



НЭЭЛГЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ТӨРИЙН НИЙТИЙН ӨМЧ

ГАЗАР БА ҮЛ ХӨДЛӨХ ЭД ХӨРӨНГӨ,
ГАЗРЫН ХЭВЛИЙН БАЯЛАГ БА ХУВЬЦАА



МОНГОЛ УЛС ДАХЬ
ТӨРИЙН НИЙТИЙН ӨМЧ
ГАЗАР БА ҮЛ ХӨДЛӨХ ЭД ХӨРӨНГӨ,
ГАЗРЫН ХЭВЛИЙН БАЯЛАГ БА ХУВЬЦАА

Нямдоогийн Баярмаа

Улаанбаатар хот
2021 он

ННА 67.400.1
ДАА 342
Б-381



МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ТӨРИЙН НИЙТИЙН ӨМЧ
ГАЗАР БА ҮЛ ХӨДЛӨХ ЭД ХӨРӨНГӨ, ГАЗРЫН ХЭВЛИЙН БАЯЛАГ БА ХУВЬЦАА

Хуульч Н.БАЯРМАА

Тус тайлангийн үр дүн, дүгнэлт, санал зөвлөмж нь судлаачийн дүгнэлт бөгөөд
Нээлттэй Нийгэм Форумын албан ёсны байр суурийг илэрхийлэхгүй болно.

ISBN: 978-9919-9678-4-0

© Нээлттэй Нийгэм Форум, 2021

Хаяг: Жамьян гүний гудамж
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар-14240
Утас: 976-76113207
Вэб: <http://www.forum.mn>
И-мэйл: osf@forum.mn

ӨМНӨХ ҮГ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн нэг гол хэсэг нь бүх ард түмний мэдэлд байх байгалийн баялгийг ашиглах эрх зүйн үндсийг боловсронгуй болгох, одоо ба ирээдүй үеийн нийтлэг ашиг сонирхлын төлөө олон нийтийн хяналтын дор зөв, оновчтой удирдаж, хүн амын амьдралын нөхцөлийг сайжруулахад үр дүнтэй төлөвлөн ашиглах нөхцөлийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн үзэл баримтлалууд юм. Үндсэн хуульд шинээр суусан дээрх үзэл баримтлалыг бүрэн хэрэгжүүлж, байгалийн баялгийг урт хугацааны алсын хараа, бодлогоор удирдан иргэдийнхээ эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хөндөлгүйгээр ашиглаж нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчны тэнцвэрийг хангах оновчтой тогтолцоог салбарын хуулиудаар бий болгох нь томоохон сорилт болж байна. Тэрчлэн хүн бүрт хүртээмжтэй хөгжил дэвшил болгон хувиргахад Үндсэн хуульд шинээр орсон дээрх зарчим, үзэл санааг хамгийн зөв утгаар утгажуулан тайлбарлаж, хэрэгжүүлэх нь юу юунаас чухал байна.

Иймээс ННФ нь эрдэс баялгийн салбарын хууль тогтоомжийг Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэх бодлогын хэлэлцүүлэгт хувь нэмэр оруулах зорилгоор төрийн нийтийн өмч, түүнийг зөв зохистой удирдах, ялангуяа төрийн нийтийн өмчийн байгалийн баялгийг ашиглахад баримтлах журам, үр өгөөжийг оновчтой зарцуулах, тэгш шударга хуваарилах арга замыг тодорхойлоход чиглэсэн багц судалгааны ажлыг дэмжин хийж гүйцэтгэлээ. Уг ажлын хүрээнд 3 судалгаа хийгдсэн бөгөөд тэдгээрийг цувралаар Та бүхэнд танилцуулж байгаадаа баяртай байна.

Энэхүү цувралын эхнийх нь судлаач Н.Баярмаагийн хийж гүйцэтгэсэн “Монгол Улс дахь төрийн нийтийн өмч: Газар ба үл хөдлөх эд хөрөнгө, газрын хэвлийн баялаг ба хувьцаа”-ны судалгаа юм. Уг судалгаагаар өмчийн тулгуур онол, хандлагад тулгуурлан нийтийн

өмчийг, тэр дундаа Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн нийтийн өмчийн ойлголт, эрх зүйн үндсийг тодорхойлохыг зорьжээ. Энэ хүрээнд төрийн өмчийн харилцаанд оролцогчдын эрх хэмжээг өмчийн зориулалт, ангилалд тулгуурлан тодорхойлж, төрийн нийтийн өмчийн суурь болох газар, түүний удирдлага, бүртгэлийн тогтолцоог боловсронгуй болгох саналыг дэвшүүлжээ. Тэрчлэн газрын хэвлийн баялгийг ашиглах гол хэлбэр болсон төрийн өмчит компанийн хариуцлага, үр нөлөөг нэмэгдүүлэхэд хувьцааны удирдлагыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой саналуудыг дэвшүүлсэн юм.

Энэхүү судалгааг хийж гүйцэтгэсэн судлаач, хуульч Н.Баярмаа болон судалгааны тайланг сайжруулахад үнэтэй санал шүүмжээ хуваалцсан МУИС-ийн профессор, хууль зүйн доктор О.Мөнхсайхан болон ННФ-ын Засаглалын хөтөлбөрийн менежер Д.Эрдэнэчимэг нарт талархал илэрхийлье.

Гүйцэтгэх захирал П.Эрдэнэжаргал

АГУУЛГА

ОРШИЛ	8
Судалгааны үндэслэл	8
Судалгааны ажлын бүтэц, товч агуулга	9
Судалгааны арга	11

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ӨМЧИЙГ ОЙЛГОХ ТУЛГУУР ОНОЛ, ӨМЧИЙН АНГИЛАЛ

12

1.1. Өмчийг тодорхойлох оролдлого, хандлагууд	12
1.1.1. Үзэл баримтлалын хандлага	13
1.1.2. Хэрэгслэлийн хандлага	16
1.2. Өмчийн ангилал	19
1.2.1. Ромын эрх зүй дэх нийтийн өмчийн ангилал	19
1.2.2. Орчин үеийн эрх зүй дэх өмчийг ангилах оролдлого	26
1.3. Өмч ангилал хооронд шилжих нь	32
1.4. Бүлгийн дүгнэлт	35

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ӨМЧИЙН ТӨРӨЛ, ХЭЛБЭР, ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

36

2.1. Монгол Улс дахь нийтийн өмчийн үзэл баримтлал	39
2.2. Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь төрийн нийтийн өмчийн үзэл баримтлал	41
2.3. Монгол Улс дахь төрийн өмчийн эрх зүйн өнөөгийн байдал	44
2.4. Монгол Улс дахь орон нутгийн өмчийн эрх зүйн үндэс	48
2.5. Монгол Улс дахь олон нийтийн ба шашны өмчийн эрх зүйн үндэс	51
2.6. Бүлгийн дүгнэлт	53

**ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. ГАДААДЫН ЗАРИМ ОРНЫ
НИЙТИЙН БА ТӨРИЙН ӨМЧИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ,
АНГИЛАЛ 56**

- 3.1. ХБНГУ дахь нийтийн юмс ба түүний ангилал 57
 - Нийтийн юмс буюу төрийн өмчийн ангилал 58
 - ХБНГУ дахь нийтийн юмсын удирлага 61
- 3.2. БНСУ дахь төрийн өмчийн ойлголт, ангилал 62
- 3.3. Бүгд Найрамдах Эстони Улсын төрийн өмчийн зохицуулалт 65
- 3.4. Бүлгийн дүгнэлт 70

**ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ
ТӨРИЙН ӨМЧИТ НИЙТИЙН БА ХУВИЙН
ЭРХ ЗҮЙН ЭТГЭЭД 72**

- 4.1. Монгол Улс дахь төрийн өмчит этгээдийн эрх зүйн байдал 72
- 4.2. Монгол Улс дахь орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдал 75
- 4.3. Төр хувийн эрх зүйн харилцаанд оролцож буй өнөөгийн байдал 78
- 4.4. Бүлгийн дүгнэлт 79

**ТАВДУГААР БҮЛЭГ. ТӨРИЙН ӨМЧИЙН ГАЗРЫН
ХАРИЛЦААНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТАД
АНХААРАХ АСУУДАЛ 81**

- 5.1. Ойлгомжтой, тодорхой газрын эрхийг бий болгох төрийн үүрэг 83
 - 5.1.1. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүрэн ба хязгаарлагдмал эрх 86
 - 5.1.2. Иргэний эрх зүй дэх эзэмшил 87
 - 5.1.3. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийг хуулиар бүрдүүлэх зарчим 90
- 5.2. Мэдээллийн найдвартай тогтолцоог бүрдүүлэх төрийн үүрэг 94
- 5.3. Газрын зах зээлд нөлөөлөх хүчин зүйлсийг удирдах үр ашигтай менежментийн тогтолцоог бий болгох төрийн үүрэг 97

5.4. Газрын харилцаан дахь нийтийн эрх зүйн хязгаарлалт	99
5.4.1. Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах хэм хэмжээ	99
5.4.2. Нийтийн эрх зүйн хязгаарлалт	100
5.5. Бүлгийн дүгнэлт	101
ЗУРГАДУГААР БҮЛЭГ. ТӨРИЙН ӨМЧИЙН ХУВЬЦААНЫ	
ХАРИЛЦААНД АНХААРАХ ЗАРИМ АСУУДАЛ	104
6.1. Зохицуулагч ба өмчлөгч байх төрийн бодлогын салангид байдал	105
6.2. Төр хувьцаа эзэмшигчийн эрхээ хэрэгжүүлэх нь	108
6.3. Төрийн хувьцаа эзэмшигчийн эрхээ хэрэгжүүлэх олон улсын загвар	111
6.3.1. Эс төвлөрлийн буюу секторын сайдын загвар	112
6.3.2. Хосолмол загвар	114
6.3.3. Төвлөрсөн загвар	116
6.3.4. Компанийн бүтэцтэй төвлөрсөн загвар	119
6.4. Монгол Улс дахь төрийн өмчит хувийн эрх зүйн этгээдэд өмчлөгчийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч институт	122
6.5. Бүлгийн дүгнэлт	125
ДҮГНЭЛТ	128
НОМ ЗҮЙ	136

ОРШИЛ

Судалгааны үндэслэл

Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлд Монгол Улс нийтийн ба хувийн өмчид тулгуурласан олон хэвшил бүхий эдийн засгийн тогтолцоотой байх нь нийгмийн байгууллын нэгэн үндэс байх талаар хуульчлан тунхагласан. Түүнчлэн Үндсэн хуульд орсон саяхны нэмэлт, өөрчлөлтөөр газар, газрын хэвлийн баялаг, ой, ус, ан амьтны нөөц нь Монгол Улсын төрийн нийтийн өмч хэмээн тогтоосон. Энэхүү өөрчлөлтийн дагуу Монгол Улсад оршиж байгаа өмчийн төрлүүдийг, тэр дундаа төрийн өмчийн харилцааг дахин сайтар авч үзэх, энэ зохицуулалтын үзэл баримтлалыг онолын үндэстэй баталгаажуулж салбар хуульд баримтлах зам мөрийг тодорхой болгох шаардлагатай болж байна.

Өдгөө хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль нь 1996 онд батлагдаж, түүнээс хойш нийт 29 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оржээ. Тус хуулийг баталж байх цаг үеийн нөхцөл байдалтай харьцуулбал Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийн харилцаа ихээхэн өөрчлөгдсөн. Дэлхийн эдийн засгийн харилцаанд өөрийн цар хүрээгээр идэвхтэй оролцох болсон Монгол Улсын хувьд гагцхүү дотоодын орчин нөхцөлийг сайжруулахаас гадна дэлхийн эдийн засаг, нийгмийн стандарттай хөл нийлүүлэн алхах хэрэгцээ шаардлага байгаа нь тус хуулиар зохицуулагдах харилцааг дахин авч үзэх, эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох үндэслэл болж байна. Арилжааны идэвхтэй хөрөнгө болох төрийн өмчийн газрын харилцааг зохицуулах хэм хэмжээг дотоодод төдийгүй олон улсад ойлгомжтой, тодорхой байдлаар зохицуулах нь төрийн өмчийн газрын дээр болон доор баригдсан хувийн өмчийн эд хөрөнгийн эрхийг хамгаалах, гадаадын ба дотоодын хөрөнгө оруулалтыг дэмжих үндэс болно.

Нэгэнтээ эдийн засгийн харилцаан дахь төрийн зохицуулалтыг Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан тул төр эдийн засгийн харилцаанд оролцох, бас зохицуулах гэсэн үндсэн хоёр чиг үүргийг ялгаж, зохих хэм хэмжээг бүрдүүлэхэд хувь нэмэр оруулах нь энэхүү судалгааны ажлын нэг зорилго юм.

Зах зээлийн эдийн засгийн “далд гар” гүйцэтгэж чадаагүй үүргийг төр гүйцэтгэж, зохицуулагчаас гадна аж ахуй эрхлэгчийн хувиар оролцох шаардлага зүй ёсоор гардаг. Энэ үед төрийн өмчит хувийн эрх зүйн этгээд нь төрийн оролцооны чухал хэрэгсэл болж хууль зүйн ухааны анхаарал татсан сэдэв болох юм. Иймд тус судалгааны ажлаар нийтийн өмчийн онолын хандлага, ангиллаас эхлэн төрийн өмчит хувийн эрх зүйн этгээдийн засаглалын зарчим хүртэлх харилцааг зохих төвшинд хөндөх зорилт тавьсан болно.

