

**КОНЦЕССЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРЫН ҮНЭЛГЭЭНИЙ ТАЙЛАН**

**УЛААНБААТАР ХОТ**

**2021 он**

АГУУЛГА

|  |
| --- |
| НЭГ.ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ .......................................................................................... 3 |
| 1.1 Үнэлгээ хийх шалтгаан ........................................................................................ 3 |
| 1.2 Үнэлгээ хийх хүрээ............................................................................................... 4 |
| 1.3 Сонгосон шалгуур үзүүлэлт................................................................................. 5 |
| 1.4 Харьцуулах хэлбэрийг сонгосон тухай............................................................... 6 |
| 1.5 Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох......................................................................... 6 |
| 1.6 Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгосон талаар...................................................... 6 |
| ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ ............................................................................... 7 |
| ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ ...........................................................................................10  3.1 Тогтоосон шалгуур үзүүлэлт болон харьцуулах хэлбэрийг ашиглан үнэлсэн байдал......................................................................................................................... 10 |
| ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ.................................................................................. 24 |
| ТАВ. ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ.........................................................................26 |
| ЗУРГАА. ХАВСРАЛТ МАТЕРИАЛ...............................................................................34 |
|  |

**НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ**

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйл, Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын /цаашид “аргачлал” гэх/ дагуу Концессын тухай /цаашид “хууль” гэх/ хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ /цаашид “үнэлгээ” гэх/ хийв.

Энэхүү үнэлгээний ажлын зорилго нь хууль зорилгодоо хүрсэн түвшинг тогтоох, нийгэмд үзүүлэх үр дагавар, нөлөөллийг илрүүлэн гаргахад чиглэгдэнэ.

Үнэлгээний ажлын зорилт нь хуулийн хэрэгжилтийн явц дахь ололтыг бататгах, хэрэгжилтийн байдалд бодит дүн шинжилгээ хийж, гарч буй хүндрэл бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэх, цаашид зохистой үр дүнтэй хэрэгжих, хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлоход оршино.

Төлөвлөх үе шатны гүйцэтгэх алхамууд. Үүнд:

1.Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлсон;

2.Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоосон;

3.Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоосон;

4.Харьцуулах хэлбэрийг сонгосон;

5.Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолсон;

6.Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгосон.

**1.1.Үнэлгээ хийх шалтгаан**

Концессын тухай хууль 2010 оны 01 дүгээр сарын 28-ны өдөр батлагдаж, 2010 оны 03 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөж эхэлсэн байна. УИХ-аас хууль батлагдсанаас хойш (1) нэмэлт 18, (2) өөрчлөлт болон өөрчлөн найруулсан 53, (3) хүчингүй болгосон 8, нийт 79 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлтийг[[1]](#footnote-1) хийсэн байна. Үүнээс хамгийн олон давтамжтай өөрчлөгдөж байсан зохицуулалтууд нь концессын талаар төрийн, нутгийн захиргааны болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрх, концессын зүйлийн жагсаалт боловсруулахтай холбоотой зүйл, заалтууд байна.

2021 оны 08 дугаар сарын 05-ны байдлаар 60 концессын гэрээ (барих-шилжүүлэх гэрээ 40, барих-ашиглах-шилжүүлэх гэрээ 20) хүчин төгөлдөр болоод байгаагаас “барих-шилжүүлэх” төрлийн гэрээний 25 төсөлд улсын төсвөөс эргэн төлөлт хийгдэж дууссан, гэрээний эргэн төлөлт хийгдэж дуусаагүй 12 төсөл байгаа 3 төслийг гэрээг цуцалсан, харин “барих-ашиглах-шилжүүлэх” төрлийн гэрээ  бүхий 17 концессын төсөл[[2]](#footnote-2) байна.

Хууль хэрэгжиж эхэлсэнээс Концессын гэрээнүүд үр ашиг, ач холбогдлоо өгсөн төсөл хөтөлбөр туйлын бага бөгөөд цаашлаад 2025 он хүртэл төсөвт томоохон хэмжээний дарамт, төсвийн ачаалал учруулахаар байна. Энэ нь концессын талаарх нэгдсэн ойлголт бодлого байхгүй, концессын төлөвлөлт, төслийн бэлтгэл ажиллагаа хангалтгүй хийгддэг, улс төрийн амлалтуудыг болон төсвөөр гүйцэтгэх энгийн худалдан авалтын ажиллагаануудыг концесст шилжүүлж концессын гэрээ байгуулж буй энэхүү нийтлэг практикийг өөрчлөх шаардлагатайг харуулж байна. Одоогийн байдлаар концессын төлөвлөлт, гэрээ байгуулах ажил болон концессын гэрээ байгуулсны дараах хөрөнгө оруулалтын эргэн төлөлтийн асуудал хоёр тусдаа явагдаж байгаа нь төсвийн санхүүгийн удирдлагын гадуур өр, болзошгүй өр төлбөр үүсгэж байгаа бөгөөд хөрөнгө оруулалтын эргэн төлөлтийн нөөц бололцоог харгалзахгүй шийдвэр гаргаж буй томоохон дутагдал байсаар байна. Үүнээс үүдэн улсын төсвөөс төлбөр төлөх боломжгүй тохиолдолд олон улсын арбитрын шүүхэд хандах зэрэг эрсдэлтэй байна.

Түүнчлэн “Барих-Шилжүүлэх” төрлийн гэрээтэй төслүүдийн эргэн төлөлтийг гэрээгээр төсөл хэрэгжиж дууссаны дараагаас шууд төлөхөөр тусгасан нь улсын төсөвт ихээхэн ачаалал, дарамтыг үүсгэж байгаа бөгөөд улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар 2016-2020 онд 784.1 тэрбум төгрөг санхүүжилт хийгдсэн бол 2021 онд төлөхөөр 266.3 тэрбум төгрөг батлагдсан. Үүнээс гадна үлдсэн гэрээнүүдийн эргэн төлөлтөд 2025 он хүртэл нийт 962.8 тэрбум төгрөг төлөхөөр байна.

Мөн Монгол Улсын ТХХТ-ийн асуудал нь улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагын сул тал болж, төсвийн тогтвортой байдал нөлөөлж байна. Энэ нь ТХХТ-ээр хэрэгжүүлэх төслүүдийг сонгох стандарт шалгуур үзүүлэлт байхгүй, мөнгөний үнэ цэний судалгаа дутмаг, төслийн боловсруулалтад СЯ-ны оролцоо хязгаарлагдмал, ТХХТ-ийн болзошгүй өр төлбөрийн бүртгэл байхгүй, концессоос үүдсэн үүрэг амлалтад хязгаар байхгүй байгаатай холбоотой юм.

Концессын тухай хуулийн зохицуулалтууд Төр хувийн хэвшлийн түншлэлийн зарчим, агуулгатай нийцээгүй, тухайн төрлийн харилцааг бүрэн зохицуулах боломжгүй болсон, нийгмийн харилцааны өөрчлөлтөөс хоцорсон, уг хуулийн зохицуулалтаас улбаалсан сөрөг үр дагавар бий болсон зэрэг шинжийг агуулсан учир хуулийн хэрэгжилтийн үнэлгээ хийх шаардлагатай болсон юм.

**1.2.Үнэлгээ хийх хүрээ**

Концессын хуулийн хэрэгжилтийг аргачлалд заасны дагуу хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг судлах явцад агуулгын хувьд чухал ач холбогдолтой, нөлөөлөл үзүүлэх хамгийн гол зохицуулалтуудыг зохицуулалтуудыг сонгон авч үнэлгээний хүрээг тогтоов. (Хүснэгт 1)

**Хүснэгт 1**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ** | | |
| **Үнэлгээний хүрээ** | | |
| **№** | **Хуулийн бүлэг** | **Хуулийн хэсэг, зүйл, заалт** |
| 1 | Нэгдүгээр бүлэг  Концессын төрөл | 4.1, 4.2 |
| 2 | **Хоёрдугаар бүлэг**  **Концессын талаар төрийн, нутгийн захиргааны болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрх** | 6.2, 25.1, 6.2.9, 2.6, 33.4 |
| 3 | **Гуравдугаар бүлэг** **Концессын зүйлийн жагсаалт** | 9.1, 9.4, 9.8 |
| 4 | Дөрөвдүгээр бүлэг  Концесс олгох | 11.1, 17.1, 17.1.2, 17.1.3, 17.1.4, 17.2 |
| 5 | Тавдугаар бүлэг  Концессын гэрээ | 21, 23, 24 |
| 6 | Долдугаар бүлэг  **Концессыг хэрэгжүүлэх баталгаа** | 29.1, 29.2, 29.3 |

**1.3.Сонгосон шалгуур үзүүлэлт**

Хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхдээ оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг харгалзанүнэлгээний аргачлалын 3 дугаар зүйлийн 3.4 дэх хэсэгт заасан 6 шалгуур үзүүлэлтээс доорхи шалгуур үзүүлэлтүүдийг сонгон үнэлгээг гүйцэтгэв. (Хүснэгт 2)

1.3.1.Зорилгод хүрсэн түвшин

1.3.2.Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал

1.3.3.Практикт нийцэж байгаа байдал

1.3.4.Бусад үр дагавар

**Хүснэгт 2**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| № | **Шалгуур үзүүлэлт** | **Ойлголт, онцлог** | **Тайлбар** |
| 1 | Зорилгод хүрсэн түвшин | Хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойшхи хугацаанд төлөвлөсөн зорилгодоо хүрсэн эсэх байдлыг тогтооно. | Үндсэн болон дагалдах зорилгыг тодорхойлно. |
| 2 | Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал | Иргэд, хуулийн этгээдээс хуулийг хэрхэн хүлээн авч байгаа байдал болон хуулийг хэрэгжүүлж байна уу, үгүй юу гэдгийг тодорхойлно. | Судалгаанд хуулийн үр нөлөөнд шууд оролцож байгаа этгээдээс мэдээлэл авна. |
| 3 | Практикт нийцэж байгаа байдал буюу хэрэгжих боломж | Хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон амьдралд гарч байгаа эерэг болон сөрөг үр дагавруудыг тодорхойлно. | Хуулийн зохицуулалтын ойлгомжтой байдал, түүнийг хэрэгжүүлэх боломж бололцоо практикт байгаа эсэхийг тооцно. |
| 4 | Бусад үр дагавар | Хууль тогтоогч урьдчилан тооцоогүй болон шинээр гарч болзошгүй ямар үр дагавар /эерэг, сөрөг/-ууд байж болохыг тодорхойлно. | Зорилгоос гадна тооцох аргагүй буюу сөрөг үр дагавар дагуулсан асуудал үүсч болно. |

**1.4.Харьцуулах хэлбэр**

Аргачлалын 4 харьцуулах хэлбэрээс доорхи хоёр хэлбэрийг сонгож үнэлгээг хийсэн.

1.4.1.Хууль, тогтоомж хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэнээс хойш

1.4.2.Тохиолдол судлах

**1.5.Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох**

Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолохдоо энэхүү хууль батлагдсанаар “тавьсан зорилгодоо хүрсэн эсэх”, хуулийн зохицуулалт нь концесс хэрэгжүүлэгчдэд “хүлээн зөвшөөрөгдөж байгаа эсэх”, хуулийн зохиуулалт хэрхэн хэрэгжиж “практикт хэр нийцэж байна вэ?”, хууль тогтоогчоос “урьдчилан тооцоогүй ямар үр дагавар үүсэж бий болсон вэ?” гэсэн асуултын хүрээнд хийж гүйцэтгэв.

# Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

Үнэлгээ хийх шалтгаан, үнэлгээ хийх хүрээ, шалгуур үзүүлэлт, сонгосон харьцуулах хэлбэр, томъёолсон шалгуур үзүүлэлт зэргийг харгалзан ямар мэдээлэл олж авахаа тодорхойлж, уг мэдээллийг ямар аргаар хэзээ, хаанаас цуглуулахаа сонгож, шаардлагатай материалыг бэлэн материал ашиглах, холбогдох субьектээс судалгаа авах, биечлэн судалгаа хийх аргуудаас нэг буюу хэд хэдийг сонгож болох ч энэхүү үнэлгээг хийхэд дээрх бүх аргыг ашигласан болно.

Концессын хуулийн хэрэгжилтийн үр дүнгийн талаар хийгдсэн судалгаа хомс, хэрэгжсэн концессын төслүүд, тэдгээрийн гэрээний хэрэгжилттэй холбоотой суурь судалгаа хийгдээгүй, энэ талын мэдээллийг тухайн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага олон нийтэд танилцуулдаггүй, нууцалдаг нь хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд хүндрэл учруулсан болно.

Сангийн яамны зүгээс энэхүү судалгаа болон ТХХТ-ийн тухай хуулийн төслийг боловсруулахад шаардлагатай мэдээлэл, судалгааг ирүүлэхийг хүссэн албан бичгийг холбогдох бүх байгууллагуудад хүргүүлсэн. Гэсэн хэдий боловч концессын асуудал хариуцсан байгууллагаас ирүүлсэн мэдээлэлүүдийн зарим нь шаардлага хангаагүй, тодорхой үндэслэл, тайлбаргүй мэдээлэлүүд ихэнхи нь байна. (Хавсралт 1)

Энэ нь тухайн асуудал хариуцсан төрийн байгууллагуудын концессын талаарх ойлголт зөрүүтэй, концесстой холбоотой мэдээллийн ил тод байдлын асуудал хүндрэлтэй байгааг харуулж байна.

**ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ**

Төлөвлөх үе шатанд сонгосон аргын дагуу холбогдох мэдээлэл, судалгаа цуглуулах дүн, шинжилгээ хийх ажлыг энэ үе шатанд гүйцэтгэсэн. Үнэлгээг хийхэд бэлэн материал ашиглах болон холбогдох субьектээс судалгаа авах аргаар шаардлагатай мэдээллийг цуглуулах аргад дурдсан мэдээллүүдийг цуглуулсан.

