

БАТЛАВ
ТЭРГҮҮН ШАДАР САЙД
БӨГӨӨД ЭДИЙН ЗАСАГ,
ХӨГЖЛИЙН САЙД

БАТЛАВ
САНГИЙН САЙД

БАТЛАВ
ХУУЛЬ ЗҮЙ,
ДОТООД ХЭРГИЙН
САЙД

Л.ГАНТӨМӨР

Б.ЖАВХЛАН

О.АЛТАНГЭРЭЛ

ТӨР, ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН ТҮНШЛЭЛИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Нэг. Хуулийн төслийг боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлага

1.1. Хууль зүйн үндэслэл

Монгол Улсын Их хурлын 2024 оны 52 дугаар тогтоолоор “Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг дэмжиж, хууль, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох санал боловсруулж, холбогдох хууль тогтоомжийг Монгол Улсын Их Хурлын 2025 оны хаврын ээлжит чуулганы хугацаанд өргөн мэдүүлэх”-ийг Засгийн газарт даалгасан байдаг.

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны 4.1.31-т “Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн бодлогыг олон улсын жишигт хүргэн шинэчлэн боловсруулж хэрэгжүүлнэ” гэж, Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 23 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсыг 2021-2025 онд хөгжүүлэх таван жилийн үндсэн чиглэл”-ийн 4.1.6-д “Хөрөнгө оруулалтын таатай орчныг бүрдүүлж, төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг хөгжүүлнэ.”, 4.2.12-т “Улс, орон нутгийн төсөвт ачаалал үүсгэхгүй төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн хэлбэрээр орон нутгийн хот, суурин газарт цахилгаан, дулааны эх үүсвэрийг нэмэгдүүлнэ.” гэж, Монгол Улсын Их Хурлын 2024 оны 21 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2024-2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-ийн гуравдугаар бүлэгт “Зах зээл дэх төрийн оролцоог бууруулж, бизнес, хөрөнгө оруулалтын орчныг сайжруулан, төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг бэхжүүлж, олон тулгуурт, хүртээмжтэй, экспортын баримжаатай эдийн засгийг бэхжүүлэх”-ээр заасан тул Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн боловсрууллаа.

1.2. Практик шаардлага

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуулийг олон улсын жишиг, практик шаардлагад нийцсэн хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх зорилгоор 2022 оны 12 дугаар сарын 31-ны өдөр баталж, 2023 оны 12 дугаар сарын 31-ны өдрөөс хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн.

Тус хуульд 2023 оны 06 дугаар сарын 16-ны өдөр, 2024 оны 06 дугаар сарын 05-ны өдөр, 2024 оны 08 дугаар сарын 30-ны өдөр гурван удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан.

Хэдийгээр Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хууль үйлчилж эхэлснээс хойш 1 жил гаруй хугацаа өнгөрсөн боловч одоогийн байдлаар нэг ч түншлэлээр хэрэгжүүлэх төсөл

батлагдаагүй, түншлэлийн гэрээ байгуулагдаагүй байгаа нь энэхүү хуульд түншлэлийн төслийг хэрэгжүүлэхэд олон үе шаттай тусгаснаас гадна үе шат бүрд тавигдах шаардлагыг хэт өргөн хүрээтэй, нарийвчлан зохицуулсантай холбоотой.

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1.1-17.1.8 дахь заалтад “Түншлэлийн төслийг санаачлахаас эхлээд түншлэгчийг сонгон шалгаруулж, гэрээ байгуулах, төслийг бүрэн хэрэгжүүлж дуусгавар болох хүртэл нийт 8 үе шат”-тай байхаар тусгасан. Энэ хуульд заасан шат дамжлагын дагуу зөвхөн төсөл санаачилснаас түншлэгчтэй гэрээ байгуулах үе шат хүртэл шаардагдах бодит хугацаа нь ойролцоогоор 12-13 хүртэл сар байна.

