

ЧӨЛӨӨТ БҮСИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭНИЙ ТАЙЛАН

Захиалагч: Монгол Улсын Шадар сайдын ажлын алба

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

Улаанбаатар хот

2026.03

ГАРЧИГ

Товчилсон үгсийн жагсаалт	2
Хүснэгтийн жагсаалт	2
I. УДИРТГАЛ.....	3
II. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ	5
II.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох	5
II.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох.....	6
II.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох.....	10
II.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэрийг сонгох	17
II.5. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох.....	22
III. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ	23
IV. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ	24
IV.1. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	24
IV.2. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	31
IV.3. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал.....	44
V. ДҮГНЭЛТ	55
ЗӨВЛӨМЖ.....	56
VI. АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ	57
ХАВСРАЛТ. ГАДААД ОРНУУДЫН ТУРШЛАГА (АНЭУ ДУБАЙ, ЯПОН, КАЗАХСТАН)	63
Хавсралт 1. Арабын Нэгдсэн Эмират Улс.....	63
1. Чөлөөт бүсийн хөгжил, ерөнхий ойлголт	63
2. Санхүүгийн чөлөөт бүсийн эрх зүйн орчин.....	65
3. Маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа	73
Хавсралт 2. Бүгд Найрамдах Казахстан Улс	77
1. Чөлөөт бүсийн хөгжил, ерөнхий ойлголт	77

2. Санхүүгийн чөлөөт бүсийн эрх зүйн орчин.....	78
3. Маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа.....	87
Хавсралт 3. Япон Улс	93
1. Чөлөөт бүсийн хөгжил, ерөнхий ойлголт.....	93
2. Чөлөөт бүсийн эрх зүйн орчин	95

Товчилсон үгсийн жагсаалт

ААН	Аж ахуйн нэгж
АНЭУ	Арабын Нэгдсэн Эмират Улс
АОУСТ	Астана олон улсын санхүүгийн төв
БНКУ	Бүгд Найрамдах Казахстан Улс
БНХАУ	Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс
ДОУСТ	Дубайн олон улсын санхүүгийн төв
ЗГ	Засгийн газар
УИХ	Улсын Их Хурал
УИХТГ	Улсын Их Хурлын Тамгын газар

Хүснэгтийн жагсаалт

Хүснэгт 1. Чөлөөт бүсүүдээс хуулийн төсөлд тусгуулахаар ирүүлсэн санал

Хүснэгт 2. Зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалтууд

Хүснэгт 3. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

Хүснэгт 4. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

Хүснэгт 5. Өмнөх болон одоогийн хуулийн харьцуулах хэлбэр

Хүснэгт 6. Зарим улсын эдийн засгийн чөлөөт бүсийн тухай хуулийн бүтцийн харьцуулалт

Хүснэгт 7. Эдийн засгийн тусгай бүсийн төрөл (Үйл ажиллагааны чиглэлээр)

I. УДИРТГАЛ

Монгол Улсад эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах үзэл баримтлалыг Монгол Улсын Их Хурал 1995 онд баталж, эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах үндэслэл шаардлага, зарчим, баримтлах шалгуурыг тодорхойлсон. Үүний хүрээнд 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 орчин үеийн зах зээлийн эдийн засгийн чиг хандлагад нийцүүлэн чөлөөт бүсийн эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох шаардлагыг үндэслэн 2015 онд Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга батлагдаж, 2021 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулснаар тус тусдаа байсан эрх зүйн байдлын тухай хуулиудыг хүчингүй болгож, нэгдсэн нэг хуультай болсон.

Үүний дараа Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичгийн Зорилт 9.5-д “Үндэсний онцлог бүхий аялал жуулчлал, соёлын үйлчилгээ, худалдаа, үйлдвэрлэлийг бий болгосон, Зүүн хойд Азийн тээвэр, логиستيкийн болон олон улсын харилцааны зангилаа төв болсон дагуул хотуудыг хөгжүүлэх”-ээр тусгасан.

Мөн Монгол Улсыг 2021-2025 оны хооронд хөгжүүлэх Үндсэн чиглэлийн 3.1.17-д “Чөлөөт бүсүүдийн дэд бүтцийн бүтээн байгуулалтын ажлыг үе шаттайгаар хийж, экспорт болон дотоодын зах зээлд чиглэсэн худалдаа, үйлчилгээ, хөнгөн үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлж, гадаад дотоодын хөрөнгө оруулагчдыг дэмжиж ажиллана” гэж бодлогын баримт бичигтээ чөлөөт бүсийг хөгжүүлэх талаар тусгаж байжээ.

Эдгээр эрх зүйн зохицуулалтаас харвал *чөлөөт бүс* байгуулах 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 төр хэрэгжүүлэхээр зохицуулжээ.

Гэвч Монгол Улсад эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулагдах үйл явц төдийлөн амжилттай хэрэгжиж чадахгүй байгаагийн улмаас олон нийтийн зүгээс шүүмжлэлтэй хандаж байна.¹ 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 хамаарна.

¹З.Мөнгөлжин, Э.Анударь, Эдийн засгийн чөлөөт бүс (Харьцуулсан судалгаа), Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, № 83, цуврал 3, УБ, 2021 он, 166 дахь тал.

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.

Тиймээс тус судалгааг дээр дурдсан хуульд дэвшүүлсэн зорилго болон бодлогын баримт бичигт заасан үндэслэл, шаардлагын хэрэгжилтийг судлахын тулд Монгол Улсын Шадар сайдын ажлын албаны захиалгаар, Азийн хөгжлийн банкны санхүүжилттэйгээр энэхүү Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын судалгааг хийж гүйцэтгэв.

II. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх ажлыг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын /цаашид “Аргачлал” гэх/ дагуу гүйцэтгэсэн бөгөөд “Төлөвлөх” шатанд дараах ажил хийгдэв. Үүнд:

1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох;
2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох;
3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох;
4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох;
5. Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох;
6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох.

II.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.3 дахь хэсэгт “... хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийнэ”, “Алсын хараа-2050” бодлогын баримт бичгийн 4.1.18-д “Эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хадгалах замаар бизнес эрхлэгчид шинээр хөрөнгө оруулалтын эх үүсвэр бий болгох таатай орчин бүрдүүлнэ. Бизнесийн шударга өрсөлдөөнийг дэмжсэн эдийн засгийн бүтцийн өөрчлөлтийн бодлого хэрэгжүүлнэ” гэж заасан.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2024-2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 1.2-т “Бие даасан эдийн засаг бүхий улсын зэрэглэлтэй хот, дагуул хот” гэсэн хэсэг оруулж, 1.2.1.1-д “Шинэ Зуунмод хотод ... олон улсын бизнес, санхүүгийн төрөлжсөн эдийн засгийн тусгай бүс болгон хөгжүүлнэ.”, 1.2.1.2-т “Аялал жуулчлал, тээвэр, логистик, олон улсын санхүүгийн төв, эдийн засгийн чөлөөт бүс бүхий эко-ухаалаг Шинэ Зуунмод дагуул хотын бүтээн байгуулалтын хөрөнгө оруулалтын эх үүсвэрийг үе шаттайгаар шийдвэрлэх.....”, 1.2.2.7-д “Олон улсын санхүүгийн төв байгуулах хууль, эрх зүйн орчныг бүрдүүлнэ.” хэмээн эдийн засаг, олон улсын санхүүгийн чөлөөт бүсийг байгуулах эрх зүйн үндэс, бодлогын шийдвэрийг тодорхойлсон. Үүний үр дүнд 2024 оны 6 дугаар сарын 5-ны өдөр “Хүннү хотын эрх зүйн байдлын тухай” хууль батлагдсан бөгөөд хуулийн 1.1-т “Энэ хуулийн зорилго нь бүс нутгийн тэнцвэртэй хөгжлийг хангах, Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын төвлөрлийг сааруулах, орон зайн оновчтой төлөвлөлт бүхий дагуул хот байгуулах зорилтын хүрээнд Хүннү хотын эрх зүйн байдлыг тогтоож, хотын бүтээн байгуулалт, хөрөнгө оруулалт, тогтвортой хөгжлийг дэмжих бодлогыг тодорхойлоход оршино” хэмээн тодорхойлжээ.

Түүнчлэн, Хүннү хотын эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.2-т “Олон улсын санхүүгийн төвийн удирдлага, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны хүрээ, хязгаар, эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно” гэж заасан байх бөгөөд энэ нь Чөлөөт

бүсийн тухай хуулийн зохицуулах харилцаанд хамаарах эсэхэд дүн шинжилгээ хийх шаардлагатай болохыг харуулж байна.

Нөгөө талаар 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 шаардлага тулгарч байна.

Түүнчлэн дэлхийн улс орнуудын чөлөөт бүсийн тухай хуульд нийтлэг тусгагдсан асуудлууд болох 1/ Нэг цонхны тогтолцоо, зөвшөөрөл; 2/ Гааль, хил шалган нэвтрүүлэх тусгай дэглэм; 3/ Татварын урамшуулал, хэмжээ, хугацаа, нөхцөл; 4/ Газрын эрх, дэд бүтэц; 5/ Өмчлөл, ашгийн асуудал 6/ Хөдөлмөр эрхлэлт, визийн асуудал; 7/ Маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа; 8/Гадны хөрөнгө оруулалтын нөхцөл, боломж; 9/ Захиргаа буюу захирагчийн ажлын алба зэргийг манай улсын хууль тогтоомжид хэрхэн нэвтрүүлэх боломжтой эсэх талаар судлах нь зүйтэй.

Дээрхээс үзвэл Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн холбогдох, зүйл заалтын хэрэгжилтийн үнэлгээг хийх хууль зүйн үндэслэл бүрдсэн болохыг харуулж байна. Иймээс дээрх тулгамдсан асуудлыг илрүүлэх зорилгоор үзэн энэхүү судалгааг хийв.

II.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох

Үнэлгээний хүрээг тодорхойлох ажиллагаа нь тухайн хуулийн хэрэгжилтэд хамгийн их нөлөөлөл /эерэг болон сөрөг/ үзүүлж буй хэм хэмжээг сонгох ажиллагаа бөгөөд эдгээрийг хэр оновчтой тодорхойлохоос судалгааны үр дүн хамаардаг.

Тиймээс үнэлгээний хүрээг тогтоохдоо тус хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой судлаачдын санал, шүүмжлэл, эрх ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдүүдийн ирүүлсэн санал, практикт гарч буй тулгамдсан асуудлыг тоймлон үзвэл:

Хүснэгт 1. Чөлөөт бүсүүдээс хуулийн төсөлд тусгуулахаар ирүүлсэн санал²

² Ш.Жолбарс нар, Чөлөөт бүсийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ шаардлагын урьдчилан тандан судалсан судалгаа, УБ, 2025 он, Монголын хуульчдын холбоо ТББ, 17 дахь тал.

“Алтанбулаг” чөлөөт бүс	1. 12 дугаар зүйлийн 12.1-т иргэний бүртгэлийн зохицуулалт тусгагдаагүй. 2. Газрын төлбөрийн хөнгөлөлт олгох зохицуулалтыг нарийвчилсан шалгуур үзүүлэлттэй болгох. /Захирагчийн ажлын алба болон хөрөнгө оруулагчдын хооронд тодорхойгүй байдал үүсэх магадлалтай/ гэсэн хэсгийг хасах, хөнгөлөх хугацааг нарийвчлан тодорхойлох.
“Цагааннуур” чөлөөт бүс	1. 8 дугаар зүйл. Чөлөөт бүсийн захирагч, түүний бүрэн эрх Гадаад дотоодын ижил түвшний байгууллагуудтай Захирагч шууд харьцахаар хуульчлах. 2. Чөлөөт бүсийн Захирагч хуульд заасан бүрэн эрхийн хүрээнд Гадаад дотоодын ижил түвшний байгууллагуудтай Шадар сайдын алба, Гадаад хэргийн яамаар дамжин харьцаж байгаа. Энэ нь олон газартай шууд харьцах эрхгүй болгож байна. 3. 11 дүгээр зүйл. Чөлөөт бүс дэх визийн тусгай дэглэм. Гадаадын иргэнийг шинээр батлагдах хуулиар 90 хоног хүртэл гэр бүлийн хүнтэй хамт байхаар, урт хугацаагаар бизнес эрхлэх хөрөнгө оруулагчдад таатай нөхцөл бүрдүүлэх. 4. 24 дүгээр зүйл. Чөлөөт бүсийн дэд бүтэц, барилга байгууламж. Хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөг орон нутгийн бодлого, хөгжлийн хөтөлбөртэй уялдуулан аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын тогтоолоор батлуулах эсхүл ЗГ-т танилцуулан батлуулах чиг үүргийг Хот байгуулалтын тухай хуульд заасны дагуу Хот байгуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хариуцахаар хуулийн зохицуулалт хийх. 5. Мөн дэд бүтцийн барилга байгууламжийн ашиглалтыг 100 хувь орон нутгийн мэдээлд шилжүүлэх талаар хуулийн зохицуулалт хийх.
“Замын-Үүд” чөлөөт бүс	1. 3 дугаар зүйл. Хуулийн нэр томъёоны тодорхойлолт. Чөлөөт бүс нь татвар болон бусад татварын хувьд гаалийн нутаг дэвсгэрийн гадна оршиж байгаад тооцогдох, аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай дэглэм бүхий МУ-ын нутаг дэвсгэрийн хэсгийг гэж тодорхойлсон байдаг нь ойлгомжгүй тодорхойлолт юм. Тусгай дэглэм гэдэг ойлголтыг хэрхэн ойлгох нь тодорхойгүй нөхцөл байдлыг үүсгэдэг. Үйл ажиллагааны хувьд бусад хууль тогтоомжтой уялдуулан зохицуулах шаардлагатай. Үүнд: Барилгын тухай, Хот байгуулалтын тухай, Зөвшөөрлийн тухай хууль, Хилийн тухай, Гаалийн тухай хууль, Татварын ерөнхий хууль. 2. "Чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаа явуулах тусгай горим"-д тусгайлан заагаагүй боловч татварын хөнгөлөлт, гаалийн хөнгөлөлт, зөвшөөрөл олгох, бүртгүүлэх, зорчих, хөдөлмөр эрхлэхэд зориулсан хөнгөвчлөх нөхцөлүүд орно (3.1.2-р зүйл). Эдгээр тусгай заалтууд нь хөрөнгө оруулалт татах, шинэ технологи нэвтрүүлэх, экспортыг дэмжих, аялал жуулчлал, үйлчилгээг хөгжүүлэх зорилготой. Тусгай заалтууд нь гааль, виз, аялал жуулчлал, бүртгэл, валютын зохицуулалт, хяналт шалгалт, хөдөлмөр эрхлэлт, татвар болон бусад зүйлийг хамарна (9-р зүйл). Гэсэн хэдий ч тодорхойлолтууд нь харилцан адилгүй бөгөөд чөлөөт бүсэд ямар тусгай нөхцөлүүд олгогдох талаар харилцан адилгүй тайлбар хийх эрсдэлтэй. 3.1.1-д заасан үндсэн элементүүдийг ашиглан Чөлөөт бүсийг тодорхой, иж бүрнээр тодорхойлох тусдаа заалт бий болгож, уг тодорхойлолтоос зорилгын заалтыг хасах саналтай байна. 3. 7 дугаар зүйл. Чөлөөт бүсийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний бүрэн эрх. Чөлөөт бүсэд мөрдөх дүрэм журмыг боловсруулан чөлөөт бүсийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүнээр батлуулах. Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 7.1.9 дэх заалтад чөлөөт бүсийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн нь чөлөөт бүсийн үйл ажиллагаанд мөрдөх дүрэм, журмыг батлах бүрэн эрхтэй. Бүрэн эрхийн хүрээнд чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаа явуулж буй иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын хууль тогтоомжид заасан нөхцөл боломжуудыг хангах үүднээс чөлөөт бүсийн ажиллах цагийн

	хуваарь, худалдаа үйлчилгээ эрхлэх зөвшөөрөл олгох дүрэм журмыг батлах тулгамдсан асуудал болоод байна. 4. 12 дугаар зүйл. Чөлөөт бүс дэх хуулийн этгээдийн бүртгэлийн зохицуулалт. Чөлөөт бүсийн тухай хуульд заасан Хөрөнгө оруулалтын гэрээ байгуулах хуулийн зохицуулалтыг тодорхой болгох, гэрээ байгуулах журам, хугацааг хууль тогтоомжоор тодорхой заах. 5. 15 дугаар зүйл. Чөлөөт бүс дэх хөдөлмөр эрхлэлтийн тусгай дэглэм. Эдийн засгийн хамтын ажиллагааны бүс хил нээсний дараа монгол талд Хятадын талаас орж ирж байгаа ажиллах хүчний зохицуулалтыг Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуульд нэмж оруулах. 6. 18 дугаар зүйл. Чөлөөт бүсэд эрхлэх үйл ажиллагааны төрөл. Зөвшөөрлийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаар бооцоот тоглоом, төлбөрт тааврын үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл чөлөөт бүсэд хэрхэн хэрэгжих талаар тодорхой болгох. Энэ зүйлээр чөлөөт бүсэд төлбөрт таавар, бооцоот тоглоом зэрэг бүх төрлийн үйл ажиллагаа явуулж болно гэж заасан байдаг боловч 2025 оны 05 дугаар сард Зөвшөөрлийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаар бооцоот тоглоом, төлбөрт тааврын үйл ажиллагаа эрхлэхийг хориглосон байдаг. 7. 25 дугаар зүйл. Чөлөөт бүсийн хамгаалалт. Чөлөөт бүсийн аюулгүй байдлыг хэрхэн хангах тухай бүлэг нэмэх. Аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоог тодорхой болгох.
Хөшигийн хөндийн эдийн засгийн чөлөөт бүс	1. Нэр томъёоны хувьд одоо дагаж мөрдөж буй Чөлөөт бүсийн тухай хуульд “Эдийн засгийн тусгай бүс” хэмээх бусад нэр томъёог оруулах, тайлбар хэсэгт шаардлагатай өөрчлөлтүүдийг оруулах; 2. Чөлөөт бүсэд хөрөнгө оруулалт хийх, төр хувийн хэвшлийн түншлэлээр дэд бүтцийг хөгжүүлэх, бүсийн удирдлагын тогтолцооны хувьд “Хөрөнгө оруулалтын корпораци”-ийг эсхүл аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газрыг байгуулах; 3. Хуулийн 9 дүгээр зүйл. Чөлөөт бүс дэх үйл ажиллагааны тусгай дэглэмийн зохицуулалтад “чөлөөт бүсэд оршин суугаа гадаадын иргэд, хуулийн этгээдэд гадаад хэл дээр үйлчилгээ үзүүлэх”, хөрөнгө оруулах зохицуулалтыг нэмэх; 4. Хуулийн 11 дүгээр зүйл. Чөлөөт бүс дэх визийн тусгай дэглэм зохицуулалтад “чөлөөт бүсэд оршин суух, хөрөнгө оруулалт хийх гадаадын иргэдийн виз, оршин суух” зөвшөөрлийн асуудлыг хялбаршуулсан байдлаар шийдвэрлэх; 5. Хуулийн 12 дугаар зүйл. Чөлөөт бүс дэх хуулийн этгээдийн бүртгэлийн зохицуулалтад “үйл ажиллагаа явуулах гадаад хөрөнгө оруулагч нарт өөрсдийн үл хөдлөх хөрөнгө буюу өөрсдөө барилга байгууламж барих шаардлагыг нэн түрүүнд тавих” байдлаар зохицуулалт хийж, бэлэн барилгыг түрээслэх байдлаас аль болох татгалзах, мөн Хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд заасан хөрөнгө оруулагчийн нийтлэг баталгааг эдэлдэг байхаар зохицуулах; 6. Хуулийн 15 дугаар зүйл. Чөлөөт бүс дэх хөдөлмөр эрхлэлтийн тусгай дэглэм зохицуулалтад 2024 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдрийн “Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн зарим хэсэг, зүйл, заалтыг хүчингүй болсонд тооцох тухай” хуулийн 1 дүгээр заалтыг хүчингүй болгох шаардлагатай. Ингэснээр Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.7.4, 15 дугаар зүйлийн 15.1 дэх заалтууд хүчин төгөлдөр үйлчилж эхлэх бөгөөд энэ нь гадаад ажилтнаас үзүүлэх үйл ажиллагаа, үйлчилгээний төрөл зүйл нэмэгднэ; 7. Захирагчийн эрх үүргийг тодорхой болгох, гаалийн байгууллагын үйл ажиллагаансаас хараат бусаар үйл ажиллагаа явуулах боломжийг бүрдүүлэх, хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн заасан захиргааны хэм хэмжээний акт буюу 7.1.9.чөлөөт бүсийн үйл ажиллагаанд мөрдөх дүрэм, журмыг

	батлах гэснийг тодорхой болгож, ямар нэртэй ямар харилцааг зохицуулах талаар журам батлахыг тодорхой болгох; 8. 22 дугаар зүйл. Газрын зохицуулалт хэсэгт бүтээн байгуулалтын төсөл сонгон шалгаруулах үйл ажиллагааг нэмэх. Ингэснээр мэдээлэл технологи, аялал жуулчлал, дата бааз, ложистикт суурилсан үйл ажиллагаа явуулах хуулийн этгээдүүдэд газар эзэмших, түрээслэх боломж бүрдэнэ
--	---

Хүснэгт 1-д ирүүлсэн саналын томъёоллоос үзэхэд одоо үйл ажиллагаа явуулж буй чөлөөт бүсүүдээс дараах зохицуулалтыг сайжруулах шаардлагатай гэж үзжээ. Үүнийг багцлан хүргэвэл:

- Хуулийн нэр томъёоны талаарх зохицуулалтыг нэг мөр, эргэлзээ төрүүлэхгүй байхаар хуульчлах;
- Чөлөөт бүсийн удирдлага, зохион байгуулалт, бүрэн эрхийн талаар нарийвчилсан зохицуулалтыг тусгах;
- Гадаад ажилтны оршин суух зөвшөөрөл, визний хөнгөлөлт олгох нөхцлийг сайжруулах, бүртгэлийн хурдавчилсан зохицуулалтыг тусгах;
- Хуулийн этгээдийн бүртгэлээс гадна гадаадын иргэдэд иргэний бүртгэлийн хялбаршуулсан тогтолцоог нэвтрүүлэх;
- Хөдөлмөр эрхлэлтийг бодлогоор дэмжих, гадаад улсаас чөлөөт бүсэд ажиллах хүчний зохицуулалтыг боловсронгуй болгох;
- Чөлөөт бүс дэх хөрөнгө оруулалт, эдийн засгийн болон газрын олголтын харилцааг ил тод, нээлттэй болгох, газрын хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийг эрх зүйн зохицуулалтын хувьд сайжруулах шаардлагатай байгаа нь харагдаж байна.

Иймээс тус хуулийн үнэлгээний хүрээг тогтоохдоо захиалагчаас ирүүлсэн болон судлах шаардлагатай гэж үзэж “Чөлөөт бүс байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах”, “Чөлөөт бүсийн удирдлага”, “Чөлөөт бүс дэх үйл ажиллагааны тусгай дэглэм”, “Чөлөөт бүсэд аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх”, “Чөлөөт бүс дэх газрын харилцаа”, “Чөлөөт бүсийн дэд бүтэц”, “Чөлөөт бүсийн харуул хамгаалалт” зэрэг зохицуулалтыг сонгож, үнэлгээний хүрээг тогтоосон. Энэ нь Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 6-9, 18, 22, 24, 25 дахь зүйлүүд юм.

II.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох

“Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу дээрх хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг баримталж мөн үнэлгээний хүрээ, онцлогоос хамааран 1. Зорилгод хүрсэн түвшин; 2. Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал; 3. Практикт нийцэж байгаа байдал гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон болно. Эдгээр шалгуур үзүүлэлтийг сонгохдоо дараах тулгамдсан асуудал дээр дүн шинжилгээ хийв.

Чөлөөт бүсийн төрөл, хэлбэр

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” хэмээн тодорхойлжээ. Гэвч энэ тодорхойлолтоос чөлөөт бүсийн төрөл, хэлбэр болон Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт ямар хэлбэрээр байгуулахыг тодорхой заагаагүй байна. Иймээс Монгол Улс нь цаашид эдийн засгийн чөлөөт бүсийн төрөл, хэлбэрийг зөв тодорхойлох нь эдийн засгаа төрөлжүүлэн хөгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой болохыг харуулж байна.

Төрийн оролцоо, өмчлөлийн хэлбэр

Эдийн засгийн чөлөөт бүсийн өмчийн болон зохион байгуулалтын хэлбэрийг зөв тодорхойлох нь цаашид үйл ажиллагаа хэвийн явуулахад чухал нөлөөтэй. Улс орнууд өөрийн орны онцлогт тааруулан чөлөөт бүсийг удирдан захирах этгээдээр төр эсхүл хувийн компанийг томилдог байна. Монгол Улсын чөлөөт бүсийн захирагчийг төрөөс томилох, чөлөөт бүсийн үйл ажиллагаанд төрийн оролцоо өндөр байхаар хуульчилсан байна.

Харьцуулсан судалгаанаас үзвэл төрийн өмчит эдийн засгийн чөлөөт бүс нь улсын төсвийн үр ашгийг сулруулж, төсвийн зарлагыг нэмэгдүүлэх сул талтай гэж үзэх хандлагатай байна. Учир нь хувийн аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлдэг төрийн өмчит байгууллагуудын ашиг сонирхлын зөрчил гарах нь элбэг тул чөлөөт бүсийн эдийн засгийн үр нөлөөг бууруулдаг гэж үздэг. Иймд Монгол Улс чөлөөт бүс байгуулахдаа өмчийн хэлбэр, улсын төсөв санхүүгийн байдал, чөлөөт бүсийг удирдан зохион байгуулах техник, технологийн хүчин чадлыг сайтар тооцоолох шаардлагатай³ гэсэн судалгааны үр дүн гарчээ. Иймээс дээр дурдсан тулгамдсан болон ирээдүйд үүсч болох хүндрэл, бэрхшээлийг хууль тогтоогчоос судалж бодлого боловсруулах нь чөлөөт бүсийг амжилттай хэрэгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой байна.

Удирдлага, зохион байгуулалт

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. Үүнээс үзвэл чөлөөт бүсийг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, газар нутгийн хэмжээ, хилийн цэсийг тогтоох асуудлыг УИХ болон ЗГ-аас шийдвэрлэхээр тусгасан болохыг харуулж байна. Энэ нь чөлөөт бүсийг байгуулах асуудалд төрийн оролцоо өндөр бөгөөд хувийн аж ахуйн нэгж, байгууллагууд чөлөөт бүсийг байгуулах асуудлаар бие даасан эрх хэмжээ олгогдоогүй байна. Өөрөөр хэлбэл, эдийн засгийн чөлөөт бүсийг байгуулахад зохицуулагч байгууллагын чиг үүрэг, эдийн засгийн чөлөөт бүсэд үйл

³ З.Мөнгөлжин, Э.Анударь, Эдийн засгийн чөлөөт бүс (Харьцуулсан судалгаа), Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, № 83, цуврал 3, УБ, 2021 он, 170 дахь тал.

ажиллагаа явуулах ААН-д мөрдөх эрх зүйн ялгамжтай хэм хэмжээг тогтоох эрх бүхий байгууллага зэрэг үйл ажиллагааны удирдлага, зохион байгуулалтыг нарийн тодорхойлох шаардлагатай.

Газар эзэмших, ашиглахтай холбоотой харилцаа

Чөлөөт бүсийг байгуулахад газар эзэмших, ашиглах нөхцөл болзол, түүнд тавигдах шаардлага чухал нөлөө үзүүлдэг. Монгол Улс нь газар нутгийн хувьд өргөн хэмжээтэй, хөрөнгө оруулагч нарт таатай нөхцөл бий болгох бололцоотой боловч газар эзэмших, ашиглахтай холбогдсон бодлого нь харьцангуй хатуу байна. Жишээлбэл, Замын-Үүдийн чөлөөт бүсийн тухай хуульд газар эзэмшүүлэх тухай нарийвчилсан журмыг тогтоогоогүй, мөн газар ашиглуулах, өмчлүүлэх, газрын зөвшөөрөл олгох асуудлыг чөлөөт бүсийн захирагчид олгосон боловч газрыг хэрхэн, яаж олгож байгаа талаар эрх зүйн орчин тодорхойгүй байна. Үүнээс гадна газрын үнэ цэнийг тодорхойгүй бөгөөд газрын үнэлгээ, газар олголтын ил тод байдлыг хангах шаардлагатай ажээ.⁴

Чөлөөт бүсийг амжилттай хөгжүүлэх, хөрөнгө оруулагч нарын тогтвортой үйл ажиллагаа явуулах үндсэн нөхцөл бол төрөөс газар олгох, түрээс, ашиглалтын хөнгөлөлттэй бодлого хэрэгжүүлэх юм. Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1-д “чөлөөт бүсийн байршил, чөлөөт бүсэд олгох газар нутгийн хэмжээ, хилийн цэсийг тогтоох, өөрчлөх асуудлыг ..., Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ” хэмээн тусгажээ. Гэхдээ энэ нь чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаа явуулах ААН, хөрөнгө оруулагч нарт газар ашиглах, түрээслэх баталгааг бүрэн хангаж чадахгүй байна. Тухайлбал, эдийн засгийн чөлөөт бүсийг хөгжүүлэх гол чухал тулгуур нь тодорхой бус байна. Үүнд:

а) Газрын төлбөр, түрээсийг урт хугацаагаар чөлөөлөх;

б) Газар олголтын ил тод байдал, газрын түрээс, зөвшөөрлийн хялбарчилсан бүртгэл хийхээр зохицуулдаг боловч энэ нь одоогийн Чөлөөт бүсийн тухай хууль, Газрын тухай хуулиар нарийвчлан зохицуулагдаагүй.

Ялангуяа, гадаадын хөрөнгө оруулалттай ААН-д газар ашиглуулахдаа 5 жилээр газар ашиглах эрхийг сунгадаг, Иргэний хууль болон Газрын тухай хууль дахь газар эзэмших, ашиглах эрхийн тодорхойлолт зөрүүтэй, Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулиар газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах зохицуулалт нь Газрын тухай хуультай зөрчилддөг зэрэг олон хүчин зүйлээс шалтгаалж урт хугацааны хөрөнгө оруулалт шаардлагатай газрыг хөгжүүлэх ажиллагаа амжилттай хэрэгждэггүй байна.⁵

⁴ Хосе Серон, Монгол Улсын худалдааны чөлөөт бүс хөтөлбөрийн үнэлгээ, чөлөөт бүсийн байдалтай танилцсан дүн шинжилгээ, Эдийн засгийн бодлогын шинэтгэл, өрсөлдөх чадварын төсөл, УБ, 2014 он, 20 дугаар тал.

⁵ Bayarmaa Nyamdoo. (2021). Development of Real Property Law in Mongolia: Toward a Uniform Foundation (Published PhD thesis). Nagoya University, Nagoya, Japan. p.41.https://nagoya.repo.nii.ac.jp/record/2002464/files/k13919_thesis.pdf

Дэд бүтэц, хөрөнгө оруулалт

Харьцуулсан туршлагаас авч үзвэл чөлөөт бүсийн байршил сонголт, дэд бүтэц, газар төлөвлөлт зэргийг ихэвчлэн Засгийн газраас төлөвлөн хэрэгжүүлж байна. Энэ нь чөлөөт бүсэд урт хугацаатай хөрөнгө оруулалт хийх идэвхи, санаачлагыг бий болгох чухал хөшүүрэг юм.

Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.3-т “Чөлөөт бүсийн дэд бүтэц, барилга байгууламжийг төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн гэрээний үндсэн дээр байгуулж болно”, 24.4-т “Чөлөөт бүсийн дэд бүтцийг ... улсын болон орон нутгийн төсөв, хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалт, гадаадын зээл, тусламж болон Засгийн газрын бондоор санхүүжүүлж болно” гэж тусгажээ.

Иймээс Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.2-т тусгаснаар чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааны 20 хүртэл хувийг чөлөөт бүсийг хөгжүүлэх, дэд бүтцийн бүтээн байгуулалтын ажлыг түргэтгэх, эдийн засгийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх, орон нутгийн хөгжлийг дэмжих зорилгоор зарцуулна гэж заасны дагуу чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааны орлогыг дэд бүтцэд хөрөнгө оруулалт хийх шаардлагатай.

Гэтэл олон улсын жишгээр чөлөөт бүсийг байгуулах, газар ашиглалтын төлөвлөлт, дэд бүтцийн хангамж, ялангуяа авто замын сүлжээ, ус зайлуулах суваг, инженерийн шугам зэрэг суурь дэд бүтцийг улсын хөрөнгө оруулалтаар шийдвэрлэдэг байна. Харин газар дээрх үл хөдлөх хөрөнгө болох барилга, байгууламж барих асуудлыг төр-хувийн хэвшил гэрээний үндсэн дээр буюу хөрөнгө оруулагч талд төрөөс урт хугацааны баталгаа гаргаж, “барих, ашиглах, шилжүүлэх концесс”-ын хэлбэрээр хэрэгжүүлж байна. Түүнчлэн, чөлөөт бүсээс олох орлогыг улсын төсөвт төвлөрүүлэхээс илүүтэйгээр тухайн бүсийн бүтээн байгуулалт, үйл ажиллагааны зардал болгон хуваарилах нь жишиг болон тогтжээ. Иймээс чөлөөт бүс түүнтэй холбоотой шаардлагатай дэд бүтэц, хөрөнгө оруулалтыг төрөөс хэрэгжүүлэх нь зохистой бөгөөд чөлөөт бүсээс олох орлогыг тухайн бүсийг хөгжүүлэхэд зарцуулах эрх зүйн зохицуулалт дутагдаж байна.

Түүнчлэн Монгол Улсын хувьд чөлөөт бүсийг байгуулахад төрөөс чөлөөт бүс байрлах бүс нутагт авто зам, төмөр зам, нисэх онгоцны буудал зэрэг шаардлагатай дэд бүтэцтэй байх талаар тусгасан. Тухайлбал, чөлөөт бүсэд ашиглах усны нөөц, эрчим хүчний хангамжтай байх, хот байгуулалтын норм, дүрэм, стандарт, орон зайн нөхцөлийг хангах, чөлөөт бүс байгуулах эрх зүйн үндсийг бүрдүүлж, хөрөнгө оруулагч, аж ахуйн нэгж, байгууллагад итгэл үнэмшилтэй ажиллах таатай орчин, нөхцлийг бий болгох, байгаль орчинд ээлтэй байх, бүс нутгийн тогтвортой хөгжил, орон нутгийн эдийн засгийг дэмжих, ажилгүйдлийг бууруулах, мэргэжлийн ажилтныг бэлтгэх нарийвчилсан төлөвлөгөөтэй байх зарчим, нөхцлийг баримтлахаар тусгасан. Иймээс Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт “Чөлөөт бүсүүдийн үйл ажиллагааг эрчимжүүлж, гадаад,

дотоодын хөрөнгө оруулалтыг дэмжиж ажиллана” гэж тусгасан хэдий ч зарим судлаачид Засгийн газрын хөтөлбөр хэрэгжээгүй гэж дүгнэжээ.⁶

Чөлөөт бүсийн тусгай дэглэм

Чөлөөт бүсийг амжилттай хэрэгжүүлж буй улс орнуудад чөлөөт бүсийн эрх зүйн дэглэмийг тогтоохдоо Үндсэн хуулийн түвшинд уг асуудлыг зохицуулах мөн бусад органик хуулиудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулан баталгаажуулдаг байна. Үүний дараа эдгээр зохицуулалтын хүрээнд тухайн бүсийн доторх эрх зүйн зохицуулалтыг “тусгай бүсийн доторх захирагч өөрөө тодорхойлох” буюу бүс дотор үйлчлэх дүрэм журам батлах, татвар, хураамж, орлогоо төвлөрүүлэх, улмаар өөрсдөө захиран зарцуулах эрх хэмжээг олгосон байна.

Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1-д “Чөлөөт бүсэд гаалийн, визийн, Монгол Улсын иргэн болон гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн зорчих, хуулийн этгээдийн бүртгэлийн, валют зохицуулалтын, хяналтын, хөдөлмөр эрхлэлтийн, татварын болон бусад тусгай дэглэм үйлчилнэ.” гэж тусгасан. Энэхүү зохицуулалтаас үзвэл чөлөөт бүсийн доторх татвар, гааль, бүртгэл, визийн гэх мэт тусгай дэглэм бүхий эрх зүйн зохицуулалт үйлчлэхээр хуульчилсан боловч эдгээр зохицуулалтыг тус тусын салбарын хуулиар нарийвчлан тодорхойлохоор тусгасан нь хуулийн хэрэгжилтэд тодорхойгүй байдлыг үүсгэжээ.

Иймээс Монгол Улсын хувьд эдийн засгийн чөлөөт бүс, ялангуяа санхүүгийн чөлөөт бүс дотор үйлчлэх татвар, бүртгэл, хөрөнгө оруулалт, төсвийн гэх мэт зохицуулалтыг гадны туршлага дээр үндэслэн тусгай дэглэм бүхий агуулгаар хуульчлах шаардлагатай.

Тухайлбал, Татвар, гааль, виз, төлбөр тооцооны хөнгөлөлт мөн аж ахуйн нэгжийн бүртгэлийн хялбаршуулсан зохицуулалт зэрэг нь хөрөнгө оруулагчдыг татах, эдийн засгийн тогтвортой өсөлтийг дэмжих зорилготой. Энэ нь тодорхой салбаруудад чиглэсэн зохицуулалтын дэмжлэг үзүүлэх юм. Үүнд бизнесийн хялбаршуулсан журам, оюуны өмчийн хамгаалалт, байгуулагдсаны дараах дэмжлэг, хувийн хэвшил болон төртэй хамтран ажиллах хүрээг тодорхойлж өгөх зэрэг хамаарна.

Монгол Улсын хувьд уул уурхай болон түүхий эдийн үнийн хэлбэлзэлд өртөмгий байх, инфляцийн түвшин өндөр, татварын ачаалал өндөр бөгөөд төрийн оролцооноос болж бизнесийн эрх зүйн орчин тодорхойгүй зэрэг сул талтай⁷ зэргээс үүдэн гадаадын хөрөнгө оруулагч нарт Монгол Улсад цаашид хөрөнгө оруулалт хийх эсэх талаар ойлгомжгүй байдал үүсгэж байна.

Түүнчлэн Чөлөөт бүсийн тухай хуулийг 2015 онд шинэчлэн найруулахдаа эрх зүйн орчныг таатай болгох зорилгоор зорчигчийн худалдан авсан 3 сая төгрөг хүртэл үнийн дүнтэй барааг чөлөөт бүсээс гаалийн нутаг дэвсгэрт оруулахад гаалийн

⁶ З.Мөнгөлжин, Э.Анударь, Эдийн засгийн чөлөөт бүс (Харьцуулсан судалгаа), Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, № 83, цуврал 3, УБ, 2021 он, 166 дахь тал.

⁷ Эдийн засгийн бодлого, өрсөлдөх чадварын судалгааны төвөөс хийсэн дэлхийн өрсөлдөх чадварын жилийн тайлан, УБ, 2015 он. <https://gogo.mn/r/n6ll62>

хялбарчилсан бүрдүүлэлт хийхээр, хилийн чанадаас чөлөөт бүсэд оруулах, чөлөөт бүсээс хилийн чанадад гаргах бараанд тарифын бус хязгаарлалт тогтоохгүй байхаар, барааг хилийн чанадаас чөлөөт бүсэд оруулах, чөлөөт бүсээс хилийн чанадад гаргахад гаалийн хялбарчилсан бүрдүүлэлт хийхээр, чөлөөт бүс дэх аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэн гадаадын иргэнийг ажлын байраар хангаж, орлого бүхий ажил, үйлчилгээ эрхлүүлсэн бол ажлын байрны төлбөрөөс бүрэн чөлөөлөгдөхөөр, чөлөөт бүсэд ажиллаж байгаа хуулийн этгээд өөрийн ажилтныг чадваржуулах, мэргэшүүлэх чиглэлээр төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлсэн тохиолдолд зардлыг тухайн жилийн татвар ногдох орлогоос хасаж тооцохоор зохицуулсан. Мөн чөлөөт бүсэд татварын цөөнгүй хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийг эдлүүлэх зэргээр татварын орчныг тодорхойлжээ.⁸

Гэвч тус хуулийн хэрэгжилтийн талаар зарим судлаачид “Татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийн хугацаа хязгаарлагдмал, хойшлуулах нөхцөл, дотоод гүйлгээний явц тодорхой бус” зэрэг сорилт тулгарч байна.⁹ Мөн Хүнсний тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1-д “Хүнсийг зөвхөн Монгол Улсад бүртгэлтэй хуулийн этгээд экспортолж, импортолно” гэсэн заалтыг Гаалийн байгууллага баримтлан ажилласнаар Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 16.1.4 дэх заалт буюу “зорчигчийн худалдаж авсан 3 сая төгрөг хүртэл үнийн дүнтэй барааг чөлөөт бүсээс гаалийн нутаг дэвсгэрт оруулахад гаалийн болон нэмэгдсэн өртгийн албан татвараас чөлөөлөх” гэсэн заалттай зөрчилдөж байгаа учир цаашид хэрэгжих нөхцөлийг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.¹⁰

Маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа

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.

Гэтэл эдийн засгийн чөлөөт бүсийг амжилттай хэрэгжүүлэх буюу хөрөнгө оруулагчдын итгэлийг олох хамгийн чухал хөшүүрэг нь бие даасан, хараат бус, шударга шүүхтэй байх болон маргаанаа түргэн шуурхай, үр дүнтэй шийдвэрлэдэг байх механизм юм.

⁸ О.Хишигмөнх, Монгол Улсын чөлөөт бүсийн хөгжилд тулгамдсан зарим асуудал, Мандах эрдэм шинжилгээний сэтгүүл, Дугаар 1, УБ, 2019 он, 42 дахь тал. <https://cdn.greensoft.mn/uploads/users/5788/files/%D0%94%D1%83%D0%B3%D0%B0%D0%B0%D1%80%201.pdf>

⁹ Marc Tasse, Монголын чөлөөт бүсүүдийн үр нөлөө, илтгэл, танилцуулга, УБ, 2019 он. <https://ab.unicon.mn/backend/f/jd7qWNNP2t.pdf>

¹⁰ О.Хишигмөнх, Монгол Улсын чөлөөт бүсийн хөгжилд тулгамдсан зарим асуудал, Мандах эрдэм шинжилгээний сэтгүүл, Дугаар 1, УБ, 2019 он, 44 дэх тал. <https://cdn.greensoft.mn/uploads/users/5788/files/%D0%94%D1%83%D0%B3%D0%B0%D0%B0%D1%80%201.pdf>

Дэлхийн банкнаас гаргадаг “Бизнес эрхлэхүй” (Doing Business) 2020 тайлангаас үзвэл манай улс нь судалгаанд хамрагдсан дэлхийн 190 орноос 67.8 оноогоор 81 дүгээрт эрэмблэгдсэн бөгөөд үүнээс “Гэрээний хэрэгжилт” (enforcing contract) үзүүлэлтээр 75 дугаар байр, “бизнес эхлүүлэх” (starting business) үзүүлэлтээр 100 дугаар байр, “бизнесээ дуусгавар болгох” (resolving insolvency) үзүүлэлтээр 150 дугаар байранд жагссан.¹¹

Түүнчлэн, сүүлийн жилүүдэд хөрөнгө оруулагч нартай холбоотой томоохон маргаанууд үүсч, иргэд олон нийтийн зүгээс шүүх, хуулийн байгууллагын үйл ажиллагаанд шүүмжлэлтэй хандах зэргээр маргааныг үр дүнтэй, хараат бусаар шийдвэрлэдэг байх хууль эрх зүйн шинэчлэл зайлшгүй шаардагдаж байна. Ялангуяа, эдийн засгийн чөлөөт бүсэд хөрөнгө оруулалт хийсэн, үйл ажиллагаа явуулдаг дотоод, гадаадын хөрөнгө оруулагчдын маргааныг үр дүнтэй шийдвэрлэдэг байх маргаан шийдвэрлэх тогтолцоог бий болгох нь нэн чухал юм. Энэ талаар эдийн засгийн чөлөөт бүсийг амжилттай хэрэгжүүлсэн улсуудын туршлагыг харахад нийтлэг эрх зүйн жишгээр (common law) шийдвэрлэдэг үндэсний шүүхийн тогтолцооноос тусдаа бие даасан шүүхийг байгуулах, олон улсын шилдэг хуульчдаас бүрдсэн Арбитрын шүүхийг бий болгох зэрэг үр дүнтэй аргуудыг эдийн засгийн чөлөөт бүсэд хэрэгжүүлж байна. Маргаан хянан шийдвэрлэх бие даасан тогтолцооны зохицуулалт одоогийн хууль тогтоомжид тодорхой тусгаагүй байгааг анхаарах нь зүйтэй.

Иймээс тус хуулийн холбогдох зүйл, заалтын хэрэгжилтийг үнэлэхэд оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг баримталж “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд тус хуулийн 6, 7, 8 дахь зүйлийг “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд тус хуулийн 9, 18 дахь зүйлийг, “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд 22, 24, 25 дахь зүйлийг тус тус сонгосон юм. Сонгосон зүйл, заалтыг хүснэгтээр үзүүлбэл дараах байдалтай байна.

Хүснэгт 2. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
6 дугаар зүйл	Чөлөөт бүс байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, түүний хилийн цэс, байршлыг тогтоох, үйл ажиллагааг нээх, түр хаах
7 дугаар зүйл	Чөлөөт бүсийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний бүрэн эрх
8 дугаар зүйл	Чөлөөт бүсийн захирагч, түүний бүрэн эрх

¹¹World Bank Group, Economy Profile Mongolia Doing Business 2020, p.4. <https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/m/mongolia/MNG.pdf>

Хүснэгт 3. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
9 дүгээр зүйл	Чөлөөт бүс дэх үйл ажиллагааны тусгай дэглэмийн зохицуулалт
18 дугаар зүйл	Чөлөөт бүсэд эрхлэх үйл ажиллагааны төрөл

Хүснэгт 4. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
22 дугаар зүйл	Газрын зохицуулалт
24 дүгээр зүйл	Чөлөөт бүсийн дэд бүтэц, барилга байгууламж
25 дугаар зүйл	Чөлөөт бүсийн хамгаалалт

II.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэрийг сонгох

Судалгааны явцад хууль тогтоомжоос сонгон авсан зохицуулалтын “байх ёстой” шалгуур үзүүлэлтийг тогтоохын тулд хууль хүчин төгөлдөр үйлчлэхээс өмнөх нөхцөл байдлыг хууль хүчин төгөлдөр хэрэгжсэнээс хойш буюу хуулийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй үр дагавартай харьцуулах харьцуулалтын хэлбэрийг ашиглав. Мөн судалгаанд ашигласан тоо баримт, дэвшүүлсэн санал зэргийг батлах үүднээс тохиолдол судлах аргыг ашиглах нь тохиромжтой байна.