Судалгааны ажлын бүтэц, товч агуулга

Энэхүү судалгааны ажил нь оршил, дүгнэлт, ном зүйгээс гадна нийт 6 бүлэг, 29 хэсгээс бүрдэнэ. Эхний бүлэгт өмчийн тулгуур онол, өмчийг тодорхойлох хандлагуудыг судалж, онолын үндэслэлд тулгуурлан өмчийн ангиллыг авч үзлээ. Нийтийн ба хувийн өмчийг ойлгох, тодорхойлох оролдлогууд нь хувийн эрх зүйн судлагдахуун гэхээс илүүтэй эрх зүйн философийн асуудал юм. Нийтийн ба хувийн өмч нь өмчийн хамгийн анхдагч хэлбэр бөгөөд нийтийн өмч, магадгүй илүүтэй оновчтой нэр томьёо болох нийтийн хөрөнгө нь аль нэг улс үндэстэн, аль нэг бүлэглэлээр эс хязгаарлагдах туйлын утгатайгаас гадна тодорхой бүлэг, хүрээлэлд хамаарах явцуу утгаар ч хэрэглэгдсээр ирсэн. Иймээс хувийн өмчийг хүлээн зөвшөөрөх үндэслэлийн талаар эртний болоод өнөөгийн сэтгэгчдийн үзэл санааг зохих хэмжээнд судалснаа энэ бүлэгт мөн тусгалаа.

Судалгааны ажлын хоёрдугаар бүлэгт Монгол Улс дахь нийтийн өмчийн төрлүүд болох төрийн ба орон нутгийн, олон нийтийн ба шашны өмчийн ойлголт, үзэл баримтлал, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд дурдсан төрийн нийтийн өмчийн үзэл баримтлалыг авч үзэв. Төрийн нийтийн өмч нь нийтийн ба хувийн өмчийн зэрэгцээ

ангилал бус төрийн өмчийн нэгэн төрөл гэж үзэх нь зүйтэй ба төрийн бусад өмчөөс ялгаатай нь нийтийн эд зүйлсийн хандлагыг түлхүү баримтлах, ард түмэн хэмээх нэгэн бүлэглэлд адил тэгш хамаарах, Монголын ард түмний хувьд *res universatitatis* ангилалд дөхүү байдал ажиглагдаж байна.

Гуравдугаар бүлэгт эрх зүйн бүлийн хувьд харьцангуй төсөөтэй, эсхүл нийгэм, улс төрийн хувьд тодорхой хугацаанд ижил замналыг туулсан гадаадын зарим орны нийтийн ба төрийн өмчийн эрх зүйн үндсийг авч үзлээ. Нийгэм, улс төр, эдийн засгийн хувьд Монгол Улсаас эрс өөр боловч эрх зүйн бүл, эдийн баялгийн эрх зүйн тодорхой зарчмуудын хувьд төстэй нөхцөл байдлыг нь харгалзан ХБНГУ, Азийн улс орнууд дотроос нэг эрх зүйн бүлд хамаарахын зэрэгцээ харьцангуй хурдацтай хөгжиж яваа улсын нэг болох БНСУ, социалист дэглэмээс зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоотой ардчилсан дэглэмд нэгэн адил цаг хугацаанд шилжиж, өмчийн эрхийн шинэтгэл хийгдсэн, хувийн эрх зүйн тогтолцооны хувьд ХБНГУ-ын системийг нутагшуулсан улс болох Бүгд Найрамдах Эстони Улсын нийтийн эд зүйл ба төрийн өмчийн эрх зүйн хэм хэмжээг авч үзэв.

Дөрөвдүгээр бүлэгт Монгол Улсын төрийн өмчийн субъектүүдийн талаарх суурь асуудлуудыг авч үзлээ. Өнөөдрийг хүртэл энэ салбарт үйл ажиллагаа явуулах этгээдийг нийтийн засаглалыг хэрэгжүүлж байгаа, эсхүл хувийн эрх зүйн шинжтэй аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа эсэхийг эс хайхарсан хийдэл ихтэй хууль тогтоомж үйлчилж ирсний улмаас төрийн өмчийн салбар бүхэлдээ далд, шударга бус бизнесийн эхлэл болох нөхцөлийг бүрдүүлжээ. Иймд энэ хэсгээр төрийн өмчийн хөрөнгөд суурилан үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа этгээдийг нийтийн ба хувийн эрх зүйн байдлаар нь ангилж, ялгамжтай зохицуулалт бий болгох шаардлагатай байгааг авч үзсэн болно.

Тавдугаар бүлэгт төрийн нийтийн өмчийн суурь бөгөөд томоохон хэсэг нь болсон газрын харилцааг онцгойлон авч үзлээ. Монгол Улсын нийт газар нутгийн 99.9 хувь төрийн өмчлөлд байдаг. Иймээс төрийн өмчийн газрын эрхийн тогтолцоог ойлгомжтой, тодорхой эрхэд суурилан бүтээх нь эрх зүй, эдийн засгийн өндөр ач холбогдолтой цохон тэмдэглэж, одоогийн газрын эрхийн системийг хэрхэн өөрчлөх талаар санал дэвшүүлэхийг зорилоо. Газрын эрх ойлгомжтой, тодорхой байх нь төрийн өмчийн мэдээллийн ил тод байдалд шууд нөлөөлөх ба

энэ нь аажмаар хувийн өмчлөлд суурилсан аж ахуйн үйл ажиллагааг дэмжих, хувийн өмчийн эрх зөрчигдөхгүй байх үндэс болох учиртай юм.

Зургадугаар бүлэгт төрийн өмчийн бас нэгэн онцлог хөрөнгө болох төрийн өмчийн хувьцааны харилцааг хөндлөө. Төр хувьцаа эзэмшигч байх нь дан ганц газрын хэвлийн баялгийг ашиглахтай холбоотой харилцаанд бус төрөөс зайлшгүй оролцдог нийтийн хэрэгцээний шинжтэй компанийн харилцаанд ч чухал ач холбогдолтой. Өнөөдөр манай улсад төр хувьцаа эзэмшигч байх эрхээ хэрэгжүүлэх харилцаа нь тогтсон хууль зүйн стандартгүй, эрх зүйн хувьд “манан татсан” мэт бүрхэг байна. Төр хувьцаа эзэмшигч буюу өмчлөгч байх олон улсын загварууд, эдгээрээс Монгол Улсад тохиромжтой байж болох хэлбэрийг судлах нь тулгамдсан асуудлын нэг болоод байна.

Дээр дурдсан зургаан бүлэг бүрийн эцэст бүлгийн дүгнэлт гаргаж, эдгээрээс онцлох чухал зүйлүүдийг судалгааны ерөнхий Дүгнэлтэд хураангуйлан тусгалаа.

Судалгааны арга

Судалгааны ажил нь тухайн асуудлаарх тулгуур онолыг түүхчлэн болон эрх зүйн бүлийн үүсэл, эх сурвалжаар авч судлан, улс орнуудын баримтлах чиг хандлага, загварчлалыг хөндсөн нэгтгэн дүгнэх, задлан шинжлэх, харьцуулах аргуудад үндэслэн хийгдлээ. Судалгааны ажлын явцад зарим гадаад нэр томъёог эх хэлээр буулгахдаа тохирох үгийг сонгосон эсэх нь эргэлзээтэй байж болох юм. Хэдий тийм боловч тухайн нөхцөл байдалд тохируулан “*public*” буюу нийт гэх ойлголтыг аль нэг ард түмэн бүлэглэлээр хязгаарлалгүй бүх нийт гэх агуулгаар; “*commons*” буюу дундын гэх үгийг хувийн эрх зүй дэх дундын өмчийн төрлөөс ялгах зорилгоор судалгааны ажлын зохих хэсэгт агуулгыг эвдэлгүйгээр мөн л нийт, зарим тохиолдолд нийтийн гэх агуулгаар; “*community*” гэх үгийг олон нийт, социал хэсэг, хэсэг бүлэг гэх агуулгаар хэрэглэхийг хичээлээ. *Commons* ба *public* гэх ойлголтуудын ялгааг монгол үгээр оновчтой илэрхийлсэн эсэхдээ эргэлзсэн тул тухай бүр англи нэр томъёог нь хамт хэрэглэсэн болно.

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ӨМЧИЙГ ОЙЛГОХ ТУЛГУУР ОНОЛ, ӨМЧИЙН АНГИЛАЛ

1.1. Өмчийг тодорхойлох оролдлого, хандлагууд

Эрх зүйн философийн хүрээнд өмчийг авч үзэхдээ дараах хоёр үндсэн асуултад хариулт өгөхийг зорьдог. Үүнд:

1. Хөрөнгө/өмч (*property*) гэж юу вэ?
2. Хувийн өмчийг зөвшөөрөх, хувийн өмч оршин байх үндэслэл юу вэ?

Судалгааны энэ хэсгээр дээрх асуултын эхнийхэд хариулахыг эрмэлзэх бол дараагийн асуулт буюу хувийн өмчийн оршин байх үндэслэлийн талаар судалгааны энэ бүлгийн хоёр дахь хэсэгт авч үзнэ. Өмчийн тухай тодорхойлолт өнөөг хүртэл нэгдсэн ойлголтод хүрээгүй бөгөөд онолын хувьд өмчийг өөр өөрөөр тайлбарласаар байна. Өмч нь хууль зүйн категори эсэх, эрхүүдийн нэгдэл эсхүл эрхийн багц (*bundle of right*) гэж ойлгох эсэх, аль нэг тодорхой эрхийн агуулгаар тайлбарлагдвал зохих эсэх нь өнөөдрийг хүртэл онолын маргаантай сэдэв хэвээр байна. Өмчийн талаар судалж байгаа дэлхийд нэр хүндтэй судлаачид (i) үзэл баримтлалын арга зүй, (ii) хэрэгслэлийн арга гэсэн үндсэн хоёр аргаар өмчийг авч үзэж байна. Үзэл баримтлалын арга зүйн анхны сэдэл Ромын эрх зүйд хөгжиж эхэлсэн ба *in rem* эрхийн үзэл санаанаас улбаатай. *In rem* эрх нь мөн чанарын хувьд бүх дэлхийн эсрэг хэрэгжиж-бусдыг үл зөвшөөрөх (*right to exclude*) эрхээр илэрч байдаг бол хэрэгслэлийн хандлага нь өмч гэж юу болохыг тодорхойлохоос илүүтэй ямар зорилгод үйлчилдэг институц болохыг тайлбарлахыг зорьдог.

1.1.1. Үзэл баримтлалын хандлага

Үзэл баримтлалын хандлагаар өмчийг тодорхойлох анхны оролдлого нь өмчийг “юмчлах” үзэл байв. Энэ үзэл санааны төлөөлөгч нь *William Blakstone*, өмчийг ойлгох либератар онолыг баримтлагч Ричард Эпштайн нар бөгөөд тэд өмчийг биет хөрөнгө гэж үзэхийн зэрэгцээ “үл зөвшөөрөх эрх”-ийг тодорхой төвшинд хүлээн зөвшөөрдөг байжээ. Мэдээллийн зуун гэгдэх өнөө үед эдийн бус хөрөнгийн хязгааргүй хөгжлөөс шалтгаалан өмчийг биет хөрөнгөөр төлөөлүүлэхийг шүүмжлэх болсон ч зарим судлаач “юм” гэх ойлголтыг “нөөц” гэх ойлголтоор сольсноор энэ маргааныг шийдвэрлэж болно гэж үздэг.

Өмчийг юмчлах үзлээс илүү хүлээн зөвшөөрөгдөх болсон үзэл санаа нь өмчийг “багц эрх” (*bundle of rights*) гэж үзэх явдал юм. Роналд Коуз 1960 онд “Нийгмийн зардлын асуудал” гэсэн алдарт өгүүлэлээ “өмч нь багц эрх” гэсэн үзэл санаанд суурилан бичсэн байдаг. Энэхүү багц эрхийн үзэл санаа анх (1913 он) Хохфельдийн эрх мэдлийн онол, А.М.Оноре (*A.M.Honore*)-ийн эрхийн багц дахь элементүүдийг жагсаах оролдлогоор илүү боловсорч хөгжсөн гэж үздэг.

Хохфельдийн эрх мэдлийн онол нь хувийн эрх зүйн тулгуур онол болох субъектив эрхийг хөгжүүлэхэд чухал нөлөө үзүүлсэн бөгөөд энэ онол ёсоор *right* буюу эрх гэдэг үг нь дараах дөрвөн утгыг илэрхийлдэг байна. Үүнд:

1. Шаардлага (*claim*) - Жишээ нь, надад танаас 1000 евро шаардах эрх бий.
2. Эрх (чөлөө) (*privilege*) - Жишээ нь, энэ гармыг ашиглах эрх надад бий.
3. Эрх мэдэл, бүрэн эрх (*power*) - Жишээ нь, тушаал өгөх эрх надад бий.
4. Халдашгүй эрх дарх (*immunity*) - Би насанд хүрсэн тул асуудлыг бие даан шийдвэрлэх эрх надад бий¹.

Эрхийн эдгээр дөрвөн утга нь эрхгүй байх, үүрэгтэй байх, үл хариуцах, хариуцлага хүлээх гэсэн утгуудтай эсрэгцэн оршдог болохыг тайлбарласнаараа Хохфельдийн онол эрх зүйн бүлийн онцлогийг үл

¹ Адомэйт, Хэньшэн Эрх зүйн онол 47, 48 дугаар тал

хамаарах хүчтэй хувь нэмрийг эрх зүйн хөгжилд оруулсанд тооцогддог². Тэрээр “багц эрх” гэдэг хэллэг, зүйрлэлийг ашиглаагүй ч түүний *in rem* эрх-ийн хүч чадлыг *in personam* эрхүүдийн багц болгох оролдлого нь хожим багц эрх гэх зүйрлэл, нэр томъёог хэрэглэх хөшүүрэг болсон³.

Өмчийг авч үзэх багц эрхийн онолын дагуу энэ багцын элемент бүр өмч гэх харилцааг үүсгэнэ гэж тайлбарладаг. Гэвч эдгээр савхан эрхээс аль нэгийг нь салгаснаар үлдсэн эрхүүд өмч болж чадах эсэх нь тодорхойгүй. Харин А.М.Оноре өмчлөх эрхийн багцад багтаж байгаа савхан эрхийн жагсаалтыг гаргаснаар багц эрхийн онолын хөгжилд чухал хувь нэмэр оруулсан.

