**2020 он**

**Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайлан**

**Улаанбаатар хот**

**ТӨМӨР ЗАМЫН ТЭЭВРИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬ**

**ТӨМӨР ЗАМЫН ТЭЭВРИЙН**

**ТУХАЙ ХУУЛЬ**

**ТӨМӨР ЗАМЫН ТЭЭВРИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭНИЙ ТАЙЛАН**

**2020.03.20** Улаанбаатар хот

**УДИРТГАЛ ХЭСЭГ**

 Төмөр замын тээврийн тухай хууль 2007 оноос өнөөдрийг хүртэл хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа хэдий ч энэхүү 13 жилийн хугацаанд төмөр замын тээврийн салбарт суурь бүтэц эзэмшигч, тээвэрлэгч, тээвэрлэлтийн үйл ажиллагаанд оролцогчид олноор бий болж, салбарын үйл ажиллагаа өргөжин хөгжих тусам хуулиар зохицуулах шаардлагатай олон асуудал, хүндрэл гарч байгаа тул салбарын эрх зүйн орчныг сайжруулах, шинэчлэх шаардлага зүй ёсоор бий болсон.

Төмөр замын тээврийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу үнэлгээ хийв.

1. **ЗОРИЛГО:**

Төмөр замын тээврийн тухай хууль нь хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж эхэлснээс хойш 13 жил болохдоо эрх зүйн шинэчлэлт, сайжруулалт хийгдээгүй, тус хуулийн зорилт нь “төмөр замын тээврийн үйл ажиллагааны зарчмыг тодорхойлж, хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино” гэж тодорхойлон тусгасан. Энэхүү хуулиар зөвхөн хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдсон зарим харилцааг зохицуулж ирсэн. Монгол Улсын эдийн засаг, нийгэмд онцгой ач холбогдолтой тус салбарт өмчийн олон хэлбэрийн суурь бүтэц эзэмшигч, тээвэрлэгч, тээвэрлэлтийн үйл ажиллагаанд оролцогчид олноор бий болж, олон талт харилцаа болон үйл ажиллагаа өргөжихийн хирээр эдгээрийг хуулиар зохицуулах шаардлагатай асуудлууд үүсч, тухайн хуулийн зохицуулалт нь цаг үетэйгээ нийцэхгүй зэрэг хүндрэлүүд гарч байгаа тул салбарын эрх зүйн орчныг сайжруулах, шинэчлэх шаардлага зүй ёсоор бий болоод байна.

Иймд төмөр замын тээврийн тухай хуульд тээвэрлэлтийн үйл ажиллагаа, төмөр замын дэд бүтцийн ангилал, өмчлөл, барьж ашиглах, зурвас газрын эзэмшил, судалгаа шинжилгээнд суурилсан дэвшилтэд техник, технологи, засвар, үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх, галт тэрэгний хөдөлгөөнийг нэгдмэл удирдлагаар зохицуулах, осол гологдлыг судлан шинжлэн тогтоох харилцааг шинээр томьёолон зохицуулах шаардлагатай болсон.

Монгол Улсын Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.1-д заасан “...хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, гарч байгаа хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, давхардал, хийдэл, нийгэмд үзүүлж байгаа сөрөг байдал болон зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлох” гэж заасан, МУ-ын Их Хурлын 2008 оны 12 дугаар тогтоолоор баталсан Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан үндэсний цогц бодлого”-ын 5.3.1.1-д заасан “Зам, тээврийн салбарын хөгжлийн эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох зорилтын хүрээнд “Төмөр замын тээврийн тухай хууль, холбогдох эрх зүйн баримт бичгийг хянан сайжруулах” гэж заасан.

Энэхүү үндэслэл, шаардлагын хүрээнд хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.6 дахь заалт, Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу “хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, гарч байгаа хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, давхардал, хийдэл, нийгэмд үзүүлж байгаа сөрөг байдал болон зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбар зэргийг тодорхойлон зөвлөмж гаргах”-аар үнэлгээг хийхдээ “Төлөвлөх”, “Хэрэгжүүлэх”, “Үнэлэх” гэсэн гурван шаттайгаар гүйцэтгэв.

**НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ**

Төлөвлөх шатны зорилго нь үнэлгээ хийх хүрээг тогтоож түүнд тохирсон шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойлоход чиглэгдэнэ. Энэ үе шатанд дараах алхмуудыг хийж гүйцэтгээд байна. Үүнд:

* Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох;
* Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох
* Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох
* Харьцуулах хэлбэрийг сонгох
* Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох
* Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох.
	1. **Үнэлгээ хийх үндэслэл, шаардлага:**

Төмөр замын тээврийн тухай хууль батлагдснаас хойш 13 жилийн хугацаанд нийт 3 удаа буюу 2012 онд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн өөрчлөгдсөнтэй, 2015 онд Зөрчлийн тухай хууль батлагдсантай, 2017 онд Гамшгийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга батлагдсантай холбоотойгоор тус тус нэмэлт, өөрчлөлт орсон боловч төмөр замын тээвэрлэлтийн үйл ажиллагааны эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгож чадаагүй болно.

Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 32 дугаар тогтоолоор баталсан “Төрөөс төмөр замын тээврийн талаар баримтлах бодлого”-ын 5.1-д “Бодлогод заасан зорилтыг хэрэгжүүлж, бодит үр дүнд хүрэхийн тулд түүнийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлнэ”, 5.2-т “Төмөр замын тээврийн салбарт дагаж мөрдөж байгаа хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, шинэчлэн найруулах, тээвэрлэлтийн үйл ажиллагааны харилцааг хуульчлах замаар төмөр замын тээврийн салбарын эрх зүйн орчныг сайжруулна”, 5.3-т “Суурь бүтэц эзэмшигч, тээвэрлэгч нь тусдаа хуулийн этгээд байж болох бөгөөд өмчийн олон төрөл, хэлбэрийн тээвэрлэгч бий болох орчин, нөхцөлийг бүрдүүлнэ” гэж тус тус заасан.

Өнгөрсөн хугацаанд уг хуулийн зохицуулалт нь төрийн бодлого шийдвэр, төсөл хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, төмөр замын тээврийн хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх, техник, технологийг хөгжлийн шинэ шатанд гаргах, салбарт төр, хувийн хэвшлийн харилцааг зохицуулах, судалгаанд суурилсан шийдвэр гаргах, галт тэрэгний хөдөлгөөний нэгдсэн удирдлагыг хэрэгжүүлэх зэрэг зохицуулалтыг хийхэд учир дутагдалтай байснаас гадна уг хуулиар зохицуулж буй харилцаа нь салбарын хөгжлөөс хоцрох хандлага ажиглагдаж, түүнээс улбаалсан сөрөг үр дагавар гарах болсон тул хэрэгжилтийн үр дагаварт нь үнэлгээ хийх шаардлагатай гэж үзсэн.

Өөрөөр хэлбэл, Төмөр замын тээврийн тухай хуулиар суурь бүтэц, хөдлөх бүрэлдэхүүнийг шинэчлэн сайжруулах, тээврийн сүлжээг өргөжүүлэх, үйлдвэрлэл, судалгаа, шинжилгээ болон олон улсын хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх, хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг тогтмол хангах, тээвэрлэлтийн үйл ажиллагаа, үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг сайжруулах зохицуулалт, төмөр замын тээврийн үйлчилгээнд оролцогч өмчийн олон хэлбэрийн хуулийн этгээдийн зах зээлийн өрсөлдөөний тэгш байдлыг хангуулах, төр хувийн хэвшлийн түншлэлийг бататгах бизнесийн эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх зүй ёсны шаардлага гарсан.

