

**Монгол Улсын гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын эрх
зүйн орчин - Институцийн тулгамдаж буй асуудал**

**Legal Environment for Foreign Investment in
Mongolia - Institutional Issues**

Даансүрэнгийн Дайриймаа

Хууль зүйн ухааны бакалавр (LL.B.).

Улаанбаатар, Монгол Улс

ddairiimaad@gmail.com

Нямхүүгийн Батдэлгэр

Доктор (Ph.D.).

*Монгол Улсын Их Сургуулийн Бизнесийн Сургуулийн
Менежментийн тэнхимийн дэд профессор*

Улаанбаатар, Монгол Улс

batdelger.n@num.edu.mn

Даансрангийн Лхамжав

Хууль зүйн ухааны магистр (LL.M.).

Улаанбаатар, Монгол Улс



[Товч утга]

Монгол Улсын Үндсэн хуульд эдийн засгийн чиг үүргийг тодорхой заасан атал хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн орчин бүрдэж чадахгүй явж ирснийг институцийн чанараас харж болно. Учир нь улс орны засаглалын үр нөлөөг хэмжигч гол үзүүлэлт бол тухайн улсын институцийн чанар юм. Институцийн чанарыг олон нийтийн оролцоо, хариуцлага (Voice and Accountability), улс төрийн тогтвортой байдал (Political Stability), засгийн газрын үр нөлөө (Government Effectiveness), зохицуулалтын чанар (Regulatory Quality), авлигын хяналт (Control of Corruption), хууль хэрэгжилт (Rule of Law) гэсэн зургаан үзүүлэлтээр хэмжиж байна. Хөгжиж буй улсад гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татахад институцийн чанарыг хэмжих дээрх үзүүлэлтээс хууль хэрэгжилт, авлигын хяналт нь хөгжингүй улс орнуудаас илүү ач холбогдолтой болохыг олон улсын судалгаа нотолдог.

Иймд энэ судалгаагаар Монгол Улсад гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг татах эрх зүйн орчинд институцийн чанарыг хэмжигч хууль хэрэгжилт, авлигын хяналт хэрхэн нөлөөлж ирснийг хууль тогтоомж, тоон судалгаа, шинэ институцийн болон үндсэн хуулийн эдийн засгийн онолын хүрээнд авч үзсэн.

Монгол Улсад гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн орчин төлөвшөөгүй ба хөрөнгө оруулагчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах институцийн чиг үүргийн давхардал төрийн захиргааны дээд байгууллагаас доод түвшин хүртэл үргэлжилж байна. Хууль, тогтоомжийн тодорхойгүй байдал нь хэлцлийн зардлыг өсгөх бөгөөд авлигын хяналт, хууль хэрэгжилтийг сулруулж институцийн чанарт сөргөөр нөлөөлөхөөр байгааг энэ судалгаагаар тогтоолоо.

[Түлхүүр үг]

Үндсэн хуулийн эдийн засаг, институцийн чанар, хууль хэрэгжилт, авлигын хяналт, хэлцлийн зардал.

I. Удиртгал

Эдийн засгийн болон улс төрийн үйл ажиллагааны сонголтыг хийхдээ үндсэн хуулийн эрх зүйн институтжсэн дэг журмыг баримтлан хийхийг санал болгодог үндсэн хуулийн эрх зүй, эдийн засгийн судалгааны хосолмол чиглэлийг “үндсэн хуулийн эдийн засаг” гэж нэрлэдэг. Үндсэн хуулийн эдийн засгийн судалгаа төр засгийн эдийн засаг, санхүүгийн аливаа шийдвэр үндсэн хуулиар тодорхойлсон хүрээ хязгаарын дотор байж, түүнийг шүүх эрх мэдэл хянаж байх нь төр засгийн байгууллага, түүний албан хаагчдыг ашиг сонирхлын зөрчил, хээл хахуулаас хамгаалах үндсэн механизм болдог.¹

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эдийн засгийн чиг үүрэг нь улсын нийгэм, эдийн засгийн харилцааны үндэс болох (1) өмчийн бүх төрөл хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөх эрхийг хамгаалах, (2) эдийн засгийн олон хэвшилд тулгуурласан зах зээлийн харилцааг бэхжүүлэх, (3) эдийн засагт төрийн оролцоог хязгаарлан чиглэлийг нь тогтоох, (4) төрийн өмч, байгаль, түүний баялгийг хамгаалах, зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх харилцааны үндсийг тодорхойлон хуульчлан бэхжүүлж, хамгаалахад оршино.² Үндсэн хуульд эдийн засгийн чиг үүргийг ийм тодорхой заасан атал хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн орчин бүрдэж чадахгүй байгаа нь анхаарал татсан асуудал юм. Тулгамдаж буй уг асуудал судалгааны ач холбогдлыг давхар илэрхийлнэ.

Улс орны засаглалын үр нөлөөг хэмжигч гол үзүүлэлт бол тухайн улсын институцийн чанар юм. Институцийн чанарыг олон нийтийн оролцоо, хариуцлага (Voice and Accountability), улс төрийн тогтвортой байдал (Political Stability), засгийн газрын үр нөлөө (Government Effectiveness), зохицуулалтын чанар (Regulatory Quality), авлигын хяналт (Control of Corruption), хууль хэрэгжилт (Rule of Law) гэсэн зургаан үзүүлэлтээр хэмжинэ.³ Засгийн газрын урьдчилан таамаглах аргагүй бодлого, хэт их зохицуулалтын дарамт, хүлээх хариуцлагын тодорхойгүй байдал нь гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг зогсоох гол шалтгаан болж байна.⁴

Институцийн чанарт гарах өөрчлөлт эдийн засгийн өндөр ач

¹ Нанзаддоржийн Лүндэндорж, Jurisprudence Эрх зүй судлал: Философи, онол (Улаанбаатар: Мөнхийн үсэг, 2011), 169 дэх тал.

² Бяраагийн Чимэд, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал (2 дахь хэвлэл), (Улаанбаатар: Чимид сан, 2017), 99 дэх тал.

³ Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. «The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues1.» Hague journal on the rule of law 3, no. 2 (2011), 220-246.

⁴ Daude, Christian, and Ernesto Stein. «The quality of institutions and foreign direct investment.» Economics & Politics 19, no. 3 (2007), 317-344.

холбогдолтой. Учир нь хууль тогтоох, түүнийг хэрэгжүүлэх болон хянах байгууллагын харилцан үр дүнтэй цогц үйл ажиллагаа үндсэн хуулийн эдийн засгийг дэмжих, тэр дундаа гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг татах, нутагшуулах, үр шимийг хүртэх суурь болдог.

Институцийн чанарын судалгаа дэлхий дахинд 2018 оноос хойш эрчимжиж байгаа ч хөгжиж буй улс орны засгийн газраас барьж буй бодлогын оновчтой байдал, түүнийг хэрэгжүүлэх чадавхыг судлах орон зай байсаар байна.⁵ Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онолын судалгааг дотоодод Н.Лүндэндорж, Х.Сэлэнгэ, О.Мөнхсайхан, Х.Сайнхишиг нарын судлаачид, гадаадын хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн орчны талаар Т.Мэндсайхан, Б.Амарсанаа, Э.Байгаль, М.Уянга, Б.Тамир, С.Должин, Т.Алтангэрэл зэрэг олон судлаачид судалжээ. Гэсэн хэдий ч гадаадын хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн орчны институцийн хүрээнд хийгдсэн судалгаа хязгаарлагдмал байна.

Нийгмийн харилцаанд ижил, ойролцоо үүрэг гүйцэтгэдэг хүчин зүйлсийг аливаа үзэл баримтлал, онолоос нь салгасны үндсэн дээр харьцуулалт хийх нь илүү үр дүнтэй гэдэгтэй судлаачид санал нийлдэг.⁶ Энэ хандлагыг баримталж, үндсэн хуулийн эдийн засгийн судлагдахууныг гадаадын хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн орчноор хязгаарлаж судалсан. Судалгаа нь удиртгал ба үндсэн хэсгээс бүрдэнэ. Судалгааны үндсэн хэсгийн 2.1-т эрх зүй ба шинэ институцийн эдийн засгийн онолын талаар авч үзсэн. Удаах 2.2 дахь хэсэгт Монгол Улсын гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг татах институцийн чанарын: хууль хэрэгжилт үзүүлэлтийг (а) хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн орчин ба (b) хөрөнгө оруулалтын өгөөжийн шинжилгээгээр, (c) институцийн чанарын: авлигын хяналтын үзүүлэлтийг хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн орчин ба авлигын индексийн үр дүнд дүгнэлт хийж үнэлсэн. Сүүлийн 2.3 дахь хэсэгт хөрөнгө оруулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас хөрөнгө оруулагчийн өргөдөл гомдол хүлээн авах анхан шатны нэгж хүртэлх институцийн хуулиар хүлээсэн чиг үүргийн давхардалд дүн шинжилгээг хийлээ. Эцэст нь судалгааны үр дүнг нэгтгэж, дүгнэсэн.

II. Үндсэн хэсэг

2.1. Эрх зүй ба шинэ институцийн эдийн засгийн онолын тухайд

Ухамсар нь үргэлж санаатай бөгөөд заавал объект руу чиглэсэн

⁵ Duan, Longlong, and Xin Wan, "Evolution of Global Institutional Quality Research: Hot Topics and Prospects (2005-2024)", Theoretical Economics Letters 15, no. 2 (2025), 344.

⁶ Батболдын Амарсанаа, Харьцуулсан эрх зүй судлал (2 дахь хэвлэл), (Улаанбаатар: МУИС пресс, 2014), 26 дахь тал.

эсвэл чиглүүлж байдаг. Иймээс ч хүний өдөр тутамдаа хийж буй бүхий л үйлдэл нь дадал зуршлаар хөглөгддөг. Ийм дадал зуршлыг байгаа байдлыг */ipso facto/* хүлээн зөвшөөрөх⁷ буюу нөхцөл байдлыг мөн чанараас харах гэж Блакийн тольд тодорхойлжээ.⁸

Хүн нийгмийг бүрдүүлэгч бөгөөд улс төрийн амьтан, өмчийн эзэн, гэрээний тал гээд эрх зүйн харилцааны этгээд болдог. Өөрийн нөөц боломж ба өмнө олсон туршлага, тохиолдож болох эрсдэлээс сэргийлэх үүднээс аливаа үйлдлийг хийхдээ илүү хөдөлгөөн хийхгүй буюу үр ашиггүй хүч, хөдөлмөр зарцуулахаас зайлсхийдэг. Үр ашиггүй зардал гаргахаас татгалзаж буй явдлыг эдийн засгийн ухамсраас хүний амин хувиа хичээх ашигч үйл хөдлөлөөр тайлбарлаж болно.

