

**ЧӨЛӨӨТ БҮСИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ
ОРУУЛАХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨНИЙ
СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН**

Захиалагч: Монгол Улсын Шадар сайдын ажлын алба

Гүйцэтгэгч: С.Батбаяр (LL.D, Kyushu University)

Улаанбаатар хот

2026.04

Гарчиг

Удиртгал	3
Нэг. Хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон байдал, үндэслэл.....	5
Хоёр. Хуулийн төслөөс үр нөлөөг үнэлэх хэсгийг тогтоосон байдал	8
Гурав. Шалгуур үзүүлэлтэд тохирох шалгах хэрэгслийн дагуу хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх.....	12
3.1. Зорилгод хүрэх байдал	12
3.2. Ойлгомжтой байдал.....	15
3.3. Харилцан уялдаатай байдал	24
3.4. Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал	27
Дөрөв. Дүгнэлт, зөвлөмж	31
Ашигласан эх сурвалж.....	34

Удиртгал

Монгол Улсад эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах үзэл баримтлалыг Монгол Улсын Их Хурал 1995 онд баталсан бөгөөд үүний дараа 2002 онд “Алтанбулаг худалдааны чөлөөт бүсийн эрх зүйн байдлын тухай хууль”, 2003 онд “Замын-Үүд эдийн засгийн чөлөөт бүсийн эрх зүйн байдлын тухай” хууль, “Цагааннуур худалдааны чөлөөт бүсийн эрх зүйн байдлын тухай” хуулийг тус тус баталж байсан.

Улмаар 2015 онд Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга батлагдаж, тус тусдаа байсан эрх зүйн байдлын тухай хуулиудыг хүчингүй болж нэгдсэн нэг хуультай болсон. Үүнээс хойш тус хуульд 12 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлт орсон боловч зарчмын шинжтэй өөрчлөлт хийгдээгүй байна.

Тус хуульд тусгагдсанаар чөлөөт бүс байгуулах асуудлыг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал гаргах бүрэн эрхтэй бөгөөд Засгийн газраас санал болгосон хилийн бүсэд чөлөөт бүс байгуулж болно гэж 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 төрөөс хэрэгжүүлэхээр зохицуулжээ.

Түүнчлэн “Чөлөөт бүс гэж гаалийн бүс, гаалийн болон бусад татвар ногдуулах зорилгоор гаалийн нутаг дэвсгэрээс гадуур байх, аж ахуйн үйл ажиллагаанд тусгайлан зохицуулах журам баримтлах зорилгоор Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт хамаарах тусгай талбайг хэлнэ” гэж тусгасан. Мөн тус хуулийн 4 дүгээр зүйлд тусгаснаар Чөлөөт бүс байгуулах зорилгыг “Бүс нутгийн хөгжлийг түргэтгэх, худалдааг хөнгөвчлөх, шинэ технологи нэвтрүүлэх, ашиглах, дамжин өнгөрөх тээвэр, логистик, худалдаа үйлчилгээ, аялал жуулчлалын шинэ салбаруудыг хөгжүүлэх, хөрөнгө оруулалтыг татах, иргэд, аж ахуйн нэгжүүдийн экспорт, импортыг дэмжих, бүс нутагт зохицуулалт, хөрөнгө оруулалтын таатай орчныг бүрдүүлэх замаар экспортод чиглэсэн үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх замаар эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлэх” гэж заасан байна.

Гэвч чөлөөт бүсийг ямар зорилгоор байгуулах тухай, мөн чөлөөт бүсийн төрөл, ангилал ямар байх тухай, мөн чөлөөт бүсийн удирдлага, зохион байгуулалт, газар олголт, газрын түрээс, эрх зүйн хамгаалалт зэрэг асуудал хууль тогтоомжийн хувьд тодорхойгүй зохицуулагдсан гэж тус хуулийн төслийн хэрэгжилтийн үр дагаврын судалгаанд дурджээ.

Ийнхүү бодлого тодорхойлогч төрийн байгууллагын зүгээс Монгол Улсад дээр дурдсан 3 худалдааны чөлөөт бүс үйл ажиллагаа явуулж байгаа боловч зах зээлд өрсөлдөх чадвараа нэмэгдүүлэх үүднээс үндэсний онцлогийг хадгалсан, аялал жуулчлалыг дэмжих, худалдаа үйлчилгээ, хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн орчинг дэмжих хэрэгцээ шаардлага тулгарч байна гэж үзэж холбогдох хууль тогтоомжийг сайжруулахын тулд Чөлөөт бүсийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай төслийг боловсруулжээ.

Иймээс захиалагчийн ажлын даалгаварт тусгасан асуудлын хүрээнд Чөлөөт бүсийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 17 дугаар зүйлд заасны дагуу дүн шинжилгээ хийх, төслийн үр нөлөөг тооцож, давхардал, хийдэл, зөрчлийг илрүүлэн, хуулийн төслийн зохицуулалтыг ойлгомжтой, хэрэгжих боломжтой байдлаар сайжруулахад зөвлөмж өгөх зорилгоор энэхүү үнэлгээг гүйцэтгэв.

Чөлөөт бүсийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн /цаашид “Хуулийн төсөл” гэх/ үр нөлөөг үнэлэх ажиллагааг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хуулийн төслийн үр нөлөө тооцох аргачлал”¹ /цаашид “Аргачлал” гэх/-д заасны дагуу дараах үе шатаар хийж гүйцэтгэлээ.

1. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгох;
2. Хуулийн төслөөс үр нөлөө тооцох хэсгээ тогтоох;
3. Урьдчилан сонгосон шалгуур үзүүлэлтэд тохирох шалгах хэрэгслийн дагуу үр нөлөөг тооцох;
4. Үр дүнг үнэлэх, зөвлөмж өгөх асуудал юм.

¹<https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=207335>

Нэг. Хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон байдал, үндэслэл

Энэхүү үнэлгээг хийж гүйцэтгэхдээ Хуулийн төслийн зорилго, хамрах хүрээ, зохицуулах асуудалтай уялдуулан Аргачлалын 2.9-д² заасныг үндэслэн 6 шалгуур үзүүлэлтээс дараах 4 шалгуур үзүүлэлтийг сонголоо. Үүнд:

1. Зорилгод хүрэх байдал;
2. Ойлгомжтой байдал;
3. Харилцан уялдаа;
4. Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал зэрэг болно.

Шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон үндэслэл:

Зорилгод хүрэх байдал:

Хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт уг төслийн зорилгыг “Энэ хуулийн зорилт нь экспортод чиглэсэн үйлдвэрлэл, үйлчилгээг хөгжүүлэх замаар бүс нутгийн эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих, технологи, инновацийг нэвтрүүлэх, гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулалтыг татах, чөлөөт бүс байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, нэгтгэх, түүний хилийн цэс, байршлыг тогтоох, удирдлагын тогтолцоо, чиг үүргийг тодорхойлох, чөлөөт бүсэд мөрдөх гааль, татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт, хуулийн этгээдийн бүртгэл, хөдөлмөр эрхлэлтийн болон холбогдох бусад үйл ажиллагааны тусгай дэглэмийн эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” гэж тусгасан байна. Иймээс энэхүү үнэлгээгээр хуулийн төслийн 4¹ дүгээр зүйлд тусгасан эдийн засгийн тусгай бүсийн төрөл болох 1/ Худалдааны чөлөөт бүс; 2/Аж үйлдвэрийн чөлөөт бүс; 3/ Шинжлэх ухаан, технологийн чөлөөт бүс; 4/ Боомтын чөлөөт бүс; 5/ Аялал жуулчлалын чөлөөт бүс; 6/ Тээвэр, логикийн чөлөөт бүс; 7/ Хөдөө аж ахуйн чөлөөт бүсийн төрлүүд нь төслийн зорилготой нийцэх байдал болон үзэл баримтлалд³ нийцсэн болохыг шалгах зорилготой болно.

² Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлалын 2.9-т “...хуулийн төслийн зорилго, хамрах хүрээ, зохицуулах асуудалтай уялдуулан нэг, эсхүл хэд хэдэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгож болно”.

³Чөлөөт бүсийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал болон төсөл, 2026 он.

Ойлгомжтой байдал:

Хуулийн зохицуулалт нь түүнийг хэрэглэх, хэрэгжүүлэх субъектын хувьд ойлгомжтой байх нь хэрэгжилтийн үр дүнд шууд нөлөөлдөг. Хууль тогтоомжийн тухай хуульд зааснаар хуулийн төсөл нь бүтэц, хэлбэрийн хувьд логик дараалалтай, хэл зүй, найруулгын хувьд тодорхой, ойлгоход хялбараар томъёологдсон байх шаардлага тавигддаг. Иймд энэхүү хуулийн төсөл нь Хууль тогтоомжийн тухай хууль болон Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах аргачлалд ⁴ заасан шаардлагыг хангасан эсэхийг хянан тогтоох зорилгоор энэхүү шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон болно.

Энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд чөлөөт бүсийг байгуулах, түүний байршил, газар нутгийн хэмжээ, хилийн цэсийг тогтоох, өөрчлөх, татан буулгах асуудал болон түүний удирдлага зохион байгуулалт, оролцогчийн эрх, үүрэг зэрэг нарийвчилсан зохицуулалтыг хуулийн төсөлд ойлгомжтой, логик дарааллаар тусгасан эсэхийг шалгана.

Харилцан уялдаа:

Хуулийн төслийн эх бичвэр нь Үндсэн хууль болон хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа бусад хууль тогтоомжтой болон хуулийн төсөлд тусгагдсан зохицуулалт нь өөр хоорондоо зөрчилгүй байх, мөн түүнчлэн хуулиар үүрэг хүлээсэн субъектүүдийн чиг үүрэг давхардал, зөрчил, хийдэлгүй байх шаардлагатай. Энэ хүрээнд чөлөөт бүс дэх маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болон холбогдох хууль тогтоомжийн уялдаа холбоо, мөн бусад зохицуулалтын давхардал, хийдэл, зөрчлийг шалгана.

Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал:

Хуулийн төсөл нь Хууль тогтоомжийн тухай хуульд заасан агуулгын болон хэлбэрийн шаардлагыг ⁵ хангасан эсэхийг шалгах зорилгоор энэхүү шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон. Энэ хүрээнд тухайн хуулийн төслийн зохицуулалт иргэд, байгууллагад хэрхэн нөлөөлөх, эрх ашиг сонирхол хөндөгдөж буй этгээдүүд (хуулийн төсөл шууд нөлөөлөх иргэн, хуулийн этгээд) уг зохицуулалтыг хүлээн зөвшөөрөх эсэхийг шалгана. Өөрөөр хэлбэл, тухайн зохицуулалтаар иргэдийн эрх чөлөөг хязгаарлаж байгаа эсэх, аж ахуйн нэгжүүдэд шинээр үүрэг хүлээлгэсэн эсэх, эсхүл тухайн хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх байгууллагын үйл ажиллагаанд нийцэх эсэхийг шалгана.

⁴ Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 2 дугаар хавсралт.

⁵ Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйл.

Энэ хүрээнд хуулийн төсөлд тусгасан чөлөөт бүс дэх нэг цонхны үйлчилгээ, үүнтэй холбоотой зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагааны улмаас эрх ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдүүдэд хүлээн зөвшөөрөгдөх эсэх, иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллагад нэмэлт зардал, дарамт, ачаалал болох эсэх талаар судална.

“Зардал тооцох” шалгуур үзүүлэлт:

Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой гарах зардлын тооцоог Хууль тогтоомжийн тухай хуульд заасны дагуу⁶ тусгайлан судлах шаардлагатай гэж үзэн “зардал тооцох” шалгуур үзүүлэлтийг тусдаа үнэлгээгээр судалсан болно. Үнэлгээний дэлгэрэнгүй тайланг “Чөлөөт бүсийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцооны тайлан” хэсгээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

⁶ 8.1.Хууль санаачлагч хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах ажлыг дараах үе шаттайгаар зохион байгуулна: 8.1.4.энэ хуулийн 17, 18 дугаар зүйлд заасны дагуу хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөний үнэлгээ, зардлын тооцоо.

Хоёр. Хуулийн төслөөс үр нөлөөг үнэлэх хэсгийг тогтоосон байдал

Аргачлалын 3.2-т заасны дагуу энэхүү хэсэгт хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь үнэлэх хэсгийг тогтоож, сонгосон шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд холбогдох зүйл, заалтыг тодорхойлох шаардлагатай. Тус зүйл, заалтыг сонгохдоо хууль зүйн хувьд шууд үр дагавар үүсгэж байгаа голлох ач холбогдол бүхий заалтуудыг сонгож авсан. Үүний хүрээнд шалгах хэрэгслийг дараах байдлаар тогтоолоо.

2.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь үнэлэх хэсгээ тогтоосон байдал:

Хуулийн төслийн үзэл баримтлалын агуулгаас үзвэл, уг хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагыг “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 нь 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 зэрэг ялгаатай нэршлээр ижил чиг үүрэг бүхий зорилгыг давхардуулан тусгасан нь ойлгомжгүй байдлыг бий болгож, хуулийн хоорондын давхардал, зөрчил үүсгэж байна.” гэсэн зохицуулалттай нийцэж буй эсэхийг шалгах юм. 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. Түүнчлэн, чөлөөт бүс гэх ойлголтын тодорхойгүй байдалтай холбоотойгоор чөлөөт бүсийн дэглэмийг тодорхой бус байдал нь эрх зүйн зохицуулалтын хувьд тодорхойгүй хэвээр байна. Иймээс чөлөөт бүсийн төрөл, хэлбэр, тусгай дэглэмийн талаар нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай байна” гэжээ.

Иймд Хуулийн төслөөс дээрх зорилгуудтай холбоотой зүйл, заалтыг сонгон авч “зорилгод хүрэх байдал”-ын үр нөлөөг нь тооцно. Хуулийн төсөлд тусгасан зорилго болон төслийн үзэл баримтлалд дэвшүүлсэн зорилтыг шалгахад чухал ач холбогдолтой гэж дүгнэн Хуулийн төслийн 4¹ дүгээр зүйлийн 4¹.1.1-4¹.1.7 дахь хэсэгт тусгасан эдийн засгийн тусгай бүсийн төрлийг хамруулан судалж үзлээ. Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

№	Зорилгод хүрэх байдал	Сонгосон зүйл заалт
1	Эдийн засгийн тусгай бүсийн төрөл	4 ¹ .1.1.Худалдааны чөлөөт бүс; 4 ¹ .1.2.Аж үйлдвэрийн чөлөөт бүс; 4 ¹ .1.3.Шинжлэх ухаан, технологийн чөлөөт бүс; 4 ¹ .1.4.Боомтын чөлөөт бүс; 4 ¹ .1.5.Аялал жуулчлалын чөлөөт бүс; 4 ¹ .1.6.Тээвэр, логистикийн чөлөөт бүс; 4 ¹ .1.7.Хөдөө аж ахуйн чөлөөт бүс.”

2.2. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь үнэлэх хэсгээ тогтоосон байдал:

“Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд уг хуулийн төсөлд бүхэлд нь шалгах ажиллагааг хийсэн боловч төслийн 6 дугаар зүйлийн 6.1, 7 дугаар зүйлийн 7.1.2, 8 дугаар зүйлийн 8.1, 8.2 дахь хэсэгт тусгайлан үнэлгээ хийх шаардлагатай гэж судалгааны баг үзсэн болно. Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

№	Зорилгод хүрэх байдал	Сонгосон зүйл заалт
1	6 дугаар зүйлийн 6.1, 7 дугаар зүйлийн 7.1.2	“6.1.Чөлөөт бүс байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, нэгтгэх, чөлөөт бүсийн хилийн цэс, байршлыг тогтоох, өөрчлөх, чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааны зорилго, чиглэлийг тогтоох, чөлөөт бүсийн газар нутгийн хэмжээг Засгийн газар шийдвэрлэнэ”. “7.1.2.чөлөөт бүс байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, нэгтгэх, чөлөөт бүсийн байршил, хилийн цэсийг тогтоох, өөрчлөх, чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааны төрөл, чиглэлийг тодорхойлох, чөлөөт бүсэд олгох газар нутгийн хэмжээний талаар санал боловсруулах;
2	8 дугаар зүйлийн 8.1, 8.2	8.1.Чөлөөт бүс нь төрийн бодлого, шийдвэрийг хэрэгжүүлэх, чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааг удирдан зохион байгуулах чиг үүрэг бүхий нэгдсэн захиргаатай байна. 8.2.Энэ зүйлийн 8.1-д заасан нэгдсэн захиргааг Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 5-д заасны дагуу Засгийн газар байгуулна.”

2.3. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь үнэлэх хэсгээ тогтоосон байдал:

Аргачлалын 3.3-т заасны дагуу “Харилцан уялдаа” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд уг хуулийн төслийн 25 дугаар зүйлийн 25.1-25.3 дахь хэсгийг сонгосон болно. Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

№	Зорилгод хүрэх байдал	Сонгосон зүйл заалт
1	Маргаан хянан шийдвэрлэх журам	25.1.Чөлөөт бүсэд үүссэн иргэний болон захиргааны хэргийн маргааныг талуудын харилцан тохиролцоонд үндэслэн арбитрын журмаар шийдвэрлэнэ. 25.2.Арбитрын ажиллагааг Арбитрын тухай хуулийн дагуу явуулна. 25.3.Талууд өөрөөр тохиролцоогүй бол арбитрын ажиллагаанд Монгол Улсын хууль тогтоомжийг хэрэглэнэ.

2.4. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь үнэлэх хэсгээ тогтоосон байдал:

Хуулийн төслийн үзэл баримтлал, танилцуулгаас үзвэл чөлөөт бүсүүдэд “нэг цонхны үйлчилгээ” нэвтрүүлэх зорилт дэвшүүлсэн боловч бодит хэрэгжилт нь хязгаарлагдмал байна гэжээ. 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 гэжээ. Үүнтэй холбоотойгоор холбогдох хууль, журмаар зөвшөөрлийн харилцааг тус тусдаа зохицуулсан, үйл явц нь салангид хэвээр байгаа нь чөлөөт бүсэд хөрөнгө оруулах, бизнес эрхлэх боломжийг хязгаарлаж, хүндрэл учруулж байгаа тул хуулийн төсөлд нэмэлтээр “нэг цонхны үйлчилгээ”-ний талаарх зохицуулалтыг тусгасан байна.

Иймд хуулийн төслийн 18 дугаар зүйлийн 18.3.1-18.3.13 дахь хэсэгт тусгасан нэг цонхны үйлчилгээний үйл ажиллагааны төрөл, хэлбэрийн талаарх зохицуулалт нь хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал шалгуур үзүүлэлтийг хангасан эсэхийг судалж, энэхүү үнэлгээг гүйцэтгэнэ. Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл:

№	Зорилгод хүрэх байдал	Сонгосон зүйл заалт
1	Нэг цонхны үйлчилгээ	18.3.1.байгаль орчин; 18.3.2.банк, банкнаас бусад санхүүгийн үйлчилгээ; 18.3.3.барилга, хот байгуулалт, нийтийн аж ахуй; 18.3.4.дэд бүтэц; 18.3.5.зам, тээвэр; 18.3.6.санхүү, эдийн засаг, гааль, хөрөнгө оруулалт; 18.3.7.соёл, боловсрол; 18.3.8.харилцаа холбоо, мэдээлэл технологи; 18.3.9.хөдөлмөр эрхлэлт; 18.3.10.хууль зүйн болон нийтлэг бусад асуудал; 18.3.11.хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэр; 18.3.12.эрүүл мэнд; 18.3.13.эрчим хүч.

Гурав. Шалгуур үзүүлэлтэд тохирох шалгах хэрэгслийн дагуу хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх

Өмнөх үе шатуудад хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг сонгож, үр нөлөөг үнэлэх хэсгээ тогтоосон тул тэдгээрт тохирох шалгах хэрэгслийг дараахь байдлаар нэгтгэн харуулав.

