

САНГИЙН ЭРХ ЗҮЙН БАЙДЛЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Нэг.Хуулийн төсөл боловсруулах үндэслэл, шаардлага

1.1.Хууль зүйн үндэслэл.

Монгол Улсын Их Хурлын 2021 оны 12 дугаар тогтоолоор батлагдсан Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлд¹ ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг төрөл тус бүрээр нь нарийвчлан зохицуулахаар ялангуяа Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийг боловсруулж, сангийн төрөл, ангилал, дотоод зохион байгуулалт, удирдлага, төлөөлөл, үүсгэн байгуулагчийг тодорхой болгож, сангийн бүртгэл, хяналт, тайлагналт, ил тод байдал, татан буугдах нөхцөл, журмыг боловсронгуй болгож, төрөөс санд үзүүлэх дэмжлэг, төрийн чиг үүргийг гүйцэтгүүлэхтэй холбоотой зохицуулалтыг бий болгох зорилгыг дэвшүүлсэн болно.

Түүнчлэн Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын² 3.3-т “Хүний эрх, эрх чөлөөг хангаж, үндсэн хуульт байгууллагыг 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 үүргийг иргэний нийгмийн байгууллагаар ... гүйцэтгүүлэх бодлого баримтална.”³ хэмээн тус тус заасан байна.

Иргэний хуулийн 36 дугаар зүйлийн 36.3-т сангийн эрх зүйн байдлыг тусгайлсан хуулиар тогтоохоор заасан байна.

Иймд дээрх үндэслэл, зорилгыг хангахын тулд Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг шинэчлэн ашгийн бус хуулийн этгээдийн төрөл тус бүрээр нарийвчилсан зохицуулалтыг бий болгох үүднээс Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийг боловсруулах нь зүйтэй гэж үзсэн болно.

1.2.Практик шаардлага.

Монгол Улс 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 зорилго бүхий байгууллагын зохион байгуулалт, түүнд тавигдах шаардлага, бүртгэл, санхүүжилт, эрх, үүргийг тодорхойлсон Төрийн бус байгууллагын тухай бие даасан хуулийг 1997 онд батлан мөрдүүлсэн.⁴

¹ Монгол Улсын Их Хурлын 2021 оны 12 дугаар тогтоол.

² Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралт.

³ Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.3.2.5 дахь заалт.

⁴ www.legalinfo.mn сүүлийн нэвтрэлт 2020 оны 09 сар.

Тус хуулиар сантай холбоотой харилцааг хэлбэрийн төдий байдлаар зохицуулж ирсэн бөгөөд 24 жилийн хугацаанд нийгмийн өөрчлөлтийг дагаж төрийн бус байгууллагууд, (цаашид ТББ гэх) сангийн үйл ажиллагааны чиглэл, цар хүрээ, зохион байгуулалтын хэлбэрт ч томоохон өөрчлөлтүүд гарсан байна.

Энэхүү өөрчлөлтийн дагуу ТББ-ын эрх зүйн зохицуулалтыг шинэчлэх, тусгайлан ТББ-ын хэлбэр тус бүрээр буюу холбоо, сангийн зохицуулалтыг нарийвчлан хийх шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

Түүнчлэн Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд 1998-2016 оны хооронд нийт 6 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан боловч эдгээр нэмэлт, өөрчлөлт нь ТББ-ын үйл ажиллагаатай холбоотой тулгараад байгаа бэрхшээлтэй асуудлыг шийдвэрлэх, бодлогын баримт бичигт туссан зорилтыг оруулах 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 тус тус нэмэлт, өөрчлөлтийг Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд оруулсан байна.⁵

Тус хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн хувьд тухайн салбарын хуулийн хэрэгцээг харснаас бус Төрийн бус байгууллага ялангуяа сангийн онцлогийг харгалзаагүй, зарим өөрчлөлт нь нөхцөл байдлыг дордуулжээ гэж үзэхээр байна.

