

## ТАНИЛЦУУЛГА

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай  
хуулийн төслийн танилцуулга

### Нэг. Хуулийн төслийн зорилго, ач холбогдол

УИХ-аас 2009 онд “Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар төрөөс баримтлах бодлогын баримт бичиг” батлагдаж, үүний дагуу Концессын тухай хуулийг 2010 онд баталснаар Монгол Улс дахь төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн /цаашид “ТХХТ” гэх/ талаарх эрх зүйн орчин, бодлого тодорхой хэмжээгээр бий болсон гэж үздэг. Гэвч Концессын тухай хууль нь концессын 7 төрөл, төрийн байгууллагуудын эрх хэмжээ, концессын уралдаант шалгаруулалт зэргийг түлхүү зохицуулсан хууль бөгөөд түншлэлийн таатай орчинг хууль зүйн хувьд хангалттай бүрдүүлээгүй, ТХХТ-ийн талаарх суурь зарчим, үндсэн ойлголтууд болох түншлэлийн төслийг төлөвлөх, сонгох, эрсдэлийг тооцож хуваарилах, төслүүдийн төсөвт үзүүлэх нөлөөллийг үнэлэх, гэрээний удирдлагын зохицуулалт, ТХХТ-ийн ил тод байдал, түншлэгч талуудын чиг үүрэг, түншлэлийн гэрээний эрх зүйн зохицуулалт, түүний түншлэлийн баталгаа зэрэг асуудлыг хангалттай зохицуулаагүй, институцийн хувьд төрийн байгууллагуудын оролцоо, харилцан уялдааг төдийлөн хангаж чадаагүй юм. Түүнчлэн, Төсвийн тухай хууль, Өрийн удирдлагын тухай хууль зэрэг төсөв, санхүүгийн холбогдох томоохон хууль тогтоомжтой уялдаа холбоо сул байна.<sup>1</sup>

Олон улсын түвшинд ТХХТ нь концессыг бодвол илүү өргөн хүрээг хамардаг, концесс нь ТХХТ-ийн нэг төрөл байдаг бол манайд энэ нь агуулгын хувьд зөрчилтэй, гажуудсан байдлаар хэрэгжиж иржээ. Мөн одоогийн Концессын хуулиар концессыг заавал төрийн болон орон нутгийн өмчтэй холбогдуулж тодорхойлсон байдаг бол олон улсын туршлагын дагуу ТХХТ-ийн хүрээнд заавал төрийн өмчтэй холбогдохыг шаарддаггүй байна. ТХХТ бол улс орны дэд бүтэц, нийгэм, эдийн засгийн томоохон зорилтуудыг хэрэгжүүлэх зорилгоор төрийн чиг үүргийг хувийн хэвшлээр урт хугацааны турш гэрээний үндсэн дээр харилцан ашигтай нөхцөлөөр гүйцэтгүүлэх тухай ойлголт юм. ТХХТ-ийг хөгжүүлснээр төр өөрийн чиг үүрэг, хариуцлагыг хувийн хэвшлээр дамжуулан хэрэгжүүлэх, төрийн өмч хөрөнгийг илүү үр ашигтай зарцуулах, төрийн үйлчилгээг бага зардлаар чанартай хүргэх боломж бүрдэнэ. ТХХТ-ийн гэрээний зүйл нь нисэх буудал, төмөр зам, барилга байгууламж, дэд бүтцийн байгууламжууд, нийтийн тээвэр, эрүүл мэнд, боловсрол, соёл, спортын объектууд зэрэг гол төлөв нийтийн шинж чанартай объектууд байдаг байна.

Үндэсний Аудитын газраас 2014<sup>2</sup>, 2018<sup>3</sup> 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. Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлд заасны дагуу Концессын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийсэн бөгөөд үнэлгээгээр хуулийн зохицуулалт нь хоорондоо уялдаа холбоогүй, бодит байдалд нийцэхгүй, төсвөөс концессын санхүүжилт хийхтэй холбоотой урьдчилсан шаардлага, шалгуур, тодорхой зохицуулалт байхгүй, Засгийн газраас дэмжлэг үзүүлэх

<sup>1</sup> Төр, хувийн хэвшлийн тухай хуулийн төслийн Тандан судалгааны тайлан, 2020 он

<sup>2</sup> ҮАГ, Концессын тухай хуулийн хэрэгжилтэд хийсэн аудитын тайлан, 2014 он

<sup>3</sup> ҮАГ, Концессын тухай хуулиар төрийн өмчийн концессын зүйлийн жагсаалтад батлагдсан арга хэмжээний хэрэгжилт, үр дүнд хийсэн гүйцэтгэлийн аудитын тайлан, 2018 он

