

БАТЛАВ:

УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ГИШҮҮН

О.ЦОГТГЭРЭЛ

**“ТУСГААР ТОГТНОЛ ҮНДЭСНИЙ БАЯЛГИЙН САНГИЙН ТУХАЙ”
ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ**

Нэг.Хуулийн төсөл боловсруулах үндэслэл, шаардлага

Монгол улс 2007 онд “Монгол улсыг хөгжүүлэх сан”, 2009 онд “Хүний хөгжил сан” байгуулж байгалийн нөөцийн орлогыг тусгай санд төвлөрүүлж удирдах оролдлогууд хийсэн. 2010 онд Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, 2016 онд Ирээдүйн өв сангийн тухай хууль батлагдсанаар олон улсын жишигт нийцэх Үндэсний баялгийн сангийн эрхзүйн орчин бүрдсэн. Харамсалтай нь, дээрх сангууд төсвийн хавсарга төдий байж нийгмийн шинжтэй халамжийн шинжтэй арга хэмжээнүүд санхүүжүүлснээр өмнөө тавьсан үүргээ гүйцэтгэж чадсангүй. Дээрх сангуудын их наядаар хэмжигдэх хөрөнгө мөнгө ердөө улс төрчдийн амлалтыг биелүүлдэг хэрэгсэл болж хувирсан. Үүнд манай улсад байгуулагдсан сангууд төрийн байгууллагын эсвэл төрийн өмчит компани хэлбэрийн статустай байсан нь нөлөөлжээ. Иймээс нээлттэй хувьцаат компани, хувийн хөрөнгө оруулалтын компани хэлбэртэй зохион байгуулах шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

Тиймээс үндэсний баялгийн сангийн эрх зүйн зохицуулалтын бодит зүй тогтол, чиг хандлагыг баримжаалсан, өөрийн орны хөгжлийн зорилгод нийцсэн төдийгүй Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлж чадахуйц зорилго, зохицуулалт бүхий Үндэсний баялгийн сангийн тухай хуулийн төслийг боловсруулах зайлшгүй шаардлагатай байна.

1.1.Хууль зүйн үндэслэл

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургаадугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн нийтийн өмч мөн. Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ. Иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй.

Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг ашиглахдаа байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчимд нийцүүлэн түүний үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдож байх эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно” гэж заасан байдаг.

Мөн Үндэсний баялгийн сангийн төрөл, түүний эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхтэй холбоотойгоор Монгол Улсын Их Хурал 2020 оны 2 дугаар тогтоол, 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого”, 2020 оны 24 дүгээр тогтоолоор “Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”, 2021 оны 12 дугаар тогтоолоор “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл” зэргийг тус тус үндэслэн боловсруулсан болно.

1.2. Практик шаардлага

Дэлхийн банкны “Уул уурхай ба оюун ухаан: Байгалийн баялгийн өгөөжийг институт болон хүний хөгжилд чиглүүлэх нь” товхимолд “өнгөрсөн 20 жилийн туршид монгол Улс уул уурхайгаас олсон орлогын 1 ам.доллар бүрийн 99 центийг хэрэглэж, дөнгөж нэг центийг л хуримтлуулжээ. Уул уурхайн салбар 2004 онд эрчимжиж эхэлснээс хойших хугацаанд Монгол Улс нийт 28 тэрбум ам.долларын уул уурхайн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэжээ. Энэ орлогыг 3 ангилж болно; үүнд цалин, ашиг, татвар болон ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр багтана. Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрөөс гадна Засгийн газар ирээдүйн ашигт малтмалын орлогоо барьцаалан 8.7 тэрбум ам.долларын зээл аваад байна. Засгийн газар 2011 оноос Тогтворжуулалтын сан, ирээдүйн өв санд хуримтлуулж эхэлснээр сүүлийн 9 жилд энэ хоёр санд 1.4 тэрбум ам.доллартой тэнцэх хуримтлал орж, 1.2 тэрбум ам.долларын зарцуулалт гарснаар цэвэр дүнгээр 0.2 тэрбум ам.долларын үлдэгдэлтэй байна.

Товчхондоо Монгол Улс уул уурхайн орлогоо бараг бүгдийг нь зарцуулжээ” хэмээн тун тодорхойгоор өгүүлсэн байдаг. Нүүрс, зэс тэргүүтэй уул уурхайн олон томоохон уурхай үйл ажиллагаагаа явуулж, Монгол улсын уул уурхай, эрдэс баялгийн салбар нэгдсэн төсвийн 1/3, нийт экспортын 90 гаруй бүрдүүлэх эдийн засгийн голлох салбар болон хөгжиж байна.