Хуулийн хэрэгжилттэй холбоотой Үндэсний аудитын газрын тайлан, шалгалтын материал, эрдэм шинжилгээ, судалгааны тайлан, статистикийн тоо баримт, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эх сурвалжийг ашигласан. Мөн концессын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхдээ холбоотой Сангийн яамнаас мэдээлэл авах зорилгоор холбогдох яамд, төрийн захиргааны байгууллагуудад явуулсан албан бичгийн хариу, концесстой холбоотой шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийж, хуулийн хэрэгжилтийн үнэлгээг хийсэн. Мөн хуулийн дагуу батлагдан гарсан журам, аргачлалуудад дүн шинжилгээ хийж тэдгээрийн хэрэгжилтийн үр дүнг тодорхойлсон.

Концесст хамаарах дараах хууль, хуульчилсан актууд хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Үүнд:

* Концессын тухай хууль (2010)
* Төсвийн тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ (2011)
* Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар төрөөс баримтлах бодлогын баримт бичгийг батлах тухай УИХ-ын 2009 оны 64-р тогтоол
* Монгол Улсын 2016, 2017 оны Төсвийн тухай хууль болон тэдгээрт оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтүүд,
* Өрийн удирдлагын тухай хууль (2015),
* Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль (1996),
* Засгийн газрын 2010 оны 198 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Концессын зүйлийн жагсаалт”,
* Засгийн газрын 2013 оны 317 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Концессын зүйлийн жагсаалт”,
* Дээрх хууль, шийдвэрүүдийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан гаргасан УИХ, Засгийн газрын тогтоол, холбогдох бусад эрх зүйн актууд.

Концессын тухай хуулийн дагуу батлагдан гарсан дараах аргачлал, журмууд байна.

Үүнд:

* Концессын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.8-д “Концессын зүйлийн зардал, ашгийн тооцоо хийх аргачлалыг батална” гэж заасны дагуу Төрийн өмчийн хорооны 2010 оны 153 дугаар тогтоолоор баталсан “Концессын зүйлийн зардал, ашгийн тооцоо хийх түр аргачлал”;
* Концессын хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасны дагуу “Уралдаант шалгаруулалтын нарийвчилсан журам, жишиг баримт бичиг, санал үнэлэх журам батлах тухай” Засгийн газрын 2012 оны 103 дугаар тогтоолыг[[3]](#footnote-3) баталсан ба уг тогтоолын дагуу дараах 4 журмыг тус бүр Хавсралтаар баталсан байна.

1. “Концесс олгох уралдаант шалгаруулалтын журам”;
2. “Концесс олгох уралдаант шалгаруулалтын санал үнэлэх журам”;
3. “Концесс олгох уралдаант шалгаруулалтын Урьдчилсан шалгаруулалтын жишиг баримт бичиг”;
4. “Концесс олгох уралдаант шалгаруулалтын Уралдаант шалгаруулалтын жишиг баримт бичиг”;

Хэдийгээр дээрх хууль, тогоомж, дүрэм журмыг батлан гаргасан хэдий ч шинэчлэн сайжруулаагүй, хэрэгжилт хангалтгүй байна. Концессын тухай хуулийн дагуу концессын гэрээний ерөнхий нөхцөлд багтах эсэх эсхүл тусгайлан баталж гаргах эсэх нь тодорхойгүй нийт 1 аргачлал, 4 журам, бусад гэрээний ерөнхий нөхцөлд багтах эсэх эсхүл тусгайлан баталж гаргах эсэх нь тодорхойгүй 1 журам байна. (Хавсралт 2)

Захиргааны ерөнхий хуульд “52.1 Захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн харилцааг үүсгэж, өөрчилж, эсхүл дуусгавар болгохоор захиргааны гэрээг эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцүүлэн байгуулж болно.” гэж, мөн “54.2.4-т Концессын харилцаанд Захиргааны гэрээг хэрэглэж болно” гэж тус тус заасан. Жишээ нь, Улаанбаатар олон улсын нисэх онгоцны буудлын гэрээнд “49.1 Талууд гэрээг Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуульд тодорхойлсон захиргааны гэрээ бус, ашгийн төлөө арилжааны гэрээ гэдгийг ойлгож, хүлээн зөвшөөрсөн болно.” гэж заасан нь Захиргааны ерөнхий хуультай тодорхой хэмжээнд зөрчилдсөн байдалтай болсон гэж үзэхээр байгаа юм. Монгол Улсад концессын гэрээ нь захиргааны эрх зүйн гэрээ юу, иргэний эрх зүйн гэрээ юу гэдэг асуудал маргаантай байдаг бөгөөд олон улсын жишиг, онол талаасаа иргэний эрх зүйн гэрээ гэж үзэх нь зүйтэй гэсэн үзэл давамгайлдаг.

Түүнчлэн концессын гэрээ нь нэг талаас төрийн эрх бүхий байгууллагаас нийтийн ашиг сонирхол, тусын тулд томоохон төслийг хэрэгжүүлэх зорилгоор бусад этгээдэд онцгой эрх шилжүүлэх замаар байгуулах захиргааны гэрээ бөгөөд энэ төрлийн гэрээг дуусгавар болгох, цуцлах зэрэг харилцаанд иргэний эрх зүйн талуудын тэгш эрх, гэрээний чөлөөт байдлын зарчим тодорхой төвшинд хязгаарлагдмал байдлаар хэрэгждэг болохыг дурдах нь зүйтэй.

Концессын гэрээтэй холбогдуулан дараах нэхэмжлэлийн шаардлагуудыг холбогдох шүүхүүдэд гаргасан байна. (Хавсралт 3) Үүнд:

1. Үндэсний хөгжлийн газрын Концессын гэрээг цуцалсан мэдэгдлийг хүчингүй болгуулах;
2. Нийслэлийн Засаг даргын “Mэдэгдэл хүргүүлэх” тухай захиргааны актыг хууль бус болохыг тогтоож, хүчингүй болгуулах, концессын гэрээний урьдчилсан нөхцөл хангагдах хугацааг сунгаагүй эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоолгож, гэрээ хэрэгжих урьдчилсан нөхцөл хангагдаагүй шалтгаан нөхцлийг тодорхойлж урьдчилсан нөхцлийн хугацааг сунгах;
3. Концессын гэрээний 1 дүгээр зүйлийн 1.17, 1.19 дэх заалт нь Монгол Улсын Иргэний хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.2, 9 дүгээр зүйлийн 9.1, 56 дугаар зүйлийн 56.1.1, 56.1.8, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 5.1.7, 43 дугаар зүйлийн 43.2 дахь заалтыг тус тус зөрчсөн тул хүчин төгөлдөр бусд тооцуулахыг;
4. Зорчигчийн хоол бэлтгэх зориулалт бүхий катерингийн барилгыг барьж, үйлчилгээ үзүүлэх төслийн концессийн уралдаант шалгаруулалт”-ыг хүчингүй болгуулах, уралдаант шалгаруулалтаар “С” ХХК-ийг шалгаруулсныг хүчингүй болгуулах, концессыг шууд гэрээ байгуулах аргаар “Н” ХХК-д олгохыг Монгол Улсын Засгийн газарт даалгах;
5. “...концессын гэрээний дагуу уг тусгай зөвшөөрлийг манай компанид олгох ёстой байсан,... манай нэр дээрх баримтуудад үндэслэн ...салбар эмнэлэгт тусгай зөвшөөрөл олгосон, ...тусгай зөвшөөрлийг шилжүүлэн олгохыг хүссэн манай хүсэлтийг шийдвэрлээгүй, хариу өгөөгүй, ...утга агуулгын илэрхий алдаатай илт хууль бус Захиргааны актыг хүчингүй болгуулах;
6. Концессийн тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1.2-т “... концессыг хэрэгжүүлэхэд зайлшгүй шаардлагатай оюуны үнэт зүйлтэй холбоотой эрх нэг буюу нэгдмэл сонирхолтой этгээдийн өмчлөлд байгаа /тохиолдолд шууд гэрээ байгуулах аргаар концессыг олгож болох/” заасны дагуу шууд гэрээ байгуулахыг даалгуулах;
7. Үндэсний хөгжлийн газрын эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоолгож, гэрээний 2 дугаар бүлэгт заасан үүргээ биелүүлэхийг даалгах, эргэн төлөлтийн хөрөнгө санхүүжилтийг 2019 оны төсвийн төсөлд тусгуулан зуруулахыг даалгуулах, өрийн баталгаа гаргахгүй байгаа Сангийн яамны эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоолгож, өрийн баталгаа гаргаж 2020 оны төсвийн жилийн төсөлд тусгуулах ажлыг даалгуулах;

**ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ**

**Шалгуур үзүүлэлтийн томёолол 1: Хуулийн концессын төрөл ойлгомжтой, хэрэгжихэд боломжтой эсэх?** **(хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал);**

|  |
| --- |
| **4 дүгээр зүйл. Концессын төрөл**  4.1. Концесс нь дараахь төрөлтэй байж болно:  4.1.1.“Барих-ашиглах-шилжүүлэх”–концесс эзэмшигч концессын зүйлийг өөрийн болон өөрийн боломжоор олсон хөрөнгөөр барьж ашиглалтад оруулан, гэрээнд заасан хугацаанд ашиглан, гэрээний хугацаа дуусгавар болоход гэрээнд заасан нөхцөлөөр төрийн болон орон нутгийн өмчлөлд шилжүүлэх;  4.1.2.“Барих-шилжүүлэх”-концесс эзэмшигч концессын зүйлийг өөрийн болон өөрийн боломжоор олсон хөрөнгөөр барьж ашиглалтад оруулан, гэрээнд заасан нөхцөлөөр төрийн болон орон нутгийн өмчлөлд шилжүүлэх;  4.1.3.“Барих-өмчлөх-ашиглах”-концесс эзэмшигч концессын зүйлийг өөрийн болон өөрийн боломжоор олсон хөрөнгөөр барьж ашиглалтад оруулан, гэрээнд заасан нөхцөлөөр өмчлөх, ашиглах эрх эдэлж, үүрэг хүлээх;  4.1.4.“Барих-өмчлөх-ашиглах-шилжүүлэх” – концесс эзэмшигч концессын зүйлийг өөрийн болон өөрийн боломжоор олсон хөрөнгөөр барьж ашиглалтад оруулан, гэрээнд заасан хугацаанд өмчлөн ашиглаж, гэрээний хугацаа дуусгавар болоход гэрээнд заасан нөхцөлөөр төрийн болон орон нутгийн өмчлөлд шилжүүлэх;  4.1.5.“Барих-түрээслэх-шилжүүлэх”-концесс эзэмшигч концессын зүйлийг өөрийн болон өөрийн боломжоор олсон хөрөнгөөр барьж ашиглалтад оруулан, гэрээнд заасан нөхцөлийн дагуу эрх бүхий этгээдэд санхүүгийн түрээсээр эзэмшүүлэх, түрээсийн хугацаа дуусгавар болоход төрийн болон орон нутгийн өмчлөлд шилжүүлэх;  4.1.6.“Зураг төсөл боловсруулах-барих-санхүүжүүлэх-ашиглах”- концесс эзэмшигч концессын зүйлийн зураг төслийг боловсруулан өөрийн болон өөрийн боломжоор олсон хөрөнгөөр барьж гэрээнд заасан хугацаанд ашиглан, хугацаа дуусгавар болоход гэрээнд заасан нөхцөлөөр төрийн болон орон нутгийн өмчлөлд шилжүүлэх;  4.1.7.“Шинэчлэн сайжруулах-ашиглах-шилжүүлэх”-концесс эзэмшигч концессын зүйлийг өөрийн болон өөрийн боломжоор олсон хөрөнгөөр шинэчлэн сайжруулж гэрээнд заасан хугацаанд ашиглан, гэрээнд заасан нөхцөлөөр концессын зүйлийг шинэчлэн сайжруулсан зүйлийн хамт төрийн болон орон нутгийн өмчлөлд шилжүүлэх.  4.2. Тухайн концессын зүйл, гүйцэтгэх ажил, үзүүлэх үйлчилгээний онцлогоос шалтгаалан энэ хуулийн 4.1-д зааснаас бусад концессын төрөл байж болно. |

2018 оны байдлаар төрийн өмчийн концессын 71.9 хувь буюу 174 арга хэмжээг “барих-шилжүүлэх” төрлөөр хэрэгжүүлэхээр баталж, гэрээ байгуулсан 57 концессын зүйлийн 75.0 хувь буюу 42 арга хэмжээ “барих-шилжүүлэх” төрлөөр хэрэгжиж байгаа нь олон улсад “барих-ашиглах-шилжүүлэх” төрөл нийтлэг хэрэглэгддэг арга, туршлагаас ихээхэн ялгаатай байна. (Хүснэгт 3)

#### Хүснэгт 3. Концессын хэрэгжиж буй төсөл, арга хэмжээний судалгаа (тоо, тэрбум төгрөг);

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № | Концессын төрөл | Концессын зүйлийн  жагсаалтад батлагдсан | | Гэрээ байгуулсан | | Ашиглалтад орсон | |
| ТАХ-ний тоо | Эзлэх хувь | ТАХ-  ний тоо | Гэрээний дүн | ТАХ-  ний тоо | Гэрээний дүн |
| 1 | Барих-шилжүүлэх | 174 | 71.9 | 42 | 2,627.7 | 23 | 824.2 |
| 2 | Барих-ашиглах-шилжүүлэх | 34 | 14 | 9 | 9,953.4 | 1 | 109.0 |
| 3 | Барих-өмчлөх-ашиглах-  шилжүүлэх | 2 | 0.8 | 4 | 3,956.2 | - |  |
| 4 | Барих-өмчлөх-ашиглах | 23 | 9.5 |  |  |  |  |
| 5 | Барих-түрээслэх-  шилжүүлэх | 2 | 0.8 |  |  |  |  |
| 6 | Шинэчлэн сайжруулах- ашиглах-шилжүүлэх | 6 | 2.5 | 1 | 700.0 |  |  |
| 7 | Нийлүүлэх-суурилуулах- шилжүүлэх | 1 | 0.4 | 1 | 2.6 | 1 | 2.6 |
| НИЙТ | | 242 | 100 | 57 | 17,239.9 | 25 | 935.8 |

ТХХТ-ийг ашигладаг орнуудаас БНСУ, БНТУ, ОХУ, ХБНГУ зэрэг улсуудад ТХХТ-ийг хэрэгжүүлж байгаа байдал, концессын зүйлийн нийтлэг төрлүүдийг судалж үзэхэд ТХХТ-ийг хэрэгжүүлж байгаа тогтолцоо харилцан адилгүй боловч түншлэлийг ихэвчлэн концессын “барих- ашиглах-шилжүүлэх” төрлөөр хэрэгжүүлж байна.