Д/д	Шалгуур үзүүлэлт	Үр нөлөөг үнэлэх хэсэг	Тохирох шалгах хэрэгсэл
1	Зорилгод хүрэх байдал	Хуулийн төслийн 4 ¹ дүгээр зүйлийн 4 ¹ .1.1-4 ¹ .1.7 дахь хэсэг	Хуулийн төслийн үзэл баримтлалд дэвшүүлсэн зорилтыг хангах эсэхэд дүн шинжилгээ хийх
2	Ойлгомжтой байдал	Хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6.1, 7 дугаар зүйлийн 7.1.2, 8 дугаар зүйлийн 8.1, 8.2 дахь хэсэг	Ойлгомжтой байдлыг судлах, ингэхдээ Хууль тогтоомжийн тухай хууль болон аргачлалд заасан асуулгаар хуулийн төслийг шалгах. /Төслийг бүхэлд нь шалгах/
3	Харилцан уялдаа	Хуулийн төслийн 25 дугаар зүйлийн 25.1-25.3 дахь хэсэг	Хуулийн төслийн уялдаа холбоог Хууль тогтоомжийн тухай хууль болон аргачлалд заасан шалгуураар шалгах. /Төслийг бүхэлд нь шалгах/
4	Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал	Хуулийн төслийн 18 дугаар зүйлийн 18.3.1-18.3.13 дахь хэсэг	Хуулийн төсөл нь иргэдийн эрх чөлөөг хязгаарласан эсэх, аж ахуйн нэгжүүдэд шинээр үүрэг хүлээлгэсэн эсэх, тухайн хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх байгууллагын үйл ажиллагаанд нийцсэн эсэхийг шалгана.

Дээрх урьдчилан сонгосон шалгуур үзүүлэлтэд тохирсон шалгуур үзүүлэлтийн дагуу хуулийн төслийн үр нөлөөг дараах байдлаар үнэллээ.

3.1. Зорилгод хүрэх байдал

“Зорилгод хүрэх байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд Хуулийн төслийн үзэл баримтлалд⁷ тусгасан төсөл боловсруулах болсон үндэслэл, хэрэгцээ

⁷ Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулинд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал. 2024 он.

шаардлагад тухайн хуулийн төслийн зорилго, зохицуулалтууд нь нийцэж байгаа эсэхэд дүн шинжилгээ хийхийг зорьсон.

Хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1-д “Энэ хуулийн зорилт нь экспортод чиглэсэн үйлдвэрлэл, үйлчилгээг хөгжүүлэх замаар бүс нутгийн эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих, технологи, инновацийг нэвтрүүлэх, гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулалтыг татах, чөлөөт бүс байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, нэгтгэх, түүний хилийн цэс, байршлыг тогтоох, удирдлагын тогтолцоо, чиг үүргийг тодорхойлох, чөлөөт бүсэд мөрдөх гааль, татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт, хуулийн этгээдийн бүртгэл, хөдөлмөр эрхлэлтийн болон холбогдох бусад үйл ажиллагааны тусгай дэглэмийн эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” хэмээн ерөнхий зорилгыг тодорхойлсон.

Түүнчлэн төслийн 4.1-д “Эдийн засгийн тусгай бүс байгуулах зорилго нь гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулалтын таатай, тогтвортой орчныг бүрдүүлэх, экспорт руу чиглэсэн үйлдвэрлэл, худалдаа, үйлчилгээг хөгжүүлэх, логистик, инновацийг дэмжих, дэвшилтэт технологи, менежментийг нэвтрүүлэх, бүс нутгийн эдийн засгийн өсөлт, өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлэх, захиргааны үйл ажиллагааг нэг цонхны үйлчилгээгээр хялбаршуулсан журмаар ил тод, шуурхай шийдвэрлэх, хэрэгжүүлэхэд оршино.” гэжээ.

Монгол Улсын Их Хурлын 2024 оны 21 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2024-2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн 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, 3.3.5.5-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-д “Мэдээллийн технологи, судалгаа хөгжүүлэлт, инновацын үйл ажиллагаа эрхлэх татварын хөнгөлөлттэй чөлөөт бүс, шинжлэх ухааны паркийг хөгжүүлнэ” гэж, 4.4.2.14-д “Чөлөөт бүсүүдэд бизнес инкубатор төвийг байгуулж, гадаад худалдааны түүхий эд, технологийн солилцоогоор аж ахуй эрхлэгчдийг дэмжинэ” гэж тус тус бодлогын баримт бичгүүдэд чөлөөт бүсийг хөгжүүлэх талаар тусгажээ.

Дээрх эрх зүйн баримт бичигт тусгасан зохицуулалтаас харвал хуулийн төслийн 4¹ дүгээр зүйлд тусгасан эдийн засгийн тусгай бүсийн төрлийг нийцүүлэх зорилгоор төсөл боловсруулсан болох нь харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн төсөлд тусгасанчлан Хүннү хотын эрх зүйн байдлын тухай болон Монгол Улсын Нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хуулиудын холбогдох хэсэгт эдийн засгийн тусгай бүс буюу олон улсын санхүүгийн төв байгуулах тухай асуудлыг Чөлөөт бүсийн хуультай давхардуулан тусгасан зөрчлийг арилгахад чиглэсэн болох нь харагдаж байна.

Нөгөө талаар хуулийн төслийн 4¹ дүгээр зүйлд тусгасан эдийн засгийн тусгай бүсийн төрөл болох (i) Худалдааны чөлөөт бүс; (ii) Аж үйлдвэрийн чөлөөт бүс; (iii) Шинжлэх ухаан, технологийн чөлөөт бүс; (iv) Боомтын чөлөөт бүс; (v) Аялал жуулчлалын чөлөөт бүс; (vi) Тээвэр, логистикийн чөлөөт бүс; (vii) Хөдөө аж ахуйн чөлөөт бүсийн төрлүүдийг нэмэгдүүлсэн нь олон улсын эрх зүйн нийтлэг чиг хандлагад нийцүүлэхэд чиглэсэн байна.

Дэлхийн улс орнуудын нийтлэг хандлагаас үзвэл 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. Тухайлбал,

1. АНЭУ-д а) Худалдааны чөлөөт бүс (FTZ), b) Худалдаа, экспортын боловсруулалтын бүс (EPZ), c) Санхүүгийн чөлөөт бүс (DIFC), d) Технологи, логистикийн бүс e) Далайн боомтын бүс гэж тус тус ангилжээ.

2. Казахстан Улсад а) Хот суурин газрыг түшиглэсэн санхүүгийн чөлөөт бүс, b) Аж үйлдвэрт төвлөрсөн чөлөөт бүс, c) Худалдаа ба хил дамнасан чөлөөт бүс гэсэн төрөл, хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулж байна.

3. Япон Улсад а) Бүтцийн шинэчлэлийн тусгай бүс, b) Иж бүрэн тусгай бүс, c) Эдийн засгийг сэргээх Абэномиксийн бодлогын тусгай бүс буюу “Улсын стратегийн тусгай бүс” гэсэн тусгай бүсийн төрөл, хэлбэрийг байгуулахаар тусгасан байна.

Монгол Улсын хувьд дээрх орнуудын жишгээр “Эдийн засгийн чөлөөт бүсийн тухай” бие даасан хууль батлах чиглэлийг баримтлан одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй “Чөлөөт бүсийн тухай” хуулийн “ЧӨЛӨӨТ” гэснийг “ЭДИЙН ЗАСГИЙН ТУСГАЙ” гэж өөрчлөн найруулсан нь тус хуулийн зорилгодоо нийцсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, “Эдийн засгийн тусгай бүс” (ЭЗТБ) гэх нэр томъёо нь “чөлөөт бүс”-ээс илүү өргөн хүрээг хамардаг⁸ бөгөөд орчин үеийн чиг хандлагад нийцүүлэн тодорхойлжээ.

Дээрхээс үзвэл хуулийн төслийн 4¹ дүгээр зүйлд тусгасан эдийн засгийн тусгай бүсийн төрөл, чиглэлийг нарийвчлан тодорхойлсон нь уг төслийн 4.1 дэх хэсэгт өөрчлөн найруулахаар тусгасан “*Эдийн засгийн тусгай бүс байгуулах зорилго нь гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулалтын таатай, тогтвортой орчныг бүрдүүлэх, экспорт руу чиглэсэн үйлдвэрлэл, худалдаа, үйлчилгээг хөгжүүлэх, логистик, инновацыг дэмжих, дэвшилтэт технологи, менежментийг нэвтрүүлэх, бүс нутгийн эдийн засгийн өсөлт, өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлэх, захиргааны үйл ажиллагааг нэг цонхны үйлчилгээгээр хялбаршуулсан журмаар ил тод, шуурхай шийдвэрлэх, хэрэгжүүлэхэд оршино.*” гэсэн төслийн зорилготой нийцсэн байна.

3.2. Ойлгомжтой байдал

“Ойлгомжтой байдал” гэсэн шалгуураар тус хуулийн төсөл нь хууль зүйн техник, боловсруулалтын хувьд Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 23-30 дугаар зүйл, Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах аргачлалд заасан шаардлагыг⁹ хангасан эсэхийг шалгаласан болно. Үүний хүрээнд хуулийн төсөлд одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Чөлөөт бүсийн тухай хууль болон төсөл, төслийн үзэл баримтлал хоорондын бичвэрийн уялдаа холбоо зэрэг хуулийн төслийн агуулга, бичвэрийг сайжруулах чиглэлд анхаарсан болно.

Ингээд Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 27-30 дугаар зүйлд тусгагдсан агуулгын болоод хэлбэрийн шаардлагыг хэрхэн хангасан талаар дор дэлгэрүүлэн авч үзье.

№	Ойлгомжгүй байгаа хуулийн зохицуулалт	Одоогийн төслийн нэмэлт, өөрчлөлт
---	---------------------------------------	-----------------------------------

⁸ Эдийн засгийн хамтын ажиллагааны бүс хөгжүүлэх төсөл (АХБ МОН-3936), Явцын тайлан-3, УБ, 2024 он, 13 дахь тал.

⁹ Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлалын 4.10 дахь хэсэг.