боломжтой арга хэмжээнүүд болон төсвөөс төлөх төлбөр, баталгааны зохицуулалтыг нарийвчлан авч үзээгүй, хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй, ТХХТ-тэй холбогдсон харилцааг тодорхой зохицуулаагүй, ТХХТ-ийн талаар бодлого, зорилтыг бүрэн хангаж чадаагүй гэсэн дүгнэлт гарсан болно.<sup>4</sup>

Концессын хуулийн үр дагавар, ялангуяа барих-шилжүүлэх төрлийн концессын гэрээ нь төсөвт багагүй дарамт үзүүлсээр ирсэн. Тодруулбал, улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаас концессын “Барих-Шилжүүлэх” төрлөөр гэрээ байгуулсан төслүүдийн эргэн төлөлтөд 2016-2021 онд нийт 1,053.1 тэрбум төгрөгийн санхүүжилт хийгдсэн, 2022 онд 303.6 тэрбум төгрөг батлагдсан бол ирэх онуудад 659.2 тэрбум төгрөгийн эргэн төлөлт хийгдэхээр байна<sup>5</sup>. Концессын “барих-шилжүүлэх” төрлийн гэрээнээс улбаалан төсөвт бий болсон хүндрэлийг зогсоох үүднээс 2016, 2017 онуудад УИХ, Засгийн газраас барих-шилжүүлэх нөхцөлтэй концессын гэрээнүүдийг дахин авч үзэх, аудит хийх, мөн энэ төрлийн гэрээ байгуулахыг хориглох зэрэг нэг удаагийн шинжтэй шийдвэрүүдийг гаргаж байсан юм.

Сангийн яам Дэлхийн банк, Олон улсын валютын сантай хамтран концессын хууль, эрх зүйн орчин, төсөвт үзүүлэх нөлөөлөл, тулгамдаж буй асуудал болон холбогдох гэрээнүүдэд дүн шинжилгээ хийх чиглэлээр судалгаа, шинжилгээ хийж тайлан, зөвлөмжүүдийг боловсруулсан. Эдгээр зөвлөмжүүдэд концессын хууль, эрх зүйн орчин, институцийн тогтолцоо, нарийвчилсан зохицуулалтуудыг олон улсын жишигт нийцүүлэх шаардлагатайг онцолж, концессын асуудал нь Монгол Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагын сул тал болж, цаашид улсын төсвийн эрсдэлийг нэмэгдүүлж байгаа талаар онцгойлон анхааруулсан.<sup>6</sup>

Монгол Улсын хувьд өнөөгийн нөхцөл, байдалтай уялдуулан ТХХТ-ийн шинэ эрх зүйн тогтолцоог бүрдүүлэх, хувийн хэвшлийн оролцоо, хөрөнгө оруулалтыг дэмжсэн, түншлэлийн эрх зүйн таатай орчныг бүрдүүлэх зорилгын хүрээнд ТХХТ-ийн зөв, оновчтой хөгжлийн бодлогыг тодорхойлж, олон улсын шинэлэг зохицуулалтыг нэвтрүүлэх, нийтийн зориулалттай дэд бүтэц, нийгмийн суурь салбарт хөрөнгө оруулалтын таатай нөхцөл, харилцан үр ашигтай түншлэлийн орчинг бий болгохуйц цогц бодлого хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

Иймд, ТХХТ-ийн талаарх төрийн нэгдсэн бодлого, зохицуулалтыг тодорхой болгож, олон улсын жишигт нийцсэн эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, хууль хоорондын уялдаа холбоог сайжруулах үүднээс Концессын тухай хуулийг хүчингүй болгож, Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуулийн төслийг боловсруулах шаардлагатай гэж хууль санаачлагчаас үзсэн болно.

### **Хоёр.Хуулийн төслийн зорилго, ерөнхий бүтэц, зохицуулах харилцаа, хамрах хүрээ**

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуулийн төсөл нь 9 бүлэг, 60 зүйлтэй бөгөөд уг хуулийн төслийг Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлд заасны дагуу анхдагч хуулийн төсөл хэлбэрээр боловсруулав.

