

ТОВЧ ТАНИЛЦУУЛГА

Эдийн засгийн тусгай бүсийн
тухай /Шинэчилсэн найруулга/
хуулийн төслийн товч танилцуулга

Монгол Улсын Их Хурал “Эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах тухай” үзэл баримтлалыг 1995 онд баталж чөлөөт бүс байгуулах үндэслэл, шаардлага, онцлог зарчим, угтвар нөхцөл, баримтлах шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойлон өдгөө хүртэл гурван чөлөөт бүс байгуулахаар хууль батлан тодорхой хэмжээний хөрөнгө оруулалтыг хийсэн боловч бодит байдал дээр чөлөөт бүсээ жинхэнэ утгаар байгуулж чадаагүй байна.

Гадаадын ихэнх улс чөлөөт бүсийг газар зүйн хувьд оновчтой байршилд байгуулан гадаад худалдааны эргэлтийг сайжруулах, экспортыг дэмжих, ажлын байрыг нэмэгдүүлэх замаар тухайн улс эдийн засгийн олон талын үр ашгийг хүртдэг бөгөөд чөлөөт бүсийг амжилттай хөгжүүлж чадсан улсуудын ихэнх нь далайн боомт болон бусад улстай хил залгаа эдийн засгийн ач холбогдолтой цэгийг сонгон байгуулдаг байна.

Монгол Улсын газар зүйн байрлалын хувьд хоёр улстай хиллэдэг, далайд гарцгүй зэрэг онцлогоо харгалзан Оросын Холбооны улстай хиллэдэг, Алтанбулаг болон Цагааннуур боомт, Бүгд Найрамдах Хятад Ард улстай хиллэдэг, Замын-Үүд боомтод тулгуурлан чөлөөт бүс байгуулсан. Чөлөөт бүсийн үйл ажиллагаа амжилттай явагдахад төрийн бодлого, орон нутгийн оролцоо, бизнес эрхлэгч буюу хөрөнгө оруулагчийн дэмжлэг маш чухал тулгуур хүчин зүйл болдог бөгөөд Монгол Улсын хувьд өнөөг хүртэл хөгжүүлэхээр зорьсон 20 гаруй жилийн туршид ахиц гараагүй шалтгаан нь зөвхөн эрх зүйн орчин бус түүнийг тууштай хэрэгжүүлэх бодлого, дэд бүтцийн бүтээн байгуулалтууд, бизнесийн үйл ажиллагааны уян хатан бодлого, түүнчлэн Засгийн газрын тууштай дэмжлэгийн цогц арга хэмжээг бүхэлдээ хэрэгжүүлж чадаагүй байна.

Тиймээс энэхүү асуудлыг олон талаас нь судалж, хөрөнгө оруулалтыг татах, үндэсний үйлдвэрүүддээ бизнесийн таатай орчныг бий болгох, тээвэр логистикийн сүлжээг бүрдүүлэх, технологийн дэвшлийг дэмжих замаар экспортын хэмжээ, төрлөө нэмэгдүүлэн эдийн засгийн эргэлтээ сайжруулан хөгжлөө хурдасгах оновчтой гарц, шийдлийг санал болгох, тэдгээрийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай эрх зүйн орчныг илүү боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлага тулгарч байна.

Монгол Улсын Их Хурал 2015 оны 02 дугаар сарын 12-ны өдөр Чөлөөт бүсийн тухай хуулийг шинэчлэн баталснаар 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 зохицуулах эрх зүйн үндэс бүрэлдсэн. Мөн чөлөөт бүсийн тухай хуулиас гадна Гаалийн тухай хууль, гаалийн горимыг хялбарчлах, уялдуулах тухай Киотогийн конвенцийн зарим холбогдох заалт, Гааль, татварын ерөнхий газрын даргын 2016 оны А/43 дугаар тушаалаар батлагдсан “Чөлөөт бүсийн горимыг хэрэгжүүлэх журам” зэрэг хэм хэмжээгээр чөлөөт бүстэй холбогдох харилцааг зохицуулж байна.

