

**ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ШИНЭЧИЛСЭН
НАЙРУУЛГЫН ТӨСӨЛ БУЮУ ХОЛБООНЫ ЭРХ ЗҮЙН БАЙДЛЫН ТУХАЙ
ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ**

Нэг.Хуулийн төслийн үндэслэл, шаардлага

1.1.Хууль зүйн үндэслэл.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хүний эрх, эрх чөлөө хэмээх Хоёрдугаар бүлгийн Арван зургадугаар зүйлийн 10-т Монгол Улсын иргэн нь “Нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс ... олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах, сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй. ... олон нийтийн бусад бүх байгууллага нийгэм, төрийн аюулгүй байдлыг сахиж, хуулийг дээдлэн биелүүлнэ. ... олон нийтийн бусад байгууллагад эвлэлдэн нэгдсэний төлөө болон гишүүний нь хувьд хүнийг ялгаварлан гадуурхах, хэлмэгдүүлэхийг хориглоно” хэмээн иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх, зохих хэлбэр бүхий байгууллагыг байгуулан нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлыг илэрхийлэх, хэрэгжүүлэх хууль зүйн үндэслэлийг заасан.

Түүнчлэн Монгол Улсын нэгдэн орсон Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пактын¹ 22 дугаар зүйлд “Хүн бүр бусадтай эвлэлдэн нэгдэх, түүний дотор өөрийн эрх ашгийг хамгаалах үүднээс үйлдвэрчний эвлэл байгуулах буюу түүнд элсэх эрхтэй” хэмээн иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрх нь улс төрийн болон нийгэм соёлын бусад эрхээ эдлэх,² хамтдаа улс орны хөгжлийн үйл явцад оролцох боломжийг хангахад чухал нөлөөтэй болохыг тодотгон гишүүн улс орнуудын Засгийн газрыг үүрэгжүүлсэн байдаг.

Монгол Улсын хувьд Үндсэн хуульдаа тунхагласан иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хангах зорилгоор сайн дураар байгуулагдан, нийтлэг эрх ашиг, үнэт зүйлсийн төлөө төр, бизнесийн үйл ажиллагаанаас гадуур үйл ажиллагаа явуулдаг, ашгийн төлөө бус байгууллагын зохион байгуулалт, түүнд тавигдах шаардлага, бүртгэл, санхүүжилт, эрх, үүргийг тодорхойлсон Төрийн бус байгууллагын тухай бие даасан хуулийг 1997 онд батлан мөрдүүлсэн.³

Тус хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойших 24 жилийн хугацаанд нийгмийн өөрчлөлтийг дагаж төрийн бус байгууллагуудын (цаашид ТББ гэх) үйл ажиллагааны чиглэл, цар хүрээ, зохион байгуулалтын хэлбэрт ч томоохон өөрчлөлтүүд гарсан байна.

Энэхүү өөрчлөлтийн дагуу ТББ-ын эрх зүйн зохицуулалтыг шинэчлэх

¹ Монгол Улс 1968.01.05-нд гарын үсэгзурж, 1974.11.18-нд соёрхон баталсан.

² Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пактын 22 дугаар зүйлийн 9-д “шууд болон төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрхтэй”, 12-т “төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй”, 16-д “итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, тайван жагсаал цуглаан хийх эрх чөлөөтэй”, 17-д “төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй”.

³ www.legalinfo.mn. сүүлчийн нэвтрэлт. 2020 оны 9 сар.

шаардлага зүй ёсоор тавигдсан төдийгүй олон улсын жишиг хандлагын дагуу төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагааны талбар болох иргэний нийгмийг улс орны хөгжлийн нэг чухал түнш, хамтран оролцогч хэлбэрээр дэмжих шаардлагатай байна.

Тухайлбал, Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын⁴ 3.3-т “Хүний эрх, эрх чөлөөг хангаж, үндсэн хуульт байгууллыг бататгаж, хууль дээдлэх ёс, монгол төрийн залгамж чанар, үндэсний эв нэгдлийг сахин дээдэлж, төрийн удирдлагыг бэхжүүлж, улс төрийн нам, иргэний нийгмийн байгууллага, чөлөөт хэвлэл мэдээллийн төлөвшлийг дэмжиж, нийгмийн дэг журам, тогтвортой байдлыг хангах нь дотоод аюулгүй байдлын үндэс мөн.” хэмээн тодорхойлж, улмаар тус чиглэлд аюулгүй байдлыг хангахын тулд “... аж ахуйн шинжтэй чиг үүргүүдийг иргэний нийгмийн байгууллагаар... гүйцэтгүүлэх бодлого баримтална.”⁵, “Төрийн бодлого боловсруулах, төрд хяналт тавихад төрийн бус байгууллагын тэгш оролцоо, зөвшилцлийг хангах замаар иргэний нийгмийн төлөвшлийг дэмжинэ. Нийгэмд үйлчилдэг төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагааг дэмжсэн эрх зүйн орчныг бүрдүүлж, төр-иргэний нийгмийн хамтын ажиллагааны бүтээлч арга, хэлбэрүүдийг хөгжүүлнэ”⁶ хэмээн тус тус заасан байна.

Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлд⁷ ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг төрөл тус бүрээр нь нарийвчлан зохицуулахаар, ялангуяа Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслөөр холбооны төрөл, ангилал, дотоод зохион байгуулалт, удирдлага, төлөөлөл, үүсгэн байгуулагчийг тодорхой болгож, бүртгэл, хяналт, тайлагналт, ил тод байдал, татан буугдах нөхцөл, журмыг боловсронгуй болгож, онцлог бүхий холбоо, төрөөс холбоонд үзүүлэх дэмжлэг, төрийн чиг үүргийг гүйцэтгүүлэхтэй холбоотой зохицуулалтыг бий болгох зорилтыг дэвшүүлсэн.

Түүнчлэн ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааны болон нийтэд тустай үйл ажиллагааны тайланг хүлээн авч, дүн шинжилгээг хийх, сурталчлах, цаашдын бодлого шийдвэрт тусгах, ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг төлөөлөн төртэй харилцах, бодлого шийдвэрийн төсөл боловсруулах, аргачилсан заавар өгөх чиг үүрэг бүхий Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөлийг байгуулах, нийтэд тустай үйл ажиллагаа, түүний төрөл, санхүүжилт болон ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн хөгжлийг дэмжиж, санхүүжүүлэх иргэний нийгмийг дэмжих санхүүжилтийн сантай холбоотой зохицуулалт, эрх зүйн үндсийг тогтоох зорилтыг дээрх бодлогын баримт бичигт заасан.

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 24 дүгээр тогтоолоор батлагдсан Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөрт⁸ нийгмийн зөвшилцөлд үндэслэсэн түншлэлийн хүрээнд шийдвэр гаргах бүх шатанд төр, иргэний нийгмийн байгууллага, мэргэжлийн холбоод, хувийн хэвшил зөвлөлдөх, санал авах, гаргасан шийдвэрийн биелэлтэд хяналт тавихад оролцдог оновчтой тогтолцоог бүрдүүлэх зорилгыг дэвшүүлжээ.

1.2.Практик шаардлага.

Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд 1998-2016 оны хооронд нийт 6 удаа

⁴ Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралт.

⁵ Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.3.2.5 дахь заалт.

⁶ Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.3.4.2 дахь заалт.

⁷ Монгол Улсын Их Хурлын 2021 оны 12 дугаар тогтоол.

⁸ Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 24 дүгээр тогтоолын хавсралт.

нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан боловч эдгээр нэмэлт, өөрчлөлт нь дээр дурдсан олон улсын байгууллагаас өгсөн зөвлөмж, шаардлага, бодлогын баримт бичиг, ТББ-ын цар хүрээ, үйл ажиллагааны чиглэл, зохион байгуулалтын хэлбэрийн өөрчлөлтөд хамаарах болон тулгараад байгаа бэрхшээлтэй асуудлыг шийдвэрлэхэд бус харин салбарын бусад хуулиуд шинэчлэгдсэн, эсхүл тэдгээрт нэмэлт, өөрчлөлт орсонтой холбоотой байна.

Тодруулбал, 1998 онд Татварын ерөнхий хуулийн, 2002 онд Иргэний хуулийн, 2003, 2015 онууд Хуулийн этгээдийн бүртгэлийн тухай хуулийн, 2015 онд Эрүүгийн хуулийн шинэчлэл болон 2016 онд Төрийн болон албаны нууцын тухай хуультай уялдуулан нэмэлт, өөрчлөлтийг Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд тус тус оруулсан байна.⁹

Тус хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн хувьд тухайн салбарын хуулийн хэрэгцээг харснаас бус Төрийн бус байгууллагын онцлогийг харгалзаагүй, зарим нэг өөрчлөлт нь нөхцөл байдлыг дордуулжээ гэж үзэхээр байна. Тухайлбал, 1998 онд Татварын ерөнхий хуультай уялдуулан тус хуулийн 21 дүгээр зүйлд заасан ТББ-уудад татварын хөнгөлөлт үзүүлэх, 22 дугаар зүйлд заасан хандивлагчдад албан татварын хөнгөлөлт үзүүлэх зохицуулалтыг хүчингүй болгосон хэдий ч Татварын ерөнхий хуульд ТББ-тай холбоотой тусгайлсан зохицуулалт тусгаагүй байна.¹⁰

Түүнчлэн 2002 онд батлагдсан Иргэний хуультай нийцүүлэх талаар хангалттай зохицуулалт хийгээгүйгээс ТББ болон ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн хэлбэрүүдийн хооронд зөрүүтэй байдлыг үүсгэж, улмаар Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд төрийн бус байгууллагын хэлбэр болон үйл ажиллагааны төрлийг хольж бүртгэх, ойлголт, нэр томъёоны хэрэглээний хувьд ойлгомжгүй байдал үүсэхэд хүргэжээ.

Тухайлбал, Иргэний хуулийн 33 дугаар зүйлд Хуулийн этгээдийн төрлийг ашгийн болон ашгийн бус гэж ангилсан бөгөөд мөн зүйлийн 33.2-т ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг холбоо, сан, хоршооны хэлбэртэй байгуулахаар заасан болно.

Түүнчлэн Иргэний хуулийн 36.3-т холбоо, сангийн эрх зүйн байдлыг хуулиар тогтоохоор заасан байна. Гэвч Төрийн бус байгууллагын тухай хуулиар Иргэний хуулийн дээрх үзэл санааг хэлбэрийн төдий зохицуулсан гэж үзэж болно.

