

**“ЭДИЙН ЗАСГИЙН ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ ТУХАЙ” ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН
ДЭЛГЭРЭНГҮЙ ТАНИЛЦУУЛГА**

Улаанбаатар хот, 2025

“ЭДИЙН ЗАСГИЙН ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ ТУХАЙ” ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ДЭЛГЭРЭНГҮЙ ТАНИЛЦУУЛГА

ОРШИЛ

1. Танилцуулгын зорилго, ач холбогдол

Энэхүү дэлгэрэнгүй танилцуулга нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд тунхагласан хүмүүнлэг, иргэний, ардчилсан нийгмийг цогцлоон хөгжүүлэх эрхэм зорилгын эдийн засгийн бодит агуулгыг бүрдүүлэх, улс орныг сүүлийн гучаад жилийн турш нэрвээд буй эдийн засгийн зогсонги байдал, институцийн доройтлын гүнзгий, системийн шинжтэй гажуудлаас ангижруулах зорилгоор боловсруулсан “Эдийн засгийн эрх чөлөөний тухай” хуулийн төслийн үзэл баримтлал, түүний зүйл, заалт тус бүрийн цаад шалтгаан, онол-философийн үндэслэл, хэрэгжсэнээр бий болох нийгэм, эдийн засгийн үр дагаврыг шинжлэх ухааны нотолгоонд тулгуурлан, олон талаас нь, иж бүрнээр тайлбарлах зорилготой болно. Энэхүү баримт бичиг нь зөвхөн хуулийн төсөлд хийж буй техник шинжтэй тайлбар бус, харин Монгол Улсын хөгжлийн парадигмыг өөрчлөх, хувийн хэвшлийн санаачилга, шударга өрсөлдөөнд суурилсан, дэлхийн жишигт нийцсэн, өрсөлдөх чадвартай эдийн засгийн тогтолцооны эрх зүйн суурийг тавих стратегийн ач холбогдол бүхий шинэчлэлийн шинжлэх ухааны үндэслэлийг цогцоор нь танилцуулж, Улсын Их Хурал, Засгийн газар болон нийт ард иргэдийг мэдээлэлд суурилсан, алсын хараатай, түүхэн шийдвэр гаргахад дэмжлэг үзүүлэхэд түүний гол ач холбогдол оршино.

2. Судалгааны арга зүй, мэдээллийн эх сурвалж

Энэхүү танилцуулгад дэвшүүлж буй дүгнэлт, дээрх сүрлэг зорилтууд нь хийсвэр хүсэл эрмэлзэл, эсвэл цөөн хэдэн хүний субъектив үзэл бодолд бус, харин олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн, цаг хугацааны шалгуурыг давсан, шинжлэх ухааны болон эмпирик судалгааны бат бэх суурин дээр тулгуурласан болохыг онцгойлон тэмдэглэх нь зүйтэй. Бид энэхүү хуулийн төслийн үзэл баримтлалыг боловсруулахдаа олон талт, цогц арга зүйг ашигласан бөгөөд мэдээллийн эх сурвалжийн хувьд дэлхийн нэр хүнд бүхий судалгааны байгууллагууд, санхүүгийн институциуд, эрдэмтэн мэргэдийн сүүлийн хориос доошгүй жилийн хугацааны өргөн хүрээтэй мэдээллийн санг ашигласан болно. Тухайлбал, Монгол Улсын эдийн засгийн орчны бодит байдлыг оношлохдоо бид АНУ-ын “Heritage Foundation”-ийн 1995 оноос хойш жил бүр эрхлэн гаргадаг “Эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс”-ийн түүхэн мэдээлэл, Канадын “Fraser Institute”-ийн “Дэлхийн эдийн засгийн эрх чөлөө” тайлан, “Transparency International” байгууллагын “Авлигын төсөөллийн индекс”, “World Justice Project”-ийн “Хууль дээдлэх ёсны индекс” зэрэг олон улсын харьцуулсан, стандартчилагдсан үнэлгээнүүдэд гүнзгий дүн шинжилгээ хийсэн. Түүнчлэн, Дэлхийн Банк, Олон Улсын Валютын Сан, Азийн Хөгжлийн Банкны Монгол Улсын эдийн засаг, засаглалын талаарх үе үеийн тайлан, зөвлөмжүүд, Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхимаас

эрхлэн гаргадаг “Бизнесийн итгэлийн индекс”, Үндэсний Статистикийн Хорооны макро эдийн засгийн болон нийгмийн үзүүлэлтүүдийг ашиглан асуудлыг дотоодын нөхцөл байдалтай нягт уялдуулсан. Онолын болон философийн үндэслэлийг боловсруулахдаа бид эдийн засгийн шинжлэх ухаанд Нобелийн шагнал хүртсэн Дуглас Норт, Фридрих фон Хайек, Милтон Фридман зэрэг сэтгэгчдийн институцийн эдийн засаг, эрх чөлөөт нийгмийн талаарх сонгодог бүтээлүүдээс эш татаж, харьцуулсан эрх зүйн шинжилгээ хийхдээ Эстони, Польш, Чили, Бүгд Найрамдах Солонгос Улс зэрэг эдийн засгийн шилжилтийг амжилттай хийсэн орнуудын Үндсэн хууль, холбогдох хууль тогтоомжийн түүхэн туршлагыг нарийвчлан судалсан болно. Иймд энэхүү баримт бичиг нь олон талын, баталгаат эх сурвалжид тулгуурласан, шинжлэх ухааны үндэслэл бүхий, цогц бүтээл болсон гэдэгт итгэлтэй байна.

3. Үндсэн дүгнэлт

Энэхүү танилцуулгад дэлгэрэнгүйгээр шинжилсэн, олон улсын болон дотоодын нэр хүнд бүхий судалгааны байгууллагуудын сүүлийн хориод жилийн түүхэн мэдээлэлд тулгуурласан оношилгооны үр дүнд, Монгол Улс нь эдийн засгийн хөгжлийнхөө хувьд нэгэн чухал бөгөөд аюултай уулзвар дээр ирээд байгааг эргэлзээгүйгээр нотолж байна. Heritage Foundation-ийн индексээр 62.6 оноо авч дэлхийн 184 орноос 74-т, Fraser Institute-ийн үнэлгээгээр 6.86 оноо авч 165 орноос 69-т эрэмбэлэгдэн, “дунд зэргийн эрх чөлөөтэй” гэсэн ангилалд сүүлийн арваад жилийн турш дорвитой ахиц гаргалгүй гацсан энэхүү зогсонги байдал нь зүгээр нэг тоон үзүүлэлт бус, харин эдийн засагчдын нэрлэдгээр “дундаж орлогын хавх”-нд орох бодит эрсдэлийн тод илрэл мөн юм. Энэхүү хавхны гол шалтгаан нь түүхий эдийн салбараас хэт хамааралтай, төрөлжиж чадаагүй эдийн засгийн бүтэц, түүнийг дагалдан бий болсон, төрийн үйл ажиллагааны шударга байдал (Transparency International-ийн индексээр 33/100), өмчийн эрхийн хамгаалалт (Heritage Foundation-ийн индексээр 49/100), хөрөнгө оруулалтын орчны таагүй байдал (Heritage Foundation-ийн индексээр 50/100) зэрэг институцийн архагшсан, системийн шинжтэй гажуудал болох нь бидний хийсэн шинжилгээгээр бүрэн тогтоогдсон. Иймд, эдгээр суурь, бүтцийн шинжтэй асуудлыг шийдвэрлэхгүйгээр, зөвхөн салбарын явцуу хүрээний, хэсэгчилсэн “нөхөөс” хийх төдий арга хэмжээ авах нь цаг хугацаа алдаж, улс орныг урт хугацааны хөгжлийн зогсонги байдалд хүргэх нь гарцаагүй юм. Иймд энэхүү хуулийн төсөл нь Монгол Улсыг энэхүү аюулт тойргоос гаргаж, хууль дээдэлдэг, шударга өрсөлдөөнт, өндөр орлоготой, өрсөлдөх чадвартай орнуудын эгнээнд хүргэх түүхэн боломжийг нээж өгөх, стратегийн ач холбогдол бүхий, цорын ганц оновчтой, суурь шинэчлэл мөн гэсэн нэгдсэн дүгнэлтийг бид хийж байна.

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ОНОЛ-ФИЛОСОФИЙН ҮНДЭСЛЭЛ БА ПРАКТИК ШААРДЛАГА

1.1. Онол, философийн үндэслэл: Эдийн засгийн эрх чөлөө ба Хөгжил дэвшил

Энэхүү хуулийн төслийн үзэл баримтлал нь зөвхөн өнөөгийн тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх гэсэн явцуу, прагматик зорилгоор хязгаарлагдахгүй бөгөөд түүний цаана хүн төрөлхтний сүүлийн гурван зууны түүхэн туршлага, эдийн засгийн сэтгэлгээний хөгжлийн явцад шалгарч, нотлогдсон, хувь хүний эрх, эрх чөлөө, нэр төрийг нийгмийн хөгжил дэвшлийн гол хөдөлгөгч хүч, эцсийн зорилго гэж үздэг сонгодог либерализмын гүн гүнзгий онол, философийн уламжлал оршиж байгаа юм. Шотландын гүн ухаантан Адам Смитийн 1776 онд хэвлүүлсэн “Үндэстнүүдийн баялаг” хэмээх алдарт бүтээлдээ, хувь хүн бүр өөрийн ашиг сонирхлыг хөөн, эдийн засгийн үйл ажиллагаанд чөлөөтэй оролцох боломжийг олгосон нөхцөлд, тэдгээрийн үйл ажиллагааны нийлбэр цогц нь “үл үзэгдэгч гар”-ын нөлөөгөөр нийгэм бүхэлдээ баяжиж, хөгжил дэвшилд хүрдгийг анх удаа шинжлэх ухааны үүднээс системтэйгээр тайлбарласан байдаг. Энэхүү үзэл санаа нь Жон Локкийн “амьд явах, эрх чөлөөтэй байх, өмч хөрөнгөтэй байх” гэсэн хүний байгалиас заяасан, салшгүй эрхийн тухай ойлголттой нэгдсэнээр, эдийн засгийн эрх чөлөө нь зөвхөн үр ашгийн асуудал бус, харин хүний ёс зүй, нэр төрийн асуудал болох нь тодорхой болсон. Энэхүү хуулийн төслийн гол цөм болох өмчийн эрхийн халдашгүй байдал, гэрээний эрх чөлөө, аж ахуй эрхлэх эрх чөлөөний баталгаа нь яг энэхүү сонгодог уламжлалаас эхтэй бөгөөд хувь хүнийг төрийн, эсвэл бусад хамт олны зорилгын хэрэгсэл бус, харин өөрөө өөртөө үнэ цэнэтэй, бие даасан субъект гэж үзэж буйн илрэл юм.

Хорьдугаар зуунд энэхүү үзэл санааг Австрийн эдийн засгийн сургуулийн төлөөлөгчид, ялангуяа эдийн засгийн шинжлэх ухааны Нобелийн шагналт Фридрих фон Хайек улам гүнзгийрүүлэн хөгжүүлсэн билээ. Хайек өөрийн “Боолчлогдох зам” (The Road to Serfdom, 1944) хэмээх сэрэмжлүүлэг бүтээлдээ, төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засаг нь зөвхөн үр ашиггүй байгаад зогсохгүй, мөн зайлшгүйгээр иргэдийн эрх чөлөөг боомилж, дарангуйлалд хүргэдэг болохыг түүхэн баримтаар нотолсон байдаг. Түүний гол санаа нь, эдийн засгийн нарийн төвөгтэй, байнга хувьсан өөрчлөгдөж байдаг асар их мэдээллийг ямар ч ухаалаг, сайн санаатай төлөвлөгч, эсвэл нэгдсэн компьютер нэг дор цуглуулж, боловсруулж, зөв шийдвэр гаргах боломжгүй гэдэгт оршино. Харин зах зээлийн үнийн механизм нь энэхүү салангид, олон сая мэдээллийг автоматаар нэгтгэн боловсруулж, үйлдвэрлэгч, хэрэглэгчдэд юуг, хэр ихээр, хэнд зориулж үйлдвэрлэх, худалдан авах тухай дохиог өдөр тутам өгч байдаг гайхамшигт “мэдээллийн сүлжээ” мөн гэж тэрээр үзсэн. Энэхүү үнийн механизм чөлөөтэй, саадгүй ажиллахын тулд хувийн өмч, гэрээний эрх чөлөө, чөлөөт өрсөлдөөн зайлшгүй шаардлагатай байдаг. Сүүлд Нобелийн шагнал хүртсэн Дуглас Нортон хөгжүүлсэн шинэ институцийн эдийн засгийн онол нь улс орнуудын хөгжлийн ялгааг байгалийн баялаг, газарзүйн байршлаас илүүтэйгээр, тухайн улсын тогтоосон “тоглоомын дүрэм” буюу институцийн чанараар, ялангуяа өмчийн эрхийн хамгаалалтын түвшингээр тайлбарласан нь эдгээр онолын ач холбогдлыг улам бататгасан юм.

Энэхүү хуулийн төсөл нь яг эдгээр шинжлэх ухааны онолуудын бодит амьдрал дахь хэрэгжилт болох бөгөөд Монгол Улсыг төвлөрсөн, үр ашиггүй шийдвэр гаргалтаас татгалзаж, олон сая иргэн, аж ахуйн нэгжийнхээ бүтээлч энерги, санаачилгад тулгуурласан, мэдлэгт суурилсан, ухаалаг эдийн засгийн тогтолцоонд шилжүүлэх онолын суурь, философийн үндэслэлийг бүрдүүлж байгаагаараа онцгой ач холбогдолтой юм.

Энэхүү онол, философийн үзэл баримтлал нь зөвхөн хийсвэр дүгнэлт төдий бус, харин дэлхийн улс орнуудын сүүлийн хагас зууны түүхэн хөгжлийн бодит тоо баримт, эмпирик судалгаагаар дахин дахин нотлогдсоор ирсэн билээ. Бидний хийсэн шинжилгээгээр, Heritage Foundation-ийн эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс ба Дэлхийн Банкны мэдээллийн санд буй нэг хүнд ногдох ДНБ (худалдан авах чадварын паритетаар)-ийн хооронд маш хүчтэй, эерэг, статистикийн хувьд ач холбогдол бүхий хамаарал байгаа нь тодорхой харагдаж байна. Тус сангийн аргачлалаар дэлхийн улс орнуудыг эдийн засгийн эрх чөлөөний түвшнээр нь “эрх чөлөөтэй” (80-100 оноо), “ихэнхдээ эрх чөлөөтэй” (70-79.9), “дунд зэргийн эрх чөлөөтэй” (60-69.9), “ихэнхдээ эрх чөлөөгүй” (50-59.9), “дарангуйлалтай” (0-49.9) гэсэн таван бүлэгт ангилдаг. 2024 оны мэдээллээр, “эрх чөлөөтэй” ангилалд багтсан Сингапур, Швейцар, Ирланд, Тайвань зэрэг орнуудын нэг хүнд ногдох ДНБ-ий дундаж хэмжээ 97,543 ам.доллар байхад, Монгол Улсын багтаж буй “дунд зэргийн эрх чөлөөтэй” бүлгийн орнуудын дундаж орлого 25,118 ам.доллар, харин “дарангуйлалтай” ангиллын Куба, Венесуэл, Хойд Солонгос зэрэг орнуудын дундаж орлого ердөө 6,979 ам.доллар байгаа нь эдийн засгийн эрх чөлөө ба иргэдийн чинээлэг амьдралын хоорондох салшгүй холбоог тод томруун харуулж байна. Энэ нь зөвхөн эдийн засгийн өсөлтөөр хязгаарлагдахгүй бөгөөд НҮБ-ын Хүний Хөгжлийн Индекс, иргэдийн дундаж наслалт, боловсролын түвшин, хүрээлэн буй орчны чанар зэрэг нийгмийн сайн сайхныг илэрхийлэх бусад бүх үзүүлэлтээр “эрх чөлөөтэй” орнууд бусдаасаа хол тасархай тэргүүлдэг нь олон тооны судалгаагаар нотлогдсон байдаг. Иймд, энэхүү хуулийн төсөл нь зөвхөн эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих төдийгүй, нийгмийн бүх салбарт эерэг, дэвшилтэт өөрчлөлтийг авчрах суурь нөхцөл, угтвар шалтгаан болох юм.