Хүснэгт 5. Өмнөх болон одоогийн хуулийн харьцуулах хэлбэр

Д/д	Харьцуулах хэлбэр	Ойлголт, онцлог
1	Байх ёстой болон одоо байгаа	Хуулиар тогтоосон “байх ёстой” үзүүлэлт практикт хэр хэрэгжиж байгааг илрүүлэх зорилготой. Үнэлгээ хийх хуульд байвал зохих тодорхой үзүүлэлтийг зааж өгсөн тохиолдолд одоо бодит байгаа үзүүлэлттэй харьцуулна.
2	Хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх болон хууль тогтоомж батлагдсанаас хойш	Хууль хүчин төгөлдөр үйлчлэхээс өмнөх нөхцөл байдлыг хууль хүчин төгөлдөр хэрэгжсэний дараах буюу хуулийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй үр дагавартай харьцуулна.
3	Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш	Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш нөхцөл байдал хэрхэн өөрчлөгдсөнийг он дарааллаар тогтоон харьцуулна.
4	Тохиолдол судлах	Хууль, эсхүл үнэлгээний хүрээгээр тогтоогдсон зүйл,

		заалт өөр орчин нөхцөлд (бусад улсад, өөр орон нутагт гэх зэрэг) хэрхэн хэрэгжиж буй байдлыг харьцуулна
--	--	---

Эрх зүйн орчин (2015 оноос өмнө)

Монгол Улсад эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах болон түүнтэй холбогдох эрх зүйн харилцааг зохицуулсан хууль тогтоомжийн эрх зүйн орчныг тоймлон хүргэвэл:

Хууль:

- 1/ Чөлөөт бүсийн тухай хууль (2002)
- 2/ Алтанбулаг худалдааны чөлөөт бүсийн эрх зүйн байдлын тухай (2002)
- 3/ Замын-Үүд эдийн засгийн чөлөөт бүсийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (2003)
- 4/ Цагааннуур худалдааны чөлөөт бүсийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (2003)

Холбогдох журам, бодлогын баримт бичиг

- 1/ Монгол Улсад эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах үзэл баримтлал (1995)
- 2/ Чөлөөт бүсэд шалган нэвтрүүлэх үйл ажиллагаа явуулах журам
- 3/ Чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаа эрхлэх аж ахуйн нэгжийн бүртгэлийн журам
- 4/ Чөлөөт бүсэд Монгол Улсын иргэн, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн зорчих, оршин суух журам
- 5/ Чөлөөт бүсэд виз олгох хялбарчилсан журам
- 6/ Чөлөөт бүсийн горим хэрэгжүүлэх журам

Үүнээс жишээ татан тухайн үед мөрдөгдөж байсан Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн (2002) бүтэц, зохицуулах харилцааг харуулбал дараах онцлогтой хэрэгжиж байв. Энэ хуулийн зорилт нь чөлөөт бүсийг байгуулах, түүний хэлбэр, удирдлагын эрх хэмжээ, хяналтын тогтолцоо, чөлөөт бүсэд мөрдөх татвар, гаалийн дэглэмийн эрх зүйн үндэс зэргийг зохицуулсан бөгөөд уг хууль нь 3 бүлэг, 18 зүйлтэй байв. Үүнд:

Нэгдүгээр бүлэг. Нийтлэг үндэслэл

- 1 дүгээр зүйл. Хуулийн зорилт
- 2 дугаар зүйл. Чөлөөт бүсийн тухай хууль тогтоомж
- 3 дугаар зүйл. Чөлөөт бүс түүний хэлбэр
- 4 дүгээр зүйл. Чөлөөт бүс дэх үйл ажиллагааны тусгай дэглэм

5 дугаар зүйл. Чөлөөт бүс байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах

Хоёрдугаар бүлэг. Чөлөөт бүсийн удирдлага

6 дугаар зүйл. Чөлөөт бүсийн захирагч

7 дугаар зүйл. Чөлөөт бүсийн захирагчийн бүрэн эрх

8 дугаар зүйл. Чөлөөт бүсийн ерөнхий менежер

9 дүгээр зүйл. Чөлөөт бүс дэх мэргэжлийн хяналтын алба

10 дугаар зүйл. Чөлөөт бүс дэх хөрөнгө оруулагчдын зөвлөл

11 дүгээр зүйл. Чөлөөт бүсийн төсөв

12 дугаар зүйл. Чөлөөт бүсийн захирагчаас орон нутгийн ИТХ, ЗД-тай харилцах

Гуравдугаар бүлэг. Чөлөөт бүс дэх аж ахуй эрхлэх

13 дугаар зүйл. Чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаа явуулах аж ахуйн нэгжийг бүртгэх

14 дүгээр зүйл. ААН-ийг бүртгэх асуудлаар бүсийн захирагчийн бүрэн эрх

15 дугаар зүйл. Чөлөөт бүсэд эрхлэх аж ахуйн үйл ажиллагаа

16 дугаар зүйл. Газрын харилцаа

17 дугаар зүйл. Чөлөөт бүсэд татвар ногдуулах, татвараас чөлөөлөх

18 дугаар зүйл. Чөлөөт бүсийн хамгаалалт, шалган нэвтрүүлэх

Ийнхүү хууль тогтоогчоос чөлөөт бүсийн талаарх тус тусдаа хэрэгжиж байсан эрх зүйн хэм хэмжээг нэгтгэж, системчлэх зорилгоор 2014 оны 6 дугаар сарын 12-ны өдөр Засгийн газраас Улсын Их Хуралд Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг өргөн барьж батлуулсан байна. Төслийг боловсруулах болсон үндэслэл шаардлагыг хууль тогтоогчид дараах агуулгаар тодорхойлж байв. Үүнд:

1. Чөлөөт бүсийг хэлбэрээр нь ангилсан заалтыг өөрчилж, чөлөөт бүсийг хилийн боомт болгосон тусгай бүс нутагт байгуулж хөгжүүлэх, хил дамнасан чөлөөт бүсийн эрх орчинг бүрдүүлэх;

2. Чөлөөт бүсэд Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдалд үл харшлах, олон улсын гэрээний тулгуур зарчим, шаардлагад нийцсэн үйлдвэрлэл, аялал жуулчлал, үйлчилгээ, худалдаа, олон улсын банк, санхүү, даатгал, төлбөрт таавар, бооцоот тоглоом, нийгэм, зах зээл, дэд бүтцийн бүх төрлийн үйл ажиллагаа явуулах;

3. Чөлөөт бүсийн удирдлага, менежментийн тогтолцоог боловсронгуй болгож, чөлөөт бүсийн асуудал эрхэлсэн Төрийн захиргааны төв байгууллагын эрх, үүргийг хуульчилж, чөлөөт бүсийн захирагчийн эрх хэмжээг нэмэгдүүлэх;

4. Татвар, гааль, шалган нэвтрүүлэх, хөдөлмөр эрхлэлтийг зохицуулах зэрэг үйл ажиллагааны тусгай дэглэмийг хуульчлан баталгаажуулах;

5. Концессын гэрээний үндсэн дээр хувийн хэвшлийн хөрөнгөөр чөлөөт бүсийг бүхэлд нь буюу хэсэгчлэн байгуулж, хөгжүүлэх;

6. Чөлөөт бүсэд гадаадын болон дотоодын иргэн, ААН-д газар эзэмших, ашиглах зохицуулалтыг тодорхой болгох зэрэг асуудлыг тус хуулийн үзэл баримтлалд тусгаж байсан байна.¹²

Эрх зүйн орчин (2015 оноос хойш)

Монгол Улсын Их Хурлаас Чөлөөт бүсийн тухай бие даасан хуулийг 2015 онд шинэчлэн баталсан. Уг хуулиар бусад улсын чөлөөт бүсийн тухай хуультай адил чөлөөт бүсийн тодорхойлолт, чөлөөт бүс байгуулах зорилго, чөлөөт бүс байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах харилцаа, чөлөөт бүсийн удирдлага, чөлөөт бүс дэх гааль, татвар, виз, хуулийн этгээдийн бүртгэл, төлбөр тооцоо, хөдөлмөр эрхлэлтийн талаарх тусгай дэглэм, чөлөөт бүсэд эрхлэх үйл ажиллагааны төрөл, чөлөөт бүсийн газрын харилцаа, дэд бүтэц, харуул хамгаалалт зэрэг асуудлыг илүү нарийвчлан зохицуулсан байна. Чөлөөт бүсийн үйл ажиллагаанд дээр дурдсан хуулиас гадна дараах журам, дүрмийг эрх бүхий байгууллагаас батлан мөрдүүлж байна. Үүнд:

- Газар өмчлүүлэх, эзэмшүүлэх, ашиглуулах, дуудлага худалдаа явуулах журам;
- Газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах төсөл сонгон шалгаруулах журам;
- Чөлөөт бүсээс гаалийн нутаг дэвсгэрт оруулахад гаалийн болон нэмэгдсэн өртгийн албан татвараас чөлөөлөх зорчигчийн худалдаж авсан 3 сая төгрөг хүртэл үнийн дүнтэй барааны нэр төрлийн жагсаалт;
- Хөрөнгө оруулалтын гэрээ байгуулах, заавар, гэрээний загвар;
- Төрийн өөрийн өмчийн эд хөрөнгийн түрээсийн төлбөрийн доод хязгаар, түрээсийн зарим төлбөрийн хэмжээг тогтоох заавар, улсын төсөвт төвлөрүүлэх орлогын хувь хэмжээ;
- Гаалийн хилээр нэвтрүүлэх бараа, тээврийн хэрэгсэлд гаалийн хяналт тавих нийтлэг журам;
- Чөлөөт бүсийн горим хэрэгжүүлэх журам;

¹² Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлал (2014 оны 06 дугаар сарын 12-ны өдөр Засгийн газраас Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн).

- Чөлөөт бүсэд согтууруулах ундаа худалдах, түүгээр үйлчлэх тусгай зөвшөөрөл олгох журам;
- Чөлөөт бүсэд эрүүл мэндийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулах тусгай зөвшөөрөл олгох журам;
- Чөлөөт бүсэд тамхи худалдах үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл олгох журам.

Дээрхээс үзэхэд одоогийн эрх зүйн зохицуулалтыг өмнөх хуультай харьцуулахад зарчмын хэд хэдэн өөрчлөлт хийгджээ. Энэ нь 1/Өмнө нь тусдаа үйлчилж байсан хуулиудыг нэгтгэн системчилсэн. 2/ Монгол Улсын гаалийн нутаг дэвсгэрийн гаднах (Гаалийн тухай хуульд заасанчлан) тусгай бүсийг байгуулахад чиглэсэн болохыг байна.

Гадаадын зарим орны эдийн засгийн чөлөөт бүсийн тухай хуулийн харьцуулалт

Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн холбогдох зохицуулалтыг үнэлэхийн тулд гадаадын зарим орнуудын хууль тогтоомжоос судалсан. Ийнхүү судлахдаа Монгол Улстай ойролцоо эрх зүйн бүлийн орон болох Казахстан Улсыг болон чөлөөт бүсийг амжилттай хөгжүүлж байгаа Япон, Арабын Нэгдсэн Эмират Улсыг сонгож харьцуулсан судалгааг гүйцэтгэсэн болно. /Судалгааны дэлгэрэнгүй тайланг Хавсралт 1, 2, 3-аас дэлгэрүүлэн үзнэ үү/

Хүснэгт 6. Зарим улсын эдийн засгийн чөлөөт бүсийн тухай хуулийн бүтцийн харьцуулалт¹³

Хуулийн зохицуулах харилцаа	Монгол Улс	Казахстан Улс	БНХАУ	Лаос
Бүсийн тодорхойлолт	✓	✓	✓	✓
ЭЗОБ байгуулах зорилго	✓	✓	✓	✓
ЭЗОБ-ийн төрөл	✓	✓	✓	✓
Бүсийн удирдлага, чиг үүрэг	✓	✓	✓	✓
Бүс байгуулах, нээх, хаах	✓	✓	✓	✓
Бүсийн оролцогчдын зохицуулалт	✓	✓	✓	✓
Гаалийн тусгай дэглэм	✓	✓	✓	✓
Татварын тусгай дэглэм	✓	✓	✓	✓

¹³ 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, 22 дахь тал.

Визний тусгай дэглэм	✓	✓	✓	✓
Хөрөнгө оруулалтыг дэмжих	✓	✓	✓	✓
Гадаадын иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлт	✓	✓	✓	✓
Бүсийн оролцогчдод олгох баталгаа	✓	✓	✓	✓
Бүртгэлийн журам	✓	✓	✓	✓
Чөлөөт бүсэд эрхлэх үйл ажиллагааны төрөл, сөрөг жагсаалт	✓	✓	✓	✓
Газрын харилцаа	✓	✓	✓	✓
Дэд бүтэц	✓	✓	✓	✓
Санхүүжилт, төсөв	✓	✓	✓	✓
Дуудлага худалдааны журам	✓			
Хүний нөөцийн журам			✓	✓
Хорио цээр, хяналт шалгалт	✓		✓	✓
Бараа, бүтээгдэхүүний нөөц бүрдүүлэх, хадгалах журам				✓
ЭЗОБ бодлогын туршилт хэрэгжүүлэх зохицуулалт			✓	
Оюуны өмчийг хамгаалах			✓	
Байгаль орчныг хамгаалах		✓	✓	
Инновацыг дэмжих		✓	✓	
Бараа тээвэрлэлтийн журам			✓	
Аялал жуулчлалыг дэмжих			✓	
Бүсийн аюулгүй байдлыг хангах	✓		✓	✓
Хил дамнасан цахим худалдан авалтын зохицуулалт			✓	
Шударга өрсөлдөөний журам			✓	

Дээрх хүснэгтээс үзвэл Казахстан, БНХАУ, Лаос Улсууд нь эдийн засгийн чөлөөт бүсийн тодорхойлолт, зорилго, тусгай бүсийн асуудал эрхэлсэн байгууллага, хуулийн этгээдийн чиг үүрэг, үйл ажиллагаа, онцгой бүсийн хэрэглэгчдэд олгох гааль, татвар, хөдөлмөр эрхлэлт, газар, хилээр нэвтрэх, гарах тусгай дэглэм, бүсийн оролцогчдыг бүртгэх, сонгон шалгаруулах, тусгай зөвшөөрөл олгох зэрэг харилцааны талаар

харьцангуй нарийвчилсан зохицуулалтыг тусгаж байгааг харуулж байна. Харин дэд бүтэц, байгаль орчин, оюуны өмч, жендер, бүсийн хөрөнгийн захиран зарцуулалт, хяналт шалгалт, аялал жуулчлал зэрэг асуудлын талаарх зохицуулалтыг дээрх улсууд ялгамжтайгаар тусгажээ.

Монгол Улсын хувьд Чөлөөт бүсийн тухай хуулиар уг хуулийн зорилго, чөлөөт бүсийн удирдлага, түүний чиг үүрэг, гааль, татвар, хөдөлмөр эрхлэлт, газар, хилээр нэвтрэх, гарах тусгай дэглэмийн талаар харьцангуй дэлгэрэнгүй зохицуулсан боловч чөлөөт бүсийн төрөл, ангилал, институтийн бүтэц, бүсийн оролцогчдын эрх, үүрэг, оюуны өмч, байгаль орчныг хамгаалах, дэд бүтэц, чөлөөт бүсийн үйл ажиллагаанд орон нутгийн оролцоог хангах талаар нарийвчилсан зохицуулалтыг тусгаагүй сул талтай болохыг харуулж байна.

Үүнээс үзэхэд одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Чөлөөт бүсийн тухай хуулиар зохицуулаагүй тодорхойгүй асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд дэлхийн бусад орны харьцуулсан туршлагыг нэвтрүүлэх нь чухал ач холбогдолтой болохыг харуулж байна.

II.5. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

Уг судалгаанд анхдагч болон хоёрдогч эх сурвалжуудыг хамтатган ашигласан бөгөөд үнэлгээний хүрээнээс хамаарч өөр хоорондоо ялгаатай мэдээллийг ашигласан болно. Хоёрдогч эх сурвалжаар холбогдох хууль тогтоомж, онолын үндэслэлийг тухайн сэдвээр гаргасан ном, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, эрдэмтэн судлаачдын нийтлэл, гарын авлагыг ашигласан болно.

Мэдээлэл цуглуулах аргын хувьд холбогдох төрийн байгууллагын тайлан, мэдээлэл цуглуулах, энэхүү сэдвээр бичсэн эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэлийг судлах, мөн хууль тогтоомжийн түүхчилсэн судалгаа хийх, гадаад орнуудын харьцуулсан судалгааг ашиглах зэрэг аргыг ашигласан.

III. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

Хэрэгжүүлэх үе шатны гол зорилго нь хэрэгцээтэй, шаардлагатай байгаа ач холбогдол бүхий мэдээллийг цуглуулан судалснаар хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн явц дахь ололтыг бататгах, түүний хэрэгжилтэд дүн шинжилгээ хийж, гарч байгаа хүндрэл, нийгэмд үзүүлж байгаа эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэх, цаашид тухайн хууль тогтоомжийг зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлох юм. Тус судалгаанд баримт бичгийн судалгаа болон ярилцлагын арга гэсэн аргыг ашиглан мэдээлэл цуглуулсан болно.

Баримт бичгийн судалгаа: Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн талаар өмнө хийгдсэн хууль тогтоомжийн судалгаа, мөн хууль тогтоомжийн түүхчилсэн харьцуулалт, эрдэм шинжилгээний бүтээлүүд болон төрийн байгууллагын тайлан, статистик мэдээллийг судалж, ашигласан болно. Үүнд:

- 1) Шадар сайдын ажлын албанаас ирүүлсэн албан бичиг, тайлан, мэдээлэл, 2026 он;
- 2) Эдийн засгийн чөлөөт бүсийн тухай хуулийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалгааны тайлан, 2025 он (Өмгөөллийн Баяр энд Ока партнерс ХХК);
- 3) Эдийн засгийн хамтын ажиллагааны бүс хөгжүүлэх төсөл (L3936-MON)-ийн багц судалгааны тайлан, 2023 он;
- 4) Чөлөөт бүсийн хөгжлийн чиг хандлага ба хөнгөлөлт, чөлөөлөлт: Бусад орнуудын туршлага (Харьцуулсан судалгаа), УИХТГ, Боть-39.
- 5) Хилийн зурвас дахь чөлөөт бүсийн аюулгүй байдлын тогтолцоо, Монгол Улсын дотоод хэргийн их сургууль, 2023 он;
- 6) “Шинэ нисэх буудлыг түшиглэн олон улсын ачаа тээврийн логистик төв, эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах боломж” судалгаа, Иргэний нисэхийн ерөнхий газар, 2019 он;
- 7) Монгол Улсын худалдааны чөлөөт бүс хөтөлбөрийн үнэлгээ, чөлөөт бүсийн байдалтай танилцсан дүн шинжилгээ, Эдийн засгийн бодлогын шинэтгэл, өрсөлдөх чадварын төсөл, Хосе, Серон, 2004 он;
- 8) Монгол Улсад хуурай боомт байгуулахад гарах эрх зүйн орчны судалгаа, Монгол Улсын далайн захиргаа, 2022 он;
- 9) Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн танилцуулга, үзэл баримтлал, 2014 он.

Ярилцлагын арга: Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн холбогдох зүйл, заалтын хэрэгжилтийн байдал, тулгамдаж буй бэрхшээл, нийгэмд үзүүлж буй эерэг болон сөрөг нөлөөллийг тодруулахаар холбогдох төрийн байгууллагын ажилтан, албан хаагч болон энэ асуудлаар судалгаа хийдэг судлаач нартай фокус болон ганцаарчилсан ярилцлага

хийсэн болно. Ингээд тус судалгааны дараагийн хэсэг буюу үнэлэх үе шатанд тус хуулийн холбогдох зүйл, заалтууд хэрхэн хэрэгжиж байгаа талаар үнэлгээг хийв.

IV. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

Үнэлэх үе шатны ажлыг Аргачлалын дагуу дараах дарааллыг баримтлан хийж гүйцэтгэв. Энэ нь 1/ Хэрэгжүүлэх үе шатанд цуглуулсан мэдээллийг “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын 5.1.1 болон 5.2-т заасны дагуу үнэлэх ба уг аргачлалын 5.3-т заасны дагуу сонгосон шалгуур үзүүлэлт болон харьцуулах хэлбэрийг ашиглан үнэлгээ хийсэн. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт болон сонгосон зүйл, заалтын хэрэгжилтийн судалгааг дэлгэрүүлэн үзүүлье.

IV.1. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Сонгосон зүйл, заалт	6 дугаар зүйл. Чөлөөт бүс байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, түүний хилийн цэс, байршлыг тогтоох, үйл ажиллагааг нээх, түр хаах 7 дугаар зүйл. Чөлөөт бүсийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний бүрэн эрх 8 дугаар зүйл. Чөлөөт бүсийн захирагч, түүний бүрэн эрх
----------------------	---

Чөлөөт бүсийг байгуулах тухай

Чөлөөт бүсийн тухай хуульд чөлөөт бүсийг байгуулах асуудлыг хоёр арга замаар байгуулж болох тухай тусгасан байна. Үүнд:

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/

Эхний аргын тухайд Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1-д заасны дагуу “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.**” гэж тодорхойлсон. Энэхүү аргын хувьд чөлөөт бүсийг хилийн зурвас дахь газарт буюу ОХУ, БНХАУ-ын хилийн дагуу болон Засгийн газрын санал болгосон бүс нутагт байгуулахаар тусгажээ. Энэ хүрээнд Монгол Улсын Их Хурлаас дараах чөлөөт бүсийг байгуулах тухай тогтоолууд гарч байсан. Үүнд:

- 2002 оны 06 дугаар сарын 28-ны өдрийн 38 дугаар тогтоолоор “Алтанбулаг чөлөөт бүс байгуулах тухай”
- 2004 оны 04 дүгээр сарын 22-ны өдрийн 17 дугаар тогтоолоор “Замын-Үүд чөлөөт бүс байгуулах тухай”
- 2005 оны 12 дугаар сарын 01-ний өдрийн 74 дүгээр тогтоолоор “Цагааннуур чөлөөт бүс байгуулах тухай”

Чөлөөт бүсийг байгуулах хоёр дахь аргын тухайд тус хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.3-т заасны дагуу Чөлөөт бүс байгуулах талаар баримтлах бодлого, чиглэл, түүнчлэн хил дамнасан байгууламжаар дамжуулан холбох асуудлыг байгуулсан хэлэлцээрээр зохицуулна хэмээн тусгасан. Энэхүү аргын хувьд чөлөөт бүс байгуулах асуудлыг Засгийн газар хоорондын хэлэлцээрийн дагуу байгуулж болох бөгөөд энэхүү заалтын хувьд уг хуулийн 6.1-д тусгасан чөлөөт бүсийг байгуулах, түүний байршил, чөлөөт бүсэд газар олгох, хилийн цэсийг өөрчлөх, татан буулгах гэх мэт асуудлыг Улсын Их Хурал шийдвэрлэх тухай заалттай зөрчил үүсгэж болзошгүй байна.

Өөрөөр хэлбэл тус хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.3-т заасны дагуу чөлөөт бүсийг Засгийн газар хоорондын гэрээ, хэлэлцээрийн дагуу хил залгаа улстай эдийн засгийн хамтын ажиллагааны бүс байгуулсан ч гэсэн Улсын Их Хурлаас тодорхой шийдвэр гаргахгүйгээр энэхүү заалт нь хэрэгжих бололцоогүй байна. Иймээс чөлөөт бүсийг байгуулах асуудлыг төрийн эрх бүхий байгууллагаас хэрхэн ямар үндэслэлээр байгуулах асуудлыг тодорхой болгох шаардлагатай.

Гадаадын зарим орнуудын туршлагаас үзвэл 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.¹⁴ Казахстан Улсын Ерөнхийлөгчийн 2005 оны 7 дугаар сарын 06-ны өдрийн No. 1605 дугаар зарлигаар “Онтүстик” чөлөөт бүсийг байгуулсан.¹⁵ 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.¹⁶ БНХАУ-д чөлөөт бүс байгуулах асуудлыг Төв Засгийн газар шийдвэрлэдэг байна.¹⁷ Үүнээс үзвэл эдгээр орнуудад чөлөөт бүс байгуулах асуудлыг тухайн улс орны төрийн байгууллагаас хамааран ялгаатай байдлаар тусгасан боловч чөлөөт бүсийг байгуулах тухай шийдвэрийг тус тусдаа субъект хэрэгжүүлэхээс илүүтэйгээр нэг байгууллага эцсийн шийдвэр гаргадаг болох нь харагдаж байна.

Чөлөөт бүсийг өөрчлөх, татан буулгах, түүний хилийн цэс, байршлыг тогтоох, үйл ажиллагааг нээх, түр хаах

Дээр дурдсанчлан тус хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1-д “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.”, 6.4-т “Чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааг нээх, түр хаах асуудлыг Чөлөөт бүсийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний санал болгосноор Засгийн газар шийдвэрлэнэ.”, 6.5-д “Эдийн засгийн хамтын ажиллагааны бүсийн үйл ажиллагааг нээх, түр хаах асуудлыг энэ хуулийн 6.4-т

¹⁴ Federal Decree No.35 of 2004 To Establish Financial Free Zone in Dubai, was gazetted on 27 June 2004.

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

¹⁶ 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巻1・2号(2016)、55頁

¹⁷ Б.Гаваа, Эдийн засгийн онцгой бүс: Институт, зохицуулалт, (Хятад Улсын туршлага, Монгол Улсын хууль тогтоомжийн шинжилгээ), УБ, 2022 он, 40 дэх тал.

зааснаас гадна хил залгаа улстай байгуулсан олон улсын гэрээ, холбогдох хууль тогтоомжид заасан нөхцөл бий болсон тохиолдолд дипломат шугамаар шийдвэрлэнэ.” гэж тус тус хуульчилсан талаар дурдсан.

Энэ хүрээнд Монгол Улсын Их Хурлын 2002 оны 06 дугаар сарын 28-ны өдрийн 38 дугаар тогтоолоор Алтанбулаг чөлөөт бүсийг 500 га, 2004 оны 04 дүгээр сарын 22-ны өдрийн 17 дугаар тогтоолоор Замын-Үүд чөлөөт бүсийг 900 га, 2005 оны 12 дугаар сарын 01-ний өдрийн 74 дүгээр тогтоолоор Цагаан нуур чөлөөт бүсийг 708.4 га байхаар тогтоож хилийн цэсийг баталжээ.

Үүнээс үзвэл чөлөөт бүсийг өөрчлөх, татан буулгах, түүний хилийн цэс, байршлыг тогтоох асуудлыг хуульд тусгайлан заагаагүй бөгөөд хууль тогтоогчид нээлттэй үлдээсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, уг хуулийн зохицуулалтын дагуу чөлөөт бүсийн байршил, чөлөөт бүсэд олгох газар нутгийн хэмжээ, хилийн цэсийг тогтоох, өөрчлөх, татан буулгах, үйл ажиллагааны чиглэл, төрлийг тогтоох зэрэг асуудлыг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ хэмээн ерөнхийлөн томьёолсон болохыг харуулж байна.

Дэлхийн улс орнуудын туршлагаас үзвэл чөлөөт бүсийг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах асуудлыг холбогдох хууль тогтоомжоор нарийвчлан зохицуулдаг бөгөөд энэ нь гадаадын хөрөнгө оруулагчдын ирээдүйд хөрөнгө оруулах итгэлийг хамгаалах чухал үндэслэл болдог байна. Тухайлбал, Казахстан Улсад дараах зохицуулалт үйлчилдэг байна.

Тус улсад чөлөөт бүс, түүнтэй холбогдох харилцааг өнөөгийн байдлаар 2019 онд батлагдсан “Эдийн засаг болон үйлдвэрлэлийн тусгай бүс”-ийн тухай хуулиар зохицуулж байна. Тус хуулиар чөлөөт бүсийг анх байгуулах хугацааг 25 жилийн хугацаагаар тогтоосон бөгөөд бүсийн оролцогчдоос гадаадын хөрөнгө оруулалт татах, эдийн засгийн тэргүүлэх чиглэлүүдийг тодорхойлоход чиглэсэн.

Уг хуулийн агуулгаар чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааг төрийн бодлого, хяналт дор хувийн менежментийн оролцоотойгоор хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн бөгөөд төрөөс аж ахуйн нэгжийг үйл ажиллагаа явуулах хугацаанд газрын түрээсийг чөлөөлөх, аж ахуйн нэгж байгууллагуудад тодорхой татварын хөнгөлөлт, урамшууллын бодлого тусгагджээ.¹⁸

“Эдийн засаг болон үйлдвэрлэлийн тусгай бүс”-ийн тухай хуулийн дагуу дараах харилцааг нарийвчлан тодорхойлсон. Энэ нь чөлөөт бүсийг үүсгэн байгуулах, татан буулгах асуудлыг төрийн төв болон орон нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, хуулийн этгээдийн хүсэлтийг үндэслэн эрх бүхий байгууллага шийдвэрлэх юм.¹⁹ Үүний нэгэн жишээ бол “Онтүстик” чөлөөт бүсийг Казахстан Улсын Ерөнхийлөгчийн 2005 оны 7 дугаар сарын 06-ны өдрийн No. 1605 дугаар зарлигаар байгуулсан явдал юм. Харин чөлөөт бүсийг татан буулгах асуудлыг тус хуулийн 24 дүгээр зүйлд зааснаар чөлөөт

¹⁸ Victor Gout, Unlocking the Potential of Kazakhstan's Special Economic Zones: Enhancing Governance, Transparency, and Investment Attraction for Sustainable Growth, Charter cities institute, 2025. 9 дэх тал.

¹⁹ “Эдийн засаг болон үйлдвэрлэлийн тусгай бүс”-ийн тухай хууль, 15 дугаар зүйл. <https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z1900000242>

бүсийг байгуулах хугацаа дуусгавар болсон үндэслэлээр татан буулгахаар хуульчилсан боловч өнөөгийн байдлаар албан ёсоор татан буулгасан тухай мэдээлэл байхгүй байна.

Чөлөөт бүсийг байгуулах ерөнхий процедурын тухайд тухайн хүсэлт гаргагчийн хүсэлтийг хянан шийдвэрлэхийн тулд 1/ Эдийн засгийн үр нөлөө; 2/ Улсын эдийн засгийн тэргүүлэх чиглэлтэй нийцэж буй байдал; 3/ Байгаль орчныг хамгаалах шаардлагад нийцэж буй байдал; 4/ хүн амын амь нас, эрүүл мэнд, дархан цаазат газар нутгийг хамгаалах шаардлага, мөн түүх, соёлын өвийн хор хөнөөл, улс орны үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад харшлахгүй байх зэрэг шалгуур үзүүлэлтийг хангасан эсэхийг харгалздаг.

Чөлөөт бүсийг байгуулах тухай хүсэлт гаргаснаас хойш мэргэжлийн зөвлөл 20 хоногийн дотор эрх зүйн дүгнэлт гаргах үүргийг хүлээдэг. Мэргэжлийн зөвлөлөөс хэрэв энэхүү асуудлаар эерэг дүгнэлт гаргавал эрх бүхий этгээд тухайн хүсэлтийг холбогдох хавсаргасан баримт бичгийн хамт Казахстан Улсын Засгийн газарт хэлэлцүүлэхээр төслийг хүргүүлдэг байна. Хэрэв эрх бүхий мэргэжлийн зөвлөлөөс тухайн асуудлаар сөрөг дүгнэлт гаргавал чөлөөт бүсийг байгуулах шаардлагыг хангаагүй тухай шалтгааныг тайлбарласан баримт бичгийн бүрдлийг хавсаргаж, ажлын таван өдрийн дотор хүсэлт гаргагчид буцаадаг байна.²⁰

Чөлөөт бүсийн хил хязгаарыг тогтоох, өөрчлөлт оруулах асуудлыг Казахстан Улсын Засгийн газар хянан шийдвэрлэдэг бөгөөд чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааны чиглэлд өөрчлөлт оруулах хүсэлт гаргах эрхийг төв болон орон нутгийн байгууллага, тухайн бүсэд үйл ажиллагаа явуулж буй хуулийн этгээдүүдэд олгожээ. Уг хүсэлтэд санхүү, эдийн засгийн тооцооллыг хавсаргахаас гадна дээр дурдсан 1/ Эдийн засгийн үр нөлөө; 2/ Улсын эдийн засгийн тэргүүлэх чиглэлтэй нийцэж байгаа байдал; 3/ Байгаль орчныг хамгаалах шаардлагад нийцэж буй байдал; 4/ хүн амын амь нас, эрүүл мэнд, дархан цаазат газар нутгийг хамгаалах шаардлага, мөн түүх, соёлын өвийн хор хөнөөл, улс орны үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад харшлахгүй байх зэрэг шалгуур үзүүлэлтийг хангасан тухай баримт, материалыг эрх бүхий байгууллагад хүргүүлдэг. Энэхүү хүсэлтийн хариуг эрх бүхий этгээд ажлын 15 өдрийн дотор урьдчилан шийдвэрлэж, 20 хоногийн дотор Засгийн газарт чөлөөт бүсийн хил, хязгаарт өөрчлөлт оруулах саналаа хүргүүлдэг байна. Үүний дараа Засгийн газраас чөлөөт бүсийн хил, хязгаарт өөрчлөлт оруулах эсэх шийдвэрийг гаргадаг.²¹

Харин чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгжийн газрын байршилд өөрчлөлт оруулах нь чөлөөт бүсийн хилийн цэсийг өөрчлөх үндэслэл болохгүй гэж хуульчилсан. Мөн тухайн батлагдсан хилийн цэс дотор уг газар шилжүүлэх асуудлыг шийдвэрлэнэ гэжээ.²²

Үүнээс үзвэл Казахстан Улсын жишгээр Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн холбогдох хэсэгт 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 нарийвчлан тодорхойлох шаардлагатай болохыг

²⁰ 15 дугаар зүйлийн 3, 4 дэх хэсэг.

²¹ 16 дугаар зүйлийн 1-4 дэх хэсэг.

²² 16 дугаар зүйлийн 4.1, 5 дахь хэсэг.

харуулж байна. Ялангуяа, чөлөөт бүсийг байгуулах хугацаа, газар нутгийн хэмжээг өөрчлөх, татан буулгах үндэслэл, журам, газар олголтын харилцааг хуульд нарийвчлан тодорхойлох шаардлагатай болохыг харуулж байна.

Чөлөөт бүсийн удирдлага, зохион байгуулалт

Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1-д Чөлөөт бүсийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний бүрэн эрхийг хуульчилсан. Тухайлбал, чөлөөт бүсийн талаар төрөөс баримтлах бодлого, чиглэлийг боловсруулах /7.1.1./, чөлөөт бүс байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах талаар санал боловсруулж, Засгийн газарт оруулах /7.1.2/; чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулж, нэгдсэн удирдлагаар хангах /7.1.3/; чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааг жил бүр Засгийн газарт тайлагнах /7.1.4/; чөлөөт бүсийн талаарх төрийн зохицуулалт, үйл ажиллагаатай холбоотой төсвийг боловсруулах /7.1.5/; чөлөөт бүс дэх төрийн байгууллага болон аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах /7.1.6/; чөлөөт бүсийн үйл ажиллагаанд мөрдөх дүрэм, журмыг батлах /7.1.9/ зэргээр Засгийн газрын гишүүний бүрэн эрхийг тогтоосон.

Түүнчлэн тус хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1-д Чөлөөт бүсийн захирагч нь чөлөөт бүсэд төрийн захиргааны удирдлагыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий төрийн төлөөлөгч мөн гэж хуульчилсан ба түүнийг Засгийн газрын гишүүн томилж, чөлөөлнө /8.2/, Чөлөөт бүсийн захирагч ажлаа чөлөөт бүсийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний өмнө хариуцна /8.3/ гэжээ. Мөн үүнээс гадна Чөлөөт бүсийн захирагч ажлын албатай байх бөгөөд уг ажлын албаны бүтэц, орон тоо, зардлын хязгаарыг Засгийн газар тогтооно гэжээ.

Үүнээс харвал тус хуульд чөлөөт бүсийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх чиг үүргийг төрийн оролцоо өндөр байхаар хуульчилжээ.

Дэлхийн улс орнуудын туршлагаас үзвэл Чөлөөт бүсийг байгуулах зорилгыг төрийн захиргааны байгууллагын хүнд суртал, авлига, албан тушаалын ашиг сонирхлоос хөрөнгө оруулагчдыг эрх ашгийг хамгаалах зорилгоор байгуулах хандлагатай байна. Өөрөөр хэлбэл хөрөнгө оруулагч нарт урт хугацаандаа хөрөнгө оруулах итгэлийг бий болгохын тулд үндэсний эрх зүйн тогтолцооноос тусдаа тусгай бүс дотор үйл ажиллагаа явуулах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхэд чиглэдэг байна.

Тухайлбал, судлагдсан орнуудаас жишээ авч үзвэл АНЭУ нь эдийн засгаа хөгжүүлэх, бизнесийн ээлтэй орчныг бий болгох зорилгоор АНЭУ-ын Дубай хотод 2004 онд Дубайн Олон Улсын Санхүүгийн Төв (Dubai International Financial Center, DIFC)-ийг байгуулсан юм. Тус төв нь хуулийн этгээдийг заавал тухайн улсад байгуулах шаардлага тавидаггүй, мөн хөрөнгө оруулалт, ашиг орлогыг ямар нэг татвар шимтгэлгүйгээр өөрийн эх орондоо буцаан гаргах боломжийг бизнес эрхлэгчдэд олгох, татварын чөлөөлөлт эдлэх, маргаан шийдвэрлэх ажиллагаа нь үндэсний эрх зүйн тогтолцооноос бие даасан байдлаар тусдаа хэрэгжиж, жишгийн эрх зүйн тогтолцооны зарчмаар шүүхэд хэрэг маргааныг түргэн шуурхай, найдвартай шийдвэрлэдэг зэргээс тухайн улсын хууль тогтоомжийн дагуу санхүүгийн үйл ажиллагаа явуулахаас илүү хурдан бөгөөд хялбар механизмыг олон улсад санал болгож, бизнес эрхлэгч, хөрөнгө оруулагч нарт олон давуу талыг авчирдаг байна.

Казахстан Улсад 2011 оны “Бүгд Найрамдах Казахстан Улсын эдийн засгийн тусгай бүсийн тухай хууль”-д чөлөөт бүсийн удирдлага зохион байгуулалтыг хангах чиг үүргийг хөндлөнгийн менежментийн компани хариуцах, бүсийн үйл ажиллагааны чиглэлийг хөрөнгө оруулагч нарыг татах, өндөр технологи нэвтрүүлэх, хууль зүйн хувьд тусгай дэглэмийн дор үйл ажиллагаа явуулах зэрэг онцлогийг тусгажээ. Түүнчлэн Астана олон улсын санхүүгийн төвийг үндэсний эрх зүйн тогтолцооноос ялгаатай байдлаар тодорхойлох зорилгоор бүсийн дотор үйлчлэх “Астана олон улсын санхүүгийн төвийн тухай Үндсэн хуульчилсан хууль” (2015),²³ “АОУСТ-ийн Арбитрын дүрэм” (2017 он),²⁴ “АОУСТ-ийн Арбитрын болон эвлэрүүлэн зуучлалын тухай дүрэм” (2022)²⁵, “АОУСТ-ийн шүүхийн дүрэм”²⁶ -ийг тус тус баталжээ. Энэ хүрээнд тус бүсэд мөрдөгдөх хууль тогтоомжийг АОУСТ-ийн удирдлага өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд батлах, бүс доторх татварын дэглэм, визний хөнгөлөлт тогтоох, мөн талуудын албан ёсоор хэрэглэх хэл, бүртгэлийн асуудал, бүтээгдэхүүн үйлчилгээний нэр, төрөл, удирдах байгууллагыг төрөөс хараат бусаар байгуулах, тэр дундаа бүсийн дотоод үйл ажиллагааг хариуцах менежментийн компанийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон байна.

Чөлөөт бүсийн удирдлага, зохион байгуулалтын нийтлэг загвар

Дэлхийн улс орнуудын нийтлэг жишгээс авч үзвэл Чөлөөт бүсийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх төрийн, хувийн, холимог гэсэн гурван загварыг хөгжүүлсэн туршлага байна. Үүнээс жишээ татан үзвэл дараах онцлогтой байна.

- **Нийтийн загварт** олон нийтийн хяналттай байгууллага, хөгжүүлэгчид нь бүсийн хөгжүүлэгчийн хамт ЭЗХАБ-ийн эрх бүхий байгууллагын хүчтэй хяналт дор үйл ажиллагаагаа явуулдаг. Бүсийн хэрэглэгчийн сонголт нь захиргааны шинжтэй бөгөөд зохицуулах эрх мэдлийг бүсийн захиргаанд шилжүүлж болно. Орос, Тажикистан, Вьетнам зэрэг орнуудад түгээмэл байдаг энэхүү загвар нь төрийн байгууллагуудын үүрэг хариуцлагыг үр дүнтэй уялдуулах боломжийг олгодог.

- **Хувийн загварт** Гүрж, Серби, Уругвай улсуудад байдаг бүсийн хэрэглэгчийг сонгох, гэрээг удирддаг, өрсөлдөөнт шалгаруулалтаар сонгогдсон бие даасан хувийн хөгжүүлэгчид байдаг.

- **Холимог загвар** нь төрийн болон хувийн хэвшлийн хөгжүүлэгчдийг хослуулж, Хятад, Этиоп, Польш мэт орнуудадын адил хяналттай бөгөөд янз бүрийн төслүүдийг хэрэгжүүлэхэд уян хатан байдлыг санал болгодог.

Эдгээр загвараас нийтийн загварын тухайд БНХАУ, Солонгос зэрэг оронд үр дүнтэй хэрэгждэг боловч санхүүгийн хүндрэл учруулж, ашиг сонирхлын зөрчлийн бий болгох эрсдэлтэй. Хувийн загвар нь нарийн зохицуулалттай хөгжиж буй орнуудад (жишээ нь, Камбож, Энэтхэг) эдийн засгийн өгөөжийг нэмэгдүүлэх боломжтой боловч

²³Constitutional statute no. № 438-v zrk of 7 december 2015 <https://iac.aifc.kz/wp-content/uploads/2025/03/constitutional-statute-with-amendments-as-of-30-december-2019.pdf>

²⁴ Aifc arbitration regulations resolution of the aifc management council, Dated 5 December 2017 <https://iac.aifc.kz/wp-content/uploads/2025/07/aifc-arbitration-regulations-eng.pdf>

²⁵ Rules on arbitration and mediation at the international arbitration centre, astana 2022 (iac rules) <https://iac.aifc.kz/wp-content/uploads/2025/04/iac-rules-no-cover.pdf>

²⁶ AIFC Court Rules 2018 <https://iac.aifc.kz/wp-content/uploads/2025/03/3.-legislation-aifc-court-rules-2018.pdf>

хариуцлагагүй байдал сул байх эрсдэлтэй (жишээлбэл, Энэтхэг).²⁷ Холимог загвар нь олон нийтийн хяналт болон хувийн хэшлийн туршлагыг хослуулсан учраас төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг хөгжүүлэх боломжтой юм.

Үүнээс үзвэл Монгол Улсын хувьд чөлөөт бүсийг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах асуудлыг төрөөс буюу Засгийн газар эрхлэх чиг үүргийнхээ хүрээнд хэрэгжүүлж байгаа боловч Чөлөөт бүсийн доторх удирдлагыг хэрэгжүүлэх чиг үүргийг хөндлөнгийн менежментийн байгууллагаар хэрэгжүүлэх нь хөрөнгө оруулагчдын итгэлийг хамгаалахад үр нөлөөтэй хувилбар байх боломжтой байна. Өөрөөр хэлбэл, төр дангаараа чөлөөт бүсийн захирагчийг томилж, чөлөөлөх мөн ажлын албаны бүтэц, орон тоог төрөөс тогтоох, улмаар тухайн бүсэд мөрдөх дүрэм, журмыг батлах зэргээр өргөн хүрээгээр оролцох нь урт хугацаандаа эдийн засгийн хувьд үр ашиггүй байх, хөрөнгө оруулагчдын итгэлийг хамгаалахад сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэй болохыг анхаарах шаардлагатай. Иймээс төр хувийн хэвшлийн хосолсон загвар буюу төр нь чөлөөт бүсийг байгуулах, стратеги төлөвлөлт, газар олгох, ТЭЗҮ боловсруулах, бүтээн байгуулагчдыг сонгох, дэд бүтэц хөрөнгө оруулалтыг хийх, чөлөөт бүсийн аюулгүй байдал, гэмт хэрэгтэй тэмцэх зэргээр бодлогын хувьд дэмжлэг үзүүлэх нь зохистой байж болох юм. Харин чөлөөт бүсийн доторх үйл ажиллагааг хөндлөнгийн менежментийн компани хариуцаад явах нь удирдлагын бүтцийн хувьд оновчтой хувилбар болох боломжтой болохыг харуулж байна.

Ийнхүү “Зорилгод хүрэх түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлж үзвэл дараах агуулгаар хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах шаардлагатай. Үүнд:

1. Тус хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.3-т заасны дагуу чөлөөт бүсийг Засгийн газар хоорондын гэрээ, хэлэлцээрийн дагуу хил залгаа улстай эдийн засгийн хамтын ажиллагааны бүс байгуулахаар тусгасан. Энэ нь уг хуулийн 6.1-д тусгасан чөлөөт бүсийг байгуулах, түүний байршил, чөлөөт бүсэд газар олгох, хилийн цэсийг өөрчлөх, татан буулгах гэх мэт асуудлыг Улсын Их Хурал шийдвэрлэх тухай заалттай зөрчил үүсгэж болзошгүй байна.

2. Чөлөөт бүсийг өөрчлөх, татан буулгах, түүний хилийн цэс, байршлыг тогтоох асуудлыг тус хуульд нарийвчлан тусгаагүй байна. Өөрөөр хэлбэл, уг хуулийн зохицуулалтын дагуу чөлөөт бүсийн байршил, чөлөөт бүсэд олгох газар нутгийн хэмжээ, хилийн цэсийг тогтоох, өөрчлөх, татан буулгах, үйл ажиллагааны чиглэл, төрлийг тогтоох зэрэг асуудлыг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ хэмээн ерөнхийлөн томъёоллыг дэлгэрүүлэн хуульчлах шаардлагатай. Ялангуяа, чөлөөт бүсийг байгуулах хугацаа, газар нутгийн хэмжээг өөрчлөх, татан буулгах үндэслэл, журам, газар олголтын харилцааг хуульд нарийвчлан тодорхойлох шаардлагатай болохыг харуулж байна.

3. Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1 дэх хэсэг, 8 дугаар зүйлийн 8.1-8.3 дахь хэсэгт чөлөөт бүсийн удирдлага, зохион байгуулалтыг төрөөс хэрэгжүүлэхээр тусгасан байна. Өөрөөр хэлбэл, төр дангаараа чөлөөт бүсийн

²⁷ Эдийн засгийн хамтын ажиллагааны бүс хөгжүүлэх төсөл (АХБ МОН-3936), УБ, 2024 он, 15 дахь тал.

захирагчийг томилж, чөлөөлөх мөн ажлын албаны бүтэц, орон тоог төрөөс тогтоох, улмаар тухайн бүсэд мөрдөх дүрэм, журмыг батлах зэргээр өргөн хүрээгээр оролцох нь урт хугацаандаа эдийн засгийн хувьд үр ашиггүй байх, хөрөнгө оруулагчдын итгэлийг хамгаалахад сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэй болохыг анхаарах шаардлагатай. Иймээс төр хувийн хэвшлийн хосолсон загвар буюу төр нь чөлөөт бүсийг байгуулах, стратеги төлөвлөлт, газар олгох, ТЭЗҮ боловсруулах, бүтээн байгуулагчдыг сонгох, дэд бүтэц хөрөнгө оруулалтыг хийх, чөлөөт бүсийн аюулгүй байдал, гэмт хэрэгтэй тэмцэх зэргээр бодлогын хувьд дэмжлэг үзүүлэх нь зохистой юм. Харин чөлөөт бүсийн доторх үйл ажиллагааг хөндлөнгийн менежментийн компани хариуцаад явах нь удирдлагын бүтцийн хувьд оновчтой хувилбар болох боломжтой байна.