Эндээс үзэхэд “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын 3.2.2-т заасан зайлшгүй зохицуулах ёстой харилцааг хамарч зохицуулаагүй гэсэн шалтгаан, үндэслэлийг хангасан гэж үзэж байна. Иймд тус үнэлгээг үргэлжлүүлэн хийв.

* 1. **Үнэлгээ хийх хүрээ:**

 Төмөр замын тээврийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх ажил нь тус хуулийг бүхэлд нь хамарч байгаа хэдий ч Төмөр замын тээврийн салбарын байгууллагууд, тээвэрлэлтийн үйл ажиллагаанд оролцогч, ажилтан, албан хаагчдын төлөөлөл, судлаач, эрдэмтэд, үйлчлүүлэгчдийн төлөөлөлтэй хийсэн уулзалт, ярилцлагын тэмдэглэл, тэдний санал, хүсэлтийг судлан үзээд үнэлгээний хүрээг Төмөр замын тээврийн тухай хуулийн нэг дүгээр бүлгийн 1, 4, 6, 7 дугаар зүйлийг хамруулан тодорхойлсон.

Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-д заасан үнэлгээний шалгуураас дараах 2 үзүүлэлтийг сонгосон. Үүнд:

1. Зорилгод хүрсэн төвшин;
2. Практикт нийцэж байгаа байдал;

**Нэгдүгээр хүснэгт**

**Төмөр замын тээврийн тухай хуульд үнэлгээ хийх шалгуур**

**үзүүлэлтийн ялгаа, онцог**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Д/д** | **Шалгуур үзүүлэлт** | **Ойлголт, онцлог** | **Жишээ тайлбар** |
| 1 | Зорилгод хүрсэн төвшин | Тухайн хууль тогтоомж хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацаанд хуулийн зорилго, зорилтдоо хүрсэн эсэхийг тогтооно. | Төмөр замын тээврийн тухай хуулийн үндсэн зорилтыг “төмөр замын тээврийн үйл ажиллагааны зарчмыг тодорхойлж, хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино” гэж тодорхойлсон боловч хуулийн зорилгыг хуульчлаагүй. Төмөр замын тээврийн тухай хуулийг бүхэлдээ болон сонгосон зохицуулалт энэ зорилгодоо хүрч чадсан эсэхийг үнэлэх шаардлагатай. Хуульд үндсэн зорилгоос гадна бүлэг, хэсэг, зүйл бүрт тодорхойлсон дагалдах зорилго байж болох бөгөөд үүнийг давхар шалгаж болно. |
| 2 | Практикт нийцэж байгаа байдал | Хуулийг хэрхэн хэрэгжиж байгаа, түүний эерэг болон сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлно. | Төмөр замын тээврийн тухай хуулийн ойлгомжтой байдал, хэрэгжүүлэх боломж бололцоо практикт байгаа эсэх зэргийг тодорхойлно. |

**Төмөр замын тээврийн хуульд үнэлгээ хийсэн шалгуур үзүүлэлтүүд**

* ***Зорилгод хүрсэн төвшин*** шалгуур үзүүлэлтээр Төмөр замын тээврийн тухай хуулийн 1, 4, 6, 7 дугаар зүйлийн зохицуулалтын зорилго болон зорилтдоо хүрсэн төвшинг үнэлж, эдгээр зүйлийн зохицуулалт хангалттай үйлчилж чадаж байна уу, үгүй юу гэдгийг тодорхойлоход чиглэгдсэн болно.
* ***Практикт нийцэж байгаа байдал*** шалгуур үзүүлэлтээр Төмөр замын тээврийн тухай хуулийн 1, 4, 6, 7 дугаар зүйлийг хэрэгжүүлэхэд үүсч буй эерэг, сөрөг үр дагавар, хүндрэл бэрхшээл, хэрэгжүүлэх боломж, бололцоо практикт байгаа эсэхийг тодорхойлоход чиглэгдсэн болно.
* **Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр**

Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ үнэлэх болсон шалтгаан, үнэлгээний хүрээ, шалгуур үзүүлэлт зэргийг харгалзан дор дурдсан харьцуулах хэлбэрүүдээс сонгоно:

* Байх ёстой болон одоо байгаа;
	+ Хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх болон хууль тогтоомж батлагдсанаас хойшхи;
* Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойшхи;
* Тохиолдол судлах.

Төмөр замын тээврийн тухай хуулийн 1, 4, 6, 7 дугаар зүйлийг Хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш болон Тохиолдол судлах хэлбэрээр харьцуулан үнэлнэ.

Хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш харьцуулах хэлбэрийн хүрээнд Төмөр замын тээврийн тухай хуулийн зорилт, энэхүү хуулиар тээвэрлэлтийн тариф, хөлс тогтоох, обьектын өмчлөл, төмөр замын тээврийн бүх төрлийн үйл ажиллагаа хэрхэн өөрчлөгдсөн, энэ хугацаанд эрх зүйн орчин сайжирсан эсэхийг тогтооно.

**Хоёрдугаар хүснэгт**

**Харьцуулах хэлбэр тус бүрийн онцлог**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Д/д** | **Харьцуулах хэлбэр** | **Ойлголт, онцлог** |
| 1 | Байх ёстой болон одоо байгаа | Хуулиар тогтоосон “байх ёстой” үзүүлэлт практикт хэр байгааг илрүүлэх зорилготой. Үнэлгээ хийх хуульд байвал зохих тодорхой абсолют үзүүлэлтийг зааж өгсөн тохиолдолд одоо бодит байгаа үзүүлэлттэй харьцуулна. |
| 2 | Хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх болон хууль тогтоомж батлагдсанаас хойш | Хууль хүчин төгөлдөр үйлчлэхээс өмнөх нөхцөл байдлыг хууль хүчин төгөлдөр хэрэгжсэний дараа буюу хуулийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй үр дагавартай харьцуулна. |
| 3 | Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш | Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш нөхцөл байдал хэрхэн өөрчлөгдснийг он дарааллаар тогтоон харьцуулна. |
| 4 | Тохиолдол судлах | Хууль, эсхүл үнэлгээний хүрээгээр тогтоогдсон зүйл, заалт өөр орчин нөхцөлд (бусад улсад, өөр орон нутагт гэх зэрэг) хэрхэн хэрэгжиж буй байдлыг харьцуулна. |

Тохиолдол судлах хэлбэрийн хүрээнд сонгон авсан зохицуулалтыг “Олон улсын төмөр замын ОХУ, Казкастан Улс, БНХАУ, Польш, Молдов Улсад хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа талаар харьцуулж, дүн шинжилгээ хийнэ.

**Зорилгод хүрсэн төвшин шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:**

***Хуулийн нэгдүгээр зүйл: Хуулийн зорилт***

* Хуулийн нэгдүгээр зүйл буюу хуулийн зорилт нь хангалттай төвшинд зохицуулагдсан эсэхийг тодорхойлно.
* Хуулийн дөрөвдүгээр зүйл буюу хуулийн үйлчлэх хүрээ зорилгодоо хэрхэн хүрсэн бэ гэдгийг тодорхойлно.
* Хуулийн зургадугаар зүйл буюу Төмөр замын обьектын өмчлөлтэй холбоотой зохицуулалт зорилгодоо хэрхэн хүрсэн бэ гэдгийг тодорхойлно.
* Хуулийн долоодугаар зүйл буюу Төмөр замын тээврийн тариф, хөлсийг тогтоох зохицуулалт зорилгодоо хэрхэн хүрсэн бэ гэдгийг тодорхойлно.