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 23 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар баталсан “Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл”¹ -д эдийн засгийн бүтцийн шинэчлэлийг эхлүүлж, өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлэн, экспортод чиглэсэн хүнд, хөнгөн үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх зорилтын дор эдийн засгийн тэргүүлэх 16 чиглэлийг тодорхойлсонд “Эдийн засгийг тэтгэсэн, уян хатан, цахим технологид суурилсан олон талт санхүүгийн үйлчилгээг хөгжүүлнэ” гэж “чөлөөт бүс, хилийн боомтуудын барилга байгууламж, тоног төхөөрөмжид шинэчлэлт хийж, олон улсын стандартад нийцүүлэн, нэвтрэх чадварыг нэмэгдүүлнэ” гэж багтаасан.

Монгол Улсын Их Хурал 2020 оны 24 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”², “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого, Монгол Ардын намын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт тулгуурлан зургаан багц асуудлын хүрээнд хэрэгжүүлэх зорилго, зорилт дэвшүүлсний Эдийн засгийн бодлогын хүрээнд “Чөлөөт бүсүүдийн дэд бүтцийн бүтээн байгуулалтын ажлыг үе шаттайгаар хийж, экспорт болон дотоодын зах зээлд чиглэсэн худалдаа, үйлчилгээ, хөнгөн үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлж, гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулагчдыг дэмжиж ажиллана” гэж зорилтоо тодорхойлсон байна.

Монгол Улсын Их Хурлын 2021 оны 91 дүгээр тогтоолоор баталсан “Төрөөс мөнгөний бодлогын талаар 2022 онд баримтлах үндсэн чиглэл”³ -д Монгол Улсын Засгийн газар, Монголбанк, Санхүүгийн зохицуулах хороодод уул уурхайн бус экспортыг дэмжих бодлогыг нэгтгэн тодорхойлж, санхүүгийн дэд бүтэц, санхүүжилтийн хүртээмжтэй тогтолцоог бүрдүүлэх, бизнесийн орчныг сайжруулах чиглэлээр олон улсын санхүүгийн байгууллага, хувийн хэвшилтэй хамтран ажиллах арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхийг даалгажээ.

Монгол Улсын Их Хурлын 2021 оны 106 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар баталсан “Шинэ сэргэлтийн бодлого”⁴-д Монгол Улсын эдийн засгийн хараат бус, бие даасан байдлыг бэхжүүлэх, Коронавируст халдвар /КОВИД-19/-т цар тахлын эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах, хөгжлийг хязгаарлагч хүчин зүйлийг цаг алдалгүй шийдвэрлэж, “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх суурь нөхцөлийг бүрдүүлэх, эдийн засаг, дэд бүтэц болон төрийн бүтээмжийг сайжруулахад чиглэсэн 10 хүртэлх жилийн хугацаанд хэрэгжих дунд хугацааны зорилтуудыг тодорхойлсны дотор “Боомтын сэргэлт” багц асуудлын хүрээнд “Монгол Улсын бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалд тулгуурлан эдийн засгийн чөлөөт бүс, хуурай боомтуудыг үе шаттайгаар байгуулах замаар худалдааны эргэлтийг нэмэгдүүлнэ” гэж заасан.

Мөн 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-т “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

¹ Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2020 он, №36

² Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2020 он, №38

³ Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2021, №46

⁴ Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл: 2022 он, №09

“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-т “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” гэсэн зорилтыг дэвшүүлсэн.

Ийнхүү Монгол Улсын урт болон дунд хугацааны хөгжлийн бодлого, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр зэрэг Улсын Их Хурал, Засгийн газраас бодлогын баримт бичгүүдэд зааснаар чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааг дэмжих, эдийн засагт оруулах хувь нэмрийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн хүчин төгөлдөр эрх зүйн орчин бүрдсэн байна.

