

**БАТЛАВ.
УЛСЫН ИХ ХУРИЙН
ГИШҮҮН**

Х.ГАНХУЯГ

2026 оны 08 сарын 13-ны өдөр

**ЧӨЛӨӨТ БҮСИЙН ТУХАЙ /ШИНЭЧИЛСЭН НАЙРУУЛГА/
ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ**

Нэг.Хуулийн төсөл боловсруулах үндэслэл, шаардлага

1.1.Хууль зүйн үндэслэл, шаардлага

Монгол Улсын Их Хурлаас “Монгол Улсад эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах үзэл баримтлал”-ыг 1995 онд, Чөлөөт бүсийн тухай хуулийг 2002 онд, Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг 2015 онд баталсан байна.

Чөлөөт бүсийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/ хэрэгжиж эхэлснээс хойш өнөөдрийг хүртэлх хугацаанд 12 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлт орсон байх бөгөөд худалдааг хөнгөвчлөх, чөлөөт бүсийг нээх, хаахтай холбогдсон харилцаа, гадаадаас ажиллах хүч авахтай зохицуулалт, согтууруулах ундаа, тамхи худалдах зөвшөөрлийн харилцааг зохицуулжээ.

Чөлөөт бүсийн хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг дээшлүүлэх, худалдааны урсгалыг бий болгох, чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааг эрчимжүүлэх, хил орчмын худалдаа, эдийн засгийн харилцаанд гарч буй өөрчлөлт, шинэчлэлт, чөлөөт бүсийн хөгжлийн орчин үеийн чиг хандлага болон Монгол Улсын онцлог, эрх ашигт нийцүүлэн чөлөөт бүсийн хууль, эрх зүйн орчныг дахин өөрчлөх шаардлага гарч байгааг хуулийн төслийн танилцуулгад дурдсан байх бөгөөд¹ хуулиар чөлөөт бүсийн тодорхойлолт, чөлөөт бүс байгуулах зорилго, чөлөөт бүс байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах харилцаа, чөлөөт бүсийн удирдлага, чөлөөт бүс дэх гааль, татвар, виз, хуулийн этгээдийн бүртгэл, төлбөр тооцоо, хөдөлмөр эрхлэлтийн талаарх тусгай дэглэм, чөлөөт бүсэд эрхлэх үйл ажиллагааны төрөл, чөлөөт бүсийн газрын харилцаа, дэд бүтэц, харуул хамгаалалт зэрэг асуудлыг зохицуулсан байна.

Чөлөөт бүсийн үйл ажиллагаанд хуулиас гадна 10 гаруй дүрэм, журмыг эрх бүхий байгууллагаас батлан мөрдүүлж байна.

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичгийн Зорилт 9.5-д “Үндэсний онцлог бүхий аялал жуулчлал, соёлын үйлчилгээ, худалдаа, үйлдвэрлэлийг бий болгосон, Зүүн хойд Азийн тээвэр, логистикийн болон олон улсын харилцааны зангилаа төв болсон дагуул хотуудыг хөгжүүлэх” гэж, Монгол Улсыг 2021-2025 оны хооронд хөгжүүлэх Үндсэн чиглэлийн 3.1.17-д “Чөлөөт бүсүүдийн дэд бүтцийн бүтээн байгуулалтын ажлыг үе шаттайгаар хийж, экспорт болон дотоодын зах зээлд чиглэсэн худалдаа, үйлчилгээ, хөнгөн үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлж,

¹ “Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн танилцуулга” /2014.06.12-ны өдөр ЗГ-аас УИХ-д өргөн мэдүүлсэн/.

гадаад дотоодын хөрөнгө оруулагчдыг дэмжиж ажиллана” гэж бодлогын баримт бичигтээ чөлөөт бүсийг хөгжүүлэх гэж, Монгол Улсын Их Хурлын 2024 оны 21 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2024-2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн 1.2.2.1-д “Аялал жуулчлал, тээвэр, логистик, олон улсын санхүүгийн төв, эдийн засгийн чөлөөт бүс бүхий эко-ухаалаг Хүннү дагуул хотын бүтээн байгуулалтын хөрөнгө оруулалтын эх үүсвэрийг үе шаттайгаар шийдвэрлэж, дулааны станц, цэвэрлэх байгууламжийн дэд бүтцийг барьж байгуулна” гэж, 1.2.2.5-д “Хүннү хот дахь чөлөөт бүсийг тулгуурлан “Цахиурын хөндий” дата төв хүлэмжийн болон сэргээгдэх эрчим хүчний хосолсон загвар аж ахуйг хөгжүүлнэ” гэж, 1.3.5.4-т “Хөшигийн хөндий болон Алтанбулаг чөлөөт бүсэд ачаа тээвэр, барилгын материалын логистикийн төв байгуулна” гэж, 1.4.1.6-д “Орон нутагт чөлөөт бүс, тусгай бүс, аж үйлдвэрийн парк байгуулж боомт, хөрш орны хотуудтай холбоно” гэж, 3.2.2.11-д “Бүсүүдийн тэргүүлэх чиглэл, онцлог, нөөц, байршлын давуу талд тулгуурлан эдийн засгийн тусгай бүсийг байгуулж, одоо байгаа татварын хөнгөлөлт бүхий чөлөөт бүсүүдийн бүрэн ашиглалтад оруулна” гэж, 3.2.2.12-т “Чөлөөт бүсүүдийн хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө, хэсэгчилсэн болон нарийвчилсан төлөвлөгөөнүүдэд тодотгол хийж, дэд бүтцийн бүтээн байгуулалтын ажлыг үе шаттайгаар хийж, чөлөөт бүсийн хууль, эрх зүйн орчныг шинэчилнэ” гэж, 3.3.5.5-д “Түүх, соёл, байгалийн үзэсгэлэнт газрын нөөц, археологи, палеонтологийн нөөцөд тулгуурласан аялал жуулчлалын чөлөөт бүс байгуулж, жуулчдын нэвтрэх урсгалыг нэмэгдүүлнэ” гэж, 3.3.7.4-т “Мэдээллийн технологи, судалгаа хөгжүүлэлт, инновацын үйл ажиллагаа эрхлэх татварын хөнгөлөлттэй чөлөөт бүс, шинжлэх ухааны паркийг хөгжүүлнэ” гэж, 4.4.2.14-т “Чөлөөт бүсүүдэд бизнес инкубатор төвийг байгуулж, гадаад худалдааны түүхий эд, технологийн солилцоогоор аж ахуй эрхлэгчдийг дэмжинэ” гэж тус тус бодлогын баримт бичигт чөлөөт бүсийг хөгжүүлэх талаар тусгажээ.

