

## ГАДААДЫН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТАД НӨЛӨӨЛЖ БУЙ УЛС ТӨРИЙН ИНСТИТУЦИЙН ӨНӨӨГИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ

**С.БАЗАРПҮРЭВ**

*Профессор, МУИС. Улс төр судлал тэнхим*

**Б.НАНДИН-ЭРДЭНЭ**

*Улс төр судлал тэнхимийн докторант*

**Түлхүүр үг:** гадаадын хөрөнгө оруулалт, бодлого, улс төрийн институц

**Хураангуй:** Гадаадын хөрөнгө оруулалтын талаар баримтлах төрийн бодлогыг тодорхойлогч, хэрэгжүүлэгч нь улс төрийн институц юм. Улс төрийн институциар дамжуулан улс орны аливаа бодлого биежиж бодит зүйл болдог. Гадаадын хөрөнгө оруулалтад тодорхой хэмжээнд шууд болон шууд бусаар нөлөөлдөг улс төрийн институцийн өнөөгийн нөхцөл байдлын талаар судлан тулгамдаж буй асуудлыг тогтоох нь гол зорилго юм.

\* \* \*

Монгол дахь улс төрийн институцийн мөн чанар, агуулга, бүтэц бүрэлдэхүүн, төлөвшил нь судлаачдын анхаарлыг татаж байдаг асуудал юм. Улс төрийн институц нь улс орны хөгжлийг хэр хэмжээтэй ямар үүрэг гүйцэтгэж өөрийгөө хэрхэн авч явах талаар судлаачдын дунд олон төрлийн санаа бодол байдаг. Улс орны онцлогоос шалтгаалан улс төрийн институцийн соёл өвөрмөц байдаг нь арга зүйн хувьд баримтлах чухалбайр суурь юм. Дарон Ажемолу, Жеймс А.Робинсон нар “Улс үндэстний уналт доройтлын шалтгаан” номонд зарим улс орон баян чинээлэг, нөгөө хэсэг нь ядуу буурай байгаа нь газар нутгийн байршил, хүний онцлог, соёлын хүчин зүйлс бус харин улс төрийн институц болон улс төрийн бодлогоос хамаардаг хэмээн дүгнэсэн. 15 жилийн судалгааны үр дүнд улс орны хөгжлийн зөрүүтэй байдал улс төрийн институциас хамааралтай гэж тайлбарласан. Улс орны эдийн засгийн хөгжил тухайн улсын газар нутгийн байрлал, соёлын нөлөө, байгалийн баялаг нөөц зэрэг хүчин зүйлээс бус харин урт удаан хугацааны туршид төлөвшин бүрэлдсэн институц хөгжлийн гол тулгуур үзүүлэлт гэдгийг дэлхийн улсуудын институцийн хөгжлийн түүхэн баримтаар баталсан ажээ.

Судлаач Лоусон, Лэйн, Эрсоннар институцийн талаар дурдахдаа “улс төр дэх институц бол анхдагч бөгөөд тэргүүний байгууллагууд юм”<sup>1</sup> гэж тодорхойлсон байна. Самюэл Хантингтон “институц бол тогтвортой, үнэ цэнтэй, дахин давтагдах хэв маягтай” гэж “Өөрчлөгдөн буй нийгэм дэх улс төрийн дэг журам” бүтээлдээ тодорхойлсон байдаг. Судлаач Норт институц гэдгийг “хүмүүс хоорондын харилцааг тодорхойлдог хүмүүсийн бий болгосон хязгаарлалт” гэж тодорхойлжээ. Үүндээ тэр албан ёсны болон албан ёсны бус хязгаарлалтыг оруулж ойлгосон. Тэрээр институц нь байгууллагаас ялгаатай тул тодорхой бүлэг хүмүүсийн дундах дүрэм журмын биелэл нь институц юм<sup>2</sup> хэмээн тайлбарласан. Улс төр судлаач Родес, Биндер нар “Улс төр дэх институц нь анхдагч байгууллага байдаг. Эдгээр байгууллага нь цэвэр улс төрийнх “хууль тогтоох байгууллага, улс төрийн нам байх ёстой”<sup>3</sup> гэсэн байдаг.