**Практикт нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд*:***

* Хуулийн нэгдүгээр зүйл буюу хуулийн зорилт нь практикт нийцэж байна уу, хуулийн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлно.
* Хуулийн дөрөвдүгээр зүйл буюу хуулийн үйлчлэх хүрээ практикт нийцэж байна уу, үйлчлэх хүрээг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлно.
* Хуулийн зургадугаар зүйл буюу Төмөр замын обьектын өмчлөлтэй холбоотой зохицуулалт практикт нийцэж байна уу, өмчлөлийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлно.
* Хуулийн долоодугаар зүйл буюу Төмөр замын тээврийн тариф, хөлсийг тогтоох зохицуулалт практикт нийцэж байна уу, тариф тогтоох зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлно.

**Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох:**

**Бэлэн байгаа мэдээллийг цуглуулах:** Төмөр замын тээврийн тухай хуультай холбогдон гарсан статистик мэдээ, судалгааны тайлан, ном, сурах бичиг, өгүүлэл төмөр замын тээврийн салбарт эхлүүлсэн томоохон төслүүдийн хэрэгжилтийн явцын мэдээлэл.

**Холбогдох субьектээс судалгаа авах:**

Төмөр замын тээвэрлэлтийн үйл ажиллагаанд оролцогч “УБТЗ” ХНН, “МТЗ”ТӨХК, “БТЕГ” ХХК зэрэг суурь бүтэц эзэмшигчид, “ГТХЗНТ” УТҮГ-аас судалгаа авах.

Төлөвлөх үе шатанд хийгдсэн ажлыг гуравдугаар хүснэгтэд үзүүлэв.

**Гуравдугаар хүснэгт**

**Үнэлгээний үзүүлэлт, хэлбэр, томьёолол**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Д/д** | **Үнэлгээний хүрээнд**  | **Шалгуур үзүүлэлт** | **Харьцуулах хэлбэр** | **Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол** | **Мэдээлэл****цуглуулах арга** |
| **1** | Хуулийн нэгдүгээр бүлэг.Нийтлэг үндэслэл**1 дүгээр** зүйл.Хуулийн зорилт | Зорилгод хүрсэн төвшин, Практикт нийцэж байгаа байдал | * Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш
* Тохиолдол судлах,
 | **Зорилгод хүрсэн төвшин:**хуулийн 1-р зүйлийн зохицуулалт зорилгодоо хэр хүрсэн бэ? **Практикт нийцэж байгаа байдал:** хуулийн зорилт нь практикт нийцэж байна уу, хуулийн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлно.  | * Бэлэн байгаа мэдээллийг цуглуулах,
* Холбогдох субьектээс судалгаа авах,

 |
| **2** | **4 дүгээр зүйл.** Хуулийн үйлчлэх хүрээ | * Зорилгод хүрсэн төвшин;
* Практикт нийцэж байгаа байдал.
 | * Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш
* Тохиолдол судлах,
 | **Зорилгод хүрсэн төвшин**: хуулийн үйлчлэх хүрээ зорилгодоо хэрхэн хүрсэн эсэх, **Практикт нийцэж байгаа байдал:** хуулийн үйлчлэх хүрээ практикт нийцэж байна уу, үйлчлэх хүрээг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гарч байгаа эсэх | * Бэлэн байгаа мэдээллийг цуглуулах,
* Холбогдох субьектээс судалгаа авах,
 |
| **3** | **6 дугаар зүйл.**Төмөр замын обьектын өмчлөл | Зорилгод хүрсэн төвшин;* Практикт нийцэж байгаа байдал.
 | * Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш
* Тохиолдол судлах,
 | **Зорилгод хүрсэн төвшин**:* Төмөр замын обьектын өмчлөлтэй холбоотой зохицуулалт зорилгодоо хэрхэн хүрсэн эсэх

**Практикт нийцэж байгаа байдал**:* Төмөр замын обьектын өмчлөлтэй холбоотой зохицуулалт практикт нийцэж байгаа
 | * Бэлэн байгаа мэдээллийг цуглуулах,
* Холбогдох субьектээс судалгаа авах,
 |
| **4** | **7 дугаар зүйл.**Төмөр замын тээврийн тариф, хөлс | * Прак-тикт нийцэж байгаа байдал.
* Зорилгод хүрсэн төвшин;
 | * Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш
* Тохиолдол судлах,
 | **Зорилгод хүрсэн төвшин:**Төмөр замын тээврийн тариф, хөлс тогтоох зохицуулалт зорилгодоо хүрсэн эсэх **Практикт нийцэж байгаа байдал**:Төмөр замын тээврийн тариф, хөлс тогтоох зохицуулалт практикт нийцэж байгаа эсэх  | * Бэлэн байгаа мэдээллийг цуглуулах,
* Холбогдох субьектээс судалгаа авах,
 |

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

* 1. **Бэлэн байгаа мэдээллийг цуглуулсан тухайд:**
		1. *Э****рх зүйн баримт бичиг***
* Монгол Улсын Үндэс хууль 1992 он;
* Монгол Улсын Иргэний хууль 2002 он (35 дугаар бүлэг, 380-398 дугаар зүйл);
* Төмөр замын тээврийн тухай хууль 2007 он;
* Авто тээврийн тухай хууль 1999 он;
* Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тухай хууль 2015 он;
* Захиргааны ерөнхий хууль 2015 он;
* Хууль тогтоомжийн тухай хууль 2016 он;
* Авто замын тухай хууль 2017 он;
* Наушкаас Улаанбаатар хүртэл төмөр замыг байгуулж ашиглахын тулд Монгол Зөвлөлтийн хувьцаат нийгэмлэг байгуулах БНМАУ-ын Засгийн газар, ЗХУ-ын засгийн газар хоорондын хэлэлцээр 1948 он;
* Монгол-Хятадын хилийн төмөр замын хэлэлцээр 1956 он;
* Төмөр замын салбарт хамтран ажиллах тухай Монгол Улсын Засгийн газар, БНСВУ-ын Засгийн газар хоорондын хэлэлцээр 2004 он;
* Төмөр замын салбар дахь харилцааны тухай Монгол Улсын болон Украйн улсын Засгийн газар хоорондын хэлэлцээр 1995 он;
* Төмөр замын салбар дахь харилцааны тухай Монгол Улсын болон ОХУ-ын Засгийн газар хоорондын хэлэлцээр 1996 он;
* Төмөр замын салбар дахь харилцааны тухай Монгол Улсын болон Турк улсын Засгийн газар хоорондын хэлэлцээр 2001 он;
* Төмөр замын салбар дахь харилцааны тухай Монгол Улсын болон Беларусь улсын Засгийн газар хоорондын хэлэлцээр 2003 он;
* Олон Улсын төмөр замын ачаа харилцааны хэлэлцээр 1951 он;
* Олон Улсын төмөр замын зорчигч харилцааны хэлэлцээр 1956 он;
* Монгол Улс, Хятад улсын нутаг дэвсгэрээр далайд гарах болон буцах, дамжин өнгөрөх тээвэр хийх тухай БНМАУ-ын Засгийн газар, БНХАУ-ын засгийн газар хоорондын хэлэлцээр 1992 он;
* Монгол Улс, ОХУ-ын нутгаар дамжин тээвэр хийж, далайд гарах тухай Монгол Улсын Засгийн газар, ОХУ-ын засгийн газар хоорондын хэлэлцээр 1992 он;
* Дамжин өнгөрөх журмын тухай Монгол Улсын Засгийн газар, Бүгд Найрамдах Казахстан улсын Засгийн газар хоорондын хэлэлцээр 1992 он;
* Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 19 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал 2030”;
* Улсын Их Хурлын 2017 оны 11 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “ Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2020 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”;
* Улсын Их Хурлын 2017 оны 42 дугаар тогтоолоор батлагдсан “2018 онд Монгол Улсын Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл”.
	+ 1. **Статистик мэдээ, судалгааны тайлан, ном, сурах бичиг, өгүүлэлүүд:**
* Шүүхийн ерөнхий зөвлөл 2007-2017 онуудад төмөр замын тээврийн хуультай холбоотой асуудлаар иргэн болон эрүүгийн хэргийг шүүхээр шийвэрлэсэн статистик судалгаа;
* Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх хүний эрхийн үндэсний комиссын 10 дахь илтгэл 2011 он 3 дугаар бүлэг;
* Монгол Улсын Их Хурлын даргын 2013 оны 119 дүгээр захирамжаар байгуулагдсан “Монгол Улсын газар зүйн байрлалын давуу талыг ашиглан төмөр зам, авто зам, авто тээвэр, агаарын тээврийн дамжин өнгөрөх зорчигч, ачаа тээвэрлэлтийг нэмэгдүүлэх, нэгдсэн тээврийн ложистикийн сүлжээг бий болгох, нефть, хийн хоолой, холбооны болон цахилгаан дамжуулах шугамын талаар нэгдсэн бодлого боловсруулах үүрэг бүхий ажлын хэсгээс зохион байгуулсан “Монголын төмөр замын хөгжлийн асуудлууд” эрдэм шинжилгээний бага хурал, “Төмөр замын тээвэр ложистикийн өнөөгийн байдал, цаашдын хөгжил” онол, практикийн бага хурал, “Евро-Азийн тээвэр болон бүс нутгийн оролцоо” олон улсын бага хурлын илтгэлийн хураангуй, “Дамжин өнгөрөх тээвэр-хөгжлийн гарц” илтгэл 2013 он.
* “*Хөгжлийн үр дүнд хүргэх удирдлага*: Төмөр замын суурь бүтцийн тариф-Монгол Улсын төмөр замын салбарт хувийн хэвшлийн төлөвшлийг дэмжих нь” судалгааны тайлан. Азийн хөгжлийн банк 2014 он.
* Монгол Улсын далайд гарах нөхцөл боломжийн талаарх мэдээлэл судалгааны тойм. Далайн захиргаа 2017.
* Зам, тээврийн хөгжлийн яам, Шинжлэх ухааны академи хамтран зохион байгуулсан “Төмөр замын тээврийн эрх зүйн орчин, хөгжлийн асуудлууд” сэдэвт эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэлүүд, хурлаас гарсан зөвлөмж.