1.2.Практик шаардлага

Дэлхийн эдийн засгийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцүүлэн эдийн засгийнхаа эргэлтийг сайжруулан улс орны хөгжлийг хурдасган өсөлтийг нэмэгдүүлэх зорилтын хүрээнд Монгол Улсын Их Хурал 2002 оны 38 дугаар тогтоолоор “Алтанбулаг чөлөөт бүс байгуулах тухай”, 2004 оны 17 дугаар тогтоолоор “Замын-Үүд” эдийн засгийн чөлөөт бүс, 2005 оны 74 дүгээр тогтоолоор “Цагаан нуур” худалдааны чөлөөт бүс, 2022 оны 10 дугаар тогтоолоор “Хөшигийн хөндий эдийн засгийн чөлөөт бүс” байгуулахаар шийдвэрлэж, чөлөөт бүсийн газрын талбайн хэмжээ, газрын байршил, хилийн заагийн эргэлтийн цэгийн солбицлыг тогтоожээ.

Манай улсад чөлөөт бүсийн үзэл баримтлал, хууль эрх зүйн орчин бүрэлдээд арав гаруй жил өнгөрч, энэ хугацаанд улсын төсвөөс нэлээд хөрөнгө оруулсан ч тодорхой үр дүнд хүрч чадахгүй байна.

Монгол Улсын Их Хурлын 2001 оны 57 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал”-д эхний ээлжинд ОХУ-тай хил залгаа “Алтанбулаг”, “Цагааннуур”, БНХАУ-тай хил залгаа “Замын-Үүд” боомтод түшиглэн худалдаа, гаалийн тусгай /чөлөөт/ бүсүүд байгуулж, олон улсын жишгийн дагуу уг бүсүүдийн хүрээнд дотоод, гадаадын худалдаа эрхлэгчид, хөрөнгө оруулагчид харилцан ашигтай, хамтран ажиллах бизнесийн орчныг бүрдүүлэх, зохих туршлага бүрдмэгц Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн гүнд тусгай /чөлөөт/ бүсийг зохистой төрөл,

чиглэлээр байгуулах ажлыг өргөжүүлэх зорилтын хүрээнд “Алтанбулаг”, “Замын-Үүд”, “Цагааннуур” чөлөөт бүсийг байгуулсан.

Гэвч “Алтанбулаг”, “Замын-Үүд”, “Цагааннуур”-ын чөлөөт бүсүүдийн одоогийн үйл ажиллагаа нь чөлөөт бүсийн хөгжил, түүнийг дагасан хотжилт, бүтээн байгуулалт, үйлдвэржилтийн талаар тодорхой ахиц үгүй, эдийн засагт тус нэмэр болох тухай анхны зорилтууд нь хэрэгжээгүйгээс эдгээр чөлөөт бүсүүд үр ашиггүй гэж нэрлэгдэх болж байна.

Иймд чөлөөт бүс нь улсын төсвөөр тэтгүүлдэг биш өөрөө өөрийгөө санхүүжүүлээд зогсохгүй улсын төсөвт хөрөнгө төвлөрүүлдэг газар болгож өөрчлөх зарчмын үндсэн дээр эрх зүйн орчныг улс орны хөгжлийн өнөөгийн шаардлага, хэтийн чиг хандлага, тэргүүлэх туршлагад нийцүүлэн боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

2024 оны байдлаар дэлхийн 145 улсад 5400 орчим эдийн засгийн тусгай бүс /ЭЗТБ/ үйл ажиллагаа явуулж байгаа бөгөөд эдгээр нь ойролцоогоор 500-600 тэрбум ам.долларын экспортын бараа бүтээгдэхүүний эргэлт хийж, 100 сая хүнийг ажлын байраар хангаж байна.²

Чөлөөт бүсийн тодорхойлолт

Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-т “чөлөөт бүс гэж гаалийн татвар болон бусад татварын хувьд гаалийн нутаг дэвсгэрийн гадна оршиж байгаад тооцогдох, аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай дэглэм бүхий Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн хэсгийг ойлгоно” гэж тодорхойлсон бөгөөд Хүннү хотын эрх зүйн байдлын тухай, Монгол Улсын Нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хуулиудад “Чөлөөт бүс”, “Эдийн засгийн чөлөөт бүс”, “Эдийн засгийн тусгай бүс”, “Олон улсын санхүүгийн төв” гэх мэт ялгаатай нэршлээр ижил чиг үүрэг бүхий зорилгыг давхардуулан тусгасан нь ойлгомжгүй байдлыг бий болгож, хууль хоорондын давхардал, зөрчил үүсгэж байна.