Дуглас Норт тэргүүтэй судлаачдын үзэж байгаагаар, “өнөөгийн өндөр хөгжсөн орнуудын ихэнх (улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёл, боловсрол зэрэг) институц дараах нөхцлийг бүрдүүлэхэд чиглэн ажилладаг. Үүнд: 1. Эдийн засаг, улс төр, шашин, боловсролын үйл ажиллагаа чөлөөтэй эрхлэх, 2. Эдийн засаг, улс төр, шашин, боловсролын янз бүрийн байгууллагууд бүх хүнд нээлттэй байх, 3. Бүх иргэн хууль дээдлэх зарчмыг мөрддөг байх. Өндөр хөгжсөн улс орны улс төрийн тогтолцоо нь ардчилсан дэглэмтэй байхаас гадна эдийн засгийн тогтолцоо шигээ хүчтэй өрсөлдөөн дунд байдаг. Тэнд тэгш боломжийг олгосон дүрэм журам нь нийгмийн итгэл үнэмшлийн нэгээхэн хэсэг нь болж, хараат бус шүүхээр баталгаажиг, чөлөөт хэвлэлээр дэмжүүлж байдаг”<sup>4</sup> байна. Тэгш боломжийг олгосон ардчилсан улс оронд өмчлөх эрх дээд зэргээр хамгаалагдсан байдаг учир хөрөнгө оруулагчдыг нэн их татдаг. Тийм улсад худалдаа, төрөлжилт, бизнес эрхлэлт, шинэ санаачлагын боломж илүү байдаг учир илүү их баялаг бүтээгддэг<sup>5</sup>.

Эрдэмтдийн улс төрийн институцийн талаарх онол, үзэл баримтлалыг нэгтгэн үзвэл улс төрийн институц гэдэг нь хууль тогтоомжийг бий болгож баталдаг, хэрэглэдэг, хэрэгжүүлдэг; зөрчил мөргөлдөөнийг

<sup>1</sup> R.A.W.Rhodes, Sarah A.Binder, Bert A.Rockman, The Oxford Handbooks of Political institutions, in 2006, in New York

<sup>2</sup> Фрэнсис Фукуяма, Улс төрийн тогтолцооны сурвалж, 2014 он

<sup>3</sup> R.A.W.Rhodes, Sarah A.Binder, Bert A.Rockman, The Oxford Handbooks of Political institutions, in 2006, in New York

<sup>4</sup> North et al. 2006

<sup>5</sup> Ч.Нарантуяа, З.Манлайбаатар, Шинэ институцийн эдийн засаг, 2009 он

зохицуулдаг, эдийн засаг, нийгмийн талаар баримтлах улс төрийн бодлогыг боловсруулдаг, мөн ард иргэдийн төлөөллийг хангадаг байгууллага, тэдгээрийн хоорондын үйл ажиллагаа гэж дүгнэж болно. Дээрх улс төрийн институцийн талаарх үзэл баримтлалаар улс төрийн институцид төр, парламент, засгийн газар, шүүх, тэдгээрийн мөрийн хөтөлбөр, үйл ажиллагаагаар, иргэний нийгмийн байгууллагууд, улс төрийн нам, эвсэл холбоо, хууль эрх зүйн баримт бичиг, сонгуулийн тогтолцоо, улс төрд оролцогчид зэргийг хамруулан авч үзэж болно. Үүнээс харахад улс төрийн институц нь гадаадын хөрөнгө оруулалтын талаарх бодлогод чухал нөлөө үзүүлдэг болох нь харагдаж байна. Гадаадын хөрөнгө оруулалтын талаар төрөөс баримтлах бодлого, түүнийг татах үйл ажиллагаанд улс төрийн институцууд хэр нөлөөлж буйг тогтоох нь цаашид ямар бодлого баримтлах, ямар үйл ажиллагаанд онцгой анхаарах тал дээр ач холбогдолтой юм. Монгол оронд “цутгаж” буй гадаадын хөрөнгө оруулалтад улс төрийн ямар институц голлон нөлөөлж буйг тодруулах нь цаашдын бодлого, үйл ажиллагаанд чухал хувь нэмэртэй.

Гадаадын хөрөнгө оруулалтад нөлөөлж буй Монгол дахь улс төрийн институцийг дараах байдлаар ангиллаа.

1. Бодлогын төвшинд нөлөөлдөг,
2. Үйл ажиллагаа, хэрэгжүүлэлтийн төвшинд нөлөөлдөг,
3. Хянах байдлаар нөлөөлдөг улс төрийн институц,
4. Хөндлөнгөөс шууд бусаар нөлөөлдөг.

ГХО-д бодлогын төвшинд нөлөөлдөг улс төрийн институцид улс төрийн бодлого боловсруулдаг, хууль баталдаг институциуд, Үндсэн хууль, ГХО-тай холбогдох бусад хууль, тогтоомж, нэгдэн орсон олон улсын байгууллага, олон улсын гэрээ зэргийг багтаан үзэж болно. Монголд ч гэсэн төр, улс төрийн нам, улсын их хурал, Монгол улсын Үндсэн хууль, Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, Ашигт малтмалын тухай хууль, Хөрөнгө оруулалтын урамшуулал, Татварын бодлого, Татварын хоёр талт гэрээ, Дэлхийн худалдааны байгууллага гэх мэт бодлогын төвшинд нөлөөлдөг институц байна.

