

БАТЛАВ.

УИХ-ЫН ГИШҮҮН

Н.ЭНХБОЛД

ХОРШООНЫ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ШИНЭЧИЛСЭН
НАЙРУУЛГЫН ТӨСЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Нэг. Хуулийн төсөл боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлага

Монгол Улсын Их хурлаас 1995 оны 5 дугаар сарын 16-ны өдөр Хоршооны тухай хуулийг баталсан бөгөөд үүнээс хойш 1998 онд шинэчлэн найруулж, 2002, 2004, 2005, 2011 онд тус тус 6 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан.

Хоршоо нь өрхийн жижиг бичил бизнесээр хязгаарлагдахгүй, бүс нутаг, тухайн сум, баг, аймаг, дүүргээрээ нэгдэж, хөдөлмөрөөрөө хоршин, хүртэх орлого, ашгаа нэмэгдүүлэх боломж бөгөөд хүн амын ядуурал, ажилгүйдэл, ялангуяа хөдөө орон нутгийн хөгжилд чухал хувь нэмэр оруулах боломжтой салбар юм.

Хоршоо нь өрхийн жижиг бичил бизнесээр хязгаарлагдахгүй, бүс нутаг, тухайн сум, баг, аймаг, дүүргээрээ нэгдэж, хөдөлмөрөөрөө хоршин, хүртэх орлого, ашгаа нэмэгдүүлэх боломж бөгөөд хүн амын ядуурал, ажилгүйдэл, ялангуяа хөдөө орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд чухал хувь нэмэр оруулдаг салбар юм.

Үндэсний статистикийн хорооны / он / мэдээгээр улсын хэмжээнд 4377 хоршоо /нийт аж ахуйн нэгжийн 2.8 хувь/ бүртгэлтэй байгаагаас 3693 хоршоо нь аймгуудад 684 нь Улаанбаатар хотод байна.

2018 онд 21 аймагт хийсэн хоршоодын хөгжлийн үнэлгээнд орон нутгийн нийт 3020 хоршоо хамрагдсаны тогтвортой өсөлттэй 239, үйл ажиллагаа нь тогтворжиж буй 580, идэвхжиж буй 877, идэвхгүй буюу үйл ажиллагаа нь зогсонги 1324 байна. Үнэлгээнд хамрагдаагүй 673 хоршоо нь бүртгэлтэй боловч бодитой оршин тогтнодог эсэх, хоршооны зарчмаар ажилладаг эсэх нь тодорхойгүй байна.

Ангилал	Хоршооны тоо	Эзлэх хувь
Үнэлгээнд хамрагдаагүй	673	18.2
Идэвхгүй буюу зогсонги	1324	35.9
Идэвхжиж байгаа	877	23.7
Үйл ажиллагаа нь тогтворжиж байгаа	580	15.7
Тогтвортой хөгжиж буй	239	6.5
Дүн	3693	100

Тогтвортой ажиллаж буй хоршоодын 9 орчим хувь нь хадгаламж, зээлийн чиглэлээр, 6 хувь нь дундын хоршоо бөгөөд дийлэнх нь гэр бүлийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулж байна. Түүнчлэн хоршоог гишүүдийн нийгэм, соёлын хэрэгцээг хангах зорилгоор хоршиж хөдөлмөрлөх биш "хоршоо" гэдэг нэрийг ашиглаж, нэг хүний эрх ашгийн төлөө байгуулах явдал их гарч байна.

Мөн хоршооны удирдлагын менежмент муу гишүүдийнхээ өмнө хүлээх хариуцлага тодорхойгүй, банкнаас зээл авах барьцаа хөрөнгөгүй байх, хоршооны гишүүдийн ажлын үнэлэмж, урамшуулал тогтворжоогүй, бизнесийн төлөвлөлт байхгүйгээс хоршоо бусад бизнесийн хэлбэртэй харьцуулахад өрсөлдөх чадавхи

сул, гишүүдийн амьдралд бодит өсөлт, дэвшил гарч хуримтлал үүсэх, шинэ технологи, ноу хау нэвтрүүлэх зэргээр бие даан хөгжиж чадахгүй байна. Тухайлбал, судалгаанд хамрагдсан хоршоодын 8.7 хувь нь огт орлого олоогүй, 54 хувь нь 1 сая төгрөг болон түүнээс бага орлого олсон, 23 орчим хувь нь нэгэн хэвийн орлоготой /орлого нь өсдөггүй/, 20 хувь нь орлого буурсан, 39 хувь нь орлого бага зэрэг өссөн гэсэн дүн гарсан байна.