Өөрөөр хэлбэл Хөшигийн хөндийн чөлөөт бүсэд Хүннү хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль давуу үйлчлэх үү, Чөлөөт бүсийн тухай хууль давуу үйлчлэх үү, эсхүл Хүннү хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль нь ерөнхий хуулийн байдлаар үйлчилж, Чөлөөт бүсийн тухай хууль нарийвчилсан хууль болж үйлчлэх эсэх зэрэг хууль зүйн хувьд тодорхой болгох, ойлголтоо нэгтгэх шаардлагатай тулгарч байна.

Ийнхүү чөлөөт бүс гэх ойлголтын тодорхойгүй байдалтай холбоотойгоор чөлөөт бүсийн дэглэмийг тодорхойлох асуудал нь хууль зүйн хувьд тодорхойгүй хэвээр байна. Иймээс чөлөөт бүсийн төрөл, хэлбэр, тусгай дэглэмийн талаар нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай байна.

Олон улсын эрх зүйн харьцуулалтын хүрээнд авч үзвэл дэлхийн улс орнууд, тухайлбал, Япон, Индонези, Филиппин, Мьянмар, Камбож зэрэг улсууд чөлөөт бүсийн тухай хуулиа “Эдийн засгийн тусгай бүсийн тухай” буюу Special economic zone гэж нэрлэсэн байх ба тусгай бүс нь чөлөөт худалдааны, экспорт боловсруулалтын, эдийн

² UNCTAD. World Investment Report 2024: Special Economic Zones. United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 2024.

засгийн, аж үйлдвэрийн, эдийн засгийн хамтын ажиллагааны зэрэг чөлөөт бүсийн төрлүүдийг өөртөө багтаасан өргөн хүрээтэй ойлголт байна.

Манай улсын хувьд нийт 6-н /Улсын Их Хурлын тогтоолоор 4, Нийслэлийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын тогтоолоор 2/ чөлөөт бүс байгуулсантай холбоотой "Чөлөөт бүсийн тухай" хуулиа "Эдийн засгийн тусгай бүсийн тухай" гэж өөрчилснөөр бүх төрлийн чөлөөт бүсэд үйлчлэх боломжтой эрх зүйн зохицуулалт гэж ойлгож болохоор юм.

Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.11 дэх заалт, 6 дугаар зүйлийн 6.5 дахь хэсэг нь бусад чөлөөт бүс гэх ойлголтоос ялгамжтай байдлаар буюу эдийн засгийн хамтын ажиллагааны бүс гэх нэршлийг тодорхойлсон байгааг мөн Монгол улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 39.1-т "Тусгай бүс байгуулах чиглэл" гэж зааснаас үзвэл чөлөөт бүсүүдийн зорилго, төрлийн хувьд өөр өөр болохыг, мөн чөлөөт бүсэд тодорхой нэг нэгдсэн нэршил, зохицуулалт шаардлагатай болохыг харуулж байна.

Дэлхийн олон улсын судалгаанд эдийн засгийн тусгай бүсийг хөгжлийн үе шатны хувьд SEZ 1.0, SEZ 2.0, SEZ 3.0 гэсэн ангиллаар авч үздэг бөгөөд Монгол Улсад хэрэгжиж буй чөлөөт бүсүүд нь үндсэндээ SEZ 1.0 болон SEZ 2.0 үе шатны онцлогтой гэж үзэж болно. Тухайлбал, Алтанбулаг, Замын-Үүд, Цагааннуур зэрэг чөлөөт бүсүүд нь худалдаа, үйлчилгээ, логистик болон экспортын үйл ажиллагааг дэмжих зорилготой байгуулагдсан бөгөөд татвар, гаалийн хөнгөлөлтөөр дамжуулан гадаад худалдааг өргөжүүлэхэд чиглэсэн уламжлалт бүсийн шинжийг агуулж байна. Энэ нь экспортын үйлдвэрлэл, худалдааг дэмжих зорилготой SEZ 1.0 загвартай нийцэж байгаа бөгөөд цаашид SEZ 3.0 загварт шилжих шаардлагатай байгааг судалгаанд дурдсан байна.

Чөлөөт бүсийн төрөл, хэлбэр

2015 онд батлагдсан Чөлөөт бүсийн хуулийн зорилт нь “чөлөөт бүс байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, түүний байршил, удирдлагын эрх хэмжээ, хяналтын тогтолцоо, чөлөөт бүсэд мөрдөх татвар, гааль, шалган нэвтрүүлэх, хуулийн этгээдийн болон иргэний бүртгэл, хөдөлмөр эрхлэлтийн тусгай дэглэмийн эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино” гэж, хуулийн зорилго нь “тухайн бүсэд эрх зүй хөрөнгө оруулалтын таатай орчныг бүрдүүлснээр иргэн, аж ахуйн нэгжийн экспорт, импортыг дэмжих, экспортын чиглэлийн үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх, худалдаа, үйлчилгээний шинэ салбар, аялал жуулчлал, хөрөнгө оруулалтыг татах, транзит тээвэр, логистикийг нэмэгдүүлэх, тэргүүний техник, технологийг нутагшуулах, худалдааг хөнгөвчлөх, бүс нутгийн хөгжлийг хурдасгах замаар эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлэхэд оршино” гэж тодорхойлсон бөгөөд чөлөөт бүсийн төрөл, хэлбэрийг өөрөөр нарийвчлан хуульчлаагүй байна.

