



ТӨР, ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН ТҮНШЛЭЛИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Нэг.Хуулийн төсөл боловсруулах үндэслэл, шаардлага

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуулийг шинээр батлан гаргах дараах хууль зүйн үндэслэл, практик шаардлага байна. Үүнд:

1.1. Хууль зүйн үндэслэл

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт "Төр нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшлийн болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулна" гэж заасан байдаг.

2020 онд шинэчлэн батлагдсан Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтөд баримтлах үндсэн зарчмуудыг тодорхойлсон бөгөөд хуулийн 5.2.12-т "төлөвлөлтийн дээрээс доош, доороос дээш чиглэх тэнцвэрийг хангах зарчим" гэж "дээрээс доош" төлөвлөх буюу нэгдсэн зорилго, зорилтыг дэвшүүлж салбар болон бүс нутгуудад хэрэгжүүлэх, "доороос дээш" төлөвлөх буюу төр, хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтын төсөл хөтөлбөрүүдийн саналыг нэгтгэн, нэгдмэл зорилго, зорилтыг тодорхойлж төлөвлөхийг," гэж, мөн хуулийн 5.2.14-т "төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийг зохистойгоор хангах зарчим" гэж хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн үйл ажиллагаанд хувийн хэвшлийн хуулийн этгээдийг зохистойгоор оролцуулахыг," гэж тус тус заасан.

Дээрх хуульд нийцүүлэн батлагдсан хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн урт, дунд, богино хугацааны баримт бичгүүдэд төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн (цаашид "ТХХТ" гэх) бодлогын зорилтуудыг дараах байдлаар тусгасан байна. Үүнд:

1. Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор батлагдсан "Алсын хараа-2050" Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын Зорилт 2.6-г хэрэгжүүлэх III үе шат (2041-2050)-нд "1.Цахим эринд шаардагдах ур чадварыг эзэмшүүлэх, хөгжүүлэхэд чиглэсэн хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, мэдлэгийг эдийн засгийн эргэлтэд оруулах, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, ажлын байр бий болгох ТХХТ-ийн оновчтой тогтолцоог бүрдүүлнэ." гэж, Зорилт 3.3-ыг хэрэгжүүлэх II үе шат (2031-2040)-нд "1.Инновац, технологи нэвтрүүлэх, мэдлэг хуваалцах чиглэлээр ТХХТ-ийн нөхцөл бүрдэж, экспортын чиг баримжаатай бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг бий болгох, экспортын зах зээлд нэвтрэхэд

дэмжлэг үзүүлж, бичил, жижиг, дунд бизнес олон улсад өрсөлдөх боломжтой болсон байна.” гэж, Зорилт 4.1-ийг хэрэгжүүлэх I үе шат (2021-2030)-нд “6.Хөрөнгө оруулалтын таатай орчныг бүрдүүлж, ТХХТ-ийг хөгжүүлсэн байна.” гэж, Зорилт 6.4-ыг хэрэгжүүлэх I үе шат (2021-2030)-нд “4.ТХХТ-д тулгуурласан ногоон санхүүгийн үндэсний тогтолцоог дэмжин хөгжүүлж, олон улсын санхүүгийн арга хэлбэрийг ашиглан байгальд ээлтэй ногоон төсөл, хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлнэ.” гэж тус тус заасан байна. Мөн уг бодлогын баримт бичгийн II хавсралтаар батлагдсан “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны 4.1.31-д “ТХХТ-ийн бодлогыг олон улсын жишигт хүргэн шинэчлэн боловсруулж хэрэгжүүлнэ.” гэж;

2. Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 23 дугаар тогтоолоор батлагдсан Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэлийн 4.1.6-д “хөрөнгө оруулалтын таатай орчныг бүрдүүлж, ТХХТ-ийг хөгжүүлнэ.” гэж, 4.2.12-т “улс, орон нутгийн төсөвт ачаалал үүсгэхгүй ТХХТ-ийн хэлбэрээр орон нутгийн хот, суурин газарт цахилгаан, дулааны эх үүсвэрийг нэмэгдүүлнэ.” гэж, 6.4.1-д “ТХХТ-д суурилсан үндэсний ногоон санхүүгийн корпорац (НСК) байгуулан ногоон эдийн засгийг дэмжих төсөл, хөтөлбөрийн санхүүгийн шинэ эх үүсвэрийг бүрдүүлнэ.” гэж;
3. Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 24 дүгээр тогтоолоор батлагдсан Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 3.3.15-д “ТХХТ-д тулгуурласан, байгаль орчинд ээлтэй, хүлэмжийн хий багатай ногоон төслүүдийн санхүүжилтийг нэмэгдүүлнэ.” гэж, 3.6.4.3-т “ТХХТ-ийн хүрээнд орон нутгийн нисэх буудлуудын ашиглалтыг сайжруулна.” гэж, 3.6.3.2-т “ТХХТ-ийн хүрээнд нийслэл болон орон нутагт ачаа, зорчигч тээврийн зориулалт бүхий терминалуудыг байгуулна.” гэж, 4.5.2-т “эдийн засгийн гадаад харилцаанд тэргүүлэх ач холбогдол өгч, ТХХТ-д тулгуурлан экспортыг нэмэгдүүлэх, төрөлжүүлэх, гадаад худалдаанд тулгарч байгаа хүндрэлүүдийг багасгах, хөнгөвчлөх бодлогыг үргэлжлүүлнэ.” гэж тус тус заажээ.

