

ТӨРИЙН БОЛОН ОРОН НУТГИЙН ӨМЧИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСӨЛД ӨГӨХ САНАЛ ШҮҮМЖ

Оршил

Монгол Улсын Засгийн газраас санаачлан боловсруулж байгаа Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн төслийн 2022 оны 3 дугаар сарын 30-ны өдрийн байдлаар эцэслэгдсэн хувилбартай танилцан дараах саналыг гаргаж байна.

Хуулийн төсөл 13 бүлгээс бүрдэн, өнөөдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн томоохон дутагдалтай талыг нөхсөн заалтууд тусгагджээ. Тухайлбал, төрийн өмчийг төрийн өмчийн болон төрийн өмчийн бус этгээдэд үр нөлөөтэй, үр ашигтай ашиглуулах аргыг төрөлжүүлэн, төрийн болон орон нутгийн өмчийн бүртгэлийн харилцааг нарийвчлан зохицуулахыг эрмэлзсэн явдал нь тус төслийн дэвшилтэт тал болсныг дурдах нь зүйтэй.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль нь төрийн өмчийн харилцааны суурь хэм хэмжээ болохын хувьд улс орны эдийн засгийн хөгжилд тулгуур ач холбогдолтой төдийгүй Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчмын хэрэгжилт, хувийн өмчийн эрхийн хамгаалалтад үзүүлэх нөлөө өндөр юм. Иймд энэ хууль нь үзэл баримтлалын хувьд онолын суурьтай, практикт үүсэж болох харилцаа, түүний үр дагаврыг гүйцэд зохицуулсан, хийдэл багатай, функциональ чиг үүргээ аль болох бүрэн хангасан, зайлшгүй тохиолдолд зохицуулагдаагүй харилцааг тулгуур зарчмын дагуу нөхөн зохицуулах чадвартай байх учиртай. Энэ үүднээс хуулийн төсөлд өгөх саналыг дараах бүтцээр бэлтгэн боловсруулав. Үүнд:

1. Хуулийн төслийн үзэл баримтлалын хүрээнд өгөх санал;
2. Хуулийн төсөлд өгөх агуулгын санал;
3. Бусад санал.

НЭГ. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫН ХҮРЭЭНД ӨГӨХ САНАЛ

I. Төрийн өмчийг тодорхойлох үзэл баримтлалын тухайд

Төрийн нийтийн өмчийн талаарх Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг тодорхойлохыг зорьсон судалгааны ажлууд сүүлийн жилүүдэд цөөнгүй хийгдсэн. Эдгээр судалгааны ажлууд дахь эрдэмтдийн онцлох дүгнэлтийг авч үзвэл төрийн нийтийн өмч гэдэг нь “...өмчлөлийн зүйлийг зөвхөн Монголын ард түмний нийтлэг ашиг сонирхол буюу нийтийн ашиг сонирхлын

зориулалтаар, хуулиар эрх олгогдсон этгээд эзэмшиж, ашиглаж, захиран зарцуулна” гэсэн үзэл санаанд суурилсан, “Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулахаас өмнө холбогдох хууль тогтоомжид нэгэнт байсан төрийн нийтийн зориулалттай өмч гэсэн ойлголтыг уламжлан хадгалсан ухагдахуун” гэх дүгнэлтэд хүрчээ.¹

Хуулийн төсөл бүхэлдээ уг үзэл санааг туйлшруулан хэрэглэсэн нь төслийн 6 дугаар зүйлд “Төрийн өмч нь төрийн нийтийн болон төрийн тусгайлсан өмчөөс бүрдэнэ” гэж ангилснаас харагдаж байна.

Төрийн нийтийн өмч гэх ойлголтын үзэл баримтлалыг тодорхойлохдоо эн тэргүүнд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлийн 2-т заасан “...нийтийн өмч ...” гэх ойлголтыг хэрхэн тайлбарлахаас эхлэх учиртай гэж үздэг.² Улс орнууд *public property, common property* гэх зэргээр нэрлэж ирсэн энэ ухагдахуун тухайн улсуудад бүрэлдэн тогтсон тэрхүү мөн чанараараа Монгол Улсын Үндсэн хуульд суусан эсэх эсхүл үндэсний уламжлал, онцлог шингэсэн цоо шинэ агуулга бүхий нэр томьёо эсэхийг анхаарах шаардлагатай.

Хэрэв бид дэлхийн олон улс оронд хэвшин тогтсон байдлаар *public property* буюу нийтийн өмч гэх ойлголтыг хэрэглэвэл “төрийн өмч” буюу *state property* гэх ойлголт нь бие даасан өмчийн төрөл болохыг анхаарвал зохино. Улмаар “төр” гэх этгээдэд өөрийн хөрөнгө эсхүл түүнд өөрт нь тусгайлан өмчлүүлдэг, тухайн төрийг үүсгэсэн ард түмний мэдлийн биш хөрөнгө гэх ойлголт байж таарахгүй. Энэ ч агуулгаар “нийтийн өмч, төрийн өмч, хувийн өмчийн гурвал” гэсэн ойлголт үүссэн байдаг. Өөрөөр хэлбэл, нийт буюу *public* гэдэг нь нэг үндэстэн, ард түмэн эсхүл ганц улсын харьяалалд багтах бүлэглэлээр хязгаарлагдахгүй бөгөөд хүн төрөлхтөн, эсхүл хүн төрөлхтний ямар нэг бүлэг (улс үндэстнүүд холилдон нэг бүлэг үүсгэж ч болно) хүрээллийг илэрхийлсэн ойлголт байдаг бол төр гэдэг нь нэг улс, нэг ард түмний хүрээллээр илэрхийлэгдэнэ.

Өдгөө хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Монгол Улсын Үндсэн хуулийг анхлан батлах үед нийтийн өмч, төрийн өмч, хувийн өмч³ гэсэн гурван нэр томьёо бүгд Үндсэн хуульд тусгалаа олсон. Харин нийтийн өмч нь дотроо төрийн өмч гэх ойлголтыг агуулах эсэх талаар Үндсэн хууль тодорхой зохицуулалт бий болгоогүй. Энэ нь Үндсэн хуулиас бусад хуулиар хэлбэржсэн ойлголт юм. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуульд өмчийн гурвалд хамаарах төрөл тус бүрийг бие даасан байдлаар томьёолсон байдаг бол төрийн өмчийг нийтийн өмчийн нэгэн дэд төрөлд тооцсон зохицуулалтыг хожим өөр хуулиар бий болгожээ. Харин ийнхүү зохицуулсан нь Үндсэн хуулийн үзэл санааг зөв тайлбарласан эсэхэд шууд хариулт өгөхөд бэрх.

Төрийн өмч нь тодорхой бүлэг этгээд буюу нэг улсын, нэг ард түмний нийт эрх ашгийн төлөө ашиглагддагаараа нийтийн өмчөөс ялгаатай. “Төрийн өмч нийтийнх байна” гэх ойлголт нь “нийтийн өмч нийтийн байх” ойлголтоос харьцангуй явцуу бөгөөд “тухайн төр”-ийн өмч “тухайн ард түмний” мэдлийнх байна эсхүл “тухайн улс үндэстний” мэдлийнх байна гэсэн утгатай. Энэ ч агуулгаар төрд тухайн ард түмэнд хамаардаггүй, тухайн улс үндэстний эрх

¹ Б.Гүнбилэг, Д.Сүнжид, Д.Ганхүрэл, Н.Лхамцэрэн, А.Түвшинтөгс, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн зургаадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн үзэл баримтлалыг тодруулах нь, 2021, 115 дахь тал, О.Мөнхсайхан, Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд, 2020, 7 дахь тал.

² Н.Баярмаа, Монгол Улсын төрийн нийтийн өмч: Газар ба үл хөдлөх эд хөрөнгө, газрын хэвлийн баялаг ба хувьцаа, 2021, 19-35 дугаар тал, 41, 53 дахь талуудаас дэлгэрүүлэн уншина уу.

³ Мөн тэнд, Michael A Heller, Property (Oxford University Press, 2005).

ашгийн төлөө хэрэглэгддэггүй хөрөнгө байхгүй. Иймд төрийн өмчөөс төрийн өөрийн эсхүл тусгайлсан өмч гэсэн ойлголтыг салган гаргаж, улмаар хуульчлан бэхжүүлэх шаардлагагүй. Энэ ч агуулгаар гадаадын олон улс орны хууль тогтоомжид төрийн өмчийг түүний хэв шинжээр нь буюу үл хөдлөх, хөдлөх эсхүл чиглэсэн хэрэгцээ, бодит амьдралын зориулалтаар нь санхүүгийн, захиргааны, нөөцийн гэх мэтээр ялган ангилсан⁴ байдгийг анхаарвал зохино.

Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь дээрх үзэл санаанд харшлаагүй бөгөөд гагцхүү тодорхой төрлийн хөрөнгийг тухайлан ямар зарчмаар ард нийтийн эрх ашгийн төлөө, хэрхэн хэрэглэх механизмыг нарийвчлан тодотгох түүхэн цаг үеийн хэрэгцээ шаардлагаар нөхцөлдсөн зохицуулалт юм. Монгол Улсын Үндсэн хуульд “төрийн нийтийн өмч” гэх томъёолол суулгасныг туйлшруулан энэхүү ойлголтын нөгөө талд төрийн тусгайлсан хөрөнгө гэх ойлголт бүтээх нь “төрийн өмч бүх ард түмний эрх ашгийн төлөө” бүрэлдэн тогтсон байдгийг, төр гагцхүү энэ зорилгоор өмчийг олж авч, эзэмшиж, ашиглаж, захиран зарцуулж байдаг онолын үндэслэлийг хайхраагүй хэрэг болно.

Ийнхүү төрийн өмч нь бүх ард нийтийн, улсын эрх ашгийн тулд хэрэглэгддэг бол орон нутгийн өмч нь тухайн нутаг дэвсгэрээр хязгаарлагдсан иргэдийн өмч байдгаараа төрийн өмчөөс ялгагдана. Энэ агуулгаар орон нутгийн өмч нь үзэл баримтлалын хувьд төрийн өмчтэй төстэй шинжийг агуулах тул орон нутгийн өөрийн (орон нутгийн нийтийн биш/тусгайлсан) өмч гэх ухагдахуун мөн л үгүйсгэгдэх учиртай.