Хүснэгт 2: Эдийн засгийн эрх чөлөөний түвшин ба Нэг хүнд ногдох ДНБ (2024 оны тайлан, 2022 оны мэдээлэл)

Эдийн засгийн эрх чөлөөний ангилал	Нэг хүнд ногдох ДНБ (ам.доллар, ХАЧТ*)
Эрх чөлөөтэй (Free)	\$103,869
Ихэнхдээ эрх чөлөөтэй (Mostly Free)	\$61,052
Дунд зэргийн эрх чөлөөтэй (Moderately Free) (Монгол Улс энэ ангилалд багтдаг)	\$32,225
Ихэнхдээ эрх чөлөөгүй (Mostly Unfree)	\$10,637
Дарангуйлалтай (Repressed)	\$10,389

*ХАЧТ - Худалдан авах чадварын тэнцвэр, Эх сурвалж: The Heritage Foundation, “Highlights of the 2024 Index of Economic Freedom”, хуудас 8, Chart 1.

1.2. Практик шаардлага: Монгол Улсын эдийн засгийн оношилгоо

Дээр дурдсан онол, философийн өргөн хүрээтэй үндэслэл нь Монгол Улсын өнөөгийн бодит байдал, эдийн засгийн системийн гүнд хуримтлагдсан архагшсан “өвчлөл”-ийг олон улсын стандартчилагдсан, объектив хэмжүүрээр оношлох үед зөвхөн хийсвэр үзэл санаа байхаа больж, харин нэн даруй авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай, практик ач холбогдол бүхий, зайлшгүй шийдэл болон хувирдаг билээ. Энэхүү хуулийн төслийг боловсруулах практик шаардлага нь яг энэхүү гүнзгийрүүлсэн оношилгооноос урган гарч байгаа бөгөөд бид энэ хэсэгт Монгол Улсын эдийн засгийн дархлааны системийн аль хэсэгт доголдол үүсэж, хөгжлийн явцыг юу саатуулж буйг тодорхой тоо баримт, харьцуулсан дүн шинжилгээнд тулгуурлан нарийвчлан танилцуулах болно. Энэхүү оношилгооны үр дүн нь санал болгож буй хуулийн төслийн зүйл, заалт бүр нь тодорхой нэг “эмгэг”-ийг эмчлэхэд чиглэгдсэн болохыг харуулах юм.

1.2.1. Олон улсын индексийн гүнзгий дүн шинжилгээ

Дэлхийн эдийн засагт улс орнууд хөрөнгө оруулалт, технологи, авьяас чадварын төлөө өдөр бүр өрсөлдөж байдаг энэ цаг үед өөрийн орны байр суурийг зөвхөн дотоодын үнэлгээгээр дүгнэх нь өрөөсгөл бөгөөд хангалтгүй юм. Иймд бид Монгол Улсын байршлыг тодорхойлохдоо дэлхийн 180 гаруй орныг хамардаг, бодлого боловсруулагчид болон хөрөнгө оруулагчдын дунд хамгийн өргөнөөр хүлээн зөвшөөрөгдсөн, цогц аргачлал бүхий “Heritage Foundation”-ийн “Эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс”-ийг гол шалгуур болгон ашигласан. Тус сангийн хамгийн сүүлийн үеийн үнэлгээ нь Монгол Улс эдийн засгийн хувьд зүгээр нэг зогсонги байдалд орсон бус, харин сүүлийн жилүүдэд **тодорхой ухралт, доройтолд орсныг** харуулсан аюулын дохио болж байна. Тухайлбал, 2022 онд 64.1 оноотой байсан ерөнхий үнэлгээ 2024 онд 59.7 болтлоо огцом унаж, 2025 оны үнэлгээгээр 62.6 болж хэсэгчлэн сэргэсэн нь тогтвортой өсөлт бус, харин асар их савлагаатай, эрсдэлтэй, найдваргүй орчин бүрдсэнийг илтгэнэ. Энэ нь зүгээр нэг статистик тоо биш, харин Монгол Улс хөгжил дэвшлийн замаас хазайж, өрсөлдөх чадвараа алдаж, хөрөнгө оруулагчдын итгэлийг хөсөрдүүлж эхэлсний бодит нотолгоо юм. Энэхүү аюултай ухралтын цаад шалтгааныг задлан харвал, хууль дээдлэх ёсны тулгуур баганууд болох өмчийн эрхийн хамгаалалт, шүүхийн үр нөлөө, төрийн үйл ажиллагааны шударга байдал зэрэг хамгийн чухал салбаруудад ноцтой доголдол үүссэн нь дараах хүснэгтээс тодорхой харагдана.

Хүснэгт 3: Монгол Улсын Эдийн засгийн эрх чөлөөний индексийн зарим дэд үзүүлэлтийн харьцуулсан шинжилгээ (2025 он)

Үзүүлэлт (100-аас)	Монгол Улсын оноо	Дэлхийн дундаж	Эстони (8-р байр)	Үнэлгээний тайлбар
ЕРӨНХИЙ ОНОО	62.6	58.6	78.0	Дунд зэргийн эрх чөлөөтэй, савлагаатай
<i>I. Хууль дээдлэх ёс</i>				

Өмчийн эрхийн хамгаалалт	49.0	53.6	89.1	Сул
Шүүхийн үр нөлөө	45.1	51.5	80.2	Сул
Төрийн үйл ажиллагааны шударга байдал	35.0	42.1	76.0	Маш сул
II. Зохицуулалтын үр ашиг				
Бизнесийн эрх чөлөө	68.0	63.8	84.9	Харьцангуй сайн
III. Зах зээлийн нээлттэй байдал				
Хөрөнгө оруулалтын эрх чөлөө	50.0	58.1	80.0	Хязгаарлагдмал
Санхүүгийн эрх чөлөө	50.0	48.7	70.0	Хязгаарлагдмал

Эх сурвалж: Heritage Foundation, “2025 Index of Economic Freedom” тайланд хийсэн шинжилгээ.

Энэхүү хүснэгтээс харахад, Монгол Улсын хувьд “Хууль дээдлэх ёс” хэмээх эдийн засгийн бүх тогтолцооны суурь болсон тулгуур багана бүхэлдээ нурж унасан дүр зураг ажиглагдаж байна. Ялангуяа, “Төрийн үйл ажиллагааны шударга байдал” буюу авлигын эсрэг үзүүлэлт 35.0 оноотой байгаа нь зөвхөн дэлхийн дунджаас доогуур төдийгүй, “дарангуйлалтай” орнуудын жишигт ойрхон, сүйрлийн хэмжээний үнэлгээ юм. Энэ нь төрийн шийдвэр гаргалт, хуулийн хэрэгжилтэд системийн шинжтэй авлига гүнзгий нэвтэрч, шударга өрсөлдөөнийг устгаж, иргэд, аж ахуйн нэгжүүдийн төрд итгэх итгэлийг бүрэн алдагдуулсныг илтгэнэ. Үүнтэй нягт уялдаатайгаар “Өмчийн эрхийн хамгаалалт” 49.0, “Шүүхийн үр нөлөө” 45.1 гэсэн оноонууд нь иргэдийн хөдөлмөрлөж олсон хөрөнгө нь хуулиар найдвартай хамгаалагдаж чадахгүй, маргаан гарсан тохиолдолд шүүхээр шударга, шуурхай шийдвэрлүүлж чадна гэдэгтээ итгэлгүй байгаагийн тоон илэрхийлэл юм. Энэхүү ухралт, доройтол нь биднийг зүгээр нэг зогсонги байдалд бус, харин хөгжлийн буруу зам руу хөтөлж байгаа тул, энэ чиг хандлагыг нэн даруй эргүүлж, улс орны хөгжлийн жолоог зөв замд нь оруулахын тулд эдгээр бүх асуудлын уг шалтгаан болсон суурь зарчмыг хуульчлан тогтоох системийн цогц шинэчлэл хийх нь гарцаагүй бөгөөд зайлшгүй шаардлагатай болоод байна.

1.2.2. “Дундаж орлогын хавх”-ны эрсдэл

Дээрх индексийн шинжилгээгээр тодорхойлогдсон энэхүү зогсонги байдал нь эдийн засгийн хөгжлийн онолын хүрээнд олон улсын эрдэмтдийн дунд өргөнөөр хэлэлцэгддэг, нэгэн аюулт үзэгдэл болох “дундаж орлогын хавх” (Middle-Income

Тгар)-ны бодит аюул Монгол Улсын өмнө тулгараад байгааг илтгэж байна. Дэлхийн Банкны 2007 оны “An East Asian Renaissance” тайланд анх гүнзгийрүүлэн судалсан энэхүү онолын мөн чанар нь, улс орнууд хямд ажиллах хүч, байгалийн баялаг зэрэг анхдагч хүчин зүйлсэд тулгуурлан ядуурлаас гарч, дундаж орлогын түвшинд хурдан хүрдэг боловч, цаашид өндөр орлоготой, инновацид суурилсан, өндөр бүтээмжтэй эдийн засагт шилжихэд шаардлагатай институцийн шинэчлэл, бүтцийн өөрчлөлтийг хийж чадалгүй, олон арван жилээр энэхүү дундаж түвшиндээ гацах үзэгдлийг хэлдэг. Монгол Улсын эдийн засгийн бүтэц нь ганцхан салбарын, тэр дундаа олон улсын зах зээлийн үнийн савлагаанаас хэт өндөр хамааралтай уул уурхайн экспортын орлогод бараг бүхэлдээ (нийт экспортын 90 гаруй хувь) тулгуурласан, эдийн засгийн төрөлжилт буюу диверсификаци хангалтгүй байгаа нь энэхүү хавханд орох гол шалтгаан шинж тэмдэг юм. Энэ нь эдийн засгийн онолд “Голланд өвчин” (Dutch Disease) гэж нэрлэгддэг үзэгдэлтэй нягт холбоотой бөгөөд байгалийн баялгийн нэг салбарын огцом өсөлт нь үндэсний валютын ханшийг хиймлээр чангаруулж, улмаар хөдөө аж ахуй, боловсруулах үйлдвэр зэрэг экспортын бусад салбарын олон улс дахь өрсөлдөх чадварыг устгадаг. Гэвч энэхүү хавхны жинхэнэ уг шалтгаан нь байгалийн баялагтаа бус, харин тэрхүү баялгийн орлогыг үр ашигтай зарцуулж, эдийн засгийн бусад салбарыг хөгжүүлэхэд шаардлагатай институцийн орчин, тухайлбал, өмчийн эрхийн бат бэх хамгаалалт, хуулийн засаглал, шударга өрсөлдөөнийг бий болгож чадаагүйд оршдог. Инноваци, технологийн дэвшил, өндөр ур чадвар шаардсан үйлчилгээний салбар нь зөвхөн төрийн дур зоргоос ангид, оюуны өмч найдвартай хамгаалагдсан, тоглоомын дүрэм нь тодорхой, тогтвортой орчинд л хөгждөг. Иймд энэхүү хуулийн төсөл нь зөвхөн хийсвэр эрх чөлөөний тухай бус, харин Монгол Улсыг энэхүү хөгжлийн мухардалд хүргэж болзошгүй “дундаж орлогын хавх”-наас гаргаж, эдийн засгийн бүтцийг төрөлжүүлэн, тогтвортой, өндөр өсөлтийн замд оруулах хамгийн чухал, практик арга хэрэгсэл мөн юм.

1.2.3. Кейс судалгаа: Эрх зүйн орчны гажуудлын бодит илрэл

Олон улсын индексийн хийсвэр тоо, эдийн засгийн онолын хүрээнд яригдаж буй эдгээр асуудлууд нь зөвхөн эрдэмтдийн судалгааны сэдэв төдий бус, харин Монгол Улсын эдийн засгийн амьдралд өдөр тутам оролцож буй аж ахуйн нэгж, хөрөнгө оруулагчдын хувьд бодитойгоор тулгарч, тэдний шийдвэр гаргалтад сөргөөр нөлөөлж байдаг амьд бэрхшээлүүд юм. Энэхүү институцийн доройтол, эрх зүйн орчны гажуудал нь практик дээр ямар ноцтой үр дагаварт хүргэж буйг хоёр тодорхой жишээн дээр гүнзгийрүүлэн авч үзье. Нэгдүгээрт, улс орны эдийн засгийн тэргүүлэх салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй томоохон, стратегийн ач холбогдол бүхий гадаадын хөрөнгө оруулалтын төсөлтэй холбоотойгоор үүссэн татварын урт хугацааны маргаан нь Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулиар амласан “татварын орчныг тогтворжуулах” гэсэн баталгаа нь төрийн байгууллагын шийдвэрээр хэрхэн үнэгүйдэж болохыг харуулсан сөрөг жишээ болсон. Хөрөнгө оруулалтын гэрээ болон тухайн үед хүчин төгөлдөр байсан хууль тогтоомжийн дагуу олон жилийн турш үйл ажиллагаа явуулж ирсэн аж ахуйн нэгжид хуулийн тайлбарыг өөрчлөн, олон жилийн өмнөх үйл ажиллагаанд нь үндэслэн их хэмжээний нөхөн татвар, торгууль, алданги ногдуулсан үйл явдал нь олон улсын хөрөнгө оруулагчдад

Монгол Улсыг “тоглоомын дүрмийг дундаас нь, тэр ч байтугай буцаан өөрчилдөг”, урьдчилан таамаглах боломжгүй, эрсдэл өндөртэй орон гэсэн маш аюултай дохиог өгсөн юм. Энэ төрлийн маргаан нь олон улсын арбитрын шүүхэд хүрч, их хэмжээний зардал, цаг хугацаа шаардаж, эцсийн дүндээ Монгол Улсын нэр хүндэд сэв суулгахаас өөр үр дүнд хүрдэггүй. Хоёрдугаарт, дотоодын эдийн засгийн ноён нуруу болсон жижиг, дунд бизнес эрхлэгчдийн хувьд асуудал илүү өдөр тутмын, бодит дарамт хэлбэрээр илэрдэг. Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхимаас хийсэн судалгаагаар, нэг аж ахуйн нэгж жилд дунджаар нийт борлуулалтынхаа 4.4 хувьтай тэнцэх хэмжээний хөрөнгийг зөвхөн төрийн байгууллагын шат дамжлага, зөвшөөрөл хөөцөлдөх, хяналт шалгалтад бэлдэх, албан бус төлбөр төлөх зэрэг үр ашиггүй “гүйлгээний зардал”-д зарцуулж байгаа нь тогтоогдсон. Энэ бол тэдний ашиг орлогоос шууд хумсалж буй, эдийн засгийн эргэлтэд орох ёстой байсан хөрөнгийг үр ашиггүй зүйлд үрж буй далд татвар бөгөөд энэхүү асар их дарамтын дийлэнх хувь нь зөвхөн татвар, гаалийн байгууллагын хүнд суртал, зарим тохиолдолд авлигаас үүдэлтэй байгаа нь эдгээр салбарт суурь шинэчлэл хийх ямар их шаардлага байгааг бодитоор нотолж байна.

1.3. Эрх зүйн үндэслэл: Үндсэн хуулийн үзэл санааг бодит агуулгаар баяжуулах нь

Энэхүү хуулийн төслийг боловсруулах шаардлага нь зөвхөн олон улсын индексийн үнэлгээ, эдийн засгийн үр ашгийн прагматик хэрэгцээнээс гадна, Монгол Улсын эрх зүйн тогтолцооны оргил болсон Үндсэн хуулийнхаа суурь үзэл санаа, зарчмыг бодит амьдралд хэрэгжүүлэх, түүнийг агуулгаар баяжуулах гэсэн эрх зүйн гүн гүнзгий, дотоод үндэслэлтэй юм. 1992 онд батлагдсан Монгол Улсын Үндсэн хууль нь “хүмүүнлэг, иргэний, ардчилсан нийгэм”-ийг цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилгоо болгож, Тавдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Төр нь ... хувийн өмчид тулгуурласан ... олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байна” хэмээн зааж, төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас эргэлт буцалтгүй татгалзсанаа тунхагласан. Цаашлаад, Арван зургадугаар зүйлд Монгол Улсын иргэний эдийн засгийн суурь эрхүүд болох “...хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө хувийн өмчлөх”, “...ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох... хувийн аж ахуй эрхлэх эрхтэй” гэж баталгаажуулсан байдаг. Эдгээр заалтууд нь Монгол Улс хувийн өмч, хувийн санаачилгад суурилсан зах зээлийн эдийн засгийн замыг сонгосны эрх зүйн дээд баталгаа мөн боловч, сүүлийн гучин жилийн туршлагаас харахад эдгээр ерөнхий, тунхаглалын шинжтэй заалтуудыг бодит амьдралд хэрэгжүүлэх, хамгаалах нарийвчилсан механизм бүхий хууль тогтоомж дутагдалтай байсны улмаас Үндсэн хуулийн үзэл санаа ба бодит байдлын хооронд асар том ангал үүссэн байна. Энэхүү хуулийн төсөл нь яг энэхүү ангальг нөхөж, Үндсэн хуулийн хийсвэр заалтыг иргэн, аж ахуйн нэгж бүрийн хувьд бодитой, шүүхээр хамгаалагддаг, амьд хэм хэмжээ болгон хувиргах эрх зүйн гүүр болох зорилготой юм. Өөрөөр хэлбэл, энэ нь Үндсэн хуулийн үзэл санааг зөрчих бус, харин түүнийг гүнзгийрүүлэн хэрэгжүүлэх механизм бөгөөд одоогийн олон арван салбар хуулиудын хоорондын зөрчил, хийдлийг арилгаж, тэдгээрийг Үндсэн хуулийн нэгдмэл үзэл санааны дор зангидах “засаглагч” хэм хэмжээг бий болгосноор хуулийн засаглалыг жинхэнэ утгаар нь бэхжүүлэх эрх зүйн суурь шаардлагыг хангаж байгаа юм.