1	6 дугаар зүйлийн 6.1 “Монгол Улсад чөлөөт бүс байгуулах, түүний байршил, чөлөөт бүсэд олгох газар нутгийн хэмжээ, хилийн цэсийг тогтоох, өөрчлөх, татан буулгах, үйл ажиллагааны чиглэл, төрлийг тогтоох асуудлыг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ.”	“6.1.Чөлөөт бүс байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, нэгтгэх, чөлөөт бүсийн хилийн цэс, байршлыг тогтоох, өөрчлөх, чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааны зорилго, чиглэлийг тогтоох, чөлөөт бүсийн газар нутгийн хэмжээг Засгийн газар шийдвэрлэнэ”.
2	8.1 “Чөлөөт бүсийн захирагч чөлөөт бүсэд төрийн захиргааны удирдлагыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий төрийн төлөөлөгч мөн.”	“8 дугаар зүйл.Чөлөөт бүсийн нэгдсэн захиргаа 8.1.Чөлөөт бүс нь төрийн бодлого, шийдвэрийг хэрэгжүүлэх, чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааг удирдан зохион байгуулах чиг үүрэг бүхий нэгдсэн захиргаатай байна. 8.2.Энэ зүйлийн 8.1-д заасан нэгдсэн захиргааг Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 5-д заасны дагуу Засгийн газар байгуулна.”

(1) Чөлөөт бүсийг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, түүний хилийн цэс, байршлыг тогтоох асуудал

Олон улсын нийтлэг жишгээр 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 чөлөөт 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.

Тухайлбал, АНЭУ-ын Ерөнхийлөгчийн 2004 оны 06 сарын 27-ны өдрийн 35 дугаар зарлигаар АНЭУ-ын Дубай Эмират дахь санхүүгийн чөлөөт бүс болох Дубайн

Олон Улсын Санхүүгийн Төвийг тусгайлан байгуулсан.¹⁰ Казахстан Улсын Ерөнхийлөгчийн 2005 оны 7 дугаар сарын 06-ны өдрийн No. 1605 дугаар зарлигаар “Онтүстик” чөлөөт бүсийг байгуулсан.¹¹ Япон Улсын парламентаас 2011 онд “Иж бүрэн тусгай бүсийн тухай хууль”-ийн хүрээнд тусгай бүс нь “Олон улсын стратегийн иж бүрэн тусгай бүс” болон “бүс нутгийг сэргээх иж бүрэн тусгай бүс” гэсэн хоёр төрөлтэйгээр байгуулагдсан.¹² БНХАУ-д чөлөөт бүс байгуулах асуудлыг Төв Засгийн газар шийдвэрлэдэг байна.¹³

Монгол Улсын хувьд Чөлөөт бүсийн тухай 6 дугаар зүйлийн 6.1-д “... чөлөөт бүс байгуулах, түүний байршил, чөлөөт бүсэд олгох газар нутгийн хэмжээ, хилийн цэсийг тогтоох, өөрчлөх, татан буулгах, үйл ажиллагааны чиглэл, төрлийг тогтоох асуудлыг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ”, 6.2-т “Чөлөөт бүсийг хилийн зурвас дахь газарт болон Засгийн газрын санал болгосон бүс нутагт байгуулна.” гэх зэргээр тусгажээ.

Үүний хүрээнд Монгол Улсын Их Хурлын 2002 оны 6 дугаар сарын 28-ны өдрийн 38 дугаар тогтоолоор Сэлэнгэ аймгийн Алтанбулаг сумын нутагт Монгол Улсын Их Хурлын 1996 оны 66 дугаар тогтоолоор хилийн заагийг тогтоосон 500 га газарт “Алтан булаг” чөлөөт бүсийг, 2004 оны 4 дүгээр сарын 22-ны өдрийн 17 дугаар тогтоолоор Дорноговь аймгийн нутагт Замын-Үүд боомтыг түшиглэн 900 га газарт “Замын-Үүд” чөлөөт бүсийг, 2005 оны 12 дугаар сарын 01-ний өдрийн 74 дүгээр тогтоолоор Баян-Өлгий аймгийн Ногооннуур сумын нутаг дэвсгэрт 708.4 га газарт “Цагааннуур” чөлөөт бүсийг, сүүлд Монгол Улсын Их Хурлын 2022 оны 4 дүгээр сарын 07-ны өдрийн 10 дугаар тогтоолоор Төв аймгийн Сэргэлэн суманд 1000 га газарт “Чингис хаан” Олон улсын шинэ нисэх буудлыг түшиглэн “Хөшигийн хөндийн эдийн засгийн чөлөөт бүс”-ийг байгуулсан байна.

Чөлөөт бүс байгуулах асуудлыг хуульд заасны дагуу Засгийн газар өргөн мэдүүлснээр байршил, чөлөөт бүсэд олгох газар нутгийн хэмжээ, хилийн цэсийг тогтоох, өөрчлөх, татан буулгах, үйл ажиллагааны чиглэл, төрлийг тогтоон Улсын Их Хурал шийдвэрлэж ирсэн. Мөн Монгол, Хятадын Замын-Үүд, Эрээний эдийн засгийн хамтын ажиллагааны бүс байгуулах тухай Монгол Улсын Засгийн газар, Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улсын Засгийн газар хоорондын хэлэлцээрийг 2019 онд байгуулж, хэлэлцээрийг Монгол Улсын Их Хурал 2021 онд соёрхон баталсан байна.

¹⁰ Federal Decree No.35 of 2004 To Establish Financial Free Zone in Dubai, was gazetted on 27 June 2004.

¹¹ “Эдийн засаг болон үйлдвэрлэлийн тусгай бүс”-ийн тухай хууль, 15 дугаар зүйл. <https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z1900000242>

¹² 八並 廉「日本における経済特区の導入と変更：国際取引法からの一考察」、香川法学 36 卷 1・2 号(2016)、55 頁

¹³ Б.Гаваа, Эдийн засгийн онцгой бүс: Институт, зохицуулалт, (Хятад Улсын туршлага, Монгол Улсын хууль тогтоомжийн шинжилгээ), УБ, 2022 он, 40 дэх тал.

Засгийн газрын 2021 оны 223 дугаар тогтоолоор "Замын-Үүд" чөлөөт бүсийг 2021 оны 8 дугаар сарын 15-ны өдрөөс эхлэн гүний гарцаар зорчигч, ачаа тээврийн хэрэгслийг чөлөөт бүсэд нэвтрүүлэх байнгын ажиллагаанд, Засгийн газрын 2022 оны "Цагааннуур" чөлөөт бүсийг 2023 оны 1 дүгээр сарын 2-ны өдрөөс эхлэн зорчигч, ачаа тээврийн хэрэгслийг чөлөөт бүсэд нэвтрүүлэх байнгын ажиллагаанд тус тус шилжүүлсэн бол Засгийн газрын 2014 оны 153 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан "Алтанбулаг" худалдааны чөлөөт бүсэд зорчигч, бараа, тээврийн хэрэгслийг нэвтрүүлэх түр журмыг зохицуулалтаар нээснээс өөр эрх зүйн актаар үйл ажиллагааг нээгээгүй эсвэл үйл ажиллагааг нээсэн Засгийн газрын тогтоолыг Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн санд бүртгээгүй байна.¹⁴

Чөлөөт бүсийн тухай хуульд чөлөөт бүсийг байгуулах асуудлыг хоёр арга замаар байгуулж болох тухай тусгасан байна. Энэ нь 1/ Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэх. /6.1/. 2/ Засгийн газар хоорондын гэрээ, хэлэлцээрийн дагуу ... байгуулж болох бөгөөд ... холбогдох улстай байгуулсан гэрээгээр зохицуулах. /6.3/ Энэхүү асуудлын тухайд уг хуулийн 6.1-д тусгасан чөлөөт бүсийг байгуулах, түүний байршил, чөлөөт бүсэд газар олгох, хилийн цэсийг өөрчлөх, татан буулгах зэрэг асуудлыг Улсын Их Хурал шийдвэрлэх тухай заалттай зөрчил үүсгэж болзошгүй байна.

Үүнээс үзвэл чөлөөт бүсийг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, газар нутгийн хэмжээ, хилийн цэсийг тогтоох асуудлыг УИХ болон ЗГ-аас хамтран шийдвэрлэхээр тусгасан болохыг харуулж байна. Энэ нь чөлөөт бүсийг байгуулах асуудалд төрийн эрх бүхий байгууллагын хоорондын чиг үүргийн давхцал, ойлгомжгүй байдал үүсч байгааг харуулж байна.

Иймээс хуулийн төслийн 6.1-д Чөлөөт бүс байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, нэгтгэх, чөлөөт бүсийн хилийн цэс, байршлыг тогтоох, өөрчлөх, чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааны зорилго, чиглэлийг тогтоох, чөлөөт бүсийн газар нутгийн хэмжээг Засгийн газар шийдвэрлэнэ” гэж тусгасан нь хууль зүйн хувьд зөрчлийг арилгасан байна. Өөрөө хэлбэл, Чөлөөт бүсийг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах асуудлыг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин наймдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасны дагуу Засгийн газарт хуулиар олгосон эрх хэмжээний хүрээнд зохицуулахаар төсөлд тусгажээ.

(2) Чөлөөт бүсийн удирдлага болон оролцогчийн эрх, үүрэг

Чөлөөт бүсийн тухай хуулиар Засгийн газар чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааг нээх, түр хаах, эдийн засгийн хамтын ажиллагааны бүсийн үйл ажиллагааг нээх, түр

¹⁴ Б.Баяндүүрэн, Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайлан, УБ, 2025 он, 13 дахь тал.

хаах асуудлыг олон улсын гэрээнд заасны дагуу дипломат шугамаар шийдвэрлэж байна. Чөлөөт бүсийн нутаг дэвсгэрт Монгол Улсын Шадар сайд бодлого, чиглэл боловсруулах, чөлөөт бүсийг байгуулах, өөрчлөх, татах буулгах саналыг Засгийн газарт оруулах, нэгдсэн удирдлагаар хангах, тайлагнах, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавин ажиллахаас гадна чөлөөт бүсийн захирагчийг томилж, чөлөөлж байна.