Эдгээр үндэслэлд суурилан төрийн өмч ба нийтийн өмчийн харилцан хамаарлыг Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын үүднээс дахин нягтлан анхаарч, төрийн тусгайлсан өмч гэсэн төрлийг бий болгосон онолын үндэслэлийг эргэж харах, тайлбарлах шаардлагатай байна.

Төрийн өмчийн ангиллыг хэрхэн тодорхойлноос хуулийн төслийн ерөнхий төрх ихээхэн хамаарна. Ангиллыг хөрөнгийн мөн чанар, төрийн өмчийн харилцаанд гүйцэтгэх чиг үүргийн дагуу бий болгох нь амьдралд нийцтэй зохицуулалт болох юм. Тухайлбал, төрийн өмчид буй “х” зориулалт, чиг үүрэг бүхий эдийн болон эдийн бус хөдлөх хөрөнгө нь “у” зориулалттай эдийн болон эдийн бус хөдлөх хөрөнгөөс ялгаатай зохицуулалт шаардана. Түүнчлэн “х” зориулалттай үл хөдлөх эд хөрөнгө нь адил зориулалт бүхий хөдлөх эд хөрөнгөөс ялгаатай зохицуулалт шаардана. Эдгээр асуудлаар өөр хоорондоо ялгаагүй, нэг загварын, хөрөнгийн онцлогоо мэдрээгүй зохицуулалт үйлчилж байгаагаас өнөөдрийн төрийн өмчийн удирдлага үр ашиггүй, ил тод биш гэх шүүмжлэлд тогтмол өртөж байна.

Судлаачийн хувьд “төрийн тусгайлсан хөрөнгө” эсхүл “төрийн өөрийн хөрөнгө” эсхүл “төрийн нийтийн биш хөрөнгө” гэх ухагдахууныг хууль зүйн ухааны үүднээс онолын үндэстэй тайлбарлах боломжгүй тул төрийн өмчийг дараах байдлаар ангилах боломжтойг санал болгож байна.

⁴ Япон Улс, БНСУ, Бүгд Найрамдах Эстон Улсын төрийн өмчийн тухай хуулиудаас дэлгэрүүлэн харж болно. Г.Давааням, Төрийн өмчийн удирдлага, түүний эрх зүйн зохицуулалт: Япон Улсын жишээ, 2021, 15-17 дахь тал; Н.Баярмаа, Монгол Улсын төрийн нийтийн өмч: Газар ба үл хөдлөх эд хөрөнгө, газрын хэвлийн баялаг ба хувьцаа, 2021, 65 дахь талаас дэлгэрүүлэн уншина уу. Эстон Улсын Төрийн хөрөнгийн тухай хуулийг дараах холбоосоор үзнэ үү. https://www.riigiteataja.ee/en/compare_original/526012015001 .

- Санал:**
- 1) *Хуулийн төслийн нийтлэг үндэслэл хэсэгт “төрийн өмчийг удирдах зориулалт”-ыг суурь зохицуулалт болгон тогтоож өгөх шаардлагатай. Ингэснээр тухайн төрлийн өмчийг удирдах этгээдийн эрх хэмжээ тодорхой болох юм. Тухайлбал, тухайн этгээдэд өдөр тутмын үйл ажиллагаагаа эрхлэн хөтлөхөд нь зориулан шилжүүлсэн хөрөнгө (захиргааны хөрөнгө)-ийг үр өгөөж, ашиг бий болгох зорилгоор шилжүүлсэн хөрөнгө (төрийн эзэмшлийн зарим төрлийн хувьцаа, үнэт цаас гэх мэт)-тэй адил удирдах боломжгүй. Хөрөнгийн зориулалтыг хуулиар тодорхойлох аргыг төрийн өмчийн ангиллын механизмтай зөв хослуулах шаардлагатай. Жишээлбэл, захиргааны зориулалттай хөдлөх эд хөрөнгийг удирдах зохицуулалт захиргааны зориулалттай үл хөдлөх эд хөрөнгийг удирдах зохицуулалтаас ялгаатай байх зайлшгүй шаардлагатай. Энэ хэрэгцээ шаардлагыг хөрөнгийн зориулалт, өмчийн ангилал гэх хоёр арга хэрэгслээр дамжуулан хангах боломжтой.*
 - 2) *Тодорхой төрлийн өмч эдийн баялгийн гүйлгээнд бодитойгоор орох үед тусгай зохицуулалт үйлчлэх үндэслэл болдог тэрхүү мөн чанарт нь суурилж төрийн өмчийн ангиллыг тогтоох шаардлагатай. Жишээ нь, төрийн өмчид захиргааны өдөр тутмын чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь зориулсан үзэг бал, цаас, сандал ширээнээс эхлээд үнэ цэнэ бүхий бүсэд хамаарах газар, олон давхар байшин эсхүл үр шим, ашиг бий болгох боломжтой хувьцаа, үнэт цаас, оюуны өмч эсхүл хэзээ ч хэрэглэгдэж мэдэх нөөцийн хөрөнгө, нийтээрээ чөлөөтэй нэвтрэн орох боломжтой ч хадгалж хамгаалж, арчилж тордож байх үүрэг нь төрд ногддог зам талбай, хүрээлэн, цэцэрлэг гэх мэт харилцан адилгүй шинж төрх бүхий хөрөнгө байдаг. Эдгээрийг хэрэглэгдэх үндсэн зориулалт, өмчийн эрх зүйн үүднээс тусгай зохицуулалт шаардах үндэслэлийг нь харгалзан ангилснаар хамгийн зөв, үр ашигтай зохицуулалтыг бий болгох боломжтой. Зохицуулалтын үр нөлөөг дээшлүүлэхэд оновчтой ангилал эн тэргүүнд чухал.*
 - 3) *Дээрх саналыг төсөлд дараах байдлаар суулгах санал дэвшүүлж байна.*

Х дугаар зүйл. Төрийн өмчийг удирдах зориулалт

Х.1. Төрийн өмчийг дараах зориулалтаар удирдана:

- Х.1.1. төрийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх;
- Х.1.2. төрийн нийтийн зорилгыг биелүүлэх;
- Х.1.3. үр өгөөж, ашиг бий болгох;
- Х.1.4. нөөц бий болгох, хадгалах.

XX дугаар зүйл. Төрийн өмчийн ангилал

XX.1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 2-т заасны дагуу Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн нийтийн өмч мөн.

XX.2. Төрийн өмч нь үл хөдлөх, хөдлөх эд хөрөнгө байна.

XX.3. Төрийн өмч нь эдийн болон эдийн бус хөрөнгө байж болно. Төрийн өмчлөлд байж, түүнд ашиг өгөх эсхүл бусдаас шаардах эрх олгох эрх буюу шаардлага, оюуны үнэт зүйл нь төрийн өмчийн эдийн бус хөрөнгөд хамаарна.

II. Төрийн өмчит субъектийг хэрхэн ойлгож байгаа үзэл баримтлалын талаар

Төрийн өмчийн харилцаанд “төрийн өмчийг удирдах” тухай ойлголт ач холбогдолтой байдгаараа төрийн өмчийн эрх зүй нь хувийн өмчийн эрх зүйгээс ялгаатай. Төрийн өмчийг ард нийтийн эрх ашгийн үүднээс зүй зохистой удирдахын тулд төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч олон төрлийн этгээд оролцдог нь хувийн өмчийн эрх зүйгээс ялгагдах онцлог юм. Хувийн өмчийн эрх зүйд өмчлөгчийн туйлын эрхийг тодорхой нэг этгээд хэрэгжүүлэн уг эрхээ хэрэгжүүлэхэд олон төрлийн шат дамжлага, хяналтын механизм шаарддаггүй. Төрийн өмчийн эрх зүйд төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилгоор төрийн өмчийн хөрөнгийг эзэмшиж ашиглаж, захиран зарцуулж байгаа этгээдийг ерөнхийд нь төрийн өмчит этгээд гэж нэрлэж болно.

Төрийн өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч нь үйл ажиллагааны онцлогоос шалтгаалан нийтийн ба хувийн эрх зүйн салбарт аль алинд нь үйл ажиллагаа явуулж байдаг онцлогтой. Тодруулбал, төрийн өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч нь хуульд заасны дагуу төрийн нэрийн өмнөөс хөрөнгө олж авах, төрийн өмчийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах, хөдлөх ба үл хөдлөх эд хөрөнгийг хязгаарлагдмал эрхийн гэрээ, эсхүл үүргийн эрх зүйн гэрээний дагуу ашиглах, ашиглуулах, сан, холбоо, хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани, хувьцаат компани, гадаад улсад бүртгэлтэй хязгаарлагдмал хариуцлагатай хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдэд төрийг оролцоог хэрэгжүүлэх гишүүн, үүсгэн байгуулагч, хувьцаа эзэмшигч байх, эдгээр үйл ажиллагаатай холбоотой эрх, үүргийг хуульд заасны дагуу хэрэгжүүлэх этгээд юм.

Хуулийн төсөл үзэл баримтлалын хувьд эдгээрийг нийтийн ба хувийн эрх зүйн этгээд гэж ангилахыг хүлээн зөвшөөрч, төсөлд тусгасан нь хуулийг байгууллагын эрх зүйн онолын дагуу тайлбарлан хэрэглэхэд ихээхэн дөхөмтэй алхам болсон байна. Гэвч энэ ялгаа заагийг мөн чанарынх нь дагуу оновчтой тодорхойлж чадаагүй байна. Төрийн өмчийн субъектийн тодорхойлолт, ангиллыг анхнаас нь зөв тогтоосноор тэдгээр нь цаашдаа нийтийн ба хувийн эрх зүйн олон төрлийн харилцаанд оролцоход нугалаа завхрал үүсэхгүй, хууль зүйн хийдэл гарахгүй, нэр томъёо жигдрэх, хуулийг нэгдмэл байдлаар тайлбарлан хэрэглэхэд чухал ач холбогдолтойг анхаарвал зохино.

