

ТАНИЛЦУУЛГА

Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн
төсөл, төслийн үзэл баримтлалын тухай

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

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

Монгол Улс Үндсэн хуульдаа тунхагласан иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хангах зорилгоор сайн дураар байгуулагдан, нийтлэг эрх ашиг, үнэт зүйлсийн төлөө төр, бизнесийн үйл ажиллагаанаас гадуур үйл ажиллагаа явуулдаг, ашгийн төлөө бус зорилго бүхий байгууллагын зохион байгуулалт, түүнд тавигдах шаардлага, бүртгэл, санхүүжилт, эрх, үүргийг тодорхойлсон Төрийн бус байгууллагын тухай бие даасан хуулийг 1997 онд батлан мөрдүүлсэн.²

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

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

Түүнчлэн Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд 1998-2016 оны хооронд нийт 6 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан боловч эдгээр нэмэлт, өөрчлөлт нь ТББ-ын үйл ажиллагаатай холбоотой тулгараад байгаа бэрхшээлтэй асуудлыг шийдвэрлэх, бодлогын баримт бичигт туссан зорилтыг оруулах бус харин салбарын бусад хуулиуд шинэчлэгдсэн, эсхүл тэдгээрт нэмэлт, өөрчлөлт орсонтой холбоотой байна.

Тодруулбал, 1998 онд Татварын ерөнхий хуулийн, 2002 онд Иргэний хуулийн, 2003, 2015 онууд Хуулийн этгээдийн бүртгэлийн тухай хуулийн, 2015 онд Эрүүгийн хуулийн шинэчлэл болон 2016 онд Төрийн болон албаны нууцын тухай хуультай уялдуулан тус тус нэмэлт, өөрчлөлтийг Төрийн бус байгууллагын тухай хуульд оруулсан байна.³

¹ Монгол Улсын Их Хурлын 2021 оны 12 дугаар тогтоол.

² www.legalinfo.mn сүүлийн нэвтрэлт 2020 оны 09 сар.

³ www.legalinfo.mn сүүлийн нэвтрэлт 2020 оны 09 сар.

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

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

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

Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн мэдээллээр 1998 онд 1075 ТББ бүртгэлтэй байсан бол 2005 онд 3492, 2010 онд 6915, 2015 онд 11879, 2018 онд 19260, 2019 онд 21040, 2020 онд 25388 (1696 сан), 2021 оны 8 дугаар сарын 25-ны байдлаар 26441 ТББ бүртгэгдсэн байна.⁴ Нийт бүртгэгдсэн 26441 ТББ-аас 1762 нь сангийн хэлбэртэй байна.⁵

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

Хэдийгээр энэ төрлийн гэмт хэргийг үйлдэх эрсдэл, заналхийлэл бага боловч суурь эмзэг байдал буюу төрийн бус байгууллагын ялангуяа сангийн хөрөнгийн зарцуулалтыг өөр зорилгоор ашиглах тохиолдол нэлээдгүй гардаг, нийтлэгээр бүртгэл, хяналт, тайлагналт, ил тод байдлын тогтолцоо сул, эрх зүйн орчин боловсронгуй бус, ТББ-ын зүгээс дотоод засаглалд анхаарах, хуулийг хэрэгжүүлэх нь тааруу зэрэг хүчин зүйлүүд нөлөөлсөн гэж дүгнэгдсэн.⁶

Тухалбал Улсын бүртгэлийн ерөнхий газарт 2018 онд нийт 19260 гаруй ТББ бүртгүүлснээс 366, 2019 онд 21040 бүртгүүлснээс 406 ТББ үйл ажиллагааны тайлангаа ирүүлсэн байдаг. Энэ нь 2018 оны нийт бүртгэлтэй ТББ-ын 1.9 хувь, 2019 оны нийт бүртгэлтэй ТББ-ын 2 хувь буюу маш хангалтгүй үзүүлэлтээр үйл ажиллагааны тайланг холбогдох байгууллагад хүргүүлсэн байдаг. Дээрх тайлангийн ихэнх нь Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн 53 дугаар зүйлд заасан үйл ажиллагааны тайланд заавал тусгах ёстой мэдээллийг агуулаагүй, төрийн бус байгууллагын танилцуулга төдий байдаг.

Төрийн бус байгууллагын тухай хуулиар сангаас бусад нь дүрэмдээ заагаагүй бол үйл ажиллагааны тайланг олон нийтэд мэдээлэх үүрэг хүлээдэггүй, зөвхөн тайланг хуульд заасан бүртгэлийн байгууллагад илгээх үүрэг хүлээж байна. Харин

⁴ Монгол Улсын ашгийн бус байгууллагын салбарын терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийн үнэлгээний тайлан 2020 он, www.burtgel.mn 2021 оны 03 сар.