Дэлхийн чөлөөт бүсүүдийн ерөнхий хандлага худалдаанд суурилсан бүсээс илүү техник технологид түшиглэсэн, өрсөлдөх чадвартай бүтээгдэхүүн, үйлдвэрлэл, үйлчилгээг бий болгохыг зорилго болгосон бүсүүдийг хөгжүүлэхэд чиглэж байгаа бөгөөд худалдааны чөлөөт бүс, экспортыг дэмжих бүс, аж үйлдвэрлэлийн тусгай бүс, далайн тээврийн тусгай боомт, шинжлэх ухаан/технологийн парк, хими технологийн бүс, тээвэр логистикийн төв, санхүүгийн чөлөөт бүс, нисэх буудал тойрсон тээвэр логистик, гаалийн тусгай бүс зэрэг үйл ажиллагааны чиглэлийн хувьд ялгаатай,

төрөлжсөн болон нийтлэг үйл ажиллагаа бүхий чөлөөт бүсүүдийг газар нутгийнхаа байрлал, онцлог, дэд бүтцийн нөхцөл байдал, хүрээлэн буй орчин, байгалийн нөөц боломждоо тулгуурлан өөрийн орны эдийн засгийн хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэн улс орон бүр өөрийн бодлогоор тодорхойлж байна.

Олон улсад эдийн засгийн тусгай бүсийг зорилго, үйл ажиллагааны чиглэлээс нь хамааран чөлөөт худалдааны бүс, экспорт боловсруулах бүс, аж үйлдвэрийн парк, шинжлэх ухаан технологийн парк, нэгдсэн тусгай бүс гэсэн үндсэн төрлүүдэд ангилдаг байна.³

Чөлөөт бүсийг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, түүний хилийн цэс, байршлыг тогтоох

Чөлөөт бүсийн хуулиар чөлөөт бүс байгуулах өөрчлөх, татан буулгах, түүний хилийн цэс, байршлыг тогтоох, асуудлыг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал гаргах бүрэн эрхтэй бөгөөд Засгийн газраас санал болгосон хилийн бүсэд чөлөөт бүс байгуулахаар тусгажээ. Түүнчлэн, чөлөөт бүсийг байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах асуудал, бүсийн байршил, хилийн заагийг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал тогтооно гэжээ. Харин хил дамнасан чөлөөт бүсийг Засгийн газар хоорондын хэлэлцээрээр байгуулж, бодлого, үйл ажиллагаагаа эдгээр хэлэлцээрээр зохицуулж болно. Үүнээс үзвэл чөлөөт бүсийг байгуулах, татан буулгах асуудлыг Улсын Их Хурал хэрэгжүүлэхээр зохицуулжээ.

Гэвч Монгол Улсад эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулагдах үйл явц төдийлөн амжилттай хэрэгжиж чадахгүй байгаагийн улмаас олон нийтийн зүгээс шүүмжлэлтэй хандаж байна.⁴ Энэ нь төрийн оролцоо өндөр, удирдлага, зохион байгуулалт, хөрш орнуудын хамтын ажиллагаа, манай улсын экспортын бараа бүтээгдэхүүн зэрэг олон хүчин зүйлээс шалтгаалах боловч хууль, эрх зүйн орчны ойлгомжтой байдал хийгээд хөрөнгө оруулагчдын эрх ашиг, хөрөнгө оруулалтын баталгааг бүрэн хангаж чадсан эсэхээс мөн хамаарч байна.

Үүнээс үзвэл чөлөөт бүсийг ямар зорилгоор байгуулах, мөн чөлөөт бүсийн төрөл, хэлбэр ямар байх, мөн чөлөөт бүсийн удирдлага, зохион байгуулалт, газар олголт, газрын эрх зүйн харилцаа, эрх зүйн тусгай дэглэмийг тодорхойлох зэрэг асуудал нь хууль тогтоомжийн хувьд тодорхойгүй зохицуулагдсан гэж болно.

Олон улсад парламент нь чөлөөт бүсийн эрх зүйн суурийг бүрдүүлж, харин Засгийн газар нь бодит бүсийг байгуулж хэрэгжүүлж байна. Чөлөөт бүсийг Засгийн газрын шийдвэрээр байгуулах нь бодлогыг шуурхай хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлдэг, өөрөөр хэлбэл Засгийн газар нь эдийн засгийн хөгжлийн бодлого, хөрөнгө оруулалтын стратегитай уялдуулан чөлөөт бүсийг байгуулах шийдвэрийг хурдан гаргах боломжтой тул эдийн засгийн өөрчлөлтөд уян хатан хариу үйлдэл үзүүлэх нөхцөлийг бий болгодог байна. Мөн Засгийн газар нь бүсийн дэд бүтэц, санхүүжилт, удирдлагын байгууллагыг байгуулах, төрийн байгууллагуудын уялдаа холбоог хангах үүргийг

³ UNCTAD. (2019). World Investment Report: Special Economic Zones.

⁴З.Мөнгөлжин, Э.Анударь, Эдийн засгийн чөлөөт бүс (Харьцуулсан судалгаа), Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, № 83, цуврал 3, УБ, 2021 он, 166 дахь тал.

хэрэгжүүлдэг тул дэд бүтэц болон хөрөнгө оруулалтын зохион байгуулалтыг төвлөрсөн байдлаар шийдвэрлэх давуу талтай байдаг гэж үздэг.

Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1-д “чөлөөт бүсийн байршил, чөлөөт бүсэд олгох газар нутгийн хэмжээ, хилийн цэсийг тогтоох, өөрчлөх асуудлыг ..., Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ” хэмээн тусгажээ. Гэхдээ энэ нь чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаа явуулах ААН, хөрөнгө оруулагч нарт газар ашиглах, түрээслэх баталгааг бүрэн хангаж чадахгүй байна.