Ийнхүү Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн зохицуулалт энэ төрлийн харилцааг бүхэлд нь зохицуулах боломжгүйн зэрэгцээ эрх зүйн шинэчлэлээс хоцорч, улмаар зохицуулалтын хувьд бусад хуулиудтай зөрчилдөхөд хүрсэн байна.

Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн мэдээллээр 1998 онд 1075 ТББ бүртгэлтэй байсан бол 2005 онд 3492, 2010 онд 6915, 2015 онд 11879, 2018 онд 19260, 2019 онд 21040, 2020 онд 25388, 2021 оны 8 дугаар сарын 25-ны байдлаар 26441 ТББ бүртгэгдсэн байна.¹¹

2021 оны 2 сарын 25-ны байдлаар нийт 25674 ТББ бүртгэгдсэнээс 23955 (3146 гишүүддээ үйлчилдэг, 20809 нийгэмд үйлчилдэг) нь холбооны хэлбэртэй байна.

⁹ www.legalinfo.mn. Нэвтрэлт. 2017 оны 9 сар.

¹⁰ Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг шинэчлэх хэрэгцээ, шаардлагыг тандан судалсан судалгааны тайлан. 2017 он. Иргэдийн оролцоо 2 төсөл.

¹¹ Монгол Улсын ашгийн бус байгууллагын салбарын терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийн үнэлгээний тайлан 2020 он, www.burtgel.mn Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын цахим мэдээлэл 2021 оны 3 сар

Гэхдээ энэ тоо өдөр ирэх тусам хэдэн арваар нэмэгдэн бүртгэгдэж байна.¹² Мөн эдгээр ТББ нь Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын Хуулийн этгээдийн бүртгэлийн газарт боловсрол, эрүүл мэнд, сургалт, халамжийн үйлчилгээ, эрүүл мэнд, төсөл хөтөлбөр гэх зэргээр нийт 19 чиглэлийн үйл ажиллагааг явуулахаар бүртгүүлсэн байдаг бөгөөд нийгмийн бүхий л салбарт үйл ажиллагаа явуулж байна.

Харин 2017 оны Статистикийн ерөнхий газрын мэдээлэлд дурдсанаар 2017 онд албан ёсоор бүртгэлтэй байгаа 17685 ТББ-ын 48.5 хувь буюу 8578 байгууллага үйл ажиллагаа явуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, улсын бүртгэлд бүртгүүлсэн ТББ-ын дийлэнх хувь нь үйл ажиллагаа явуулаагүй байгаа бөгөөд тэдгээрийн 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 байхгүй байна.

Дээрх тоо баримт, нөхцөлөөс үзэхэд 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 эрх зүйн зохицуулалтын сул байдлаас шалтгаалан бэрхшээлтэй олон асуудал үүссэн хэвээр байна.

Түүнчлэн хууль зүйн хувьд ТББ-ын хэлбэрийг зөв тодорхойлж чадаагүйн улмаас улс төр, шашны байгууллага төдийгүй ашгийн төлөөх хуулийн этгээд ч “ТББ” гэх нэрийг хэт хавтгайруулан шууд ба шууд бус байдлаар хэрэглэх боломжтой болжээ.

Дээрх байдал нь төр, ТББ-ын хамтын ажиллагаа, харилцан хяналтыг хуулийн хүрээнд үр дүнтэй зохицуулахад бэрхшээл учруулахаас гадна ТББ-аас иргэд, олон нийтийн дэмжлэгт тулгуурлан идэвхтэй ажиллах боломжийг хязгаарлах, гадаад улсын бодлого, нөлөөлөлд автах, улмаар мөнгө угаах, терроризмын үйл ажиллагаанд ч оролцох магадлал, эрсдэлтэй хэмээн буруутгах, нийгмийн зүгээс үл итгэх хандлагыг бий болгоход нөлөөлж байна.

Хуулиар ТББ буюу холбоог нийгэмд үйлчилдэг¹³ болон гишүүддээ үйлчилдэг¹⁴ хэмээн ангилсан боловч тогтоох шалгуур, ямар байгууллагад энэхүү статусыг олгох, энэхүү ялгаанаас хамаарч тэдэнд үзүүлэх татварын болон бусад хэлбэрийн хөнгөлөлт, дэмжлэг, үйл ажиллагаанд нь тавих хяналт, мониторинг, санхүүгийн болон үйл ажиллагааны тайлагналтын талаар тусгайлан зохицуулалт байхгүй тул хууль зүйн болон практик ач холбогдолгүй болжээ.

2020 оны байдлаар улсын хэмжээнд бүртгэгдсэн нийт ТББ-ын 81% нь нийгэмд үйлчилдэг ТББ, үлдсэн 12% нь гишүүддээ үйлчилдэг ТББ байна.¹⁵

Үүнээс гадна төрийн бус байгууллагатай холбоотой эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд хөндөж, боловсронгуй болгох нэг багц асуудал нь ТББ-д үзүүлэх төрийн дэмжлэг бөгөөд гол хэлбэр нь төрийн зарим чиг үүргийг ТББ-аар гүйцэтгүүлэх болон тэдгээрийн хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагааны нийтэд тустай буюу онцгой шаардлагатай хэсгийг тодорхой татвар, хураамжийн хөнгөлөлт, чөлөөлөлтөд

¹² www.burtgel.mn Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын цахим мэдээлэл 2021 оны 3 сар.