---

<sup>4</sup> Концессын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайлан, 2020 он

<sup>5</sup> Монгол Улсын 2022 оны төсвийн тухай хуулийн 3 дугаар хавсралт

<https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16381595772311>

<sup>6</sup> ОУВС, "Монгол Улс дахь ТХХТ-ийн төсвийн зардал ба эрсдэлийг удирдах нь" тайлан зөвлөмж, 2019 он, Дэлхийн банк, "Төр Хувийн Хэвшлийн Түншлэл (ТХХТ/БАШ) болон бусад гадаад санхүүжилттэй улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын төслүүдэд баримтлах бодлогын зөвлөмж", 2020 он

Энэ хуулийн зорилт нь нийтийн зориулалттай дэд бүтэц, төрийн үйлчилгээний салбарт төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн төслийг хэрэгжүүлэх, хувийн хэвшлийн оролцоо, хөрөнгө оруулалтыг дэмжих, төр, хувийн хэвшил эрсдэлийн оновчтой удирдлагад суурилан түншлэлийн гэрээний дагуу урт хугацаанд үр ашигтай хамтран ажиллах болон санхүү, төсвийн зохистой удирдлагыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан эрх зүйн таатай орчныг бүрдүүлэхэд оршино.

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуулийн төсөлд дараах зарчмын шинжтэй зохицуулалтуудыг шинээр тусгасан болно. Үүнд:

1. Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн зорилго, хамрах хүрээ, зарчим, нэр томьёо, ойлголтуудыг тодорхой болгож нийтийн зориулалттай дэд бүтцийн болон төрийн үйлчилгээний чиг үүргийг харилцан үр ашигтай нөхцөлөөр хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжүүлэх замаар улс орны дэд бүтэц, нийгэм, эдийн засгийн томоохон зорилтуудыг хэрэгжүүлэх эрх зүйн суурь нөхцөлийг тусгасан.
2. Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлд төрийн байгууллагуудын бүрэн эрх, чиг үүргийг зааг ялгамжтай тодорхойлж, түншлэлийн төслийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой эдгээр байгууллагуудын хоорондын харилцан уялдаа холбоог сайжруулж, санхүү, төсвийн хяналтыг тухай бүр хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчинг бүрдүүлэхээр тусгасан.
3. Түншлэлийн төслийн төрөл, ТХХТ-ийг олон улсын жишигт нийцсэн, хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт болон улсын төсвийн хөрөнгө оруулалттай уялдуулан төлөвлөх, түүнд бэлтгэх, ТХХТ-ийн төсөлд тавигдах шаардлагыг тусгайлан хуульчлан тусгасан. Үүний дагуу судалгаа, шинжилгээний үндсэн дээр нийгмийн ач холбогдол, эдийн засгийн үр ашиг бүхий ТХХТ-ийн төслийг сонгодог боломж бүрдэх ба төсөвт учруулах эрсдэлийг тооцож, төсвийн хөрөнгө оруулалтыг үр дүнтэй удирдах нөхцөлийг бүрдүүлнэ.
4. Түншлэлийн төслийг олон нийтэд зарлах, мэдээлэх болон ТХХТ-ийн төслийг хэрэгжүүлэх хувийн хэвшлийн түншлэгчийг сонгон шалгаруулах үе шатуудтай холбоотой процессын зохицуулалтуудыг тусгав.Түүнчлэн, хувийн хэвшлийн түншлэгчид тавигдах шаардлагыг томъёолж, хувийн хэвшлийн түншлэгчийг сонгох, түншлэлийн гэрээ байгуулах асуудлыг тодорхой, ойлгомжтой, ил тод байдлыг хангах байдлаар хэрэгжүүлэхээр зохицуулалтыг тусгалаа.
5. Түншлэгч талуудын чиг үүрэг, түншлэлийн эрсдэлийн удирдлага, түншлэлд төрөөс үзүүлэх дэмжлэг болон бусад оролцогчдын чиг үүрэг, ялангуяа ТХХТ-ийн төслийг хэрэгжүүлэхэд салбарын яамны үүрэг, оролцоо, хамтын ажиллагааны талаар нарийвчлан тусгасан бөгөөд цаашид “Барих-Шилжүүлэх” төрлийн богино хугацаатай, үр ашиг муутай төслийг ТХХТ-ээр хэрэгжүүлэхийг хориглох заалтыг тусгасан болно. Ингэснээр төсвөөс үр ашиггүй концессын төслүүдэд эргэн төлөлт хийдэг байдлыг арилж, төсвийн ачааллыг бууруулах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх юм.
6. ТХХТ-ийн хүрээнд түншлэгч талуудын нийтлэг эрх ашгийг тэгш бүрдүүлж, урт хугацаанд харилцан ашигтай хамтран ажиллах, түншлэлийн төслийн эрсдэлийг хуваах, төрөөс үзүүлэх дэмжлэг тодорхой болсноор ТХХТ-ийн гэрээний суурь харилцааны хууль, эрх зүйн орчин тодорхой болгох зохицуулалтыг тусгасан.