Чөлөөт бүсийн өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудал

Чөлөөт бүсийг улсууд хөгжлийн түвшингээсээ хамаарч өөр өөр зорилгоор байгуулдаг бөгөөд хөгжингүй улсууд гадаад эдийн засгийн харилцаагаа идэвхжүүлэх, улс хоорондын хөгжлийн ялгааг арилгах бодлого хэрэгжүүлэх, жижиг дунд бизнесийн үйл ажиллагааг сэргээх, худалдааг дэмжих, худалдааны зардлыг бууруулахаар байгуулдаг бол хөгжиж байгаа улсууд дэд бүтцийг бий болгох, бизнесийн таатай орчинг бүрдүүлэх, орон нутгийн хөгжлийг дэмжих, улсын эдийн засгийг сайжруулах, шинэ техник, технологи нэвтрүүлэх зорилгоор, харин буурай хөгжилтэй улсууд хөрөнгө оруулалтыг татах, техник, технологийн хоцрогдлыг арилгах, ажлын байрыг нэмэгдүүлэхийн тулд чөлөөт бүсийг байгуулдаг.

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.

Монгол Улсын Их Хурлын 1995 оны 87-р тогтоолоор “Монгол Улсад эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах үзэл баримтлал”-ыг анх баталсан. 2002 онд Чөлөөт бүсийн тухай хууль, мөн ондоо “Алтанбулаг” худалдааны чөлөөт бүсийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийг, 2003 онд “Замын-Үүд” эдийн засгийн болон “Цагааннуур”

худалдааны чөлөөт бүсийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиудыг тус тус баталсан юм. Хэдийгээр эрх зүйн орчин бүрдээд бараг 20-иод жилийн хугацаа өнгөрч, үе үеийн Засгийн газруудаас чөлөөт бүсийн үйл ажиллагаа явуулах талаар хүчин чармайлт гаргаж байсан ч чөлөөт бүсүүдийн үйл ажиллагаа хэвийн явагдаж чадаагүй, хүлээсэн үр дүнд хүрээгүй байна.

Иймд 2015 онд улс орны хөгжлийн шаардлага, хэтийн чиг хандлагад нийцүүлэн Чөлөөт бүсийн тухай хуулийг шинэчлэн найруулж баталсан. Энэхүү хуулийг шинэчлэн баталснаар 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 зохицуулах эрх зүйн үндэс бүрэлдсэн. Хуульд Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдалд үл харшлах, олон улсын гэрээний тулгуур зарчим, шаардлага болон Монгол Улсад хүчин төгөлдөр мөрдөж байгаа хуулиар тогтоосон шаардлагад нийцсэн үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, аялал жуулчлал, худалдаа, олон улсын банк, санхүү, төлбөрт таавар, бооцоот тоглоом зэрэг бүх төрлийн үйл ажиллагааг чөлөөт бүсэд явуулж болохоор тусгасан⁵.

Монгол Улсын “Хөрөнгө оруулалтын тухай” хуульд эдийн засгийн тусгай бүсэд хөрөнгө оруулалтын төсөл хэрэгжүүлэх тохиолдолд татварын болон татварын бус дэмжлэг үзүүлэхээр тусгагдсан. Татварын энэхүү таатай нөхцөл хөрөнгө оруулагчдыг татах гол хөшүүрэг болох учиртай юм.

Манай улс дотоод зах зээлийн шингээлт багатай, далайд гарцгүй хэдий ч, дэлхийн тэргүүлэх 2 том зах зээл хаяа дэрлэн оршиж байгаа нь туйлын давуу талыг бий болгож байна. Монгол Улсын хувьд олон улсын стандартын шаардлага хангасан бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг тэдний эрэлт, хэрэгцээнд нийцүүлэн хүргэх асуудал болж байна.