Үндсэн хууль нь төр, түүний байгууллага нийтлэг эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх агуулгын болон хэлбэрийн эх сурвалж, хүний эрх, эрх чөлөө, бүрэн эрхт байдлын баталгаа юм. Үндсэн хууль иргэдийн эрх, эрх чөлөөг төрөөс хангах, хөндөхгүй байх баталгааг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг харилцан тэнцвэр, хяналт, бие даасан байдлын зарчмаар хуваарилан бүрдүүлж, тэдгээрийн бүрэн эрх, бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны арга, зарчим, механизмыг төв, орон нутгийн бүх түвшинд тодорхойлж өгдөг<sup>6</sup>. Монгол улсын Үндсэн хуулийн хүрээнд бусад хууль, тогтоомж батлагдан хэрэгждэг. Энэ утгаараа ч Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, түүнтэй холбогдох бусад хууль, тогтоомж бүгд Үндсэн хуулийг зөрчихгүй, түүнийг эх үндсээ болгон тогтоогддог.

Д.Норт “төр бол өмчлөх эрхийг хамгаалж, гэрээ хэлцлийн биелэлтийг хангах арга зам, нөөц, боломжийг олгож, зах зээлийн үр өгөөжийг тодорхойлогч институц”<sup>7</sup>, Г.Аоки төрийг “хувийн агент ба Засгийн газрын хоорондын харилцаанд тогтвортой дэг журам тогтоох байгууллага”<sup>8</sup> гэжээ. Тиймээс төр бол, нэгдүгээрт, нийгмийн сайн сайхны зохистой зорилтыг хэрэгжүүлэх эзэн ба төлөөлөгчийн хоорондын гэрээний сүлжээ, хоёрдугаарт, эрх мэдэл бүхий захиргааны байгууллагын тогтвортой үйл ажиллагаагаар өмчлөх эрхийн хэлцлийг зохицуулагч агент, гуравдугаарт, талуудын хооронд итгэж болохуйц мэдээллийн урсгалыг хангагч засгийн газрын байгууллагын бүтэц юм. Төрийн бусад байгууллагаас ялгарах гол онцлог нь хууль тогтоох, хүч хэрэглэх онцгой эрх мэдэлтэй<sup>9</sup>. Энэ үндсэн дээр аливаа улсын бодлогыг тодорхойлогч хүчин болохын хувьд гадаадын хөрөнгө оруулалтын талаар баримтлах бодлогыг төрийн эрх мэдлийг эзэмшигч засаглагч субъект гаргаж зохицуулдаг. Жишээ нь, УИХ Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг 2013 онд баталсан, Эдийн засгийн хүндрэлээс гарах арга хэмжээний хөтөлбөрийг 2015 онд баталсан зэрэг ГХО-тай холбоотой үйл ажиллагааг эрхэлдэг байна. Орчин үеийн улс төрийн зорилго бол төрийн эрх мэдлийг зөөлрүүлж, үйл ажиллагаа нь үйлчилж байгаа хүмүүсийнхээ хууль ёсны гэж үзсэн зорилгод чиглүүлэх, төрийн эрх мэдлийг хууль дээдлэх ёсны дагуу зохицуулах явдал юм<sup>10</sup> гэж үзсэн нь улс төрийн бодлого төрийн бодлогодоо нийцэж байх ёстой гэсэн санаа юм.

Төрийн бодлогыг тодорхойлогч улс төрийн институц нь улс төрийн нам юм. Улс төрийн нам ГХО-д бодлогын төвшинд нөлөөлөх гол улс төрийн байгууллага. Монгол улсын Үндсэн хуульд “Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ”<sup>11</sup> гэсэн нь сонгуульд ялалт байгуулж төрийн эрхийг авсан улс төрийн намын мөрийн хөтөлбөр төрийн үйл

<sup>6</sup> Н.Лүндэндорж, Төрийн онол, 2005 он

<sup>7</sup> Douglass North, Empirical Studies in Institutional Change, in 1996

<sup>8</sup> Aoki Masahiko, Toward a Comparative Institutional Analysis, in 2001

<sup>9</sup> Ч.Нарантуяа, З.Манлайбаатар, Шинэ институцийн эдийн засаг, 2009 он

<sup>10</sup> Фрэнсис Фукуяма, Төрийг төвхнүүлэхүй, 2014 он

<sup>11</sup> Монгол улсын Үндсэн хууль, Нэгдүгээр бүлэг, гуравдугаар зүйл.