Эдийн засаг дах эрдэс баялгийн салбарын нөлөө өсөхийн хэрээр Үндэсний статистикийн хороо, Дэлхийн банк, Азийн хөгжлийн банк зэрэг газруудын мэдээлж байгаагаар Монголын нийт хүн амын 1/3 нь ядуу, нэн ядуу түвшинд хүрч, ядуурал улам бүр гүнзгийрч байна. Энэ нь уул уурхайгаас олсон мөнгөө зөв зохистой зарцуулж чадахгүй, ирээдүйд зориулан хуримтлал үүсгэхгүйгээр төсвийн алдагдлыг нөхөх, эрх баригчдын сонгуулийн амлалтыг биелүүлэх бэлэн мөнгөний “касс” болгон ашиглаж буйтай холбоотой юм. Түүгээр ч зогсохгүй уул уурхайн салбараас орох ирээдүйн орлогоо барьцаалан зээл аван, халамж болгон тарааж хойч үедээ өр өвлүүлж байсан муу түүх ч бий.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд үндэсний баялгийн сангийн эх санаа, зарчим тусгагдсаны зэрэгцээ үндэсний баялгийн сангийн нэг төрөл болох хуримтлалын сан (Ирээдүйн өв сан), түүний эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон хууль үйлчилж байна. Мөн үндэсний баялгийн сан нь тодорхой төрлүүд (“хуримтлалын” болон “хөгжлийн”)-тэй байж болохыг тодорхойлжээ. Харин газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг төвлөрүүлж, улмаар арвижуулж, тэгш шударга хүртээх зорилгыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны нэг гол оролцогч болох хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагаа эрхлэх сан буюу Хөгжлийн сан, түүний эрх зүйн байдлыг тогтоосон хууль байхгүй байна.

Тиймээс үндэсний баялгийн сангийн нэгэн төрөл болох хөгжлийн сангийн эрх зүйн байдлыг тогтоосон хуулийн төслийг боловсруулан батлах хэрэгцээ, шаардлага гарцаагүй бий болсныг дахин онцолж байна.

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

“Үндэсний баялгийн сангийн тухай” хуулийн төсөл нь 7 бүлэг 28 зүйлтэй байх бөгөөд төсөлд дараах асуудлыг тусгасан болно.

Хуулийн төслийн:

➤ Нэгдүгээр бүлгээр нийтлэг үндэслэл буюу энэ хуулийн зорилго, үйлчлэх хүрээ, нэр томьёоны тодорхойлолт, Баялгийн сангийн хөрөнгийн үйл ажиллагаанд баримтлах зарчим, Баялгийн сангийн төрлийн талаар;

➤ Хоёрдугаар бүлэгт баялгийн сангийн эх үүсвэр, төрөл, зарцуулалтын талаар;

➤ Гуравдугаар бүлэгт баялгийн сангийн хөрөнгийн удирдлагын талаар;

➤ Дөрөвдүгээр бүлэгт Үндэсний баялгийн сангийн корпораци, түүний үйл ажиллагааны талаар;

➤ Тавдугаар бүлэгт баялгийн сангийн засаглалын талаар;

➤ Зургаадугаар бүлэг баялгийн сангийн тайлагнал, ил тод байдал, хяналтын талаар;

➤ Долоодугаар бүлэг бусад зүйл буюу хууль зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлага, хууль хүчин төгөлдөр үйлчлэх хугацааны талаар тус тус зохицуулсан.

Газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг хуримтлуулж, дотоод, гадаадын хөтөлбөрүүдэд санхүүгийн үр ашигтай хөрөнгө оруулалт хийх замаар хөрөнгийг арвижуулах Корпораци хэлбэрээр байгуулах бөгөөд Монгол Улсын Засгийн газар нь хувьцаа эзэмшигч байна. Төлөөлөн Удирдах Зөвлөл нь сангийн хөрөнгийн удирдлагын мандат боловсруулах, ногдол ашгийн бодлогыг тодорхойлох, сангийн гүйцэтгэх удирдлагыг сонгож томилох эрхтэй. Тус сангийн гүйцэтгэх удирдлага нь мэргэжлийн баг байна.

Манай улс баялгийн менежментийн цэгцтэй, тууштай бодлогогүй явж ирсний уршгаар байгалийн баялгийн өгөөжийг хангалттай хүртэж чадахгүй, хойч үедээ үлдээх өвгүй, улс орныхоо хөгжлийг тэтгэх чадваргүй байна. Олон арван их наядын хөрөнгөтэй хэдий ч эдийн засгийн үр өгөөж муутай, төрийн нэртэй улс төрийн намын өмч эдийн засагт давамгайлж, хувийн хэвшлийн хөгжил, чөлөөт зах зээлийг боомилон авлига гаарч улмаар ардчилалд аюул занал учруулах боллоо.