¹³ Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 2/ дахь хэсэг.

¹⁴ Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 3/ дахь хэсэг.

¹⁵ www.burtgel.mn Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын цахим мэдээлэл 2020 оны 5 сар.

хамруулах, төрөөс татаас олгох хэлбэрээр дэмжих зохицуулалт юм.

Манай улсын хувьд төрийн зарим чиг үүргийг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх буюу төр, ТББ-ын хамтын ажиллагаа нь Төрийн бус байгууллагын тухай болон Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль¹⁶, Монгол Улсын яамны эрх зүйн байдлын тухай хуульд¹⁷ зааснаар эрх зүйн хувьд нээлттэй.

Гэвч энэхүү хамтын ажиллагааг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар нарийвчилсан процедурын зохицуулалт байхгүй (тавигдах шаардлага, сонгох шалгуур, хяналт тавих нийтлэг журам байхгүй), ТББ-аар гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгүүлэх төрийн үйлчилгээний төрөл, хүрээ тодорхойгүйгээс бодит байдалд төрөөс ТББ-уудад төр, хувийн хэвшлийн түншлэлтэй адилтган үзэж шалгуур тогтоох(ашгийн үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагад тавигддаг стандартыг ТББ-аас шаарддаг), арга хэмжээний дийлэнх хувийг байнгын бус нэг удаагийн шинжтэй гарын авлага, мэдээлэл боловсруулах, сургалт зохион байгуулах зэргээр хязгаарладаг, салбар бүрд ялгамжтай байдлаар тогтоодог, ТББ-ын чадавх муу байгаагаас голлон мэргэжлийн холбоо гүйцэтгэдэг зэрэг нь дийлэнх ТББ-уудын хувьд бодит дэмжлэг болж чаддаггүй байна.¹⁸

Тухайлбал, 2010-2011 оны судалгаа, мэдээллээр дээрх хэлбэрээр төрөөс үзүүлэх дэмжлэг нь ТББ-ын нийт санхүүжилтийн 2 хувьтай тэнцэж байсан нь туйлын хангалтгүй бөгөөд орон нутагт ажиллах төрийн бус байгууллагуудыг дэмжих бодлого сул, дэмжлэг байхгүйгээс төрийн үйлчилгээг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх тохиолдол нийгмийн халамжийн үйлчилгээнээс бусад салбарт бараг байхгүй байна.¹⁹

Түүнчлэн 2011 оны Аж ахуйн нэгж, байгууллагын тооллогын дүнгээр²⁰ ТББ-ын нийт санхүүжилтийн 3.9 хувь нь гишүүний татвар, 21.4 хувь нь хандив, 67.7 хувь нь олон улсын санхүүжилт, 7 хувь нь бусад эх үүсвэрээс гэж бүртгэгджээ.

Монгол Улсын ашгийн бус байгууллагын салбарын терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийн үнэлгээний явцад 2020 оны 5 дугаар сард ТББ-аас авсан асуулгын дүнгээр ТББ-ын 28.9% нь үйл ажиллагааны орлогоор, 18.6% нь хандив тусламжаар, 25.8% тэтгэлгээр, 26.8% бусад орлого (төрөөс үзүүлсэн хандив, гишүүний татвар бусад гэх мэт)-оор санхүүждэг гэсэн дүн гарсан байна.

Дээрх баримтаас дүгнэхэд ТББ нь үйл ажиллагааны орлого буюу аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулсны орлого, төрийн захиргааны байгууллагын зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлсний төлөө олсон орлого, нийтэд тустай үйл ажиллагааг төлбөртэй явуулснаас олсон орлого болон хандиваар голлон санхүүжиж байгаа нь ТББ-ын үндсэн зорилгоосоо гажих, эсхүл ашгийн төлөө үйл ажиллагааг явуулж ашиг олж байна гэж харагдахаар байна.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль эрх зүйн орчинд ТББ нь аж ахуйн үйл ажиллагаа болон төрийн зарим чиг үүргийг хууль, гэрээний үндсэн дээр явуулж болохоор заасан боловч аж ахуйн үйл ажиллагааг явуулах нөхцөл, шаардлага, төрөөс

¹⁶“Засгийн газар нь холбогдох хууль, түүнд үндэслэсэн Засгийн газрын шийдвэр, гэрээний үндсэн дээр Засгийн газрын бус байгууллагад хариуцуулан гүйцэтгүүлж, холбогдох зардлыг бүрэн буюу хэсэгчлэн санхүүжүүлж болно”. Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 19.1 дэх заалт.

¹⁷ Монгол Улсын яамны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.5 дахь заалт.

¹⁸ Төрийн зарим чиг үүргийг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх асуудал- судалгаа. ХЗДХЯ-2016 он.

¹⁹Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг шинэчлэх хэрэгцээ, шаардлагыг тандан судалсан судалгааны тайлан. 2017 он. Иргэдийн оролцоо 2 төсөл.

²⁰ Үндэсний статистикийн хорооны мэдээлэл. 2011 он.

үзүүлэх дэмжлэгийг тодорхойлсон нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байна.

