

---

ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГАД ТӨРИЙН  
ЗАРИМ ЧИГ ҮҮРГИЙГ ГЭРЭЭНИЙ ҮНДСЭН  
ДЭЭРШИЛЖҮҮЛЭХ НЬ – ХАРЬЦУУЛСАН  
СУДАЛГАА

---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН  
ХУУЛЬ ЗҮЙН СУДАЛГААНЫ ТӨВ

Улаанбаатар хот  
2013 он

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

## АГУУЛГА

Товчилсон нэр томьёо

1. Удиртгал
2. Ерөнхий ойлголт буюу төр, иргэний нийгмийн түншлэлийн асуудал
  - 2.1. Нийтлэг үндэслэл, ач холбогдол
  - 2.2. Түншлэлийн хэлбэр, хамрах салбарууд
    - 2.2.1. Төр, иргэний нийгмийн байгууллагын түншлэлийн хэлбэрүүд
    - 2.2.2. Иргэний нийгмийн салбар ын хамрах хүрээг тодорхойлох
3. Монгол Улс дахь өнөөгийн байдал
  - 3.1. Иргэний нийгмийн хөгжил, төлөвшил
  - 3.2. Үйл ажиллагааны хамрах хүрээ, чиг үүрэг
    - 3.2.1. Төрийн бодлогын чиглэл
    - 3.2.2. Салбарын хуулийн зохицуулалт
4. Гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх үйл ажиллагааны хамрах хүрээ: АНУ, Канад Улс, ХБНГУ, Хорват Улсын туршлага
  - 4.1. АНУ-ын туршлага-Төрөөс нийгмийн үйлчилгээний салбарын ТББ-тай хамтран ажиллах
  - 4.2. Канад улсын туршлага
  - 4.3. ХБНГУ-ын туршлага
  - 4.4. Хорват Улсын туршлага
5. Санхүүжилтийн хэлбэрүүд, хяналтын тогтолцоо: АНУ, Хорват Улсын туршлага
  - 5.1. АНУ-ын Холбооны зохицуулалт
    - 5.1.1. Холбооны хуулийн зохицуулалт (United States Code)
    - 5.1.2. Холбооны хэм хэмжээний актын зохицуулалт (Code of Federal Regulation)
  - 5.2. АНУ-ын муж улсын эрх зүйн зохицуулалт
  - 5.3. Хорват Улсын туршлага

6. Дүгнэлт

Эх сурвалж

Хавсралт

## 1. Удиртгал

1980-аад оны эхээр Европын төрийн захиргааны салбарт шинэчлэл хэрэгжиж эхэлсэн бөгөөд уг шинэчлэлийг Нийтийн салбарын шинэ удирдлага (НСШУ) (New public management)-ын хүрээнд авч үздэг. Нийтийн салбарын шинэ удирдлага гэдэг нь төрийн үйл ажиллагаанд шинэ менежментийн аргыг нэвтрүүлснээр төрийн үйлчилгээний төвлөрлийг сааруулах, зардлыг багасгах, үйлчилгээ үзүүлэх болон худалдан авах чиг үүргийг салгах, төрийн үйлчилгээг хувийн хэвشلээр гэрээгээр гүйцэтгүүлэх болон хувьчлах аргыг хэрэгжүүлж иржээ. Эдгээр асуудлууд ихэвчлэн бизнесийн байгууллагын хүрээнд ихэнхдээ хэрэгжиж ирсэн байна. Гэтэл энэ асуудлын хүрээнд төрийн бус байгууллага (ТББ)-д төрийн зарим чиг үүргийг шилжүүлснээр түншлэл тогтоох асуудал яригдаж эхэлж байгаа нь анхаарал татаж байна. ТББ-ууд нь иргэний нийгмийн нэг чухал төлөөлөл болж байдаг бөгөөд төртэй түншлэл тогтоох бус харин нийгэмд төрийн үйл ажиллагаанд хяналт тогтоох үүрэгтэй байдаг.

Төр нь иргэний нийгмээс тусдаа оршиж, өөрийн нарийн бүтэц зохион байгуулалттай, улс төрийн нөлөөнд автамтгай, албадлагын шинж чанартай үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлдэг зэрэг онцлогтой байдаг. Харин төрийн үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, сөрөг хүчин болж, иргэдийн дуу хоолой болсноор төрийн алдаатай үйл ажиллагааг шударгаар шүүмжилж, нийгэмд тогтвортой байдлыг хангах үүргийг иргэний нийгмийн байгууллагууд, тэр дундаа ТББ гүйцэтгэж байдаг. Өөрөөр хэлбэл, ТББ нь төрөөс ангид иргэний нийгмийн тусдаа бүтцэд хамаарч, нийгэм рүү чиглэсэн үйл ажиллагаа хэрэгжүүлдэг байгууллага юм.

Монгол Улсын өнөөгийн нөхцөлд ТББ-уудын идэвхи, зүтгэл, нийгмийн өмнө хүлээсэн үүрэг хариуцлага нилээн сул байна. Тухайлбал, Монгол Улсад 2012 оны байдлаар 12600 төрийн бус байгууллага бүртгэлтэй тухай статистик тоо баримт байгаа ч эдгээрээс зөвхөн нэг хувь буюу 170 гаруй төрийн бус байгууллага идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулж байна.<sup>1</sup> Ийнхүү Монгол Улсад иргэний нийгэм гэхээсээ илүү төрийн эрх мэдэл, тогтолцоо илүү хүчтэй ноёрхож байна. Энэ байдал нь нийгмийн тэнцвэртэй байдлыг алдагдуулж, ардчилалд сөрөг нөлөө үзүүлж байна. Ийм нөхцөлд төрийн зарим чиг үүргийг ТББ-д гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх нь төлөвшлөө онож ядан байгаа иргэний нийгмийг үгүй болгох аюултай байна. Товхондоо Иргэний нийгмийн төлөөлөл болсон ТББ төрийн сөрөг хүчин байх ёстой байтал төрийн үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэгч түншлэлийн асуудал яригдаж байгаа нь Монгол Улсын өнөөгийн нөхцөлд тохиромжгүй асуудал болж байна. Гэвч нэгэнт иргэний нийгэм төрийн түншлэлийн асуудал хөндөгдсөн тул Монгол Улс дахь төрөөс нийтийн үйлчилгээг хэрэглэгчид хүргэх үйл явцыг гэрээний үндсэн дээр төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх явдлыг зохицуулсан эрх зүйн орчин, гадаадын зарим улсын эрх зүйн тогтолцоо, туршлагыг судлах, энэ үндсэн

1 <http://politics.news.mn/content/53912.shtml>

дээр бодит байдлыг тодорхойлох зайлшгүй шаардлага бий болсон байна. Судалгааг баримт бичгийн судалгааны, харьцуулалтын, задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх аргууд дээр үндсэлэн гүйцэтгэлээ.



## **2. ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ БУЮУ ТӨР, ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН ТҮНШЛЭЛИЙН АСУУДАЛ**

### **2.1. Нийтлэг үндэслэл, ач холбогдол**

Дэлхий нийтэд аливаа нийгмийг бүрдүүлж байдаг нийтийн, хувийн, түүнчлэн ашгийн бус салбаруудын хэн нь юу хийвэл эдийн засгийн хувьд илүү үр ашигтай байх талаарх хэлэлцүүлгүүд нийгмийн удирдлагын бүх түвшинд өрнөсөөр байна. Төр бол хөшүүн, царцанги, нэг хэвийн, эв дүй муутай, хүнд сурталтай гэсэн шүүмжлэлээс төрийн өөрийн үйл ажиллагааны хүрээг багасгах, гэрээлэн бусдаар гүйцэтгүүлэх хэрэгтэй гэсэн хандлага түгээмэл байна. Харин иргэний нийгмийн байгууллагууд нь хөрвөх чадвар сайтай, цомхон, сайн дурын шинжтэй, үнэт зүйлийг тээгч, нийгмийн нийтлэгүүдтэй холбоотой гэсэн бас нэг үзэл байна. Иймээс энэ хоёрын аль нь төрийн үйл ажиллагааг илүү сайн хэрэгжүүлэх бол гэсэн хэлэлцүүлэг өрнөдөг. Эдийн засгийн өртгийн хүрээнд авч үзвэл зарим тохиолдолд төр болон төрийн бус байгууллагын хооронд гэрээ байгуулан хамтран ажилласанаар үйлчилгээний өртөг буурнаа гэсэн үзэл байдаг.

Төр болон төрийн бус байгууллагын хоорондын харилцааны тухай асуудал хэдэн арван жил судлаачдын анхаарлыг татсаар ирсэн. Нийгмийн асуудлыг зөвхөн төр дангаараа, эсхүл зах зээл ч дангаараа шийдэж чадахгүй гэсэн үзэл бодол түгээмэл байна. Тухайлбал судлаач Джеймс (1989), Маккарти (1992), мөн сүүлийн үед Саламон болон Анхайер (1997) нар төр болон зах зээлээс ялгаатай салбар болох төрийн бус байгууллагуудын үүрэг нэмэгдэж байгааг онцолжээ. Саламон (1994) төр болон төрийн бус байгууллагын харилцан хамаарал 21 дүгээр зуунд нэмэгдэнэ гэж тэмдэглэж байв. Төрийн бус байгууллагын үүрэг, хариуцлага нийгмийн амьдралд ихээхэн чухал ач холбогдолтой болсон учир эдгээр байгууллагуудын тоо олноор нэмэгдэх болсон байна. АНУ-ын хувьд төрийн бус байгууллага онцгой хэрэгцээг хангах чадвартай гэдгийг судлаачид хүлээн зөвшөөрдөг (жишээлбэл, Kramer, 1981; Douglas, 1987). Нийгмийн тодорхой бүлэг, мөн түүнчлэн хувь хүний хэрэгцээг хангах энэхүү чадварыг цогц байдлаар судлах хандлага Европод илүү хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдаг. Баруун болон Зүүн Европод нийгмийн ялгаралтай холбоотой эрсдэл нэмэгдэж байгааг тогтоосноор Европын холбоо иргэний нийгэм болон нутгийн захиргааны байгууллагатай түншлэлийн харилцаатай байхыг уриалжээ. Баруун Европын орнууд ядуурлыг бууруулахад чиглэсэн тодорхой арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд орон нутгийн ийм түншлэлийг өргөн ашиглажээ (European Commission, 2000; Silver, 2000).

Иргэний нийгмийн байгууллагыг нийтийн үйлчилгээнд оролцуулах тухай асуудлаар, ялангуяа төр, төрийн бус байгууллагын харилцааны үндэслэл нь салбар тус бүрийн жишээлбэл, зах зээлийн сул тал, төрийн байгууллагуудын алдаатай үйлдэл, түүнчлэн улс төрийн хямрал зэрэг сул талуудаас үүдэлтэй байдаг. Төрийн үйл ажиллагааны сул талтай нөхцөл байдлаас улбаалан төрийн бус байгууллагууд төрийн үйлчилгээг хүргэх хүрээнд энэ хоёрын харилцаа үүсдэг байна. Эдийн засгийн судалгаагаар төрийн үйлчилгээ нь ихэнхдээ дундаж түвшинд хэрэглэгчдэд хүрдэг бол илүү өндөр түвшний үйлчилгээг хүссэн хэрэглэгчдийн таашалд төрийн үйлчилгээ тэр бүр нийцэхгүй байх орон зай бий болдог байна (Weisbrod, 1977). Энэ орон зайг нөхөх зорилгоор төрийн бус байгууллагууд бий болж, нийтэд чиглэсэн үйлчилгээ хэрэгжүүлдэг байна. Нөгөө талаас, төрийн бус байгууллагуудыг ашгийн төлөө явж байгаа бизнесийн

байгууллагуудтай харьцуулахад илүү найдвартай түнш болно гэж үзэх судалгаанууд ч байдаг (Mansbridge, 1998; Douglas, 1987; Lipsky and Smith, 1989-1990). Гэтэл нөгөөтэйгүүр, төрийн бус байгууллагууд мөн л шүүмжлэлд өртдөг. Онолын хувьд төрийн бус байгууллагуудын сул талыг хүлээн зөвшөөрсөн хоёр хандлага бий. Энэ тухайд Крамер (1981, с.265) 4 үндэслэл гаргасан:

- 1) институционалчлал, эсхүл хэлбэр төдий байдлыг бий болгох процесс;
- 2) эдийн засгийн нөөц сангаа өсгөхийн тулд зорилгоосоо хазайх, үйл ажиллагааны төгсгөлийг өөрчлөх;
- 3) ашгийн бус салбарын үйлчлүүлэгчид үндэслэсэн бус, хэт их нигүүлсэнгүй мөн чанарыг илэрхийлсэн цөөнхийн удирдлагатай;

- 4) үр нөлөөгүй байдлыг бий болгох зэрэг байна.

Саламон (1987) мөн л сайн дурын салбарын сул талын талаар 4 үндэслэл гаргажээ:

- 1) төрийн бус байгууллагын хүрээ болон нөөцийн хязгаарлагдмал байдлаас үүдэлтэйгээр хэт их нигүүлсэнгүй үзлийг илэрхийлсэн байдал үүсдэг;

- 2) төрийн бус байгууллагын үйлчлүүлэгч болон санхүүжигдэж байгаа төслийнхөө хүрээнд хэт нэг талыг баримтлах үзэл гардаг;

- (3) ихэнх нөөцийг өөрийн хяналтандаа оруулсан этгээд тухайн нийгмийн бүлгийг давуу байдлаар хянах боломжтой байдаг;

- (4) өнгөц ашиг сонирхол давамгайлдаг зэрэг болно.

Дээрх нөхцөл байдлаас төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагаагаа явуулдаг ашгийн бус салбар нь мөн нь л өөрийн гэсэн учир дутагдалтай байгааг харуулж байгаа бөгөөд дан ганц төрийн бус байгууллагаар төрийн зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй гэж туйлширч болохгүй байгаа юм. Гэхдээ төрийн бус байгууллагууд зөвхөн нийгмийн ашиг тусын төлөөх үйл ажиллагааны хүрээнд нэгдээд золсохгүй бас шашин, хүмүүнлэгийн, улс төрийн шинжтэй үнэт зүйл дээр тэдний ашиг сонирхол нэгддэг гэдгийг анхаарах хэрэгтэй юм. Төр, төрийн бус байгууллагуудын хамтын ажиллагааны хэлбэрийн талаар судлаачид төрөл бүрийн ерөнхий загварууд гаргасан байна.

## 2.2. Түншлэлийн хэлбэр, хамрах салбарууд

### 2.2.1. Төр, иргэний нийгмийн байгууллагын түншлэлийн хэлбэрүүд

Судлаачид төр болон төрийн бус байгууллагуудын хамаарах ашгийн бус салбар хоорондын харилцааны төрөл бүрийн хэв маягийг боловсруулсан байдаг. Жишээлбэл, Костон (Coston, 1998) үндэсний түвшин дэх төр болон ашгийн бус салбарын ерөнхий байдалд үнэлгээ өгөх макро-бүтцийг хөгжүүлсэн. Ингэхдээ төр, ашгийн бус салбарын харилцааны хэв маягуудыг хоёр нөхцөлтэйгөөр авч үзсэн. Үүнд:

1. Хэрэв Засгийн газар институциональ олон ургальч байдлыг дэмжихгүй тохиолдолд:

- хавчлага,
- тэмцэл,
- өрсөлдөөн бий болдог.

2. Харин Засгийн газар институциональ олон ургальч байдлыг дэмжиж байвал:

- хамтын ажиллагаа,
- бие биенээ нөхөх ажиллагаа бий болно.

Гэхдээ Костон эдгээр хэв маягууд тодорхой тохиолдол болгонтой уялдан тодорхойлогдох болохыг сануулсан.

Харин Костон, Нажам (Coston, Najam, 2000) нар энэ харилцааны дөрвөн “С”<sup>2</sup> загварыг санал болгосон байна. Үүнд:

- Засгийн газар болон ашгийн бус хуулийн этгээд ижил зорилго, арга хэрэгсэлтэй тохиолдолд хамтын ажиллагааны харилцаа; (cooperation)
- зорилго болон арга хэрэгсэлийн аль аль нь ижил биш тохиолдолд сөргөлдсөн харилцаа; (confrontation)
- арга хэрэгсэл нь өөр боловч зорилго нь ижил бол бие биеэ нөхөх харилцаа; (complementarities)
- арга хэрэгсэл нь ижил боловч зорилго нь өөр тохиолдолд кооптаци (co-optation) харилцаа зэрэг үүсдэг гэжээ.

Мөн түүнчлэн Гидрон хамтарсан үйлчилгээг гол болгон авч үзэхийн зэрэгцээ нийгмийн хамгааллын үүднээс 4 загварыг боловсруулжээ. Хүнд хүрэх үйлчилгээг түгээхэд:

1) Төр давуу байр суурьтай байх (санхүүжилт, хүргэлтийн үндсэн хариуцлага),

2) Төрийн бус байгууллага буюу гуравдагч салбар давуу байр суурьтай байх (санхүүжилт, хүргэлтийн үндсэн хариуцлага),

3) Төр, төрийн бус байгууллага өөр өөр салбарт ажиллаж, хоорондын үйл ажиллагаандаа бага зэргээр оролцох хоёрдмол (dual) загвар,

4) Төр санхүүжилт олгож, төрийн бус байгууллага үйлчилгээ үзүүлэх замаар 2 салбар өндөр түвшинд ажилладаг хамтарсан (collaborative) загвар.

Сүүлийн хоёр загварыг үйлчилгээ үзүүлэх хүрээн дэх төрийн бус байгууллагын бүрэн эрхийн түвшингөөр ангилж болно. Ингэснээр:

- төрийн бус байгууллага төрийн агент маягаар үйл ажиллагаа явуулдаг бэлтгэн нийлүүлэгч хувилбар (vendor variant),
- түүнчлэн төрийн бус байгууллага төрийн хөтөлбөртэй холбоотой ажилд нэлээд чөлөөтэй үйл ажиллагаа явуулж болохуйц түншлэл хувилбар (partnership variant) гарна.

Яанг (Young 2000) Төр, төрийн бус байгууллагын харилцааг олон түвшинт хандлагаар авч үзсэнээр 3 хувилбар бүхий санааг гаргаж тавьжээ. Үүнд:

2 Эдгээр нь Cooperation, confrontation, complementarities, co-optation нар болно.

- 1) төрийн бус байгууллага бие даасан боловч төрд нэмэлт болох хувиар ажиллах,
- 2) төрийн бус байгууллага түншлэлийн харилцаагаар төрд нэмэлт болох хувиар ажиллах,
- 3) төрийн бус байгууллага сөргөлдөөнт харилцаанд орших ба төр харилцан хяналт, хариуцлагатай байх зэрэг болно.

Яанг эдгээр ангиллын аль нь ч төр, төрийн бус байгууллагын харилцааг бүрэн илэрхийлж чадахгүй бөгөөд тодорхой улс оронд, тодорхой тохиолдол бүрт магадгүй холимог шинжтэй орших боломжтой гэжээ<sup>3</sup>.

### 2.2.2. Иргэний нийгмийн салбарын хамрах хүрээг хэрхэн тодорхойлох вэ?

Нийтийн (public) болон хувийн (private) гэсэн хүрээг хамгийн товчоор илэрхийлбэл нийтийн салбарыг магадгүй төрийн нэг хэсэг гэж үзэж болох ба хувийн салбар бол эдийн засгийн нэг хэсэг мөн. Энэ ялгаа Грекийн суут философич Аристотелийн манай эриний өмнөх 4 дүгээр зууны үеийн бүтээлүүдэд *polis* болон *oikos* гэсэн ойлголтоор дамжин туссан байдаг. Харин Жон Стюарт Милль хүний амьдралын нэг хэсэг нь хувь хүний чөлөөт хүсэл зоригийг харгалзсан хүрээнд байдаг бол өөр нэг хэсэг нь хувь хүний үйлдэл, зан үйлийг төр зохицуулж, оролцдог хамтын хүрээнд оршдог гэжээ<sup>4</sup>.

Төр болон төрийн бус байгууллагын харилцааг авч үзэхэд нийтийн болон хувийн хүрээг тодорхойлох явдал илүү хүндрэлийг үүсгэдэг. Саламон болон Анхайер (1997) нар зах зээл болон төр, нийтийн болон хувийн гэсэн хүрээг тухайн орны институциональ бодит байдал ялгаатайг үл харгалзан нийтлэг байдлаар хүлээн зөвшөөрч болдогийг тэмдэглэсэн байна. Энд уламжлалт төр болон зах зээл дээр гуравдагч салбар буюу ашгийн бус салбарыг нэмэхэд энд “будлиантай байдал” бий болно. Учир нь үүнд төрийн бус байгууллага, шашны байгууллага, гишүүнчлэлтэй байгууллага, нийгмийн төрөл бүрийн клуб зэрэг маш өргөн хүрээний этгээдүүдийг хамрах ба нэгдсэн тодорхойлолт нь бодит байдлаас ялгаатай байх нь элбэг. Иймээс ашгийн бус салбарт хамаарах тарийн бус байгууллага “нийтийн сайн сайхны төлөө” үйлчилдэг гэх универсаль таамаглал дэвшүүлдэг. Энэ оролцогч нь өмнө дурдсан нийтийн болон хувийн хүрээний хил хязгаарыг улам төвөгтэй болгодог. Төр, төрийн бус байгууллагын харилцаа хувийнхтай харьцуулахад нийтийн салбарт илүү байх бөгөөд нийгэм, улс төрийн соёлд тодорхой ашиг тустай гэж тайлбарладаг (Calhoun, 1998).

АНУ-д хэрэглэдэг олон ургальч загвараар нийтийн ашиг тус бол хувийн ашиг сонирхлын нэгдэл гэж тооцдог. Энэ хандлагаар бүх төрлийн лобби үйлдлийг хуулиар хүлээн зөвшөөрдөг. Энэ загварын хүрээнд төрийн бус байгууллага бол

3 Jennifer M. Brinkerhoff and Derick W. Brinkerhoff. Government–nonprofit relations in comparative perspective: evolution, themes and new directions. 2002.

4 The legal framework of transparency and accountability within the context of privatization: executive summary. P.3.



төрд хамаардаггүй хувийн этгээд гэж тооцогдоно. Харин Европ болон дэлхийн ихэнх хэсэгт корпоратив удирдлагын загвар үйлчилдэг ба хэдийгээр нийгмийн сонгогдсон оролцогчидтой түншлэх боловч нийтийн ашиг сонирхол гэдгийг тодорхойлоход төр голлох үүрэг гүйцэтгэнэ гэж үздэг. Уламжлалт байдлаар эдгээр нийгмийн түншүүд ихэвчлэн үйлдвэрчний эвлэл, ажил олгогчдын холбоо байх бөгөөд тэдгээр нь өмнө нь энэ хүрээнд багтдаггүй байсан нийгмийн бүлгүүдийг төлөөлсөн ашгийн бус байгууллагыг хамрах болсон. Ийм байдлаар төрийн бус байгууллагын энэ загвар төрөөс зохион байгуулалтын хувьд ялгарах ба нийтийн чиг үүрэг, мандаттай оролцогч болдог.