Хүний амин хувиа хичээх ашигч үйл хөдлөлийг эдийн засаг, эрх зүйн шинжлэх ухааны зааг дээрээс Нобелийн шагналт Рональд Коуз, Дугласс Норт, Оливер Уильямсон нар хэлцлийн зардал буюу зах зээлийн үнийн механизмын өртөгтэй холбоож тайлбарласнаар шинэ институцийн онолын суурь тавигдаж хөгжиж байна.⁹ Нийгэм, эдийн засгийн микро түвшний шийдвэр технологийн хүчин зүйлээс илүүтэйгээр хэлцэлтэй холбоотой ба институцийн бүтэлгүйтэл хувь хүний (амин хувиа хичээх ашигч үйл хөдлөл) ба орчны хүчин зүйлс (тодорхой байдал, тоо хэмжээгээр) тодорхойлогддог.¹⁰

Амьдрал дээр институци нь хүмүүсийн нэгдлээр илэрхийлэгддэг ч онолын хувьд хоёр хүний хооронд үүссэн харилцаа ч институци болно.¹¹ Гэр бүл, ураг төрөл, найз нөхөд, нутаг ус, төрөл бүрийн холбоо, аж ахуй нэгж, компани, шашин, нам гэх мэтчилэн нийгэм, эдийн засгийн хүн хоорондын харилцааг илэрхийлэх олон янзын институци байх боломжтой. Иймээс ч тодорхой зорилго үзэл санааны үүднээс нэгдсэн нийгмийн бүлэглэлийг институци гэх бөгөөд энэхүү нийгмийн бүлэглэлээс эрх зүй тогтоогддог гэж институционалист социологичид үзэж эрх зүйн плюрализмыг хөгжүүлж байна.¹² Гэхдээ улс төрийн плюрализм буюу ургалч үзлээр хүмүүс, нийгэмшлийн

⁷ Berger, Peter, and Thomas Luckmann, "The social construction of reality." In *Social theory re-wired*, (Routledge, 2016), 94.

⁸ Black, Henry Campbell, Bryan A. Garner, Becky R. McDaniel, David W. Schultz, and West Publishing Company. *Black's law dictionary*. Vol. 196. St. Paul, MN: West Group, (2009), 905.

⁹ Klein, Peter G, *New institutional economics*, Available at SSRN 115811 (1998), 1.

¹⁰ Williamson, Oliver E, *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization* (University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship, 1975), 253.

¹¹ Berger, Peter, and Thomas Luckmann, "The social construction of reality." In *Social theory re-wired*, (Routledge, 2016), 92, 95-96.

¹² Хаянхярваагийн Сэлэнгэ, Эрх зүйн философи: Онол арга зүйн асуудал. (Улаанбаатар: Соёмбо, 2018), 56 дахь тал.

бүлгүүд өөрсдийн итгэл үнэмшилтэй байж, түүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх, үзэл бодолтой байхыг хүлээн зөвшөөрч түүнийг хамгаалах нь ардчилсан ёсны нэгэн үндсэн шинж мөн хэдий ч иргэний нийгмийг бүрдүүлж буй бүх ард түмнийг нэгтгэж нэгэн бүхэл болохуйц оюун санаа, хүсэл зориг, ашиг сонирхлын хүчин зүйл байхгүй бол тэр ард түмэн зүг бүр зүтгэсэн хэсэг бусаг бүлэглэл болон хувирах магадлал бий.¹³ Иймд үндсэн хуулийн эдийн засгаар үндсэн хуулийн эрх зүй ба эдийн засгийн судалгаа буюу шинэ институцийн эдийн засгийн хэлцлийн зардлын ойлголтыг тайлбарлах боломжтой.

Үндсэн хуулийн эдийн засгийн тухай ойлголтыг нобелийн шагналт Жэймс М.Бьюкенен 1982 онд анх дэвшүүлсэн гэх боловч түүнээс 200 жилийн өмнө Адам Смит 1776 онд гаргасан “Үндэсний баялаг” бүтээлд эрх чөлөөтэй байхыг хүссэн нийгэмд төрийн гүйцэтгэвэл зохих гурван үүрэгт (1) нийгмийг хөндлөнгийн аюул заналаас болон (2) өөр хоорондын зөрчлөөс хамгаалах (3) нийтийн ашиг тусын төлөөх ажил гэж тодорхойлж үүнийг сүүлд 1980 онд Фридман нар “Хувь заяагаа өөрөө сонгох нь” бүтээлдээ (4) хариуцлага хүлээх чадваргүй иргэдийг хамгаалах үүргээр өргөжүүлж, төр, нийгэм дэх эрх чөлөөтэй байх 4 гол үүргийг хэрэгжүүлсэнээр хангана гэж үзсэн.¹⁴

Монгол Улсын Үндсэн хуульд төрийн дээрх 4 гол чиг үүргийг өргөн хүрээнд тусгаж өгсөн. Жишээлбэл “үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшлийн болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулна”¹⁵ гэж заасан нь эдийн засгийг төрөлжүүлж салбарын өрсөлдөх чадварыг дэмжиж, эдийн засгийн харилцааны эрх зүйн үндэслэл болох төдийгүй эдийн засгийн хөндлөнгийн аюул заналаас хамгаалах төрөөс баримтлах үүрэг болж байна.

Үндсэн хуульд нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална, ажил хөдөлмөр эрхлэх, бүтээл туурвих, үр шимийг нь хүртэх, хувийн аж ахуй эрхлэх, хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх ба эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй гэж заасан.¹⁶ Үүнийг, төрөөс эсхүл хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтаар барьж байгуулсан нийтийн ба хувийн дэд бүтэц, бүтээн байгуулалтыг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөх эрхийг баталгаажуулж өгч

¹³ Бяраагийн Чимэд, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал (2 дахь хэвлэл), (Улаанбаатар: Чимид сан, 2017), 100 дахь тал.

¹⁴ Нанзаддоржийн Лүндэндорж, Jurisprudence Эрх зүй судлал: Философи, онол. УБ., 2011, 178 дахь тал.

¹⁵ Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992) Тавдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг.

¹⁶ Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992) Тавдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, Арванзургадугаар зүйлийн холбогдох заалт.

байгааг илтгэхийн зэрэгцээ оролцогч талуудын хооронд байгуулсан гэрээ, хэлцлийг хуулиар хамгаалах суурь харилцааг баталгаажуулж өгсөн.

Түүнчлэн “иргэний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, эрүүл мэндээ хамгаалуулах, сурч боловсрох, өндөр наслах эрхийг тунхаглаж эх нялхас, хүүхдийн ашиг сонирхлыг төр хамгаална”¹⁷ гэж заасан нь Адам Смит, Фридман нарын тодорхойлсон төрийн “нийтийн ашиг тусын төлөөх ажил” ба “хариуцлага хүлээх чадваргүй иргэдийг хамгаалах” чиг үүрэгт орно.

Институцийг “нийгэм дэх тоглоомын дүрмээр” зохицуулах бөгөөд уг дүрэм нь албан ёсны дүрэм эсвэл албан бус зан үйл, зан үйлийн кодоор илэрдэг.¹⁸ Шинэ институцийн эдийн засгийн онолоор албан ёсны дүрэм, журам нь улс төрийн (жишээ нь: үндсэн хууль), эдийн засгийн (жишээ нь: өмчийн эрх, гэрээний эрх зүй) дүрэм журмаас гадна гэрээ буюу талуудын хооронд байгуулагддаг хэлцлүүдээс (жишээ нь: борлуулалтын гэрээ) бүрдэнэ гэж үздэг.^{19,20}

Эдгээр дүрэм, журам нь ерөнхийгөөс тусгай руу буюу “үндсэн хууль, төрөлжсөн хууль, хуульчилсан акт, эрх зүйн акт”²¹, төрөл бүрийн гэрээ хэлцэл гэх шатлалаар зохиогдож²² институцийн харилцааг тодорхойлдог. Тухайлбал, нийгмийн гэрээний онолоор, албан ёсны дүрмийн хууль зүйн үндэс суурь нь үндсэн хууль бөгөөд үндсэн хуульд хуульд хууль, зарлиг, төрийн байгууллагын бусад шийдвэр, нийт байгууллага, иргэний үйл ажиллагаа бүрнээ нийцсэн байх шалгуур тавигддаг.²³ Үндсэн хууль нь бусад хуулийн үндэс, язгуур, эх сурвалж бөгөөд төрийн эрх мэдлийг хязгаарлах үндсэн хуулийн зорилготой холбоотойгоор түүнийг өөрчлөхөд ердийн хуулийг өөрчлөхөөс илүү хатуу шалгуур тавигддаг. Нэмэлт өөрчлөлт оруулахад хүнд байх тусам “хэлцлийн зардал” өндөр болох бөгөөд буруу шийдвэр гаргавал буцааж өөрчлөхөд бэрх болох тул хууль тогтоогчид холбогдох асуудалд нухацтай, ул суурьтай хандах боломж олгодог.²⁴ Жишээлбэл Монгол

¹⁷ Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992) Арванзургадугаар зүйлийн холбогдох заалт.

¹⁸ North, Douglass C, Institutions, institutional change and economic performance, (Cambridge university press, 1990), 3.

¹⁹ Richter, Rudolf, “The new institutional economics: its start, its meaning, its prospects”, European Business Organization Law Review 6, no. 2 (2005), 13.

²⁰ North, Douglass C, Institutions, institutional change and economic performance, (Cambridge university press, 1990), 34.

²¹ Должингийн Баярсайхан, Эрх зүйн онол (5 дахь хэвлэл), (Улаанбаатар: Соёмбо принтинг, 2019), 294 дэх тал.

²² Cooter, Robert D, The strategic constitution (Princeton university press, 2000), 19.

²³ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Далдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт энэ агуулгаар туссан.

²⁴ Дашбалбарын Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй: Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал (3 дахь хэвлэл), (Улаанбаатар: МУИС пресс, 2020) 122 дахь тал.

Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа парламентын дийлэнх олонхийн саналыг авах²⁵, ард нийтийн санал асуулгаар шийдвэрлэхээр²⁶ зохицуулсан нь хэлцлийн зардлын сонгодог жишээ юм.

Үндсэн хуулийн эдийн засгийн судалгаа төр засгийн эдийн засаг, санхүүгийн аливаа шийдвэр үндсэн хуулиар тодорхойлсон хүрээ хязгаарын дотор байж, түүнийг шүүх эрх мэдэл хянаж байх нь төр засгийн байгууллага, түүний албан хаагчдыг ашиг сонирхлын зөрчил, хээл хахуулаас хамгаалах үндсэн механизм гэж үзэж байна.²⁷

Хэлцлийн зардал бага байх тохиолдолд хэлцэл амжилттай болдгийг Рональд Коуз баталдаг.²⁸ Тэгвэл Нортын дэвшүүлснээр институци нь тухайлбал эдийн засгийн харилцаанд оролцогчдын харилцааны хязгаарыг зах зээлийн дүрэм тогтоож өгдөг ба сул институци нь ихэвчлэн өндөр хэлцлийн зардалтай энэ хэрээр урт хугацааны гэрээний үүргийн биелэлтийг эрсдэлд оруулж байдгийг нотолсон. Эндээс хэлцлийн зардал өндөр бол хэлцэл амжилт олохгүй нь тодорхой харагдана.

Хувийн эрх зүйд эрх зүйн хэм хэмжээ нь хориглоогүй бүх харилцаанд зөвшөөрдөг бол харин нийтийн эрх зүйд зөвшөөрөөгүйг хориглодог. Энэ ч учир эрх зүйн хэм хэмжээ зайлшгүй байх шаардлагын түвшинг илэрхийлэх ба хүндэтгэн дагаж мөрдөх²⁹ шалгуур тавигдах тул тодорхой бус хууль, тогтоомж нь хэлцлийн зардлыг өндөр болгож хүнд суртал, явдал чирэгдэл дагуулна.