Олон улсын туршлагаас үзэхэд чөлөөт бүс байгуулах бодлогыг хэрхэн хэрэгжүүлж байгаагаас түүний үр дүн шууд хамаарч байх бөгөөд тухайн чөлөөт бүсийг стратеги төлөвлөлт, эрэлт хэрэгцээнд суурилсан арга барилаар хангах, дэд бүтцийг шийдвэрлэх, тогтвортой байдлыг хангах, хууль эрх зүйн таатай орчныг бүрдүүлэх зэргээр төр, засгийн байгууллагуудаас бодитой бөгөөд тууштай дэмжлэг үзүүлж хамтран ажилласнаар амжилттай хэрэгжих үндсэн нөхцөл бүрддэг байна. Чөлөөт бүсийг улсууд олон хэлбэрээр байгуулан ажиллаж байгаа бөгөөд сүүлийн үед аль болох төрийн оролцоог багасгах, үр ашигтай байдал, бүтээмжийг нэмэгдүүлэх, санхүүгийн бие даасан хараат бус байдлыг нь бүрдүүлэх зорилгоор төрийн мэдлээс хувьд шилжүүлэх бодлого баримтлан ажиллаж байна. Чөлөөт бүсийг хамтын ажиллагааны түвшин, өмчийн хэлбэр, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны чиглэлээр нь олон хэлбэрээр ангилан үздэг.

Орчин үед чөлөөт бүсийн төрөл нэмэгдэж аялал жуулчлал, хөдөө аж ахуй, ложистик, мэдээллийн технологийн чиглэлээр бүс байгуулах болсон байна. Монгол Улсад төрөлжсөн чөлөөт бүсийн үйл ажиллагаа чухал байна. Чөлөөт бүсэд Монгол Улсад хүчин төгөлдөр мөрдөж байгаа хуулиар тогтоосон шаардлагад нийцсэн

⁵ Чөлөөт бүсийн тухай хууль (2015) 4.1

үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, аялал жуулчлал, худалдаа, олон улсын банк, санхүү, төлбөрт таавар, бооцоот тоглоом зэрэг бүх төрлийн үйл ажиллагаа явуулж болно.

Монгол Улс нь улс төрийн засаглалын хувьд гадны шууд хөрөнгө оруулалт орж ирэх таатай нөхцөл бүхий ардчилсан тогтолцоотой, Төв Азийн бүс нутагт хараахан бий болоогүй байгаа санхүүгийн чөлөөт бүс байгуулахад байршлын хувьд хамгийн тохиромжтой бөгөөд энэ бүс нутагт санхүүгийн чөлөөт бүсийн орон зай, хэрэгцээ байна.

Байршлын давуу байдлаа ашиглан бүс нутагтаа тээвэр логистик, ачаа тээврийн зангилаа төв болох, эдийн засгаа төрөлжүүлэх, аялал жуулчлалын салбараа тэтгэх хөрөнгө оруулалтын гол хөшүүрэг нь санхүүгийн чөлөөт бүс байгуулж, олон улсын санхүүгийн төв болох зорилтыг богино хугацаанд хэрэгжүүлэхэд төрийн тууштай бодлого, төр хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа, нэгдмэл зохион байгуулалттай байх шаардлага бий болж 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.

Иймд дээр дурдсан нөхцөл байдлын үүднээс Чөлөөт бүсийн тухай хуулийг шинэчилэн боловсруулж Эдийн засгийн тусгай бүсийн тухай /Шинэчилсэн найруулга/-хуулийн төсөлд дараах зарчмын шинжтэй зохицуулалтыг тусгалаа. Үүнд:

Нэг.Чөлөөт бүсийн тодорхойлолтын талаар:

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, хуулийн 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, ойлголтыг нэгтгэх шаардлагатай тулгарч байна.

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

Хоёр.Эдийн засгийн тусгай бүсийн төрөл, хэлбэрийн талаар:

2015 онд баталсан Чөлөөт бүсийн тухай 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 ложистикийн төв, санхүүгийн чөлөөт бүс, нисэх буудал тойрсон тээвэр ложистик, 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.⁶

Энэ хүрээнд чөлөөт бүсүүдийг төрөлжүүлэх асуудлыг төсөлд тусгалаа.