Олон ургальч болон корпоратив удирдлагын загварын аль алины хүрээнд төр, төрийн бус байгууллагын харилцааны үндсэн чиг үүрэг нь нийтийн болон хувийн ашиг тусын хооронд гүүр болох явдал мөн. Жишээлбэл, төр болон төрийн бус байгууллагын харилцаа:

- хүний эрх (Bouget болон Poutreau, Brainard болон Siplon),
- олон нийтэд түшиглэсэн байдал болон мультикультурализм (Musso болон бусад),
- эрүүл мэндийн болон нийгмийн үйчилгээг илүү хүртээмжтэй болгох (D. Brinkerhoff, Warin, Brainard болон Siplon),
- төрийн хариуцлага болон үүрэг хүлээх чадварыг дээшлүүлэх (Goldsmith)

гэх мэт нийтийн ашиг тусын хүрээнд хувийн ашиг сонирхлуудыг нэгтгэх, мобилизаци хийх замаар улс төрийн алдааг засч залруулах боломжтой гэж үздэг байна.

Гэхдээ төрийн бус байгууллагаас нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг дэмжих, тэнцвэржүүлэх асуудал нээлттэй үлдэж байна. Үүнд, төр төрийн бус байгууллагыг “өөрийн” болгон авах аюулыг зарим судлаачид хөндөн “төмөр гурвалжин” бий болгохыг санал болгодог (Lowi, 1979). Ийм байдлаар нийтийн болон хувийн хүрээ аль вэ, хаанаас эхэлж хаана төгсөж байна вэ гэдэг асуудал төр болон төрийн бус байгууллагын харилцааг хэрхэн тайлбарлах вэ гэдэгт ихээхэн нөлөөлнө. Бид өөрсдийн үнэт зүйлийг нэг бол нийтийн ашиг сонирхлоор, эсхүл хувийн ашиг сонирхлоор жинлэдэг. Төр, төрийн бус байгууллагын харилцааг үйлчилгээ үзүүлэх хүрээнд анхаарал хандуулах тохиолдол байдаг ба нийтийн сайн сайхан гэдгийг ардчиллын үнэт зүйлс, төлөөлөл, иргэний харьяалал, нийгмийн капитал, хамааралтай байх мэдрэмж (sense of belonging solidarity), нийгэм, олон нийтийн үнэт зүйл, нийгмийн интеграц зэргийг хамарсан өргөнөөр тодорхойлж<sup>5</sup> байна.

Энэ бүгдээс үзэхэд гуравдагч салбар буюу ашгийн бус салбарын хүрээг нарийн тодорхойлох явдал төвөгтэй гэдэг нь харагдаж байна. *Иймээс тухайн тодорхой тохиолдолд тэдгээрийн оролцооны хувийн жинг гэрээгээр тааруулж хэрэглэх ёстой болдог байна.* Гэрээ бол талуудын хүсэл зоригийн илэрхийлэл тул

5 Jennifer M. Brinkerhoff and Derick W. Brinkerhoff. Government–nonprofit relations in comparative perspective: evolution, themes and new directions. 2002.

гэрээний зорилго, гэрээний зүйл, хугацаа, санхүүжилт зэргээс хамаарч хоорондоо төстэй тохиолдолд ч арай өөр нөхцөл агуулах боломжтой байдаг.

### 3. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

#### 3.1. Иргэний нийгмийн хөгжил, төлөвшил

1992 онд Монгол Улс чөлөөт нийгэмд шилжин орох шинэ Үндсэн хуулиа батлан гаргасан. Үндсэн хуулийн 16 дахь зүйлийн 10 дахь заалтад “Монгол Улсын иргэн нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс нам, **олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах**, сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй. Нам, **олон нийтийн бусад бүх байгууллага** нийгэм, төрийн аюулгүй байдлыг сахиж, хуулийг дээдлэн биелүүлнэ. Аль нэгэн нам, олон нийтийн бусад байгууллагад эвлэлдэн нэгдсэний төлөө болон гишүүний нь хувьд хүнийг ялгаварлан гадуурхах, хэлмэгдүүлэхийг хориглоно” гэж заасан. Мөн 1993 оны 5 дугаар сарын 6-ны өдөр Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийг баталсан. Уг хуулийн 19 дүгээр зүйлд “Засгийн газар нь төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тодорхой чиг үүргийг холбогдох хууль, түүнд үндэслэсэн Засгийн газрын шийдвэр, гэрээний үндсэн дээр Засгийн газрын бус байгууллагад хариуцуулан гүйцэтгүүлж, холбогдох зардлыг бүрэн буюу хэсэгчлэн санхүүжүүлж болно. Төрийн гүйцэтгэх байгууллагын чиг үүргийг эрхлэн гүйцэтгэж, тэр тухайдаа улсын төсвөөс санхүүжиж байгаа байгууллага нь Засгийн газрын шийдвэрийг биелүүлж, уг ажлаа Монгол Улсын зохих сайдын өмнө хариуцна” гэж заасан байна. Энэхүү заалт нь төрийн чиг үүргийг Засгийн газрын бус байгууллагад хариуцуулах боломжийг олгосон суурь зохицуулалт мөн.

Харин засгийн газрын бус байгууллага гэдэг нэр томъёо Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 3.1.1-т буюу захиргааны байгууллагын тодорхойлолтод мөн орсон байдаг. Эдгээр зохицуулалтаас үзэхэд засгийн газрын бус байгууллага гэдэгт төрийн бус байгууллага, компани гэх мэт ашгийн төлөө болон ашгийн төлөө бус, төрийн байгууллагад хамаардаггүй хуулийн этгээдийг ойлгодог байна<sup>6</sup>.

Засгийн газрын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн хэрэгжилтийг хангахын тулд Засгийн газрын 1995 оны 111 дүгээр тогтоолоор “Төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тусгай чиг үүрэг буюу дэд салбарын тодорхой чиг үүргийг засгийн газрын бус байгууллагад хариуцуулан гүйцэтгүүлэх ерөнхий журам”-ыг батлан гаргажээ. Уг журмын нийтлэг үндэслэлд “Засгийн газрын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу **төрийн зохицуулалт, мэдээлэл, шинжлэл судлалын** зэрэг төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тусгай чиг үүрэг буюу дэд салбарын тодорхой чиг үүргийг Засгийн газрын бус байгууллагад хариуцуулан гүйцэтгүүлэх, үүнтэй холбогдон гарах зардлыг санхүүжүүлэхэд энэ журмыг баримтална. Төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тусгай чиг үүрэг буюу дэд салбарын тодорхой чиг үүргийг **Засгийн газрын бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх тухай шийдвэрийг холбогдох сайдын санал болгосноор Засгийн газар гаргана.**

6 Монгол Улсын Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар. УДШ, Ханнс-Зайделийн сан. Уб, 2009. 25 дахь тал.

Засгийн газрын бус байгууллага нь төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тусгай чиг үүрэг буюу дэд салбарын тодорхой чиг үүргийг гүйцэтгэхдээ хууль тогтоомж, түүнд үндэслэсэн Засгийн газрын шийдвэр, **гэрээг баримталж**, холбогдох хууль тогтоомж, Засгийн газрын шийдвэрт заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ. Засгийн газрын бус байгууллагаас төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тусгай чиг үүрэг буюу дэд салбарын тодорхой чиг үүргийг эрхлэн гүйцэтгэхтэй холбогдон гарах зардлыг **улсын төсвөөс санхүүжүүлнэ**” гэж заагаад улмаар гэрээ байгуулах журмыг нарийвчлан тусгажээ.

Харин 1997 оны 1 дүгээр сард Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг батлан гаргасан ба энэ хуулиар төрийн бус байгууллагын эрх зүйн байдлыг тогтоосон.

Төрөөс бусад салбартай харилцан ашигтай хамтран ажиллах төрөөс баримтлах бодлогыг Монгол Улсын Их Хурлын 2009 оны 64 дүгээр тогтоолоор баталсан “Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар төрөөс баримтлах бодлого” нэртэйгээр батлан гаргасан.

Уг бодлогын баримт бичгийн 5.2-т “Түншлэлд хувийн хэвшлийг төлөөлж компани; нөхөрлөл, хоршоо; **төрийн бус байгууллага**; хувь хүн оролцоно” гэсэн байна. Эндээс үзвэл Монгол Улсад ТББ нь ТХХТ-д оролцох боломжтойгоор гаргажээ.

Харин уг баримт бичгийн дөрөвдүгээр зүйлд бодлогыг хэрэгжүүлэх арга зам, хэлбэрийг тодорхойлсон байна. Тухайлбал, түншлэл нь дараах төрөлтэй байна. Үүнд:

1. нийгмийн салбарын түншлэл (эрүүл мэнд; боловсрол; соёл урлаг; шинжлэх ухаан; бусад);
2. дэд бүтцийн салбарын түншлэл (эрчим хүч, сэргээгдэх эрчим хүч; дулаан дамжуулах болон түгээх сүлжээ; мэдээлэл, харилцаа холбоо; усан хангамж, ариутгах татуурга; нийтийн тээвэр; авто зам; орон сууц; бусад);
3. төрийн тодорхой чиг үүргийг хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэх түншлэл;
4. үндэсний болон бүс нутгийн хэмжээний томоохон төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх түншлэл;
5. байгаль орчны салбарын түншлэл (экологи; хог хаягдлын удирдлага).

Эдгээр түншлэлийн хүрээнд хэрэгжүүлэх төсөл, хөтөлбөрийн жагсаалтыг Засгийн газар батална гэсэн байна.

Харин уг Бодлогын 4.6-д заасан концессын төрлүүд 2010 оны 1 дүгээр сарын 28-ны өдөр батлагдсан Концессын тухай хуульд туссан.

Тус Бодлогын 5.3-т зааснаар түншлэл нь:

- гэрээний үндсэн дээр төрийн байгууллагад ажил, үйлчилгээ үзүүлэх; (Засгийн газрын худалдан авах ажиллагаа юм)
- төрөөс үзүүлэх тодорхой үйлчилгээг гэрээний үндсэн дээр хэрэгжүүлэх; (аутсорсингийн хэлбэр юм.)
- төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн удирдлага, үйл ажиллагааг гэрээний үндсэн дээр хэрэгжүүлэх;

- төр, хувийн хэвшлийн хамтарсан хуулийн этгээд байгуулах;
- салбарын онцлогоос хамаарсан бусад түншлэл гэсэн хэлбэртэй байна.

Мөн түүнчлэн түншлэлийн үндсэн дээр үндэсний хэмжээний томоохон төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхдээ хамтарсан хуулийн этгээд байгуулах замаар түншилж болно.

Түншлэлд оролцогч төрийн байгууллага:

- түншлэлийн бүх талын таатай орчныг бүрдүүлэх;
- өөрийн мэдэлд байгаа дэд бүтцийн байгууламжийг хувийн хэвшлийн этгээдэд концессын гэрээний үндсэн дээр эзэмшүүлэх, ашиглуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх;
- төр түншлэлд оролцогч хувийн хэвшлийн этгээдэд тухайн салбарын онцлог, үйл ажиллагааны цар хүрээ, түншлэлийн хэлбэрийг харгалзсаны үндсэн дээр а) хөрөнгө оруулалт, санхүүжилтийн баталгаа гаргах; б) дэд бүтцийн үйлчилгээний тариф тухайн үйлчилгээг үзүүлэхэд гарч байгаа зардлаас бага байвал үйл ажиллагааны үр дүнд үндэслэн ажлын хөлс, төлбөр төлөх; в) үйлчилгээ үзүүлснээс олох орлогыг хууль тогтоомж болон гэрээнд заасны дагуу хувийн хэвшлийн этгээдтэй хуваах; г) хуульд заасан тохиолдолд татварын хөнгөлөлт үзүүлэх арга хэрэгслийг хэрэглэж болно.

Түншлэлд оролцогч хувийн хэвшлийн этгээд:

- үйл ажиллагааны болон удирдлагын шилдэг туршлага, ноу-хауг тухайн салбартаа нэвтрүүлэх;
- өөрийн болон түншлэлд оролцогч байгууллагуудын чадавхийг бэхжүүлэх;
- нийгмийн салбарын түншлэлд оролцогч нь тухайн нийтлэг үйлчилгээний үйл ажиллагааг хэвийн хангах, тэдгээрийн чанар, хүртээмжийг сайжруулах;
- төсвийн удирдлагын үр ашгийг дээшлүүлэх;
- дэд бүтцийн салбарын түншлэлд оролцогч нь тухайн салбарт техник, технологийн шинэчлэл хийх;
- үзүүлж байгаа ажил, үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг сайжруулах;
- үйл ажиллагааны болон удирдлагын оновчтой тогтолцоог бүрдүүлэх;
- гэрээгээр гүйцэтгэж байгаа ажил, үйлчилгээний бүтэц, зохион байгуулалтыг өөр зориулалтаар ашиглахгүй байна гэж тус тус заажээ.

Түншлэлийн явцад гарч болзошгүй санхүүгийн эрсдлийг уг харилцаанд оролцогчдод хуваах чиглэл баримтална. Санхүүгийн эрсдлийг хуваахдаа түншлэлийн гэрээний заалт, төрөл, хэлбэр, тухайн салбарын онцлог, гүйцэтгэж байгаа чиг үүрэг, үзүүлж байгаа ажил, үйлчилгээний онцлогийг харгалзан үзнэ гэсэн байна.

Уг Бодлогын зорилт нь хувийн хэвшил тэргүүлсэн эдийн засгийн эрчимтэй өсөлтийг хангах явдал (1.3.1) гэснээс үзэхэд гол үзэл баримтлал нь эдийн засгийн хувьд ашигтай байх гэсэн санаа юм. Тэгвэл энэхүү түншлэлийн асуудал ашгийн төлөө бус үндсэн зарчимтай ТББ-ын зорилготой хэрхэн уялдах вэ? Өөрөөр хэлбэл, дээр дурдсан түншлэлийн төрөл, хэлбэрийн алийг нь ТББ хэрэгжүүлж болох вэ? ТХХТ нь ТББ-ын мөн чанарт нийцэх үү? зэрэг асуудал зүй ёсоор урган гарч байна.

### 3.2. Үйл ажиллагааны хамрах хүрээ, чиг үүрэг

#### 3.2.1. Төрийн бодлогын чиглэл

Монгол Улсын Засгийн газрын 2008-2012 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөний 4.5.10-т “Төрийн байгууллагын бүтцийг боловсронгуй болгон цомхотгож, төрийн албан хаагчдын давхардсан, сул орон тоог цөөлөх, төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгон төсвийн зарлагын хэмжээг эрс багасгана” гэж заасан байна. Мөн “Бизнесийн орчны шинэтгэлийн жил”-ийн хүрээнд хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөний 4.1-т “Төрийн зарим чиг үүргийг хувийн хэвшил, төрийн бус байгууллагад шилжүүлэх асуудлыг төрийн бус байгууллагуудтай хамтран судалж, санал боловсруулан Засгийн газраар батлуулна” гэжээ<sup>7</sup>.

Үүнтэй холбоотойгоор Засгийн газраас хоёр тогтоол гаргасан байна. Нэгдүгээрт, 2008 оны 3 дугаар сарын 12-ны өдөр Төрийн бус байгууллагуудтай хамтран ажиллах тухай 93 дугаар тогтоол гарсан. Энэ тогтоолд “Засгийн газраас Иргэний нийгмийн зөвлөлтэй хамтран ажиллах гэрээг зарчмын хувьд дэмжиж, түүнд гарын үсэг зурах эрхийг Монгол Улсын сайд, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын даргад олгох, **Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл** болон **төсвийн гүйцэтгэлд мониторинг хийх үйл ажиллагаанд** төрийн бус байгууллагуудыг оролцуулах нөхцөл бүрдүүлж ажиллахыг Засгийн газрын гишүүд, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нарт үүрэг болгосугай” гэсэн байна.

Хоёрдугаарт, “Бизнесийн орчны шинэтгэлийн жил”-ийн хүрээнд хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх зорилгоор, Засгийн газрын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйл, Барилгын тухай хуулийн 5.1.1-д заасныг үндэслэн Монгол Улсын Засгийн газраас 2010 оны 12 дугаар сарын 15-ны өдөр 325 дугаар тогтоол төрийн бус байгууллагад гэрээний үндсэн дээр хариуцуулан гүйцэтгүүлэх зөвшөөрлийн жагсаалтыг баталсан ба зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагааг гэрээний үндсэн дээр төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх ажлыг шуурхай зохион байгуулж, яам, Засгийн газрын агентлагийн хариуцах зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх чиглэл баримтлан ажиллахыг тухайн асуудлыг эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүдэд даалгажээ.

#### 3.2.2. Салбарын хуулийн зохицуулалт

7 <http://www.mecc.mn/content/8424.shtml>

Монгол Улсын хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулиудаас шүүж үзвэл төр бусад байгууллагатай хамтран ажиллаж буй хэлбэрийг түншлэгч байгууллагыг шалгуур болгон ангилж үзвэл дараах 2 хэлбэртэй байна. Үүнд:

1. Төр хувийн хэвшлийн байгууллагатай түншлэх
2. Төр өөрийн зарим чиг үүргээ төрийн бус байгуулагаар гэрээлэн гүйцэтгүүлэх зэрэг байна.

**Төр хувийн хэвшлийн байгууллагатай түншлэх** жишээ гэвэл 2011 онд баталсан Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлд “Эрүүл мэндийн байгууллагын тогтолцоо нь нийгмийн эрүүл мэндийн, эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээний, эм хангамжийн, анагаах ухааны боловсрол, эрдэм шинжилгээ, сургалтын үйл ажиллагаа хариуцсан төрийн, хувийн хэвшлийн, холимог өмчийн эрүүл мэндийн байгууллагаас бүрдэнэ” гэсэн байна. Мөн хуулийн 16 дугаар зүйлд “Өрхийн эрүүл мэндийн төв нь хот, суурин газрын хүн амд төрөөс үзүүлэх эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг **гэрээгээр гүйцэтгэх** үндсэн чиг үүрэг бүхий сайн дурын үндсэн дээр бүртгүүлсэн **хувийн хэвшлийн эрүүл мэндийн байгууллага** байна. Өрхийн эрүүл мэндийн төвийн үлгэрчилсэн дүрмийг Засгийн газар батална. Өрхийн эрүүл мэндийн төв эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг **гэрээгээр гүйцэтгэхэд** төрийн болон орон нутгийн өмч, хөрөнгийг төлбөргүйгээр ашиглах журмыг хуулиар тогтооно. Өрхийн эрүүл мэндийн төвийн удирдлага, зохион байгуулалтын асуудлыг Иргэний хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжоор зохицуулна” гэж заасан.

Энэ дагуу өрхийн эрүүл мэндийн төв нь нөхөрлөлийн хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулж байгаа бөгөөд энэ бол төр хувийн хэвшлийн байгууллагатай түншилж байгаа хэлбэр байна.

**Төр өөрийн зарим чиг үүргээ төрийн бус байгуулагаар гэрээлэн гүйцэтгүүлэх** жишээ гэвэл 2009 онд батлагдсан Мэргэжлийн боловсрол, сургалтын тухай хуулийн зохицуулалт юм. Уг хуулийн 6 дугаар зүйлд Мэргэжлийн боловсрол, сургалтын Үндэсний зөвлөл нь мэргэжлийн боловсрол, сургалтын талаар төрөөс баримтлах бодлогыг хэрэгжүүлэхэд **төр, хувийн хэвшлийн тэнцүү оролцоог хангаж**, тогтвортой ажиллах баталгааг бүрдүүлсэн орон тооны бус байгууллага мөн. Зөвлөл мэргэжлийн боловсрол, сургалтын дээд удирдлагыг хэрэгжүүлнэ. Мөн хуулийн 16 дугаар зүйлд “Суралцагчийн мэдлэг, чадвар, дадлыг үнэлэх, дүгнэх журмыг хөдөлмөрийн болон боловсролын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална. Хөдөлмөрийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагатай **гэрээ байгуулсан төрийн бус байгууллага** тодорхой мэргэжлээр ур чадварын шалгалт зохион байгуулж болно” гэсэн заалтууд батлагджээ.

Мөн 2010 онд батлагдсан Эм, эмнэлэгийн хэрэгслийн тухай хуулийн 28 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 3 дахь заалтад “Эм, эмнэлгийн хэрэгслийг үйлдвэрлэх, импортлох, экспортлох, хадгалах, худалдах, хэрэглэх, хянах үйл ажиллагааг зохицуулахад **төрийн бус, мэргэжлийн байгууллага** нь төрийн байгууллагын зарим чиг үүргийг гэрээгээр гүйцэтгэх үүрэг гүйцэтгэнэ” гэж заасан байна.

Хуулийн эдгээр зохицуулалтаас үзвэл төрийн зарим нэг чиг үүргийг салбарын тодорхой хуулиудаар төрийн бус байгууллагад гэрээлэн гүйцэтгүүлэхийг зөвшөөрсөн агуулгатай эрх зүйн хэм хэмжээнүүд байдаг гэдэг нь харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, ТББ буюу иргэний нийгмийн байгууллагаар төрөөс гэрээлэн гүйцэтгүүлэх үйл ажиллагааны хамрах хүрээ, чиг үүргийг тогтоосон нэгдсэн баримтлал байхгүй бөгөөд харин төрийн эрхлэх тодорхой салбар тус бүр гэрээлэн гүйцэтгүүлэх үйл ажиллагааныхаа хүрээг өөрсдөө тогтоох замаар хуулийн дагуу хэрэгжиж байна.

#### **4. ГЭРЭЭНИЙ ҮНДСЭН ДЭЭР ШИЛЖҮҮЛЭХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ХАМРАХ ХҮРЭЭ: АНУ, Канад Улс, ХБНГУ, Хорват Улсын туршлага**

Манай улсын хувьд иргэний нийгмийн байгууллагад төрөөс гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх үйл ажиллагааны хамрах хүрээг нарийвчлан заагаагүй салбар бүр шийдвэрлэж буй практик байгааг гадаад зарим өндөр хөгжилтэй улсуудын туршлагатай харьцуулж үзэхээр АНУ, Канад улс, ХБНГУ болон Хорват Улсын жишээгээр судалгаа хийж үзэв.

##### **4.1. АНУ-ын туршлага**

АНУ-д холбооны, муж улсын болон орон нутгийн байгууллагаас зам арчлах, хог ачих зэрэг өдөр тутмын ажлаас авхуулаад шоронгийн менежмент, галын аюулгүй байдлыг хамгаалах зэрэг чухал ажлуудыг төрийн бус салбараар гүйцэтгүүлж байна<sup>8</sup>.

АНУ-ын Үндэсний татварын албаны үйл ажиллагаандаа ашигладаг “Татвараас чөлөөлөгдөх байгууллагуудын үндэсний системчлэл”<sup>9</sup>-ийн дагуу АТББ-уудыг ерөнхийд нь 10 ангилалд хуваасан бөгөөд эдгээр нь цаашлаад 26 үндсэн төрөлд хуваагддаг байна. Үүнд:

1. Урлаг, соёл, энэрэнгүй үйлсийн төлөөх,
2. Боловсролыг дэмжих,
3. Хүрээлэн буй орчин ба амьтан хамгаалах,
4. Эрүүл мэндийг хамгаалах (дотроо 4 төрөлтэй),
5. **Нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэх /human service/ (дотроо 8 төрөлтэй),**
6. Олон улсын буюу гадаад харилцааны чиглэлийн,
7. Нийтийн буюу нийгмийн ашиг тусын төлөөх (дотроо 6 төрөлтэй),
8. Шашинтай холбоотой үйл ажиллагаа явуулдаг,
9. Хамтын буюу гишүүдийнхээ эрх ашгийн төлөөх,

8 Privatization of Welfare Services: A Review of the Literature Chapter II: The Current State of Social Service Privatization

9 <http://nccs.urban.org/classification/NTEE.cfm>

10. Тодорхойгүй, ангилагдаагүй бусад төрлийн үйл ажиллагаа явуулдаг зэрэг байгууллагууд багтана.