Өмчлөх эрх нь эзэмших эрх, ашиглах эрх, удирдах эрх, тухайн зүйлээс орлого бий болгох эрх, хөрөнгөжих эрх (right to the capital), барьцаалах эрх, шилжүүлэх эрх, нөхцөл болзол тулгуулахгүй байх эрх, хохирол учруулахуйцаар ашиглахыг хориглох эрх, эрхээ хэрэгжүүлсний хариуцлагыг хүлээх үүрэг, бусад эрх, үүргүүд гэх савхан элементүүдээс бүрдэнэ⁴.

А.М.Оноре ийнхүү өмчлөх эрхийн багцад хамаарах эн тэргүүний арван нэгэн эрхийг жагсаасан боловч сонирхолтой нь “үл зөвшөөрөх эрх” (*right to exclude*)-ийг дурдсангүй. Олон судлаач *sine qua non of property* буюу “өмч нь бусдын хамаарлаас ангид байх бөгөөд өмчлөгчийн зөвшөөрөлгүй хэн ч уг хөрөнгөд халдах боломжгүй” гэх аксиомыг хамгийн чухал элемент гэж үздэг. Өмчийн энэхүү *in rem* шинж нь хэлэлцэн тохирохгүйгээр өмчийг ашиглах, эзэмдэн авахаас сэргийлж эзэмшлийн тогтвортой байдлыг хамгаалах хамгийн гол шинж юм.

Гэвч энэ эрхийг дээрх жагсаалтад оруулаагүй нь өмч гэдэгт дан ганц хувийн өмчийг ойлгодоггүйтэй холбоотой байж болох юм. Тодруулбал, үл зөвшөөрөх эрх нь хувийн өмчийн хувьд үндсэн эрхэд тооцогдох бол бүх нийтийн өмчийн хувьд хамаарах эрх (*right of inclusion*) гол шинж нь болдогтой холбоотой. Өөрөөр хэлбэл, хувийн өмчийн үед өмчлөгч

² Eva Liedholm Johnson and others, ‘Comparative Studies on Land Use Rights: Methodological and Standardization Aspects’ [no date].

³ *Property and the Law in Energy and Natural Resources*, ed. by Aileen McHarg and others (Oxford university press, 2010), p. 24.

⁴ Aileen McHarg and others, p. 25.

өөрийн өмчлөлийн зүйлийг хэрхэн ашиглах, ашиглуулах, шилжүүлэх, захиран зарцуулах талаар бүрэн эрхийг эдэлдэг бөгөөд бусад этгээдэд зөвшөөрөөгүй цагт хэн ч уг эрхэд халдах боломжгүй байдлаар концепц нь тогтсон байдаг. Харин бүх нийтийн өмч (*commons property*)-ийн үед бүх этгээд уг өмчийн хувьд эзэн байх, хэнээс ч зөвшөөрөл авалгүйгээр чөлөөтэй ашиглах, захиран зарцуулах, товчхондоо уг эд хөрөнгийг өөртөө хамааралтай гэж үзэх суурь санаа яригдана. Зарим судлаач өмчийн эрх зүйн шаардах эрхийн гэнэтийн шинж чанарыг чухалчлан үзэж өмчлөх эрхийг бүхэлд нь “хамаарах эрх”-д суурилан дахин тодорхойлох нь зүйтэй гэж үздэг. Жишээ нь, бусдын хууль бус эзэмшлээс эд хөрөнгөө шаардан гаргуулах эрх нь ямар нэг гэрээ хэлцлээс үүсээгүйгээрээ гэнэтийн буюу тохиолдлын шинжтэй тул өмчлөх эрхийг “үл зөвшөөрөх эрх” гэхээсээ илүүтэй “хамаарах эрх” гэх агуулгаар концепцыг дахин тодорхойлох хэрэгтэй гэж үздэг байна. Энэ нь ч төдийлөн шинэлэг үзэл санаа биш юм. Эрэг орчмын газрын эрх зүй зэрэг зарим уламжлалт шинжтэй өмчийн эрх зүйд эрэг орчмын газарт ойр амьдардаг нөхцөл байдал нь хүн амын тодорхой бүлэгт эргийн газрыг ашиглах, нэвтрэн орох эрхийг, зарим тохиолдолд өмчлөх эрхийг ч шилжүүлэх үндэслэл болох нь бий. Энэ нь дээр дурдсан “хамаарах эрх” буюу *right of inclusion* гэх ойлголтод суурилсан хэм хэмжээ байх боломжтой.

Ийнхүү өмчийг авч үзэх үзэл баримтлалын хандлага түүхийн явцад хөгжсөөр ирсэн хэдий ч өнөөдрийг хүртэл өмч гэж чухам юу болох талаар нэгдсэн ойлголтод хүрсэн гэж үзэхэд бэрх байна. Зарим судлаач өмч нь “үл зөвшөөрөх эрх” гэж, зарим нь “ашиглах онцгой эрх” гэж үзэж байхад байгаль орчныг хамгаалагчид эсрэг утгаар нь буюу илүүтэй үүрэгжүүлсэн шинжийг онцгойлон үзэж өмчийг тодорхойлж байна.

Иргэнлэг эрх зүйн системд ч хувийн эрх зүй дэх субьектив эрхийн тухай тайлбарлахдаа Хохфельдийн эрх мэдлийн онолд үндэслэдэг хэдий ч өмчлөх эрхийг аливаа объектын тухайд хэн нэгний эдэлж болох хамгийн хүчтэй эрх гэх агуулгыг тодотгож туйлын буюу абсолют эрх гэж тодорхойлох нь түгээмэл. Зарим судлаачийн хувьд өмчлөх эрхийг туйлын эрх гэж нэрлэх нь прагматик биш, ийнхүү туйлын эрх гэж нэрлэснээр ямар агуулгатай эрх болох нь тодорхойгүй хэвээр байх

учир оновчтой биш гэж үзсэн⁵ нь бий. Хэдийгээр иргэнлэг эрх зүйд өмчлөх эрхийг аливаа баялгийн тухайд эдэлж болох хамгийн хүчтэй эрх гэж нэрлэсэн ч агуулгыг нь тайлбарлахдаа Онорегийн багц эрхийн хандлагатай адил төстэй арга зүйг хэрэглэдэг. Нийтлэг эрх зүйн бүлээс ялгагдах онцлог нь иргэнлэг эрх зүйд өмчлөх эрхийг эзэмшилтэй салшгүй холбож үздэг бөгөөд цаг хугацааны аливаа хязгаарлалтгүйгээр эд зүйлийг эзэмших нь өмчлөх эрхийн үндсэн концепц гэсэн ойлголтод тулгуурлан өмчийн эрх зүйгээ хөгжүүлжээ⁶.

Энэ ч агуулгаар иргэнлэг эрх зүйн бүлд өмчлөх эрхийн багцад хамаарах элементүүдийг тухайлан жагсаахдаа баялгийг (i) ашиглах, удирдах, бусдын нөлөөллийг эс зөвшөөрөх эрх, (ii) үнэ цэнийг нь нэмэгдүүлэх эрх, (ii) бусдад шилжүүлэх буюу захиран зарцуулах эрхийг тусгайлан авч үзсэн нь элбэг. Иргэнлэг эрх зүйн бүлд хамаарах цөөнгүй улсад эзэмшлийг эрх гэх агуулгаар тусгайлан хуульчилсан байдаг ч энэ бүл дэх өмчийн төлөөрх голлох концепц эзэмшил нь өмчлөх эрхийн гадаад илрэл буюу үндсэн факт гэж тайлбарладаг.

1.1.2. Хэрэгслэлийн хандлага

Олон эдийн засагчийн тайлбарласнаар өмч нь нөөцийг хянахтай холбоотой хүмүүсийн тодорхой эрхийг хамгаалах дүрэм журмын тогтолцоо (институт) гэж үздэг. Ихэнх өмчийн эрхүүд зөвшөөрөлд суурилдаг. Өөрөөр хэлбэл, өмчийн зүйлийг өмчлөгчийн зөвшөөрөлгүй ашиглахыг хуулиар хориглодог бөгөөд хамгаалалтын хүч харьцангуй өндөр. Иймд тодорхой эрхийг хамгаалах дүрэм журмын цогцыг өмч гэж ойлгож байна.

Түүнчлэн өмчийг “харилцаа холбоо” гэж үзэж “эзэмшил” хэмээх фактыг чухалчилдаг. Тодруулбал, аливаа эд хөрөнгийг эзэмшил буюу мэдэлдээ байлгаснаараа гуравдагч этгээдэд уг эд хөрөнгө түүний өмч мөн гэх төсөөлөл буюу итгэл үнэмшлийг төрүүлэх юм. Энэ утгаараа өмч харилцаа холбооны хэрэгсэл болж байна. Кэрол М Рөүз эзэмшлийг ийнхүү тайлбарласнаар эд хөрөнгийг шилжүүлэхээс өмнө өмчлөгч

⁵ Jesper Paasch, ‘Classification of Real Property Rights: A Comparative Study of Real Property Rights in Germany, Ireland, the Netherlands and Sweden’, 2011, p. 21.

⁶ Paasch, p. 21.

хэн болохыг тогтоох нь зардлыг багасгаад зогсохгүй өмчлөх эрхтэй холбоотой маргааныг шийдвэрлэхэд нотолгооны зардлыг ч бууруулах ач холбогдолтой гэжээ⁷. Энэ агуулгаар өмч гэх институт нь харилцаа холбооны үнэ цэнэтэй хэрэгсэл мөн ажээ.

Өмчийг тодорхойлох хэрэгслийн хандлагын хүрээнд өмчийг эрх мэдэлтэй адилтгах үзэл санаа хөгжсөн. Зарим судлаач үнэ цэнэтэй нөөцийн талаар нийгмээс хүлээн зөвшөөрсөн эрх мэдлийг өмч⁸ гэж үздэг. Өмч хэмээх нэршил өмчлөгчийн тодорхой эрх мэдлийг илэрхийлж хэн, юуг, яаж өмчлөх талаарх ойлголтыг өөртөө багтаана. Хэн өмчлөгч байх тухай асуудал нь хүний, эсхүл тодорхой бүлэглэл (эмэгтэйчүүд, уугуул иргэд, нүүдэлчид г.м)-ийн өмчлөгч байх чадварын талаар авч үздэг бол өмчийн зүйл байх чадвар буюу объектын талаарх ойлголт нь боолчлол, нас, хүйс, арьс өнгөөр үл ялгаварлах үзэлтэй харилцан шүтэлцээтэй хөндөгдөж ирсэн. Өмчийг эрх мэдэл гэж үзэх хандлага нь өмч бол хувийн харилцааг нийтийн харилцаанаас салгаж харах гол үндэслэл болдог гэж үздэг. Ромын эрх зүйгээс улбаатай баруунд хөгжсөн эрх чөлөөний үзэл санаагаар, нэг талаас хааны эрх мэдэл буюу улс төр (*imperium or political power*)-ийн эрх мэдэл, нөгөө талаас хувийн эзэрхэл буюу хувь эрх мэдэл (*dominium or private power*)-ийн ялгааг өмч илэрхийлж байдаг⁹. Энэ талаар зарим судлаач¹⁰ хүний өмчийн талаар хэрэгжүүлж байгаа эзэрхлийг ард түмэн, улс үндэстний хувьд хэрэгжүүлж байгаа улс төрийн эрх мэдэлтэй адилтгах боломжгүй гэж шүүмжилдэг.

Өмчийг эрх мэдэл гэх үзэл санаа өмчийг “тусгаар тогтнол”-той адилтгах үзэл санаатай нягт холбоотой. Хюго Грошиус “тусгаар тогтнол гэдэг нь газар нутгийг өмчлөх эрх, өөрийн тааллаар бүгдийг захиран зарцуулах боломж, ард түмэн гэсэн ойлголтыг багтаасан бүрэн эрх (*full property right*) юм¹¹ гэжээ. Өмч ба тусгаар тогтнол гэх ойлголтууд харилцан бие биеэ нөхцөлдүүлж болохыг үгүйсгэх аргагүй. Учир нь “өмч” гэх ойлголтыг төр бүтээдэг. Тодруулбал, өмч гэдэг нь “хувийн

⁷ C.M.Rose, ‘Possession as the Origin of Property’ (1985), 52, U Chi L. Rev 73, at 85.

⁸ K.Gray and S.F.Gray, ‘Private Property and Public Property’ in Property and the Constitution 11 at 12.

⁹ M.Davies, Property: Meanings, Histories, Theories (2007) 77-80 дугаар тал

¹⁰ M. R. Cohen, Property and Sovereignty (1927) 13 Cornell L Rev 8 at 13.

¹¹ C.E Merriam Jr., History of the Theory of Sovereignty Since Rousseau (2001) 12 дугаар талаас дам ишлэв

тусгаар тогтнол”-ын илэрхийлэл бөгөөд өмч өөрөө эрх зүйн бичил ертөнц болон оршиж, өмчлөгч нь тэрхүү ертөнцийн хууль тогтоогч болж байдаг¹². Зарим улс орон бүх нийтийн газарт өөрийн эрх мэдлээ тогтоох үйлдлээ өмчийг ийнхүү тусгаар тогтнолтой адилтгах үзэл санаагаар зөвтгөж байв.

Байгалийн баялаг, эрчим хүчний эрх зүйд өмчийг ойлгохдоо эдийн засагчдын тодорхойлсон хандлагад суурилах нь давамгайлдаг. Өнгөрсөн жилүүдэд эдийн засагчдын дунд өмч бол үнэ цэнэтэй нөөцөөс ашиг бий болгох хууль ёсны эрх гэсэн тодорхойлолт харьцангуй хүлээн зөвшөөрөгдсөн¹³. Өөрөөр хэлбэл өмчлөгч, ашиглагч, бусад этгээд тодорхой нөөцөөс ямар ашиг бий болгохоо ойлгож мэдэх боломжтой дүрэм журмын тогтолцоо буюу институцийг өмч гэнэ.