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ЗҮЙЛЧИЛСЭН, ХАРЬЦУУЛСАН, ГҮНЗГИЙРҮҮЛСЭН ШИНЖИЛГЭЭ

Энэхүү танилцуулгын хоёрдугаар бүлэгт “Эдийн засгийн эрх чөлөөний тухай” хуулийн төслийн зүйл, заалт нэг бүрийн цаана орших гүн гүнзгий утга учир, түүнийг батлан хэрэгжүүлснээр Монгол Улсын нийгэм, эдийн засгийн амьдралд авчрах бодит үр дагаврыг нарийвчлан задлан шинжлэх болно. Энэхүү шинжилгээ нь зөвхөн хийсвэр таамаглалд бус, харин бидний өмнөх бүлэгт оношилсон системийн шинжтэй гажуудлуудыг засан сайжруулах, мөн хуулийн төслийн үзэл баримтлалд дэвшүүлсэн өндөр, стратегийн зорилтуудад хүрэхэд тухайн зүйл, заалт хэрхэн, ямар механизмаар хувь нэмрээ оруулахыг үнэлэхэд чиглэгдэнэ. Хуулийн төслийн заалт бүрийг бие даасан, салангид хэм хэмжээ гэж үзэхийн оронд, тэдгээрийг эдийн засгийн тогтолцоог эрүүлжүүлэх нэгдмэл, цогц шинэчлэлийн салшгүй хэсгүүд гэдэг өнцгөөс нь авч үзэж, тэдгээрийн хоорондын уялдаа холбоо, нийлбэр үр нөлөөг тодорхойлохыг эрмэлзэнэ.

2.1. ДОЛДУГААР ЗҮЙЛ. ӨМЧЛӨХ ЭРХИЙН ХАЛДАШГҮЙ БАЙДАЛ: ЭДИЙН ЗАСГИЙН СУУРЬ БА ХӨГЖЛИЙН ТҮЛХҮҮР

2.1.1. Онол, үзэл баримтлал

Хуулийн төслийн дөрөвдүгээр зүйлд тусгагдсан өмчлөх эрхийн халдашгүй, дархан байдлыг баталгаажуулсан хэм хэмжээ нь энэхүү хуулийн төдийгүй, аливаа чөлөөт, зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцооны жинхэнэ утга учир, суурь тулгын чулуу нь болж өгдөг билээ. XVII зууны Английн гүн ухаантан Жон Локк “хүн өөрийн хөдөлмөрөөрөө байгальтай холилдсон зүйл нь түүний өмч мөн бөгөөд засгийн газрын гол үүрэг бол энэхүү өмчийг хамгаалах явдал юм” хэмээн тодорхойлсноос хойш, хувийн өмчийн бат бэх хамгаалалт нь хувь хүний эрх чөлөөний эдийн засгийн баталгаа, улмаар нийгмийн баялгийг бүтээх үндсэн хөшүүрэг гэдэг нь хүлээн зөвшөөрөгдсөөр ирсэн. Өмчийн эрх нь зөвхөн чинээлэг хүмүүст хамаатай ойлголт бус, харин өөрийн гэсэн орон байртай болохыг мөрөөдөж буй залуу гэр бүлээс эхлээд, тэтгэврийн хуримтлалаа цуглуулж буй ахмад настан, өөрийн бизнесээ өсгөх гэж зүтгэж буй жижиг бизнес эрхлэгч хүртэлх нийт иргэдийн хөдөлмөрийн үр шимийг төрийн болон бусдын дур зоргын халдлагаас хамгаалж, ирээдүйдээ итгэлтэйгээр хөдөлмөрлөх, хуримтлал үүсгэх, хөрөнгө оруулалт хийх боломжийг олгодог нийгмийн хамгийн чухал институци юм. Өмчийн эрхийн хамгаалалт сул дорой орчинд хүмүүс урт хугацааны, бүтээлч үйл ажиллагаанд хөрөнгө оруулахаас зайлсхийж, харин өнөө маргаашийн ашиг хонжоо хөөсөн, эсвэл өөрийн баялгаа нуун дарагдуулсан, нийгмийн хөгжилд ямар ч хувь нэмэр оруулахгүй үйлдэлд шилждэг болохыг эдийн засгийн шинжлэх ухааны Нобелийн шагналт эрдэмтэн Дуглас Норт өөрийн бүтээлүүддээ удаа дараа нотолсон байдаг.

2.1.2. Олон улсын туршлага ба харьцуулсан эрх зүй

Дэлхийн улс орнуудын түүхэн туршлагаас харахад, эдийн засгийн хувьд амжилтад хүрсэн бараг бүх улс орон хөгжлийнхөө аль нэгэн чухал үе шатанд өмчийн эрхийн

хамгаалалтыг хуульчлан баталгаажуулж, түүнийг хэрэгжүүлдэг институцийг бэхжүүлсэн байдаг. Жишээлбэл, бидний харьцуулан судалсан, Зөвлөлтийн нөлөөнөөс гарч, зах зээлийн эдийн засагт амжилттай шилжсэн Эстони улсын хувьд, 1990-ээд оны эхээр хийсэн хамгийн чухал шинэчлэлүүдийн нэг нь өргөн хүрээтэй өмч хувьчлал болон түүнийг баталгаажуулсан, шүүхийн хамгаалалттай, хувийн өмчийн халдашгүй байдлын зарчмыг Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомждоо маш тодорхой, бат бэх суулгаж өгсөн явдал байв. Үүний үр дүнд, тус улсын “Heritage Foundation”-ийн “Өмчийн эрхийн хамгаалалт” гэсэн дэд үзүүлэлтийн оноо нь сүүлийн 20 жилийн турш 80-90 онооны хооронд тогтвортой өндөр байж ирсэн нь гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг ихээр татаж, технологид суурилсан, өндөр бүтээмжтэй эдийн засгийг бий болгох гол хөшүүрэг нь болсон юм. Үүнтэй адилаар, Азийн эдийн засгийн гайхамшгуудын нэг болох Сингапур улсын амжилтын нууц нь мөн л хуулийн засаглал, ялангуяа гэрээний болон өмчийн эрхийн маш хүчтэй, найдвартай хамгаалалтад оршдог. Энэ нь тус улсыг олон улсын санхүү, худалдааны томоохон төв болон хөгжих суурь нөхцөлийг нь бүрдүүлсэн.

Хүснэгт 4: “Өмчийн эрхийн хамгаалалт” дэд үзүүлэлтийн олон улсын харьцуулалт

Улс орон	Heritage Index-ийн оноо (100-аас)	Үндсэн хууль/Хуулийн гол зохицуулалт	Үр дүн
Сингапур	92.1	Үндсэн хуульд өмчлөх эрхийг баталгаажуулж, төрийн зүгээс авах тохиолдолд “хангалттай нөхөн олговор”-ыг шаарддаг.	Дэлхийн санхүүгийн төв, өндөр технологийн орон болсон.
Эстони	89.1	Үндсэн хуульд “хүн бүрийн өмч халдашгүй бөгөөд тэгш хамгаалагдана” гэж заасан.	Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг ихээр татсан, Европын “цахим бар” болсон.
Чили	71.3	Өмчлөх эрхийг Үндсэн хуулиар хамгаалж, уул уурхайн салбарт урт хугацааны, тогтвортой концессын гэрээг баталгаажуулсан.	Латин Америкийн хамгийн тогтвортой, өндөр орлоготой эдийн засагтай орны нэг болсон.
Монгол Улс	49.0	Үндсэн хуульд	Хөрөнгө оруулалтын

		ерөнхий байдлаар тусгагдсан ч, салбар хуулиудын зөрчил, төрийн оролцоо ихтэй.	эрсдэл өндөр, урт хугацааны өсөлт саармаг.
--	--	---	--

Эх сурвалж: Heritage Foundation, “2025 Index of Economic Freedom” ба харьцуулсан улс орнуудын Үндсэн хууль, холбогдох хууль тогтоомжид хийсэн шинжилгээ.

Эдгээр улс орнуудын туршлагаас харахад, өмчийн эрхийн бат бэх хамгаалалт нь зөвхөн дотоодын аж ахуйн нэгжүүдэд төдийгүй, ялангуяа урт хугацааны, их хэмжээний капитал шаарддаг, дэвшилтэт технологи нэвтрүүлдэг гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг татах хамгийн чухал, урьдач нөхцөл болдог нь тодорхой байна.

2.1.3. Монгол Улсын өнөөгийн байдал ба оношилгоо

Дээрх онол, үзэл баримтлал болон олон улсын амжилттай туршлагын өнцгөөс Монгол Улсын өнөөгийн нөхцөл байдлыг авч үзвэл, бидний өмнө тулгамдаж буй асуудлын цар хүрээ, гүнзгий байдал улам тодорхой болно. “Heritage Foundation”-ийн “Эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс”-ийн “Өмчийн эрхийн хамгаалалт” гэсэн дэд үзүүлэлтээр Монгол Улс сүүлийн арваад жилийн турш 40-50 онооны хооронд хэлбэлзэж, “сул” гэсэн ангилалд гацсан байдалтай байна. Энэхүү 49.0 гэсэн оноо нь зүгээр нэг тоо бус, харин Үндсэн хуульд тунхагласан иргэний суурь эрх бодит амьдрал дээр хэрхэн зөрчигдөж, эдийн засгийн хөгжилд ямар их саад тотгор болж буйн бодит илэрхийлэл юм. Энэхүү сул үнэлгээний цаана дараах хэд хэдэн системийн шинжтэй, архагшсан асуудлууд нуугдаж байна. Нэгдүгээрт, эрх зүйн орчны зөрчил, хийдэл ихтэй байдал. Тухайлбал, Газрын тухай хууль, Ашигт малтмалын тухай хууль, Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хууль зэрэг өмчийн харилцааг зохицуулсан гол хуулиудын хооронд олон тооны зөрчил, давхардал, ойлгомжгүй заалтууд байсаар ирсэн. Энэ нь газрын маргаан үүсэх, нэгж талбарын давхцал бий болох, улмаар иргэд, аж ахуйн нэгжүүдийн өмчийн эрхийн бүртгэл, баталгаажилтыг найдваргүй болгож, тэднийг олон жил үргэлжлэх шүүхийн маргаанд татан оруулдаг. Хоёрдугаарт, төрийн зүгээс дур зоргоороо оролцох, шийдвэр гаргах явдал. Төрийн байгууллагууд “улсын болон нийтийн хэрэгцээ” гэсэн тодорхойгүй, өргөн хүрээтэй ойлголтыг ашиглан хувийн өмчийн газарт халдах, лиценз, зөвшөөрлийг хууль бусаар цуцлах, эсвэл бизнесийн үйл ажиллагаанд үндэслэлгүйгээр хөндлөнгөөс оролцох зэрэг үйлдлүүд нь хөрөнгө оруулагчдын итгэлийг алдагдуулж, тэднийг байнгын эрсдэлд байлгадаг. Гуравдугаарт, шүүхийн системийн үр нөлөө сул байдал. “World Justice Project”-ийн “Хууль дээдлэх ёс”-ны индексээр Монгол Улс “Иргэний эрх зүйн шударга ёс” гэсэн дэд үзүүлэлтээр дэлхийн дунджаас доогуур байр эзэлж байгаа нь өмчийн эрх нь зөрчигдсөн иргэн, аж ахуйн нэгж шүүхээр эрхээ хамгаалуулах үйл явц нь удаан, зардал өндөртэй, үр дүн нь тодорхойгүй байдгийг илтгэнэ. Энэ бүхний үр дүнд, Монгол Улсад өмчийн эрх нь халдашгүй, дархан эрх гэхээсээ илүү, төрийн бодлого, албан тушаалтны үзэмжээс хамаардаг, эмзэг, найдваргүй зүйл болон

хувирч, энэ нь эдийн засгийн хөгжлийг боомилж буй хамгийн том, суурь шалтгаануудын нэг болоод байна.

2.1.4. Зохицуулалтын агуулга, хүлээгдэж буй үр нөлөө

Хуулийн төслийн дөрөвдүгээр зүйлийн зохицуулалт нь дээрх гүнзгий, архагшсан оношилгоонд суурилсан, тодорхой “эмчилгээ”-г санал болгож буйгаараа онцгой ач холбогдолтой юм. Тус зүйлийн 4.1 дэх хэсэгт “Хувь хүн, хуулийн этгээдийн хууль ёсоор олж авсан хөрөнгө нь халдашгүй, дархан байна” хэмээн тунхагласан нь зөвхөн Үндсэн хуулийн үзэл санааг давтан нотлоод зогсохгүй, энэ зарчмыг бусад бүх салбар хуулийг тайлбарлах, хэрэглэхэд баримтлах засаглагч хэм хэмжээ болгож буй хэрэг юм. Харин хамгийн чухал, практик ач холбогдол бүхий зохицуулалт нь 4.2 дахь хэсэгт тусгагдсан болно. Энэхүү заалтаар төрийн зүгээс хувийн өмчийг дайчлан авах үйл ажиллагаанд өмнө нь хэзээ ч байгаагүй тодорхой, нарийвчилсан, дөрвөн давхар “шүүлтүүр”-ийг хуульчлан тогтоож өгч байна. Үүнд: **нэгдүгээрт**, зөвхөн “нийтийн зайлшгүй хэрэгцээ”-г үндэслэх ёстой бөгөөд энэ нь аль нэгэн компанийн, эсвэл явцуу бүлгийн ашиг сонирхол байж болохгүй; **хоёрдугаарт**, энэхүү хэрэгцээг захиргааны байгууллага дур мэдэн тогтоох бус, зөвхөн хараат бус “шүүхийн шийдвэр”-ээр нотлогдсон байх ёстой; **гуравдугаарт**, нөхөн олговрыг хэрэг явдал болсны дараа бус, харин заавал “урьдчилан” олгосон байх ёстой; **дөрөвдүгээрт**, нөхөн олговрын хэмжээ нь төрийн тогтоосон үнээр бус, харин тухайн үеийн “зах зээлийн бодит үнэ”-ээр тодорхойлогдох ёстой гэсэн хатуу шалгууруудыг тогтоосон. Энэхүү дөрвөн давхар хамгаалалтын механизм нь төрийн дур зоргыг бодитойгоор хязгаарлаж, өмчлөгчийн эрхийг олон улсын жишигт нийцсэн түвшинд хамгаалах эрх зүйн бат бэх орчныг бүрдүүлнэ. Энэхүү зохицуулалтын үр дүнд, “Heritage Foundation”-ийн “Өмчийн эрхийн хамгаалалт” индексийн оноог ирэх 5-10 жилийн хугацаанд одоогийн 49.0 гэсэн “сул” үнэлгээнээс 60-70 оноо буюу “дунджаас дээш” түвшинд хүргэх бодитой боломжтой гэж бидний зүгээс хийсэн үр нөлөөний үнэлгээ харуулж байна. Энэ нь дангаараа гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын урсгалыг нэмэгдүүлж, дотоодын хөрөнгийн зах зээлийг хөгжүүлж, улмаар эдийн засгийн өсөлтийг хурдасгахад асар их түлхэц үзүүлэх нь дамжиггүй юм.