Угаас хүн амин хувиа хичээх ашигч үйл хөдлөлийн үүднээс институцийн хэлцлийн зардлаа аль болох бууруулахын тулд итгэл хүлээх³⁰, холбоо хамаарал бүхий этгээдтэй³¹ хэлцлийн талууд болж угаас хязгаарлагдмал нөөцийг үр ашигтай хуваарилах сонирхолтой байдаг.³² Бодит байдалд бизнес эрхлэгч түншээ сонгохдоо дурын бизнес гэхээс илүү өөрийн мэддэг, ямар нэг байдлаар холбоотой түншийг

²⁵ Монгол Улсын Үндсэн Хууль (1992)-ийн Жаран есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг.

²⁶ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Жаран наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

²⁷ Нанзаддоржийн Лүндэндорж, Шилжилтийн үе, улс төр эрх зүйн асуудал, (Улаанбаатар: Засгийн газрын хэвлэх үйлдвэр, 2010), 84-86 дахь тал.

²⁸ Cooter, Robert D, *The strategic constitution* (Princeton university press, 2000), 32.

²⁹ Должингийн Баярсайхан, Эрх зүйн онол (5 дахь хэвлэл), (Улаанбаатар: Соёмбо принтинг, 2019), 116 дахь тал.

³⁰ Uzzi, Brian, "Social structure and competition in interfirm networks: The paradox of embeddedness", *Administrative Science Quarterly* 42, no. 1 (1997), 43.

³¹ Granovetter, Mark S, "The strength of weak ties", *American journal of sociology*, 78, no. 6 (1973), 1361.

³² Pfeffer, Jeffrey, and Gerald Salancik, "External control of organizations: Resource dependence perspective", In *Organizational behavior* 2nd ed. (Routledge, 2015), 164-165.

сонгох хандлагатай байдаг.³³

Хэлцлийн зардал өндөр байхын хэрээр хөрөнгө оруулагч этгээд жишээлбэл хамгийн шилдэг технологийг нэвтрүүлэх чадвартай үндэстэн дамнасан корпорациуд ч хууль тогтоомжийн ойлгомжгүй, тогтворгүй байдалтай холбогдуулж хэлцлийн зардлыг бууруулах үүднээс шилдэг технологи гэхээс илүү хямд төсрийг шилжүүлэх сонголтыг хийх талтай байдаг.³⁴ Учир нь хөрөнгө оруулагчийн хөрөнгө оруулалтын хөрөнгийн зориулалтын нарийвчлал өндөр байх тусам түүний зах зээл дээрээс ашиг олох эсэх нь асуулт дагуулдаг оршино. Цаашлаад гэрээний зүйл нь нэг удаагийн шинжтэй эсэх түүний давтамжтай холбоотойгоор тодорхойгүй нөхцөл рүү хөтөлж хэлцлийн зардлыг өсгөдөг.³⁵ Ийм тодорхойгүй байдлыг даван туулах гарц нь институцийн дүрэм журмыг оновчтой тогтоох юм. Тогтсон дүрэм журамгүй, тодорхойгүй байдал нь институцийн чанарт сөргөөр нөлөөлж ашиг сонирхлын зөрчил, авлига гарах шалтгаан болно.

2.2. Монгол Улсын гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт татах институцийн чанар

2.2.а. Хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн орчин

Аль нэг улсын хуулийн ба хувийн этгээдийн ашиг олох зорилгоор уг улсаас гаргаж өөр нэг улсын нутаг дэвсгэрт оруулж байгаа материаллаг ба материаллаг бус үнэт зүйлсийг гадаадын хөрөнгө оруулалт гэдэг.³⁶ Хөрөнгө оруулалт хийх, өмч, түүний эрх, гэрээ хэлцэл байгуулах “тоглоомын” нийтлэг дүрмийг хууль дээдлэх буюу эрх зүйд захирагдах ёс тогтоодог.³⁷

Төвөг дарамтгүй дүрэм, журам хэлцлийн зардлыг багасгадаг юм бол хөрөнгө оруулалтын хууль тогтоомж нь хүндрэл чирэгдэлгүй байж чадаж байгаа юу гэх асуулт тавигдана. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эдийн засгийн чиг үүрэг нь улсын нийгэм, эдийн засгийн харилцааны үндэс болох (1) өмчийн бүх төрөл хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөх эрхийг хамгаалах, (2) эдийн засгийн олон хэвшилд тулгуурласан зах зээлийн харилцааг бэхжүүлэх, (3) эдийн засагт төрийн оролцоог хязгаарлан чиглэлийг нь тогтоох, (4) төрийн өмч, байгаль, түүний

³³ Granovetter, Mark S, “The strength of weak ties”, American journal of sociology, 78, no. 6 (1973), 1369-1373.

³⁴ Jude, Cristina, and Gregory Leveuge, “Growth effect of foreign direct investment in developing economies: The role of institutional quality”, The World Economy 40, no. 4 (2017), 17-18.

³⁵ Williamson, Oliver E, The economic institutions of capitalism. Firms, markets, relational contracting (Free Press, 1985), 30.

³⁶ Содовсүрэнгийн Нарангэрэл, Монголын эрх зүйн англи, орос, латин хадмал эх толь бичиг (4 дэх хэвлэл), (Улаанбаатар: Адмон. 2015)

³⁷ Нанзаддоржийн Лүндэндорж, Jurisprudence Эрх зүй судлал: Философи, онол (Улаанбаатар: Мөнхийн үсэг, 2011), 154 дэх тал.

баялгийг хамгаалах, зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх харилцааны үндсийг тодорхойлон хуульчлан бэхжүүлж, хамгаалахад оршино.³⁸ Эдгээр үндэслэл нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлээс Долдугаар зүйл, Арван зугадугаар зүйлийн 2-4 дэх заалт, Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7,8 дахь заалт болон Гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2-5 дахь заалтуудад тусгалаа олсон.

Гадаадын хөрөнгө оруулалт нь нэг талаас, гадаад улсад хамаарах (харьяалагддаг эсвэл байнга оршин суудаг) хуулийн этгээд, хувь хүн өөр нэг улсад хөрөнгө оруулах, улмаар бизнесийн үйл ажиллагаа явуулах учир олон улсын шинжтэй, нөгөө талаас, хөрөнгө орж буй улсын хувьд уг харилцаа үндэсний эрх ашигт чухал ач холбогдолтой. Иймд гадаадын хөрөнгө оруулалтыг зөрчилдөөний эрх зүйгээс илүү үндэсний материаллаг хэм хэмжээгээр шууд зохицуулах сонирхол давамгайлна.³⁹

Монгол Улс Үндсэн хуульдаа харшилсан олон улсын гэрээ, бусад баримт бичгийг дагаж мөрдөхгүй⁴⁰ боловч нэгэнт соёрхон баталсан буюу нэгдэн орсон олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлэхээр зохицуулсан.⁴¹ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын Пакт, Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын Пактад заасан эрхийг хүн бүр баталгаатай эдэлнэ гэсэн олон шийдвэр гаргасан нь олон улсын гэрээний үүргийн биелэлт Үндсэн хуулийн хяналтаар шийдвэрлэгдэж байгааг илтгэдэг.⁴²

Шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш Монгол Улс дэлхийн 44 улстай хөрөнгө оруулалтыг хөхиүлэн дэмжих, харилцан хамгаалах тухай олон улсын хоёр талт хэлэлцээрийг байгуулсан бөгөөд одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 38 хэлэлцээрээс хэлэлцээр үйлчлэх эхний хугацаа дуусгавар болсон ч хэлэлцээрт заасан үргэлжлэх нөхцөл үйлчилж буй 13 хэлэлцээр, түүнчлэн хэзээ мөдгүй дуусах

³⁸ Бяраагийн Чимэд, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал (2 дахь хэвлэл), (Улаанбаатар: Чимид сан, 2017), 99 дэх тал.

³⁹ Түмэнжаргалын Мэндсайхан, Олон улсын хувийн эрх зүй, (Улаанбаатар: Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, (2008), 62 дахь тал.

⁴⁰ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Аравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг.

⁴¹ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Аравдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

⁴² Одонхүүгийн Мөнхсайхан, “Үндсэн эрхийн хязгаарлалтад тавигдах шаардлага: Тохирсон байх болон бусад зарчим” Үндсэн хуульт ёс сэтгүүл, 2025, 25 дахь тал.

боломжтой 21 хэлэлцээр бий.^{43, 44, 45}

Монгол Улс, төрөөс хувийн өмчийг дайчлан авах бол зохих нөхөх олговор, үнийг төлөх⁴⁶ ба энэхүү эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн иргэн өөрийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах, шийдвэрлүүлэх, бусдын хууль бусаар учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх эрхтэй⁴⁷ гэж өмчлөгчийн эрхийг хамгаалах харилцааг Үндсэн хуулиар баталгаажуулж өгсөн.

Монгол Улсын Засгийн газраас хөрөнгө оруулалтын гэрээ зөрчсөн асуудлаар олон улсын арбитра хариуцагчаар татагдсан 7 маргаан байгаа бол хөрөнгө оруулалттай холбоотой Захиргааны хэргийн шүүхээр 2016-2025 оны 10 жилийн хугацаанд Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг ишлэн 27 маргааныг анхан (27), давах (14), хяналтын (7) шатны шүүхээр шийдвэрлэжээ. Захиргааны хэргийн шүүхээр шийдвэрлэсэн нийт маргааны 37 хувь нь хөрөнгө оруулагч буюу нэхэмжлэгчийн талд шийдвэрлэгдсэн байх бөгөөд эдгээрт ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл, газар, татвар, аудит болон хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлтэй холбоотой маргаанууд ордог (МУШШЦС, 2025). Эдийн засаг, хөгжлийн яам, Хөрөнгө оруулалт, худалдааны газарт 2022-2025 онд хөрөнгө оруулалттай холбоотой 120 гомдол ирснээс 32 гомдол буюу 26.6 хувийг шийдвэрлэсэн нь ойролцоогоор дөрвөн гомдлын нэгийг л шийдвэрлэжээ.⁴⁸

Улс орон хөрөнгө оруулалтыг дэмжих хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлж ирсэн ч хөрөнгө оруулалт нь өгөөжгүй, авлига газар авсан, хууль эрх зүйн орчин төлөвшиж амжихгүй, хөрөнгө оруулагчийн эрх ашиг хамгаалагдахгүй байгаа явдал бол тухайн улсад институцийн хямрал нүүрлэсний илрэл. Энэ талаар судалгааны хойно, хөрөнгө оруулалтын өгөөж болон институцийн чиг үүргийн давхардал хэсэгт дэлгэрүүлж авч үзсэн.

Институцийн хямралд орсон улсад хэлцлийн зардал өндөр, бизнесийн хүчирхэг бүлэглэлүүдтэй, нийгмийн итгэлцэл сул, өмчлөх эрхийн хамгаалалт муу ба албан бус эдийн засаг газар авсан байдаг

⁴³ Энх-Амгалангийн Байгаль, Хайртынхан Амарсанаа Төмөр, Хайртынхан Жүгнээ Амарсанаа, Түмэнжаргалын Мэндсайхан, Олон улсын хөрөнгө оруулалтын эрх зүй: баримт бичгийн эмхэтгэл (2 дахь хэвлэл), (Улаанбаатар: Адмон принт, 2021).

⁴⁴ UNCTAD, Bilateral Investment Treaties (BITs), <https://investmentpolicy.unctad.org> [Сүүлд үзсэн: 2026.04.10]

⁴⁵ Knotterus, R., & Olivet, C. (2016). Mongolia's experience with investment treaties and arbitration cases. Amsterdam: TNI.