IV.2. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Сонгосон зүйл, заалт	9 дүгээр зүйл. Чөлөөт бүс дэх үйл ажиллагааны тусгай дэглэмийн зохицуулалт 18 дугаар зүйл. Чөлөөт бүсэд эрхлэх үйл ажиллагааны төрөл
----------------------	---

Чөлөөт бүсийн төрөл, хэлбэр

Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-т “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”, 3.1.2-т “чөлөөт бүс дэх үйл ажиллагааны тусгай дэглэм” гэж хөрөнгө оруулалтыг татах, шинэ технологийг нэвтрүүлэх, экспортыг дэмжих, аялал жуулчлал, үйлчилгээг хөгжүүлэх зорилгоор чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа аж ахуйн нэгж, иргэнийг гаалийн татвар болон бусад татвараас хөнгөлөх, чөлөөлөх, шалган нэвтрүүлэх, бүртгэх, гаалийн хяналт тавих, чөлөөт бүсэд зорчих, хөдөлмөр эрхлэх хөнгөвчилсөн нөхцөлийн талаар энэ хуульд заасан тусгай зохицуулалтыг 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. Үүнээс үзвэл чөлөөт бүсийг ямар зорилгоор байгуулах, мөн чөлөөт бүсийн төрөл, хэлбэр ямар байх, мөн чөлөөт бүсийн удирдлага, зохион байгуулалт, газар олголт, газрын түрээс, эрх зүйн хамгаалалт зэрэг асуудал хууль тогтоомжийн хувьд тодорхойгүй зохицуулагдсан гэж дүгнэж болно.

Монгол Улсын Их Хурлын 2022 оны 10 дугаар тогтоолоор “Хөшигийн хөндийн эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах тухай” шийдвэрийг гаргаж, Засгийн газрын 2025 оны 83 дугаар тогтоолоор тус чөлөөт бүсийн Захирагчийн албыг байгуулсан.

Энэхүү чөлөөт бүсийн хувьд Хүннү хотын эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8.1.1 дүгээр зүйл, 18 дугаар зүйлд заасан “Эдийн засаг, Олон улсын санхүүгийн төв” хэлбэрээр байгуулагдсан чөлөөт бүс үү, аль эсвэл Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 6.1 дүгээр зүйлд үндэслэн байгуулагдсан “чөлөөт бүс” үү гэсэн тодорхой асуулт тулгарч байна. Өөрөөр хэлбэл, Хөшигийн хөндийн чөлөөт бүсэд Хүннү хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль давуу үйлчлэх үү, Чөлөөт бүсийн тухай хууль давуу үйлчлэх үү, эсхүл Хүннү хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль нь ерөнхий хуулийн байдлаар үйлчилж, Чөлөөт бүсийн тухай хууль нарийвчилсан хууль болж үйлчлэх эсэх зэрэг хууль зүйн хувьд тодорхой болгох, ойлголтоо нэгтгэх шаардлагатай асуулттай тулгарч байна.

Нөгөө талаар Чөлөөт бүсийн тухай хуульд эдийн засгийн чөлөөт бүс гэж юу болох, төрөл, хэлбэрийн хувьд ямар байх талаар тодорхойгүй тусгасантай холбоотойгоор хууль зүйн нэр томъёоны хувьд ойлгомжгүй байдлыг үүсгэж байна. Тодруулбал, Монгол Улсын Их Хурлаас 2015 онд Чөлөөт бүсийн тухай хуулийг баталсан. Энэ хууль батлагдсанаас хойш 2021 онд Монгол Улсын Нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай, 2024 онд Хүннү хотын эрх зүйн байдлын тухай зэрэг хуулиуд тус тус батлагдсан гарсан. Эдгээр хуульд “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 бөгөөд нэр томъёог жигдлэх, уг хуулийн мөн чанар, зохицуулах харилцааг шинээр тодорхойлох шаардлага тулгарч байна.

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

Харьцуулсан судалгаанаас үзэхэд олон улсад амжилттай хэрэгжиж буй эдийн засгийн чөлөөт бүсийн онцлогийг авч үзвэл (1) Чөлөөт бүс гэж юу болох тухай хуульд нарийвчлан тодорхойлсон; (2) Чөлөөт бүсийн дэглэмийг ялгаатай байдлаар хуульчилсан; (3) Чөлөөт бүсэд эрхлэх үйл ажиллагааны төрлийг ялгамжтай тодорхойлсон байна. Үүнд:

- Тухайн улсын эдийн засгийн бүтцээ төрөлжүүлэхэд чиглэсэн буюу түүхий эд, нөөцийн хувьд хязгаарлагдмал хэсгээ давуу тал болгон хөгжүүлэх;
- Гадаадын хөрөнгө оруулалтыг төвлөрүүлэх, бизнесийн орчныг сайжруулах;
- Эрх зүйн тогтвортой орчин бий болгох;
- Бизнесийн өрсөлдөх чадвараа нэмэгдүүлэх;
- Төрийн хүнд суртлын бууруулах зэрэг юм.

Үүний тулд дэлхийн улс орнууд чөлөөт бүсийн төрөл, хэлбэрийг тодорхойлохдоо тухайн улсын нөөц боломж, давуу болон сул тал дээрээ үнэлэлт, дүгнэлт хийж байгуулдаг байна. Тухайлбал, АНЭУ нь Монгол Улстай адил байгалийн нөөц баялаг

ихтэй улс бөгөөд дэлхийн газрын тосны нийт нөөцийн 10 хувь оршдог бөгөөд байгалийн хийн нөөцөөрөө дэлхийд 5 дугаарт эрэмбэлэгддэг. Энэ ч утгаараа тус улсын эдийн засаг нь газрын тос, байгалын хийн олборлолтын хамаарлаас гарах зорилгоор сүүлийн жилүүдэд аялал жуулчлал, барилга, зам тээвэр, санхүүгийн үйлчилгээ зэрэгт өндөр ач холбогдол өгч байна. Энэ утгаараа өнөөгийн байдлаар тус улсад 47 чөлөөт бүс үйл ажиллагаа явуулж байна. Эдгээр чөлөөт бүс нь дотроо 1.Худалдааны чөлөөт бүс (FTZ), 2.Худалдаа, экспортын боловсруулалтын бүс (EPZ), 3.Санхүүгийн чөлөөт бүс (DIFC), 4.Технологи, логистикийн бүс 5.Далайн боомтын бүс гэсэн төрлөөр үйл ажиллагаа явуулж байна.

Харин Казахстан Улсын тухайд дээр дурдсанчлан Монгол болон АНЭУ-тай адил байгалийн баялгаас хамааралтай боловч ашигт малтмалын нөөцийн хамаарлаас гарах зорилгоор 1.Хот суурин газрыг түшиглэсэн санхүүгийн чөлөөт бүс, 2.Аж үйлдвэрт төвлөрсөн чөлөөт бүс, 3.Худалдаа ба хил дамнасан чөлөөт бүс гэсэн төрөл, хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулж байна. Япон Улсад 1.Бүтцийн шинэчлэлийн тусгай бүс, 2.Иж бүрэн тусгай бүс, 3.Эдийн засгийг сэргээх Абэномиксийн бодлогын тусгай бүс буюу “Улсын стратегийн тусгай бүс” гэсэн тусгай бүсийн төрөл, хэлбэрээр чөлөөт бүсээ байгуулжээ.

Үүнээс үзвэл дэлхийн улс орнуудад чөлөөт бүсийн төрөл, хэлбэрийг тухайн улсын өвөрмөц онцлог дээрээ тулгуурлан ялгаатай байдлаар хуульчлан зохицуулж байгаа болохыг харуулж байна. Иймээс Монгол Улс нь цаашид эдийн засгийн чөлөөт бүсийн төрөл, хэлбэрийг зөв тодорхойлох нь эдийн засгаа төрөлжүүлэн хөгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой болохыг харуулж байна. Дэлхийн банкнаас (World Bank) гаргасан судалгаанаас эдийн засгийн тусгай бүсийн төрлийг хэрхэн ангилсан байдлыг дор үзүүлье.

Хүснэгт 6. Эдийн засгийн тусгай бүсийн төрөл (Үйл ажиллагааны чиглэлээр)²⁸

Чөлөөт бүсийн төрлүүд	Үйл ажиллагааны чиглэл	Газрын хэмжээ	Газрын байршил	Зорилтот зах зээл	Байгуулсан туршлагууд
Худалдааны чөлөөт бүс (FTZ)	Худалдаа, арилжааг дэмжих	50 гектараас бага хэмжээтэй	Усан боомт	Худалдааны дамжин өнгөрөх үйл ажиллагаа	Панама Улс (Colon free zone)
Уламжлалт экспортын бүс (EPZ)	Бараа бүтээгдэхүүн экспортлох	100 гектараас бага хэмжээтэй	-	Аж үйлдвэр ба бусад бүтээгдэхүүн үйлчилгээ	Пакистан Улс (Karachi EPZ)

²⁸ The world bank group, Special economic zones, performance, lessons learned, and implications for zone development, 2008, 10 дахь тал. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/343901468330977533/pdf/458690WP0Box331s0April200801PUBLIC1.pdf>

Экспортын хосолсон бүс (EPZ)	Бараа бүтээгдэхүүн экспортлох	100 гектараас бага хэмжээтэй	-	Аж үйлдвэр ба бусад бүтээгдэхүүн үйлчилгээ	Тайланд Улс (Iot Krabang Industrial Estate)
Чөлөөт боомт	Аж үйлдвэрийн цогцолбор	100 гектараас илүү хэмжээтэй	-	Олон төрлийн цогц үйлчилгээ	Иордан Улс (Aqaba special economic zone)
Хот суурин түшиглэсэн чөлөөт бүс	Хот суурин газруудыг хөгжүүлэх	50 гектараас бага хэмжээтэй	Хот суурин болон хөдөө орон нутаг	Олон төрлийн цогц үйлчилгээ	АНУ-Чикаго муж (Empowerment zone)
Аж үйлдвэрлэлээр дагнасан бүс	Бараа бүтээгдэхүүн экспортлох	Хувийн аж ахуйн нэгж, байгууллагуудад зориулагдсан	Улсын нийт нутаг дэвсгэр	Аж үйлдвэр ба бусад бүтээгдэхүүн үйлчилгээ	Мавритус Улс Мексик Улс Мадагаскар Улс

Хүснэгт 6-д заасан харьцуулалтаас үзвэл чөлөөт бүсийн төрлүүдийг дээр дурдсанчлан 6 ангилсан бөгөөд тухайн бүсүүдийн үйл ажиллагааны чиглэл нь бараа бүтээгдэхүүн экспортлох, аж үйлдвэрийн, хот суурин газрыг түшиглэсэн, аж үйлдвэрийн цогцолбор болон эдгээрийг хосолсон хэлбэрээр байгуулагддаг болохыг харуулж байна. Мөн тухайн бүсийн газрын хэмжээ, газрын байршлыг тухайн бүсийн үйл ажиллагааны чиглэлтэй уялдуулан сонгодог болох нь харагдаж байна.

Монгол Улсын хувьд газар зүйн байрлалын хувьд хоёр улстай хиллэдэг, далайд гарцгүй зэрэг онцлогоо харгалзан ОХУ-тай хиллэдэг Алтанбулаг болон Цагааннуур боомт, БНХАУ-тай хиллэдэг Замын-Үүд боомтод тулгуурлан худалдааны чөлөөт бүс байгуулсан. Гэвч манай улс нь бусад орнуудтай харьцуулахад өнөөг хүртэл чөлөөт бүсийг жинхэнэ утгаар байгуулж чадаагүйг худалдаан эргэлтийн хэмжээ, үйл ажиллагаа явуулж буй ААН-ийн тоо, бусад судалгааны үр дүнгээс тодорхой харж болно.²⁹ Өөрөөр хэлбэл, дээрх чөлөөт бүсийн төрөл, ангиллын хүрээнд авч үзвэл манай улсын “Чөлөөт бүсийн тухай хууль” нь худалдааны болон экспортын чөлөөт бүсийг хөгжүүлэх зорилготой болох нь харагдана.

Тухайлбал, Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн дагуу (2015) иргэд чөлөөт бүсээс 3 сая төгрөг хүртэлх үнэ бүхий барааг татваргүй худалдан авах, чөлөөт бүсэд хуулиар хориглож хязгаарласнаас бусад төрлийн үйл ажиллагааг явуулах боломжоор хангаж үйл ажиллагааны цар хүрээг нь нэмэгдүүлэх, үйлдвэрлэл, худалдаа, үйлчилгээний шинэ салбарыг хөгжүүлэх, татвар, гааль зэрэг тусгай дэглэмийн зохицуулалтыг хуульчлах замаар хөрөнгө оруулагчдад ээлтэй орчин бүрдүүлэх, дэд бүтэц, барилга байгууламжийг төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийн (PPP) зарчмаар байгуулах зэрэг эрх зүйн таатай орчинг бүрдүүлсэн³⁰ гэж үзэж байгаа боловч уг судалгаанд харьцуулан

²⁹ Тухайлбал, энэ талаар О.Хишигмөнх, Монгол Улсын чөлөөт бүсийн хөгжилд тулгамдсан зарим асуудал, УБ, 2018 он, 2 дахь тал.

³⁰ <https://www.parliament.mn/nn/16955/>

судалсан АНЭУ, Казахстан, Япон зэрэг орнуудын чөлөөт бүсийн тухай хууль тогтоомжтой харьцуулахад эрх зүйн хувьд шийдвэрлэвэл зохих олон асуудлууд байна.

Чөлөөт бүс дэх үйл ажиллагааны тусгай дэглэмийн зохицуулалт /9-17 дэх зүйл/

Сонгосон зүйл, заалт	9 дүгээр зүйл.Чөлөөт бүс дэх үйл ажиллагааны тусгай дэглэмийн зохицуулалт 10 дугаар зүйл.Чөлөөт бүс дэх гаалийн тусгай дэглэм 11 дүгээр зүйл.Чөлөөт бүс дэх визийн тусгай дэглэм 12 дугаар зүйл.Чөлөөт бүс дэх хуулийн этгээдийн бүртгэлийн зохицуулалт 13 дугаар зүйл.Чөлөөт бүс дэх төлбөр тооцоог гүйцэтгэх зохицуулалт 14 дүгээр зүйл.Чөлөөт бүс дэх хяналтын зохицуулалт 15 дугаар зүйл.Чөлөөт бүс дэх хөдөлмөр эрхлэлтийн тусгай дэглэм 16 дугаар зүйл.Чөлөөт бүс дэх татварын тусгай дэглэм 17 дугаар зүйл.Чөлөөт бүс дэх тусгай дэглэмийн болон бусад үйлчилгээний зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх
----------------------	---

Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1-т “Чөлөөт бүсэд гаалийн, визийн, Монгол Улсын иргэн болон гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн зорчих, хуулийн этгээдийн бүртгэлийн, валют зохицуулалтын, хяналтын, хөдөлмөр эрхлэлтийн, татварын болон бусад тусгай дэглэм үйлчилнэ” гэж тусгасан. Энэхүү зүйл, заалтын хэрэгжилтийн байдалд үнэлгээ хийж үзвэл дараах байдалтай байна.

Чөлөөт бүс дэх гаалийн тусгай дэглэм

Гаалийн тухай хуулийн 231 дүгээр зүйлийн 231.2-т “Чөлөөт бүсийн төрөл, тавигдах шаардлага, татварын асуудлыг Чөлөөт бүсийн тухай хуулиар зохицуулна.” гэж тусгасан. Үүний дагуу чөлөөт бүсэд хэрэгжих гаалийн тусгай дэглэмийг Чөлөөт бүсийн тухай хуулиар зохицуулж байна.

Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.2-т “Гаалийн тариф, гаалийн татварын тухай хуулийн 38.1.4-т зааснаас гадна зорчигчийн худалдан авсан 3 сая төгрөг хүртэл үнийн дүнтэй барааг чөлөөт бүсээс гаалийн нутаг дэвсгэрт оруулахад гаалийн хялбарчилсан бүрдүүлэлт хийнэ.”, 10.3-т “Хилийн чанадаас чөлөөт бүсэд оруулах, чөлөөт бүсээс хилийн чанадад гаргах бараанд тарифын бус хязгаарлалт тогтоохгүй.”, 10.4-т “Барааг хилийн чанадаас чөлөөт бүсэд оруулах, чөлөөт бүсээс хилийн чанадад гаргахад гаалийн хялбарчилсан бүрдүүлэлт хийнэ.” гэж тусгажээ. Энэ хүрээнд барааг чөлөөт бүсэд нэвтрүүлэхдээ Гаалийн тухай хуулийн 79 дүгээр зүйлийн 7.6.5-д заасны дагуу чөлөөт бүсийн горимоор гаалийн бүрдүүлэлт хийж байна. Энэхүү үйл ажиллагаанд Гаалийн ерөнхий газрын даргын 2019 оны А/282 дугаар тушаалын хавсралтаар батлагдсан “Чөлөөт бүсийн горим хэрэгжүүлэх журам” ашиглаж байна.

Мөн хуулийн энэ заалтын дагуу чөлөөт бүсээс гаалийн нутаг дэвсгэрт оруулсан зорчигчийн хувийн эд зүйлсээс бусад, худалдаж авсан 3 хүртэлх сая төгрөгийн үнийн

дүнтэй барааг гаалийн болон НӨАТ-аас чөлөөлж, үүнээс илүү гарсан тохиолдолд гаалийн болон холбогдох татварыг ногдуулж байна.

Дээрх зохицуулалтаар татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийн хувьд Чөлөөт бүсийн тухай хууль болон Гаалийн тухай хуулиуд хоорондоо хууль зүйн хувьд зөрчил үүсгээгүй боловч эдгээр хуулиудад чөлөөт бүсийн дотор эрхлэх гаалийн баталгаат бүс нь гаалийн баталгаат бүсийн горим хэрэгжүүлэх үү, эсхүл чөлөөт бүсийн дотор гэдэг утгаараа чөлөөт бүсийн горим хэрэгжүүлэх үү гэдэг нь тодорхойгүй байна.³¹

Чөлөөт бүс дэх визийн тусгай дэглэм

Монгол Улсын болон чөлөөт бүсийн хилээр нэвтрэх субъект нь Монгол Улсын иргэн, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн байна. Монгол Улсын хилээр болон чөлөөт бүсийн хилээр нэвтрэх баримт бичиг нь Монгол Улсын хилээр нэвтрэх баримт бичиг харьцангуй олон төрөлтэй бол чөлөөт бүсэд Монгол Улсын иргэд гадаад паспорт, иргэний үнэмлэх, жолооны үнэмлэх, төрсний гэрчилгээ (насанд хүрээгүй хүүхэд), гадаадын иргэд гадаад паспорт, эсхүл түүнтэй адилтгах баримт бичиг гэж заасан. Энэхүү гадаад паспорттой адилтгах баримт бичигт юуг ойлгох талаар Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хуульд тодорхойлсон. Уг хуулийн 5.1.10-т “паспортыг орлох баримт бичиг” гэж Монгол Улсын хууль, олон улсын гэрээгээр паспорттай адилтган үзэхээр хүлээн зөвшөөрсөн, тухайн хүнийг гадаад улсын иргэн болохыг гэрчилж байгаа баримт бичиг хэмээн заасан. Иймд чөлөөт бүсэд нэвтрэх гадаадын иргэн нь хэрэв гадаад паспортгүй бол тухайн улс болон Монгол Улсын хооронд хилийн асуудлаар байгуулсан олон улсын гэрээ, бусад олон улсын гэрээ, конвенцод гадаад паспорттой адилтган үзэхээр заасан баримт бичгээр чөлөөт бүсэд нэвтрэн орж болно.

Мөн чөлөөт бүс дэх визийн дэглэм энэ хуулийн 11 дүгээр зүйлд заасны дагуу тухайн бүстэй хил залгаа орших улсын иргэд 30 хоногийн хугацаанд Монгол Улсын чөлөөт бүсэд визгүй зорчих хөнгөлөлт эдэлнэ. Бусад гадаад улсын иргэний хувьд Монгол Улсын хилээр нэвтрэхтэй адил визийн зохицуулалт үйлчилнэ. Иймд чөлөөт бүсийн хилээр зорчигч нэвтрэхэд Монгол Улсын хилийн тухай хууль, Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хууль тогтоомж болон Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн аль алийг мөрдөж чөлөөт бүсээр шалган нэвтрүүлнэ. Харин чөлөөт бүсийн хилээр иргэнийг нэвтрүүлэхийг хориглох зохицуулалт Чөлөөт бүсийн тухай хуульд тусгагдаагүй байна.

Нөгөө талаар, энэ асуудлыг Хилийн тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.4-т заасны дагуу гадаадын иргэний виз, бүртгэлийн зөрчлийг гадаадын иргэн, харьяатын байгууллага шийдвэрлэхээр зохицуулсан байна. Үүнээс үзвэл Чөлөөт бүсэд гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд визний хөнгөлөлт олгох асуудлыг ялгамжтай тодорхойлоогүй болохыг харуулж байна.

Дэлхийн улс орнуудад тухайлбал, Казахстан Улсад Астана олон улсын санхүүгийн төвийн бүсэд оролцогч, бүсийн удирдах байгууллагын ажилтан, албан хаагч, татварын хөнгөлөлтийн дагуу оршин суух виз олгох хөтөлбөрт хамрагдсан этгээд, мөн

³¹ 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, 78 дахь тал.

тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүн зэрэг тус бүсэд оролцогч гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнийг 5 хүртэлх жилийн хугацаагаар виз олгохоор тусгасан. Мөн тэдгээр визний хөнгөлөлтөд хамрагдсан этгээдүүдэд Казахстан Улсын хууль тогтоомж болон бүс доторх үйлчилж буй дүрэм, журмын дагуу тус улсаас гарахгүйгээр визээ сунгуулах, сэргээх зэрэг тусгагдсан байна. Мөн түүнчлэн тус улсад Эдийн засгийн хамтын ажиллагааны байгууллага болон түүний гишүүн улс, Арабын Нэгдсэн Эмират Улс, Малайз, Сингапур, Монаккогийн Вант Улсыг 30 хоногийн визгүйгээр нэвтрэх эрхийг олгожээ.

Иймээс Чөлөөт бүсийн тухай хуулиар гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн, түүний ар гэр, хөрөнгө оруулагчдын визний хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийн талаар нарийвчилсан зохицуулалтыг тусгах, ялангуяа визний хөнгөлөлтийг уртгасгах талаар судлах шаардлагатай.

Чөлөөт бүс дэх хуулийн этгээдийн бүртгэл

Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1-д Чөлөөт бүсэд аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх хуулийн этгээд чөлөөт бүсийн захирагчийн ажлын албанд бүртгүүлэх үндэслэл, журмыг тусгасан. Тухайлбал, тус хуулийн 12.1.1-д “Монгол Улсын хуулийн этгээд бол өргөдөл, хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн гэрчилгээний хуулбар, бүртгэлийн хураамж төлсөн баримт;” 12.1.2-т “гадаад улсын хуулийн этгээд бол өргөдөл, гадаад улсын хуулийн этгээдийг гэрчилсэн баримт бичгийн хуулбар, итгэмжлэл, бүртгэлийн хураамж төлсөн баримт.”; 12.2-т “Чөлөөт бүсийн захирагчийн ажлын алба энэ хуулийн 12.1-д заасан баримт бичгийг хүлээн авснаас хойш ажлын таван өдрийн дотор хянаж, холбогдох журамд заасан шаардлага хангасан гэж үзвэл чөлөөт бүс дэх хуулийн этгээдийн бүртгэлд бүртгэж, гэрчилгээ олгох ба уг гэрчилгээ нь зөвхөн тухайн чөлөөт бүсэд хүчин төгөлдөр үйлчилнэ.” гэж тусгажээ.

Дээрх зохицуулалтын дагуу Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын дарга, “Алтанбулаг” чөлөөт бүс, “Замын-Үүд” чөлөөт бүс, “Цагааннуур” чөлөөт бүсийн захирагчийн хамтарсан 2015 оны 09 дүгээр сарын 28-ны өдрийн А/72; А/56; 33 тоот тушаал, захирамжийн дагуу “Чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаа эрхлэх хуулийн этгээд болон эд хөрөнгийн эрхийг улсын бүртгэлд бүртгэх тусгай журам”-д заасны дагуу чөлөөт бүсэд бүртгэлтэй ААН-үүдийн хуулийн этгээдийг бүртгэх, бүртгэлээс хасах асуудлыг шийдвэрлэж байна.

2024 оны жилийн эцсийн байдлаар Цагааннуур чөлөөт бүсэд 67 хуулийн этгээд бүртгэлтэйгээс 3 хуулийн этгээд үйл ажиллагаа явуулж байна. Алтанбулаг чөлөөт бүсэд 129 бүртгэлтэйгээс 10 хуулийн этгээдтэй хамтран ажиллах гэрээтэй ажиллаж байна. Харин Замын-Үүд эдийн засгийн хамтын ажиллагааны бүсэд 81 хуулийн этгээд бүртгэлтэйгээс 8 хуулийн этгээд үйл ажиллагаа явуулж байна.³²

Үүнээс үзэхэд бодит байдал дээр чөлөөт бүсэд бүртгэлтэй аж ахуйн нэгжийн тоо олон байгаа боловч идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь цөөхөн байгаад дүн шинжилгээ хийх хэрэгтэй байна. Энэ нь аж ахуй нэгж үйл ажиллагаа явуулах орчин

³² Б.Баяндүүрэн, Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ, УБ, 2024 он, 18 дахь тал.

бүрдээгүй, хөрөнгө оруулагч оруулсан хөрөнгөө эрсдэлгүй өсгөх боломж хязгаарлагдмал байгаатай холбон тайлбарлаж болохоор байна.

Чөлөөт бүс дэх төлбөр тооцоог гүйцэтгэх зохицуулалт

Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1-т “Чөлөөт бүсэд төлбөр тооцоог үндэсний болон гадаад валютаар гүйцэтгэнэ”, 13.2-т “Чөлөөт бүсэд банк, банк бус санхүүгийн байгууллага, түүний салбар нэгж байгуулахтай холбогдсон харилцааг холбогдох хуулиар зохицуулна.” гэж товчхон томъёолсон байна. Энэхүү заалтын хувьд практикт хэрэгжиж байгаа боловч төлбөр тооцооны чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулах хуулийн этгээдийн бүртгэл, үзүүлэх үйлчилгээний нэр төрөл, валютын зохицуулалтыг үндэсний эрх зүйн тогтоомжоос ялгамжтай байдлаар хуульчлах шаардлага тулгарч байна. Тухайлбал, судлагдсан орнуудаас жишээ болгон авч үзвэл Дубайн олон улсын санхүүгийн төвд санхүүгийн үйл ажиллагаа эрхлэгч байгууллага нь Төлбөрийн систем үзүүлэгчийн лиценз (Payment Service Provider License, PSP license) авах шаардлагатай бөгөөд тус лицензыг авсанаар дараах үйл ажиллагааг эрхлэх боломжтой.³³

- (a) Валют солих (Currency Exchange)
- (b) Мөнгө шилжүүлэг (Money Transmission)
- (c) Төлбөрийн данс нээх эсвэл ашиглуулах (Providing or Operating a Payment Account)
- (d) Өөр төлбөрийн данс ашиглан төлбөрийн гүйлгээ хийх (Executing Payment Transactions)
- (e) Төлбөрийн хэрэгсэл гаргах (Issuing Payment Instruments)
- (f) Хадгаламжийн үйлчилгээ үзүүлэх (Issuing Stored Value)

ДОУСТ дахь хууль тогтоомж, дүрэм журмын зорилгоос үзэхэд зөвхөн лиценз олгох түвшинд биш, ирээдүйд хөгжих чадвартай өргөжиж буй санхүүгийн экосистем, технологид суурилсан, аюулгүй, олон улсын төлбөрийн урсгалыг хөнгөвчилсөн төвлөрсөн төлбөр тооцооны системийг бий болгосон байна. Түүнчлэн Астана олон улсын санхүүгийн төвийн тухай хуулийн дагуу төлбөр тооцооны зохицуулалтыг дараах агуулгаар хуульчилсан байна. Үүнд:

- а) Бүсийн оролцогчдын төлбөр тооцоо хийх, мөнгөний бодлогын асуудлыг талууд гэрээнд тохиролцсоны дагуу өөрсдөө тодорхойлох;
- б) Хөрөнгийн биржийн арилжаанд гүйцэтгэгдэх төлбөр, тооцоо, шилжүүлэг нь Хөрөнгийн биржийн дүрэмд заасны дагуу хэрэгжүүлэх;

³³ Wincore Advisory Group, Tax Newsletter: The Dubai International Financial Center – Payment Service Provider License – Providing Money Services, Aug 2021. p.3. <https://wincoreadvisory.com/wp-content/uploads/2021/08/DIFC-Financial-license-PSP-PMS.pdf>

с) Бүсийн доторх санхүүгийн болон мэргэжлийн бусад үйл үйлчилгээг Казахстаны Үндэсний банктai байгуулсан хэлэлцээрийн дагуу АОУСТ-ийн дүрэм, журмаар зохицуулах;

д) Казахстан Улсын Валютын зохицуулалт ба валютад хяналт тавих тухай хуульд тавигдах шаардлагын дагуу төлбөр тооцоо шилжүүлэх асуудал нь АОУСТ-ийн бүс дотор болон бүсийн оролцогч нарт үйлчлэхгүй байх;

е) АОУСТ-ийн оролцогчийг төлөөлөх эрх бүхий субъектийн төлбөр тооцооны шилжүүлэг, банкны үйл ажиллагаа явуулахтай холбоотой мэдээлэл хүргүүлэх, энэ талаарх нарийвчилсан журмыг Казахстаны Үндэсний банктai байгуулсан хэлэлцээрийн дагуу АОУСТ-ийн дүрэм журмаар зохицуулагдах.

Иймээс Монгол Улсын хувьд дээрх улсууд болон бусад улсаас туршлага судлан Чөлөөт бүс дэх төлбөр тооцоог гүйцэтгэх зохицуулалтыг үндэсний эрх зүйн тогтолцооноос ялгамжтай тодорхойлох нь уг хуулийн зорилгод нийцэх ач холбогдолтой байна.

Чөлөөт бүс дэх хөдөлмөр эрхлэлтийн тусгай дэглэм

Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.2-т “Чөлөөт бүс дэх аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэн гадаадын иргэнийг ажлын байраар хангаж, орлого бүхий ажил, үйлчилгээ эрхлүүлсэн бол ажлын байрын төлбөрөөс бүрэн чөлөөлөгдөнө.” 15.3-т “Чөлөөт бүсэд ажиллаж байгаа хуулийн этгээд өөрийн ажилтныг чадваржуулах, мэргэшүүлэх чиглэлээр төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлсэн тохиолдолд зардлыг тухайн жилийн татвар ногдох орлогоос хасаж тооцно” гэж тусгасан. Энэхүү заалтын агуулгаас үзвэл Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дээр үйл ажиллагаа явуулж буй чөлөөт бүсийн доторх аж ахуйн нэгж, байгууллага, гадаадын иргэний ажлын байрны төлбөрөөс бүрэн чөлөөлөх, тухайн этгээд өөрийн ажилтныг чадваржуулах, мэргэшүүлэх чиглэлээр төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлсэн тохиолдолд зардлыг тухайн жилийн татвар ногдох орлогоос хасаж тооцох гэсэн хөнгөлөлтийг үзүүлснээс бусад харилцааг хэрхэн, ямар арга замаар зохицуулах талаар тусгаагүй байна.

Өөрөөр хэлбэл, дээрх зохицуулалтаас үзвэл чөлөөт бүсийн доторх хөдөлмөрийн харилцааг Монгол Улсын Хөдөлмөрийн тухай хууль, Гадаадын иргэний эрх зүйн байдлын тухай хууль, Ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөний тухай болон холбогдох журмаар зохицуулахаар тусгасан болохыг харуулж байна. Тухайлбал, Хөдөлмөрийн тухай хуулийн зорилт нь хөдөлмөрийн харилцааны зарчим, суурь хэм хэмжээг тогтоож, хөдөлмөрийн харилцаанд оролцогч талуудын үндсэн эрх, үүргийг тодорхойлж, тэдгээрийн хоорондын зохистой тэнцвэрт байдлыг хангах юм. Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт гүйцэтгэсэн ажил, үзүүлсэн үйлчилгээтэй холбоотой үүссэн хөдөлмөрийн харилцааг зохицуулахаар хуулийн үйлчлэх хүрээнд тодорхойлсон. Иймд чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаа явуулж байгаа бүх аж ахуйн нэгж, байгууллага, хуулийн этгээд Хөдөлмөрийн тухай хуулийг хөдөлмөрийн харилцаанд дагаж мөрдөх үүрэгтэй болно.

Түүнчлэн Ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөний тухай³⁴ хуулийн 1.1-д тус хуулийн зорилт нь "... гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсад хөдөлмөр эрхлэх, тэдгээрийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино." гэж тодорхойлсон байна. Тус хуулийн онцлог зохицуулалтаас товч дурдвал,

Тус хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.1-д гадаадын ажилтны тоо, хувь хэмжээг тогтоох асуудлыг Засгийн газар тогтоох, Гадаад ажилтанд Монгол Улсад хөдөлмөр эрхлэх зөвшөөрөл олгох асуудлыг Хөдөлмөрийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас олгох /24 дүгээр зүйл/, Гадаад ажилтны хөдөлмөр эрхлэх зөвшөөрлийн хугацаа 5 жилээс илүүгүй байх /28 дугаар зүйл/ зэргээр тусгажээ.

Үүнээс үзвэл Чөлөөт бүсийн доторх аж ахуйн нэгж, байгууллагын хөдөлмөр эрхлэхтэй холбоотой харилцааг Хөдөлмөрийн тухай хуулийн үйлчлэх хүрээнд хамааруулан зохицуулахаар тусгасан болохыг харуулж байна. Энэ нь чөлөөт бүсийн зорилгод тусгасан эдийн засгийн тусгай бүсийг ялгамжтай хүрээнд авч үзэх хуулийн зохицуулалттай нийцэхгүй болохыг харуулж байна.

Чөлөөт бүсэд эрхлэх үйл ажиллагааны төрөл

Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 18 дугаар зүйлд зааснаар Засгийн газраас чөлөөт бүс байгуулах байршил, цэгийн мэдээллийг Монгол Улсын Их Хуралд оруулж, шийдвэрлүүлдэг. Чөлөөт бүсэд 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 ажиллагаа явуулж болохоор хуульчилсан өнөөдрийн байдлаар чөлөөт бүсүүд нутаг дэвсгэрийн онцлог, байршил, хэтийн зорилго зэргээс хамааран ерөнхий төлөвлөгөө, түүний төсөлдөө худалдаа үйлчилгээ, тээвэр логистик, амралт зугаалга, үйлдвэрлэлийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулахаар ерөнхий төлөвлөгөөнд тусган ажиллаж байна.

Үүнээс чөлөөт бүсэд үйлдвэрлэсэн бараа, үйлчилгээний талаар авч үзвэл тус хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.10-д "чөлөөт бүсэд үйлдвэрлэсэн бараа" гэж бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэхэд зарцуулсан нэмэгдсэн өртгийн 40-өөс дээш хувь нь чөлөөт бүсийн нутаг дэвсгэрт бий болсон барааг ойлгоно гэж тусгасан.

Монгол Улсын хувьд өөрийн нутаг дэвсгэр дээр үйлдвэрлэсэн бараа бүтээгдэхүүнээ олон улсын зах зээлд нэвтрүүлэх өргөн боломжтой юм. Энэ хүрээнд олон улсын хоёр талт ба олон талт олон улсын гэрээ, хэлэлцээнд нэгдэн орсон бөгөөд дараах хөнгөлөлт, чөлөөлөлт эдлэх боломжтой байна. Үүнд:

- Европын Холбооны Улсууд руу 7200 нэр төрлийн барааг ямар нэгэн тарифын хязгаарлалтгүй, хөнгөлөлттэй нөхцөлөөр оруулах;
- Япон Улс руу 9300 нэр төрлийн барааг хөнгөлөлттэй нөхцөлөөр оруулах;

³⁴ Ажиллах хүчний шилжилт хөдөлгөөний тухай, 2021 он, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16390388880621>

- “Давхар татвараас чөлөөлөх” хэлэлцээрийг 33 улстай, хөрөнгө оруулалтыг хөхүүлэн дэмжих, харилцан хамгаалах 2 талт хэлэлцээрийг 42 улстай хийсэн;

- Монгол Улс “Ази, Номхон далайн худалдааны хэлэлцээр”-т нэгдэн орсон. 2021 оны 01 дүгээр сарын 01-с үйлчилж эхэлсэн хэлэлцээрийн дагуу гишүүн улс руу хийх бараа бүтээгдэхүүний экспортод тарифын хөнгөлөлт эдлэх;

- АНУ-ын Худалдааны хөнгөлөлтийн системд Монгол улсаас гарал үүсэлтэй 3400 нэр төрлийн бараа бүтээгдэхүүнд гаалийн татварын хөнгөлөлтийг эдэлдэг байна.³⁵

Үүний тулд Монголын талд үйлдвэрлэсэн барааны хувьд гарал үүслийн гэрчилгээ авах шаардлагатай бөгөөд гарал үүслийн гэрчилгээ олгох үүргийг Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхим (МҮХАҮТ) хүлээдэг байна.

Гарал үүслийн бараа нь хөнгөлөлттэй тариф эсвэл хөнгөлөлттэй квотын ашиг тусыг хүртэхийн зэрэгцээ тодорхой улс орнууд руу экспортлох боломжийг олгодог. Монгол улс болон нөгөө улс хоорондын худалдааг дэмжсэн хэд хэдэн хоёр талын гэрээ хэлэлцээрийг Монгол Улс байгуулаад байна. Тухайлбал, Монгол, Япон хоёр улс нь 2014 онд Эдийн засгийн түншлэлийн хэлэлцээрийг байгуулсан; АНУ-тай хоёр талт хөрөнгө оруулалтын гэрээ, Монгол Улсын Худалдаа, Хөрөнгө оруулалтын ерөнхий хэлэлцээрийнх 2004 онд байгуулсан.³⁶

Энэ хүрээнд Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.10-д тусгасан “Чөлөөт бүсэд үйлдвэрлэсэн бараа” гэсэн тодорхойлолтод “бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэхэд зарцуулсан нэмүү өртгийн 40%-иас илүү хувийг чөлөөт бүсийн нутаг дэвсгэрт бий болгосон” гэж заасан гарал үүслийн дүрмийн зохицуулалтыг өөрчлөх шаардлагатай. Үүний тулд дараах арга хэмжээг авах шаардлагатай байна.

- Монгол Улс Дэлхийн Худалдааны Байгууллагад гишүүний хувьд хэрэглэх шаардлагатай гарал үүслийн дүрэмтэй нийцэж байгаа эсэхийг баталгаажуулах;

- Гарал үүслийн дүрмийг тууштай хэрэгжүүлэх зорилгоор Гаалийн тухай хуульд холбогдох нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулах замаар Гаалийн тухай хуультай нийцүүлэх;

- “Чөлөөт бүсийн нутаг дэвсгэрт” гэж юуг зорьж байгааг, ялангуяа энэ нь зөвхөн Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт хамаарах эсэх, эсвэл ЭЗХАБ-ийн нийт нутаг дэвсгэрт хамаарах эсэхийг тодруулах;

- Монгол Улсад гарал үүслийн гэрчилгээ олгох хүсэлтийг үнэлэх одоогийн үйл явцыг авч үзэж, Замын-Үүд чөлөөт бүсээс гаргаж буй барааны гарал үүслийг

³⁵ Б.Мөнхбат, Хилийн зурвас дахь чөлөөт бүсийн аюулгүй байдлын тогтолцоо, Монгол Улсын Дотоод хэргийн их сургууль, УБ, 2023 он, 61 дэх тал.

³⁶ Эдийн засгийн хамтын ажиллагааны бүс хөгжүүлэх төсөл (АХБ МОН-3936), УБ, 2024 он, 45 дахь тал.

баталгаажуулах шинэ нөхцөл байдлыг Эдийн засгийн хамтын ажиллагааны байгууллагаас оруулсан хувь нэмэртэй зохицуулах чадавхийг үнэлэх.³⁷

Чөлөөт бүс дэх татварын тусгай дэглэм

Монгол Улсад 29 төрлийн татвар үйлчилдэг бөгөөд эдгээрээс чөлөөт бүсэд үйлчлэх аж ахуйн нэгжийн орлогын, гаалийн, нэмэгдсэн өртгийн, үл хөдлөх эд хөрөнгийн албан татвар, газрын төлбөрийн тусгай дэглэмийг тогтоосон талаар өмнөх хэсэгт танилцуулсан.

Хувь хүний орлогын албан татварын хууль, Нийгмийн даатгалын тухай хууль, онцгой албан татвар болон бусад татварын харилцааг холбогдох хууль тогтоомжоор зохицуулж байна. Үүнээс Чөлөөт бүс дэх татварын тусгай дэглэмийг хэрхэн зохицуулсан тухайд авч үзвэл дараах байдалтай байна.

- "Хилийн чанадаас чөлөөт бүсэд импортолсон бараанд импортын гаалийн, нэмэгдсэн өртгийн болон онцгой албан татвар ногдуулахгүй;
- Импортын гаалийн, онцгой болон нэмэгдсэн өртгийн албан татвар төлж гаалийн нутаг дэвсгэрт оруулсан барааг чөлөөт бүсэд оруулахад татвар ногдуулахгүй бөгөөд гаалийн нутаг дэвсгэрт тухайн татварыг төлсөн баримтыг үндэслэн бусад татвараас хасалт хийж буцаан олгох монголын барааг гаалийн нутаг дэвсгэрээс чөлөөт бүсэд оруулахад нэмэгдсэн өртгийн албан татварыг "0" хувь хэмжээгээр ногдуулах;
- Гаалийн тариф, гаалийн татварын тухай хуулийн 38.1.4-т зааснаас гадна зорчигчийн худалдаж авсан 3 сая төгрөг хүртэл үнийн дүнтэй барааг чөлөөт бүсээс гаалийн нутаг дэвсгэрт оруулахад гаалийн болон нэмэгдсэн өртгийн албан татвараас чөлөөлөх;
- Барааг чөлөөт бүсээс гаалийн нутаг дэвсгэрт оруулахад гаалийн болон бусад татварыг холбогдох хуулийн дагуу ногдуулах;
- Барааг чөлөөт бүсээс хилийн чанадад гаргахад татвар ногдуулахгүй;
- Чөлөөт бүсэд бүртгэлтэй иргэн, хуулийн этгээдийн чөлөөт бүсийн нутаг дэвсгэрт үйлдвэрлэсэн, борлуулсан бараа, гүйцэтгэсэн ажил, үзүүлсэн үйлчилгээнд нэмэгдсэн өртгийн албан татвар ногдуулахгүй".

Үүнээс үзвэл Чөлөөт бүсийн тухай хуулиар чөлөөт бүсийн дотор үйл ажиллагаа явуулж буй иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын үйлдвэрлэсэн, борлуулсан бараа, ажил үйлчилгээнд татвар ногдуулахгүй байхаар зохицуулсан байна. Харин чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаа явуулж байгаа иргэн, хуулийн этгээд нь аж ахуйн нэгжийн болон хувь хүний орлогын албан татварыг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу төлөхөөр байна. Энэ нь чөлөөт бүсэд татварын ердийн болон тусгай гэсэн ялгамжтай зохицуулалт үйлчилж байгаа болохыг харуулж байна.

³⁷ Мөн тэнд 46 дахь тал.

Үүнээс гадна Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.6-д “Чөлөөт бүсэд бүртгэлтэй хуулийн этгээд нь чөлөөт бүсэд эрхэлсэн үйл ажиллагааны санхүү, татварын тайланг холбогдох журмын дагуу гаргаж, чөлөөт бүсийн захирагчийн ажлын албанд хүргүүлнэ” гэж заасан нь Татварын ерөнхий хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.1-д заасны дагуу татвар төлөгч нь татварын тайланг хуулиар тогтоосон хугацаанд, батлагдсан загвар, зааврын дагуу цахим, эсхүл цаасан хэлбэрээр үйлдэж, харьяа татварын албанд илгээх гэсэн зохицуулалттай зөрчилдөх нөхцөл байдал үүсгэж болзошгүй. Өөрөөр хэлбэл, чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаагаа явуулдаг хуулийн этгээд санхүү, татварын тайлангаа чөлөөт бүсийн захирагчийн ажлын албанд хүргүүлэх нөхцөлд татварын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагаас хийгдэх мэргэжлийн хяналт шалгалтад хамрагдахгүй мэт; эсхүл татварын тайланг төрийн захиргааны хоёр байгууллагад хүргүүлэх мэт ойлгомжгүй нөхцөл байдал үүсгэж байна.³⁸

Тус хуулийн татварын эрх зүйн зохицуулалттай холбоотой өөр нэгэн асуудлын талаар зарим судлаачид “Татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийн хугацаа хязгаарлагдмал, хойшлуулах нөхцөл, дотоод гүйлгээний явц тодорхой бус” зэрэг сорилт тулгарч байна.³⁹ Мөн Хүнсний тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1-д “Хүнсийг зөвхөн Монгол Улсад бүртгэлтэй хуулийн этгээд, экспортолж, импортолно” гэсэн заалтыг Гаалийн байгууллага баримтлан ажилласнаар Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 16.1.4 дэх заалт буюу “зорчигчийн худалдаж авсан 3 сая төгрөг хүртэл үнийн дүнтэй барааг чөлөөт бүсээс гаалийн нутаг дэвсгэрт оруулахад гаалийн болон нэмэгдсэн өртгийн албан татвараас чөлөөлөх” гэсэн заалттай зөрчилдөж байгаа учир цаашид хэрэгжих нөхцлийг бүрдүүлэх шаардлагатай байна⁴⁰ гэжээ.

Ийнхүү “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлж үзвэл дараах агуулгаар хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах шаардлагатай. Үүнд:

1. Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-т чөлөөт бүсийн тухай тодорхойлолт, тусгай дэглэмийн талаар тусгасан. Энэхүү тодорхойлолтын хууль зүйн агуулга, нэр томъёоны хувьд ойлгомжгүй тусгасан байгааг харгалзан өөрчлөн найруулах. Тухайлбал, Хүннү хотын эрх зүйн байдлын тухай, Нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай болон Хөшгийн хөндийн эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах тухай Улсын Их Хурлын тогтоол /10 дугаар тогтоол/ зэрэгт “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 байгааг анхаарах шаардлагатай. Мөн эдгээр хуулиудад Чөлөөт бүсийн тухай хууль

³⁸ 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, 82 дахь тал.

³⁹ Marc Tasse, Монголын чөлөөт бүсүүдийн үр нөлөө, илтгэл, танилцуулга, УБ, 2019 он. <https://ab.unicon.mn/backend/f/jd7qWNNP2t.pdf>

⁴⁰ О.Хишигмөнх, Монгол Улсын чөлөөт бүсийн хөгжилд тулгамдсан зарим асуудал, Мандах эрдэм шинжилгээний сэтгүүл, Дугаар 1, УБ, 2019 он, 44 дэх тал. <https://cdn.greensoft.mn/uploads/users/5788/files/%D0%94%D1%83%D0%B3%D0%B0%D0%B0%D1%80%201.pdf>

үйлчлэх эсэх, эсхүл аль хууль давуу байдлаар үйлчлэх нь тодорхойгүй бөгөөд хууль зүйн хувьд зөрчилтэй байна.

2. Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1-т чөлөөт бүсийн тусгай дэглэмийн төрөл, хэлбэрийн талаар тусгасан. Гэвч эдгээр тусгай дэглэмүүд нь уг хуулийн зорилго болон дэлхийн бусад орнуудад амжилттай үйл ажиллагаа явуулж байгаа чөлөөт бүсүүдтэй харьцуулахад харьцангуй сул хөгжсөн байна. Үүнд олон хүчин зүйлс нөлөөлж байгаа боловч бүсэд үйлчлэх тусгай дэглэмийг үндэсний эрх зүйн зохицуулалтаас ялгамжтай байдлаар хуульчлан зохицуулж чадаагүй байгаа нь голлох нөлөө үзүүлжээ. Үүнтэй холбоотойгоор дараах тулгамдсан асуудал үүсч байна.

- татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийн хувьд Чөлөөт бүсийн тухай хууль болон Гаалийн тухай хуулиуд хоорондоо хууль зүйн хувьд зөрчил үүсгээгүй боловч эдгээр хуулиудад чөлөөт бүсийн дотор эрхлэх гаалийн баталгаат бүс нь гаалийн баталгаат бүсийн горим хэрэгжүүлэх үү, эсхүл чөлөөт бүсийн дотор гэдэг утгаараа чөлөөт бүсийн горим хэрэгжүүлэх үү гэдэг нь тодорхойгүй;

- Хилийн тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.4-т заасны дагуу гадаадын иргэний виз, бүртгэлийн зөрчлийг гадаадын иргэн, харьяатын байгууллага шийдвэрлэхээр зохицуулсан. Гэвч чөлөөт бүсэд гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд олгох визний хөнгөлөлтийг нарийвчлан зохицуулаагүй. Өөрөөр хэлбэл, Чөлөөт бүсийн тухай хуулиар гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн, түүний ар гэр, хөрөнгө оруулагчдын визний хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийн талаар нарийвчилсан зохицуулалтыг тусгах, ялангуяа визний хөнгөлөлтийг уртгасгах арга хэмжээ авах;

- Чөлөөт бүс дэх хуулийн этгээдийн бүртгэлийн зохицуулалтын хувьд бүртгэлийн үйл ажиллагаа хялбарчлах, түүнчлэн чөлөөт бүсэд бүртгэлтэй аж ахуйн нэгжийн тоо олон байгаа боловч идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь цөөхөн байгаад дүн шинжилгээ хийх;

- Чөлөөт бүсийн доторх аж ахуйн нэгж, байгууллагын хөдөлмөр эрхлэхтэй холбоотой харилцааг Хөдөлмөрийн тухай хуулийн үйлчлэх хүрээнээс ялгамжтай зохицуулах;

- Чөлөөт бүс дэх төлбөр тооцоог гүйцэтгэх зохицуулалтыг үндэсний эрх зүйн тогтолцооноос ялгамжтай тодорхойлох;

- Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.10-д тусгасан “Чөлөөт бүсэд үйлдвэрлэсэн бараа” гэсэн тодорхойлолтод “бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэхэд зарцуулсан нэмүү өртгийн 40%-иас илүү хувийг чөлөөт бүсийн нутаг дэвсгэрт бий болгосон” гэж заасан гарал үүслийн дүрмийн зохицуулалтыг өөрчлөх;

- Чөлөөт бүсийн тухай хуулиар чөлөөт бүсийн дотор үйл ажиллагаа явуулж буй иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын үйлдвэрлэсэн, борлуулсан бараа, ажил үйлчилгээнд татвар ногдуулахгүй байхаар зохицуулсан боловч аж ахуйн нэгжийн болон хувь хүний орлогын албан татварын хөнгөлөлт, давуу боломжийг талаар зохицуулалт орхигдсон байгааг анхаарах;

- Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 16.6 болон Татварын ерөнхий хуулийн 29.1-д зааснаар чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаагаа явуулдаг хуулийн этгээд санхүү, татварын тайлангаа чөлөөт бүсийн захирагчийн ажлын албанд хүргүүлэх нөхцөлд татварын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагаас хийгдэх мэргэжлийн хяналт шалгалтад хамрагдахгүй мэт; эсхүл татварын тайланг төрийн захиргааны хоёр байгууллагад хүргүүлэх мэт ойлгомжгүй зохицуулалтыг өөрчлөн найруулах.

IV.3. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Сонгосон заалт	зүйл,	22 дугаар зүйл. Газрын зохицуулалт 24 дүгээр зүйл. Чөлөөт бүсийн дэд бүтэц, барилга байгууламж 25 дугаар зүйл. Чөлөөт бүсийн хамгаалалт
-----------------------	--------------	---

Чөлөөт бүс дэх газрын эрх зүйн харилцаа

Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.2-т Чөлөөт бүс доторх газрыг иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад ашиглуулах шийдвэрийг чөлөөт бүсийн захирагч гаргаж, түүний ажлын алба газар ашиглагчтай гэрээ байгуулах бөгөөд уг шийдвэрт ашиглах газрын хэмжээ, хугацааг тусгасан байна. 22.4-т зааснаар газар ашиглах эрхийг төсөл сонгон шалгаруулах, тендер, дуудлага худалдааны аль нэг хэлбэрээр олгоно гэж тусгасан. Үүнээс үзвэл дээрх заалтын дагуу чөлөөт бүсэд иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад газар ашиглуулах талаар хуульчилсан болохыг харуулж байна. Энэхүү зохицуулалтыг үнэлж үзвэл дараах тулгамдсан асуудал үүсч болзошгүй байна.

Тухайлбал, Чөлөөт бүсийн доторх газар эзэмших, ашиглах нөхцөл болзол, түүнд тавигдах шаардлага бусад орнуудтай өрсөлдөхүйц, уян хатан зохицуулалтыг тусгаагүй байна. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улс нь газар нутгийн хувьд өргөн хэмжээтэй, хөрөнгө оруулагч нарт таатай нөхцөл бий болгох бололцоотой боловч газар эзэмших, ашиглахтай холбогдсон бодлого нь харьцангуй хатуу байна. Жишээлбэл, Чөлөөт бүсийн тухай хуульд газар эзэмшүүлэх тухай нарийвчилсан журмыг тогтоогоогүй, мөн газар ашиглуулах, өмчлүүлэх, газрын зөвшөөрөл олгох асуудлыг чөлөөт бүсийн захирагчид олгосон боловч газрыг хэрхэн, яаж олгож байгаа талаар эрх зүйн орчин тодорхойгүй байна. Үүнээс гадна газрын үнэ цэнийг тодорхойгүй бөгөөд газрын үнэлгээ, газар олголтын ил тод байдлыг хангах шаардлагатай байна.

Газрын төлбөрийн хувьд чөлөөт бүсэд иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад газар ашиглуулах газрын суурь үнэлгээ болон газрын төлбөрийн хэмжээг Засгийн газар тогтоодог. Засгийн газрын 2018 оны 182 дугаар тогтоолын 5 дугаар хавсралтаар чөлөөт бүсийн 1 га газрын суурь үнэлгээг худалдаа, бүх төрлийн үйлчилгээ болон хөдөө аж ахуйгаас бусад үйлдвэрлэлийн зориулалтаар Алтанбулаг чөлөөт бүсэд 120.0, 80.0 сая төг; Замын-Үүд чөлөөт бүсэд 150.0, 100.0 сая төг; Цагааннуур чөлөөт бүсэд 20.0, 14.0

сая төгрөгөөр тогтоосон. Чөлөөт бүсэд газрын төлбөрийн дараах чөлөөлөлт, хөнгөлөлт үйлчлэхээр хуульчилсан. Үүнд:⁴¹

а/ Эрчим хүч, дулааны эх үүсвэр, шугам сүлжээ, цэвэр усан хангамж, ариутгах, цэвэрлэх байгууламж, авто зам, төмөр зам, нисэх онгоцны буудал, харилцаа холбооны үндсэн сүлжээ зэрэг дэд бүтэц болон үйлдвэрлэл эрхэлж байгаа аж ахуйн нэгж, түүний салбарыг үйл ажиллагаагаа эхэлсэн өдрөөс чөлөөт бүсэд ашиглаж байгаа газрын төлбөрөөс эхний 10 жилд 100 хувиар чөлөөлнө;

б/ Худалдаа, аялал жуулчлал, зочид буудлын үйлчилгээ эрхэлж байгаа аж ахуйн нэгжийг үйл ажиллагаагаа эхэлсэн өдрөөс чөлөөт бүсэд ашиглаж байгаа газрын төлбөрөөс эхний таван жилд 100 хувь, дараагийн гурван жилд 50 хувиар хөнгөлнө.

Дээр дурдсан үйл ажиллагаа эрхэлдэггүй хэдий ч чөлөөт бүсэд газар ашиглах, эзэмших гэрээ байгуулсан Монгол Улсын болон гадаадын хуулийн этгээд, иргэн газрын үр өгөөжийг ашиглах, хамгаалах талаар хүлээсэн үүргээ биелүүлж байгаа байдлыг нь харгалзан газрын төлбөрөөс тодорхой хугацаагаар хөнгөлж болох бөгөөд газрын төлбөрөөс хөнгөлөх хугацаа, хувь хэмжээг Засгийн газраас тогтоодог байна.

Түүнчлэн гадаадын хөрөнгө оруулалттай ААН-д газар ашиглуулахдаа 5, 5 жилээр газар ашиглах эрхийг сунгадаг, Иргэний хууль болон Газрын тухай хууль дахь газар эзэмших, ашиглах эрхийн тодорхойлолт зөрүүтэй, мөн Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулиар газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах зохицуулалт нь Газрын тухай хуультай зөрчилддөг зэрэг хууль тогтоомжийн давхардлыг арилгах шаардлагатай. Ялангуяа чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаа явуулах болон хөрөнгө оруулалт хийх хөрөнгө оруулагчдад газрыг урт хугацаагаар үнэ төлбөргүй ашиглуулах буюу газрын төлбөрийг чөлөөлөх, газрыг төрөөс хураан авах, эрхийг хүчингүй болгохгүй байх зэрэг баталгааг Эдийн засгийн чөлөөт бүсийн тухай хуульд тусгахын зэрэгцээ үүнийгээ Газрын тухай хууль, Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулиудтай уялдуулан холбогдох өөрчлөлтийг хийх нь оновчтой. Мөн үүнээс гадна Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн газрын үнэлгээ, газар олголтын ил тод байдлыг хангах талаарх зохицуулалтыг өөрчлөн найруулах шаардлагатай байна.

Чөлөөт бүсийн дэд бүтэц, барилга байгууламж

Чөлөөт бүсийг амжилттай явуулахад дэд бүтэц, хөрөнгө оруулалтын тодорхой таатай нөхцөл бүрдсэн байх шаардлагатай байдаг. Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.1-т Чөлөөт бүсийн хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөг Засгийн газар батална. 24.2-т чөлөөт бүсийн хот байгуулалт, дэд бүтэц, барилга байгууламжийг барьж байгуулахтай холбогдсон харилцааг Хот байгуулалтын тухай, Барилгын тухай, Авто замын тухай, Эрчим хүчний тухай хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжоор зохицуулна хэмээн төрөөс дэд бүтэц, барилга байгууламжийг барихтай холбоотой харилцааг төлөвлөх зохицуулалтыг тусгажээ. Түүнчлэн мөн хуулийн 24.3-т Чөлөөт бүсийн дэд бүтэц, барилга байгууламжийг төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн гэрээний

⁴¹ 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, 86 дахь тал.

үндсэн дээр байгуулж болно. 24.4-т Чөлөөт бүсийн дэд бүтцийг энэ хуулийн 24.3-т зааснаас гадна улсын болон орон нутгийн төсөв, хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалт, гадаадын зээл, тусламж болон Засгийн газрын бондоор санхүүжүүлж болно гэж дэд бүтэц, хөрөнгө оруулалтыг хэрхэн хийх тухай ерөнхий зохицуулалтыг тусгажээ.

Энэ хүрээнд Засгийн газрын 2003 оны 55 дугаар тогтоолоор "Алтанбулаг" худалдааны чөлөөт бүсэд барих барилга байгууламжийн ажлыг эхлүүлэх, гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулалтыг татах, мастер төлөвлөгөө, хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг боловсруулах ажлыг эрчимжүүлэх талаар удирдлага, зохион байгуулалтын арга хэмжээ авахаар болж "Алтанбулаг" худалдааны чөлөөт бүсийн болон "Алтанбулаг" сумын Ерөнхий төлөвлөгөө, мастер төлөвлөгөө.

Улсын Их Хурлын 2003 оны 12 дугаар сарын 18-ны өдөр "Цагааннуур худалдааны чөлөөт бүс байгуулахтай холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай" УИХ-ын 58 дугаар тогтоол, 2005 онд "Цагааннуур худалдааны чөлөөт бүсийн хилийн заагийг тогтоох болон бүсийг байгуулах тухай" 74 дүгээр тогтоол.

Улсын Их Хурлын 2003 оны Замын-Үүд эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулахтай холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай 34 дүгээр тогтоол болон 2011 онд батлагдсан Замын-Үүд эдийн засгийн чөлөөт бүсийн мастер төлөвлөгөө батлах тухай 187 дугаар тогтоол зэргийг дурдаж болно.

Үүнээс үзвэл өнгөрсөн хугацаанд чөлөөт бүсийн дэд бүтцийг хөгжүүлэх талаар төрөөс бодлогын баримт бичиг батлан хэрэгжүүлж байгаа боловч сүүлийн жилүүдэд дараах тулгамдсан асуудлууд гарч байгаа талаар судалгааны үр дүнд гарсан.

Замын-Үүд чөлөөт бүсийн тулгамдаж буй асуудлууд⁴²

Монгол Улсын Засгийн газар болон Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улсын Засгийн газар нь хоёр улсын иж бүрэн стратегийн түншлэлийн харилцааг бэхжүүлэн хөгжүүлэх, Монгол Улсын "Хөгжлийн зам" хөтөлбөр болон БНХАУ-ын "Бүс ба Зам" санаачилгын уялдааг бэхжүүлэх, харилцан ашигтай хамтын ажиллагааны түвшнийг дээшлүүлэх зорилгоор тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдлыг харилцан хүндэтгэх үзэл санааг баримтлан, эрх тэгш, харилцан ашигтай хөгжих зарчмын үндсэн дээр "Монгол, Хятадын Замын-Үүд, Эрээний эдийн засгийн хамтын ажиллагааны бүс"-ийг байгуулахаар тохиролцсон.

Хоёр улсын Засгийн газраас бүс нутгийн эдийн засгийн хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх замаар үйлдвэрлэл үйлчилгээ, худалдаа болон хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагаа явуулах таатай орчныг бүрдүүлснээр Монгол, Хятадын найрсаг хамтын ажиллагааны жишиг бүсийг өөрсдийн нөөц боломж, давуу талд тулгуурлан, хоёр талын эдийн засгийн ашиг сонирхлыг харгалзаж, хөрөнгө оруулалт болон бизнес эрхлэх таатай орчныг бүрдүүлэх, хамтын ажиллагааны механизмыг боловсронгуй болгох замаар

⁴² Б.Мөнхбат, Хилийн зурвас дахь чөлөөт бүсийн аюулгүй байдлын тогтолцоо, Монгол Улсын Дотоод хэргийн их сургууль, УБ, 2023 он, 64 дэх тал.

нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг хурдасгах зарчмыг баримтлан, хамтын ажиллагааны бүсийн хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөг боловсруулсан байна.

Үүний хүрээнд тухайлбал, эдийн засгийн хамтын ажиллагааны бүсийн Монголын талын хэсэг нь Монгол Улсын Дорноговь аймгийн Замын-Үүд сумын нутаг дэвсгэрт орших Замын-Үүд чөлөөт бүсийн 900 га газар нутаг бөгөөд координат нь зүүн талаараа хилийн Замын-Үүд боомт, баруун талаараа Борхойн тал, хойд талаараа хилийн зурвас, урд талаараа Монгол Улсын хилээс 800 метр зайд байрлахаар, Хятадын талын хэсэг нь БНХАУ-ын Өвөр Монголын өөртөө Засах Орны Эрээн хотын нутаг дэвсгэрт байрлах 903 га газар нутаг бөгөөд координат нь зүүн талаараа ачаа тээврийн замаас 70 метр, баруун талаараа хилийн шалган нэвтрүүлэх байрнаас 600 метр зайд, хойд талаараа хил хамгаалалтын зориулалт бүхий тусгай бүсийн өмнөд хэсэгтэй, урд талаараа хил хамгаалалтын зориулалт бүхий тусгай хашаатай залгаа байхаар тус тус тогтоосон.

Дээр дурдагдсан нутаг дэвсгэр нь улсын хилийн шугамаас 800 метр зайд БНХАУ-ын талтай зах нийлэн оршиж байгаа талаар хоёр улсын Засгийн газрын хэлэлцээрийн хоёрдугаар бүлгийн 3 дугаар зүйлийн 3.1, 3.2 дахь хэсгүүдэд тус тус тусгагдсан нь хамтын ажиллагааны бүсийг улсын хилийн зурваст тэр тусмаа хилийн шугамын дагуу байгуулж, бүсийг хооронд нь хил дамнасан байгууламжаар холбохоор талууд харилцан тохиролцсон явдал юм.

Ийнхүү Замын-Үүд, Эрээний эдийн засгийн хамтын ажиллагааны бүс байгуулах тухай хоёр улсын засгийн газрын шийдвэр гарсан нь Монгол Улсын хувьд худалдаа, эдийн засгийн эргэлтийг нэмэгдүүлэхэд чухал ач холбогдолтой боловч тус бүсийн дэд бүтцийн асуудалд дараах тулгамдсан асуудал үүсч байна.

Тухайлбал, 2004 оноос хойш үйл ажиллагаа явуулж буй тус бүсэд 104 аж ахуйн нэгж бүртгэлтэй ч ердөө 15 нь үйл ажиллагаа идэвхтэй явуулж байна. Чөлөөт бүсэд өдөрт дунджаар 400 гаруй хүн, 600 гаруй тээврийн хэрэгсэл зорчиж байгаа юм байна. 2025 онд 3.6 сая ам.долларын борлуулалт хийжээ. Мөн 2011-2017 онд БНХАУ-ын хөнгөлөлттэй зээлээр дулааны станц, бохир ус цэвэршүүлэх байгууламж, тэдгээрийн шугам сүлжээ зэрэг дөрвөн багц бүтээн байгуулалт хийсэн боловч уг бүтээн байгуулалтын туршилт, тохируулгыг хэн, хэзээ хийх нь тодорхойгүй байгаа зэргээс болж 9 жилийн хугацаанд дулааны станц, бохир ус цэвэршүүлэх байгууламж, тэдгээрийн шугам сүлжээг ашиглаагүй байна.⁴³

Алтанбулаг чөлөөт бүсийн тулгамдаж буй асуудлууд

Засгийн газрын 2003 оны 55 дугаар тогтоолоор "Алтанбулаг" худалдааны чөлөөт бүсэд барих барилга байгууламжийн ажлыг эхлүүлэх, гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулалтыг татах, мастер төлөвлөгөө, хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг боловсруулах ажлыг эрчимжүүлэх талаар удирдлага, зохион байгуулалтын арга хэмжээ авахаар болж "Алтанбулаг" худалдааны чөлөөт бүсийн болон "Алтанбулаг" сумын Ерөнхий төлөвлөгөө, мастер төлөвлөгөөг боловсруулахаас ажлаа эхлүүлсэн.

⁴³ Замын-Үүд чөлөөт бүсийг цэгцлэх ажлыг Засгийн газар онцгой анхаарна. 2026 оны 1 дүгээр сарын 12, <https://www.mnb.mn/i/339707>

ОХУ-Монгол Улс-БНХАУ-ын эдийн засгийн коридор, “Бүс ба Зам” төслийн хүрээнд Монгол улсын холбогдох яам, газрууд болон ОХУ-ын төлөөлөгчийн газар, Хиагт боомтын удирдлагуудтай “Алтанбулаг” чөлөөт бүсээс ОХУ-руу орох гарц нээх, чөлөөт бүсээр транзит тээврийг дайран өнгөрүүлэх, аялал жуулчлалын бүс, хамтарсан логистикийн төв байгуулах талаар хамтран ажиллаж, Худалдаа, эдийн засаг, шинжлэх ухаан, техникийн хамтын ажиллагааны Монгол, Оросын Засгийн газар хоорондын 20, 21, 22 дугаар комиссын хуралдааны протоколд “Алтанбулаг” чөлөөт бүсийн талаарх саналуудыг тусгаж ирсэн.⁴⁴

Энэ хүрээнд Алтанбулагийн боомтыг Монгол Улсын Засгийн газрын “Гаалийн шинэчлэл” хөтөлбөрийн хүрээнд “Азийн хөгжлийн банк”-ны нэн хөнгөлөлттэй зээлийн хөрөнгөөр шинэчлэх ажил 2019 оноос эхэлж, 2021 онд хил гаалийн хяналтын сүүлийн үеийн тоног төхөөрөмжүүдийг шинэчилсэн бол 2024 онд барилга байгууламжид шинэтгэл хийснээр 2025 оны 9 дүгээр сарын 3-ны өдөр боомтыг бүрэн ашиглалтад оруулав. Өргөтгөлийн хүрээнд:

- 14.9 тэрбум төгрөгөөр тусгаарлах зурвас бүхий дөрвөн эгнээ 1.7 км авто зам, 7000 м2 авто зогсоол, 30.000 м2 доторх талбай, иж бүрэн инженерийн шугам сүлжээ,

- 7.8 сая долларын санхүүжилтээр олон улсын стандартын боомтын барилга, ногоон байгууламж, хяналтын рентген болон лабораторийн иж бүрэн тоног төхөөрөмж

- Зорчигч тээврийн 19, ачаа тээврийн 18, дэд бүтцийн 5 барилга, 6000 м2 ногоон байгууламж барьж, Зорчигч тээврийн терминалд 17, ачаа тээврийн терминалд 14 ухаалаг гарцыг суурилуулах зэрэг бүтээн байгуулалт шинэчлэл хийжээ.⁴⁵

Чөлөөт бүсийн хөгжлийг эрчимжүүлэх ажлын хүрээнд Монгол Улсын Засгийн газраас дэд бүтцийн ажилд 2006 оноос 2022 он хүртэл нийт 26.1 тэрбум төгрөг зарцуулсан байна.⁴⁶ Гэвч Алтанбулаг чөлөөт бүс байнгын дэглэмд шилжин үйл ажиллагаа явуулж байгаа ч дэд бүтцийн асуудал бүрэн шийдэгдээгүй байгаа нь нэн тэргүүнд шийдвэрлэх асуудал болж байна. Үүнд:

- Цахилгаан хангамжийн өргөтгөл хийх;
- Бүс доторх болон хүзүүвч хэсэгт хатуу хучилттай авто зам барих;
- Чөлөөт бүс, боомт, сумыг хамарсан нэгдсэн дулаан хангамжтай болгох;
- Цэвэр, бохир усны шугам хоолойн барилга байгууламжуудын ашиглалтыг мэргэжлийн байгууллагуудад шилжүүлэх;
- Шилэн кабель /гаалийн нэгдсэн системд холбогдох/.

⁴⁴ Б.Мөнхбат, Хилийн зурвас дахь чөлөөт бүсийн аюулгүй байдлын тогтолцоо, Монгол Улсын Дотоод хэргийн их сургууль, УБ, 2023 он, 77 дахь тал.

⁴⁵ Н.Наранжаргал, Алтанбулагийн боомт, чөлөөт бүсийн хөгжил, өнөөгийн байдал, стратегийн ач холбогдол, Олон Улс Судлал сэтгүүл, Дугаар 48, 118/ 2025 он, 6 дахь тал.

⁴⁶ Мөн тэнд, 80-81 дэх тал.

Цагааннуур эдийн засгийн чөлөөт бүсийн тулгамдаж буй асуудлууд

Цагааннуур чөлөөт бүс нь Монгол Улсын баруун хойд хэсэгт Улаанбаатар хотоос 1700, Баян-Өлгий аймгийн төвөөс 65, улсын хилээс 28 км-т байрладаг бөгөөд Евроазийг холбосон босоо тэнхлэгийн авто замын дагуу 708.4 га талбайд оршдог юм.

Тус чөлөөт бүс нь Монгол Улсын баруун бүс нутаг ОХУ-ын Алтайн хязгаар, БНХАУ-ын Шинжаан-Уйгарын Өөртөө Засах орон, Казакстан улсын зүүн бүс нутгийг хамаарах цэгт оршдогоороо эдийн засгийн чухал ач холбогдолтой ба зах нийлэн орших энэхүү бүс нутгуудад нийт 32 сая орчим иргэн оршин суудгаар бүс нутгийн зах зээл нь жилийн олон тэрбум доллароор хэмжигддэг онцлогтой. Мөн Ази-Европыг холбосон авто замын дагуу оршдог тул БНХАУ-н баруун хойд бүсээс ОХУ-руу ачаа тээвэрлэлтийг хамгийн богино хугацаанд хямд өртгөөр тээвэрлэх үүрэг бүхий тээвэр логистикийн төв болох бүрэн боломжтой байна.

Иймээс Монгол Улсын Засгийн газрын 2022 оны 412 дугаар тогтоолоор “Цагааннуур” чөлөөт бүсийг байнгын үйл ажиллагаанд шилжүүлэх шийдвэр гарч, Монгол Улсын Засгийн газрын “Боомтын сэргэлтийн бодлого”-ын хүрээнд Цагааннуур чөлөөт бүсийг ийнхүү байнгын үйл ажиллагаанд шилжүүлжээ.

Төрөөс Цагааннуур чөлөөт бүсийг олон улсын түвшинд хүрсэн жишиг чөлөөт бүс болгон хөгжүүлэх, үйлдвэрлэл, худалдаа, үйлчилгээ, аялал жуулчлалын төв болгох замаар баруун бүсийн хөгжлийг хурдасгах, улс орны нийгэм, эдийн засгийн өсөлтийг эрчимжүүлэхийг зорьж, тус зорилгын хүрээнд чөлөөт бүсийг байнгын үйл ажиллагаатай болгон, хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө болон инженерийн шугам сүлжээний зураг төсвийг боловсруулж, дэд бүтцийн бүтээн байгуулалтын ажлыг 2024 оноос эхлүүлэхээр төлөвлөж байна.

Тухайн чөлөөт бүс болон Цагааннуур боомтыг Даян боомттой авто замаар холбох судалгааны ажлуудыг хийж, тухайн зам ашиглалтад орсон тохиолдолд БНХАУ, Монгол Улс, ОХУ-ууд хамгийн дөт замаар авто замаар холбогдох боломж бүрдэх юм. Засгийн газрын 2022 оны 11 дүгээр сарын 23-ны өдрийн ээлжит хуралдаанаар дараах асуудлуудыг хэлэлцэн шийдвэрлэжээ. Үүнд:

-Засгийн газрын “Шинэ сэргэлтийн бодлого”-ын Боомтын сэргэлтийн хүрээнд “Цагааннуур” чөлөөт бүсийг 2023 оны 1 дүгээр сарын 2-ны өдрөөс эхлэн зорчигч, ачаа тээврийн хэрэгслийг чөлөөт бүсэд нэвтрүүлэх байнгын ажиллагаанд шилжүүлэх.

- Үүнтэй холбогдуулан гааль, мэргэжлийн хяналт, дотоодын цэрэг зэрэг төрийн үйлчилгээ үзүүлэх мэргэжлийн албадын үйл ажиллагаа явуулах бэлтгэл ажлыг хангуулах.

-Цагааннуур тосгоноос чөлөөт бүс хүртэл шилэн кабелийн сүлжээ байгуулах арга хэмжээ авч ажиллахыг холбогдох сайд нар хариуцан гүйцэтгэх.

-Гадаадын хөрөнгө оруулагчдын гомдлыг шийдвэрлэх талаар авах арга хэмжээний тухай Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцэж, Гадаадын хөрөнгө

оруулалтаар хэрэгжиж буй сэргээгдэх эрчим хүчний төсөлтэй холбогдуулан арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх Засгийн газрын тогтоол гаргах зэрэг асуудлыг шийдвэрлэсэн байна.

Энэхүү тогтоол хэрэгжсэнээр Монгол Улсад хөрөнгө оруулалт хийсэн хөрөнгө оруулагчдад тулгарч буй бэрхшээлийг шийдвэрлэх, үйл ажиллагаа явуулахтай холбоотой үүссэн гомдлыг шийдвэрлэх, үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулах боломжийг бүрдүүлж, хөрөнгө оруулалт хийх чиглэлээр хамтран ажиллах боломж бүрдэнэ гэж үзжээ.

Чөлөөт бүсийн аюулгүй байдал, хилийн харуул хамгаалалт

Монгол Улсын чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.2 дахь хэсэгт “хилийн зурвас дахь чөлөөт бүсийн харуул, хамгаалалтын үүргийг хил хамгаалах байгууллага, бусад чөлөөт бүсийн харуул, хамгаалалтын үүргийг холбогдох байгууллагатай байгуулсан гэрээний үндсэн дээр тус тус гүйцэтгэнэ” гэж, Монгол Улсын Засгийн газрын 2015 оны 497 дугаар тогтоолд “Алтанбулаг”, “Замын-Үүд”-ийн чөлөөт бүсүүдийн харуул, хамгаалалтын үүргийг 2016 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн Хил хамгаалах байгууллагаар гүйцэтгүүлэх” хэмээн тус тус заасан байна. Ийнхүү “Замын-Үүд” эдийн засгийн чөлөөт бүсийн харуул, хамгаалалтыг Хил хамгаалах байгууллага, “Алтанбулаг” “Цагааннуур” эдийн засгийн чөлөөт бүсийн харуул, хамгаалалтыг Цагдаагийн байгууллага тус тус хариуцахаар эрх зүйн зохицуулалт хийсэн.

Тус тогтоолыг баталсантай холбогдуулан Монгол Улсын Засгийн газрын 2014 оны 100 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралтаар баталсан “Цагдаагийн байгууллагын хамгаалалтад байх онц чухал объектын жагсаалт”-ын “Цагдаагийн гэрээт хамгаалалтад байх объектын жагсаалт”-аас “Алтанбулаг” эдийн засгийн чөлөөт бүс, “Цагааннуур” эдийн засгийн чөлөөт бүс гэсэн хэсгийг хасах талаар тогтоолд дурдсан тул хилийн зурвас дахь чөлөөт бүсийн хамгаалалтын асуудлыг 2016 оны 01 дүгээр сарын 07-ны өдрөөс эхлэн Цагдаагийн байгууллагын “Объект хамгаалах тасаг”-аас Хил хамгаалах байгууллагад шилжүүлсэн.

Хил хамгаалах байгууллага хуулиар хүлээсэн үүргээ хэрэгжүүлж, хилийн зурвас дахь эдийн засгийн чөлөөт бүсийн хамгаалалт, аюулгүй байдлын асуудлыг хариуцан ажиллаж байгаа хэдий ч тухайн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх явцад хилийн болон чөлөөт бүсийн орчинд гарч болзошгүй хууль бус үйлдлийг шийдвэрлэхэд хэрэглэх эрх зүйн зохицуулалт тодорхойгүй байна.⁴⁷ Өөрөөр хэлбэл, хил, гааль, онцгой байдал, цагдаа, дотоодын цэрэг зэрэг мэргэжлийн байгууллагуудын чөлөөт бүсэд хэрэгжүүлэх чиг үүрэг, ажлын уялдааг зохицуулах шаардлагатай байна.

Иймд Хил хамгаалах байгууллага болон чөлөөт бүс бүхий хилийн цэргийн анги, салбаруудын чиг үүргийг зөвхөн улсын хил хамгаалалт, шалган нэвтрүүлэх боомтын үйл ажиллагаа руу төвлөрүүлэх биш хилийн зурвас, бүс дэх иргэдийн хөдөлгөөн, хүн амын нягтрал ихтэй хэсгүүд, чөлөөт бүсийн аюулгүй байдал, хамгаалалт руу хандуулан,

⁴⁷ Б.Мөнхбат, Хилийн зурвас дахь чөлөөт бүсийн аюулгүй байдлын тогтолцоо, Монгол Улсын Дотоод хэргийн их сургууль, УБ, 2023 он, 89 дэх тал.

болзошгүй эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх замаар чөлөөт бүсийн захиргаа болон бусад харилцан ажиллагаатай байгууллагуудын уялдаа холбоог сайжруулахад чиглэсэн арга хэмжээг цогц байдлаар нарийвчлан төлөвлөж, хамтран хэрэгжүүлэхээс гадна хилийн орчинд үүссэн гадаад, дотоод аюул заналыг даван гарахад төрийн цэргийн байгууллагуудын нэгдмэл үйл ажиллагаа нэн чухал юм.⁴⁸

Дээрхээс гадна чөлөөт бүсийн аюулгүй байдал, хилийн харуул хамгаалалтыг хангахтай холбоотой дараах тулгамдсан асуудлууд үүсч байна. Тухайлбал, “Алтанбулаг” чөлөөт бүс нь 500 га талбай бүхий 11.8 км урт хашаатай бөгөөд урд талаар нь Алтанбулаг сумын захиргаанаас иргэдэд газрыг хашаанд нь тулгаж олгосон, баруун урд талаар ус зайлуулах хоолойг хашаатай нь тулгаж барьсан, зүүн хойд талд нь оршуулгын газар байрлаж, энэ нь хашааны гадна талаар “Дохиолол-хяналт-хамгаалалтын нэгдсэн систем”-ийг байгуулж, манаа томилж үүрэг гүйцэтгүүлэх боломжгүй байсан тул хашаанаас дотогш 6 метрийн өргөн зурвас газарт “Дохиолол-хяналт-хамгаалалтын нэгдсэн систем”-ийг байгуулж, хашааны дотор талаар манаа томилон үүрэг гүйцэтгүүлэхээр шийдвэрлэсэн.⁴⁹

Гэсэн хэдий ч хөрөнгө санхүүгийн асуудлаас үүдэн чөлөөт бүсийн хашааг “Дохиолол-хяналт-хамгаалалтын нэгдсэн систем”-ээр төхөөрөмжлөөгүй, хашааны чанар байдал нь муудан нурж унасан зэргээс шалтгаалан, “Алтанбулаг” чөлөөт бүсийн хашааг давж, улсын хил зөрчсөн, чөлөөт бүсийн хашаан дахь аж ахуйн нэгжүүдийн агуулахаас иргэд их хэмжээний архи хулгайлж, дотоодын зах зээлд нийлүүлсэн зэрэг зөрчлүүд гарч байсан.⁵⁰

Чөлөөт бүсийн аюулгүй байдал, хил хамгаалахтай холбоотой өөр нэгэн асуудал болох хилээр зорчигч, тээврийн хэрэгсэл, бараа, түүхий эд, бүтээгдэхүүн шалган нэвтрүүлэх асуудлын талаар үнэлж үзвэл дараах байдалтай байна.

Монгол Улсын хилийн тухай хуулийн 16.1-д “Улсын хилийг газар, ус, агаараар нэвтрэх зорчигч, тээврийн хэрэгсэл, бараа, мал, амьтан, ургамал, тэдгээрийн гаралтай түүхий эд, бүтээгдэхүүнийг хууль тогтоомж, хилийн асуудлаар байгуулсан Монгол Улсын олон улсын гэрээний дагуу улсын хилээр нэвтрүүлнэ”; 17.1-д “Зорчигч, тээврийн хэрэгсэл, бараа, мал, амьтан, ургамал, тэдгээрийн гаралтай түүхий эд, бүтээгдэхүүнд хяналт шалгалт хийх зорилгоор хилийн боомтод улсын хил хамгаалах, гааль, мэргэжлийн хяналтын байгууллага, виз бүртгэлийн асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор гадаадын иргэн, харьяатын байгууллага ажиллана” гэж заасан. Үүний дагуу хил хамгаалах байгууллага Монгол Улсын хилээр нэвтрэх буй зорчигчийн нэвтрэх эрхийн бичиг баримтын хяналт хийж, холбогдох бүртгэл хөтөлнө; гаалийн байгууллага гаалийн мэдүүлэг бүрдүүлэлтийн аливаа горимыг сонгон хилээр нэвтрэх тээврийн хэрэгсэл, бараа, мал, амьтан, ургамал, тэдгээрийн гаралтай түүхий эд, бүтээгдэхүүнд гаалийн болон хорио цээрийн хяналтыг хариуцан гүйцэтгэнэ, гадаадын иргэн, харьяатын байгууллага виз олголтыг хариуцан хяналт тавьдаг. Чөлөөт бүсэд нэвтрэх бараа, түүхий эд, бүтээгдэхүүнд дараах хоёр үндэслэлээр хилийн хяналт шалгалт хийнэ. Үүнд:

⁴⁸ Мөн тэнд, 13 дахь тал.

⁴⁹ Мөн тэнд.

⁵⁰ Мөн тэнд, 91 дэх тал.

А) Чөлөөт бүсийг хилийн зурвас газарт хил залгаа улсын хилийг дамнуулан байгуулсан бөгөөд бүсийн дундын байгууламжаар дамжин хоёр улсын зорчигч, тээврийн хэрэгсэл, бараа, мал, амьтан, ургамал, тэдгээрийн гаралтай түүхий эд, бүтээгдэхүүн Монгол Улсын хил, чөлөөт бүсийн хилээр нэвтэрдэг.

Б) Чөлөөт бүс нь Гаалийн тухай хууль болон ЧБТХ-д заасны дагуу зөвхөн гаалийн татвар болон бусад татварын хувьд гаалийн нутаг дэвсгэрийн гадна байгаа бүсэд тооцогддог. Өөрөөр хэлбэл; хэдийгээр Монгол Улсын хилээр нэвтрэх бараа, түүхий эд, бүтээгдэхүүн нь “гаалийн чөлөөт бүсийн горим”-ыг сонгон Монгол Улсын хилээр нэвтэрсэн ч, энэ нь гаалийн болон хорио цээрийн хяналтын хувьд гаалийн нутаг дэвсгэрт тооцогдоно. Иймд чөлөөт бүсийн горим сонгон хилээр нэвтрэх тээврийн хэрэгсэл, бараа бүтээгдэхүүнд гаалийн болон хорио цээрийн хяналтыг гаалийн бусад горимын адил гаалийн аль нэг хяналтын бүсэд хэрэгжүүлдэг байна.⁵¹

Ийнхүү “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлж үзвэл дараах агуулгаар хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах шаардлагатай. Үүнд:

1. Чөлөөт бүсийн доторх газар эзэмших, ашиглах нөхцөл болзол, түүнд тавигдах шаардлага бусад орнуудтай өрсөлдөхүйц, уян хатан зохицуулалтыг тусгаагүй байна. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улс нь газар нутгийн хувьд өргөн хэмжээтэй, хөрөнгө оруулагч нарт таатай нөхцөл бий болгох бололцоотой боловч газар эзэмших, ашиглахтай холбогдсон шаардлага өндөр байна. Ялангуяа чөлөөт бүсийн доторх газар олголтын ил тод, нээлттэй байдал, газрын ямар шалгуураар олгож байгаа нь тодорхойгүй байна.

2. Чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаа явуулах болон хөрөнгө оруулалт хийх хөрөнгө оруулагчдад газрыг урт хугацаагаар үнэ төлбөргүй ашиглуулах буюу газрын төлбөрийг чөлөөлөх, газрыг төрөөс хураан авах, эрхийг хүчингүй болгохгүй байх зэрэг баталгааг Эдийн засгийн чөлөөт бүсийн тухай хуульд тусгахын зэрэгцээ үүнийгээ Газрын тухай хууль, Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулиудтай уялдуулан холбогдох өөрчлөлтийг хийх нь оновчтой. Мөн үүнээс гадна Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн газрын үнэлгээ, газар олголтын ил тод байдлыг хангах талаарх зохицуулалтыг өөрчлөн найруулах шаардлагатай байна.

3. Алтанбулаг, Цагааннуур, Замын-Үүд чөлөөт бүсүүдэд барих барилга байгууламжийн ажлыг эхлүүлэх, гадаад, дотоод хөрөнгө оруулалтыг татах мастер төлөвлөгөө батлуулж ирсэн боловч төрөөс хангалттай хэмжээгээр дэд бүтцийг шийдвэрлээгүй, үүнээс шалтгаалан байнгын үйл ажиллагаа явуулаагүй байна. Үүнтэй холбоотойгоор дараах асуудал үүссэн байна.

⁵¹ 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, 96 дахь тал.

- Алтанбулаг чөлөөт бүс байнгын дэглэмд шилжин үйл ажиллагаа явуулж байгаа ч дэд бүтцийн асуудал бүрэн шийдэгдээгүй байгаа нь нэн тэргүүнд шийдвэрлэх асуудал болж байна. Үүнд:

- Цахилгаан хангамжийн өргөтгөл хийх;
- Бүс доторх болон хүзүүвч хэсэгт хатуу хучилттай авто зам барих;
- Чөлөөт бүс, боомт, сумыг хамарсан нэгдсэн дулаан хангамжтай болгох;
- Цэвэр, бохир усны шугам хоолойн барилга байгууламжуудын ашиглалтыг мэргэжлийн байгууллагуудад шилжүүлэх;
- Шилэн кабель /гаалийн нэгдсэн системд холбогдох/.

Замын-Үүд чөлөөт бүсэд 2004 оноос хойш 104 аж ахуйн нэгж бүртгэлтэй ч ердөө 15 нь үйл ажиллагаа идэвхтэй явуулж байна. Чөлөөт бүсэд өдөрт дунджаар 400 гаруй хүн, 600 гаруй тээврийн хэрэгсэл зорчиж байгаа юм байна. 2025 онд 3.6 сая ам.долларын борлуулалт хийжээ. Мөн 2011-2017 онд БНХАУ-ын хөнгөлөлттэй зээлээр дулааны станц, бохир ус цэвэршүүлэх байгууламж, тэдгээрийн шугам сүлжээ зэрэг дөрвөн багц бүтээн байгуулалт хийсэн боловч уг бүтээн байгуулалтын туршилт, тохируулгыг хэн, хэзээ хийх нь тодорхойгүй байгаа зэргээс болж 9 жилийн хугацаанд дулааны станц, бохир ус цэвэршүүлэх байгууламж, тэдгээрийн шугам сүлжээг ашиглаагүй байна.⁵²

4. Хил хамгаалах байгууллага хуулиар хүлээсэн үүргээ хэрэгжүүлж, хилийн зурвас дахь эдийн засгийн чөлөөт бүсийн хамгаалалт, аюулгүй байдлын асуудлыг хариуцан ажиллаж байгаа хэдий ч тухайн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх явцад хилийн болон чөлөөт бүсийн орчинд гарч болзошгүй хууль бус үйлдлийг шийдвэрлэхэд хэрэглэх эрх зүйн зохицуулалт тодорхойгүй байна.⁵³ Өөрөөр хэлбэл, хил, гааль, онцгой байдал, цагдаа, дотоодын цэрэг зэрэг мэргэжлийн байгууллагуудын чөлөөт бүсэд хэрэгжүүлэх чиг үүрэг, ажлын уялдааг зохицуулах шаардлагатай байна.

⁵² Замын-Үүд чөлөөт бүсийг цэгцлэх ажлыг Засгийн газар онцгой анхаарна. 2026 оны 1 дүгээр сарын 12, <https://www.mnb.mn/i/339707>

⁵³ Б.Мөнхбат, Хилийн зурвас дахь чөлөөт бүсийн аюулгүй байдлын тогтолцоо, Монгол Улсын Дотоод хэргийн их сургууль, УБ, 2023 он, 89 дэх тал.

V. ДҮГНЭЛТ

Чөлөөт бүсийн тухай хууль нь Монгол Улсад эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах эрх зүйн үндсийг тогтоосон ч, практикт хэрэгжих чадвар сул, гадны хөрөнгө оруулагчдыг татах үр нөлөө хангалтгүй байна. Энэ нь тус хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-т чөлөөт бүсийн тухай нэр томьёоны тодорхойлолт тодорхойгүй хуульчлагдсан, тусгай дэглэмийн талаарх нарийвчилсан зохицуулалтыг үндэсний эрх зүйн зохицуулалтаас ялгамжтай тодорхойлоогүй, мөн чөлөөт бүсийн эрх зүйн байдлыг төрөөс хамааралтай байхаар зохицуулсантай холбоотой байна. Ингээд тус хуулийн хэрэгжилтийн үнэлгээг дор товч хүргэе.

❖ *Зорилгод хүрсэн түвшин*

2015 онд Чөлөөт бүсийн тухай хууль батлагдсанаас хойш тус хуульд тодорхойлсон экспортыг нэмэгдүүлэх, хөрөнгө оруулалт татах, бүс нутгийн хөгжлийг дэмжих зорилго биелэгдээгүй байна. Тухайлбал, Алтанбулаг, Замын-Үүд, Цагааннуур чөлөөт бүсүүдийн үйл ажиллагаа хязгаарлагдмал хэвээр байна. Өөрөөр хэлбэл, эдгээр чөлөөт бүсэд бүртгэлтэй аж ахуйн нэгжийн тоо олон байгаа боловч идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь цөөн байна. Энэ нь төрөөс чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааг хангалттай хэрэгжүүлж чадахгүй байгааг харуулж байна.

Иймээс төрөөс чөлөөт бүсийн эрх зүйн орчныг тодорхой болгох, ялангуяа чөлөөт бүсийг байгуулах, стратеги төлөвлөлт, газар олгох, ТЭЗҮ боловсруулах, бүтээн байгуулагчдыг сонгох, дэд бүтэц хөрөнгө оруулалтыг хийх, чөлөөт бүсийн аюулгүй байдал, гэмт хэрэгтэй тэмцэх зэргээр бодлогын хувьд дэмжлэг үзүүлэх нь зохистой болохыг онцолж байна. Харин чөлөөт бүсийн доторх үйл ажиллагааг хөндлөнгийн менежментийн компани хэрэгжүүлэх нь удирдлагын менежментийн хувьд оновчтой хувилбар гэж дүгнэж байна.

❖ *Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал*

Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн нийтлэг зохицуулалт нь олон улсын нийтлэг жишигтэй зарим талаараа нийцэж байгаа ч, чөлөөт бүсийн төрөл, хэлбэр, тусгай дэглэмийн нарийвчилсан зохицуулалтыг нарийвчлан тодорхойлох шаардлагатай байна. Тодруулбал, 2015 оноос хойш Хүннү хотын эрх зүйн байдлын тухай, Нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай зэрэг хууль батлагдсан боловч эдгээр хуульд “Чөлөөт бүс”, “Эдийн засгийн чөлөөт бүс”, “Эдийн засгийн тусгай бүс”, “Олон улсын санхүүгийн төв” гэх мэт ялгаатай нэршлээр ижил чиг үүргийг давхардуулан тусгасан байгааг анхаарах нь зүйтэй.

Түүнчлэн чөлөөт бүсэд хөрөнгө оруулагчид урт хугацаанд ажил хэргээ төлөвлөх, итгэл төрүүлэхүйц тогтвортой, урьдчилан таамаглах боломжтой орчинг бүрдээгүй байгаа нь холбогдох хууль тогтоомжийг үндэсний эрх зүйн тогтолцооноос ялгамжтай тогтоогүй байдалтай холбоотой гэж үзэж байна.