Түүнчлэн 2002 оны батлагдсан Иргэний хуультай нийцүүлэх талаар хангалттай зохицуулалт хийгдээгүйгээс ТББ болон ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн хэлбэрийн 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 үүсгэхэд хүргэсэн. Тухайлбал, Иргэний хуулийн 33 дугаар зүйлийн 33.2-т ашгийн бус хуулийн этгээдийг холбоо, сан, хоршоо гэсэн хэлбэртэй байхаар хуульчилсан боловч Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд энэхүү ангилал нь зөрүүтэй зохицуулсан байдаг.

Дээрх байдлаар ТББ-ын хэлбэрийг зөв тодорхойлж чадаагүй 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, терроризмыг санхүүжүүлэх үйл ажиллагаанд ч оролцох магадлал, эрсдэлтэй хэмээн буруутгах, нийгмийн зүгээс үл итгэх хандлагыг бий болгоход нөлөөлж байна.

Ийнхүү Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн зохицуулалт сангийн үйл ажиллагаатай холбогдсон харилцааг ерөнхий байдлаар зохицуулсан, нарийвчлан зохицуулаагүй, энэ хуулиар зохицуулах боломжгүйн зэрэгцээ эрх зүйн шинэчлэлээс хоцорч, улмаар зохицуулалтын хувьд бусад хуулиудтай уялдахгүйд хүрсэн байна.

⁵ www.legalinfo.mn сүүлийн нэвтрэлт 2020 оны 09 сар.

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 (1696 сан), 2021 оны 8 дугаар сарын 25-ны байдлаар 26441 ТББ бүртгэгдсэн байна.⁶ Нийт бүртгэгдсэн 26441 ТББ-аас 1762 нь сангийн хэлбэртэй байна.⁷

Түүнчлэн 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 ажиллагаагаа явуулж 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.

ФАТФ-ын 8 дугаар зөвлөмж, 1 дүгээр шууд хэрэгжилтийн дагуу 2020 оны 3-аас 6 дугаар сарын хооронд хийгдсэн Монгол Улсын ашгийн бус байгууллагын салбарын терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийн үнэлгээгээр тэдгээрийн эрсдэл нь 0.46 оноо буюу дунджаас доогуур үнэлэгдсэн байна.

Хэдийгээр энэ төрлийн гэмт хэргийг үйлдэх эрсдэл, заналхийлэл бага боловч суурь эмзэг байдал буюу төрийн бус байгууллагын ялангуяа сангийн хөрөнгийн зарцуулалтыг өөр зорилгоор ашиглах тохиолдол нэлээдгүй гардаг, 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.⁸

Тухалбал 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 үзүүлэлтээр үйл ажиллагааны тайланг холбогдох байгууллагад хүргүүлсэн байдаг. Дээрх тайлангийн ихэнх нь Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 53 дугаар зүйлд заасан үйл ажиллагааны тайланд заавал тусгах ёстой мэдээллийг агуулаагүй, төрийн бус байгууллагын танилцуулга төдий байдаг.

Хэдийгээр ТББ-ын үйл ажиллагаа, нарийвчилсан мэдээлэл агуулсан тайланг бүртгэлийн байгууллагын зүгээс хүлээн авах боловч уг тайланд дүн шинжилгээг хийх, тайланг үндэслэн цаашдын бодлого шийдвэрийн төсөлд тусгах зэргээр ямар нэг үйл ажиллагаа явуулах хуулиар олгосон чиг үүрэг, боловсон хүчний нөөц байхгүй байна.

Төрийн бус байгууллагын тухай хуулиар сангаас бусад нь дүрэмдээ заагаагүй бол үйл ажиллагааны тайланг олон нийтэд мэдээлэх үүрэг хүлээдэггүй, зөвхөн тайланг хуульд заасан бүртгэлийн байгууллагад илгээх үүрэг хүлээж байна. Харин Сангийн яаманд 2018 онд 7652, 2019 онд 4476 төрийн бус байгууллага санхүүгийн тайлангаа өгсөн тоо баримт байна.⁹

⁶ Монгол Улсын ашгийн бус байгууллагын салбарын терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийн үнэлгээний тайлан 2020 он, www.burtgel.mn 2021 оны 09 сар.