⁴⁶ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг.

⁴⁷ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 14 дэх хэсэг.

⁴⁸ Даансрангийн Лхамжав, Даансүрэнгийн Дайриймаа, Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын гэрээний эрх зүйн орчныг сайжруулах чиглэлээр авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний санал, орчны шинжилгээ, үр дүн (Монгол Улсын Шадар сайдын ажлын алба, 2025)

бөгөөд ядууралтай тэмцэх ямар ч бодлого амжилт олохгүй.⁴⁹

Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлж Улсын Их Хурлаас гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг татах, хамгаалах, салбарыг тодорхойлох, дэд бүтцийг бүрдүүлэх, хөрөнгө оруулалтаас хүртэх үр өгөөжийг тогтоох зорилгоор холбогдох хууль, тогтоомжийг баталж, мөрдөж буй ч салбарын гол хуулиудад давхардал, хийдэл, зөрчил газар авч ирсэн.⁵⁰ Түүнчлэн Монгол Улс шинэ Үндсэн хуульдаа нийцүүлж батлагдсан бодлогын баримт бичгүүдэд заагдсан үндсэн зорилт өөрчлөгдөөгүй, жил бүр агуулгаар нь давтан баталсаар ирсэн.⁵¹ Янз бүрийн нэртэй хоорондоо уялдаагүй Улсын Их Хурал, Засгийн газрын тогтоолоор баталсан 196 баримт бичгийг мөрдөж ирсэн⁵² нь манай улс хөгжлийн бодлогод туссан зорилтоо хангаж ажиллаж чадахгүй байгааг илтгэдэг. Зорилгодоо нийцэхгүй эрх зүйн баримт бичиг, хууль, тогтоомж нь институцийн чанарын хууль хэрэгжилт сул, зохицуулалтын дарамт өндөр байгааг илтгэх ба энэ хэрээр институцийн хэлцлийн зардлыг өсгөж, түүний чанарт сөргөөр нөлөөлнө.

2.2.б. Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын өгөөж

Монгол Улсын эдийн засаг бүхэлдээ уул уурхайгаас хамаарч байна. Дотоодын нийт бүтээгдэхүүний дөрөвний нэгийг, нийт хөрөнгө оруулалтын тал хэсгийг, нийт экспортын 90 дээш хувийг уул уурхайн салбар дангаар бүрдүүлж байв.⁵³ Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлж Улсын Их Хурлаас гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг татах, хамгаалах, салбарыг тодорхойлох, дэд бүтцийг бүрдүүлэх, хөрөнгө оруулалтаас хүртэх үр өгөөжийг тогтоох зорилгоор холбогдох хууль, тогтоомжийг баталж, мөрдөж буй ч төдий л зорьсон үр дүнд хүрэхгүй явж ирсэн.

Хөгжиж буй улс⁵⁴ оронд гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг

⁴⁹ Сэргэлэнгийн Баттулга, Ганболдын Болормаа, Загдбазарын Манлайбаатар, Баяраагийн Нарантунгалаг, Чулуунбатын Нарантуяа, Пүрэвийн Одмаа, Чүлтэмсүрэнгийн Тамир, Дагиймаагийн Түвшинжаргал, Намширын Цолмонтуяа, Шинэ институцийн эдийн засаг (Улаанбаатар: Сэлэнгэпресс, 2009), 11-13 дахь тал

⁵⁰ Аж үйлдвэр эрдэс баялгийн яам (АҮЭБЯ): Уул уурхайн салбарын хуулиудын давхардлыг арилгана, 2017.12.04 өдрийн мэдээ, <https://mmhi.gov.mn/2017/12/04/4095/> [Сүүлд үзсэн: 2026.02.11]

⁵¹ Даансрангийн Лхамжав, Гүржавын Бадамхатан, Даансүрэнгийн Дайрирмаа, Аж үйлдвэрийн чиглэлээр Монгол Улсын Их Хурал, Засгийн газраас 1990-2023 онд гаргасан хууль эрх зүй, бодлогын баримт бичгийн судалгаа (Монгол Улс, Уул уурхай хүнд үйлдвэрийн яам, 2024), 38 дахь тал.

⁵² Б.Баярсайхан, А.Мөнхболд, “Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн өнөөгийн байдал, шийдэл” Мөнгө, санхүү, баялаг сэтгүүд, 2020, 36 дахь тал

⁵³ Үндэсний статистикийн хороо (ҮСХ): Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн, үйлдвэрлэлийн аргаар, салбараар; Хөрөнгө оруулалт, санхүүжилтийн эх үүсвэр, технологийн бүтцээр <https://1212.mn> [Сүүлд үзсэн: 2025.07.17]

⁵⁴ Монгол Улс Дэлхийн банкаас тодорхойлсноор дунджаас дээгүүр орлоготой

татахад хөрөнгө оруулалтын бодлогоос⁵⁵ гадна тус улсын авлигын хяналт, хууль хэрэгжилт⁵⁶, улс төрийн тогтвортой байдал⁵⁷, засгийн газрын үр нөлөө⁵⁸ зэрэг институцийн чанарын үзүүлэлтүүд хөгжингүй улс орнуудаас ч илүү хүчтэй нөлөөтэй. Гэхдээ үр нөлөөтэй авлигын хяналт ба чанартай бодлого гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг хурдасгадаг бол эсрэгээрээ хууль хэрэгжилт сайн, олон нийтийн оролцоо, хариуцлага өндөр байх нь гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын урсгалыг сааруулдаг.⁵⁹ Түүнчлэн хөрөнгө оруулалт хүлээн авагч улсын засгийн газраас баримталж буй бодлого, зохицуулалтад гарсан өөрчлөлт нь гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтад (эерэг эсхүл сөрөг) хоёр дахин өөрчлөлтийг авч ирдэг.⁶⁰

Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын өгөөж төдийлөн өсч чадахгүй явсаар ирсэн.⁶¹ Түүнчлэн Daude & Stein нарын 2007 онд хийсэн судалгааны үр дүн Монголд тусгалаа олж байна. Тухайлбал, Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль 1993 онд батлагдсаны дараагаар хоёр жил дараалан хөрөнгө оруулалтын нэг төгрөг тутамд ногдох оны үнээрх Дотоодын нийт бүтээгдэхүүний (ДНБ) хэмжээ 1994 онд 4.69 төгрөг, 1995 онд 5.2 болж өсч нийгэм, эдийн засагт эерэг нөлөөлөл үзүүлсэн ч 1996 онд 4.3 төгрөг болж, 2000 оныг хүртэл тасралтгүй буурчээ.

Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын бодлогын хэрэгжилтийг тоймлон авч үзвэл дэлхийн зах зээл дээрх эрдэс бүтээгдэхүүний үнийн өсөлттэй нягт уялддаг. Дэлхийн зах зээл дэх эрдэс бүтээгдэхүүний үнэ 2000 оноос өссөн, улмаар Оюутолгой ордыг нээсэн, Улсын Их Хурлаас Оюутолгой, Эрдэнэс Таван толгой зэрэг стратегийн ач холбогдолтой ордуудыг ашиглах томоохон бодлогын шийдвэрүүдийг гаргаснаар

улсын тоонд багтаж байна. World Bank, Economies by income group, Economies | World Bank Data360 [Сүүлд үзсэн: 2026.01.24]

⁵⁵ Jude, Cristina, and Gregory Leveuge, "Growth effect of foreign direct investment in developing economies: The role of institutional quality", *The World Economy* 40, no. 4 (2017), 17-18.

⁵⁶ Peres, Mihaela, Waqar Ameer, and Helian Xu, "The impact of institutional quality on foreign direct investment inflows: evidence for developed and developing countries", *Economic research-Ekonomska istraživanja* 31, no. 1 (2018), 638.

⁵⁷ Sabir, Samina, Anum Rafique, and Kamran Abbas, "Institutions and FDI: evidence from developed and developing countries", *Financial Innovation* 5, no. 1 (2019), 11.

⁵⁸ Hayat, Arshad, "Foreign direct investments, institutional quality, and economic growth", *The Journal of International Trade & Economic Development* 28, no. 5 (2019), 23-24.

⁵⁹ Saha, Sadhon, Md Nazmus Sadekin, and Sanjoy Kumar Saha. "Effects of institutional quality on foreign direct investment inflow in lower-middle income countries." *Heliyon* 8, no. 10 (2022).

⁶⁰ Daude, Christian, and Ernesto Stein. "The quality of institutions and foreign direct investment." *Economics & Politics* 19, no. 3 (2007), 317-344.

⁶¹ Доржхандын Молкомжамц, Хөрөнгө оруулалт (Улаанбаатар: МУИС-ын хэвлэх үйлдвэр, 2008), 22 дахь тал.

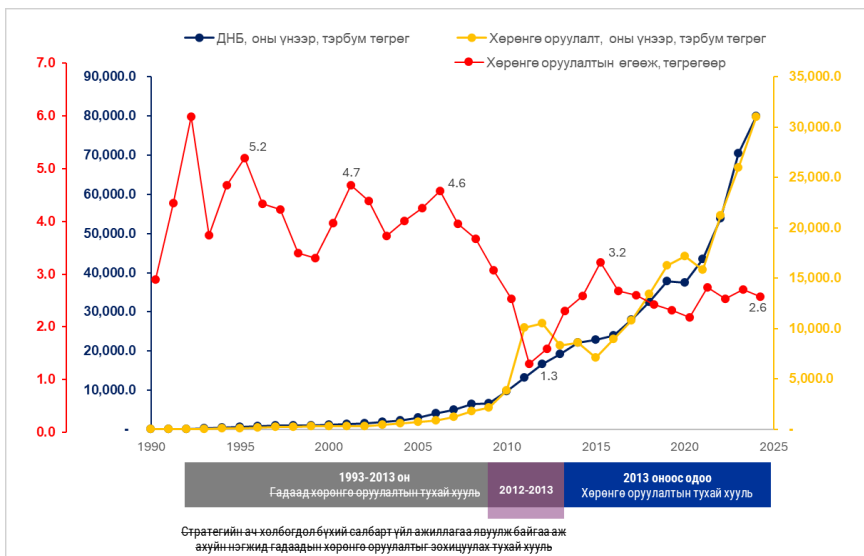
хөрөнгө оруулалтын өгөөж эргээд өсөх хандлагатай болсон. Энэ өсөлтийг Дэлхийн банкнаас гаргадаг Бизнес эрхлэх хялбар байдлын зэрэглэлд тусгалаа олж 2007 онд Монгол Улс анх удаа дэлхийн 175 улсаас 45-р байрыг эзэлж байснаас харагддаг.⁶²

Гэвч, энэ өсөлт 2006 оныг хүртэл үргэлжилсэн ба эргээд эрдэс бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтөөс хамаарч төрөөс тус салбарын хөрөнгө оруулалтад тодорхой хязгаарлалт тогтоох болсноор хөрөнгө оруулалтын өгөөж буурч эхэлсэн. Энд Зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын тухай хуулийг 2006 онд баталж алт, зэсийн хүдэр, баяжмалд 68 хувийн татвар ногдуулсан (уг хууль нь 2011 оноос хүчингүй болсон); Гол, мөрний урсац бүрэлдэх эх, усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүс, ойн сан бүхий газарт ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглох тухай хуулийг 2009 онд баталсан ба үүнтэй холбоотойгоор олон тооны уурхайг хааж, үүнийг дагаад алтны хууль бус олборлолт ч өссөн. Улмаар Стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуйн нэгжид гадаадын хөрөнгө оруулалтыг зохицуулах тухай хуулийг 2012 онд баталж (2013 онд хүчингүй болсон) банк, хэвлэл мэдээлэл, уул уурхайн салбарт гадны төрийн өмчит компани хөрөнгө оруулах бол зөвшөөрөл авдаг байхаар хуульчлан хөрөнгө оруулалтыг хязгаарласан, царцаах шинжтэй эрх зүйн орчныг бий болгосон (энэ агуулга 2013 онд баталсан Хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд туссан) зэргийг дурдаж болно.