Эдгээр 10 ангилалаас Төрийн байгууллага нь нийгмийн үйлчилгээний салбарт төрийн бус байгууллагатай хамтран ажиллах нь өргөн тохиолддог. Учир нь уг салбарт төрийн үйлчилгээний ихэнх хэсэг хамаардаг ба ихэнх төрийн бус байгууллагын мөн чанар, зорилго ч уг салбарт чиглэгдсэн байдаг. Иймд төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагааны гол цөм болсон уг салбарын хамрах хүрээг АНУ-аар жишээ болгон авч үзье.

#### 4.1.1. Төрөөс нийгмийн үйлчилгээний салбарын ТББ-тай хамтран ажиллах

Дээрх АНУ-д үйл ажиллагааг явуулдаг 1.5 сая<sup>10</sup> ,АТББ-уудаас ихэнх нийгмийн үйлчилгээний салбарт үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Төрийн байгууллага нь нийгмийн үйлчилгээ үзүүлдэг төрийн бус байгууллагуудтай хувь хүн, гэр бүл, олон нийтийн (community) хүрээнд чиглэгдсэн үйлчилгээ үзүүлүүлэх гэрээ байгуулдаг.

АНУ-д төрийн зарим чиг үүргийг буюу нийгмийн үйлчилгээг үзүүлж буй төрийн бус байгууллагуудыг дараах 3 төрөлд хувааж болох юм. Үүнд:

1. Бизнесийн байгууллага
2. Томоохон ашгийн төлөө бус байгууллага
3. Олон нийтэд түшиглэсэн төрийн бус байгууллага (Community-based organizations) зэрэг орно.

Эдгээрээс сүүлчийн хоёр нь АТББ-д багтах бөгөөд томоохон АТББ гэдэгт засгийн газраас буюу хандив тусламжаар санхүүждэг бөгөөд энэхүү санхүүжилт нь тогтвортой байдаг үндэсний хэмжээний том байгууллагуудыг хамруулна. Энэ төрлийн байгууллага нь санхүүгийн тогтвортой эх үүсвэртэй учраас бизнесийн байгууллагатай өрсөлдөх чадвар, зохион байгуулалтын хувьд ижил төстэй байдаг байна. Жишээ нь: Гудвил индастрис (Goodwill Industries) нь орон нутгийн олон салбартай сүлжээ байгууллага бөгөөд АНУ, Канад зэрэг улсад хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжсэн хөтөлбөрийг гэрээлэн хэрэгжүүлдэг. Мөн Католик Чаритис (Catholic Charities) нь католик сүмээс санхүүждэг, үндэстэн даяар олон байгууллагуудаар дамжуулан үйл ажиллагаагаа явуулдаг байгууллага юм. 2010 оны байдлаар<sup>11</sup> төр-ТББ-ын хооронд нийгмийн үйлчилгээний салбарт хийгдэж буй гэрээний 40 хувийг их хэмжээний (1 сая доллараас дээш), 39 хувийг дунд хэмжээний (250 000-999 999 доллар), үлдсэн 21 хувийг бага хэмжээний (100 000-249 999 доллар) санхүүжилттай гэрээ эзэлдэг бөгөөд томоохон ТББ-ууд нь дээрх их хэмжээний санхүүжилттай хөтөлбөрүүдийг авдаг байна.

10 2010 оны байдлаар <http://www.urban.org/uploadedpdf/412228-Nonprofit-Government-Contracting.pdf>

11 Human service Nonprofits and Government Collaboration, 2010



2009, 2010 онд хийгдсэн “Нийгмийн үйлчилгээ үзүүлдэг ТББ-Засгийн газар хоорондын гэрээ”-ний үндэсний хэмжээний судалгааны дагуу<sup>12</sup>, эдгээр ТББ нь дараах төрлийн үйл ажиллагааг төрийн зардлаар гэрээлэн гүйцэтгэж байна. Үүнд:

1. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, эрх зүйн туслалцаатай холбоотой:
  - a. Хүүхдийг хүчирхийлэлээс хамгаалах;
  - b. Эрх зүйн туслалцаа (зөвлөгөө);
  - c. Маргаан шийдвэрлэх;
  - d. Гэр бүлийн хүчирхийлэлээс урьдчилан сэргийлэх;
  - e. Хүүхдийн гэмт явдлаас урьдчилан сэргийлэх;
  - f. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх;
  - g. Гэмт хэрэгтнийг засан хүмүүжүүлэх;
  - h. Ял эдэлсэн этгээдийг нийгэмшүүлэх;
  - i. Тэнссэн, хянан харгалзаж буй этгээдийг хянах, хүмүүжүүлэх.
2. Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих:
  - a. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг ажлаар хангах;
  - b. Ажлын байрны сургалт<sup>13</sup>;
  - c. Ажил хайхад туслах үйлчилгээ;
  - d. Ажиллах хүчний нийлүүлэлт.
3. Хүнс, хөдөө аж ахуй ба хоол тэжээл:
  - a. Орон гэргүйчүүдэд зориулсан хүнс нөөцлөх (food bank);
  - b. Орон гэргүйчүүдийг хоолох цэг;
  - c. Хоолны эрхийн бичиг;
  - d. Хоол хүргэх үйлчилгээ (ихэвчлэн ахмад настан, ядуу хүмүүст);
  - e. Хоол тэжээлийн туслалцаа, боловсрол.
4. Орон сууц, нийтийн байраар хангах:
  - a. Нийгмийн дунд давхаргад зориулсан орон сууцаар хангах;
  - b. Ахмад настангуудыг орон сууцаар хангах;
  - c. Улсаас татаас олгосон орон сууц;
  - d. Бага орлоготой иргэдийг орон сууцаар хангах;
  - e. Орон гэргүй иргэдийг нийтийн байраар хангах;
  - f. Орон гэрийг сайжруулах, засварлах;
  - g. Түр оршин суух байр;
  - h. Хөнгөлөлттэй үнээр орон сууцаар хангах.
5. Нийгмийн аюулгүй байдал, гамшгийн үр дагаврыг бууруулах:
  - a. Хайгуул хийх, аврах ажиллагаа явуулах;
  - b. Гамшгийн үр дагаврыг бууруулах;

12 National Study of Nonprofit-Government Contracting - State Profiles 2009  
<http://www.urban.org/publications/412227.html>; <http://www.urban.org/uploadedpdf/412228-Nonprofit-Government-Contracting.pdf>

13 Жишээ нь: АНУ-д “Хөдөлмөрийн нөөцийн хөрөнгө оруулалтын тухай хууль (Workforce Investment Act)”-д заасан нэг-цэгийн ажил мэргэжил олгох төвийн үйл ажиллагааг явуулахад АТББ болон хувийн компаниуд голлох үүрэгтэй оролцож байна. *Privatization of Welfare Services: A Review of the Literature* Chapter II: The Current State of Social Service Privatization

- c. Гамшгийн бэлэн байдлын сургалт;
- d. Шуурхай байдал, түргэн тусламжийн сургалт.
- 6. Залуучуудын хөгжлийг дэмжих:
  - a. Скаут;
  - b. Хөвгүүд ба охидын клуб;
  - c. Залуудуудад зориулсан манлайлал хөтөлбөр.
- 7. Нийгмийн халамжийн үйлчилгээ олон төрөлт (Human service<sup>14</sup>):
  - a. Өсвөр үеийнхнийг жирэмслэлтээс хамгаалах;
  - b. Үрчлэлтийн агентлаг;
  - c. Хүүхэд халамжийн төв;
  - d. Хүүхэд асрах төв;
  - e. Гэр бүлийн зөвлөгөө үзүүлэх;
  - f. Гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртсөн эмэгтэйг түр байлгах байр;
  - g. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн төв;
  - h. Ахмад настаны төв;
  - i. Цагаачлалын төв;
  - j. Хүнд өвчтөнийг асрах төв.
- 8. Хүй элгэний (community) хөгжил:
  - a. Хот төлөвлөлт;
  - b. Хөдөөгийн хөгжил;
  - c. Нийгмийн бүлгийн агентлаг.

Эдгээр нь АНУ дахь ТББ нийгмийн үйлчилгээний салбарт үйл ажиллагаа явуулах харилцааны гол төрлүүд болж байна.

#### 4.2. Канад улсын туршлага

Канад Улс нь ТХХТ-ийн олон төрлийг 1988 оноос эхлэн өнөөг хүртэл амжилттай хэрэгжүүлж буй бөгөөд ТХХТ-ийн Үндэсний Зөвлөлийг 1998 онд байгуулсан байна. Энэхүү Зөвлөл нь эмнэлэг, эрүүл мэндийн үйлчилгээ, сургууль, тээврийн харилцаа, цэвэр болон бохир ус гэсэн салбаруудын чиглэлээр төрийн бус байгууллагуудтай хамтран ажилладаг байна<sup>15</sup>. Канадын ТХХТ-ийн Зөвлөлийн өгсөн тодорхойлолтоор “ТХХТ гэж төрийн хэвшил болон хувийн хэвшлийн хооронд урт хугацааны гүйцэтгэлд суурилсан гэрээний хэлбэр дэх түншлэлийн арга хэмжээ юм” гэжээ<sup>16</sup>.

14 <http://www.humanservices.gov.au/>  
<http://www.nationalhumanservices.org/what-is-human-services>  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Human\\_services](http://en.wikipedia.org/wiki/Human_services)

15 Төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэх асуудал, бусад орнуудын туршлага, хандлага, УИХ-ын Судалгааны төв, Бодлогын судалгаа, шинжилгээ, 2010 он, 180 дах тал.

16 Мөн тэнд.

1990-ээд оноос хойш Канадад ТХХТ-ээр 100 гаруй төсөл хэрэгжсэн<sup>17</sup> бөгөөд 2004 оноос ТХХТ-ийн “хоёр дах давалгаа” ирсэн гэж ихэнх судлаачид хүлээн зөвшөөрдөг. Канад улсын хувьд төрийн зарим чиг үүргийг хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэх эрх зүйн орчины хувьд Канадын Холбооны хууль болон мужуудын хуулиар зохицуулдаг байна<sup>18</sup>. Төрийн чиг үүргийг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх асуудлын эрх зүйн зохицуулалтыг Канадын Стратегийн дэд бүтцийн санхүүгийн тухай хууль (2002)<sup>19</sup> болон бусад хуулиудаар зохицуулдаг байна.

Энэ хуульд стратегийн дэд бүтцүүдийг тодорхойлсон байдаг ба хуулийн 3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт төр хувийн хэвшлийн түншлэл гэсэн хэсэг байдаг. Энд Улсын Сан тохиромжтой гэж үзсэн тохиолдолд төр болон хувийн хэвшлийн этгээдүүдийн түншлэлийг дэмжинэ гэсэн заалт байх бөгөөд сонгогдох эрхтэй хүлээн авагчид нь дараах байдлыг хангана гэжээ.

Төрийн байгууллага нь:

- Муж, хот болон бүсийн Засгийн газар нь мужийн хууль тогтоомжоор байгуулагдсан байна.
- Төрийн салбарын этгээд нь мужийн хууль тогтоомжийн дагуу, эсвэл муж улсын өөрийн дүрэм журмаар байгуулагдсан байх ба тухайн хэрэгжих төслийг гүйцэтгэх чадамжтай гэж Сайд тооцсон, хууль зүйн чадамжтай этгээд байна.

Хувийн хэвшил нь:

- Канад улсад тухайн хөтөлбөр, төслийг хэрэгжүүлэх боломжтой гэж тухайн салбарын Сайдаар тооцогдсон байх,
- Эрх зүйн чадамжтай байх эсвэл эрх зүйн чадамжтай байгууллагуудаас бүрдсэн байх.

Тус хуулийн 4 дүгээр зүйлд Сайд сонгогдох боломжтой оролцогч талуудаас энэ хуульд заасан боломжит төслүүдийн гүйцэтгэлийг хийх төлбөрийн талаар гэрээ байгуулах явцад оролцоно гэсэн байна.

Төрийн үйлчилгээг өөрчлөх, үүргийг шилжүүлэх тухай акт болон Зам тээвэр, дэд бүтцийн түншлэлийн акт зэрэг хуулиуд нь гэрээ байгуулахтай холбоотой харилцаа болон шилжүүлэх чиг үүргийг тодорхойлсон байдаг<sup>20</sup>. Түүнчлэн дээрх хуульд төсөл хөтөлбөрийн шалгуур үзүүлэлт, гэрээнд өөрчлөлт оруулах болон эзэмшил, хариуцлагын талаар зохицуулсан байна<sup>21</sup>.

Хуулиас гадна буюу гэрээгээр төрийн бус байгууллагаар төрийн зарим чиг үүргийг гүйцэтгэхгүүлэхдээ Засгийн газрын бусад журмуудыг удирдлага болгодог.

17 [http://www.acec-nb.ca/uploads/acec\\_P3\\_report\\_EN\\_vNov8.pdf](http://www.acec-nb.ca/uploads/acec_P3_report_EN_vNov8.pdf) сүүлд зочилсон 2013 оны 3 дугаар сар 12.

18 Төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэх асуудал, бусад орнуудын туршлага, хандлага, УИХ-ын Судалгааны төв, Бодлогын судалгаа, шинжилгээ, 2010 он, 180 дах тал.

19 Тус хуулийг <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-10.3/page-1.html> сайтаас дэлгэрэнгүй үзнэ үү.

20 <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/> -аас дэлгэрэнгүйг харна уу.

Харин Засгийн газар болон төрийн бус байгууллага нь байгууллагын чиг үүрэг, хэм хэмжээний хувьд ихээхэн өөр боловч нийтэд төрийн үйлчилгээг хүргэх үйл ажиллагаанд Засгийн газар төрийн бус байгууллагуудыг оролцуулах явдал энэ улсад түгээмэл болж байна. Ер нь төрийн чиг үүргийг хувийн хэвшлээр болон төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэхэд дараах төрлийн давуу тал байна гэж үздэг. Үүнд:

- Засгийн газрын харьяа байгууллагууд шинээр бий болж байгаа төрийн үйлчилгээний хэрэгцээг төрийн байгууллага, ажилтнуудын шинэ ажиллах хүчин бэлтгэснээс гэрээ байгуулан төрийн бус байгууллагаар үр нөлөөтэй, хурдан шуурхай байдлаар хангаж чаддаг гэж үздэг.
- Төрийн албан тушаалтан засгийн газрын үйл ажиллагааны түвшинд олж авах болон хөгжүүлэхэд бэрхшээлтэй онцгой үйлчилгээг төрийн бус байгууллагаас худалдаж авч болдог байна.
- Төрийн бус байгууллагаар гэрээний дагуу төрийн чиг үүргийг гүйцэтгүүлснээр төрийн албан тушаалтны хувьд тухайн чиг үүргийг төрийн ажилтнаар хийлгэснээс илүү хялбараар үйлчилгээг багасгах болон хэрэгжүүлж буй хөтөлбөрийн чиглэлийг өөрчилж болдог байна.
- Төрийн бус байгууллагатай гэрээ хийж үйлчилгээг шилжүүлснээр Засгийн газар өөрийн улс төрийн болон санхүүгийн эрсдлийн нэгээхэн хэсгийг тэдэнд шилжүүлж чаддаг байна.

Төрийн бус байгууллагад гэрээгээр чиг үүрэг буюу үйлчилгээгээ шилжүүлэхийг дэмжсэнээр дээрх прагматик шалтгаанаас гадна энэ үйл явцыг дэмжих санхүүгийн хүчин зүйлсүүд байдаг. Үүнд:

- ❖ Засгийн газар мөнгөө хэмнэж чаддаг, учир нь төрийн бус байгууллагуудын дунд зарласан өрсөлдөөн нь үнийн санал хэлэхийг шаарддаг бөгөөд энэ нь тэдэнд хамгийн бага үнэ амалсан этгээдтэй гэрээ хийх магадлал нь өндөр байдаг Үүний үр дүнд төрийн бус байгууллага нь бага цалин хөлс төлөх, сайн дурынхныг ажиллуулах эсвэл засгийн газрын гэрээ хийхээр зөвшөөрч болох хамгийн бодит бага зардлыг амлах зэрэгт хүргэдэг нь Засгийн газарт давуу тал болдог байна.

Гэсэн хэдий боловч төрийн чиг үүргийг төрийн бус байгууллагад гэрээлэн гүйцэтгүүлэх асуудлыг зарим судлаачид төрийн бодлогын хүрээнд гүйцэтгэх Засгийн газрын үүргийг багасгаж, түүний эрх хэмжээ, нөлөөллийг саармагжуулж буй түүнчлэн хувийн хэвшилд нөөц бололцоо болон хариуцлагыг шилжүүлж буй арга зам гэж үздэг.

Төр хувийн хэвшлээр болон төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх хамгийн чухал салбар бол нийгмийн үйлчилгээний салбар байдаг. Энэхүү гэрээлэн гүйцэтгүүлэх чиг үүрэгт ихэвчлэн:

- орон гэргүй хүмүүсийг байр сууцаар хангах,
- мэргэжлийн боловсрол олгох, ажил олгох зорилгоор дахин сургах,

- гэр бүлийн хүчирхийлэлд өртсөн хүмүүст туслах,
- цагаачдыг нүүлгэн шилжүүлэх,
- хүүхэд болон ахмад настангуудын хүчирхийллийг бууруулах зэрэг үйл ажиллагаа багтдаг байна.

Төрийн чиг үүргийг төрийн бус байгууллагаар гэрээлэн гүйцэтгүүлэх явцад дараах гурван зүйлийг анхааран авч үздэг.

- а) Менежмент;
- б) Хэмжүүр;
- с) Хариуцлага.

Төрийн бус байгууллагуудын Үндэсний судалгаа (2004)-аар Канадын нийгмийн үйлчилгээний байгууллагууд өөрсдийн хамтрагч байгууллагуудаас илүүтэйгээр Засгийн газрын сангаас тэтгэмж авах хандлага ихсэж байгааг илрүүлсэн байна (Нийгмийн үйлчилгээний байгууллагын 66% нь төрийн бус буюу сайн дурын байгууллагаар гүйцэтгэж байгаа бөгөөд эдгээрийн 49% нь Засгийн газраас тэтгэмж авдаг байна)<sup>22</sup>.

#### 4.3. ХБНГУ-ын туршлага, эрх зүйн зохицуулалт

1990-ээд оны үеэс “неолиберализмийн хандлага” ХБНГУ-д хүчтэй дэлгэрэх болсонтой холбогдуулан төрийн оролцоо нөлөөг багасгах, иргэдийн оролцоотой, тэдэнд хүртээмжтэй төрийн удирдлагыг хөгжүүлэх үзэл санаа идэвхижсэн байна. Энэ хүрээнд төрийн захиргааны зарим чиг үүргийг бюрократ хандлагаас илүүтэйгээр менежерийн хандлагаар (New Public Management) хэрэгжүүлэх болжээ. Ингэхийн ач холбогдлыг судлаачдын бүтээлд төрийн захиргааг зохион байгуулалтын талаасаа төвлөрлийг сааруулж, данхайсан бүтцийг багасгаж, бие даалгах, арга ажиллагааны талаасаа зардал ба үр ашгийн тооцоололд үндэслэн илүүтэй үр дүнд чиглэсэн хандлагатай болгох, хяналтын механизмийг сайжруулах, улс төр ба төрийн захиргааны зааг ялгааг тодорхой болгон салгах, хүний нөөцийн хувьд энэ талаарх бодлого, үйл ажиллагааг сайжруулах, гадагш хандсан харилцааны талаасаа Нийт чанарын менежмент (Total Quality Management) ба Өрсөлдөөний менежмент (Management by Competition) гэсэн элементүүдээр дамжуулан илүү үйлчлүүлэгчид чиглэгдсэн үйлчилгээ үзүүлэхэд оршино хэмээн тодорхойлжээ.<sup>23</sup>

Гэвч сүүлийн үед дэлхий нийтийн санхүүгийн хямрал, неолиберал үзэл санааны уналттай холбоотойгоор төвлөрөл болон шатлан захирах ёсны дахин сэргэлт бий болж, энэ нь нэн ялангуяа нутгийн захиргааны бүтцүүдэд илүүтэй ажиглагдах болсон байна.<sup>24</sup>

22 Karen A. Curtis, The Impact of Welfare State Restructuring on the Nonprofit and Voluntary Sector in Canada and the US.

23 Bogumil/Jahn, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Aufl., 2009, S. 240 ff.

24 Дээрх бүтээлийн 248 дахь тал.

Төрийн захиргааг хэрэгжүүлэх энэхүү шинэ хандлага өөрийн ул мөрийг Герман улс дахь төрийн захиргааны онол, практикт үлдээсэн бөгөөд энэ хүрээнд хуучин уламжлалт хэлбэрүүдээс гадна төр, хувийн хэвшлийн түншлэл, хувьчлалын зарим загварууд гэх мэт төрийн чиг үүргийг бие даасан хувийн эрх зүйн субъектүүдэд шилжүүлэх, эдгээр байгууллагуудаар гүйцэтгүүлэх шинэ хэлбэрүүд ч үүсэн хөгжсөн байна.

Төрийн захиргааны зарим чиг үүргийг хувийн эрх зүйн субъектүүдэд шилжүүлэн гүйцэтгүүлэх асуудал германы захиргааны эрх зүйд төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгж буюу ашгийн төлөө ба ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд гэх мэтчилэн ялгамжтайгаар авч үздэггүй байна.

Энэхүү судалгааны зорилго, хамрах хүрээнд багтаж буй төрийн бус байгууллагаар төрийн зарим чиг үүргийг гэрээлэн гүйцэтгүүлэх асуудал нь германы захиргааны эрх зүй дэх *Beleihung* буюу төрийн захиргааны эрх мэдлийг зээлдүүлэн хэрэгжүүлэх хэмээх ойлголттой дүйцэхээр байна. Энэ хэлбэр нь сүүлийн үеийн менежералист хандлагын үеэд шинээр үүссэн бус германы захиргааны эрх зүйн уламжлалт зохицуулалт юм. Харин энэхүү эрх зүйн зохицуулалт шинэ хандлагын үед ч тохиромжтой, хамгийн хувьсах чадвартай болох нь харагддаг.<sup>25</sup>

Эрх зээлдэгч буюу төрийн захиргааны чиг үүргийг гэрээлэн хэрэгжүүлэгч нь хувийн эрх зүйн субъект буюу хувь хүн, хуулийн этгээдийн аль нь ч байж болно. Эдгээр субъектүүд нь өөрийн нэрээр төрийн захиргааны чиг үүргийг тогтмол бие даан хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг шилжүүлэн авсан байх бөгөөд эрх зүйн байдлын хувьд хувийн эрх зүйн субъект боловч, чиг үүргийн хувьд тодорхой хязгаарын хүрээнд төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг тул шууд бус төрийн захиргаанд хамаарна.