Гурав.Эдийн засгийн тусгай бүсийг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, түүний хилийн цэс, байршлыг тогтоох талаар:

Чөлөөт бүсийн тухай 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.

⁶ UNCTAD. (2019). World Investment Report: Special Economic Zones.

Гэвч Монгол Улсад эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулагдах үйл явц төдийлөн амжилттай хэрэгжиж чадахгүй байгаагийн улмаас олон нийтийн зүгээс шүүмжлэлтэй хандаж байна.⁷ 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 тодорхой бүсийг байгуулан 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 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 аж ахуйн нэгж, хөрөнгө оруулагч нарт газар ашиглах, түрээслэх баталгааг бүрэн хангаж чадахгүй байх тул Монгол Улсын Засгийн газарт эдийн засгийн тусгай бүс байгуулах эрхийг хуулиар өгөх зохицуулалтыг тусгалаа.

Дөрөв.Эдийн засгийн тусгай бүсийн удирдлага болон оролцогчийн эрх, үүргийн талаар:

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

⁷З.Мөнгөлжин, Э.Анударь, Эдийн засгийн чөлөөт бүс (Харьцуулсан судалгаа), Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, № 83, цуврал 3, УБ, 2021 он, 166 дахь тал.

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 бодлогыг хэрэгжүүлэх боломжгүй нөхцөл байдалтай байх тул төр, хувийн хэвшлийн төлөөлөөс бүрдсэн нэгдсэн захиргааг байгуулах асуудлыг тусгалаа.

Тав.Төрийн үйлчилгээг хялбаршуулсан журмаар олгох бодлогын талаар:

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 нарийвчлан зохицуулж байна.

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, үргэлжлүүлэх, 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 иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал 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.

Иймд хуулийн төсөлд чөлөөт бүсэд зөвшөөрөлтэйгөөр эрхлэх үйл ажиллагааны чиглэлийг тодорхойлж, тухайн чиглэлд хамаарах тусгай, энгийн зөвшөөрлийг цахимаар, богино хугацаанд шийдвэрлэх эрхийг Засгийн газрын холбогдох сайдад хуулиар өгч, шийдвэрлэх журмыг хуулийн төсөлд тусгалаа. Мөн чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаа эрхлэх хуулийн этгээдийн бүртгэл, хөрөнгө оруулалт, гадаадаас ажиллах хүчний мэдээллээс бүрдсэн нэгдсэн санг бүрдүүлэх, сангийн хадгалалт, хамгаалалтын аюулгүй байдлыг хангах, сангаар дамжуулан төрийн холбогдох байгууллагатай харилцан мэдээлэл солилцох асуудлыг хуульчилж, чөлөөт бүсэд явагдах аливаа үйл ажиллагааг шуурхай, ил тод хангаж, хөрөнгө оруулагчдад таатай бизнесийн таатай орчин бүрдүүлэх асуудлыг төсөлд тусгалаа.

Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн өнөөгийн нөхцөл байдал, хэрэгжилттэй холбогдуулан 5 удаагийн уулзалт хэлэлцүүлгийг “Алтанбулаг” худалдааны чөлөөт бүс, “Замын-Үүд” эдийн засгийн болон “Цагааннуур” худалдааны чөлөөт бүсүүдэд болон Худалдаа аж үйлдвэрийн танхимтай хамтран аж ахуйн нэгж байгууллагын төсөөлөл, сэтгүүлч нартай уулзалт, хэлэлцүүлэг хийж, иргэн, аж ахуй нэгж, хөрөнгө оруулагчдаас саналыг нь авсан бөгөөд мөн НҮБ-ын дэргэдэх Дэлхийн чөлөөт бүсийн байгууллага /WFZO/-тай цахим уулзалт хийж, санал солилцох ажлыг хийсэн болно.

---oOo---