Монгол Улсын Их Хурлын 2009 оны 64 дүгээр тогтоолоор “Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар төрөөс баримтлах бодлого”-ын баримт бичгийг баталсан бөгөөд уг баримт бичгийн 6.1.1-д заасныг баримтлан Улсын Их Хурлаас 2010 онд Концессын тухай хуулийг батлан гаргасан байдаг. Концессын хууль нь ТХХТ-ийн эрх, зүйн орчинг бүрдүүлэх зорилготой байсан ч уг хуулийг бүхэлд нь авч үзвэл ТХХТ-ийн талаар суурь зарчим, зохицуулалтыг агуулаагүй төдийгүй ТХХТ-ийн тухай тухайлсан нэг ч зүйл, заалт байхгүй, мөн зохицуулалтын хувьд орчин үеийн ТХХТ-ийн сонгодог ойлголт, ухагдахуунтай нийцэхгүй, уялдахгүй байна. ТХХТ нь концессыг бодвол илүү өргөн хүрээг хамардаг бөгөөд төсвийн хөрөнгө оруулалттай уялдаж, хуульд заасан шаардлага, шалгуурын дагуу түншлэлээр хэрэгжүүлэх боломжтой нь тогтоогдсон төслийн эрсдэлийн хуваарилалтыг оновчтой тодорхойлж, түншлэгч талууд гэрээний үндсэн дээр урт хугацаанд хэрэгжүүлдэг онцлогтой. Концессын тухай хуульд ТХХТ-ийн талаар тодорхой авч үзээгүй тул ТХХТ болон концессын зохицуулалт, нэр томъёоны ойлгомжгүй байдал нь практикт ТХХТ, концессын талаар зөрүүтэй ойлголт, хэрэгжилтийг бий болгоход хүргэжээ.

Концессын тухай хуульд ТХХТ-ийг концессоор хэрэгжүүлж буй мэт боловч ТХХТ-ийн талаар хэд хэдэн хуулиудад тусгаж зохицуулсан байдал нь Концессын хуультай харилцан уялддаггүй. Төсвийн тухай хуулийн Төр ба хувийн хэвшлийн түншлэл гэсэн 30 дугаар зүйлд ТХХТ-ийн хэлбэр, түүнийг хэрэгжүүлэх талаар хэт ерөнхий зохицуулалтыг тусгасан бөгөөд Өрийн удирдлагын тухай хуульд улс, орон нутгийн төсвөөс эргэн төлөгдөх нөхцөлтэй концессын гэрээнд тавих шаардлагыг л хуульчилсан байна. Түүнчлэн Хөрөнгө оруулалтын тухай, Чөлөөт бүсийн тухай, Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай зэрэг 10 гаруй хуульд тухайн төсөл, арга хэмжээг концесс болон ТХХТ-ийн дагуу, эсхүл ТХХТ-д тулгуурлан хэрэгжүүлнэ гэж заасан боловч чухам тухайн түншлэлийг хэрхэн хэрэгжүүлэх, төр болон хувийн хэвшил ямар оролцоо, чиг үүрэгтэй болох, санхүүжилтийг хэрхэн шийдэх, ТХХТ-ээр хэрэгжүүлэх төслийг хэрхэн сонгох, эрэмбэлэхтэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалт тодорхойгүй тул дээрх хуулиуд дахь ТХХТ-ийн талаарх заалтууд практикт төдийлөн сайн хэрэгждэггүй байна. Иймд, Концессын тухай хуулийг бүхэлд нь өөрчилж, ТХХТ-ийн суурь зарчмын хүрээнд өөрчлөн шинэчлэх, ойлгомжгүй, тодорхойгүй зохицуулалтуудыг бусад хууль, тогтоомжтой уялдуулах, нэр томьёоны зөрүүг жигдлэх, олон улсын жишигт нийцсэн, практик шаардлагад тулгуурласан хууль, эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

Концессын тухай хуульд өнгөрсөн хугацаанд 13 удаа нэмэлт, өөрчлөлт хийгдсэн бөгөөд хуульд зарчмын өөрчлөлт, эрх зүйн шинэчлэл гэхээс илүүтэй концессын зүйлийн жагсаалт, концессын асуудал хариуцсан төрийн байгууллагуудын эрх, хэмжээ бүтцийн асуудлуудаар нэмэлт, өөрчлөлт орсон байна. Үндэсний Аудитын газраас 2014 болон 2018 онд Концессын тухай хуулийн хэрэгжилтэд аудит хийж, "ТХХТ-ийг өргөжүүлэх үйл ажиллагааг дэмжсэн хууль, эрх зүйн орчин бий болгох ажил бүрэн хийгдээгүй", "Концессын хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байна" гэж дүгнэжээ.