Дээр дурдагдсан эрх мэдлийн төвлөрөл, төрийн зохицуулалтыг сааруулах, хувьчлалыг эрчимжүүлэх үйл явцын нөлөөгөөр төрийн захиргааны чиг үүргийг эрх зээлдүүлэх хэлбэрээр гүйцэтгүүлэх нь тооны болон чанарын аль ч талаасаа, тэр ч байтугай төрийн гол чиг үүрэгт хамаарах нийтийн аюулгүй байдлыг хангах салбарт (Замын хөдөлгөөн, нийтийн болон цэргийн байгууламжийг хамгаалалт г.м) хүртэл нэмэгдсэн байна.<sup>26</sup>

Ийнхүү эрх зээлдүүлэх үйл явц нь ардчилсан ёсны зарчмын үүднээс заавал хуулийн дагуу юмуу хуулиар олгогдсон эрх хэмжээний хүрээнд хэрэгжих ёстой.<sup>27</sup> Өөрөөр хэлбэл, эдгээр эрх зээлдэгчид нь төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгчийн хувьд энэхүү эрхээ ард түмнээс уламжлан авсан байх ёстой. Ингэснээр эрх зээлдэгч нь тухайн шилжүүлж авсан төрийн захиргааны чиг үүргээ хэрэгжүүлэх эрх, үүрэгтэй болох ба мөн зарим тохиолдолд санхүүгийн нөхөн олговор авах эрхтэй байж болно. Эрх зээлдэгч нь эрх зээлдүүлэгчийн эрх зүйн болон

25 Schuppert, G. F., Die neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft – oder: Wessen Wohl ist das Gemeinwohl?, vhw FW 4/2008, S. 191.

26 Burgi, Festschrift für Maurer, 2001, S. 581 ff.

27 Maurer, H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2002, S. 617.

мэргэжлийн хяналтан дор ажиллана. Мөн санхүүгийн нөхөн олговор авч байгаа бол эрх зээлдүүлэгч нь санхүүгийн хяналтыг хэрэгжүүлнэ.

Эрх зээлдэгчийг сонгон авахдаа хүсэлт гаргагч олон байгаа тохиолдолд эрх зээлдүүлэгч нь тэгш эрхийн зарчмыг харгалзан шийдвэрлэнэ. Гол шалгуур нь тухайн шилжүүлэн авч буй чиг үүрэгт тохирсон байдал (найдвартай эсэх), чадавхи, мэргэжлийн чадвар зэрэг болно.

Онолын хувьд зөвхөн нэг бүрчилсэн чиг үүргүүдийг шилжүүлэх бөгөөд төрийн гол чиг үүрэгт хамаарахыг шилжүүлж болохгүй юм. Нийгмийн аюулгүй байдал, хэв журмыг сахиулах болон татвар, хураамжийн зэрэг захиргааны чиг үүргүүдийн түүнд хамаарах үйлчилгээний болон гол биш чиг үүргүүдээс бусад нь хууль зүйн хувьд үндсэндээ хувьчилах боломжгүй. Харин нийтийн үйлчилгээ, хангамжтай холбоотой захиргааны чиг үүргүүд нь хувьд шилжүүлэх боломжтой.<sup>28</sup>

Эрх зээлдэгч нь гадагшаа бие даасан төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгчийн хувьд харьцах бөгөөд Германы Захиргааны үйл ажиллагааны тухай хуулийн 1-р зүйлд заагдсан төрийн захиргааны байгууллага болно. Өөрөөр хэлбэл, өөрт олгогдсон эрх хэмжээнийхээ хүрээнд захиргааны акт гаргах, хураамж авах болон бусад захирамжлах эрхийг хэрэгжүүлэх боломжтой болно.<sup>29</sup>

Эрх зээлдэгч нь захиргаа болохын хувьд нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээний, ялангуяа үндсэн эрхүүд болон захиргааны ерөнхий суурь зарчмуудын хүрээнд зээлдэж авсан чиг үүргээ хэрэгжүүлнэ. Тэдний зээлдэж авсан төрийн захиргааны чиг үүргээ хэрэгжүүлэх хүрээнд гаргасан захиргааны актын эсрэг нэхэмжлэлийн хариуцагч нь уг эрх зээлдэгч байна. Харин уг эрх зүйн актын эсрэг гаргасан гомдлыг хэн шийдвэрлэх нь нилээд асуудалтай байдаг. Учир нь тэд төрийн захиргааны шаталсан бүтцийн гадна оршдог тул шууд харъяалан захирах дээд байгууллага гэж байхгүй, харьцангуй автоном, өөрөө удирдах ёсны үндсэн дээр ажилладаг. Хяналтын төрийн захиргааны байгууллага нь тухайн захиргааны актын зорилгод нийцсэн эсэхийг бус зөвхөн хууль зүйн хяналт тавих боломжтой.

Эрх зээлдэгчийн буруутай үйл ажиллагааны улмаас үүссэн гэм хорыг харин Германы Иргэний хуулийн 839-р зүйл, Үндсэн хуулийн 34-р зүйлийн дагуу эрхээ зээлдүүлсэн төрийн захирагааны байгууллага хариуцна.<sup>30</sup>

Хэдийгээр төрийн захиргааны чиг үүргийг зээлдүүлэх эрх зүйн үндэс нь хууль эсвэл хуулиар олгогдсон эрх зээлдүүлэгчийн эрх хэмжээ байх боловч эрх зээлдэгч ба зээлдүүлэгч хоорондоо харилцан тохиролцон хуулийн хүрээнд “Зорилгын хэлэлцээр”, “Үйл ажиллагааны хүрээний талаарх гэрээ” гэх мэтийг байгуулан нарийвчилсан зохицуулалтыг хийж болдог байна.

28 Maurer, H., Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Privatisierung in Deutschland, Juridica International XVI/2009, S. 13.

29 Maurer, H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2002, S. 617.

30 BGHZ 49, 108; BGHZ 147, 169, 171 ff.

Төрийн захиргааны эрх мэдлийг зээлдүүлэн хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг төрийн захиргааг хэрэгжүүлэхэд хувийн хэвшлийнхний дэмжлэгийг авах бусад хэлбэрүүдээс ялган ойлгох хэрэгтэй юм. Үүнд:

а) Захиргааны туслах буюу төрийн захиргааны байгууллагын даалгавар, удирдамжийн дагуу бие даасан бус байдлаар туслах үйл ажиллагаа явуулж буй хувийн эрх зүйн энэхүү субъектээс эрх зээлдэгч нь өөрийн нэрээр, бие даасан байдлаар үйл ажиллагаа явуулдагаараа ялгарна. Захиргааны туслахын үйл ажиллагааг шууд утгаараа тухайн туслалцаа авч буй захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа хэмээн үзэгддэг бол эрх зээлдэгчийн үйл ажиллагаа нь эрх зээлдүүлэгчийн үйл ажиллагаанаас тусдаа юм.

б) Чиг үүргийн хувьчлал нь төрийн захиргааны эрх мэдлийг зээлдүүлэн хэрэгжүүлэхээс тухайн этгээд нь хувийн эрх зүйн үндсэн дээр үйл ажиллагаагаа явуулдагаар ялгагдана.

в) Төрийн албаны харилцаанаас гадна их, дээд сургуулийн “цагийн” багш гэх мэт тодорхой нэг үйл ажиллагаагаар хязгаарлагдсан нийтийн эрх зүйн хязгаарлагдмал албаны харилцаа байдаг. Энэ харилцааны субъект болох этгээд нь өөрөө бие даасан байдлаар үйл ажиллагаа явуулдагаараа захиргааны туслагчаас ялгагддаг бол төрийн захиргааны эрх хэмжээгүйгээрээ эрх зээлдэгчээс ялгагддаг. Өөрөөр хэлбэл, тэдний гаргасан захиргааны акт нь тухайн их дээд сургуулийн захиргааны акт гэж тооцогдоно.

г) Иргэний эрх зүйн гэрээний үндсэн дээр хувийн этгээдийг тодорхой захиргааны чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд татан оролцуулдаг. Энэ тохиолдолд мөн дээрхийн адил бие даан үйл ажиллагаа явуулдаг тул захиргааны туслагч биш, харин захирамжлах эрх мэдэлгүй байдаг тул эрх зээлдэгч биш болно.

Дүгнэн үзвэл дээрх улсуудын туршлагаас харахад төрөөс гэрээний үндсэн дээр иргэний нийгмийн байгууллагад шилжүүлэн гүйцэтгүүлэх үйл ажиллагааны үндсэн төрөл нь нийгмийн үйлчилгээний салбар буюу ялангуяа нийгмийн халамжийн төрлийн үйл ажиллагаа байдаг нь түгээмэл байна. Гэсэн хэдий ч Монгол Улсын хувьд АНУ, Канад Улс, ХБНГУ-тай харьцуулахад иргэний нийгмийн төлөвшил, хөгжил сул дорой байгаа цагт нийгмийн халамжийн чиглэлийн төрийн үйлчилгээг гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх нь эрсдэлтэй гэдэг нь харагдаж байна.

#### **4.4. Бүгд Найрамдах Хорват Улсын туршлага, эрх зүйн зохицуулалт**

Бүгд Найрамдах Хорват Улс (Хорват Улс) нь хуучин Югослав улсын бүрэлдэхүүнд багтаж байсан бөгөөд 1991 оноос хойш тусгаар тогтнолоо зарласан хэдий ч 1995 он хүртэл тусгаар тогтнолын төлөө дайнд автсан байсан юм. Гэсэн хэдий ч тус улсыг 1992 онд Европын Эдийн Засгийн Хамтын Нийгэмлэгт багтаж байсан гишүүн улс орнууд хүлээн зөвшөөрч, улмаар НҮБ-ын гишүүн улс болж чадсан байна. БНХУ нь социалист дэглэмтэй хуучин Югослав улсын



бүрэлдэхүүнээс гарч ардчилсан тогтолцоонд шилжсэн юм. Хорват Улсын эрх зүйн тогтолцоо нь Ром Германы эрх зүйн бүлд хамаардаг бөгөөд Европын Холбоонд гишүүнээр элсэхээр бэлтгэлээ хангаж байна.

Хорват Улс нь төрийн бус байгууллагуудтай гэрээний үндсэн төрийн зарим чиг үүргийг шилжүүлэх эрх зүйн орчинд тодорхой хэмжээний шинэлчлэлийг хэрэгжүүлэхийг зорьсон байна. Тухайлбал, 2001 онд Нийгэмлэгүүдийн тухай хуулийг шинэчилсэн найруулгатайгаар баталсан бөгөөд уг хуулиар ТББ байгуулах нөхцөл, бүртгэл зэргийг тусгаж, төрөөс үйл ажиллагаанд нь хөндлөнгөөс оролцох асуудлыг багасгасан байна. Төрөөс ТББ-тай хамтын ажиллагааг эрчимжүүлэх, санхүүжилтийг олгох, олгож буй санхүүжилтийн хэрэгжилтэнд хяналт тавих зорилготойгоор 1998 онд Засгийн газрын дэргэд ТББ-тай Хамтран Ажиллах Газрыг байгуулсан байна. Тус Газар нь төрөөс татаас олгогдож байгаа төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хяналтыг хэрэгжүүлэх, улсын төсвөөс гарсан аливаа санхүүжилтийн хэрэгжилтэнд хяналт тавих, ТББ-ын үйл ажиллагаанд хамааралтай Татварын хуулийн тухай сургалтууд зэрэг сурталчилгааны ажлыг зохион байгуулдаг байна.<sup>31</sup>

1998 онд ТББ-аас улсын төсвөөс татаас олгогдох нээлттэй өрсөлдөөний шалгуур нөхцлүүдийг баталсан байна. Нийгэмлэгүүдийн тухай хуулин дээр үндэслэн Хорват Улсын Парламентаас улсаас олгогдох татаасанд хамрагдах боломжтой ТББ болон тэдгээрийн нийтийн эрх ашигт хэрхэн нийцэж байгааг тодорхойлох тухай тогтоолыг баталсан байна.<sup>32</sup> Уг тогтоолоор ТББ өөрийн үйл ажиллагаагаа гишүүдийн зохион байгуулагдсан сүлжээний дагуу явуулдаг байх, тухайн үйл ажиллагаа нь Үндсэн хуулийн үнэт зүйлс болох эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдэл, нийгмийн шударга ёс, хүний эрх, байгаль орчны хамгаалалыг хэрэгжүүлэхэд чиглэгдсэн хөтөлбөр хэрэгжүүлдэг байх болон олон улсын байгууллагуудын гишүүн байгууллагууд байх зэрэг нөхцлүүдийг заасан байна.

ТББ-гаар гэрээний үндсэн дээр эрүүл мэндийн үйлчилгээг үзүүлэх жишээ авахад энэхүү үйлчилгээг зөвхөн гэр, поликлиник, эмнэлэг, эмийн сан болон сувиллын газарт үзүүлж болохоор хязгаарлалт хийсэн байна. Энэ хязгаарлалтаас хамааран ТББ-д эрүүл мэндийн төвийн, яаралтай тусламж үзүүлэх, эрүүл мэндийн хүрээлэнгүүд болон цус сэлбэлтийн төвийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх боломжгүй болдог байна.<sup>33</sup> Нийгэмлэгүүдийн тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт Хорват Улсын Засгийн Газар нь өрсөлдөөний үндсэн дээр нийтийн ашиг сонирхолд онцгой нийцсэн төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлж байгаа ТББ-уудад төсвөөс татаас олгоно гэж заасан байна.<sup>34</sup> Ийнхүү өрсөлдөөнд шалгарсан байгууллага Эрүүл мэндийн сайд болон Эрүүл мэндийн хүрээлэнгийн зөвшөөрөлтэйгээр

<sup>31</sup> Radost Toftisova, “Cooperation in the Area of Social Services Delivery and Mechanisms of State Financing of NGOs (Sample Models)”, [http://www.icnl.org/research/journal/vol3iss4/special\\_3.htm](http://www.icnl.org/research/journal/vol3iss4/special_3.htm)

<sup>32</sup> Мөн тэнд

<sup>33</sup> Мөн тэнд

<sup>34</sup> Republic of Croatia “Law on Associations”, Official Gazette No.88 (11 October 2001)

байгуулагдан, Эрүүл мэндийн хүрээлэнтэй гэрээ байгуулан эрүүл мэндийн үйлчилгээг нийтэд хүргэх эрхтэй болдог байна.

Зарим салбарт буюу хуулиар тусгайлан санхүүжилт олгогддог спорт, технологийн хөгжил, оюутны холбоод, цөөнхийн эрх ашгийг төлөө нэгдсэн нийгэмлэгүүд, байгаль орчин хамгаалах байгууллагууд, сайн дурын гал командын багууд, мэргэжлийн холбоод болон бусад ТББ-уудад төрөөс татаас хэлбэрээр санхүүжилт олгогдохгүй.<sup>35</sup> Өөрөөр хэлбэл, өөр хэлбэрээр үйл ажиллагаагаа санхүүжүүлэх боломжийг нь хуулиар олгосон бол эдгээр ТББ-ууд төсвөөс татаас хэлбэрээр төрийн зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд тусгайлан дэмжихгүй.

ТББ-ууд гэрээний үндсэн дээр төрийн зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлэх, санхүүжилтийг төсвөөс олгох зэрэг үйл ажиллагаа хэрэгжиж ирээд гарч буй саад тотгорын хувьд орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагууд цөөн тооны ТББ-уудад өрсөлдөөн болон тодорхой шалгуурын үндсэн дээр санхүүжилтийг олгох, ил тод байдал дутмаг байгаагаас ТББ-уудын үйл ажиллагаанд үнэлгээ хийхгүй байх, харилцан үл итгэх байдал давамгайлах, ТББ-уудын төлөвшил дутмаг байгаас орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагуудтай хэт түрэмгий байдлаар харьцах, олонд сайн танигдсан ТББ-уудын хувьд өөрсдийн хэрэгжүүлэх төсөл, хөтөлбөрөөс үл хамааран санхүүгийн дэмжлэг тогтмол авах нөхцөл бүрдэх зэрэг гарч байна.<sup>36</sup>

## **5. САНХҮҮЖИЛТИЙН ХЭЛБЭРҮҮД, ХЯНАЛТЫН ТОГТОЛЦОО: АНУ БОЛОН ХОРВАТ УЛСЫН ТУРШЛАГА**

Төрөөс иргэний нийгмий байгууллагуудтай хамтран ажиллах үйл ажиллагааны санхүүжилтийн эх үүсвэр нь ямар байдаг талаар гадаад улсын туршлагыг судлах зорилгоор АНУ болон Хорват Улсад төрийн байгууллагаас иргэний нийгмийн байгууллагатай хамтран ажиллахдаа ямар хэлбэрээр санхүүжилт явуулдаг, үйл ажиллагааны хяналтыг хэрхэн хэрэгжүүлдэг, АНУ-ын хувьд холбооны болон муж улсын түвшний эрх зүйн зохицуулалт ямар байдаг зэргийг авч үзье.

### **5.1. Холбооны зохицуулалт**

#### **5.1.1. Холбооны хуулийн зохицуулалт (United States Code)**

Төрийн байгууллага зарим чиг үүргээ гүйцэтгэхэд хэрэгжүүлэх шаардлагатай ажил, үйлчилгээгээ явуулахдаа бусад этгээдтэй хамтран гүйцэтгэх эрх зүйн үндсийг АНУ-ын холбооны түвшинд “Холбооны тэтгэмжийн гэрээ ба хамтын

<sup>35</sup> Radost Toftisova, “Cooperation in the Area of Social Services Delivery and Mechanisms of State Financing of NGOs (Sample Models)”, [http://www.icnl.org/research/journal/vol3iss4/special\\_3.htm](http://www.icnl.org/research/journal/vol3iss4/special_3.htm)

ажиллагааны гэрээний тухай хууль” (The Federal Grant and Cooperative Agreements Act of 1977 (31 U.S.C. 6301-6308)<sup>37</sup>)-аар зохицуулдаг.

| USC › Title<br>31 › Subtitle<br>V › Chapter<br>63 › §<br>6305 <sup>38</sup> | USC                                    | Хэсэг 31           | Дэд хэсэг V                        | Бүлэг 63  | § 6305                                   |
|---|--|--------------------|------------------------------------|---|--|
|   | АНУ-ын<br>төрөлжсөн<br>хууль<br>/Code/ | Мөнгө ба<br>Санхүү | Тэтгэмжийн<br>ерөнхий<br>удирдлага | Нийлүүлэлт,<br>тэтгэмж,<br>хамтын<br>ажиллагааны<br>гэрээ | Хамтран<br>ажиллах<br>гэрээг<br>хэрэглэх |

Уг хуульд зааснаар Холбооны Засгийн газрын байгууллага нь (холбооны агентлаг) нь муж улс, орон нутгийн захиргаа, эсвэл бусад хүлээн авагчтай эрх зүйн харилцаанд орохдоо гэрээ байгуулах бөгөөд уг харилцаа нь Холбооны хуулиар эрх олгогдсон дэмжих буюу урамшуулах нийтлэг зорилгыг хэрэгжүүлэхийн тулд муж улс, орон нутгийн захиргаа, эсвэл бусад хүлээн авагчид үнэ өртөг бүхий зүйлийг (мөнгө, эд хөрөнгө, үйлчилгээ) шилжүүлэх үндсэн зорилготой тэтгэмжийн болон хамтран ажиллах гэрээ байгуулдаг байна. Ингэхдээ гэрээнд заасан үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд талуудын хооронд тогтвортой харилцаа үүсэхээр бол “хамтран ажиллах гэрээ (Cooperative Agreement)”<sup>39</sup>, тогтвортой харилцаа үүсэхээргүй бол “тэтгэмжийн гэрээ (Grant agreement)”<sup>40</sup>-г эрх зүйн хэрэгсэл болгон хэрэглэхээр заасан байна. Харин Холбооны Засгийн газрын шууд хэрэгцээнд зориулан эд хөрөнгө эсвэл үйлчилгээ олж авах (худалдан авах, түрээслэх, арилжих замаар) үед муж улс, орон нутгийн захиргаа, бусад хүлээн авагчтай “Нийлүүлэлтийн гэрээ (Procurement contract)”<sup>41</sup> байгуулдаг байна.

Энд дурьдаж буй “бусад хүлээн авагч”<sup>42</sup> гэдэгт Холбооны Засгийн газраас туслалцаа авах эрх хүртсэн этгээдийг ойлгох бөгөөд үүнд буяны буюу ашгийн төлөө бус байгууллага болон боловсролын байгууллагууд багтдаг. Тэтгэмжийн ба хамтын ажиллагааны гэрээ нь хувь хүнд шууд олгосон мөнгөн тусламж болон татаас, зээл, зээлийн баталгаа, даатгал зэргээс ялгаатай ойлголт юм.

Холбооны агентлаг зарим чиг үүргээ гүйцэтгэхдээ ямар асуудлаар хамтын ажиллагааны гэрээ байгуулах талаарх эрх зүйн үндсийг салбарын тухайлсан

37 <http://uscode.house.gov/download/pls/31C63.txt>

38 <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/31/subtitle-V/chapter-63>

39 § 6305

40 § 6304

41 § 6303

42 § 6302

Холбооны хуулиар зохицуулсан байдаг бөгөөд зарим эрх олгосон жишээг доор авч үзье.

(1) АНУ-ын төрөлжсөн хуулийн 10 дугаар хэсэг “Зэвсэгт хүчний хууль”-ийн<sup>43</sup> § 2615 дугаар зүйлд (цэргийн музей ба цэргийн боловсролын хөтөлбөр) зааснаар: Батлан хамгаалахын сайд нь (1) цэргийн музейн хөтөлбөр, (2) эсвэл цэргийн боловсролын институтын хөтөлбөрийг дэмжих зорилгоор төрийн бус байгууллагатай хамтын ажиллагааны гэрээ байгуулж болно.

(2) АНУ-ын төрөлжсөн хуулийн 16 дугаар хэсэг “Хүрээлэн буй орчны хамгааллын тухай хууль”<sup>44</sup>-ийн (ивээн тэтгэгчтэй харилцах эрхийг ашгийн бус түншлэгч байгууллагад олгох) § 1445b (g)-д: Холбогдох сайд нь ашгийн бус түншлэгч байгууллагатай энэ хэсэгт заасан ивээн тэтгэгчийн хөтөлбөрийн захиргаа удирдлагад туслах эрх олгосон гэрээ байгуулж болно. Уг гэрээгээр Сайд нь ашгийн бус түншлэгч байгууллагад аливаа субъектүүдийг үндэсний усан талбайтай дархан цаазат газрын албан ёсны ивээн тэтгэгч болгохоор ятгах, мөн ивээн тэтгэгчдээс хандив цуглуулах, уг хандивыг Сайдад шилжүүлэх зэрэг үйл ажиллагаа эрхлэх эрхийг олгож болно гэж тус тус заажээ.

Түүнчлэн Холбооны тэтгэмжийн менежментийг хялбарчлах, муж, орон нутгийн захиргаа, ашгийн бус байгууллагуудыг Холбооны тэтгэмжид өргөдөл гаргах, тайлагнах процессыг чирэгдэлгүй болгоход чиглэгдсэн “Холбооны санхүүгийн тусламжийн менежментийг сайжруулах тухай хууль”<sup>45</sup> (The Federal Financial Assistance Management Improvement Act of 1999, эсвэл Public Law 106-107 (P.L. 106-107) гэж нэрлэгддэг) нь 1999 оны 11 сард батлагдсан бөгөөд уг хууль дараах үндсэн зорилготой байна. Үүнд:

- Холбооны санхүүгийн тусламжийн хөтөлбөрийн гүйцэтгэл ба үр ашгийг сайжруулах,
- Холбооны санхүүгийн туслалцааны өргөдөл хүлээн авах ба тайлагнах шаардлагыг хялбаршуулах,
- Нийтэд үзүүлэх үйлчилгээг сайжруулах,
- Үйлчилгээ үзүүлэх үүрэгтэй байгууллагуудын хоорондох хамтын ажиллагааг хөнгөвчлөх явдал юм.