⁷ www.burtgel.mn 2021 оны 09 сар.

⁸ Монгол Улсын ашгийн бус байгууллагын салбарын терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийн үнэлгээний тайлан, Дүгнэлт 2020 он.

⁹ Монгол Улсын ашгийн бус байгууллагын салбарын терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийн үнэлгээний тайлан, 2 дугаар бүлэг 2020 он.

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

Өөрөөр хэлбэл дээр дурдсан нийгмийн өөрчлөлт, сангийн үйл ажиллагааны өргөжилт, тоо хэмжээний өсөлт зэрэгтэй холбоотой харилцааг Төрийн бус байгууллагын тухай хуулиар бүрэн зохицуулж чадахгүйд хүрээд байна.

Иймд дээр дурдсан хууль зүйн болон практик хэрэгцээ, шаардлагыг үндэслэн Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг Иргэний хуулийн суурь зохицуулалт, нэр томъёонд нийцүүлэн ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн нэг төрөл болох сангийн зохицуулалтыг тусгайлан нарийвчлан зохицуулахаар Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хууль болгон үзэл баримтлалыг тодорхойлсон 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, сангийн үйл ажиллагаатай холбоотой зохицуулалтыг нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай байх тул Иргэний хуульд нийцүүлэн Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг энэхүү үзэл баримтлалаар Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 23 дугаар зүйлд заасны дагуу анхдагч хуулийн хэлбэрээр боловсруулна.

Энэ хууль нь Засгийн газрын тусгай сан, хөрөнгө оруулалтын сан, Иргэний нийгмийн хөгжлийг дэмжих сан, олон улсын болон гадаад улсын сангийн салбар, төлөөлөгчийн газар болон холбооны үйл ажиллагаатай холбогдсон харилцааг зохицуулахгүй болно.

Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, Иргэний хуулийн зохицуулалтад тулгуурлан дараах агуулгаар нарийвчлан боловсруулна:

1.Сангийн эрх зүйн байдлыг Иргэний хуульд заасан ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн төрөлд нийцүүлэн тодорхойлно.

2.Сангийн эрх зүйн зохицуулалтыг хувийн сан, нийтийн сангийн 2 төрөлтэйгөөр ялгамжтай байдлаар зохицуулна;

3.Сангийн зорилгын ач холбогдлыг чухалчлан, тавигдах шаардлагыг нарийвчлан зохицуулна. Хуулиар сан нь өөрийн дүрэмдээ зорилгоо тодорхой заахаас гадна зорилгоо хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны чиглэлийг олон улсын сангийн жишиг ангиллын дагуу тодорхойлсон байх, зорилгыг хэрэгжүүлэх шаардлагатай хөрөнгө, эсхүл санхүүжилтийн талаар тодорхой заах, төлөөлөх эрх бүхий этгээдийг тодорхойлох, татан буугдсаны дараа эд хөрөнгийг хүлээн авах этгээдийг тодорхойлох зэрэг шаардлагыг тогтооно;

4.Сангийн 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 дэвшигчийг сангийн хөрөнгөөр санхүүжүүлэхгүй байх зэрэг одоогийн хуульд заасан хориглолт, хязгаарлалтыг хэвээр хадгална;

5.Сангийн нөөц, санхүүжилтийн тогтвортой байдлыг хангахад анхаарч, аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх, төлбөртэй үйлчилгээ үзүүлэх, орлогыг дүрэмдээ заасан зорилгодоо зарцуулах нөхцөл, журмыг нарийвчлан тодорхойлно. Энэхүү аж ахуй үйл ажиллагаа нь сангийн гол зорилго, үндсэн үйл ажиллагаа байж болохгүй бөгөөд тодорхой хязгаартайгаар явуулах шаардлага, хязгаарлалтыг хуульчилна. Мөн сангийн хандив тусламж, аж ахуйн үйл ажиллагааны орлогоос гишүүд болон бусад этгээдэд ашиг хуваарилахыг хориглоно;