7. ТХХТ-ийн ил тод байдлыг хангах, түншлэлийн төслийн хэрэгжилтэд хяналтын тогтолцоог бүрдүүлэх, ТХХТ-ийн төсөлд хэрэглэдэг төсвийн санхүүжилтийн болон эрсдэлийн удирдлагыг оновчтой хэрэгжүүлэх нөхцөл бүрдэх, төслийн үйл ажиллагааны мэдээллийн ил тод байдлыг хангах зохицуулалтуудыг нарийвчлан оруулсан.
8. ТХХТ-ийн талаарх гомдол шийдвэрлэх асуудлыг тодорхой зохицуулах, түншлэлд үүссэн маргааныг гэрээнд болон хуульд заасан хэлбэрээр шийдвэрлүүлэх зохицуулалтыг тусгасан.

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуулийн төслийг Монгол Улсын Үндсэн хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжид нийцүүлэн Хууль тогтоомжийн тухай хуульд заасан шаардлагын дагуу боловсруулсан.

**Гурав. Гадаад орны туршлага, бусад судалгаа, шинжилгээний тайлангийн дүгнэлт, хуулийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлсэн дүн**

Хуулийн төслийг боловсруулахад дараах судалгааны ажлуудыг гүйцэтгэсэн. Үүнд:

- Төр, хувийн хэвшлийн тухай хуулийн төслийн Тандан судалгааны тайлан;
- Монгол Улсын Төр, хувийн хэвшлийн тухай хуулийн төслийг боловсруулахад зориулан ТХХТ-ийн талаарх олон улсын туршлагыг харьцуулан судалсны үндсэн дээр гаргасан зөвлөмж, тайлан;
- ОУВС-аас гаргасан "Монгол Улс дахь ТХХТ-ийн төсвийн зардал ба эрсдэлийг удирдах нь" тайлан зөвлөмж;
- ДБ-аас гаргасан "Төр Хувийн Хэвшлийн Түншлэл (ТХХТ/БАШ) болон бусад гадаад санхүүжилттэй улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын төслүүдэд баримтлах бодлогын зөвлөмж";
- АХБ-наас гаргасан "ТХХТ-ийн хуулийн төсөл боловсруулах нь" зөвлөмж тайлан;
- Концессын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайлан;
- Концессын тухай хуулийн давхардал, хийдэл, зөрчлийн судалгааны тайлан;
- Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуулийн төслийн үр нөлөөний судалгааны тайлан;
- Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуулийн төсөлд хийсэн зардлын тооцооны тайлан.

Хуулийн төслийг боловсруулах ажлын хэсгийг Сангийн сайдын 2021 оны 104 дүгээр тушаалаар баталж, ажлын хэсгийн бүрэлдэхүүнд салбар яамдын төлөөлөл, хувийн хэвшлийн болон концессын асуудал хариуцсан байгууллагуудын төлөөллийг оролцуулж ажиллалаа.

Хуулийн төслийг боловсруулахад холбогдох төрийн болон орон нутгийн байгууллагууд, тухайн салбарын хувийн хэвшлийн байгууллага, Дэлхийн банк, ОУВС зэрэг олон улсын байгууллагын зөвлөхүүд, мэргэжилтнүүдтэй уулзалт, хэлэлцүүлгийг зохион байгуулж санал авч, холбогдох саналыг төсөлд тусгаж ажиллалаа. Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхимтай хамтран 2022 оны 1 дүгээр сарын 7-ны өдөр хувийн хэвшил, олон нийтийн төлөөллийг оролцуулсан хэлэлцүүлгийг зохион байгуулсан бөгөөд хэлэлцүүлэгт хувийн хэвшил, олон нийт, мэргэжлийн холбоодын төлөөлөл 97 хүн оролцов. Олон нийтийн хэлэлцүүлгийн мэдээлэл болон хуулийн

төслийн танилцуулгыг олон нийтийн мэдээллийн сувгууд болон телевизүүдээр олон нийтэд хүргэж ажиллав.

Мөн Сангийн яамны цахим санд ([www.mof.gov.mn](http://www.mof.gov.mn)) хуулийн төслийг байршуулан нийтэд танилцуулж, санал авч ажилласан болно.

Олон нийтийн хэлэлцүүлгийн тайлан, хуулийн төсөлд өгсөн төрийн байгууллагуудын саналын товъёогийг гаргав.

## САНГИЙН ЯАМ