ажиллагааны удирдамж болж цаашдын үйл ажиллагааны чиглэл болдгийг илэрхийлсэн. Манай улсын хувьд 1990 оны ардчилсан хувьсгалаас хойш улс төрийн голлох хоёр нам засгийн эрх мэдлийг ээлжлэн барьж төрийн бодлого түүн дотор гадаадын хөрөнгө оруулалтын талаарх бодлогыг хэрэгжүүлж ирсэн.

Монгол улсын ГХО-ын талаарх өнөөгийн бодлого нь Монгол улсын Үндсэн хууль<sup>12</sup>, Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль<sup>13</sup>, Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого, Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, Ашигт малтмалын тухай хууль<sup>14</sup>, Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтын тухай хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль<sup>15</sup>, Татварын багц хууль, Өрсөлдөөний тухай хууль<sup>16</sup>, Татварын ерөнхий хууль<sup>17</sup>, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, Нийгэм-эдийн засгийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл, Гадаад валютын бодлого<sup>18</sup>, Хөрөнгө оруулалтын хоёр талт гэрээ<sup>19</sup>, Хөрөнгө оруулалтын урамшуулал<sup>20</sup>, Татварын хоёр талт гэрээ<sup>21</sup>, Хөдөлмөрийн тухай хууль<sup>22</sup>, Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль<sup>23</sup>, Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, жил жилийн улсын төсөв зэрэг хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичгүүд болон хуульд тусгагдан хэрэгжиж байна. Эдгээр баримт бичигт манай улсын дотоод, гадаадын хөрөнгө оруулалтын бодлогын үндсэн чиглэлийг тодорхойлон хэрэгжих эрхзүйн орчинг нь бүрдүүлдэг. Дээрх хууль, эрх зүйн баримт бичгээс гадна Компанийн тухай хууль, Чөлөөт бүсийн тухай хууль, Инновацийн тухай хууль, Газрын тухай хууль, Авлигын эсрэг хууль, Гаалийн тариф, гаалийн татварын тухай хууль, Нийгмийн даатгалын тухай хууль, Иргэний харьяаллын тухай хууль, Харьяатын тухай хууль, Иргэний бүртгэлийн тухай хууль зэргээс бүрддэг байна. Мөн олон улсын хэмжээний гэрээ, конвенц, байгууллагад нэгдэн орсон байдаг. “Олон улсын гэрээний эрх зүйн тухай Венийн конвенц”-д 1988.04.11-нд нэгдсэн. Тус конвенцийн 26 дугаар зүйлд “Аливаа хүчин төгөлдөр гэрээг түүнд оролцогчид заавал биелүүлэх үүрэгтэй бөгөөд түүнийг үнэнч шударгаар хэрэгжүүлнэ” гэсний дагуу Монгол Улс аливаа олон улсын гэрээнд нэгдэн орсноор түүнийг заавал биелүүлэхийг энэхүү гэрээгээр хүлээн зөвшөөрсөн юм. Энэ гэрээнд нийт 111 улс нэгдэн орсон байдаг. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.2. “Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлнэ” гэж заасан нь Монгол Улс олон улсын гэрээнд нэгдэн орсноор үндэсний хууль, тогтоомжийг түүнд нийцүүлэн, заавал дагаж мөрдөхийг хуульчилсан байна. Гадаадын хөрөнгө оруулалтын эрхзүйн зохицуулалттай холбоотой олон талт гэрээ, конвенцэд нэгдэн орсон. Үүнд: Олон улсын бараа худалдахад хөөн хэлэлцэх хугацааны тухай конвенц /1974/, Улс болон гадаад улсын иргэний хооронд хөрөнгө оруулалтын маргааныг шийдвэрлэх тухай Вашингтоны конвенц /1996/, Дэлхийн худалдааны байгууллага байгуулах тухай Марракешийн хэлэлцээр /1996/, Бараа худалдах-худалдан авах олон улсын гэрээний тухай Венийн конвенц /1997/, Хөрөнгө оруулалтыг баталгаажуулах олон талт агентлагийг үүсгэн байгуулах конвенц /1998/. Үүнээс гадна орлогын албан татварыг давхардуулж ноогдуулахгүй байх болон

<sup>12</sup> Монгол улсын Үндсэн хуульд тохируулан хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг боловсруулсан байдаг. Энэ хуулийн хүрээнд аливаа монгол улсын нутаг дэвсгэр дээр явагдах үйл ажиллагаа, харилцааны асуудал бүгд шийдэгддэг.

<sup>13</sup> 2013 оны 10-р сард УИХ Монгол улсын Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг баталсан. Стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуйн нэгжид гадаадын хөрөнгө оруулалтыг зохицуулах тухай хуулийг хүчингүйд тооцсон. Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль нь Монголын нутаг дэвсгэр дээрх хөрөнгө оруулагчдын хууль эрхзүйн эрх, үүргийг тодорхойлон татварын орчныг тогтворжуулж, хөрөнгө оруулалтыг зохицуулах агентлагийн эрх мэдэл, хариуцлагыг бий болгож цаашид хөрөнгө оруулалтыг дэмжих урамшууллаар хангах зорилготой. Хуулиар хориглож, хязгаарлаагүй аль ч салбарт хөрөнгө оруулалт хийж болно.