Чөлөөт бүсийн удирдлага болон оролцогчийн эрх, үүрэг

Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 8.2-т заасны дагуу чөлөөт бүсийн захирагчийг томилж, чөлөөлөх, чөлөөт бүсийн дүрэм, зохион байгуулалтын бүтэц, орон тоог чөлөөт бүсийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батлах бөгөөд захирагч нь чөлөөт бүсийн өдөр тутмын үйл ажиллагааг холбогдох хууль тогтоомж, дүрэмд заасан эрх хэмжээний хүрээнд удирдан зохион байгуулдаг.

Хуульд зааснаар чөлөөт бүсийн захиргаа нь хөрөнгө оруулалт, хөгжлийн бодлогын хэрэгжилтийг зохион байгуулах, зохицуулах, дэд бүтэц, газрын харилцааг хөгжүүлэх, хууль эрх зүйн зохицуулалт, түүний хэрэгжилтэд хяналт тавих, дүн шинжилгээ хийх, үнэлгээ өгөх, чөлөөт бүсийн гадаад харилцаа, хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх, хөрөнгө оруулалтыг татах, эдийн засгийн таатай орчныг бүрдүүлэх чиглэлээр Засгийн газрын бодлого, үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд туслах чиг үүрэг бүхий төрийн захиргааны хуулийн этгээд байна. Мөн чөлөөт бүсийн захиргаа нь улсын төсвөөс санхүүжих бөгөөд чиг үүргээ батлагдсан төсөв, орон тооны хязгаарт багтаан хэрэгжүүлж байна.

Энэхүү зохицуулалт нь шийдвэр гаргах шат дамжлага олон, хэрэгжилтийн байгууллагуудын чиг үүрэг тодорхой бус, түүнчлэн бүсийн захиргааны байгууллагын бие даасан байдал, шийдвэр гаргах эрх хэмжээ харьцангуй хязгаарлагдмал, төрөөс хамаарал бүхий байгаа нь хөрөнгө оруулалт татах, үйл ажиллагааг шуурхай зохион байгуулах, бизнес эрхлэгчдэд таатай орчин бүрдүүлэх, чөлөөт бүсэд зөвшөөрөлтэй эрхлэх үйл ажиллагааг нэг цонхны үйлчилгээгээр хэрэгжүүлэх боломжгүй нөхцөлд хүргэж байна.

Нэг цонхны үйлчилгээ

Чөлөөт бүсийн тухай хуульд чөлөөт бүс дэх төрийн үйлчилгээ нь худалдаа, татвар, бизнесийн үйл ажиллагаа, хөрөнгө оруулалтыг хөнгөвчлөх цахим нэг цонхны үйлчилгээнд суурилах талаар тусгасан байдаг хэдий ч ямар үйлчилгээг хамруулах, хэрхэн, хэн хариуцаж ажиллах чиг үүргийг нарийвчлан зохицуулаагүй байна.

Зөвшөөрлийн тухай хуулийн 1.5 дугаар зүйлийн 11 дэх хэсэгт “Эрх бүхий этгээд уялдаа холбоо бүхий зарим төрлийн зөвшөөрлийн олгох, сунгах үйл ажиллагааг нэг цэгийн үйлчилгээний хэлбэрээр зохион байгуулж болно” гэж, Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 9.2-т “Төрийн үйлчилгээ худалдаа, татварын харилцаа, бизнес, хөрөнгө оруулалтыг хөнгөвчлөх цахим нэг цонхны үйлчилгээнд суурилна” гэж заасан ч өнөөдрийг хүртэл энэ заалтын хэрэгжилт хангалтгүй байна.

Монгол Улсад төрөөс зөвшөөрөлтэй эрхлүүлэх үйл ажиллагааг Зөвшөөрлийн тухай хуулиар зохицуулж байгаа бөгөөд уг хуульд 13 чиглэлээр 253 тусгай зөвшөөрлийг давхардсан тоогоор 87 эрх бүхий этгээд, 12 чиглэлээр 123 энгийн зөвшөөрлийг давхардсан тоогоор 34 эрх бүхий этгээд зөвшөөрөл олгохоор тусжээ. Өнөөдрийн байдлаар дээрх зөвшөөрлүүдийг олгох, сунгах, татгалзах, түдгэлзүүлэх, хүчингүйд тооцох харилцааг салбарын 160 гаруй хуулиар нарийвчилан зохицуулж байна.

Зөвшөөрлийн тухай хуулийн 8.1 дүгээр зүйлийн 1.21-д заасан “газар эзэмших, ашиглах”, 12.13-т заасан “согтууруулах ундаа худалдах, түүгээр үйлчилгээ эрхлэх” тусгай зөвшөөрлийг чөлөөт бүсийн нутаг дэвсгэрт чөлөөт бүсийн захирагч, 8.2 дугаар зүйлийн 1.9-д заасан “газар эзэмших, ашиглах”, 11.6-д заасан “тамхи худалдах үйл ажиллагаа эрхлэх” энгийн зөвшөөрлийг чөлөөт бүсийн нутаг дэвсгэрт чөлөөт бүсийн захирагч олгохоор хуульчилжээ.

