



**IRIM**

INDEPENDENT  
RESEARCH  
INSTITUTE OF  
MONGOLIA

# АШГИЙН ТӨЛӨӨ БУС БАЙГУУЛЛАГЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЦЭЭНИЙ ҮНЭЛГЭЭ СУДАЛГАА

ИИМ  
СУДАЛГАНЫ САН

Улаанбаатар хот  
2020 он

## АГУУЛГА

Оршил .....	2
Нэг. Ашгийн Төлөө Бус Байгууллагатай холбоотой асуудалд дүн шинжилгээ хийсэн байдал .....	3
1.1. Эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд тулгамдаж буй асуудал.....	3
1.2. Практик хэрэгцээ шаардлага.....	8
Хоёр. Ашгийн Төлөө Бус Байгууллагатай холбоотой асуудлыг шийдвэрлэх зорилгыг тодорхойлсон байдал .....	10

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

## Оршил

Хууль Зүй, Дотоод Хэргийн Яамнаас (ХЗДХЯ) 2019 онд Ашгийн Төлөө Бус Хуулийн Этгээдийн тухай (Төрийн Бус байгууллагын тухай хуулийн Шинэчилсэн найруулгын төсөл) хуулийн төслийг боловсруулан УИХ-д өргөн барьсан. Гэвч энэхүү хуулийн төсөл нь иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрх, иргэний нийгмийн хөгжлийн хэрэгцээ шаардлагад нийцэхгүй байгаад иргэний нийгмийн байгууллага (ИНБ)-ууд болон судлаач, мэргэжилтнүүд санал нэгдэж шаардах бичгийг УИХ-д өргөн мэдүүлсэн.

Салбар, салбарын ИНБ-ууд болон бусад оролцогч талуудын дунд зохион байгуулсан удаа дараагийн хэлэлцүүлгээр, иргэний нийгмийн өнөөгийн нөхцөл байдлын суурь судалгааг хийж, төрөөс иргэний нийгмийн талаар баримтлах бодлого, үзэл баримтлалыг баталж, үүний дараагаар хуулийн төслийг бодит хэрэгцээ шаардлага, үзэл баримтлалтай уялдуулан цогцоор нь шинэчлэх шаардлагатайг цохон тэмдэглэсэн.

Энэ хүрээнд ИНБ-уудын төлөөлөл “Монгол Улсын төр, иргэний нийгмийн түншлэлийн үзэл баримтлал” болон “Ашгийн төлөө бус байгууллагын тухай” хуулийн төслүүдийг боловсруулахаар ажиллаж байна.

Энэхүү хэрэгцээ тодорхойлох судалгаа нь ЗГ-ын 2016 оны 59-р тогтоолоор батлагдсан Хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах аргачлалын хүрээнд боловсруулагдсан. Мөн түүнчлэн энэхүү тайлан зөвхөн хуулийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох практик хэрэгцээ шаардлагыг шинжлэх бөгөөд, хуулийн зохицуулалтын хувилбар, түүний үр нөлөө хийгээд зохицуулалтын олон улсын харьцуулсан судалгааг хамрахгүй болно.

Иймд хуулийн төслийг эцэслэн найруулахдаа:

- Ашгийн Төлөө Бус Байгууллагын хуулийн зохицуулалтын хувилбаруудын үр нөлөөг тандан судалсан байдал,
- Ашгийн Төлөө Бус Байгууллагын хуулийн зохицуулалтын хувилбаруудыг харьцуулсан дүгнэлт,
- Ашгийн Төлөө Бус Байгууллагатай холбоотой асуудлыг зохицуулах хувилбарууд, тэдгээрийн эерэг, сөрөг талыг харьцуулсан байдал
- Олон улсын болон бусад улсын хууль эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулсан байдлын судалгааг нэмж оруулах шаардлагатайг энд цохон тэмдэглэж байна.

Энэ тайланд ашгийн төлөө бус байгууллага гэдэгт одоогийн мөрдөгдөж буй төрийн бус байгууллагын тухай хуульд хамаарах байгууллагуудыг ойлгон авч үзэж байгаа бөгөөд хэрэглээний хувьд төрийн бус байгууллагыг хамарч байгаа болно.