❖ *Практикт нийцэж байгаа байдал*

Чөлөөт бүсэд хөрөнгө оруулах нөхцөл болзол, түүнд тавигдах шаардлага бусад орнуудтай өрсөлдөхүйц, уян хатан зохицуулалтыг тусгаагүй, мөн дэд бүтэц сул хөгжсөн байна. Энэ нь дараах хүчин зүйлээс үүсч байна. Тухайлбал,

- Төрийн оролцоо хэт өндөр, төр болон хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа хязгаарлагдмал;
- Газар олголт, түрээс, урт хугацааны баталгаа тодорхой бус;
- Дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалт хангалтгүй, хуулийн этгээдийн бүртгэлийн хялбарчилсан нөхцөл сул;
- Татварын хөнгөлөлтийн хугацаа хязгаарлагдмал, тайлагнах, бүртгүүлэх нөхцөл төвөгтэй;
- Маргаан шийдвэрлэх бие даасан, хурдан шуурхай механизм байхгүй байна.

ЗӨВЛӨМЖ

1. Чөлөөт бүсийн төрөл, хэлбэр, үйл ажиллагааны чиглэлийг илүү тодорхой ангилан тогтоох (худалдаа, үйлдвэрлэл, ложистик, санхүү, технологийн гэх мэт);
2. Нэг цонхны зарчим, хялбаршуулсан зөвшөөрлийн тогтолцоог хуульчлан баталгаажуулах;
3. Газар ашиглалтын урт хугацааны баталгаа (25+ жил), түрээсийн хөнгөлөлт, ил тод байдал, газар олголтын журмыг нарийвчлан тогтоох;
4. Дэд бүтцийн суурь хөрөнгө оруулалтыг төрөөс хэрэгжүүлэх, чөлөөт бүсээс олох орлогын 50-иас дээш хувийг тухайн бүсэд зарцуулах бүрэн эрх олгох;
5. Татварын болон гаалийн тусгай дэглэмийг салбарын онцлогт тохируулан, урт хугацаатай, тогтвортой байхад анхаарах;
6. Маргаан шийдвэрлэх бие даасан механизм (арбитрын шүүхийн үр нөлөөг дээшлүүлэх, хувийн эрх зүйн шинэтгэлийг хийх);
7. Хилийн чанадаас хөрөнгө оруулагчдыг татахад чиглэсэн визийн, хөдөлмөрийн, валютын зохицуулалтыг ялгамжтай тогтоох.

VI. АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

Монгол хэл дээр

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. Хүнсний тухай (2012 он).
8. Хүннү хотын эрх зүйн байдлын тухай (2024 он).
9. Чөлөөт бүсийн тухай хууль (2015 он).
10. Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлал (2014 оны 06 дугаар сарын 12-ны өдөр Засгийн газраас Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн).
11. Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992 он).
12. Монгол Улсын Нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай (2021 он).
13. Монгол Улсыг 2021-2025 оны хооронд хөгжүүлэх Үндсэн чиглэл (2020 он).
14. Монгол Улсын Засгийн газрын 2024-2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр (2024 он).
15. Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 1 дүгээр хавсралт.
16. Татварын ерөнхий хууль (2019 он).

Бусад эх сурвалж

- а) Монгол Улсад хуурай боомт байгуулахад гарах эрх зүйн орчны судалгаа, Зам тээврийн хөгжлийн яам, Далайн захиргаа, УБ, 2022 он.

- b) Хосе Серон, Монгол Улсын худалдааны чөлөөт бүс хөтөлбөрийн үнэлгээ, чөлөөт бүсийн байдалтай танилцсан дүн шинжилгээ, Эдийн засгийн бодлогын шинэтгэл, өрсөлдөх чадварын төсөл, УБ, 2014 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) Ш.Жолбарс нар, Чөлөөт бүсийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ шаардлагын урьдчилан тандан судалсан судалгаа, УБ, 2025 он, Монголын хуульчдын холбоо ТББ.
- e) Б.Мөнхбат, Хилийн зурвас дахь чөлөөт бүсийн аюулгүй байдлын тогтолцоо, Монгол Улсын Дотоод хэргийн их сургууль, УБ, 2023 он.
- f) Б.Баяндүүрэн, Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ, УБ, 2024 он.
- g) Ц.Баатар, Эдийн засгийн чөлөөт бүс: Туршлага, сургамж, чиг хандлага, Олон улсын судалгааны хүрээлэн, УБ, 2014 он.
- h) З.Мөнгөлжин, Э.Анударь, Эдийн засгийн чөлөөт бүс (Харьцуулсан судалгаа), Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, № 83, цуврал 3, УБ, 2021 он.
- i) Marc Tasse, Монголын чөлөөт бүсүүдийн үр нөлөө, илтгэл, танилцуулга, УБ, 2019 он. <https://ab.unicon.mn/backend/f/jd7qWNNP2t.pdf> .
- j) Н.Наранжаргал, Алтанбулагийн боомт, чөлөөт бүсийн хөгжил, өнөөгийн байдал, стратегийн ач холбогдол, Олон Улс Судлал сэтгүүл, Дугаар 48, 118/ 2025 он.
- k) <https://www.parliament.mn/nn/16955/> .
- l) Эдийн засгийн хамтын ажиллагааны бүс хөгжүүлэх төсөл (АХБ МОН-3936), УБ, 2024 он.
- m) Замын-Үүд чөлөөт бүсийг цэгцлэх ажлыг Засгийн газар онцгой анхаарна. 2026 оны 1 дүгээр сарын 12, <https://www.mnb.mn/i/339707> .

Гадаад хэл дээр

Эрх зүйн эх сурвалж

1. Aifc arbitration regulations resolution of the aifc management council, Dated 5 December 2017 <https://iac.aifc.kz/wp-content/uploads/2025/07/aifc-arbitration-regulations-eng.pdf>
2. Aifc court rules 2018 <https://iac.aifc.kz/wp-content/uploads/2025/03/3.-legislation-aifc-court-rules-2018.pdf>

3. Aifc arbitration regulations resolution of the aifc management council, Dated 5 December 2017 <https://iac.aifc.kz/wp-content/uploads/2025/07/aifc-arbitration-regulations-eng.pdf>
4. Federal Law No.8 of 2004: Regarding The Financial Free Zones in the United Arab Emirates (the Financial Free Zone Law), was gazetted on 27 March 2004.
5. Federal Decree No.35 of 2004 To Establish Financial Free Zone in Dubai, was gazetted on 27 June 2004.
6. Rules on arbitration and mediation at the international arbitration centre, astana 2022 (iac rules) <https://iac.aifc.kz/wp-content/uploads/2025/04/iac-rules-no-cover.pdf>
7. Law No. (5) of 2021, Concerning the Dubai International Financial Centre, Article 4.
8. Regulatory law DIFC law no.1 of 2004, Part 4: general regulation and anti-money laundering provisions, https://dfsae.thomsonreuters.com/sites/default/files/net_file_store/DFSA1547_7446_VER300.pdf
9. Regulatory law DIFC law no.1 of 2004, Part 2: CHAPTER 4 –THE FINANCIAL MARKETS TRIBUNAL, https://dfsae.thomsonreuters.com/sites/default/files/net_file_store/DFSA1547_7446_VER300.pdf
10. DIFC Law No. 1 of 2009, Payment System Settlement Finality Law.
11. Decree No. (34) of 2021 Concerning the Dubai International Arbitration Centre, Article 4 (2). [https://dlp.dubai.gov.ae/Legislation%20Reference/2021/Decree%20No.%20\(34\)%20of%202021.pdf](https://dlp.dubai.gov.ae/Legislation%20Reference/2021/Decree%20No.%20(34)%20of%202021.pdf)
12. “Эдийн засаг болон үйлдвэрлэлийн тусгай бүс”-ийн тухай хууль, 15 дугаар зүйл. <https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z1900000242>
13. Constitutional statute no. № 438-v zrk of 7 december 2015 <https://iac.aifc.kz/wp-content/uploads/2025/03/constitutional-statute-with-amendments-as-of-30-december-2019.pdf>
14. Constitutional statute of the republic of Kazakhstan on the Astana international financial centre Constitutional statute no. № 438-v zrk of 7 december 2015 (with amendments as of 30 december 2022) <https://aifc.kz/wp-content/uploads/2024/10/constitutional-statute-of-the-republic-of-kazakhstan-on-the-astana-international-financial-centre.pdf>

Бусад эх сурвалж

1. Asem B. Bakenova, AIFC Court as Your Dispute Resolution Forum: What You Need to Know, article. <https://www.morganlewis.com/pubs/2022/01/aifc-court-as-your-dispute-resolution-forum-what-you-need-to-know>
2. DIFC, Focus on Dubai (2023) https://www.longfinance.net/media/documents/Focus_On_Dubai_2023.10.pdf
3. Dubai Financial Service Authority, Guidebook: Applying for DFSA Authorisation (2011) <https://www.dfsa.ae/application/files/1315/8220/1184/APPLYING-FOR-AUTHORISATION-Final-Nov-2011.pdf>
4. Dubai International Financial Center portal, Legal database. <https://www.difc.com/business/laws-and-regulations/legal-database?path=business&path=laws-and-regulations&path=legal-database&path=difc-laws#DIFC%20Regulations>
5. DIFC Court, Enforcement Guide, (2019) https://www.difccourts.ae/application/files/4216/0732/1552/Enforcement_Guide_2019.pdf
6. Dubai Economic Agenda 'D33', Economic Hub: A sustainable, diverse and productive economy. <https://economymiddleeast.com/news/difc-records-best-ever-performance-in-h1-2025-attracts-1081-new-companies/>
7. Kazakhstan 1995 (rev. 2017), https://www.constituteproject.org/constitution/Kazakhstan_2017?lang=en
8. Kazakhstan: “Special” Court for Special Cases, <https://cabar.asia/en/kazakstan-special-court-for-special-cases-2>
9. Sherif Heikal, Financial Free Zones and Legal Autonomy: A Study of ADGMC and DIFCC, 25 May. 2025.
10. <https://sezindia.gov.in/sites/default/files/factsheet/FACT%20SHEET%20ON%20SEZs%20as%20on%2018.03.2025.pdf>
11. Таривердиев А.С. Особенности специальных экономических зон на современном этапе (теоретический аспект). Москва, 2012. http://www.fa.ru/org/div/uank/autorefs/Documents/2012_03/Автореферат%20Таривердиев%20А.С.pdf
12. World Bank Group, Economy Profile Mongolia Doing Business 2020. <https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/m/mongolia/MNG.pdf>
13. Valerie J. Pelton, Rule of Law in the U.A.E.: The Peaceful Path to Nation-Building in Abu Dhabi and the U.A.E. through Global Best Practices, 51 INT'L, (2018) <https://scholar.smu.edu/til/vol51/iss1/6>

14. IMD, World Competitiveness Ranking 2025: UAE, n.d, https://www.imd.org/entity-profile/uae-wcr/#_factor_Business%20Efficiency
15. The United Arab Emirates Government portal. IMD World Competitiveness Ranking: The UAE's performance, 21 Nov. 2024, <https://rb.gy/7j4i3n>
16. The World Bank, Macro Poverty Outlook: Middle East and North Africa, (April 2025) <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/65cf93926fdb3ea23b72f277fc249a72-0500042021/related/mpo-mena.pdf>
17. Word Construction Network's website, Dubai International Financial Centre in Dubai, 1 Dec. 2013, <https://www.worldconstructionnetwork.com/projects/difc/>
18. Gensler's official website, Project: Dubai International Financial Centre (DIFC), n.d, <https://www.gensler.com/projects/dubai-international-financial-centre-difc>
19. Wincore Advisory Group, Tax Newsletter: The Dubai International Financial Center – Payment Service Provider License Providing Money Services, Aug 2021. <https://wincoreadvisory.com/wp-content/uploads/2021/08/DIFC-Financial-license-PSP-PMS.pdf>
20. Summary of the protocol of enforcement between the DIFC Courts and the Dubai Courts, 2009. <https://www.difccourts.ae/about/memoranda/judicial/summary-of-the-protocol-of-enforcement-between-the-difc-courts-and-the-dubai-courts>
21. Victor Gout, Unlocking the Potential of Kazakhstan's Special Economic Zones: Enhancing Governance, Transparency, and Investment Attraction for Sustainable Growth, Charter cities institute, 2025.
22. Special economic zones in Kazakhstan during the independence <https://e-history.kz/en/history-of-kazakhstan/show/9714>
23. The State Program for Industrial Innovative Development 2020–2024 (led by the Ministry of Industry and Infrastructure Development, or MIID), the Business Roadmap 2025 (led by the Ministry of National Economy), the Economy of Simple Things program, Digital Kazakhstan, and the Nurly Zhol (“Bright Path”) Infrastructure Development Program. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099215106282220794/pdf/P1721130d0dfbb0608c320b74edcad90d8.pdf>
24. Security Council Committee established pursuant to resolution 1718 (2006) <https://docs.un.org/en/S/AC.49/2018/12>
25. Rules of interaction of law-enforcement bodies and homeland security concerning safety and legal order in the territory of special economic zone which limits fully or partially match with sites of customs border of the Eurasian Economic Union <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=117888> <https://www.morganlewis.com/>

[/media/files/publication/outside-publication/article/ftse-global-markets-astana-international-financial-center-19july16.pdf](#)

26. \$3,1 billion raised through the Astana International Financial Centre in 2024
[https://aifc.kz/news/31-billion-raised-through-the-astana-international-financial-centre-in-2024/](#)
27. Parliament approves law on the setting up of the astana international financial center, 2015
[https://investmentpolicy.unctad.org/investment-policy-monitor/measures/2771/kazakhstan-parliament-approves-law-on-the-setting-up-of-the-astana-international-financial-center-](#)
28. Investment Tax Residency Programme for Foreigners, [https://aifc.kz/itrp-1/](#)
29. The Judicial System in Kazakhstan, [https://tks.law/kz/publications/the-judicial-system-in-kazakhstan](#) [https://court.aifc.kz/](#)
30. World Bank, “Special Economic Zones Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development”, April 2008.
[https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/343901468330977533/special-economic-zone-performance-lessons-learned-and-implication-for-zone-development](#) [https://www.unii.ac.jp/erina-unp/archive/wp-content/uploads/2001/01/pp3811_tssc.pdf](#)
31. 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巻1・2号(2016年) [https://cir.nii.ac.jp/crid/1390293633439922432](#)
32. 永渕智大「国家戦略特区・構造改革特区の規制の特例措置の追加:外国人を含む開 業促進, 規制改革による地方創生等」時の法例1991号 (2015年)
33. 公益財団法人・中部圏社会経済研究所「特区制度分析による地域主導の政策立案・統治モデルの構築に関する調査研究」報告書、(2015年)
34. Бүтцийн шинэчлэлийн тусгай бүс нутгийн хууль. 12 дугаар зүйлээс 36 дугаар зүйл. [https://laws.e-gov.go.jp/law/414AC0000000189#Mp-Ch_5](#)
35. Иж бүрэн тусгай бүсийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйл. [https://laws.e-gov.go.jp/law/423AC0000000081#Mpat_1](#)
36. 伊藤白、「総合特区構想の概要と論点：諸外国の経済特区・構造改革特区との比較から」、国立国会図書館ISSUE BRIEF NUMBER 698 (2011年)
37. Иж бүрэн тусгай бүсийн тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлээс 25 дугаар зүйл.
[https://laws.e-gov.go.jp/law/423AC0000000081#Mpat_1](#)
38. 郭洋春「異形の経済制度:国家戦略特区」世界859号 (2014年)

39. 中島徹「憲法からみた『国家戦略特区』:経済成長の必要性を問い直す」世界859号 (2014年)7
40. 東海林智「ルールなき雇用社会は許せない」アジア太平洋資料センター編『徹底解剖国家戦略特区:私たちの暮らしはどうなる?』(コモンズ, 2014年)
41. 高坂晶子、「国家戦略特区の実効性向上に向けて」、JRIレビュー 2014 Vol.9, No.19.
42. 渡嘉敷 美乃、「国家戦略特区の概要と論点」、調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 897 (2016年)

---000---

Хавсралт 1. Арабын Нэгдсэн Эмират Улс

1. Чөлөөт бүсийн хөгжил, ерөнхий ойлголт

Арабын Нэгдсэн Эмират Улс (цаашид “АНЭУ” гэх) нь Абу-Даби, Ажман, Дубай, Фужайра, Рас ал-Хайма, Шаржа, Умм ал-Кувейн гэх 7 Эмиратаас бүрдсэн холбооны улс юм. Тус улс анх 1971 оны 12 дугаар сарын 02-ны өдөр Үндсэн хуулиа баталжээ. Тухайн үед 5 жил тутамд сунгах боломжтой шилжилтийн Үндсэн хуулийг баталж байсан ч 1996 онд Холбооны Үндэсний зөвлөл (Federal National Council, FNC) болон Холбооны Дээд зөвлөл (Federal Supreme Council, FSC)-өөс Үндсэн хуульдаа нэмэлт өөрчлөлт оруулж байнгын үйлчлэлтэй болгосон байна. Тийнхүү түр шинжтэй Үндсэн хуулийг баталж байсан нь тухайн үеийн улс төрийн тогтолцооны нэгдмэл бодлого шинээр бүрэлдэн бий болж байсантай холбоотой. Энэ нь Эмират тус бүрт холбооны улс байгуулах үзэл баримтлалд дасах, түүнд нэгдэх эсвэл түүнээс гарах, шинэ үндэсний оршихуйг бүрдүүлэхэд холбооны дээд байгууллагуудад бие даан бүрэн оролцох цаг хугацаа, орон зайг олгох зорилготой байжээ.⁵⁴

АНЭУ-д дэлхийн газрын тосны нийт нөөцийн 10 хувь оршдог бөгөөд байгалийн хийн нөөцөөрөө дэлхийд 5 дугаарт эрэмбэлэгддэг. Энэ ч утгаараа тус улсын эдийн засаг нь газрын тос, байгалын хийн олборлолтын нөлөөгөөр өргөжин тэлж байж болох ч сүүлийн жилүүдэд газрын тосноос бусад салбар (non-oil sector) болох аялал жуулчлал, барилга, зам тээвэр, санхүүгийн үйлчилгээ зэрэг нь эдийн засгийн өсөлтийн гол хөдөлгөгч хүч болж байна. Энэ нь үндэсний хэмжээнд газрын тосноос бусад салбаруудыг бодлогын түвшинд дэмжиж буйтай холбоотой байна. Тухайлбал АНЭУ дахь салбар, салбарын чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааг тийнхүү бизнесийн таатай орчныг бий болгож буй нэг тод жишээ гэж нэрлэж байна.

Тодруулбал АНЭУ нь гадаадын хөрөнгө оруулагчид болон гадаадын иргэдэд компанийн 100 хувийн өмчлөлтэй байх боломжийг олгодог олон салбарыг хамарсан нийт 47 чөлөөт бүстэй бөгөөд тэдгээр нь дэвшилтэт дэд бүтэц, мэргэжлийн чиглэлээр үзүүлдэг үйлчилгээ үзүүлдэг зэргээрээ онцлогтой байна. Чөлөөт бүсийн үйл ажиллагаа явуулснаар тухайн бүсэд бизнесийн үйл ажиллагааг хөнгөвчлөх, цаг хугацаа, хүний хөдөлмөрийг хэмнэхэд чиглэгдсэн давуу талууд олон байна.

Санхүүгийн чөлөөт бүс

АНЭУ нь эдийн засгаа хөгжүүлэх, бизнесийн ээлтэй орчныг бий болгох зорилгоор байгуулсан чөлөөт бүсүүдийн нэг том жишээ бол АНЭУ-ын Дубай хотод 2004 онд байгуулагдсан Дубайн Олон Улсын Санхүүгийн Төв (Dubai International Financial Center, DIFC) юм. Тус төв нь компанийг заавал тухайн улсад байгуулах шаардлага тавидаггүй, хөрөнгө оруулалт, ашиг орлогыг ямар нэг татвар шимтгэлгүйгээр өөрийн эх орондоо буцаан гаргах боломжийг бизнес эрхлэгчдэд олгодог, татварын чөлөөлөлт эдлэх боломжтой, маргаан шийдвэрлэх ажиллагаа нь үндэсний эрх зүйн тогтолцооноос бие

⁵⁴ Valerie J. Pelton, Rule of Law in the U.A.E.: The Peaceful Path to Nation-Building in Abu Dhabi and the U.A.E. through Global Best Practices, 51 INT'L, p.90 (2018) <https://scholar.smu.edu/til/vol51/iss1/6>

даасан байдлаар тусдаа хэрэгжиж, жишгийн эрх зүйн тогтолцооны зарчмаар шүүхэд хэрэг маргааныг түргэн шуурхай, найдвартай шийдвэрлэдэг зэргээс тухайн улсын хууль тогтоомжийн дагуу санхүүгийн үйл ажиллагаа явуулахаас илүү хурдан бөгөөд хялбар механизмыг олон улсад санал болгож, бизнес эрхлэгч, хөрөнгө оруулагч нарт олон давуу талыг авчирдаг байна.

Тус төвд дэлхийн 20 тэргүүлэх банкнаас 17, системийн хувьд чухал ач холбогдолтой дэлхийн 30 банкнаас 25, даатгалын салбарын эхний 10 компаниас 5, хөрөнгийн удирдлагын 10 тэргүүлэгч байгууллагын 5, мөн дэлхийд танигдсан хууль, зөвлөх үйлчилгээний компаниуд төвлөрөн үйл ажиллагаа явуулж байгаа⁵⁵ нь өдгөө дэлхийн хэмжээнд үнэлэгдэх Ойрх Дорнод, Африк болон Өмнөд Азийн бүс нутгийн хэмжээн дэх хамгийн том бизнес төв болон хөгжихөд ихээхэн нөлөө үзүүлсэн байна.

Санхүүгийн чөлөөт бүсийн улсын эдийн засагт үзүүлэх нөлөө

Швейцарь улсад байрлах, менежмент болон бизнесийн удирдлагын чиглэлээр судалгаа, боловсролын үйл ажиллагаа явуулдаг Олон Улсын Менежментийн Хөгжлийн Хүрээлэн (International Institute for Management Development, IMD)-ээс жил бүр дэлхийн улс орнуудын өрсөлдөх чадварыг үнэлж түүний үр дүнг тайлан (World Competitiveness Yearbook) хэлбэрээр эрхлэн гаргадаг. Өрсөлдөх чадварыг тухайн улс орны эдийн засгийн үзүүлэлт, засгийн газрын үйл ажиллагааны үр ашигтай байдал, бизнесийн орчин, дэд бүтэц гэх 4 хүчин зүйлсийн хүрээнд 5 дэд салбарт хуваагдсан нийт 336 шалгуур үзүүлэлтэд үндэслэн үнэлдэг байна. Тус судалгааны 2024 оны тайлангаар АНЭУ нь дэлхийд өрсөлдөх чадвараараа 7 дугаар байранд эрэмбэлэгдсэн бол 2025 оны тайлангаар 5 дугаар байранд эрэмбэлэгдсэн үзүүлэлттэй байна.⁵⁶ Түүнчлэн Ойрх Дорнод болон Умард Африкийн бүс нутаг (Middle East and North Africa, MENA)-т дээрх шалгуур үзүүлэлтүүдийн дагуу 8 жил дараалан 1 дүгээр байранд эрэмбэлэгдсэн байна.⁵⁷ Уг үр дүнд нөлөөлсөн хамгийн өндөр үзүүлэлттэй байгаа хүчин зүйл нь эдийн засгийн болон бизнесийн орчны үр ашигтай байдлын үнэлгээ байна.

Мөн Дэлхийн банкнаас жилд 2 удаа эрхлэн гаргадаг улс орнуудын макро эдийн засгийн нөхцөл байдал болон ядуурлын түвшний чиг хандлагын талаарх судалгааны тайланд дурдсанаар АНЭУ-ын эдийн засаг 2024 оны эхний 9 сард дотоодын нийт бүтээгдэхүүний дүнгээр 3.7 хувиар өссөн бөгөөд үүнд газрын тосноос бусад салбарын 4.5 хувийн өсөлт голлон нөлөөлжээ. Харин 2025 онд газрын тосноос бусад салбар нь 4.9 хувиар өсөх төлөвтэй байгаа юм.⁵⁸ Уг статистик мэдээллээс үзвэл тус улсын эдийн засаг жил ирэх тусам тэлж, дан ганц байгалийн баялагийн олборлолт бус аялал жуулчлал, барилга, зам тээвэр, санхүүгийн үйлчилгээний салбарын өсөлтөөс эдийн засгийн цаашдын нөхцөл байдал хамаарч байгаа гэж дүгнэж болох юм. Мөн тус улс дахь бизнесийн орчны шинэчлэл, дэд бүтэц, хөрөнгө оруулалт, засаглалын тогтолцоо нь

⁵⁵ DIFC, Focus on Dubai, p.3, (2023) https://www.longfinance.net/media/documents/Focus_On_Dubai_2023.10.pdf

⁵⁶IMD, World Competitiveness Ranking 2025: UAE, n.d, https://www.imd.org/entity-profile/uae-wcr/#_factor_Business%20Efficiency

⁵⁷ The United Arab Emirates Government portal. IMD World Competitiveness Ranking: The UAE's performance, 21 Nov. 2024, <https://rb.gy/7j4i3n>

⁵⁸ The World Bank, Macro Poverty Outlook: Middle East and North Africa, p.37, (April 2025) <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/65cf93926fdb3ea23b72f277fc249a72-0500042021/related/mpo-mena.pdf>

эдийн засгийн төрөлжилт болон гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт (Foreign direct investment, FDI)-ын урсгалыг нэмэгдүүлж, засаглалын үзүүлэлтүүд сайжирснаар эдийн засгийн өрсөлдөх чадвар улам бэхжих чиг хандлагатай байна.

Эндээс үзэхэд АНЭУ нь сүүлийн жилүүдэд өрсөлдөх чадвар, нийгэм эдийн засгийн түвшний ахиц дэвшил, үзүүлэлтээрээ дэлхийд танигдаж газрын тос, байгалийн хийн арвин нөөцөд түшиглэн санхүү, эрчим хүч, аялал жуулчлалын салбарыг эрчимтэй хөгжүүлж, бизнес эрхлэхэд таатай нөхцөл боломжийг бүрдүүлж буй улс юм.

Энэ ч утгаараа санхүүгийн чөлөөт бүсийн сайн жишгийг тогтоож буй АНЭУ-ын Дубай хотод байрлах Дубайн Олон Улсын Санхүүгийн Төв (цаашид “ДОУСТ” гэх)-ийг уг судалгаанд ач холбогдолтой гэж үзэж сонгон авч судалсан болно.

2. Санхүүгийн чөлөөт бүсийн эрх зүйн орчин

Үндэсний эрх зүйн тогтолцоо ба чөлөөт бүс

Сүүлийн жилүүдэд ДОУСТ нь олон улсын бизнес, хөрөнгө оруулалтын гол төв болон хөгжиж, бизнесийн хэлцэл, хөрөнгө татах үйл явцыг эрс хурдасгаж буй эл үзэгдлийн нэг гол шалтгаан нь эрх зүйн тогтолцооны хувьд АНЭУ-ын үндэсний эрх зүйн тогтолцооноос тусдаа нийтлэг эрх зүйн (common law) тогтолцоонд суурилсан бие даасан зохицуулалттай байна. Тодруулбал АНЭУ нь үндэсний эрх зүйн тогтолцооны хувьд иргэнлэг эрх зүй болон Исламын шашны Шариатын эрх зүй гэх хосолмол эрх зүйн тогтолцоо бүхий орон бөгөөд энэ тухай АНЭУ-ын Үндсэн хуулийн 7 дугаар зүйлд заасан байдаг.

Харин тус улсад 2004 оноос нийтлэг эрх зүйн тогтолцоо (Common law)-той бие даасан захиргаа, хууль тогтоомж, шүүхийн тогтолцоо бүхий санхүүгийн чөлөөт бүс байгуулагдсанаар эрх зүйн олон ургальч үзлийг цогцлоосон “Legal Pluralism”-ийг бүрэлдүүлсэн гэж зарим судлаачид өөрсдийн бүтээлдээ дурьдсан байна.⁵⁹ Өөрөөр хэлбэл тус улсад эх газрын буюу иргэнлэг эрх зүй, Исламын шашнаас улбаатай Шариатын эрх зүй, англо-саксоны буюу нийтлэг эрх зүйн элементүүдийг хослуулж байна.

Нийтлэг эрх зүйн тогтолцоо нь гэрээний уян хатан байдал, шүүхийн жишгээр дамжуулан эрх зүйн тодорхой байдлыг хангаж, олон улсын хөрөнгө оруулагчдад итгэл төрүүлэхүйц орчныг бий болгодог. Мөн ДОУСТ-ийн шүүх нь олон улсын туршлагатай шүүгчдээс бүрдэж, маргааныг англи хэл дээр түргэн шуурхай шийдвэрлэдэг тул энэ нь хөрөнгө оруулагчдын итгэлийг нэмэгдүүлэх чухал хүчин зүйл болдог байна.

Ингээд судалгааны дараагийн хэсэгт чөлөөт бүсийг байгуулах эрх зүйн орчин, үйл ажиллагааны зарчим, бүтэц зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа, мөрдөгдөж буй хууль тогтоомж болон дүрэм журам зэргийн талаар дэлгэрэнгүй авч үзье.

Үндэсний хууль тогтоомж ба чөлөөт бүсийн эрх зүйн зохицуулалт

⁵⁹ Sherif Heikal, Financial Free Zones and Legal Autonomy: A Study of ADGMC and DIFCC, p.174, 25 May. 2025.

АНЭУ нь 2004 оны 01 дүгээр сарын 10-ны өдөр Үндсэн хуулийн 121 дүгээр зүйлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан. Тус нэмэлт өөрчлөлтөөр “... Арабын Нэгдсэн Эмират Улс дараах асуудлуудад хууль тогтоох онцгой эрх мэдэлтэй байна.” гээд, “Санхүүгийн чөлөөт бүсийн эрх зүйн зохицуулалт, тэдгээрийг хэрхэн байгуулах, холбооны хууль тогтоомжийн хүрээнээс ямар хэмжээнд хязгаарлахыг тогтоох” гэж нэмэлт өөрчлөлт оруулсанаар тус улсад Холбооны хуулийн дагуу Санхүүгийн чөлөөт бүс байгуулагдах эрх зүйн орчин бүрдсэн. Үндсэн хуулийн дээрх заалтад үндэслэн 2004 онд холбооны 8 дугаар хуулийн дагуу Санхүүгийн чөлөөт бүсийн тухай хууль батлагдсан.⁶⁰

Санхүүгийн чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйлд “Санхүүгийн чөлөөт бүсийг Холбооны Эмиратын зарлигаар байгуулна. Тус бүс нь бие даасан эрх зүйн статус бүхий байх бөгөөд тус байгууллагыг Ерөнхийлөгчөөр төлөөлүүлнэ. Тус бүс нь үйл ажиллагааныхаа хүрээнд үүссэн аливаа үүрэг, хариуцлагыг өөрөө хариуцах ба эдгээрт бусад этгээд хариуцлага хүлээхгүй. Тус бүсийн газар нутгийн хэмжээ, байршлыг Засгийн газар тогтооно” гэж заасны дагуу АНЭУ-ын аль ч Эмиратад санхүүгийн чөлөөт бүсийг Холбооны зарлигаар байгуулах нөхцөл бүрджээ. Тус хуулиар Санхүүгийн чөлөөт бүс болон түүнд хамаарах санхүүгийн үйл ажиллагааны талаар тодорхойлж, санхүүгийн чөлөөт бүс байгуулах, цаашлаад чөлөөт бүсэд хамаарах хуулийн үйлчлэлийн хүрээ болон холбогдох хууль тогтоомжийг батлан гаргах эрхийг баталгаажуулж, чөлөөт бүс дэх компаниудын үйл ажиллагаа эрхлэх хүрээ хязгаарыг тогтоож өгсөн байна. Тухайлбал Санхүүгийн чөлөөт бүсүүд болон тухайн бүс дэх санхүүгийн үйл ажиллагаанд АНЭУ-ын үндэсний иргэний болон худалдааны бүх хууль тогтоомжийн үйлчлэл хамаарахгүй. Гагцхүү эрүүгийн хууль тогтоомж, түүний дотор мөнгө угаахтай тэмцэх тухай хууль тогтоомжийн үйлчлэл чөлөөт бүсэд хамаарах байдлаар хууль тогтоомжийн үйлчлэх хүрээ хязгаарыг тодорхойлж өгсөн. Мөн ДОУСТ-ийн зөвшөөрөлтэй үйл ажиллагаа эрхлэх эрхтэй байгууллага нь улсын дотоод зах зээл дээр санхүүгийн үйл ажиллагаа явуулахыг хориглох, чөлөөт бүсэд бүртгэлтэй үйл ажиллагаа явуулдаг даатгалын компаниуд улсын дотоод зах зээлд давхар даатгалын үйл ажиллагаа явуулахгүй байх гэх мэт хязгаарлалтын зохицуулалтыг тусгажээ.

Ингээд 2004 оны 06 сарын 27-ны өдөр Холбооны 35 дугаар зарлигаар АНЭУ-ын Дубай Эмират дахь санхүүгийн чөлөөт бүс болох Дубайн Олон Улсын Санхүүгийн Төвийг тусгайлан байгуулсан.⁶¹ ДОУСТ нь эрх зүйн орчны хувьд 2004 онд байгуулагдсан хэдий ч угтаа төлөвлөлт нь Дубайн Засгийн газрын удирдлага дор 2002 оноос эхэлсэн бөгөөд тухайн үед дэлхийн жишигт нийцсэн санхүүгийн төв байгуулах хэрэгцээ шаардлагыг үндэслэн дэд бүтцийн суурийг тавих ажлыг эхлүүлсэн байна.⁶² Ингэхдээ Америкийн Нэгдсэн Улсад төвтэй архитектур, дизайн, хот төлөвлөлтийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг Gensler компаниар чөлөөт бүс дэх дэд бүтцийн мастер төлөвлөгөө боловсруулах ажлыг гүйцэтгүүлсэн бөгөөд тус төсөл нь 48 га талбайг хамарсан чөлөөт

⁶⁰ Federal Law No.8 of 2004: Regarding The Financial Free Zones in the United Arab Emirates (the Financial Free Zone Law), was gazetted on 27 March 2004.

⁶¹ Federal Decree No.35 of 2004 To Establish Financial Free Zone in Dubai, was gazetted on 27 June 2004.

⁶² World Construction Network's website, Dubai International Financial Centre in Dubai, 1 Dec. 2013, <https://www.worldconstructionnetwork.com/projects/difc/>

бүсийн нутаг дэвсгэр дэх хэд хэдэн үндсэн барилга байгууламжийг багтаасан томоохон төсөл байжээ.⁶³

Чөлөөт бүсийн удирдлага, зохион байгуулалт

Дээр дурьдсанчлан Холбооны 35 дугаар тогтоолоор байгуулагдсан Дубайн Олон Улсын Санхүүгийн Төвийн үйл ажиллагаа, захиргааны бие даасан байдал болон эрх зүйн статусыг баталгаажуулж, Дубай Эмиратаас 2004 оны 9 дугаартай хуулиар Дубайн Олон Улсын Санхүүгийн Төвийн тухай хуулийг баталсан. Тус хуульд 2004, 2016, 2018 онуудад тус тус нэмэлт өөрчлөлт орж, хамгийн сүүлд 2021 онд тус хуулийн шинэчилсэн найруулга 5 дугаартай хуулийн дагуу батлагдсан байна.

Санхүүгийн чөлөөт бүсийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад ДОУСТ-ийн үйл ажиллагааны үндсэн зорилго нь бүс нутгийн болоод санхүүгийн гол төв болон хөгжих, үр ашиг, ил тод байдал, шударга ёсны зарчмуудад үндэслэн олон улсын санхүүгийн үйлчилгээний салбарт үр дүнтэй хувь нэмэр оруулах, Эмират улсыг олон улсын тэргүүлэх санхүүгийн төв болгох байр суурийг дэмжих, Эмират улсын эдийн засгийг хөгжүүлэх, Эмиратын дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд санхүүгийн үйлчилгээний салбар болон түүнтэй холбоотой үйл ажиллагааны хувь нэмрийг нэмэгдүүлэх, Эмират руу чиглэсэн хөрөнгө оруулалтыг дэмжих, мөн дотоодын, бүс нутгийн болон олон улсын санхүүгийн байгууллага, компаниудыг ДОУСТ-д үндсэн үйл ажиллагаа, хөрөнгө оруулалтын төвөө бий болгохыг дэмжих, Эмират улсыг бизнесийн, арилжааны шинжтэй маргаан шийдвэрлэх, зохицуулах олон улсын төв болгон сурталчлахад чиглэгдэнэ гэж тодорхойлжээ.⁶⁴

Тус санхүүгийн чөлөөт бүс нь санхүүгийн болон захиргааны бие даасан нэгж болохынхоо хувьд Засгийн газрын бүтцэд буюу төрийн байгууллагын бүтцэд харьяалагдана. Удирдлагын тогтолцооны хувьд ерөнхийлөгч (President of DIFC), захирагч (Governor of DIFC), ДОУСТ-ийн Захиргаа (DIFC Authority), Дубайн Санхүүгийн Үйлчилгээний Алба (DFSA), ДОУСТ-ийн Шүүхийн Захиргаа (DIFC Judicial Authority) болон тус байгууллагуудын дарга нар, санхүүгийн үйлчилгээ, банк, даатгал, хөрөнгийн зах зээлийн салбарт өндөр түвшний мэдлэг бүхий мэргэжилтний бүрэлдэхүүнтэй Дээд зөвлөл (Higher Board of Directors)-ийн үйл ажиллагаанаас бүрдэнэ. Тус бүрийн бүрэн эрх, хэрэгжүүлэх чиг үүргийн дараах хэсэгт нарийвчлан авч үзье.

ДОУСТ-ийн Ерөнхийлөгч (President of DIFC)

Дубайн Олон Улсын Санхүүгийн Төвийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу ДОУСТ нь Ерөнхийлөгчтэй байх бөгөөд түүнийг Дубай Эмиратын захирагч томилно. Ерөнхийлөгч нь тус чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаа явуулж буй байгууллагуудын хоорондын уялдаа холбоог хангах, тус тусын стратеги, бодлого, зорилгодоо хүрэхэд шаардлагатай хамтын ажиллагааг дэмжих зэрэг ерөнхий чиг үүрийг

⁶³ Gensler's official website, Project: Dubai International Financial Centre (DIFC), n.d, <https://www.gensler.com/projects/dubai-international-financial-centre-difc>

⁶⁴ Law No. (5) of 2021, Concerning the Dubai International Financial Centre, Article 4.

хэрэгжүүлнэ. Мөн хуулийн 5 дугаар зүйлд заасны дагуу дээрх чиг үүргээс гадна дараах тусгайлсан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ.

- a) ДОУСТ-ийн байгууллагууд (DIFC Authority, DFSA, DIFC Judicial Authority)-ын бие даасан байдалд харшлахгүйгээр тэдгээрийн бодлого, стратеги, төлөвлөгөөг батлах, хэрэгжилтэд хяналт тавих;
- b) ДОУСТ-ийн байгууллагуудын жилийн төсвийн төслийг батлах;
- c) ДОУСТ-ийн тухай хуулийн төслийг батлах, эцсийн байдлаар Эмиратын захирагчид өргөн мэдүүлэх;
- d) ДОУСТ-ийн захиргаа болон ДСҮА-ын удирдах зөвлөлийн дарга, гишүүдийг томилох, огцруулах, солих, тэдгээрийн ажиллах нөхцөл, тус тусын цалин хөлсийг тогтоох;
- e) ДОУСТ-ийн Захирагчийг томилох талаар Эмиратын захирагчид санал болгох;
- f) ДОУСТ-ийн шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг томилох талаар Эмиратын захирагчид санал болгох;
- g) ДОУСТ-ийн шүүхийн Ерөнхий шүүгчтэй зөвшилцсөний үндсэн дээр ДОУСТ-ийн шүүхийн даргыг томилох, огцруулах, түүний ажиллах нөхцөлийг ДОУСТ-ийн хуулийн дагуу тодорхойлох г.м

Мөн Ерөнхийлөгч нь дээр заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээс гадна ДОУСТ-ийн Дээд зөвлөлийг тэргүүлэн ажиллах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх бөгөөд зөвлөлийн үйл ажиллагааны журмыг батлах эрхтэй байна. Тус зөвлөлийн гишүүдийг Дубай Эмиратын захирагч томилох бөгөөд зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд заавал Төвийн байгууллагууд (DIFC Authority, DFSA, DIFC Judicial Authority)-ын дарга нар байх ёстой талаар хуульд тусгажээ. Өөрөөр хэлбэл Ерөнхийлөгч нь дээрх байгууллагуудын хараат бус байдалд нөлөөлөхгүйгээр хянан удирдах, тэдгээрийн хооронд уялдаа холбоо хангах чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч этгээд байх бөгөөд гишүүдийг томилох, огцруулах, солих талаар Эмиратын захирагчид санал гаргах эрхтэй байна.

ДОУСТ-ийн Захирагч

ДОУСТ-ийн Захирагчийг Ерөнхийлөгчийн саналаар Дубай Эмиратын Захирагч томилж чөлөөлөх бөгөөд чөлөөт бүсийн захирагчийн албан тушаал, ажиллах нөхцөл, хөдөлмөр эрхлэлтийн байдлыг ДОУСТ-ийн Ерөнхийлөгч тогтооно. Дубайн Олон Улсын Санхүүгийн Төвийн тухай хуульд заасны дагуу ДОУСТ-ийн Захирагч нь дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:

- a) Төвтэй холбоотой стратеги, бодлого, зорилго зорилтын талаар санал гаргах, түүнийгээ Дээд зөвлөлд өргөн барих, тэдгээрийн хэрэгжилтэд хяналт тавих;

b) Төвийн зорилгыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай зөвлөгөө өгөх чиг үүрэг бүхий тусгай хороод, ажлын багийг байгуулах;

c) Төвийн зорилгыг хэрэгжүүлэх, үйл ажиллагааг зохицуулах үүднээс Төвийн байгууллагууд (DIFC Authority, DFSA, DIFC Judicial Authority)-тай зөвлөлдсөний үндсэн дээр улсын дотоод болон гадаадын гуравдагч этгээдүүдтэй гэрээ, хэлэлцээр, санамж бичиг байгуулах;

d) Шаардлагатай тохиолдолд дэмжлэг, зөвлөгөө өгөх чиг үүрэг бүхий мэргэжилтэн, экспертүүдийг өөрийн үзэмжээр, тохирох нөхцлөөр томилох;

e) Ерөнхийлөгчийн үүрэг, эрх мэдэлд халдахгүйгээр Ерөнхийлөгчөөс даалгасан бусад үүрэг, эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх.

Ерөнхий сайд нь өөрийн албан тушаалтай зэрэгцэн өөр албан тушаал хашиж болохгүй бөгөөд чөлөөт бүсийн зорилго, бодлогод зөрчил учруулах ямар ч үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно.

ДОУСТ-ийн Захиргаа (DIFC Authority)

ДОУСТ-ийн захиргааны байгууллага нь тус чөлөөт бүсийн стратегийн хөгжил, бизнесийн хөгжил, үйл ажиллагааны удирдлага, төлөвлөлтөд чиглэсэн үйл ажиллагааг явуулдаг бөгөөд тус чөлөөт бүс дэх санхүүгийн үйлчилгээнээс бусад асуудалтай холбоотой хууль, дүрэм боловсруулах, түүнийг хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй байна.

Хуулийн 6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу ДОУСТ-ийн Захиргааны байгууллага нь эрх зүйн чадамжийн хувьд бие дааж шүүхэд нэхэмжлэл гаргах, эсхүл шүүхийн маргаанд оролцох эрхтэй байна. Мөн санхүүгийн хувьд бие даасан төсөвтэй байх бөгөөд ДОУСТ-ийн Захиргааны байгууллага нь бусад байгууллагуудаас хараат бусаар бие даан үйл ажиллагаа явуулах нөхцлийг хангах зорилгоор Дубайн Эмиратын Засгийн газраас шаардлагатай санхүүжилтыг олгодог байна.

Эндээс үзэхэд ДОУСТ-ийн Захиргааны байгууллага нь бие даасан эрх зүйн чадамжтай, төвийн бусад байгууллагууд (DFSA, DIFC Judicial Authority)-аас хараат бус, дотроо удирдлагын бүтэцтэй, үйл ажиллагааны цар хүрээ, хэрэгжүүлэх чиг үүрэг нь тодорхой бие даасан эрх зүйн харилцааны субъект байна.

ДОУСТ-ийн Захиргааны байгууллага нь Удирдах зөвлөлтэй байх бөгөөд зөвлөл нь Төвийн Захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих чиг үүргийг хэрэгжүүлж, Чөлөөт бүсийн Ерөнхийлөгчийн өмнө захиргааны байгууллагын үүрэг, үйл ажиллагааны хариуцлагыг хүлээнэ. ДОУСТ-ийн Захиргааны байгууллага нь мөн хуулийн 8, 9, 10 дугаар зүйлүүдэд тус тус заасны дагуу ДОУСТ-ийн байгууллагууд (DFSA, DIFC Judicial Authority)-ын онцгой эрх мэдэлд хамаарахгүй стратеги, бодлого, зорилтуудыг хэлэлцэн батлах, ДОУСТ-ийн Захиргааны байгууллагын жилийн төсвийг баталж, Ерөнхийлөгчид батлуулахаар өргөн мэдүүлэх зэрэг хуулиар олгогдсон онцгой чиг үүргүүдийг хэрэгжүүлнэ.

Дубайн Санхүүгийн Үйлчилгээний Алба (Dubai Financial Service Authority)

Дубайн Санхүүгийн Үйлчилгээний Алба (цаашид “ДСҮА” гэх) нь ДОУСТ дахь санхүүгийн үйлчилгээ болон санхүүгийн туслах үйлчилгээг зохицуулах чиг үүрэг бүхий өөрийн гэсэн төсөвтэй, бие даасан зохицуулагч байгууллага бөгөөд ДОУСТ дахь удирдлагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч бусад байгууллагаас хараат бусаар эрх мэдлээ хэрэгжүүлдэг.