Ажилгүйдэл, ядуурлыг бууруулахад нөлөөлөх нэг хөшүүрэг нь хоршоог хөгжүүлэх явдал. Хоршоо нь жинхэнэ утгаараа хөгжсөн цагт ажилгүйдэл, ядуурал буурч иргэдийн орлого нэмэгдэнэ. Хоршоог хөгжүүлэхэд эрх зүйн зөв зохицуулалт маш чухал.

Ийм учраас хоршооллын хөдөлгөөнийг түгээн дэлгэрүүлэх, хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх бодлоготой нийцүүлэн хоршоог дэмжих түүнчлэн хуульд заасан зорилго, зарчимд нийцсэн хоршоог байгуулах, улсын бүртгэлд бүртгэх, хариуцлага, дотоод хяналтыг нь сайжруулах хэрэгцээ байна.

Дээр дурьдсан хууль зүйн болон практик шаардлагыг үндэслэн Хоршооны тухай хуулийг шинэчлэн батлах нь зайлшгүй бөгөөд уг асуудалтай холбогдуулан бусад хууль тогтоомжийн уялдаа холбоог сайжруулсан эрх зүйн зохицуулалтыг хийх шаардлагатай байна.

Одоо мөрдөгдөж буй хууль нь хэт ерөнхий, хоршооны талаархи төрийн байгууллагууд болон Хоршооны дээвэр/төв/ байгууллага, мэргэжлийн холбоодын үйл ажиллагааны чиглэл, эрх хэмжээ, чиг үүргийг тодорхойлоогүй, хөгжлөө дагаж өөрчлөгдөж буй нийгмийн харилцааг зохицуулж чадахгүй байгаа нь Хоршооны тухай хуулийг шинэчлэн найруулах зайлшгүй шаардлагатайг харуулж байна.

Түүнчлэн нэмэгдсэн өртгийн албан татвар ногдох орлогыг тодорхойлох бүртгэлийн аргачлалд хоршооны үйл ажиллагааны онцлогийг тусгаагүй, төрийн байгууллага хоршоо болон мэргэжлийн холбоотой хэрхэн уялдаж, хамтран ажиллах нь тодорхойгүй байгаа нь хоршоо хөгжих, хэвийн үйл ажиллагаа явуулахад хүндрэл учруулж байна.

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

Хоршооны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд уг хуулиар зохицуулах харилцаа, хамрах хүрээг дараахь байдлаар тусгана. Үүнд:

Нэгдүгээр бүлэгт хуулийн нэр томъёоны хэсгийг шинээр нэмж, энэ хуульд хэрэглэгдсэн нэр томъёонуудыг нэг мөр ойлгож хэрэглэх боломжтой болгоно. Мөн хоршоонд гишүүнээр элсүүлэхтэй холбоотой зарим шаардлагыг, хоршооны үйл ажиллагааны чиглэл, үйл ажиллагаанд тавих тусгай шаардлага, баримтлах зарчим тухайлбал шинээр хоршоонд элссэн иргэн сургалтад заавал хамрагдаж, хоршооны удирдлагын талаар мэдлэг олж, дадлагажсан байх шаардлага тавьснаас гадна хоршоо өөрийн үйлчилгээг авдаг дэмжигч гишүүнтэй байж болохоор өөрчлөлт оруулж, жинхэнэ гишүүн, дэмжигч гишүүний ялгааг тодорхой тусгана.

Хоёрдугаар бүлэгт хоршооны хэлбэр, төрөл, гишүүдийн тооны хязгаар,, хоршоо аж ахуй эрхлэх нэгжийн хувьд гишүүдийнхээ өмнө хүлээх үүрэг, эдлэх эрх, хориглох зүйлийг шинээр оруулж хуульчилна. Хоршоо байгуулахтай холбоотой

процедурын зохицуулалтуудыг одоо мөрдөж байгаа хуулиас илүү тодорхой болгоно. Мөн хоршоо нь гишүүдийн оролцоо, хамтын удирдлагын байгууллагын хувьд ардчилсан зарчимд суурилж үйл ажиллагаагаа явуулах олон улсын жишиг, зарчмыг хадгалж, түүнийг удирдахтай холбоотой гол гол асуудлыг бүх гишүүдийн хурал, хоршооны дүрмийн хүрээнд зохицуулж байхаар заана.