Өмчийг авч үзэх олон өнгө төрхтэй үзэл хандлагаас “багц эрх”-ийн үзэл санаа, өмчийг хариуцлагын гэхээс илүүтэй зөвшөөрлийн хэм хэмжээ, албадлагаар хамгаалагдсан хувийн тусгаар тогтнолтой адилтгах үзэл санаанууд харьцангуй хамгийн их түгсэн байдаг. Газар, газрын хэвлийн болон бусад байгалийн баялгийн өмчлөлтэй холбоотой харилцаанд багц эрхийн үзэл санааг буулган хэрэглэхэд уг багцад байгаа эрхүүдийг хэрхэн салгах нь анхаарал татсан асуудал болно. Тухайлбал, байгалийн баялгийг ашиглагч, олборлогч нь тухайн нөөц баялгийн хувьд ашиглах онцгой эрх эдлэх бол төр зарим тодорхой төрлийн нөөцийг ашиглах эрхийг хязгаарлах нь хэвийн үзэгдэл юм. Байгалийн баялгийн салбарт эрхийг өмчлөх эрх гэж тодорхойлохоос илүүтэй олборлох, тариалах, хураах эрх гэх зэрэг байдлаар томьёолох нь элбэг. Эдгээрийн зэрэгцээ багц эрхийн онолын үүднээс сонирхол татах дараагийн асуудал нь эрхийн багцад багтаж байгаа савхан эрхийг засгийн газрын зөвшөөрөлтэй, эсхүл зөвшөөрөлгүйгээр бусдад шилжүүлж болох эсэх асуудал юм. Бусад салбарт хэрэглэгддэггүй онцлог савхан эрхүүд энэ салбарт түгээмэл тохиолддог нь эзэмшлийн бус эрхүүд болох нөөц ашигласны төлбөр шаардах эрх, түүнтэй төстэй ашиг хүртэх бусад эрх байх ба эдгээрийн өмчийн эрх зүйн мөн чанар нь анхаарал татсан асуудал мөн.

¹² M.Davies, Property: Meanings, Histories, Theories (2007) 33, 109 дүгээр тал

¹³ Aileen McHarg and others (eds), Property and the Law in Energy and Natural Resources (Oxford university press 2010) 31.

1.2. Өмчийн ангилал

Өмчийн талаарх онолын судалгааны суурь асуудлын нэг нь өмчийн ангилал болон ангилал хооронд өмч хэрхэн шилжих тухай асуудал байдаг. Өмчийн ангилал нь өмчийн мөн чанарыг тодорхойлоход чиглэгдсэн байдаг бол ангилал хоорондын шилжилтийг судлахад хувийн өмч оршин байх үндэслэл илүүтэй хөндөгддөг. Өмчийг ангилах орчин үеийн ангиллыг авч үзэхийн өмнө эртний Ромын эрх зүйд нийтийн өмчийг хэрхэн ангилж байсныг судлах нь энэ ойлголтын үзэл баримтлалыг танин мэдэхэд онолын өндөр ач холбогдолтой.

1.2.1. Ромын эрх зүй дэх нийтийн өмчийн ангилал

Өмчийн гурвал буюу хувийн өмч (*private property*), төрийн өмч (*state property*), нийтийн өмч (*commons property*) гэх ангиллын үндэс Ромын эрх зүй дэх өмчийн ангиллаас улбаатай. Ромын эрх зүйд нийтийн өмчийг дотор нь хэд хэдэн төрөлд ангилсан байдаг. Энэ талаар Кэрол М Рөүз “*Romans, Roads, and Romantic Creators: Traditions of Public Property in the Information Age*” өгүүлэлдээ Ромын эрх зүйд өмчийг *res nullius* буюу хэнд ч хамаардаггүй юмс, *res communes* буюу мөн чанараараа бүгдэд нээлттэй юмс, *res publicae* буюу хуулиар нийтэд нээлттэй юмс, *res universatites* буюу нийгмийн бүлэглэлд хамаарах юмс, *res divini juris* буюу шүтээнлэг байдлын улмаас хүн төрөлхтөнд өмчлөгддөггүй юмс гэж ангилсан байдгийг дурджээ¹⁴.

Res nullius: Хэнд ч үл хамаарах юмс

Ромын эрх зүй дэх нийтийн өмчийн хамгийн эхний ангилал болох *res nullius* юмсын бүлэгт мөн чанараараа онцгой бус, хэн ч уг эд зүйлийг өмчлөх гэж (*not appropriated*) хичээдэггүй тийм зүйлсийг хамааруулдаг байв¹⁵. Эрдэмтдийн судалгаа бүтээлд дурдсанаар загас, зэрлэг ан амьтан

¹⁴ Carol M. Rose, ‘Romans, Roads, and Romantic Creators: Traditions of Public Property in the Information Age’, *Law and Contemporary Problems*, 66.1/2 (2003), 89–110.

¹⁵ Дам эшлэв. William. W. Buckland *A Text-book of Roman law from Augustus to Justinian* (rev., 3d., 1963); Robert W Lee, *The Elements of Roman Law: With A*

зэрэг нь орхигдсон, магадгүй сонирхолтой байж болох ч аюултай, дайсагнасан гэх агуулгаараа ийм хөрөнгийн түгээмэл жишээ болдог байв.¹⁶ Зарим юмс нь хасагдаж хорогддог шинжээрээ хүмүүсийн хүсэл сонирхлыг татаж, тэд ийм эд юмсыг эзэгнэхийн тулд цаг хугацаа, хүчин чармайлт зарцуулдаг бол онцгой бус юмс нь хүний хүсэл сонирхлыг татдаггүй, цаг хугацаа, хүч чармайлт шаарддаггүй.

Орчин үеийн эрх зүйд энэ ангиллыг бодит амьдралд буулган тайлбарласан зарим жишээ эрдэмтдийн бүтээлд дурдагдсан байх бөгөөд Кларк, Кохлер нар *Property Law: Commentary and materials* бүтээлдээ хотын төвийн цэцэрлэгт модноос унасан навчсыг, Кэрол М Рөүз *Law and Contemporary Problems* өгүүлэлдээ 1934 оныг хүртэлх хугацаанд хэн ч үл тоодог байсан АНУ-ын баруун хэсгийн газар нутгийг жишээ болгон дурдсан байна. Энэ хэсэг газар нутаг тухайн цаг мөчид хүн оршин суух боломжгүй, тэр ч байтугай энэ хөрөнгийг эзэмших хүсэл төрөхүйц үнэ цэнэтэй биш гэж үзэж байсны улмаас *res nullius* гэх өмчийн жишээ байх боломжтой гэжээ. Гэвч түүнийхээр ийм хөрөнгө цаг хугацааны эрхээр өөрөөр үнэлэгдэж, түүний нууцыг тайлж, үнэ цэнэтэй болох цаг мөчийг хүлээсээр оршиж байж ч болох юм.

Res communes: Төрөлх мөн чанарын хувьд нийтэд нээлттэй хөрөнгө

Res communes хөрөнгө гэдэгт үнэ цэнэтэй хэдий ч эзэмших, хэрэглэхийн тулд аливаа үйлдэл хийх боломжгүй нөөц буюу хөрөнгийг хамааруулдаг¹⁷. Ромын хуульчид далай, агаар мандал зэргийг хэн нэгэн эзэмдэх, мэдэлдээ байлгах боломжгүй гэж үзэн *res communes* хөрөнгийн жишээнд дурддаг байв¹⁸. Ромын хуульчид энэ талаар дэлгэрүүлэн тайлбарлаагүй ч орчин үеийн экологийн эрх зүйчид зэрлэг ан амьтан, загас жараахай зэргийг ийм шинжтэй гэж үздэг тал бий. Хэдий тийм

Translation of the Institutes of Justinian (4th ed. 1956)

¹⁶ Carol M. Rose, 'Romans, Roads, and Romantic Creators: Traditions of Public Property in the Information Age', *Law and Contemporary Problems*, 66.1/2 (2003), 89–110, p 92.

¹⁷ Carol M. Rose, 'Romans, Roads, and Romantic Creators: Traditions of Public Property in the Information Age', *Law and Contemporary Problems*, 66.1/2 (2003), 89–110, p 93

¹⁸ Дам эшлэв. William A. Hunter, *Introduction to Roman Law* (rev., 9th ed., 1934) 59–60,

боловч тарвага, зурам агнаж, далайгаас загас, хавч барьж¹⁹ амьдардаг нутаг орны иргэд байж болох ч тэд амьжиргаагаа залгуулахаар агнаж байгаа загас жараахай, тарвага зурмыг мэдэлдээ байлгах, эзэмших, байнгын хяналт тогтоох боломжгүй. Зэрлэг ан амьтан, загас, халим, жигүүртэн шувууд нь тив дэлхий алгасан шилжин нүүдэллэж амьдардаг учир тэдгээрийг байнгын эзэмшилдээ байлгахад хэт өргөн хүрээтэй хөрөнгө юм.

Res publicae: хуулиар нийтэд нээлттэй хөрөнгө

Ромын эрх зүйд *res publicae* хөрөнгийн сонгодог жишээнд зам, боомт, усан зогсоол, гүүр, жилийн турш урсах гол мөрөн, эдгээртэй залгаа газрыг ойлгодог байв²⁰. Орчин үеийн эрх зүйд “нийт” (*publicness*) гэх нэршлийг тайлбарлах норматив үндэслэлийг тодорхой төрлийн нөөцийг өмчлөх боломжгүй тухай натуралист үндэслэлтэй хольж хэрэглэх болсноор *res publicae* хөрөнгө нь *res communes* хөрөнгөтэй давхцах, ялгаагүй мэт үзэх хандлага давамгайлах болжээ²¹. Эдгээр хөрөнгийг нийтэд нээлттэй байлгах норматив үндэслэлүүд юу байж болох вэ? Орчин үеийн олон судлаачийн тэмдэглэснээр нийтийн хөрөнгийг хүмүүс хэт их ашиглах хандлагатай атлаа засвар үйлчилгээнд шаардлагатай зардлыг хариуцах хүнгүй болж эзэнгүйдэх нь түгээмэл байдаг²². Тэгвэл нийтэд нээлттэй байсан ч хэт их ашиглагдахааргүй, нөгөө талаас бүтээн байгуулалт, засаж сайжруулахад бага хэмжээний хөрөнгө оруулалт шаардлагатай байх нь аливаа хөрөнгийг нийтийн гэж үзэх үндэслэл байж болно гэх хандлага бий. Жишээ нь, Ричард Эпштайний тэмдэглэснээр далайн замыг нийтээрээ ашиглах магадлал бага, ийнхүү ашиглахын тулд бага хөрөнгө оруулалт шаардагдах тул нийтэд нээлттэй байлгахыг дэмждэг²³.

¹⁹ Япон Улсад гэхэд л ийм иргэдийн бүлэг, суурин бий.

²⁰ William. W. Buckland A Text-book of Roman law from Augustus to Justinian (rev., 3d., 1963) 183 дугаар тал

²¹ Carol M. Rose, ‘Romans, Roads, and Romantic Creators: Traditions of Public Property in the Information Age’, Law and Contemporary Problems, 66.1/2 (2003), 89–110.

²² Нийтийн өмчийн энэ шинжийг “Tragedy of commons” буюу “бүгд эзэгнэхийн уршиг” гэж Garrit Hardin 1968 онд томьёолсон байдаг.

²³ Richard A. Epstein, On the Optimal Mix of Private and Common Property, in Property Rights 17, 27-28 Ellen Frankel Paul et al eds., (1994)

Гэтэл зарим *res publicae* хөрөнгө буюу зам, усан боомт, гүүр зэргийг хэт их ашиглаж ачаалал бий болгохын зэрэгцээ барьж байгуулах, хэвийн ажиллагааг хангахын тулд ихээхэн хөрөнгө оруулалт шаардана. Эндээс хөрөнгийг *res publicae* эсэхийг тогтооход хөрөнгө хэт ашиглагдах боломжтой эсэх, түүнд зохист хэмжээний хөрөнгө оруулалт шаардлагатай эсэх нь заавал байх шалгуур үзүүлэлт биш болох нь харагдана. Орчин үед *res publicae* хөрөнгөд хүн болон ачаа тээврийн шилжилт хөдөлгөөнд зориулсан аялал жуулчлал, ачаа, зорчигч тээврийн зам, холын зайны харилцаа холбоог хамааруулж болох юм²⁴. Ромчуудын хувьд *res publicae* концепц нь цэрэг дайны шалтгаанаар анх үүссэн гэдэг бол бусад улс орны хувьд арилжаа, худалдааны харилцааны өнөөгийн бүтцийг бий болгох гол концепц нь болжээ.

Аливаа хөрөнгийг нийтээрээ хамгаалах, бүгдэд нээлттэй гэж үзэх гол үндэслэл нь тэгвэл юу байж болох вэ? Эхний үндэслэл нь эдийн засагчдын томъёолсноор “хэлцлийн зардал” гэх ойлголтоос улбаатай. Дээр дурдсанчлан, тухайн хөрөнгийн үнэ цэнэ, хөрөнгө оруулалт, их бага ашиглагдах шинжээс илүүтэй түүний ашигласнаар хэлцлийн зардлыг бууруулж чадах эсэх, түүнчлэн хялбар ашиглагдах боломжтой эсэхэд гол шалтгаан нь оршдог. Жишээ нь, аялал жуулчлалын авто болон усан замууд нь харилцан адилгүй хөрөнгө оруулалт шаардах ч хялбар ашиглах боломжтой, нийгмийн зардлыг бууруулах хөрөнгүүд юм. Харин уг замыг нийтээрээ ашиглах тохиолдолд нийтийн албан хаагчийн эсхүл шүүхийн эрх зүйн сайн хамгаалалт шаардлагатай. Тэгэхээр хангалттай үнэ цэнэгүйд биш харин ч эсрэгээрээ ашиглахад хамгийн хялбар байдагт *res publicae* хөрөнгийн гол асуудал оршиж байна²⁵.