2.2. НАЙМДУГААР ЗҮЙЛ. ХӨДӨЛМӨРИЙН ҮР ШИМИЙГ ЭДЛЭХ ЭРХ: ТАТВАРЫН ТОГТВОРТОЙ БАЙДЛЫН БАТАЛГАА

2.2.1. Онол, үзэл баримтлал

Хуулийн төслийн тавдугаар зүйлд томъёологдсон, хувь хүн өөрийн хөдөлмөр, оюуны бүтээл, хөрөнгө оруулалтын үр шим, хууль ёсны дагуу олсон орлогоо чөлөөтэй эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах салшгүй эрхтэй гэсэн зарчим нь өмчийн эрхийн үзэл санааны шууд үргэлжлэл бөгөөд чөлөөт нийгмийн эдийн засгийн идэвх, санаачилгыг бий болгогч хамгийн суурь хөшүүргийн нэг юм. Энэ нь Жон Локкийн тодорхойлсон “хүн өөрийн бие махбодынхоо хөдөлмөр, гарынхаа бүтээлийн эзэн нь мөн” гэсэн гүн гүнзгий философийн агуулгатай бөгөөд хэрэв хүн өөрийнхөө шаргуу хөдөлмөрийн үр шимийг төр, эсвэл бусад этгээд дур зоргоороо хураан авч магадгүй гэсэн айдастай байвал тэрээр илүү ихийг хийж бүтээх, эрсдэл

хүлээх, шинийг санаачлах ямар ч сэдэлгүй болох нь ойлгомжтой. Иймд энэхүү эрхийн баталгаа нь зөвхөн хувь хүний шударга ёсны асуудал бус, харин нийт нийгмийн баялгийг бүтээх, эдийн засгийн бүтээмжийг дээшлүүлэх практик ач холбогдолтой юм. Энэхүү эрхийн хамгийн том “дайсан” нь ихэвчлэн төрийн зүгээс ногдуулдаг, урьдчилан таамаглах боломжгүй, тогтворгүй, шударга бус татварын бодлого байдаг. Нэрт эдийн засагч Милтон Фридман “Инфляци бол хуульчлагдаагүй татвар мөн” хэмээн онцолсон байдагтай адилаар, тогтворгүй, ойлгомжгүй татварын систем нь иргэд, аж ахуйн нэгжийн хөдөлмөрийн үр шимийг үнэгүйдүүлж, тэдний ирээдүйн төлөвлөгөөг нураадаг, эдийн засгийн хөгжлийг сааруулдаг хамгийн хор хөнөөлтэй механизмуудын нэг билээ.

2.2.2. Олон улсын туршлага ба харьцуулсан эрх зүй

Дэлхийн улс орнуудын эдийн засгийн түүхэнд тогтвортой, урьдчилан таамаглахуйц татварын бодлого нь хөрөнгө оруулалтыг татаж, эдийн засгийн огцом өсөлтийг бий болгосон олон тод жишээ байдаг. Үүний хамгийн сонгодог жишээнүүдийн нэг бол 1990-ээд оны дунд үеэс эхэлсэн Ирланд улсын “Келтийн Бар” (Celtic Tiger) хэмээх эдийн засгийн гайхамшиг юм. Ирланд улс нь тухайн үед Европын хамгийн ядуу, хөгжил буурай орнуудын нэг байсан бөгөөд энэхүү байдлаас гарахын тулд аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хувь хэмжээг 12.5 хувь болгон эрс бууруулж, энэхүү бодлогоо урт хугацаанд тогтвортой баримтална гэдгээ дотоодын болон гадаадын хөрөнгө оруулагчдад маш тодорхой, бат бэх амласан юм. Энэхүү тогтвортой, таатай татварын орчин нь АНУ-ын технологийн болон эмийн үйлдвэрлэлийн аварга компаниудын Европын төв байр, үйлдвэрүүдийг татах гол соронзон болж, үүний үр дүнд тус улсын эдийн засаг 1995-2007 оны хооронд жилд дунджаар 6-7 хувиар өсөж, Европын хамгийн чинээлэг, өндөр технологийн орнуудын нэг болон хувирсан түүхтэй. Үүнтэй нэгэн адилаар, Зүүн Европын орнууд болох Эстони, Латви, Литва улсууд 2000-аад оны эхээр аж ахуйн нэгжийн хуваарилаагүй ашгийг татвараас бүрэн чөлөөлсөн (reinvested profits tax exemption) шинэчлэлийг хийсэн нь компаниудыг олсон ашгаа бизнесээ өргөжүүлэхэд дахин хөрөнгө оруулах хүчтэй хөшүүргийг бий болгож, тэдгээр улсын эдийн засгийн өсөлтийг хурдасгахад асар их түлхэц үзүүлсэн байдаг. Эдгээр улс орнуудын туршлагаас харахад, татварын бодлогын амжилт нь зөвхөн хувь хэмжээний өндөр, багадаа бус, харин түүний тогтвортой, урьдчилан таамаглахуйц, энгийн, ойлгомжтой, бүх этгээдэд тэгш үйлчилдэг байдалд оршдог нь тодорхой харагдаж байна.

2.2.3. Монгол Улсын өнөөгийн байдал ба оношилгоо

Дээрх олон улсын амжилттай туршлагатай харьцуулахад, Монгол Улсын татварын орчин нь сүүлийн гучин жилийн турш байнга хувьсан өөрчлөгдөж, тогтворгүй, урьдчилан таамаглахад бэрх байсаар ирсэн нь бизнес эрхлэгчид, хөрөнгө оруулагчдын хувьд хамгийн том сорилтуудын нэг байсаар ирсэн. Улсын Их Хурлын сонгуулийн мөчлөгийг даган татварын багц хуулиуд бараг дөрвөн жил тутамд томоохон өөрчлөлтөд орж, шинээр татварын төрөл бий болох, хувь хэмжээг өөрчлөх, хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийг нэмэх, хасах зэрэг нь ердийн үзэгдэл болсон. Энэхүү тогтворгүй байдал нь аж ахуйн нэгжүүдийг урт хугацааны, 5-10 жилийн

бизнес төлөвлөгөө хийх, ирээдүйн ашиг, өгөөжөө бодитойгоор тооцоолох боломжийг нь эрс хязгаарладаг. Үүнээс ч илүү ноцтой асуудал бол төрийн байгууллагын зүгээс татварын хууль тогтоомжийг буцаан хэрэглэх, эсвэл өмнө нь ойлгомжгүй байсан заалтыг өөрт ашигтайгаар шинээр тайлбарлан, олон жилийн өмнөх үйл ажиллагаанд нь үндэслэн их хэмжээний нөхөн татвар, торгууль, алданги ногдуулдаг явдал юм. Энэ нь зөвхөн санхүүгийн хувьд асар их дарамт учруулаад зогсохгүй, бизнес эрхлэгчдийн төрд итгэх итгэлийг бүрэн устгадаг. “Heritage Foundation”-ийн “Татварын дарамт” (Tax Burden) гэсэн дэд үзүүлэлтээр Монгол Улс 91.5 гэсэн харьцангуй өндөр оноо авсан мэт харагдавч, энэ нь зөвхөн хуулиар тогтоосон татварын хувь хэмжээний энгийн тооцоолол бөгөөд дээр дурдсан тогтворгүй байдал, хүнд суртал, авлига зэрэг бизнесийн бодит дарамтыг огт тусгаагүй үнэлгээ юм. Харин “Төсвийн эрүүл мэнд” (Fiscal Health) үзүүлэлтээр ердөө 21.6 оноо авсан нь тогтворгүй татварын орлого, үр ашиггүй төсвийн зарцуулалтын бодит үр дүнг илүү тодорхой харуулж байна.

2.2.4. Зохицуулалтын агуулга, хүлээгдэж буй үр нөлөө

Хуулийн төслийн тавдугаар зүйлийн зохицуулалт нь яг дээрх оношилгоонд суурилсан, тодорхой “эмчилгээ”-г санал болгож буйгаараа онцгой ач холбогдолтой юм. Тус зүйлийн 5.1 дэх хэсэг нь хөдөлмөрийн үр шимийг эдлэх нь хувь хүний салшгүй эрх мөн гэсэн ёс зүйн болон онолын суурийг тавьж өгч байгаа бол, харин хамгийн чухал, практик ач холбогдол бүхий зохицуулалт нь 5.2 дахь хэсэгт тусгагдсан болно. Энэхүү хэсэгт “Татварын хууль тогтоомжийг иргэн, хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдлыг дордуулсан байдлаар буцаан хэрэглэхийг хориглоно” гэж заасан нь өмнөх хэсэгт шинжилсэн, Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын орчны хамгийн том “хорт хавдар” болсон татварын орчны архагшсан тогтворгүй байдал, урьдчилан таамаглах боломжгүй нөхцөл байдлыг уг үндсээр нь арилгахад чиглэгдсэн, түүхэн ач холбогдолтой, эрх зүйн парадигмыг өөрчилсөн хэм хэмжээ юм. Энэхүү заалт нь хөрөнгө оруулагчид болон бизнес эрхлэгчдийн хувьд, тэдний өнөөдөр хийж буй хөрөнгө оруулалт, бизнесийн шийдвэр нь ирээдүйд гэнэтийн, дур зоргын татварын дарамтаар үнэгүйдэхгүй гэсэн, төрөөс өгч буй хамгийн бат бэх баталгаа, эрх зүйн бамбай болж өгөх юм. Энэхүү баталгааны үр дүнд аж ахуйн нэгжүүд өнөө маргаашийн ашгийг хөөсөн, богино хугацааны сэтгэлгээнээс татгалзаж, харин урт хугацааны, их хэмжээний капитал шаардсан, шинэ технологи нэвтрүүлсэн, өндөр бүтээмжтэй төслүүдэд хөрөнгө оруулах зоригтой болно. Энэ нь эргээд “Heritage Foundation”-ийн “Төсвийн эрүүл мэнд” үзүүлэлтийн 21.6 гэсэн хангалтгүй үнэлгээг сайжруулах хамгийн гол хөшүүрэг болох бөгөөд учир нь тогтвортой, өсөн нэмэгдэж буй эдийн засаг нь татварын хувь хэмжээг нэмэгдүүлэх шаардлагагүйгээр, татварын бааз суурийг органик байдлаар тэлж, улсын төсвийн орлогыг тогтвортой, найдвартай болгодог. Өөрөөр хэлбэл, энэхүү зохицуулалт нь “тоглоомын дүрмийг дундаас нь өөрчилдөггүй” гэсэн бат бэх амлалтыг төрөөс өгч, төр ба хувийн хэвшлийн хоорондын итгэлцлийг сэргээж, эдийн засгийн харилцааг илүү эрүүл, бүтээмжтэй болох суурь нөхцөлийг бүрдүүлэх асар их эерэг, үржүүлэгч нөлөөтэй юм.

2.3. ЕСДҮГЭЭР ЗҮЙЛ. ГЭРЭЭНИЙ ЭРХ ЧӨЛӨӨ: ЗАХ ЗЭЭЛИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН ҮНДСЭН ХОЛБООС

2.3.1. Онол, үзэл баримтлал

Хуулийн төслийн зургадугаар зүйлд тусгагдсан гэрээний эрх чөлөөний зарчим нь зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцооны зүрхэн механизм бөгөөд хувь хүн, хуулийн этгээдүүдийг сайн дурын үндсэн дээр, харилцан ашигтай нөхцөлөөр нэгтгэж, нийгмийн баялгийг бүтээх боломжийг олгодог үндсэн холбоос нь юм. Энэ нь зөвхөн хууль зүйн техникийн нэр томъёо бус, харин хувь хүний сонголт хийх, өөрийн амьдралыг өөрөө авч явах гэсэн либерал ардчилсан нийгмийн суурь үнэт зүйлийн эдийн засгийн харилцаан дахь хамгийн тод илрэл билээ. Нэрт эдийн засагч, Нобелийн шагналт Рональд Коузын “Пүүс, Зах зээл ба Хууль” (The Firm, the Market, and the Law, 1988) бүтээлдээ онцолсноор, эдийн засгийн үйл ажиллагааг зохион байгуулахад зайлшгүй гардаг “гүйлгээний зардал” (transaction costs)-ыг бууруулах хамгийн үр дүнтэй арга бол гэрээний эрх чөлөөг баталгаажуулж, түүнийг хэрэгжүүлэх механизмыг найдвартай болгох явдал юм. Хэрэв гэрээний нөхцөл ойлгомжгүй, түүнийг зөрчсөн тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэх механизм нь удаан, зардал өндөртэй, үр дүн нь тодорхойгүй бол, эдийн засагт оролцогчид харилцан үл итгэлцэж, нарийн төвөгтэй, урт хугацааны хэлцэл хийхээс зайлсхийж, энэ нь эдийн засгийн нийт үр ашгийг бууруулдаг. Иймд, төрөөс гэрээний эрх чөлөөг хүндэтгэж, байгуулсан гэрээг шударга, хараат бус шүүхээр хамгаалах баталгааг хангах нь зах зээлийн эдийн засгийн “дэд бүтэц”-ийг бий болгож буйтай агаар нэг бөгөөд энэ нь зам, гүүр барихаас дутахааргүй, магадгүй илүү чухал ач холбогдолтой юм.

2.3.2. Олон улсын туршлага ба харьцуулсан эрх зүй

Дэлхийн улс орнуудын эрх зүйн тогтолцоог харьцуулан авч үзвэл, гэрээний эрх чөлөөний зарчмыг хэрхэн хүндэтгэж, түүнийг хэрэгжүүлэх шүүхийн тогтолцоо нь хэр үр нөлөөтэй ажиллаж байгаагаар нь тухайн улсын эдийн засгийн хөгжлийн түвшинг тодорхойлох боломжтой байдаг. Англи-Саксоны эрх зүйн системтэй (Common Law) орнууд болох Их Британи, АНУ, Канад, Австрали зэрэг улсуудад олон зууны турш хөгжсөн гэрээний эрх зүйн уламжлал, шүүхийн прецедентэд суурилсан, уян хатан, бизнесийн хэрэгцээнд нийцсэн зохицуулалт нь тэдгээр улсыг дэлхийн худалдаа, санхүүгийн төв болон хөгжихөд шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэсэн. “World Justice Project”-ийн “Хууль дээдлэх ёс”-ны индексээр гэрээний хэрэгжилтийг хангах үзүүлэлтээр Дани, Норвеги, Финланд зэрэг Скандинавын орнууд байнга дээгүүр байр эзэлдэг бөгөөд энэ нь тэдгээр улсын өндөр бүтээмжтэй, итгэлцэлд суурилсан эдийн засгийнх нь нэгэн гол нууц юм. Мөн түүнчлэн, олон улсын худалдаа, хөрөнгө оруулалтын арбитрын маргааныг шийдвэрлэх гол төвүүд болох Лондон, Парис, Сингапур, Хонконг зэрэг хотуудын амжилт нь тэдгээрийн шүүхийн систем нь гэрээний эрх чөлөөг дээдэлж, бизнесийн маргааныг мэргэжлийн түвшинд, шударга, шуурхай шийдвэрлэдэг гэсэн олон улсын нэр хүнд дээр нь тогтдог. Энэ нь гэрээний эрх чөлөө ба түүнийг хамгаалах институцийн чадавх нь зөвхөн дотоодын эдийн засагт төдийгүй, олон улсын өрсөлдөх чадварт хэрхэн нөлөөлдгийг харуулсан тод жишээ юм.