Олон улсын туршлагаас харахад тухайн төслийн цар хүрээ бага, төслийг хэрэгжүүлэгч нь мэдлэг, туршлага дутмаг, төсөл хэрэгжих хугацаа хэт богино байх тохиолдолд концессыг хэрэгжүүлэх шаардлагагүй гэж үздэг бол Монгол улсад хэрэгжиж байгаа Барих-шилжүүлэх төрлийн төслүүд нь зардал, ашгийн тооцоолол хийгдээгүй, дийлэнх нь 1-2 жилийн хугацаанд дуусгавар болохоор байгаа нь ТХХТ-ээр хэрэгжүүлэх зайлшгүй шаардлага бага, төсвийн шууд хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжих төслөөс цаг хугацаа, төсөвт учруулах нөлөөллийн хувьд ялгагдахааргүй байна.

Иймд хуулийн дагуу концессын зүйлийн жагсаалтыг батлахдаа зөвхөн “Барих-Шилжүүлэх” төрлөөр бус ТХХТ-ийн зарчмаар хэрэгжүүлэх төслийн төрлийг өргөн хүрээнд сонгох, төслийг судлах, хэрэгжүүлэх талаар бодитоо тооцоо судалгаа хийж хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

**Шалгуур үзүүлэлтийн томёолол 2: Концессын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж чадаж байгаа эсэх?** **(хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал буюу нийтийн эсхүл хэсэг бүлгийн эрх, ашиг сонирхолд үйлчилж байна уу);**

|  |
| --- |
| **Үнэлгээ 2.1:**  6.2. Концессын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:   1. Хуулийн 6.2.8 “концессын гэрээний хэрэгжилтэд үнэлгээ хийх, хяналт тавих, концессын тухай хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх”; 2. **25 дугаар зүйл. Концессын гэрээний хэрэгжилтэд хяналт тавих**   25.1. Концессын гэрээний хэрэгжилтэд дараахь этгээд хяналт тавина:  25.1.1. концессын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага болон орон нутгийн өмчийн асуудал эрхэлсэн байгууллага;  25.1.2. тухайн концессын зүйлийг хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага;  25.1.3. хуульд заасан хяналт тавих эрх бүхий бусад байгууллага, албан тушаалтан. |

Гэрээний хэрэгжилтэд үнэлгээ хийж, хяналтын хүрээнд концессын “барих-шилжүүлэх” төрлийн концессын гэрээний эргэн төлөлтийн хуваарийгтөсвийн дунд хугацааны төлөвлөлттэй уялдуулаагүй байна. (Хүснэгт 4)

Хүснэгт 4. Төрийн өмчийн концессын “барих-шилжүүлэх” төрлөөр байгуулсан гэрээний эргэн төлөлтийн хуваарийг улсын төсвийн төлөвлөлттэй харьцуулсан судалгаа (сая төгрөгөөр);

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Он | Гэрээний эргэн төлөлтийн хуваарь | Олгосон санхүүжилт | Төсвийн тухай хуулиар  батлагдсан | Зөрүү  илүү (-), дутуу (+) |
| 2016 он | 254,789.5 |  | 251,313.6 | 3,475.9 |
| 2017 он | 418,971.8 |  | 177,711.6 | 241,260.2 |
| 2018 он | 438,715.4 |  | 82,884.4 | 355,831.0 |
| 2019 он | 336,759.2 |  |  | 336,759.2 |
| 2020 он | 551,984.3 |  |  | 551,984.3 |
| 2021 он | 369,625.1 |  |  | 369,625.1 |
| 2022 он | 173,227.2 |  |  | 173,227.2 |
| 2023 он | 23,267.0 |  |  | 23,267.0 |
| 2024 он | 23,267.0 |  |  | 23,267.0 |
| 2025 он | 23,267.0 |  |  | 23,267.0 |
| 2026 он | 40,742.3 |  |  | 40,742.3 |
| Дүн | 2,654,615.8 |  | 511,909.6 | 2,142,706.2 |

*Эх сурвалж: Концессын гэрээний дүнгээс*

Энэ нь улсын төсөвт ихээхэн дарамт учруулах, мөн гэрээний нөхцөлийн дагуу концесс эзэмшигчид нэмэлт хүү, торгууль төлөх, эсхүл концессын гэрээний төлбөрийг төлөвлөгдөөгүй эх үүсвэрээс, нэмэлт хүүгийн зардал гаргаж санхүүжүүлэх эрсдэлтэй нөхцөл байдал үүсэж болзошгүй байна.

Төсөв, санхүүгийн нөөц, боломжид нийцүүлэх замаар концессын төслийн зардал, ашгийн тооцоо, судалгаанд үндэслэн гэрээний эргэн төлөлтийн хуваарийг шинэчлэх гэрээний үнэлгээ, хяналтыг хэрэгжүүлээгүй байна.

Мөн концессийн тухайн салбар хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага нь концессын “барих-шилжүүлэх” төрлөөр хэрэгжүүлж байгаа төслүүдийн барилга угсралтын ажлын гүйцэтгэлийг үнэн зөв тогтоож чадахгүй байгаагаас шалтгаалан Засгийн газрын өр бодитой илэрхийлэгдэхгүй байна.

Цаашид концессын төслийн барилга угсралтын ажлын гүйцэтгэлийг хянах, үнэлэх, мэдээлэх үйл ажиллагаа, тогтолцоог сайжруулах замаар Засгийн газрын өрийн мэдээллийг бодитой бүртгэж, тайлагнах шаардлагатай байна.

Эндээс дүгнэн үзэхэд хуульд заасан гэрээний үнэлгээ, хяналтыг концессийн асуудал хариуцсан байгууллага болон салбар дундын байгууллагууд хэрхэн, ямар үе шаттайгаар, яаж хэрэгжүүлэх, хоорондын уялдаа холбоогоо хангаж ажиллаж чадахгүй байгаагаас үүдсэн хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байна.

|  |
| --- |
| **Үнэлгээ 2.2:**  6.2. Концессын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:   1. 6.2.9. улсын хэмжээнд концессын талаархи нэгдсэн бүртгэл хөтөлж, мэдээллийн сан бүрдүүлэх;   **2 дугаар зүйл. Концессын тухай хууль тогтоомж**   1. 2.6 Концесс олгох үйл ажиллагаанд ил тод байдлыг хангахтай холбогдсон харилцааг Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулиар зохицуулна.   **33 дугаар зүйл. Мэдээллийн сан**   1. 33.4. Эрх бүхий этгээд уралдаант шалгаруулалттай холбоотой аливаа баримт бичиг,  материалыг нэгтгэн мэдээллийн сан үүсгэж хадгална. |

Концессын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагууд концессын төслүүдийн талаар улсын хэмжээний иж бүрэн мэдээллийн нэгдсэн сан бүрдүүлээгүй, зөвхөн өөр өөрийн цахим сайтад концессын зүйлийн жагсаалт, концесс олгох уралдаант шалгаруулалтын урилгыг нийтлэх, холбогдох эрх зүйн баримт бичгүүдийг болон концессын зарим гэрээг байршуулах төдийгөөр хязгаарлаж байгаа нь Концессын тухай хуулийн хоёрдугаар бүлгийн 6 дугаар зүйлийн 6.2.9, наймдугаар бүлгийн 33 дугаар зүйлийн 33.4-т заасныг хэрэгжүүлж ажиллаагүй байна.

Концесс эзэмшигчийн сонгон шалгаруулалт, концесс эзэмшигчийн танилцуулга, концессын гэрээний хэрэгжилт, үр дүн зэрэг тухайн концессын зүйлийн талаарх ач холбогдолтой мэдээллийг олон нийтэд хүргээгүй байна. Энэ нь Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн нэгдүгээр бүлгийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.5-д заасан *“... мэдээллээр хангах үйл ажиллагаа шуурхай байх*” гэсэн зарчимтай нийцэхгүй, мэдээллийг олон нийтэд ил тод хүргэх ажиллагаа хийгдэхгүй байна.

Хуулийн 2.6-д заасан концесс олгох үйл ажиллагаанд ил тод байдлыг хангахтай холбогдсон харилцааг Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулиар зохицуулахаар заасан хэдий ч хэрэгжилт байхгүй байна.

Үндэсний хөгжлийн газар болон Төрийн худалдан авах ажиллагааны газар нь концессын зүйл, гэрээний талаар нэгдсэн бүртгэл хөтлөөгүй, мэдээллийн сан бүрдүүлэх, олон нийтэд мэдээлэл хүргэх үйл ажиллагааг хангалтгүй хэрэгжүүлж байгаагаас ТХХТ, концессын зүйлийн талаар иргэд, олон нийтийн ойлголт туйлын хангалтгүй байна.

Өрийн удирдлагын тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.7-д “Улсын болон орон нутгийн төсвөөс эргэн төлөгдөх нөхцөлтэй концессын гэрээг хүчин төгөлдөр болсон өдрөөр өрийн мэдээллийн нэгдсэн санд оруулж, концессын гэрээний дагуу улирал бүр гарсан ашиглалтыг үндэслэж Засгийн газрын өрд бүртгэнэ” гэж заасны дагуу “DMFAS” программд өрийг бүртгэхдээ Сангийн яам концессын “барих-шилжүүлэх” төрлөөр хэрэгжиж байгаа төслүүдийн хувьд Үндэсний хөгжлийн газраас ирүүлсэн концессын төслүүдийн барилга, угсралтын ажлын гүйцэтгэлийн хувиар тооцсон “Улсын төсвөөс эргэн төлөх концессын төслийн гүйцэтгэлийн мэдээ”-нд үндэслэн гаргаж иржээ.

2018 оны байдлаар Засгийн газрын дотоод өрийн бүртгэлд улсын төсвөөс эргэн төлөгдөх нөхцөлтэй төрийн өмчийн 40 концессын зүйл бүртгэлтэй байгаагаас 2017 оны жилийн эцсийн байдлаар хэрэгжиж дууссан боловч өрийн үлдэгдэлтэй 16 төслийн 372.0 тэрбум, хэрэгжиж буй 10 төслийн 378.9 тэрбум, нийт 26 төслийн 750.9 тэрбум төгрөгийн өр бүртгэлтэй байна.

**Шалгуур үзүүлэлтийн томёолол 3: Концессын зүйлийн жагсаалтыг батлах үйл ажиллагаа нь практикт нийцэж байгаа эсэх?**

|  |
| --- |
| **Үнэлгээ 3.1:**  9.1. Төрийн өмчийн концессын зүйлийн жагсаалтын төслийг боловсруулахтай холбогдсон харилцааг Төсвийн тухай хуульд заасны дагуу зохицуулна. |

Төрийн өмчийн концессын зүйлийн жагсаалтын төслийг боловсруулахтай холбогдсон харилцааг Төсвийн тухай хуулийн 28-30 дугаар зүйлүүдэд тусгасан бөгөөд хуулийн 28.4- д Үндэсний хөгжлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага энэ хуулийн 28.3.1-28.3.8-д заасныг харгалзан улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт тусгагдах 30.0 тэрбум төгрөгөөс дээш хэмжээний төсөл, арга хэмжээнд техник, эдийн засгийн үндэслэлийн урьдчилсан судалгааг хийнэ.

Засгийн газрын 2012 оны 223 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын 2013-2017 оны хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр" (цаашид “хөтөлбөр” гэх)-т ТХХТ-ийн хүрээнд 33 арга хэмжээнд 36,037.6 тэрбум төгрөгийн хөрөнгө оруулалтыг хувийн хэвшлийн эх үүсвэрээр хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн боловч төрийн өмчийн концессын зүйлийн жагсаалтад дээрх хөтөлбөрт тусгагдаагүй, судлагдаагүй төслүүдийг баталсан нь Төсвийн тухай хуулийн тавдугаар бүлгийн 28 дугаар зүйлийн 28.10, Концессын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1 дэх заалт зөрчигдсөн, Төсвийн тухай хуулийн 28 дугаар зүйлд заасан хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр боловсруулах шаардлагыг хангаагүй байна.