Тэгвэл хөрөнгийг *res publicae* гэж үзэхийн ач холбогдол юу вэ? Хариулт нь өргөн хүрээтэй, үр ашигтай хамтын ажиллагаа буюу өнөөгийн бидний нэрлэж заншсанаар “нетворкинг” хэлбэрээр ажиллах шаардлагаас урган гарна. Аялал, тээврийн зам, шугам сүлжээ нь худалдаа арилжаа явагдах түлхэц хүчин зүйл болдог. Худалдаа арилжаа

²⁴ Carol M. Rose The Comedy of the Commons: Custom, Commerce, and Inherently Public Property, 53 U. CHI. L. REV. 711, 774 (1986)

²⁵ Carol M. Rose, ‘Romans, Roads, and Romantic Creators: Traditions of Public Property in the Information Age’, Law and Contemporary Problems, 66.1/2 (2003), 89–110, p 97

түргэн шуурхай, аюул саадгүй өрнөх тусам талуудын хөрөнгө, ашиг орлого нэмэгдэнэ. Арилжааны үр дүнд талууд гагцхүү өөртөө бус, бие биедээ харилцан хөрөнгө оруулалт хийж байдаг. Худалдааны нетворк сүлжээ өргөн байх тусам зах зээл тэлж, түүнд оролцох боломж хүн бүрийн хувьд нэмэгдэх юм. Бараагаа тээвэрлэхэд нь худалдаачдад бодитой зам хэрэгтэй, хэдийгээр зам тээврийг хэрэглэх ачаалал нэмэгдэж, их хэмжээгээр ашиглах ч түүнийг дагаж ашиг орлого ч өснө. Өөрөөр хэлбэл, худалдаа арилжааны зардал нэмэгдэх нь ачаалал буюу ашиглалт нэмэгдэх арифметик өсөлттэй холбоотой. Иймд энэ зардлыг удирдах боломжтой ба худалдаанаас бий болох нийгмийн үр ашиг нь удирдах явцыг илтгэх гол функц болох юм. Энэ агуулгаар *res publicae* замууд зардлаа нөхөх боломжтой хөрөнгөд тооцогдоно. Худалдаа, арилжааг филантроп, харилцан туслалцах, зарим тохиолдолд социал капитал гэх агуулгаар тайлбарласан түүхч, судлаачдын бүтээл цөөнгүй бөгөөд энэ өнцгөөс худалдаа нь улс төрийн хамтын ажиллагаа, ардчиллын өөрөө өөрийгөө удирдах ёсыг дэмжсэн ойлголт юм²⁶. Иймд ачаа тээврийн зам, шугам, сүлжээ төдийгүй нийтийн талбай зэрэг үзэл бодлоо илэрхийлэх, улс төрийн харилцаа холбоогоо хэрэгжүүлэх зориулалттай газруудыг “нийтийн” гэж тайлбарладаг нь санаандгүй хэрэг биш²⁷. Энэ утгаар нь аялал жуулчлал, ачаа тээврийн зам, харилцаа холбоо, худалдаа арилжааг *res publicae* гэж нэрлэн бүгд найрамдах дэглэмийн үндэс гэж үзэх нь ч бий²⁸.

Res publicae хөрөнгөд дараах хоёр асуудал байдаг талаар судлаачид²⁹ дурджээ. Үүнд:

1. *Res publicae* хөрөнгө нь хүний гар хүрээгүй атар онгон эд зүйлээс ялгаатай. Хэт их ашигласны улмаас бий болох ачаалал, хөрөнгө оруулалтын хэрэгцээнээс улбаалж *res publicae* хөрөнгийг олон нийт харьцангуй дэг журамтай ашиглах шаардлага үүснэ. Энэ төрлийн

²⁶ Francis Fukuama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (1995)

²⁷ Carol M. Rose *The Comedy of the Commons: Custom, Commerce, and Inherently Public Property*, 53 U. CHI. L. REV. 711, 774 (1986)

²⁸ Carol M. Rose, ‘Romans, Roads, and Romantic Creators: Traditions of Public Property in the Information Age’, *Law and Contemporary Problems*, 66.1/2 (2003), 89–110, p 99

²⁹ Rose, ‘Romans, Roads, and Romantic Creators’.

хөрөнгийг ашиглаж байгаа этгээд нь өөрөө өөрийнхөө төлөө зүй зохистой биеэ авч явахыг шаардана. Хэрэв жолооч зам ашиглаж байгаа бол түгжрэл, ачаалал үүсгэхээс зайлсхийх, хэрэв далайчин бол загасчны торонд орооцолдохгүй байх, аялагч бол замд таарч болох саад тотгороос зайлсхийж, дөт бөгөөд аюулгүй замаар зорчих зэргээр өөртөө анхаарал тавихыг шаардана. *Res publicae* хөрөнгийн харилцаа зан суртахууны хэм хэмжээгээр зохицуулагдах нь олонтой ч энэ нь хангалттай биш. Учир нь наад захын ачаалалд тохирсон хэм хэмжээг л зан заншил бүтээж чаддаг. Гэтэл хэт их ачаалал нь замын тэмдэг, боомтын хөгжүүлэлт, гэрлэн дохио, замын хөдөлгөөний удирдлага, гэрэлт цамхаг, агаарын хяналт зэргийг шаардах бөгөөд эдгээр нь албан бус хэм хэмжээгээр зохицуулагдаж байгаа нийгмийн харилцааны хүчин чадлаас хэтэрсэн зүйл юм. Ийм учраас *res publicae* хөрөнгийн харилцаанд засгийн газрын зохицуулалт зайлшгүй болдог. Ромын үед ч энэ үзэгдэл байсан бөгөөд *res publicae* хөрөнгийг атар онгон хөрөнгө гэхээс илүүтэй нийтийн институт шаардах нийгмийн харилцаа гэж үзэж байв³⁰.

2. *Res publicae* хөрөнгө нь хувийн өмчийн эсрэг концепц биш. *Res publicae* хөрөнгийг монопол байдалд түшиглэсэн хамтын ажиллагааны үр дагавар гэж ойлговол зохино. Үнэн хэрэгтээ, арилжааны зориулалттай зам шугамууд нийтэд нээлттэй байх нь хувийн өмч ба худалдаа явагдахгүйгээр утга учиргүй бөгөөд худалдаа, арилжаа шаардлагатай үед л зам харгуй бүтээхийн ач холбогдол оршино. Тэгвэл хувийн өмч нь худалдаа арилжаа хийх томоохон хөшүүрэг болдог.

Res universatitit: Корпорацын чадамжтай этгээд, бүлэглэлийн хөрөнгө

Ромын эрх зүйд *res universatitit* хөрөнгөд театр, морин уралдааны газар гэх мэт нийтийн дэд бүтцийг хамааруулж, орон нутгийн засаг захиргаа өмчилдөг байв. Түүнчлэн нийтийн ба хувийн аливаа нэгдлүүд нь газар, бусад орлого бий болгох хөрөнгийг өмчилдөг байжээ. Ромд *res universatitit* хөрөнгийг олж авахын тулд онолын хувьд эрх бүхий этгээдийн зөвшөөрөл шаарддаг байв. Харин Ромоос хойш дундад

³⁰ Carol M. Rose, 'Romans, Roads, and Romantic Creators: Traditions of Public Property in the Information Age', *Law and Contemporary Problems*, 66.1/2 (2003), 89–110, p 99

зууны болон орчин үеийн эрх зүйн тогтолцооны эхэн үед олон тооны групп нэгдэл бий болж хөрөнгө өмчлөх болсноос худалдаачдын янз бүрийн бүлэглэл, сүм хийд зэргийг дурдаж болно. Судлаач Элиноор Остромын дурдсанаар эдийн засгийн нөөцийг нэг талаас гагцхүү дангаар өмчлөл, эсхүл Засгийн газраас удирддаг гэж ойлгох нь учир дутагдалтай. Тэрээр Филиппиний коммунист бүлгүүд, Японы ан амьтан тэжээх бүлэглэлүүд, Туркийн загасчлалын бүлэглэлүүдийг судалгааны ажилдаа жишээ болгон дурдаж, эдгээр бүлгээр дамжуулан нийтэд нээлттэй хөрөнгө бүр уршиг³¹ дагуулах албагүйг нотлохыг оролджээ. Эдгээр бүлгийн хөрөнгүүд дотоод харилцаандаа бүгдэд нээлттэй хөрөнгийн шинжтэй боловч гадаад харилцаандаа хувийн өмчийн шинжийг илэрхийлнэ.

Гэвч яагаад ийм бүлэглэлүүд оршдог тухай асуулт гарч ирнэ. Энэ төрлийн хөрөнгө нь нөөцийг хувь этгээд дангаараа ашиглахад хэтэрхий өргөн хүрээтэй хэдий ч нөгөө талаасаа, хамтын менежментээр удирдан зохицуулах боломжтой үед үүсдэг байна. Энэ утгаар нь авч үзвэл, *res universatitit* хөрөнгө нь *res publicae* хөрөнгийн хязгаарлагдмал хэлбэр юм. Тодруулбал, энэхүү нийтлэг хөрөнгө нь бүх нийтэд биш харин тодорхой бүлэглэлд үйлчлэх харьцангуй тогтсон зан суртахууны дэг жаяг бүхий дүрэм журмыг бий болгодгоороо бүх нийтэд нээлттэй ачаа тээврийн зам харгүй буюу *res publicae* хөрөнгөөс ялгаатай. Ийнхүү тодорхой бүлэгт үйлчлэх дүрэм журам нь тэдгээрт хамаарах *res universatitit* хөрөнгийг хэт ашиглахаас урьдчилан сэргийлж, гишүүдийг шаардлагатай хөрөнгө оруулалт хийх нөхцөлийг бүрдүүлдэг. Жишээ нь загасчдын бүлэглэл буюу коммунист загасны тороо нэхэх, загас барих аргаа сайжруулах, гол дагуух усжуулалтын бүлгийн гишүүн тариаланчид өөрсдөд нь хамаарах талбайн хувь хэсгийн чанар, хамгаалалтыг сайжруулахын тулд шагнал, урамшуулал, эсхүл хариуцлага, торгуулийн арга хэрэглэх ч тохиолдол байна.

Res Divini: Хүн өмчлөх боломжгүй дархлагдсан шүтээнлэг зүйлс

Ромын эрх зүйд энэ төрлийн юмсад сүм хийд, булш бунхан, шашны чиглэлийн хөшөө зэргийг хамааруулж, бурханд үйлчлэх зориулалттай

³¹ Хэт их ашиглагддаг атлаа зардлыг түүнтэй адил хуваалцдаггүй шинжийг “уршиг” гэж тодотгов.

юмсыг зохисгүй хэрэглэх нь бурхныг гомдоосонтой адил гэж үздэг байв³². Эдгээр эд юмс нь хэнд ч өмчлөгддөггүйгээрээ *res nullius* хөрөнгөтэй адил боловч хүнд өмчлөгдөхүйц үнэ цэнэтэйгээрээ түүнээс ялгаатай. Үнэ цэнэтэй болж өмчлөлийн зүйл болоход түүний мөн чанар нь бус харин шүтээнлэг шинж нь саад болдог ажээ. Өнөөгийн нийгэмд энэ төрлийн бүлэгт хамаарах ямар нэг хөрөнгийн жишээ олох боломжгүй гэж ихэнх судлаач үздэг боловч Кэрол М Рөүзийн тайлбарласнаар үндэсний цэцэрлэгт хүрээлэн (африкийн байгалийн цэцэрлэгт хүрээлэн г.м), элсэн цөл, далайн эрэг зэрэг агуу бахдам, гайхам тансаг шинжтэй хөрөнгийг *res divini juris* хөрөнгийн төрөлд хамаарч болно гэжээ. Түүнийхээр эдгээр газар нь хүн төрөлхтөнд эрхэмсэг, өргөн уудам, хязгааргүй, хүний чадавхаас давж гарсан онгон дагшин чанарыг илтгэн оршдог бөгөөд мэдээжээр энэ газарт мод тайрах, газрын тос хайх, эсхүл төрөл бүрийн авто уралдаан зохион байгуулж болох ч хүний ийм зан төлөвийг эс зөвшөөрөх үндэслэлтэй. Учир нь харьцангуй шашинлаг сонсогдож болох ч эдгээр газар бүх хүнд нээлттэй байж, үзэж сонирхон байгалийн гайхамшигийг бишрэхээр очсон хэнд ч болов сүсэг бишрэлийн чанартай дүрэм журмыг дагахуйц сэтгэгдлийг үүсгэх боломжтой. Энэ нь бүх нийтээрээ ийм хөрөнгийг хамгаалж, тэр хэвээр нь хадгалан үлдэх нөхцөлийг бүрдүүлэх юм.

1.2.2. Орчин үеийн эрх зүй дэх өмчийг ангилах оролдлого

Судлаачид өмчийг хамгийн өргөн хүрээнд дараах байдлаар ангилсан нь түгээмэл тохиолддог. Үүнд: (i) Нийтэд нээлттэй хөрөнгө (*open access commons*), (ii) Коммунити буюу олон нийтэд/бүлэгт нээлттэй хөрөнгө (*community commons*), (iii) Хувийн өмч (*private property*), (iv) Төрийн өмч (*state property*)³³. Хөрөнгийг ийнхүү ангилах хэдий ч нөгөө талаас энэхүү идеаль концепц барууны орнуудад бодитойгоор оршдог гэхэд бэрхшээлтэй. Бодит байдалд аливаа объект нь хэн нэгэнд хамаарна гэх

³² Дам эшлэв. William L. Burdick, *The Principles of Roman law and their relation to modern law* 280-88 (Wm. W. Gaunt 1989)

³³ Aileen McHarg and others (eds), *Property and the Law in Energy and Natural Resources* (Oxford university press 2010) 35

ерөнхий дүрэм ноёлох бөгөөд өмчлөх эрх хууль, нийгэм, эдийн засгийн салбарт чухал үүрэг гүйцэтгэдэг³⁴. Дэлхий ертөнцөд үндэсний болон олон улсын ямар нэг баримт бичгээр өмчлөл нь зохицуулагдаагүй юмс, газар нутаг (*place*), тэр ч байтугай уламжлалт агуулгаар хэн нэгэнд өмчлөгдөөгүй объект байх боломжгүй³⁵ гэж зарим судлаач тайлбарладаг. Пашийн дэлгэрүүлэн тайлбарласнаар байнгын оршин суугчгүй Антарктид тив ч аль нэг эх газар өөртөө хамааруулахаар шаардлага гаргах эрхийг хязгаарласан хэм хэмжээ бүхий олон улсын гэрээгээр зохицуулагддаг ажээ³⁶.