Түншлэлийн хуульд тухайн төслийг түншлэлээр хэрэгжүүлэх эсэхийг шийдвэрлэхэд шат дамжлага бүрд хянуулах, зөвшөөрөл, санал авах зэргээр төрийн байгууллагуудын оролцоо, эрх хэмжээг хэт их байхаар тусгасан. Тухайлбал, хувийн хэвшил түншлэлээр хэрэгжүүлэх төслийн санал гаргаж, салбарын болон түншлэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаар хянуулж, “Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн төв” төрийн өмчит аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газарт тухайн төслийн урьдчилсан үнэлгээ, бүрэн шинжилгээ хийгдэж байна. Мөн санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага түншлэлийн төслийг Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцүүлэх, түншлэлийн гэрээ байгуулах гэсэн хоёр зөвшөөрлийг өгөх ба зөвшөөрлийн үндсэн дээр Засгийн газраар хэлэлцүүлж төслийг батлуулах, түншлэлийн гэрээ байгуулах эрхийг түншлэгчид олгохоор хуульд заасан.

Улмаар төрийн холбогдох байгууллага, хувийн хэвшлээс түншлэлийн төсөл санаачлах сонирхол буурах нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Үүнээс үзэхэд Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуулийн дараах зохицуулалтууд түншлэлийн төслийг бодитоор хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй нөхцөл байдлыг бий болгож байна.

1. Нийтийн зориулалттай дэд бүтэц, төрийн үйлчилгээний салбараар төр, хувийн хэвшлийн түншлэлээр хэрэгжүүлэх төслийн салбар, цар хүрээг хязгаарласан.

2. Хуулийн 8, 9, 10, 11 дугаар зүйлд төслийг түншлэлээр хэрэгжүүлэх эсэхийг шийдвэрлэхэд шат дамжлага бүрд хянуулах, зөвшөөрөл, санал авах зэргээр төрийн байгууллагуудын оролцоо, эрх хэмжээг хэт өндөр байхаар хуульчилсан.

3. Төслийг түншлэлээр хэрэгжүүлэхэд хэт олон үе шаттай байхаар хуульчилж, цаг хугацаа ихээхэн шаардах нөхцөлийг бүрдүүлсэн.

4. Хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.2 дахь хэсэгт заасанчлан нийслэл болон 9 аймаг бие даан түншлэлийн төсөл хэрэгжүүлэх боломжтой ч тухайн шийдвэртэй холбоотой үүсэх үр дагаврыг хариуцах хариуцлагын механизмыг хуульчлаагүй нь төсөвт үзүүлэх эрсдэлийг бий болгосон.

5. Мөн дээрх хуулийн зохицуулалт нь 9 аймгаас бусад 12 аймгийн бие даан төр, хувийн хэвшлийн түншлэлээр төсөл хэрэгжүүлэх тэгш боломжийг хаасан.

6. Хуулийн 20 дугаар зүйлд төслийг түншлэлээр хэрэгжүүлэх эсэхийг судлан шинжлэхэд давхардсан байдлаар олон судалгаа хийх шаардлагатай байхаар тусгасан. Мөн

түншлэлээр хэрэгжүүлэх бүх төсөлд шаардах техник, эдийн засгийн үндэслэлд ямар судалгаа хамаарахыг тодорхойлоогүй.

7. Хуулийн 18 дугаар зүйлд түншлэлийн төсөлд тавигдах зарим нийтлэг болон тусгай шаардлагыг хэт ерөнхий, тухайн төслийг түншлэлээр хэрэгжүүлэх эсэхийг тодорхойлоход ач холбогдолгүй байдлаар тусгасан.

Одоогийн байдлаар түншлэлийн хуулийн хүрээнд эрчим хүчний салбарын 3, зам, тээврийн салбарын 2, байгаль орчны салбарын 1, чөлөөт бүсийн хөгжлийн 1 гэсэн нийт 7 төслийн санал ирсэн бөгөөд эдгээрээс 1 төсөл урьдчилсан үнэлгээний шатанд, 3 төсөл бүрэн шинжилгээний шатанд, 1 төсөл нь бүрэн шинжилгээ хийгдэж, санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад Засгийн газраар хэлэлцүүлэх зөвшөөрөл авахаар хүргүүлсэн боловч тус байгууллагаас зөвшөөрөл олгоогүй. Харин үлдсэн 2 төслийн санал нь холбогдох журамд заасан шаардлагыг хангаагүй тул салбарын яаманд буцаасан.