**Үүнд:**

Засгийн газрын 2015 оны 306 дугаар тогтоол[[4]](#footnote-4):

* Дорноговь аймгийн Замын-Үүд суманд нийтийн тээврийн авто буудлыг шинэчлэн байгуулах төсөл,
* Сэлэнгэ аймгийн Мандал сумын дулааны төв шугам, дулааны дэд станц, бохирын шугам барих ажил,

Засгийн газрын 2016 оны 73, 74, 264, 273 дугаар тогтоолууд[[5]](#footnote-5):

* Сургууль, цэцэрлэгийн барилга барих (нэг маягийн зураг, төсөвтэй),
* Өмнөговь аймгийн төвийг нийслэлтэй холбосон авто замын “Шар тээг”-ийн уулзвараас Цогтцэций сумын төв хүртэлх 59.6 км хатуу хучилттай авто зам,
* Улаанбаатар хот, Яармагийн товчооноос Жаргалантын ам хүртэлх 3.4 км хатуу хучилттай авто зам,Чингисийн хүрээ жуулчны баазад байрлах400 автомашины зогсоол барих,

Засгийн газрын 2017 оны 26, 84 дүгээр тогтоолууд[[6]](#footnote-6):

* Дархан-Эрдэнэтийн авто замаас Сант сум, Орхон сум чиглэлийн 22.2 км хатуу хучилттай авто зам,
* Дорноговь аймгийн Сайншанд сум болон Дэлгэрэх сумыг холбосон хатуу хучилттай авто зам.

|  |
| --- |
| **Үнэлгээ 3.2:**  9.4. Төрийн өмчийн концессын зүйлийн хувьд тухайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага нь энэ хуулийн 10.1-д заасан жагсаалтад оруулах концессын зүйлийн талаарх энэ хуулийн 10.3-т заасны дагуу боловсруулсан саналаа зардал, ашгийн тооцооны хамт эрх бүхий этгээдэд хүргүүлнэ. |

2018 оны байдлаар холбогдох төрийн захиргааны байгууллагууд Концессын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.4-т заасныг зөрчиж концессын жагсаалтад оруулсан концессын төслүүдэд зардал, ашгийн тооцоо, судалгаа хийгдээгүй байна[[7]](#footnote-7).

**Үүнд:**

*Авто зам, төмөр замын төсөл****:***

* Хэнтий аймгийн Биндэр сумын Ононгийн гүүрийг шинэчлэх төсөл,
* Чойр-Сайншанд чиглэлийн замаас Бор-Өндөр хүртэлх 50 км хатуу хучилттай авто зам,
* Сонгино-Хяргас нуурын зүүн хаяа чиглэлийн 135.5 км хатуу хучилттай авто зам,
* Тосонцэнгэлийн 4 замын уулзвар, Нөмрөг-Сонгино чиглэлийн 167 км хатуу хучилттай авто зам,
* Эрдэнэт хотоос Овоотын уурхай чиглэлийн төмөр зам,

*Эрчим хүчний төсөл:*

* Эгийн голын усан цахилгаан станцын урьдчилсан шатны дэд бүтцийн ажил,
* Увс аймгийн цахилгаан станц, цахилгаан дамжуулах шугам барих,
* Тэлмэний дулааны цахилгаан станц,

*Нийгмийн хамгааллын төсөл:*

* Хүний хөгжлийн төв цогцолбор,

*Боловсролын төсөл:*

* БСШУСЯ-аас зардал, ашгийн тооцоолол хийгдээгүй, нэг маягийн зураг, төсөл бүхий сургууль, цэцэрлэгийн барилгын жагсаалтыг ҮХГ-т хүргүүлсэн бөгөөд концесс эзэмшигчид холболтын зураг боловсруулан магадлал хийлгэх ажлыг зохион байгуулж байна.

Концессын зүйлийн зардал, ашгийн тооцоо, судалгааг хийгээгүй, концессын гэрээ байгуулахад түүнийг харгалзах хүчин зүйл болгон авч үзэхгүй байгаагаас концессыг хэрэгжүүлэхэд гарах эрсдэл, хөрөнгө оруулалтын үүрэг хариуцлага, санхүүжилтийн нөхцөлийг харилцан үр ашигтай тогтоосон гэж үзэх боломжгүй байна. Тухайлбал, Улаанбаатар хот, Хан-Уул дүүрэг, Жаргалантын ам дахь хувийн хэвшлийн “Чингисийн хүрээ” жуулчны баазад нэг удаагийн буюу ASEM арга хэмжээнд зориулж, 400 автомашины зогсоол барих ажил ямар ч үр ашгийн тооцоо хийгдээгүй байна.

|  |
| --- |
| **Үнэлгээ 3.3:**  9.8. Концессын зүйлийн зардал, ашгийн тооцоо хийх аргачлалыг концессын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага батална. |

Концессын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.8-д “Концессын зүйлийн зардал, ашгийн тооцоо хийх аргачлалыг батална” гэж заасны дагуу Төрийн өмчийн хорооны 2010 оны 153 дугаар тогтоолоор баталсан “Концессын зүйлийн зардал, ашгийн тооцоо хийх түр аргачлал”-ыг сайжруулан шинэчлэн батлаагүй, аргачлалыг ашигладаггүй, үйл ажиллагаандаа мөрдлөг болгодоггүй байна. Тухайлбал, энэхүү аргачлалаар “барих-шилжүүлэх” төрлөөр нийгмийн салбарт хэрэгжих төслүүдэд зардал, ашгийн тооцоо хийх боломжгүй байгаа тул тус аргачлалыг шинэчлэн боловсруулж, нийгмийн салбарын онцлогийг нэмж тусгах шаардлагатай байна.

Түүнчлэн энэхүү аргачлалд макро эдийн засгийн хүчин зүйлсийн нөлөөллийг харгалзан үзээгүйгээс гадна аргазүйн хувьд өнөөгийн нөхцөлд үл нийцэх заалт ч байна. Тухайлбал, уг аргачлалын 6.2-т олох орлогыг өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлэхдээ “Хямдруулсан хүүг тухайн төсөл хэрэгжүүлэх үеийн Монгол банкны бодлогын хүүн дээр концессоор хэрэгжүүлэх төсөл, хөтөлбөрийн эрсдэлийг харгалзан 5-8 хувийн хүүг нэмж тооцно” гэжээ.

**Шалгуур үзүүлэлтийн томёолол 4: Концесс олгох үйл ажиллагаа нь практикт нийцэж байгаа эсэх?**

|  |
| --- |
| **Үнэлгээ 4.1:**  **11 дүгээр зүйл. Төсөл сонгон шалгаруулах уралдаант шалгаруулалт**  11.1. Энэ хуулийн 17 дугаар зүйлд зааснаас бусад тохиолдолд концессыг төсөл сонгон шалгаруулах уралдаант шалгаруулалт /цаашид “уралдаант шалгаруулалт” гэх/ -ын аргаар олгоно.  **17 дугаар зүйл. Шууд гэрээ байгуулах**  17.1. Дор дурдсан тохиолдолд шууд гэрээ байгуулах аргаар концессыг олгож болно:  17.1.1. уралдаант шалгаруулалт явуулах нь үндэсний аюулгүй байдалд харшилна гэж үзсэн;  17.1.2. концессыг хэрэгжүүлэхэд зайлшгүй шаардлагатай оюуны үнэт зүйлтэй холбоотой эрх нэг буюу нэгдмэл сонирхолтой этгээдийн өмчлөлд байгаа;  17.1.3. уралдаант шалгаруулалт зарласан боловч санал ирээгүй, эсхүл шаардлагад нийцсэн санал ирээгүй бөгөөд уралдаант шалгаруулалт дахин зарласан ч шаардлагатай хугацаанд санал ирэх магадлал бага гэж эрх бүхий этгээд үзсэн;  17.1.4. концессын зүйлийг энэ хуулийн 28 дугаар зүйлд заасны дагуу бусад этгээдэд шилжүүлсэн.  17.2. Шууд гэрээ байгуулах дүгнэлтийг эрх бүхий этгээд гаргаж Засгийн газар, эсхүл аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хуралд хүргүүлнэ. |

2018 оны байдлаар Засгийн газраас концессын зүйлийн жагсаалтыг батлахдаа концессын нийт 242 арга хэмжээний 51.2 хувь буюу 124 арга хэмжээнд концесс эзэмшигчтэй шууд гэрээ байгуулах, 48.3 хувь буюу 117 арга хэмжээнд уралдаант шалгаруулалтын аргаар гэрээ байгуулахаар холбогдох тогтоолд заасан нь Концессын тухай хуулийн 11.1-д заасныг зөрчиж, өрсөлдөөнийг хязгаарласан байна.

Мөн Засгийн газраас Концессын тухай хуульд заасан шууд гэрээ байгуулах нөхцөл үүсээгүй байхад “шууд гэрээ байгуулах”-аар баталснаас нийт гэрээ байгуулсан концессын 57 зүйлийн 42.1 хувь буюу 24 арга хэмжээний концесс эзэмшигчийг шууд аргаар сонгосон байна. Үүнд[[8]](#footnote-8):

1. Яармагийн товчооноос Жаргалантын ам хүртэлх 3.4 км хатуу хучилттай авто зам,
2. Чингисийн хүрээ жуулчны баазад байрлах 400 автомашины зогсоол барих 1,762.0 сая төгрөгийн гэрээг “Наранбулаг Хан” ХХК-тай;
3. Дархан-Эрдэнэтийн авто замаас Сант сум, Орхон сум чиглэлийн 22.2 км хатуу хучилттай авто зам барих 26,640.0 сая төгрөгийн гэрээг “Пик девелопмент” ХХК-тай;,
4. Сэлэнгэ аймгийн Мандал сумын дулааны төв шугам, дулааны дэд станц, бохирын шугам барих 18,619.5 сая төгрөгийн гэрээг “Бумбод” ХХК-тай,
5. Сэлэнгэ аймгийн Ерөө сумаас Хүдэр сумын Төмөртэй уурхай хүртэлх 110 кВт-ын ЦДАШ, өргөтгөл, дэд станц барих 112.6 сая ам.долларын гэрээг “Кью Эс Си” ХХК-тай;
6. Сэлэнгэ аймгаар өнгөрөх олон улсын авто замтай холбох 95 км хатуу хучилттай авто зам барих 95,272.2 сая төгрөгийн гэрээг “Кью Эс Си” ХХК-тай;
7. Дорноговь аймгийн Замын-Үүд сумын нийтийн тээврийн авто буудлыг шинэчлэн байгуулах 11,346.9 сая төгрөгийн гэрээг “Ай Эй И” ХХК-тай;
8. Алтанбулаг сумыг цэвэр усны эх үүсвэртэй холбох 400.0 сая төгрөгийн гэрээг “Маргад Монгол” ХХК- тай;
9. Сэлэнгэ аймгийн Хүдэр суманд орших Төмөртэйн ордоос Ерөө суманд орших “Болд Төмөр Ерөө Гол” ХХК-ийн төмөр замын Хандгайт өртөө (Баянгол төмөр зам) хүртэлх 33.4 км 1520 мм царигтай

төмөр зам, ачиж буулгах терминалын хамт барих 106.9 сая ам.долларын гэрээг “Кью Эс Си” ХХК- тай;

1. Эгийн голын усан цахилгаан станцын урьдчилсан шатны дэд бүтцийн ажлын 98.3 сая ам.долларын гэрээг “Чайна гэжуба групп” компанитай;
2. Оюутолгой-Цагаан суварга чиглэлийн агаарын шугам, дэд станц төсөл/ Цахилгаан дамжуулах агаарын шугам, дэд станц барих ажлын 32.2 сая ам.долларын гэрээ “Монголын алт”(МАК) ХХК- тай;
3. Эрдэнэт хотоос Овоотын уурхай чиглэлийн төмөр зам барих ажлын 1,300.0 сая ам.долларын гэрээг "Нортерн Рэйлвэйс" ХХК-тай;
4. "Туул-Сонгино" усны нөөцийн цогцолбор барих ажлын 350.0 сая ам.долларын гэрээг "Улаанбаатар усан цэнэгт цахилгаан станц" ХХК-тай;
5. “Тэлмэний дулааны цахилгаан станц”барих ажлын 183.4 сая ам.долларын гэрээг "Шинэ Азиа Групп" ХХК-тай;
6. Увс аймгийн цахилгаан станц, цахилгаан дамжуулах шугам барих ажлын 119.8 сая ам.долларын гэрээг "Баруун Монгол Энержи" ХХК-тай;
7. Дарханы Төмөрлөгийн Үйлдвэр ТӨХК-ийн үйл ажиллагаа, хүчин чадлыг жилийн 300 мянган тоннд хүргэх өргөтгөл, техник технологийн шинэчлэл хийж, үйлдвэрийн хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх, төмрийн хүдэр боловсруулж, төмөрлөгийн цогцолбор байгуулж эцсийн бүтээгдэхүүн гаргах гэрээг “Кью Эс Си” ХХК-тай;
8. Рашаант дахь улсын нөөцийн агуулах төсөл/ Газрын тосны бүтээгдэхүүний улсын нөөцийн агуулахын барилга барих 55.0 сая ам.долларын гэрээг "Нэйшнл Трэйдинг энд Транспорт Групп" ХХК-тай;
9. Хүний хөгжлийн төв цогцолбор байгуулах гэрээг "Жам Зам Инвестмент" ХХК-тай;
10. Монгол угсаатны үндэсний музейн цогцолбор байгуулах 125.0 сая ам.долларын гэрээг "Секрет Монголс" ХХК-тай;
11. Бага сургууль, цэцэрлэгийн цогцолбор байгуулах төсөлд 2015 онд “Рич Голден Буллс Эдүкэшн” ХХК- тай;
12. Сургуулийн барилга барих 16,598.5 сая төгрөгийн 4 гэрээг “Ганьт”, “Монкон констракшн”, “Цамхаг констракшн”, “ӨВМТХ” ХХК-иудтай тус тус байгуулахдаа гүйцэтгэгчийг шууд сонгожээ.