Хөрөнгө оруулалтын бодлого хэрэгжсэн 2006-2013 оныг хүртэлх хугацаанд хөрөнгө оруулалтын хэмжээ хэдийгээр өссөн ч хөрөнгө оруулалтын өгөөж маш хурдтайгаар буурсан. Тодруулбал, Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль 2013 онд батлагдсаны дараа оноос хөрөнгө оруулалтын өгөөж өсч эхэлсэн бөгөөд 2014 онд 2.59 төгрөг, 2015 онд 3.2 төгрөг болж өссөн нь 2011 онд хамгийн доод түвшин болох 1.3 төгрөгт хүрч байснаас даруй 2-3 дахин өссөн үзүүлэлт юм. Гэсэн хэдий ч хөрөнгө оруулалтын өгөөж 2016-2020 он хүртэл тасралтгүй буурч улмаар 2024 оны байдлаар хөрөнгө оруулалтын нэг төгрөг тутамд ногдох ДНБ-ий хэмжээ 2.6 төгрөгтэй тэнцэж байна (Зураг 1).

Зураг 1. Монгол Улс дахь хөрөнгө оруулалтын өгөөж ба хууль эрх зүйн орчин, харьцуулалт (1990-2024)

⁶² Хүчин төгөлдөр мөрдөж буй Хөрөнгө оруулалтын тухай (2013) хууль батлагдахын өмнөх жил буюу 2012 онд тус тайланд дэлхийн 183 улсаас Монгол Улс 86-р байрт жагсаж байсан бол хууль батлагдсанаар 2013 онд 10 пунктээр байр ахиж 76-р байрт, 2016 онд 56-р байрыг эзэлж байсан ч хамгийн сүүлд 2020 онд Дэлхийн банкнаас гаргасан тайланд 190 улсаас 67.8 оноогоор 81 дүгээр байранд бичигдэж 2016 оны үзүүлэлтээс 25 байр ухарчээ (World Bank, 2020).



Эх сурвалж: Судлаачийн боловсруулсан (ҮСХ, 2025)

Дээрхээс дүгнэвэл, хууль, тогтоомж, бодлогын баримт бичиг батлан мөрдөвч, хөрөнгө оруулалтын өгөөж өсөхгүй байгааг нэг бол хууль тогтоомж нь зохих ёсоор хэрэгжихгүй байгаа эсхүл хууль тогтоомжийн орчин тогтворгүй, бодлогын зорилтыг бүрэн тооцоогүй, хэрэгжилт хангалтгүйгээс үүдэлтэй бууралт гэж үзэх үндэслэлтэй байна.

2.2.с. Монгол Улсын авлигын төсөөллийн индекс

Хөгжиж буй улс оронд гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татахад институцийн чанарын хууль хэрэгжилт, авлигын хяналтын үзүүлэлтүүд бусад үзүүлэлтээс илүү ач холбогдолтой болохыг Peres, Sabir, Nayat нарын судалгаа нотолдог тухай өмнө дурдсан.

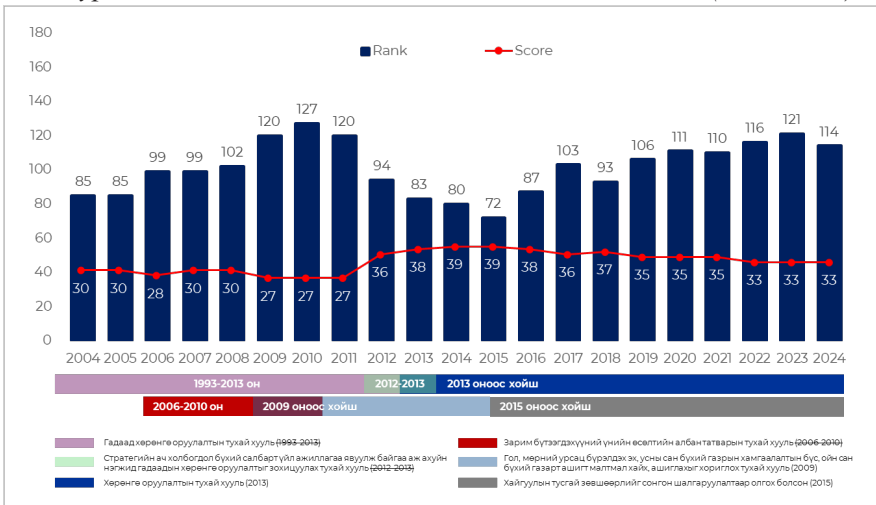
Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг 2013 онд баталснаас хойш авлигын төсөөллийн индекс түүхэндээ гурван жил дараалан хамгийн эерэг (38-39) үзүүлэлттэй байсан бол 2017 оноос тасралтгүй буурсаар 2022-2024 онд тус индекс 33-г зааж дэлхийн 180 улсаас 114-р байрт жагсав.⁶³

Монгол Улс 2004-2024 оныг хүртэлх хорин жилийн авлигын төсөөллийн индексийн үзүүлэлтээс харахад эхний хоёр жилд дэлхийн 180 улсаас 85-р байрыг эзэлж байсан ч 2006-2010 оны хүртэлх дөрвөн жилийн хугацаанд түүхэндээ хамгийн хойгуур жагсаж 2010 онд 27 оноогоор 127-т эрэмбэлэгдсэн. Тухайн үед гэнэтийн ашгийн татварын тухай хууль гэж нэрлэгддэг Зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын тухай хууль 2006 онд батлагдаж, улмаар

⁶³ Транспэрэнси Интернэшнл: www.transparency.org [Сүүлд үзсэн: 2025.07.25]

ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олголтыг хязгаарлаж байсан цаг үетэй хугацааны хувьд давхцадаг. Харин уг индекс 2010 оноос таван жил дараалан огцом өссөн байх ба энэ хугацаанд Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль шинэчлэгдэн батлагдсан байдаг. Гэвч, хууль батлагдсанаас хойших 2015 оноос хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг сонгон шалгаруулалтаар олгох болсноор эргээд авлигын түвшин дордож эхэлсэн, улмаар 2022-2024 онд авлигын төсөөллийн индекс гурван жил дараалан 33 оноо авсан бол Монгол Улс 2025 онд авлигын төсөөллийн индексээр 31 оноо авч, дэлхийн 182 улсаас 124 дүгээрт эрэмбэлэгдсэн нь сүүлийн 10 жилийн хамгийн муу үзүүлэлт болж байна.⁶⁴ Эндээс Монгол Улс авлигатай тэмцэх асуудалд шийтгэл ногдуулахаас илүүтэй бусад хууль тогтоомжийн ил тод байдлыг хангах, хуулийн хэрэгжилтэд шударга ёсыг хангуулах нэн шаардлагатай нь харагддаг (Зураг 2).

Зураг 2. Монгол Улсын авлигын төсөөллийн индекс (2004-2024)



Эх сурвалж: Судлаачийн боловсруулсан (Транспэрэнси Интернэшнл, 2025)

2.3. Институцийн чиг үүргийн давхардал

Монгол Улсад институцийн чиг үүргийн давхардал Засгийн газрын тухай хуулиар хязгаарлагддаггүй.⁶⁵ Хөрөнгө оруулагчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор хөрөнгө оруулагчийн өргөдөл, гомдол хянан шийдвэрлэх тогтолцоог бүрдүүлэх нь хөрөнгө

⁶⁴ Б.Бадамгарав, Монгол Улс 2025 оны авлигын төсөөллийн индексээр 31 оноо авсан нь сүүлийн 10 жилийн хамгийн муу үзүүлэлт болов. <https://ikon.mn> [Сүүлд үзсэн: 2026.02.12]

⁶⁵ Даансүрэнгийн Дайриймаа, Монгол “Улс дахь үйлдвэрлэл, технологийн паркийн эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох нь” МУИС Эрх зүй сэтгүүл 26 (72), 2025, 186 дахь тал.

оруулалтыг татах, түүнийг тогтвортой хадгалах хөшүүрэг юм. Цаашлаад Засгийн газар олон улсын шүүх, арбитра хариуцагчаар татагдахгүй байх гол урьдач нөхцөл болно. Хуульд заасан чиг үүрэг тодорхой бус тохиолдолд хөрөнгө оруулагчаас ирсэн гомдлыг дуртай бол шийднэ, дургүй бол бултах байдлаар асуудал шийдвэрлэгдэхгүй.

Дор хөрөнгө оруулагчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах чиг үүргийг хэрэгжүүлэгчийн хууль, тогтоомжоор хүлээсэн эрх үүргийн талаар авч үзэв.

Хөрөнгө оруулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын чиг үүрэг:

Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын бодлого ба хэрэгжилтийн асуудлыг хуульд хөрөнгө оруулалтын нэгдсэн бодлого, төлөвлөлтийг Тэргүүн Шадар сайд бөгөөд Эдийн засаг, хөгжлийн сайд⁶⁶ эрхлэх бол гадаад худалдаа, хөрөнгө оруулалтын бодлого, зохицуулалт, бүртгэлийг Монгол Улсын Шадар сайдын⁶⁷ чиг үүрэгт хамаарч байхаар хоёр сайдын эрхлэх асуудалд нэгэн зэрэг хамаарахаар зохицуулсан.

Монгол Улсын Шадар сайдын чиг үүрэгт хөрөнгө оруулагчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах зорилгоор хөрөнгө оруулагчийн өргөдөл, гомдол хянан шийдвэрлэх эрх үүргийг хуулиар олгосон атал хөрөнгө оруулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын чиг үүрэгт “хөрөнгө оруулалтыг татах, хөрөнгө оруулалтын орчныг сурталчлах, хөрөнгө оруулагчид үйлчилгээ үзүүлэх” чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ⁶⁸, хөрөнгө оруулагчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах чиглэлээр дэмжлэг, үйлчилгээ үзүүлэх чиг үүргийг хариуцна⁶⁹ гэж заасан нь гомдол шийдвэрлэхэд дэмжлэг үзүүлэх чиг үүрэг нь хоёр сайдын эрхлэх асуудалд нэгэн зэрэг хамааруулж, чиг үүргийн давхардал үүсгэж байна.

Монгол Улсын Засгийн газрын тухай (1993) хуулийг үндэслэн, Хөрөнгө оруулалтын тухай (2013) хуульд заасан хөрөнгө оруулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын чиг үүргээр авч үзвэл зарим асуудал нь Эдийн засаг, хөгжлийн сайдын эрхлэх, зарим нь Шадар сайдын эрхлэх асуудалд тус тус хамаарахаар байна (Хүснэгт 1).