2.1. Төрийн өмчит нийтийн эрх зүйн этгээд гэх ойлголтын тухайд

Төрийн өмчит нийтийн эрх зүйн этгээд болон орон нутгийн өмчит нийтийн эрх зүйн этгээдийг төрийн болон орон нутгийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн албан газар гэж нэрлэсэн боловч ийнхүү ангилахын ач холбогдол эд хөрөнгийн харилцаанд хэрхэн илэрч байгаа нь ойлгомжгүй болжээ. Төслийн 19.1-д “...төрийн хэрэгцээнд зориулсан үйлдвэрлэл, ажил үйлчилгээг эрхлэх зорилгоор албан газрыг байгуулна” гэснээс үзвэл эдгээр нь хувийн эрх зүйн шинжтэй, шууд томъёолбол төрийн захиргаа, удирдлагын шинжтэй чиг үүрэг хэрэгжүүлэх этгээд биш байна. Энэ тохиолдолд албан газрын статусаар буюу нийтийн эрх зүйн этгээдийн

статусаар байгуулах нь уг этгээд эрх зүйн бусад харилцаанд оролцох, удирдлага, зохион байгуулалтыг тогтоох, олон нийтийн хяналт хэрэгжих гэх мэт олон харилцаанд сөргөөр нөлөөлөх нь тодорхой.

Манай улсын хувьд нийтийн эрх зүйн этгээд гэх ойлголтыг хууль зүйн үүднээс судлах ажиллагаа хангалттай бус байгаагаас “төрийн байгууллага” гэх ойлголтыг өргөн утгаараа эрх мэдлийн гурван салбарын бүх байгууллага, орон нутгийн засаг даргын түвшний байгууллага, нийгмийн үйлчилгээ үзүүлж байгаа төрийн өмчийн эмнэлэг, сургууль, цэцэрлэг, музей, театр, хүрээлэн, институт, төвийг ойлгож байна.⁵ Харин нийгмийн ийм үйлчилгээний зорилгогүй бол төрийн хэрэгцээний гэх боловч аж ахуйн үйл ажиллагааны “нийтийн” шинж алдагдаж, “хувийн” шинж давамгайлна.⁶ Энэ тохиолдолд уг этгээдийг нийтийн эрх зүйн этгээд гэж үзэх боломжгүй ба харин хувийн эрх зүйн этгээдийн статусаар ажиллах учиртай. Эсвэл ийм төрлийн үйлчилгээг төр өөрөө эрхлэх бус, захиргааны гэрээ байгуулах замаар хувийн сектороор гүйцэтгүүлэх учиртай. Төр өөрөө гүйцэтгэхээс аргагүй гэж үзэж байгаа бол объектив үндэслэлийг хуулиар тогтоож өгөх шаардлагатай.

Төслийн 19.1-д заасан “төрийн болон орон нутгийн чиг үүрэгт хамаарах нийтийн үйлчилгээ...” гэх ойлголтод нийгмийн үйлчилгээний этгээд хамаарч болох нь төслийн 19.4.2-оос харагдаж байна. Цөөнгүй улс оронд нийгмийн үйлчилгээ буюу нийтийн эрүүл мэнд, суурь боловсрол, бүх нийтийн боловсролын чиглэлийн байгууллагын зохион байгуулалт-эрх зүйн хэлбэрийг тогтоохдоо байгууллагыг ангилах нийтийн ба хувийн эрх зүйн системд тулгуурладаг. Төв засгийн газрын болон орон нутгийн захиргааны байгууллагын хөрөнгөөр үүсгэн байгуулсан нийгмийн үйлчилгээний байгууллагууд нь нийгмийн зайлшгүй, суурь хэрэгцээг хангахын тулд заавал байх ёстой гэх агуулгаар ашгийн төлөө байх боломжгүй, үргэлж оршин байх нь зайлшгүй. Иймд эдгээрийг хэзээ ч үгүй болж мэдэх, татан буугдах боломжтой хувийн эрх зүйн этгээдийн статусаар байгуулаагүй, үзүүлэх үйлчилгээ бүрийн онцлогт тохирсон зохион байгуулалт-эрх зүйн тодорхой хэлбэрийг нь бий болгож, тухайлсан хуулиар нарийвчлан зохицуулсан байна. Жишээ нь, суурь боловсролын сургууль нь сурагчдын болон эцэг эхийн төлөөллөөс бүрдсэн зөвлөл, хяналтын тогтолцоотой байгаа бол эмнэлэг нь нийтийн төлөөллийг хангасан зохион байгуулалтын механизмтай байх гэх мэт.⁷ Ийнхүү төв засгийн газрын болон орон нутгийн хөрөнгөөр бүтсэн нийгмийн үйлчилгээний байгууллага нь хуулиар тодорхойлсон бие даасан зохион байгуулалт-эрх зүйн хэлбэртэй нийтийн эрх зүйн этгээд байна.⁸

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль нь төрийн өмчит нийтийн эрх зүйн болон хувийн эрх зүйн этгээдийн эд хөрөнгийн эрхийн суурь хэм хэмжээг тогтоож байгаа бол дээрх асуудлаар суурь зохицуулалтыг бий болгож, нарийвчилсан харилцааг тусгайлсан хуулиар зохицуулах үндсийг бүрдүүлэх нь зүйтэй.

2.2. Төрийн өмчит хувийн эрх зүйн этгээдийн тухайд

Хувийн эрх зүйн салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн өмчит этгээдэд төрийн үүсгэн

⁵ Н.Баярмаа, Ү.Амарбат, Д.Батцэцэг, Монгол Улсын төрийн байгууллагын эрх зүйн байдал, 2021,15-24 дэх талаас дэлгэрүүлэн уншина уу.

⁶ Мөн тэнд

⁷ Мөн тэнд

⁸ Мөн тэнд

байгуулсан санг хамааруулахгүй гэж үзсэн үндэслэл шалтгаан нь тодорхойгүй байна. Сангийн харилцаанд үүсгэн байгуулагчийн гүйцэтгэх үүрэг роль багагүй ач холбогдолтой бөгөөд төрийн өмчит “сан” гэх институтийн зохион байгуулалт эрх зүйн хэлбэрийг тодорхой болгож, түүний захиран зарцуулж байгаа хөрөнгийн үйл ажиллагааны тайлагнал, ил тод байдлыг хангах шаардлага нэн чухал.

Түүнчлэн төслийн 18.12-т төрийн өмчит компанийн хувьцаа эзэмшигч нь Засгийн газар, орон нутгийн өмчит компанийн хувьцаа эзэмшигч нь аймаг, нийслэл, сум дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал байна гэж заасан нь өнөөгийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгосон эсхүл сайжруулсан хэлбэр мөн эсэх нь ихээхэн эргэлзээтэй. Учир нь төрийн өмчит компанийн сайн засаглалын хүрээнд төрийн өмчийн хувьцаа эзэмших нэгэнт төлөвшсөн хоёр загвар үйлчилж байгаа нь төвлөрлийн болон эс төвлөрлийн загвар байна. Энэ хоёр загварын аль аль нь хариуцлагын тодорхой байдлыг дэмжсэн онцлогтой бол манай улсад төрийн үнэт цаас өмчлөлийн бодлогыг хэрэгжүүлэхдээ мэргэшсэн биш засгийн газрын буюу хамтын удирдлагын загварыг хуульчилж байгаа нь мэргэшлийн бус шийдвэр гаргалт, хариуцлага, ажил үүргийн эзэнгүйдлийг бий болгох дутагдлыг хэвээр үргэлжлүүлэхээр байгааг анхаарах шаардлагатай.

- Санал:**
- 1) Төсөлд төрийн байгууллага буюу төрийн өмчийн нийтийн эрх зүйн этгээд, төрийн өмчийн хувийн эрх зүйн этгээдийн эд хөрөнгийн эрхийн талаарх суурь хэм хэмжээг бүрэн тусгахыг эрмэлзэх нь зүйтэй. Үүний тулд тэдгээрийн зохион байгуулалт- эрх зүйн хамгийн ерөнхий загвар ямар байхыг төсөөлөн буулгаж, бусад харилцааг тус тусын хуулиар нарийвчлан зохицуулахыг дурдах;
 - 2) Төрийн өмчит хувийн эрх зүйн этгээдийн эд хөрөнгийн харилцааг зарчмын хувьд хувийн эрх зүйн тухайн зохицуулалттай нийцүүлэх, ингэхдээ нэн шаардлагатай буюу үүсгэн байгуулагч, гишүүн, хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэн хэрэгжүүлэхийг тодорхой дурдаж, энэхүү эрх үүргийг хэрэгжүүлэх олон шат дамжлага бүрд хариуцах эзэн нь тодорхой байхаас гадна хариуцлагын механизм зохицуулагдсан байхыг эрмэлзэх.
 - 3) Дээрх саналыг төсөлд суулгаж болох хувилбарыг дараах байдлаар харуулъя.

Х дугаар зүйл. Холбоо, сангийн гишүүн ба үүсгэн байгуулагчийн эрхийг хэрэгжүүлэх

- Х.1. Төрийн өмчийг удирдах үйл ажиллагаа явуулж байгаа холбоо, сууц өмчлөгчдийн холбооны гишүүний эрхийг тэдгээрийг байгуулсан төрийн өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч эсхүл түүнээс эрх шилжүүлэн авсан этгээд хэрэгжүүлнэ.
- Х.2. Төрийн байгуулсан сангийн үүсгэн байгуулагчийн болон гишүүний эрхийг бүрэн эрх, чиг үүргийн хамаарал, нийцлийг харгалзан Засгийн газрын томилсон төрийн захиргааны төв байгууллага хэрэгжүүлнэ. Төрийн захиргааны төв байгууллага энэ эрхээ төрийн өмчийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад шилжүүлж болно.

- Х.3. Холбоо, сангийн гишүүн ба үүсгэн байгуулагчийн эрхийг хэрэгжүүлэгч сайд холбогдох бүхий л эрхийг эдлэхийн зэрэгцээ хууль, үүсгэн байгуулах баримт бичигт заасан үүргийг хүлээнэ. Төрийн энэхүү эрх, үүргийг төрийн захиргааны төв байгууллагын сайд эсхүл байгууллагын дарга, эрх шилжүүлэн авсан этгээдийн дарга хэрэгжүүлнэ.
- Х.4. Гишүүний болон үүсгэн байгуулагчийн эрхийг хэрэгжүүлж байгаа сайд, дарга нь бүх гишүүдийн хуралд өөрийн байгууллагын холбогдох ажилтныг оролцуулахаар томилж болно.

Х дугаар зүйл. Хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгчийн үүрэг

- Х.1. Хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдэд төрийн нэрийн өмнөөс үүсгэн байгуулагч, хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэгч нь Иргэний хууль, Төрийн бус байгууллагын тухай болон Компанийн тухай хуулиуд, холбогдох бусад хууль тогтоомжоор компанийн хувьцаа эзэмшигч, сан, холбооны үүсгэн байгуулагч, гишүүнд хүлээлгэсэн үүргээ биелүүлэхдээ тэдгээрт харгалзах эрхийг хэрэгжүүлж, улс орны хөгжлийн баримт бичиг, төлөвлөлтийн зорилгод нийцүүлэн компани, сан, холбооны стратегийн зорилтыг тодорхойлно.