Одоогийн эрх зүйн орчны хүрээнд Чөлөөт бүсийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн нь чөлөөт бүс байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах талаар санал боловсруулж, Засгийн газарт оруулах, үйл ажиллагаагаа жил бүр Засгийн газарт тайлагнаж, чөлөөт бүс дэх төрийн байгууллага болон аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах, чөлөөт бүсийн талаар төрөөс баримтлах бодлого, чиглэлийг боловсруулах, чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулж, нэгдсэн удирдлагаар хангах, чөлөөт бүсийн талаарх төрийн зохицуулалт, үйл ажиллагаатай холбоотой төсвийг боловсруулах, чөлөөт бүсийн үйл ажиллагаанд мөрдөх дүрэм, журмыг батлах, чөлөөт бүсэд зээл, тусламжаар хэрэгжих төсөл, хөтөлбөрийг удирдлагаар хангаж, хэрэгжилтийг хангуулах, чөлөөт бүсийн хөгжлийн төсөл болон чөлөөт бүсийн талаар Улсын Их Хурал, Засгийн газраас гаргасан тогтоол, шийдвэрийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, чөлөөт бүсийн үйл ажиллагаанд мөрдөх дүрэм, журмыг батлах чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр хуульд заасан байна.¹⁵

Чөлөөт бүсийн захирагч ажлын албатай байх бөгөөд уг алба чөлөөт бүсэд төрийн захргааны удирдлагыг хэрэгжүүлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлж байна. Энэхүү чиг үүргийн хүрээнд Захирагч нь бүрэн эрхийнхээ хүрээнд чөлөөт бүсийн нэрийн өмнөөс гэрээ, хэлцэл хийх, чөлөөт бүсийн үйл ажиллагаатай холбоотой асуудлаар чөлөөт бүсийг төлөөлөх, эрх хэмжээнийхээ хүрээнд шийдвэр гаргах, чөлөөт бүсийн хөгжлийн хөтөлбөр, төсвийн төслийг боловсруулж, батлуулан хэрэгжилтийг зохион байгуулах, чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаа эрхлэх хуулийн этгээдийг бүртгэх, бүртгэлээс хасах, чөлөөт бүсийн нутаг дэвсгэрт иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад газар ашиглах зөвшөөрөл олгох, чөлөөт бүсийн дэд бүтэц, бүтээн байгуулалтын үйл ажиллагааг зохион байгуулах, төрийн өмчийн барилга байгууламжийн ашиглалтыг хариуцах, хяналт тавих чиг үүргийг хэрэгжүүлж байна.

Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1-8.7 дахь хэсэгт Чөлөөт бүсийн захирагч, түүний бүрэн эрхийн талаар тусгасан боловч тухайн чөлөөт бүсийн захиргааг хуулийн ямар үндэслэлээр хэрхэн, ямар зохион байгуулалтын хүрээнд байгуулах талаар зохицуулалт тодорхойгүй байсан. Тухайлбал, уг хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1-д “Чөлөөт бүсийн захирагч чөлөөт бүсэд төрийн захиргааны удирдлагыг

¹⁵ Б.Баяндүүрэн, Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайлан, УБ, 2025 он, 15 дахь тал.

хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий төрийн төлөөлөгч мөн”, 8.4-т “Чөлөөт бүсийн захирагч нь ажлын албатай байх бөгөөд уг ажлын албаны бүтэц, орон тоо, зардлын хязгаарыг Засгийн газар тогтооно” гэж тус тус зохицуулсан боловч Чөлөөт бүсийн нэгдсэн захиргааг ямар эрх зүйн үндэслэлээр байгуулах тухай асуудлыг зохицуулаагүй орхигдуулсан байна.

Нөгөө талаар Монгол Улсын хэмжээнд нийт гурван чөлөөт бүс үйл ажиллагаа явуулж байгаа боловч Алтанбулагийн чөлөөт бүсээс бусад нь үйл ажиллагааны хувьд байнгын, тогтвортой болж хараахан чадахгүй байна. Иймд манай улсын хувьд бие даасан яам, эсхүл агентлаг байх шаардлагагүй тул уг асуудлыг эрхэлсэн Сайдын дэргэд чөлөөт бүсийн асуудал хариуцсан ажлын алба, эсхүл хороо байгуулах нь тохиромжтой¹⁶ гэсэн судалгааны үр дүн гарч байв.

Түүнчлэн, хуулийн төслийн 8.1-д “Чөлөөт бүс нь төрийн бодлого, шийдвэрийг хэрэгжүүлэх, чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааг удирдан зохион байгуулах чиг үүрэг бүхий нэгдсэн захиргаатай байна.”, 8.2-д “Энэ зүйлийн 8.1-д заасан нэгдсэн захиргааг Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 5-д заасны дагуу Засгийн газар байгуулна.” хэмээн өөрчлөн найруулсан. Эдгээр зохицуулалтын хувьд одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулинд тусгагдаагүй буюу тодруулах шаардлагатай асуудлыг нарийвчлан тодруулахад чиглэснээрээ онцлог болжээ. Өөрөөр хэлбэл, энэхүү зохицуулалт нь төслийн 6 дугаар зүйлийн 6.1-д тусгасны дагуу Чөлөөт бүсийг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах зэрэг олон асуудлыг Засгийн газраас хэрэгжүүлэхээр зохицуулсан бодлогын шийдэлтэй уялдуулан зохицуулсан болохыг харуулж байна.

Мөн хуулийн төслийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.2, 7.1.3-т заасны дагуу Чөлөөт бүсийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн нь “чөлөөт бүс байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, нэгтгэх, чөлөөт бүсийн байршил, хилийн цэсийг тогтоох, өөрчлөх, чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааны төрөл, чиглэлийг тодорхойлох, чөлөөт бүсэд олгох газар нутгийн хэмжээний талаар санал боловсруулах, улмаар чөлөөт бүсийн үйл ажиллагаатай холбоотой төрийн үйлчилгээ, зөвшөөрөл, бүртгэлийг нэг цонхны үйлчилгээгээр зохион байгуулах, шийдвэр гаргахаар зохицуулсан нь Чөлөөт бүсийн холбогдолтой эрх зүйн асуудлыг Засгийн газраас нэгдмэл удирдлагаар хангах, холбогдох шийдвэрийг түргэн шуурхай гаргахад чиглэсэн болох нь харагдаж байна.

“Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийг хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлд заасан хууль тогтоомжийн төслийн эх бичвэрийн агуулгад тавих нийтлэг шаардлага, 30 дугаар зүйлд заасан хуулийн

¹⁶ Б.Гаваа, Эдийн засгийн онцгой бүс: Институт, зохицуулалт (Хятад Улсын туршлага, Монгол Улсын хууль тогтоомжийн шинжилгээ), Зөвлөх үйлчилгээний тайлан, УБ, 2022 он, 104 дэх тал.

төслийн хэл зүй, найруулгад тавих нийтлэг шаардлагад нийцүүлэн боловсруулсан эсэхийг шалгахад дараах үр дүн гарсан.

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлд заасан шаардлагыг хангасан эсэх:

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлд заасан Хуулийн төслийн эх бичвэрийн агуулгад тавих нийтлэг шаардлага		
Д/д	Шалгах асуулт	Шаардлагыг хангасан эсэх
1	29.1.1.Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд нийцсэн, бусад хууль, үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалтай уялдсан байх	Хуулийн төслийн 25.1-д “Чөлөөт бүсэд үүссэн ... захиргааны хэргийн маргааныг талуудын харилцан тохиролцоонд үндэслэн арбитрын журмаар шийдвэрлэнэ” гэж тусгасан нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин долдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт тусгасан “Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ”, Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт тусгасан “Дагнасан шүүхийн үйл ажиллагаа, шийдвэр нь Улсын дээд шүүхийн хяналтаас гадуур байж үл болно” гэсэн заалттай нийцэхгүй.
2	29.1.2.Тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаанд хамаарах асуудлыг бүрэн тусгасан байх	Хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6.1, 7 дугаар зүйлийн 7.1.2, 7.1.3 дахь зүйл, заалтаар Засгийн газар болон холбогдох сайдын бүрэн эрх, эрх хэмжээг тодруулан өөрчлөн найруулсан боловч уг хуулиар эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдөх этгээдүүд болох орон нутгийн иргэд, оршин суугчдаас тайлбар, санал авах талаар тусгаагүй байгаа нь уг хуулийн үйлчлэх хүрээг хязгаарласан буюу нийгмийн харилцаанд хамаарах асуудлыг бүрэн тусгаагүй гэж үзэж байна.
3	29.1.3.Тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцааны хүрээнээс хальсан асуудлыг тусгахгүй байх	Хуулийн төслийн 16 дугаар зүйлийн 16.5.3 дахь хэсэгт “чөлөөт бүсэд ногоон хөгжил, инновац, дэвшилтэт технологи, дижиталд суурилсан үйлдвэрлэл эрхэлж буй аж ахуйн нэгж нь эдийн засгийн үйл ажиллагаа явуулж эхэлснээс хойш таван жилийн хугацаанд аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвараас 100 хувь чөлөөлөх.” гэж тусгасан. Энэхүү зохицуулалтаас харвал нэр томъёоны хувьд өргөн агуулгаар тусгагдсантай холбоотойгоор ирээдүйд зохицуулалтын хувьд тодорхойгүй байдал үүсэх, шүүхээс хууль тогтоомжийг хэрэглэхэд хүндрэл учирч болзошгүй байна. Иймээс төслийн 16 дугаар зүйлийн 16.5.3 дахь заалтыг илүү нарийвчлан тодруулах нь зүйтэй.