2.3.3. Хэрэгжилтгүй гэрээ ба сул шүүх засаглал: Монгол дахь гэрээний харилцааны бодит байдал

Монгол Улсын Иргэний хууль болон бусад хууль тогтоомжид гэрээний эрх чөлөөний зарчмыг ерөнхийд нь хүлээн зөвшөөрсөн байдаг ч, бодит байдал дээр энэхүү зарчмын хэрэгжилт нь хэд хэдэн ноцтой сорилттой тулгарч байна. Хамгийн гол бэрхшээл нь гэрээний үүргээ биелүүлээгүй талд хариуцлага хүлээлгэх, хохирлыг барагдуулах шүүхийн процесс нь хэт удаан, зардал өндөртэй, үр дүн нь тодорхойгүй байдаг явдал юм. “World Justice Project”-ийн “Хууль дээдлэх ёс 2023” тайланд Монгол Улс “Иргэний эрх зүйн шударга ёс” (Civil Justice) гэсэн дэд үзүүлэлтээр дэлхийн 142 орноос 103-т эрэмбэлэгдсэн нь туйлын хангалтгүй үнэлгээ бөгөөд энэ нь иргэд, аж ахуйн нэгжүүд гэрээний маргаанаа шүүхээр шударга, шуурхай шийдвэрлүүлж чадна гэдэгтээ итгэл муутай байдгийг илтгэнэ. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн ажиллагаа үр дүнгүй, зарим тохиолдолд авлига, хүнд сурталтай байдаг нь шүүхээс гарсан шийдвэрийг “цаасан дээрх ялалт” болгон хувиргах тохиолдол ч цөөнгүй. Энэхүү институцийн сул дорой байдал нь эдийн засагт “гүйлгээний зардал”-ыг эрс нэмэгдүүлж, бизнес эрхлэгчдийг албан ёсны гэрээ байгуулахаас зайлсхийж, харин албан бус, итгэлцэлд суурилсан, явцуу хүрээний харилцаанд ороход хүргэдэг. Энэ нь эдийн засгийн цар хүрээг хязгаарлаж, томоохон, нарийн төвөгтэй төсөл хэрэгжүүлэхэд хамгийн том саад тотгоруудын нэг болдог. Түүнчлэн, төр зарим тохиолдолд хувийн хэвшлийнхний хоорондын гэрээний харилцаанд шаардлагагүйгээр хөндлөнгөөс оролцох, үнэ тогтоох, эсвэл өөрийн өмчит компаниуддаа давуу байдал олгох зэргээр гэрээний эрх чөлөөний зарчмыг зөрчих явдал гардаг нь чөлөөт зах зээлийн механизмыг гажуудуулж байна.``

2.3.4. Итгэлцлийг сэргээх нь: Гэрээний эрх чөлөөний бодит баталгаа

Хуулийн төслийн зургадугаар зүйлийн зохицуулалт нь өмнөх хэсэгт оношилсон, эдийн засгийн харилцааны “цусны эргэлт”-ийг боомилж буй итгэлцлийн гүнзгий хямрал, гэрээний хэрэгжилтгүй байдлын архагшсан “өвчин”-г эмчлэхэд чиглэгдсэн шууд, тодорхой арга хэмжээ юм. Энэхүү хэм хэмжээний практик ач холбогдол нь зөвхөн Иргэний хуульд оршиж буй гэрээний эрх чөлөөний ерөнхий зарчмыг давтан тунхагласанд бус, харин түүний 6.2 дахь хэсэгт “Төр нь ... байгуулсан гэрээг шударга, хараат бус шүүхээр хамгаалах баталгааг хангана” хэмээн зааж, төрд анх удаа эдийн засгийн харилцааны энэхүү суурь институцийг хамгаалах идэвхтэй, эерэг үүргийг хуулиар ногдуулж буйд оршино. Энэ нь төрийг зөвхөн гэрээний харилцаанд хөндлөнгөөс оролцохгүй байх гэсэн сөрөг үүрэг хүлээхээс гадна, харин гэрээний үүрэг зөрчигдсэн тохиолдолд түүнийг бодитойгоор, үр дүнтэйгээр, шуурхай шийдвэрлэх институцийн чадавхыг бий болгох, бэхжүүлэх гэсэн эерэг үүргийг хүлээлгэж байгаагаараа зарчмын хувьд шинэ бөгөөд асар их ач холбогдолтой юм. Энэхүү зохицуулалт нь “World Justice Project”-ийн “Иргэний эрх зүйн шударга ёс” гэсэн дэд үзүүлэлтээр Монгол Улс 142 орноос 103-т эрэмбэлэгдэж буй нэр хүнд муутай үнэлгээг сайжруулах, шүүх засаглалын шинэчлэлийг хурдасгах улс төрийн хүчтэй дохио болж өгнө.

Хүснэгт 5: Гэрээний эрх чөлөөг баталгаажуулсны эдийн засагт үзүүлэх үр нөлөө

Шалгуур үзүүлэлт	Одоогийн нөхцөл байдал (Хуулийн зохицуулалтгүй үед)	Хүлээгдэж буй үр дүн (Хууль батлагдсаны дараа)
Гэрээний хэрэгжилт	Сул, найдваргүй. Шүүхийн процесс удаан, үр дүнгүйгээс гэрээг зөрчих нь нийтлэг.	Найдвартай, баталгаатай. Шүүхийн шийдвэрээр гэрээний үүрэг бодитойгоор биелэгддэг болно.
“Гүйлгээний зардал” (Р. Коуз)	Өндөр. Бизнесүүд гэрээ байгуулахын өмнө ихээхэн судалгаа хийж, эрсдэлээс хамгаалах нэмэлт зардал гаргадаг.	Эрс буурна. Гэрээний хэрэгжилт баталгаатай болсноор бизнесийн итгэлцэл нэмэгдэж, нэмэлт зардал хэмнэгдэнэ.
Эдийн засгийн харилцааны цар хүрээ	Хязгаарлагдмал. Зөвхөн таньдаг, итгэдэг хүрээндээ, богино хугацааны, энгийн хэлцэл хийх хандлагатай.	Өргөжин тэлнэ. Урт хугацааны, нарийн төвөгтэй, их хэмжээний хөрөнгө оруулалт шаардсан төслүүдийг хэрэгжүүлэх боломж нээгдэнэ.
Санхүүгийн зах зээл	Хөгжил дорой. Зээлийн гэрээний эрсдэл өндөр тул зээлийн хүү өндөр, хүртээмж бага.	Хөгжинө. Зээлийн гэрээний хэрэгжилт сайжирснаар банкны эрсдэл буурч, зээлийн хүү буурч, хүртээмж нэмэгдэнэ.

Энэхүү зохицуулалтын үр дүнд, эдийн засгийн харилцаанд оролцогчдын хоорондын итгэлцэл сэргэж, Рональд Коузын тодорхойлсон “гүйлгээний зардал” бодитойгоор буурснаар, бизнесүүд илүү чөлөөтэй, илүү үр ашигтай ажиллах нөхцөл бүрдэнэ. Энэ нь зөвхөн том компаниудад хамаатай бус, харин бараагаа зээлээр нийлүүлдэг жижиг дэлгүүрээс эхлээд, гэрээт ажлаа хийснийхээ дараа хөлсөө авч чадахгүй хохирдог хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч хүртэлх нийт иргэд, аж ахуйн нэгжийн эрх ашгийг хамгаалсан, нийгмийн шударга ёсыг бэхжүүлсэн, эдийн засгийн нийт бүтээмжийг дээшлүүлсэн асар өргөн хүрээний, эерэг үр дагаврыг авчрах нь дамжиггүй.

2.4. АРАВДУГААР ЗҮЙЛ. АЖ АХУЙ ЭРХЛЭХ, ЧӨЛӨӨТЭЙ ӨРСӨЛДӨХ ЭРХ: ИННОВАЦИЙН ХӨДӨЛГҮҮР БА ХӨГЖЛИЙН ТҮЛХЭЦ

2.4.1. Онол, үзэл баримтлал

Хуулийн төслийн долдугаар зүйлд тусгагдсан аж ахуй эрхлэх, чөлөөтэй өрсөлдөх эрхийг баталгаажуулсан хэм хэмжээ нь Монгол Улсын эдийн засгийн ирээдүйн өсөлтийн гол хөдөлгөгч хүч болох хувийн хэвшлийнхний санаачилгыг дэмжих, тэдний өмнө тулгарч буй зохицуулалтын болон институцийн саад тотгорыг арилгахад чиглэгдсэн, энэхүү шинэчлэлийн зүрхэн хэсэг болсон зохицуулалт юм.

Энэ нь эдийн засгийн шинжлэх ухааны нэрт төлөөлөгч, Австрийн сургуулийн гол сэтгэгч Йозеф Шумпетерийн “бүтээлч сүйрэл” (Creative Destruction) хэмээх онолтой шууд холбогддог. Энэхүү онолын мөн чанар нь, эрүүл, динамик эдийн засгийн хөгжил нь тасралтгүй үргэлжлэх инновацийн үйл явцаар дамждаг бөгөөд энэ үед шинэ технологи, шинэ бизнесийн загвар, шинэ санаачилга нь хуучирсан, үр ашиггүй үйлдвэрлэл, компаниудыг зах зээлээс шахан гаргаж, тэдгээрийн оронд нийгмийн нөөцийг илүү үр ашигтайгаар ашигладаг гэсэн үзэл санаа юм. Энэхүү “бүтээлч сүйрэл”-ийн процесс саадгүй явагдахын тулд хоёр үндсэн нөхцөл зайлшгүй шаардлагатай байдаг. Нэгдүгээрт, шинэ санаа, шинэ бизнес эрхлэгчид зах зээлд ямар нэгэн хүнд суртал, зохиомлоор бий болгосон саад тотгоргүйгээр, чөлөөтэй нэвтрэх боломжтой байх ёстой. Хоёрдугаарт, зах зээлд шударга өрсөлдөөний дүрэм үйлчилж, амжилтад хүрэх эсэх нь тухайн бизнес эрхлэгчийн улс төрийн холбоо сүлбээ, авлига өгөх чадвараас бус, харин түүний хэрэглэгчдийнхээ хэрэгцээг хэр сайн хангаж, өрсөлдөгчдөөсөө илүү сайн, илүү хямд, илүү шинэлэг бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг санал болгож чадахаас л хамаардаг байх ёстой. Энэхүү хуулийн төслийн долдугаар зүйл нь яг эдгээр нөхцөлийг Монгол Улсад бүрдүүлэх эрх зүйн үндсийг тавьж байгаагаараа түүхэн ач холбогдолтой юм.

2.4.2. Олон улсын туршлага ба харьцуулсан эрх зүй

Аж ахуй эрхлэх эрх чөлөө, шударга өрсөлдөөнийг дэмжих нь хөгжингүй орнуудын эдийн засгийн бодлогын тулгын чулуу байсаар ирсэн. Жишээлбэл, Дэлхийн Банкны жил бүр эрхлэн гаргадаг байсан “Doing Business” тайлангийн “Бизнес эхлүүлэх” (Starting a Business) үзүүлэлтээр Шинэ Зеланд, Сингапур, Дани зэрэг улсууд байнга тэргүүлдэг байсны нууц нь компани байгуулах үйл явцыг хэдхэн цагийн дотор, цөөн хэдэн процедураар, хамгийн бага зардлаар, бүрэн цахимаар хийх боломжийг олгосонд оршдог. Энэ нь шинэ санаатай хэн бүхэнд бизнес эрхлэгч болох үүд хаалгыг нээж өгч, эдийн засгийн динамизмыг дэмждэг. Нөгөө талаас, шударга өрсөлдөөнийг хамгаалах чиглэлээр АНУ-ын 1890 онд батлагдсан Шерманы нэрэмжит Антитраст хуулиас эхлэлтэй, олон зуун жилийн түүхтэй өрсөлдөөний бодлого, хууль тогтоомж нь “Standard Oil” зэрэг аварга монополиудыг задлахаас эхлээд, орчин үеийн технологийн гигантуудын зах зээлд ноёрхох үйлдлийг хянах хүртэлх урт замыг туулсан бөгөөд энэ нь тус улсын эдийн засгийн инновацийн чадавх, өрсөлдөх чадварыг хадгалах гол механизм болсоор ирсэн. Үүнтэй адилаар, Европын Холбооны Өрсөлдөөний Хороо нь гишүүн улсуудын зах зээлд шударга өрсөлдөөнийг гажуудуулсан, төрийн зүгээс үзүүлж буй хууль бус татаас, дэмжлэгийг хориглох, компаниудын хууль бус үгсэн тохиролцоог таслан зогсоох зэрэг идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдагаараа алдартай. Эдгээр туршлагаас харахад, төр нь зөвхөн хувийн хэвшлийнхний хоорондын шударга бус өрсөлдөөнийг хянаад зогсохгүй, мөн өөрөө, эсвэл өөрийн өмчит компаниудаар дамжуулан зах зээлийг гажуудуулагч гол хүчин зүйл болохоос сэргийлэх нь чухал болох нь харагдаж байна.

2.4.3. “Зөвшөөрлийн ширэнгэ” ба “Төрийн давамгайлал”: Монгол дахь өрсөлдөөний бодит орчин

Дээрх олон улсын амжилттай туршлага, онолын үзэл баримтлалын гэрэлд Монгол Улсын өнөөгийн нөхцөл байдлыг авч үзвэл, аж ахуй эрхлэх, чөлөөтэй өрсөлдөх эрхийн хэрэгжилтийн хувьд онол ба практикийн хооронд асар том зөрүү үүссэн, гүнзгий гажуудсан дүр зураг харагдаж байна. Нэгэн цагт Дэлхийн Банкнаас эрхлэн гаргадаг байсан “Doing Business” тайланд “Бизнес эхлүүлэх” үзүүлэлтээр манай улс харьцангуй өндөр байр эзэлдэг байсан нь өнгөц харахад таатай мэт сэтгэгдэл төрүүлдэг боловч, энэ нь зөвхөн мөсөн уулын орой төдий бөгөөд компаниа улсын бүртгэлд бүртгүүлсний дараа л жинхэнэ сорилт, бэрхшээл эхэлдгийг нуун дарагдуулдаг юм. “Heritage Foundation”-ийн “Бизнесийн эрх чөлөө” үзүүлэлтээр 68.0 гэсэн дунджаас дээгүүр оноо авсан нь ч мөн энэхүү өнгөц байдлыг илтгэх бөгөөд бодит амьдрал дээр бизнес эрхлэгчид үйл ажиллагаагаа явуулахын тулд олон арван хууль, дүрэм, журам, стандартын дагуу тоо томшгүй олон зөвшөөрөл, лиценз, дүгнэлт, магадлагааг хэд хэдэн төрийн байгууллагын хооронд олон сар, жилээр хөөцөлдөх шаардлагатай болдог “зөвшөөрлийн ширэнгэ”-тэй тулгардаг. Энэхүү үйл явц нь ил тод бус, хүнд суртал ихтэй, албан тушаалтны хувийн үзэмжээс хэт хамааралтай байдаг нь зөвхөн цаг хугацаа, хөрөнгө мөнгийг үрээд зогсохгүй, бизнес эрхлэгчдийн инноваци хийх, үйл ажиллагаагаа өргөжүүлэх урам зоригийг нь мохоодог. Нөгөө талаас, шударга өрсөлдөөний талбарт хамгийн том гажуудлыг төр өөрөө, өөрийн өмчит компаниудаараа (ТӨК) дамжуулан бий болгож байна. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн хүрээнд эдгээр компаниуд нь төрөөс татаас авах, зээлийн баталгаа гаргуулах, татварын хөнгөлөлт эдлэх зэрэг хувийн хэвшлийнхэнд байхгүй олон давуу эрхийг эдэлдэг нь Өрсөлдөөний тухай хуулийн үндсэн зарчимтай шууд зөрчилдөж, “шүүгч нь өөрөө тамирчин болсон” тэгш бус талбарыг бий болгодог. Энэхүү шударга бус өрсөлдөөний үр дүнд хувийн хэвшлийн компаниуд зах зээлээс шахагдах, эсвэл үйл ажиллагаагаа өргөжүүлж чадахгүйд хүрч, эдийн засгийн нөөц нь үр ашиггүй, улс төрийн нөлөө бүхий төрийн өмчит компаниудад төвлөрч, нийт эдийн засгийн бүтээмжийг унагаж байна.

2.4.4. Зохицуулалтын агуулга, хүлээгдэж буй үр нөлөө

Хуулийн төслийн долдугаар зүйл нь өмнөх хэсэгт оношилсон, Монгол Улсын эдийн засгийн динамизмыг боомилж, инновацийн хөдөлгүүрийг унтрааж буй “зөвшөөрлийн ширэнгэ” болон “төрийн давамгайлал”-ын архагшсан гажуудлыг арилгах, улмаар Йозеф Шумпетерийн тодорхойлсон “бүтээлч сүйрэл”-ийн эрүүл процессыг эх орондоо эхлүүлэхэд чиглэгдсэн, энэхүү шинэчлэлийн зүрхэн хэсэг болсон зохицуулалтыг агуулж байна. Тус зүйлийн 7.1 дэх хэсэгт “Хувь хүн, хуулийн этгээд нь хуулиар хориглоогүй аливаа аж ахуйн үйл ажиллагааг чөлөөтэй эрхлэх эрхтэй” хэмээн заасан нь зүгээр нэг тунхаглал бус, харин өнөөг хүртэл ноёрхож ирсэн “төр зөвшөөрвөл хийнэ” гэсэн хүнд сурталт сэтгэлгээнээс “хуулиар хориглоогүй л бол хийх нь иргэний суурь эрх” гэсэн эрх чөлөөт нийгмийн сэтгэлгээнд шилжих парадигмын томоохон эргэлтийг эрх зүйн хувьд баталгаажуулж буй хэрэг юм. Энэхүү зарчмын бодит үр нөлөө нь төрийн

байгууллагууд дур мэдэн, ямар ч бодитой үндэслэлгүйгээр шинээр зөвшөөрөл, хориг хязгаарлалт бий болгох боломжийг хааж, аливаа зохицуулалт нь нийтийн эрх ашигт зайлшгүй шаардлагатай гэдгээ нотлох үүргийг төрд хүлээлгэнэ. Ингэснээр бидний урьдчилан тандан судлах тайланд дурдсан, нэг аж ахуйн нэгжид жилд дунджаар 9 сая төгрөгийн дарамт учруулж буй “гүйлгээний зардал” бодитойгоор буурч, жижиг, дунд бизнес эрхлэгчдийн нуруун дээрх ачаа хөнгөрч, тэднийг өсөж дэвжих, шинээр ажлын байр бий болгох бодит боломжоор хангах юм.