Иймд, ТХХТ-ийн талаарх төрийн нэгдсэн бодлого, зохицуулалтыг тодорхой болгож, олон улсын жишигт нийцсэн эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, хууль хоорондын уялдаа холбоог сайжруулах, дээр дурдсан бодлогын баримт бичгүүдэд тусгасан зорилтуудыг хангах үүднээс Концессын тухай хуулийг хүчингүй болгож, Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай анхдагч хуулийн төслийг боловсруулах зайлшгүй шаардлага бий болж байна.

1.2. Практик шаардлага

Концессын тухай хууль 2010 онд батлагдсанаас хойш төрийн өмчийн концессын "Барих-Шилжүүлэх" болон "Барих-Ашиглах-Шилжүүлэх" төрлөөр нийт 25.5 их наяд төгрөг буюу 8.9 тэрбум ам долларын өртөг бүхий 60 төслийн гэрээ байгуулагдсан бөгөөд нийт гэрээний 60 гаруй хувь буюу 40 төсөл нь концессын "Барих-Шилжүүлэх" төрлийн, 20 төсөл нь "Барих-Ашиглах-Шилжүүлэх" төрлийн гэрээ байна. Концессын "Барих-Шилжүүлэх" төрөл нь олон улсын жишигт нийцсэн ТХХТ-ийн төрөл биш бөгөөд бараг бүх төслүүд нь урт хугацааны түншлэлгүй, үндсэндээ богино хугацаанд барилга угсралтын ажлаа гүйцэтгэн хүлээлгэн өгөхөөр гэрээ байгуулсан, уламжлалт төсвийн хөрөнгө оруулалтаас ялгаагүй боловч төсвийн хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжүүлдэг ижил төрлийн төслүүдээс 20-30 хувийн өндөр өртөгтэй, төслүүдийн эргэн төлөлт нь улсын төсөвт ихээхэн ачааллыг үүсгэж байгааг үндэсний аудитын болон олон улсын байгууллагуудын судалгаагаар гаргасан байдаг. Үүнээс шалтгаалан

төсөвт бий болсон хүндрэл, ачааллыг зогсоох үүднээс 2016, 2017 онуудад Улсын Их Хурал, Засгийн газраас барих-шилжүүлэх нөхцөлтэй концессын гэрээнүүдийг дахин авч үзэх, аудит хийх, мөн энэ төрлийн гэрээ байгуулахыг хориглох зэрэг нэг удаагийн шинжтэй шийдвэрүүдийг гаргасан.

Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар тухайн жилийн төсвийн тухай хуульд концессын "Барих-Шилжүүлэх" төрлөөр гэрээ байгуулж, хэрэгжиж дууссан төслүүдийн эргэн төлөлтөд 2016-2020 онд нийт 786.8 тэрбум төгрөгийн санхүүжилт хийгдсэн нь тухайн жилийн төсвийн тухай хуулиар батлагдсан улсын төсвийн нийт хөрөнгө оруулалтын хамгийн багадаа 6.8%, хамгийн ихдээ 22.8%-ийг эзэлж байна. Түүнчлэн 2021 онд 266.3 тэрбум төгрөг батлагдсан бол ирэх онуудад 962.8 тэрбум төгрөгийн эргэн төлөлт хийгдэхээр байна. Гэрээний эргэн төлөлтөд гэрээний үндсэн төлбөрөөс гадна менежментийн зардал, ханшийн зөрүүнээс хамааран нэмэлт төлбөрүүд үүсэж байгаа нь төсөвт ихээхэн дарамт учруулсаар байна. Концессоор хэрэгжүүлэх төслүүдийн төлөвлөлт, төслүүдийг сонгох үйл ажиллагаа нь нэгдсэн төсвийн цаглабар, төсвийн тухай хуулийн шаардлагад хамрагдахгүй байгаа нь Монгол Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагад цоорхой үүсгэж, өндөр өртөг бүхий төслүүдэд санхүүжилт хийгдэхэд хүргэж байна. Концессын "Барих-Шилжүүлэх" төрлийн төслүүдэд төсвийн үр ашиггүй зарцуулалтыг хийх нь илүү үр ашигтай, хөгжлийн зорилтод тусгасан төсөл, арга хэмжээг санхүүжүүлэх байсан боломжийг хязгаарлахад хүргэж байна.

Концессын "Барих-Шилжүүлэх" төслүүдэд төсвийн үр ашиггүй зарцуулалтыг хийх нь илүү үр ашигтай, хөгжлийн зорилтод тусгасан төсөл, арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд гаргах санхүүжилтийг хязгаарладаг. Нөгөөтэйгүүр, "Барих-шилжүүлэх"-ээс бусад төрлийн концессын гэрээний хэрэгжилт хангалтгүй буюу удааширч байгаа нь тухайн төслийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай газрын асуудлыг урьдчилан төлөвлөөгүй байх, орон нутгийн байгууллага, иргэдээс холбогдох зөвшөөрөл олгохгүй байх, хөрөнгө оруулж буй талд шаардлагатай баталгааг урьдчилан тооцдоггүй, төслөөс олох орлогын баталгаат байдал хангалтгүй байх зэрэг нөхцөл байдлууд нөлөөлж байна.