*Холбогдох субъектээс судалгаа авах****:*** Төмөр замын тээвэрлэлтийн үйл ажиллагаанд оролцогч “УБТЗ” ХНН, “МТЗ”ТӨХК, “Таван толгой төмөр зам” ХХК, “БТЕГ” ХХК, “БТЗ” ХХ зэрэг суурь бүтэц эзэмшигчид, “ГТХЗНТ” УТҮГ-ын тайлан, судалгаа.

**ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Төмөр замын тээврийн тухай хууль нь 2007 онд батлагдсанаас хойш 13 жил өнгөрчээ. Энэ хугацаанд төмөр замын тээврийн салбарт суурь бүтэц эзэмшигч, тээвэрлэгч, тээвэрлэлтийн үйл ажиллагаанд оролцогчид олноор бий болж салбарын үйл ажиллагаа өргөжих тусам хуулиар зохицуулах шаардлагатай олон харилцаа бий болсон байна.

Уг хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой зарим тулгамдсан асуудал Тухайлбал: төмөр замын тээврийн аюулгүй байдал, үйл ажиллагааг хангах зориулалттай эдэлбэр газар, аюулгүйн бүс, зурвас газрыг дур мэдэн эзэмших, ашиглах асуудал гарч байгаа нь төмөр замын зурвас газар, аюултай бүсийн зохицуулалтыг сайжруулах шаардлагатайг харуулж байна.

**3.1 “Зорилгод хүрсэн төвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:**

Төмөр замын тээврийн тухай хууль нь зорилгыг тодорхойлж зохицуулаагүй зөвхөн зорилт тодорхойлсон хууль болжээ. Хуулийн зорилтыг “Төмөр замын тээврийн үйл ажиллагааны зарчмыг тодорхойлж, хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино” хэмээн уг хуулийн нэгдүгээр зүйлд заасан байна.

**Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1**. Хуулийн нэгдүгээр зүйл буюу хуулийн зорилт нь хангалттай төвшинд зохицуулагдсан уу?

|  |
| --- |
| **1 дүгээр зүйл. Хуулийн зорилт** * 1. Төмөр замын тээврийн үйл ажиллагааны зарчмыг тодорхойлж, хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино
 |

Уг хуулийн бүхий л зохицуулалт энэхүү үндсэн зорилтыг хангахад чиглэгдэх учиртай. Гэвч уг хуулийн зорилт нь төмөр замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын зарчмыг тодорхойлж, зөвхөн хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг зохицуулахаар тусгасан боловч, уг хуулиар дараах харилцааг зохицуулсан байна. Үүнд:

5-р зүйл: Төмөр замын тээврийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим;

6-р зүйл: Төмөр замын обьектын өмчлөл;

7-р зүйл: Төмөр замын тээврийн тариф, хөлс;

8-17 р зүйл: Төмөр замын тээврийн талаархи төрийн зохицуулалт;

18-р зүйл: Тээвэрлэлтийн үйл ажиллагаанд оролцогч байгууллага, иргэн, тэдгээрийн эрх, үүрэг;

22-р зүйл: Төмөр замын обьект;

24-р зүйл: Төмөр замын тээврийн аюулгүй байдлын үндсэн шаардлага;

29-31-р зүйл: Төмөр замын байгууллагын ажилтны хөдөлмөр зохицуулалт, нийгмийн баталгаа;

32-33-р зүйл: Төмөр замын тээврийн зохион байгуулалтын бусад асуудал;

34-р зүйл: Төмөр замын тухай хууль тогтоомж зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлага

**Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 2.** Хуулийн дөрөвдүгээр зүйл буюу хуулийн үйлчлэх хүрээ зорилгодоо хэр хүрсэн бэ?

|  |
| --- |
| **4 дүгээр зүйл. Хуулийн үйлчлэх хүрээ**4.1. Энэ хуулиар өмчийн төрөл, хэлбэр харгалзахгүйгээр төмөр замын тээврийн бүх төрлийн үйл ажиллагааг зохицуулна. |

Төмөр замын тээврийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд “төмөр замын тээврийн салбарт өмчийн төрөл хэлбэр харгалзахгүйгээр бүх төрлийн тээвэрлэлтийн үйл ажиллагааг зохицуулна” гэсэн боловч тус хуулиар төмөр замын тээврийн бүх төрлийн үйл ажиллагааг бүрэн зохицуулж чадахгүй байна.

**Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 3.** Хуулийн зургадугаар зүйл буюу Төмөр замын обьектын өмчлөлтэй холбоотой зохицуулалт зорилгодоо хэрхэн хүрсэн бэ?

|  |
| --- |
| **6 дугаар зүйл. Төмөр замын обьектын өмчлөл**6.1. Төмөр замын зурвас газар нь төрийн өмч байна.6.2. Улсын эдийн засаг, нийгэмд онцгой ач холбогдолтой суурь бүтцийг төрийн өмчийн буюу төрийн өмч давамгайлсан хуулийн этгээдийн өмчлөлд байхаар, эсхүл түүний өмчлөлд ашиглалтын тодорхой хугацааны дараа шилжүүлэх нөхцөлөөр шинээр байгуулж болох бөгөөд эдгээр суурь бүтэц, төмөр замын шугамын чигийг Засгийн газар тогтооно.6.3. Төмөр замын зурвас газар болон улсын эдийн засаг, нийгэмд онцгой ач холбогдолтой суурь бүтцээс бусад төмөр замын обьект, салбар болон дагнасан хэрэглээний зам нь өмчийн аль ч төрөл, хэлбэрийн байж болно.6.4. Ашиглалтын тодорхой хугацааны дараа суурь бүтцийн тодорхой хувийг энэ хуулийн 6.2-д заасны дагуу төрийн өмчийн буюу төрийн өмч давамгайлсан хуулийн этгээдэд шилжүүлэх хугацаа, нөхцөлийг суурь бүтэц эзэмшигчтэй тохиролцож, суурь бүтэц барих, ашиглах тусгай зөвшөөрөлд тусгана. |

“Төмөр замын зурвас газар нь төрийн өмч байна” гэж тусгасан боловч төмөр замын шугамын дагуух технологийн онцлог бүхий үйл ажиллагааг явуулах, тээврийн аюулгүй байдлыг хангах зориулалт бүхий газрыг иргэд аж ахуй нэгж байгууллагуудад олгохыг хориглосон зохицуулалт байхгүй.

**Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол 4.** Хуулийн долдугаар зүйл буюу Төмөр замын тээврийн тариф, хөлс тогтоох зохицуулалт зорилгодоо хэрхэн хүрсэн бэ?

|  |
| --- |
| **7 дугаар зүйл.Төмөр замын тээврийн тариф, хөлс**7.1. Төмөр замын байгууллага нь зүй ёсны монополи болон зах зээл дээр давамгайлсан ажил, үйлчилгээтэй холбоотой төмөр замын тээврийн үйлчилгээний хөлс, тарифыг энэ хууль болон Шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох тухай хуульд нийцүүлэн тогтооно.7.2. Төмөр замын олон улсын тээвэрлэлтийн тарифыг Монгол Улсын олон улсын гэрээнд нийцүүлэн тогтооно.7.3. Тарифын өөрчлөлтийг хүчин төгөлдөр болохоос 10-аас доошгүй хоногийн өмнө нийтэд мэдээлнэ. |

Өнөөдрийн байдлаар Хувь нийлүүлсэн нийгэмлэг “Улаанбаатар төмөр зам” буюу дан ганц суурь бүтэц эзэмшигч төмөр замын тээврийн үйлчилгээний хөлс, тарифыг тогтоож бусад төмөр замын тээвэрлэлтэд оролцогч иргэн, аж ахуй нэгж байгууллага мөрдөж байна.

***“Практикт нийцэж буй эсэх” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:***

***Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1.***

Хуулийн нэгдүгээр зүйл буюу хуулийн зорилт нь практикт нийцэж байна уу, хуулийн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлно.

|  |
| --- |
| **1 дүгээр зүйл. Хуулийн зорилт** Төмөр замын тээврийн үйл ажиллагааны зарчмыг тодорхойлж, хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино |

Уг хуулийн бүхий л зохицуулалт энэхүү үндсэн зорилтыг хангахад чиглэгдэх учиртай. Гэвч уг хуулийн зорилт нь төмөр замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын зарчмыг тодорхойлж, зөвхөн хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг зохицуулахаар тусгасан байгаа нь учир дутагдалтай байна. Тухайлбал: бүтцийн хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх, тээвэрлэлтийн тасралтгүй, хэвийн, найдвартай ажиллагааг хангах, техник, технологи, засвар, үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулах шаардлагатай байна.

***Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2.***

* Хуулийн дөрөвдүгээр зүйл буюу хуулийн үйлчлэх хүрээ практикт нийцэж байна уу, үйлчлэх хүрээг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гарч байгаа эсэх.

|  |
| --- |
| **4 дүгээр зүйл. Хуулийн үйлчлэх хүрээ**4.1. Энэ хуулиар өмчийн төрөл, хэлбэр харгалзахгүйгээр төмөр замын тээврийн бүх төрлийн үйл ажиллагааг зохицуулна. |

Энэхүү дөрөвдүгээр зүйлд “төмөр замын тээвэрлэлтийн бүх төрлийн үйл ажиллагааг зохицуулна” гэсэн боловч Төмөр замын тээврийн тухай хуульд зөвхөн үйл ажиллагааны зарчим, тээвэрлэлтийн аюулгүй байдлын зарим зохицуулалтыг хуульчилсан.

***Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 3.***

* Хуулийн зургадугаар зүйл буюу Төмөр замын обьектын өмчлөлтэй холбоотой зохицуулалт практикт нийцэж байна уу, өмчлөлийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гарч байгаа эсэх.

|  |
| --- |
| **6 дугаар зүйл.Төмөр замын обьектын өмчлөл**6.1. Төмөр замын зурвас газар нь төрийн өмч байна.6.2. Улсын эдийн засаг, нийгэмд онцгой ач холбогдолтой суурь бүтцийг төрийн өмчийн буюу төрийн өмч давамгайлсан хуулийн этгээдийн өмчлөлд байхаар, эсхүл түүний өмчлөлд ашиглалтын тодорхой хугацааны дараа шилжүүлэх нөхцөлөөр шинээр байгуулж болох бөгөөд эдгээр суурь бүтэц, төмөр замын шугамын чигийг Засгийн газар тогтооно.6.3. Төмөр замын зурвас газар болон улсын эдийн засаг, нийгэмд онцгой ач холбогдолтой суурь бүтцээс бусад төмөр замын обьект, салбар болон дагнасан хэрэглээний зам нь өмчийн аль ч төрөл, хэлбэрийн байж болно.6.4. Ашиглалтын тодорхой хугацааны дараа суурь бүтцийн тодорхой хувийг энэ хуулийн 6.2-д заасны дагуу төрийн өмчийн буюу төрийн өмч давамгайлсан хуулийн этгээдэд шилжүүлэх хугацаа, нөхцөлийг суурь бүтэц эзэмшигчтэй тохиролцож, суурь бүтэц барих, ашиглах тусгай зөвшөөрөлд тусгана. |

“Төмөр замын зурвас газар нь төрийн өмч байна” гэж хуульд тусгасан боловч тус газрыг дур мэдэн эзэмших, ашиглах асуудал гарч, төмөр замын зурвас газар, аюултай бүсийг эзэмшихтэй ашиглахтай холбоотой маргаан үүсч байна. Хуулийн энэхүү зохицуулалт нь зөвхөн зурвас газар гэж тодорхойлж, аюултай бүсийн талаарх зохицуулалтыг хамтад нь зохицуулаагүйгээс эзэмшил ашиглалтын талаарх маргааныг шүүхээр шийдвэрлүүлэхэд энэхүү зохицуулалт хангалттай эрх зүйн хамгаалалт болж чадахгүй байна.

***Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 4.***

Хуулийн долоодугаар зүйл буюу Төмөр замын тээврийн тариф, хөлсийг тогтоох зохицуулалт практикт нийцэж байна уу, хүндрэл бэрхшээл байгаа эсэх

|  |
| --- |
| **7 дугаар зүйл. Төмөр замын тээврийн тариф, хөлс**7.1. Төмөр замын байгууллага нь зүй ёсны монополи болон зах зээл дээр давамгайлсан ажил, үйлчилгээтэй холбоотой төмөр замын тээврийн үйлчилгээний хөлс, тарифыг энэ хууль болон Шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох тухай хуульд нийцүүлэн тогтооно.7.2. Төмөр замын олон улсын тээвэрлэлтийн тарифыг Монгол Улсын олон улсын гэрээнд нийцүүлэн тогтооно.7.3. Тарифын өөрчлөлтийг хүчин төгөлдөр болохоос 10-аас доошгүй хоногийн өмнө нийтэд мэдээлнэ. |

Уг хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1-д “Төмөр замын байгууллага нь зүй ёсны монополи болон зах зээл дээр давамгайлсан ажил, үйлчилгээтэй холбоотой төмөр замын тээврийн үйлчилгээний хөлс, тарифыг энэ хууль болон Шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох тухай хуульд нийцүүлэн тогтооно” гэсэн зохицуулалт нь практикт нийцэхгүй дараах хүндрэл бэрхшээлийг бүрдүүлж байна. Тухайлбал: Улаанбаатар төмөр зам” ХНН-ийн үйл ажиллагаа нь МУ-ын болон ОХУ-ын Засгийн газрын хоорондын 1949 оны хэлэлцээрээр зохицуулагддаг бол бусад төмөр замын байгууллагуудын үйл ажиллагаа Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, Компанийн тухай хууль, бусад хууль тогтоомжоор зохицуулагддаг нь Төмөр замын тээврийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл учруулж, төмөр замын тээврийн тариф тогтоох, улмаар шударга өрсөлдөөнийг зохицуулах асуудалд сөргөөр нөлөөлж байна.

**ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ**

Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлалын дагуу Төмөр замын тээврийн тухай хууль дахь сонгосон зүйл, заалтад үнэлгээ хийж гүйцэтгэв. Үнэлгээний төгсгөлд үнэлгээг илэрхийлсэн дүгнэлт болон үнэлгээнд тулгуурлан хууль тогтоомжийн хүртээмжтэй, үр нөлөөтэй байдлыг нэмэгдүүлэх талаар зөвлөмж гаргасан болно.

**4.1 Үнэлгээний дүгнэлт**

Төмөр замын тээврийн тухай хуулийн 1, 4, 6, 7 дугаар зүйлийн хэрэгжилтийн үр дагаварт “Зорилгод хүрсэн төвшин”, “Практтикт хэрэгжсэн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн дагуу үнэлгээ хийв. Үнэлгээний үр дүнг, зүйл бүрээр дүгнэхэд дараах байдалтай байна.

***1 дүгээр зүйл. Хуулийн зорилт***

**Зорилгод хүрсэн төвшин:**

Хуулийн зорилтод “төмөр замын тээврийн үйл ажиллагааны зарчмыг тодорхойлж, хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой харилцааг зохицуулах” гэж тодорхойлсон нь хөдөлгөөний аюулгүй байдлаас бусад төмөр замын тээврийн салбарын олон харилцааг орхигдуулсан байгаа нь хуулийн зохицуулалтыг өөрчлөн зорилго, зорилтыг тус тусад нь тодорхой тусгах шаардлагатайг илэрхийлж байна. Төмөр замын тээврийн тухай хуульд төмөр замын тээврийн үйл ажиллагааны зарчмыг тодорхойлж, галт тэргэний хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулах 123 зүйл заалт буюу нийт заалтын 52,11 %, бусад зохицуулалт нь 40.86%-ийг хамаарч байгаа нь зөвхөн Төмөр замын тээврийн аюулгүй байдлыг тодорхойлжээ гэж үзэхээр байна.

**Практикт хэрэгжсэн байдал:**

Хуулийн зорилтод “төмөр замын тээврийн үйл ажиллагааны зарчмыг тодорхойлж, хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой харилцааг зохицуулах” гэж тусгасан нь төмөр замын тээврийн хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг хангах тухай хууль мэт ойлгогдож байна. Төмөр замын тээврийн тухай хууль нь зөвхөн төмөр замын тээврийн харилцааны зарчмыг тодорхойлж, хөдөлгөөний аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой харилцааг зохицуулсан тул төмөр салбарыг олон улсад өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлэх, Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийг дэмжсэн хэрэглэгчийн эрэлт хэрэгцээг аюулгүй, чанартай, хүртээмжтэй үйлчилгээгээр хангах, ирээдүйд өсөн нэмэгдэх тээвэрлэлтийн эрэлт хэрэгцээг үр дүнтэй, найдвартай үйлчилгээгээр хангах үр ашигтай тогтолцоог бэхжүүлэх, дамжин өнгөрүүлэх тээврийн чадавхийг дээшлүүлэх, төр хувийн хэвшлийн түншлэлийг хөгжүүлэх, эрдэм шинжилгээ, судалгаанд суурилан инноваци болон үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх зэрэг зорилгыг дэвшүүлж, түүнтэй уялдуулан хуулийг шинэчлэн найруулах шаардлагатай байна гэж дүгнэлээ.

***4 дүгээр зүйл. Хуулийн үйлчлэх хүрээ***

**Зорилгод хүрсэн төвшин:**

Энэхүү дөрөвдүгээр зүйлд “төмөр замын тээвэрлэлтийн бүх төрлийн үйл ажиллагааг зохицуулна” гэсэн боловч зөвхөн үйл ажиллагааны зарчим, тээвэрлэлтийн аюулгүй байдлын зарим зохицуулалтыг хуульчилсан байгаа нь хуулийн хамрах хүрээнд нийцүүлэн төмөр замын тээвэрлэлтийн бүх төрлийн үйл ажиллагааг нэмж зохицуулах шаардлагатай.

**Практикт хэрэгжсэн байдал:**

Энэхүү 4 дүгээр зүйлийн 4.1-д “Энэ хуулиар өмчийн төрөл, хэлбэр харгалзахгүйгээр төмөр замын тээврийн бүх төрлийн үйл ажиллагааг зохицуулна” гэж төмөр замын тээврийн салбарт өмчийн төрөл, хэлбэр харгалзахгүйгээр үйл ажиллаагаа эрхлэх боломжийг бий болгож, төр, аж ахуйн чиг үүргийг заагласан ач холбогдолтой.

 Уул уурхай, барилга, бусад салбарын хөгжил эрчимжсэнээр төмөр замын тээврийн эрэлт хэрэгцээ нэмэгдэж төмөр замын тээврийн салбарт өмчийн олон хэлбэрийн хуулийн этгээдүүд олноор байгуулагдаж, одоо суурь бүтэц эзэмшигч 3, тээвэрлэгч 3, суурь бүтэц барих, угсрах, засварлах эрх бүхий 62, дагнасан болон салбар зам, талбай эзэмшигч 297, төмөр замын тээвэр зуучийн үйлчилгээ эрхлэгч 171 зэрэг аж ахуйн нэгж үйл ажиллагаа явуулж байна.

Улсын хэмжээнд 2007 онд 2800 хөдлөх бүрэлдэхүүнтэй байж, 14,1 сая тн ачаа хоногийн дундаж ачаалал 494 вагон, нэг голд ноогдох, статик даац 51.1тн, ачаа тээвэрлэт 14072.6, ОХУ-65327 вагон, БНХАУ-31126 вагон, зорчигч эргэлт 4410.7, зорчигч тээвэрлэлт 1406 сая зорчигч байв. 2016 онд 8403 хөдлөх бүрэлдэхүүн болж, 19.9 сая тн ачаа тээвэрлэжээ.

Эдгээр тоон үзүүлэлтээс үзэхэд төмөр замын тээврийн үйл ажиллагаанд оролцогчид болон хөдлөх бүрэлдэхүүний өссөн тоо, хэмжээ, замын нэвтрүүлэх чадварын гүйцэтгэсэн ажлын хэмжээтэй харьцуулахад чанарын өсөлт төдийлөн гараагүйгээс гадна өмчийн олон хэлбэрийн төмөр замын байгууллага, тээврийн үйл ажиллагаанд оролцогчдын харилцааг хангалттай зохицуулж чадахгүй байна.