4	29.1.4.Тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаанд үл хамаарах хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах буюу хүчингүй болсонд тооцох тухай заалт тусгахгүй байх	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.
5	29.1.5.зүйл, хэсэг, заалт нь хоорондоо зөрчилгүй байх	Төслийн зүйл, хэсэг, заалт хоорондоо зарчмын томоохон зөрчил байхгүй байна. Харин зарим нэг тодруулах, уялдааг хангах, сайжруулах шаардлагатай асуудлыг үнэлгээний Зөвлөмж хэсэгт тусгасан болно.
6	29.1.6.Хэм хэмжээ тогтоогоогүй, тунхагласан шинжтэй буюу нэг удаа хэрэгжүүлэх заалт тусгахгүй байх	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.
7	29.1.7.бусад хуулийн заалтыг давхардуулан заахгүйгээр шаардлагатай бол түүнийг эш татах, энэ тохиолдолд эшлэлийг тодорхой хийж, хуулийн нэр болон хэвлэн нийтэлсэн албан ёсны эх сурвалжийг бүрэн гүйцэд заасан байх	Энэхүү хуулийн төсөлд зүйл, заалт хооронд эшлэл хэрэглэсэн байна.
8	29.1.8.Тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаа, хуулийн үйлчлэх хүрээ, эрх зүйн харилцаанд оролцогч хүн, хуулийн этгээдийн эрх, үүрэг, зохицуулалтад удирдлага болгох, харгалзан үзэх нөхцөл байдал, нийтийн эрх зүйн этгээдийн чиг үүрэг, эрх хэмжээ, тэдгээрийг биелүүлэх журам	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.
9	29.1.9.Шаардлагатай тохиолдолд эрх зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын төрөл, хэмжээ, хуулийн хүчин төгөлдөр болох	Хуулийн төслийн 18.5-18.7 дахь хэсгүүдэд чөлөөт бүсэд бүртгэлтэй хуулийн этгээдийн эрхлэх үйл ажиллагаатай холбоотой бүртгэл, зөвшөөрөл авах хугацааг тусгасан боловч хуульд холбогдох зөвшөөрлийг олгоогүй эс үйлдэлд оногдуулах хариуцлагын талаарх зохицуулалтыг тусгаагүй

	хугацаа, хууль буцаан хэрэглэх тухай заалт, хуулийг дагаж мөрдөх журмын зохицуулалт, бусад хуулийн зүйл, заалтыг хүчингүй болсонд тооцох, хасах заалт;	байна. Өөрөөр хэлбэл, Чөлөөт бүсийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн нь улс төрийн албан хаагч учраас хариуцлага хүлээлгэх асуудалд тодорхойгүй байдлыг үүсгэх эрсдэл гарч болзошгүй байна.
10	29.1.10.шаардлагатай тохиолдолд бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах болон хууль хүчингүй болсонд тооцох тухай дагалдах хуулийн төслийг боловсруулсан байх	Хуулийн төсөлд дагалдах хуулийн төслийг боловсруулсан байна.
11	29.1.11.хуулийн төсөл нь хуулийн зорилго гэсэн зүйлтэй байж болох бөгөөд зорилгод тус хуулиар хангахаар зорьж байгаа иргэний үндсэн эрх, бэхжүүлэх үндсэн зарчим, хүрэх үр дүнг тусгана.	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.
Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 30 дугаар зүйлд заасан хуулийн төслийн хэл зүй, найруулгад тавих нийтлэг шаардлага		
12	30.1.1.Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд хэрэглэсэн нэр томъёог хэрэглэх	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.
13	30.1.2.нэг нэр томъёогоор өөр өөр ойлголтыг илэрхийлэхгүй байх	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.
14	30.1.3.үг хэллэгийг Монгол хэл бичгийн дүрэмд нийцүүлэн хоёрдмол утгагүй товч, тодорхой, ойлгоход хялбараар бичих	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.
15	30.1.4.хүч оруулсан нэр томъёо хэрэглэхгүй байх	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.
16	30.1.5.жинхэнэ нэрийг ганц тоон дээр хэрэглэх	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.

Ингээд дээрх шалгуур үзүүлэлтийн дагуу дүн шинжилгээ хийж үзэхэд хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6.1, 8 дугаар зүйлийн 8.1, 8.2 дахь хэсгүүд нь бичвэрийн хувьд ойлгомжтой найруулагдсан бөгөөд Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжид заасан агуулгатай уялдуулан тусгагдсан байна. Харин төслийн 25 дугаар зүйлийн 25.1, 16 дугаар зүйлийн 16.5.3, 18.5-18.7 дахь хэсгүүд нь хэл зүйн хувьд найруулга хийх, ойлгомжгүй тусгагдсан алдааг засварлах, мөн холбогдох эрх зүйн субъектийн хариуцлагын асуудлыг нэмэлтээр тусгах зэргээр хуулийн төслийн боловсруулалтыг цаашид нарийвчлан сайжруулах шаардлагатай гэж үзэв.

3.3. Харилцан уялдаатай байдал

“Харилцан уялдаа” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хууль тогтоомжийн тухай хуульд заасан аргачлалын дагуу шалгах бөгөөд хуулийн төслийг бүхэлд нь хамруулсан. Энэ хүрээнд хуулийн төслийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг судлах, мөн хуулийн төслийн дотоод бүтэц болон бусад хуультай хэрхэн уялдаж байгааг тодорхойлсон. Хуулийн төслийг үнэлсэн байдлыг хүснэгтээр харуулав.

Аргачлалд тусгасан асуулт	Хуулийн төслийг үнэлсэн байдал
Хуулийн төслийн зохицуулалт нь тухайн хуулийн зорилготой нийцэж байгаа эсэх	Хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлд “1.1.Энэ хуулийн зорилт нь экспортод чиглэсэн үйлдвэрлэл, үйлчилгээг хөгжүүлэх замаар бүс нутгийн эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих, технологи, инновацийг нэвтрүүлэх, гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулалтыг татах, чөлөөт бүс байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, нэгтгэх, түүний хилийн цэс, байршлыг тогтоох, удирдлагын тогтолцоо, чиг үүргийг тодорхойлох, чөлөөт бүсэд мөрдөх гааль, татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт, хуулийн этгээдийн бүртгэл, хөдөлмөр эрхлэлтийн болон холбогдох бусад үйл ажиллагааны тусгай дэглэмийн эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” гэж тусгасан. Үүнтэй холбоотойгоор Чөлөөт бүсийн тодорхойлолт, Чөлөөт бүсийн төрөл, хэлбэр, Чөлөөт бүсийг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, хилийн цэс, байршлыг тогтоох, Чөлөөт бүсийн удирдлага болон оролцогчийн эрх, үүрэг, Нэг цонхны үйлчилгээ, Мэдээллийн сан зэрэг асуудлыг нарийвчлан тодорхойлсон нь уг төслийн зорилготой нийцэж байна.
Хуулийн төслийн нэр нь хуулийн төслийн агуулгыг бүрэн илэрхийлсэн эсэх	Хуулийн төслийн нэрийг “Эдийн засгийн тусгай бүсийн тухай” гэж нэрлэсэн. Төслийн 4 ¹ дүгээр зүйлд Эдийн засгийн тусгай бүсийн төрөлийг Худалдааны чөлөөт бүс; Аж үйлдвэрийн чөлөөт бүс; Шинжлэх ухаан, технологийн

	чөлөөт бүс; Боомтын чөлөөт бүс; Аялал жуулчлалын чөлөөт бүс; Тээвэр, логистикийн чөлөөт бүс; Хөдөө аж ахуйн чөлөөт бүс байхаар тусгасан нь уг хуулийн төслийн агуулгыг бүрэн илэрхийлэх юм.
Хуулийн төслийн бүтэц, системчлэл уялдаа холбоотой эсэх	Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 28.3-т хуулийн төслийн бүтцийг хэрхэн байрлуулах талаар тусгасан бөгөөд 28.3.2-т "нийтлэг хэм хэмжээ тогтоож байгаа зүйлийг нэгтгэсэн "ерөнхий анги", эсхүл "нийтлэг үндэслэл" гэсэн бүлэг, хэсэг"-тэй байхаар тусгасан. Төслийн дотоод бүтэц, бүлэг хоорондын уялдаа холбоог авч үзвэл системчлэлийн хувьд дээр дурдсанын дагуу ойлгомжгүй бөгөөд уялдаагүй тусгагдсан зүйл, заалт байхгүй байна.
Хуулийн төслийн зүйл, заалт нь тухайн хуулийн төсөл болон бусад хуулийн заалттай нийцэж байгаа эсэх	Төслийн 25 дугаар зүйлийн 25.1-д чөлөөт бүсэд үүссэн ... захиргааны хэргийн маргааныг талуудын харилцан тохиролцоонд үндэслэн арбитрын журмаар шийдвэрлэнэ гэсэн нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Захиргааны ерөнхий хууль, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулиудтай зөрчил үүсгэж болзошгүй байна.
Хуулийн төслийн зүйл, заалт нь тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн заалттай давхардсан эсэх	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.
Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан эсэх	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.
Хуулийн төсөлд байх шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.
Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгасан эсэх	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.
Татварын хуулиас бусад хуулийн төсөлд албан татвар, төлбөр, хураамж тогтоосон эсэх	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.

Тухайн хуулийн төсөлд тусгасан тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг Зөвшөөрлийн хуульд тусгасан эсэх	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.
Хуулийн төслийн зүйл, заалт нь жендерийн эрх тэгш байдлыг хангасан эсэх	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.
Шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэгдсэн заалт тусгагдсан эсэх	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.
Авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэгдсэн заалт тусгагдсан эсэх	Судалгаагаар энэ төрлийн зөрчилтэй асуудал тогтоогдоогүй.
Хуулийн төсөлд тусгасан хориглосон зохицуулалтыг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой тусгасан эсэх	Хуулийн төслийн 18 дугаар зүйлийн 18.4-т “Энэ зүйлийн 18.3-т заасан чиглэлийн үйл ажиллагааны зөвшөөрлийг тухайлсан хуульд заасан тавигдах нөхцөл, шаардлагын дагуу чөлөөт бүсийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн олгоно.” гэж тусгасан боловч тухайн Засгийн газрын гишүүний үйлдэл, эс үйлдэхүйтэй холбоотой хариуцлагын механизмыг хуулийн төсөлд тусгаагүй орхигдуулсан байна.

Дээрхээс үзэхэд харилцан уялдаатай байдал шалгуур үзүүлэлтийн хувьд уг төслийн дотоод бүтэц, бүлэг хоорондын уялдаа холбоог сайжруулах шаардлагатай асуудал тогтоогдоогүй байна.

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. Энэ хүрээнд Чөлөөт бүс дэх арбитрын шүүх нь маргаан шийдвэрлэх хөрөнгө оруулагчийн эрхийг хамгаалах гол баталгаа юм. Энэ үүднээс нь авч үзвэл арбитрыг чөлөөт бүсийн маргааны үндсэн механизм болгон хөгжүүлэх нь Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын орчныг сайжруулах стратегийн чухал алхам болно.

Гэвч хуулийн төслийн 25.1-д “Чөлөөт бүсэд үүссэн ... захиргааны хэргийн маргааныг талуудын харилцан тохиролцоонд үндэслэн арбитрын журмаар

шийдвэрлэнэ” гэж тусгасан нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин долдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт тусгасан “Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ”, Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт тусгасан “Дагнасан шүүхийн үйл ажиллагаа, шийдвэр нь Улсын дээд шүүхийн хяналтаас гадуур байж үл болно” гэсэн гэсэн заалттай зөрчилтэй байж болзошгүй байна.