Сангийн яам нь Дэлхийн банк, Олон улсын валютын сантай хамтран концессын эрх зүйн орчин, төсөвт үзүүлэх нөлөөлөл, өнөөгийн нөхцөл болон холбогдох концессын гэрээнүүдэд дүн шинжилгээ хийх чиглэлээр хамтран ажиллаж тайлан, зөвлөмж боловсруулсан. Эдгээр байгууллагуудаас өгсөн зөвлөмжид концессын асуудал нь Монгол Улсын улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагын сул тал болж байгаа талаар онцгойлон анхааруулж, ТХХТ-ийн хууль, эрх зүйн орчин, тогтолцоо, зохицуулалтыг олон улсын жишигт нийцүүлэн бий болгох шаардлагатайг дурдсан.

Концессын тухай хуулийг хүчингүй болгож, уг харилцааг илүү өргөн цар хүрээтэйгээр зохицуулах, ТХХТ-ийн шинэ хуулийн төслийг боловсруулан батлах дараах практик шаардлагууд байна. Үүнд:

- Концессын төсөл, арга хэмжээг судалгаа шинжилгээг гүйцэтгэсний үндсэн дээр үнэлж, тогтоодоггүй, ач холбогдлоор нь эрэмбэлдэггүй, түншлэгч талуудын оролцоог бодитоор тогтоодоггүй, төсвийн үр ашгийг тодорхойлдоггүй, үр ашиггүй концессын жагсаалтыг олноор баталж байна;

- Концессын батлагдсан нийт гэрээнд “Барих-Шилжүүлэх”-ээс бусад төрлийн гэрээ бага хувийг эзэлдэг бөгөөд урт хугацааны түншлэлийг зохицуулсан эрх зүйн орчин хангалтгүй байдаг нь энэ төрлийн төсөл амжилттай явагдах боломжийг хязгаарладаг, нөгөө талаас концессын гэрээний бусад төрлүүдийг ашиглах хувийн хэвшлийн сонирхлыг бууруулдаг байна;
- “Барих-Шилжүүлэх” төрлийн концессын гэрээгээр хэрэгжүүлж байгаа төслүүдийн өртөг нь төсвийн санхүүжилттэй ижил төрлийн төслүүдээс 20-30 хувиар өндөр байгаа нь төсвийн томоохон дарамт, эрсдэлийг бий болгосон;
- Олон улсын төслийн санхүүжилт шаардагддаг “Барих-Ашиглах-Шилжүүлэх” төрлийн концессын төслүүд банкны санхүүжилтийн шаардлага хангахгүй болох нь батлагдсан төдийгүй дийлэнх төслүүдийн хэрэгжилт нь зогссон;
- Засгийн газраас “Концессын зүйлийн жагсаалт батлах тухай” 198 дугаар тогтоолыг 2010 онд анх баталж, үүний дараа 2013 онд “Төрийн өмчийн концессын зүйлийн жагсаалт батлах тухай” 317 дугаар тогтоолыг баталсан бөгөөд эдгээр жагсаалтад концессын төслүүдийг ихэвчлэн зардал, үр ашгийн тооцоо, судалгаагүйгээр оруулдаг тул тогтоолд олон удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байдаг;
- Концессын тухай хуульд заасан холбогдох журмуудыг шинэчлэн сайжруулаагүй, батлагдсан түр аргачлал нь зохицуулалтын шаардлага хангахгүй байгаа нь концессын гэрээний хэрэгжилтэд хяналт тавих тогтолцоог бүдгэрүүлж, төслүүдэд хяналт тавих механизмыг тодорхой бус байлгах нөхцөлийг бүрдүүлсэн байна;
- Концессын тухай хуульд заасан шууд гэрээ байгуулах нөхцөл үүсээгүй байхад ямар ч өрсөлдөөнгүйгээр шууд гэрээ байгуулахаар шийдвэр гарган концессын гэрээг байгуулсан тохиолдлууд нэлээдгүй байна;
- Концессын тухай хуулийн зохицуулалт нь хоорондоо уялдаа холбоогүй, бодит байдалд нийцэхгүй, төсвөөс концессын санхүүжилт хийхтэй холбоотой урьдчилсан шаардлага, шалгуур, тодорхой зохицуулалт байхгүй, засгийн газраас дэмжлэг үзүүлэх боломжтой арга хэмжээнүүд болон төсвөөс төлөх төлбөр, баталгааны зохицуулалтыг нарийвчлан авч үзээгүй, хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй, ТХХТ-тэй холбогдсон харилцааг тодорхой зохицуулаагүй, хуульд заасан зорилтыг бүрэн хангаж чадахгүй байгаа нь тус хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээгээр тогтоогдсон;
- Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улс, орон нутгийн хөгжүүлэх бодлогын баримт бичгүүдэд олон тооны төсөл, ажил, бүтээн байгуулалтыг концессын гэрээ, ТХХТ-ийн хүрээнд хэрэгжүүлэхээр тусгасаар ирсэн боловч ТХХТ-ийг хэрхэн тодорхойлж, хэрэгжүүлэх хууль, эрх зүйн орчин бүрхэг, ойлгомжгүй байна;
- Практикт тулгамдаж буй гол асуудал бол концессоор хэрэгжүүлэх төслийн бэлтгэл ажил хангалтгүй байдаг явдал юм. Тухайлбал, салбар яамдаас ирүүлж буй төслийн санал нь ихэвчлэн ТЭЗҮ хийгдээгүй байхаас гадна зах зээлийн хэрэгцээ, гадаад, дотоодын хувийн хэвшлийн идэвх, сонирхлын болон санхүүгийн чадавхын