<sup>14</sup> 2014 оны 7-р сарын 1-нд УИХ 2006 оны Ашигт малтмалын тухай хуулинд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан. Жишээ нь, 3-р бүлгийн 23-р зүйл Ашигт малтмалын өмнөх үйл ажиллагаа, 4-р бүлгийн 29-р зүйл Хөрөнгө оруулалтын гэрээ, 30-р зүйл Хөрөнгө оруулагчтай гэрээ байгуулах, 6-р бүлгийн 47-р зүйл Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, 10-р бүлгийн 65-р зүйл Хөрөнгө оруулалтын гэрээтэй холбогдсон маргааныг шийдвэрлэх тухай зүйлүүд бүхлээрээ хасагдсан.

<sup>15</sup> Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны үндсэн зарчим, үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэний оролцоог тодорхойлж, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бодлого, үйл ажиллагааг уялдуулахтай холбогдсон харилцааг зохицуулах үүрэгтэй.

<sup>16</sup> Өрсөлдөөний тухай хуулиар гадаадын болон дотоодын хөрөнгө оруулалт бүхий аж ахуйн нэгжүүдийн үйл ажиллагаа явуулах өрсөлдөөний тухай бичиг юм. Энд монополийн компани болон бусад компанийн өрсөлдөөний талаар тусгасан байдаг.

<sup>17</sup> Эдгээр татваруудад байгууллагын орлогын албан татвар, гаалийн татвар, нэмүү өртгийн орлогын татвар болон ашигт малтмалын нөөц баялаг ашигласны төлбөр багтана.

<sup>18</sup> Засгийн газар хөрөнгө оруулалтын мөнгөн шилжүүлгийг хянах тал дээр илүү либерал тогтолцоотой байхыг эрмэлздэг. Гадаад дотоодын бизнес эрхлэгчид хөрөнгө оруулалтын санхүүжилт, ашиг орлого, зээл барагдуулалт болон түрээсийн төлбөрийг ямар ч мөнгөн тэмдэгт валют руу, хүссэнээрээ хаашаа ч хамаагүй хөрвүүлэн шилжүүлдэг. Мөн дэлхийн томоохон улс орнуудын мөнгөн тэмдэгт болох гадаад валютыг олж авахад ямар ч бэрхшээл гардаггүй байна.

<sup>19</sup> Хөрөнгө оруулалтын хоёр талт гэрээ гэдэг нь “хэлэлцэн тохирсон улсуудын иргэдийн оруулсан хөрөнгө оруулалтыг хамгаалах, хөхүүлэн дэмжих зорилгоор хоёр улсын хооронд байгуулсан гэрээ. Нэг улсын иргэн нөгөө улсад хөрөнгө оруулах нөхцөл, болзол болон хөрөнгө оруулагч иргэдийн эдлэх эрх, тэдэнд олгох хамгаалалтыг уг гэрээгээр тодорхойлсон байдаг. Монгол улс 150 улстай хөрөнгө оруулалтын хоёр талт гэрээг байгуулсан байна.

<sup>20</sup> Засгийн газар татвараас чөлөөлөх болон татварын урамшууллын бодлогыг хэрэгжүүлдэг. Шатахуун, хүнсний гол бүтээгдэхүүний импорт, эсвэл хөдөө аж ахуйн салбар зэрэг өсөлтөд төвлөрсөн тодорхой салбарууд дахь импортыг татвараас чөлөөлдөг. Татвараас чөлөөлөх энэхүү арга хэмжээ нь импортын татвар болон нэмэгдсэн өртгийн албан татварт хамааралтай.

<sup>21</sup> Монгол Улс өнөөг хүртэл нийт 28 улстай давхар татварын гэрээ буюу татварын тухай 2 талт гэрээ байгуулсан. Үүний 72 хувь 1991-1997 оны хооронд хийгдсэн байна.

<sup>22</sup> Хөдөлмөрийн гэрээний үндсэн дээр хөдөлмөрийн харилцаанд оролцогч ажилтан, ажил олгогчийн нийтлэг эрх, үүрэг, хамтын гэрээ, хэлэлцээр, хөдөлмөрийн ганцаарчилсан ба хамтын маргаан, хөдөлмөрийн нөхцөл, удирдлага, хяналт болон хууль тогтоомж зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлагыг тодорхойлж талуудын харилцан эрх тэгш байдлыг хангадаг.

<sup>23</sup> Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж байгуулах, бүртгүүлэхэд энэ хуульд зааснаар бүртгүүлдэг.