Түүнчлэн ашгийн болон ашгийн бус хуулийн этгээдийн эрхлэн хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанаас нийтэд тустай үйл ажиллагааг зааглан тодорхойлоогүй, ямар тохиолдолд энэхүү үйл ажиллагааг гүйцэтгэсэн гэж үзэж татвараас хөнгөлөх, чөлөөлөх, нийтэд тустай үйл ажиллагааг дүгнэн татварын хөнгөлөлтөд хамруулах дэмжлэг үзүүлэх субъект болон түүний эрх хэмжээг тодорхойлсон эрх зүйн орчин нь байхгүй байна.

Дээрх эрх зүйн орчны дутагдалтай байдлаас болж төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагаанд доголдол үүсэн нийтэд тустай үйл ажиллагаанд үзүүлэх төрийн дэмжлэг болох мөнгө болон татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт, төрийн өмчийг давуу эрхтэйгээр ашиглах зэргийг ТББ-ын зүгээс авч чадахгүйд хүрч байна.

Иргэний нийгмийн нийтлэг хөгжил, чадавхыг бэхжүүлэх, нийтэд тустай үйл ажиллагааг дэмжих, сурталчлах үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх санхүүгийн эх үүсвэр тодорхойгүй байна. Үүнийг тодорхой болгож, иргэний нийгмийн байгууллагууд санхүүгийн хүндрэлд орохоос зайлс хийж, ашиг хуваарилахаас ангид байлгаж, тэднийг нийтлэг зорилго, нийгмийн сайн сайхны төлөө идэвхтэй, тогтвортой ажиллуулах боломж бүрдүүлэх нь чухал байна.

Тогтвортой, үр дүнтэй, хариуцлагатай ТББ-ыг хөгжүүлэх, тэдэнд үзүүлэх олон нийтийн дэмжлэгийг өргөжүүлэхэд ТББ өөрөө олон нийтэд нээлттэй байх зарчим чухал ч өнөөгийн байдлаар ТББ нь тайлагнах үүрэг, журмыг хангалттай үр нөлөөтэй байдлаар зохицуулж чадаагүй байна.

Мөн ТББ-ын хэлбэр, үйл ажиллагааны онцлогт тулгуурласан судалгаа мэдээллийн цогц тогтолцоогүй тул иргэний нийгмийн, тэр дундаа төрийн бус байгууллагын хөгжилд оруулж буй эдийн засгийн болон бусад хувь нэмрийг ойлгох, тодорхойлох, үнэлэх боломжгүй, хангалттай мэдээллийн сан, статистик мэдээллийн тогтолцоо бүрдэхгүй байна.

Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх санхүүгийн хориг арга хэмжээ авах олон улсын байгууллага буюу ФАТФ-аас Монгол Улсад өгсөн 40 зөвлөмжийн 8 дугаар зөвлөмж болон 1 дүгээр шууд хэрэгжилтийн дагуу 2020 оны 3-аас 6 дугаар сарын хооронд хийгдсэн Монгол Улсын ашгийн бус байгууллагын салбарын терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийн үнэлгээгээр энэ салбарын терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэл 0.46 буюу дунджаас доогуур үнэлэгдсэн байна.

Хэдийгээр энэ төрлийн гэмт хэргийг үйлдэх эрсдэл, заналхийлэл бага боловч суурь эмзэг байдал буюу төрийн бус байгууллагын нийтлэгээр бүртгэл, хяналт, тайлагналт, ил тод байдлын тогтолцоо сул, эрх зүйн орчин боловсронгуй бус, ТББ-ын зүгээс дотоод засаглалд анхаарах, хуулийг хэрэгжүүлэх нь тааруу зэрэг хүчин зүйлүүд нөлөөлсөн гэж дүгнэгдсэн.²¹

Тухайлбал, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газарт 2018 онд нийт 19260 гаруй ТББ бүртгүүлснээс 366, 2019 онд 21040 бүртгүүлснээс 406 ТББ үйл ажиллагааны тайлангаа ирүүлсэн байдаг. Энэ нь 2018 оны нийт бүртгэлтэй ТББ-ын 1.9 хувь, 2019 оны нийт бүртгэлтэй ТББ-ын 2 хувь буюу маш хангалтгүй үзүүлэлт болно. Дээрх тайлангийн ихэнх нь Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 53 дугаар зүйлд заасан

²¹ Монгол Улсын ашгийн бус байгууллагын терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийн үнэлгээний тайлан, Дүгнэлт 2020 он.

үйл ажиллагааны тайланд заавал тусгах ёстой мэдээллийг агуулаагүй, төрийн бус байгууллагын танилцуулга төдий байдаг.

Нөгөө талаас Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар нь төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагааны тайланг хүлээн авч байгаа боловч тухайн тайланд дүн шинжилгээ хийх, цаашдын бодлого шийдвэрт тусгах зэргээр тодорхой ажиллагааг явуулдаггүй бөгөөд энэ нь Улсын бүртгэлийн ерөнхий хуулийн 16 дугаар зүйлд заасан тухайн байгууллагын чиг үүрэгт хамаарахгүй асуудал юм.