Нийтэд нээлттэй хөрөнгө (Open access commons)

Нийтэд нээлттэй хөрөнгө гэдэг нь бүх этгээд нэвтрэн орох, ашиглах эрхтэй хөрөнгийг ойлгох ба аль нэг улсад хамаардаггүй задгай тэнгисийн загас, халим, агаар мандлын давхарга зэргийг жишээ болгон дурдаж болно. Энэ төрлийн хөрөнгийг аль нэг этгээд ашиглан, үр шимийг нь хүртэхийг бусад этгээд зөвшөөрөхгүй байх боломжгүй нь энэ бүлэг хөрөнгийн нэрээс илэрхий байх тул эдгээрийг “өмч биш” гэж үзэх нь зүйтэй юм. Задгай тэнгис дэх ан амьтан гэх мэт нийтэд нээлттэй хөрөнгө нь Гарте Хардиний тодорхойлсончлон хэдий чинээ их загас агнах тусам төдий чинээ их хэмжээний ашиг олох боломжийг загасчинд олгож байгаа атлаа ийнхүү загас агнасан зардлыг бусад бүх этгээд адилхан хариуцах “бүгд эзэгнэхийн уршиг”³⁷-т нэрвэгдэх сул талтай. Гэвч энэ төрлийн хөрөнгөтэй хувийн өмч зэрэгцэн оршиж байгаа тохиолдолд л энэ уршиг илэрхий харагдана. Иймд “бүгд эзэгнэхийн уршиг”-ийг багасгахын тулд энэ хоёр төрлийн хөрөнгийг хамтад нь судалж, харилцан шүтэлцээтэй тогтолцоог бий болгохыг чухал гэж Хардин *Tragedy of commons* бүтээлдээ дурджээ.

³⁴ Paasch, p. 20.

³⁵ Paasch, p. 20.

³⁶ Paasch, p. 20.

³⁷ Garret Hardin-ий *The Tragedy of the Commons* (1968) бүтээлийг зохиогч “Бүгд эзэгнэхийн уршиг” гэж орчуулав.

Олон нийтэд нээлттэй хөрөнгө (Community commons)

Коммунити буюу олон нийтэд нээлттэй хөрөнгө гэдэг нь тодорхой гишүүд буюу социал бүлэгт хамаарах нөөцийг хэлнэ. Энэ хөрөнгийг хуваах боломжгүй хэдий ч бүлгийн бүх гишүүнд хамааралтай хөрөнгө. Гэхдээ гишүүд нь хамтран өмчлөгч биш бөгөөд тэдний дунд хөрөнгийг тэнцүү, эсхүл бусад байдлаар хуваахгүй. Энэ хөрөнгийг зарим судлаач социалист нийгмийн үеийн нэгдлийн буюу хамтралын хөрөнгөтэй адилтгах нь бий. Бүлгийн гишүүд нөөцийг чөлөөтэй ашиглах, хэрэглэх эрхтэй бөгөөд нөгөө талаас, гишүүн бус этгээдийг ийнхүү ашиглах, нэвтрэн орохыг эс зөвшөөрөх эрхтэй. Гишүүн бус этгээд хөрөнгийг ашиглах, хэрэглэх, нэвтрэн орох ч боломжгүй бөгөөд энэ уг этгээдийн хувьд энэ төрлийн хөрөнгө бусдын хувийн өмч мэт ойлгогдох учиртай. Коммунити хөрөнгийн төрөл шашны эсхүл зан заншлын нийтлэг шинжээрээ бүлэг болсон хэсэг этгээдийн хөрөнгө хэлбэрээр бодит байдалд оршино. Энэ хөрөнгө нь нийтэд нээлттэй хөрөнгөтэй харьцуулахад “бүгд эзэгнэхийн уршигт” нэрвэгдэх нь харьцангуй хязгаарлагдмал бөгөөд бүлэглэлийн дотоодод тухайн нутаг дэвсгэрт агнах ангийн тоо, ашиглах арга хэрэгсэл зэргийг хязгаарлан журамлах боломжтойгоороо нийтэд нээлттэй хөрөнгөөс ялгаатай. *A.Heller*-ийн дүгнэснээр нийтэд нээлттэй хөрөнгө нь “хожигдох тоглоом” (*a losing game*)³⁸ бол харин коммунити хөрөнгө нь өнөөгийн өмчийн эрх зүйн хамгийн их анхаарал татсан хөрөнгөд тооцогддог³⁹.

Төрийн өмч (State property)

Төрийн өмчийн үед өмчлөх эрхийг төр, эсхүл орон нутгийн засаг захиргааны институт хэрэгжүүлнэ⁴⁰. Төрийн өмч нь өргөн бөгөөд олон өнгө төрхтэй ойлголт бөгөөд өмнө дурдсанчлан нөөцийг ашиглах, нөөцөд нэвтрэх эрхийг бүх иргэн чөлөөтэй эдэлдэггүйгээрээ нийтэд нээлттэй хөрөнгөөс ялгаатай. Жишээ нь төрийн өмчийн байшин, барилгад бүх иргэн, хүссэн этгээд чөлөөтэй нэвтрэх боломжгүй. Үүнтэй

³⁸ Michael A. Heller, in *The Oxford Handbook of Legal Studies* (Oxford University Press, 2005), p. 5 <<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199248179.013.0004>>.

³⁹ Heller, 2005, p. 5.

⁴⁰ Aileen McHarg and others (eds), *Property and the Law in Energy and Natural Resources* (Oxford university press 2010) 38

нэгэн адил олон улс оронд байгалийн олон төрлийн нөөцийг (ус, түлш, байгалийн хий г.м) төр өмчилж, тодорхой хязгаартайгаар ашиглах, ан амьтныг агнах, загасчлах зэрэг эрхийг нийтэд олгодог. Энэ ч агуулгаар төрийн өмч нь шинж байдлын хувьд хувийн өмчтэй харьцангуй төстэй⁴¹. Гэсэн хэдий ч олон улс оронд төрийн өмчийн менежментийг хувийн өмчид үйлчилдэггүй нэмэлт хууль, захиргааны болон хариуцлагын хэм хэмжээгээр зохицуулдаг. Ийнхүү төр нь өмчлөгч болохын хувьд нөөцийг бусдад захиран зарцуулах (шууд болон сонгон шалгаруулалтын систем) янз бүрийн арга механизмыг тогтооно. Төрийн өмчийг зарим тохиолдолд дараах агуулга бүхий “хамтын хөрөнгө” (*collective property*) гэж нэрлэх нь бий:

Зарчмын хувьд материаллаг нөөц нь түүнийг хэрхэн тодорхойлсноос үл хамааран тодорхой хувь этгээдийн хэрэгцээг хангахаас илүүтэй нийгмийн хэрэгцээ, зорилгыг хангахад чиглэгддэг. Ямар ч хувь этгээд хамтын ашиг сонирхлыг хөндөлгүйгээр тухайн нөөцийг ашиглах тухай шийдвэр гаргахуйц хэмжээнд нөөцөд ноёллоо тогтоох чадавхгүй⁴².

Жереми Уолдроны тэмдэглэснээр төрийн өмч нь хэн нэг хувь этгээд аль нэг нөөц баялгийн талаар онцгой эрх эдлэхгүй гэж үздэгээрээ нийтэд нээлттэй болон коммунити өмчтэй ойролцоо утгатай боловч тухайн хөрөнгийн хувьд төр онцгой байр суурь эзэлж, аливаа хувь этгээд уг хөрөнгөтэй хамааралтай байх эсэхийг дүрэм журмын дагуу тогтоох эрх бүхий өмчлөгч нь төр гэж үздэгээрээ энэ хоёр төрлийн өмчөөс ялгаатай юм⁴³. Ихэнх тохиолдолд төр хамтын этгээдийг төлөөлж “бусдын нөлөөллийг үл зөвшөөрөх”, нөөц баялгийг хэрхэн ашиглах талаар аливаа шийдвэрийг ганцаар гаргах эрх эдэлнэ⁴⁴.

Өнөө үед төрийн өмч төдийлөн анхаарал татсан концепц биш болсон бөгөөд энэ нь социалист дэглэм задарч, дэлхий нийтээр өмч хувьчлалын давлагаа эрчимжсэнтэй холбоотой. Өмчийн талаарх

⁴¹ Aileen McHarg and others (eds), *Property and the Law in Energy and Natural Resources* (Oxford university press 2010) 39

⁴² Waldron, J. What is private property? *Oxford Journal of Legal Studies*,

⁴³ Waldron, J. What is private property? *Oxford Journal of Legal Studies*, 329 дүгээр тал

⁴⁴ Heller, 2005, p. 67.

либерал, утилитар, коммунитар онолыг баримтлагчид өмчийг хувийн ба бүх нийтийн гэх хоёр ангилж, үүнд тулгуурлан судалгаа бүтээлээ бичих нь түгээмэл болжээ. Хэдий тийм боловч төрийн өмчийн үүрэг байгалийн баялаг, тэр дундаа газрын тос, хий, бусад үнэ цэнэ бүхий ашигт малтмалын салбарт хүчтэй судлагдахуун хэвээр байна.

Хувийн өмч (Private property)

Өмнөх хэсэгт өмч нь гуравдагч бүх этгээд буюу бүх дэлхийн эсрэг хэрэгжүүлэх хүчтэй эрх бөгөөд цогц шинж бүхий багц эрх болох талаар дурдсан. Энэ шинжийг хамгийн тод агуулж Үндсэн хууль, захиргаа, хувийн эрх зүйн хүрээнд хамгаалагддаг нь хувийн өмч юм. Жонн Локкийн хувийн өмчийн талаарх хөдөлмөрийн онол ёсоор төр эд хөрөнгийн эрхийг бүтээдэггүй, харин эд хөрөнгийн эрхийг хамгаалдаг ажээ⁴⁵. Локкийн жам ёсны эрхийн онолоос хувийн өмчийн талаарх хөдөлмөрийн онол урган гарсан бөгөөд уг онол нь дараах үзэл санааг илэрхийлнэ:

“Ертөнц нь бүх зүйлийнхээ хамт өөрийнх нь бас нэгэн бүтээл болох хүн төрөлхтөнд зориулагдсан хэдий ч хүн бүр өөртөө, өөр хэнд ч хамааралгүй, гагцхүү түүнд зориулсан өмчтэй байж болно. Хүний хөдөлмөр, гараар хийгдсэн бүтээлийг түүний өмч гэж хэлнэ. Байгаль дэлхийн юмсад хүч хөдөлмөрөө шингээж, өөрийн гэх зүйлийг бүтээснээр тэр нь өмч бий болгожээ”⁴⁶.

Бүхий л хөрөнгө анх нийтийнх буюу мөн чанараараа бүх хүн төрөлхтөнд зориулагдсан байдаг⁴⁷. Энэхүү нийтийн хөрөнгөд хүн хөдөлмөрөө шингээснээр нийтийн өмч нь хувийн өмч болдог. Хувийн өмч нь дундын өмч⁴⁸-ийн хэлбэрээр ч оршиж болно. Тэр дундаа байгалийн баялгийн салбарт хувийн өмчийн эрхийг дундын өмчийн

⁴⁵ Property and the Law in Energy and natural resources, supra note 62.

⁴⁶ John Locke, *Second Treatise of Government*.

⁴⁷ John Locke, *Second Treatise of Government*.

⁴⁸ Энэ нь өмчийн эрх зүй дэх дундын өмчийн ойлголт бөгөөд хамтаар болон хэсгээр өмчлөх дундын өмчийн харилцааг хэлж байна. *Co-ownership* буюу дундын өмчийг *commons property* буюу бүх нийтийн өмчөөс ялгаж ойлгох хэрэгтэй.

хэлбэрээр хэрэгжүүлэх нь элбэг тохиолддог. Эрдэмтэн судлаачдын бүтээлд газрыг аливаа этгээд хувьдаа дангаараа өмчлөхтэй холбоотой харилцааг хөнддөг хэдий ч газар өмчлөх эрхийг дундын өмчийн хэлбэрээр хэрэгжүүлэхтэй холбоотой онцлог зохицуулалтыг төдийлөн гүнзгийрүүлж авч үздэггүй нь ажиглагддаг.

Дээрх байдлаас дүгнэлт хийвэл, өмчийн харилцаанд хөрөнгийг хувийн ба нийтийн өмч хэмээн ангилал нь жам ёсны шинжтэй байх бол төрийн өмч нь үндэслэлийн хувьд харьцангуй ядмаг болохыг анзаарч болно. Хэдий тийм боловч коммунити хөрөнгө буюу тухайн ард түмэн, уугуул иргэд бүгд адил тэгш эрх эдэлбэл зохих байгалийн баялаг, ашигт малтмал зэрэг онцгой нөөц баялгийг хяналттай, зохион байгуулалттай ашиглахын тулд төрийн зохист оролцоог үгүйсгэх аргагүй болохыг анхаарвал зохино. Энэ үндэслэлээр өнөөдрийг хүртэл өмчийн гурвал хэмээн онолын бүтээлүүдэд бичигдэх болсон бүх нийтийн, хувийн, төрийн өмчийг хамтатган судалж иржээ.