ДСҮА нь удирдах зөвлөл, албаны даргаар удирдуулан үйл ажиллагаа явуулах бөгөөд тэдгээрийн хэрэгжүүлэх чиг үүргийг Дубайн Олон Улсын Санхүүгийн Төвийн тухай хуулийн 11 болон 12 дугаар зүйлд тусгасан байна. Тодруулбал, тус байгууллага нь чиг үүргийнхээ хүрээнд бодлого ба дүрэм журам боловсруулах, зөвшөөрөл олгох, санхүүгийн үйл ажиллагаанд хяналт хэрэгжүүлэх, олон улсын хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх үйл ажиллагааг явуулдаг. Мөн зөвхөн санхүүгийн болон санхүүгийн туслах үйлчилгээг зохицуулаад зогсохгүй, мөнгө угаахтай тэмцэх (Anti-money Laundering) болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх (Counter-Terrorist Financing) чиглэлээр ДОУСТ-ийн зохицуулалттай байгууллагуудад хяналт тавих чиг үүрэгтэй байна.⁶⁵

ДСҮА нь тус чөлөөт бүсэд санхүүгийн үйл ажиллагаа эрхлэх хүсэлтэй этгээдүүдэд зөвшөөрөл олгох замаар тэдгээрийг чөлөөт бүсийн зохицуулалтад хамруулж, санхүүгийн үйл ажиллагааг удирддаг. Энэхүү зөвшөөрөл олгох үйл явц нь санхүүгийн зах зээлийн тогтвортой байдал, ил тод байдал, шударга байдлыг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд зөвшөөрөл олгох процесс нь дараах үе шатуудаас бүрдэнэ.⁶⁶

- a) Зөвшөөрлийн хүсэлт (Application Submission): Зөвшөөрөл хүсэгч этгээд нь шаардлагатай баримт бичгүүдийг бүрдүүлэн ДСҮА-д хүсэлт гаргана.
- b) Үнэлгээ (Evaluation): ДСҮА нь хүсэлтийг хянаж, байгууллагын санхүүгийн чадавхи, удирдлагын бүтэц, эрсдлийн удирдлагын системийг үнэлнэ.
- c) Шийдвэр (Decision): Үнэлгээний үндсэнд зөвшөөрөл олгох эсэхийг шийдвэрлэнэ.
- d) Хяналт (Ongoing Supervision): Зөвшөөрөл олгогдсоны дараа тухайн байгууллагын үйл ажиллагааг тогтмол хянаж, зохицуулалтын шаардлагыг биелүүлж буй эсэхийг шалгана.

Ийнхүү ДОУСТ-д бүртгэгдэж, зөвшөөрөл авах хуулийн шаардлагыг Дубайн олон улсын санхүүгийн төвийн тухай хуулийн 23 дугаар зүйлд зохицуулсан байна. Энэхүү зөвшөөрөл олгох процесс нь зөвхөн хууль, дүрмийн дагуу үйл ажиллагаа эрхлэх эрх олгохоос гадна, ДОУСТ дахь санхүүгийн байгууллагуудын эрсдлийг зохистой удирдах, зах зээлийн тогтвортой байдлыг хадгалах чухал механизм болдог байна.

Түүнчлэн ДСҮА нь дэргэдээ бие даасан Санхүүгийн маргаан таслах зөвлөл (Financial Market Tribunal, FMT)-ийн чиг үүргийг гүйцэтгэх бүтэцтэй байх бөгөөд тус

⁶⁵ Regulatory law DIFC law no.1 of 2004, Part 4: general regulation and anti-money laundering provisions, p.52, https://dfsae.thomsonreuters.com/sites/default/files/net_file_store/DFS1547_7446_VER300.pdf

⁶⁶ Dubai Financial Service Authority, Guidebook: Applying for DFSA Authorisation (2011) <https://www.dfsa.ae/application/files/1315/8220/1184/APPLYING-FOR-AUTHORISATION-Final-Nov-2011.pdf>
Velthrad, DFSA Authorisation Process, n.d, <https://www.velthrad.com/blog/dfs-authorisation-process/>

байгууллага нь ДСҮА-аас гаргасан аливаа шийдвэртэй холбоотой маргааныг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэгтэй байна. Тус зөвлөлийн гишүүдийг ДОУСТ-ийн удирдлага томилдог бөгөөд гишүүд нь шүүгч, хуульч, санхүүгийн туршлагатай мэргэжилтнүүдээс бүрддэг.

Өөрөөр хэлбэл, ДСҮА нь тус бүсэд санхүүгийн үйл ажиллагааг зохицуулах чиг үүргийн хүрээнд зөвшөөрөл олгох, торгууль ногдуулах, хориг тавих, лиценз цуцлах зэрэг шийдвэрүүдийг гаргадаг бөгөөд санхүүгийн үйл ажиллагаанд оролцогч этгээд эдгээр шийдвэртэй санал нийлэхгүй бол тус зөвлөлд гомдол гаргах боломжтой.⁶⁷ Тус байгууллага нь ДСҮА-ны шийдвэрийг ДОУСТ-ийн хууль тогтоомжийн дагуу хянан үзээд хэвээр үлдээх, өөрчлөх, хүчингүй болгох эрхтэй байх ДСҮА-аас хараат бусаар бие даан шийдвэр гаргах эрхтэй байна. Зөвлөлийн шийдвэрийн шударга, ил тод байдлыг хангах, санхүүгийн зах зээлд оролцогчдын эрх ашгийг хамгаалах зорилгоор хараат бус, хөндлөнгийн байгууллага хянадаг. Ингэснээр ДОУСТ дахь санхүүгийн зах зээлийг ил тод, найдвартай орчин болгох нөхцөл бүрддэг байна.

ДОУСТ-ийн Шүүхийн Захиргаа (DIFC Judicial Authority)

ДОУСТ-ийн шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллага нь шүүхийн захиргаа болон шүүхээс бүрдэх бөгөөд Дубайн Олон Улсын Санхүүгийн төвийн тухай хуулийн 14, 15, 16 зүйлд тус тус заасны дагуу өөрт олгогдсон бүрэн эрхийн хүрээнд чиг үүргээ хэрэгжүүлж, хууль зүйн, санхүүгийн, захиргааны хувьд бие даасан байдлаар үйл ажиллагаа явуулна. Шүүх нь захиргааны болон хэрэг маргаан шийдвэрлэх асуудлыг хамтад нь багтаасан бие даасан нэгдсэн төсөвтэй байх ба шаардлагатай тохиолдолд Засгийн газраас чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүүжилтийг Холбооны 2016 оны 1 дүгээр хуулийн дагуу олгоно.

Бүтцийн хувьд Ерөнхий шүүгч, түүнийг эзгүйд орлох орлогч шүүгч, бусад шүүгчдээс бүрдэх нийт 16 шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэй бөгөөд тэдгээрийг чөлөөт бүсийн Ерөнхийлөгчийн саналаар Дубайн Эмиратын захирагч томилно.⁶⁸ Харин шүүхийн захиргааны бүтэц нь ДОУСТ-ийн Ерөнхийлөгчийн тогтоолоор томилогдох бөгөөд захиргааны үйл ажиллагаатай холбоотой чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ.

Шүүгчдэд тавигдах шаардлагын тухайд Англи, Сингапур, Австрали зэрэг нийтлэг эрх зүйн улсуудын дээд шүүхүүдэд ажиллаж байсан туршлагатай шүүгчдийг ажиллуулдаг бөгөөд энэ нь ДОУСТ-ийн шүүхийн шударга, төвийг сахисан байдлыг баталгаажуулж, гадаадын хөрөнгө оруулагчдын шүүхэд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлдэг байна.⁶⁹

DIFC-ийн дотоодод мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжууд

АНЭУ-ын Үндсэн хуулийн 121 дүгээр зүйл, Дубайн Олон Улсын Санхүүгийн төвийн тухай хуулийн 22 дугаар зүйлд заасны дагуу Арабын Нэгдсэн Эмират Улсын

⁶⁷ Regulatory law DIFC law no.1 of 2004, Part 2: CHAPTER 4 –THE FINANCIAL MARKETS TRIBUNAL, p.13, https://dfsae.thomsonreuters.com/sites/default/files/net_file_store/DFSA1547_7446_VER300.pdf

⁶⁸ Law No. (5) of 2021, Concerning the Dubai International Financial Centre, Article 14(f).

⁶⁹ Sherif Heikal, Financial Free Zones and Legal Autonomy: A Study of ADGMC and DIFCC, p.173, 25 May. 2025.

үндэсний хууль тогтоомж чөлөөт бүсийн нутаг дэвсгэрт үйлчлэхгүй бөгөөд гагцхүү тус чөлөөт бүсэд мөрдөгдөх тусдаа хууль тогтоомж, дүрэм журамтай байна. Тодруулбал Дубайн Олон Улсын Санхүүгийн Төвийн тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн (b) хэсэгт *“Байгаль орчин, эрүүл мэнд, олон нийтийн аюулгүй байдал болон хүнсний хяналттай холбоотойгоос бусад Эмират дахь хууль тогтоомж нь ДОУСТ, ДОУСТ-ийн удирдах чиг үүргийн байгууллагууд, ДОУСТ-д бүртгэлтэй аж ахуйн нэгжүүд, тэдгээрийн ажилтан, албан хаагчид, эсхүл тэдгээрийн эрх олгосон этгээдүүд, мөн ДОУСТ-ийн нутаг дэвсгэрт байрлах газар, үл хөдлөх хөрөнгө болон бусад өмч хөрөнгөд хамаарахгүй”* гэж зааснаар тус чөлөөт бүс дэх үндэсний хууль тогтоомжийн үйлчлэх хүрээ хязгаарыг тодорхойлсон байна.

ДОУСТ-ийн цахим хуудаст буй мэдээллээр⁷⁰ нийт 29 материаллаг хууль, 27 дүрэм журам мөрдөгдөж байна. Тодруулбал дараах материаллаг хуулиуд хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байна.

- Арбитрын тухай хууль;
- Компанийн тухай хууль;
- Гэрээний тухай хууль;
- Мэдээлэл аюулгүй байдлын тухай хууль;
- Дижитал хөрөнгийн тухай хууль;
- Цахим гүйлгээний тухай хууль;
- Хөдөлмөрийн тухай хууль;
- Төлбөрийн чадваргүй байдлын тухай хууль;
- Оюуны өмчийн тухай хууль;
- Үүргийн тухай хууль;
- Иргэний болон арилжааны хуулийг хэрэглэх тухай хууль;
- Түрээсийн хууль;
- Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн тухай хууль;
- Төлбөрийн систем, төлбөр тооцооны тухай хууль;
- Хувь хүний өмчийн тухай хууль;

⁷⁰Dubai International Financial Center portal, Legal database. <https://www.difc.com/business/laws-and-regulations/legal-database?path=business&path=laws-and-regulations&path=legal-database&path=difc-laws#DIFC%20Regulations>

- Үл хөдлөх хөрөнгийн тухай хууль;

ДОУСТ дахь хөнгөлөлт, чөлөөлөлт

ДОУСТ-д үйл ажиллагаа явуулж буй хуулийн этгээд болон тэдгээрт ажиллаж буй ажилтнууд, удирдах байгууллагад ажиллаж буй ажилтнууд нь Дубайн Олон Улсын Санхүүгийн төвийн тухай хууль 2004 онд батлагдаж хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс хойш 50 жилийн хугацаанд орлогын албан татвар болон ДОУСТ-аас гадагш аливаа этгээдэд мөнгөн хөрөнгийн шилжүүлэг хийхэд ногдуулах татвараас 100 хувь чөлөөлөгдөнө. Энэ тухай Дубайн Олон Улсын Санхүүгийн төвийн тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлд зохицуулсан байдаг. Хуульд заасан дээрх хугацааг Эмират улсын Захирагчийн тушаалаар адил хугацаагаар дахин сунгах боломжтой байдаг байна.

Түүнчлэн ДОУСТ-д үйлдвэрлэсэн, боловсруулсан, эсхүл импортлогдсон бараа нь гаалийн албан татвараас чөлөөлөгдөх бөгөөд эдгээр барааг АНЭУ-аас гадагш экспортлоход мөн адил гаалийн татвар ногдуулахгүй. Мөн ДОУСТ-д хадгалагдаж буй, эсвэл ямар нэг бизнес, үйл ажиллагаанд ашиглагдаж буй бараа, бүтээгдэхүүн нь гаалийн татвараас чөлөөлөгдөнө. Харин ДОУСТ-аас Эмират дахь аливаа бүс рүү экспортлогдсон бүтээгдэхүүн нь анх удаа гадаадаас импортлогдсон гэж үзэгдэх бөгөөд тухайн бүсэд хамаарах гаалийн тарифын дагуу татвар ногдуулна.

Төлбөр тооцооны систем

ДСУА нь тус санхүүгийн чөлөөт бүс дэх төлбөрийн системийг бий болгох, зохицуулах, хөгжүүлэх чиг үүрэг бүхий байгууллага бөгөөд энэ зорилгоор төлбөрийн системтэй холбоотой Төвийн дүрмийг батлан гаргаж, системийг хөгжүүлэх, ажиллуулах стратеги, бодлого болон шаардлагатай аргачлалыг боловсруулах, хэрэгжилтийг хянах, системийг ажиллуулахад шаардлагатай компани, байгууллагыг лицензжүүлэх, бүртгэх, олон улсын хүчин төгөлдөр стандарт, дүрэмд нийцүүлэх, төлбөрийн системтэй холбоотой үүрэг, эрх мэдлийг Төв банканд шилжүүлэх тухай Улсын Төв банктai тохиролцох зэрэг чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.⁷¹

ДОУСТ-д санхүүгийн үйл ажиллагаа эрхлэгч байгууллага нь Төлбөрийн систем үзүүлэгчийн лиценз (Payment Service Provider License, PSP license) авах шаардлагатай бөгөөд тус лицензыг авсанаар дараах үйл ажиллагааг эрхлэх боломжтой.⁷²

(a) Валют солих (Currency Exchange)

(b) Мөнгө шилжүүлэг (Money Transmission)

(c) Төлбөрийн данс нээх эсвэл ашиглуулах (Providing or Operating a Payment Account)

⁷¹ DIFC Law No. 1 of 2009, Payment System Settlement Finality Law, Article

⁷² Wincore Advisory Group, Tax Newsletter: The Dubai International Financial Center – Payment Service Provider License – Providing Money Services, Aug 2021. p.3. <https://wincoreadvisory.com/wp-content/uploads/2021/08/DIFC-Financial-license-PSP-PMS.pdf>

(d) Өөр төлбөрийн данс ашиглан төлбөрийн гүйлгээ хийх (Executing Payment Transactions)

(e) Төлбөрийн хэрэгсэл гаргах (Issuing Payment Instruments)

(f) Хадгаламжийн үйлчилгээ үзүүлэх (Issuing Stored Value)

ДОУСТ дахь хууль тогтоомж, дүрэм журмын зорилгоос үзэхэд зөвхөн лиценз олгох түвшинд биш, ирээдүйд хөгжих чадвартай өргөжиж буй санхүүгийн экосистем, технологид суурилсан, аюулгүй, олон улсын төлбөрийн урсгалыг хөнгөвчилсөн төвлөрсөн төлбөр тооцооны системийг бий болгосон байна.

3. Маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа

ДОУСТ дахь шүүхийн бүтэц нь бага үнийн дүнтэй хэрэг маргаан шийдвэрлэх хялбар ажиллагааны шүүх буюу Small Claims Tribunal (SCT), анхан (Court of First instance) болон давж заалдах (Court of Appeal) шатны шүүхээс бүрдэнэ.

➤ **Хялбар ажиллагааны шүүх (SCT):** Тус шүүхийн бүтэц нь 2007 онд байгуулагдсан бөгөөд ДОУСТ дахь харьяаллын хүрээнд нэхэмжлэлийн үнийн дүн 500,000 AED-ээс ихгүй байх тохиолдолд, эсхүл хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцаанаас үүдэлтэй маргааныг хянан шийдвэрлэнэ. Нэхэмжлэлийн шаардлагын үнийн дүн нь 1,000,000 AED-оос хэтрээгүй, талууд гэрээгээр шүүхийн харьяалалыг сонгож, бичгээр харилцан зөвшөөрсөн байх тохиолдолд тус хялбар ажиллагааны шүүхэд маргаанаа хянан шийдвэрлүүлэх боломжтой байна. Хөдөлмөр эрхлэлтийн харилцаанаас үүдэлтэй маргаанд нэхэмжлэлийн үнийн дүнгийн хэмжээг хязгаарладаггүй байна.

➤ **Анхан шатны шүүх (CFI):** ДОУСТ дахь Анхан шатны шүүх нь чөлөөт бүсийн нутаг дэвсгэр дэх аливаа санхүүгийн үйл ажиллагаа эрхлэгчдийн хооронд байгуулагдсан гэрээ хэлцэл, мөнгөн шилжүүлэг, түүнтэй холбоотой иргэний болон арилжааны шинжтэй маргааныг хянан шийдвэрлэнэ. Мөн тус шүүхийн харьяалалд хамаарахгүй хэдий ч талууд ДОУСТ дахь шүүхийн харьяалалыг сонгосон бол тухайн маргааныг харьяалан шийдвэрлэх боломжтой.

Анхан шатны шүүх нь бүтцийн хувьд (1) иргэний болон арилжааны, (2) технологи болон барилгын, (3) дижитал технологид суурилсан эдийн засгийн шинжтэй хэрэг маргааныг шийдвэрлэх танхимууд болон (4) арбитрын танхимтай. Танхимуудын шүүгчид нь тухайн хэрэг маргааны төрлөөр илүү мэргэшсэн, олон жилийн туршлагатай байдаг байна.

Тухайлбал дэлхий даяар техник технологийн дэвшил хурдацтайгаар өсөж буй энэ цаг үед бизнес, санхүү, худалдаа үйлчилгээний үндсэн үйл ажиллагаанд дижитал технологи зайлшгүй нэвтэрч байгаатай холбоотойгоор блокчейн (Blockchain), хиймэл оюун ухаан (AI), санхүүгийн технологи (FinTech), үүлэн үйлчилгээ (Cloud services) зэрэг технологийн салбар дахь маргааныг хянан шийдвэрлэхэд шүүгчид тусгайлсан нарийн мэргэжлийн мэдлэг, ур чадвар шаардагддаг. Иймд шүүх нь тухайн хэрэг маргааны төрлөөр танхимуудад хуваагдсанаар компаниуд болон бизнес эрхлэгчдэд найдвартай,

баталгаатай хамгаалалтыг бий болгох, шүүхэд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх гол түлхэц болдог байна.

➤ **Давж заалдах шатны шүүх (СА):** Тус шүүх нь гурван шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэйгээр хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэдэг бөгөөд анхан шатны шүүхийн шийдвэрт гаргасан гомдол, ДОУСТ-ийн байгууллагуудаас хүсэлт гаргасан тохиолдолд ДОУСТ-ийн хууль тогтоомжийн аль нэг зүйл заалтыг тайлбарлах бүрэн эрхтэй байна. Давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр нь эцсийн шийдвэр байх бөгөөд тус шүүхийн шийдвэрт гомдол гаргах эрхгүй байна.

Арбитрын танхим

Дубайн Олон Улсын Санхүүгийн төвд Арбитрын журмаар хэрэг маргаан шийдвэрлэх бие даасан институт үйл ажиллагаа явуулдаг байсан бөгөөд Лондонгийн Олон улсын Арбитрын шүүхтэй (LCIA) хамтран ажиллаж, DIFC-LCIA Арбитрын төвийн дүрмийн дагуу арбитрын журмаар маргаан хянан шийдвэрлэдэг байжээ. Гэвч тус бүтцийг Дубайн Засгийн газраас 2021 оны 9 дүгээр сард 34 дугаартай тогтоолоор татан буулгаж⁷³, дан ганц ДОУСТ-ийн бүтцэд харъяалагдахгүйгээр Дубайн Эмиратын хэмжээнд арбитрын журмаар хэрэг маргаан шийдвэрлэх Дубайн Олон Улсын Арбитрын төв (Dubai International Arbitration Center)-ийг байгуулсан. Ингээд тус тогтоол батлагдахаас өмнөх DIFC-LCIA Арбитрын төвийн эрх, үүргийг бүхэлд нь Дубайн Олон Улсын Арбитрын төвд шилжүүлсэн.

Тус тогтоолын 7 дугаар зүйлд заасны дагуу дээрх 34 дүгээр тогтоол хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс эхлэн Дубай болон ДОУСТ-ийн шүүх өөрсдийн баталсан журам, стандартын дагуу Дубайн Олон Улсын Арбитрын төв (DIAC) болон Татан буулгасан Арбитрын шүүх (DIFC-LCIA)-ээс гаргасан шийдвэр, арбитрын арга хэмжээтэй холбоотой аливаа нэхэмжлэл, өргөдөл, давж заалдах гомдлыг үргэлжлүүлэн хянаж байна.

Харин шинээр байгуулагдсан ДОУСТ-ийн шүүхийн Арбитрын танхим нь одоогийн болон өмнө нь шийдвэрлэгдэж байсан арбитрын шүүхийн шийдвэрүүдийг хүлээн зөвшөөрч, хэрэгжүүлэх баталгааг хангахад дэмжлэг үзүүлэх чиг үүрэгтэйгээр ажиллаж байгаа аж.⁷⁴

Шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа

Бүс нутгийн хэмжээнд ДОУСТ-ийн шүүхийн шийдвэр нь Дубайн Эмиратын шүүхийн шийдвэрийн адил биелэгдэнэ. Тодруулбал 2009 онд ДОУСТ-ийн шүүх болон Дубайн шүүхийн хооронд Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны протокол (Protocol of Enforcement) байгуулагдсан⁷⁵ бөгөөд тус протоколд ДОУСТ-ийн шүүхийн шийдвэрийг Дубай хотод хэрэгжүүлэх дараах хоёр шаардлагыг тодорхойлсон.

⁷³ Decree No. (34) of 2021 Concerning the Dubai International Arbitration Centre, Article 4 (2). [https://dlp.dubai.gov.ae/Legislation%20Reference/2021/Decree%20No.%20\(34\)%20of%202021.pdf](https://dlp.dubai.gov.ae/Legislation%20Reference/2021/Decree%20No.%20(34)%20of%202021.pdf)

⁷⁴ Мөн тэнд.

⁷⁵ Summary of the protocol of enforcement between the DIFC Courts and the Dubai Courts, 2009. <https://www.difccourts.ae/about/memoranda/judicial/summary-of-the-protocol-of-enforcement-between-the-difc-courts-and-the-dubai-courts>

А. Шийдвэр, захирамж нь шүүхээс гаргасан эцсийн шийдвэр байх;

Б. Тухайн шүүхийн шийдвэр, захирамжийн хууль ёсны орчуулгыг хавсаргасан байх;

Уг шаардлагыг хангаснаар ДОУСТ-ийн шүүхийн шийдвэр нь Дубайн Эмиратын бүс нутагт Дубайн шүүхийн шийдвэрийн нэгэн адил биелэгдэх шинжтэй байна.

Харин АНЭУ-ын бусад Эмират улсад ДОУСТ-ийн шүүхийн шийдвэр, захирамжийн биелэлтийг хангах тохиолдолд Холбооны Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 221 дүгээр зүйлд заасан журмын дагуу ДОУСТ-ийн шүүхээс шийдвэр гүйцэтгэх баримт бичгийг илгээж, хүлээн авсан шүүгч нь Шийдвэр гүйцэтгэлийн ажиллагаа явуулах тухай захирамж гарган баталгаажуулсаны үндсэнд хэрэгждэг байна.⁷⁶

ДОУСТ-ийн шүүхийн шийдвэр нь 1996 оны Персийн булангийн орнуудын хамтын ажиллагааны зөвлөлийн (GCC) Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай конвенц (The GCC Convention), 1983 оны Шүүхийн хамтын ажиллагааны Арабын Эр-Риядын хэлэлцээр (The Riyadh Convention), 1975 оны Арабын Нэгдсэн Эмират Улс ба Бүгд Найрамдах Тунис Улс хоорондын шүүхийн хамтын ажиллагаа, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх, гэмт хэрэгтнүүдийг шилжүүлэн өгөх тухай хэлэлцээр (The Agreement on Judicial Cooperation, Execution of Judgments and Extradition of Criminals between the United Arab Emirates and the Tunisian Republic), 1992 оны Франц болон АНЭУ-ын хооронд байгуулагдсан Шүүхийн туслалцаа, иргэний болон арилжааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөх, гүйцэтгэх тухай Парисын конвенц (The Paris Convention), 2000 оны Энэтхэг Улстай иргэний болон худалдааны асуудлаар хууль зүйн хамтын ажиллагааны гэрээ (The Agreement on Juridical Cooperation in Civil and Commercial Matters with India), 2000 оны АНЭУ ба Арабын Бүгд Найрамдах Египет Улс хоорондын хууль эрх зүй, шүүхийн хамтын ажиллагааны хэлэлцээр (The Legal and Judicial Cooperation Agreement between the UAE and the Arab Republic of Egypt), 2004 оны Арабын Нэгдсэн Эмират Улс, Бүгд Найрамдах Хятад Улс хоорондын иргэний болон арилжааны асуудлаар шүүхийн туслалцаа үзүүлэх тухай конвенц (The Convention on Judicial Assistance in Civil and Commercial Matters between the United Arab Emirates and the Republic of China), 2009 оны Бүгд Найрамдах Казахстан Улс ба Арабын Нэгдсэн Эмират Улс хоорондын иргэний болон худалдааны асуудлаарх шүүхийн туслалцаа үзүүлэх хэлэлцээр (The Agreement between the Republic of Kazakhstan and the United Arab Emirates on Judicial Assistance in Civil and Commercial Matters)-т тус тус үндэслэн шийдвэр гүйцэтгэлийн ажиллагааг явуулж байгаараа онцлогтой.

Дүгнэлт

Арабын нэгдсэн Эмират улсын эдийн засгийг төрөлжүүлэх стратегийн гол тулгуур гэж салбар салбарт байгуулагдсан 47 чөлөөт бүс, тэр дундаа Санхүүгийн чөлөөт бүсийг нэрлэж болохоор байх ба тэдгээр нь улсын нийгэм, эдийн засагт эерэг нөлөө үзүүлж

байгааг дээрх судалгааны үр дүнгээс харж болохоор байна. АНЭУ-ын Дубай Эмират дахь Дубайн Олон Улсын Санхүүгийн Төвийг өөрийн гэсэн удирдлагын чиг үүрэг бүхий байгууллага, дэд бүтэц, эрх зүйн тогтолцоотойгоор хөгжүүлэн цаашид тухайн бүсэд бизнес эрхлэхэд таатай орчныг бүрдүүлж байгаа нь Ойрх Дорнод болон Умард Африкийн бүс нутагт эдийн засгийн төв болох зорилтод⁷⁷ хүрэхэд чухал нөлөө үзүүлж байгаа юм.

ДОУСТ-д үндэсний эрх зүйн тогтолцооноос ялгаатай иргэний болон арилжааны хууль тогтоомжууд үйлчилж байгаа нь олон улсын жишигт нийцэхүйц бизнесийн орчинг бүрдүүлсэн гэх суурь мөн бөгөөд ингэснээр олон улсын хөрөнгө оруулалтыг татах, хүний нөөц бий болгох, ажлын байр нэмэгдүүлэх, санхүүгийн орчныг тогтвортой, шударга, найдвартай болгох боломжийг бүрдүүлж, бизнес эрхлэгчдэд аливаа чирэгдэл, дарамт учруулахгүй таатай нөхцлийг бий болгожээ. Ийнхүү амжилттай үйл ажиллагаа явуулж буй шалтгаан нь дараах хүчин зүйлсээр тодорхойлогдож байна.

- Үндсэн хуулийн дагуу Эмират улсуудад чөлөөт бүс байгуулах, түүнтэй холбоотой хууль тогтоомжийг батлах эрхийг олгох замаар чөлөөт бүс байгуулагдах эрх зүйн суурийг бий болгосон.
- Тус чөлөөт бүсэд нийтлэг эрх зүй (common law)-д суурилсан бие даасан шүүх, хууль эрх зүйн систем үйлчилдэг бөгөөд ингэснээр гадаадын хөрөнгө оруулагчид, бизнес эрхлэгчдэд бизнесийн маргааныг ил тод, шударгаар шийдвэрлэх итгэлийг нэмэгдүүлдэг.
- Чөлөөт бүс дэх санхүүгийн үйл ажиллагааны хүрээнд олсон орлого, үйлдвэрлэсэн бараа бүтээгдэхүүн, тэдгээрийг гадагш гаргахад 0 хувийн татвар ногдуулдаг.
- Дэлхийн шилдэг хөрөнгийн удирдлага, санхүү, хөрөнгө удирдлага, даатгал, банк, FinTech зэрэг салбарын компаниуд төвлөрч үйл ажиллагаа явуулдаг тул стартап болон хөрөнгө оруулагчдыг холбож, хөрөнгө босгох, хамтын ажиллагаа өрнүүлэхэд таатай нөхцөл бүрдсэн.

Хавсралт 2. Бүгд Найрамдах Казахстан Улс

1. Чөлөөт бүсийн хөгжил, ерөнхий ойлголт

Бүгд Найрамдах Казахстан Улс нь 1991 оны 12 дугаар сарын 15-нд тусгаар тогтнолоо зарлан тунхаглаж, 1992 онд НҮБ-ийн гишүүнээр элсжээ. Тус улс нь засаглалын хувьд ардчилсан дэглэмтэй бөгөөд Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах засаглалтай орон юм. Эдийн засгийн бүтцийн хувьд байгалийн нөөц баялагаас хамаарал ихтэй, нийт экспортын 66 хувийг эрдэс баялаг, түлш, эрчим хүч, үлдсэн хувийг

⁷⁷ Dubai Economic Agenda 'D33', Economic Hub: A sustainable, diverse and productive economy. <https://economymiddleeast.com/news/difc-records-best-ever-performance-in-h1-2025-attracts-1081-new-companies/>

худалдаа үйлчилгээ, аж үйлдвэрлэл эзэлдэг байна.⁷⁸ 2025 оны байдлаар Казахстан Улсад эдийн засгийн 14 чөлөөт бүс үйл ажиллагаа явуулж байгаа ба 2000 оноос хойш 5.5 тэрбум долларын хөрөнгө оруулалт татсан. Мөн түүнчлэн 8.3 тэрбум долларын өртөг бүхий дэд бүтэц, барилга байгууламж, тоног төхөөрөмжийн хөрөнгө оруулалт хийжээ.⁷⁹

Тус улсад өнөөгийн байдлаар 3 төрлийн чөлөөт бүс үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Энэ нь 1/ Хот суурин газрыг түшиглэсэн чөлөөт бүс; 2/ Аж үйлдвэрт төвлөрсөн чөлөөт бүс; 3/ Худалдаа ба хил дамнасан чөлөөт бүс юм. Эдгээрийг дурдвал “Астана-шинэ хот” чөлөөт бүс, “Актау далайн эрэг” чөлөөт бүс, “Инноваци, технологийн парк” чөлөөт бүс, “Онтүстик” чөлөөт бүс, “Үндэсний аж үйлдвэрийн нефт-химийн технопарк” чөлөөт бүс, “Бурабай” чөлөөт бүс, “Сарыарка” чөлөөт бүс, “Павлодар” чөлөөт бүс, “Тараз химийн парк” чөлөөт бүс, “Хоргос” хил орчмын хамтын ажиллагааны төв, Астана олон улсын санхүүгийн төв (AIFC) юм.⁸⁰

Газар зүйн байршлын хувь Казахстан Улс нь Монгол Улстай адил далайд гарцгүй орон боловч Евро-Азийн зүүнээс баруун, хойноос урагш чиглэсэн транзит тээврийн огтлолцолд оршдог ба ОХУ, Беларусь, Армени, Киргиз улстай хоёр болон олон талт хамтын ажиллагаа өрнүүлж байна. Мөн түүнчлэн тус улс нь Баруун Европ болон БНХАУ-ын хооронд ачаа тээврийн дамжин өнгөрөх бүсэд байрладаг байна. Иймээс БНХАУ-аас тээвэрлэх ачаа тээвэр 10 өдрийн дотор, нислэгийн хугацаа 5 цагийн дотор тээвэрлэлт хийгддэгээрээ стратегийн чухал байршилд тооцогдож байна.

Иймээс судалгаанд ач холбогдолтой байдлыг харгалзан Монгол Улсын хөрш орнуудын хил дамнасан худалдааны чөлөөт бүс болох Алтанбулаг, Цагааннуур, Замын-Үүд боомттой ойролцоо чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж буй “Хоргос” хил орчмын хамтын ажиллагааны бүсийг жишээ болгон дор дэлгэрүүлэн авч үзье.

2. Санхүүгийн чөлөөт бүсийн эрх зүйн орчин

“Хоргос” хил орчмын хамтын ажиллагааны төв

Казахстан Улс нь ЗСБНХУ-ыг задрахад БНХАУ-тай авто тээвэр, иргэний нисэхийн салбарт (1992, 1993 он) чөлөөт бүсийг байгуулж байсан бол Хятадын Ляньюньган боомтыг ашиглах хэлэлцээрийг 1995 онд эхлүүлж байжээ. Үүний дараа Төмөр замын салбарт хамтран ажиллах тухай хэлэлцээрийг 2004 онд байгуулсан бөгөөд тухайн жилдээ хил орчмын “Хоргос” Олон Улсын төв байгуулах Ерөнхий хэлэлцээрийг байгуулсан байна. 2005 оны Хоргос Олон улсын төвийн үйл ажиллагааг зохицуулах хэлэлцээрийг байгуулахдаа төмөр замын цариг 1435 мм буюу “нарийн царигтай байх” тухай болон Хятад болон Казахстаны төмөр замыг Коргас (Казахстан) – Хоргос (Хятад) боомтоор дамжуулан холбох тухай холбогдох яамдын хамтын ажиллагааны Санамж бичгүүдийг байгуулсан байна.⁸¹

⁷⁸ Victor Gout, Unlocking the Potential of Kazakhstan's Special Economic Zones: Enhancing Governance, Transparency, and Investment Attraction for Sustainable Growth, Charter cities institute, 2025, page 1.

⁷⁹ Мөн тэнд, 2 дахь тал.

⁸⁰ Мөн тэнд, 4 дэх тал.

⁸¹ Монгол Улсад хуурай боомт байгуулахад гарах эрх зүйн орчны судалгаа, Зам тээврийн хөгжлийн яам, Далайн захиргаа, УБ, 2022 он, 6 дахь тал.

“Хоргос” хил орчмын хамтын ажиллагааны бүс нь Алматы хотод байрших бөгөөд хүн амын тоо 2 сая орчим, нийт газар нутгийн хэмжээ 528 га хэмжээтэй. Үйл ажиллагааны чиглэлийн хувьд химийн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэл, арьс ширний үйлдвэрлэл, худалдаа үйлчилгээ, дэд бүтэц, барилга байгууламж, эдийн засаг, шинжлэх ухаан, технологийн хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх, аялал жуулчлал, эрдэм шинжилгээ, судалгаа, бараа бүтээгдэхүүн экспортлох зэрэг төрлөөр дагнан үйл ажиллагаа явуулж байна.

Тус чөлөөт бүсийн хувьд 2035 он хүртэл үйл ажиллагаа явуулах бөгөөд Евро-Азийн эдийн засгийн холбоонд хамаарах голлох таван улс болох Армени, Беларусь, Казахстан, Киргиз, ОХУ-ын Улс руу БНХАУ-аас дамжин өнгөрөх тээвэр хийх, хил орчмын хамтын ажиллагааг өргөжүүлэхэд чиглэдэг байна.⁸²

Энэхүү чөлөөт бүсийн амжилттай үйл ажиллагаа явуулж байгаа шалтгааныг судлаачид ОХУ болон БНХАУ-ын төмөр замын царигын хэмжээг ижил стандартаар /1435 мм/ тогтоосонтой холбон үздэг байна. Энэ нь БНХАУ-ын Шанхай хотоос ОХУ-ын Москва хүртэлх төмөр замын тээвэр 30-15 өдөр болж тээвэрлэлтийн хугацаа буурсан эерэг үр дүн гарчээ. Мөн үүний хажуугаар Казахстан болон БНХАУ-ын хамтын ажиллагааны гэрээний дагуу чөлөөт бүсийн соёл, хамтын ажиллагаа, зочид буудлын үйлчилгээ, зах худалдааны үйлчлүүлэгчид нь 30 хүртэлх хоногийн визний хөнгөлөлт олгох, хоёр орны аль ч мөнгөн дэвсгэртийг гүйлгээнд ашиглах боломжийг бүрдүүлсэн, хууль зүйн нэгдмэл тогтолцоо нөлөөлсөн гэж үздэг.⁸³ Үүнээс үзвэл хил орчмын хамтын ажиллагааны бүсийг байгуулахад тухайн улсын дэд бүтэц, ялангуяа төмөр замын царигийн хэмжээг тухайн хамтын ажиллагаа явуулж буй улстай ижил стандартаар тавих нь чухал болохыг харуулж байна. Ингээд чөлөөт бүсийг хэрхэн байгуулсан талаар болон хууль эрх зүйн орчны талаар дор дэлгэрүүлэн авч үзье.

Казахстан Улсад чөлөөт бүсийг байгуулах асуудал 1990-ээд оноос эхлэлтэй гэж үзсэн байна. Тухайлбал, 1990-ээд оны эхэн үед хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байх хугацаанд анх “чөлөөт эдийн засгийн бүс” хэмээх нэр томъёог хууль тогтоомждоо хэрэглэж байсан бөгөөд “чөлөөт бүс гэдэг нь гадаадын хөрөнгө оруулалт, дэвшилтэт технологи, менежментийг татах зорилгоор байгуулагдсан захиргааны тусгай хил хязгаар, эрх зүйн дэглэм бүхий бүс” гэх агуулгаар эрх зүйн баримт бичигт тусгагдаж байжээ.

Үүний дараа 1996 оны 1 дүгээр сарын 26-нд батлагдсан “Бүгд Найрамдах Казахстан Улсын эдийн засгийн тусгай бүсийн тухай хууль”-д тусгай бүсэд үйл ажиллагаа явуулах эрх зүйн дэглэм бүхий бүс агуулгаар хуульчлагдаж байсан. Үүнээс хойш 2007 оны “Эдийн засгийн тусгай бүсийн тухай хууль”-иар хөрөнгө оруулагч нарт олгох хөнгөлөлт, урамшууллын бодлого, эрхлэх үйл ажиллагааны чиглэлийг илүү нарийвчилсан байдлаар зохицуулж өгчээ. Ингээд тус хуулийг 2011 оны хуулиар хүчингүй болгон эрх зүйн харилцааг илүү нарийвчлан тодорхойлж, чөлөөт бүсийн удирдлага зохион байгуулалтыг хангах чиг үүргийг хөндлөнгийн менежментийн компани хариуцах,

⁸² Victor Gout, Unlocking the Potential of Kazakhstan's Special Economic Zones: Enhancing Governance, Transparency, and Investment Attraction for Sustainable Growth, Charter cities institute, 2025. 7 дахь тал.

⁸³ Мөн тэнд, 8 дахь тал.

бүсийн үйл ажиллагааны чиглэлийг хөрөнгө оруулагч нарыг татах, өндөр технологи нэвтрүүлэх, хууль зүйн хувьд тусгай дэглэмийн дор үйл ажиллагаа явуулах зэрэг онцлогийг тусгажээ. Энэ хуульд эдгээр чөлөөт бүсийг байгуулах асуудлыг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Казахстаны Ерөнхийлөгч шийдвэрлэх, мөн 25 жилийн хугацаагаар үйл ажиллагаа явуулах хугацаа тогтоож байв.⁸⁴

Дээрх хууль тогтоомжийн хүрээнд тухайн үедээ эдийн засгийн 10 чөлөөт бүс идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулж байсан ба дор дурдсан татвар, хөнгөлөлтийг хөрөнгө оруулагч нарт үзүүлж байжээ. Тухайлбал,

VI. Бүсэд үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгжид нэмэгдсэн өртгийн албан татвар /НӨАТ/ 0 хувь;

VII. Дэд бүтэц, хөрөнгө оруулалтыг улсын төсвийн хөрөнгөөр барих;

VIII. Бүсэд үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгж, байгууллагуудын газар ашигласны түрээсийг 10 хүртэл жилээр чөлөөлөх, эд хөрөнгийн татварыг чөлөөлөх;

IX. Бүсэд үйл ажиллагаа явуулж буй оролцогч аж ахуйн нэгжийн албан татвараас 100 хувь чөлөөлөх;

X. Гаалийн татвараас чөлөөлөх болон захиргааны саад бэрхшээлийг бууруулах зэрэг юм.⁸⁵

Өнөөгийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй эрх зүйн зохицуулалт

Чөлөөт бүс, түүнтэй холбогдох харилцааг өнөөгийн байдлаар 2019 онд батлагдсан “Эдийн засаг болон үйлдвэрлэлийн тусгай бүс”-ийн тухай хуулиар зохицуулж байна. Тус хуулиар чөлөөт бүсийг анх байгуулах хугацааг 25 жилийн хугацаагаар тогтоосон бөгөөд бүсийн оролцогчдоос гадаадын хөрөнгө оруулалт татах, эдийн засгийн тэргүүлэх чиглэлүүдийг тодорхойлоход чиглэсэн.

Уг хуулийн агуулгаар чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааг төрийн бодлого, хяналт дор хувийн менежментийн оролцоотойгоор хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн бөгөөд төрөөс аж ахуйн нэгжийг үйл ажиллагаа явуулах хугацаанд газрын түрээсийг чөлөөлөх, аж ахуйн нэгж байгууллагуудад тодорхой татварын хөнгөлөлт, урамшууллын бодлого тусгагджээ.⁸⁶

“Эдийн засаг болон үйлдвэрлэлийн тусгай бүс”-ийн тухай хуулийн дагуу дараах харилцааг нарийвчлан тодорхойлсон. Энэ нь чөлөөт бүсийг үүсгэн байгуулах, татан буулгах асуудлыг төрийн төв болон орон нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, хуулийн этгээдийн хүсэлтийг үндэслэн эрх бүхий байгууллага шийдвэрлэх юм.⁸⁷ Үүний нэгэн жишээ бол “Онтүстик” чөлөөт бүсийг Казахстан Улсын Ерөнхийлөгчийн 2005 оны

⁸⁴Special economic zones in Kazakhstan during the independence <https://e-history.kz/en/history-of-kazakhstan/show/9714>

⁸⁵ Мөн тэнд.

⁸⁶ Victor Gout, Unlocking the Potential of Kazakhstan's Special Economic Zones: Enhancing Governance, Transparency, and Investment Attraction for Sustainable Growth, Charter cities institute, 2025. 9 дэх тал.

⁸⁷ “Эдийн засаг болон үйлдвэрлэлийн тусгай бүс”-ийн тухай хууль, 15 дугаар зүйл. <https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z1900000242>

7 дугаар сарын 06-ны өдрийн No. 1605 дугаар зарлигаар байгуулсан явдал юм. Харин чөлөөт бүсийг татан буулгах асуудлыг тус хуулийн 24 дүгээр зүйлд зааснаар чөлөөт бүсийг байгуулах хугацаа дуусгавар болсон үндэслэлээр татан буулгахаар хуульчилсан боловч өнөөгийн байдлаар албан ёсоор татан буулгасан тухай мэдээлэл байхгүй байна.

Чөлөөт бүсийг байгуулах ерөнхий процедурын тухайд тухайн хүсэлт гаргагчийн хүсэлтийг хянан шийдвэрлэхийн тулд 1/ Эдийн засгийн үр нөлөө; 2/ Улсын эдийн засгийн тэргүүлэх чиглэлтэй нийцэж буй байдал; 3/ Байгаль орчныг хамгаалах шаардлагад нийцэж буй байдал; 4/ хүн амын амь нас, эрүүл мэнд, дархан цаазат газар нутгийг хамгаалах шаардлага, мөн түүх, соёлын өвийн хор хөнөөл, улс орны үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад харшлахгүй байх зэрэг шалгуур үзүүлэлтийг хангасан эсэхийг харгалздаг.

Чөлөөт бүсийг байгуулах тухай хүсэлт гаргаснаас хойш мэргэжлийн зөвлөл 20 хоногийн дотор эрх зүйн дүгнэлт гаргах үүргийг хүлээдэг. Мэргэжлийн зөвлөлөөс хэрэв энэхүү асуудлаар эерэг дүгнэлт гаргавал эрх бүхий этгээд тухайн хүсэлтийг холбогдох хавсаргасан баримт бичгийн хамт Казахстан Улсын Засгийн газарт хэлэлцүүлэхээр төслийг хүргүүлдэг байна. Хэрэв эрх бүхий мэргэжлийн зөвлөлөөс тухайн асуудлаар сөрөг дүгнэлт гаргавал чөлөөт бүсийг байгуулах шаардлагыг хангаагүй тухай шалтгааныг тайлбарласан баримт бичгийн бүрдлийг хавсаргаж, ажлын таван өдрийн дотор хүсэлт гаргагчид буцаадаг байна.⁸⁸

Чөлөөт бүсийн хил хязгаарыг тогтоох, өөрчлөлт оруулах асуудлыг Казахстан Улсын Засгийн газар хянан шийдвэрлэдэг бөгөөд чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааны чиглэлд өөрчлөлт оруулах хүсэлт гаргах эрхийг төв болон орон нутгийн байгууллага, тухайн бүсэд үйл ажиллагаа явуулж буй хуулийн этгээдүүдэд олгожээ. Уг хүсэлтэд санхүү, эдийн засгийн тооцооллыг хавсаргахаас гадна дээр дурдсан 1/ Эдийн засгийн үр нөлөө; 2/ Улсын эдийн засгийн тэргүүлэх чиглэлтэй нийцэж байгаа байдал; 3/ Байгаль орчныг хамгаалах шаардлагад нийцэж буй байдал; 4/ хүн амын амь нас, эрүүл мэнд, дархан цаазат газар нутгийг хамгаалах шаардлага, мөн түүх, соёлын өвийн хор хөнөөл, улс орны үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад харшлахгүй байх зэрэг шалгуур үзүүлэлтийг хангасан тухай баримт, материалыг эрх бүхий байгууллагад хүргүүлдэг. Энэхүү хүсэлтийн хариуг эрх бүхий этгээд ажлын 15 өдрийн дотор урьдчилан шийдвэрлэж, 20 хоногийн дотор Засгийн газарт чөлөөт бүсийн хил, хязгаарт өөрчлөлт оруулах саналаа хүргүүлдэг байна. Үүний дараа Засгийн газраас чөлөөт бүсийн хил, хязгаарт өөрчлөлт оруулах эсэх шийдвэрийг гаргадаг.⁸⁹

Харин чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгжийн газрын байршилд өөрчлөлт оруулах нь чөлөөт бүсийн хилийн цэсийг өөрчлөх үндэслэл болохгүй гэж хуульчилсан. Мөн тухайн батлагдсан хилийн цэс дотор уг газар шилжүүлэх асуудлыг шийдвэрлэнэ гэжээ.⁹⁰

Чөлөөт бүсийн удирдлага дотоод зохион байгуулалтыг хөндлөнгийн хараат бус менежментийн компани хариуцах бөгөөд хуульд заасны дагуу хөрөнгө оруулагч нарт нэг

⁸⁸ 15 дугаар зүйлийн 3, 4 дэх хэсэг.

⁸⁹ 16 дугаар зүйлийн 1-4 дэх хэсэг.

⁹⁰ 16 дугаар зүйлийн 4.1, 5 дахь хэсэг.