Эдгээр чиг үүргийн зарим нь бодлогын үлдсэн нь зохицуулалт,

⁶⁶ Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль (1993)-ийн 20 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсгийн 1 дэх заалт.

⁶⁷ Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль (1993)-ийн 20 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсгийн 3 дахь заалт.

⁶⁸ Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль (2013)-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1 дэх хэсэг.

⁶⁹ Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль (2013)-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.2 дахь хэсгийн 6 дахь заалт.

хэрэгжилтийн асуудалд хамаарч байгаа нь Засгийн газрын бүтцийн дагуу эдийн засаг, хөгжлийн сайд болон шадар сайдын эрхлэх асуудалд хамаарах асуудлуудыг нэг этгээдэд хамаарахаар хуульчилсан нь мөн л хуулийн зөрчил үүсгэж байна.

Иймээс Засгийн газрын тухай хуульд нийцүүлж төрийн институцийн чиг үүргийг тодорхой болгох замаар Хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, төрийн захиргааны төв байгууллага болон төрийн захиргааны байгууллагын түвшинд чиг үүргийг ялгах шаардлагатай байна.

Хүснэгт 1. Хөрөнгө оруулалтын талаар сайд, шадар сайдын эрхлэх асуудал, харьцуулалт

Эдийн засаг, хөгжлийн сайдын эрхлэх хөрөнгө оруулалтын бодлогын асуудал	Шадар сайдын эрхлэх гадаадын хөрөнгө оруулалтын хуулийн хэрэгжилтийн асуудал
Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангах, хяналт тавих;	Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангах, хяналт тавих;
Хөрөнгө оруулалтын бодлого, хөрөнгө оруулалтад үзүүлэх дэмжлэг, арга хэмжээний талаар санал боловсруулан Засгийн газарт танилцуулж, шийдвэрлүүлэх;	Хөрөнгө оруулалтын статистик мэдээллийг гаргах;
Монгол Улсад гадаадын төрийн өмчит компани хөрөнгө оруулах эсэх асуудалд зөвшөөрлийг олгох;	Хөрөнгө оруулалтыг татах цогц үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэх;
Хөрөнгө оруулагчид тогтворжуулах гэрчилгээ олгох, хяналт тавих;	Хөрөнгө оруулагчийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах чиглэлээр дэмжлэг, үйлчилгээ үзүүлэх;
Хөрөнгө оруулалтыг тогтвортой үргэлжлүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх.	Хөрөнгө оруулалтын талаарх эрх зүйн орчин, дотоод зах зээлийн таатай нөхцөлийг хөрөнгө оруулагчид сурталчлах;
	Хөрөнгө оруулалттай холбоотойгоор төрийн бусад үйлчилгээний талаар зөвлөх болон цахим нэг цонхны үйлчилгээ үзүүлэх;
	Хөрөнгө оруулагчид хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт хийхэд дэмжлэг үзүүлэх;

Эх сурвалж: Судлаачийн боловсруулсан

Хөрөнгө оруулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын чиг үүрэг:

Монгол Улсын Засгийн газар тохируулах болон хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий Засгийн газрын агентлагийг Улсын Их Хурлаас зөвшөөрсөн бүдүүвчийн дагуу байгуулах эрхтэй.⁷⁰ Улмаар 2023 оны 02 сард Засгийн газрын 37-р тогтоолоор Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг-Хөрөнгө оруулалт, худалдааны газрыг Монгол Улсын Шадар сайд бөгөөд Эдийн засаг, хөгжлийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд байгуулсан бол⁷¹ 2024 оны 12 дугаар сард Монгол Улсын Шадар сайд “Хөрөнгө оруулалт, худалдааны газрын үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр, зохион байгуулалтын бүтэц”-ийг баталжээ.⁷² Эндээс Засгийн газрын 2023 оны 37 дугаар тогтоолыг Засгийн газрын тухай хуульд нийцүүлж Монгол Улсын Шадар сайд бөгөөд Эдийн засаг, хөгжлийн сайдын эрхлэх асуудал бус Шадар сайдын харьяанд дээрх агентлагийг ажиллуулахаар холбогдох тогтоолыг өөрчлөх шаардлагатай нь харагддаг.

Хөрөнгө оруулалт, худалдааны газрын үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр, зохион байгуулалтын бүтцэд тус газар (1) хөрөнгө оруулалтыг дэмжих хэлтэс, уг хэлтэс нь хөрөнгө оруулагчдын эрх ашгийг хамгаалах албатай; (2) худалдааг дэмжих хэлтэс; (3) мэдээлэл, харилцааны хэлтэс; (4) дотоод хяналт, аудитын хэлтэс; (5) захиргаа, хууль, эрх зүйн хэлтэс уг хэлтэс нь санхүүгийн албатай гэх 5 хэлтэстэй байна.

Мөн хөрөнгө оруулалт, худалдааны газрын тэргүүлэх чиглэлийг дараах байдлаар тодорхойлсон байна. Үүнд: (1) гадаад худалдаа, хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн шинэчлэл хийх; (2) гадаад худалдаа, хөрөнгө оруулалтын хууль тогтоомж бодлогын баримт бичгийн хэрэгжилтийг хангах; (3) хөрөнгө оруулалт татах, сурталчлах, хөрөнгө оруулагчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах, экспортыг дэмжих; (4) гадаад худалдаа, хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагааг цахимжуулах, цахим үйлчилгээ үзүүлэх, нэгдсэн статистик мэдээллийг гаргаж, мэдээллийн сан үүсгэх, дүн шинжилгээ хийх.

Тус байгууллагын стратеги зорилтыг авч үзвэл: (1) гадаад худалдаа, хөрөнгө оруулалтын орчныг сайжруулах; (2) хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлж хөрөнгийн урсгалыг тогтворжуулна; (3)

⁷⁰ Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль (1993)-ийн 18⁴ дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

⁷¹ Засгийн газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 01-ний өдрийн 37 дугаар тогтоол.

⁷² Монгол Улсын Шадар сайдын 2024 оны 12 дугаар сарын 25-ны өдрийн 27 дугаар тушаал.

хөрөнгө оруулагчдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах тогтолцоог бэхжүүлнэ; (4) гадаад худалдаанд тулгарч буй саад бэрхшээлийг багасгаж, худалдааг хөнгөвчилнө; (5) импортыг орлох салбарыг хамгаалж, экспортыг дэмжинэ; (6) гадаад худалдаа, хөрөнгө оруулалтын чиглэлээр төрийн байгууллага, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааны уялдааг хангана; (7) хөрөнгө оруулалт, гадаад худалдааны төрийн үйлчилгээг цахимжуулна; (8) гадаад худалдаа, хөрөнгө оруулалтын чиглэлээр олон улсын хамтын ажиллагааг бэхжүүлнэ; (9) төрийн захиргааны болон хүний нөөц, санхүүгийн удирдлага, манлайллыг төгөлдөржүүлнэ гэж заасан байна.

Агентлагийн бүтцийг авч үзвэл зөвхөн хөрөнгө оруулалтыг дэмжих асуудлыг тодорхойлж, уг нэгжид хөрөнгө оруулагчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах асуудлыг алба болгон ач холбогдлыг бууруулсан нь байгууллагын стратеги дахь тэргүүлэх зорилтын эрэмбийг алдагдуулсан байна. Өөрөөр хэлбэл, агентлагийн хувьд зөвхөн хөрөнгө оруулалтыг татах асуудалд илүүтэй анхаарч байгаагаас бус оруулсан хөрөнгө оруулалтыг хамгаалах, тогтвортой хадгалах чиг үүрэг үгүйлэгдэж байна.

Улмаар уг тэргүүлэх зорилтын хэсгээс авч үзвэл, хөрөнгө оруулагчдын эрх, хууль ёсны ашиг, сонирхлыг хамгаалах тогтолцоог бүрдүүлэх зорилгоор дараах үйл ажиллагааны зорилтыг тавьсан байна. Үүнд:

- хөрөнгө оруулагчийн өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх зохион байгуулалтын хэлбэр, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох;
- хөрөнгө оруулагчийн эрхийг зөрчих, үйл ажиллагаанд нь хууль бусаар хязгаарлалт тогтоох, хөндлөнгөөс оролцох албан тушаалтны шийдвэрт дүн шинжилгээ хийх, санал боловсруулах;
- хөрөнгө оруулагчийн эрх, ашгийг хамгаалах чиглэлээр дэмжлэг үзүүлэх, мэдээлэл, зөвлөгөөгөөр хангах;
- хөрөнгө оруулагчдын хүсэлт, саналыг судалж, шийдвэрлэх, хөрөнгө оруулагчийн тодорхойлолт олгох ажлын зохион байгуулах;
- хөрөнгө оруулагчийн маргааныг хянан шийдвэрлэхэд олон улсын сайн туршлагыг нэвтрүүлэх зэрэг байна.

Гэвч, Хөрөнгө оруулалт, худалдааны газар нь хууль хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий Засгийн гарын хэрэгжүүлэгч агентлаг бөгөөд түүний тэргүүлэх чиглэлд “хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн шинэчлэл хийх” асуудлыг тусгасан, мөн “хөрөнгө оруулагчийн өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх зохион байгуулалтын хэлбэр, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох”, “хөрөнгө оруулагчдын хүсэлт, саналыг судалж, шийдвэрлэх” гэж тусгасан нь хууль тогтоомжоос давсан зохицуулалт

болжээ. Иймд агентлагийн чиг үүргийг хууль тогтоомжид нийцүүлэн өөрчлөх шаардлагатай байна.

Орон тооны бус зөвлөлийн чиг үүрэг:

Хөрөнгө оруулалтын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн хөрөнгө оруулагчийн хууль ёсны эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах чиглэлээр дүгнэлт гаргах чиг үүрэг бүхий орон тооны бус зөвлөлийг ажиллуулах журмыг баталж⁷³, ажиллуулах⁷⁴ ба зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд хөрөнгө оруулагчийн эрх ашгийг хамгаалах төлөөллийг оруулсан байна⁷⁵ гэж заасан.

Энэ агуулгаар хөрөнгө оруулагчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах чиглэлээр дүгнэлт гаргах эрхтэй орон тооны бус зөвлөлийг байгуулах эрх хэмжээ нь Эдийн засаг, хөгжлийн сайдын эрхлэх асуудал уу? Эсхүл Шадар сайдынх уу гэдэг нь хуулийн хувьд ойлгомжгүй байна.

Гэхдээ, Засгийн газрын тухай хуулиар хөрөнгө оруулалтын нэгдсэн бодлогын асуудал нь Эдийн засаг, хөгжлийн сайдад хамаарч, гадаадын хөрөнгө оруулалтын бодлого, зохицуулалтын асуудал нь Шадар сайдын эрхлэх асуудалд хамаарч буйн хувьд хөрөнгө оруулагч нарт тулгамдсан асуудал буюу хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой асуудалд дэмжлэг үзүүлэх, түүнд чиглэсэн дүгнэлт гаргах асуудал нь Шадар сайдын чиг үүрэгт илүүтэй нийцэж байна.

Хөрөнгө оруулагчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалж, түүнд тулгамдсан асуудлыг сонсох, ирүүлсэн гомдлыг хянан нягталж, дүгнэлт гарган, холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу харьяа төрийн байгууллагуудад хүргүүлэх чиг үүргийг Шадар сайдын харьяа орон тооны бус зөвлөл нь хэрэгжүүлэхээр байна. Гэвч, уг орон тооны бус зөвлөлийн ажиллах журам, шийдвэр гаргах процесс, гаргах дүгнэлтийн агуулга хүрээ хязгаарын талаар хуульд тодорхой тусгаагүй нь уг зөвлөлийн эрх зүйн байдал тодорхойгүй байгааг илтгэж байна.