## Нэг. Ашгийн Төлөө Бус Байгууллагатай холбоотой асуудалд дүн шинжилгээ хийсэн байдал

Ашгийн төлөө бус салбарын зохицуулалтыг боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлагын талаар хэд хэдэн судалгаа хийгдсэн байна. Үүнд:

- Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг шинэчлэн найруулах, хэрэгцээ шаардлагын тандан судалгаа, Иргэдийн оролцоо II төсөл, 2017 он
- Ашгийн төлөө бус салбарын эрх зүйн зохицуулалтын өнөөгийн байдал, ННФ, 2018 гэх мэт

Мөн түүнчлэн 2019 онд ХЗДХЯ-аас боловсруулсан Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал, хэрэгцээ шаардлагын судалгааг мөн энд авч үзэж болно.

### 1.1. Эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд тулгамдаж буй асуудал.

ХЗДХЯ-ны 2019 онд боловсруулан өргөн барьсан хуулийн төсөлд оролцогч талуудын шүүмжлэлтэй хандсан үндсэн асуудал нь иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх суурь эрхийн баталгааг бүрэн дүүрэн хангаж чадаагүй тухай асуудал байв. (Ардчиллын боловсролын төв. 2019 оны 12 сарын 23-ны өдөр 180 ИНБ-уудын төлөөллөөс УИХ-ын даргад хүргүүлсэн Шаардлага хүргүүлэх тухай бичиг. №25)

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 зорилго бүхий байгууллагын зохион байгуулалт, түүнд тавигдах шаардлага, бүртгэл, санхүүжилт, эрх, үүргийг тодорхойлсон Төрийн бус байгууллагын тухай бие даасан хуулийг 1997 онд батлан мөрдүүлсэн. (Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлал, ХЗДХЯ, 2019)

Харамсалтай нь сүүлийн жилүүдэд олон улсад иргэний нийгмийг боогдуулах (Syd, 2018) (CIVICUS, 2019) явдал ихсэж хүний эрхийн зөрчил нэмэгдэх болсон нь иргэний нийгэм хийгээд иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийн цаашдын хөгжилд том эрсдэл учруулж байгаа бөгөөд иргэний нийгмийг хамгаалах, бэхжүүлэх шаардлагатай байгааг олон улсын байгууллагууд анхааруулж байна. Нөгөө талаас иргэн, иргэний нийгмийн эрх, эрх чөлөөг хамгаалах хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, түүнийг хэрэгжүүлэх нь гагцхүү төрийн үүрэг юм. Энэ утгаараа, “иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрх нь төр засагт иргэний нийгмийг хамгаалах хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, хэрэгжүүлэх үүргийг бий болгож” буй талаар Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаар НҮБ-ын Тусгай Илтгэгч цохон тэмдэглэсэн байна. (Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киан, 2012)

Энэ талаар Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 19-р зүйлийн 1-д “Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх,

эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна.” хэмээн заасан байдаг.

Иймд иргэний эвлэлдэн нэгдэх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийн хууль зүйн баталгааг боловсронгуй, тодорхой болгох замаар эвлэлдэн нэгдэх эрхийг баталгаажуулах нэн тэргүүний шаардлага байна.

Хуулийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгож, хийдэл, зөрчлийг арилгаж зохицуулалтыг ойлгомжтой, хүртээмжтэй болгох иргэний эрхийг баталгаажуулахад чухал нөлөөтэй байна.

Гэвч манай улсад иргэд нийтлэг эрх ашгийнхаа төлөө санал санаачилга гарган, хүсэл зоригоороо нэгдэж үүсгэн байгуулсан ашгийн бус хуулийн этгээдийн тогтвортой бөгөөд үр нөлөөтэй үйл ажиллагааг бүрэн дэмжих эрх зүйн орчин дутмаг байна. Тухайлбал, энэ салбарт шууд хамаарахуйц олон төрлийн байгууллагын үйл ажиллагааг нэгтгэн зохицуулсан “малгай” хууль байхгүйн улмаас дэлхий нийтэд хэвшин тогтсон ашгийн бус байгууллагын үйл ажиллагаа, институтийн бүтэц гажуудах нөхцөл байдал үүсэж байна. (Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлага, 2018)

Хэдийгээр 1997 онд батлагдсан Төрийн Бус Байгууллагын тухай хууль хэрэгжиж байгаа ч сүүлийн 20 гаруй жилд хийгдсэн эрх зүйн шинэчлэл, шинэ тутам үүсэн хөгжиж буй эрх зүйн харилцаа зэргээс улбаалан Ашгийн төлөө бус байгууллагын (АТББ)-ын эрх зүйн байдлыг дордуулсан (ТББ-ын тухай хуулийг шинэчлэн найруулах хэрэгцээ, шаардлагын тандан судалгаа, 2017), түүнтэй холбогдох харилцааг зохицуулсан эрх зүйн баримт бичигт зөрчил, хийдэл гарах болсон учир уг хуулийг шинэчлэн найруулах замаар АТББ-ын эрх зүйн байдлыг бэхжүүлэх зайлшгүй шаардлага үүсэж байна.

Эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд тулгамдаж буй хэдэн асуудлыг судлаачид тодорхойлсон байна. Эдгээрийг багцлан авч үзвэл:

- Хуулийн этгээдийн төрөл хэлбэр, түүний бүртгэлийн тухай асуудал:

Хуулийн этгээдийг тодорхойлсон Иргэний хуульд “ашгийн төлөө”, “ашгийн төлөө бус” зорилго хоорондоо хэрхэн ялгагдах, үүнд үндэслэн холбогдох зохицуулалт ямар байхыг тодорхойгүй орхисон. Хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдлыг нарийвчлан зохицуулсан бусад хуульд ч энэхүү ялгааг тодруулан заагласан нь бүдэг байна. (Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлага, 2018)

2002 онд шинэчлэн батлагдсан Иргэний хуулиар ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн хэлбэрүүдийг “холбоо, сан, хоршоо” гэж нэрлэсэн ч тус хуулийн 36.6-д “сүм хийд” нь иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцохдоо сангийн эрх зүйн байдлын талаарх хуулийн заалтыг мөрдөнө гэж зохицуулсан. Улмаар Иргэний хуулийн 36.3 болон 36.5-д “Холбоо, сангийн эрх зүйн байдлыг хуулиар тогтооно”, “хоршоотой холбоотой бусад харилцааг хуулиар зохицуулна” гэж тус тус заасан. Харин ТББ түүнийг хэрхэн ойлгох талаар дэлгэрэнгүй байдлаар 1997 оны Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд л зохицуулсан ба

“холбоо” гэсэн нэр томъёо одоог хүртэл тус хуульд байхгүй харин “сан” гэх нэр томъёо 2002 онд Иргэний хууль шинэчлэгдсэнтэй холбоотойгоор орсон.

Иргэний хуулийг дагаж мөрдөхтэй холбоотойгоор Иргэний хуульд өмнө нь батлагдсан байсан “ТББ-ын тухай хууль”-ийг нийцүүлэхдээ: “Сантай холбоотой тусгай зохицуулалт” гэх 7-р бүлгийг “ТББ-ын тухай хууль”-д шинээр нэмснээр Иргэний хуулийн “сан” гэсэн бие даасан хэлбэр нь ТББ гэх Иргэний хуульд байхгүй хэлбэрийн дотор багтах гажуудлыг бий болгосон. Үүний үр дагаварт Хуульч эмэгтэйчүүдийн Холбоо гэсэн бүртгэлтэй байгууллага нь Хуульч эмэгтэйчүүдийн холбоо ТББ, Залуу удирдагч Сан байсан нь Залуу удирдагч сан ТББ гэх болсон. Ийнхүү “сан”-гийн зохицуулалтыг ТББ-ын тухай хуульд нэмсэн Иргэний хууль болон Төрийн бус байгууллагын тухай хууль зөрчилдөж байсныг засаж чадаагүй төдийгүй улам бүр зөрчилдүүлж гажуулсан. Энэ нь тухайн үед Иргэний хуульд нийцэж байсан Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулиас илүү тодорхой харагдана. (ТББ-ын тухай хуулийг шинэчлэн найруулах хэрэгцээ, шаардлагын тандан судалгаа, 2017)

Үүгээр зогсохгүй Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль (ХЭУБТХ, 2015 оны)-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-д “хуулийн этгээд гэж Иргэний хуулийн 25 дугаар зүйлд заасан шинжийг агуулсан зохион байгуулалтын нэгдлийг ойлгоно” хэмээн заасан атал 8 дугаар зүйлд нь 12 төрлийн хуулийн этгээдийн хэлбэрийг улсын бүртгэлд бүртгэхээр тогтоосон нь Иргэний хуулийн 33 дугаар зүйлд тодорхойлсон хуулийн этгээдийн 5 хэлбэрээс зөрүүтэй байгаа юм. (Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлага, 2018)

Ийнхүү Иргэний хууль ба Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулиар ашгийн бус хуулийн этгээдийн төрөл, хэлбэрийг тус бүр ялгаатай (3 ба 9) тодорхойлсон байгаа бол, Хуулийн этгээдийн Улсын Бүртгэлийн газраас энэ төрөл, хэлбэрийг 2 дахин нэмэгдүүлсэн байгааг судлаачид тогтоожээ. (Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлага, 2018)