Х дугаар зүйл. Компанийн үүсгэн байгуулагчийн эрх болон үнэт цаасны удирдлагыг хэрэгжүүлэх

- Х.1. Засгийн газар төрийн захиргааны төв байгууллагын бүрэн эрх, чиг үүргийн хамаарал, тэдгээрийн хувьцаа ба үнэт цаасыг удирдахтай холбоотой эрх, үүргийг хамгийн сайн хэрэгжүүлэх чадавхтай эсэхэд үндэслэн төрийн өмчийн хувьцааг удирдах, компанийн үүсгэн байгуулагчийн эрхийг хэрэгжүүлэх этгээд (цаашид “хувьцаа эзэмшигч” гэх)-ийг томилно. Ингэхдээ төрийн байгууллагын ялгаатай чиг үүргийн хооронд сонирхлын зөрчил үүсгэхээс зайлсхийнэ.
- Х.2. Засгийн газар энэ хуулийн Х.1-д заасан хувьцаа эзэмшигчээр үйл ажиллагаа нь тусгай хуулиар зохицуулагдах үр өгөөж бий болгох зорилготой “холдинг этгээд”-ийг томилж болно.
- Х.3. Энэ хуулийн Х.1, Х.2-т заасны дагуу хувьцаа удирдах этгээдийг томилоогүй бол санхүү төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагыг хувьцаа эзэмшигч гэж үзнэ.
- Х.4. Төр хувьцааных нь хяналтын багцаас бага хувийг эзэмшдэг төрийн өмчийн оролцоотой компанийн хувьд хувьцаа эзэмшигч нь санхүү төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага байна.
- Х.5. Төрийн эзэмшлийн хувьцааны хэмжээ хяналтын багцаас багасвал тухайн компанид төрийн нэрийн өмнөөс хувьцаа эзэмшиж байсан этгээд хувьцааны удирдлагыг санхүү төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад шилжүүлэх ба энэ тухай тогтоолын төслийг боловсруулан Засгийн газарт хүргүүлнэ.
- Х.6. Эрх бүхий байгууллагад холбогдох бүртгэл хийлгэснээс хойш эсхүл хувьцаа шилжүүлэх тухай хэлцэл болон төрийн эзэмшиж байгаа хувьцааны хэмжээнд нөлөөлсөн аливаа хэлцэл хийснээс хойш нэг сарын дотор энэ хуулийн Х.5-д заасан тогтоолын төслийг боловсруулан Засгийн газарт хүргүүлнэ.

- Х.7. Төр хувьцааг нь эзэмшиж байгаа нэг компанид төрийн захиргааны нэг төв байгууллага төрийг төлөөлөн хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлнэ.
- Х.8. Компанийн хувь нийлүүлэгчдийн хуралд төрийн өмчийн хувьцаа эзэмшигчээр төрийн захиргааны төв байгууллагын сайд оролцоно. Энэ хуульд заасны дагуу “холдинг этгээд” хувьцааны удирдлагыг хэрэгжүүлж байгаа бол сайдын гүйцэтгэх үүргийг тус байгууллагын удирдах зөвлөл хэрэгжүүлэх ба хуралд зөвлөлийг төлөөлөн зөвлөлийн дарга итгэмжлэлээр оролцоно.
- Х.9. Төрийн эзэмшиж байгаа хувьцааны хэмжээ компанийн дүрэмд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хувь нийлүүлсэн хөрөнгийг өсгөх, бууруулах, компанийг татан буулгах, нэгтгэх, нийлүүлэх, хуваах замаар өөрчлөн байгуулах асуудлаар гаргах шийдвэрийг эсэргүүцэхүйц саналын эрхтэйгээс бусад тохиолдолд хувьцаа эзэмшигч төрийн захиргааны төв байгууллагын сайд байгууллагын ажилтныг хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд оролцуулахаар томилж болно.

III. Төрийн өмчийн үл хөдлөх эд хөрөнгийн талаарх үзэл баримтлалын тухайд

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль тогтоомж нь төрийн өмчийн эд хөрөнгийн харилцааны хувьд Үндсэн хуулийн дараа орох тулгуур буюу суурь хуулийн нэг болох учиртай. Төрийн нийтийн өмч хэмээн Үндсэн хуулиар ангилсан хөрөнгүүд ч зарчим, суурь зохицуулалтын хувьд энэ хуулийн үйлчлэлд хамаарах учиртай. Иймд энэ хууль үзэл баримтлалын хувьд төрийн өмчийн хөдлөх ба үл хөдлөх эд хөрөнгийг гүйлгээнд оруулахад баримтлах төрийн өмчийн эрх зүйн салбарын тусгай зарчмыг тогтооно. Ийнхүү тогтоохдоо үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүйн салбарын нэгэн салшгүй хэсэг болсон хувийн өмчийн үл хөдлөх эд хөрөнгийн харилцааны зарчмуудтай хэрхэн уялдах арга замыг нарийн нягт тооцсон байвал зохино.⁹ Тухайлбал, үл хөдлөх эд хөрөнгийн тодорхойлолт нь төрийн ба хувийн өмчийн эрх зүйд ялгаатай байх боломжгүй. Энэ ойлголт салбар эрх зүй бүрд өөр өөр агуулгыг илэрхийлэхэд хэт ерөнхий, эдийн засаг, эрх зүйн ач холбогдол, үр дагавар өндөртэй ойлголт юм.

Хувийн өмчийн эрх зүйд буюу Иргэний хуульд газар, түүнээс салгамагц зориулалтын дагуу ашиглаж үл болох эд юмс нь үл хөдлөх эд хөрөнгөд хамаарахаар заасан. Иргэний хуулийн энэ тодорхойлолт цаашдаа үл хөдлөх эд хөрөнгийн харилцааны олон онцлог зарчмын суурь болсон үзэл баримтлалын шинжтэй тодорхойлолт гэж хэлж болно.

Хувийн өмчийн эрх зүйд үл хөдлөх эд хөрөнгө гэдэгт эн тэргүүнд газрыг, хэрэв газар дээр түүнээс салгамагц зориулалтаараа ашиглагдах боломжгүй байнгын шинжтэй эд хөрөнгө баригдсан бол тэрхүү эд зүйлийг газрын хамт үл хөдлөх эд хөрөнгө гэж тооцохоор заасан. Газрын өмчлөгч өөрийн эрхийн хүрээнд тухайн барилгыг барьсан бол уг эд хөрөнгө газраас тусдаа үл хөдлөх эд хөрөнгөд тооцогдохгүй. Харин газрын өмчлөгч барилга барих зориулалтаар, товчхондоо газрыг хот суурины хэв маягаар хөгжүүлэх зорилгоор хэн нэг этгээдэд ашиглуулахыг зөвшөөрснөөр барилга, зам, талбай гэх мэт үнэ цэнэ бүхий байнгын шинжтэй эд хөрөнгө бий болсон бол тухайн газарт өмчлөх эрхээс гадна өөр төрлийн эрх

⁹ Nyamdoo Bayarmaa, Development of Real Property Law in Mongolia: Toward a Uniform Foundation, 2022, doctoral dissertation-ээс энэхүү санааг дэлгэрүүлэн уншина уу.

буюу “үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой эрх” үүснэ. Энэ эрхийг агуулга, мөн чанар, хууль зүйн хүчин чадлаар нь эд юмсын хязгаарлагдмал эрх ба гэрээний эрх гэж хоёр ангилна.

Эндээс эд юмсын хязгаарлагдмал эрхийг газар өмчлөх эрхийн нэгэн адил эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлд бүртгэнэ. Улмаар ийнхүү бүртгэгдсэнээр энэ хязгаарлагдмал эрх бие даасан үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй адил статусыг олж авч, бүртгэлийн үнэн зөв байдал, эдийн баялгийн эрхийн абсолют буюу туйлын байх, тодорхой байх зарчмуудаар тус тус хамгаалагдаж эхэлнэ. Эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэл тухайн газрыг өмчлөх эрх болон тухайн газар дээр үүссэн эд юмсын хязгаарлагдмал эрх хоёрын харилцан холбоотой байдлыг бүрэн хангасан байдаг. Нэг эрхийн талаарх мэдээллийг олж авахад нөгөө эрхийн талаарх анхан шатны мэдээлэл зайлшгүй дагалддаг онцлогтой. Ингэснээр газар өмчлөх эрхийг нэгээс нөгөөд худалдах үед түүний өмчлөх эрхийг өөр хэн нэгэн хөгжүүлэлтийн зорилгоор аль хэдийн хязгаарлачихсан байгаа эсэх нь нэгэнт тодорхой харагдах учиртай. Улмаар энэ мэдээлэл хэлцэл хийх эсэх шийдвэрээ гаргах, хэлцлийн зүйлийн үнийг тохирох зэрэгт хамгаас чухал нөлөөтэй.

Монгол Улсын Иргэний хууль хувийн өмчийн эрх зүй дэх үл хөдлөх эд хөрөнгийн гүйлгээний ерөнхий дүр төрхийг төсөөлөхдөө газар өмчлөгчийн барьсан байшин газраасаа тусдаа үл хөдлөх эд хөрөнгөд тооцогдох, улмаар газар өмчлөгчөөс өөр этгээд газар дээр байшин барьсан бол байшин бус, байшин барих үндэслэл болсон эрх нь үл хөдлөх эд хөрөнгийн статусыг олж авдаг байх төсөөллөөр бичигдсэн. Улмаар уг эрх нь өмчлөх эрхээс тусдаа санхүүгийн харилцаанд барьцааны, өв залгамжлалын зүйл байж болох, энэ эрхийн дагуу баригдсан байшин нь энэ эрхийнхээ салшгүй хэсэгт тооцогддог байх зэрэг зохицуулалтыг бүтээсэн юм. Ингэж газар өмчлөл, түүн дээр үүссэн хязгаарлагдмал эрх, энэ эрхийн дагуу баригдсан байшин хоорондын харилцааг нарийвчлан зохицуулснаараа объект тус бүрийн талаар хэрүүл тэмцэл өрнөх, харилцан бие биеэсээ эзэмшлийн шаардлага тавьж, нэг эрх нь нөгөө эрхээ үгүйсгэн эцэс төгсгөлгүй маргах нөхцөл байдал үүсэхгүй байхаар тооцсон юм.

