, өршөөлөөр суллагдаж байгаа

хүмүүсийг нийгэмшүүлэх, гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ хийгддэггүй зэрэг сөрөг нөхцөл байдлууд их байна.

- Өршөөлийн хууль батлагдан гарах үндэслэл, шаардлага тодорхойгүй, хэт ерөнхий байна. Уг хууль батлагдан гарснаараа ялын бодлого, гэмт хэргийн гаралт, нийгэм эдийн засагт хэрхэн нөлөө үзүүлэх боломжтойг урьдчилан тандсан судалгаа байхгүй, мөн өршөөлийн хуулийн хэрэгжилтийн талаар тайлан, судалгаа огт хийгддэггүй байна.

Хоёр. Татварын өршөөлийн талаар

- Улс орнуудын татварын өршөөл үзүүлсэн туршлагаас дүгнэвэл, захиргааны болон эрүүгийн хариуцлагын хүрээний торгууль, шийтгэлийн хэмжээг бууруулах буюу бүрэн чөлөөлдөг бөгөөд татварын үндсэн дүнг зайлшгүй нөхөн төлүүлдэг хандлагатай байна. Харин манай улсад хэрэгжүүлсэн хоёр удаагийн өршөөлийн хувьд хариуцлагаас чөлөөлөхийн зэрэгцээ, төлөгдөөгүй, төлөх ёстой татварын өр, торгууль, алдангийг хамруулсан нь нийтлэг жишгээс эрс ялгаатай болжээ. Тухайлбал, татварын өрийг төлүүлэх замаар төсвийн орлогыг сайжруулахыг гол зорилгоо болгон иргэн, хуулийн этгээдэд татварын өрөө тодорхой хугацаанд төлөх болзол тавьж, энэ болзлыг хангасан нөхцөлд л зарим хариуцлагаас чөлөөлдөг жишиг олон улсын хэмжээнд нэгэнт тогтжээ.
- Судалгааны хүрээнд авч үзсэн гадаад улсуудын практикаас харахад, татварын өршөөлийг хэд хэдэн удаа хэрэгжүүлсэн тохиолдол байна. Татварын өршөөлийг ойр ойрхон баталж хэрэгжүүлсэн тохиолдолд хангалттай үр дүнд хүрч байгаагүй болохыг дээрх улсуудын практикаас харж болох юм. Харин эсрэгээрээ шилжилтийн үед хамгийн сүүлийн удаа гэсэн зарчмаар хэрэгжүүлж, цаашид татгалзах

чиг хандлага тогтжээ. Татварын өршөөлийн хуулийг хэтэрхий ойрхон давтамжтай гаргах нь татвараас зугтаах, орлогоо нуух байдлыг өөгшүүлэх, хэдэн жилийн дараа татвараас өршөөгдөнө гэх хандлагыг нийгэмд бий болгох сөрөг талтай байдаг.

- Татварын өршөөл үзүүлэх талаар урьдчилан нийтэд мэдээлэх нь татвар төлөхөө азнах, нуух зэрэг сөрөг үр дагаврыг бий болгодог байтал 2008 оны Татварын өршөөлийн хууль батлагдахаас өмнө “Хууль тогтоомжийг 2008 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-д татварын өршөөл үзүүлэх талаар тусгаж, нийтэд мэдээлж байжээ. Магадгүй энэ нь тухайн үед 100 саяас 3 тэрбум хүртэлх татварын өртэй томоохон аж ахуйн нэгжид мэдээлэлтэй байх, улмаар татвараа төлөхгүй байхад нөлөөлсөн байж болно. Татварын өршөөлийн хуулиар татвараас чөлөөлөх нь энэрэнгүй төрийн илрэл боловч, нөгөө талаас татвараа шударгаар цаг хугацаанд нь төлсөн иргэд хохирч үлддэг тул Үндсэн хуульд заасан шударга ёсны зарчимд нийцэхгүй юм.
- Татварын өршөөлийн дараа татварын байгууллага олон нийтэд зориулан татварын өршөөлийн нийгэмд үзүүлсэн нөлөө, орлого, зарлагын талаар дэлгэрэнгүй тайлан мэдээлэл гаргаж, үр нөлөөг судалдаг бол манай улсын хувьд энэ мэдээлэл хаалттай байна. Улмаар татварын өршөөлийн дараа татварын хяналт шалгалтын ажлыг эрчимжүүлдэг байтал эдгээр ажиллагаа хийгдэх боломжийг хуулиар хязгаарлажээ.
- Өршөөлийн хуулийг хэрэгжүүлсэн төрийн байгууллагуудад нэгдсэн тоо баримт, судалгаа мэдээлэл байхгүй, зарим мэдээлэл төрийн нууцтай холбогдож эсхүл тухайн байгууллага огт баримт мэдээлэлгүй байна.