тандалт, улсын төсвийн санхүүжилтэд үзүүлэх нөлөө, төсвийн эрсдэл зэргийг судалж, шинжлэлгүйгээр төслийн тендерийг яаран зарласнаас болж уралдаант шалгаруулалтын гэрээний хэлцлийн явцад төслийн мэдээлэл цуглуулахдаа бодит бус, үндэслэл нотолгоогүй, баримтгүй төсөөлөл гаргах, төсөл хэрэгжих бүтцийг тодорхойлох зэрэг алдаа, дутагдал гардаг байна;

- Өнөөдрийн байдлаар байгуулагдаж буй концессын гэрээнүүд үр ашиг, ач холбогдлоо өгсөн төсөл туйлын бага бөгөөд цаашлаад 2025 он хүртэл төсөвт томоохон хэмжээний ачаалал учруулахаар байна.

Олон улсын практикт ТХХТ-ийн зүйлийн төрлийг томоохон хэмжээний судалгаанд тулгуурлан хамгийн тохиромжтой, ашигтай байдлаар сонгодог зарчимтай. Тодруулбал, тухайн төсөлд төсвийн дэмжлэг шаардлагатай эсэх, хэрэглэгчдээс бүрдүүлэх орлого нь төслийн хөрөнгө оруулалтыг хангалттай нөхөх эсэх, хэдий хугацааны үйл ажиллагаа, ашиглалтын нөхцөлтэй байх зэргээс шалтгаалан ТХХТ-ээр хэрэгжүүлэх эсэхийг шийдвэрлэдэг. Түүнчлэн, одоогийн концессын төслүүдийг нэг, нэгээр нь концессын жагсаалтын дагуу хэрэгжүүлж буй практик нь төсвийн эрсдэлийн удирдлагыг тооцохгүй байх, төсөвт дарамт учруулах сөрөг үр дагавартай. Тиймээс, ТХХТ-ийг хөтөлбөрөөр буюу улсын хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлтийн дагуу хэрэгжүүлдэг олон улсын практикийг нэвтрүүлэх нь нийгэм, эдийн засгийн үр өгөөжийг дээшлүүлэх, төсвийн эрсдэлийн удирдлагыг оновчтой болгох давуу талтай юм. Хуулийн шинэчлэлийн хүрээнд ТХХТ-ийг улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөртэй уялдуулах, мөн тухайн төслийн зардал, үр өгөөж, эдийн засгийн тооцоолол, эрсдэлийг тооцсоны үндсэн дээр улсын төсвийн санхүүжилтийн шийдвэрийг гаргах суурь зохицуулалтыг бий болгох шаардлагатай байна.

Дэд бүтэц, төрийн үйлчилгээг нийтэд үзүүлэх зорилготой томоохон төсөл, ажил үүргийг хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэхэд төрөөс үзүүлэх дэмжлэг, хамтран ажиллах нөхцөл тодорхой, ил тод, төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа уялдаа холбоотой байх ёстой. Өнгөрсөн хугацаанд концессын асуудал эрхэлсэн байгууллага, нэгж нь Засгийн газар солигдох бүрд бүтцийн өөрчлөлтөд орж, институцийн хувьд тогтворгүй, бусад байгууллагатай харилцах, хамтран ажиллах уялдаа холбоо сул байгаа нь ТХХТ-ийг хөгжүүлэх болон хуулийг хэрэгжүүлэхэд ч сөрөг үр дагавартай. Иймд, ТХХТ-ийн асуудал эрхэлсэн байгууллагыг институцийн хувьд чадавхжуулж, хараат бус, бие даасан, чадварлаг мэргэжилтэн, хүний нөөцтэй болгох шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна. Түүнчлэн, концессын төслүүдийг санаачлах, бэлтгэл ажил хийх, сонгон шалгаруулалт явуулах, гэрээний хэрэгжилтэд хяналт тавихад төрийн байгууллагуудын нягт хамтын ажиллагаа, оролцоог бүрдүүлсэн зүйн орчныг бий болгох нь зүйтэй. Төсөвтэй ямарч холбоогүй ТХХТ-ийн төсөл гэж байхгүй бөгөөд ТХХТ-ийн төслийг эхлээд сайтар бэлтгэж, үнэлгээ, дүн шинжилгээ хийж, шалгасны үндсэн дээр төсвийн санхүүжилтийн шийдвэрийг гаргадаг тогтолцоог бүрдүүлэх нь чухал юм.