Хуульд заасан “шууд гэрээ” байгуулах үндэслэл бүрдээгүй байхад нийт 21 гэрээг шууд байгуулсан нь Концессын хуулийг зөрчсөн, хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байгааг харуулж байна. Мөн хуулийн 17 дугаар зүйлд заасан “шууд гэрээ” байгуулахаар заасан нөхцөлүүд нь ойлгомжгүй, үндэслэл муутай томьёологдсон гэж үзэж байна. Тодруулбал, үндэсний аюулгүй байдалд харшилна гэж үзэх, оюуны өмчийн эрхтэй байх, мөн уралдаант шалгаруулалтад санал ирээгүй байх зэрэг тохиолдлуудад төр өөрөө, эсхүл бусад боломжит байдлаар тухайн төслийг хэрэгжүүлэх нөөц бололцоог судлахгүйгээр яагаад заавал шууд гэрээ байгуулахаар заасан үндэслэл нь тодорхойгүй байгаа юм. Практикт ТЭЗҮ-гээ Оюуны өмчийн газарт бүртгүүлээд хуулийн 17.1.2-т заасан нөхцөлд хамруулан шууд гэрээ байгуулах практик тогтох хандлагатай байна. Иймд, эдгээр гэрээ байгуулсан нөхцөлийг эргэн авч үзэж, судлах, цаашид зөв зохицуулалт практикийг бий болгох нь зүйтэй.

|  |
| --- |
| **Үнэлгээ 4.2:**  11.4. Уралдаант шалгаруулалтын нарийвчилсан журам, жишиг баримт бичиг, санал үнэлэх журмыг Засгийн газар батална.  11.5. Уралдаант шалгаруулалтыг зохион байгуулахдаа нийт оролцогч харилцан эрх тэгш оролцох нөхцөлийг бүрдүүлж, тэднийг мэдээллээр ижил түвшинд хангах, ижил шаардлага тавих, уралдаант шалгаруулалтын үйл ажиллагаа ил тод байх зарчмыг баримтална.  13.10. Эрх бүхий этгээд нь уралдаант шалгаруулалтын баримт бичгийг батлах, төслийн саналыг үнэлэх болон энэ хуулийн 15 дугаар зүйлд заасан хэлэлцээр хийх үүрэг бүхий ажлын хэсгийг холбогдох байгууллагын төлөөллийг оролцуулан томилон ажиллуулж болно. |

Засгийн газрын 2012 оны 103 дугаар тогтоолоор “Концесс олгох уралдаант шалгаруулалт явуулах журам”, “Концесс олгох уралдаант шалгаруулалтын санал үнэлэх журам”, “Урьдчилсан шалгаруулалтын жишиг баримт бичиг”, “Уралдаант шалгаруулалтын жишиг баримт бичиг” зэргийг баталсан.

Гэсэн хэдий боловч эдгээр журамд өөрчлөлт,сайжруулалт хийгээгүйгээс 2013-2017 онд зохион байгуулсан уралдаант шалгаруулалтын 60.0 хувь нь амжилтгүй болж, шууд гэрээ байгуулах аргыг сонгосон, зарим тохиолдолд шууд гэрээ байгуулах хэлэлцээрийг хийх байгууллагыг хэрхэн сонгосон талаар ажлын баримт материал байхгүй байна. Тухайлбал, Концессын тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1.3-т “... дахин зарласан ч шаардлагатай хугацаанд санал ирэх магадлал бага гэж эрх бүхий этгээд үзсэн”, “Концесс олгох шалгаруулалтын санал үнэлэх журам”-ын 5.15.1-д “ерөнхий шаардлагыг хангасан оролцогч байгаагүй” гэсэн заалтууд нь хэтэрхий ерөнхий агуулгатай байх бөгөөд эдгээр заалтыг үндэслэн шууд гэрээ байгуулах нарийвчилсан зохицуулалтгүй байна.

Концессын тухай хуулийн 13.10 дахь “ажлын хэсгийг ... томилон ажиллуулж болно” гэсэн заалт нь тодорхой бус байгаагаас, жишээ нь Өмнөговь аймгийн төвийг нийслэлтэй холбосон авто замын “Шар тээг”-ийн уулзвараас Цогтцэций сумын төв хүртэлх 59.6 км хатуу хучилттай авто замын төсөлд ХОГ (хуучин нэрээр) нь уралдаант шалгаруулалтыг зохион байгуулах ажлын хэсэг байгуулаагүй, оролцогчийн саналыг тус газрын КТХХТ-ийн хэлтсийн зөвхөн нэг мэргэжилтэн үнэлж, дүгнэлт гаргасан байна.

Мөн концесс олгох уралдаант шалгаруулалтын жишиг баримт бичигт оролцогчийн санхүүгийн саналд "төслийн зардлын задаргаа", "санхүүжилтийн төлөвлөгөө", "санхүүгийн загвар" зэргийг тусгахаар заасан хэдий ч концессын төслүүдэд уг жишиг баримт бичгийн дагуу боловсруулсан санал ирээгүй, энэ талаар зохих шийдлийг гарган ажиллаагүй байна.

Засгийн газрын 2012 оны 103 дугаар тогтоолоор баталсан “Концесс олгох уралдаант шалгаруулалтын санал үнэлэх журам”-ын дагуу уралдаант шалгаруулалтыг зохион байгуулах ажлын хэсгийг байгуулсан ч гишүүд ашиг сонирхлын зөрчил, нөлөөллийн мэдүүлгийг бүрэн гаргаагүй байна. Тухайлбал:

* Чойр дэд станцын өргөтгөл, шинэчлэлийн төслийн ажлын хэсгийн 7 гишүүн,
* Оюутолгой-Цагаан суварга чиглэлийн агаарын шугам, дэд станц барих ажлын хэсгийн 6 гишүүн,
* Багануурын цахилгаан станц барих төслийн ажлын хэсгийн 7 гишүүн,
* Дундговь аймгийн Сайнцагаан сумын 150 ортой цэцэрлэгийн барилга барих төслийн ажлын хэсгийн 4 гишүүн,
* Дорноговь аймгийн Замын-Үүд сумын нийтийн тээврийн авто буудлыг шинэчлэн сайжруулах төслийн ХОГ-ын даргын 2015 оны 1/141, 2015 оны А/164 дүгээр тушаалаар байгуулагдсан ажлын хэсгийн 11 гишүүн,
* Дорноговь аймгийн Сайншанд сум болон Дэлгэрэх сумыг холбосон хатуу хучилттай авто зам барих төслийн ҮХГ-ын даргын А/46 тушаалаар байгуулагдсан ажлын хэсгийн 5 гишүүн мэдүүлэг гаргаагүй байна.

Холбогдох үндэслэл хангалттай бүрдээгүй байхад дараах тохиолдлуудад уралдаант шалгаруулалтыг хүчингүй болгосон, журамд заагаагүй нөхцөлөөр уралдаант шалгаруулалтыг явуулсан зөрчил илэрчээ. Үүнд[[9]](#footnote-9):

1. *Хэлэлцээ хийсэн боловч урилга хүргүүлэх байгууллагыг хэрхэн сонгосон, хэлэлцээрт ямар асуудлуудыг тусгасан талаар баримт материал байхгүй*:

* Авто замын төслүүдийн хувьд: Ажлын хэсгийн 2014.07.01-ний өдрийн хуралдаанаар “Нью саймин ресорсос”,“Лун Зянь Роуд энд Бридж” компаниудын ирүүлсэн төслийн саналыг хянаж үзэхэд эдгээр оролцогчид концесс олгох уралдаант шалгаруулалтын санал үнэлэх журмын 5.15.1-д заасан ерөнхий шаардлагыг хангаагүй тул уралдаант шалгаруулалт хүчингүй болсон,
* Баянхонгор аймгийн 6 цэцэрлэг: Концессын зүйлийн жагсаалтад нэмэх тухай Засгийн газрын тогтоолд Баянхонгор аймагт хэрэгжих 6 цэцэрлэг нь 1 төсөл болж батлагдсан тул 6 цэцэрлэгийн төсөлд зэрэг оролцох гүйцэтгэгч ирээгүй нь уралдаант шалгаруулалт амжилтгүй болоход хүргэсэн байна.

1. *Журамд зөвшөөрөгдөөгүй аргаар сонгон шалгаруулалтыг явуулсан:*

* Нарийн сухайт-Шивээ хүрэн чиглэлийн авто зам барих төслийн уралдаант шалгаруулалтыг 2 удаа явуулсан бөгөөд хоёрдугаар шатны уралдаант шалгаруулалтыг “хязгаарлагдмал уралдаант шалгаруулалт” гэсэн хууль, журамд тусгагдаагүй нөхцөлөөр зохион байгуулжээ.

Мөн уралдаант шалгаруулалт явуулахдаа бага үнийг сонгох, арвилан хэмнэлттэй байх зарчмыг алдагдуулж, сонгон шалгаруулалтад оролцогчийн ирүүлсэн саналаас өндөр үнээр гэрээ байгуулсан тодорхой тохиолдолдууд гарсан байна. Тухайлбал,

* Улаанбаатар хотын Хан-Уул дүүрэгт баригдаж буй 300 ортой төрөх эмнэлгийн барилгын ажлыг дуусгах, дэд бүтэц барих концессын гэрээг хэрэгжүүлэхээр 4 компаниас харгалзан 24,150.0 сая төгрөг, 22,555.0 сая төгрөг, 27,087.4 сая төгрөг, 26,618.2 сая төгрөгийн тус бүр үнийн дүнтэй санал ирүүлэхэд, 22,555.0 сая төгрөгийн санал ирүүлсэн Томо бюлдинг ХХК-ийг шалгаруулж, 2017 оны 4 дүгээр сарын 13-ны өдөр гэрээг 25.7 тэрбум төгрөгийн үнийн дүнтэй байгуулжээ.
* Шууд гэрээ байгуулах үүрэг бүхий ажлын хэсгийн 2017 оны 4 дүгээр сарын 10-ны өдрийн хурлаар үндсэн шалгуур үзүүлэлтэд шаардагдах материалыг дутуу ирүүлсэн Фарго индастри ХХК, Эн Эйч и Энд Си ХХК-уудыг хасаж, Хар чонот ХХК (зээлийн хүүгийн зардал ороод 24,150.0 сая төгрөгийн санал ирүүлсэн), Томо бюлдинг ХХК тус бүртэй уулзаж, нэмэлт хэд хэдэн тодруулга авахаар шийдвэрлэж, 2017 оны 4 дүгээр сарын 11-нд уулзалт зохион байгуулсан байна. Тухайн өдрийн эхний уулзалтаар Томо бюлдинг ХХК нь саналд тусгасан үнээр буюу 20.9 тэрбум төгрөгөөр төслийг гүйцэтгэх боломжтой гэж байсан боловч үдээс хойших уулзалтаар гадаадын хөрөнгө оруулалт бүтэхгүй болсон тул үнийн саналаа 14.05 хувиар буюу 3,169.6 сая төгрөгөөр өсгөж 25.7 тэрбум төгрөгөөр гүйцэтгэх болсон тухай мэдэгдсэн байхад тус компанийг сонгон шалгаруулсан нь Концессын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.4 дэх заалтыг зөрчсөн байна.
* Концессын гэрээ байгуулах эрх олгох тухай Засгийн газрын тогтоолд санал авах тухай 01/63 тоот албан бичгийг ҮХГ-аас 2017 оны 4 дүгээр сарын 12-ны өдөр Сангийн яаманд хүргүүлж, Сангийн сайд тухайн өдөртөө багтаан 9/2080 тоот албан бичгээр дэмжих боломжгүй гэсэн хариу хүргүүлсэн боловч Засгийн газрын 2017 оны 4 дүгээр сарын 13-ны “Концессын гэрээ байгуулах эрх олгох” тухай 120 дугаар тогтоол гарч, тухайн өдөр Үндэсний хөгжлийн газар, Томо бюлдинг ХХК-тай концессын гэрээ байгуулсан нь Засгийн газрын 2016 оны 8 дугаар сарын 17-ны өдрийн 37 дугаар тогтоолын 1 дүгээр заалтыг зөрчсөн байна.

Уралдаант шалгаруулалтын комисс (ажлын хэсэг)-д тухайн салбарын экспертүүд байдаггүй. Уралдаант шалгаруулалтын комисс нь төслийн баримт бичиг боловсруулахаас эхлээд оролцогчдыг үнэлэх, хэлэлцээ хийх гэх мэт бүхий л үйл ажиллагааг хариуцах үүрэгтэй. Гэвч яг тухайн салбар, төслөө бүрэн мэддэг, мэргэжлийн зөвлөхүүд комисст байдаггүйгээс буруу үнэлэх, буруу хэлцэл хийх зэрэг эрсдэлийг үүсгэж байна. Гаднаас салбарын мэргэжилтэнг ажлын хэсэгт орууллаа ч тухайн хүн нь оролцогч байгууллагуудтай ашиг сонирхлын зөрчилтэй байх тохиолдол их байна.