цонхны үйлчилгээ үзүүлэх, мөн оролцогч этгээдийг өргөдлийг хамгийн түргэн шуурхай хүлээн авах, бүртгэх, хянан шийдвэрлэх зарчмыг баримтлахаар тусгасан⁹¹

Харин эдийн засгийн чөлөөт бүсэд оролцогчид тавигдах нийтлэг шаардлагад 1/ Тухайн бүсэд татвар төлөгчөөр бүртгүүлсэн байх; 2/ Тухайн бүсийн тэргүүлэх чиглэлийн үйл ажиллагаа явуулахаар бүртгүүлсэн байх шалгуурыг тавьдаг. Харин 1/ Газрын хэвлийг ашиглагч; 2/ Онцгой албан татвар ногдуулах бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэгч; 3/ Татварын тусгай дэглэм хэрэгжүүлдэг байгууллага; 4/ Хөрөнгө оруулалтын татварын хөнгөлөлт эдэлдэг байгууллага; 5/ Мөрийтэй тоглоомын бизнес эрхэлдэг байгууллагын хүсэлтийг хүлээн авахгүй, бүртгэл хийдэггүй зэрэг онцлогтой.⁹²

Чөлөөт бүсэд оролцогч нарт олгох татвар, бусад хөнгөлөлт, урамшууллын тухайд татвар, гааль, газар, гадаадын ажиллах хүчний хялбарчилсан журам зэрэг хөнгөлөлтийг олгодог байна. Үүнийг дор харуулбал,⁹³

- a) Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар-0 хувь;
- b) Тухайн бүсэд зарагдаж буй бараа бүтээгдэхүүний нэмэгдсэн өртгийн албан татвар /VAT/-0 хувь;
- c) Газрын татвар, түрээсээс чөлөөлөх;
- d) Эд хөрөнгийн татвараас чөлөөлөх;
- e) Менежментийн компанийн газрын татвар, түрээс, эд хөрөнгийн татварыг чөлөөлөх;
- f) Гаалиар импортолж буй бараа бүтээгдэхүүний татвараас чөлөөлөх;
- g) Хөрөнгө оруулалт нь сарын тооцооллын индексээс 1 сая их байх төслүүдийн хувьд гадаадын ажиллах хүчийг татах квот тогтоосон квотоос илүү, ажил олгогч гадаадын ажиллах хүчийг зөвшөөрөлгүйгээр оруулах;
- h) Инженерийн дэд бүтцээр хангах;
- i) Импортоор оруулж буй боловсруулсан ба бусад нэмүү өртөг шингэсэн бараа бүтээгдэхүүнийг 15 жил хугацаагаар татвараас чөлөөлөх;
- j) Импортын тоног төхөөрөмж, сэлбэг хэрэгсэл, түүхий эдийн бүтээгдэхүүний татвар 0 хувь;

⁹¹ Special Economic Zones Industrial Zones <https://sez.qazindustry.gov.kz/files/broshura-eng.pdf>

⁹² Мөн тэнд.

⁹³ Мөн тэнд.

к) Газрын түрээс, зөвшөөрлийг 49 хүртэл жилийн хугацаатай хялбарчилсан нөхцлөөр олгох.⁹⁴

Түүнчлэн чөлөөт бүсэд үйл ажиллагаа явуулж буй оролцогч нарт дээрх хөнгөлөлт, урамшуулыг олгохдоо тухайн бүсэд үйл ажиллагаа явуулахаар бүртгүүлсэн байх, төлөөлөгчийн газраас өөр тухайн бүсэд салбар нэгжгүй байх, чөлөөт бүсийн төлөвлөгөө, үйл ажиллагааны чиглэлд нийцсэн үйл ажиллагаа явуулах гэсэн шалгуурыг тавьдаг.

Мөн чөлөөт бүсийн дэд бүтэц, бүтээн байгуулалтын асуудлыг төрийн оролцоо, дэмжлэгтэйгээр хэрэгжүүлдэг бөгөөд 2020-2024 он хүртэл хэрэгжүүлэх аж үйлдвэр инновацийн хөгжлийн хөтөлбөр, 2025 оны бизнесийн замын зураглал, Эдийн засгийн хялбар ажиллагааны хөтөлбөр, Дижитал Казахстан ба Нурлы Жол дэд бүтцийн хөтөлбөр⁹⁵ зэрэгт төрөөс хөрөнгө оруулах талаар тусгажээ. Үүнээс үзвэл Казахстан Улсад чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааг хэвийн, тогтвортой явуулахад төрөөс ихэд анхаарал хандуулж байгаа болохыг харуулж байна.

Чөлөөт бүсийн хилийн шалган нэвтрүүлэх ажиллагаа, түүний аюулгүй байдлын хувьд Казахстан Улсын гаалийн нутаг дэвсгэрт мөрдөх журам адил зарчмаар үйлчлэхээр хуульчилсан бөгөөд НҮБ-ийн Аюулгүйн зөвлөлийн гаргасан тогтоолыг хэрэгжүүлэх үүднээс гэмт хэргийн мэдээллийг харилцан солилцох үүргийг мөн хүлээдэг.⁹⁶ Мөн чөлөөт бүсийн дотор гарсан аливаа гэмт хэрэг, зөрчлийн хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын асуудлыг Казахстан Улсын Дотоод аюулгүй байдлын хэлтэс (Department of Internal Affairs) хариуцан, шийдвэрлэж байна.⁹⁷

2. Астана олон улсын санхүүгийн төв (AIFC)

2015 оны 5 дугаар сард Казахстан Улсын Ерөнхийлөгчийн зүгээс “Улсын таван суурь инстүүцийг шинэчлэх 100 алхам” нэртэй хөтөлбөр дэвшүүлсэн. Энэхүү хөтөлбөрийн зорилго нь Казахстан Улсыг дэлхийн өндөр хөгжилтэй улсын эхний 30 орны тоонд оруулах, эдийн засгаа эрчимжүүлэхэд чиглэсэн. Үүний нэг чухал хэсэг нь Астана олон улсын санхүүгийн төв байгуулах /Цаашид “АОУСТ” гэх/, хууль эрх зүйн орчныг сайжруулах тухай байв.⁹⁸ Хууль тогтоогчийн зүгээс Астана олон улсын санхүүгийн төвийг

⁹⁴Kazakhstan country economic memorandum, World bank, 2022, 115 дахь тал. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099215106282220794/pdf/P1721130d0dfbb0608c320b74edcad90d8.pdf>

⁹⁵ The State Program for Industrial Innovative Development 2020–2024 (led by the Ministry of Industry and Infrastructure Development, or MIID), the Business Roadmap 2025 (led by the Ministry of National Economy), the Economy of Simple Things program, Digital Kazakhstan, and the Nurdy Zhol (“Bright Path”) Infrastructure Development Program. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099215106282220794/pdf/P1721130d0dfbb0608c320b74edcad90d8.pdf>

⁹⁶Security Council Committee established pursuant to resolution 1718 (2006) <https://docs.un.org/en/S/AC.49/2018/12>

⁹⁷ Rules of interaction of law-enforcement bodies and homeland security concerning safety and legal order in the territory of special economic zone which limits fully or partially match with sites of customs border of the Eurasian Economic Union <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=117888>

⁹⁸ <https://www.morganlewis.com/-/media/files/publication/outside-publication/article/ftse-global-markets-astana-international-financial-center-19july16.pdf>

байгуулахдаа АНЭУ-ын туршлагыг судалж, Дубайн эдийн засаг, санхүүгийн төвийн туршлагыг жишиг болгон эрх зүйн тогтолцоондоо өөрчлөлт оруулжээ.

Тус улсын 2017 оны 3 дугаар сард оруулсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр (2017 No. 51-VI) Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйлийн 3-1 дэх хэсэгт “*Үндсэн хуульд заасны дагуу эдийн засаг, санхүүгийн эрх зүйн тусгай дэглэм тогтоож болно.*” гэж өөрчлөлт оруулсан.⁹⁹

Энэхүү өөрчлөлтийг хийх болсон үндэслэл шаардлагын тухайд дээр дурдсан төрөөс эдийн засгийг эрчимжүүлэх тухай Ерөнхийлөгчийн бодлого, үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг дэмжихэд чиглэсэн бөгөөд Үндсэн хуулийн дээрх энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтөд нийцүүлэн дараах хууль тогтоомжуудад өөрчлөлт оруулсан. Тухайлбал,

- a) Иргэний хууль;
- b) Иргэний процессын хууль;
- c) Эрүүгийн хууль;
- d) Бизнес эрхлэгчийн хууль;
- e) Хөдөлмөрийн хууль;
- f) Газрын хэвлий, газрын хэвлийг ашиглах тухай хууль;
- g) Сэргээгдэх эрчим хүчийг ашиглах, дэмжих тухай хууль;
- h) Хөдөө аж ахуй, хот төлөвлөлт, барилгын үйл ажиллагааны тухай хууль;
- i) Худалдааны үйл ажиллагааны зохицуулалтын тухай хууль;
- j) Агро аж үйлдвэрийн цогцолбор, хөдөө орон нутгийг хөгжүүлэх төрийн зохицуулалтын тухай хууль;
- k) Эдийн засаг болон үйлдвэрлэлийн тусгай бүсийн тухай хууль;
- l) Хувьцаат компанийн тухай хууль;
- m) Бизнесийн түншлэлийн тухай (Law on business partners);
- n) Хязгаарлагдмал хариуцлагатай нөхөрлөл болон хариуцлагатай нөхөрлөлийн тухай хууль;
- o) Концессын тухай хууль;
- p) Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хууль;

⁹⁹Kazakhstan 1995 (rev. 2017), https://www.constituteproject.org/constitution/Kazakhstan_2017?lang=en

q) Арбитрын тухай хууль гэх мэт юм. Мөн үүнээс гадна эдгээр хуулиас гадна тус улсын Ерөнхийлөгчийн зарлигаар олон тооны эрх зүйн актууд гарч байжээ.

Судлаачид дээрх хууль тогтоомжийн дагуу чөлөөт бүс, түүний доторх эрх зүйн тусгай дэглэмийг тус улсын үндэсний эрх зүйн тогтолцооноос ялгамжтай тогтоосон нь гадаадын хөрөнгө оруулагч нарт урт хугацаанд хөрөнгө оруулалт хийх итгэлцлийг бий болгох, улмаар эрх зүйн тогтвортой байдалд эерэг үр дагаврыг бий болгосон гэж үздэг байна.

Тухайлбал, 2024 оны сүүлийн байдлаар тус санхүүгийн төв байгуулагдсанаас хойш нийтдээ 14 тэрбум долларын хөрөнгө оруулалт (6.7 тэрбум долларын багцын хөрөнгө оруулалт, 7.3 тэрбум долларын АОУСТ-ийн оролцогчдын хөрөнгө оруулалт) хийгджээ. Мөн үүнээс гадна нийтдээ улсын төсөвт 278.4 сая ам долларын татвар, 2024 оны сүүлийн хагаст 86.5 сая ам долларын татвар төлсөн ба нийтдээ 9600 ажлын байр бий шинээр бий болгожээ.¹⁰⁰ Үүнээс үзвэл тус санхүүгийн төв нь эдийн засгийн хувьд өндөр үр өгөөжтэй ажиллаж байгаа бөгөөд улсын төсөвт чухал хувь нэмэр оруулж байгаа болохыг харуулж байна.

Гэвч зарим судлаачид Үндсэн хууль болон бусад органик хуулиар Астана олон улсын санхүүгийн төвийн дотор тусгай эрх зүйн тусгай дэглэм тогтоосон нь үндэсний эрх зүйн тогтолцоог эвдсэн хэрэг бөгөөд Үндсэн хуулийг үзэл баримтлалыг зөрчсөн тухай шүүмжлэл гарч байв. Тухайлбал, 2017 онд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн дараа тус улсын зарим хуульчид АОУСТ-ийн хил хязгаар дотор эрх зүйн дэглэмийг тусгайлан авч үзэх нь үндэсний эрх зүйн тогтолцоо, тэр дундаа шүүхийн тогтолцооны нэгдмэл байдалд сөргөөр нөлөөлнө гэж шүүмжилсэн байна. Мөн энэхүү өөрчлөлт нь Казахстан Улсын Үндсэн хуулийн 14 дүгээр зүйлд тусгасан “Хүн бүр хууль шүүхийн өмнө эрх тэгш байх” гэсэн зарчимтай харшлах бөгөөд урт хугацаандаа Казахстан Улсын бүрэн эрхт байдалд сөргөөр нөлөөлнө гэж үзжээ.¹⁰¹

АОУСТ-ийн Үндсэн хуульчилсан хууль ба бусад эрх зүйн актууд

Өмнө дурдсан эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд тус бүсэд үйлчлэх эрх зүйн дэглэмийг үндэсний эрх зүйн тогтолцооноос ялгаатай байдлаар тодорхойлох зорилгоор бүсийн дотор үйлчлэх “Астана олон улсын санхүүгийн төвийн тухай Үндсэн хуульчилсан хууль” (2015),¹⁰² “АОУСТ-ийн Арбитрын дүрэм” (2017 он),¹⁰³ “АОУСТ-ийн Арбитрын болон эвлэрүүлэн зуучлалын тухай дүрэм” (2022)¹⁰⁴, “АОУСТ-ийн шүүхийн дүрэм”¹⁰⁵ гэх 5 дүрэм журмыг мөрдөж байна. Ингээд жишээ болгон 2015 оны 12 дугаар сарын 5-ны

¹⁰⁰ \$3,1 billion raised through the Astana International Financial Centre in 2024

<https://aifc.kz/news/31-billion-raised-through-the-astana-international-financial-centre-in-2024/>

¹⁰¹ Kazakhstan: “Special” Court for Special Cases, <https://cabar.asia/en/kazakhstan-special-court-for-special-cases-2>

¹⁰² Constitutional statute no. № 438-v zrk of 7 december 2015 <https://iac.aifc.kz/wp-content/uploads/2025/03/constitutional-statute-with-amendments-as-of-30-december-2019.pdf>

¹⁰³ Aifc arbitration regulations resolution of the aifc management council, Dated 5 December 2017 <https://iac.aifc.kz/wp-content/uploads/2025/07/aifc-arbitration-regulations-eng.pdf>

¹⁰⁴ Rules on arbitration and mediation at the international arbitration centre, astana 2022 (iac rules) <https://iac.aifc.kz/wp-content/uploads/2025/04/iac-rules-no-cover.pdf>

¹⁰⁵ AIFC Court Rules 2018 <https://iac.aifc.kz/wp-content/uploads/2025/03/3.-legislation-aifc-court-rules-2018.pdf>

өдөр батлагдсан “Астана олон улсын санхүүгийн төвийн Үндсэн хуульчилсан хууль”-ийн зохицуулалтыг нарийвчлан харуулья.

Энэ хууль нь 22 зүйлтэй бөгөөд Астана олон улсын санхүүгийн төвийг эдийн засаг, санхүүгийн тусгай бүс болохыг зарлаж, энэ бүсэд бүртгүүлэх, мөн үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгжид аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар болон цалин, орлогын татвар, бараа, бүтээгдэхүүний нэмэгдсэн өртгийн албан татвар, гадаад ажилтны ажиллах зөвшөөрөл, хөрөнгө оруулагч нарын визийн хөнгөлөлт зэргийг 50 хүртэлх жилийн хугацаагаар хөнгөвчлөх, чөлөөлөх асуудлыг хуульчилжээ.¹⁰⁶ Уг хуулиар дараах асуудлыг зохицуулсан. Үүнд:¹⁰⁷

- a) Нэр томьёо, тодорхойлолт;
- b) Хуулийн зорилго, зорилт, зарчим;
- c) АОУСТ-ийн оролцогч, оролцогчдын үйл ажиллагаа;
- d) АОУСТ-д хэрэглэгдэх хууль;
- e) Цахим орчин дахь виртуал хөрөнгө;
- f) АОУСТ-ийн оролцогчийн төлбөр тооцооны үүрэг, валютын зохицуулалт;
- g) АОУСТ-ийн оролцогчийн хөрөнгө оруулалт;
- h) АОУСТ-ийн бүс нутгийн татварын дэглэм;
- i) Гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний визний дэглэм;
- j) Гадаадын иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлт;
- k) АОУСТ-ийн удирдах байгууллага;
- l) АОУСТ-ийн менежментийн зөвлөх;
- m) АОУСТ-ийн захирагч;
- n) Астанагийн санхүүгийн үйлчилгээний газар;
- o) АОУСТ-ийн шүүх;
- p) Олон улсын арбитрын төв;

¹⁰⁶ Parliament approves law on the setting up of the astana international financial center, 2015 <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-policy-monitor/measures/2771/kazakhstan-parliament-approves-law-on-the-setting-up-of-the-astana-international-financial-center>

¹⁰⁷ Constitutional statute of the republic of Kazakhstan on the Astana international financial centre Constitutional statute no. № 438-v zrk of 7 december 2015 (with amendments as of 30 december 2022) <https://aifc.kz/wp-content/uploads/2024/10/constitutional-statute-of-the-republic-of-kazakhstan-on-the-astana-international-financial-centre.pdf>

- q) АОУСТ-д ашиглагдах хэл;
- г) АОУСТ-ийн хууль тогтоомжийн хэрэглэх хэл;
- с) АОУСТ-ийн менежментийн баримт бичиг үйлдэх хэл;
- т) Хувь хүн, хуулийн этгээдийн хүсэлтэд хариу тайлбар өгөх хэл;
- u) Шүүх хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хэрэглэх хэл;
- v) Төлбөр тооцоог шилжүүлэх хэл;
- w) Хууль тогтоомжийн шилжилтийн заалт;
- x) Энэхүү хуулийг хүчин төгөлдөр болгох тухай заалт гэх мэт.

Үүнээс үзвэл дээрх хууль нь АОУСТ-ийн бүрэн эрх, чиг үүрэг, дотоод зохион байгуулалт зэрэг суурь харилцааг зохицуулсан болох нь харагдаж байна.

АОУСТ-ийн удирдлага, зохион байгуулалт, менежмент

АОУСТ-ийн удирдлага, зохион байгуулалтын эрх зүйн байдал нь “Астана олон улсын санхүүгийн төвийн тухай Үндсэн хуульчилсан хууль” (2015)-иар зохицуулагдаж байна. Энэхүү баримт бичигт зааснаар тус бүсэд мөрдөгдөх хууль тогтоомжийг АОУСТ-ийн удирдлага өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд батлах, бүс доторх татварын дэглэм, визний хөнгөлөлт тогтоох, мөн талуудын албан ёсоор хэрэглэх хэл, бүртгэлийн асуудал, бүтээгдэхүүн үйлчилгээний нэр, төрөл, удирдах байгууллага, тэр дундаа бүсийн дотоод үйл ажиллагааг хариуцах менежментийн компанийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон. Тухайлбал, уг хуульд тусгаснаар бүсийн удирдлага, зохион байгуулалтын бүтцийг дараах байдлаар тогтоожээ.

- a) АОУСТ-ийн удирдах дээд байгууллага;
- b) АОУСТ-ийн Менежментийн зөвлөл;
- c) АОУСТ-ийн Захирагч;
- d) АОУСТ-ийн Санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлэх газар;
- e) АОУСТ-ийн Шүүх;
- f) Олон улсын Арбитрын төв;

Төлбөр тооцооны зохицуулалт

9. Бүсийн оролцогчдын төлбөр тооцоо хийх, мөнгөний бодлогын асуудлыг талууд гэрээнд тохиролцсоны дагуу өөрсдөө тодорхойлох;

10. Хөрөнгийн биржийн арилжаанд гүйцэтгэгдэх төлбөр, тооцоо, шилжүүлэг нь Хөрөнгийн биржийн дүрэмд заасны дагуу хэрэгжүүлэх;

11. Бүсийн доторх санхүүгийн болон мэргэжлийн бусад үйл үйлчилгээг Казахстаны Үндэсний банктай байгуулсан хэлэлцээрийн дагуу АОУСТ-ийн дүрэм, журмаар зохицуулах;

12. Казахстан Улсын Валютын зохицуулалт ба валютад хяналт тавих тухай хуульд тавигдах шаардлагын дагуу төлбөр тооцоо шилжүүлэх асуудал нь АОУСТ-ийн бүс дотор болон бүсийн оролцогч нарт үйлчлэхгүй байх;

13. АОУСТ-ийн оролцогчийг төлөөлөх эрх бүхий субъектийн төлбөр тооцооны шилжүүлэг, банкны үйл ажиллагаа явуулахтай холбоотой мэдээлэл хүргүүлэх, энэ талаарх нарийвчилсан журмыг Казахстаны Үндэсний банктай байгуулсан хэлэлцээрийн дагуу АОУСТ-ийн дүрэм журмаар зохицуулагдах.

Татварын тусгай дэглэм¹⁰⁸

АОУСТ-ийн хөрөнгө оруулагч нарт татварын хөнгөлөлт олгоход дараах шаардлага тавигддаг байна. Үүнд:

1. Татварын хөнгөлөлтийн хөтөлбөрт хамрагдах хүсэлт гаргагч нь 18 ба түүнээс дээш настай байх;

2. Тухайн этгээд нь хүсэлт гаргахаас өмнө 20 жилийн хугацаанд Казахстан Улсын иргэншилтэй байгаагүй байх;

3. Хүсэлт гаргахаас өмнөх 20 жилийн хугацаанд Казахстан Улсад татвар төлөгчөөр бүртгүүлээгүй байх.

Гадаадын хөрөнгө оруулагч нар нь татварын хөнгөлөлтийн хөтөлбөрт хамрагдсанаар 1/ Гадаадын иргэн, хуулийн этгээдийн орлогын албан татвараас чөлөөлөгдөх; 2/ Тухайн иргэн, хуулийн этгээд болон түүний гэр бүлийн гишүүдэд 5 хүртэлх жилийн хугацаагаар оршин суух визний хөнгөлөлт эдлүүлэх; 3/ Татварын хөнгөлөлтөд хамрагдсан бол 90 хоногийн эрхийн гэрчилгээ авах; 4/ Казахстан Улсад ямар нэгэн хязгаарлалтгүйгээр амьдрах, ажиллах, сурах хөнгөлөлт эдлэх зэрэг юм.

АОУСТ-ийн дүрмийн дагуу 2066 оны 1 дүгээр сар хүртэлх хугацаанд дараах төрлийн үйл ажиллагаа явуулах бол аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвараас чөлөөлнө. Үүнд:

a) Исламын орнуудын банкны үйлчилгээ;

b) Давхар даатгалын болон даатгалын брокерын үйлчилгээ;

¹⁰⁸Investment Tax Residency Programme for Foreigners, <https://aifc.kz/itrp-1/>

с) Хөрөнгө оруулалтын сан, нягтлан бодох бүртгэлийн болон үүнтэй холбоотой хөрөнгө оруулалтын бүртгэл, үнэт цаас санал болгох, арилжих, худалдан авах, эргүүлэн авах зэрэг хөрөнгө оруулалтын менежменттэй холбоотой зэрэг үйлчилгээ;

д) Брокер, дилер, андеррайтерийн үйлчилгээ;

е) Астана олон улсын санхүүгийн төв болон тус Төрийн төлөвлөгөөний эрх бүхий төв байгууллага хамтран зөвшилцсөн асуудлаар татвар хураах болон төсөвт төвлөрүүлэх төлбөр төлөхтэй холбоотой санхүүгийн үйлчилгээнүүдийг АОУСТ-ийн дүрмийг баримтлахаар тодорхойлох;

ф) АОУСТ-ийн оролцогчдын ажилтан, албан хаагчдыг тэдгээрийн хөдөлмөрийн гэрээнд үндэслэн хүн амын орлогын албан татвараас чөлөөлөх;

г) АОУСТ-ийн оролцогч хүн, хуулийн этгээдийн үнэт цаас худалдах, шилжүүлэх, ашиг олох, ноогдол ашиг авах зэрэг үйлчилгээний орлогыг хүн амын болон аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвараас чөлөөлөх;

h) АОУСТ-ийн оролцогч хүн, хуулийн этгээдийн хөдлөх хөрөнгө болон газрын төлбөрөөс чөлөөлөх;

Визийн тусгай дэглэм

АОУСТ-ийн бүсэд оролцогч, бүсийн удирдах байгууллагын ажилтан, албан хаагч, татварын хөнгөлөлтийн дагуу оршин суух виз олгох хөтөлбөрт хамрагдсан этгээд, мөн тэдгээрийн гэр бүлийн гишүүн зэрэг тус бүсэд оролцогч гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнийг 5 хүртэлх жилийн хугацаагаар виз олгохоор тусгасан. Мөн тэдгээр визний хөнгөлөлтөд хамрагдсан этгээдүүдэд Казахстан Улсын хууль тогтоомж болон бүс доторх үйлчилж буй дүрэм, журмын дагуу тус улсаас гарахгүйгээр визээ сунгуулах, сэргээх зэрэг тусгагдсан.

Түүнчлэн Эдийн засгийн хамтын ажиллагааны байгууллага болон түүний гишүүн улс, Арабын Нэгдсэн Эмират Улс, Малайз, Сингапур, Монаккогийн Вант Улсыг 30 хоногийн визгүйгээр нэвтрэх эрхийг олгожээ.

3. Маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа

1. Казахстан Улсын шүүхийн тогтолцоо

Казахстан Улсын шүүхийн тогтолцоо нь анхан, давах, хяналтын гэсэн шүүхийн шатлалд хуваагдах бөгөөд давж заалдах болон дээд шүүх нь эрүү, иргэн, захиргааны хэрэг маргааны төрлөөр дагнасан танхимуудад хуваагддаг байна.

Улсын дээд шүүх

1/ Нийт шүүгчдийн хуралдаан (дээд шүүхийн зохион байгуулалтын удирдах дээд байгууллага);

2/ Иргэний хэргийн танхим;

3/ Эрүүгийн хэргийн танхим;

4/ Захиргааны хэргийн танхим.

Улсын дээд шүүх нь Дээд шүүхийн дарга, танхимуудын дарга нараас бүрдэх бөгөөд эдгээр шүүгчид нь сонгон шалгаруулалтын үндсэн дээр томилогддог. Дээд шүүхийн даргын хувьд Шүүхийн дээд зөвлөлийн зөвлөмжийг үндэслэн, Казахстан Улсын Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Сенат 5 жилийн хугацаагаар томилдог. Дээд шүүхийн шүүгчид тавигдах нийтлэг шаардлагын тухайд хуульч мэргэжилтэй байхаас гадна доод тал нь мэргэжлээрээ 20 жил ажилласан, үүнээс 10 жил шүүгчээр ажилласан байх шаардлагыг тавьдаг. Мөн үүнээс гадна Казахстан Улсын Ерөнхийлөгч дээр дурдсан шаардлагуудыг үл харгалзан өөрийн үзэмжээр хууль зүйн товчоо, өмгөөлөгч зэрэг хувийн сектороос Дээд шүүхийн шүүгчид томилуулахаар санал болгох зохицуулалт байдаг байна. Тухайлбал, 2021 онд Ерөнхийлөгч олон улсын аудитын Big4 компанийн төлөөлөгчдөөс Дээд шүүхэд томилуулахаар Сенатад санал болгосон бөгөөд эдгээр нэр дэвшигч нь Дээд шүүхийн шүүгчээр томилогдож байсан ажээ.¹⁰⁹

Давж заалдах шатны шүүх¹¹⁰

Давж заалдах шатны шүүх буюу бүс нутгийн шүүхийг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах асуудлыг Дээд шүүхийн зөвлөл ба Улсын дээд шүүхийн даргын зөвшилцөлд үндэслэн Дээд шүүхийн даргын санал болгосноор Казахстан Улсын Ерөнхийлөгч шийдвэрлэдэг байна. Давж заалдах шатны шүүх нь дарга, танхимын тэргүүн, шүүгч нараас бүрдэх бөгөөд сонгон шалгаруулалтын үндсэн дээр томилогддог. Энэ нь хуульч мэргэжилтэй байхаас гадна мэргэжлээрээ 15 жил ажилласан, үүнээс шүүгчээр 5 жил ажилласан байх шаардлага тавигддаг.

Дүүргийн тусгай шүүх буюу ердийн шүүх¹¹¹

Дүүргийн тусгай шүүх буюу ердийн шүүхүүд нь хэрэг маргааныг анхан шатны журмаар хянан хэлэлцэх бөгөөд арилжааны, захиргааны, эрүүгийн гэх мэт шүүхийн хэрэг маргааныг дагнан хэрэгжүүлдэг. Тухайлбал, шүүхийн энэхүү шатанд аж ахуйн нэгж, байгууллага хооронд үүссэн маргааныг дүүргийн тусгай шүүхээр ихэнхдээ хянан хэлэлцдэг онцлогтой.

Анхан шатны шүүхийн шүүгчээр томилогдох шалгуурын тухайд хуульч мэргэжилтэй байхаас гадна мэргэжлээрээ доод тал нь 5 жил ажилласан, хуульчийн шалгалтад тэнцсэн байх шалгуур тавигддаг.

2. Арбитрын төв¹¹²

¹⁰⁹ The Judicial System in Kazakhstan, <https://tks.law/kz/publications/the-judicial-system-in-kazakhstan>

¹¹⁰ Мөн тэнд.

¹¹¹ Мөн тэнд.

¹¹² Мөн тэнд.

Арбитрын журмаар хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь тус улсын шүүхийн тогтолцоонд хамаардаггүй боловч талууд маргааны харъяаллаа тодорхойлж, тохиролцсон бол арбитрын төвөөр хэргээ шийдүүлэх боломж нээлттэй байдаг.

Өнөөгийн байдлаар тус улсад байнгын болон түр гэсэн хоёр шинжтэй арбитр үйл ажиллагаа явуулж байна. Байнгын арбитр гэдэгт тус улсын нутаг дэвсгэрт бүртгүүлсэн 17 арбитрыг ойлгох бөгөөд түр арбитр гэдэгт талууд өөрсдөө тодорхойлохоор тогтоосон арбитрыг ойлгодог байна.

Мөн үүнээс гадна Астана олон улсын санхүүгийн төв (AIFC)-ийн бүс дотор үйл ажиллагаа явуулж буй Олон улсын арбитрын төв (IAC) үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Эдгээр арбитрын төв нь олон улсын болон дотоодын хуулийн этгээд, иргэн, аж ахуйн нэгжийн худалдаа, арилжааны маргааныг хянан шийдвэрлэдэг онцлогтой.

3. “Астана олон улсын санхүүгийн төвийн бүс”-ийн шүүх¹¹³

“Астана олон улсын санхүүгийн төвийн бүс”-ийн шүүх (цаашид “АОУСТ-ийн шүүх” гэх) нь тус улсын Үндсэн хуулийн 13 дугаар зүйлд заасны дагуу 2015 оны 12 дугаар сарын 07-ны өдрийн нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу байгуулагдсан. Түүнчлэн АОУСТ-ийн шүүх, түүнтэй холбоотой эрх зүйн харилцааг 2017 оны 12 дугаар сарын 5-ны өдөр баталсан “АОУСТ-ийн шүүхийн дүрэм, журам”-аар тодорхойлсон.

Тус шүүх байгуулагдсанаас хойш 2024 оны байдлаар олон улсын арбитрын болон шүүхийн журмаар 1000 гаруй хэрэг маргааныг таслан шийдвэрлэжээ. Үүнээс 53 шүүхийн маргаан, 954 тооны арбитрын болон эвлэрүүлэн зуучлалын маргааныг шийдвэрлэсэн. Түүнчлэн тус санхүүгийн төв байгуулагдсан цагаас хойших сүүлийн 7 жилийн хугацаанд нийтдээ 3400 гаруй хэрэг, маргааныг шийдвэрлэсэн (157 шүүхийн маргаан, 734 арбитрын шийдвэр, 2523 эвлэрүүлэн зуучлалын хэрэг) тоон үзүүлэлттэй байна.¹¹⁴ Ингээд “Астана олон улсын санхүүгийн төвийн бүс”-ийн шүүхийн талаар дор дэлгэрүүлэн авч үзье.

Шүүхийн шатлал

Шүүхийн шатлалын тухайд анхан болон давж заалдах шатны гэсэн 2 шаттай бөгөөд анхан шатны шүүх болох хялбар ажиллагааны шүүх нь 150.000 доллараас бага үнийн дүнтэй хэргийг хялбарчилсан журмаар шийдвэрлэдэг байна. Харин давж заалдах шатны шүүхэд үүнээс дээш үнийн дүнтэй болон ээдрээ төвөгтэй хэргийг шийдвэрлэж эцсийн шийдвэр гаргадаг.

Анхан болон давж заалдах шатанд хэргийг шийдвэрлэхдээ ерөнхий шүүгчээс гадна доод тал нь 4 шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэйгээр шүүх хуралдааныг явуулах бөгөөд харин хялбар ажиллагааны шүүх хуралдааныг 3 шүүгчийн бүрэлдэхүүнтэйгээр хянан шийдвэрлэдэг.

¹¹³ <https://court.aifc.kz/>

¹¹⁴ \$3,1 billion raised through the Astana International Financial Centre in 2024
<https://aifc.kz/news/31-billion-raised-through-the-astana-international-financial-centre-in-2024/>

Шүүгчийн томилгоо

Ерөнхий шүүгч болон бусад шүүгч нарыг АОУСТ-ийн Захирагчийн санал болгосноор Казахстан Улсын Ерөнхийлөгч томилдог. Шүүгч сонгон шалгаруулах нийтлэг журмын тухайд дараах шаардлага тавигддаг. Үүнд:

- a) Тус шүүхийн нийт шүүгчдийн саналыг харгалзан, бүсийн захирагчийн санал болгосноор Ерөнхийлөгч томилох;
- b) Ерөнхий шүүгч болон бусад шүүгчдийг 5 жилийн хугацаагаар сонгох;
- c) Шүүгч нас 80 хүрээгүй байх;
- d) Тухайн шүүгч өмнө нь жишгийн эрх зүйн тогтолцоо бүхий улс орнуудад шүүгч болон хуульчаар ажилласан туршлагатай байх;
- e) Англи хэлийг чөлөөтэй эзэмшсэн байх;
- f) Иргэншлийн хувьд заавал Казахстан Улсын иргэн байх шаардлагагүй бөгөөд өөр ажил давхар эрхэлж буй бол шүүгчээр ажиллахад харшлах ашиг сонирхолгүй байх;
- g) Шүүгч нь АОУСТ-ийн шүүгчээс гадна өөр улсын шүүгчээр ажиллах боломжтой боловч энэ нь тухайн шүүгчийг чөлөөлөх үндэслэл болохгүй.
- h) Шүүгч нь тухайн эдийн засаг, санхүүгийн болон бусад арилжааны хэрэг маргаанд ашиг сонирхлын зөрчилгүй байх;

Дээрх шалгуураас гадна хялбар ажиллагааны шүүхийн шүүгчид 30-аас дээш настай байх, жишгийн эрх зүйн тогтолцооны онцлогоор хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх мэдлэгтэй байх, өмнө нь жишгийн эрх зүйн тогтолцоо бүхий орнуудад хэрэг маргаан хянан шийдвэрлэж байсан туршлагатай буюу шүүгч, хуульчаар ажилласан байх зэрэг шалгуурыг тавьжээ.

Мөн тус бүсэд дээр дурдсан байнгын орон тооны шүүгчээс гадна бүсийн Захирагчтай зөвшилцсөний дагуу Ерөнхий шүүгчээс тодорхой хугацаагаар ажиллах түр шүүгчийг ажиллуулах эрх зүйн боломж нээлттэй байдаг ажээ.

Харин шүүгчийг чөлөөлөх, огцруулах асуудлыг дараах агуулгаар зохицуулсан. Үүнд:

- a) Эрүүл мэндийн хувьд шүүгчээр ажиллах боломжгүй болсон;
- b) Хорих ял авах гэмт хэрэгт буруутгагдсан;
- c) Цаашид ажил үүргээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болох нь тогтоогдсон зэрэг юм.

Эдгээр үндэслэлүүд тогтоогдсон бол бүсийн захирагчийн албан ёсны бичгээр гаргасан хүсэлтийн дагуу Казахстан Улсын Ерөнхийлөгч тухайн шүүгчийг огцруулах асуудлыг шийдвэрлэнэ.

Шүүхийн захиргаа

АОУСТ-ийн шүүхийн дотоод зохион байгуулалт, шүүхийн захиргааны чиг үүргийг хэрэгжүүлэх чиг үүргийг Ерөнхий шүүгч хэрэгжүүлнэ. Үүнд төсөв, санхүү, сургалт, шүүхийн бүртгэл, ажилтан авах зэрэг асуудлаас гадна шүүхийн төсвийг төлөвлөх, зарцуулалтад хяналт тавих, тайлагнах зэрэг чиг үүрэг хамаарна.

Хэргийн харьяалал

Шүүхийн хэргийн харьяаллын тухайд 1/ АОУСТ-ийн бүсэд оролцогч иргэн, аж ахуйн нэгж, хуулийн этгээд, гадаад ажилтны хооронд үүссэн маргаан; 2/ АОУСТ-ийн үйл ажиллагаатай холбоотой болон тус бүсэд хүчин төгөлдөр мөрдөж буй хуулиар харьяалуулсан маргаан; 3/ Талуудаас гэрээнд тохиролцсоны дагуу АОУСТ-ийн шүүх рүү шилжүүлсэн эрх зүйн маргаан; 4/ АОУСТ-ийн гаргасан эрх зүйн актыг тайлбарлахтай холбоотой үүссэн хэрэг маргааныг хамааруулдаг.¹¹⁵

Тус шүүх нь гол төлөв иргэн, арилжааны гэрээ, хэлцэлтэй холбоотой маргааныг хянан шийдвэрлэж байгаа ба эрүү, захиргааны гэх мэт нийтийн эрх зүйн маргааныг хянан шийдвэрлэдэггүйгээрээ онцлогтой. Үүнээс гадна талууд Казахстан Улсын ердийн шүүхэд хэрэг маргаанаа хянан шийдвэрлүүлэх боломжтой боловч энэ тохиолдолд хэрэг хянан шийдвэрлэхийн өмнө болон дараа хэдийд ч АОУСТ-ийн шүүхийг сонгож хэргээ шийдүүлэхээр хүсэлт гаргах эрх нээлттэй. Энэ тохиолдолд талуудад оршин суугаа газарт ямар нэгэн харьяаллын хязгаарлалт тавьдаггүй байна.¹¹⁶

Хэдийгээр дээр дурдсан ерөнхий шаардлагыг холбогдох хууль тогтоомжид тодорхойлсон боловч өнөөгийн практикт дараах асуудлууд үүсэн гарах нь элбэг тохиолддог байна. Тухайлбал, төрөөс Татварын хууль, Бизнес эрхлэгчийн тухай хуулийн дагуу хөрөнгө оруулагч нарт татварын хөнгөлөлт, урамшуулал олгохоор тусгасан боловч гэрээний нэг тал нь төр, төрийн эрх бүхий байгууллага ба хэргийн нөгөө тал гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж байх тохиолдолд талуудын хэргийн харьяаллын талаар ойлгомжгүй байдал үүсдэг байна. Үүнийг талууд гэрээнд тохиролцсоны дагуу хэрэг маргааны шийдвэрлэх газраа сонгон тохиролцох нь түгээмэл байдаг. Мөн үүнээс гадна Иргэний процессын хуульд заасны дагуу гадаадын иргэн, хуулийн этгээдийн Казахстан Улсад үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авахтай холбоотой асуудлыг тус улсын ердийн шүүх харьяалан шийдвэрлэхээр тусгасан зэрэг онцлог зохицуулалттай байна.¹¹⁷

¹¹⁵ Asem B. Bakenova, AIFC Court as Your Dispute Resolution Forum: What You Need to Know, article. <https://www.morganlewis.com/pubs/2022/01/aifc-court-as-your-dispute-resolution-forum-what-you-need-to-know>

¹¹⁶ Энэхүү хуулийн өөрчлөлтийг 2020 оны 06 дугаар сарын 10-ны өдрийн Иргэний хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тусгажээ. <https://www.morganlewis.com/pubs/2022/01/aifc-court-as-your-dispute-resolution-forum-what-you-need-to-know>

¹¹⁷ Asem B. Bakenova, AIFC Court as Your Dispute Resolution Forum: What You Need to Know <https://www.morganlewis.com/pubs/2022/01/aifc-court-as-your-dispute-resolution-forum-what-you-need-to-know>

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэл

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн тухайд тус улсын ердийн шүүхэд хийгдэх шийдвэр гүйцэтгэлтэй адил зарчмаар явагддаг онцлогтой. Өөрөөр хэлбэл, АОУСТ-ийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийг 2010 онд баталсан “Шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа ба шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэгчийн тухай” хуульд зааснаар Казахстан Улсын нутаг дэвсгэр дэх шийдвэр гүйцэтгэлийн асуудлыг үндэсний шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлтэй нэгэн адил зарчмаар хэрэгжүүлэхээр тусгасан. Харин тус улсын хилийн гадна шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх асуудлыг талууд өөрсдийн тохиролцсон хүрээнд олон улсын гэрээ, конвенцийн хүрээнд шийдвэрлэхээр тусгажээ.¹¹⁸

Дүгнэлт

Эдийн засаг, санхүүгийн чөлөөт бүсийг амжилттай хөгжүүлэхэд эдийн засгийн хөнгөлөлт, чөлөөлөлтөөс гадна тусгай бүсийн удирдлага, зохион байгуулалт, эрх зүйн маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, улс төрийн бодлогын тогтвортой байдал, төрийн байгууллагын хүнд сурталгүй байх зэрэг олон хүчин зүйлс нөлөөлдөг.

Казахстан Улс нь эдийн засгаа төрөлжүүлэх, өргөжүүлэх зорилгын хүрээнд өнөөгийн байдлаар нийтдээ 14 чөлөөт бүсийг байгуулан ажиллаж байна. Эдгээр чөлөөт бүс нь төрөл, хэлбэрийн хувьд 1/ Хот суурин газрыг түшиглэсэн чөлөөт бүс; 2/ Аж үйлдвэрт төвлөрсөн чөлөөт бүс; 3/ Худалдаа ба хил дамнасан чөлөөт бүс гэсэн чиглэлээр хөгжиж байна.

Уг судалгаанд хамрагдсан “Хоргос” хил орчмын хамтын ажиллагааны төвийн тухайд “Алтанбулаг”, “Замын-Үүд”, “Цагааннуур” худалдааны чөлөөт бүсүүдтэй үйл ажиллагааны чиглэл, цар хүрээ ойролцоо боловч дараах эрх зүйн зохицуулалтаар ялгаатай болохыг онцолж байна.

a) Чөлөөт бүсийг үүсгэн байгуулах асуудлыг зөвхөн төрийн төв болон орон нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас гадна хуулийн этгээдийн хүсэлтийг үндэслэн эрх бүхий байгууллага шийдвэрлэхээр тусгасан.

b) Чөлөөт бүсийг байгуулах тухай хүсэлт гаргах журам, түүнийг эрх бүхий байгууллага хянан шийдвэрлэх хугацаа, тавигдах шаардлагыг хуулиар нарийвчлан тодорхойлсон.

c) Чөлөөт бүсийн газар эзэмших, ашиглах хугацаа, газар олголтын талаарх үндэслэл журам хөрөнгө оруулагч нарт ил тод бөгөөд ойлгомжтойгоор журамлагдсан.

d) Чөлөөт бүсийн удирдлага, зохион байгуулалтыг хөндлөнгийн бөгөөд хараат бус менежментийн компани зохион байгуулахаар хуульд тусгасан зэрэг онцлог шинжтэй байна.

Астана олон улсын санхүүгийн төвийн тухайд тус улсын хот суурин газрыг түшиглэсэн чөлөөт бүсэд хамаарах бөгөөд байгуулагдсан үеэс хойш эрх зүйн тусгай

¹¹⁸ Мөн тэнд.

дэглэмийн дор үйл ажиллагаа явуулахаар хуульчлагдсан. Үүнийг иргэд, олон нийтийн дунд шүүмжлэлд өртөж байсан боловч тус улсын эдийн засагт мэдэгдэхүйц эерэг үр дүн үзүүлжээ. Астана олон улсын санхүүгийн төв дараах онцлог шинжүүдтэй байна. Үүнд:

а) Астана олон улсын санхүүгийн төв нь тус улсын эрх зүйн тогтолцооноос гадуур буюу тусдаа эрх зүйн дэглэм бүхий татвар, төлбөр тооцоо, виз, шүүхэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тусдаа журамтай. Мөн бүсийн дотор үйлчлэх ялгаатай хууль тогтоомжийг баталсан.

б) Астана олон улсын санхүүгийн төвийн удирдлага, зохион байгуулалтыг хөндлөнгийн, хараат бус менежментийн компани удирдан зохион байгуулахаар хуульчлагдсан.

с) Татвар, гааль, гадаадын иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлт, визний хөнгөлөлт, газрын төлбөр, түрээс зэргийг ил тод бөгөөд тодорхой шалгууртай, урт хугацаагаар тогтоож, хөнгөлөлт чөлөөлөлт олгосон.

д) Маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааг гадны жишигт ойртуулах үүднээс Казахстаны шүүхийн тогтолцооноос гадуур шүүх байгуулсан. Өөрөөр хэлбэл, Жишгийн эрх зүйн бүлийн орнуудаас шүүгч томилон ажиллуулах, улмаар бүсийн доторх шүүхийн захиргаа, хэргийн хөдөлгөөн, хэргийн харьяалал, төсөв, шүүгчийн томилгоо зэргийг хөндлөнгийн хараат бус байдлаар зохион байгуулсан.

е) Гадаадын хөрөнгө оруулагч нарын хөрөнгө оруулалтыг дэмжих үүднээс төрийн оролцоог хамгийн бага байхад анхаарч, төрийн хүнд суртлыг бууруулахад чиглэсэн эрх зүйн орчинг бүрдүүлсэн зэргийг дурдаж болно.

Хавсралт 3. Япон Улс

1. Чөлөөт бүсийн хөгжил, ерөнхий ойлголт

Эдийн засгийн чөлөөт бүс (Free Economic Zone; FEZ) нь олон улсад амжилттай хэрэгжиж буй үр дүнтэй механизм болоод байна. Эдийн засгийн чөлөөт бүсийг байгуулах нь үйлдвэрлэгч болон хөрөнгө оруулагчдад эрх зүйн өөр дэглэм үйлчлэх буюу өөрийн улс оронд үйлчилж буй дэглэмээс өөр тусгай чөлөөт дэглэм үйлчлэх ёстой болохыг эзэн орон хүлээн зөвшөөрч буй хэлбэр юм¹¹⁹. Эдийн засгийн чөлөөт бүсийг байгуулах бодлого, зорилго нь гадаад болон дотоодын аж ахуйн нэгжүүдэд чиглэсэн хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн орчны хэсэгчилсэн лебералчлал гэж болно.

Эдийн засгийн чөлөөт бүс нь олон улсын шинжтэй, Засгийн газрын дэмжлэг, байршил болон тохиромжтой хэмжээтэй байх, өндөр зэрэглэлийн дэд бүтэц шаардагдах зэрэг үндсэн нөхцлүүдийг шаардаж байдаг¹²⁰. Эдгээрийн нэг хүчин зүйл л дутагдвал эдийн засгийн чөлөөт бүс нь амжилттай хэрэгжихгүй. Олон улсын шинж чанар гэдэг нь

¹¹⁹ World Bank, "Special Economic Zones Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development", April 2008. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/343901468330977533/special-economic-zone-performance-lessons-learned-and-implication-for-zone-development>

¹²⁰ https://www.unii.ac.jp/erina-unp/archive/wp-content/uploads/2001/01/pp3811_tssc.pdf

тухайн бүс нутаг хөрөнгө оруулалт татах болон зах зээлээ хуваалцах, олон улстай өрсөлдөх зэрэг нөхцөл хангагдахыг хэлдэг. Олон улсын үйлдвэрлэлийн сүлжээ байгуулагдсан үед эдийн засгийн чөлөөт бүс нь тэдгээрийг өөртөө холбох боломжтой болно. Эдийн засгийн чөлөөт бүс нь гадаадын хөрөнгө оруулалтаар санхүүжигдсэн экспортыг дэмжих хэлбэрийн аж үйлдвэржих бодлогын нэг гол хүчин зүйл болж өгдөг¹²¹. Энэ нь тухайн улсын Засгийн газар өөрийн орны эдийн засгийг дэлхий дахинд нээж, гадаадын хөрөнгө оруулагчид зориулсан “Олон улсын дүрэм журам”-ийн дагуу, өөрийн улсын дотор бизнесийг дэмжих нөхцөл бүрдсэн болохыг олон улсад зарлах идэвхитэй бодлого юм.