Хуулийн этгээдийн хэлбэрийн зохицуулалтад гарч буй хуулийн зөрчлөөс гадна хуулийн үйлчлэх хүрээг тодорхойлохтой холбоотой асуудлуудыг төрийн байгууллага, салбарын мэргэжилтнүүдийн зүгээс хөнддөг. Тухайлбал улс төрийн нам, сүм хийд, шашны байгууллага зэргийг тусгайлан хуульчлах шаардлагатай. Эдгээр хуулийн төслүүдийг ХЗДХЯ-с ажлын хэсэг гаран боловсруулж байгаа бөгөөд хэлэлцүүлгийн шатандаа явж байна.

Иргэний нийгэм, төрийн бус байгууллага зэрэг ойлголт нэр томъёо нь практик дээр өргөн хэрэглэгдэж, иргэд, олон нийт, оролцогч талуудын дунд тодорхой ойлголт бий болсон ч хууль эрх зүйн хүрээнд эдгээр нэр томъёог тодорхойлж, зааг хүрээ, хоорондын хамаарлыг нарийн тогтоогоогүй нь эдгээр хуулийн зөрчил, ойлгомжгүй байдлыг бий болгож байна.

- Ашгийн бус хуулийн этгээдийн эрхлэх үйл ажиллагаа, түүний зохицуулалтын асуудал:

Иргэний нийгэм, ашгийн бус салбарын зохицуулалтын суурь асуудлуудын нэг нь нийтэд ашигт ажиллагаа/ нийтэд тустай үйл ажиллагааны тодорхойлолт, түүнийг хянан



баталгаажуулах тогтолцоо, түүнд үзүүлэх татварын болон бусад дэмжлэгийн тухай цогц асуудал багтдаг.

Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд ТББ эрхлэх болон хориглох үйл ажиллагааны талаар аливаа зохицуулалт байхгүй бөгөөд нийтэд тустай үйл ажиллагааны талаар ямарваа нэг зохицуулалт, тодорхойлолт огт байхгүй байна.

Нийтэд тустай үйл ажиллагааны цар хүрээ, түүнийг тодорхойлох үндсэн шалгууруудыг өнөөгийн нийгмийн суурь нөхцөлтэй уялдуулан тодорхойлох шаардлагатай байна. Ингэснээр ТББ-уудад зохистой татварын болон бусад дэмжлэг олгох, иргэний нийгмийн зохистой хөгжлийг хангах ач холбогдолтой.

Нийтэд тустай үйл ажиллагааны зохицуулалтаас гадна, нийтэд тустай үйл ажиллагааг баталгаажуулах, аливаа ТББ-ыг нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхлэгч гэдгийг магадлан итгэмжлэх тогтолцоо энэхүү зохицуулалтын салшгүй хэсэг юм.

Энэхүү тогтолцооны эрх зүйн зохицуулалтыг тодорхой, ойлгомжтой, хоёрдмол утгагүйгээр тодорхойлж төрийн хяналт, нөлөөнөөс ангид тэгш, хүртээмжтэй, ил тод, шударга байдлыг ангид байхаар зохицуулах нь иргэний нийгмийн цаашдын хөгжилд чухал нөлөөтэй.

Нэн ялангуяа иргэний нийгмийн орон зай нь "саадтай" (CIVICUS Monitor, 2020), (Тв-Ундаръя нь Монгол дахь иргэний нийгмийн хөгжлийн төлөв байдал бүтээлдээ иргэний нийгмийн хууль эрх зүйн орчныг 3 онооноос 1,1 оноогоор үнэлсэн) хуулийн засаглал сул хөгжсөн (Хуулийн засаглалын индекс 0,55, Авлигын төсөөллийн индекс 0,37) Монголын нийгэмд уг зохицуулалтыг аль болох төрийн шууд оролцоо, хамаарал багатайгаар зохицуулах нь зүйтэй.

- Татварын орчин ба төрийн дэмжлэг:

Иргэний нийгмийн хөгжил, ТББ-д төрөөс үзүүлэх үндсэн бөгөөд суурь дэмжлэг татварын орчны зохицуулалт байдаг. Энэ нь өмнө дурдсан нийтэд тустай үйл ажиллагаа эрхлэх, түүнд зориулж иргэд, аж ахуйн нэгж хандив, тусламж үзүүлэх явдлыг хөхүүлэн дэмжих зорилготой бодлогын үндсэн хөшүүрэг юм.