Харин хувийн өмчийн үл хөдлөх эд хөрөнгийг гэрээний эрхийг ашиглах замаар гүйлгээнд оруулбал дээрх загварчлал нэлээд өөр үр дагаврыг дагуулна. Энэ харилцаанд гэрээний чөлөөт байдлын зарчим голлох үүрэг гүйцэтгэх бөгөөд өмчлөгчийн эрхийг хязгаарлаж үүсээгүй тул өмчлөгчийн эрхийн хууль зүйн хүчин чадал харьцангуй өндөр хэвээр байдаг онцлогтой.

Энэ бол хувийн өмчийн эрх зүйд үл хөдлөх эд хөрөнгийг гүйлгээнд оруулахад баримтлах зарчим, арга замын талаарх загварчлал бөгөөд үүнийг хамгийн товч байдлаар илэрхийлэхийг зорилоо.

Харин төрийн өмчийн эрх зүй дэх үл хөдлөх эд хөрөнгийн гүйлгээний загварчлал бүрхэг, ойлгомжгүй, зарчим нь тодорхойгүй байна. Энэ асуудалд Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль эхлэн хариулж, ерөнхий зарчмыг тогтоох учиртай бөгөөд түүнд суурилан Газрын тухай хууль, Газрын хэвлийн тухай хуулийн үзэл баримтлал боловсруулагдах учиртай. Төрийн өмчийн газрыг хөгжүүлэлтийн зориулалтаар (бодит байдалд газар эзэмших ба ашиглах эрхийн аль ч төрөл газрыг хөгжүүлэх зориулалтаар олгогдож байна) олж авсан этгээдийн эрх, түүний дээр байшин барилга барьсан этгээдийн эрх, энэ байшин барилгыг биечлэн ашиглаж, эзэмшиж байгаа этгээдийн эрх зарчмын хувьд ямар уялдаа холбоотой нь ойлгомжгүй байдаг. Энэ чиглэлээр төрийн өмчийн газрын харилцаанд ямар зарчим баримталж, ямар загвар бүтээж байгаа, энэ загварыг нь ямар институт дэд бүтэц дэмжиж байгаа нь өнөөдрийг

хүртэл тодорхойгүй, нэгдсэн бодлогогүй явж ирсэн. Үүний улмаас иргэний шүүхэд объект тус бүрийн талаарх харилцан эзэмшлээ булаацалдсан газар эзэмших эрх, барилга өмчлөх эрх бүхий этгээдүүдийн хоорондын маргаан урт хугацаанд үргэлжлэн улам л өсөн нэмэгдэх хандлагатай байна.

Хуулийн төслийн 7.1-д төрийн нийтийн өмчийг Үндсэн хуульд заасан дарааллаар жагсаасан байх ба 3.2-т “...төрийн болон орон нутгийн өмч, хөрөнгийг удирдахтай холбоотой харилцааг холбогдох бусад хуулиар тодорхойлохдоо энэ хуульд заасан зарчим нийтлэг зохицуулалтыг баримтална” гэжээ. Түүнчлэн 3.3-т тусгайлсан хуулиар зохицуулах харилцааг жагсаасан байх боловч Газрын тухай, Газрын хэвлийн тухай хууль зэрэг чухал хуулиуд дурдагдаагүй үлджээ. Харин хуулийн төслийн 7.4-т “төрийн нийтийн өмчийн газрыг хуульд заасан болзол журмаар Монгол Улсын иргэн хуулийн этгээдэд эзэмшүүлэх, эд юмсын хязгаарлагдмал эрхийн үндсэн дээр гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн, олон улсын болон гадаадын хуулийн этгээдэд төлбөр, хугацаатай ашиглуулж болно” гэжээ. Энэ нь төрийн өмчийн газрын талаар цаашид баримтлах өргөн хүрээний бодлогыг тодорхойлсон заалт гэж үзэхээр байна. Гагцхүү зохицуулалт өөрөө агуулгын хувьд зөв байж чадаж буй эсэхийг дахин сайтар нягталбал зохино.

Тодруулбал, өмнө дурдсанчлан төрийн өмчийн газрыг гүйлгээнд оруулах харилцаа практикт бэрхшээл үүсгэж, хувийн өмчийн эрхийг зөрчих үндэс болж байгаа нь төрийн өмч өөрийн газраа бусдад ашиглуулах (Энд “ашиглуулах” гэдэг үгийг үг зүйн утгаар нь өргөн хүрээнд хэрэглэж байна. Газрын тухай хууль дахь “ашиглах эрх”-ийн талаар хөндөөгүй. Угаас Газрын тухай хууль үг зүйн сонголтын хувьд энэ асуудлыг нэг мөр жигдлэх шаардлагатай бөгөөд “эзэмших эрх” ч ашиглуулах зорилготой, “ашиглах эрх” ч эзэмшүүлэх үр дагавартай байгааг анхаарч томъёоллоо боловсронгуй болговол зохино)-аар шилжүүлэх загвар нь онолын үндэсгүй, тодорхой зарчимд суурилагагүйтэй холбоотой. Газрын тухай хууль дахь эзэмших эрх нь хууль зүйн тодорхой байдлын хувьд Иргэний хууль дахь эд юмсын хязгаарлагдмал эрхээс нэн дорой байна. Энэ тохиолдолд гадаадын иргэнд эд юмсын хязгаарлагдмал эрхээр, Монгол Улсын иргэндээ эзэмших эрхээр газраа ашиглуулахаар хуульчлах нь бодлогын хувьд зөв шийдэл эсэхэд ихээхэн эргэлзэж байна.

- Санал:**
- 1) *Хуулийн төсөл Газрын тухай, Газрын хэвлийн тухай, Төрийн болон орон нутгийн өмчөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль гэх мэт чухал хуулиудын эх үндэс, суурь үзэл баримтлалыг тогтоосон эрх зүйн акт болох учиртайг анхаарч төслийн бүтэц, зүйл бүрийг энэ хандлагаар харж, дахин нягтлах шаардлагатай. Төсөлд томъёолсон “үл хөдлөх эд хөрөнгө” гэх нэр томъёо бүрд төрийн өмчийн газар хамаарч болохыг анзааран, уг зохицуулалт газрын харилцаанд тохирох эсэхийг дахин бодож үзэх;*
 - 2) *Төрийн өмчийн газрыг гүйлгээнд оруулах буюу төр өөрийн өмчийн газар дээр хөгжүүлэлт хийх эрхийг бусад этгээдэд олгохдоо тэрхүү “эрх” нь хувийн өмчийн зүйл болж байгааг, улмаар төрөөс олгосон эрхээ төр өөрөө зөрчихгүй байх, хамгаалах үүргийг Үндсэн хуулиар хүлээж байгааг сайтар анзаарч төслийн үзэл баримтлалыг боловсруулах.*

IV. Төрийн өмчийн бүртгэлийн талаарх үзэл баримтлалын тухайд

Төслийн зургадугаар бүлэгт төрийн өмчийн бүртгэл, тооллогын талаар тусгажээ. Улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 5.1-д бүртгэл нь улсын бүртгэл, төрөлжсөн бүртгэл гэж ангилагдахаар 5.2-т улсын бүртгэлд иргэний, эд хөрөнгийн эрхийн, хуулийн этгээдийн бүртгэл хамаарахаар тус тус заасан. Эл агуулгаар төслийн зургадугаар зүйлд заасан бүртгэлийг төрөлжсөн бүртгэл гэж үзэхээр байна. Төрөлжсөн бүртгэл зарчмын хувьд улсын бүртгэлийн зарчимд нийцсэн байх ёстой ч эрх зүйн үр дагавар үүсгэхээс илүүтэй тухайн ажил үүргийг цэгцтэй, зохион байгуулалттай эрхлэн гүйцэтгэхэд чиглэгдсэн байдаг эн тэргүүний зорилготой. Гэвч төслийн 24.3-т төрийн өмчийн хөрөнгө бүрд бүртгэлийн дугаар олгож, өмчлөх эрхийг баталгаажуулах тухай зааснаас үзвэл энэхүү бүртгэл нь чиг үүргийн хувьд эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн нэгэн адил эрх зүйн үр дагавартай мэт ойлгогдож байна.

Төрийн өмчийн бүртгэлийг үүсгэх, бүтээх зорилго нь энэ хуулийн хэрэгжилтийг хангах, цэгцтэй зохион байгуулалттай болгоход чиглэгдэх учиртай бөгөөд төрийн өмчит этгээд нь нийтийн ба хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд болох хувьдаа эд хөрөнгийн талаар бүртгүүлэх шаардлагатай эрх олж авбал Эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэлийн тухай хуульд заасны дагуу бүртгүүлж байж сая эдийн баялгийн эрх зүйн үр дагавар үүсэж, өмчлөх эрх баталгаажна.

Эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэл нь Улсын бүртгэлийн ерөнхий хуулийн дагуу улс орон даяар нэгдмэл байх, ийнхүү нэгдмэл байснаараа шаардлагатай мэдээллийг нэг дороос авах, тухайн эрхийн талаар хийх эрх шилжүүлэх хэлцэл гэрээ бүртгэгдэх, оролцогч талууд үнэн зөв мэдээллээр нэг мөр хангагдах, бүрэн дүүрэн байх гэх мэт олон ач холбогдолтой. Иймд төр өөрийн өмчийн бүртгэлтэй байх нь зүй ёсны зүйл хэдий ч энэ бүртгэлийн зорилго дотооддоо чиглэсэн, гадаад харилцаанд эрх зүйн үр дагавар үүсгэхгүй байх учиртай.