Засгийн газрын бүрэн эрх:

Хэрэв, төрийн байгууллагууд нь дээр дурдсан дүгнэлт, гомдлыг эс хэрэгжүүлж үүнтэй холбоотойгоор хөрөнгө оруулагч дахин гомдол гаргах бол Засгийн газар нь хөрөнгө оруулагчийн гомдлыг эцэслэн хянаж, холбогдох асуудлаар тогтоол гарган төрийн холбогдох байгууллагуудад үүрэг, чиглэл өгөх боломжтой.⁷⁶

⁷³ Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль (2013)-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.4 дэх хэсэг.

⁷⁴ Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль (2013)-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.3 дахь хэсэг.

⁷⁵ Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль (2013)-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.5 дахь хэсэг.

⁷⁶ Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль (1993) -ийн “14 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэг.

Монгол Улсын Засгийн газрын хувьд хуульд энэ чиг үүргийн хүрээнд “Хөгжлийн төслүүдийн хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай” Засгийн газрын 2025 оны 07 дугаар сарын 23-ны өдрийн 28 дугаар тогтоолыг баталж, уг тогтоолын 5 дахь хэсэгт “Хөрөнгө оруулагчдаас гаргасан гомдлыг судлан, зөрчил, дутагдлыг арилгуулах арга хэмжээ авч, хяналт тавьж ажиллахыг Монгол Улсын сайд, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын дарга С.Бямбацогт, Засгийн газрын Хяналт хэрэгжүүлэх газар (Б.Батцэцэг)-т даалгасугай” гэж заасан.

Энэ тогтоолын агуулгаар Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар нь өргөдөл, гомдол шийдвэрлэлтэд хяналт тавих чиг үүрэгтэй оролцож байна.

Засгийн газар 2022-2025 онд хөрөнгө оруулагчийн гомдолтой холбоотой асуудлаар гуравхан удаа л асуудлыг авч үзэж хэлэлцсэн байна. Тодруулбал, “Гадаадын хөрөнгө оруулагчийн гомдлыг шийдвэрлэх талаар авах зарим арга хэмжээний тухай” Засгийн газрын 2022 оны 413, 2023 оны 160 болон 413 дугаар тогтоолоор хөрөнгө оруулагчдаас ирсэн 120 гомдлын 47-ыг Засгийн газраар хэлэлцүүлснийг эдийн засгийн хөгжлийн яамнаас мэдээлдэг.⁷⁷ Дээрх тогтоол шийдвэрлэлийн байдлаас харахад жилд 1- 2 удаа л асуудлыг авч хэлэлцсэн, 2024, 2025 онд асуудал Засгийн газрын хурлаар нэг ч удаа ороогүй зэрэг нь хөрөнгө оруулагчийн эрх ашиг хамгаалах асуудал нэн төвөгтэй бөгөөд хэлцлийн зардал өндөр байгааг илгэж байна.

Өргөдөл гомдол шийдвэрлэх журам:

Монгол Улсад иргэн, хуулийн этгээд нь төрийн байгууллагын шийдвэрт өргөдөл, гомдол гаргах эрх нь хууль тогтоомжийн хүрээнд нээлттэй. Энэ асуудал нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, тухайн асуудлыг зохицуулсан салбарын хуулиас гадна Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль болон Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд⁷⁸ заасны дагуу тус тус зохицуулагддаг. Монгол Улсын

⁷⁷ Монгол Улсын Тэргүүн шадар сайд бөгөөд эдийн засаг хөгжлийн сайдын Засгийн газрын хяналт хэрэгжүүлэх газарт илгээсэн 2025 оны 09 сарын 05-ны өдрийн 01/2444 албан бичиг.

⁷⁸ Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль (2016)-ийн 3.1.3.”нэхэмжлэл” гэж хүн, хуулийн этгээдээс захиргааны хууль бус үйл ажиллагааны улмаас зөрчигдсөн, эсхүл зөрчигдөж болзошгүй эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлоо хамгаалуулахаар, түүнчлэн нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий этгээд, хуульд тусгайлан заасан бол захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон үүссэн маргааныг шийдвэрлүүлэхээр захиргааны хэргийн шүүхэд гаргасан өргөдлийг гэж заасан бөгөөд энэ нь захиргааны хэргийн шүүхийн маргааны гол зүйл болно.

иргэн, гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй эсэхээс үл хамаарч иргэн нь төрийн байгууллагад гомдол гаргах эрхтэй.⁷⁹ Төрийн байгууллага нь гомдлыг харьяаллын дагуу хүлээн авч, судлан хугацаанд нь хариу хүргүүлж, 30 хоногт багтаан шийдвэрлэхээр заасан.⁸⁰ Энэ агуулгаар авч үзвэл, өргөдөл, гомдлыг төрийн байгууллага харьяаллын дагуу шийдвэрлэх ёстой бөгөөд Хөрөнгө оруулалт, худалдааны агентлагийн хувьд төрийн бусад байгууллагын чиг үүрэгт хамаарах асуудлыг судлан шийдвэрлэх боломжгүй юм. Ийм байтал, агентлагийн чиг үүрэгт гомдлыг шийдвэрлэх асуудлыг тусгасан нь хууль зүйн хувьд зөрчилтэй бөгөөд гагцхүү гомдлыг хүлээн авч, шийдвэрлүүлэхэд дэмжлэг үзүүлдэг байхаар чиг үүргийг тогтоох нь зүйтэй байна.

Хөрөнгө оруулагчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах чиг үүргийг хэрэгжүүлэгчийн хууль, тогтоомжоор хүлээсэн эрх үүргийн талаар дээр авч үзсэнээс харвал хөрөнгө оруулагчийн гомдлыг анхан шатандаа бүрэн шийдвэрлэх эсэх нь эргэлзээтэй цаашлаад шийдэгдээгүй асуудал Засгийн газрын түвшин хүртэл явах боломжтой байгаа нь институцийн хэлцлийн зардлыг өндөр болгох эрсдэл байгааг илгэж байна.

III. Дүгнэлт

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эдийн засгийн чиг үүргийг маш тодорхой заасан⁸¹ атал хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн орчин бүрдэж чадахгүй явж иржээ. Хөгжиж буй улс оронд гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татахад институцийн чанарын хууль хэрэгжилт, авлигын хяналтын үзүүлэлтүүд бусад үзүүлэлтээс илүү ач холбогдолтой болохыг Peres, Sabir, Nayat нарын судалгаа нотолж байна.

Монгол Улсад гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг татах эрх зүйн орчин нь институцийн чанартай салшгүй холбоотой бөгөөд хууль хэрэгжилт, авлигын хяналт сул байдал гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын урсгалыг тогтворгүй болгож байна. Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль батлагдах бүрд эхний хоёр жилд хөрөнгө оруулалт өсөх боловч гурав дахь жилээс буурах хандлага ажиглагддаг нь эрх зүйн орчин төлөвшөөгүй, хууль тогтоомж ойлгомжгүй, хэрэгжилт сул байгааг илтгэнэ. Хууль тогтоомжийн тодорхойгүй байдал нь хэлцлийн зардлыг өсгөж, авлигыг өөгшүүлэх цаашлаад институцийн чанарыг доройтуулах шалтгаан болно.

⁷⁹ Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль (1995)-ийн 5 дугаар зүйл.

⁸⁰ Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль (1995)-ийн 12, 16 дугаар зүйл.

⁸¹ Бяраагийн Чимэд, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал (2 дахь хэвлэл), (Улаанбаатар: Чимид сан, 2017), 99 дэх тал.

Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль 2013 онд батлагдсаны дараа оноос хөрөнгө оруулалтын өгөөж өсч эхэлсэн бөгөөд 2014 онд 2.59 төгрөг, 2015 онд 3.2 төгрөг болж өссөн нь 2011 онд хамгийн доод түвшин болох 1.3 төгрөгт хүрч байснаас даруй 2-3 дахин өссөн үзүүлэлт юм. Энэ нь хөрөнгө оруулалтын чиглэлээр авсан хууль эрх зүй, бодлого, зохицуулалтад гарсан өөрчлөлт нь гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтад хоёр дахин өөрчлөлтийг авч ирдэг гэх Daude & Stein нарын судалгааг баталж байна. Хоёр дахин эерэг өөрчлөлт эсрэгээрээ хоёр дахин сөрөг үр дагаврыг ч үзүүлэх боломжтой юм.

Монгол Улсад хөрөнгө оруулагчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн, ирүүлсэн гомдол, маргааныг шийдвэрлэх төрийн байгууллагуудын эрх хэмжээ, чиг үүрэг давхардсан, зөрчилтэй буюу хийдэлтэй байдлаар зохицуулагдсан байна. Тухайлбал Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулиар хөрөнгө оруулалтын зохицуулалтын асуудлыг бодлогын асуудлаас ялган хуульчилсан ч Хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд уг ялгааг хэрхэн зохицуулсан нь тодорхойгүй байна. Засгийн газрын тухай хуульд нийцүүлж төрийн институцийн чиг үүргийг тодорхой болгох замаар Хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, төрийн захиргааны төв байгууллага болон төрийн захиргааны байгууллагын түвшинд чиг үүргийг ялгах саналтай байна.

Түүнчлэн хөрөнгө оруулалтын агентлаг болон орон тооны бус зөвлөлийн статусыг хууль тогтоомжид тодорхой болгох шаардлагатай байна. Цаашлаад Монгол Улсад хөрөнгө оруулагчдын гомдлыг нэгтгэн хүлээн авч, уг асуудлаар төрийн бусад байгууллагуудад чиглэл өгөх боломжтой институцийг бий болгох зайлшгүй шаардлагатай байна. Одоогийн хүчинтэй хуулиар орон тооны бус зөвлөл нь дүгнэлт гаргах төдийгөөр ажиллаж байгаа нь үр дүнгүй юм. Засгийн газрын түвшинд хөрөнгө оруулагчийн өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх нь процесс ажиллагаа ихтэй ба тухайлсан нэг хөрөнгө оруулагчид хамаарах гомдол нэг бүрийг Засгийн газрын хуралдаанаар авч хэлэлцэх нь учир дутагдалтай. Иймээс, асуудлыг Засгийн газрын хуралдаанаас тусад нь авч үзэх шаардлагатай гэж үзэж байна.

Иймээс Монгол Улс институцийн чанарыг сайжруулахын тулд хууль тогтоомжийн давхардлыг арилгах, хэрэгжилтийг хангах, авлигын хяналтыг үр нөлөөтэй болгох шаардлагатай. Институцийн чанар сайжирснаар гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын урсгал тогтвортой болж, уул уурхайгаас хэт хамааралтай эдийн засгийг төрөлжүүлэх боломж бүрдэх юм.

[Ном зүй]

Аж үйлдвэр эрдэс баялгийн яам (АҮЭБЯ): Уул уурхайн салбарын хуулиудын давхардлыг арилгана, 2017.12.04 өдрийн мэдээ, <https://mmhi.gov.mn/2017/12/04/4095/> [Сүүлд үзсэн: 2026.02.11]

Б.Баярсайхан, А.Мөнхболд, “Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн өнөөгийн байдал, шийдэл” Мөнгө, санхүү, баялаг сэтгүүл, 2020, 36 дахь тал

Батболдын Амарсанаа, Харьцуулсан эрх зүй судлал (2 дахь хэвлэл), (Улаанбаатар: МУИС пресс, 2014), 26 дахь тал.