Хоршооны өөрийн хөрөнгө, хоршоологчдын өмчийн ялгааг тодорхойлж, гишүүдийнхээ орлого, нийгмийн хэрэгцээг хангаж байх зорилго бүхий аж ахуйн хэлбэрийн хувьд цэвэр үлдэгдэл орлогоосоо гишүүддээ болон нөөцийн сандаа хуваарилахтай холбоотой зохицуулалтыг хийх юм. Ингэхдээ хоршооны гишүүний эрхийг баталгаажуулах үүднээс гишүүний хувь нийлүүлсэн хөрөнгөд нөгдөх орлого, цэвэр үлдэгдэл орлогыг заавал хуваарилж байх, нөгөө талаас хоршоог хөгжүүлэх, учирч болзошгүй эрсдлээс хамгаалах нөөцийн сан байгуулах хувь хэмжээг хуулиар тогтоохоор тусгана.

Гуравдугаар бүлэгт хоршооны гүйцэтгэх удирдлагатай холбоотой зохицуулалтыг тусгах ба гүйцэтгэх удирдлага нь заавал хоршооны гишүүн байх шаардлагагүй, мэргэжлийн, тодорхой шалгуурыг хангасан байх шаардлагыг шинээр тусгана.

Дөрөвдүгээр бүлэгт хоршооны талаархи төрийн /УИХ, ЗГ, яам, нэгж/ болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, хоршооны мэргэжлийн холбоод болон хоршооллын нэгдсэн холбооны хоршооны талаарх гүйцэтгэх чиг үүрэг, бүрэн эрхийг тодорхойлох юм.

Тавдугаар бүлэгт хоршоог өөрчлөн байгуулах, татан буулгах, өр төлбөрийг барагдуулах, үлдэх эд хөрөнгийг хуваарилахтай холбоотой харилцааг зохицуулах болно.

Зургаадугаар бүлэгт хоршооны үйл ажиллагаанд тавих хяналтаас гадна хоршооны удирдлага, эрх бүхий этгээдийн хүлээх хариуцлагыг тодорхой болгох зохицуулалтыг бий болгоно.

Гурав. Хуулийн төсөл батлагдсаны дараа үүсч болох нийгэм, эдийн засаг, хууль зүйн үр дагавар, тэдгээрийг шийдвэрлэх талаар авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний санал

Хоршооны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл батлагдсанаар дараахь нийгэм, эдийн засгийн зэрэг үр дүн гарна.

1. Хоршоо хөгжих эрх зүйн орчин сайжирч, татвар, аудитын зөрчил арилна.
2. Хоршоод аль нэг мэргэжлийн холбоонд гишүүнчлэлтэй болж, удирдлага, зохион байгуулалтын хувьд стандартчилагдаж, институцийн хувьд бэхжинэ;
3. Хоршооллын нэгдсэн холбоо хоршооллын салбарын мэдээлэл, судалгааг нэгтгэн хөтөлж, дүн шинжилгээ хийдэг болох ба эдгээр судалгаа, дүгнэлтэд тулгуурлаж, хөгжлийн бодлогыг дэс дараалалтай авдаг арга механизмд шилжинэ. Ингэхдээ төрийн гүйцэтгэх үүргүүдийн тодорхой хэсгийг нэгдсэн холбоо хэрэгжүүлэх эрх зүйн үндэс нээгдэнэ.

Дөрөв. Хуулийн төсөл нь Монгол улсын Үндсэн хууль болон бусад хуультай хэрхэн уялдах, уг хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон цаашид шинээр боловсруулах буюу нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хүчингүй болгох хуулийн тухай

Хуулийн төсөл нь Монгол улсын Үндсэн хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжтой уялдах бөгөөд хуулийн төсөлтэй холбогдуулан Хоршооны тухай хууль хүчингүй болсонд тооцох тухай хууль, Иргэний хууль, Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хууль, Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хууль, Аудитын тухай хууль, Даатгалын тухай хууль, Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хуулиудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулна.

ТАНИЛЦУУЛГА

Хуулийн төслийн тухай

Монгол Улсын Их хурлаас 1995 оны 5 дугаар сарын 16-ны өдөр Хоршооны тухай хуулийг баталсан бөгөөд үүнээс хойш 1998 онд шинэчлэн найруулж, 2002, 2004, 2005, 2011 онд тус тус 6 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан билээ.

Хоршоо нь өрхийн жижиг бичил бизнесээр хязгаарлагдахгүй, бүс нутаг, тухайн сум, баг, аймаг, дүүргээрээ нэгдэж, хөдөлмөрөөрөө хоршин, хүртэх орлого, ашгаа нэмэгдүүлэх боломж бөгөөд хүн амын ядуурал, ажилгүйдэл, ялангуяа хөдөө орон нутгийн хөгжилд чухал хувь нэмэр оруулах боломжтой салбар юм.