Төр өөрийн өмчийг бүртгэх нэгдсэн тогтолцоотой байх нь зүйтэй хэдий ч энэ бүртгэлд төрийн өмчийн бүх хөрөнгөө бүртгэхээр заах нь хэр ач холбогдолтой, түүнчлэн бодит байдалд хэрэгжих боломжтой эсэх нь ойлгомжгүй. Учир нь байгууллага бүр төрийн ба хувийн байхаас үл хамааран нягтлан бодох бүртгэл хөтлөх үүрэгтэй бөгөөд эргэлтийн хөрөнгөд хамаарах захиргааны чиглэлийн олон хөрөнгө энэ хүрээнд бүртгэгдэнэ. Иймд төрийн өмчийн бүртгэл тодорхой зорилготой тэр зорилгодоо чиглэсэн ойлгомжтой, цэгцтэй байх нь илүү үр дүнтэй. Энэ үүднээс төр өөрийн байгууллагын өмчлөлд байгаа үл хөдлөх эд хөрөнгө, түүнтэй холбоотой эрх, оюуны өмч, тээврийн хэрэгсэл, үнэ цэнэ бүхий тоног төхөөрөмжийн талаар нэн тэргүүнд төрөлжүүлэн бүртгэх ёстой. Гэвч төр энэхүү бүртгэлд бүртгүүлснээр үл хөдлөх эд хөрөнгийн талаарх өмчлөх эрхээ олж авч, дуусгавар болгож байгааг илэрхийлэх абсолют үйлдэл биш. Энэ үр дагавар эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлд хийгдсэнээр бий болох учиртай. Гагцхүү төр өөрийн үйл ажиллагааг цэгцтэй, зохион байгуулалттай, үр ашигтай, илүүдэл зардал үүсгэхгүй байхаар явуулах зорилгоор л ийм бүртгэл хийж байгааг ойлговол зохино.

- Санал:**
- 1) *Төрийн өмчийн бүртгэлийг төрөлжсөн бүртгэлийн нэг болохыг тодорхой дурдаж, төрийн өмчийг үр ашиггүй хэрэглэхээс зайлсхийх зорилготойг хуульчлан, Улсын бүртгэлийн ерөнхий хуулийн үзэл баримтлалтай давхцуулахгүйгээр уг хуулийн үйлчлэлийг сулруулахгүй байхаар зохицуулах.*
 - 2) *Төсөлд тусгах саналын хувилбарыг дараах байдлаар гаргаж байна.*

Х дүгээр зүйл. Төрийн өмчийн бүртгэл

Х.1. Төрийн өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч нь өөрийн удирдаж байгаа хөрөнгийг төрийн мэдээллийн санд оруулж бүртгүүлэх ажлыг зохион байгуулна.

XX дугаар зүйл. Төрийн өмчийн үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэл

XX.1. Энэ хуулийн зорилгыг биелүүлэх үүднээс төрийн өмчийн үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийг бий болгоно. Бүртгэлийн зорилго нь төрийн өмчийн үл хөдлөх эд хөрөнгө, тэдгээрийг ашиглах, шилжүүлэх болон бусад ажиллагаатай холбоотой гэрээ хэлцэлд хяналт тавих, төрийн өмчийн үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой үйл ажиллагаа явуулах, холбогдох мэдээллийг дамжуулах, ил тод байлгахад оршино.

XX.2. Энэ хуулийн хх.1-д заасан бүртгэл нь төрийн өмчийн үл хөдлөх эд хөрөнгө, үл хөдлөх эд хөрөнгийн хязгаарлагдмал эрхийн талаарх мэдээллийг бусад сангаас хүлээн авч, төрийн өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгчдийн хооронд мэдээлэл солилцох, хөрөнгөтэй холбоотой ажиллагаа явуулах орчныг бүрдүүлнэ.

XX.3. Төрийн өмчийн үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийг Засгийн газар үүсгэж, холбогдох дүрэм журмыг батлан мөрдүүлнэ. Бүртгэл нь санхүү төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын эрхлэх асуудлын хүрээнд багтаж, бүртгэлийн мэдээлэлд хяналт тавина.

XX.4. Бүртгэлд дараах мэдээллийг бүртгэнэ:

XX.4.1. төрийн өмчийн хөрөнгийн зориулалт;

XX.4.2. төрийн өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгчдийн хооронд байгуулсан ашиглах гэрээ, хөрөнгийг ашиглуулах, шилжүүлэх тухай гэрээ, дамжуулан ашиглах гэрээ болон хөрөнгөтэй холбоотой бусад гэрээ, шийдвэр, мэдэгдэл;

XX.4.3. төр олж авсан болон ашиглаж байгаа үл хөдлөх эд хөрөнгийн тухай гэрээ, холбогдох шийдвэр;

XX.4.4. үл хөдлөх эд хөрөнгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч эсхүл түүний томилж, эрхээ шилжүүлсэн этгээдийн талаарх мэдээлэл;

XX.4.5. төрийн өмчийн үл хөдлөх эд хөрөнгийн цахилгаан, дулаан ашиглалтын талаарх мэдээлэл;

XX.4.6. хуульд заасан бусад мэдээлэл.

XX.5. Төрийн өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч эсхүл удирдах эрхийг шилжүүлэн авч томилогдсон эрх бүхий этгээд нь бүртгэлийн санг мэдээллээр хангана.

XX.6. Энэ хуулийн хх.5-д заасан мэдээллээр хангагч нь үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой аливаа гэрээний талаарх мэдээллийг тус гэрээг байгуулсан эсхүл нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаас хойш 10 хоногийн дотор бүртгэлд оруулах үүрэгтэй. Үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой гэрээг үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлд бүртгүүлсэн бол ийнхүү бүртгүүлснээс хойш 10 хоногийн дотор энэ талаарх мэдээллийг төрийн өмчийн үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлд оруулна.

XX.7. Энэ хуулийн хх.5-д заасан мэдээллээр хангагч нь мэдээллийн үнэн зөв байдлыг хариуцаж, холбогдох өөрчлөлтийг цаг алдалгүй хийх үүрэгтэй.

XX.8. Төрийн өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч эсхүл түүнээс удирдлагын эрхийг шилжүүлэн авч томилогдсон этгээдийн талаарх мэдээллээс бусад мэдээлэл хууль

зүйн үр дагавар үүсгэхгүй бөгөөд тэдгээрийг статистикийн болон мэдээллийн зорилгоор ашиглана.

XX.8. Төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг бүртгэлд оруулахгүй.

XXX дугаар зүйл. Үл хөдлөх эд хөрөнгө шаардлагатай эсэхийг магадлах ажиллагаа

XXX.1. Үл хөдлөх эд хөрөнгийг шилжүүлэх, бусдад ашиглуулахаас өмнө төрийн бусад хэрэгцээнд шаардлагатай эсэхийг тодорхойлохоор магадлах ажиллагаа хийнэ. Магадлах ажиллагаанд дор дурдсан этгээдүүд оролцоно:

XXX.1.1. төрийн өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч бусад этгээд;

XXX.1.2. хот төлөвлөлтийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага;

XXX.1.3. үл хөдлөх эд хөрөнгө байрлаж байгаа нутаг дэвсгэрийг харьяалах орон нутгийн захиргааны байгууллага;

XXX.1.4. төрийн өмчийн үл хөдлөх эд хөрөнгийн талаар нэгдсэн үйлчилгээ үзүүлэх зорилготой байгууллага;

XXX.1.5. энэ хуульд заасан чиг үүргээ биелүүлэх зорилготой нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд;

XXX.1.6. үүсгэн байгуулах баримт бичиг, дүрэмдээ заасан чиг үүргээ биелүүлэх зорилгоор төрийн үүсгэн байгуулсан ашгийн бус холбоо, сан.

XXX.2. Дараах тохиолдолд магадлах ажиллагаа хийхгүй байж болно:

XXX.2.1. дараах зорилгоор үл хөдлөх эд хөрөнгийг ашиглуулж байгаа бол:

XXX.2.1.а. орон нутгийн эрх бүхий байгууллагад хуульд заасан чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь шаардлагатай болсон;

XXX.2.1.б. Монгол Улсын эдийн засгийн хөгжилд томоохон хувь нэмэр оруулах хөрөнгө оруулалттай төслийг хэрэгжүүлэхэд төрийн өмчийн үл хөдлөх эд хөрөнгийг орон нутгийн эрх бүхий этгээдэд хязгаарлагдмал эрхээр ашиглуулах шаардлагатай болсон;

XXX.2.1.в. тухайн бүс нутагт бизнесийн орчныг хөгжүүлэхийн тулд төрийн өмчийн үл хөдлөх эд хөрөнгийг орон нутгийн эрх бүхий этгээдэд хязгаарлагдмал эрхээр ашиглуулах шаардлагатай болсон;

XXX.2.2. үл хөдлөх эд хөрөнгийг нийтийн хэрэгцээний шугам сүлжээний ажил, улсын болон орон нутгийн чанартай автозамын ажилд ашиглуулж байгаа;

XXX.2.3. үл хөдлөх эд хөрөнгөд сервитутын эрх үүсгэж байгаа.

XXX.3. Үл хөдлөх эд хөрөнгийг ашиглах төрийн хэрэгцээ, шаардлагыг тодорхойлоход энэ хуулийн 35 дугаар зүйлд заасан бүртгэлийг ашиглана.

XXX.4. Төрийн өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгчид үл хөдлөх эд хөрөнгө шаардлагагүй бол үл хөдлөх эд хөрөнгийн хэрэгцээг тодорхойлох магадлах ажиллагаа явуулах тухай мэдэгдэл гаргаж нийтэд мэдээлнэ. Магадлах ажиллагааг эхлүүлэхээс өмнө ирүүлсэн үл хөдлөх эд хөрөнгийг ашиглах тухай хүсэлтийг мэдэгдэлд хавсаргана.

XXX.5. Төрийн өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч эсхүл түүнээс удирдлагын эрхийг шилжүүлэн авсан эрх бүхий этгээд нь энэ хуулийн xxx.4-т заасан мэдэгдлийг нийтлүүлсэн өдрөөс хойш 21 өдрийн дотор үл хөдлөх эд хөрөнгийг ашиглах хэрэгцээ шаардлагатай болохоо илэрхийлж, үндэслэлээ дурдан хүсэлт гаргана. Эрх бүхий этгээд дурдсан хугацаанд хүсэлтээ гаргаагүй бол түүнд уг үл хөдлөх эд хөрөнгө шаардлагагүй бөгөөд хөрөнгийг бусдад ашиглуулах, шилжүүлэхэд татгалзах зүйлгүй гэж үзнэ.

XXX.6. Төрийн өмчийн удирдлага хэрэгжүүлэгчээс ирүүлсэн хүсэлт нь эрх бүхий бусад этгээдээс ирүүлсэн хүсэлтээс давуу эрхтэйд тооцогдоно.

XXX.7. Энэ хуулийн xxx.1-xxx.5-д заасан арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсний дараа магадлах ажиллагааг эхлүүлнэ.

XXXX дугаар зүйл. Компани, сангийн үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээллийг дамжуулах

XXXX.1. Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компани, сангийн үйл ажиллагаа, хөрөнгийн талаарх мэдээллийн ил тод байдлыг энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол Төрийн өмчит компани, сангийн тухай хуулиар тусгайлан зохицуулна.