Иймд төр, хувийн хэвшлийн түншлэлээр хэрэгжүүлэх төслүүдийн процесс ажиллагааг хялбарчлах, төрийн байгууллагуудын оролцоо, эрх хэмжээг багасгах, түншлэлийн хүрээг тэлж нийтийн зориулалттай дэд бүтэц, төрийн үйлчилгээнээс гадна хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичгийн зорилго, зорилтод нийцсэн төсөл хөтөлбөрийг төр, хувийн хэвшлийн түншлэлээр хэрэгжүүлэх, орон нутгийн хүрээнд түншлэлийн төслийг бие даан хэрэгжүүлэх боломжоор тэгш хангах, түншлэлийн төсөлд тавигдах шаардлагыг багасгаж хувийн хэвшлийн оролцоо, хөрөнгө оруулалтыг дэмжих шаардлага үүсэж байна.

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

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төслийн зорилго нь төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн хүрээнд хэрэгжих төслүүдийн процессыг хялбарчлах, төрийн байгууллагуудын оролцоо, эрх хэмжээг багасгах, түншлэлийн цар хүрээг өргөжүүлэх, орон нутгийн бие даасан оролцоог дэмжих, түншлэлийн төслийн хэрэгжилтийн сайжруулж, хувийн хэвшлийн оролцоо, хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэхэд оршино.

Хуулийн төсөлд дараах нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг тусгана. Үүнд:

1. Түншлэлийн хамрах хүрээг өргөтгөх:

Тус хуулийн хүрээнд нийтийн зориулалттай дэд бүтэц, төрийн үйлчилгээний салбарт түншлэлийг хэрэгжүүлэхээр байгааг өргөжүүлж, хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичгийн зорилтод нийцсэн аливаа төсөл, хөтөлбөрийг хувийн хэвшлийн оролцоо, хөрөнгө оруулалтад тулгуурлан хэрэгжүүлэх боломжийг бий болгоно. Мөн батлан хамгаалах, банк, санхүүгийн зах зээл, уул уурхайн салбарын ашигт малтмалын эрэл, хайгуул, олборлолт зэрэг үйл ажиллагааг түншлэлээр хэрэгжүүлэхийг хориглосон заалтыг хүчингүй болгож, хуулиар хориглоогүй бүхий л салбарт түншлэлийг хэрэгжүүлэх боломжийг нээнэ.

2. Түншлэлийн үе шатыг хялбарчлах:

Хуульд түншлэлийн төслийн саналыг хувийн хэвшил салбарын яамдад хүргүүлж, улмаар олон шат дамжлага, байгууллагаар дамжин урьдчилсан болон бүрэн шинжилгээ хийгдэхээр зохицуулсан. Хуулийн төсөлд энэ процессыг хялбарчилж, хувийн хэвшил болон салбарын яамнаас төслийн саналыг Түншлэлийн төв ТӨААТҮГ-т шууд хүргүүлж, судалгаа шинжилгээг нэг үе шаттай хийхээр тусгана.

3. Төслийн онцлогийг харгалзан судалгаа, шинжилгээг багасгах:

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлээр хэрэгжих бүх төсөлд урьдчилсан болон нарийвчилсан техник, эдийн засгийн үндэслэл шаардлагатай байгааг өөрчилж, төрийн үйлчилгээний төслүүдэд урьдчилсан болон нарийвчилсан техник, эдийн засгийн үндэслэл шаардахгүй бөгөөд холбогдох судалгааг хийсний үндсэн дээр хэрэгжүүлэх эсэх санал, дүгнэлтийг гаргах боломжийг бүрдүүлнэ. Дэд бүтцийн төслүүдийн хувьд техник, эдийн засгийн үндэслэлийг шаардах боловч, шинжилгээний давхардлыг арилгаж, зохицуулалтыг тодорхой болгоно.

4. Орон нутгийн бие даасан оролцоог дэмжих:

Улсын төсвөөс сүүлийн 3 жил дараалан санхүүжилт аваагүй, эсвэл 100,000, түүнээс дээш хүн амтай аймгууд түншлэлийн төсөл хэрэгжүүлэх боломжтой байгааг өөрчилж, нийслэлээс гадна бүх аймагт бие даан түншлэлийн төсөл хэрэгжүүлэх эрхийг олгоно. Аймаг, нийслэл нь хэрэгжүүлсэн төслийн санхүүгийн болон бусад үр дагаврыг бие даан хариуцах бөгөөд улсын төсвөөс баталгаа, санхүүжилт олгохгүй байхаар зохицуулна.