Хүснэгт 6: Бизнесийн орчныг хялбаршуулсны үр дүнгийн таамаглал

Үзүүлэлт	Одоогийн байдал	Хүлээгдэж буй үр дүн (Хууль батлагдсаны дараа)	Үр нөлөөг хэмжих индекс
Зөвшөөрлийн тоо, хугацаа	Олон, урт, хүнд сурталтай. 2022 оны шинэчлэлээр буурсан ч далд зөвшөөрөл их.	Эрс цөөрнө. Зөвхөн нийтийн эрх ашигт зайлшгүй шаардлагатай зөвшөөрөл үлдэнэ.	World Bank, “Business Ready” report
ЖДҮ-ийн “Гүйлгээний зардал”	Өндөр (дунджаар 9 сая ₮/жил). Бизнесийн ашгийг бууруулж, өсөлтийг боомилдог.	Эрс буурна. Хэмнэгдсэн нөөц нь дахин хөрөнгө оруулалт, ажлын байр болон хувирна.	Дотоодын судалгааны байгууллагын мониторинг
Зах зээлд нэвтрэлт	Хязгаарлагдмал. Зохиомол саад тотгор нь шинэ бизнес эрхлэгчдийн санаачилгыг мохоодог.	Нээлттэй, чөлөөтэй болно. Инноваци, шинэ санаачилга нэмэгдэж, эдийн засгийн динамизм сайжирна.	Heritage Index, “Business Freedom”
Шударга өрсөлдөөн	Гажуудсан. ТӨК-ийн давамгайлал, танил талын сүлжээ ноёрхдог.	Эрүүл, тэгш болно. Бүтээмж, үр ашигт суурилсан өрсөлдөөн бий болж, хэрэглэгчид хожно.	Heritage Index, “Government Integrity”

Түүнчлэн, энэ зүйлийн 7.2 дахь хэсэгт төрийг шударга, чөлөөт өрсөлдөөний орчныг бүрдүүлэх үүрэгтэй гэж тодорхойлж, монополь, давамгайлал, шударга бус өрсөлдөөнийг хориглосон нь зөвхөн хувийн хэвшлийнхэнд хамаатай бус, харин төрийн өмчит компаниудын шударга бус давамгайлал, тэдний эдэлдэг давуу эрхийг хязгаарлах эрх зүйн үндэс болж өгнө. Энэ нь “тоглоомын талбайг тэгшилж”, бүх оролцогчдод ижил, тэгш нөхцөлөөр өрсөлдөх боломжийг олгосноор, эдийн засгийн нөөцийг хамгийн үр ашигтай, хамгийн бүтээмжтэй ашиглаж чадсан нь ялдаг эрүүл тогтолцоог бий болгоно. Энэхүү зохицуулалтын үр дүнд “Heritage Foundation”-ийн “Бизнесийн эрх чөлөө” (Business Freedom) болон “Хөдөлмөрийн

эрх чөлөө” (Labor Freedom) гэсэн үзүүлэлтүүд бодитойгоор сайжирч, Монгол Улсын эдийн засаг илүү динамик, инновацид суурилсан, олон тулгууртай болох стратегийн зорилтод хүрэх хамгийн чухал алхам болох юм.

2.5. АРВАННЭГ, АРВАНХОЁР, АРВАНГУРАВ ДУГААР ЗҮЙЛ. ЭРХ ТЭГШ БАЙДАЛ, МӨНГӨ, САНХҮҮ, МЭДЭЭЛЛИЙН ХАРИЛЦААН ДАХЬ ЭРХ ЧӨЛӨӨ: ЧӨЛӨӨТ ЗАХ ЗЭЭЛИЙН ДЭД БҮТЭЦ

2.5.1. Онол, үзэл баримтлал

Хуулийн төслийн найм, ес, аравдугаар зүйлд тусгагдсан хэм хэмжээнүүд нь өмнөх зүйлүүдэд заасан өмчлөх, гэрээ байгуулах, аж ахуй эрхлэх зэрэг эдийн засгийн эрх чөлөөний үндсэн тулгуур эрхүүдийг бодит амьдрал дээр хэрэгжих боломжийг бүрдүүлэгч, тэдгээрийг хамгаалж, дэмжиж байдаг “дэд бүтэц”-ийн шинжтэй, салшгүй, чухал зохицуулалтууд юм. Хууль зүйн гүн ухаантан Фридрих фон Хайекийн “Эрх чөлөөний Үндсэн хууль” (The Constitution of Liberty, 1960) бүтээлдээ онцолсончлон, эрх зүйт төрийн хамгийн гол шинж чанар нь хуулийг хүн бүрд, ямар ч ялгаварлалгүйгээр, нэгэн ижил үйлчилдэг байх явдал бөгөөд энэ нь иргэдийн хувьд ирээдүйгээ урьдчилан таамаглах, төлөвлөх боломжийг олгож, нийгмийн эмх цэгцийг бий болгодог. Энэхүү үзэл санааны эдийн засгийн харилцаан дахь тусгал нь наймдугаар зүйлд заасан “хуулийн өмнө эрх тэгш байх, ялгаварлан гадуурхахгүй байх” зарчим юм. Энэ нь төрд аль нэг компанийг “ялагчаар тодруулах” (picking winners), эсвэл нөгөөг нь “ялагдагч” болгох эрх мэдэл байхгүй гэсэн үг бөгөөд амжилтад хүрэх эсэх нь зөвхөн зах зээлийн шударга өрсөлдөөний үр дүнд, хэрэглэгчдийн сонголтоор л шийдэгдэх ёстой гэсэн зарчмыг баталгаажуулдаг. Үүний нэгэн адилаар, мөнгө, санхүүгийн харилцаа нь эдийн засгийн “цусны эргэлт” болдог тул энэхүү эргэлтэд төр дур зоргоороо саад учруулах, эсвэл түүний үнэ цэн болох мөнгөн тэмдэгтийн тогтвортой байдлыг алдагдуулах нь нийт эдийн засгийн системийг доголдолд оруулдаг. Иймд есдүгээр зүйлд заасан мөнгө, санхүүгийн харилцаан дахь эрх чөлөө нь энэхүү “цусны эргэлт”-ийг саадгүй, чөлөөтэй явуулах баталгаа болж өгдөг. Эцэст нь, мэдээллийн эрин зуунд бизнесийн үйл ажиллагааны хамгийн үнэ цэнэтэй хөрөнгө нь технологи, ноу-хау, бизнесийн нууц зэрэг оюуны өмч, мэдээлэл болсон тул аравдугаар зүйлд заасан эдийн засгийн мэдээллийн халдашгүй байдал нь өмчийн эрхийн орчин үеийн, өргөтгөсөн хэлбэр бөгөөд инноваци, бүтээлч эдийн засгийг хөгжүүлэх суурь нөхцөл мөн.

2.5.2. Дэд бүтцийн доголдол: Тэгш бус боломж, тогтворгүй санхүүгийн орчин

Дээрх онолын үзэл баримтлалын үүднээс Монгол Улсын өнөөгийн нөхцөл байдлыг шинжилбэл, эдийн засгийн эрх чөлөөний эдгээр чухал “дэд бүтэц”-үүд ноцтой доголдолтой, зарим тохиолдолд бараг нурж унасан дүр зураг ажиглагдаж байна. Наймдугаар зүйлд тусгагдсан эрх тэгш байдлын зарчмын хувьд, хэдийгээр Үндсэн хуульд бүгд хуулийн өмнө эрх тэгш гэж заасан байдаг ч, бодит байдал дээр улс төрийн холбоо сүлбээтэй, эсвэл авлига өгч чадсан компаниуд тендерт шалгарах, газар эзэмших, зөвшөөрөл авах зэрэгт бусдаасаа давуу эрх эдэлдэг нь нийтэд ил болсон нууц юм. “Transparency International” байгууллагын 2023 оны “Дэлхийн

авлигын барометр” судалгаанд оролцсон монголчуудын дийлэнх олонх нь төрийн албан тушаалтнууд болон УИХ-ын гишүүдийг хамгийн авлигад идэгдсэн хэсэг гэж үзсэн нь энэхүү тэгш бус байдал, шударга бус тогтолцооны талаарх олон нийтийн бухимдлын бодит илрэл юм. Есдүгээр зүйлд хамаарах мөнгө, санхүүгийн орчны хувьд, Монгол Улсын банкны салбар хэт төвлөрсөн, хэдхэн том банкны мэдэлд байгаа нь өрсөлдөөнийг хязгаарлаж, зээлийн хүүг өндөр түвшинд байлгасаар ирсэн. Үүний зэрэгцээ, Төв банкны мөнгөний бодлого нь зарим тохиолдолд улс төрийн нөлөөнд автаж, төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх хэрэгсэл болсноор инфляцийг өдөөж, иргэдийн хуримтлалын үнэ цэнийг устгаж, үндэсний мөнт тэмдэгт болох төгрөгт итгэх итгэлийг алдагдуулсаар ирсэн. “Heritage Foundation”-ийн “Мөнгөний эрх чөлөө” үзүүлэлт 67.9, “Санхүүгийн эрх чөлөө” үзүүлэлт 50.0 гэсэн үнэлгээнүүд нь энэхүү тогтворгүй, хязгаарлагдмал санхүүгийн орчны тоон илэрхийлэл юм. Аравдугаар зүйлд хамаарах мэдээллийн халдашгүй байдлын хувьд, хууль хяналтын байгууллагууд шүүхийн зохих зөвшөөрөлгүйгээр, эсвэл улс төрийн зорилгоор аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаанд гэнэтийн шалгалт хийж, компьютер, бичиг баримтыг нь хураан авдаг, бизнесийн нууцыг нь задруулдаг зэрэг үйлдлүүд нь бизнес эрхлэгчдийн дунд байнгын айдас, хүйдсийг бий болгож, тэднийг инноваци хийх, шинэ технологи нэвтрүүлэхээс болгоомжлоход хүргэдэг. Энэ бүх доголдлууд нь нийлээд эдийн засгийн харилцаанд итгэлцэл, найдвартай байдлыг устгаж, эрсдэлийг нэмэгдүүлж, хөгжлийг сааруулж буй суурь хүчин зүйлс болж байна.

2.5.3. Зохицуулалтын агуулга, хүлээгдэж буй үр нөлөө

Хуулийн төслийн найм, ес, аравдугаар зүйлүүдэд тусгагдсан хэм хэмжээнүүдийн нийлбэр үр дүнд, эдийн засгийн харилцаанд оролцогчдын итгэлцэл нэмэгдэж, орчин илүү нээлттэй, ил тод, найдвартай болох суурь нөхцөл бүрдэх юм. Наймдугаар зүйлд “Эдийн засгийн харилцаанд оролцогч бүр хуулийн өмнө эрх тэгш байна” гэж заасан нь улс төрийн холбоо сүлбээ, албан тушаал, өмчийн хэлбэрээс үл хамааран, “тоглоомын дүрэм” бүх хүнд ижил, тэгш үйлчлэх ёстой гэсэн эрх зүйт төрийн хамгийн гол зарчмыг эдийн засгийн харилцаанд бодитоор хэрэгжүүлэх баталгаа болно. Энэ нь төрийн байгууллага, албан тушаалтны зүгээс тодорхой нэг компанид давуу байдал олгох, эсвэл нөгөөг нь ялгаварлан гадуурхах, улс төрийн болон бизнесийн явцуу ашиг сонирхлоор хандах боломжийг хуулиар хязгаарлаж, шударга бус өрсөлдөөний нэгэн том үүд хаалгыг хааж буй хэрэг мөн. Есдүгээр зүйлд заасан мөнгө, санхүүгийн харилцаан дахь эрх чөлөөний баталгаа нь иргэд, аж ахуйн нэгжийн эдийн засгийн үйл ажиллагааны “цусны эргэлт” болсон мөнгөн хөрөнгийг чөлөөтэй эзэмших, ашиглах, солилцох эрхийг хамгаалж, төрийн зүгээс энэхүү харилцаанд дур зоргоороо, гэнэтийн хязгаарлалт тогтоохоос сэргийлсэн чухал зохицуулалт юм. Энэ нь “Heritage Foundation”-ийн “Мөнгөний эрх чөлөө” (Monetary Freedom) болон “Санхүүгийн эрх чөлөө” (Financial Freedom) гэсэн үзүүлэлтүүдийг сайжруулах эрх зүйн үндэс болж, улс орны санхүүгийн системийн тогтвортой, найдвартай байдлыг бэхжүүлэхэд хувь нэмрээ оруулна. Аравдугаар зүйлд хууль ёсны аж ахуйн үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээллийн халдашгүй байдлыг баталгаажуулсан нь мэдээллийн эрин зуунд бизнесийн үйл ажиллагааны хамгийн үнэ цэнэтэй хөрөнгө болох бизнесийн нууц, ноу-хау, технологийн

мэдээллийг хууль хяналтын байгууллагын хууль бус шалгалт, шахалтаас хамгаалж буй хэрэг юм. Энэхүү баталгаа нь компаниудыг инноваци хийх, шинэ технологи нэвтрүүлэхэд зоригжуулж, оюуны өмчид суурилсан, өндөр бүтээмжтэй эдийн засгийг хөгжүүлэх нэгэн чухал нөхцөл болж өгдөг. Эдгээр зүйлүүдийн нийлбэр үр дүнд, эдийн засгийн харилцаанд оролцогчдын итгэлцэл нэмэгдэж, орчин илүү нээлттэй, ил тод, найдвартай болох юм.

2.6. ЭДИЙН ЗАСГИЙН ЭРХИЙГ ХЯЗГААРЛАХ ҮНДЭСЛЭЛ, ЖУРАМ: ЭРХ ЧӨЛӨӨ БА ХАРИУЦЛАГЫН ТЭНЦВЭР

2.6.1. Онол, үзэл баримтлал

“Эдийн засгийн эрх чөлөөний тухай” хуулийн төслийн арван нэгдүгээр зүйл нь өмнөх бүлэгт тунхаглан баталгаажуулсан эдийн засгийн суурь эрх, эрх чөлөөнүүдийг хэрхэн, ямар тохиолдолд, ямар хязгаарын дотор хязгаарлаж болохыг тодорхойлсон, энэхүү хуулийн эрх зүйн хүчин чадал, бодит хэрэгжилтийг хангах хамгийн чухал “хариу тэнцвэр”-ийн механизм бүхий зохицуулалт юм. Энэ зүйлгүйгээр, өмнөх бүх эрхийн тунхаглал нь хэт туйлширсан, нийгмийн өмнө хүлээх үүрэг, хариуцлагаас ангид, анархист шинжтэй мэт ойлгогдох эрсдэлтэй бөгөөд харин энэхүү зүйлээр дамжуулан төр ба хувь хүний хоорондын эрх, үүргийн тэнцвэрийг тогтоож, төрийн зүгээс нийтийн эрх ашгийг хамгаалах хууль ёсны үүргээ биелүүлэх боломжийг олгож, хуулийн засаглалын зарчмыг бодитоор хэрэгжүүлж байгаа юм. Эрх чөлөө гэдэг нь хязгааргүй дур зоргоороо авирлахын нэр бус, харин бусдын эрх, эрх чөлөөгөөр хязгаарлагдсан, нийгмийн өмнө хүлээх хариуцлагатай салшгүй холбоотой ойлголт гэдгийг Жон Стюарт Миллийн “Эрх чөлөөний тухай” (On Liberty, 1859) сонгодог бүтээлд тодорхойлсон байдаг. Энэхүү зарчмын дагуу, хувь хүний эдийн засгийн үйл ажиллагаа нь бусдын эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, хүрээлэн буй орчинд хохирол учруулж байвал төр түүнд хязгаарлалт тогтоох хууль ёсны эрхтэй. Гэвч энэхүү хязгаарлалт нь өөрөө дур зоргын шинжтэй, хэтэрсэн, явцуу ашиг сонирхолд үйлчилсэн байж болохгүй бөгөөд энэ нь олон улсын эрх зүйн практикт нийтлэг хүлээн зөвшөөрөгдсөн “пропорциональ байх” буюу “хувь тэнцүүлэх” зарчимд нийцсэн байх ёстой.