татвар төлөхөөс зайлсхийхээс урьдчилан сэргийлэх тухай хэлэлцээрийг нийт 28 оронтой хийсэн байна<sup>24</sup>.

Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого төсвийн хөрөнгө оруулалтын бодлогын гол удирдамж юм. Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогод “Төсвийн хөрөнгө оруулалтыг Мянганы хөгжлийн зорилтуудтай оновчтой уялдуулан нэмэгдүүлж, урт, дунд хугацааны хөгжлийн хөтөлбөр, төслүүдэд суурилан хэрэгжүүлнэ” гэж заасан бөгөөд энэ хүрээнд 1) Төсвийн хөрөнгө оруулалтыг зорилтот хөтөлбөрүүд, эдийн засаг, нийгмийн салбарын хөгжлийн мастер төлөвлөгөө, төслүүдэд тулгуурлан хуваарилах, 2) Дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, 3) Боловсрол, эрүүл мэндийн салбарт, ялангуяа бүс нутаг, хөдөөд улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтыг Мянганы хөгжлийн зорилтуудтай уялдуулан тогтмол нэмэгдүүлэх, 4) Мэдээлэл, холбооны орчин үеийн техник, технологи нэвтрүүлэх, мэргэжлийн боловсрол олгох тогтолцоог сайжруулахын тулд төсвийн хөрөнгө оруулалтаар дэмжлэг үзүүлэх зэрэг зорилтыг дэвшүүлсэн.

Үйл ажиллагаа, хэрэгжилтийн төвшинд нөлөөлдөг улс төрийн институцид засгийн газар, түүний харьяа агентлаг, газар, хэлтэс зэргийг хамруулан үзсэн болно. Ингэхдээ ГХО-д шууд болон дам хэлбэрээр нөлөөлөх улс төрийн институциудыг ангилан авсан. Гадаад Харилцааны Яам, Эдийн засгийн хөгжлийн яам, Сангийн яам, Монгол Банк, Үндэсний Хөгжлийн Газар, Хөгжлийн Банк, Ерөнхий Сайдын дэргэдэх Эдийн засгийн бодлогын зөвлөл, Монгол улсыг хөгжүүлэх сан, Нийслэлийн Хөрөнгө оруулалтын Газар, Татварын Ерөнхий Газар, Улсын бүртгэл, оюуны өмчийн Газар, Гадаадын иргэн, харьяатын Газар, Ашигт малтмалын Газар, Газрын тосны Газар зэрэг улс төрийн институциуд нь гадаадын хөрөнгө оруулалтын бодлого, түүнийг татах, сурталчилах үйл ажиллагаанд нөлөөлж өөрсдийн үүргээ тодорхой төвшинд биелүүлдэг байна.

Хянах байдлаар нөлөөлдөг улс төрийн институцид Монгол улсын шүүх, түүний харьяа шүүх, олон улсын арбитрын шүүхбагтана. Гадаадын арбитрын шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөх ба биелүүлэх тухай 1958 оны Нью-Йоркийн конвенцид манай улс 1994 оны 5-р сард нэгдэн орсон<sup>25</sup>. Тус конвенцийг хувь хүмүүс, хуулийн этгээдийн хооронд гарсан маргааныг шийдвэрлэсэн арбитрын шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрч, биелүүлэх шаардлагатай улмаас бусад улсын нутаг дэвсгэр дээр гарсан арбитрын шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрч биелүүлэхэд хэрэглэнэ. Хөрөнгө оруулалтын талаар үүссэн маргааныг шийдвэрлэх тухай 1965 оны Вашингтоны конвенцид 1996 онд нэгдэн орсон<sup>26</sup>. Эдийн засгийн хөгжилд нааштай нөлөөлөх олон улсын хамтын ажиллагааны хэрэгцээ шаардлага, түүний дотор гадаадын хөрөнгө оруулалт чухал гэдгийг анхааралдаа авч, хэлэлцэн тохирогч улс болон хэлэлцэн тохирогч өөр улсын иргэний хооронд хөрөнгө оруулалттай холбогдсон маргааныг шийдвэрлэхэд энэхүү конвенцийг хэрэглэдэг байна. Хөрөнгө оруулалтын даатгалын олон талт агентлаг байгуулах тухай 1985 оны Сөүлийн конвенцид 1999 онд нэгдэн орсон байдаг.