ЗӨВЛӨМЖ

1. Өршөөлийн хуулийг ойр ойрхон батлахаас илүүтэйгээр гэмт хэрэг, эрүүгийн хариуцлагын асуудлыг Эрүүгийн хуульд оновчтой, уян хатан зохицуулах.
2. Хэрэв өршөөлийн хууль батлах шаардлага үүссэн бол хуулийн төслийг агуулгын болон хэлбэрийн хязгаарт багтаан боловсруулж, батлах нь зүйтэй. Батлагдсан хууль нь:
 - а) Гэм буруугийн зарчимд нийцсэн байх. Шүүхийн өмнөх шатанд байгаа хэргийг прокурорын шийдвэрээр хэрэгсэхгүй болгох биш гэм буруутай эсэхийг нь шүүхээр эцэслэн шийдвэрлэсний дараа өршөөлд хамруулах.
 - б) Өршөөлд хамрагдах бол учруулсан хохирлоо заавал нөхөн төлдөг байх.
 - в) Өршөөлөөр суллагдсан хүмүүсийг нийгэмшүүлэх, гэмт хэрэг үйлдэхээс урьдчилан сэргийлэх механизмтай байх.
 - г) Өршөөлийн хуулийн хэрэгжилтийн талаар тайлан гаргах.
3. ОХУ, Франц, БНХАУ, Япон зэрэг улсуудын өршөөл үзүүлэх институт хэрхэн хэрэгжиж байгаа талаарх арга туршлагыг өөрийн орны онцлогт тохируулан хэрэгжүүлэх.
4. Татварын өршөөл үзүүлэхдээ олон улсын чиг хандлага жишгийг дагаж татварын үндсэн өр төлбөрийг заавал төлүүлж, зөвхөн хариуцлага буюу ял, шийтгэл ногдуулахаас нэг удаа өршөөх, дахин өршөөлд хамруулахгүй байх зарчмыг баримтлах шаардлагатай юм. Тухайлбал, өршөөл үзүүлэх тухай хуульд тавигдах шаардлага, зарчим, үндэслэлийг тусгасан ерөнхий органик хуулийг батлах нь зүйтэй.
5. Татвар төлөөгүйдэй холбоотой хариуцлагаас чөлөөлөхийн зэрэгцээ, үндсэн төлөх ёстой татвараас өршөөж буй нь шударга ёсны зарчимд бүхэлдээ харшлах тул тухайн өршөөлд хамрагдах хугацаанд татвараа шударгаар төлсөн этгээдийг тодорхой хэмжээгээр татвараас чөлөөлөх, татварыг буцаан олгох механизмыг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.
6. Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийн хүрээнд ил болсон 34.7 их наяд төгрөг ямар шалтгаан нөхцөлийн улмаас нуугдмал хөрөнгө болсныг тогтоосон, түүнийг арилгахтай холбоотой ямар бодлогын арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсэн талаар тайлан, мэдээлэл огт байхгүй байна. Энэхүү судалгааг Эдийн засгийн ил тод байдлын тухай хуулийн холбогдох мэдээллийн нууцлалтай холбогдуулан хөндлөнгийн судлаачид хийх боломжгүй тул төрийн эрх бүхий байгууллага, төрийн албан хаагчид нэгтгэн гаргах, нэгтгэсэн судалгааны дүгнэлт, мэдээллийг олон нийтэд нээлттэй болгох шаардлагатай. Тухайлбал, Засгийн газрын 2015 оны 348 дугаар тогтоолоор баталсан “Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам”-ын 7.3-т заасан “мэдээллийн сан”-ийн нэгдсэн мэдээллийг судалгаа хийх боломжит түвшинд олон нийтэд мэдээлэх зөвшөөрлийг Засгийн газраас олгох зайлшгүй шаардлагатай болно.

СУДАЛГААНЫ БАГИЙН АХЛАГЧ:

Ж.Эрдэнэбулган, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн захирал, доктор (Ph.D)

СУДЛААЧИД:

Ж.Батмөнх, Өмгөөллийн “Кэй И Партнерс” ХХН-ийн өмгөөлөгч
Д.Ренчиндорж, ХНХЯ-ны Хуулийн асуудал хариуцсан ахлах шинжээч
Б.Гончигсумлаа, Төрийн албаны зөвлөлийн Ажлын албаны референт



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

Жамьян гүний гудамж-5/1,
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар-14240
Утас: (976) 76113207

<http://www.forum.mn>
<http://www.twitter.com/ForumOS>

<http://facebook/OpenSocietyForum>
http://www.instagram.com/open_society_forum