ХОЁР. ХУУЛИЙН ТӨСӨЛД ӨГӨХ АГУУЛГЫН САНАЛ

I. Төрийн болон орон нутгийн өмчийг ашиглах ба ашиглуулах харилцааны талаар

Төрийн болон орон нутгийн өмчийг иргэний гүйлгээнд оруулна гэх ойлголт хууль зүйн агуулгаараа дараах хоёр хэлбэртэй. Үүнд:

1. Бусдад ашиглуулах;
2. Бусдад шилжүүлэх.

Улмаар “бусдад ашиглуулах” харилцаа нь хууль зүйн агуулгын хувьд бусдад эзэмшүүлж, мөн эзэмшүүлэлгүйгээр ч ашиглуулж болно. Эзэмшил шилжих эсэх нь энэ хөрөнгийг ямар зорилгоор ашиглахаас ихээхэн шалтгаална. Ихэнх төрлийн хөрөнгө бусдын эзэмшилд шилжсэнээр түүнийг ашиглах бодит боломж бүрддэг. Гэвч сервитут зэрэг эд юмсын хязгаарлагдмал эрхээр эд хөрөнгийг ашиглуулж байгаа үед бусдын эзэмшилд эд хөрөнгийг шилжүүлэх шаардлага үүсэхгүй байх ч тохиолдол бий.

Ашиглуулах харилцаа нь субъектийн хувьд: i) бусад төрийн байгууллагад ашиглуулах; ii) орон нутгийн байгууллагад ашиглуулах; iii) төрийн ба орон нутгийн өмчлөлд хамааралгүй гуравдагч этгээдэд ашиглуулах гэсэн төрлөөр байж болно. Гурав дахь төрөл нь мөн зорилгоороо: i) нийтийн сайн сайхны төлөө иргэний нийгмийн байгууллагад ашиглуулах; ii) нийтийн сайн сайхны төлөө төсөл хэрэгжүүлэх зорилгоор аж ахуйн зориулалтаар ашиглуулах; iii) ашгийн төлөө гуравдагч этгээдэд ашиглуулах гэж ангилагдаж болно. Эдгээр харилцаа тус бүрд шийдвэр гаргалт, арга (дуудлага худалдаа, уралдаант шалгаруулалт гэх мэт), үнэ төлбөр түүнд өөрчлөлт оруулах, дуусгавар болгох үндэслэл, тайлагнах, ил тод байх ялгамжтай шаардлагууд үйлчилнэ. Энэ бүгдийг өнөөдөр төрийн захиргааны байгууллагаас баталсан төрийн өмчийг бусдад түрээслүүлэх журмаар зохицуулж байгаа нь олон асуудал ил тод биш байхад хүргэн үндэслэлтэй, үндэслэлгүй хардах, буруутгах нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

- Санал:**
- 1) Төрийн өмчийн үл хөдлөх, хөдлөх эд хөрөнгийг төрийн өмчит нийтийн ба төрийн өмчит хувийн эрх зүйн этгээд тус бүр өөрөө ашиглах, бусдад ашиглуулах (дамжуулах), өөр хоорондоо харилцан шилжүүлэх, төрийн өмчит бус хувийн эрх зүйн этгээдэд шилжүүлэх, үл хөдлөх эд хөрөнгийг төр өөрөө олж авах зэрэг онцлог харилцаа тус бүрийг бодолцож хэм хэмжээг бүтээх шаардлагатай.
 - 2) Төсөлд дараах асуудал тус бүрээр зохицуулалт хийж өгснөөр хийдэл үүсэхгүй, төрийн өмчийн асуудал эрхэлсэн захиргааны байгууллагаас нарийвчлан батлах журмын суурь зарчим тодорхой болж объектив шийдвэр гарах үндэслэл бүрдэнэ. Үүнд:
 - 1) Төрийн өмчийг үүргийн эрх зүйн ба эдийн баялгийн эрх зүйн арга замаар ашиглах хэлбэрийг өөр хооронд нь ялгамжтай зохицуулах;
 - 2) Төрийн өмчийн хөрөнгийг бусдад ашиглуулах ерөнхий үндэслэл, зориулалтыг тодорхойлох, жишээ нь үр өгөөж бий болгох, нөөцөлж, хадгалах эсхүл тодорхой чиглэлийн төсөл хөтөлбөр дэмжих гэх мэт;
 - 3) Төрийн өмчийг бусдад ашиглуулах хязгаарлалт, барьцаалах журам, хориглох үндэслэлийг тодорхойлох;
 - 4) Төрийн өмчийг бусдад төлбөргүй ашиглуулах үндэслэл, төлбөртэй ашиглуулах бол төлбөр тогтоох журам, зах зээлийн үнэлгээ тогтоох журам, зах зээлийн үнэлгээнээс доогуур үнээр ашиглуулах үндэслэл;
 - 5) Төрийн өмчийг бусдад ашиглуулах, шийдвэр гаргах үйл явц;
 - 6) Ашиглалтын гэрээний хэлбэр, төрийн өмчийг хязгаарлагдмал эрхээр бусдад ашиглуулж байгаа бол ийнхүү ашиглуулах журам, гэрээ байгуулахад баримтлах журам, гэрээнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үндэслэл, хязгаарлагдмал эрхийн төлбөрийн хэмжээг тогтоох, төлбөр төлөх журам.

II. Төрийн болон орон нутгийн өмчийг бусдад шилжүүлэх харилцааны талаар

Төрийн болон орон нутгийн өмчийг бусдад шилжүүлэх нь төрийн өмчийг захиран зарцуулах тухай ойлголт юм. Хуулийн төсөлд төрийн өмчийг шилжүүлэх зохицуулалтыг хөрөнгийн шинж байдалд тулгуурлахаас илүүтэй төрийн өмчийг шилжүүлэх үндсэн аргачлал болох дуудлага худалдаа, уралдаант шалгаруулалт хэрхэн явагдах зохион байгуулалтын дэгийг тогтоох замаар зохицуулахыг оролджээ.

Дуудлага худалдаа ба уралдаант шалгаруулалтын аргыг хэрхэн хэрэглэх зохион байгуулалт, дэгийн асуудлыг зохицуулах нь чухал боловч чухам аль аргачлалыг ямар хөрөнгөд ямар үндэслэлээр хэрэглэхийг хөрөнгийн шинж байдалтай уялдуулан хуульчлах шаардлага байгааг зохицуулалгүй орхигдуулжээ. Гаднын улс орны хууль тогтоомжид (Эстон) шилжүүлж байгаа хөрөнгө нь хөдлөх, үл хөдлөх эд хөрөнгө байх эсхүл эрх, оюуны үнэт зүйл, үнэт цаас эсэхээс хамаарч бусдад шилжүүлэх ялгамжтай зохицуулалт үйлчлэхээр хуульчилсан нь харилцааны мөн чанар, чиг үүрэгтэй нийцсэн зохицуулалт болжээ. Зарим улсад төрийн өмчийг бусдад шилжүүлэх үндэслэлийг тодорхой хуульчилсан байна. Жишээ нь: i) төрийн өмчийн удирдлагыг

хэрэгжүүлэгчид хэрэгцээ, шаардлагагүй болсон; ii) төрийн өмчийн үнэт цааснаас бусад хөрөнгийг үнэ төлбөргүй эсхүл ердийн үнээс доогуур үнээр бусдад шилжүүлэх тухай хуульд жагсаасан тодорхой нөхцөлүүд хангагдсан; iii) хуульд заасны дагуу хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн хувьцааны төлбөрийг мөнгөн бус хэлбэрээр хийх буюу төрийн өмчийг шилжүүлэх замаар төлөх болсон гэсэн гурван үндэслэлээр төрийн өмчийг бусдад шилжүүлж болохоор Эстон Улсын Төрийн өмчийн тухай хуульд заасан байна.

- Санал:**
- 1) *Төрийн өмчийг шилжүүлэх үндэслэл, үнэ төлбөргүй эсхүл ердийн үнээс бага үнээр бусдад шилжүүлэх нөхцөлийг тодорхой хуульчилж өгөх;*
 - 2) *Төсөлд суулгах саналын хувилбар.*

Х дугаар зүйл. Төрийн өмчийг шилжүүлэх үндэслэл

- Х.1. Төрийн өмчийг дараах тохиолдолд бусдад шилжүүлж болно:
 - Х.1.1. төрийн өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгчид хэрэгцээ, шаардлагагүй болсон;
 - Х.1.2. энэ хуулийн хххх дугаар зүйлд заасан үндэслэл бий болсон;
 - Х.1.3. хуульд заасны дагуу хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн хувьцааны төлбөрийг мөнгөн бус хэлбэрээр хийх буюу төрийн өмчийг шилжүүлэх замаар төлөх болсон.
- Х.2. Төрийн өмчийг бусдад шилжүүлэхийн өмнө тухайн хөрөнгө нь төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагагүй болсон эсэх талаар тусгайлсан үнэлгээ хийлгэх ба хэрэв үл хөдлөх эд хөрөнгө бол хөрөнгийг шилжүүлэхийн өмнө энэ хуулийн 48 дугаар зүйлд заасны дагуу магадлах ажиллагаа явуулна.
- Х.3. Хуульд өөрөөр заагаагүй бол төрийн өмчийг түүний ердийн үнэлгээнээс багагүй хэмжээний мөнгөн төлбөртэйгөөр бусдад шилжүүлнэ.
- Х.4. Энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол төрийн нийтийн өмчийг шилжүүлэх харилцааг холбогдох хуулиар нарийвчлан зохицуулна.
- Х.5. Хуульд өөрөөр заагаагүй бол төрийн өмчийг аливаа этгээд шилжүүлэн авч болно.

ХХ дугаар зүйл. Төрийн өмчийг шилжүүлэх арга

- ХХ.1. Хуульд өөрөөр заагаагүй бол төрийн өмчийг дараах аргаар шилжүүлнэ:
 - ХХ.1.1. нээлттэй дуудлага худалдаа;
 - ХХ.1.2. уралдаант шалгаруулалт;
 - ХХ.1.3. шууд гэрээ байгуулах.
- ХХ.2. Төрийн өмчийн үнэт цаас, шаардах эрх, урлагийн бүтээл, олборлосон төмрийн хүдэр, үнэлгээг нь тогтоох боломжгүй хөдлөх хөрөнгөөс бусад ердийн үнэлгээ нь ... төгрөгөөс доошгүй үнэ бүхий хөдлөх хөрөнгийг гагцхүү нээлттэй дуудлага худалдаа эсхүл уралдаант шалгаруулалтаар худалдана. Энэ шаардлага энэ хуулийн 27 дугаар зүйлд заасан тохиолдолд үйлчлэхгүй.