Харин Сангийн яаманд 2018 онд 7652, 2019 онд 4476 төрийн бус байгууллага санхүүгийн тайлангаа өгсөн тоо баримт байна.²²

Үүнээс дүгнэхэд манай улсын хувьд иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх, нийгмийн харилцаанд чөлөөтэй оролцох эрхийн баталгаа болсон ТББ-ын үйл ажиллагаа нэлээд өргөн хүрээг хамарч, жилээс жилд хүрээгээ тэлж байгаа боловч тэдгээрийн үйл ажиллагаа, санхүүжилт ил тод байдал, тайлагналт, хяналтын тогтолцооны гажуудалтай байгаа нь харагдаж байна.

Мөн иргэний нийгмийн байгууллагуудыг дэмжих, төр, ашгийн бус хуулийн этгээдийн хамтын ажиллагааг удирдан зохион байгуулж, тэдгээрийг төлөөлөн төртэй хамтран ажиллах, эдийн засгийн болон бусад хувь нэмрийг ойлгох, тодорхойлох, нийтэд тустай үйл ажиллагааг дүгнэх, ашгийн бус байгууллагын статистик мэдээллийн санг бүрдүүлэх чиг үүрэг бүхий институт байхгүй байгааг харуулж байна.

Иймд дээр дурдсан хууль зүйн болон практик хэрэгцээ, шаардлагыг үндэслэн Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг Иргэний хуулийн суурь зохицуулалт, нэр томьёонд нийцүүлэн зохицуулалтыг өргөжүүлж, Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн нэрийг цаашид Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөл болгон өөрчлөн боловсруулах болно.

Хоёр.Хуулийн төслийн ерөнхий бүтэц, зохицуулах харилцаа, хамрах хүрээ

1997 онд батлагдсан Төрийн бус байгууллагын тухай хуулиар зохицуулж ирсэн нийгмийн харилцааны төлөв байдал, агуулгад ихээхэн өөрчлөлт гарсан тул тус хуулийг Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хууль болгон нарийвчилж, Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 25 дугаар зүйлд заасны дагуу шинэчилсэн найруулгын хэлбэрээр боловсруулна.

Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, Иргэний хуулийн зохицуулалт, Эвлэлдэн нэгдэх эрхийн тухай НҮБ-ын Ерөнхий ассамблейн тогтоолууд, Эвлэлдэн нэгдэх эрхийн тусгай илтгэгчдийн илтгэлүүд, конвенцын ерөнхий зөвлөмжүүд, Хүний эрхийг хамгаалагчдын тунхаглалын суурь зарчимд тулгуурлан дараах агуулгаар өргөжүүлэн шинэчилнэ:

1.Холбооны эрх зүйн байдлыг Иргэний хуульд заасан ашгийн бус хуулийн этгээдийн төрөлд нийцүүлэн тодорхойлж, иргэд эвлэлдэн нэгдэх эрхээ хуулийн этгээдийн эрхтэй болон эрхгүйгээр хэрэгжүүлэх боломжийг тодруулан хуульчилна. Бүртгэлтэй ашгийн бус хуулийн этгээд нь “Холбоо”-ны хэлбэрээр харин хуулийн

²² Монгол Улсын ашгийн бус байгууллагын салбарын терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийн үнэлгээний тайлан, 2 дугаар бүлэг 2020 он.

этгээдийн эрхгүй байгууллага, холбоод нь бүртгэгдээгүй холбоо буюу Иргэний хуулийн зохицуулалтын дагуу үйл ажиллагаа явуулахаар ялган зохицуулна;

2.Тус хуулиар зохицуулагдах харилцааны хүрээ, хуулийн үйлчлэлд хамаарах этгээдийг тодорхой хуульчилж, нэр томъёог нэг мөр цэгцэлнэ. Эрх зүйн байдлыг нь тусгай хуулиар тогтоосон, албан ёсны гишүүнчлэлтэй мэргэжлийн холбоод, нийтийн чиг үүрэг гүйцэтгэж буй нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг сайн дурын үндсэн дээр эвлэлдэн нэгдсэн байгууллагаас ялгах бөгөөд эдгээр байгууллагад хамаарах хуулийн үйлчлэлийн хүрээг тодорхойлно.

3.Холбооны зорилгын ач холбогдлыг чухалчлан, тавигдах шаардлагыг нарийвчлан зохицуулна. Хуулиар холбоо нь өөрийн дүрэмдээ зорилгоо тодорхой заахаас гадна зорилгоо хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны чиглэлийг олон улсын ашгийн бус салбарын жишиг ангиллын дагуу тодорхойлсон байх, зорилгыг хэрэгжүүлэх шаардлагатай хөрөнгө, эсхүл санхүүжилтийн талаар тодорхой заах, төлөөлөх эрх бүхий этгээдийг тодорхойлох, татан буугдсаны дараа хөрөнгийг хүлээн авах этгээдийг тодорхойлох гэх мэт шаардлагыг тогтооно. Мөн холбооны дотоод засаглал, санхүүгийн зарцуулалтад ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх, хөрөнгө, орлого, ашгийг шууд ба шууд бусаар хандивлагч байгууллагын удирдах зөвлөлийн гишүүдийн хувийн ашиг сонирхолд ашиглахгүй байх, сонгуульд нам, эвсэл, нэр дэвшигчид ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдээс хандив, эд хөрөнгө өгөхийг хориглох зэрэг хязгаарлалтыг хэвээр хадгална;