Монгол Улсын хувьд өнөөгийн нөхцөл, байдалтай уялдуулан ТХХТ-ийг шинэ шатанд гаргаж, бизнест ээлтэй орчныг бүрдүүлэх зорилгын хүрээнд ТХХТ-ийн зөв, оновчтой хөгжлийн бодлогыг тодорхойлж, олон улсын санхүүгийн болон сайн засаглалын дүрэмд нийцсэн шинэлэг зохицуулалтыг нэвтрүүлэх, дэд бүтэц, нийгмийн суурь салбар дахь хөрөнгө оруулалтын таатай нөхцөл,

харилцан үр ашигтай түншлэлийн орчныг бий болгохуйц цогц бодлого хэрэгжүүлэх зайлшгүй шаардлагатай.

Дэлхий нийтийг түгшээж буй Коронавируст халдвар /Ковид-19/-ын цар тахлын нөхцөл байдалтай холбогдуулан манай орны хувьд дотооддоо эдийн засгийн арга хэмжээнүүд авахаас гадна ТХХТ-ийн эрх зүйн орчныг сайжруулах нь хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, урт хугацаанд эдийн засгийн хөгжилд хувь нэмэр оруулах ач холбогдолтой.

Эдгээр хууль зүйн үндэслэл, практик шаардлагад тулгуурлан Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуулийн төслийг боловсруулна.

Хоёр.Хуулийн зорилго, ерөнхий бүтэц, зохицуулах харилцаа, хамрах хүрээ

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуулийн зорилт нь нийтийн зориулалттай дэд бүтэц, төрийн үйлчилгээний салбарт төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн төслийг хэрэгжүүлэхэд хувийн хэвшлийн оролцоо, хөрөнгө оруулалтыг дэмжих, төр, хувийн хэвшил эрсдэлийн оновчтой удирдлагад суурилан түншлэлийн гэрээний дагуу урт хугацаанд үр ашигтай, ил тод, хамтран ажиллах түншлэлийг дэмжсэн эрх зүйн таатай орчныг бүрдүүлэхэд оршино.

Хуулийн төсөл нь 9 бүлэгтэй байх ба дор дурдсан харилцааг зохицуулна.
Үүнд:

Нэгдүгээр бүлэг. Нийтлэг үндэслэлийг тодорхойлох энэхүү бүлэгт хуулийн зорилт, ТХХТ-ийн тухай хууль тогтоомж, үйлчлэх хүрээ, түншлэлийн зарчим, нэр томъёоны тодорхойлолт зэргийг тусгана.

Хоёрдугаар бүлэг. ТХХТ-ийн талаарх төрийн байгууллагуудын бүрэн эрх. Уг бүлэгт Улсын Их Хурал, Засгийн газар, санхүү, төсвийн болон ТХХТ-ийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, ТХХТ-ийн харилцаанд оролцогч холбогдох бусад төрийн захиргааны төв болон орон нутгийн байгууллагуудын бүрэн эрх, чиг үүргийн талаар тусгана. Түүнчлэн, ТХХТ-ийн хүрээнд төрийн байгууллагуудын хамтын ажиллагаа, уялдаа холбоог хангах зохицуулалтыг авч үзнэ.

Гуравдугаар бүлэг. ТХХТ-ийн төрөл, түншлэлийн төслийн төлөвлөлт, бэлтгэл ажиллагаа болон тавигдах шаардлага гэсэн бүлэгт ТХХТ-ийн үндсэн төрөл, түншлэгч талуудыг тусгаж, ТХХТ-ээр хэрэгжүүлэх төслийг санаачлах, хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт болон улсын төсвийн хөрөнгө оруулалттай уялдуулан төлөвлөх, судлан шинжлэх асуудлыг хуульчлан тогтооно. Түүнчлэн, ТХХТ-ийн төсөлд тавих үндсэн шаардлага болон төлөвлөх үе шатуудын талаар тусгах ба үүнд ТХХТ-ээр хэрэгжүүлэхээр урьдчилан тодорхойлсон төслүүдэд нийгмийн ач холбогдол, эдийн засгийн үр ашгийг урьдчилсан байдлаар тооцох, үнэлэх ажиллагаа, төсвийн эрсдэлийн үнэлгээг хийх зохицуулалтыг авч үзнэ. Ингэснээр, хуулийн шаардлага хангасан төсөл, арга хэмжээг ТХХТ-ээр хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчинг бүрдүүлнэ.