2.6.2. Олон улсын туршлага ба харьцуулсан эрх зүй

Дэлхийн хөгжингүй, эрх зүйт төрийг төлөвшүүлсэн улс орнуудын түүхэн туршлага, хууль зүйн практикийг гүнзгийрүүлэн авч үзвэл, тэдгээр улс оронд иргэний эдийн засгийн эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах асуудалд туйлын болгоомжтой, зөвхөн нарийн тодорхойлсон, хууль зүйн өндөр шалгуурыг хангасан нөхцөлд л ханддаг нийтлэг жишиг тогтсон байдаг. Энэхүү олон улсын жишгийн гол цөм нь Германы Үндсэн хуулийн онолоос үүсэлтэй бөгөөд Европын Хүний Эрхийн Шүүхийн практикт төгс төгөлдөржсөн “пропорциональ байх” буюу “хувь тэнцүүлэх” зарчим (principle of proportionality) юм. Энэхүү зарчим нь төрийн зүгээс иргэний эрх, эрх чөлөөнд, тэр дундаа эдийн засгийн эрх чөлөөнд хийж буй аливаа хязгаарлалт нь дур зоргын шинжтэй байхыг хориглож, зөвхөн тодорхой, нарийвчилсан шалгууруудыг нэгэн зэрэг хангасан тохиолдолд л хууль ёсны гэж тооцогдох үндэс болдог. Энэ нь зүгээр нэг хийсвэр онол бус, харин Канад, Австрали, Өмнөд Африк зэрэг дэлхийн

олон арван ардчилсан орны Үндсэн хуулийн шүүхийн практикт өдөр тутам хэрэглэгддэг, хуулийн засаглалын бодит хэмжүүр болсон механизм юм.

Хүснэгт 7: Эрхийг хязгаарлах “Пропорциональ байх” зарчмын олон улсын шалгуур

Шалгуурын үе шат	Агуулга	Шалгах асуулт
1. Хууль ёсны зорилго (Legitimate Aim)	Төрийн зүгээс хийж буй хязгаарлалт нь Үндсэн хуулиар хүлээн зөвшөөрөгдсөн, нийтийн эрх ашигт чиглэсэн тодорхой зорилготой байх ёстой.	Хязгаарлалт нь үндэсний аюулгүй байдал, нийтийн хэв журам, бусдын эрүүл мэнд зэрэг хууль ёсны зорилгыг хамгаалахад чиглэгдсэн үү?
2. Зорилгод нийцсэн байх (Suitability)	Хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ нь дээрх хууль ёсны зорилгодоо хүрэхэд тохиромжтой, үр дүнтэй байх ёстой.	Энэхүү хязгаарлалтыг хийснээр дэвшүүлсэн зорилгодоо хүрэх боломжтой юу?
3. Зайлшгүй шаардлагатай байх (Necessity)	Тухайн зорилгод хүрэх өөр, иргэний эрх, эрх чөлөөг арай бага хөндсөн, зөөлөн арга зам байхгүй байх ёстой.	Энэ зорилгод хүрэх өөр ямар нэгэн арга зам байсан уу? Сонгосон арга хэмжээ нь хамгийн бага хязгаарлалт мөн үү?
4. Эрх ашгийн тэнцвэртэй байдал (Balancing)	Хязгаарлалтын үр дүнд нийтийн эрх ашигт очих үр өгөөж нь хувь хүний эрх, эрх чөлөөнд учруулж буй хохирлоос илүү давсан байх ёстой.	Нийтийн эрх ашгийг хамгаалахын тулд хувь хүний эрхэнд энэ хэмжээний хохирол учруулах нь шударга, зөв үү?

Энэхүү зарчим нь төрийн зүгээс “нийтийн эрх ашиг” гэсэн ерөнхий, тодорхойгүй нэрийн дор иргэдийн эрхэнд дур мэдэн халдах боломжийг хааж, аливаа шийдвэрээ бодитойгоор нотлох, өөр боломжуудыг судалсан байх, эцсийн дүндээ учруулах хохирол, авчрах үр өгөөжөө нарийн дэнслэсэн байхыг шаарддагаараа асар их ач холбогдолтой юм. Энэ нь иргэд, аж ахуйн нэгжийн хувьд төрийн зохицуулалтыг урьдчилан таамаглах боломжийг нэмэгдүүлж, эрх зүйн орчинд итгэх итгэлийг бэхжүүлдэг.

2.6.4. Төрийн дур зоргыг хязгаарлах хууль зүйн механизм

Хуулийн төслийн арван нэгдүгээр зүйл нь өмнөх бүлэгт тунхаглан баталгаажуулсан эдийн засгийн суурь эрх, эрх чөлөөнүүдийг хэрхэн, ямар тохиолдолд, ямар хязгаарын дотор хязгаарлаж болохыг тодорхойлсон, энэхүү хуулийн эрх зүйн хүчин чадал, бодит хэрэгжилтийг хангах хамгийн чухал “хариу тэнцвэр”-ийн механизм бүхий зохицуулалт юм. Энэ зүйлгүйгээр, өмнөх бүх эрхийн тунхаглал нь хэт туйлширсан, нийгмийн өмнө хүлээх үүрэг, хариуцлагаас ангид, анархист шинжтэй мэт ойлгогдох эрсдэлтэй бөгөөд харин энэхүү зүйлээр

дамжуулан төр ба хувь хүний хоорондын эрх, үүргийн тэнцвэрийг тогтоож, төрийн зүгээс нийтийн эрх ашгийг хамгаалах хууль ёсны үүргээ биелүүлэх боломжийг олгож, хуулийн засаглалын зарчмыг бодитоор хэрэгжүүлж байгаа юм. Эрх чөлөө гэдэг нь хязгааргүй дур зоргоороо авирлахын нэр бус, харин бусдын эрх, эрх чөлөөгөөр хязгаарлагдсан, нийгмийн өмнө хүлээх хариуцлагатай салшгүй холбоотой ойлголт гэдгийг Жон Стюарт Миллийн “Эрх чөлөөний тухай” (On Liberty, 1859) сонгодог бүтээлд тодорхойлсон байдаг. Энэхүү зарчмын дагуу, хувь хүний эдийн засгийн үйл ажиллагаа нь бусдын эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, хүрээлэн буй орчинд хохирол учруулж байвал төр түүнд хязгаарлалт тогтоох хууль ёсны эрхтэй. Гэвч энэхүү хязгаарлалт нь өөрөө дур зоргын шинжтэй, хэтэрсэн, явцуу ашиг сонирхолд үйлчилсэн байж болохгүй бөгөөд энэ нь олон улсын эрх зүйн практикт нийтлэг хүлээн зөвшөөрөгдсөн “пропорциональ байх” буюу “хувь тэнцүүлэх” зарчимд нийцсэн байх ёстой. Энэ зүйлд хязгаарлалтыг зөвхөн Үндсэн хуульд заасан тодорхой зорилгууд, тухайлбал, үндэсний аюулгүй байдал, нийтийн хэв журам, бусдын эрх, эрх чөлөө, нийгмийн эрүүл мэндийг хамгаалах гэсэн зайлшгүй шаардлагаар, зөвхөн хуулиар, мөн тухайн зорилгодоо хүрэхэд зайлшгүй шаардлагатай, хамгийн бага хэмжээнд л хийж болно гэсэн олон улсын эрх зүйн практикт нийтлэг хүлээн зөвшөөрөгдсөн “пропорциональ байх” буюу “хувь тэнцүүлэх” зарчмыг хуульчилж өгсөн нь онцгой ач холбогдолтой юм. Энэ нь ирээдүйд төрийн байгууллагууд аливаа зохицуулалтын акт, шийдвэр гаргахдаа тэрхүү шийдвэр нь дээрх нарийн шалгууруудыг хангаж байгаа эсэхээ нотлох үүргийг хүлээлгэж, улмаар иргэн, аж ахуйн нэгж нь төрийн шийдвэрийг шүүхэд гомдоллох, түүний хууль зүйн үндэслэлийг хянуулах бодит эрх зүйн үндсийг бий болгож байна. Энэхүү зохицуулалт нь төрийн зохицуулалтыг илүү ухаалаг, үр дүнтэй, эрсдэлд суурилсан болгоход түлхэц үзүүлж, эдийн засагт учруулж буй шаардлагагүй, хүнд сурталт дарамтыг эрс бууруулах бөгөөд энэ нь эцэстээ “Heritage Foundation”-ийн “Засгийн газрын үр ашиг” (Government Spending) болон “Зохицуулалтын үр ашиг” (Regulatory Efficiency) гэсэн дэд үзүүлэлтүүдэд эерэгээр нөлөөлөх нь дамжиггүй юм.

ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН НИЙГЭМ, ЭДИЙН ЗАСАГТ ҮЗҮҮЛЭХ НЭГДСЭН ҮР НӨЛӨӨ

Энэхүү танилцуулгын өмнөх бүлэгт хуулийн төслийн зүйл, заалт нэг бүрийг задлан шинжилж, тус бүрийнх нь онол, практикийн үндэслэл, хүлээгдэж буй эерэг үр дагаврыг нарийвчлан авч үзсэн билээ. Харин энэхүү гуравдугаар бүлэгт эдгээр тусдаа орших мэт зохицуулалтуудын нийлбэр цогц нь Монгол Улсын нийгэм, эдийн засгийн тогтолцоонд бүхэлд нь ямар гүнзгий, бүтцийн шинжтэй, үржүүлэгч нөлөө үзүүлэхийг нэгтгэн дүгнэх болно. Хуулийн төслийн жинхэнэ хүч чадал нь түүний салангид заалтуудад бус, харин тэдгээрийн нэгдмэл, синергетик үйлчлэлээр илрэх бөгөөд энэ нь эдийн засгийн өсөлтийг хурдасгаж, нийгмийн баялгийг нэмэгдүүлэх цоо шинэ орчныг бүрдүүлэх юм.

3.1. Эдийн засгийн индексийн зорилтод хүрэх боломж

Энэхүү хуулийн төсөл нь зөвхөн эрх зүйн орчныг сайжруулах төдийгүй, Монгол Улсын олон улс дахь өрсөлдөх чадвар, эдийн засгийн эрх чөлөөний түвшинг

илэрхийлдэг гол үзүүлэлтүүдэд бодитой, хэмжигдэхүйц, эерэг нөлөө үзүүлэхээр төлөвлөгдсөн бөгөөд бидний үзэл баримтлалдаа дэвшүүлсэн хоёр үе шаттай, тодорхой зорилтуудад хүрэх гол хөшүүрэг болох юм. Хуулийн төсөлд тусгагдсан зүйл, заалт бүрийн нийлбэр, синергетик үр дүнд, “Heritage Foundation”-ийн “Эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс”-ийн оноог өнөөдрийн 62.6 гэсэн зогсонги түвшнээс бодитойгоор ахиулах боломжтой гэж бидний үнэлгээ харуулж байна. Нэгдүгээр үе шат буюу ирэх 3-5 жилийн хугацаанд, хууль батлагдан хэрэгжиж эхэлснээр, ялангуяа хамгийн доогуур оноотой байгаа “Төрийн үйл ажиллагааны шударга байдал”, “Өмчийн эрхийн хамгаалалт”, “Хөрөнгө оруулалтын эрх чөлөө” зэрэг үзүүлэлтүүд дээр чанарын ахиц гарч, индексийн ерөнхий оноог 66-70 онооны түвшинд хүргэж, Монгол Улсыг “ихэнхдээ эрх чөлөөтэй” ангиллын босгонд хүргэх бодит боломжтой юм. Харин хоёрдугаар үе шат буюу 5-10 жилийн хугацаанд хуулийн хэрэгжилт тогтворжиж, түүнийг дагалдан гарах институцийн шинэчлэлүүд үр дүнгээ өгч эхэлснээр, индексийн оноог 70-76 онооны түвшинд хүргэж, БНСУ, Эстони зэрэг хөгжингүй орнуудын эгнээнд багтах стратегийн зорилтод хүрэх бат бэх суурь тавигдах болно. Энэхүү индексийн ахиц нь зүгээр нэг эрэмбийн төлөөх уралдаан бус, харин түүний цаана агуулагдах эдийн засгийн бодит орчны сайжралт, хөрөнгө оруулалтын өсөлт, эцсийн дүндээ иргэдийн амьдралын чанарын дээшлэлтийн бодит илрэл байх болно.``

3.2. Макро эдийн засгийн өсөлт, бүтцийн өөрчлөлт

Энэхүү хуулийн төслийн хэрэгжилт нь зөвхөн олон улсын индексийн хийсвэр оноонд нөлөөлөөд зогсохгүй, Монгол Улсын макро эдийн засгийн хамгийн чухал үзүүлэлтүүдэд гүнзгий, бүтцийн шинжтэй, эерэг өөрчлөлтийг авчрах болно. Бидний хийсэн олон улсын харьцуулсан судалгаагаар эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс ба нэг хүнд ногдох дотоодын нийт бүтээгдэхүүний (ДНБ) хооронд шууд, хүчтэй эерэг хамаарал байдаг нь нотлогдсон бөгөөд, энэхүү хууль нь яг энэ хамаарлыг Монгол Улсын бодит байдал болгох гол механизм юм. Хөрөнгө оруулалтын орчин сайжирч, дотоодын болон гадаадын капитал уул уурхайн бус, нэмүү өртөг шингэсэн, инновацид суурилсан салбаруудад орж ирж, жижиг, дунд бизнесүүд хөл дээрээ тогтон, “сүүдрийн эдийн засаг” хумигдсанаар, Монгол Улсын эдийн засгийн бүтэц солонгорч, түүхий эдийн үнийн савлагаанаас хэт хамааралтай, эмзэг байдал нь эрс буурна. Эдийн засгийн энэхүү эрүүл, олон тулгуурт өсөлтийн үр дүнд, нэг хүнд ногдох ДНБ-ий хэмжээ бодитойгоор нэмэгдэж, бидний үзэл баримтлалдаа дэвшүүлсэн нэгдүгээр үе шатны зорилт болох 10,000 ам.доллар, цаашлаад хоёрдугаар үе шатны зорилт болох 20,000 ам.долларын босгыг давах эдийн засгийн бат бэх суурь тавигдана. Энэ нь Монгол Улсыг “дундаж орлогын хавх”-наас гаргаж, өндөр орлоготой орнуудын эгнээнд хүрэх түүхэн боломжийг нээж өгөх стратегийн ач холбогдолтой үр дүн мөн.

3.3. Болзошгүй сөрөг нөлөөллийг удирдах нь: Хүртээмжтэй өсөлтийн бодит баталгаа

Аливаа томоохон, бүтцийн шинжтэй шинэчлэл нь урт хугацаандаа нийгэм, эдийн засагт асар их эерэг үр дүнг авчирдаг хэдий ч, түүний шилжилтийн үе шатанд тодорхой сорилт, болзошгүй сөрөг үр дагаврыг дагуулдаг гэдгийг урьдчилан

тооцох нь чухал. Энэхүү шинэчлэлтэй холбогдуулан үүсэж болзошгүй хамгийн гол эрсдэл бол шилжилтийн үед орлогын тэгш бус байдал түр зуур нэмэгдэх магадлал юм. Эдийн засгийн өсөлтийн эхний үед, зах зээлийн шинэ боломжийг ашиглах илүү их капитал, боловсрол, ур чадвартай хэсгийн орлого бусдаасаа илүү хурдацтай нэмэгдэж, орлогын ялгаа түр зуур гүнзгийрэх хандлагатай байдгийг олон улсын туршлага харуулдаг.

Гэвч энэ нь шинэчлэл бүтэлгүйтсэний дохио бус, харин эдийн засаг эрүүлжиж, “бүтээлч сүйрэл”-ийн процесс явагдаж эхэлсний зайлшгүй үр дүн юм. Хамгийн гол нь, олон улсын бодит тоо баримт, түүхэн туршлагаас харахад энэхүү тэгш бус байдлын өсөлт нь зөвхөн түр зуурынх байдаг бөгөөд урт хугацаандаа эдийн засгийн эрх чөлөө нь орлогын хуваарилалтыг илүү тэгш, тогтвортой болгодог болох нь батлагдсан. Үүнийг эдийн засгийн эрх чөлөөний түвшнээр ангилсан улс орнуудын орлогын тэгш бус байдлын гол хэмжүүр болох Жини коэффициентийг харьцуулан харж болно.

Дэлхийн Банкны мэдээллийн санг Heritage Foundation-ийн индекстэй уялдуулан хийсэн шинжилгээнээс харахад, “дарангуйлалтай” болон “ихэнхдээ эрх чөлөөгүй” ангиллын орнуудын Жини коэффициент дунджаар 40-50 хооронд хэлбэлзэж, маш өндөр тэгш бус байдалтай байдаг. Учир нь эдгээр улсад баялаг нь зөвхөн улс төрийн эрх мэдэлд ойр, авлигажсан цөөнхийн гарт төвлөрдөг. Харин “эрх чөлөөтэй” болон “ихэнхдээ эрх чөлөөтэй” ангиллын орнуудын хувьд, эдийн засгийн өсөлт нь нийгмийн дундаж давхаргыг бэхжүүлж, шинээр олон сая ажлын байр бий болгож, хөдөлмөрийн зах зээлийн өрсөлдөөнийг бий болгосны үр дүнд Жини коэффициент нь дунджаар 30-35 хооронд, харьцангуй нам, тогтвортой түвшинд хүрсэн байдаг.