Ашгийн бус үйл ажиллагааг татварын зохицуулалтаар хянах, дэмжихэд чиглэсэн зарим заалт 1997 онд ТББтХ-д, дараа нь 1998 онд татварын тухай хуулиудад тусгалаа олж ТББ-уудад 2002 онд 19.1 сая, 2003 онд 34.5 сая, 2004 онд 26.7 сая төгрөгийн татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт тус тус эдлүүлж байжээ. Харин 2006 онд Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай хуулийг шинэчлэн найруулах ажлын хүрээнд ТББ-ын эдэлж байсан татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийн зохицуулалтыг хассан байдаг. (Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлага, 2018)

Хэдийгээр 2020 оны 1 дүгээр сараас татварын багц хууль хэрэгжиж эхэлж байгаа бөгөөд энэ хуулиар ТББ-ууд нь ААН-ийн адилаар татвар төлөх хэдий ч ТББ-уудын татварын орчны зохицуулалт одоогоор бүрэн ойлгомжтой биш байна.

ААНБ-ын орлогын албан татвар, НӨАТ зэргээс гадна НДШ, гаалийн албан татвар болон бусад татварын асуудлыг багцаар нь авч үзэх шаардлагатай.

ТББ нь Гаалийн тариф, гаалийн татварын тухай хуулиар (2008) Монгол Улсын хилээр бараа, бүтээгдэхүүн нэвтрүүлэхэд Гаалийн татвар төлөгч болно. Гаалийн тариф, гаалийн татварын хууль дахь гаалийн татвараас чөлөөлөх боломж байгааг бодит байдалд хэрэглэхгүй байгааг хянан шалгаж шийдвэрлэх шаардлагатай. (ТББ-ын тухай хуулийг шинэчлэн найруулах хэрэгцээ, шаардлагын тандан судалгаа, 2017)

- Салбарын удирдлага, тайлагналт, хяналтын тогтолцооны асуудал:

Иргэний нийгмийн талаар шүүмжлэлтэй ханддаг үндсэн асуудлуудын нэг ТББ-уудын үйл ажиллагааны идэвх, түүний тайлагналтын тухай асуудал юм.

2019 оны Статистикийн ерөнхий газрын мэдээлэлд дурдсанаар албан ёсоор бүртгэлтэй байгаа 22399 ТББ-ын 48.2 хувь буюу 10788 байгууллага үйл ажиллагаа явуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, улсын бүртгэлд бүртгүүлсэн ТББ-ын дийлэнх хувь нь үйл ажиллагаа явуулахгүй байгаа бөгөөд тэдгээрийн 7987 үйл ажиллагаа эрхлээгүй, 3233 үйл ажиллагаагаа түр зогсоосон, 302 үйл ажиллагаагаа бүрэн зогсоосон, 89 нь хаяг тодорхойгүй болон бусад шалтгааны улмаас ямар нэгэн мэдээлэл байхгүй байна.

Мөн Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд үйл ажиллагааны тайлангаа УБЕГ-т санхүүгийн жилийн тайлангаа Татварын албанд өгөх талаар 23-р зүйлд заасан.

Гэсэн хэдий ч ТББ-уудын тайлагналтын байдал хангалтгүй байгаа нь ил тод бус байна гэх шүүмжлэлийг дагуулдаг. Гэвч бодит байдал дээр салбарын тайлагналтын тогтолцоо тодорхой ойлгомжтой биш, нөгөө талаас ТББ-уудын үйл ажиллагааны тогтвортой байдал, чадавхын асуудал үүнд нөлөөлж байна.

Иргэний нийгмийн салбарын асуудлыг төрийн захиргааны аль байгууллага бүрэн хариуцах, түүний эрх үүрэг юу байх талаар зохицуулалтгүй байгааг зарим мэргэжилтнүүд шүүмжилж байна.

Хэдий тийм ч тайлагналт, хяналтын тогтолцоог зүй зохистой тогтоохгүй бол төрийн байгууллагын нөлөөнд орох иргэний нийгмийн үйл ажиллагаа хараат бус шинж чанараа алдах эрсдэл бий.