**Шалгуур үзүүлэлтийн томёолол 5: Концесс гэрээ, түүний хэрэгжилтийн үйл ажиллагаа практикт нийцэж байгаа эсэх?**

|  |
| --- |
| **21 дүгээр зүйл. Концессын гэрээний нөхцөл**  **23 дугаар зүйл. Концессын гэрээнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах**  **24 дүгээр зүйл. Концессын гэрээ дуусгавар болох, гэрээг цуцлах** |

Концессын гэрээг байгуулах урьдач нөхцөл, зарчим, суурь зохицуулалтууд Концессын тухай хуульд хангалтгүй байдгаас үүдэн байгуулагдаж буй концессын гэрээнд талуудын хүлээх үүрэг хариуцлага, эрсдэл, концессын төслийг хэрэгжүүлэх ажил үүргийн хуваарь, төлбөрийн нөхцөл, нэн ялангуяа нийтэд үзүүлэх үйлчилгээг хэрхэн хэрэгжүүлэхтэй холбоотой асуудал зэргийг нарийвчлан тусгадаггүй, хэт ерөнхий байдлаар томьёолсон байна. Энэ нь концессын гэрээг хэрэгжүүлэх явцад ямарваа нэг асуудал үүсэхэд гэрээг талууд өөр өөрийн хүсэл зоригоор тайлбарлах боломжийг бий болгохоос гадна талуудын хооронд маргаан үүсэх, шийдвэрлэхэд түвэгтэй байдлыг бий болгох боломжтой. Тухайлбал, зарим Концессын гэрээнд гэрээ цуцлах нөхцөл, гэрээг цуцалсан тохиолдолд олгох нөхөн олговрын асуудлыг тусгасан нь концесс хэрэгжүүлэгчийн эрх ашгийг хамгаалах сайн талтай хэдий ч ямар тохиолдолд гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй, гэрээгээ зөрчих гэдэгт юу ойлгохыг нарийвчлан тодорхой заагаагүй нь гэрээний талууд гэрээг цуцлах болон нөхөн олговор авахтай холбоотой асуудлаар харилцан тохиролцох, үгсэн хуйвалдах зэргээр мораль хазард үүсгэх боломжтой байхыг үгүйсгэхгүй. Энэ нь нэг талдаа хувийн хэвшлийн түншлэгчийг хамгаалж буй мэт харагдавч нөгөө талдаа ийм тодорхойгүй нөхцөлөөр төсвөөс нөхөн олговор авах боломжийг бий болгож байгаа нь төсөвт мөн л эрсдэлтэй юм.

Байгуулагдаж буй дийлэнх гэрээний хувьд талуудын хооронд маргаан үүссэн тохиолдолд харилцан зөвшилцөх замаар шийдвэрлэх, зөвшилцөлд хүрч чадаагүй тохиолдолд зөвхөн шүүхээр маргаан шийдвэрлүүлэхээр заасан байна. Монгол Улсын хувьд шүүхийн практикаар маргаан шийдвэрлэхэд шинжээчийн дүгнэлт, нотлох баримтын үнэлгээ зэрэгт нэмэлт зардлууд бий болох, давж заалдах болон хяналтын журмаар гомдол гаргахад цаг хугацааны хувьд удаашрах зэрэг нь концесс хэрэгжүүлэгчид сөрөг үр дагавартай юм.

Талуудын хувьд арбитрчаа сонгох, цаг хугацааны хувьд богино хугацаанд ашигтай шийдвэр гаргах боломжийг бүрдүүлдэг арбитрын шүүхийг сонгох боломжийг хууль зүйн хувьд тогтоож, концессын гэрээнүүдэд баримтлах, жишиг болгох нь зүйтэй байна. Томоохон хэмжээний олон улсын түншлэгч байгууллагууд оролцож буй түншлэлийн гэрээний хувьд олон улсын арбитраар шийдвэрлүүлэх боломжийг ч мөн адил хууль зүйн хувьд нээж өгөх нь зүйтэй. Ийнхүү олон улсын түншлэгч нарт арбитраа сонгох боломжийг нь нээж өгснөөр баталгаат байдлыг нь бий болгох давуу талтай юм.

Гэрээ, хэлэлцээр байгуулах шатанд хүний нөөцийн чадавх, туршлага дутмаг байна. Төрийн албан хаагчдын хэлэлцүүлэг, ярилцлагын үр дүнгээс харахад төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн хүрээнд томоохон төслүүдийг хэрэгжүүлэх, гадны хөрөнгө оруулагчидтай гэрээ хэлэлцээр хийх үед төрийн байгууллагын сул тал нь мэргэжилтнүүдийн туршлага, чадавх дутмаг байдал байна. Оролцогч талуудтай хийсэн гүнзгийрүүлсэн ярилцлагад дурдсанаар гэрээ хэлэлцээр хийх, гэрээний нөхцөл тохирох үед төрийн байгууллагын талд салбарын, хуулийн болон төслийн удирдлагын чиглэлээр мэргэжсэн туршлагатай зөвлөхүүд дутмаг байдгаас стратегийн ач холбогдолтой, томоохон төслүүдийн гэрээг үр ашигтай байдлаар хийхэд сул тал болдог байна. Ялангуяа, төрийн байгууллагын хувьд туршлагатай, мэргэшсэн төрөл бүрийн салбарын зөвлөхүүдийг хөлсөлж ажиллуулах санхүүгийн нөөц байдаггүй нь энэ бэрхшээлийг бий болгож байна. “Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн сорилт, боломж" судалгааны үр дүнгээс харахад хувийн хэвшлийн төлөөллийн 66.7 хувь нь ТХХТ-ийн гэрээ, хэлэлцээр хийх үйл явцад бэрхшээл тулгардаг гэжээ. ТХХТ-ийн төслийн хувийн хэвшлийн төлөөллийн 85.8 хувь нь Засгийн газраас ТХХТ-ийн гэрээ байгуулах, зөвшилцөх, худалдан авах чадварыг сайжруулах шаардлагатай гэсэн санал өгчээ[[10]](#footnote-10).

Концессын асуудал хариуцсан төрийн байгууллага тогтвортой ажиллаж ирээгүйгээс чиг үүргийг хэрэгжүүлэх боловсон хүчин мэргэшиж, чадавхжих боломж алдагдсан байна

Концессын тухай хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойшхи хугацаанд ТХХТ, концессын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын нэр, зохион байгуулалтын бүтэц, харьяалал сүүлийн 7 жилийн хугацаанд 5 удаа өөрчлөгджээ.

#### Хүснэгт 5. Концессын асуудал эрхэлсэн төрийн байгууллагын судалгаа.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| № | Байгууллагын нэр | Тухайн байгууллага дахь  нэгжийн нэр | Хугацаа | Мэргэжилтний  тоо |
| 1 | Төрийн өмчийн  хороо | Концесс, ТХХТ-ийн газар | 2010.03.01-ээс 2012.09.29  хүртэл 2 жил 6 сар | 8 |
| 2 | Эдийн засгийн  хөгжлийн яам | Концесс, ТХХТ-ийн  хэлтэс | 2012.09.29-өөс 2014.10.15  хүртэл 2 жил 1 сар | 15 |
| 3 | Сангийн яам | Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн хэлтэс | 2014.10.16-аас 2014.12.04  хүртэл 2 сар | - |
| 4 | Хөрөнгө оруулалтын  газар | Концесс, ТХХТ-ийн  хэлтэс | 2015.01.05-аас 2016.07.27  хүртэл 1 жил 6 сар | 8 |
| 5 | Үндэсний хөгжлийн газар | Концесс, ТХХТ-ийн алба | 2016.08.12-ноос өнөөг хүртэл | 5 |
| 6 | Төрийн худалдан авах ажиллагааны газар | Концессын алба | 2020 оноос өнөөг хүртэл | 8 |

Ийнхүү концессын зүйлийг хэрэгжүүлж, хяналт тавих эрх бүхий байгууллага болон түүний бүтэц, зохион байгуулалт, хариуцсан нэгж тогтворгүй ажиллаж ирсэн нь мэргэшсэн боловсон хүчингүй болж, боловсон хүчнийг чадавхжуулах нөхцөл боломжийг алдагдуулж, хуулийн хэрэгжилтэнд сөргөөр нөлөөлсөн байна.

**Шалгуур үзүүлэлтийн томёолол 6: Концессыг хэрэгжүүлэх баталгаа, түүний зорилгодоо хүрсэн байдал?**

|  |
| --- |
| **29 дүгээр зүйл. Зөвшөөрөл, эрх олгох**  29.1. Уралдаант шалгаруулалтад оролцогч нь тухайн ажлыг гүйцэтгэх, үйлчилгээ үзүүлэхэд шаардлагатай хуульд заасан тусгай зөвшөөрөл аваагүй нь түүнийг уралдаант шалгаруулалтад оролцуулахаас татгалзах үндэслэл болохгүй.  29.2. Концесс эзэмшигчийн гүйцэтгэх ажил, үзүүлэх үйлчилгээ нь аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрөлтэйгээр эрхлэх үйл ажиллагаа бол концесс эзэмшигчтэй концессын гэрээ байгуулснаас хойш холбогдох тусгай зөвшөөрлийг зохих журмын дагуу нэн даруй олгоно.  29.3. Концессын зүйл нь газрын бүрдэл хэсэг бол концессын гэрээ байгуулснаас хойш тухайн газрыг ашиглах асуудлыг зохицуулах байгууллага зохих журмын дагуу нэн даруй шийдвэрлэх үүрэгтэй. |

Концессын хууль болоод гэрээнд тулгуурлан компаниуд тухайн төсөл хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай нэрээр олон тооны тусгай зөвшөөрөл, үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл, газрын зөвшөөрлийг шууд, саадгүйгээр концесс хэрэгжүүлэгч компанийн нэр дээр эсхүл, түүнд оролцож буй өөрийн харилцан хамаарал бүхий компанийн нэр дээр авдаг.

Энэ нь концесс эзэмшигчид ашигтай байдлыг бий болгодог ч харин нөгөө талдаа төсөл нь хэрэгжилт муу, удаан, улс оронд бий болгосон ач холбогдол нь тодорхойгүй, ирээдүйн үр ашиг харагдахгүй байна. Энэ талаар Концессын хуульд тодорхой зохицуулалт байхгүй байгаа нь зөвшөөрөл, эрх олгох харилцааг өөр зорилгоор ашиглах боломжийг олгож байна. Тухайлбал,

1. концессын гэрээгээр онцгой эрх авсан концесс эзэмшигч компани тухайн төсөлд шаардлагатай тусгай зөвшөөрлийг концессын төсөл хэрэгжүүлэгч компанийн нэр дээр биш өөрийн хамаарал бүхий өөр компанийн нэр дээр авсан тохиолдлууд гарсан байна.
2. Шинээр олж авсан тусгай зөвшөөрлүүд, эрх, төрийн байгууллагатай байгуулсан гэрээ зэрэг нь дан ганц концесс эзэмшигчийн нэр дээр бус хэд хэдэн хуулийн этгээдийн нэр дээр эзэмшиж байгаа нь концессын зүйлийн өртгийг тооцоолох, шилжүүлэн авах, эсхүл хариуцлага тооцоход эрх зүйн хувьд эрсдэл үүсгэхээр байгаа юм.

**ДӨРӨВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ**

Концессын тухай хуулийн хэрэгжилтын үнэлгээнээс үзхэд өнгөрсөн хугацаанд энэ хуулийн зохицуулалт нь бодит байдалд нийцэхгүй, хэрэгжилт туйлын хангалтгүй байна. Тухайлбал, хуулинд концессын зүйлийг ТХХТ-ийн ямар хэлбэрийг, хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар тодорхой стратеги байхгүй, оролцогчийг сонгох шалгуур нь хэт ерөнхий, энэ байдал нь хувийн хэвшил, хөрөнгө оруулагчидад ойлгомжтой бус, концеессын зүйл нь техник эдийн засгийн үндэслэл, зардал, үр ашгийн бодит тооцоогүй, төслийн мэдээллийн нэгдсэн сан байхгүй, концессын асуудал хариуцсан байгууллагын бүтцийн тогтворгүй байдал, бэлтгэгдсэн боловсон хүчний нөөцгүй, эрдслийн менежмент, хөрөнгийн үнэлгээний орчин бүрдээгүй зэрэг нь концессыг амжиллттай хэрэгжүүлэх суурь нөхцлийг хуулинд тодорхой тусгаж, хэрэгжүүлээгүйтэй холбоотой байна.

Түүнчлэн, Концессын тухай хуулийн хэрэгжилтэд дараах асуудлууд тулгарсан болно. Үүнд:

1/ Концессын хуулийн зорилт нь “төрийн болон орон нутгийн өөрийн өмчийн эд хөрөнгийг концессын гэрээгээр хөрөнгө оруулагчид олгох уралдаант шалгаруулалт явуулах, концессын гэрээ, түүнийг байгуулах, өөрчлөх, дуусгавар болгох, маргаан хянан шийдвэрлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” гэж хэт явцуу байдлаар тодорхойлсон нь ТХХТ-ийн түншлэлийн ямар зарчим, хэлбэрийг хэрэгжүүлэх болон харилцан ашигтай хамтын ажиллагааны төрөл, түүнийг хэрэгжүүлэх нээлттэй байдлыг тусгах боломжийг хаасан байна. Энэ практикт зөвхөн нэг төрлийн концессыг олноор байгуулснаар илэрч байна. Үүнийг шийдвэрлэхийн тулд концессын явцуу хуулийг хүчингүй болгож ТХХТ тухай шинэ хуулийн төслийг боловсруулах хэрэгцээ, шаардлагатай байна.

2/ Концессын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал тодорхой бус байгаагаас олон нийт, хувийн хэвшил, хөрөнгө оруулагчдын зүгээс хэрэгжиж буй төслүүдийн мэдээлэлийн бодит байдал алдагдаж, үйл ажиллагааны нээлттэй бус, ойлгомжгүй байдал нь хуулийн хэрэгжилтийг хангуулж чадахгүй байна. Тухайлбал, концессийн гэрээ, хэрэгжсэн төслүүд, тэдгээрийн нийтэд хориглоогүй мэдээллийг нээлттэй болгох, холбогдох байгууллагуудын хоорондын мэдээллийн нэгдсэн цахим санг үүсгэх шаардлагатай байна.