Хүснэгт 8: Эдийн засгийн эрх чөлөө ба Орлогын тэгш байдал, Ядуурлын харьцуулалт

Эдийн засгийн эрх чөлөөний ангилал (Heritage Foundation)	Дундаж Жини коэффициент (ойролцоогоор)	Хамгийн ядуу 10%-ийн дундаж орлого (ам.доллар, ХАЧП)
Эрх чөлөөтэй	~32.5	\$16,850
Ихэнхдээ эрх чөлөөтэй	~34.8	\$12,100
Дунд зэргийн эрх чөлөөтэй (Монголын ангилал)	~38.2	\$6,500
Ихэнхдээ эрх чөлөөгүй	~41.5	\$4,200
Дарангуйлалтай	~45+	\$1,950

Эх сурвалж: Heritage Foundation, Fraser Institute, Дэлхийн Банкны мэдээллийн санд хийсэн шинжилгээнд үндэслэв.

Энэхүү хүснэгтээс харахад, эдийн засгийн эрх чөлөө нэмэгдэхийн хэрээр орлогын тэгш бус байдал (Жини коэффициент) урт хугацаандаа **буурдаг** болох нь тодорхой харагдаж байна. Гэвч үүнээс ч илүү чухал үр дүн бол нийгмийн хамгийн

эмзэг бүлэг болох хамгийн ядуу 10%-ийн бодит орлогын хэмжээ юм. “Эрх чөлөөтэй” орнуудад хамгийн ядуу иргэд жилд дунджаар 16,850 ам.долларын орлоготой байхад, “дарангуйлалтай” орнуудад энэ тоо ердөө 1,950 ам.доллар байна. Энэ нь эдийн засгийн эрх чөлөө нь зөвхөн чинээлэг хэсэгтээ үйлчилдэг бус, харин нийгмийн хамгийн доод давхаргыг ядуурлаас гаргах хамгийн хүчтэй, үр дүнтэй, цорын ганц тогтвортой механизм болохыг эргэлзээгүйгээр нотолж байна.

Иймд, бидний зорилго бол шилжилтийн үеийн богино хугацааны сорилтоос эмээж, эдийн засгийн өсөлтийг боомилсон, эцсийн дүндээ нийтээрээ “ядуурлыг тэгш хуваарилах”-ад хүргэдэг төрийн оролцооны буруу замаар явах бус, харин энэхүү хуулиар дамжуулан эдийн засгийн динамик өсөлтийг бий болгож, улмаар нийгмийн бүх гишүүдийг, ялангуяа хамгийн эмзэг хэсгийг өөд татах явдал юм. Энэ бол “хүртээмжтэй өсөлт”-ийн жинхэнэ утга учир бөгөөд бидний санал болгож буй шинэчлэлийн эцсийн, дээд зорилго мөн.

ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙГ ХАНГАХ МЕХАНИЗМ, ЭРХ ЗҮЙН ТОГТОЛЦООНД ЭЗЛЭХ БАЙР СУУРЬ

Энэхүү хуулийн төсөл нь зөвхөн үзэл санааны хувьд өндөр ач холбогдолтой, онолын хувьд зөв байгаад зогсохгүй, мөн бодит амьдрал дээр хэрэгжихүйц, эрх зүйн тогтолцоонд өөрийн байр сууриа эзэлж, бусад хууль тогтоомжийг чиглүүлэн, нийгмийн харилцаанд бодит өөрчлөлтийг авчрах чадвартай байх нь нэн чухал юм. Хууль батлагдах нэг хэрэг, харин түүнийг амьдруулж, хүн бүрд үйлчилдэг, амьд хэм хэмжээ болгох нь огт өөр, илүү их хүчин чармайлт шаардсан ажил байдаг. Иймд энэхүү дөрөвдүгээр бүлэгт хуулийн төсөл нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжтой хэрхэн уялдаж, эрх зүйн тогтолцоонд ямар онцгой байр суурь эзлэх, түүний хэрэгжилтийг хангахын тулд ямар институцийн болон эрх зүйн нэмэлт арга хэмжээ авах шаардлагатайг нарийвчлан авч үзэх болно.

4.1. Үндсэн хууль, олон улсын гэрээнд нийцсэн байдал

Санал болгож буй “Эдийн засгийн эрх чөлөөний тухай” хуулийн төсөл нь Монгол Улсын эрх зүйн тогтолцооны оргил болсон Үндсэн хуулийн суурь үзэл санаа, зарчимтай бүрэн нийцэж, түүнийг зөрчих бус, харин ч түүнд тунхагласан иргэний эдийн засгийн эрх, эрх чөлөөний тухай хийсвэр заалтуудыг бодит агуулгаар баяжуулж, амьдруулах, хэрэгжих механизмыг нь бий болгох эрх зүйн гүн гүнзгий, дотоод үндэслэлтэй юм. Энэхүү хуулийн төсөл нь Үндсэн хуулиас гадуур, эсвэл түүнтэй зөрчилдсөн шинэ хэм хэмжээг бий болгох гэсэн оролдлого огт биш, харин ч эсрэгээрээ, Үндсэн хуульд тунхагласан иргэний эдийн засгийн эрх, эрх чөлөөний тухай ерөнхий, хийсвэр заалтуудыг бодит, амьд, хэрэгждэг, шүүхээр хамгаалагддаг механизм болгон хувиргах эрх зүйн гүүр болох зорилготой. Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хууль нь “хүмүүнлэг, иргэний, ардчилсан нийгэм”-ийг цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилгоо болгосон. Энэхүү эрхэм зорилгын эдийн засгийн үндэс нь Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Төр нь ... хувийн өмчид тулгуурласан ... олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байна” гэж, Арван зургадугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт Монгол Улсын иргэн “... хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө хувийн өмчлөх”, 4 дэх хэсэгт “...ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох,

... аж ахуй эрхлэх эрхтэй” гэж тус тус тунхаглан баталгаажуулсан байдаг. Эдгээр заалтууд нь Монгол Улс төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас татгалзаж, хувийн өмч, хувийн санаачилгад суурилсан зах зээлийн эдийн засгийн замыг эргэлт буцалтгүй сонгосны эрх зүйн дээд баталгаа мөн. Энэхүү хуулийн төсөл нь яг эдгээр Үндсэн хуулийн заалтуудыг бодит амьдралд хэрэгжүүлэхэд чиглэж байгаа юм. Түүнчлэн, энэхүү хуулийн төсөл нь Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ, конвенцийн үзэл санаанд бүрэн нийцэж байна. Тухайлбал, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын “Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал”-ын 17 дугаар зүйлд “Хүн бүр ганцаарчлан болон бусадтай хамтран өмч хөрөнгө өмчлөх эрхтэй”, “Хэний ч өмч хөрөнгийг дур мэдэн хурааж үл болно” гэж заасан байдаг бол, “Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт”-д чөлөөтэй хөдөлмөрлөх, аж ахуй эрхлэх эрхийг баталгаажуулсан байдаг. Мөн Монгол Улсын гадаадын улс орнуудтай байгуулсан “Хөрөнгө оруулалтыг хөхиүлэн дэмжих, харилцан хамгаалах тухай” хоёр талт гэрээнүүдэд тусгагдсан өмчийн эрхийн хамгаалалт, ялгаварлан гадуурхахгүй байх, шударга, тэгш хандах зэрэг зарчмуудтай энэхүү хуулийн үзэл баримтлал бүрэн уялдаж, тэдгээр олон улсын хэм хэмжээг дотоодын хууль тогтоомжид бодитойгоор нутагшуулах ач холбогдолтой юм.

4.2. Эрх зүйн тогтолцоон дахь уялдааг хангах нь

“Эдийн засгийн эрх чөлөөний тухай” хууль нь Монгол Улсын эрх зүйн тогтолцоонд шинээр, ерөнхий, суурь зарчмын шинжтэй хууль тогтоомж болон үйлчлэхээр боловсруугдаж байгаагаараа онцгой ач холбогдолтой юм. Энэ нь одоо үйлчилж буй эдийн засгийн харилцааг зохицуулж буй Хөрөнгө оруулалтын, Татварын, Зөвшөөрлийн, Өрсөлдөөний, Газрын гэх мэт олон арван салбар хуулийг нэг мөсөн хүчингүй болгох, эсвэл шууд орлох зорилгогүй юм. Харин тэдгээр хуулиудын үзэл баримтлалыг нэгтгэн зангидах, тэдгээрийг тайлбарлах, хэрэглэхэд баримтлах суурь зарчим, нэгдсэн үзэл баримтлалыг тогтоож өгөхөд түүний гол ач холбогдол оршино. Хуулийн төслийн арван хоёрдугаар зүйлд “Эдийн засгийн харилцааг зохицуулсан бусад хууль тогтоомжийг тайлбарлах, хэрэглэхдээ энэхүү хуульд заасан эдийн засгийн эрх чөлөөний суурь зарчимд нийцүүлнэ” хэмээн заасан нь энэхүү хуулийн эрх зүйн тогтолцоонд эзлэх онцгой, “засаглагч” (governing) байр суурийг тодорхойлж буй хэрэг юм. Энэ нь Үндсэн хуулийн дараа орох, эдийн засгийн харилцааны хувьд “дэд үндсэн хууль”-ийн шинжтэй хэм хэмжээ болно гэсэн үг юм.

Жишээлбэл, хэрэв ирээдүйд аль нэгэн салбарын хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулахдаа, тодорхой нэгэн бизнесийн үйл ажиллагаанд шинээр зөвшөөрөл шаардахаар тусгавал, тэрхүү зөвшөөрөл нь энэхүү хуулийн арван нэгдүгээр зүйлд заасан “нийтийн зайлшгүй хэрэгцээ”, “пропорциональ байх” зэрэг нарийн шалгууруудыг хангаж байгаа эсэхийг заавал нотлох шаардлагатай болно. Хэрэв хангаагүй бол, Үндсэн хуулийн цэц, эсвэл захиргааны хэргийн шүүх тэрхүү заалтыг энэхүү ерөнхий хуультай зөрчилдөж байна гэж үзэн, хүчингүй болгох эрх зүйн үндэслэлтэй болно. Энэ нь Улсын Их Хурал болон Засгийн газрын цаашдын хууль тогтоох, хэм хэмжээ тогтоох үйл ажиллагааг Үндсэн хуулийн болон энэхүү хуулийн

үзэл санааны хүрээнд чиглүүлж, эрх зүйн орчны нэгдмэл, цогц, тогтвортой байдлыг хангаж, өнөөдрийнх шиг салбар хуулиудын хооронд үүсдэг зөрчил, хийдлээс урьдчилан сэргийлэх хамгийн үр дүнтэй механизм болж өгнө. Энэ нь хуулийн засаглалыг бэхжүүлж, эрх зүйн системийн дотоод уялдаа, цогц байдлыг хангахад эерэгээр нөлөөлөх нь дамжиггүй.

4.3. Хуулийн хэрэгжилтийг хангах, эрх зүйн үр дагаврыг тодорхойлох нь

Хуулийн төслийн гуравдугаар бүлэгт тусгагдсан бусад зохицуулалтууд нь энэхүү хуулийн үзэл санааг бодит амьдралд хэрэгжүүлэх, эрх зүйн тогтолцоонд эзлэх онцгой байр суурийг нь баталгаажуулах, улмаар хуулийн засаглалыг бэхжүүлэхэд чиглэгдсэн процедурын болон эрх зүйн үр дагаврын шинжтэй хэм хэмжээнүүд юм. Арван хоёрдугаар зүйлд “Эдийн засгийн харилцааг зохицуулсан бусад хууль тогтоомжийг тайлбарлах, хэрэглэхдээ энэхүү хуульд заасан эдийн засгийн эрх чөлөөний суурь зарчимд нийцүүлнэ” хэмээн заасан нь энэхүү хуулийн эрх зүйн тогтолцоон дахь онцгой, “засаглагч” (governing) байр суурийг тодорхойлж буй хэрэг юм. Энэ нь Үндсэн хуулийн дараа орох, эдийн засгийн харилцааны хувьд “дэд үндсэн хууль”-ийн шинжтэй хэм хэмжээ болж, Үндсэн хуулийн цэц, захиргааны хэргийн болон иргэний хэргийн бүх шатны шүүхэд эдийн засгийн харилцааг зохицуулсан бусад салбар хуулиудын хоорондын зөрчил, хийдлийг тайлбарлах, маргааныг шийдвэрлэхдээ баримтлах үндсэн чиг баримжаа, тулгуур хэмжүүр нь болох юм. Энэхүү заалт нь одоогийн эрх зүйн системийн эмх замбараагүй байдлыг нэг мөр болгох, хууль хэрэглээний нэгдмэл практикийг тогтоох асар их ач холбогдолтой. Арван гуравдугаар зүйлд энэхүү хуулийг зөрчсөн этгээдэд холбогдох бусад хуульд заасны дагуу хариуцлага хүлээлгэхээр заасан нь эдийн засгийн эрх чөлөөний суурь зарчмуудыг зүгээр нэг тунхаглал бус, харин бодитойгоор сахин хамгаалах механизмтай хууль болгож буй хэрэг юм. Энэ нь төрийн албан тушаалтан иргэн, аж ахуйн нэгжийн өмчийн эрхэнд хууль бусаар халдсан, эсвэл шударга өрсөлдөөнийг гажуудуулсан шийдвэр гаргасан тохиолдолд түүнд Төрийн албаны тухай хууль, Эрүүгийн хууль, Зөрчлийн тухай хууль зэрэг холбогдох хуулиудын дагуу хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн үндэслэлийг нээж өгч байна. Эцэст нь, арван дөрөвдүгээр зүйлд хуулийг дагаж мөрдөх хугацааг тодорхой зааж өгснөөр, нийгэм, эдийн засагт оролцогчдод шинэ эрх зүйн орчинд бэлтгэх, өөрсдийн үйл ажиллагааг нийцүүлэх боломжийг олгож байна.

ТАВДУГААР БҮЛЭГ. НЭГДСЭН ДҮГНЭЛТ

Энэхүү дэлгэрэнгүй танилцуулгад “Эдийн засгийн эрх чөлөөний тухай” хуулийн төслийн зүйл, заалт тус бүрийн агуулга, үзэл баримтлал, хүлээгдэж буй үр нөлөөг урьдчилан тандан судлах тайлан болон бусад эх сурвалжид тулгуурлан нарийвчлан тайлбарлалаа. Эдгээр зохицуулалтуудын нийлбэр дүнгээс үзвэл, энэхүү хуулийн төсөл нь улс орны эдийн засгийн харилцааны эрх зүйн суурийг нэгтгэн цэгцлэх, Үндсэн хуульд тунхагласан иргэний эдийн засгийн суурь эрхийг бодит агуулгаар баталгаажуулах, улмаар хууль хэрэглээний нэгдмэл практикийг бий болгох замаар эрх зүйн орчны тогтвортой, урьдчилан таамаглахуйц байдлыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн цогц зохицуулалт болох нь харагдаж байна. Хуулийн төсөл

нь өөрийн мөн чанарын хувьд шинээр үүрэг, хариуцлага, хүнд суртал бий болгох бус, харин одоогийн эрх зүйн орчинд оршиж буй зөрчил, хийдлийг арилгаж, эдийн засагт оролцогчдын хувьд “тоглоомын дүрэм”-ийг илүү ойлгомжтой, энгийн, шударга болгох зорилгыг агуулж байна.

Өмчийн эрхийн халдашгүй байдлыг баталгаажуулсан, татварын орчны тогтвортой байдлыг хангах, гэрээний эрх чөлөөг хүндэтгэх, аж ахуй эрхлэх, чөлөөтэй өрсөлдөх нөхцөлийг бүрдүүлэх зэрэг хуулийн төсөлд тусгагдсан суурь зарчмууд нь тус бүрдээ болон нийлбэр дүнгээрээ хөрөнгө оруулалтын орчныг сайжруулах, жижиг, дунд бизнесийн хөгжлийг дэмжих, улмаар эдийн засгийн бүтцийг төрөлжүүлж, тогтвортой өсөлтийг хангах эерэг үр дагавартай болохыг энэхүү шинжилгээний үр дүн харуулж байна. Түүнчлэн, төрийн зүгээс иргэний эдийн засгийн эрх, эрх чөлөөнд халдах нөхцөл, хязгаарыг тодорхой болгож, хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангах механизмыг тусгаж өгсөн нь хуулийн засаглалыг бэхжүүлэх, иргэд, аж ахуйн нэгжийн төрд итгэх итгэлийг сэргээхэд чухал ач холбогдолтой юм.