Уг хуулийн хэрэгжилтийн хүрээнд 2001 онд тэтгэмж олгодог Холбооны агентлагууд тэтгэмжийн хялбарчилсан хөтөлбөрийн төлөвлөгөө гарган Конгресст өргөн барьсан. Энэ төлөвлөгөө нь нэг ижил зорилготой хөтөлбөрүүдийн хоорондох ялгааг багасгасан байна. Жил бүр агентлагууд Менежмент болон Төсвийн алба, Конгресст уг төлөвлөгөөнийхөө хэрэгжилтийг тайлагнадаг байна.

43 [Title 10](#) › [Subtitle A](#) › [Part IV](#) › [Chapter 155](#) › § 2615 10 U.S.C. § 2615 - Military museums and military education programs: cooperative agreement authority

44 [USC](#) › [Title 16](#) › [Chapter 32](#) › § 1445b (g) Authorization for non-profit partner organization to solicit sponsors

45 [http://www.whitehouse.gov/omb/grants\\_reform](http://www.whitehouse.gov/omb/grants_reform)

Агентлагууд нь тэтгэмжийн хөтөлбөр хайж буй, өргөдөл гаргах сонирхолтой байгууллагуудад зориулж [Grants.gov](http://Grants.gov) гэсэн нэгдсэн цахим портал сайтыг хамтран ажиллуулдаг байна. Энэ портал сайт нь Холбооны Засгийн газрын тэтгэмжийн хөтөлбөрийн зарлал тавигддаг цорын ганц нэгдмэл портал сайт болсон байна.

Дээрхээс үзвэл Холбооны түвшинд төрийн байгууллага бусад төрийн болон ашгийн, ТББ-тай хамтран ажиллахдаа мөрдөх нийтлэг эрх зүйн хэрэгсэлийн хэлбэрийг “Холбооны мөнгөн тэтгэмж ба хамтын ажиллагааны гэрээний тухай хууль”-аар зохицуулсан ба гэрээ байгуулах эрх нь Холбооны агентлагын даргад хадгалагдаж байна.

### 5.1.2. Холбооны хэм хэмжээний актын зохицуулалт (Code of Federal Regulation)<sup>46</sup>

Төр, ИНБ-ын хоорондох харилцааг зохицуулсан хэм хэмжээний актыг Ерөнхийлөгчийн Тамгын Газрын Менежмент болон Төсвийн алба, Засгийн газрын яамдын сайд нараас батлан гаргасан байна. Эдгээрийг дараах хүснэгтээр харуулья.

|   |   |
|---|---|
| <a href="#">22 CFR Part 135</a>   | Муж улс, орон нутгийн захиргаатай байгуулах тэтгэмж ба хамтын ажиллагааны гэрээнд тавигдах удирдлагын стандарт шаардлага                        |
| <a href="#">CFR Title 22 › Chapter Subchapter O › Part 145</a> Гадаад харилцааны салбар | Дээд боловсролын институт, эмнэлэг болон бусад ТББ-тай байгуулах тэтгэмжийн болон хамтран ажиллах гэрээ <sup>47</sup>                           |
| <a href="#">CFR › Title 34 › Subtitle A › Part 74</a> Боловсролын Сайдын тушаал         | Дээд боловсролын институт, эмнэлэг болон бусад ТББ-тай байгуулах тэтгэмжийн болон хамтран ажиллах гэрээний удирдлага <sup>48</sup>              |
| Менежмент болон Төсвийн албаны заавар Circular A-110)                                   | Дээд боловсролын институт, эмнэлэг болон бусад ТББ-тай байгуулах тэтгэмжийн болон хамтран ажиллах гэрээнд тавигдах захиргааны нэгдсэн шаардлага |

46 <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2010-title34-vol1/xml/CFR-2010-title34-vol1-part74.xml>

47 <http://www.law.cornell.edu/cfr/text/22/145>

48 <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2010-title34-vol1/xml/CFR-2010-title34-vol1-part74.xml>

|  |  |
|--|--|
| Менежмент болон<br>Төсвийн албаны<br>заавар (Circular A-<br>122) | АТББ-тай байгуулах гэрээний өртөг тодорхойлох зарчим |
|--|--|

Эдгээр актыг салбарын яамнаас батлан гаргасан болон ерөнхий холбооны агентлагын акт хоёр ангилан тус бүрчлэн авч үзье.

**Нэгд,** Тухайн салбартаа салбар хариуцсан яамны Сайд акт гарган ямар асуудлаар ТББ-тай хамтран ажиллах талаарх зохицуулалтыг хийж өгсөн байна. Энд жишээ болгож Боловсролын сайдын<sup>49</sup> эрхлэх асуудлын хүрээн дэх зохицуулалтыг авч үзье.

|  |   |                          |                                    |                          |                             |   |
|--|---|--------------------------|------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|---|
| <a href="#">CFR Title 34 Subtitle A Part 75 Subpart D Section 75.200</a> | <a href="#">CFR</a>                                     | <a href="#">Хэсэг 34</a> | <a href="#">Дэд хэсэг А</a>        | <a href="#">Бүлэг 75</a> | <a href="#">Дэд бүлэг D</a> | Зүйл 75.200                             |
|  | Холбооны хэм хэмжээний акт (Code of Federal Regulation) | Боловсрол                | Боловсролын яам, Сайдын ажлын алба | Шууд тэтгэмжийн хөтөлбөр | Тэтгэмж хэрхэн олгох вэ     | Хамтран ажиллах гэрээ хэрэглэх стандарт |

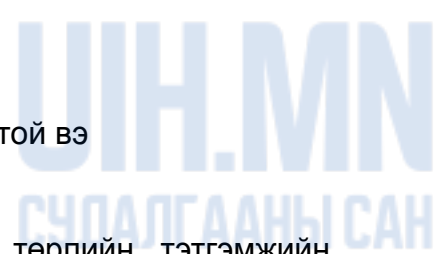
Боловсролын сайдын тушаалаар<sup>50</sup> батлагдсан “Шууд тэтгэмжийн хөтөлбөр”-ийн акт нь дараах бүтэцтэй:

- Ерөнхий зохицуулалт
- Тэтгэмжид хэрхэн өргөдөл гаргах вэ
- Тэтгэмж хэрхэн олгох вэ
- Тэтгэмж авагч нь ямар шаардлага хангасан байх ёстой вэ
- Тэтгэмж авагч нь ямар удирдлагын үүрэг хүлээх вэ
- Яам ямар процедур дагах вэ зэрэг болно.

Уг стандартад зааснаар Боловсролын яам нь 2 төрлийн тэтгэмжийн хөтөлбөр хэрэгжүүлж болдог. Нэгд, шууд тэтгэмжийн хөтөлбөрөөр (Discretionary grant programs) сайд нь ирсэн өргөдлөөс өөрийн үзэмжээр шийдвэр гаргаж сонгох боломжийг олгосон тэтгэмж байна.

49 [Title 34](#) › [Subtitle A](#) › [Part 75](#) › [Subpart D](#) › Section 75.200

50 [USC Title 20 Chapter 31 Subchapter I](#) › § 1221e–3-д зааснаар Сайд тушаал гаргах эрхтэй. <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/20/1221e-3>



Хоёрт, Стандарт тэтгэмжийн хөтөлбөр (Formula grant programs): Тодорхой өргөдөл гаргагчдыг тухайн хөтөлбөрийн шаардлагыг хангавал тэтгэмж олгодог хөтөлбөр юм. Өргөдөл гаргагчид нь хоорондоо санхүүжилтын төлөө өрсөлдөхгүй бөгөөд тэтгэмж тус бүр тухайн стандартад заасан хэмжээтэй байдаг.

Мөн хэрэв хамтарсан төслийг хэрэгжүүлэхэд талуудын хооронд тогтвортой харилцаа шаардлагатай гэж үзвэл сайд тэтгэмжийн гэрээний оронд хамтын ажиллагааны гэрээ байгуулж болно. Ингэхдээ мөн тэтгэмжийн гэрээний процедурыг уг гэрээнд нэгэн адил хэрэглэдэг.

Уг стандартад зааснаар өргөдөл гаргагч нь ТББ болохоо дараах байдлаар батлах ёстой байна. Үүнд<sup>51</sup>:

(1) Татварын алба (Internal Revenue Service) тухайн өргөдөл гаргагчийг Дотоодын төсвийн орлогын тухай хуулийн (Internal Revenue Code) 501(c) (3)<sup>52</sup>-д зааснаар татвараас чөлөөлөгдөх байгууллага мөн болохыг баталсан нотолгоо,

(2) Муж улсын татварын байгууллага, эсвэл муж улсын тэргүүн хууль сахиулагчийн дараах баталгааг илэрхийлсэн баримт:

- Тухайн муж улсад бүртгэлтэй ТББ болох,
- Тухайн байгууллагын цэвэр орлогын ямар ч хэсэг нь хувьцаа эзэмшигчдэд хуулийн дагуу хуваарилагддаггүй болох зэрэг болно.

(3) Ашгийн төлөө бус статустай гэдгийг нь баталсан үүсгэн байгуулах баримт бичгийн баталгаажсан хуулбар

**Хоёрт**, Дээрх салбарын яамны зохицуулалтаас гадна холбооны ЗГ-ын агентлагуудын<sup>53</sup> Менежмент болон Төсвийн албанаас<sup>54</sup> (цаашид ОМВ буюу Office of Management and Budget гэнэ) гаргасан нийтлэг стандартыг<sup>55</sup> дагадаг байна.

ОМВ нь АНУ-ын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын хамгийн том алба бөгөөд Ерөнхийлөгчид төсөв төлөвлөхөд туслах үндсэн зорилготой. ОМВ нь Холбооны агентлагуудын<sup>56</sup> хөтөлбөр, бодлого, процедурын чанарыг тогтоодог бөгөөд энэ чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ заавар (circular) болон удирдамж гаргаж түүнийхээ хэрэгжилтийг хянадаг.

Уг байгууллагаас “Дээд боловсролын институт, эмнэлэг болон бусад АТББ-тай байгуулах тэтгэмжийн болон хамтран ажиллах гэрээнд тавигдах захиргааны

51 <http://www.law.cornell.edu/cfr/text/34/75.51>

52 [USC](#) > [Title 26](#) > [Subtitle A](#) > [Chapter 1](#) > [Subchapter F](#) > [Part I](#) > § 501

53 <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I> U.S. Code > [Title 5](#) > Part I

54 <http://www.whitehouse.gov/omb/organization>

55 [http://www.whitehouse.gov/omb/grants\\_circulars](http://www.whitehouse.gov/omb/grants_circulars)

56 Холбооны агентлагын жагсаалт: <http://www.usa.gov/directory/federal/index.shtml>

нэгдсэн шаардлага”<sup>57, 58</sup> гэсэн нэртэй заавар гаргасан. Уг заавар нь бизнесийн байгууллага, ТББ-тай байгуулсан тэтгэмж болон хамтын ажиллагааны гэрээний нэгдсэн удирдлагын стандартыг Холбооны агентлагуудын дунд тогтоох зорилготой юм. Уг стандарт нь бүх Холбооны агентлагуудад хүчин төгөлдөр үйлчлэх бөгөөд хэрэв хуулиар уг стандартад зааснаас өөрөөр буюу тусгайлан зохицуулсан бол хуулийн заалт давуу хүчин чадалтай байдаг.

Стандартад тодорхойлсоноор “хүлээн авагч”<sup>59</sup> гэдэг нь тодорхой төсөл буюу хөтөлбөр хэрэгжүүлэхээр Холбооны агентлагаас санхүүгийн тусламж шууд авсан байгууллагыг хэлнэ. Уг нэр томъёонд орон нутгийн агентлаг, судалгааны институт, боловсролын холбоод, эрүүл мэндийн төв зэрэг хувийн АТББ багтана.

Мөн уг байгууллагаас гаргасан “АТББ-тай байгуулах гэрээний өртөг тодорхойлох зарчим”<sup>60</sup> нь АТББ-тай хийх тэтгэмж, гэрээний өртөгийг тодорхойлох зарчмыг тогтоосон байна.

Уг зааварт зааснаар АТББ гэж дараах шинжийг агуулсан аливаа корпораци, траст, холбоо, хоршоо (cooperative) буюу бусад байгууллагуудыг хэлнэ. Үүнд:

- Шинжлэх ухаан, боловсрол, үйлчилгээ, буяны ажиллагаа эсвэл нийтийн ашиг сонирхолтой төстэй бусад зорилготой,
- Ашиг хуваарилах үндсэн зорилгогүй,
- Үндсэн үйл ажиллагаа нь өөрийн зорилгод нийцсэн үйл ажиллагаагаа сайжруулах, өргөжүүлэх, эрхлэхэд чиглэгдсэн байх ёстой. Иймд уг нэр томъёонд их сургууль, коллеж, эмнэлэг болон зарим төрлийн АТББ хамаарахгүй.

Зарим АТББ нь өөрийн үйл ажиллагааны мөн чанар болон хэмжээнээс хамаарч ашгийн төлөө байгууллагатай төстэй байдаг. Эдгээр байгууллагуудын жагсаалтыг уг стандартад хавсаргасан бөгөөд тэдгээртэй гэрээ байгуулахдаа ашгийн төлөө байгууллагад хамааруулан өөр зарчмаар ханддаг байна.

Холбооны агентлагууд АТББ болон бизнесийн байгууллагатай гэрээ байгуулах, тэтгэмж хөтөлбөр зарлах ажиллагааны нийтлэг стандартыг ОМВ-гаас гаргадаг бөгөөд агентлагууд өөрсдөө түүнд нийцүүлэн өөрсдийн стандартаа боловсруулдаг байна.

## 5.2. Муж улсын эрх зүйн зохицуулалт

57 [Circular A-110](#) Uniform Administrative Requirements for Grants and Agreements With Institutions of Higher Education, Hospitals, and Other Non-Profit Organizations

58 **Батлан гаргасан эрх зүйн үндэслэл.** 31 U.S.C. 503 (the Chief Financial Officers Act), 31 U.S.C. 1111, 41 U.S.C. 405 (the Office of Federal Procurement Policy Act), Reorganization Plan No. 2 of 1970, and E.O. 11541 (“Prescribing the Duties of the Office of Management and Budget and the Domestic Policy Council in the Executive Office of the President”).

59 [http://www.whitehouse.gov/omb/circulars\\_a110](http://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a110)

60 [http://www.whitehouse.gov/omb/circulars\\_a122\\_2004](http://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a122_2004)



АНУ-ын муж улс бүр өөр өөрийн<sup>61</sup> эрх зүйн зохицуулалтаараа ТББ-тай хамтран ажиллах харилцаагаа зохицуулдаг. Тэдгээрийн дундаас Колорадо муж улс 2010 онд “Муж улсын агентлагуудад ашгийн бус хуулийн этгээдтэй Төр, хувийн салбарын санаачилгын гэрээг байгуулах эрх олгох тухай хууль<sup>62</sup>”-ийг баталсан нь нилээд шинэлэг зохицуулалт болсон байна<sup>63</sup>.

Уг хуулийн зорилго нь нийтийн үйлчилгээг илүү үр ашигтай өртөг хэмнэсэн, бүтээмжэй байдлаар хүргэхийн тулд ТББ-ыг төрийн байгууллагатай гэрээ байгуулах боломжийг бүрдүүлэхэд чиглэгдэнэ. Дээрх хуульд зааснаар “Төр-хувийн салбарын санаачлага” гэж төрийн агентлаг болон АТББ-ын хоорондох уламжлалт бус гэрээ бөгөөд үүнд:

(А) Мөнгөн төлбөрөөс бусад төсөл, үйлчилгээний талаарх төрийн тэтгэлэгийн<sup>64</sup> хариуд АТББ-ын оролцоог<sup>65</sup> аливаа агентлагын төсөл буюу үйлчилгээнд оролцуулах,

(В) Нөөц болон төсөл, үйлчилгээг хангах хэрэгсэлээ хуваалцах,

(С) Төсөл буюу үйлчилгээ хэрэгжүүлэх, хөгжүүлэх, судалгаа шинжилгээ хийхэд хамтран ажиллах зэрэг зорилготой байдаг байна.

Ийнхүү Төр-хувийн салбарын санаачлага гэж нэрлэгдсэн төр, ТББ-ын хоорондын хамтын ажиллагааны гэрээний мөн чанарыг тодорхойлсоны дээр, ТББ-ыг өөрөө гэрээ байгуулах санал анхлан гаргаж боломжтойг заажээ. ТББ-ын анхлан гаргасан санал нь:

- төрийн албан хаагчдыг цомхотгохгүйгээр тухайн агентлаг үүргээ үр ашигтай, бүтээмжтэй хэлбэрээр гүйцэтгэхэд нь туслах боломжтой,
- санал гаргасан байгууллага бие даан боловсруулсан,
- тухайн агентлагын удирдлага оролцоогүйгээр бэлтгэгдсэн,
- мөн агентлаг нь саналыг объектив байдлаар үнэлэх, санал нь тухайн агентлагт үр ашигтай эсэхийг тодорхойлох боломжийг олгосон хангалттай нарийн тодорхой мэдээллийг агуулсан бол төрийн байгууллага тухайн саналыг авч хэлэлцэх боломжтой байдаг.

Хэрэв санал нь дээрх шаардлагыг хангаж байвал төрийн байгууллага дараагийн ажиллагаа болох саналыг үнэлэх шатанд шилжинэ. Үнэлгээ хийхдээ:

61 <http://www.osc.state.ny.us/agencies/abulls/a316.htm> Chapter 166 of the Laws of 1991 added Article XI-B (The Prompt Contracting Law)

62 An act concerning authorization for agencies of the state to enter into **public-private initiative agreements** with nonprofit entities [http://www.state.co.us/gov\\_dir/leg\\_dir/olls/sl2010a/sl\\_90.htm](http://www.state.co.us/gov_dir/leg_dir/olls/sl2010a/sl_90.htm)

63 <http://www.govtcontracting.org/solutions/state/legislative>

64 “Төрийн байгууллагын тэтгэлэг” гэж аливаа агентлагын төсөл, хөтөлбөртэй холбоотой агентлагын тэтгэмжийг хэлнэ.

65 “АТББ-ын оруулсан хувь” гэж аливаа төслийн ажлыг бүхэлд нь буюу заримыг нь, эсвэл аливаа хөтөлбөрийн удирдлага, хэрэгжилтийг гүйцэтгэхийн тулд АТББ-ын нийлүүлсэн нөөцийг хэлнэ.

- Саналд тусгагдсан шинийг санаачилсан арга зам, хандлага,
- Саналын шинжлэх ухаан, техник, нийгэм-эдийн засгийн давуу байдал,
- Тухайн агентлагын үйл ажиллагааны зорилгод оруулах саналын боломжит хувь нэмэр,
- Тухайн ТББ-ын чадамж, туршлага, тоног төхөөрөмж, техникийн үзүүлэлт,
- Өртөг хэмнэсэн, үр ашигтай үйлчилгээгээр хангах, эсвэл чанарыг сайжруулах боломж зэрэг хүчин зүйлүүдийг харгалзан үзнэ.

Хэрэв ТББ-ын уг санал нь 50 мянган доллараас илүү төрийн санхүүжилт зарцуулахаар бол төрийн байгууллага олон нийтэд өрсөлдөхүйц санал гаргахыг уриалж мэдэгдэл гаргана. Уг мэдэгдэлийг мөн ижил төрлийн үйл ажиллагаа явуулдаг АТББ-д мэдэгдэх ёстой.

Төрийн байгууллага нь шаардлага хангахуйц үнэлгээ авсан саналыг хүлээн зөвшөөрч, тухайн саналыг хүлээн авах болсон факт, нөхцөл байдлыг тодорхойлсон бичгийн хэлбэртэй шийдвэр гаргана. Хүлээн авч буй агентлаг нь тухайн саналыг гэрээ байгуулах тохиролцооны үндэс болгож хэрэглэх ёстой.

Энэ хуульд мөн муж улсын агентлаг бүр ТББ-ын гаргасан саналыг авч хэлэлцэх, үнэлэх, хүлээн зөвшөөрөх, татгалзах өөр өөрийн процедураа тодорхойлох ёстой гэж заажээ.

АНУ-ын туршлагаас үзэхэд төр, ТББ-тай хамтран ажиллахад шаардлагатай санхүүжилтийн эх үүсвэрийн хувьд төрөөс эсвэл ТББ санхүүжүүлэх, мөн эдгээрийн холимог хэлбэртэй байдаг. Голлох хэлбэр нь төрөөс санхүүжүүлэх хэлбэр бөгөөд ТББ өөрийн хөрөнгөөрөө үйл ажиллагаа хийсний дараа төрөөс төлбөрөө нөхөн авах зохицуулалт мөн байж болно. Харин санхүүжилтын хяналтын тухайд гэрээ байгуулсан төрийн байгууллага өөрөө гүйцэтгэлээ Менежмент болон Төсвийн албаны өмнө хариуцдаг. Менежмент болон Төсвийн алба нь санхүүгийн зарцуулалтын үр ашигтай байдал, гэрээ байгуулах өртөгийн зардлыг тооцох аргачлалаар нэгдсэн удирдамжыг холбооны түвшинд хэрэгжүүлдэг. Харин ТББ-ыг Холбооны татварын алба санхүүгийн хувьд нийтлэг хяналтыг зохицуулдаг байна. Учир нь ТББ нь холбооны албан татвараас чөлөөлөгддөг байгууллага юм.

Ямар асуудлаар төрийн байгууллага ТББ-тай гэрээ байгуулах буюу үйл ажиллагааны хүрээг нийтлэг байдлаар тогтоосон хуулийн зохицуулалт байхгүй байна. Учир нь гэрээлэн гүйцэтгэх боломжтой харилцаа өргөн хүрээтэй. Иймд салбарын хуулиудаар тодорхой төрлийн асуудлыг гэрээлэн гүйцэтгүүлэх зохицуулалт хийж өгдөг байна. Гэхдээ нийгмийн үйлчилгээний салбар буюу нийгмийн халамжийн салбарт төрөөс санхүүжилтыг нь гаргаж ТББ үйлчилгээг гүйцэтгэх хандлага хамгийн өргөн дэлгэрч байна. Энэ хүрээнд Конгрессоос нийгмийн үйлчилгээг сайжруулах томоохон хөтөлбөрийг хэрэгжүүлсэн тусгай хууль батлаж энэ хүрээнд ТББ-тай хамтран ажиллах нь сүүлийн жилүүдэд нэмэгдэж байна.

Төр, ТББ-ын хамтын ажиллагааны харилцааг эхлүүлэх ажлыг аль тал нь эхлэн санаачлах тухайд төрийн байгууллага тодорхой төсөл, хөтөлбөр санаачилж энэ ажиллагааг нь гүйцэтгэхэд ТББ өргөдөл гаргаж хамтран ажиллах загвар давамгайлдаг боловч сүүлийн үед ТББ-ын зүгээс анхлан санаачлага гаргаж төрийн байгууллагын тодорхой үйлчилгээг сайжруулах саналаа гаргах хууль зүйн боломжийг нээж өгжээ.