Холбогдох хуулиар чөлөөт бүсүүдэд “нэг цонхны үйлчилгээ” нэвтрүүлэх зорилт дэвшүүлсэн боловч бодит хэрэгжилт нь хязгаарлагдмал байгаа нь хэрэгжилтийн судалгаанд дурдагдсан байна. Тухайлбал, эдэлбэр газар дээр баригдах барилга байгууламж барих, төлөвлөлт хийх, чөлөөт бүсийн цэвэр усны шугам сүлжээ, барилга байгууламж барих, чөлөөт бүсэд барилга байгууламжийн барилгын ажил эхлүүлэх, үргэлжүүлэх, авто зам, замын байгууламжийн техник, эдийн засгийн үндэслэл, зураг төсөл боловсруулах, барих, арчлах, засварлах зэрэг чөлөөт бүсэд явагдах бүхий л ажиллагааг тухайн орон нутгаас хамааралтай, орон нутгийн ИТХ болон төрийн байгууллагаас зөвшөөрөл олгож байна. Мөн чөлөөт бүсийн хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө, хэсэгчилсэн төлөвлөгөөний дагуу тухайн онд олгох газар ашиглах эрхийг нээлттэй сонгон шалгаруулалтаар олгодог бөгөөд энэхүү ажиллагааг Төрийн худалдан авах ажиллагааны газар хариуцан гүйцэтгэдэг байна.

Хууль, журмаар зөвшөөрлийн харилцааг тус тусдаа зохицуулсан, үйл явц нь салангид хэвээр байгаа нь чөлөөт бүсэд хөрөнгө оруулах, бизнес эрхлэх боломжийг хязгаарлаж, хүндрэл учруулж байна.

Мэдээллийн нэгдсэн сан

Чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаа явуулж буй хуулийн этгээд, хөрөнгө оруулалт, гааль, татвар, зөвшөөрөл, гэрээ, маргаан зэрэг асуудлын мэдээллийг төвлөрүүлсэн, төрийн байгууллагууд хоорондын уялдаа холбоог хангасан мэдээллийн нэгдсэн системийн эрх зүйн үндэс одоогоор тодорхойгүй байна.

Одоогоор чөлөөт бүсэд нэвтрэх систем, чөлөөт бүс дэх аж ахуйн нэгж байгууллагын бүртгэл, мэдээллийг цахимжуулах ажил хийгдэж байгаа бөгөөд чөлөөт бүс тус бүрийн мэдээллийн бааз үүсгэж байгаа мэдээлэл өөр өөр, нэгдсэн стандарт зохицуулалтгүй, хэрэгжилт хангалтгүй байна.

Чөлөөт бүс дэх маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа

Чөлөөт бүс нь гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулалтыг татах стратегийн чухал хэрэгсэл боловч түүний үр ашиг нь зөвхөн татварын хөнгөлөлтөөс бус, эрх зүйн баталгаатай орчин, ялангуяа маргаан шийдвэрлэх найдвартай тогтолцооноос ихээхэн хамаардаг.

Монгол Улсад чөлөөт бүсийн шүүхийн маргааныг шийдвэрлэх тогтолцоо нь ерөнхий шүүхийн системд тулгуурласан бөгөөд иргэний, захиргааны болон арбитрын механизмыг хослуулан ашиглаж байна. Гэсэн хэдий ч чөлөөт бүсэд тусгай шүүхийн тогтолцоо, бүтэц байхгүй, хэрэг хянан шийдвэрлэх харьяалал тодорхой бус байгаа нь чөлөөт бүс хөгжихгүй байгаа томоохон хүчин зүйлийн нэг болж байна.

Чөлөөт бүс дэх шүүхийн асуудал нь эдийн засгийн бодлого болон эрх зүйн тогтолцооны огтлолцолд оршдог нарийн төвөгтэй асуудал юм. Үндэсний шүүхийн харьяалал, олон улсын арбитрын хэрэглээ, эрх зүйн зохицуулалтын уялдаа зэрэг нь чөлөөт бүсийн амжилттай үйл ажиллагаанд шууд нөлөөлдөг.

Судалгаанаас чөлөөт бүс дэх маргааныг ангилаж үзвэл иргэний эрх зүйн маргаан /гэрээний, хөрөнгө оруулалтын, хохирол нөхөн төлүүлэх гэх мэт/, захиргааны маргаан /чөлөөт бүсийн захиргааны байгууллагын шийдвэр, тусгай, энгийн зөвшөөрөл, бүртгэл, татварын маргаан гэх мэт/, олон улсын шинжтэй маргаан /гадаадын хөрөнгө оруулагч оролцсон маргаан, олон улсын гэрээний маргаан гэх мэт/ байна.

Хөрөнгө оруулагчид аливаа улсад хөрөнгө оруулахдаа хамгийн түрүүнд анхаардаг хүчин зүйлсийн нэг нь маргаан үүссэн тохиолдолд түүнийг шударга, хараат бус, хурдан шийдвэрлэх боломж, хууль эрх зүйн зохицуулалт юм.

Монгол Улсад хөрөнгө оруулагчийн эрхийг Хөрөнгө оруулалтын тухай, Арбитрын тухай хуулиар зохицуулж байна.