Хоршоо нь өрхийн жижиг бичил бизнесээр хязгаарлагдахгүй, бүс нутаг, тухайн сум, баг, аймаг, дүүргээрээ нэгдэж, хөдөлмөрөөрөө хоршин, хүртэх орлого, ашгаа нэмэгдүүлэх боломж бөгөөд хүн амын ядуурал, ажилгүйдэл, ялангуяа хөдөө орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд чухал хувь нэмэр оруулдаг салбар юм.

Үндэсний статистикийн хорооны мэдээгээр улсын хэмжээнд 4377 хоршоо /нийт аж ахуйн нэгжийн 2.8 хувь/ бүртгэлтэй байгаагаас 3693 хоршоо нь аймгуудад 684 нь Улаанбаатар хотод байна.

2018 онд 21 аймагт хийсэн хоршоодын хөгжлийн үнэлгээнд орон нутгийн нийт 3020 хоршоо хамрагдсаны тогтвортой өсөлттэй 239, үйл ажиллагаа нь тогтворжиж буй 580, идэвхжиж буй 877, идэвхгүй буюу үйл ажиллагаа нь зогсонги 1324 байна. Үнэлгээнд хамрагдаагүй 673 хоршоо нь бүртгэлтэй боловч бодитой оршин тогтнодог эсэх, хоршооны зарчмаар ажилладаг эсэх нь тодорхойгүй байна.

Ангилал	Хоршооны тоо	Эзлэх хувь
Үнэлгээнд хамрагдаагүй	673	18.2
Идэвхгүй буюу зогсонги	1324	35.9
Идэвхжиж байгаа	877	23.7
Үйл ажиллагаа нь тогтворжиж байгаа	580	15.7
Тогтвортой хөгжиж буй	239	6.5
Дүн	3693	100

Тогтвортой ажиллаж буй хоршоодын 9 орчим хувь нь хадгаламж, зээлийн чиглэлээр, 6 нь дундын хоршоо бөгөөд дийлэнх нь гэр бүлийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулж байна. Түүнчлэн хоршоог гишүүдийн нийгэм, соёлын хэрэгцээг хангах зорилгоор хоршиж хөдөлмөрлөх биш "хоршоо" гэдэг нэрийг ашиглаж, нэг хүний эрх ашгийн төлөө байгуулах явдал их гарч байна.

Мөн хоршооны удирдлагын менежмент муу гишүүдийнхээ өмнө хүлээх хариуцлага тодорхойгүй, банкнаас зээл авах барьцаа хөрөнгөгүй байх, хоршооны гишүүдийн ажлын үнэлэмж, урамшуулал тогтворжоогүй, бизнесийн төлөвлөлт байхгүйгээс хоршоо бусад бизнесийн хэлбэртэй харьцуулахад өрсөлдөх чадавхи сул, гишүүдийн амьдралд бодит өсөлт, дэвшил гарч хуримтлал үүсэх, шинэ технологи, ноу хау нэвтрүүлэх зэргээр бие даан хөгжиж чадахгүй байна. Тухайлбал, судалгаанд хамрагдсан хоршоодын 8.7 хувь нь огт орлого олоогүй, 54 хувь нь 1 сая төгрөг болон түүнээс бага орлого олсон, 23 орчим хувь нь нэгэн хэвийн орлоготой /орлого нь өсдөггүй/, 20 хувь нь орлого буурсан, 39 хувь нь орлого бага зэрэг өссөн гэсэн дүн гарсан байна.

Ийм учраас хоршооллын хөдөлгөөнийг түгээн дэлгэрүүлэх, хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх бодлоготой нийцүүлэн хоршоог дэмжих түүнчлэн хуульд заасан зорилго, зарчимд нийцсэн хоршоог байгуулах, улсын бүртгэлд бүртгэх, хариуцлага, дотоод хяналтыг нь сайжруулах шаардлагатай байна.

Дээр дурьдсан хууль зүйн болон практик шаардлагыг үндэслэн Хоршооны тухай хуулийг шинэчлэн батлах нь зайлшгүй бөгөөд уг асуудалтай холбогдуулан бусад хууль тогтоомжийн уялдаа холбоог сайжруулсан эрх зүйн зохицуулалтыг хийх шаардлагатай байна.