Б.Бадамгарав, Монгол Улс 2025 оны авлигын төсөөллийн индексээр 31 оноо авсан нь сүүлийн 10 жилийн хамгийн муу үзүүлэлт болов. <https://ikon.mn> [Сүүлд үзсэн: 2026.02.12]

Бяраагийн Чимэд, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал (2 дахь хэвлэл), (Улаанбаатар: Чимид сан, 2017), 99, 100 дахь тал.

“Гадаадын хөрөнгө оруулагчийн гомдлыг шийдвэрлэх талаар авах зарим арга хэмжээний тухай” Засгийн газрын 2022 оны 413 дугаар тогтоол.

“Гадаадын хөрөнгө оруулагчийн гомдлыг шийдвэрлэх талаар авах зарим арга хэмжээний тухай” Засгийн газрын 2023 оны 160 дугаар тогтоол.

“Гадаадын хөрөнгө оруулагчийн гомдлыг шийдвэрлэх талаар авах зарим арга хэмжээний тухай” Засгийн газрын 413 дугаар тогтоол.

Должингийн Баярсайхан, Эрх зүйн онол (5 дахь хэвлэл), (Улаанбаатар: Соёмбо принтинг, 2019), 116, 294 дэх тал.

Дашбалбарын Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй: Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал (3 дахь хэвлэл), (Улаанбаатар: МУИС пресс, 2020) 122 дахь тал.

Даансүрэнгийн Дайриймаа, Монгол “Улс дахь үйлдвэрлэл, технологийн паркийн эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох нь” МУИС Эрх зүй сэтгүүл 26 (72), 2025, 186 дахь тал.

Даансрангийн Лхамжав, Гүржавын Бадамхатан, Даансүрэнгийн Дайриймаа, Аж үйлдвэрийн чиглэлээр Монгол Улсын Их Хурал, Засгийн газраас 1990-2023 онд гаргасан хууль эрх зүй, бодлогын баримт бичгийн судалгаа (Монгол Улс, Уул уурхай хүнд үйлдвэрийн яам, 2024), 38 дахь тал.

Даансрангийн Лхамжав, Даансүрэнгийн Дайриймаа, Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын гэрээний эрх зүйн орчныг сайжруулах чиглэлээр авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний санал, орчны шинжилгээ, үр дүн (Монгол Улсын Шадар сайдын ажлын алба, 2025), 8-13 дахь тал.

Доржхандын Моломжамц, *Хөрөнгө оруулалт* (Улаанбаатар: МУИС-ын хэвлэх үйлдвэр, 2008), 22 дахь тал.

Дэлхийн банк: <https://data360.worldbank.org/>

Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай хууль, 1995 он.

Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, 2016 он.

Зарим бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтийн албан татварын тухай хууль, 2006 он.

“Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг-Хөрөнгө оруулалт, худалдааны газар”-ыг байгуулах тухай Засгийн газрын 2023 оны 02 дугаар сарын 01-ний өдрийн 37 дугаар тогтоол.

Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992 он.

Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль, 1993 он.

Монгол Улсын эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем: <https://legalinfo.mn/mn>

Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сан (МУШШЦС): <https://shuukh.mn/>

Нанзаддоржийн Лүндэндорж, Jurisprudence Эрх зүй судлал: Философи, онол (Улаанбаатар: Мөнхийн үсэг, 2011), 73, 154, 169, 178 дахь тал.

Нанзаддоржийн Лүндэндорж, Шилжилтийн үе, улс төр эрх зүйн асуудал, (Улаанбаатар: Засгийн газрын хэвлэх үйлдвэр, 2010), 84-86 дахь тал.

Одонхүүгийн Мөнхсайхан, “Үндсэн эрхийн хязгаарлалтад тавигдах шаардлага: Тохирсон байх болон бусад зарчим” Үндсэн хуульт ёс сэтгүүл, 2025, 25 дахь тал.

Сэргэлэнгийн Баттулга, Ганболдын Болормаа, Загдбазарын Манлайбаатар, Баяраагийн Нарантунгалаг, Чулуунбатын Нарантуяа, Пүрэвийн Одмаа, Чүлтэмсүрэнгийн Тамир, Дагиймаагийн Түвшинжаргал, Намширын Цолмонтуяа, Шинэ институцийн эдийн засаг (Улаанбаатар: Сэлэнгэпресс, 2009), 11-13 дахь тал

Содовсүрэнгийн Нарангэрэл, Монголын эрх зүйн англи, орос, латин хадмал эх толь бичиг (4 дэх хэвлэл), (Улаанбаатар: Адмон. 2015)

Түмэнжаргалын Мэндсайхан, Олон улсын хувийн эрх зүй, (Улаанбаатар: Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, (2008), 62 дахь тал.

Транспэрэнси Интернэшнл: www.transparency.org [Сүүлд үзсэн: 2025.07.25]

Үндэсний статистикийн хороо (ҮСХ): Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн, үйлдвэрлэлийн аргаар, салбараар; Хөрөнгө оруулалт, санхүүжилтийн эх үүсвэр, технологийн бүтцээр <https://1212.mn> [Сүүлд үзсэн: 2025.07.17]

Хаянхярваагийн Сэлэнгэ, Эрх зүйн философи: Онол арга зүйн асуудал. (Улаанбаатар: Соёмбо, 2018), 56 дахь тал.

Хөрөнгө оруулалт, худалдааны газар: <https://gov.mn>

Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, 2013 он.

“Хөгжлийн төслүүдийн хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай” Засгийн газрын 2025 оны 07 дугаар сарын 23-ны өдрийн 28 дугаар тогтоол.

“Хөрөнгө оруулалт, худалдааны газрын үйл ажиллагааны стратеги, зохион байгуулалтын бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр, зохион байгуулалтын бүтэц” батлах тухай Монгол Улсын Шадар сайдын 2024 оны 12 дугаар сарын 25-ны өдрийн 27 дугаар тушаал.

Энх-Амгалангийн Байгаль, Хайртынхан Амарсанаа Төмөр, Хайртынхан Жүгнээ Амарсанаа, Түмэнжаргалын Мэндсайхан, Олон улсын хөрөнгө оруулалтын эрх зүй: баримт бичгийн эмхэтгэл (2 дахь хэвлэл), (Улаанбаатар: Адмон принт, 2021).

Berger, Peter, and Thomas Luckmann, “*The social construction of reality.*” *In Social theory re-wired*, (Routledge, 2016), 92. 95-96.

Cooter, Robert D, *The strategic constitution* (Princeton university press, 2000), 32.

Daude, Christian, and Ernesto Stein. “The quality of institutions and foreign direct investment.” *Economics & Politics* 19, no. 3 (2007), 317-344.

Duan, Longlong, and Xin Wan, “Evolution of Global Institutional Quality Research: Hot Topics and Prospects (2005-2024)”, *Theoretical Economics Letters* 15, no. 2 (2025), 344.

Granovetter, Mark S, “The strength of weak ties”, *American journal of sociology*, 78, no. 6 (1973), 1361.

Hayat, Arshad, “Foreign direct investments, institutional quality, and economic growth”, *The Journal of International Trade & Economic Development* 28, no. 5 (2019), 23-24.

Hart, H. L. A. *The concept of law*. Oxford, (1961), 91-97.

Jude, Cristina, and Gregory Leveuge, “Growth effect of foreign direct investment in developing economies: The role of institutional quality”, *The World Economy* 40, no. 4 (2017), 17-18.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. “The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues1.” *Hague journal on the rule of law* 3, no. 2 (2011), 220-246.

Klein, Peter G, *New institutional economics*, Available at SSRN 115811 (1998), 1.

Knotterus, R., & Olivet, C. (2016). Mongolia’s experience with investment treaties and arbitration cases. *Amsterdam: TNI*.

North, Douglass C, *Institutions, institutional change and economic performance*, (Cambridge university press, 1990), 3.

Peres, Mihaela, Waqar Ameer, and Helian Xu, “The impact of institutional quality on foreign direct investment inflows: evidence for developed and developing countries”, *Economic research-Ekonomska istraživanja* 31, no. 1 (2018), 638.

Pfeffer, Jeffrey, and Gerald Salancik, “*External control of organizations: Resource dependence perspective*”, *In Organizational behavior* 2 nd ed. (Routledge, 2015), 164-165.

Richter, Rudolf, “The new institutional economics: its start, its meaning, its prospects”, *European Business Organization Law Review* 6, no. 2 (2005), 13.

Sabir, Samina, Anum Rafique, and Kamran Abbas, “Institutions and FDI: evidence from developed and developing countries”, *Financial Innovation* 5, no. 1 (2019), 11.

Saha, Sadhon, Md Nazmus Sadekin, and Sanjoy Kumar Saha. “Effects of

institutional quality on foreign direct investment inflow in lower-middle income countries.” *Heliyon* 8, no. 10 (2022).

Uzzi, Brian, “Social structure and competition in interfirm networks: The paradox of embeddedness”, *Administrative Science Quarterly* 42, no. 1 (1997), 43.

Williamson, Oliver E, *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization* (University of Illinois at Urbana-Champaign’s Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship, 1975), 253.

Williamson, Oliver E, *The economic institutions of capitalism. Firms, markets, relational contracting* (Free Press, 1985), 30.

World Bank Group: Doing Business 2020, <http://documents.worldbank.org> [Сүүлд үзсэн: 2026.01.23]

UNCTAD, Bilateral Investment Treaties (BITs), <https://investmentpolicy.unctad.org> [Сүүлд үзсэн: 2026.04.10]

[Abstract]

**Legal Environment for Foreign Investment in
Mongolia - Institutional Issues**

Dairiimaa Daangasuren

*Bachelor of Laws (LL.B.).
School of Law, National University of Mongolia
Ulaanbaatar, Mongolia*

Batdelger Nyamkhuu

*Doctor (Ph.D.).
Associate Professor, Management Department,
Business School, National University of Mongolia
Ulaanbaatar, Mongolia*

Lkhamjav Daansran

*Master of Laws (LL.M.).
Ulaanbaatar, Mongolia*

Although the Mongolian Constitution clearly specifies economic functions, the lack of a legal environment for investment can be seen from the quality of institutions. This is because the key indicator of the effectiveness of a country's governance is the institutional quality. Institutional quality is measured by six indicators: Voice and Accountability, Political Stability, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Control of Corruption, and Rule of Law. International research has shown that, among the above indicators quality of institution, rule of law and corruption control are more important in attracting foreign investment in developing countries than in developed countries.

Therefore, this study examined the impact of rule of law and corruption control, which are indicators of the quality of institution, on the legal environment for attracting foreign direct investment in Mongolia, within the framework of legislation, quantitative research, and new institutional and constitutional economics theories.

The legal framework for foreign direct investment in Mongolia is not

well developed, and institutional roles for protecting investors' rights and legitimate interests are overlapping from the highest to the lowest levels of government. This study finds that legal uncertainty increases transaction costs and negatively impacts institutional quality by weakening corruption control and rule of law.

[Keywords]

Constitutional Economics, Institutional Quality, Rule of Law, Corruption Control, Transaction Costs.