Хөндлөнгөөс шууд бусаар нөлөөлдөг улс төрийн институцид олон нийтийн байгууллага, хөдөлгөөнийг хамруулж болно. “Олон нийтийн байгууллага, хөдөлгөөн нь улс төрийн нам шиг төрийн эрх мэдлийн төлөө тэмцдэггүй ч төрийн бодлого, үйл ажиллагаанд тал бүрээр нөлөөлдөг. Нэг талаас энэ нь төрөөс иргэдийн санаа бодол, ашиг сонирхлыг мэдрэх, түүнд тулгуурлан ажиллах нэн чухал үндэс болно. Нөгөө талаас төр, түүний байгууллага, албан тушаалтны хууль бус үйл ажиллагааг таслан зогсоох, олон нийтийн анхаарал, тэмцлийг зохион байгуулах хүч болох учиртай. Олон нийтийн байгууллага, хөдөлгөөн төрийн дур зоргыг хязгаарлах, хуулийн хүрээнд ажиллах, хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёсны нэг чухал баталгаа болж байдаг”<sup>27</sup>. Жишээ нь, Сентра Гоулд гадаадын хөрөнгө оруулалт бүхий компаний үйл ажиллагааг эсэргүүцсэн “Ноён уулаа аварцгаая” хөдөлгөөн олон нийтийн жагсаал хийж өөрийн байр сууриа илэрхийлж байсан. Энэ үйл явдал нь улс төрийн институцийн нэг хэсэг мөн.

Дээрх дөрвөн төрлийн улс төрийн институцийн авч хэрэгжүүлсэн бодлого, үйл ажиллагааг үзэхэд монгол дахь улс төрийн институциудын гадаадын хөрөнгө оруулалтын талаар баримтлах бодлого, хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаа нь өөр өөрсдийн үйл ажиллагааны хүрээнд зөвхөн амиа аргацаах хэмжээнд хэрэгжиж байна. Улс төрийн институц нийгэмд хэн ямар эрхтэй байх, эрх мэдлийг хэрэгжүүлснээр ямар үр дүнд хүрэхийг тогтооно. Хэрэв эрх мэдлийн хуваарилалт явцуу бөгөөд хязгаарлалт багатай бол, улс төрийн институциуд хэмжээлшгүй эрх мэдлийг дэмжсэн шинжтэй болох ба үүний жишээ нь дэлхий дахинд нэгэн цагт ноёрхож байсан хэмжээлшгүй эрхт хаант засгууд юм. Эрх мэдлийг нийгэмд тэгш хуваарилсан улс төрийн институциуд нь олон ургальч шинжтэй байна<sup>28</sup>.

Гадаадын хөрөнгө оруулалт нь татварын улсын орлогыг нэмэгдүүлдэг, дэд бүтэц сайжрах, хадгаламжийг орлох замаар дотоодын хөрөнгө оруулагчдыг идэвхижүүлэх, мэдлэг тархалт явагдах, валютын ханшийг тогтвортой байлгах, экспортыг дэмжин нэмэгдүүлэх олон давуу талтай. Үүнийг хэрэгжүүлэгч нь улс өрийн

<sup>24</sup> Д.Мөнхцэцэг, П.Гантөмөр, Гадаадын хөрөнгө оруулалтын талаар баримтлах зохистой бодлого, 2015, 663-р тал

<sup>25</sup> Олон улсын хувийн эрх зүй (баримт бичгийн эмхэтгэл), 2014 он, 178-р тал

<sup>26</sup> Олон улсын хувийн эрх зүй (баримт бичгийн эмхэтгэл), 2014 он, 1-р тал

<sup>27</sup> Н.Лүндэндорж, Төрийн онол, 2005 он

<sup>28</sup> Дарон Ажмолу, Жеймс А Робинсон, Улс үндэстний уналт доройтлын шалтгаан: Хөгжил, хүчирхэгжил хийгээд арчаагүйтэл, доройтлын сурвалж, 2014 он