6.Санд үзүүлэх татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийн асуудлыг нэгдсэн журмаар татварын хууль тогтоомжид тусгаж зохицуулна;

7.Сангийн хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, үйл ажиллагаагаа ил тод байх зарчмыг хэрэгжүүлэхэд анхаарч нийтийн сан болон нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхэлж, татварын хөнгөлөлт чөлөөлөлт эдэлж байгаа бол тухайн үйл ажиллагаатай холбоотой санхүү, татвар, үйл ажиллагааны тайлангаа холбогдох байгууллагад гаргах, ил тод байлгах эрх зүйн орчныг бүрдүүлнэ.

Түүнчлэн сан нь төрийн байгууллага, эсхүл олон улсын хөгжлийн байгууллагуудаас санхүүжилт авсан бол санхүүгийн болон үйл ажиллагааны тайланг тухайн гэрээ байгуулсан, санхүүжүүлсэн төрийн байгууллага, олон улсын хөгжлийн байгууллагад хүргүүлэх, нийтэд ил тод нийтлэх үүрэгтэй байхаар зохицуулна;

8.Үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа болон үйл ажиллагаагаа зогсоосон сангийн жагсаалтыг Иргэний нийгмийг дэмжих зөвлөлөөс ил тод хөтлөх, тэдгээрийг татан буулгах үндэслэл, журмыг тодорхой зохицуулахаас гадна хариуцлагын асуудлыг Иргэний хууль, Зөрчлийн тухай хууль болон Эрүүгийн хуульд нийцүүлэн 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.

Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдсанаар ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн нэг хэлбэр болох сангийн хэлбэрээр ажиллах нөхцөл бүрдэж, эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд үүсээд байгаа зөрчил, хийдэл арилж, нарийвчилсан зохицуулалттай болно.

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

Сангийн үйл ажиллагааны чиглэлийн талаар бүртгэл, хяналтын үр ашигтай тогтолцоо бүрдэж, мэдээлэл цуглуулах, мэдлэг бүтээх, дүн шинжилгээ хийх замаар

төрийн зүгээс иргэний нийгэм, ашгийн төлөө бус салбар, үр нөлөөний талаар баримтлах үр дүнтэй бодлого чиглэлийг тодорхойлоход чухал нөлөөллийг үзүүлнэ.

Сангийн үйл ажиллагааны санхүүжилтийн шууд ба шууд бус боломжуудыг өргөжүүлж, шууд санхүүжилтийн хэлбэрүүд болох төрийн чиг үүргийг сангаар гэрээлэн гүйцэтгүүлэхэд баримтлах зарчмыг тодорхойлж, зорилгодоо чиглэсэн аж ахуйн үйл ажиллагааг ил тод, шударгаар эрхлэх эрхийг баталгаажуулснаар хувийн болон нийтийн сангийн үйл ажиллагаагаа тогтвортой, чадавхтай эрхлэх юм.

Сан нь ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд болохын хувьд тодорхой орлого, хандивыг татвараас чөлөөлөх, бусад татвараас хөнгөлөлт, чөлөөлөлт үзүүлэх зэрэг санхүүжилтийн шууд бус дэмжлэгүүдтэй болсноор олон нийтийн сайн үйлсийн төлөөх хандив өргөх, ур чадвараа нэмэрлэх сэдлийг дэмжиж хөгжүүлэх болно.

Хувийн болон нийтийн сан нь татвар төлөгчөөр татварын байгууллагын бүртгэл, хяналтад орсноор ашгийн төлөө бус байгууллагаар халхавчлан аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа этгээдүүдийг илрүүлэх, хууль бус үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа санг ялгах, хариуцлага тооцох боломж бүрдэнэ.

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, холбогдох бусад хууль болон Холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөлтэй уялдуулан боловсруулна.

Уг хуулийн төсөлтэй холбогдуулан хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөл байхгүй болно.

-----oOo-----