Дөрөвдүгээр бүлгээр түншлэлийн төслийг зарлах болон ТХХТ-ийн төслийг хэрэгжүүлэх хувийн хэвшлийн түншлэгчийг сонгон шалгаруулах

асуудлыг зохицуулна. Энэхүү бүлэгт түншлэлийн төслийг хэрэгжүүлэхээр урьдчилсан мэдэгдэл гаргах болон төслийг мэдээлэх, зарлах асуудлыг тусгаж, ТХХТ-ийн төслийг хэрэгжүүлэх хувийн хэвшлийн түншлэгчийг сонгон шалгаруулах үе шатуудтай холбоотой процессын зохицуулалтуудыг тусгана. Түүнчлэн, хувийн хэвшлийн түншлэгчид тавих шаардлагыг томьёолохоос гадна хувийн хэвшлийн түншлэгчийг сонгох, түншлэлийн гэрээ байгуулах шийдвэр гаргах талаар тусгана.

Тавдугаар бүлэг. Түншлэгч талуудын чиг үүрэг, эрсдэлийн удирдлага, түншлэлийн баталгаа болон дэмжлэг. Тус бүлэгт түншлэгч талууд болон бусад оролцогчдын чиг үүрэг, хамтын ажиллагааны талаар тусгах бөгөөд талуудын хооронд эрсдэл хуваарилах зарчим, Засгийн газрын баталгаа болон түншлэлийн хүрээнд төрөөс үзүүлэх дэмжлэгийн талаар тус тус зохицуулна.

Зургаадугаар бүлэг. ТХХТ-ийн гэрээний тухай энэхүү бүлэгт ТХХТ-ийн гэрээ байгуулах, гэрээний төлбөрийн үүргийг төсөвт тусгах асуудал болон түншлэлийн гэрээний нөхцөл, хугацааны талаарх суурь зохицуулалтыг төслийн онцлогт тохируулан уян хатан томьёолох талаар авч үзнэ. Мөн шууд гэрээлэх нөхцөл, гэрээ байгуулах шатанд нууцлал хадгалах, хувийн хэвшилээс төсөл санаачлах, түншлэлийн гэрээнд тавих хяналт, гэрээг өөрчлөх, гэрээний хугацааг сунгах болон гэрээг цуцлах, гэрээ дуусгавар болох зохицуулалтыг тусгана.

Долоодугаар бүлэг. ТХХТ-ийн төслийн хэрэгжилтийн талаарх уг бүлэгт ТХХТ-ийн төсөл хэрэгжүүлэх хэлбэрүүд, төсөл хэрэгжих газрын эрхийн асуудал, хувийн хэвшлийн түншлэгч, төсөл хэрэгжүүлэх тусгай зориулалттай компанийн бүтэц, зохион байгуулалт, төслийн хөрөнгийн өмчлөл, хэрэглэгчийн төлбөрийг буюу тариф тогтоох асуудлыг зохицуулна. Мөн ТХХТ-ийн гэрээг хэрэгжүүлэх явцад хувийн хэвшлийн хяналтын эрхийг шилжүүлэх, дэд бүтцийн барилга байгууламжийн ашиглалт, ТХХТ-ийн гэрээ дуусгавар болсонтой холбоотой санхүүжилт болон эрх шилжүүлэх үйл ажиллагааны талаар тусгана.

Наймдугаар бүлэг. Түншлэлийн төсөл хөгжүүлэх сан болон ТХХТ-ийн ил тод байдал, тайлагналтын тухай энэхүү бүлэгт түншлэлийн төсөл хөгжүүлэх сан, сангийн эх үүсвэр, захиран зарцуулах талаар тусгаж, ТХХТ-ийн ил тод байдал, ТХХТ-ийн мэдээллийн сан, тайлагналт, мөн төсөл хэрэгжүүлэгчийн санхүүгийн тайлан гаргах асуудал, төслийн хэрэгжилтийн хяналт шинжилгээ, үнэлгээний талаар зохицуулна.

Есдүгээр бүлэг. Бусад зүйлийн талаарх төгсгөлийн бүлэгт ТХХТ-ийн хүрээнд гомдол гаргах, түншлэгч талуудын хооронд үүссэн маргааныг шийдвэрлэх, хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл, хууль тогтоомж зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага болон хууль хүчин төгөлдөр болох талаар тусгана.

Гурав.Хууль батлагдсаны дараа үүсэж болох эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн үр дагавар, тэдгээрийг шийдвэрлэх талаар авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний санал

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуулийн төсөл батлагдсанаар нийгэм, эдийн засагт сөрөг үр дагавар гарахгүй бөгөөд ТХХТ-ийн оновчтой, зөв бодлогыг тодорхойлж, улс орны хөгжилд томоохон хувь нэмэртэй төсөл,

хөтөлбөрүүд амжилттай хэрэгжих боломжийг бүрдүүлж, түншлэлийн эрх зүйн таатай орчныг бүрдүүлэх ач холбогдолтой.