Учир нь Монгол Улсын Үндсэн хуулиар “Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна”, “Монгол Улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдана”, “ ... хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их Хуралд хадгална”, “Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ”, “Шүүхийн үндсэн тогтолцоо Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхээс бүрдэх бөгөөд шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулж болно”, “Шүүн таслах ажиллагааг монгол хэлээр явуулна”, “Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь суманд, сум нь багт, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд хуваагдана” гэх зэргээр Монгол Улсын Үндэсний эрх зүйн тогтолцоо нэгдмэл байх талаар тусгажээ.

Захиргааны ерөнхий хууль болон Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зорилтын хүрээнд чөлөөт бүсийн нэгдсэн захиргаа нь төрийн захиргааны чиг үүргийг хэрэгжүүлэх байгууллага болохын хувьд тухайн захиргааны байгууллагаас гаргасан шийдвэр, үйл ажиллагаа нь Захиргааны хэргийн шүүхийн харьяалан шийдвэрлэх маргаан байх боломжтой болохыг анхаарах нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл, 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. Энэ утгаар нь авч үзвэл Чөлөөт бүсийн удирдлага, түүнтэй холбогдох харилцаа нь нийтийн эрх зүйн маргаан байгааг анхаарах шаардлагатай байна.

Харин Чөлөөт бүсэд хөрөнгө оруулалт хийх, хөрөнгө оруулагчтай гэрээ, хэлцэл байгуулахтай холбоотой маргаан нь иргэний эрх зүйн маргаан бөгөөд талуудын хоорондын тохиролцоогоор шүүх буюу маргаан шийдвэрлэх харъяалалыг тогтоох боломжтой байдаг. Энэ утгаараа чөлөөт бүсэд үүссэн иргэний буюу бизнесийн маргааныг арбитраар шийдвэрлэдэг байх агуулгаар хуулийн төсөл боловсруулагдсан нь сайшаалтай байна.

3.4. Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал

“Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд судалж үзвэл тухайн хуулийн төсөлд тодорхой этгээдэд үүрэг хүлээлгэсэн, аж ахуйн нэгж байгууллагад ачаалал, хүндрэл үүсгэх, эсхүл төрийн байгууллагад шинэ бүтэц бий

болгох, шинээр чиг үүрэг нэмэгдэх зэрэг зохицуулалт байгаа тохиолдолд үнэлгээ хийхийг ойлгоно. Энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн судалгааг гүйцэтгэхдээ дотоодын болон олон улсын судалгааг эх сурвалж болгон ашигласан болно. Сонгосон зүйл, заалтыг дор дэлгэрүүлэн харуулав.

“18.3.Нэг цонхны үйлчилгээнд дараах чиглэл хамаарна:

- 18.3.1.байгаль орчин;
- 18.3.2.банк, банкнаас бусад санхүүгийн үйлчилгээ;
- 18.3.3.барилга, хот байгуулалт, нийтийн аж ахуй;
- 18.3.4.дэд бүтэц;
- 18.3.5.зам, тээвэр;
- 18.3.6.санхүү, эдийн засаг, гааль, хөрөнгө оруулалт;
- 18.3.7.соёл, боловсрол;
- 18.3.8.харилцаа холбоо, мэдээлэл технологи;
- 18.3.9.хөдөлмөр эрхлэлт;
- 18.3.10.хууль зүйн болон нийтлэг бусад асуудал;
- 18.3.11.хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэр;
- 18.3.12.эрүүл мэнд;
- 18.3.13.эрчим хүч.

Дэлхийн зарим орны туршлагаас үзвэл чөлөөт бүсийн доторх нэг цонхны үйлчилгээ гэж юу болох, нэг цэгийн үйлчилгээний төрөл, ангилал, түүнийг хэрхэн хэрэгжүүлэх тухай чиг үүргийг нарийвчлан тодорхойлсон байна. Тухайлбал, Гадаадын зарим орнуудын туршлагаас үзэхэд эдийн засгийн чөлөөт бүсэд гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах, тухайн бүс дэх хуулийн этгээдийн бүртгэл, гааль, татвар зэрэг тусгай дэглэмтэй холбоотой үйлчилгээг хялбаршуулах зорилгоор нэг цэгийн үйлчилгээг үзүүлэх тусгай нэгжийг байгуулах туршлага түгээмэл байна. Энэ нь тухайн улсын хууль тогтоомж, төрийн бодлого шийдвэр, нийтлэг дүрэм журмыг гадаадын хөрөнгө оруулагчдад мэдээлэл хүргэх чухал ач холбогдолтой байдаг. Тухайлбал, эдийн засгийн чөлөөт бүсийг амжилттай хөгжүүлж байгаа зарим орнууд болох АНЭУ-ын Дубай (JAFZA), Филиппин (PEZA), БНХАУ, Казахстан зэрэг улсад нэг цэгийн үйлчилгээний төвийг байгуулсан туршлагатай байна.

Монгол Улсын хувьд Засгийн газраас 2013 онд “Нэг цонхны үйлчилгээ”-ний төвийн үйл ажиллагааны журмыг баталсан бөгөөд уг журмыг Засгийн газрын 2019 оны 149 дүгээр тогтоолоор хүчингүй болсонд тооцсон байв. Мөн Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 9.2-т “Төрийн үйлчилгээ худалдаа, татварын харилцаа, бизнес, хөрөнгө оруулалтыг хөнгөвчлөх цахим нэг цонхны үйлчилгээнд суурилна”, 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 тус тус заасан ч өнөөдрийг хүртэл энэ заалтын хэрэгжилт хангалтгүй байна.¹⁷ Өөрөөр хэлбэл, өнөөгийн байдлаар чөлөөт бүс дэх нэг цонхны үйлчилгээний хэрэгжилт хангалтгүй байгаагаас тухайн бүсэд шинээр хөрөнгө оруулалт татах, хуулийн этгээдийн бүртгэл, бусад үйлчилгээг нэг дороос түргэн шуурхай, хялбар байдлаар авах боломж хязгаарлагдаж байсан талаар судалгааны дүгнэлтүүд гарч байв.

Түүнчлэн, 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. Өөрөөр хэлбэл, Чөлөөт бүсийн захирагч газар эзэмших, ашиглах, согтууруулах ундаа худалдах, түүгээр үйлчилгээ эрхлэх, тамхи худалдах үйл ажиллагаа эрхлэх зэрэг 4 тусгай болон энгийн зөвшөөрлийг чөлөөт бүсийн нутаг дэвсгэрт Зөвшөөрлийн тухай хуульд заасан журмын дагуу олгож байгааг харуулж байна. Үүнийг тодруулан хүргэвэл,

Чөлөөт бүсэд олгох газар нутгийн хэмжээ, хилийн цэсийг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэж, чөлөөт бүсийн захирагч газар эзэмших, ашиглах зөвшөөрлийг Зөвшөөрлийн тухай хуульд нийцүүлэн олгож байна. Ингээд чөлөөт бүс дэх зөвшөөрөл олгохтой холбоотой харилцааг судалж үзвэл дараах хууль тогтоомжууд хэрэгжиж байна. Тухайлбал,

Газар эзэмших, ашиглахтай холбогдсон харилцааг Газрын тухай хууль, Газрын төлбөрийн тухай хууль, Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хууль, Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль зэрэг хуулиар зохицуулж байгаа бөгөөд эдгээр хуульд зааснаар аймаг, нийслэлийн Засаг дарга иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын газар эзэмших, ашиглах эрхийг олгох, хүчингүй болгох, дуусгавар болгох, газрын байршил, хэмжээ, зориулалт өөрчлөх асуудлыг шийдвэрлэж, аймаг, нийслэл, сум,

¹⁷ Чөлөөт бүсийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал, УБ, 2026 он.

дүүргийн газрын алба газар эзэмших, ашиглах эрхийг Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлд бүртгүүлж байна.

Согтууруулах ундааны эргэлтэд хяналт тавих, архидан согтуурахтай тэмцэх тухай хуулийн 5.1-д зааснаар согтууруулах ундаа үйлдвэрлэх тусгай зөвшөөрлийн тоог хүн амын нягтрал, байршил, үйлдвэрийн хүчин чадлыг харгалзан Засгийн газар тогтоож байгаа бөгөөд харин уламжлалт технологиор үйлдвэрлэх согтууруулах ундааны тусгай зөвшөөрлийг нутаг дэвсгэрийн хяналт шалгалт хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллагын санал, дүгнэлтийг үндэслэн аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, чөлөөт бүсийн нутаг дэвсгэрт чөлөөт бүсийн захирагч олгож, сунгаж, түдгэлзүүлж, сэргээж, хүчингүй болгохоор зохицуулсан.

Дээрх хуулийн 15.1-д “согтууруулах ундаа худалдах, түүгээр үйлчлэх тусгай зөвшөөрлийг чөлөөт бүсийн захирагч олгож, сунгаж, түдгэлзүүлж, сэргээж, хүчингүй болгоно” гэж заасан бөгөөд зөвшөөрөл хүсэгч этгээд чөлөөт бүсийн захирагчид холбогдох баримт бичгийг цахимаар илгээж, уг захирагчийн захирамжаар байгуулагдсан баримт бичгийн бүрдлийг шалгаж, магадлан шалгалтыг холбогдох хуульд заасан хугацаанд явуулна. Үүний дараа материалыг зөвшөөрөл олгох эрх бүхий этгээдэд хүргүүлнэ. Чөлөөт бүсийн захирагч ажлын хэсгийн дүгнэлтийг үндэслэн хуулийн этгээдэд согтууруулах ундаа худалдах зөвшөөрлийг олгохоор зохицуулсан.

Тамхины хяналтын тухай хуулийн 7.9-д зааснаар тамхи худалдах үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг сум, дүүргийн Засаг дарга, чөлөөт бүсийн нутаг дэвсгэрт чөлөөт бүсийн захирагч олгож байна. Уг хуулийн 7.10-т тамхи худалдах үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл хүсэгчийн бүрдүүлэх баримт бичгийг тусгайлан заасан байна. Үүнээс үзвэл төрийн байгууллагаас зөвшөөрлүүдийг олгох, сунгах, татгалзах, түдгэлзүүлэх, хүчингүйд тооцох харилцааг салбарын 160 гаруй хуулиар олгож байгаа нь чөлөөт бүс дэх хүнд суртал, авлига, ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэх эрсдэлтэй болохыг харуулж байна. Нөгөө талаар чөлөөт бүс дэх зөвшөөрөл, түүнтэй харилцах харилцааг ердийн хууль тогтоомжийн хүрээнд шийдвэрлэж байгаа нь Чөлөөт бүсийн тухай хуульд тавьсан зорилгод нийцэхгүй байна.