институц байдаг. Гадаадын хөрөнгө оруулалтын талаар хөтөлбөр боловсруулан олон үйл ажиллагаа явуулж ажиллаж байгаа ч нийгмийн өмнө тулгамдсан олон асуудлыг шийдвэрлэх хэмжээнд ажиллаж чадахгүй байгаа нь гадаадын хөрөнгө оруулалтын позиц, үр дүнгээс харагдаж байна. Гадаадын хөрөнгө оруулалттай холбоо бүхий хууль, бодлогын баримт бичгийг батлан тун удахгүй дахин хүчингүй болгох, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зэрэг нь бодлогын төвшинд гадаадын хөрөнгө оруулалтын асуудал ямар байгааг харуулж байна. Гадаадын хөрөнгө оруулалттай холбоо бүхий төрийн олон институцийн үйл ажиллагаа, бодлогын зорилт нь давхцаж байгаа ч хэн үүнийг гардан гүйцэтгэх нь тодорхой бус байгаа зэрэг нь эдгээр институцийн бүтэц чиг үүргийн хуваарилалт, зохицуулалт хангалтгүй ажиллаж байгааг илтгэнэ. Энэ талаар Монгол улсын их хурлын 2008, 2016 оны сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт улс төрийн намууд тусгасан байдаг. Тухайлбал, Монгол Ардын Нам 2008 онд “Хуулийн зохицуулалтыг илүү оновчтой болгох, заалтуудынх нь зөрчил, давхардлыг арилган, уялдаа холбоог нь сайжруулж, хууль хэрэгжих механизмыг нарийвчлан тогтоож хэрэгжүүлнэ”, 2016 оны сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрийн 2.2.6-д “төрийн байгууллагуудын ажил үүргийн давхардлыг арилгах, нэгтгэх замаар төсвийн байгууллагуудын тоог цөөлж, оновчтой бүтцийг бий болгоно”<sup>29</sup> гэж зааж Засгийн газрын үйл ажиллагааны чиглэлд тусгасан боловч хэрэгжилт, гүйцэтгэл нь харагдахгүй байна. Мөн нилээдгүй төрийн институцийн зорилгод гадаадын хөрөнгө оруулалтын талаар тодорхой хэмжээнд тусгагдсан байдаг ч бодит үйл ажиллагаа болж үр дүнгээ өгч байгаа нь тун цөөхөн байна.

### Санал, шийдвэрлэх арга зам

1. Гадаадын хөрөнгө оруулалттай холбоо бүхий хууль, тогтоомжийн залгамж чанарыг алдагдуулахгүй, бодлогын уялдааг зохицуулах эрх зүй, улс төрийн орчинг бүрдүүлж ажиллах хэрэгтэй байна. Хууль батлаад дахин хүчингүйд тооцдог зэрэг эрс тэс үйл ажиллагааг хянан үзэж өнөөгийн нөхцөл байдалд тулгуурлан дахин засварлаж нэгдсэн бодлого баримтлах нь зайшгүй юм.
2. Гадаадын хөрөнгө оруулалттай холбоотой төрийн институцийн үйл ажиллагааны давхардлыг арилгах нь төрийн ямар институцийн асуудлыг хариуцан ажиллахыг тодорхой болгон гарах үр дүн бодит үйл ажиллагаа болно гэж үзэж байна.
3. Гадаадын хөрөнгө оруулалтын талаар шууд хариуцан ажилладаг бие даасан төрийн болон хувийн байгууллага байхгүй учраас гадны хөрөнгө оруулагчдад хөрөнгө оруулах процесс төвөгтэй мэт санагддаг. Иймд гадаадын хөрөнгө оруулалттай холбоо бүхий үйл ажиллагааны “Нэг цонхны үйлчилгээ”-г бий болгож хөрөнгө оруулах процессыг хялбар болгох хэрэгтэй гэж үзэж байна.

**Abstract:** A positive foreign investment climate is one of the most critical factors of social and economic development that enable a country to enhance economic growth, job creation and trade development. Thus, the government must accompany its FDI policy and strong support to FDI attractiveness. Mongolia mainly attracts as mining, telecommunication, construction industries over the last two decades. But, the government could not focus on strategic clarity that FDI matters to support export and reduce unemployment such as agriculture, information technology and education sectors.

### НОМ ЗҮЙ:

1. Монгол улсын Үндсэн хууль
2. Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль
3. Н.Лүндэндорж, Төрийн онол, УБ хот, 2005 он
4. Фрэнсис Фукуяма, Төрийг төвхнүүлэхүй, УБ хот, 2014 он
5. Фрэнсис Фукуяма, төрийн тогтолцооны сурвалж, УБ хот, 2014 он
6. Дарон Ажемолу, Жеймс А.Робинсон, Улс үндэстний уналт, доройтлын шалтгаан: Хөгжил, хүчирхэгжил хийгээд арчаагүйтэл, доройтлын сурвалж, УБ хот, 2014 он
7. Олон улсын хувийн эрхзүй (баримт бичгийн эмхэтгэл), УБ хот, 2014 он
8. Ч.Нарантуяа, З.Манлайбаатар, Шинэ институцийн эдийн засаг, УБ хот, 2009 он
9. Д.Мөнхцэцэг, П.Гантөмөр, Гадаадын хөрөнгө оруулалтын талаар баримтлах зохистой бодлого, УБ хот, 2015 он
10. R.A.W.Rhodes, Sarah A.Binder, Bert A.Rockman, The Oxford Handbooks of Political institutions, in 2006, New York
11. Douglass North, Empirical Studies in Institutional Change, in 1996
12. Aoki Masahiko, Toward a Comparative Institutional Analysis, in 2001

<sup>29</sup> А.Ариунаа, МАН-ын мөрийн хөтөлбөрийн эмхэтгэл, УБ хот, 2016 он, 113-181-р тал, Соёмбо принт ХГ