ХХХ дугаар зүйл. Үнэт цаас худалдах тусгай арга

- ХХХ.1. Энэ хуулийн хх дугаар зүйлд зааснаас гадна дараах нэмэлт аргаар төрийн өмчийн үнэт цаасыг шилжүүлж болно:

- XXX.1.1. үнэт цаасны зохицуулалттай зах зээл дэх нээлттэй арилжаагаар худалдах;
- XXX.1.2. тодорхой төрлийн үнэт цаасыг үнэт цаасны тухай хууль тогтоомжид заасан тусгайлсан арга, хэрэгслээр худалдах;
- XXX.1.3. хувьцааг солих, хөрвүүлэх, бусад төрлийн үнэт цаасыг өөр төрлийн үнэт цаасаар солих;
- XXX.1.4. компани хувьцаагаа эргүүлэн авах, буцаан худалдаж авах;
- XXX.1.5. компанийн бусад хувьцаа эзэмшигчдэд санал болгох;
- XXX.1.6. нээлттэй хувьцаат компанийн хувьцааг давуу эрхээр худалдах;
- XXX.1.7. үнэт цаас гаргах тухай шийдвэр болон хууль тогтоомжид заасан бусад нөхцөлөөр худалдах.

XXXX дугаар зүйл. Төрийн өмчийг хариу төлбөргүй эсхүл ердийн үнэлгээнээс бага үнээр шилжүүлэх

XXXX.1. Төрийн өмчийн үнэт цааснаас бусад хөрөнгийг дараах тохиолдолд үнэ төлбөргүй эсхүл ердийн үнээс доогуур үнээр бусдад шилжүүлж болно:

- XXXX.1.1. орон нутгийн эрх бүхий байгууллага хуульд заасан үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх зорилгоор төрийн өмчийг шилжүүлэн авах хүсэлт гаргасан;
- XXXX.1.2. орон нутгийн эрх бүхий байгууллага нийтийн эрх ашгийн үүднээс орон сууцны хороолол барих зорилгоор газар эсхүл тухайн бүс нутагт бизнесийн нөхцөлийг сайжруулах зорилгоор үл хөдлөх эд хөрөнгийг шилжүүлэн авах хүсэлт гаргасан;
- XXXX.1.3. нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд, төрийн үүсгэн байгуулсан холбоо, сан нь хуульд эсхүл үүсгэн байгуулах баримт бичигт заасан үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх зорилгоор төрийн өмчийг шилжүүлэн авах хүсэлт гаргасан;
- XXXX.1.4. аврах ажиллагаа, боловсрол, эрдэм шинжилгээ, судалгаа, үндэсний хэл бичиг, соёл, өсвөр үеийн хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих эсхүл нийтийн эрүүл мэнд, нийгмийн халамжийн үйлчилгээ зэрэг нийтийн эрх ашгийн тусын тулд байгуулагдсан ашгийн бус байгууллага, сан дүрэмд заасан үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх зорилгоор төрийн өмчийг шилжүүлэн авах хүсэлт гаргасан;
- XXXX.1.5. олон улсын төсөл, хөтөлбөр, хамтын ажиллагаа хэрэгжүүлэхэд төрийн өмчийн хөдлөх эд хөрөнгө шаардлагатай болсон;
- XXXX.1.6. хүмүүнлэгийн зорилготой үйл ажиллагаа явуулахад төрийн өмчийн хөдлөх эд хөрөнгө шаардлагатай болсон;
- XXXX.1.7. хуульд заасан бусад.

XXXX.2. Энэ хуулийн xxxx.1.2-ын xxxx.1.4-г заасан үндэслэлээр төрийн өмчийн үл хөдлөх эд хөрөнгийг төр олж авснаас хойш 10 жилийн дотор шилжүүлэн авч байгаа эсхүл барилга байгууламж барих хязгаарлагдмал эрхээр эзэмших болсон этгээд нь энэ хуулийн 16 дугаар зүйлд зааснаас бусад тохиолдолд тухайн үл хөдлөх хөрөнгийн ердийн үнэлгээний 65 хувьтай тэнцэх хэмжээний мөнгийг улсын төсөвт үл хөдлөх эд хөрөнгийг олж авснаас хойш таван жилийн дотор,

хязгаарлагдмал эрх бүхий этгээд 10 жилийн дотор төлөх үүрэгтэй.

XXXX.3. Энэ хуулийн хххх.1.2-ын хххх.1.4-т заасан үндэслэлээр төрийн өмчийг үнэ төлбөргүй буюу ердийн үнэлгээнээс доогуур үнээр шилжүүлэн авсан этгээд эд хөрөнгийг шилжүүлэн авсан зорилгын дагуу ашиглаагүй тохиолдолд төрийн өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч нь гэрээг цуцалж, гэрээний үнийн дүнгийн 25 хувиас доошгүй хэмжээний торгууль ногдуулах эрхтэй.

XXXXX дугаар зүйл. Төрийн өмчийн ердийн үнэлгээг тогтоох

XXXXX.1. Дор дурдсан шаардлагын дагуу төрийн өмчийн үл хөдлөх эд хөрөнгийн ердийн үнэлгээний тайланг гаргана:

XXXXX.1.1. үнэлгээг тусгай зөвшөөрөл бүхий мэргэшсэн үнэлгээчнээр хийлгэсэн байх;

XXXXX.1.2. үнэлгээний тайланг хөрөнгийн үнэлгээний сайн туршлагад үндэслэж боловсруулсан байх.

XXXXX.2. Тухайн төрлийн хөрөнгийн идэвхтэй зах зээлгүй, харьцуулалт хийх боломжгүйн улмаас ердийн үнэлгээг тогтоох бололцоогүй талаар мэргэшсэн үнэлгээчин баталж, энэ тухай бичгээр тодорхойлсон бол төрийн өмчийг шилжүүлэх үнийг боломжит бусад үндэслэл, тооцоололд суурилан тогтооно.

XXXXX.3. Үнэт цааснаас бусад хөдлөх хөрөнгийн ердийн үнэлгээг тогтоох журмыг төрийн өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч батална. Үнэт цаасны ердийн үнэлгээг тогтоох харилцааг хуулиар нарийвчлан зохицуулна.

XXXXX.4. Үнэлгээний тайлан төрийн өмчийг шилжүүлэх тухай шийдвэр гаргахаас зургаан сараас өмнө байж болохгүй.

ГУРАВ. БУСАД САНАЛ

Нэр томьёоны оновчтой хэрэглээ, хууль зүйн агуулгын талаар

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль нь хувийн өмчийн харилцаанд Иргэний хуулийн гүйцэтгэх зохицуулалтын чиг үүргийг төрийн өмчийн харилцаанд гүйцэтгэх тул энэ хуулийн төслийг боловсруулахад өмчийн эрх зүйн харьцангуй өндөр мэргэшлийн хууль зүйн мэдлэг шаардана. Иймд хууль тогтоомжид эдийн баялгийн эрх зүйд агуулга нь нэг мөр төлөвшөөгүй шинэ хэллэгийг зохиох эсхүл угаас тогтсон агуулга бүхий нэр томьёог хууль зүйн мөн чанарыг нь сайтар ойлголгүйгээр хэрэглэх нь өмчийн эрхийн зөрчил үүсгэж, хууль хэрэглээний алдаатай практик тогтоох сөрөг талтайг анхаарвал зохино. Жишээлбэл, эд юмсын хязгаарлагдмал эрх нь гэрээний эрхээс хууль зүйн агуулгын хувьд эрс ялгаатай, өргөн агуулга бүхий ойлголт тул эдгээрийг хэрэглэсэн тохиолдол бүрд энэ нь зохицуулалтын хувьд болон нэр томьёоны хувьд оновчтой сонголт болж чадсан эсэхийг нягталбал зохино. Түүнчлэн “хөрөнгө”, “хөрөнгийн эрх” “хөрөнгийг удирдах” “эдийн бус хөрөнгийн иж бүрдэл” гэх мэт эдийн баялгийн эрх зүйд хэрэглэгдэж заншаагүй шинэ нэр томьёо байгааг анхаарч, нэр томьёоны тайлбартаа эдгээрийн агуулгыг тодорхойлох нь зүйтэй.

Түүнчлэн нэр томъёоны тайлбар хэсэгт байгаа “төрийн байгууллага”, “албан газар”, “төрийн болон орон нутгийн өмчит компани” гэсэн ойлголтууд нь хуулийн үндсэн зохицуулалтын шинжтэй тул нэр томъёоны тайлбар хэсэгт бус холбогдох бүлэгтээ дэлгэрүүлсэн зохицуулалтын хамт тусгах нь илүү оновчтой болно.

Эх сурвалж

1. Н.Баярмаа, Төрийн өмчийн тухай хуулийн төсөл, 2020.
2. Н.Баярмаа, Монгол Улсын төрийн нийтийн өмч: Газар ба үл хөдлөх эд хөрөнгө, газрын хэвлийн баялаг ба хувьцаа, 2021.
3. Н.Баярмаа, Ү.Амарбат, Д.Батцэцэг, Монгол Улсын төрийн байгууллагын эрх зүйн байдал, 2021.
4. Б.Гүнбилэг, Д.Сүнжид, Д.Ганхүрэл, Н.Лхамцэрэн, А.Түвшинтөгс, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн үзэл баримтлалыг тодруулах нь, 2021.
5. Г.Давааням, Төрийн өмчийн удирдлага, түүний эрх зүйн зохицуулалт: Япон Улсын жишээ, 2021.
6. О.Мөнхсайхан, Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд, 2020.
7. Michael A Heller, Property (Oxford University Press, 2005).
8. Бүгд Найрамдах Эстон Улсын Төрийн хөрөнгийн тухай хууль. https://www.riigiteataja.ee/en/compare_original/526012015001

Хуулийн шүүмжийг боловсруулсан:
Хуульч, судлаач Н.Баярмаа (LL.D)



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

Жамъян гүний гудамж-5/1
Сүхбаатар дүүрэг
Улаанбаатар-14240
Монгол Улс
Утас: (976) 76113207
Вэб: www.forum.mn
И-мэйл: osf@forum.mn