Иймд Монгол Улс дахь чөлөөт бүсүүдэд хөрөнгө оруулалтыг татах, дэмжих чиглэлээр үйл аж ажиллагаа явуулах “Чөлөөт бүс дэх нэг цонхны үйлчилгээ”-г хуулийн төслийн 18 дугаар зүйлийн 18.3-18.11-д нэмж тусгасан нь “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтэд нийцэж байгаа болохыг харуулж байна.

Дөрөв. Дүгнэлт, зөвлөмж

Чөлөөт бүсийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын хавсралтаар баталсан Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлалын дагуу үнэлж, судалгааг гүйцэтгэлээ. Судалгаагаар энэхүү төслийн бүтэц, зохицуулах харилцаа, үйлчлэх хүрээ нь агуулгын хувьд 2015 онд батлагдсан Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн үзэл баримтлал, зохицуулалтыг тодруулахад чиглэсэн бөгөөд зарчмын хувьд хэд хэдэн зохицуулалт шинээр тусгагдсан байна.

Тухайлбал, хуулийн төсөлд чөлөөт бүсийн тодорхойлолт, чөлөөт бүсийн төрөл, хэлбэр, чөлөөт бүсийг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, түүний хилийн цэс, байршлыг тогтоох, чөлөөт бүсийн удирдлага болон оролцогчийн эрх, үүрэг, нэг цонхны үйлчилгээ, мэдээллийн нэгдсэн сан, маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа зэрэг олон асуудлыг хуулийн төсөлд тусгажээ. Ингээд судалгааны багийн зүгээс шалгуур үзүүлэлт тус бүрээр дүн шинжилгээ хийсний үндсэн дээр дараах дүгнэлтийг хийж байна.

Зорилгод хүрэх байдал:

Хуулийн төслийн 4¹ дүгээр зүйлийн 4¹.1.1-4¹.1.7 дахь хэсэгт эдийн засгийн тусгай бүсийн төрөл хэлбэрийг нарийвчлан тодорхойлсон нь төслийн үзэл баримтлал болон дэлхийн улс орнуудын нийтлэг чиг хандлагад нийцсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, 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 зэргээр ялгаатай нэршлээр ижил чиг үүрэг бүхий зорилгыг давхардуулан тусгасан нь ойлгомжгүй байдлыг үүсгэж байсан зөрчлийг арилгахад чухал ач холбогдолтой болсон байна.

Ойлгомжтой байдал:

Ойлгомжтой байдал шалгуур үзүүлэлтийн дагуу дүн шинжилгээ хийж үзэхэд хуулийн төслийн 6 дугаар зүйлийн 6.1, 7 дугаар зүйлийн 7.1.2, 8 дугаар зүйлийн 8.1, 8.2 дахь зүйл, заалтуудаар чөлөөт бүс байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах мөн чөлөөт бүсийн удирдлага зохион байгуулалтын асуудлыг хуулийн төсөлд илүү нарийвчлан тодорхойлсон болох нь харагдаж байна. Энэ нь төсөлд өөрчлөн найруулахаар тусгасан зорилгод нийцсэн бөгөөд төрөөс чөлөөт бүсийн асуудлаар нэгдсэн бодлого хэрэгжүүлэх, хууль тогтоомжийн уялдаа холбоог сайжруулахад чиглэсэн байна.

Гэвч хуулийн төслийн 16 дугаар зүйлийн 16.5.3 дахь хэсэгт “чөлөөт бүсэд ногоон хөгжил, инновац, дэвшилтэт технологи, дижиталд суурилсан үйлдвэрлэл эрхэлж буй аж ахуйн нэгж нь эдийн засгийн үйл ажиллагаа явуулж эхэлснээс хойш таван жилийн хугацаанд аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвараас 100 хувь чөлөөлөх” гэж тусгасан нь нэр томъёоны хувьд өргөн утгаар, ойлгомжгүй тодорхойлогдсон гэж үзэж байна. Учир нь “ногоон хөгжил, инновац, дэвшилтэт технологи, дижиталд суурилсан үйлдвэрлэл” эрхлэх гэсэн ойлголтыг хуулийн төслийн нэр томъёоны хэсэгт нарийвчлан тодорхойлохгүй бол ирээдүйд зохицуулалтын хувьд тодорхойгүй байдал үүсэх, шүүхээс хууль тогтоомжийг хэрэглэхэд хүндрэл учирч болзошгүй гэж үзэж байна. Түүнчлэн, Хуулийн төслийн 18.5-18.7 дахь хэсгүүдэд чөлөөт бүсэд бүртгэлтэй хуулийн этгээдийн эрхлэх үйл ажиллагаатай холбоотой бүртгэл, зөвшөөрөл авах хугацааг тусгасан боловч хуульд холбогдох зөвшөөрлийг олгоогүй эс үйлдэлд оногдуулах хариуцлагын талаарх зохицуулалт нь тодорхойгүй хэвээр байна.

Харилцан уялдааг хангасан байдал:

Хуулийн төсөлд тусгасан зохицуулалтаас харвал харилцан уялдаатай байдал шалгуур үзүүлэлтийн хувьд уг төслийн дотоод бүтэц, бүлэг хоорондын уялдаа холбоог сайжруулах шаардлагатай асуудал тогтоогдоогүй байна. Гэвч төслийн 25.1-д “Чөлөөт бүсэд үүссэн ... захиргааны хэргийн маргааныг талуудын харилцан тохиролцоонд үндэслэн арбитрын журмаар шийдвэрлэнэ” гэж тусгасан нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин долдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт тусгасан “Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ”, Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт тусгасан “Дагнасан шүүхийн үйл ажиллагаа, шийдвэр нь Улсын дээд шүүхийн хяналтаас гадуур байж үл болно” гэсэн гэсэн заалттай зөрчилтэй байж болзошгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, энэхүү хэсгийг Захиргааны ерөнхий хууль болон Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн үзэл баримтлал, агуулгын хүрээнд өөрчлөн найруулах нь зохимжтой байна.

Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал:

Төрийн байгууллагаас зөвшөөрлүүдийг олгох, сунгах, татгалзах, түдгэлзүүлэх, хүчингүйд тооцох харилцааг салбарын 160 гаруй хуулиар олгож байгаа нь ердийн хууль тогтоомжийн хүрээнд шийдвэрлэж байгааг харуулж байна. Энэ нь чөлөөт бүсийг байгуулах тухай хуулийн үндсэн үзэл баримтлалтай нийцэхгүй байгаа бөгөөд хуулийн төслөөр зөвшөөрөл олгох харилцааг түргэн шуурхай олгох зорилгоор “Нэг цэгийн үйлчилгээ”-г нэмж тусгасан нь хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын хувьд эерэг үр дагавартай болсон гэж үзэж байна.

Ингээд эцэст нь дүгнэхэд уг төсөл нь Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын Гуравдугаар хавсралтаар батлагдсан “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”-ын дагуу боловсруулагдсан бөгөөд Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 17 дугаар зүйлд тусгасан агуулгын болон хэлбэрийн шаардлагыг хангаж байгаа болохыг онцолж байна.

Ашигласан эх сурвалж

Эрх зүйн эх сурвалж

1. Алтанбулаг худалдааны чөлөөт бүсийн эрх зүйн байдлын тухай (2002 он).
2. “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичиг (2020 он).
3. Ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөний тухай, 2021 он.
<https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16390388880621>
4. Замын-Үүд эдийн засгийн чөлөөт бүсийн эрх зүйн байдлын тухай (2003 он).
5. Засгийн газрын 2025 оны 83 дугаар тогтоол.
6. “Хөшигтийн хөндийн эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах тухай”, Монгол Улсын Их Хурлын 2022 оны 10 дугаар тогтоол.
7. Хүннү хотын эрх зүйн байдлын тухай (2024 он).
8. Чөлөөт бүсийн тухай хууль (2015 он).
9. Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлал (2014 оны 06 дугаар сарын 12-ны өдөр Засгийн газраас Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн).
10. Чөлөөт бүсийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн дэлгэрэнгүй танилцуулга, үзэл баримтлал, УБ, 2026 он.
11. Чөлөөт бүсийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл, УБ, 2026 он.
12. Чөлөөт бүсийн тухай хууль болон холбогдох хуулиудын зохицуулалт (лавлагаа), Монгол Улсын шадар сайдын ажлын алба, УБ, 2026 он.
13. Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992 он).
14. Монгол Улсын Нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай (2021 он).

15. Монгол Улсыг 2021-2025 оны хооронд хөгжүүлэх Үндсэн чиглэл (2020 он).
16. Монгол Улсын Засгийн газрын 2024-2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр (2024 он).
17. Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 1 дүгээр хавсралт.

Бусад эх сурвалж

- a) С.Батбаяр, Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайлан, УБ, 2026 он.
- b) Б.Баяндүүрэн, Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ, УБ, 2024 он.
- c) Б.Гаваа, Эдийн засгийн онцгой бүс: Институт, зохицуулалт (Хятад улсын туршлага, Монгол Улсын хууль тогтоомжийн шинжилгээ), зөвлөх үйлчилгээний тайлан, Эдийн засгийн хамтын ажиллагааны бүс хөгжүүлэх төсөл (L3936-MON), УБ, 2022 он.
- d) Marc Tasse, Монголын чөлөөт бүсүүдийн үр нөлөө, илтгэл, танилцуулга, УБ, 2019 он. <https://ab.unicon.mn/backend/f/jd7qWNNP2t.pdf> .
- e) Н.Наранжаргал, Алтанбулагийн боомт, чөлөөт бүсийн хөгжил, өнөөгийн байдал, стратегийн ач холбогдол, Олон Улс Судлал сэтгүүл, Дугаар 48, 118/2025 он.
- f) <https://www.parliament.mn/nn/16955/> .
- g) Эдийн засгийн хамтын ажиллагааны бүс хөгжүүлэх төсөл (АХБ МОН-3936), УБ, 2024 он.
- h) Замын-Үүд чөлөөт бүсийг цэгцлэх ажлыг Засгийн газар онцгой анхаарна. 2026 оны 1 дүгээр сарын 12, <https://www.mnb.mn/i/339707> .

----o0o----