4.Холбооны санхүүжилтийн тогтвортой байдлыг хангахад анхаарч, аж ахуйн үйл ажиллагаа, нийтэд тустай үйл ажиллагааг төлбөртэй үзүүлэх, орлогыг дүрэмдээ заасан зорилгодоо зарцуулах нөхцөл, журмыг нарийвчлан тодорхойлно. Энэхүү аж ахуй, бизнесийн үйл ажиллагаа нь ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн гол зорилго, үндсэн үйл ажиллагаа байж болохгүй шаардлага, хязгаарлалтыг хуульчилна. Мөн холбооны орлогоос ажилтны ажлын хөлс, цалин болон зардлыг нөхөхөөс бусад үндэслэлээр үүсгэн байгуулагч, удирдах зөвлөл болон аливаа зөвлөлийн гишүүн, ажил олгогч, ажилтанд ашиг хуваарилахыг хориглоно;

5.Төрийн зарим чиг үүргийг холбоогоор гэрээлэн гүйцэтгэх нөхцөлийг үл ялгаварлах, нээлттэй, ил тод байх, хараат бус байдлыг хүндэтгэх, урьдчилсан магадлан итгэмжлэл үүсгэх замаар төрийн бус байгууллагуудын өрсөлдөх боломжийг хязгаарлахгүй байх зэрэг нийтлэг зарчимд нийцүүлэн төр, холбооны хамтран ажиллах харилцааг бизнесийн байгууллагаас ялгаатай байдлаар тогтооно;

6.Холбооноос гадна бусад ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, үйл ажиллагаандаа ил тод байх зарчмыг хэрэгжүүлэхэд анхаарч нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхэлж, татварын хөнгөлөлт чөлөөлөлт эдэлж байгаа бол тухайн үйл ажиллагаатай холбоотой санхүү, татвар, үйл ажиллагааны тайлангаа холбогдох байгууллагад гаргах эрх зүйн орчныг бүрдүүлнэ. Түүнчлэн төрийн чиг үүргийг гэрээлэн гүйцэтгэсэн бол ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд нь үйл ажиллагааны болон санхүүгийн тайлангаа төрийн байгууллагад хүргүүлэх, тухайн төрийн байгууллага болон ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд нь тайлангаа нийтэд ил тод нийтлэх үүрэгтэй байхаар зохицуулна;

7.Төрөөс иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих суурь тогтолцоог бүрдүүлэх зорилгоор иргэний нийгмийн суурь хөгжлийн асуудлаар төртэй харилцах, зөвшилцөх, холбон ажиллах чиг үүрэг бүхий “Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөл”-

ийг байгуулах эрх зүйн үндсийг тогтооно. Уг зөвлөл нь Монголын Улсын иргэний нийгмийн хөгжил, чадавхыг дэмжих хөгжүүлэх, дотоод засаглал, ёс зүйн жишгийг тогтоож хөгжүүлэх, ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн нийтлэг хөгжлийн асуудлаар төр болон олон улсын байгууллагуудтай харилцах, бүртгэлийн болон статистикийн байгууллагуудтай хамтран мэдээлэл боловсруулалт хийх, нийгэмд үйлчилдэг ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн болон нийтэд тустай үйл ажиллагааны үр нөлөөг нэгтгэх, тэдгээрийг татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт болон бусад дэмжлэгт хамруулахтай холбоотой санал, дүгнэлт гаргах чиг үүрэгтэй байхаар зохицуулна;

8.Нийтэд тустай үйл ажиллагаа болон ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааг дэмжих, иргэний нийгмийн нийтлэг хөгжил, чадавхыг бэхжүүлэх, сурталчлах үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх чиг үүрэг бүхий Иргэний нийгмийг дэмжих санг байгуулан ажиллах бөгөөд тус сангийн санхүүгийн эх үүсвэрийг гадаад улс, олон улсын байгууллага, Монгол Улсын болон гадаад улсын хуулийн этгээд, иргэдийн хандив, тусламж, банкны хүү, төрийн байгууллагаас үзүүлэх дэмжлэг, бусад эх үүсвэр зэргээс бүрдэхээр тодорхойлно;

9.Шинэ хууль хүчин төгөлдөр болсонтой холбоотой шилжилтийн зохицуулалт, дагаж мөрдөх журмыг тусгана.

Гурав.Хуулийн төсөл батлагдсаны дараа үүсч болох нийгэм, эдийн засаг, хууль зүйн үр дагавар

Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдсанаар Иргэний хуулийн ашгийн бус хуулийн этгээдийн төрлөөр буюу ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд холбоо, сангийн хэлбэрээр ажиллах нөхцөл бүрдэж, эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд үүсээд байгаа зөрчил, хийдэл арилж, нэгдсэн зохицуулалттай болно.

Үндсэн хуулиар тунхагласан иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийн баталгааг холбооны ил тод, хариуцлагатай байх зарчмаар дамжуулан хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлэх тул хүний эрхийг хангах чиглэлд эерэг үр нөлөөтэй.

Түүнчлэн холбооны хэлбэр, үйл ажиллагааны чиглэлийн талаар бүртгэл, хяналтын үр ашигтай тогтолцоо бүрдэж, мэдээлэл цуглуулах, мэдлэг бүтээх, дүн шинжилгээ хийх замаар төрийн зүгээс иргэний нийгэм, ашгийн бус салбар, үр нөлөөний талаар баримтлах үр дүнтэй бодлого чиглэлийг тодорхойлоход чухал нөлөөллийг үзүүлнэ.