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

Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайланд үндэслэн Эдийн засгийн тусгай бүсийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл болон дагалдуулан боловсруулах хуулийн төслүүдийг Хууль тогтоомжийн тухай хуульд заасан журмын дагуу боловсруулж дараах харилцааг тусгана:

-Эдийн засгийн тусгай бүсийн тухай хуулийн зорилго, зорилт, үйлчлэх хүрээг тодорхойлж, эдийн засгийн тусгай бүсийн хэлбэрт шилжүүлэх;

-Эдийн засгийн тусгай бүсийг зорилго, үйл ажиллагааны чиглэлээс нь хамааран чөлөөт худалдааны бүс, экспорт боловсруулах бүс, аж үйлдвэрийн парк, шинжлэх ухаан технологийн парк, нэгдсэн тусгай бүс зэргээр төрөлжүүлэх, нэр томьёог тодорхойлох;

-Эдийн засгийн бодлогын хэрэгжилтийг шуурхай, уян хатан байдлаар хангах үүднээс чөлөөт бүс байгуулах өөрчлөх, татан буулгах, түүний хилийн цэс, байршлыг тогтоох эрхийг Монгол Улсын Засгийн газарт өгөх;

-Эдийн засгийн тусгай бүсийн удирдлагын тогтолцоо төвлөрсөн, бие даасан удирдлагатай байх, чөлөөт бүс дэх үйл ажиллагаанд уян хатан, шийдвэр гаргах эрх хэмжээг зохицуулах;

-Эдийн засгийн тусгай бүс дэх төрийн үйлчилгээг “нэг цонхны үйлчилгээ”-ний зарчимд тулгуурлаж, эрх зүйн зохицуулалтыг шинэчлэх;

-Эрсдэлд суурилсан хяналтын системд зөвшөөрөл болон холбогдох мэдээллийг шилжүүлэн цахимжуулах;

-Эдийн засгийн тусгай бүсийн нутаг дэвсгэрт хэрэгжих тусгай дэглэмээр зохицуулж буй ажиллагаатай холбоотой мэдээллийн нэгдсэн санг бүрдүүлэх;

-Эдийн засгийн тусгай бүс дэх маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны шүүхийн тогтолцоог сайжруулах.

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

Эдийн засгийн тусгай бүсийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл болон холбогдох бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл батлагдсанаар дараах үр дагавр бий болно:

Монгол Улсад хэрэгжиж буй чөлөөт бүсийн эрх зүйн зохицуулалтыг эдийн засгийн тусгай бүсийн (ЭЗТБ) хэлбэрт шилжүүлэх нь бүсийн хөгжлийн бодлогыг илүү өргөн хүрээнд хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлэх ач холбогдолтой бөгөөд чөлөөт бүс нь ихэвчлэн худалдаа, логистик, татварын хөнгөлөлтөд төвлөрсөн үйл ажиллагаатай байдаг бол эдийн засгийн тусгай бүсийн ойлголт нь үйлдвэрлэл, технологи, инновац, үйлчилгээ, логистик зэрэг олон салбарыг хамарсан хөгжлийн цогц бодлогыг хэрэгжүүлэх боломжийг олгодог. Иймд хуулийг эдийн засгийн тусгай бүсийн зохицуулалтаар өөрчлөх нь бүсийн үйл ажиллагааны хүрээг өргөжүүлж, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг татах, аж үйлдвэржилтийг дэмжих, бүс нутгийн эдийн засгийн хөгжлийг хурдасгах бодлогын шинэ механизм бий болно.

Мөн Монгол Улсын Үндсэн хуульд хууль тогтоомж нь хоорондоо уялдаа холбоотой, зөрчилгүй байх зарчмыг тодорхойлсон бөгөөд энэ хүрээнд эдийн засгийн тусгай бүсийн зохицуулалтыг нэгдсэн бодлогын хүрээнд боловсруулж, чөлөөт бүсийн ойлголтыг нэгтгэн зохицуулах нь хуулийн уялдаа холбоог хангах, эрх зүйн тогтолцооны тогтвортой байдлыг бэхжүүлэх ач холбогдолтой.

Иймд чөлөөт бүсийн талаарх зохицуулалтыг эдийн засгийн тусгай бүсийн өргөн хүрээтэй ойлголтод нэгтгэж, холбогдох бусад хууль тогтоомжтой нийцүүлэх нь эрх зүйн орчныг илүү тодорхой болгох, бодлогын хэрэгжилтийг үр ашигтай болгох, бүсийн хөгжлийг дэмжих, хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн орчныг тогтвортой болгох, төрийн бодлогын хэрэгжилтийг нэгдсэн байдлаар хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлнэ.

Нөгөө талаас, эдийн засгийн тусгай бүсийн эрх зүйн зохицуулалтыг нэвтрүүлэх нь Монгол Улсыг бүс нутгийн болон олон улсын нийлүүлэлтийн сүлжээнд илүү үр дүнтэй холбох боломжийг бүрдүүлнэ. Энэ нь экспортын чиг баримжаатай үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх, нэмүү өртөг шингэсэн бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийг дэмжих, ажлын байр нэмэгдүүлэх зэрэг эдийн засгийн бодлогын зорилтыг хэрэгжүүлэхэд чухал үүрэгтэй. Түүнчлэн ЭЗТБ-ийн загвар нь олон улсын практикт

өргөн хэрэглэгддэг тул Монгол Улсын бүсийн бодлогыг дэлхийн жишигт нийцүүлэх, хөрөнгө оруулалтын орчныг сайжруулах давуу талтай юм.