Иргэний ба Улс Төрийн Эрхийн тухай Олон Улсын Пакт (ИУТЭОУП)-ын 22-р зүйлд эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөнд саад болох төрийн хяналтын эсрэг үндэслэлийг заасан байдаг. Цаашилбал, ИУТЭОУП-ын 17-р зүйлийн 35 дагуу АТБХЭ болон түүний гишүүдийн нууцлалын эрхийг хамгаалсан байдаг. АТБХЭ болон бусад хуулийн этгээдэд тодорхой хэмжээний хяналт тавих олон улсын туршлага байдаг хэдий ч тухайн хяналтыг тавихдаа төрийн оролцоог аль болох бага байлгах, тодорхой үндэслэлтэй байх шаардлагатайгаас гадна тухайн хяналтыг тавих болсон хууль ёсны зорилгоос хэтрүүлэхгүй байх ёстой. “Тайлагнах шаардлага тавигдах бол тэр нь хүндрэл учруулахааргүй байхаас гадна иргэдийн эвлэлдэн нэгдсэн холбоодын хэр хэмжээ, үйл ажиллагааны цар хүрээтэй зохицсон байх ёстой”. Тайлагнах шаардлагыг иргэний нийгмийн салбарыг бүхэлд нь



ерөнхийлөн хамруулж тавих нь ихэвчлэн хэт хүндрэл учруулдаг бөгөөд ялангуяа жижиг, нөөц боломж муутай байгууллагуудын хувьд онцгой дарамт болдог. Мэргэжлийн, үндэсний хэмжээний байгууллагад тавьдаг төвшний шаардлагыг жижиг, сайн дурын, орон нутгийн хэмжээний байгууллагад тавих ёсгүй. (ICNL, 2019)

Энэ ч утгаараа төр-иргэний нийгмийн харилцааны суурь зарчим тэгш эрхтэй хамтын ажиллагааны зарчимд тулгуурлан хөгжих шаардлагатай. Нөгөөтэйгүүр, манай улсын өнөөгийн хөгжлийн түвшний онцлог, улс төр, засаглалын орчны онцлогийг харгалзан үзэхэд төр-иргэний нийгмийн харилцаа нь аливаа нэг төрийн эсхүл олон нийтийн байгууллагаар зохицуулагдах бус чөлөөт, тэгш, олон ургалч хамтын ажиллагаанд суурилах нь зүйтэй байна.

Төр-иргэний нийгмийн хамтын ажиллагааны чухал хэлбэр нь төрийн зарим чиг үүргийг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх буюу Төр, АТББ-ын хамтын ажиллагаа юм. Энэ талаар Төрийн бус байгууллагын тухай болон Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль, Монгол Улсын яамны эрх зүйн байдлын тухай хуульд зааснаар эрх зүйн хувьд нээлттэй. Гэвч энэхүү хамтын ажиллагааг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй (тавигдах шаардлага, сонгох шалгуур, хяналт тавих нийтлэг журам байхгүй), АТББ-аар гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгүүлэх төрийн үйлчилгээний төрөл, хүрээ тодорхойгүйгээс бодит байдалд төрөөс АТББ-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 зэрэг нь АТББ-уудын хувьд бодит дэмжлэг болж чаддаггүй байна. (Төрийн зарим чиг үүргийг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх асуудал- судалгаа, 2016)

## 1.2. Практик хэрэгцээ шаардлага

Практикт хамгийн их тулгамдаж буй асуудал нь ТББ-ын санхүүгийн болон үйл ажиллагааны чадавх гэдгийг төрийн бус байгууллагууд өөрсдөө дүгнэж байна. Угтаа Монголд Улсад төрийн бус байгууллага бэхжиж үйл ажиллагаа тогтвортой явуулах чадавх бүрдүүлэх боломж хязгаарлагдмал байгаа нь үйл ажиллагаагаа зогсоосон эсхүл идэвхгүй төрийн бус байгууллага олширч буйн шалтгаан юм.

ТББ-ыг дэмжсэн тогтвортой хэрэгжүүлэх санхүүжилтийн орчин бүрдэж чадаагүйн улмаас Монголын иргэний нийгмийн байгууллагууд нь санхүүгийн эх үүсвэрээр дутагдаж ирсэн.15 2011 оны Аж ахуйн нэгж, байгууллагын тооллогын дүнгээр 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. (Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлал, ХЗДХЯ, 2019)

ТББ-уудын төлөөлөлтэй хийсэн судалгаанаас үзэхэд ч гол тулгарч буй бэрхшээл нь санхүүгийн тогтвортой байдал байдаг. (АТБХЭТХ-ийн төсөлд хийсэн дүн шинжилгээний тайлан, 2019) Иймд өнөөгийн АТББ-ын санхүүжилтийн эх үүсвэр, санхүүжилт хайх, олох, хүлээн авах эрхийг баталгаажуулах бодит хэрэгцээ шаардлага байна.

“Эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөнд ... хувь хүмүүс болон хуулийн этгээдүүд үндэсний, гадаадын, олон улсын эх сурвалжуудаас хүний нөөцийн, материалын болон санхүүгийн нөөц эх сурвалжийг хайх, ашиглах асуудал багтсан байдаг”.<sup>27</sup> Иргэний нийгмийн байгууллагууд ийм эх сурвалжуудыг ашиглахдаа “урьдчилж зөвшөөрөл авах шаардлагагүй, зүй бус саад тотгортой учрахгүй...” байх нөхцөлийг улс орны төр засгууд бүрдүүлэх хэрэгтэй (Тайван цугларах, эвлэлдэн нэгдэх эрхийн талаарх НҮБ-ын Тусгай Илтгэгчийн тайлан, Майна Киан, 2013).

2016 онд хийгдсэн Нийгмийн Эгэх Хариуцлагыг Бэхжүүлэх төслийн суурь судалгаанд, ТББ-уудын нэг жилд олж авсан санхүүжилтийн хэмжээ дунджаар 36 сая төгрөг байсан. Харин ТББ-уудын 28,2 хувь нь төрөөс авсан санхүүжилт, тендерийн орлого нь орлогын үндсэн эх үүсвэр байдаг байна (Монгол улсад нийгмийн эгэх хариуцлагыг бэхжүүлэх хөтөлбөрийн суурь судалгааны төсөл, 2016). Өөрөөр хэлбэл жижиг төрийн бус байгууллагуудын үндсэн санхүүгийн эх сурвалж нь төрийн байгууллага байдаг байна. ТББ-ын зөвхөн 12 хувьд нь л аж ахуйн үйл ажиллагаа (сургалт, зөвлөх үйлчилгээ, гэх мэт) орлогын үндсэн эх үүсвэр нь болж байна. Үүнээс гадна уг судалгаанд оролцсон төрийн бус байгууллагууд санхүүжилт татах хангалттай чадавхи тэдэнд байдаггүй талаар дурджээ (Монгол улсад нийгмийн эгэх хариуцлагыг бэхжүүлэх хөтөлбөрийн суурь судалгааны төсөл, 2016). Нөгөө талаар, иргэний нийгмийн төлөөллүүд төрөөс дорвитой дэмжлэг болон санхүүжилт байдаггүйг хэлсээр байна. (АТБХЭТХ-ийн төсөлд хийсэн дүн шинжилгээний тайлан, 2019)

Мөн ТББ-уудын төлөөллийн дэвшүүлж буй дараагийн асуудал нь төрөөс тодорхой, тогтвортой, бодит дэмжлэг байдаггүй нь мөн иргэний нийгмийн чадавх бэхжихгүй байхад нөлөөлж буйг хэлж байна. (АТБХЭТХ-ийн төсөлд хийсэн дүн шинжилгээний тайлан, 2019)

АТББ-ын чадавхын хувьд 2016 онд хийгдсэн судалгаагаар ТББ-уудын дийлэнхи нь чадавхийн хувьд бэхжээгүй, сул байна (Монгол улсад нийгмийн эгэх хариуцлагыг бэхжүүлэх хөтөлбөрийн суурь судалгааны төсөл, 2016). ТББ-уудын 35 хувь нь зөвхөн 1, 31 хувь нь 2-3, харин 7 хувь нь л 10 болон түүнээс дээш тооны орон тооны буюу бүтэн цагийн ажилтантай. ТББ-уудын 92 хувь нь тодорхой бүтэц зохион байгуулалттай хэдий ч 76 хувь нь л удирдах зөвлөл болон гүйцэтгэх удирдлагын эрх үүргийг тусгайлан зааж өгсөн. Үүнээс зөвхөн 22 хувийнх нь удирдах зөвлөл тогтмол хуралдаж ажилладаг байна. Энэ нь практикт байгууллагын засаглал олон янз байдлаар хэрэгжиж байгаа бөгөөд хуулинд тусгасан хэлбэрийг бүрэн хангаж хэрэгжүүлэх боломжгүй байгааг харуулдаг. Иймд АТББ-ын эрх зүйн байдал, түүний бүтэц, удирдлага, хяналтын тогтолцооны шаардлагыг хуулиар тогтоосон өнөөгийн байдал нь иргэний нийгмийн хөгжлийн түвшин, бодит боломжид тулгуурлаагүй бөгөөд нэг талаар иргэний нийгмийн органик хөгжлийг боомилсон зохицуулалт болж байна.