Холбооны санхүүжилтийн шууд ба шууд бус боломжуудыг өргөжүүлж, шууд санхүүжилтийн хэлбэрүүд болох төрийн чиг үүргийг төрийн бус байгууллагаар гэрээлэн гүйцэтгүүлэх, нийтэд тустай үйл ажиллагааг явуулах баримтлах суурь зарчмыг тодорхойлж, мөн зорилгодоо чиглэсэн аж ахуйн үйл ажиллагааг ил тод, шударгаар эрхлэх эрхийг баталгаажуулснаар холбоо үйл ажиллагаагаа тогтвортой, чадавхтай эрхлэх, цаашид Монголын иргэний нийгэм хөгжин тэлэх, улс орны хөгжилд оруулах хувь нэмрийг нэмэгдүүлнэ.

Холбооны тодорхой орлого, хандивыг татвараас чөлөөлөх, бусад татвараас хөнгөлөлт, чөлөөлөлт үзүүлэх, нийтэд тустай үйл ажиллагааг эрхэлж байгаа бол төрийн өмчийг давуу эрхээр ашиглах зэрэг санхүүжилтийн шууд бус дэмжлэгүүдтэй болсноор олон нийтийн сайн үйлсийн төлөөх хандив өргөх, ур чадвараа нэмэрлэх сэдлийг дэмжиж хөгжүүлэх болно.

Холбоо нь татвар төлөгчөөр татварын байгууллагын бүртгэл, хяналтад орсноор төрийн бус байгууллагаар халхавчлан аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлж буй этгээдүүдийг илрүүлэх, хууль бус үйл ажиллагаа эрхэлж буй холбоог ялгах, хариуцлага тооцох боломж бүрдэнэ.

Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөл, ашгийн бус байгууллагыг дэмжих, санхүүжүүлэх санг байгуулан ажиллуулснаар иргэний нийгмийн нийтлэг хөгжлийн асуудлуудаар төртэй харилцах, хамтран ажиллах, түншлэлийн үр дүн нэмэгдэхийн зэрэгцээ тус зөвлөлөөр дамжуулан ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн чадавхыг бэхжүүлэх, дотоод засаглал, ёс зүй, хариуцлагыг сайжруулах, олон нийтийн ойлголт дэмжлэгийг нэмэгдүүлэх тогтолцоог бүрдүүлэх болно.

Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөл ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн хэлбэр ба үйл ажиллагааны чиглэлийн талаар бүртгэл, судалгааны үр ашигтай тогтолцоо бүрдэж, мэдээлэл цуглуулах, мэдлэг бүтээх, дүн шинжилгээ хийх замаар төрийн зүгээс иргэний нийгэм, ашгийн бус салбар, үр нөлөөний талаар баримтлах үр дүнтэй бодлого чиглэлийг тодорхойлоход чухал нөлөөг үзүүлнэ.

Түүнчлэн Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөлийн эрхлэн явуулах ТББ-ын бүртгэл, судалгаа, мэдээллийн санд орсноор ашгийн бус байгууллагын үйл ажиллагааны ил тод нээлттэй байдал нэмэгдэж, үйл ажиллагаагаа сурталчлах нэг боломж нээгдэнэ.

Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих зөвлөлийг байгуулан ажиллуулахад тодорхой хэмжээний зардал гарах боловч төрийн байгууллагын чиг үүрэгт нэмэлт оруулах, улмаар орон тоог нэмэгдүүлэх, бүтцийг өөрчлөх шаардлага тавигдахгүй.

Хууль батлагдсаны дараа хэрэгжүүлэхтэй холбоотой гарах зардлын асуудлаар Хууль тогтоомжийн тухай хуульд заасны дагуу тусгайлан үнэлгээг хийлгэнэ.

Дөрөв.Хуулийн төсөл нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хуультай хэрхэн уялдах талаар

Хуулийн төслийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ болон холбогдох бусад хуульд нийцүүлэн боловсруулна.

Уг хуулийн төсөлтэй холбогдуулан Иргэний хууль, Авлигын эсрэг хууль, Авто замын тухай хууль, Арбитрын тухай хууль, Ард нийтийн санал асуулгын тухай хууль, Архив, албан хэрэг хөтлөлтийн тухай хууль, Аялал жуулчлалын тухай хууль, Ахмад настны тухай хууль, Ашигт малтмалын тухай хууль, Байгаль орчныг хамгаалах тухай, Банкны тухай хууль, Банк бус санхүүгийн үйл ажиллагааны тухай хууль, Биеийн тамир спортын тухай хууль, Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хууль, Гамшгаас хамгаалах тухай хууль, Гаалийн тухай хууль, Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, Нөхөрлөлийн тухай хууль, Төрийн албаны тухай хууль, Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай, Нийгмийн даатгалын тухай, Зөрчлийн тухай хууль гэх мэт нийт 143 хуульд холбогдох нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулахаас гадна 1997 онд батлагдсан Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг хүчингүй болсонд тооцох тухай хуулийн төслийг боловсруулах болно.

-----oOo-----