3/ Концессын зүйлийн жагсаалт нь техник эдийн засгийн үндэслэлгүй, урт хугацааны зардал, үр ашгийн тооцоо судалгаагүйгээр батлагдаж, бодит амьдрал дээр концессийн гэрээний төслүүд хэрэгжих боломжгүй болж гэрээ цуцлагдах шатанд орж байна. Төсвийн тухай хууль, Өрийн удирдлагын тухай хуулийн холбогдох зохицуулалтын хүрээнд ТХХТ ээр хэрэгжүүлэх төслийн нийгэм, эдийн засгийн үр өгөөжийг зөв үнэлэх, тодорхой бодлогын хүрээнд шиийдвэр гаргах суурь зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

4/ Төслийн уралдаант шалгаруулалтыг салбарын мэргэжлийн, нээлттэй, хараат бус гишүүдээр бүрдүүлэх, үнэлгээний бичиг баримт оролцогч талуудад нээлттэй танилцуулагддаг байх шаардлагатай байна. Уралдаант шалгаруулалт явуулах процессыг тодорхой, ойлгомжтой байдлаар хуульчлах, шууд гэрээ байгуулах, саналаас татгалзах бүх үйл ажиллагаа нь нээлттэй явагдаж, ашиг сонирхлын болон нөлөөллийн мэдүүлгийг бичиг баримтын нээлттэй бүрдэлд оруулах нь зүйтэй юм.

5/ Концессын харилцааг хэдийгээр улсын болон орон нутгийн түвшинд ялгамжтай авч үзэж байгаа хэдий ч төслүүдийн тооцоо судалгаа, хэрэгжилтийн үр дүнгийн уялдаа холбоог бодлогын түвшинд зангидаж том агуулгаар нь уялдаа холбоотой төлөвлөх асуудлыг анхаарах шаардлагатай байна.

6/ Хариуцлага, хяналтын механизмыг хуулинд тодорхой суулгаж өгөөгүйгээс хуулийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй алдаа, дутагдалыг арилгах, дахин гаргахгүй байхаас сэргийлсэн тогтолцоо хуулинд байхгүй байна. Концессын томоохон төслийг гацаах, хэлэлцээрийн шатанд хууль бус үйлдэл гарах эсхүл тооцоо судалгаагүй шууд гэрээгээр төсвийн хөрөнгө оруулалтыг үрэгдүүлэхэд авах арга хэмжээ байхгүй байна.

7/ Концессын тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг бусад хууль тогтоомжтой уялдуулах, тодорхой болгох шаардлагатай байна. Тухайлбал,

-       Хөрөнгө оруулалтын тухай хуультай уялдуулж ТХХТ ийн томоохон төсөлд хөрөнгө оруулалт хийж хөрөнгө оруулагчидад урт хугацааны бодлогын дэмжлэг үзүүлэх;

- Уралдаан шалгаруулалт, үнэлгээний механизмыг төрийн болон орон нутгийн өмчөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн зарим зарчмын зохицуулалтай уялдуулах, сайжруулах,

- Эрүүгийн болон Зөрчлийн хуулин дахь хариуцлагын арга хэмжээг тодорхой хуульчлан зохицуулалтыг боловсронгуй болгох,

- Санхүүгийн хууль, тогтоомжийн хүрээнд даатгал, хөрөнгийн эрсдэл, санхүүжилтийн зөв механизмы цогцоор нь суулгаж өгөх, уялдуулах;

8/ Концессийн хуулийг ТХХТ ийн бие даасан хуулийн зохицуулалтын хүрээнд авч үзэж, төслийн санал гарах шатнаас төсөл хэрэгжиж дуусах хүртэлх зохицуулалтыг тодорхой хуульчлах, дагалдан гарах хуулиудын хамт нарийвчлан авч үзэх шаардлагатай.

---оОо---

**ТАВ. ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ**

1. Үндэсний аудитын газрын 2014 оны Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар төрөөс баримтлах бодлого, Концессын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дүнд хийсэн аудитын тайлан;
2. Үндэсний аудитын газрын 2018 оны Концессын тухай хуулиар төрийн өмчийн концессын зүйлийн жагсаалтад батлагдсан арга хэмжээний хэрэгжилт, үр дүнд хийсэн гүйцэтгэлийн аудитын тайлан;
3. Судалгааны тайлан, 2016, Монгол Улс дахь төр, хувийн хэвшлэлийн түншлэлийн сорилт, боломж;
4. [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)
5. [www.supremecourt.mn](http://www.supremecourt.mn)
6. [www.shuuh.mn](http://www.shuuh.mn)

**ЗУРГАА. ХАВСРАЛТ МАТЕРИАЛ**

Хавсралт 1

ХОЛБОГДОХ ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛАГУУДААС АЛБАН БИЧГИЙН ХАРИУ

БОЛГОЖ ИРҮҮЛСЭН АЛБАН БИЧГИЙН ЖАГСААЛТ

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № | Байгууллага, албан бичгийн дугаар, он,сар | Ирүүлсэн мэдээлэл |
| 1. | Төрийн худалдан авах ажиллагааны газар  2021.08.13 № А-1/1403 | Концессын гэрээний дагуу хэрэгжиж дууссан төслийн жагсаалтыг 1 дүгээр хавсралтаар, хэрэгжиж байгааг 2 дугаар хавсралтаар. |
| 2. | Зам тээврийн яам  2021.08.12 № 01/3485 | Зам тээврийн салбарт ТХХТ хүрээнд хэрэгжүүлэх болон хэрэгжиж буй төслүүдийн жагсаалт. |
| 3. | Эрчим хүчний яам  2021.08.20 № а/2910 | Эрчим хүчний салбарт хэрэгжиж буй ТХХТ, концессын гэрээний жагсаалт, тайлбарын хамт |
| 4. | Гадаад харилцааны яам  2021.08.17 № 07/3503 | Товч мэдээлэл |
| 5. | Үндэсний хөгжлийн газар  2021.08.24 № 02/484 | ТХХТ талаар судалгааны ажил хийгдэж байна. Судалгааны ажлын тайлан гармагц хүргүүлэн, хамтран ажиллана. |
| 6. | Хууль зүй, дотоод хэргийн яам  2021.08.24 № 1/5564 | Товч мэдээлэл |
| 7. | Барилга, хот байгуулалтын яам  2021.08.24 № 02/484 | Товч мэдээлэл |
| 8. | Боловсрол, шинжлэх ухааны яам  2021.09.01 № 1a/4428 | Товч мэдээлэл |

Хавсралт 2

КОНЦЕССЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ДАГУУ БАТЛАГДАН ГАРСАН БОЛОН

ГЭРЭЭНД ТУСАХ ЖУРАМ, АРГАЧЛАЛЫН ЖАГСААЛТ

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № | Концессын хуулийн зүйл, хэсэг, заалт | Тайлбар |
| 1 | Концессын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 8 дах хэсэгт “Концессын зүйлийн зардал, ашгийн тооцоо хийх аргачлалыг батална”. | Төрийн өмчийн хорооны 2010 оны 153 дугаар тогтоолоор “Концессын зүйлийн зардал, ашгийн тооцоо хийх түр аргачлал”; батлагдан хэдий ч шаардлага хангахгүй, шинэчлэн сайжруулалт хийгдээгүй, хэрэгжилт хангалтгүй байна. |
| 2 | Концессын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт Уралдаант шалгаруулалтын нарийвчилсан журам, жишиг баримт бичиг, санал үнэлэх журмыг Засгийн газар батална. | Засгийн газрын 2012 оны 103 дугаар тогтоолыг баталсан ба уг тогтоолын дагуу дараах 4 журмыг тус бүр хавсралтаар баталсан байна.Үүнд:  1.“Концесс олгох уралдаант шалгаруулалтын журам”;  2.“Концесс олгох уралдаант шалгаруулалтын санал үнэлэх журам”;  3.“Концесс олгох уралдаант шалгаруулалтын Урьдчилсан шалгаруулалтын жишиг баримт бичиг”;  4.“Концесс олгох уралдаант шалгаруулалтын Уралдаант шалгаруулалтын жишиг баримт бичиг”;  Энэхүү журмыг шинэчлэн сайжруулалт хийгдээгүй, хэрэгжилт хангалтгүй байна. |
| 3 | Концессын хуулийн 21.1.3 концессын зүйлийг ашиглуулсны болон үйлчилгээ үзүүлсний төлөө концесс эзэмшигчийн төлбөр авах эрх, үнэ, төлбөр тогтоох, өөрчлөх аргачлал, | Концессын гэрээний нөхцөлд тусгах эсэх, эхсүл тусгайлсан аргачлал байх эсэх нь тодорхойгүй байна.  Хэрэв тусгайлсан аргачлал гэж үзвэл батлан гаргах субьект тодорхойгүй. |
| 4 | Концессын хуулийн 21.1.16 концессын гэрээ хүчин төгөлдөр болохоос өмнө концессын зүйлийг эзэмших, ашиглах, түүнчлэн түүнийг ашиглан ажил гүйцэтгэж, үйлчилгээ үзүүлсэнтэй холбогдон үүссэн өр төлбөр, авлага, төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагын, эсхүл төрийн буюу орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн хүлээсэн үүрэг, хариуцлага, тэдгээрийг шийдвэрлэх журам; | Концессын гэрээний нөхцөлд тусгах эсэх, эхсүл тусгайлсан журам байх эсэх нь тодорхойгүй байна.  Хэрэв тусгайлсан журам гэж үзвэл батлан гаргах субьект тодорхойгүй. |
| 5 | Концессын хуулийн 21.1.18 өндөр өртөгтэй, эсхүл сонирхлын зөрчилтэй хэлэлцээр хийх, түүнд төрийн эрх бүхий байгууллагаас хяналт тавих журам; | Концессын гэрээний нөхцөлд тусгах эсэх, эхсүл тусгайлсан журам байх эсэх нь тодорхойгүй байна.  Хэрэв тусгайлсан журам гэж үзвэл батлан гаргах субьект тодорхойгүй. |
| 6 | Концессын хуулийн 21.1.20 концессын зүйлийг шалгах, турших, хүлээж авах, зөвшөөрөл олгох, концесс эзэмшигчийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, концессын зүйлийг шилжүүлснээр түүнийг ашиглах технологийг шилжүүлэх,  ажилтныг сургах журам; | Концессын гэрээний нөхцөлд тусгах эсэх, эхсүл тусгайлсан журам байх эсэх нь тодорхойгүй байна.  Хэрэв тусгайлсан журам гэж үзвэл батлан гаргах субьект тодорхойгүй. |
| 7 | Концессын хуулийн 21.1.23 концессын гэрээний хугацаа, түүнийг сунгах, гэрээний эрх, үүргийг шилжүүлэх, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, концессын гэрээ ба холбогдох бусад гэрээний хоорондын харилцаа, гэнэтийн буюу давагдашгүй хүчин зүйл, үүргээ биелүүлээгүй тохиолдол ба гэрээ цуцлах, дуусгавар болох үндэслэл, концессын зүйлийг хүлээлгэн өгөх ба шилжүүлэх арга хэмжээ, маргаан шийдвэрлэх журам; | Концессын гэрээний нөхцөлд тусгах эсэх, эхсүл тусгайлсан журам байх эсэх нь тодорхойгүй байна.  Хэрэв тусгайлсан журам гэж үзвэл батлан гаргах субьект тодорхойгүй. |
| 8 | Концессын хуулийн 28.2.1 концесс эзэмшигчийг өөрчлөх нөхцөл, журам; | Эрх бүхий этгээд, концесс эзэмшигч, концессыг санхүүжүүлэгч нар харилцан тохиролцож гэрээ байгуулж, түүнд тусгах эсэх, эхсүл тусгайлсан журам байх эсэх нь тодорхойгүй байна.  Хэрэв тусгайлсан журам гэж үзвэл батлан гаргах субьект тодорхойгүй. |