Иймд ТББ-уудын бүтэц зохион байгуулалт, тайлагналт, санхүүжилтэд хэт өндөр шалгуур тавих ТББ-уудын хөгжил, чадавх бэхжих үйл явцыг боомилох сөрөг нөлөөтэйг хууль боловсруулахад анхаарч үзэх шаардлагатай байгаа юм. Дээрх хэт өндөр шалгууруудын оронд төрийн байгууллагын чиг үүргийг оновчтой, процессын хувьд хялбар, шуурхай, үр дүнтэй болгох замаар хяналтыг сайжруулах бүрэн боломжтойг мэргэжилтнүүд илэрхийлж байна.

## Хоёр. Ашгийн Төлөө Бус Байгууллагатай холбоотой асуудлыг шийдвэрлэх зорилгыг тодорхойлсон байдал

Иргэний нийгмийн хөгжлийн хэрэгцээ шаардлага хийгээд эрх зохицуулалтын асуудал нь маш өргөн хүрээтэй цогц асуудал бөгөөд дээр дурдсан асуудал, шинжилгээ зөвхөн өнөөгийн түвшинд хийгдсэн судалгаа шинжилгээнд тулгуурлаж байгаа учир ИН-ийн салбарын хэрэгцээ шаардлагыг бүрэн илэрхийлэхгүй байх хязгаарлагдмал талтай.

Иймд салбарын суурь судалгааг далайцтай, үр дүнтэй зохион байгуулж, төрөөс иргэний нийгмийн талаар баримтлах бодлого, иргэний нийгэм хийгээд ашгийн бус салбарын ойлголт, өнөөгийн нөхцөл, хэрэгцээ шаардлагыг цогцоор тодорхойлбол зүйтэй.

Өнөөгийн түвшинд иргэний нийгмийн хөгжлийг хангах эрх зүйн зохицуулалтын зорилгыг доорх байдлаар тодорхойлбол зохистой гэж үзэж байна. Үүнд:

- Эрх зүйн зохицуулалтын алдаа, хийдэл, зөрчлийг арилгаж төгөлдөржүүлэн, нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс олон нийтийн байгууллага байгуулах, сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрхийг баталгаажуулж, хуулийн аливаа саад, хязгаарлалтыг арилгах зүй ёсны шаардлага, хэм хэмжээг тогтоох,
- АТББ байгуулах, үйл ажиллагаа тогтвортой эрхлэх, үндэсний, гадаадын, олон улсын эх сурвалжуудаас хүний нөөцийн, материалын болон санхүүгийн нөөц эх сурвалжийг хайх, ашиглах үйл ажиллагааг чөлөөтэй сонгон эрхлэх нөхцөл боломжоор хангаж, төрөөс иргэний нийгмийн чөлөөт байдлын баталгааг хангаж, иргэний нийгмийн органик хөгжлийг бүрдүүлэх,
- Иргэд нэгдэн нийлж нийгмийн болон өөрсдийн тулгамдсан асуудалд хамтын шийдлийг олж, нийгмийн капиталыг бэхжүүлэн, төр-иргэний нийгмийн хамтын ажиллагааг хөгжүүлж Монгол Улсын хөгжлийг нийгмийн өргөн суурьтай, эдийн засгийн даацтай болгох, ардчилсан ёсыг бататган бэхжүүлэхэд татварын болон эрх зүйн ээлтэй орчныг бүрдүүлэн, хэрэгжүүлэх гэж томъёолж байна.

Тодруулбал, иргэний нийгмийн салбарт чөлөөт байдлыг цогцлоож, төр хуулийн хэрэгжилтийг хангах үүргээ гүйцэтгэн, аливаа байгууллага, институтээр дамжуулан иргэний нийгмийн бие даасан, хараат бус байдалд хөндлөнгөөс нөлөөлөх аливаа эрсдэлийг хааж, иргэний нийгэм хөгжих татварын таатай орчныг бүрдүүлж, иргэний нийгмийн органик хөгжил, олон янз байдлыг дэмжих замаар иргэний эвлэлдэн нэгдэх эрхийн баталгааг хангах нь эрх зүйн зохицуулалтын үндсэн зорилго байна.