Санхүүжилт гаргах нийтлэг үндэслэлийг “Мөнгө, санхүүгийн төрөлжсөн хууль”-иар, ямар асуудлаар хамтран ажиллахыг салбарын хуулиар тус тус зохицуулж байна. Харин Төр, ТББ-ын хамтын ажиллагааны талаар тусгайлсан хууль батлан гаргах шаардлагатай гэж үзвэл талууд өргөдөл буюу санал хэрхэн гаргах, шалгаруулалт, гэрээ байгуулах, дүгнэх процесс хэрхэн явагдах талаарх асуудлыг зохицуулж болох юм. Санхүүгийн хяналт, үр ашгийн тооцооны талаар тусгайлан зохицуулах бодит шаардлага практикаас урган гардаг учир энэ асуудлыг ерөнхий төсвийн хяналтын хуультай уялдуулан тусгайлан зохицуулах шаардлага байдаг байна.

### **5.3. Санхүүжилтийн хэлбэрүүд, хяналтын тогтолцоо: Хорват Улс**

ТББ-д төрийн зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр хэрэгжүүлэхдээ учирч буй саад тотгорыг арилгах, санхүүжилтийн хяналтын механизмыг сайн хэрэгжүүлэх зорилготойгоор Хорват Улсын Парламентаас Нийгэмлэгүүдийн тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасныг үндэслэн “ТББ-уудын хөтөлбөр, төслүүдэд төрөөс татаас олгоход баримтлах сайн туршлага, стандарт, шалгуур үзүүлэлтийн ёс зүйн дүрэм”-ийг баталсан бөгөөд үүнд санхүүжилтийг олгоход баримтлах зарчим, үйл явц зэргийг томъёолсон байна.

ТББ-уудад төсвөөс татаас хэлбэрээр санхүүжилт олгохдоо дараахь зарчмыг баримтална.<sup>66</sup> Үүнд:

1. Тухай төсвийн жилд ТББ-уудын төсөл, хөтөлбөрт санхүүжилт хийхэд тэргүүлэх чиглэлээ тодорхойлох;
2. Олон нийтийн дунд нээлттэй тендер зарлах. Ингэхдээ тендерийн нөхцөл, өргөдөл, хавсралт материалыг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг тодорхой заасан, ТББ тендерт зарлагдсанаас хойш 30 хоногийн дотор материал бүрдүүлэх боломжтой байх зэргийг анхаарна.
3. Тусгай байгуулагдсан комиссоос хүлээн авсан өргөдөл, хавсралт материалын багтаасан дугтуйнуудыг онгойлгох;
4. Экспертийн багаас хүлээн авсан төсөл хөтөлбөрүүдэд үнэлгээ хийх. Ингэхдээ экспертийн багыг төрийн захиргааны удирдлага, судалгаа, мэргэжлийн байгууллага, ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд зэргийн

<sup>66</sup> Croatian Parliament, “Code of Good Practice, Standards and Benchmarks for the Allocation of Grants for Programmes and Projects of NGOs: Procedure and Principles for the Approval of Funding” (2 February 2007), Section 1, art 3.

төлөөллийг холбогдох хууль тогтоомжийн үндсэн дээр бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

5. Өргөдөл гаргагч ТББ-д санхүүжилт дэмжигдсэн, татгалзсан үндэслэл шалтгааныг тайлбарлах;
6. Тендерийн дүнг нийтлэх. Ингэхдээ санхүүжилтийг авч чадсан ТББ, хөтөлбөр, төсөл болон төрөөс олгогдож байгаа татаасын хэмжээний тухай мэдээллийг оруулах;
7. Хугацаа дуусгавар болсоны дараагаар 60 хоногийн дотор төрөөс татаас олгогдсон төсөл, хөтөлбөрүүдийн талаар гэрээ байгуулах;
8. Батлагдсан төсөл, хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилтийг хянах, үнэлгээ хийх. Ингэхдээ гэрээний дагуу ТББ-аас заавал өгөх ёстой санхүүгийн тайланд үндэслэнэ зэрэг зарчмыг баримтална.

Хэрэв ТББ-аас олгогдсон санхүүжилт, татаасыг урвуулан ашигласан бол олгогч байгууллага нь цаашид олгогдох санхүүжилтийг зогсоож, олгогдсон санхүүжилтийг эргүүлэн олгохыг шаардана.

ТББ-аас олон нийтийн эрх ашигт нийцсэн төсөл, хөтөлбөрийг төрөөс санхүүжүүлж, гэрээ байгуулах эрх олж авахын тулд дараахь шаардлагуудыг хангасан байна. Үүнд:

1. ТББ улсын бүртгэлд хамрагдсан байх;
2. Хорват Улсын Үндсэн хуудийн үнэт зүйлийг хөхүүлэн дэмжих;
3. Олон нийтийн хэрэгцээг хангасан үйл ажиллагаа хэрэгжүүлж, тогтвортой хөгжлийг хангах зэрэг байдаг.

Өргөдөлд хавсаргах материалд санхүүгийн тайлан, ТББ-ыг хариуцан ажиллаж буй этгээд гэмт хэрэгт холбогдож байгаагүйг нотлох баримт, ТББ-дын улсын бүртгэлийн гэрчилгээ болон тендерт оролцоход шаардагдах бусад материал зэрэг орно. Төрөөс олгогдож буй татаасыг ТББ зөвхөн хүлээн зөвшөөрөгдсөн төсөл, хөтөлбөрийн хүрээнд хэрэгжүүлэх үүрэгтэй. Мөн улсын төсвөөс тухайн үйл ажиллагаанд давхардуулсан байдлаар санхүүжилт олгохгүй.

Санхүүжилтийн хяналтын тогтолцоог хэрэгжүүлэх үүргийг хоёр байгууллагад олгосон байна. Үүнд, Иргэний нийгмийг хөгжүүлэх зөвлөл нь Засгийн газарт зөвлөх үүрэгтэй мэргэжлийн байгууллага болохын хувьд төрөөс олгогдох татааст мониторинг, дүн шинжилгээ, үнэлгээ зэрэг үйл ажиллагааг хэрэгжүүлнэ. Мөн түүнчлэн татаас олгож буй төрийн захиргааны байгууллага нь санхүүжилт олгогдсон төсөл, хөтөлбөрүүдийн тухай мэдээллийг Иргэний нийгмийг хөгжүүлэх зөвлөл болон ТББ-тай хамтран ажиллах Газар зэрэгт өгөх ёстой байдаг байна. Гэсэн хэдий ч эдгээр хоёр байгууллагын энэ чиглэлээр хэрэгжүүлэх үүргийг нарийвчилсан байдлаар тухайн ёс зүйн дүрэмд заагаагүй байна. Ёс зүйн дүрэм үйлчилж эхэлснээр өмнө нь хэрэгжиж байсан Парламентаас улсаас олгогдох татаасанд хамрагдах боломжтой ТББ болон тэдгээрийн нийтийн эрх ашигт хэрхэн нийцэж байгааг тодорхойлох тухай тогтоол нь хүчин төгөлдөр бус болсон байна.

## ДҮГНЭЛТ

Нийгмийн асуудлыг зөвхөн төр дангаараа, эсхүл зах зээл ч дангаараа шийдэж чадахгүй гэсэн үзэл бодол түгээмэл байна. Тухайлбал судлаач Джеймс (1989), Маккарти (1992), мөн сүүлийн үед Саламон болон Анхайер (1997) нар төр болон зах зээлээс ялгаатай салбар болох төрийн бус байгууллагуудын үүрэг нэмэгдэж байгааг онцолжээ. Төрийн бус байгууллагын үүрэг, хариуцлага нийгмийн амьдралд ихээхэн чухал ач холбогдолтой болсон учир эдгээр байгууллагууд олширч энэ хандлага Монголд ч ижил байна. Гэвч тоо өсөх нь энэ салбарын хөгжил төлөвшлийн баталгаа биш гэдэг маргаангүй. Баруун болон Зүүн Европт нийгмийн ялгаралтай холбоотой эрсдэл нэмэгдэж байгааг тогтоосноор Европын холбоо иргэний нийгэм болон нутгийн захиргааны байгууллагатай түншлэлийн харилцаатай байхыг уриалж, Баруун Европын орнууд ядуурлыг бууруулахад чиглэсэн тодорхой арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд орон нутгийн ийм түншлэлийг өргөн ашиглажээ.<sup>67</sup> Иргэний нийгмийн байгууллагыг нийтийн үйлчилгээнд оролцуулах тухай асуудлаар, ялангуяа төр, төрийн бус байгууллагын харилцааны үндэслэл нь салбар тус бүрийн жишээлбэл, зах зээлийн сул тал, төрийн байгууллагуудын алдаатай үйлдэл, түүнчлэн улс төрийн хямрал зэрэг сул талуудаас үүдэлтэй байдаг. Гэвч энэ түншлэлийн асуудал, төрийн зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх хөрс суурь бүрдсэн эсэхийг Монголын иргэний нийгмийн байгууллагын өнөөгийн нөхцөл байдал, төлөвшилтэй харьцуулан авч үзэх шаардлагатайг анхааруулж байна

Гэхдээ төрийн бус байгууллагууд зөвхөн нийгмийн ашиг тусын төлөөх үйл ажиллагааны хүрээнд нэгдээд зогсохгүй шашин, хүмүүнлэгийн, улс төрийн шинжтэй үнэт зүйл дээр ашиг сонирхол нь нэгддэг гэдгийг анхаарах хэрэгтэй юм.

Иймд төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллагад гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх эсэхтэй холбогдуулан дараах асуудлуудыг анхаарах нь нэн чухал байна.

1. Төрийн бус байгуулага төрийн зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх тухай ойлголт бол Төр хувийн хэвшлийн түншлэл гэх өргөн ойлголтод хамаарна. Өөрөөр хэлбэл, түүний нэг хэсэг нь гэж хэлж болох боловч системчлэгдсэн хэлбэрт ороогүй байна. *Вейсброд төрийн үйлчилгээ нь ихэнхдээ дундаж түвшинд хэрэглэгчдэд хүрдэг бол илүү өндөр түвшний үйлчилгээг хүссэн хэрэглэгчдийн таашаалд төрийн үйлчилгээ тэр бүр нийцэхгүй байснаар орон зай бий болгодог*<sup>68</sup> тухай авч үзсэн нь хувийн хэвшил төрийн түншлэлийн хэрэгцээ шаардлагыг дэвшүүлсэн санаа бөгөөд тухайн түншлэлийн цаад хүлээлт түүний үр шимийг хүртэгчдийн шаардлага ямар байхыг сануулсан хэрэг юм. Харин үүнийг иргэний нийгэм төрийн түншлэлийн асуудлаас ялгаж авч үзэх хэрэгтэй. Мөн эрх зүйн зохицуулалтын хувьд зөвхөн ТББ-уудад зориулсан

67 European Commission /2000/; Silver /2000/.

68 Weisbrod, The voluntary nonprofit sector: An economic analysis 1977.

тусгай зохицуулалт байдаггүй буюу хувийн хэвшилд хамаатай нийтлэг зохицуулалтад хамтад нь хамруулдаг жишиг байна. Иймээс ТББ хувийн хэвшлийн хийж гүйцэтгэдэг ажил үүргийг гэрээлэн авах нь санхүүгийн хувьд ч, ТББ-уудын зорилгын хувьд ч зохимжтой биш байдаг.

2. Төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллагуудад шилжүүлсэн улс орнууд болох АНУ, Канад Улс, ХБНГУ зэргийн туршлагаас харахад эдгээр улс орнуудад иргэний нийгмийн тогтолцоо, төлөвшил нэн сайн хөгжсөн байгаагаараа онцлог байна. Крамер ТББ-уудын сул талуудыг (1) институционалчлал, эсхүл хэлбэр төдий байдлыг бий болгох процесс; (2) эдийн засгийн нөөц сангаа өсгөхийн тулд зорилгоосоо хазайх, үйл ажиллагааны төгсгөлийг өөрчлөх; (3) ашгийн бус салбарын үйлчлүүлэгчид үндэслэсэн бус, хэт их нигүүлсэнгүй мөн чанарыг илэрхийлсэн цөөнхийн удирдлагатай; (4) үр нөлөөгүй байдлыг бий болгох гэсэн үндэслэлүүдээр авч үзсэн бол Саламон энэ талаар (1) төрийн бус байгууллагын хүрээ болон нөөцийн хязгаарлагдмал байдлаас үүдэлтэйгээр хэт их нигүүлсэнгүй үзлийг илэрхийлсэн байдал үүсдэг; (2) төрийн бус байгууллагын үйлчлүүлэгч болон санхүүжигдэж байгаа төслийнхөө хүрээнд хэт нэг талыг баримтлах үзэл гардаг; (3) ихэнх нөөцийг өөрийн хяналтандаа оруулсан этгээд тухайн нийгмийн бүлгийг давуу байдлаар хянах боломжтой байдаг; (4) өнгөц ашиг сонирхол давамгайлдаг зэргээр тодорхойлсон байдаг. Эдгээр нөхцөл байдал нь төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагаа, хамрах хүрээ өөрийн гэсэн учир дутагдалтай гэдгийг нотолж байна. Харин Монгол Улсын хувьд иргэний нийгмийн төлөвшил, тогтолцоо хангалттай сайн хөгжөөгүй, зарим ТББ-уудын үйл ажиллагаа тогтворгүй, доголдолтой явагдаж байгаа нь төрийн зарим чиг үүргийг ТББ-уудад шилжүүлэхэд эрсдэлтэй, үүнийг хэрэгжүүлэх нөхцөл бололцоо бүрдээгүй болохыг энэ судалгаанаас харж болно. Жишээ нь, 2012 оны байдлаар 12600 төрийн бус байгууллагаас дөнгөж нэг хувь нь л нийгэмд чиглэсэн, идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулж байна. Ийм нөхцөлд төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллагуудад шилжүүлэх нь туйлын эрсдэлтэй байна.

3. Төрийн бус байгууллагууд иргэний нийгмийн төлөөлөл болж, сөрөг хүчний үүргийг гүйцэтгэж байдаг онцлогтой. ТББ-ууд хөндлөнгөөс үйл ажиллагаа явуулж, төрийн үйл ажиллагаанд үүсч болох аливаа дутагдалтай асуудлыг ил тавьж, шүүмжлэлийг өргөнөөр гаргадаг. Иргэний нийгэм бол төрийг хянаж, төрд хариуцлага тавьдаг иргэдийн нэгдэл байдаг. Гэтэл иргэний нийгмийн төлөвшил бүрэн хангагдаагүй өнөөгийн нөхцөлд төрийн зарим чиг үүргийг ТББ-уудад шилжүүлэх тохиолдолд сөрөг хүчний үүргийг сулруулж, ардчилалд сөрөг нөлөө үзүүлэх үр дагаврыг бий болгоно.

4. “Төрийн чиг үүргийг гэрээгээр шилжүүлэх” гэж ярьж бичдэг энэ томъёоллыг эргэн харах шаардлагатай байна. Өөрөөр хэлбэл, “делегирования, delegation” гэдэг ойлголтыг бид “эрхээ төлөөлүүлэн шилжүүлэх” гэж ойлгож хэвшсэн. Харин энэ судалгаагаар яригдаж байгаа зүйл бол “contracting out” буюу “гэрээлэн гүйцэтгүүлэх” гэсэн утгыг илэрхийлнэ. Германы эрх зүйд “beleihung” буюу “зээлдүүлэх” гэсэн нэр томъёогоор уг ойлголтыг илэрхийлдэг. Энэ нь тухайн чиг үүргийг бүрмөсөн шилжүүлэх ажиллагааг илэрхийлдэггүй. Харин эдгээр

субъектүүд өөрийн нэрээр төрийн захиргааны чиг үүргийг тогтмол бие даан хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг гэрээлэн авсан байдаг ба тухайн хүрээндээ захиргааны байгууллага (шууд бус захиргаа) болдог байна.

5. Хэрвээ ТББ-уудад гэрээний үндсэн дээр төрийн зарим чиг үүргийг шилжүүлэх тохиолдолд 1) менежментийн үр нөлөөг дээшлүүлэх, 2) санхүүгийн нөөцийг үр ашигтай зарцуулах, 3) гэрээ байгуулах өргөдөл гаргах, гүйцэтгэлийг эргэн тайлагнах зэрэг процессыг аль болох чирэгдэл, хүнд сурталгүй байдлаар нийтлэг зохицуулалт бий болгосон хууль гаргах асуудлыг анхаарах хэрэгтэй байна.

6. Монгол Улсын нэгэн адил социалист дэглэмээс ардчилсан тогтолцоо руу шилжиж байгаа Хорват Улсын туршлагаас харахад иргэний нийгмийн хөгжил, төлөвшил дутмаг, төрийн захиргааны байгууллагуудаас дарамт шахалт үзүүлэх зэрэг байдлаас үүдэн төрийн зарим чиг үүргийг ТББ-уудад гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх үйл ажиллагаа хэрэгжихэд олон саад бэрхшээлтэй тулгарч байгаа нь Монгол улстай зарим талаар ижил хэдий ч нөгөө талаар анхаарах шаардлагатай асуудлуудыг хөндөж байна. Үүнд: (1) хууль эрх зүйн таагүй орчин, төрийн байгууллагуудаас ТББ-уудад хэт тэтгэсэн байдлаар хандах, үйл ажиллагаанд нь хөндлөнгөөс оролцох, үндэслэлгүй хяналт тогтоох; (2) санхүүгийн нөөц бололцоо хомс байх, төрөөс мөнгөн тусламж үзүүлэх явдал дутмаг байх; (3) төрийн болон ТББ-ын ил тод байдал, мэргэжлийн хандлага үгүйлэгдэх, (4) зарим ТББ-уудыг илүүд үзэх, (5) төрийн захиргааны байгууллагуудын хүнд суртал зэрэг орно. Ихэнх тохиолдолд ТББ-уудын үйл ажиллагаа үр нөлөө багатай байх явдал нь дотоод үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт болон ажилчдын шилжилт хөдөлгөөн их байх, байнгын санхүүгийн эх үүсвэр дутмаг байх зэргээс шалтгаалдаг тул төрийн зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэхэд эрсдэлтэй байдал үүсгэдэг байна. Санхүүжилтийн хяналтыг сайжруулах зорилготойгоор Хорват Улсад “ТББ-уудын хөтөлбөр, төслүүдэд төрөөс татаас олгоход баримтлах сайн туршлага, стандарт, шалгуур үзүүлэлтийн ёс зүйн дүрэм”-ийг баталсан хэдий ч үүн дотор хяналтыг хэрэгжүүлэх байгууллагуудын чиг үүргийг нарийвчлан зааж өгөөгүй нь учир дутагдалтай болсон байна.

Иймд ТББ-уудад төрийн зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэхээс өмнө ТББ-уудын чадавхийг дээшлүүлэх, бүтэц, зохион байгуулалтанд тодорхой шалгуур, шаардлага тавих, тогтвортой хэвийн үйл ажиллагаа явуулах чадвартай болгох зэрэг ажлуудыг нэн түрүүнд хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Монгол Улсын өнөөгийн нөхцөлд ТББ-уудад төрийн зарим чиг үүргийг шилжүүлэх нөхцөл, бололцоо хангалттай бүрдээгүй байгаа төдийгүй энэ харилцааг хэт өргөн хүрээнд нээлттэй орхих нь эрх зүйн үр дагавруудыг дагуулах эрсдэлтэй байгааг анхааран авч үзэх шаардлагатай.

## ЭХ СУРВАЛЖ

### I. МУ-ын хууль тогтоомж

#### МУ-ын хууль

1. Үндсэн хууль (1992)
2. Монгол улсын засгийн газрын тухай (1993)
3. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай (1996)
4. Төрийн бус байгууллагын тухай (1997)
5. Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль (2002)
6. Иргэний хууль (2002)
7. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай (2005)
8. Концессын тухай хууль (2010)

#### УИХ-ын тогтоол

9. Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар төрөөс баримтлах бодлогын баримт бичиг, Дугаар 64, 2009

#### Засгийн газрын тогтоол

10. Төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тусгай чиг үүрэг буюу дэд салбарын тодорхой чиг үүргийг засгийн газрын бус байгууллагад хариуцуулан гүйцэтгүүлэх ерөнхий журам, Дугаар 111, 1995



11. Төрийн өмчийнхөөс бусад ашгийн төлөө бус соёлын байгууллагын дунд төсөл уралдуулан шалгаруулах (тендер зохион байгуулах) журам, Дугаар 92, 1997
12. Стандартчилал, хэмжилзүйн зарим чиг үүргийг засгийн газрын бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх тухай, Дугаар 121, 1999
13. Концесс олгох уралдаант шалгаруулалтын журам, Дугаар 177, 2010
14. Төрийн өмчийн концессын зүйлийн жагсаалт, Дугаар 198, 2010

## II. Ном зохиол, толь бичиг (монгол, орос, англи хэлээр)

15. П.Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, УБ., 2008, 119-126 тал
16. Удирдлагын академи, Төрийн зарим чиг үүргийг хувийн хэвшил, төрийн бус байгууллагад шилжүүлэх нь, УБ., 2010
17. Монгол Улсын Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар. УДШ, Ханнс-Зайделийн сан. УБ., 2009
18. МУ-ын Иргэний хуулийн тайлбар Ханнс-Зайделийн сан. УБ., 2010
19. С. Нарангэрэл, Хууль зүйн Англи-Монгол эх толь, УБ., 2012
20. С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх толь бичиг. Нэмж засварласан гурав дахь хэвлэл. УБ, 2011.
21. Төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэх асуудал, бусад орнуудын туршлага, хандлага, УИХ-ын Судалгааны төв, Бодлогын судалгаа, шинжилгээ, 2010 он
22. Black's law dictionary, deluxe ninth edition, Bryan A. Garner (ed), ©2009 Thomson Reuters,
23. Osborn's concise law dictionary. Seventh edition by Roger Bird. Fifth Indian reprint. 1997.
24. Л.В.Тихомирова, М.Ю.Тихомиров. Юридическая энциклопедия. Издание 6-е, дополненное и переработанное
25. Д.Галлиган, В.В.Полянский, Ю.Н.Старилов. Административное право: история развития и основные современные концепции. –М.: Юристь, 2002.