Монгол Улс эдийн засгийн тусгай бүсийг олон улсын жишгийн дагуу төрөлжүүлснээр бүс нутгийн онцлогт тохирсон хөгжлийг дэмжих боломжийг бүрдүүлнэ. Төрөлжсөн бүсийн тогтолцоо нь тухайн бүс нутгийн байршил, нөөц боломжид тулгуурлан хөгжих нөхцөлийг бүрдүүлдэг. Жишээлбэл, хил орчмын бүсэд чөлөөт худалдааны бүс, аж үйлдвэр хөгжих боломжтой бүсэд аж үйлдвэрийн парк байгуулах зэрэг бодлого хэрэгжүүлэх боломжтой. Мөн гадаад болон дотоодын хөрөнгө оруулалтыг татахад дэмжлэг болдог. Төрөл бүрийн эдийн засгийн тусгай бүсүүд нь хөрөнгө оруулагчдад тодорхой салбарын чиглэл, татварын болон гаалийн хөнгөлөлттэй нөхцөлийг санал болгодог тул хөрөнгө оруулалтын орчныг илүү ойлгомжтой болно. Мөн Монголын эдийн засаг уул уурхайн салбарт ихээхэн хамааралтай байдаг тул аж үйлдвэр, логистик, технологийн чиглэлийн тусгай бүсүүдийг хөгжүүлэх нь эдийн засгийн бүтцийг олон салбарт тулгуурласан болгоход хувь нэмэр оруулахаас гадна экспортын үйлдвэрлэл болон бүс нутгийн хамтын ажиллагааг нэмэгдүүлж, төрөлжсөн тусгай бүсүүд нь экспортод чиглэсэн үйлдвэрлэл, хил дамнасан худалдааг хөгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлж, бүс нутгийн эдийн засгийн хамтын ажиллагааг өргөжүүлнэ.

Төрийн оролцоог багасгах, үр ашигтай байдал, бүтээмжийг нэмэгдүүлэх, санхүүгийн бие даасан хараат бус байдлыг бүрдүүлэх зорилгоор олон улсын жишиг зохицуулалтын хүрээнд чөлөөт бүсийн удирдлагын тогтолцоог илүү төвлөрсөн, бие даасан удирдлагатай, чөлөөт бүс дэх үйл ажиллагааны аливаа асуудалд уян хатан, шийдвэр гаргах эрх хэмжээтэй байх чиглэлээр боловсронгуй болгох нь улсын хөгжлийн бодлого, хөрөнгө оруулалтын стратеги болон бүс нутгийн хөгжлийн төлөвлөлттэй уялдуулан чөлөөт бүсийн байршил, дэд бүтцийн хөгжлийг илүү шуурхай зохион байгуулах, эдийн засаг, хөрөнгө оруулалтын орчин сайжрах ач холбогдолтой.

Эдийн засгийн тусгай бүс нь эдийн засгийг дэмжих, гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах, худалдаа, үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх чухал хэрэгсэл болдог бөгөөд төрийн үйлчилгээг хурдан шуурхай үзүүлэх, шийдвэр гаргах онцгой бүс байдгаараа онцлогтой юм. Иймд чөлөөт бүс дэх төрийн үйлчилгээг “нэг цонхны үйлчилгээ”-ний зарчимд тулгуурлан зохион байгуулах эрх зүйн зохицуулалтыг шинэчлэх нь бизнес, хөрөнгө оруулалтын орчныг сайжруулж, тусгай бүсийг хөгжүүлэх боломж бүрдэнэ.

Мөн төрөөс олгох зөвшөөрлийг эрсдэлд суурилсан хяналтын системд шилжүүлэн зөвшөөрлийн бүхий л процессыг цахимжуулснаар төрийн хүнд суртал буурах, төрийн байгууллагуудын уялдаа холбоо хангагдах, мэдээлэл ил тод, ойлгомжтой, үйл ажиллагаа хурдан шуурхай болох, албан тушаал, авлигын эрсдэл буурах зэрэг талтай.

Эдийн засгийн тусгай бүс дэх маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгохын тулд шүүхийн зохицуулалтыг үндэсний болон олон улсын жишигт нийцсэн байдлаар хуульчлах шаардлагатай байгаа бөгөөд шүүхийн тогтолцоог оновчтой зохион байгуулах, маргаан шийдвэрлэх олон талт механизм нэвтрүүлэх, эрх зүйн тодорхой байдлыг хангах нь чөлөөт бүсийн хөгжлийн үндсэн нөхцөл болно.

Чөлөөт бүс дэх арбитрын шүүх нь зөвхөн маргаан шийдвэрлэх хэрэгсэл биш, харин хөрөнгө оруулагчийн эрхийг хамгаалах гол баталгаа юм. Монгол Улсад арбитрын эрх зүйн үндэс бүрдсэн боловч түүнийг чөлөөт бүсийн орчинд илүү идэвхтэй, бодитой хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

Иймд арбитрыг чөлөөт бүсийн маргааны үндсэн механизм болгон хөгжүүлэх нь Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын орчныг сайжруулах стратегийн чухал алхам болно.

Чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаа явуулж буй хуулийн этгээд, хөрөнгө оруулалт, гааль, татвар, зөвшөөрөл, маргаан зэрэг асуудлын мэдээллийг төвлөрүүлж, нэгдсэн сангийн тогтолцоог бүрдүүлэх, хариуцах, хяналт тавих этгээдийг тодорхойлох, мэдээллийн нэгдсэн санд төвлөрүүлэх мэдээллийн жагсаалтыг хуульчилснаар чөлөөт бүсийн бодлогыг амжилттай хэрэгжүүлэх суурь нөхцөл бүрдэнэ.

Дөрөв.Хуулийн төсөл нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хуультай хэрхэн уялдах, түүнийг хэрэгжүүлэх зорилгоор цаашид шинээр боловсруулах буюу нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хүчингүй болгох хуулийн талаарх санал

Хуулийн төслийг Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хуульд нийцүүлэн боловсруулах бөгөөд хуулийн төсөлтэй холбогдуулан Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, Зөвшөөрлийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, Согтууруулах ундааны эргэлтэд хяналт тавих, архи дан согтуурахтай тэмцэх тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай, Тамхины хяналтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, Хархорум хотын төлөвлөлт, бүтээн байгуулалт, хөгжлийг дэмжих хуульд өөрчлөлт оруулах тухай, Хот байгуулалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай,

---oOo---