Төр хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуулийн төслийг батлан хэрэгжүүлснээр дараах ач холбогдол, эерэг үр дагаврыг бий болгоно. Үүнд:

1. ТХХТ-ийг олон улсын жишигт нийцсэн, хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт болон улсын төсвийн хөрөнгө оруулалттай уялдуулан төлөвлөж, зөв утгаар нь хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчин бүрдэнэ. ТХХТ-тэй холбоотой нэр томъёо, ойлголтууд нэг мөр болж цэпцэрнэ;
2. Төрийн дэд бүтцийн болон үйлчилгээний чиг үүргийг харилцан ашигтай нөхцөлөөр хувийн хэвшлээр гүйцэтгүүлэх замаар улс орны дэд бүтэц, нийгэм, эдийн засгийн томоохон зорилтуудыг хэрэгжүүлнэ;
3. ТХХТ-ээр төслүүд хэрэгжүүлснээр барилга байгууламжийн ашиглах хугацааны зардлыг бууруулах, тухайн салбарт шинэчлэл, инновацийг нэвтрүүлэх, хөрөнгийн ашиглалтыг сайжруулах боломжийг дэмжинэ;
4. Улсын төсөв хязгаарлагдмал тул өсөн нэмэгдэж буй хэрэгцээг хангах, төрийн үйлчилгээг сайжруулахад ТХХТ нь санхүүгийн нэг арга хэрэгсэл болно;
5. ТХХТ-ийг судалгааны үндсэн дээр тэргүүний ач холбогдолтой төслийг сонгодог болох ба төсвийн эрсдэлийг тооцож, төсвийн хөрөнгийг үр дүнтэй удирдах нөхцөлийг бүрдүүлнэ;
6. ТХХТ-ийн төсөлд хэрэглэдэг төсвийн зардлын болон эрсдэлийн удирдлагын судалгаа, шинжилгээний техник, арга хэрэгслийг нэвтрүүлж, улмаар зөвхөн барилга угсралтын өртгөөс гадна үйл ажиллагаа, засвар арчлалтын шатанд үүсэх урт хугацааны өртгийг тооцоолдог, төслийн чанар, хүртээмжийг дээшлүүлэх шийдвэр гаргадаг сайн практик бүрдэнэ;
7. Цаашид "Барих-Шилжүүлэх" төрлийн богино хугацаатай, үр ашиг муутай концессын төслийг хэрэгжүүлж, төсвөөс эргэн төлөлтийг гаргуулдаг байдал арилж, төсвийн эрсдэл буурна;
8. Түншлэл нь урт удаан хугацаанд үргэлжлэх, тогтвортой, харилцан ашигтай, хамтын ажиллагаа байх суурь нөхцөлийг төрийн зүгээс бүрдүүлж, ТХХТ-ийн гэрээний хэрэгжилтийг хангуулж ажилладаг болно;
9. ТХХТ-ийн хүрээнд түншлэгч талуудын нийтлэг эрх ашгийг бүрдүүлж, харилцан ашигтай хамтран ажилласнаар улс орны эдийн засаг, бизнесийн хөгжилд хувь нэмэр оруулна.

Дөрөв.Хуулийн төсөл нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ болон бусад хуультай хэрхэн уялдах, хуулийг хэрэгжүүлэхэд шинээр боловсруулах, хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хүчингүй болсонд тооцох тухай хуулийн талаарх санал.

ТХХТ-ийн тухай хуулийн төслийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын Олон улсын гэрээ болон холбогдох бусад хуульд нийцүүлэн боловсруулна.

Хуулийн төсөлтэй холбогдуулан Иргэний хууль, Захиргааны ерөнхий хууль, Газрын тухай, Төсвийн тухай, Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай, Хөрөнгө оруулалтын тухай, Өрийн удирдлагын тухай, Монгол Улсын Засгийн

газрын тухай, Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай, Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай, Чөлөөт бүсийн тухай, Монгол Улсын Хилийн тухай, Барилгын тухай, Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай, Хот, суурины ус хангамж, ариутгах татуургын ашиглалтын тухай, Улсын тэмдэгтийн хураамжийн тухай, Эрчим хүчний тухай, Соёлын тухай, Авто замын тухай, Эрүүл мэндийн тухай, Боловсролын тухай, Аялал жуулчлалын тухай, Байгаль орчныг хамгаалах тухай, Хог хаягдлын тухай, Хөгжлийн банкны тухай, Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай болон Зөрчлийн тухай хуульд хуульд тус тус холбогдох нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг оруулна.

Мөн Концессын тухай хуулийг хүчингүй болсонд тооцох тухай хуулийн төслийг боловсруулах ба уг хууль хүчингүй болж буйтай холбогдуулан хүчин төгөлдөр байгуулсан Концессын гэрээний үр дагаврыг тооцох, Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуульд шилжүүлэн тооцох зохицуулалтыг шилжилтийн хууль тогтоомжид тусгана. Үүнтэй холбоотойгоор Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хуулийн төсөл болон “Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хууль батлагдсантай холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” Монгол Улсын Их Хурлын тогтоолын төслийг тус тус боловсруулна.

---o0o---