Одоогийн мөрдөгдөж буй хууль нь хэт ерөнхий, хоршооны талаархи төрийн байгууллагууд болон Хоршооны дээвэр байгууллага, мэргэжлийн холбоодын үйл ажиллагааны чиглэл, эрх хэмжээ, чиг үүргийг тодорхойлоогүй, хөгжлөө дагаж өөрчлөгдөж буй нийгмийн харилцааг зохицуулж чадахгүй байгаа нь Хоршооны тухай хуулийг шинэчлэн найруулсан зайлшгүй болохыг харуулж байна.

Хоршоо өндөр хөгжсөн Ази болон Европын орнуудын хууль тогтоомжийг судалж, харьцуулсан судалгаа, Тайланд / act B.E. 2542/, Энэтхэг /2002/-хоршооны тухай хуулиуд, Японы хөдөө аж ахуй хоршооны тухай хууль /1947/, Германы хоршооны тухай хууль /1973/-иуд болон Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага /Hagen Henry/-аас 2005 онд гаргасан "Хоршооны хууль тогтоомжийн гарын авлага", 1995 онд баталсан "Олон улсын хоршооны үндсэн зарчим", НҮБ-ын 2001 оны "Хоршооллыг хөгжлийг дэмжих орчныг бүрдүүлэх заавар", Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллагын хоршоог дэмжих 193 дугаар зөвлөмж зэргийг судалж, эдгээрт үндэслэн хуулийн төслийн үндсэн концепцийг гаргалаа.

Төслийг боловсруулахдаа юуны өмнө одоо байгаа хоршоодод бүтэц, зохион байгуулалт, удирдлага менежментийг боловсронгуй болгох, үйл ажиллагааны цар хүрээг нь өргөжүүлэх шаардлага тавьж, хоршоо гишүүдийнхээ нийгмийн асуудлыг цогцоор шийдвэрлэж чадахуйц санхүү, төлбөрийн чадвартай болох боломжийг нь бүрдүүлэх чиглэлийн эрх зүйн шинэ зохицуулалтуудыг бий болгоход түлхүү анхаарлаа.

Хуулийн төсөлд дараах зарчмын шинжтэй өөрчлөлтийг тусгасан болно:

1. Хоршооны гишүүнчлэл, үйл ажиллагааны хамрах хүрээнээс хамааруулж, эдийн засгийн гадаад харилцаанд оролцож, эх үүсвэр бүрдүүлэх боломжуудыг бий болгох, улмаар хоршоод нэгдэж, томрох процессыг идэвхижүүлэх зорилгоор 100-аас дээш гишүүнтэй, эсхүл 1.0 тэрбум төгрөгөөс дээш жилийн борлуулалтын орлоготой хоршоо хуулиар зөвшөөрсөн хүрээнд санхүүгийн үйлчилгээ эрхэлж болохоор, мөн хязгаарлагдмал хүрээнд хөрөнгийн зах зээлд үнэт цаас гаргаж болох зохицуулалтыг хийлээ.
2. Хоршоо өөрийн хөрөнгөтэй байж, банкны зээлд хамрагдах барьцаа хөрөнгөтэй байх боломжийг бүрдүүлэх зорилгоор хоршооны өөрийн хөрөнгийг тодорхойлж, шинээр тусгалаа.
3. Хоршооны талаархи төрийн байгууллагуудын эрх хэмжээ, чиг үүргүүдийг тусгалаа.
4. Хоршооны дээвэр байгууллага болон мэргэжлийн холбоодын үйл ажиллагааны чиглэл, эрх хэмжээг ялгаж, нарийвчлан тусгалаа.
5. Татвар, нийгмийн даатгал, аудитын асуудлаар хоршооны хөгжлийг дэмжсэн зарим заалтуудыг орууллаа.

Эдгээр хуулийн төслүүдийг баталснаар хоршоо хөгжих эрх зүйн орчин сайжрах, хоршоод аль нэг мэргэжлийн холбоонд гишүүнчлэлтэй болж, удирдлага, зохион байгуулалтын хувьд стандартчилагдаж, институцийн хувьд бэхжих, хоршооллын

нэгдсэн холбоо хоршооллын салбарын мэдээлэл, судалгааг нэгтгэн хөтөлж, дүн шинжилгээ хийдэг болох ба эдгээр судалгаа, дүгнэлтэд тулгуурлаж, хөгжлийн бодлогыг дэс дараалалтай авдаг арга механизмд шилжих, үүнтэй уялдан төрийн гүйцэтгэх үүргүүдийн тодорхой хэсгийг нэгдсэн холбоо хэрэгжүүлэх эрх зүйн үндэс нээгдэх, татвар, аудитын зөрчилтэй асуудлууд арилах зэрэг зөрөг үр дүн гарах юм.