Тийм ч учраас Улсын Их Хурал дахь Ардчилсан намын бүлгээс өнгөрснөө дүгнэж, хөгжлийн боломжоо бүрэн ашиглахын тулд Тусгаар тогтнол Үндэсний баялгийн сангийн тухай хуулийн төслийг боловсруулан өргөн барьж байна.

Тус хуулийн төсөл олон улсын шилдэг туршлага, засаглалын зарчмуудыг судалж нэвтрүүлэхийн тэргүүн зорилтоо болголоо.

Хуулийн төсөлд дараах суурь зарчмуудыг чухалчлан тусгаад байна. Үүнд:

1. Баялгийн сан улс төрөөс ангид байх болно.

2. Баялгийн сан халамжийн сан биш болно.

3. Баялгийн сан өнөө ба ирээдүйн иргэн бүрд зориулагдана.

4. Баялгийн сан улсын төсвийн далд халаас биш болно.

5. Баялгийн сан Төрийн өмчит компаниудаас биш харин уул уурхайн салбараас бүрддэг болно гэсэн зарчмууд мөрдөгдөж эхэлнэ.

Нөхөн сэргэдэггүй байгалийн нөөц баялагтай улс орны өмнө боломж ба сорилт тулгардаг. Хэрвээ зөв ашиглавал эдгээр баялаг нь одоо болон ирээдүй үеийнхэнд

хөгжил, цэцэглэлт авчирна, харин буруу ашиглах буюу үрэн таран хийвэл эдийн засгийн тогтворгүй байдал, нийгмийн зөрчилдөөн, хүрээлэн буй орчны үргэлжилсэн доройтолд хүргэж болно. Байгалийн баялаг нь дахин сэргэдэггүй баялагт хамаарах тул ашиглах тусам баялгийн хэмжээ багасна.

Иймээс баялгийг ашиглах цаг хугацаанд үр өгөөж нь түүнтэй адил эсхүл түүнээс илүү байх ёстой. Монгол Улс нь байгалийн баялагт түшиглэсэн эдийн засаг бүхий улсын хувьд баялгаа урт хугацааны хөгжлийн бодлого, улсын онцлог, нийгмийн тулгамдсан асуудал зэрэг олон хүчин зүйлийг харгалзан үзэж ард түмэндээ тэгш, шударга хүртээх суурь зарчмыг баримтлах нь зөв байна.

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

Байгалийн баялгаас олсон орлогыг хуримтлуулан, тодорхой зорилгоор зарцуулалт, хуваарилалт хийхийн тулд сангийн хөрөнгийг арвижуулах төсөл, хөтөлбөр санхүүжүүлэхэд зарцуулах хууль эрхзүйн үндэс тавигдана.

Дээрх сангуудын бүтэц, зохион байгуулалт, засаглал, үйл ажиллагаанд дараах нийтлэг дутагдлууд арилна. Үүнд:

- Сангийн хөрөнгийн эх үүсвэр зөвхөн улсын төсвөөс хамааралтай байсан тул Төсөв №2 байсаар ирсэн.

- Сангийн хөрөнгө, үйл ажиллагааны хувьд эзэн этгээд буюу эрх зүйн харилцааны субъект байгаагүй.

- Сангийн засаглал буюу найдвартай тогтолцоо, мэргэжлийн баг байгаагүй.

- Сангийн хөрөнгийг захиран зарцуулах үйл ажиллагаанд тавих хяналт сул байсан.

- Улс төрийн шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд өртөгдсөөр иржээ. Өөрөөр хэлбэл, сонгуультай холбоотойгоор бэлэн мөнгө тарааж байсны улмаас сангийн хөрөнгө шавхагдсан зэрэг болно.

Байгалийн баялгийг оновчтой зөв удирдах, тэгш хуваарилах, эдийн засгийн уналт, өсөлтөөс урьдчилан сэргийлэх хэрэгцээ, шаардлагыг хангахын тулд дэлхийн улс орнууд үндэсний баялгийн санг тэр дундаа түүний нэг төрөл болох хөгжлийн санг байгуулна.

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

Тусгаар тогтнол Үндэсний баялгийн сангийн тухай хуулийн төсөл нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болон холбогдох хууль тогтоомжтой нийцэж байгаа болно. Хуулийн төсөлтэй холбогдуулан Ирээдүй өв сангийн тухай хуулийг хүчингүй болгож, Төвбанк /Монголбанк/-ны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийг төслүүдийг дагалдуулан боловсрууллаа.