Анти коммон хөрөнгө (*anti-commons*) буюу өмчийг дахин тодорхойлох оролдлого

Өмчийн гурвалаас гадна сүүлийн үед зарим сэтгэгчид өмчийг дахин авч үзэн дөрөвдөх ангилал байж болох талаар санал дэвшүүлэх болжээ. Энэ оролдлогын тоонд А.Хеллерийн социалист дэглэм задран унасны дараах өмчийн харилцааг судалсан *The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets* буюу “Бүгдэд хамааралгүй байхын уршиг: Марксизмаас зах зээлд шилжих өмчийн асуудалд” бүтээл зүй ёсоор багтана. А.Хеллэр социалист дэглэмээс ардчилсан дэглэмд шилжих үеийн зах зээлийн эдийн засгийн өмчийн онцлогийг⁴⁹ анзаарч өмчийн гурвал буюу хувийн өмч, төрийн өмч, бүх нийтийн өмч (*commons property*)-ийн алинд ч хамаарахгүй дөрөвдөх төрөл байна гэж үзсэн. Аль нэг хязгаарлагдмал нөөцийн өмчлөх эрхийг тодруулбал, өмчлөгчийн “үл зөвшөөрөх эрх”-ийг олон этгээд хэрэгжүүлж байвал энэ нөөцийг анти-коммонс гэж нэрлэжээ.

⁴⁹ Манай улсын хувьд энэхүү зурвас үеийн хөрөнгийг төрийн өмч гэж нэрлэн зохицуулж байгаа хэдий ч Хеллэр уг өмчийг төрийн өмч гэж нэрлээгүй харин анти-коммон хөрөнгө гэж нэрлэжээ. Түүний тодорхойлсноор төрийн өмч гэдэг нь сонгодог утгаараа социалист нийгмийн үед байсан гэж үздэг нь *Property* өгүүллээс нь харагддаг.

А.Хеллэр өгүүлэлдээ анти-коммонс хөрөнгийн хоёр жишээ авсны нэг нь зах зээлийн эдийн засгийн шилжилтийн үеийн Москва хотын орон нутгийн өмчлөлд байгаа худалдаа, үйлчилгээний зориулалттай зай талбай ихтэй, шинэ боловч хэн ч ашиглахгүй байгаа барилгын ашиглалтыг түүний орчин тойронд байгаа түргэн үйлчилгээний цэг, төмөр мухлагуудын зах зээлийн идэвхтэй байдалтай харьцуулан анализ хийсэн байдаг. Хеллэрийн дүгнэлтээр Засгийн газар эд хөрөнгийн эрхийг хэт олон салгаж, хөрөнгийг ашиглуулах талаар шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээдийн тоог олшруулснаар хөрөнгийн ашиглалтыг зохиомлоор бууруулж, үр ашиггүй болгосон гэж үзжээ⁵⁰. “Бүгдэд хамаарах” шинжээсээ шалтгаалж нийтийн хөрөнгө (*commons property*) буюу бүх нийтэд нээлттэй хөрөнгө, коммунити хөрөнгүүдийг олон этгээд зэрэг ашиглаж, нөөцийг замбараагүй үрэн таран хийх сөрөг талтай бөгөөд энэ үзэгдлийг “бүгд эзэгнэхийн уршиг” (*tragedy of common*) гэж Хардин нэрлэсэн бол зарим хөрөнгийн хувьд нэг өмчлөгчийн “бусдын нөлөөллийг үл зөвшөөрөх эрх”-ийг хэт олон этгээд салгаж хэрэгжүүлснээр эрэлт хэрэгцээ байсан ч хөрөнгийн ашиглалтыг зохиомлоор бууруулах нөхцөлд орохыг “бүгд хамаарахгүй байхын уршиг” (*tragedy of anti-common*) гэж үзжээ. Өмчийн эрх нэгэнт л анти-коммон хэлбэрт орсон бол буцаан нэгтгэхэд ихээхэн бэрхшээлтэй болно гэдгийг олон судлаач зөвшөөрдөг.

1.3. Өмч ангилал хооронд шилжих нь

Хувийн өмчийг зөвшөөрөх гол үндэслэл өмч яагаад нэгээс нөгөө ангилал руу шилжих ёстой вэ гэх асуултаас эхэлнэ. Хардины дэвшүүлсэн “Бүгд эзэгнэхийн уршиг” нь өмч нэг ангиллаас нөгөө рүү шилжих нэг үндэслэл байх ч талтай. Тэрээр эцэстээ хохирол дагуулж төгсөх нийтэд нээлттэй хөрөнгө дангаар орших боломжгүйг ойлгуулахыг ч хичээсэн байдаг. Нийтийн хөрөнгө (*commons property*) хувийн өмчийн хэлбэрт шилжихгүй, эсвэл түүнийг Засгийн газар болон бусад этгээд хэрхэн ашиглах журмыг тогтоохгүй бол нөөцийн хэмжээ хурдацтай буурах нь гарцаагүй гэж тэрээр үзсэн.

⁵⁰ Michael A. Heller, ‘The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets’, *Harvard Law Review*, 111.3 (1998), 621–88 (p. 670).

Хардины “Бүгд эзэгнэхийн уршиг” нь хувийн өмчийг хүлээн зөвшөөрөх ганц үндэслэл биш. Энэ талаар Роналд Коүзын гаргасан хувийн өмчийн хувьслын талаарх онолыг Харолд Демсэц хөгжүүлж өөрийн онолыг дэвшүүлсэн юм. Демсэц өмчийн эрхийг шинээр бий болгох, түүнийг хамгаалах эрх зүйн тогтолцоог бүтээхэд үүсэх зардлаас уг өмчийн ашиглалтаас олох ашиг (*gains produced by internalization*) давсан үед сая хувийн өмч үүснэ гэж үзсэн⁵¹. Нөөцийн менежментийн өөрчлөгдөж байгаа хэрэгцээг даган эд хөрөнгийн эрх ч хувьсдаг гэх Роналд Коүзын дүгнэлтэд Демсэцийн эд хөрөнгийн эрхийн хувьслын онол суурилсан. Тэрээр энэ онолоо батлахдаа хоёр түүхэн жишээ авсны нэг нь үслэг эдлэлийн худалдаа өргөжин тэлсний дүнд шинэ төрлийн эд хөрөнгийн эрх үүсэж байгааг харуулсан явдал байв. Үслэг эдлэлийн худалдаа хүчээ авахаас өмнө ан агнуурын нутаг дэвсгэр нь нийтийн өмч байжээ. Мэдээж энэ үед хэн нэгэн анчин ан хийснээр бий болох нийгмийн зардал нь ан хийсэн эсэхээс үл хамааран бусад анчдад ч мөн нэгэн адил хуваарилагдах учиртай боловч үслэг эдлэлийн их биш хэрэгцээнээс шалтгаалж нийгмийн зардал хуваарилалт төдийлөн ач холбогдолтой бус байв. Гэвч үслэг эдлэлийн худалдаа идэвхэжсэнээр үндсэндээ хоёр том үр дагавар авчирсны нэг нь үслэг эдлэлийн үнийг огцом нэмсэн, нөгөө нь ан агнуурыг эрчимжүүлсэн явдлууд байв. Улмаар энэ нь нэг анчин ан хийснээр бусдад үүрүүлэх нийгмийн зардлын хэмжээний ач холбогдлыг өндөрсгөж, ан хийхтэй холбоотой харилцаанд эд хөрөнгийн эрхийг шинээр бүтээх, хөгжүүлэх шаардлага тулгарчээ. Энэ жишээгээр Демсэц “гадаад хүчин зүйл (үслэг эдлэлийн худалдаа өргөжсөн) дотоод хүчин зүйл болж (ан агнуурын тоо болон үслэг эдлэлийн үнэ нэмэгдэх) зардал ба үр ашигт нөлөөлөх нь [хувийн] өмч үүсэх үндэслэл болно” гэх онолын дүгнэлтээ хийсэн юм. Түүний энэ онолоос өмчийн эрхийн дэг журам нь үр ашгаас хамаардаг гэх томъёолол урган гарах юм.

Гэвч нөгөө талаас, Демсэцийн дээрх онолыг шүүмжлэгчид ч бий. Демсэцийн онол ерөнхийдөө үнэн байж болох ч эд хөрөнгийн эрхийн хувьсал явагдахад нөлөөлсөн бүх үйл явцыг гүйцэд анхаараагүй гэж шүүмжилдэг. Эд хөрөнгийн эрх ийнхүү хувьсан өөрчлөгдөх үйл явц хэний цаг, хөлс, хүчин чармайлтаар бүтэв, энэ нь цогц үйлдэл, үйл явдал байв уу, цус урсгасан дайн тулаан өрнөв үү, зүгээр л Засгийн газар

⁵¹ H.Demsetz, ‘*Toward a theory of property rights*’ (1967), 57 Am Econ Rev, 158

өөрчилчхөв үү, эсхүл илүү албан бусаар хэрэгжиж өнгөрөв үү? Эдгээр асуултад Демсэц хариулаагүй. Эд хөрөнгийн эрхийн хувьсал ганц этгээдийн хүчин чармайлтаар бүтэх боломжгүй, хуваарилалтын зүй ёсыг хөндсөн цогц үйлдэл бөгөөд Демсэцийн ан агнуурын жишээтэй холбон тайлбарлавал уугуул иргэдийн зардлаар, тус газар нутагт цагаачлан ирэгсдэд ашигтайгаар бүрэлдэн тогтсон улс төрийн эрх мэдлийн бүтэц, тогтолцооны үр дүнд өрнөсөн үйл явц юм⁵².

Демсэцийн хэлснээр, технологийн өөрчлөлт нийтийн өмчийг хувийн өмч болгон өөрчлөх боломжтой бөгөөд хэрэв хяналт тавих, хувийн өмчийг хамгаалах зардлыг гадаад хүчин зүйлсийг дотоод хүчин зүйлс болгон өөрчилснөөс бий болох ашгаар нөхөх боломжгүй бол эсрэгээрээ хувийн өмчийг нийтийн өмч болгон хувиргах харилцаа ч байхыг үгүйсгэхгүй юм. Түүнчлэн зарим судлаач технологийн өөрчлөлт нь эд хөрөнгийн эрхийн дэг журмыг бүрэн өөрчлөхөөс илүүтэй эд хөрөнгийн эрхийн бусад элементүүдийг өөрчлөхөд хүргэж болох юм гэж үздэг. Тухайлбал, *Bell* болон Парчмовски нар өмч хэмээх ойлголтыг өмчлөгчдийн тоо, өмчлөх эрхийн хүрээ хязгаар, хөрөнгийн хэв маяг гэх гурван хэмжээсний хүрээнд дахин томъёолохыг оролджээ. Энэхүү үзэл санаагаа тайлбарлахдаа, *iTunes* хөгжмийн ертөнц дэх оюуны өмчийн жишээ авсныг зарим судлаач байгалийн нөөцийн өмчийн эрхийн харилцаанд ч хөрвүүлэх боломжтой гэж үзжээ. Тодруулбал, ашигт малтмал ашиглагчдын шаардаж болох нөөцийн дээд болон доод хэмжээг тогтоох, газрын тос, хийн салбарт багц үүсгэх, ашиглах гэрээний шинэ төрлийг бий болгох зэргээр өмчийн эрхийг өөрөөр загварчилж болох талаар санал болгосон байна.

⁵² Aileen McHarg and others (eds), *Property and the Law in Energy and Natural Resources* (Oxford university press 2010) 54.

1.4. Бүлгийн дүгнэлт

Өмчийг танин мэдэж, тодорхойлохыг зорьсон сэтгэгчдийн үзэл санаа нэгэн цэгт санал нэгдэж байгаа нь байгаль дэлхий бүтээж, хүн төрөлхтөн эзэмдэн ашиглаж өнөөг хүрсэн материаллаг ертөнцийн аливаа баялгийг хүн хэмээх этгээд адил тэгшээр ашиглах учиртай бөгөөд уг эд хөрөнгийн хувьд хүн бүрийн хамаарлыг тэгш хүлээн зөвшөөрөх нь жам ёсных ажээ. Гэвч хувь хүн шинэ хөрөнгө бүтээх, байгаа хөрөнгийг сайжруулах, боловсронгуй болгох замаар гагцхүү өөрийн гэх өмчийг үүсгэж болох бөгөөд уг өмч түүнийх болохыг тунхаглаж, хамгаалах институцийг бий болгох нь эрх зүйн болоод төрийн үүрэг ажээ.

Онолын үүднээс авч үзвэл, нийтийн ба хувийн өмч оршин байх нь жам ёсны харилцаа боловч гагцхүү энэ хоёр загварын аль нэгийг дэмжих учиртай мэт туйлшран тайлбарлах нь нөөцийг үр ашиггүй зарцуулах, хуваарилалтын зүй ёсны жамаас гажсан тогтолцоог бий болгох сөрөг талтай. Хувийн ба нийтийн өмч нь харилцан бие биеэ нөхцөлдүүлэн оршихын зэрэгцээ нөгөө талаас, хувийн өмч оршин байх үндэс нь нийтийн өмч дотооддоо олон хэлбэрт хуваагдах үндэс болох юм.

Нийтийн өмчийг авч үзэх, ангилах эртний Ромын болоод орчин үеийн сэтгэгчдийн үзэл номлолоос харвал, нийтийн өмчийг туйлын ба харьцангуй гэсэн хоёр утгаар ойлгож болохоор байна. Аливаа хөрөнгө бүх хүн төрөлхтөнд хамаарах учиртай, бүгдэд нээлттэй гэж үзэх нь нийтийн өмчийг туйлын утгаар тодорхойлж байгаа явдал бол тодорхой хөрөнгө хэсэг, бүлэглэлд хамаарахыг мөн л нийтийн хэмээн үзэж байна. Ийнхүү өмчийн эзэн болох хэсэг бүлэглэл нь тусгаар улсын ард нийт байхаас эхлээд аль нэг нутаг орны уугуул иргэд эсхүл арав, хорин хүнээс бүрдэх социал бүлэг ч байх боломжтой байна.