5. Хувийн хэвшлийн түншлэгчийг сонгон шалгаруулах процессыг хялбарчлах:

Хувийн хэвшлийн түншлэгчийг сонгохдоо урьдчилсан болон уралдаант шалгаруулалт гэсэн хоёр үе шаттай явуулахаар байгааг нэгтгэж, зөвхөн уралдаант шалгаруулалтыг нэг үе шаттайгаар зохион байгуулна. Ингэснээр сонгон шалгаруулалтын хугацааг богиносгоно.

6. Төсөлд тавигдах шаардлагыг оновчтой болгох:

Түншлэлийн төсөлд тавигдах нийтлэг, тусгай 22 шаардлагаас тухайн төслийг түншлэлээр хэрэгжүүлэхийг тодорхойлоход ач холбогдолгүй, хэт ерөнхий шаардлагуудыг хасаж, нийтлэг болон тусгай гэж ангилахгүйгээр төсөлд тавигдах шаардлага байдлаар хуулийн төсөлд тусгана.

7. Түншлэлийн төслийн хэрэгжилтийг дэмжих, эрсдэлийг бууруулах:

Концессын тухай хуулийн хүрээнд гэрээ байгуулсан зарим төслийн хэрэгжилтийн явцад тулгарсан асуудлуудыг харгалзан, түншлэлийн төслийн хэрэгжилтийг дэмжих, талуудын хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, эрсдэлийг бууруулах чиглэлээр холбогдох зохицуулалтуудыг хуулийн төсөлд тусгана.

8. Төрийн байгууллагуудын хэт их оролцоо, эрх хэмжээг багасгах:

Төрийн байгууллага, хувийн хэвшил түншлэлээр хэрэгжүүлэх төслийн саналаа шууд “Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн төв” төрийн өмчит аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газарт гаргах, мөн санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага түншлэлийн төслийн бүрэн шинжилгээ болон түншлэлийн гэрээ байгуулахад төсөвт үзүүлэх нөлөөлөл, хөрөнгийн эх үүсвэр, эрсдэлийг хянаж, санал, дүгнэлт өгөх зохицуулалтуудыг хуулийн төсөлд тусгана.

Эдгээр өөрчлөлтүүд нь төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн хүрээнд илүү уян хатан, үр ашигтай, хүртээмжтэй орчин бий болгож, хувийн хэвшлийн оролцоог дэмжихэд чиглэнэ.

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

Түншлэлийн төслийн шат дамжлага, үе шатыг багасгах, төсөлд тавигдах шаардлагуудыг цөөлж хялбар болгох, бүх аймагт түншлэлийн төсөл хэрэгжүүлэх боломжийг

нээх, хувийн хэвшлийн түншлэгчийг сонгон шалгаруулах урьдчилсан болон уралдаант сонгон шалгаруулалтыг нэгтгэх, төслийн явц, гүйцэтгэл, хэрэгжилтэд тавигдах хяналтыг сайжруулж, эрсдэлийг бууруулах болон бусад холбогдох өөрчлөлтүүдийг Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаар хөгжлийн бодлогын богино, дунд хугацааны бодлогын баримт бичгүүдэд төр, хувийн хэвшлийн түншлэлээр хэрэгжүүлэхээр туссан төсөл, хөтөлбөрүүдийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх, хувийн хэвшлийн оролцоо хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, бизнесийн үйл ажиллагаа зах зээлийг тэлэх, урт хугацаанд тогтвортой, харилцан үр ашигтай хамтран ажиллах, төрийн үйлчилгээний салбарт хувийн хэвшлийг татан оролцуулснаар өрсөлдөөнийг бий болгож, иргэдэд хүрэх үйлчилгээний чанарыг дээшлүүлэх зэрэг хувийн хэвшилд суурилсан эдийн засгийн хөгжлийг хангахад чухал ач холбогдолтой.

Энэхүү хуулийн төсөл батлагдсанаар төсвөөс нэмэлт зардал гарахгүй.

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

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль, Хууль тогтоомжийн тухай хууль, Төсвийн тухай хууль болон Монгол Улсын урт, дунд, богино хугацааны хөгжлийн бодлогод нийцүүлэн боловсруулна.

Тус хуулийг хэрэгжүүлэхэд шинээр боловсруулах, шинэчлэн найруулах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хүчингүй болсонд тооцох тухай хууль тогтоомж байхгүй болно.