Хавсралт 3

ШҮҮХИЙН МАРГААНЫ ЖАГСААЛТ

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| № | Шүүхийн шат | Нэхэмжлэгч, хариуцагч  нэхэмжлэлийн шаардлага | Шийдвэр, тайлбар |
| 1 | Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх; (нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаагүй)  Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх; (нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангасан)  Дээд шүүхийн Захиргааны хэргийн хяналтын шатны шүүх; (нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаагүй) | Нэхэмжлэгч: “КЭС” ХХК  Хариуцагч: Засгийн газар,  Үндэсний хөгжлийн газар,  Нэхэмжлэлийн шаардлага:  Засгийн газрын 2018 оны 01 дүгээр сарын 04-ний өдрийн “Тогтоол хүчингүй болсонд тооцох тухай” 6 дугаар тогтоолыг хүчингүй болгуулах, Үндэсний хөгжлийн газрын 2018 оны 01 дүгээр сарын 18-ны өдрийн Концессын гэрээг цуцалсан 01/60 тоот мэдэгдлийг хүчингүй болгуулах” нэхэмжлэлийн шаардлага гаргасан. | Монгол Улсын Засгийн газрын 2018 оны 7 дугаар тогтоол нь Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 15-д заасан бүрэн эрхийн хүрээнд Улсын Их Хурлын гаргасан 2017 оны 23 дугаар тогтоолын 3 дахь хэсгийг үндэслэсэн буюу Улсын Их Хурлаас гаргасан шийдвэрээ хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулахыг Монгол Улсын Засгийн газарт даалгасны дагуу гаргасан, Улсын Их Хурлын тухайн шийдвэрээс салгаж болохгүй Засгийн газрын шийдвэрт хамаарч байна. Иймээс шүүх уг нэхэмжлэлийг Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 54.1.1-д заасан “захиргааны хэргийн шүүхийн харьяаллын бус” гэсэн үндэслэлээр хүлээн авахаас татгалзаж шийдвэрлэх үндэслэлтэй тул анхан шатны шүүхийн шийдлийн үндэслэл, дүгнэлтийг өөрчилж шийдвэрлэлээ. Харин нэхэмжлэгч “К Э С” ХХК нь концессын гэрээнээс хохирол учирсан гэж үзвэл энэ асуудлаар жич маргаж шийдвэрлүүлэх боломжтой болохыг дурдах нь зүйтэй байна |
| 2 | Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх; (нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангасан) | Нэхэмжлэгч: А ХХК, Хариуцагч: Нийслэлийн Засаг дарга,  Нэхэмжлэлийн шаардлага: “Нийслэлийн Засаг даргын 2017 оны 04 дүгээр сарын 07-ны өдрийн “мэдэгдэл хүргүүлэх” тухай захиргааны актыг хууль бус болохыг тогтоож, хүчингүй болгуулах, концессын гэрээний урьдчилсан нөхцөл хангагдах хугацааг сунгаагүй эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоолгож, гэрээ хэрэгжих урьдчилсан нөхцөл хангагдаагүй шалтгаан нөхцлийг тодорхойлж урьдчилсан нөхцлийн хугацааг сунгахыг Нийслэлийн Засаг даргад даалгах” шаардлага гаргасан байна. | Концессын тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 21.1.23, 24 дүгээр зүйлийн 24.2.3, 34 дүгээр зүйлийн 34.4 дэх хэсэгт заасныг тус тус баримтлан “А” ХХК-ийн нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хангаж, Нийслэлийн Засаг даргын 2017 оны 04 дүгээр сарын 07-ны өдрийн 01/1203 тоот “мэдэгдэл хүргүүлэх тухай” албан бичгийг хууль бус болохыг тогтоож хүчингүй болгож, Нийслэлийн Засаг дарга “А” ХХК хооронд 2014 оны 04 дүгээр сарын 09-ний өдөр байгуулсан “Сүхбаатар дүүргийн Засаг даргын Тамгын газрын хуучин барилгыг буулгаж шинээр оффис үйлчилгээний төв барих концессын гэрээ”-ний урьдчилсан нөхцөл хангагдах хугацаа сунгаагүй эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоож, концессын гэрээний урьдчилсан нөхцөл хангагдаагүй шалтгаан нөхцөлийг тодорхойлж гэрээ хэрэгжих урьдчилсан нөхцөлийн хугацаа сунгахыг Нийслэлийн Засаг даргад даалгасугай. |
| 3 | Чингэлтэй дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүх;  (нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаагүй) | Нэхэмжлэгч: “Шинжиан Шинфа” ХХК  Хариуцагч: Монгол Улсын Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Хөрөнгө оруулалтын газар  Нэхэмжлэлийн шаардлага:  Сонгино сум-Хяргас нуурын зүүн хаяа чиглэлийн 135.5 км хатуу хучилттай авто замыг барих шилжүүлэх концессын гэрээний 1 дүгээр зүйлийн 1.17, 1.19 дэх заалт нь Монгол Улсын Иргэний хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.2, 9 дүгээр зүйлийн 9.1, 56 дугаар зүйлийн 56.1.1, 56.1.8, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 5.1.7, 43 дугаар зүйлийн 43.2 дахь заалтыг тус тус зөрчсөн тул хүчин төгөлдөр бусад тооцуулах. | Концессын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 11.4, 21 дүгээр зүйлийн 21.1.23-т заасныг тус тус удирдлага болгон нэхэмжлэгчийн Монгол Улсын Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Хөрөнгө оруулалтын газартай 2015 оны 03 дугаар сарын 13-ны өдөр байгуулсан Сонгино сум-Хяргас нуурын зүүн хаяа чиглэлийн 135.5 км хатуу хучилттай авто замыг барих шилжүүлэх концессын гэрээний 1 дүгээр зүйлийн 1.17, 1.19 дэх заалт нь Монгол Улсын Иргэний хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.2, 9 дүгээр зүйлийн 9.1, 56 дугаар зүйлийн 56.1.1, 56.1.8, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 5.1.7, 43 дугаар зүйлийн 43.2 дахь заалтыг тус тус зөрчсөн тул хүчин төгөлдөр бусд тооцуулахыг хүссэн нэхэмжлэлийн шаардлагыг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэлээ. |
| 4 | Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх; (нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангасан) | Нэхэмжлэгч: “Н” ХХК  Хариуцагч: Монгол Улсын Засгийн газар, Үндэсний хөгжлийн газар  Нэхэмжлэлийн шаардлага:  Монгол Улсын Засгийн газрын 2017 оны 9 дүгээр сарын 22-ны өдрийн “Хавсралтад нэмэлт оруулах тухай” 277 дугаар тогтоолын Тогтоох хэсгийн 1 дэх хэсгийн “Уралдаанд шалгаруулалт явуулах тухай 283 дахь хэсгийг хүчингүй болгуулах”, Үндэсний хөгжлийн газраас зарласан “Зорчигчийн хоол бэлтгэх зориулалт бүхий катерингийн барилгыг барьж, үйлчилгээ үзүүлэх төслийн концессийн уралдаант шалгаруулалт”-ыг хүчингүй болгуулах, уралдаант шалгаруулалтаар “С” ХХК-ийг шалгаруулсныг хүчингүй болгуулах, концессыг шууд гэрээ байгуулах аргаар “Н” ХХК-д олгохыг Монгол Улсын Засгийн газарт даалгах шаардлага гаргажээ. | Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2018 оны 10 дугаар сарын 22-ны өдрийн 128/ШШ2018/0653 дугаар шийдвэрийг хэвээр үлдээж, нэхэмжлэгчийн өмгөөлөгч Д.О давж заалдах гомдлыг хангахгүй орхисугай. |
| 5 | Дээд шүүхийн Захиргааны хэргийн хяналтын шатны шүүх; (нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаагүй) | Нэхэмжлэгч: Ю С” ХХК  Хариуцагч: Эрүүл мэндийн яам  Нэхэмжлэлийн шаардлага:  Эрүүл мэнд, спортын яамны /тухайн үеийн нэрээр/ эрүүл мэндийн чиглэлээр мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл олгох комиссын 2015 оны 11 дүгээр сарын 04-ний өдрийн хурлын 09 дүгээр шийдвэрээр Улсын нэгдүгээр төв эмнэлгийн “Ж Н Э”-т нэгдсэн эмнэлгийн тусламж үйлчилгээ эрхлэх тусгай зөвшөөрлийг 1 жилийн хугацаатай олгохоор шийдвэрлэсэн, Эрүүл мэнд, спортын сайдын 2015 оны 11 дүгээр сарын 04-ний өдрийн “Тусгай зөвшөөрөл олгох тухай” 443 дугаар тушаалаар тус эмнэлэгт нэгдсэн эмнэлгийн тусламж үйлчилгээ эрхлэх тусгай зөвшөөрлийг 1 жилийн хугацаагаар олгосон, нэхэмжлэгч “Ю С” ХХК нь “...концессын гэрээний дагуу уг тусгай зөвшөөрлийг манай компанид олгох ёстой байсан,... манай нэр дээрх баримтуудад үндэслэн ...салбар эмнэлэгт тусгай зөвшөөрөл олгосон, ...тусгай зөвшөөрлийг шилжүүлэн олгохыг хүссэн манай хүсэлтийг шийдвэрлээгүй, хариу өгөөгүй, ...утга агуулгын илэрхий алдаатай” гэх үндэслэлээр маргаж, дээрх шийдвэрүүдийн “Ж Н Э”-т холбогдох хэсгийг илт бус болохыг тогтоолгох нэхэмжлэлийн шаардлага гаргажээ. | Иймд, дээрх үндэслэлүүдээр анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр, магадлалыг хэвээр үлдээж, нэхэмжлэгчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч Ө.С-гын гаргасан “...Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 19.1, 19.11, 19.13-т заасныг буруу тайлбарласан, Концессын тухай хуулийн 29.2-т заасныг хэрэглээгүй, ...Улсын нэгдүгээр төв эмнэлгийн ...тусгай зөвшөөрөл хүссэн албан бичигт хавсаргасан 550 хуудас материалыг аваагүй хэргийг шийдвэрлэсэн” гэх гомдлыг хангаж, шийдвэр, магадлалыг хүчингүй болгож, нэхэмжлэлийг хангах үндэслэлгүй |
| 6 | Дээд шүүхийн Захиргааны хэргийн хяналтын шатны шүүх; (нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаагүй) | Нэхэмжлэгч: Т н ХХК  Хариуцагч: Монгол Улсын Засгийн газар, Үндэсний хөгжлийн газар  Нэхэмжлэлийн шаардлага:  Монгол Улсын Засгийн газрын 2017 оны 09 дүгээр сарын 22-ны өдрийн “хавсралтад нэмэлт оруулах тухай” 277 дугаар тогтоолын ТОГТООХ хэсгийн 1 дэх хэсгийн уралдаанд шалгаруулалт явуулах тухай 283 дахь хэсгийг хүчингүй болгуулах, Үндэсний хөгжлийн газраас зарласан “Зорчигчийн хоол бэлтгэх зориулалт бүхий катерингийн барилгыг барьж, үйлчилгээ үзүүлэх” төслийн концессийн уралдаант шалгаруулалтыг хүчингүй болгуулах, уралдаант шалгаруулалтаар “С” ХХК-ийг шалгаруулсныг хүчингүй болгуулах, концессыг шууд гэрээ байгуулах аргаар “Н т” ХХК-д олгохыг Засгийн газарт даалгах. | Концессийн тухай хуулийн 17 дугаар зүйлийн 17.1.2-т “... концессыг хэрэгжүүлэхэд зайлшгүй шаардлагатай оюуны үнэт зүйлтэй холбоотой эрх нэг буюу нэгдмэл сонирхолтой этгээдийн өмчлөлд байгаа /тохиолдолд шууд гэрээ байгуулах аргаар концессыг олгож болох/”-оор заасан, нэхэмжлэгчээс “шууд гэрээ байгуулах үндэслэл болно” гэж маргаж буй хуулбар хувь Оюуны өмчийн газрын даргын 2015 оны 09 дүгээр сарын 24-ний өдрийн 141 дүгээр тушаалаар улсын бүртгэлд бүртгэж, 14521 дугаартай Бараа тэмдгийн гэрчилгээгээр хамгаалагдсан “Нүхттур” ХХК-ийн барааны тэмдгийн дардас, мөн даргын 2018 оны 07 дугаар сарын 30-ны өдрийн А/09 дүгээр тушаалаар улсын бүртгэлд бүртгэж, 9860 дугаартай зохиогчийн эрхийн гэрчилгээ олгосон, Н.Х-ийн зохиосон “Онгоцны хоолны меню” нь тухайн тохиолдолд буюу “Зорчигчийн хоол бэлтгэх зориулалт бүхий катерингийн барилгыг барьж, үйлчилгээ үзүүлэх” төслийг гүйцэтгэхэд “зайлшгүй шаардлагатай” гэх үндэслэлгүй, энэ талаарх шүүхийн дүгнэлтүүд үндэслэлтэй, зөв байна. |
| 7 | Дээд шүүхийн Захиргааны хэргийн хяналтын шатны шүүх; (нэхэмжлэлийн шаардлагыг хангаагүй) | Нэхэмжлэгч: "Б” ХХК  Хариуцагч: Үндэсний хөгжлийн газар болон Сангийн яам  Нэхэмжлэлийн шаардлага:  ”Б” ХХК нь гэрээний үүргээ биелүүлэхгүй байгаа Үндэсний хөгжлийн газрын эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоолгож, гэрээний 2 дугаар бүлэгт заасан үүргээ биелүүлэхийг даалгах, эргэн төлөлтийн хөрөнгө санхүүжилтийг 2019 оны төсвийн төсөлд тусгуулан зуруулахыг даалгуулах, өрийн баталгаа гаргахгүй байгаа Сангийн яамны эс үйлдэхүйг хууль бус болохыг тогтоолгож, өрийн баталгаа гаргаж 2020 оны төсвийн жилийн төсөлд тусгуулах ажлыг даалгуулах шаардлага гаргажээ. | Анхан шатны шүүх, нэхэмжлэгчийн “төслийн санхүүжилтийн гэрээг байгуулсан байх” шаардлагыг хангах зорилгоор “санхүүгийн баталгаа гаргуулах”-аар Хөрөнгө оруулалтын газарт, Засгийн газрын 2016 оны 37 дугаар тогтоолоос хойш “концессыг хэрхэх, Голомт банкинд байршуулсан баталгааг цуцлах, төслийг хэрэгжүүлэхэд бэлэн гэдгээ илэрхийлэх” зэргээр Үндэсний хөгжлийн газарт тус тус явуулж байсан албан бичгүүдийн агуулгыг “өөрөөр” буюу өөрөөс шалтгаалах “урьдчилсан нөхцөл хангасан” талаараа мэдэгдэж байсан мэтээр нотлох баримтыг буруу үнэлж улмаар эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоох, гэрээний үүрэг биелүүлэхийг даалгах шаардлагыг хангаж хэргийг буруу шийдвэрлэсэн, энэ талаар давж заалдах шатны шүүх дүгнэж, нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгох өөрчлөлтийг шийдвэрт оруулсан нь Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 120 дугаар зүйлийн 120.3-т заасанд нийцсэн байна. Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2019 оны 8 дугаар сарын 22-ны өдрийн 221/МА2019/0440 дүгээр магадлалыг хэвээр үлдээж, нэхэмжлэгчийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчийн гомдлыг хангахгүй орхисугай. |

1. [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn) [↑](#footnote-ref-1)
2. Эх сурвалж: Сангийн яам [↑](#footnote-ref-2)
3. <http://www.legalinfo.mn/law/details/9235?lawid=9235> [↑](#footnote-ref-3)
4. [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn) [↑](#footnote-ref-4)
5. [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn) [↑](#footnote-ref-5)
6. [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn) [↑](#footnote-ref-6)
7. Үндэсний аудитын газрын тайлан, 2018. [↑](#footnote-ref-7)
8. Үндэсний аудитын газрын тайлан, 2018. [↑](#footnote-ref-8)
9. Үндэсний аудитын газрын тайлан, 2018. [↑](#footnote-ref-9)
10. Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн сорилт, боломж, Судалгааны тайлан. 2017. [↑](#footnote-ref-10)