 ***6 дугаар зүйл. Төмөр замын обьектын өмчлөл***

**Зорилгод хүрсэн төвшин:**

Төмөр замын зурвас газар нь төрийн өмч байна гэж тусгасан зохицуулалт нь хэт ерөнхий бөгөөд төмөр замын зурвас газрын хэмжээ, аюултай бүсийн эзэмшил, ашиглалттай холбоотой зохицуулалтыг тодорхой хуульчлах шаардлагатай.

**Практикт хэрэгжсэн байдал:**

Мөн хуульд зурвас газрын хэмжээ, аюултай бүсийн дэглэмийг тодорхой тусгаагүйгээс иргэд, аж ахуйн нэгж зурвас газар, аюултай бүсэд газар эзэмших, ашиглах асуудал гарч төмөр замын тээврийн аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлж байна.

***7 дугаар зүйл. Төмөр замын тээврийн тариф, хөлс***

**Зорилгод хүрсэн төвшин:**

Төмөр замын байгууллага нь зүй ёсны монополи болон зах зээл дээр давамгайлсан ажил, үйлчилгээтэй холбоотой төмөр замын тээврийн үйлчилгээний хөлс, тарифыг өөрсдөө тогтоож байгаа нь улс орны эдийн засгийн тогтвортой хөгжил, хэрэглэгчийн ашиг сонирхлыг харгалзсан тарифт үйлчилгээг авахад хүндрэлтэй байна.

**Практикт хэрэгжсэн байдал:**

Монгол Улсын төмөр замын тээврийн салбарт “Улаанбаатар төмөр зам” ХНН монопол байдлаар оршин тогтож, орчин үеийн өндөр бүтээмжтэй ашиглалтын болон шатахууны зардал бага бусад тээвэрлэгчийн зүтгүүрийг гол замаар явуулдаггүй, мөн төр хувийн хэвшлийн вагонууд сул зогсож байхад тээвэрлэлтийн гэрээ хийж явуулах, санал тавихаар зөвшөөрөхгүй эсхүл бага тарифаар явуулах зэрэг бэрхшээлтэй асуудлууд гарч байна. Мөн хөдлөх бүрэлдэхүүний засварын газарт нь төр, хувийн хэвшлийн вагоныг засуулахад өндөр тарифаар тооцдог, тээвэрлэлт хийх тарифын үнэ хатуу зэрэг зөрчил байнга гарч байна.

**4.2 Зөвлөмж**

Үнэлгээний үр дүнд буюу үнэлгээг илэрхийлсэн дүгнэлтэд тулгуурлан хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг илүү өндөр хүртээмжтэй, үр нөлөөтэй болгох талаар дараах санал зөвлөмж гаргаж байна.

Төмөр замын тээврийн тухай хуулийн холбогдох зүйлд хийсэн дээр дурдсан дүгнэлтэд үндэслэн, ажлын хэсгийн зүгээс Төмөр замын тээврийн тухай хуулийг шинэчлэн найруулах санал гаргаж байна. Түүнчлэн хуулийг шинэчлэн найруулахдаа дараах зохицуулалтыг тусгахыг мөн санал болгож байна. Үүнд:

* 1. Хуулийн зорилгыг тодорхойлох;
	2. Төмөр замын зурвас газар төрийн өмч байх зайлшгүй шаардлагатай нөхцөлийг тодорхой хуульчлан зохицуулах;
	3. Төмөр замын бүтээн байгууллалттай холбоотой төмөр замын дэд бүтцийг төлөвлөх, барих, ашиглах, эзэмших, өмчлөхтэй холбоотой зохицуулалт;
	4. Төмөр замын салбарыг дэлхийн болон бүс нутгийн хөгжлийн технологи, бизнесийн өөрчлөлтөд зохицох чадвартай, үндэсний ашиг сонирхлыг эрхэмлэсэн, хөрөнгө оруулалтад эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн болон эко системийн тэнцвэртэй байдлын шаардлагыг хангасан эрх зүйн зохицуулалттай болгох;
	5. Салбарт техникийн шаардлага, стандартчилал, тохирлын үнэлгээ, хяналт бүхий техникийн зохицуулалтын сайн тогтолцоог бий болгох замаар хөгжлийг эрчимжүүлэх, улмаар өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлэх;
	6. Шинжлэх ухаанч, судалгаа тооцоонд үндэслэгдсэн зөв шийдвэр гарахад жинтэй хувь нэмэр оруулж байсан, салбарын хөгжлийг түүчээлэгч “Тээврийн судалгааны институт”-ын үгүйлэгдэж буй орон зайд салбарын эрдэм шинжилгээ, судалгааны үйл ажиллагааг эргэн сэргээх, ингэхдээ бодлогын болон технологийн чиглэлээр дагнасан судалгааны институцийн тогтолцоог хуульчлах;
	7. Төмөр замын салбарын шинжлэх ухаан, технологи, үйлдвэрлэлийн бүхий л хүрээнд инновацийн соёлыг нэвтрүүлэх, тэдгээрийг төлөвшүүлэх арга хэмжээг хэрэгжүүлэх зохицуулалт;
	8. Төрийн байгууллага, албан тушаалтны оролцоо, чиг үүргийг оновчтой зөв хуваарилж журамлах, улмаар тэдгээрийн чиг үүргийн давхцал, хийдэлийг багасгаж, харилцан уялдаа, хуваарилалт бүхий салбарын төрийн зохицуулалтын эрх зүйн орчинг бий болгох;
	9. Салбарын “шинжлэх ухаан-боловсролын болон шинжлэх ухаан- үйлдвэрлэл- аж ахуй”-н уялдааг тэнцвэртэй хангаж, эдгээрийн тасралтгүй, цогц хамтын ажиллагааг хөгжүүлэхдээ зах зээлийн хөгжлийн чиг хандлага, эрэлт шаардлагад нийцсэн эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажлыг тэргүүн ээлжинд хэрэгжүүлэх, олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн өндөр мэргэшил, чадвартай инженер, судлаач, мэргэжилтэн бэлтгэх зохицуулалт;
	10. Төмөр замын хөгжлийн төслүүд, шинжлэх ухаан, технологийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлэхдээ тэдгээрийн ач холбогдол, үр дүнг эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн болон эко системийн тэнцвэртэй байдлын шалгууруудыг хэрхэн хангасныг харгалзан үзэж байхтай холбоотой зохицуулалт;
	11. Салбарыг тогтвортой хөгжүүлэх бодлогын залгамж чанар, уялдаа холбоог хангуулах, хэрэгжилт, үйл ажиллагааг нь улс төрийн сөрөг нөлөөллөөс ангид байлгах зарчмыг баримтлах талаарх зохицуулалт;
	12. Төмөр замын үндсэн сүлжээг улсын бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалтай уялдуулсан эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох;
	13. Монгол Улс өөрийн газар зүйн байрлалын давуу талаа ашиглан, зах зээлийн бодит хэрэгцээнд суурилсан, тээвэр зуучийн байгууллагуудын оролцоотой транзит тээвэр, логистикийн салбарыг дэмжин хөгжүүлэх зохицуулалт;
	14. Худалдаа, тээвэр, логистикийн үйлчилгээг хөнгөвчлөх, дэмжин хөгжүүлэх зохицуулалт;
	15. Төмөр зам голлосон бусад тээврийн төрлүүд хосолсон “малтимодал” тээврийг хөгжүүлэх зохицуулалт;
	16. Хэрэглэгчийн эрэлт хэрэгцээг чанартай, хүртээмжтэй үйлчилгээгээр хангахад чиглэсэн маркетингийн цогц үйл ажиллагаанд тулгуурласан бодлого баримтлах талаарх зохицуулалт;
	17. Тээвэр зуучийн үндэсний чадавхийг бэхжүүлэх, тогтвортой хөгжлийн орчин нөхцлийг бүх талаар дэмжсэн эрх зүйн зохицуулалт;
	18. Төмөр замын тээврийн хэвийн үйл ажиллагааг хангах, мөн хүний амь нас, эрүүл мэнд, өмч хөрөнгийн бүрэн бүтэн байдал, байгаль экологийг тээврийн аюул ослоос хамгаалах зорилго агуулсан төмөр замын аюултай бүс, зурвас газар, аюулгүйн бүсийн халдашгүй байдал, үйлдвэрлэлийн хүчин чадлыг нь өргөтгөх боломжийг хязгаарлаж болох эрсдлүүдийг тооцсон, эдгээрээс сэргийлсэн, алдагдсан орон зайг нөхөх, эргүүлэн авах боломжийг нээсэн заалтуудыг хуулинд тусгах;
	19. Төмөр замын суурь бүтэц нь хүчин чадлын дээд хязгаар бүхий хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөтэй байхыг хуульчлах;
	20. Тухайн хуулиар зохицуулах эдийн засаг, нийгмийн харилцаанд хамаарах асуудлыг бүрэн тусгаж, хуулийн үйлчлэх хүрээ, төмөр замын салбарын эрх зүйн харилцаанд оролцогч этгээдийн эрх, үүрэг, хариуцлага, төрийн зохицуулалтын хэм хэмжээг нарийвчлан тогтоож тэдгээрийг харгалзан үзэх нөхцөл байдал, түүнийг биелүүлэх журмуудыг боловсронгуй болгох;
	21. Төмөр замын тээвэрлэлтийн үйл ажиллагаанд оролцогчдыг өмчийн хэлбэр харгалзахгүйгээр зах зээлийн өрсөлдөөнд тэгш байдлаар оролцох бололцоогоор хангах;
	22. Үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг дээшлүүлэх;
	23. Тээврийн бусад салбарын уялдаа холбоог оновчтой зохицуулах;
	24. Тээвэр логистикийн цогц үйлчилгээ бий болгох эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх;
	25. Хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Төмөр замын тээврийн тухай хуулийн хоёрдмол утга, өөр хоорондоо зөрчилдсөн утга бүхий зохицуулалтуудыг нэг мөр, ойлгомжтой болгох;
	26. Салбарын зах зээлд шинэ тутам үүссэн зохицуулалтгүй байгаа дараах асуудлын зохицуулалтыг тусгах:
* Төмөр замын зам, барилгын үйл ажиллагаа болон шинэ бүтээн байгуулалт,
* Техник технологийн шинэчлэлтийн асуудал;
* Үүйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх хөрөнгө оруулалтын талаарх эрх зүйн орчин,
* Улсын хилийн аюулгүй байдал;
* Улсын үндэсний аюулгүй байдлын зохицуулалтын асуудлууд болох хилийн өртөө, хилийн төмөр замууд болон тэдгээрийн удирдлага нь гагцхүү төрийн өмч, удирдлагад байх зарчмыг хангах;
* Цаашид төмөр замын салбарын шинэчлэлтийн хүрээнд эрдэм, шинжилгээний судалгаа, туршилт хийх эрх зүйн орчин;
* Хууль тогтоомж, дүрэм, журам, стандарт, норм, нормативын баримт бичгийг шинээр буюу шинэчлэн боловсруулах, тэдгээрийг мөрдөж хэрэгжүүлэхтэй холбоотой цогц арга хэмжээг зохион байгуулахад хөрөнгийн эх үүсвэр болох “Сан”-ийн асуудлыг тусгах;
* Төмөр замын нийгмийн асуудлыг оновчтой зохицуулах; Төмөр замын салбарын сургалт, мэргэшүүлэх асуудлын эрх зүйн орчинг хуульчлах зэрэг хэрэгцээ, шаардлагатай байна.

**ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ**

**Нэг. Хууль тогтоомж, олон улсын гэрээ, бусад эрх зүйн акт:**

* Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992 он;
	+ Төмөр замын тээврийн тухай хууль 2007 он ;
	+ Хууль тогтоомжийн хууль 2016 он ;
	+ Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын зургаадугаар хавсралт “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачла л”
	+ Төмөр замуудын хамтын ажиллагааны байгууллагын “Олон улсын ачааны харилцааны хэлэлцээр” /ОУАХХ/;
	+ Төмөр замуудын хамтын ажиллагааны байгууллагын “Олон улсын зорчигчийн харилцааны хэлэлцээр” /ОУЗХХ/;
	+ Төмөр замуудын хамтын ажиллагааны байгууллагын “Олон улсын харилцааны зорчигчийн вагон эдэлгээний дүрэм” /ЗВЭД/;
	+ Төмөр замуудын хамтын ажиллагааны байгууллагын “Олон улсын харилцааны ачааны вагон эдэлгээний дүрэм” /АВЭД/;
	+ .Төмөр замуудын хамтын ажиллагааны байгууллагын “Олон улсын зорчигчийн галт тэрэгний зурмаг тохирох хурал”-ын протокол;
	+ Монгол-Оросын хилийн төмөр замын хамтарсан комиссын зөвлөгөөний протокол;
	+ Монгол-Хятадын хилийн төмөр замын хамтарсан комиссын зөвлөгөөний протокол;
	+ Монгол Улс, ОХУ, БНХАУ-ын төмөр замуудын төлөөлөгчдийн зөвлөгөөний протокол;
	+ Монгол Улсын хилийн төмөр замын өртөөгөөр “Тусгай зориулалтын, олон голт, хүнд даацын, хортой аюултай ачаа тээвэрлэх” дүрэм;
	+ Төмөр замаар аюултай ачаа тээвэрлэх, ачиж буулгах, хадгалах журам;
	+ Төмөр замаар хэтрүү овортой, хүнд жинтэй, урт ачаа тээвэрлэх журам;
	+ Зорчигчийн галт тэрэг дамжуулах технологийн процесс;
	+ Хилийн төмөр замын өртөөний нэгдсэн технологийн процесс;
	+ Хилийн төмөр замын өртөөнд вагонд үзлэг, шалгалт, техникийн үйлчилгээ хийх технологийн процесс;
	+ Төмөр замын тээврийн салбарт нийтээр дагаж, мөрдөхөөр тогтоосон нийтлэг багц дүрэм, журам;
	+ Төмөр замын салбарт мөрдөгдөж байгаа үндэсний стандартууд.

**Хоёр. Судалгааны арга зүйн материалууд:**

* 1. “УБТЗ” ХНН-ийн статистикийн эмхтгэл-2007 он;
	2. “УБТЗ” ХНН-ийн “Тайлангийн эмхэтгэл-2014, 2015”, УБ,2014, 2015 он;
	3. Авдай.Ч, Энхтуяа.Д “Судалгаа шинжилгээний ажил гүйцэтгэх арга зүй”, УБ.2010, 367 х.

---оОо—

ТАНИЛЦСАН:

ДЭД САЙД Л.ХАЛТАР

БОЛОВСРУУЛСАН:

ТЗДТБХЗГ-ын ахлах мэргэжилтэн Т.Мөнхцэцэг

ТЗУГ-ын ХХ-ийн ахлах мэргэжилтэн С.Мяндасмаа