Эдийн засгийн чөлөөт бүс нь тодорхой бүсийг төлөвлөн тухайн бүс дотор эрх зүйн хязгаарлалтын зохицуулалтыг бууруулах арга хэмжээ хэрэгжүүлдэг учраас богино хугацаанд тухайн бүсийн эдийн засагт үр дүн үзүүлдэг¹²². Гэхдээ, эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах үр нөлөө нь бүс нутгаар хязгаарлагдсан эдийн засгийн үр дагаварт хүргэдэг гэх шүүмжлэл ч бий. Эрх зүйн зохицуулалтын шинэчлэлийг үндэсний хэмжээнд хэрэгжүүлэх зорилгоор эдийн засгийн тусгай бүс байгуулж байгаа улс орнуудын тоо нэмэгдсээр байх бөгөөд үүний нэг нь Япон Улс юм. Тухайлбал Абэномикс бодлогоор “Улсын стратегийн тусгай бүс байгуулах” нь Засгийн газрын гол арга хэмжээний нэгээр тооцогдож байсан. Улмаар Улсын стратегийн тусгай бүсийн хуулийг баталж, тус хууль нь “Үйлдвэрлэлийн олон улсын өрсөлдөх чадварыг сайжруулах, олон улсын эдийн засгийн үйл ажиллагааны үндэс суурийг бүрдүүлэх”-ийн тулд Япон Улсын Засгийн газар зохицуулалтын шинэчлэлийг дэмжих тогтолцоо болгон эдийн засгийн тусгай бүсүүдийг байгуулсан¹²³. Энэхүү систем нь олон улсын үйлдвэрүүдийг татахад таатай зах зээлийн орчныг бүрдүүлэх, тэр дундаа гадаадын иргэдийн үйл ажиллагааг дэмжих тусгай заалтуудыг бий болгох зорилготой юм.

Ийнхүү Япон Улсын эдийн засгийн тусгай бүсийн талаар баримталж буй өнөөгийн бодлого нь олон улсын худалдааны эрх зүйн салбарт анхаарах асуудлын нэг болж, улам бүр чухал болж байна.

Дэлхийн 2 дугаар дайны дараа эдийн засгийн чөлөөт бүсийн анхны жишээ гэвэл 1959 онд Ирландад байгуулагдсан Шэннон онгоцны буудал дахь чөлөөт худалдааны бүс юм¹²⁴. Үүний дараа 1960 онд бусад улс оронд эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулагдан хөгжиж, тухайлбал Энэтхэг Улсад экспортыг дэмжих бодлогын хүрээнд “Экспортын үйлдвэрлэлийн бүс”, Тайланд 1965 онд “Экспортын үйлдвэрлэлийн бүс” байгуулагдсан байна. 1970-аад онд Бүгд Найрамдах Солонгос Улсад Масан экспортын боловсруулах бүс Вели экспортын боловсруулалтын бүс байгуулагдсан. Үүний дараа БНХАУ-д 1979 онд Гуандун мужийн Шэньжэн, Жухай, Шантау, Фүжян мужийн Шямэн гэсэн дөрвөн бүсийг эдийн засгийн онцгой бүс болгон тогтоосон байна. Энэ мэтчилэн Япон Улсын хөрш улсууд эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулж байсан тул 1980-аад оноос хойш эдийн

¹²¹ Мөн тэнд.

¹²² 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巻1・2号(2016)、37頁。<https://cir.nii.ac.jp/crid/1390293633439922432>

¹²³ 永渕智大「国家戦略特区・構造改革特区の規制の特例措置の追加:外国人を含む開業促進, 規制改革による地方創生等」時の法例1991号(2015年)5頁以下。

¹²⁴ 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巻1・2号(2016)、37頁。<https://cir.nii.ac.jp/crid/1390293633439922432>

засгийн чөлөөт бүс байгуулах хэлэлцүүлэг өрнөж эхэлсэн байна¹²⁵. Тухайн үед БНХАУ нь эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулж эхэлсэн, Япон Улсын засгийн газар олон улсын худалдааг дэмжих бодлогын хүрээнд БНХАУ-тай хийх худалдааг нэмэгдүүлэх шийдвэр гаргасан, үүнтэй уялдаж Япон улс ч мөн хариу арга хэмжээ болгож чөлөөт бүс байгуулах талаар мэтгэлцээн өрнөсөн байна.

Улмаар 1995 оны 1 дүгээр сарын 17-ны өдөр Япон Улсад болсон Ханшин Аважийн хүчтэй газар хөдлөлтийн улмаас их хэмжээний хохирол учирч, сүйдсэн хот сууринг сэргээн босгох бодлогын хүрээнд шинэ үйлдвэрлэл ажлын байр нэмэгдүүлэх зорилгоор БНХАУ-ын эдийн засгийн чөлөөт бүсийг загвар болгон, сэргээн босгох бүс нутгийг тусгай бүс болгон “гаалийн албан татвар”, “аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар” зэргийг чөлөөлөх “эрх зүйн зохицуулалтаас чөлөөлөх жишиг хот” болгох санаачилгыг парламент дээр хэлэлцэж эхэлсэн боловч дэмжигдээгүй байна. Учир нь эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах нь “Нэг улс хоёр систем”-г Япон Улсын Засгийн газар хүлээн зөвшөөрөөгүй¹²⁶ гэж үздэг. Гэхдээ нэг улс хоёр систем гэх нэр томьёо нь анх 1970-аад оны сүүлээр Дэн Сяопин Хонконг, Макаогийн бүрэн эрхт байдлыг сэргээх, Тайваныг Хятадад нэгтгэх бодлого болгон дэвшүүлсэн нэр томьёо боловч Япон улсын засгийн газар өөр утгаар тайлбарлаж байсан. Өөрөөр хэлбэл, Япон улсын Засгийн газар эдийн засгийн чөлөөт бүсийг байгуулж, эрх зүйн зохицуулалтыг чөлөөлөх, татварын өөр дэглэм хэрэглэх нь бүс нутгийн эдийн засгийн ялгарлыг бий болгоно гэдэг агуулгаар тайлбарлан хэрэглэжээ. Эдийн засгийн ялгарлыг багасгах бодлого нь “Үндэсний тэнцвэртэй хөгжил”-ийг дэмжих засгийн газрын хөтөлбөртэй уялдахгүй байсантай холбоотой.

Чөлөөт бүсийн төрөл ангилал

21 дүгээр зуун гарснаар Япон Улсын Засгийн газрын бодлого эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах талаар идэвхитэй судалж иржээ. Үүний үр дүнд “Бүтцийн шинэчлэлийн тусгай бүс”, “Иж бүрэн тусгай бүс”, эдийн засгийг сэргээх Абэномиксийн бодлогын тусгай бүс буюу “Улсын стратегийн тусгай бүс” гэсэн гурван төрлийн тусгай бүсийн тухай хуулийг парламентаас баталсан байна. Эдгээр тусгай бүсийн онцлог, эрх зүйн зохицуулалтын талаар авч үзье.

2. Чөлөөт бүсийн эрх зүйн орчин

Бүтцийн шинэчлэлийн тусгай бүсийн тухай¹²⁷

Тусгай бүс байгуулах асуудлыг “нэг улс, хоёр систем” гэж шүүмжлэн няцаах нь эдийн засгийн өсөлтийг боомилсон хоцрогдсон шүүмжлэл гэж үзэн, Япон Улсын Засгийн газар эдийн засгийн тусгай бүс байгуулах боломжийг судалж “боловсролын тусгай бүс”, “радио долгионы тусгай бүс”, “аялал жуулчлалын тусгай бүс” гэсэн санаачилга гарч эхэлжээ. Түүнчлэн, орон нутгийн засаг захиргааны зүгээс “IT салбарын тусгай бүс” байгуулах санаачилгууд олноор гарах болсон. Тусгай бүс байгуулах нэвтрүүлэх ажил

¹²⁵ Мөн тэнд.

¹²⁶ Мөн тэнд.

¹²⁷ 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巻1・2号(2016)、49頁

эрчимжсэн шалтгаан нь Япон Улсын Засгийн газрын бодлого улс орон даяар бүтцийн өөрчлөлт хийх бодлого барьж ирсэнтэй холбоотой бөгөөд засгийн газрын зүгээс бүтцийн өөрчлөлтийг хийхэд “тусгай бүс” байгуулах замаар зорилгодоо хүрч болох нэг бодлогын хувилбар байв. Улмаар улс орон даяар бүтэц болон эрх зүйн зохицуулалтын шинэчлэлийг хийх нь нүсэр ажил болох тул нийгмийн туршилтын шинжтэйгээр, тодорхой бүст л зохицуулалтын шинэчлэл хийх санаачилга юм. Үүний гол бодлогын хувилбарууд нь нэгдүгээрт, бүс нутгийн онцлогт тохируулан орон даяар мөрдөгдөх хуульд тусгай зохицуулалтыг оруулж өгөх, хоёрдугаарт, тодорхой төрлийн зохицуулалтыг туршилтын журмаар тодорхой бүс нутагт л зөвхөн хэрэгжих байдлаар зохицуулалтаас чөлөөлөх, гуравдугаарт, эдгээр зохицуулалтаас гадна үйлдвэрлэлийн кластеруудыг хөгжүүлэхийн тулд бүс нутгийн онцлогт тохирсон төрөл бүрийн дэмжлэг үзүүлэх зэргээр тусгай бүсүүдийг дэмжиж, үр дүн нь амжилттай болсон тохиолдолд бүс нутгийг өргөжүүлж нийт орон даяар мөрдүүлэх зорилготой байв.

Тусгай бүс байгуулах нийгмийн туршилтад үндэслэн улсын хэмжээний эрх зүйн зохицуулалтын шинэчлэлийг хийхэд ямар хууль батлах вэ гэсэн асуулттай тулгарсан. Ингээд тухайн орон нутгийн захиргаа өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд захирамж гаргах хувилбар, Засгийн газрын яамд эрх зүйн зохицуулалтыг зөөлрүүлэх байдлаар тус тусын хуульд өөрчлөлт оруулах гэсэн хувилбар байсан ч эцэст нь дээрх хоёр арга нь бүс нутагт хэрэгжиж болох ч дараа нь улс орон даяар хэрэгжүүлэхэд хүндрэл үүсгэнэ гэх үндэслэлээр сонгоогүй байна. Ингээд хэлэлцүүлгийн үр дүнд, “Бүтцийн шинэчлэлийн хийх тусгай бүсийн тухай хууль”-ийг батлан гаргахаар болж, тус хуулиар эрх зүйн зохицуулалтаас чөлөөлөх хууль дүрэм журмуудын жагсаалтыг гаргаж, улмаар орон нутаг тухайн жагсаалтаас сонголт хийн ямар төрлийн тусгай бүс байгуулах хүсэлтээ Засгийн газарт гаргаж, парламентаас түүнийг батлах арга замыг сонгож, улмаар “Бүтцийн шинэчлэлийн тусгай бүс нутгийн хууль”-ийг 2002 оны 12 дугаар сарын 18-ны өдөр батлан гаргажээ.

Дээрхээс дүгнэж үзэхэд “Бүтцийн шинэчлэлийн тусгай бүс нутгийн тухай хууль” нь нэгдүгээрт, тодорхой бүс нутгийн бие даасан хөгжлийг дэмжих, хоёрдугаарт бүс нутгийн хөгжлийн үр дүнг улс орон даяар хэрэгжүүлж бүтцийн шинэчлэлийг хийх гэсэн хоёр үндсэн зорилготой байна.

Бүтцийн шинэчлэлийн тусгай бүсийн эрх зүйн орчин

Бүтцийн шинэчлэлийн тусгай бүсийг байгуулахын тулд орон нутгийн захиргаа болон хувийн аж ажуйн нэгжээр хязгаарлалгүй улсын хэмжээнд эрх зүйн тусгай зохицуулт бий болгох шаардлагатай саналуудыг цуглуулна. Улмаар Засгийн газар саналуудыг судалж үзээд хуульд өөрчлөлт оруулах саналыг парламентаар батлуулсан тусгай зохицуулалтад үндэслэн тухайн арга хэмжээ хамаарах чиглэлээр харьяалагдах орон нутгийн засаг захиргаа бизнес төлөвлөгөө боловсруулна. Бизнес төлөвлөгөөг засгийн газраар баталгаажуулснаар эрх зүйн тусгай зохицуулалт хэрэгжиж эхлэнэ¹²⁸.

¹²⁸ 公益財団法人・中部圏社会経済研究所「特区制度分析による地域主導の政策立案・統治モデルの構築に関する調査研究」報告書、2015年、112頁。

а. Дэмжлэг, давуу эрх, тусгай зохицуулалт

Санхүүгийн дэмжлэг: Санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэхгүй.

Татварын дэмжлэг: Татварын дэмжлэг үзүүлэхгүй.

Тусгай зохицуулалт: Зөвхөн тухайн бүс нутагт мөрдөгдөх тусгай зохицуулалтыг бий болгох замаар орон нутгийн хөгжлийг дэмжих, улмаар эрх зүйн тусгай зохицуулалт амжилттай болсон бол тухайн тусгай зохицуулалтыг улсын хэмжээнд нэгдсэн байдлаар хэрэгжүүлэх зорилготой.

Бүтцийн шинэчлэлийн тусгай бүс нутгийн хуульд зааснаар дараах тусгай зохицуулалтуудыг тус хуульд зааж өгсөн байна. Үүнд¹²⁹:

- a) Сургуулийн боловсролын тухай хуулийн тусгай заалтууд;
- b) Орон нутгийн бие даасан байдлын тухай хуулийн тусгай заалтууд;
- c) Эмнэлгийн тусламж үйлчилгээний тухай хуулийн тусгай заалтууд;
- d) Боловсролын боловсон хүчний лицензийн тухай хуулийн тусгай заалтууд;
- e) Хувийн сургуулийн тухай хуулийн тусгай заалтууд;
- f) Галзуу өвчнөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн тусгай заалтууд;
- g) Орон нутгийн нийтийн албан тушаалтны тухай хуулийн тусгай заалтууд;
- h) Газар тариалангийн газрын тухай хуулийн тусгай заалтууд;
- i) Архины албан татварын тухай хуулийн тусгай заалтууд;
- j) Авто замын барилгын болон нийтийн барилга байгууламжийг хувийн хөрөнгөөр хөгжүүлэхийг дэмжих тухай хуулийн тусгай заалтууд;
- k) Орон нутгийн боловсролын байгууллагын удирдлага зохион байгуулалтын тухай хуулийн тусгай заалтууд;
- l) Ахмад настны халамжийн тухай хуулийн тусгай заалтууд;
- m) Нийгмийн даатгалын зөвлөхийн тухай хуулийн тусгай заалтууд;
- n) Хот төлөвлөлтийн тухай хуулийн тусгай заалтууд;
- o) Архины бизнесийн тухай хуулийн тусгай заалтууд;

¹²⁹ Бүтцийн шинэчлэлийн тусгай бүс нутгийн хууль. 12 дугаар зүйлээс 36 дугаар зүйл. https://laws.e-gov.go.jp/law/414AC0000000189#Mp-Ch_5

- p) Улсын их сургуулийн хуулийн тусгай заалтууд;
- q) Засгийн газрын тогтоолын тусгай арга хэмжээ;
- r) Орон нутгийн засаг захиргааны үйл ажиллагааны зохицуулалтын талаар захирамжаар тусгай арга хэмжээ авах.

б. Удирдлагын бүтэц

Бүтцийн шинэчлэлийг дэмжихэд шаардлагатай арга хэмжээг төвлөрсөн, нэгдмэл байдлаар хэрэгжүүлэх зорилгоор Засгийн газрын хуралдаанаар Бүтцийн шинэчлэлийн тусгай бүсийг дэмжих алба байгуулна¹³⁰. Энэхүү албаны гол чиг үүрэг нь 1) Бүтцийн шинэчлэлийн тусгай бүсүүдийн талаар баримтлах үндсэн бодлогын төслийг боловсруулах; 2) Бүтцийн шинэчлэлийн тусгай бүсийн үндсэн бодлогын хэрэгжилтийг дэмжих; 3) Бүтцийн шинэчлэлийг дэмжихтэй холбоотой арга хэмжээг төлөвлөх, боловсруулах, зохицуулалт хийх чиг үүрэгтэй¹³¹ байна. Өөрөөр хэлбэл бүтцийн шинэчлэлийн тусгай бүс болсноор бүсийн удирдлага зохион байгуулалтыг хариуцсан байгууллага бий болохгүй бөгөөд тухайн орон нутгийн засаг захиргаа нь хуулийн хэрэгжилтийг хангаж ажиллахаар байна.

1. Иж бүрэн тусгай бүсийн тухай¹³²

Эдийн засгийн тусгай бүсүүд нь олон улсын өрсөлдөх чадварыг бэхжүүлэх бодлогын хэрэгсэл болж байгаагийн хувьд Япон улсын Засгийн газрын хэрэгжүүлсэн “Иж бүрэн тусгай бүс”-ийн талаар танилцуулна.

Зогсонги байдалд ороод байсан улсын эдийн засгийг сэргээх дохио өгөхийн тулд “Эдийн засгийн чөлөөт бүс”-ийг байгуулах нь Засгийн газрын гол зорилго байв. 2009 оны Япон Улсын парламентийн доод танхимын 45 дахь сонгуулиар бий болсон Засгийн газрын гол хөтөлбөр нь улсын төсвийн үргүй зардлыг бууруулах, хэрэглээг нэмэгдүүлэхийн тулд өрхөд чиглэсэн нөөцийн дахин хуваарилалт хийх агуулга бүхий “Шинэ өсөлтийн бодлого”-оо танилцуулсан. Энэ бодлогын хүрээнд “Иж бүрэн тусгай бүс” байгуулах арга хэмжээ мөн орсон бөгөөд 2011 онд “Иж бүрэн тусгай бүсийн тухай хууль”-ийг батлан гаргажээ. Тус хуульд зааснаар иж бүрэн тусгай бүс нь “Олон улсын стратегийн иж бүрэн тусгай бүс” болон “бүс нутгийг сэргээх иж бүрэн тусгай бүс” гэсэн хоёр төрөлтэй байна.

“Олон улсын стратегийн иж бүрэн тусгай бүс” нь эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих үйлдвэрлэлийн кластерийг бий болгох замаар Япон Улсын олон улс дахь өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлэх зорилготой төсөл хөтөлбөрийг дэмжих бүс бол “Бүс нутгийг сэргээх иж бүрэн тусгай бүс” нь орон нутгийн нөөцийг үр ашигтай ашиглах замаар бүс нутгийн эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих тусгай бүс юм.

¹³⁰ Бүтцийн шинэчлэлийн тусгай бүс нутгийн хууль. 37 дугаар зүйл. https://laws.e-gov.go.jp/law/414AC0000000189#Mp-Ch_5

¹³¹ Мөн тэнд, 38 дугаар зүйл.

¹³² 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巻1・2号(2016)、55頁

Эдгээр иж бүрэн тусгай бүс нь өмнө авч үзсэн “Бүтцийн шинэчлэлийн тусгай бүс”-ээс ялгаатай тал нь¹³³ Засгийн газраас эрх зүйн зохицуулалтын уян хатан байдлыг бий болгох, эрх зүйн зохицуулалтаас чөлөөлөхөөс гадна, татварын таатай уян хатан бодлого хэрэгжүүлэх болон мөнгөн дэмжлэг үзүүлэх боломжтой байдгаараа ялгардаг. Энэ нь тухайн үеийн Засгийн газрын нөөцийг дахин хуваарилах мөрийн хөтөлбөртэй уялддаг.

Иж бүрэн тусгай бүсийн эрх зүйн орчин

Япон Улсад Иж бүрэн тусгай бүсийг байгуулахын тулд орон нутгын засаг захиргаа хүсэлт гаргана¹³⁴. Ингэхдээ Иж бүрэн тусгай бүсийн тухай хуульд хууль эрх зүйн болон татвар, санхүүгийн тусгай журам үйлчлэх стратегийн салбаруудыг зааж өгсөн байдаг. Эдгээр салбараас сонгон хүсэлт гаргасан орон нутгийн засаг захиргаа нь тухайн бүсийн чанарын болон тоон зорилт, тэдгээр зорилтод хүрэх төсөл, эрх зүйн зохицуулалт, зохион байгуулалтын шинэтгэл, дэмжлэг үзүүлэх арга хэмжээг багтаасан иж бүрэн тусгай бүсийг тогтоох саналаа ирүүлнэ. Тусгай бүсийн үнэлгээ, мөрдөн байцаалтын иж бүрэн хороо гэх мэтээр үнэлгээний үйл ажиллагаа явуулсны дараа өргөдлийн шалгуурыг хангасан тохиолдолд зөвшөөрнө.

а. Дэмжлэг, давуу эрх, тусгай зохицуулалт

Санхүүгийн дэмжлэг: Санхүүгийн дэмжлэг үзүүлнэ. Иж бүрэн тусгай бүсийн тухай хуулийн 28 дугаар зүйлд зааснаар тусгай бүсэд үйл ажиллагаа явуулдаг аж ахуйн нэгж Засгийн газраас тогтоосон үйл ажиллагааг явуулахад зориулж зээл авсан бол тухайн аж ахуйн нэгжийг зээлийн хүүгээс чөлөөлдөг байна. Түүнчлэн, “Олон улсын стратегийн иж бүрэн тусгай бүс”-ийн төлөвлөгөө тус бүрд 2 тэрбум иенийн зохицуулалтын сан гаргасан бол “Бүс нутгийг сэргээх иж бүрэн тусгай бүс”-ийн байгуулах төлөвлөгөө тус бүрд 500 сая иенийн зохицуулалтын сантай байна¹³⁵.

Татварын дэмжлэг: Татварын дэмжлэг үзүүлнэ. Иж бүрэн тусгай бүсийн тухай хуулийн 26 дугаар зүйлд Татварын тусгай зохицуулалтын талаар тусгаж өгсөн байна. Тус зүйлд зааснаар Засгийн газраас тогтоосон тусгай бүсэд төсөл хэрэгжүүлж буй аж ахуйн нэгжид Татварын тусгай арга хэмжээний тухай хуульд заасан татварын тусгай горим үйлчилдэг байна. Мөн түүнчлэн, “Олон улсын стратегийн иж бүрэн тусгай бүс”-т тухайн аж ахуйн нэгжийг бүртгэж баталгаажуулсан өдрөөс хойш таван жилийн хугацаанд татвар ногдох орлогын 20 хувийн хөнгөлөлт үзүүлдэг бол, “Бүс нутгийг сэргээх иж бүрэн тусгай бүс”-т үйл ажиллагаа явуулдаг жижиг, дунд үйлдвэрт хөрөнгө оруулсан иргэдийн орлогын албан татварыг хөнгөлдөг байна¹³⁶.

¹³³ Түүнчлэн, Бүтцийн шинэчлэлийн тусгай бүсийн эхний ээлжинд 1197 төслийг сонгон шалгаруулж байсан бол Иж бүрэн тусгай бүсийн төсөлд 44 төсөл л шалгарч байжээ. Энэхүү хоёр төрлийн тусгай бүс нь эдийн засгийн өсөлтийг бий болгох зорилгын хувьд ижил зорилготой боловч, засгийн газрын тухайн үеийн бодлогоос шалтгаалж, өргөн хүрээний эрх зүйн зохицуулалтаас чөлөөлөх бодлогыг хэрэгжүүлэх, аль эсвэл эдийн засгийн тэргүүлэх чиглэлийг эрэмбэлж төвлөрсөн хөрөнгө оруулалт хийх гэсэн өөр өөр тусгай бүсийн хөгжлийн чиг хандлагатай байна.

¹³⁴ Иж бүрэн тусгай бүсийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйл. https://laws.e-gov.go.jp/law/423AC0000000081#Mpat_1

¹³⁵ 伊藤白、「総合特区構想の概要と論点：諸外国の経済特区・構造改革特区との比較から」、国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 698(2011. 2. 3.)、10頁。

¹³⁶ 同様

Тусгай зохицуулалт: Тусгай зохицуулалтыг бий болгож, эрх зүйн зохицуулалтаас чөлөөлөх, зохицуулалтыг цөөрүүлэх арга хэмжээ авна.

Иж бүрэн тусгай бүсийн тухай хуульд сратегийн салбаруудыг дараах байдлаар хуульчилж өгсөн бөгөөд эдгээр төслөөс сонгон хэрэгжүүлж, засгийн газраар баталгаажуулснаар Иж бүрэн стратегийн тусгай бүс болох боломжтой болно. Үүнд¹³⁷:

- a) Дэвшилтэт технологийн судалгаа, хөгжүүлэлтийг дэмжих байгууламж, энэ төрлийн үйл ажиллагаа;
- b) Олон улсын хуралд зориулж хуваарийн бус зорчигч тээврийн үйлчилгээ;
- c) Олон Улсын стратегийн барилга байгууламжийг хөгжүүлэх төсөл;
- d) Тусгай зориулалтын дүүргийн олон улсын стратегийн барилга байгууламжийг хөгжүүлэх төсөл;
- e) Хөдөө аж ахуйн менежментийг сайжруулах хувийн ачааны тээврийн хэрэгслийг ашиглах төсөл;
- f) Шинэ үйлдвэр барих, өргөтгөх төсөл;
- g) Засгийн газрын тогтоолоор тусгайлан заасан төсөл;
- h) Орон нутгийн засаг захиргаанаас тогтоосон төсөл

Дээр дурдсан стратегийн төсөл хөтөлбөрөөс сонгон төслийн төлөвлөгөөгөө боловсруулж, засгийн газраар баталгаажуулснаар дараах хуулиудын тусгай зохицуулалт үйлчилнэ. Үүнд:

- a) Улсын өмчийн тухай хуулийн тусгай заалтууд;
- b) Далайн тээврийн тухай хуулийн тусгай заалтууд
- c) Барилгын стандартын тухай хуулийн тусгай заалтууд
- d) Авто тээврийн хэрэгслээр ачаа тээвэрлэх тухай хуулийн тусгай заалтууд
- e) Үйлдвэрийн байршлын болон бүс нутгийн эдийн засгийн тэргүүлэх төслүүдийг дэмжих замаар бүс нутгийн хөгжлийн суурийг бэхжүүлэх тухай хуулийн тусгай заалтууд
- f) Засгийн газрын тогтоолд заасан зохицуулалтын тусгай арга хэмжээнүүд
- g) Орон нутгийн засаг захиргааны үйл ажиллагааны зохицуулалтын талаар авсан тусгай арга хэмжээ зэрэг хууль эрх зүйн тусгай дэглэмүүд үйлчилдэг байна.

¹³⁷ Иж бүрэн тусгай бүсийн тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлээс 25 дугаар зүйл. https://laws.e-gov.go.jp/law/423AC0000000081#Mpat_1

в. Удирдлагын бүтэц

Тусгай бүс болон хөгжих төсөл боловсруулж, Засгийн газраар баталгаажуулсан тухайн орон нутгийн захиргаа тусгай бүсийн удирдлагыг хэрэгжүүлнэ. Ингэхдээ тухайн тусгай бүсийн засаг захиргаа болон засгийн газрын төлөөллөөс бүрдсэн “Зөвлөл”-ийг байгуулна. Зөвлөлийн үйл ажиллагааны чиг үүрэг нь тусгай бүст хэрэгжүүлж болох шинэ төсөл хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хууль эрх зүйн орчны өөрчлөлтийг боловсруулах, олон улсад өрсөлдөх өрсөлдөөнийг дэмжих шинэ төсөл хөтөлбөрийн талаар хэлэлцүүлэг өрнүүлэх¹³⁸ зорилготой байна.

Түүнчлэн Олон улсын стратегийн иж бүрэн тусгай бүсэд үйл ажиллагаа явуулж буй, аль эсвэл явуулахаар төлөвлөж буй аливаа этгээд орон нутгийн засаг захиргаанд хандан тусгай бүст үйл ажиллагаа явуулахад шаардлагатай байгаа хууль эрх зүйн шинэ журмын талаар санал гаргаж болдог. Өөрөөр хэлбэл тусгай бүст үйл ажиллагаа явуулдаг аж ахуйн нэгж, хувийн хэвшлийн бизнесийн үйл ажиллагаагаа амжилттай явуулахад саад болж буй хууль, дүрэм журмыг өөрчлөх, шаардлагатай шинэ хууль, дүрэм журмыг бий болгох замаар дэмжих үйл ажиллагаа болдог байна.

2. Улсын стратегийн тусгай бүс¹³⁹

Япон Улсын Ерөнхий сайд Шинзо Абэ засгийн эрх аваад “Абеномикс” бодлогын хүрээнд 2014 онд “Улсын стратегийн тусгай бүс” гэсэн шинэ тогтолцоо нэвтрүүлсэн. Улсын стратегийн тусгай бүсүүд нь Абеномиксийн гурав дахь чухал бодлогын бүрэлдэхүүн хэсэг юм. Улсын стратегийн тусгай бүсүүдийг байгуулах гол зорилго нь дэлхийн хэмжээнд Япон Улсад бизнес эрхлэхэд хамгийн таатай орчинг бий болгох зорилготой¹⁴⁰.

Улсын стратегийн тусгай бүс нь анхнаасаа олон улсын худалдааг сэргээх замаар дотоодын эдийн засгийг бүхэлд нь эрчимжүүлэхэд голлон анхаарч байсан ч, Засгийн газрын зүгээс бүс нутгийн онцлох бодлого баримталж, улсын стратегийн тусгай бүсийн хүрээнд “бүс нутгийн сэргээн босголтын тусгай бүс” гэсэн тусгай бүсүүдийг ч мөн байгуулсан. Стратегийн тусгай бүс байгуулах болсон шалтгаан гэвэл өмнө нь байгуулсан тусгай бүсүүдийн эдийн засгийн үр нөлөө хязгаарлагдмал шинжтэй байгааг даван туулж, дэлхийн өнцөг булан бүрээс шилдэг бизнес эрхлэгчдийг татахын тулд “Олон улсын дэвшилтэт супер бүс” байгуулах асуудлыг дэвшүүлж, олон улсын худалдааны зах зээлийг бодитой болгох зорилготой байв.¹⁴¹ Улмаар Засгийн газар улсын стратегийн чухал асуудлуудад тулгамдаж буй чухал асуудлыг тодорхойлж, стратегийн тусгай бүсийн тоог хязгаартайгаар тогтоож ажиллуулах шийдэлд хүрч, 2013 оны 12 дугаар

¹³⁸ Иж бүрэн тусгай бүсийн тухай хуулийн 11 дүгээр зүйл. https://laws.e-gov.go.jp/law/423AC0000000081#Mpat_1

¹³⁹ 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巻1・2号(2016)、57頁

¹⁴⁰ 郭洋春「異形の経済制度:国家戦略特区」世界859号(2014年)78頁。

¹⁴¹ 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巻1・2号(2016)、60頁

сарын 13-ны өдөр “Улсын стратегийн тусгай бүс нутгийн тухай хууль”-ийг батлан гаргасан байна.

Улмаар тус хуулиар, Ерөнхий сайдаар ахлуулсан стратегийн тусгай бүсийн зөвлөлийг байгуулсан нь өмнөх тусгай бүсүүдээс онцлог. Ингээд 2014 оны 3 дугаар сард Токио болон Кансай бүс нутаг, Нийгата хот, Ябу хот, Фүкүока хот, Окинава мужийг улсын стратегийн анхны бүсээр тус тус сонгосон байна.

Стратегийн тусгай бүсийн гол үүрэг бол эдийн засгийг сэргээж, бүтцийн өөрчлөлтийг эрчимжүүлэх, хатуу тогтсон хууль эрх зүйн орчныг хялбарчилж салхи оруулах үүрэгтэй байсан. Гэхдээ нөгөө талаа салхи оруулж болохгүй хэм хэмжээнд ч мөн нөлөөлж байна гэж шүүмжлэл байсан. Тухайлбал үйлчилгээний чанар улсын хэмжээнд нэг стандарттай байх ёстой боловсрол, эрүүл мэндийн салбарт өөр өөр өрсөлдөөний зарчмыг нэвтрүүлэх, хууль эрх зүйн орчныг өөрчлөх нь анхаарах асуудал¹⁴² гэжээ. Түүнчлэн, боловсрол эрүүл мэндийн салбараас гадна хөдөлмөрийн эрх зүйн зохицуулалтыг стратегийн тусгай бүсэд зөөлрүүлэхгүй байх нь зүйтэй¹⁴³ гэсэн шүүмжлэл ч гарч байв.

Улсын стратегийн тусгай бүсийн эрх зүйн орчин

а. Дэмжлэг, давуу эрх, тусгай зохицуулалт

Санхүүгийн дэмжлэг: Санхүүгийн дэмжлэг үзүүлж болно. Улсын стратегийн тусгай бүсийн тухай хуулийн 28 дугаар зүйлд зааснаар тусгай бүст үйл ажиллагаа явуулдаг аж ахуйн нэгж засгийн газраас тогтоосон үйл ажиллагааг явуулахад зориулж зээл авсан бол тухайн аж ахуйн нэгжийг зээлийн хүүгээс чөлөөлдөг байна.

Татварын дэмжлэг: Татварын дэмжлэг үзүүлж болно. Улсын стратегийн тусгай бүсийн тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.2-т Татварын тусгай зохицуулалтын талаар тусгаж өгсөн байна. Тус зүйлд зааснаар засгийн газраас тогтоосон тусгай бүст төсөл хэрэгжүүлж буй аж ахуйн нэгжид Татварын тусгай арга хэмжээний тухай хуульд заасан татварын тусгай горим үйлчилдэг байна.

Тусгай зохицуулалт: Тусгай зохицуулалтыг бий болгоно. Улсын стратегийн тусгай бүсэд бий болгож буй дэмжлэг, давуу эрх нь хууль дүрэм журмын зохицуулалтыг багасгах юм. Өөрөөр хэлбэл, зөвхөн энэ тусгай бүст үйлчлэх хуулийн “тусгай зохицуулалт” байх бөгөөд Улсын стратегийн тусгай бүсийн тухай хуульд тусгасан байдаг. Хуульд боловсрол, хөдөлмөр эрхлэлт, эмчилгээ, газар тариалан, хот төлөвлөлт, барилга байгууламж барих, газар ашиглалттай холбоотой тусгай зохицуулалтуудыг голчлон тусгаж өгсөн байх бөгөөд доорх хүснэгтээс харж болно.

*Хүснэгт 4. Улсын стратегийн тусгай бүсэд мөрдөгдөх тусгай зохицуулалтууд*¹⁴⁴

¹⁴² 中島徹「憲法からみた『国家戦略特区』:経済成長の必要性を問い直す」世界859号(2014年)70頁以下。

¹⁴³ 東海林智「ルールなき雇用社会は許せない」アジア太平洋資料センター編『徹底解剖国家戦略特区:私たちの暮らしはどうなる?』(コモンズ, 2014年)55頁以下。

¹⁴⁴ 高坂晶子、「国家戦略特区の実効性向上に向けて」、JRIレビュー 2014 Vol.9, No.19

Улсын стратегийн тусгай бүсийн тухай хууль	Тусгай зохицуулалт бүхий хууль	Тусгай зохицуулалт үйлчлэх ажиллагаа үйл	Тусгай зохицуулалтын агуулга
12 дугаар зүйл	Зочид буудлын үйл ажиллагаа эрхлэх хууль	Гадаадын иргэд хоноглох байгууламжийн үйл ажиллагаа	Засаг захиргааны нэгжээр баталгаажсан бол тус хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1-т заасан үүргээс чөлөөлөгдөнө.
13 дугаар зүйл	Эмнэлгийн тусламж үйлчилгээний тухай хууль	Дэвшилтэт технологи бүхий эмнэлгийн тусламж үйлчилгээ	Бүс нутагт байх ёстой эмнэлгийн тооны хязгаарлалтад хамааруулахгүй байх
14 дүгээр зүйл	Барилгын стандартын тухай хууль	Барилгын засвар үйлчилгээний үйл ажиллагаа	Барилгын холбогдох дүрэм журмын зохицуулалтаас захирамжаар чөлөөлөх
16 дугаар зүйл	Замын тухай хууль	Замын засвар үйлчилгээний үйл ажиллагаа	Тодорхой нөхцөл хангасан бол эрх зүйн зохицуулалтаас чөлөөлөх
17 дугаар зүйл	Газар тариалангийн газрын тухай хууль	Хөдөө аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэгч менежментээ төрөлжүүлэх, сайжруулахад түлхэц өгөх төсөл	Нөхцөл шаардлага хангасан хуулийн этгээдийг эрх зүйн зохицуулалтаас чөлөөлөх
18 дугаар зүйл		Газар тариалангийн газрын үр ашигтай ашиглалтыг дэмжих төсөл	Нөхцөл шаардлага хангасан хуулийн этгээдийг эрх зүйн зохицуулалтаас чөлөөлөх
19 дүгээр зүйл	Газрын төлөвлөлтийн тухай хууль	Газар дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагаа	Талбайн төлөвлөгөөг баталснаар газар зохицуулалтын төслийг хэрэгжүүлэх зөвшөөрөл гэж үзнэ.
20 дугаар зүйл	Хот төлөвлөлтийн тухай хууль	Хот төлөвлөлт, барилга байгууламжийг хөгжүүлэх төслүүд	Талбайн төлөвлөгөө батлагдсантай холбоотойгоор хотын төлөвлөлтөд өөрчлөлт орсон гэж үзэх.
21 дүгээр зүйл		Хот хөгжүүлэлтийн үйл ажиллагаа	Бүсчлэлийн төлөвлөгөөг баталсны үндсэн дээр бүтээн байгуулалтын зөвшөөрөл шаардлагагүй.
22 дугаар зүйл		Хот төлөвлөлтийн байгууламжийг хөгжүүлэх төсөл	Бүс нутгийн төлөвлөгөөг батлах замаар хотын байгууламжийг батлах буюу зөвшөөрч тооцох
23 дугаар зүйл	Хотыг дахин хөгжүүлэх тухай хууль	Хотыг дахин хөгжүүлэх төслүүд	Бүс нутгийн төлөвлөлтийг батлах замаар хотыг дахин хөгжүүлэх төслүүдийг зөвшөөрсөнд тооцно

24 дүгээр зүйл	Хотыг хувийн төсөл	сэргээх	Зөвхөн хувийн хэвшлийн хотыг сэргээн засварлах төслийн төлөвлөгөөг нутаг дэвсгэрийн төлөвлөгөөний зөвшөөрөлд үндэслэн батлах
----------------	-----------------------	---------	--

в. Удирдлагын бүтэц

Улсын стратегийн тусгай бүсийн үйл ажиллагаанд дараах хоёр байгууллага гол үүрэгтэй. “Улсын стратегийн тусгай бүсийн зөвлөлдөх зөвлөл”-ийг тус хуульд үндэслэн зөвшилцөх байгууллага болгон засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын дэргэд байгуулдаг. Зөвлөлийг Ерөнхий сайд тэргүүлдэг бөгөөд Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын дарга, Онцгой бүсийн асуудал эрхэлсэн сайд, холбогдох бусад сайд, шинжээчдийн зөвлөлийн гишүүдээс бүрдэнэ¹⁴⁵. Тус зөвлөл нь үйл ажиллагаагаа хуралдааны хэлбэрээр явуулах бөгөөд гол хэлэлцэх асуудал нь улсын стратегийн тусгай бүсүүдийн хэрэгжилттэй холбоотой асуудлыг авч үзэх, эрх зүйн зохицуулалтыг цөөрүүлэх, шинээр тусгай зохицуулалтын төрлийг нэмэх асуудлыг авч үзэх гэсэн үндсэн хоёр чиглэлтэй байна¹⁴⁶.

Тусгай бүс тус бүрээр “Бүсийн зөвлөл”-ийг байгуулна. Бүсийн зөвлөл нь орон нутаг, хувийн хэвшил, засгийн газрын төлөөллөөс бүрдэнэ. Энэ зөвлөлийн гол чиг үүрэг нь төсөл хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай эрх зүйн зохицуулалтыг бууруулах төлөвлөгөөг боловсруулна. Төлөвлөгөөнд төслийн дэлгэрэнгүй агуулга, тусгай зохицуулалтын арга хэмжээ, төсөл хэрэгжүүлэх аж ахуйн нэгжийн нэр, хүлээгдэж буй үр дүн зэргийг тусгана¹⁴⁷.

Дүгнэлт

Эдийн засгийн тусгай бүс нь худалдааны эргэлтийг нэмэгдүүлэх замаар гүйлгээний хэмжээг нэмэгдүүлэх болон үйлдвэрлэлийг дэмжих гэсэн хоёр үндсэн чиг үүргийг хослуулсан бүс юм. Иймд эдийн засгийн тусгай бүсийг ангилахдаа энэ хоёр чиг үүргийн алинд нь илүү ач холбогдол өгч байгаагаар нь бүсийн төрлийг тодорхойлох боломжтой. Жишээлбэл, чөлөөт портууд, худалдааны чөлөөт бүсүүд нь худалдааны хэмжээг нэмэгдүүлэхэд голлон анхаардаг чөлөөт бүс юм. Нөгөөтэйгүүр, аж үйлдвэрийн бүс, аж үйлдвэрийн паркууд нь үйлдвэрлэлийг дэмжихэд онцгой анхаарал хандуулдаг чөлөөт бүс юм.

Япон улсад дээрх хоёр чиг үүргийг гүйцэтгэх зорилготой “Иж бүрэн тусгай бүс” болон “Улсын стратегийн тусгай бүс”-үүд байгуулагдан үйл ажиллагаагаа явуулдаг. Ингэхдээ эдгээр тусгай бүсүүдийг тус тусын бие даасан хуулиар зохицуулж, бүс байгуулах санаачилгыг орон нутгийн засаг захиргаа санаачлан засгийн газраар баталгаажуулж байгуулдаг. Ингэхдээ тодорхой стратегийн шинжтэй үйл ажиллагааны төрлөөс сонгон бүсүүдийг байгуулдаг онцлогтой. Тусгай бүст үйл ажиллагаа явуулж

¹⁴⁵ 公益財団法人・中部圏社会経済研究所「特区制度分析による地域主導の政策立案・統治モデルの構築に関する調査研究」報告書、2015年。

¹⁴⁶ 渡嘉敷 美乃、「国家戦略特区の概要と論点」、調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 897(2016. 3.10.)、4頁。

¹⁴⁷ 高坂晶子、「国家戦略特区の実効性向上に向けて」、JRIレビュー 2014 Vol.9, No.19

байгаа хувийн аж ахуйн нэгжүүдийн дуу хоолойг сонсох, бизнесийн таатай орчныг бий болгохын тулд Засгийн газрын болон орон нутгийн захиргааны төлөөллөөс бүрдсэн Зөвлөл ажилладаг. Энэ зөвлөлд хувийн аж ахуйн нэгжүүд хүсэлтээ гарган шинэ төрлийн эрх зүйн зохицуулалт бий болгох шаадлагаа уламжилдаг.

Япон улсын хувьд тусгай бүст үндэсний эрх зүйн тогтолцооноос хялбарчилсан эрх зүйн тусгай зохицуулалтыг бий болгон хуульчилдаг. Ингэхдээ тухайн тусгай зохицуулалтыг “Иж бүрэн тусгай бүсийн тухай хууль” болон “Улсын стратегийн тусгай бүсийн тухай хууль”-даа нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар хуульчилна. Түүнчлэн эдгээр тусгай бүсүүдэд татварын тусгай дэглэм үйлчилж, татварын таатай орчныг бүрдүүлдэг. Мөн засгийн газраас хүүгийн татаас олгох байдлаар дэмжлэг үзүүлдэг.

Япон улсын нэг онцлог нь орон нутгийн засаг захиргааны бие даасан байдал, нутгийн өөрийгөө удирдах ёс сайн хөгжсөн байна. Энэ үүднээс орон нутгийн засаг захиргаа нь эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах санал санаачилга, төсөл төлөвлөгөөг боловсруулж засгийн газраараа батлуулдаг. Энэ ч үүднээс чөлөөт бүсийн удирдлага нь орон нутгийн захиргаанд төвлөрдөг.

Түүнчлэн чөлөөт бүсэд гарсан маргааныг үндэсний эрх зүйн тогтолцооны шүүхээр шийдвэрлүүлэх аль эсвэл үндэсний болон олон улсын арбитраар шийдвэрлүүлэх боломжтой. Үндэсний шүүхийн тогтолцоо сайн хөгжсөн, хараат бус мэргэшсэн шүүхийн тогтолцоотой тул жишгийн эрх зүйн шүүхийн тогтолцоог хэрэгжүүлэх хэрэгцээ шаардлага байдаггүй байна. Өөрөөр хэлбэл, тусгай бүсэд үйлчлэх хууль эрх зүйн орчин болон маргаан шийдвэрлэх ажиллагааг эх газрын эрх зүйн тогтолцоогоор буюу өөрийн улсын эрх зүйн тогтолцоогоор зохицуулж явуулах бөгөөд жишгийн эрх зүйн системийг ашиглах өөрчлөлт хийдэггүй байна.

Хүснэгт 5. Япон Улсын тусгай бүсүүдийн дүгнэлт

Тусгай бүс төрөл	Үндэслэсэн хууль	Гол зорилго	Авах арга хэмжээ	Тусгай бүсүүдийн тоо
Бүтцийн шинэчлэлийн тусгай бүс	Бүтцийн шинэчлэлийн тусгай бүс нутгийн хууль. 2002 он.	Орон нутгийн нөхцөл байдалд тохирохгүй болсон хууль, дүрэм журмыг өөрчлөх замаар, эдийн засаг нийгмийн бүтцийн шинэчлэлийг дэмжиж, орон нутгийн иргэдийн идэвхийг сэргээх	Тусгай зохицуулалтын арга хэмжээ	Нийт 1254 бүсийн төлөвлөгөө батлагдсан (үүний 377 нь одоо ашиглагдаж байгаа, 877 нь улсын хэмжээнд хэрэгжиж эхэлсэн).
Иж бүрэн тусгай бүс	Иж бүрэн тусгай бүсийн тухай хууль. 2011 он.	Олон улсын өрсөлдөх чадварыг бэхжүүлэх, бүс нутгийг сэргээх зорилготой анхдагч санаачлагуудыг хэрэгжүүлэх өндөр боломжтой бүс нутагт	-Тусгай зохицуулалтын арга хэмжээ -Санхүүгийн дэмжлэгийн арга хэмжээ	- Олон улсын стратегийн 7 тусгай бүс - 41 бүс нутгийг сэргээн хөгжүүлэх тусгай бүс

		үндэсний болон бүс нутгийн бодлогын нөөцийг төвлөрүүлэх.	-Татварын дэмжлэг үзүүлэх арга хэмжээ -Хөрөнгийн дэмжлэгийн арга хэмжээ	
Улсын стратегийн тусгай бүс	Улсын стратегийн тусгай бүс нутгийн тухай хууль. 2013 он.	Зоригтой зохицуулалт, институцийн шинэчлэл хийх замаар эдийн засаг, нийгмийн бүтцийн шинэчлэлийг ахиулах, аж үйлдвэрийн олон улсын өрсөлдөх чадварыг бэхжүүлэх, олон улсын эдийн засгийн үйл ажиллагааны бааз суурийг бүрдүүлэхэд анхаарч ажиллана.	-Тусгай зохицуулалтын арга хэмжээ -Санхүүгийн дэмжлэгийн арга хэмжээ -Татварын дэмжлэг үзүүлэх арга хэмжээ	-Анхан шатны 6, - Хоёрдогч 3, -Гуравдагч зэрэглэлийн 1 газар