## III. Өгүүлэл, илтгэл /Англи хэлээр/

26. Khanom, Nilufa Akhter, Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships, *International Review of Business Research Papers Volume 6. Number 2. July 2010*
27. Alyssa A. Dirusso, American nonprofit law in comparative perspective, *Washington University global studies law review* [Vol. 10:39],
28. Act on public private partnerships croatia
29. Ppp models, [www.assamppp.gov.in](http://www.assamppp.gov.in)
30. Public and private partnership as a new way to deliver health
31. Use of public-private partnerships to deliver social services: advantages and drawbacks

32. For the good of The people: Using public-private Partnerships To meet america's Essential needs A white, <http://www.ncppp.org/presskit/ncpppwhitepaper.pdf>
33. *Privatization of Welfare Services: A Review of the Literature* Chapter II: The Current State of Social Service Privatization  
<http://aspe.hhs.gov/hsp/privatization02/chapter2.htm>
34. Contracting Out Public Service Provision to Not-For-Profit Firms  
<http://www.bristol.ac.uk/cmpo/publications/papers/2005/wp124.pdf>
35. Contracting for public service providers from the third sector  
<http://www.praxis.ee/index.php?id=578&L=1>
36. The Role of Nonprofits in the Delivery of Local Services  
<http://www.pmrnet.org/conferences/georgetownpapers/Feiock.pdf>
37. Government/non-profit Partnerships, Public Services Delivery, and Civil Society in the Transitional Nations of Eastern Europe: Lessons from the Hungarian Experience <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1081/PAD-200067322>
38. Reforms of the public sector in the light of the new public management: A cases of Sub-Saharan Africa  
<http://www.academicjournals.org/jpapr/PDF/pdf2013/Jan/Engida%20and%20Bardill.pdf>
39. Terminology of Public-Private Partnerships (PPPs) [epsu.org/IMG/doc/PPPs-  
defs-2.doc](http://epsu.org/IMG/doc/PPPs-defs-2.doc)
40. What Should Not Be Contracted Out [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?  
abstract\\_id=2132075](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2132075)
41. Work Reserved for Performance by Federal Government Employees  
[http://www.whitehouse.gov/omb/procurement\\_work\\_performance](http://www.whitehouse.gov/omb/procurement_work_performance)
42. Nonprofit Organizations [http://www.sos.state.tx.us/corp/nonprofit\\_org.shtml](http://www.sos.state.tx.us/corp/nonprofit_org.shtml)
43. National Study of Nonprofit-Government Contracting - State Profiles 2009  
<http://www.urban.org/publications/412227.html>
44. Human service Nonprofits and Government Collaboration 2010
45. [http://eprints.lse.ac.uk/2162/1/Public-  
Private\\_Partnership\\_for\\_the\\_Provision\\_of\\_Public\\_Goods\\_Theory\\_and\\_an\\_Appli-  
cation\\_to\\_NGOs.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/2162/1/Public-Private_Partnership_for_the_Provision_of_Public_Goods_Theory_and_an_Application_to_NGOs.pdf)
46. Klijn and Teismans's. 2004, p.147
47. PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP HANDBOOK. Ministry of finance of Singapore. VERSION 2, March 2012. P.4; A Guidebook on Public-Private Partnership in Infrastruct. UNESCAP. Bangkok, January 2011
48. Van Ham and Koppenjan (2001, p. 598), Commission on UK PPPs 2001
49. STATE-PROVIDED SERVICE, CONTRACTING OUT, AND NON-STATE NETWORKS: Justice and Security as Public and Private Goods and Services.
50. OECD, Contracting Out Core Government Functions and Services in Post-Conflict and Fragile Situations (Paris: OECD, 2009)
51. A Guidebook on Public-Private Partnership in Infrastruct. UNESCAP. Bangkok, January 2011.
52. Public-private partnership as a new way to deliver healthcare services.

53. PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP HANDBOOK. Ministry of finance of Singapore. VERSION 2, March 2012.
54. "Public-Private Partnerships: Terms Related to Building and Facility Partnerships", Government Accounting Office, April 1999.
55. Jennifer M. Brinkerhoff and Derick W. Brinkerhoff. Government–nonprofit relations in comparative perspective: evolution, themes and new directions. 2002.
56. The legal framework of transparency and accountability within the context of privatization: executive summary
57. Karen A. Curtis, The Impact of Welfare State Restructuring on the Nonprofit and Voluntary Sector in Canada and the US.

#### IV. АНУ-ЫН ХУУЛЬ ТОГТООМЖ

58. [Title 10](#) › [Subtitle A](#) › [Part IV](#) › [Chapter 155](#) ›
59. [USC](#) › [Title 26](#) › [Subtitle A](#) › [Chapter 1](#) › [Subchapter F](#) › [Part I](#) › § 501
60. [USC](#) › [Title 16](#) › [Chapter 32](#) › § 1445b (g)
61. [USC](#) › [Title 20](#) › [Chapter 31](#) › [Subchapter I](#) › § 1221e
62. [USC](#) › [Title 31](#) › [Subtitle V](#) › [Chapter 63](#) › § 6305
63. [26 U.S.C. § 501\(c\)](#)
64. [Title 34](#) › [Subtitle A](#) › [Part 75](#) › [Subpart D](#) › Section 75.200
65. Revised Model Non-Profit Corporation Act (1986)
66. Uniform Unincorporated Non-Profit Association Act (See Colorado §§ [7-30-101 to 7-30-119](#))
67. IOWA NONPROFIT CORPORATION ACT <http://coolice.legis.iowa.gov/coolice/default.asp?category=billinfo&service=iowacode&ga=83&input=504#504.112>
68. [22 CFR Part 135](#) Муж улс, орон нутгийн захиргаатай байгуулах тэтгэмж ба хамтын ажиллагааны гэрээнд тавигдах удирдлагын стандарт шаардлага
69. [CFR Title 22](#) › [Chapter I](#) › [Subchapter O](#) › Дээд боловсролын институт, эмнэлэг болон бусад АТББ-тай байгуулах тэтгэмжийн болон хамтран ажиллах гэрээ
70. [CFR](#) › [Title 34](#) › [Subtitle A](#) › Part 74 Дээд боловсролын институт, эмнэлэг болон бусад АТББ-тай байгуулах тэтгэмжийн болон хамтран ажиллах гэрээний удирдлага
71. Circular A-110 Дээд боловсролын институт, эмнэлэг болон бусад АТББ-тай байгуулах тэтгэмжийн болон хамтран ажиллах гэрээнд тавигдах захиргааны нэгдсэн шаардлага
72. Circular A-122 АТББ-тай байгуулах гэрээний өртөг тодорхойлох зарчим

#### V. Вэбсайт

73. <http://www.usa.gov>
74. <http://www.irs.gov>
75. <http://www.gpo.gov>

76. <http://uscode.house.gov>
77. <http://www.whitehouse.gov>
78. [Grants.gov](http://Grants.gov)
79. <http://www.sos.state.tx.us>
80. <http://www.osc.state.ny.us>
81. <http://www.state.co.us>
82. <http://www.humanservices.gov.au/>
83. <http://www.ncppp.org>
84. <http://nccs.urban.org>
85. <http://www.govtcontracting.org>
86. <http://delphi.hal-pc.org>
87. <http://www.law.cornell.edu>
88. <http://www.e-procurement.mn>
89. <http://www.ppp.mn/>
90. <http://www.forum.mn>
91. <http://www.acec-nb.ca>
92. <http://laws-lois.justice.gc.ca>

### Хавсралт 1. Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай ойлголт

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл (ТХХТ) нь 1990-ээд онд нийтийн салбарын шинэ удирдлага (New Public Management)-ын үр дүнд төрийн бодлогын гол хэрэгсэл болж гарч ирсэн. Үүнээс хойш ТХХТ гэсэн ойлголтыг тодорхойлох маш

олон тодорхойлолтууд гарч ирсэн бөгөөд эдгээр нь уг ойлголтын аль нэг шинжэд үндэслэсэн байх нь элбэг байдаг байна. Тухайлбал, “эрсдэл, ашгийг хуваарилсан үргэлжилсэн шинжтэй нийтийн болон хувийн салбарын хамтын ажиллагаа<sup>69</sup>”, “урт хугацааны хамтын ажиллагаа болон нийгмийн суурь үйлчилгээг хувийн сектор хангах зэрэг нь мөн энэ ойлголтын гол шинж” гэж үзэх хандлага байна.

ТХХТ гэдгийг гадны улс орнуудад удирдах, засаглах хэрэгсэл, санхүүгийн харилцааны институтын төлөвлөгөө, хөгжлийн хэрэгсэл гэх зэргээр олон янзаар тодорхойлдог нарийн төвөгтэй үзэгдэл юм. Ингэхдээ ихэвчлэн санхүүжилт, ашиг, эрсдэл, харицлагаа хуваах (энд хугацаа мөн ач холбогдол бүхий үзүүлэлт болдог<sup>70</sup>) гэсэн үндсэн санааг илэрхийлдэг. Өмнө дурдсан 3 хандлагыг товч авч үзвэл:

### 1. Удирдах буюу засаглах хэрэгсэл (A Tool of Governance or Management)

Түншлэл нь иргэдэд бараа, үйлчилгээ хүргэх нэгэн шинэ хандлага юм. Энэ хандлага нь тухайн харилцааны байгууллагын талд анхаарлаа хандуулдаг. **Түншлэл гэдэг нь удирдах буюу засаглах хэрэгсэл юм.** Өөрөөр хэлбэл нийтийн болон хувийн секторын хоорондох байгууллага хоорондын буюу санхүүгийн тохиролцоо юм.<sup>71</sup>

1. Байгууллага хоорондын хамтын ажиллагаа (cooperation).
2. Эрсдэл хуваах - Эрсдэл хуваах нь 2 талд хоёуланд нь давуу талыг бий болгодог. Үүнд эрсдэл, зардал, нөөц, үр ашгийн хуваарилалт багтдаг.
3. Энэ төрлийн хамтын ажиллагаа нь нийтийн буюу хувийн сектор дангаар сайн хэрэгжүүлж чадахгүй бараа, үйлчилгээг шинээр буюу сайжруулан бий болгох чадвартай байдаг.
4. Түншлэл нь урт хугацаанд үргэлжлэх шинжтэй байдаг. Өөрөөр хэлбэл хамтын ажиллагаа нь богино хугацааны гэрээнд үндэслэгдэн бий болдоггүй шинжтэй юм.

### 2. Санхүүгийн тохиролцооны хэрэгсэл (Tool of Financial Arrangements)

Түншлэл нь хувийн хөрөнгө оруулалтыг дэд бүтэц зэрэг салбарт татсанаар төсөвт ирэх дарамтыг бууруулдаг гэж үздэг бөгөөд энэ хандлага нь дэд бүтцийн салбарын түншлэлийн шинжид илүү анхаарлаа хандуулсан байдаг. Хувийн сектор нь концессийн хугацаанд дэд бүтцийг ашигласны орлогыг хүртэх бөгөөд уг хугацаа дууссаны дараа хөрөнгийн өмчлөл төрд шилждэг байна.

1. Хамтарч хуваах зарчим - Эрсдэл хуваарилах, ашиг хуваах, үйлдвэрлэлийн хэрэгсэл хуваах.

69 Klijn and Teismans's. 2004, p.147

70 Ихэвчлэн 15-30 жил байдаг //PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP HANDBOOK. Ministry of finance of Singapore. VERSION 2, March 2012. P.4; A Guidebook on Public-Private Partnership in Infrastruct. UNESCAP. Bangkok, January 2011. P.5.

71 Van Ham and Koppenjan (2001, p. 598), Commission on UK PPPs 2001, Klijn and Teismans's (2004 p. 147)

2. Түншлэлийн төслийг байгууллагууд хамтран өмчлөх шинжтэй.
3. Хамгийн чухал шинж нь хоёр тал хамтран хөрөнгө оруулдаг байна.

### 3. Хөгжлийн хэрэгсэл (A tool of Development Process)

Түншлэл нь хөгжилд хүрэх шинэ зөвшилцөл болж төлөвшиж байна.

1. Хамтын зорилго - Тохиролцсон хамтын зорилгыг хэрэгжүүлэхийн тулд талууд ажилладаг.
2. Үйл ажиллагааг гүйцэтгэж дуусах онцгой үүрэг амлалт байдаг бөгөөд уг үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд талууд өөрсдийн хүч бололцоогоо ашигладаг.
3. Түншлэл нь талуудын сул талыг даван туулах зорилготой. Өөрөөр хэлбэл, талуудын туршлага, мэдлэгийг харилцан солилцох шинжтэй.
4. Талууд нь өргөн цар хүрээний байх боломжтой. Төрийн бус байгууллага, судалгааны институт, хөдөө аж ахуй ба хөгжлийн институт, корпораци байх боломжтой.

Энэ түншлэлд талууд санхүү, хүний нөөц, техникийн болон мэдээлэл, улс төрийн дэмжлэг зэрэг материаллаг бус боломжуудаар хувь оруулдаг бөгөөд талууд шийдвэр гаргах ажиллагаанд оролцдог байна.

Дээрх хандлагуудаас үзвэл ТХХТ нь дараах нийтлэг шинжтэй байх нь түгээмэл юм. Үүнд:

1. Байгууллага хоорондын **хамтын ажиллагаа**,
2. Энэхүү хамтын ажиллагаа буюу түншлэл нь **төрийн ба хувийн хэвшлийн** байгууллагын хооронд үүсдэг. Хувийн хэвшлийн байгууллагад бизнесийн байгууллага, ашгийн төлөө бус байгууллага, хөгжлийн агентлаг, олон улсын байгууллага байж болдог.
3. Хамтын ажиллагаа нь **урт хугацаанд** үргэлжлэх үүрэг байдаг.
4. Тодорхой бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг бүтээх буюу бий болгож байдаг.

Дүгнэн үзвэл төрийн бус байгуулагад төрийн зарим чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр шилжүүлэх тухай ойлголт бол Төр хувийн хэвшлийн түншлэл гэх өргөн ойлголтод хамаарна. Өөрөөр хэлбэл түүний нэг хэсэг нь гэж хэлж болох боловч системчлэгдсэн хэлбэрт ороогүй, энэ өргөн ойлголт дотор ерөнхийдөө багтдаг аж. Эрх зүйн зохицуулалтын хувьд мөн зөвхөн ТББ-д зориулсан тусгай зохицуулалт байдаггүй. Хувийн хэвшилд хамаатай нийтлэг зохицуулалтад хамтад нь хамруулдаг. ТХХТ гэдгийг товчхондоо дор дурдсан бүдүүвчээр харуулж болно (Бүдүүвч 1-ийг үзнэ үү).

Нөгөө талаас ТХХТ-ийн ерөнхий ойлголт, түүний төрөл зэргийг онолын хувьд захиргааны шинжлэх ухаанаар гүнзгий судлах ба аль хандлагыг хүлээн зөвшөөрч байгаа эсэхээс хамаарч практик үйл ажиллагаа нь явагддаг байна.

Бүдүүвч 1.

“ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГАД ТӨРИЙН ЗАРИМ ЧИГ  
ҮҮРГИЙГ ГЭРЭЭНИЙ ҮНДСЭН ДЭЭРШИЛЖҮҮЛЭХ НЬ  
– ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА”

Хууль зүйн  
үндэсний  
хүрээлэн

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

## Хавсралт 2. Гэрээлэн гүйцэтгүүлэх гэж юу вэ?

2. “Төрийн чиг үүргийг гэрээгээр шилжүүлэх” гэж ярьж, бичдэг энэ томъёоллыг эргэн харах шаардлагатай байна. Өөрөөр хэлбэл “делегирования, delegation” гэдэг ойлголтыг бид “эрхээ төлөөлүүлэн шилжүүлэх” гэж ойлгож хэвшсэн. Харин бидний энд судлаад байгаа зүйл бол “contracting out” буюу “гэрээлэн гүйцэтгүүлэх” гэсэн утгыг илэрхийлнэ. Германы эрх зүйд “beleihung” буюу “зээлдүүлэх” гэсэн нэр томъёогоор уг ойлголтыг илэрхийлдэг. Энэ нь тухайн чиг үүргийг бүрмөсөн шилжүүлэх ажиллагааг илэрхийлдэггүй. Харин эдгээр субъектүүд өөрийн нэрээр төрийн захиргааны чиг үүргийг тогтмол бие даан хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг гэрээлэн авсан байдаг ба тухайн хүрээндээ захиргааны байгууллага (шууд бус захиргаа) болдог байна.

**А.** “Делегирования буюу delegation” гэдэг ойлголт бол зөвхөн хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын хооронд явагдах ёстой гэж үзэх<sup>72</sup> нь элбэг. Өөрөөр хэлбэл, делегированное законодательство, delegated legislation гэсэн нэр томъёог академич С.Нарангэрэл өөрийн толь бичигт төлөөлүүлсэн хууль тогтоомж<sup>73</sup> хэмээн оноосон байна. Тэрээр төлөөлүүлсэн хууль тогтоомж гэдэг бол “зарим улсад хэрэг дээрээ хуулийн хүчин чадал агуулсан хэм хэмжээний актыг парламентаас олгосон бүрэн эрхийн (төлөөлүүлсэн) дагуу засгийн газар (Франц, Итали, Испани, Польш зэрэг) буюу төрийн тэргүүн (Беларусь, Казахстан, Кыргызстан зэрэг) гаргах явдал мөн. Засгийн газарт (төрийн тэргүүнд) хууль тогтоомжийн төлөөлүүлсэн бүрэн эрх олгох нь парламентаас тодорхой хугацааны туршид, тодорхой асуудлаар төлөөлүүлсэн хууль тогтоомжийн журмаар хэм

72 Л.В.Тихомирова, М.Ю.Тихомиров. Юридическая энциклопедия. Издание 6-е, дополненное и переработанное /Под ред. М.Ю.Тихомирова. –М.: Изд. М.Ю.Тихомирова., 2010. С.239; Административное право: Учебник /Под ред. Ю.А.Козлова, Л.Л.Попова. –М.: Юристь, 2000. С.56.

73 С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх толь бичиг. Нэмж засварласан гурав дахь хэвлэл. Уб, 2011. 439 дэх тал.



хэмжээний акт гаргах засгийн газрын (төрийн тэргүүний) эрхийн тухай холбогдох хууль гаргах замаар хэрэгжүүлнэ. Үүнээс гадна төлөөлүүлсэн хууль тогтоомжийн бүрэн эрхийг парламент нийтлэг илэрхийллээр (хуулийн хүрээнд, холбогдох журмыг батална зэргээр) хууль батлахдаа хуулиар зориуд олгосон байж болно”<sup>74</sup> гэж тодорхойлжээ.

Ер нь төлөөлүүлсэн хууль тогтоомжийн бүрэн эрхийг бусдад шилжүүлэх асуудал өөрөө хуулиар тодорхойлогдсон байх ёстой. Ингэж шилжүүлсэн нь хууль зүйн дагуу эсэх нь хуульд заасан нөхцлөөс шалтгаална. Хэрэв хуульд энэ талаар тодорхой заагаагүй бол “төлөөлүүлсэн бүрэн эрхийг цааш нь төлөөлүүлэхгүй” гэдэг ерөнхий зарчим үйлчилнэ. Харин анхдагч байгууллага нь энэ эрхээ Үндсэн хуулиар олж авсан бол арай өөр нөхцөл үүсэх ба энэ тохиолдолд төлөөлүүлэх боломжтой эсэх асуудал нь Үндсэн хуулийн заалтаас хамаарна<sup>75</sup>. Энэ тохиолдолд Засгийн газар буюу бусад субъект парламентаас өөрт нь зориулж олгосон эрхийг дамжуулан төлөөлүүлэн шилжүүлдэг дээрх практик ЗХХТШ-ийн хүрээг үндэслэлгүйгээр нэмэгдүүлж (ялангуяа иргэдэд чиглэсэн зохицуулалт агуулж байгаа тохиолдолд тэдгээрт ямар нэг хязгаарлалт тогтоож байдаг) байгаа буруу жишиг гэдэг нь харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, төлөөлүүлсэн хууль тогтоомж гаргах эрхийг хуулиар олгодог буюу парламентын хяналтад байдаг<sup>76</sup> гэж үздэг<sup>77</sup>.

**Б.** Харин “contracting out” буюу “гэрээлэн гүйцэтгүүлэх” гэдэг нь бараа үйлчилгээг өөрөө үйлдвэрлэж, хангахын оронд гадны байгууллагаас тэдгээрийг хэсэгчлэн худалдан авахыг хэлдэг. Төрийн байгууллагын үүрэг бол юу хэрэгцээтэй байгааг тодорхойлж, хувийн буюу сайн дурын секторыг нийлүүлэлт хийхийг зөвшөөрөх асуудал юм.

Гэрээлэн гүйцэтгүүлэхийн зорилго нь өрсөлдөж буй байгууллагуудын хоорондох өрсөлдөөнийг дэмжих явдал байдаг. Учир нь өрсөлдөөн нь үйлчилгээг хүргэхэд шаардлагатай өртгийг хэмнэх, үр ашигтай байдлыг дээшлүүлэх, уян хатан байдлыг дэмжинэ. Гэрээлэн гүйцэтгүүлэх нь үйлчилгээний нийлүүлэлт, үр ашигтай байдалд анхаарал хандуулдаг хувьчлалын нэг хэлбэр юм<sup>78</sup>.

Энэ гэрээгээр хувийн байгууллага барилга барих, эсвэл хөрөнгө оруулах, санхүүжүүлэх зэрэг үүрэггүйгээрээ концесс, барих-ашиглах-шилжүүлэх (BOT),

74 С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх толь бичиг. Нэмж засварласан гурав дахь хэвлэл. Уб, 2011. 439 дэх тал.

75 Д.Галлиган, В.В.Полянский, Ю.Н.Старилов. Административное право: история развития и основные современные концепции. –М.: Юристъ, 2002. С.58.

76 Osborn’s Concise law dictionary. Seventh edition by Roger Bird. Fifth Indian reprint. 1997. P.113.

77 “Захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах журмын хэрэгжилт судалгааны тайлан”, 2012 он. Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн “Эрх зүйн чадавхийг нэмэгдүүлэх замаар ядуурлыг бууруулах нь” төслийн захиалгаар Эрх зүйн судалгааны төв ТББ-ын хийсэн судалгаа.

78 Reforms of the public sector in the light of the new public management: A cases of Sub-Saharan Africa <http://www.academicjournals.org/jpaper/PDF/pdf2013/Jan/Engida%20and%20Bardill.pdf>

хувийн салбарын санхүүжилтийн санаачилга (PFI)<sup>79</sup>-аас ялгаатай. Гэрээлэн гүйцэтгүүлэхэд хувийн байгууллага гэрээний үүргийг гүйцэтгэх хөрөнгийг төрөөс шууд авдаг бол концессийн гэрээгээр хувийн салбарын байгууллага нь өөрсдийн оруулсан хөрөнгийг эцсийн хэрэглэгч буюу иргэдээс төлбөр хэлбэрээр авдаг.

Олон улсын түвшинд харьцуулалт хийх, ерөнхий ойлголтыг гаргахын тулд ТХХТ-ийг бүрдүүлж буй элементүүдийг 4 хэсэгт хувааж үзэх нь тустай юм (Хүснэгт 1-ээс үзнэ үү).

Иймд төрийн чиг үүргийг гэрээгээр шилжүүлэх гэхээс төрийн чиг үүргийг гэрээлэн гүйцэтгүүлэх гэж томъёолох нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Хүснэгт 1

|                      |   | Гэрээлэн гүйцэтгүүлэх | Хувийн салбарын санхүүжилтийн санаачлага | Концесс | Түрээс | Барих-ашиглах-шилжүүлэх |
|----------------------|---|-----------------------|--|---------|--------|-------------------------|
| <b>Үйл ажиллагаа</b> | Үйлчилгээ үзүүлэх   | X                     | X  | X       | X      | X                       |
| <b>Санхүүжилт</b>    | Хувийн оролцогч нь капиталын хөрөнгө оруулалтыг санхүүжүүлдэг |                       | X  | X       |        | X                       |
|                      | Хэрэглэгчийн хураамжаар зардлаа нөхөн олох                    |                       |  | X       | X      |                         |
|                      | Төрөөс гэрээний үндсэн дээр зардлыг нь нөхөн олгох            | X                     | X  |         |        | X                       |
| <b>Барилга барих</b> | Хувийн компани барилга  |                       | X  | X       |        | X                       |

79 Private financial initiative - Хувийн компани өөрийн санхүүгийн нөөцөөр тодорхой хөрөнгийн зураг төслийг боловсруулж, барих бөгөөд өөрийнхөө оруулсан мөнгөө тодорхой хугацаанд (ихэвчлэн хэдэн арван жил 10-30 жил) бусадтай үйлчилгээ үзүүлэх гэрээ байгуулан нөхөн авдаг бөгөөд тухайн хөрөнгө нь төрийн өмчит хадгалагдсаар байдаг.

“ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГАД ТӨРИЙН ЗАРИМ ЧИГ  
ҮҮРГИЙГ ГЭРЭЭНИЙ ҮНДСЭН ДЭЭРШИЛЖҮҮЛЭХ НЬ  
– ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА”

Хууль зүйн  
үндэсний  
хүрээлэн

|               |  |   |   |   |   |   |
|---------------|--|---|---|---|---|---|
|               | барих  |   |   |   |   |   |
| <b>Өмчлөл</b> | Гэрээний хугацаанд болон дараа төрийн өмч      | X | X | X | X |   |
|               | Гэрээний хугацаанд хувийн, дараа нь төрийн өмч |   |   | X |   | X |
|               |  |   |   |   |   |   |

### Хавсралт 3. Иргэний нийгэм, ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд, төрийн бус байгууллага зэрэг нэр томъёоны тодорхойлолт, ялгаа

Энэ судалгааны ажлын хүрээнд төрийн тодорхой чиг үүргийг төрийн бус гэх ямар байгууллагуудаар хариуцуулан гүйцэтгүүлж болох вэ? гэсэн асуултыг тодруулах шаардлага урган гарч байна. Өөрөөр хэлбэл төр болон төрийн бус байгууллага гэдэгт бид юуг ойлгох вэ гэсэн үг юм.

**А.** 1993 онд батлагдсан Засгийн газрын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлд “Засгийн газар нь төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тодорхой чиг үүргийг холбогдох **хууль**, түүнд үндэслэсэн Засгийн газрын шийдвэр, **гэрээний үндсэн дээр Засгийн газрын бус байгууллагад** хариуцуулан гүйцэтгүүлж, холбогдох зардлыг бүрэн буюу хэсэгчлэн санхүүжүүлж болно” гэсэн зохицуулалт хуульчилсанаар манай улсад төр, хувийн салбарын хамтын ажиллагааны эрх зүйн үндсийг анх тавьж өгчээ.

Эндээс үзвэл уг гэрээний нэг тал бол Засгийн газар болох нь. Харин бусад Засгийн газрын агентлаг, байгууллагууд энд хамаарах уу? Гадаадын улс орны жишээг ажиглаж байхад энэ асуудлыг салбарын сайд шийдэх нь нийтлэг байна. Мөн Засгийн газрын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлд Засгийн газар гэж оноож томъёолсон байна. Ингэж үзвэл гол шийдэл яаманд төвлөрч, шийдлийг сайд гаргах тул эндээс доод түвшинд бие даан гэрээ байгуулах боломжгүй байна.

**Б.** Гэрээний нөгөө тал болох Засгийн газрын бус байгууллага гэдэгт иргэний эрх зүйн хуулийн этгээдийг ойлгоно<sup>80</sup>. Засгийн газрын бус байгууллага нь (хуульчлагдсан утгаараа) төрийн байгууллагын үндсэн аппаратад багтдаггүй, төрийн үүсэл санаачилгаар бус<sup>81</sup> хувийн эрх зүйн зохицуулалтын харилцааны хүрээнд байгуулагдсан шинжтэй байдаг. Иймд “засгийн газрын бус байгууллага” гэсэн ойлголтонд Иргэний хуульд (2002) заасан хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд болох ашгийн төлөө компани, нөхөрлөл ба ашгийн төлөө бус холбоо, сан, хоршоог багтаан ойлгоно. Засгийн газрын бус байгууллага гэдгийг үндэсний эрх зүйн тогтолцооны хүрээнд үгийн утгаар нь авч үзвэл зөвхөн ЗГ-ын байгууллагын үндсэн тогтолцоо буюу түүний харьяанд ордоггүй бусад хуулийн этгээдийн эрхтэй бүх байгууллагыг хамруулах үзэх боломжтой. Үүнд бизнесийн болон АТББ-ууд ороод

80 Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар, Ханс-Зайделийн сан, 25 дахь тал; П. Одгэрэл, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги. УБ, 2008. 119-126 дахь тал.

81 Гэхдээ үүнд Худалдаа аж үйлдвэрийн танхим, Үйлдвэрчний эвлэл зэрэг тусгай бие даасан хуулиар зохицуулагддаг байгууллагууд хамаарахгүй.

зогсохгүй УИХ-д ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг байгууллагууд, шүүх эрх мэдлийн байгууллагууд зэрэг төрийн бусад байгууллагууд хамрагдах боломжтой юм.

Дүгнэвэл, манай улсад өнөөдөр хэрэглэгдэж буй “хувийн салбар” “засгийн газрын бус байгууллага” гэсэн эдгээр нэршлийг хууль зүйн шинжлэх ухааны үүднээс “**хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд**” хэмээх нэр томъёогоор илэрхийлэн хууль тогтоомжид нэгдсэн байдлаар хуульчлах, практикт хэрэглэж занших шаардлагатай байна.

Хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд нь дотроо ашгийн төлөө ба ашгийн төлөө бус гэсэн хоёр үндсэн хэлбэртэй бөгөөд энэхүү судалгааны хүрээнд төрийн чиг үүргийг ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдээр гэрээлэн гүйцэтгүүлэх эрх зүйн зохицуулалтын асуудал яригдаж байна.

#### В. Ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд (АТБХЭ)

Монгол Улсын Үндсэн хуульд<sup>82</sup> төрийн бус байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллага, АТБХЭ зэрэг нэр томъёог алийг нь ч хэрэглээгүй гагцхүү “нам, олон нийтийн бусад байгууллага”<sup>83</sup> гэсэн нэр томъёолол дор иргэдийн нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс дээрх нэгдлийг байгуулах, эвлэлдэх нэгдэх эрхийг тодорхойлжээ.

Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд (1997) зааснаар “иргэд ... хуулийн этгээдээс<sup>84</sup> нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс сайн дурын үндсэн дээр байгуулагдан үйл ажиллагаагаа төрөөс хараат бус, өөрийгөө удирдах зарчмаар явуулдаг ашгийн төлөө бус байгууллагыг” төрийн бус байгууллага гэж тодорхойлсон байна.

“Government”<sup>85</sup> гэсэн англи үг нь (1) төр, (2) засгийн газар гэсэн 2 утгыг илэрхийлэх боломжтой байдаг. “Төрийн бус байгууллага” гэдэг нэр томъёог хуульчлах үед Non-governmental organization (NGO) гэдэг үгийг орчуулан хэрэглэсэн бололтой. Гэвч энэхүү NGO гэдгийг “засгийн газрын бус байгууллага” гэж орчуулах нь оновчтой юм. Учир нь Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын дүрмийн<sup>86</sup> 71 дүгээр зүйлд NGO гэсэн нэр томъёо анх орж энэ төрлийн байгууллагад НҮБ-д “зөвлөх статус” олгосон, олон улсын харилцааны хүрээнд гарч ирдэг нэр томъёо юм. Уг нэр томъёогоор “Аль нэг улсын засгийн газрын зааварчилгаанд буюу бүтцэд байдаггүй аливаа шинжлэх ухаан, мэргэжлийн, бизнесийн, нийтийн ашиг сонирхолтой холбоотой байгууллага, улс хоорондын гэрээгээр байгуулагдаагүй

82 “Төрийн мэдээлэл” эмхтгэл №1 (1992)

83 ҮХ (1992) 16.10

84 Төрийн хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллага буюу нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд үүнд хамаарахгүй.

85 Нарангэрэл. С, Хууль зүйн Англи-Монгол эх толь, УБ., 2008, 281-р тал

86 the United Nations Charter (1945)

харин хувийн эрх зүйн хувь этгээд буюу байгууллагаас бүрддэг олон улсын байгууллагыг илэрхийлдэг. Жишээ нь: НҮБ-ээс зөвлөх статус авсан Эмнести интернэшл, Грийнпис, Улаан загалмайн нийгэмлэгийн олон улсын хороо зэрэг болно<sup>87</sup>. NGO-ийн нэг шинж нь улс төрийн ашиг сонирхолтой байдагт оршдог. Эндээс үзвэл манайд өнөөдөр төрийн бус байгууллага (ТББ) гэсэн нэрээр бүртгэгдэн үйл ажиллагаа явуулж байгаа байгууллагууд нь ихэвчлэн олон улсын эрх зүйн хүрээнд ажиллаж байгаа гэж үзэх нь өрөөсгөл болох юм.

Харин манайд өнөөдөр уг харилцааг зохицуулж байгаа хуулийн<sup>88</sup> нэр томъёог бус агуулга тодорхойлолтоос авч үзвэл энэ төрлийн байгууллага нь

- Төрөөс хараат бус,
- Ашгийн төлөө бус
- Нийгэм болон гишүүдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлыг дэмжих зорилготой зэрэг үндсэн шинжтэй байна.

Иргэний хуулийн үндсэн зохицуулалтаар<sup>89, 90</sup> АТБХЭ нь **холбоо, сан, хоршооны** хэлбэртэй байж болох бөгөөд хоршоо нь үндсэн шинж болон гадаад улсуудын туршлагаас үзвэл ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдэд хамаарагдах боломжгүй байдаг.

Тус хуулиар<sup>91</sup> “нэгдмэл, тодорхой зорилго тавьсан хэд хэдэн этгээд сайн дурын үндсэн дээр нэгдэж байгуулсан, гишүүнчлэл бүхий хуулийн этгээдийг **холбоо**”, “нэг буюу хэд хэдэн үүсгэн байгуулагч нийгэмд ашиг тустай, нэгдмэл зорилгод хүрэхийн тулд эд хөрөнгө төвлөрүүлэх замаар байгуулсан гишүүнчлэлгүй хувийн этгээдийг **сан** гэнэ” хэмээх тус тус ашгийн бус хуулийн этгээдийг тодорхойлжээ.

Иймд Монгол Улсад хуульчлагдсан байдлаараа төрийн чиг үүргийг холбоо, сан гэсэн хэлбэртэй төрийн бус байгууллага гэрээлэн гүйцэтгэхтэй холбоотой асуудал гарч ирж байна.

Эцсийн дүндээ төрийн бус байгууллага бол өөрийн дүрэмд заасан зорилгыг биелүүлэхийн тулд байгуулагддаг ба үүсгэн байгуулагчид түүний хөрөнгийг хуваан авах, хувьдаа ашиг орлого олох ёсгүй.

Иймээс төрийн гүйцэтгэх байгууллагын чиг үүргийг гэрээлэн гүйцэтгэх гэж буй төрийн бус байгууллагын дүрэмд заасан зорилготой гэрээний зүйл нийцэж байгаа эсэхийг тогтоох шаардлага зүй ёсоор тавигдах ёстой. Өөрөөр хэлбэл төрийн бус байгууллага өөрийн дүрэмд тодорхойлсон зорилгоос өөр төрлийн чиг үүргийг гэрээлэн авч гүйцэтгэх нь хүлээн зөвшөөрөхөд хэцүү асуудлыг гаргаж

87 Black's law dictionary, deluxe ninth edition, Bryan A. Garner (ed), ©2009 Thomson Reuters, 1154 дэх тал

88 Төрийн бус байгууллагын тухай (1997)

89 Иргэний хууль (2002) 25-26 дугаар зүйл.

90 МУ-ын Иргэний хуулийн тайлбар Ханнс-Зайделийн сан. УБ., 2010, 47 дахь тал.

91 Иргэний хууль (2002), 36 дугаар зүйл

ирдэг. АНУ-ын туршлагаас харахад нийгмийн салбарын чиг үүргийг гэрээгээр хариуцдаг байна.

Дээр дурьдсан ашгийн бус хуулийн этгээд (хуульчилсан томъёолол нь “төрийн бус байгууллага”) нь иргэний нийгмийн байгууллагын нэг чухал бүрэлдэхүүн хэсэг болно.

#### Хавсралт 4. АНУ дахь Төр-Хувийн Түншлэл (PPP)<sup>92, 93</sup>

АНУ-д Төр-Хувийн хэвшлийн Түншлэл (ТХХТ) гэдгийг “төрийн агентлаг (холбооны, муж улсын, эсвэл орон нутгийн) ба хувийн секторын этгээдийн хоорондох гэрээний тохиролцоо юм<sup>94</sup>” гэж тодорхойлсон байна. Уг гэрээний дагуу салбар бүрийн (төрийн болон хувийн) хөрөнгө ба туршлага чадвар нь нийтийн хэрэглээнд зориулагдсан тодорхой байгууламж (facilities<sup>95</sup>) буюу үйлчилгээг хүргэхэд хамтран оролцдог. Ийнхүү нөөцөө хамтран хэрэглэж байгаагийн хувьд байгууламж буюу үйлчилгээг хангахад гарч болзошгүй эрсдэл ба давуу байдлыг хамтран хүртэх зарчмаар ажилдаг.

Заримдаа төр-хувийн хамтарсан компани (a public-private venture) гэж нэрлэгддэг энэхүү түншлэлийн дагуу төрийн агентлаг нь хувийн түншлэгчтэй нийтийн үйлчилгээг хангадаг ямар нэгэн байгууламж буюу системийг бүхэлд нь эсвэл түүний зарим хэсгийг шинэчлэн сайжруулах, барих, ашиглах, үйлчилгээ хийх, удирдах гэрээг байгуулдаг.

Түншлэлийн гэрээний дагуу ихэнх тохиолдолд төр нь тухайн байгууламж буюу системийн өмчлөгч хэвээр байх бөгөөд хувийн түншлэгч нь ерөнхийдөө өөрийнхөө хөрөнгөөр тухайн гэрээний зүйлд хөрөнгө оруулдаг. Түншлэлийн оролцогч тал бүр ашиг олох зорилготой, тохиролцоотой байдаг. Энэ хамтын бизнес нь хэдийгээр гэрээний тохиролцоон дээр үндэслэгдэж байгаагаараа нийтэд зориулсан үйлчилгээг ашгийн төлөө бус байгууллагаар (АТББ) гэрээлэн гүйцэтгэхтэй нийтлэг боловч гэрээний нэг тал болох АТББ-ын мөн чанар, зорилго, ашиг олох зорилгогүй байдаг зэрэг шинжээрээ хоорондоо ялгаатай юм. Өөрөөр хэлбэл, түншлэл гэдэг нь бизнес хийх зорилгоор хоёр буюу хэд хэдэн этгээд гэрээний дагуу нэгдэж буй хууль зүйн харилцаа юм.

АНУ-д ТХХТ гэсэн нэр томъёоны дор төрийн байгууллага хувийн секторын этгээдтэй хамтран бизнесийн байгууллага байгуулан хөрөнгө оруулалтын эрсдэл

92 <http://www.ncppp.org/howpart/pppterm.shtml>

93 "Public-Private Partnerships: Terms Related to Building and Facility Partnerships", Government Accounting Office, April 1999.

94 <http://www.ncppp.org/howpart/index.shtml#define> **A Public-Private Partnership (PPP)** is a contractual agreement between a public agency (federal, state or local) and a private sector entity.

95 Нарангэрэл. С, Хууль зүйн Англи-Монгол эх толь, УБ., 2012, х258

болон олох ашигаа хамтдаа хариуцан нийгмийн суурь үйлчилгээг хүргэх дэд бүтэц, байгууламжийг засан сайжруулах, барьж байгуулах ажиллагааг илэрхийлдэг нь төрөөс нийгэмд бараа, үйлчилгээ хүргэх үүргээ хувийн байгууллагаар гэрээлэн гүйцэтгүүлэхээс ялгаатай ойлголт байна.

### **Хавсралт 5. АНУ дахь Ашгийн төлөө бус байгууллагын тухай ойлголт, эрх зүйн зохицуулалт**

Ашгийн төлөө бус байгууллага (АТББ) гэдэг<sup>96</sup> нь ашиг хүртэхээс өөр зорилготой бөгөөд тухайн байгууллагын дүрмийн үйл ажиллагаанаас олсон орлого нь үүсгэн байгуулагч буюу хувьцаа эзэмшигчдэд хуваарилагддаггүй байгууллага юм. АТББ нь корпораци, хувь хүн (хувийн буяны ажиллагаа), бүртгэгдээгүй холбоо, нөхөрлөл, сан, сууц өмчлөгчдийн холбоо<sup>97</sup> зэрэг хэлбэрээр байгуулагдаж болно. Өргөн утгаараа АТББ-д сүм, нийтийн сургууль, буяны байгууллага, нийтийн эмнэлэг, улс төрийн байгууллага, эрх зүйн туслалцааны нийгэмлэг, сайн дурын үйлчилгээний байгууллага, үйлдвэрчний эвлэл, мэргэжлийн холбоод, судалгааны институт, музей болон зарим засгийн газрын агентлагууд багтдаг.

АНУ-ын эдийн засгийн нилээдгүй хэсгийг гуравдагч сектор буюу АТББ эзэлдэг. Гуравдагч секторыг холбооны болон муж улсын түвшний эрх зүйгээр зохицуулна. Энэ хандлага нь холбооны болон муж улсын засгийн газрын хооронд ашгийн бус байгууллагыг зохицуулсан үүрэг хариуцлагыг хоёр хэсэг болгодог.<sup>98</sup>

**А. Холбооны түвшний эрх зүйн зохицуулалт.** Холбооны түвшний<sup>99</sup> АТББ-ын эрх зүйн зохицуулалтыг “татвараас чөлөөлөгдөх байгууллагын эрх зүйн зохицуулалт” гэсэн нэршилээр авч үзэх нь элбэг. Учир нь эдгээр байгууллагатай холбоотой харилцааг Дотоодын төсвийн орлогын тухай хуулиар (Internal Revenue Code) зохицуулдаг.

Дотоодын төсвийн орлогын тухай хуулийн (Internal Revenue Code) 501(c) (3)-д заасны дагуу “шашин, хандивын үйлс, шинжлэх ухаан, нийтийн аюулгүй байдлыг хамгаалах, уран зохиол буюу боловсролын зорилготой, сонирхогчдын спортын тэмцээнд чиглэгдсэн, амьтан хамгаалах, хүүхдийн хүчирхийллийн эсрэг зорилготой үйл ажиллагаа явуулдаг, хувьцаа эзэмшигч буюу гишүүддээ ногдол ашиг хуваарилдаггүй, төрийн албан хаагчийн нэрийн өмнөөс улс төрийн кампанит ажил явуулдаггүй корпораци, коммунити, сан” зэрэг нь холбооны албан татвараас

96 [http://www.law.cornell.edu/wex/non-profit\\_organizations](http://www.law.cornell.edu/wex/non-profit_organizations)

97 State condominium acts

98 Alyssa A. Dirusso, American nonprofit law in comparative perspective, Washington University global studies law review [Vol. 10:39], p60

99 <http://www.irs.gov/Charities-&-Non-Profits> Tax Information for Charities & Other Non-Profits



чөлөөлөгддөг. Татварын талаас нь ашгийн бус байгууллагыг зохицуулдаг учраас Холбооны татварын алба (Internal Revenue Service) нь эдгээр байгууллагуудын асуудлыг зохицуулах гол эрх мэдлийг өөртөө хадгалдаг.

**Б. Муж улсын түвшний эрх зүйн зохицуулалт.** АТББ-ын талаарх муж улсын зохицуулалт нь нийгэм дэх буяны байгууллагын гүйцэтгэх үүргийг дэмжихийн зэрэгцээгээр тэдгээрт зарим хязгаарлалтыг тогтоодог. Муж улс бүр өөр өөрийн<sup>100</sup> хуулиараа (Texas Business Organizations Code ("BOC")<sup>101</sup>, Texas Non-Profit Corporation Act<sup>102</sup>) ашгийн бус байгууллагуудыг зохицуулна. Ерөнхийдөө муж улсын хууль нь АТББ-уудыг хэрхэн байгуулах, тэдгээрийн хэлбэрүүд, удирдах албан тушаалтны болон байгууллагын хөрөнгийг хэрхэн зохистойгоор зарцуулахтай холбоотой үүргүүд, мөн тэдгээрийн үндсэн үйл ажиллагааг зохицуулдаг.

АНУ дахь АТББ нь ерөнхийдөө траст буюу корпорацийн<sup>103</sup> аль нэг хэлбэртэй байдаг бөгөөд корпорацийн хэлбэр нь давамгайлдаг. Гэхдээ ямар хэлбэртэй байхаас үл шалтгаалан тухайн байгууллагын зорилго нь буяны (charitable) буюу ашгийн бус байх шаардлагатай. Ашгийн бус буюу буяны зорилго гэдэгт<sup>104</sup>

- Ядуурлыг бууруулах,
- Мэдлэг, боловсролын түвшинг дээшлүүлэх,
- Шашны үйл ажиллагаа эрхлэх,
- Эрүүл мэндийг хамгаалах,
- Засгийн газрын эсвэл хотын захиргааны зорилгууд,
- Бусад нийтэд тустай зорилгот ажлуудыг багтаан авч үздэг.

## Хавсралт 6.

### ТӨРИЙН БУС БАЙГУУЛЛАГАД ГЭРЭЭНИЙ ҮНДСЭН ДЭЭР ХАРИУЦУУЛАН ГҮЙЦЭТГҮҮЛЭХ ЗӨВШӨӨРЛИЙН ЖАГСААЛТ

| № | Зөвшөөрлийн нэр |
|---|-----------------|
|---|-----------------|

100 Revised Model Non-Profit Corporation Act (1986)  
Uniform Unincorporated Non-Profit Association Act (See Colorado §§ [7-30-101 to 7-30-119](#))

101 [http://www.sos.state.tx.us/corp/nonprofit\\_org.shtml](http://www.sos.state.tx.us/corp/nonprofit_org.shtml)

102 <http://delphi.hal-pc.org/nonprofit.html>

103 Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийг корпораци гэж үзэж болох бөгөөд буяны байгууллагын үйл ажиллагаа явуулж болдог.

104 Alyssa A. Dirusso, American nonprofit law in comparative perspective, Washington University global studies law review [Vol. 10:39], p.61.

|    |   |
|----|---|
| 1  | Нийтийн аж ахуйн үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эрхлэх тусгай зөвшөөрөл                          |
| 2  | Барилгын материалын үйлдвэрлэл эрхлэх тусгай зөвшөөрөл                                  |
| 3  | Барилгын материалын үйлдвэрлэлийн технологийн зааврыг хянаж баталгаажуулах зөвшөөрөл    |
| 4  | Барилгын салбарын ажилтны давтан сургалт, мэргэжлийн зэрэг олгох зөвшөөрөл              |
| 5  | Авто замын материал, туршилт шинжилгээний лаборантын мэргэжлийн үнэмлэх олгох зөвшөөрөл |
| 6  | Авто замын материал туршилт шинжилгээний лаборантын шинжилгээний дүгнэлт гаргах         |
| 7  | Мэргэжлийн үнэмлэх /автогрейдерчин, индүүчин/ олгох зөвшөөрөл                           |
| 8  | Хүнсний үйлдвэрийн ажлын байранд дүгнэлт гаргах   |
| 9  | Өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл  |
| 10 | Авто тээврийн салбарын мэргэшсэн болон зөвлөх инженерийн гэрчилгээ олгох                |