⁵ www.burtgel.mn 2021 оны 03 сар.

⁶ Монгол Улсын ашгийн бус байгууллагын салбарын терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийн үнэлгээний тайлан, Дүгнэлт 2020 он.

Сангийн яаманд 2018 онд 7652, 2019 онд 4476 төрийн бус байгууллага санхүүгийн тайлангаа өгсөн тоо баримт байна.⁷

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

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

Иймд дээр дурдсан үндэслэл, шаардлагыг үндэслэн Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийг Иргэний хуулийн суурь зохицуулалт, нэр томьёонд нийцүүлэн ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийн нэг төрөл болох сангийн зохицуулалтыг тусгайлан нарийвчлан зохицуулахаар Сангийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлалыг батлан уг хуулийн төслийг боловсруулаад байна.

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

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

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

2. Сангийн эрх зүйн зохицуулалтыг санхүүжилтийн хэлбэрээр хувийн сан, нийтийн сан гэсэн 2 төрөлтэйгөөр ялгамжтай байдлаар хуулийн төсөлд тусгасан бөгөөд нийтийн санг олон нийтээс хөрөнгө төвлөрүүлэх онцлогийг харгалзан тавигдах шаардлагыг хувийн сангаас илүү нарийвчлан зохицуулсан;

Мөн хувийн санг гэрээслэлийн үндсэн дээр байгуулж болох бөгөөд гэрээслэлд тухайн санг үүсгэн байгуулах шийдвэр гаргах этгээдийг заахаас гадна гэрээслэлд заасан зорилгоос бусад зориулалтаар үйл ажиллагаа явуулахыг хориглосон зохицуулалтыг тусгасан.

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

⁷ Монгол Улсын ашгийн бус байгууллагын салбарын терроризмыг санхүүжүүлэх эрсдэлийн үнэлгээний тайлан, 2 дугаар бүлэг 2020 он.

4.Сангийн дотоод засаглал, санхүүгийн зарцуулалтад ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх, хөрөнгө, орлого, ашгийг шууд ба шууд бусаар хандивлагч байгууллагын удирдах зөвлөлийн гишүүдийн хувийн ашиг сонирхолд ашиглахгүй байх, сонгуульд нам, эвсэл, нэр дэвшигчийг сангийн хөрөнгөөр санхүүжүүлэхгүй байх зэрэг одоогийн хуульд заасан хориглолт, хязгаарлалтыг хэвээр хадгалсан;

5.Сангийн нөөц, санхүүжилтийн тогтвортой байдлыг хангахад анхаарч, аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх, төлбөртэй үйлчилгээ үзүүлэх, орлогыг дүрэмдээ заасан зорилгодоо зарцуулах нөхцөл, журмыг нарийвчлан тодорхойлсон. Энэхүү аж ахуй үйл ажиллагаа нь сангийн гол зорилго, үндсэн үйл ажиллагаа байж болохгүй.

Мөн сангийн хандив тусламж, аж ахуйн үйл ажиллагааны орлогоос гишүүд болон бусад этгээдэд ашиг хуваарилахыг хориглосон;

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

Өөрөөр хэлбэл Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд сангийн эрхлэн явуулах аж ахуйн болон нийтэд тустай үйл ажиллагааг аж ахуй нэгжийн орлогын албан татвараас чөлөөлөхөөр тусгасан болно.

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

Нийтийн сан болон нийтэд тустай үйл ажиллагааг эрхлэн явуулж байгаа сан нь үйл ажиллагааны болон санхүүгийн тайлангаа эрх бүхий байгууллагад хүргүүлэхээр, харин бусад сан нь дээрх тайлангаа сайн дурын үндсэн дээр хүргүүлэхээр заасан.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Хуулийн төслийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ, холбогдох бусад хууль болон Холбооны эрх зүйн байдлын төсөлтэй уялдуулан боловсруулсан бөгөөд төсөлтэй холбогдуулан өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөл байхгүй болно.

Хуулийн төсөлд Засгийн газрын гишүүд, холбогдох төрийн захиргааны байгууллага, төрийн бус байгууллагаас саналыг авч хуулийн төсөлд тусгасан бөгөөд Засгийн газрын 2021 оны 10 дугаар сарын 13-ны өдрийн хуралдаанаар хэлэлцэн Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэхээр шийдвэрлэсэн болно.

-----oOo-----