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ӨМЧИЙН ТӨРӨЛ, ХЭЛБЭР, ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална” гэж; Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 1 дэх заалтад Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байхаар; мөн зүйлийн 2-т Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн нийтийн өмч мөн гэж тус тус заажээ. Тодруулбал Монгол Улс Үндсэн хуулиараа нийтийн болон хувийн өмч хэмээх ойлголтоос гадна “төрийн нийтийн өмч”, “ард түмний мэдэл” хэмээх нэр томъёог давхар хэрэглэсэн байна.

Үндсэн хуулийн эдгээр томъёоллын мөн чанар, үзэл баримтлалыг сайтар ойлгож мэдсэний үндсэн дээр өмчийн төрөл, хэлбэрийн ялгаа заагийг зөв тогтоож, улмаар эдгээр өмчийн хэлбэрүүдэд суурилсан байгууллага, институт, хуулийн этгээдийн эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгож чадах юм.

Монгол Улсын Иргэний хуулийн 99 дүгээр зүйлийн 99.1-д “Монгол Улсад нийтийн ба хувийн өмч байна”; 99.2-т “Нийтийн өмч нь төрийн, орон нутгийн, шашны, олон нийтийн гэсэн хэлбэртэй байна”; 99.3-т “Хувийн өмч нь иргэний болон дундын гэсэн хэлбэртэй байна” гэж тус тус заасан. Монгол Улсад мөрдөгдөж буй нийтийн өмчийн харилцааг зохицуулсан дараагийн томоохон эрх зүйн эх сурвалж 1996 оны 5 дугаар сарын 27-ны өдөр батлагдсан бөгөөд ийнхүү батлагдсанаас хойш нийт 29 удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль юм. Тус хуулийн 3 дугаар зүйлд зааснаар “Төрийн өмч нь төрийн нийтийн зориулалттай өмч, төрийн өөрийн өмчөөс бүрдэнэ”;

74 дүгээр зүйлийн 1-д заасны дагуу “Орон нутгийн өмчийн зүйлс нь нийтийн зориулалттай орон нутгийн өмч, орон нутгийн өөрийн өмчөөс бүрдэнэ” гэж тус тус заажээ.

Иргэний үндсэн эрхийн нэг, оршин амьдрах суурь үндсийн нэг болсон хувийн өмчийн харилцааг хувийн эрх зүйн үүднээс зохих төвшинд судалж, нарийвчилсан тодорхой хуулиар энэ эрхийг баталгаажуулан хамгаалж байгаа нь хангалттай хэмжээнд биш боловч нийтийн өмчийн эрх зүйтэй харьцуулбал харьцангуй боловсронгуй гэж хэлж болно. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийг тэртээ 1996 онд баталсан боловч тулгуур үзэл баримтлалын талаарх судалгаа цөөн байдгаас хуулийн ойлголтууд онолын хувьд тодорхойгүй, цэвэр практик хэрэглээгээр хөгжсөөр өнөөдрийг хүрчээ.

Өнөөдөр судлаачдын⁵³ дунд “төрийн өмч”, “нийтийн өмч” хэмээх ойлголтууд багагүй яригдах болсон хэдий ч өмчийн эрх зүйн үүднээс бус төр эрх зүйн онолын талаас илүүтэй судлан “төр”, “улс” гэж чухам хэн болох “нийт” гэх субъектээс хэрхэн ялгавал зохих гэх мэт асуултад хариулахыг эрмэлзсэн байдал ажиглагдаж байна. Нөгөө талаас, төрийн өмчит хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаа, ил тод байдалтай холбоотойгоор судлаачид энэ төрлийн хуулийн этгээдийн эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох шаардлагатай байгааг дурдаж, энэ ч шалтгаанаар төрийн өмчит этгээд, байгууллагын засаглалыг сайжруулахад чиглэсэн судалгаа шинжилгээний ажлууд багагүй хийгдэх болжээ.

Нийтийн ба төрийн өмчийн харилцаа нь хууль зүйн үүднээс авч үзвэл, нийтийн буюу тодруулбал, захиргааны эрх зүйгээр зохицуулагдах эдийн засгийн бүлэг харилцаанд хамаарах сэдэв боловч нийтийн өмчийг өмчлөгчийн эрхийн агуулга, онцлогийг тодорхойлох, нийтийн өмчийг өмчлөгч ба өмчлөгчийн эрхийг тэднийг төлөөлөн хэрэгжүүлэгч “агент”-уудын харилцаа, “агент” ба гуравдагч этгээдийн харилцаанд баримтлах зарчим, энэ бүх харилцаанд өмчлөгчийн хяналтыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой захиргааны, бизнесийн, хувийн эрх зүйн сэдэв ч түгээмэл тохиолдоно. Иймд нийтийн өмчийн эрх зүйг дан ганц захиргааны эрх зүйн үүднээс судлаад дөхөмтэй өөрчлөлт, цогц шийдлийг бий болгох боломжгүй. Учир нь өмч, өмчлөх эрх, түүний

⁵³ Н.Лүндэндорж, Төрийн онол 2008 он, Төр эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага 2002 он, Шилжилтийн үеийн улс төр 2010 он, Ш.Цогтоо, Нийтийн захиргаа, В.Оюумаа, Төрийн өмчийн тухай эргэцүүлэхүй 2012 он,

хамгаалалтын ойлголт нь олон зуун жилийн хөгжлийн түүхтэй, эрх зүйн философи, онолын ерөнхий агаад эдийн засгийн ухаан, хувийн эрх зүйн нарийн учир утга бүхий судлагдахуун болно.

“Нийтийн өмч” гэх ойлголтын зорилго, цар хүрээг зөв тогтооход төр, улс, нийт гэх ухагдахуунаас эхлэх нь зөв боловч нөгөө талаас, энэ нь дангаараа нэгэн цэгт буюу эргэлзээ багатай хариултад хүрэхэд хангалттай биш ч байж болох. Эдийн засаг, санхүүгийн харилцаа харьцангуй бодитой, үр дагавар, үр дүн нь тодорхой биет байдлаар илрэх нь олонтаа. Аливаа этгээд, тэр нь төр, улс, хэн нэгэн хувь хүн, хэн ч бай эдийн засгийн суурь баазгүйгээр үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулах боломжгүй. Энэ ч агуулгаар бидний ихэнхийн ойлгож заншсанаар ард түмэн (нийт) өөрийнхөө нийтлэг ашиг сонирхлыг хамгаалуулахаар сонгон томилсон засгийн газар (төр) эдийн засгийн бааз суурь (төсөв)-тай, уг бааз сууриар нийтийн эрх ашгийг хамгаалах, хангах үйл ажиллагаа (төрийн удирдлагын үйл ажиллагаа)-аа хэрэгжүүлдэг. Тэгэхээр энэхүү нийтлэг эрх ашгийн тусын тулд хэрэглэж буй, бүх ард түмний мэдэлд байгаа мөнгөн, биет, биет бус баялаг, оюуны өмчийг хэрхэн хувь хүний өмчлөлд байдаг мөнгө санхүү, эдийн болон эдийн бус бусад хөрөнгөөс ялгаатай зохицуулах вэ гэх асуудлыг л товчхондоо хөндөх учиртай юм.

Нийтийн өмч нь дотроо мөн хэд хэдэн хэлбэртэй байж болох тухай Иргэний хуульд заасан. Нийтийн өмч нь төрийн, орон нутгийн, шашны, олон нийтийн гэх хэлбэрүүдтэй байж болно. Өөрөөр хэлбэл, хүний нийгэм үзэл бодол, шашин шүтлэг, нас, хүйс зэргээрээ олон социал бүлэглэлд хуваагдаж болно. Эдгээрээс аль ч ард түмний хувьд үзэл санааны байдлаараа хамгийн түгээмэл оршдог бүлэглэлийн төрөл нь шашны болон олон нийтийн бүлэглэлүүд юм. Эдгээр бүлэглэл нь өмчийн буюу эдийн засгийн дундын харилцаа үүсгэх нэгэн эх сурвалж болохыг таамаглахад төдийлөн бэрх биш. Манай улсын хувьд шашны болон олон нийтийн өмчийн эрхийг хувийн эрх зүй дэх хуулийн этгээдийн өмчийн эрхээс хэрхэн ялгаж зааглах учиртайг өнөөдрийг хүртэл ойлгоогүй хэвээр байна.

2.1. Монгол Улс дахь нийтийн өмчийн үзэл баримтлал

Өмнө дурдсанчлан Монгол Улс Үндсэн хуулиараа нийтийн ба хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрсөн. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн буюу хууль зүйн түвшинд Монгол Улсад оршин байх өмчийн хоёр үндсэн хэлбэр нь нийтийн ба хувийн өмч мөн. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимид агсны тайлбарласанчлан шинэ Үндсэн хуулиар бэхжүүлсэн Монголын нийгмийн байгууллын “дөрвөн үндэс”-ийн нэг нь зах зээлийн эдийн засгийн харилцаа бөгөөд энэ нь нийтийн ба хувийн өмч гэсэн хоёр төрөл бүхий олон хэлбэрийн өмч мөнийг зөвшөөрсөн явдал юм⁵⁴. Тэрээр:

*Шударга чөлөөт өрсөлдөөнд үндэслэгддэг зах зээлийн эдийн засгийг хөгжүүлэхэд нийтийн ба хувийн өмчийн зохистой харьцаа тогтоож, тэдгээрийн олон хэлбэрийг дэмжин тэтгэх, **нийтийн өмчийг төр, орон нутгийн хооронд зөв хуваарилан, оноосон хямгадах эзэнтэй болгох**, хувийн өмчийг хуулиар хамгаалах гэгчийг манай Засгийн газрын болон шүүх эрх мэдлийн бүх шатны байгууллагын ажил үйлсэд гүнзгий нэвтрүүлэх зэргийн ухаалаг ажиллагаа энд чухал хэрэгтэй болж байна⁵⁵*

гэж Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлийн 1-д заасан “нийтийн өмч” гэх ойлголтын үзэл баримтлалыг тайлбарлаж байв. Түүнчлэн манай нэрт иргэний эрх зүйчдийн нэг, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн Н.Чинбат Иргэний эрх зүй лекцийн товчоон номдоо:

*Нийтийн өмч байх үндсэн шалгуур бол тухайн харилцааны зорилго нь нийгмийн зохион байгуулалттай хэсэг, бүлэг этгээд (тодорхой субъектийн хувьд ялгагдан нэршсэн)-ийн эдийн болон эдийн бус баялгийн шинжтэй хэрэгцээг хангахад чиглэгдсэн, тэдгээр хэсэг, бүлгийн нэгдмэл хүсэл зоригийн **үндсэн дээр эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах боломж нь тодорхойлогдож буй харилцаа юм⁵⁶***

⁵⁴ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 2017 он, 54 дүгээр тал.

⁵⁵ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 2017 он, 55 дугаар тал.

⁵⁶ Н.Чинбат, Иргэний эрх зүйн лекцийн товчоон, 2014 он, 180 дугаар тал

гэж нийтийн өмчийн үзэл санааг тодорхойлжээ.

Тус судалгааны ажлын эхний бүлэгт нийтийн өмч буюу *commons property* гэх ойлголтын мөн чанар нь хүн төрөлхтөнд зориулан байгаль дэлхийн бүтээсэн бүхэн бүх нийтийнх буюу бүгдийнх байх учир шалтгаантай гэх үзэл санаа Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь “нийтийн өмч” гэх ойлголтыг тайлбарлахад зохимжгүй болох нь дээрх судлаач, эрдэмтдийн үзэл номлолоос харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын Үндсэн хууль нийтийн өмчийг туйлын утгаар авч үзээгүй нь Б.Чимид агсны “Нийгмийн байгууллын эдийн засгийн үндэс нь бүхэлдээ төрийн тусгаар тогтнол, хүний эрх чөлөөт байдлын баталгаа болохын хувьд төрийн үүрэг, хүний эрхийн уулзварт огтлолцдог зангилаа асуудлын нэг мөн” гэж үзээд нийгмийн байгууллын эдийн засгийн үндэс нь зах зээлийн эдийн засаг болох, зах зээлийн эдийн засаг нь нийтийн ба хувийн өмчийг дэмжсэнээр бүрэлдэн тогтож, нийтийн өмчийг төр, орон нутгийн хооронд зөв хуваарилж, тэдгээр нь хямгадах эзэн нь байх учиртайг дэмжин тайлбарлаж байснаас тод харагдана. Харин иргэний эрх зүйч Н.Чинбат нийтийн өмчийг нийгмийн зохион байгуулалтын хэсэг, бүлэгт хамааруулан тайлбарласнаараа мөн л нийтийн өмчийг авч үзэх туйлын утгаас зайлсхийж, онолын хувьд *community commons* буюу нийгмийн бүлэглэл/олон нийтийн өмч гэх үзэл санааг илэрхийлжээ.

Эдгээрээс дүгнэвэл, Монгол Улсын Үндсэн хуульд “нийтийн өмч” хэмээх нэр томъёог хэрэглэхдээ дэлхий нийтийн буюу бүх хүн төрөлхтний гэх агуулгаар бус Монгол Улс хэмээх тусгаар улсад харьяалан хамаарах нийт олны хөрөнгө гэж үзэж, уг хөрөнгийг тэдний өмнөөс хямгадан эзэгнэх эрхийг төр, орон нутаг, нийгмийн зохион байгуулалттай бусад бүлэгт төрийн тусгаар тогтнол, хүний эрхийн чөлөөт байдлын баталгаа болгон оноож болохыг тунхаглан зөвшөөрсөн байна.

2.2. Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь төрийн нийтийн өмчийн үзэл баримтлал

Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр орсон нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус хуулийн 6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг дараах байдлаар өөрчлөн найруулжээ:

Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн нийтийн өмч мөн.

Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ.

Иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй.

Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг ашиглахдаа байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчимд нийцүүлэн түүний үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдож байх эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно.

Өөрөөр хэлбэл, (i) газар, (ii) газрын хэвлий, түүний баялаг, (iii) ойн нөөц, (iv) усны нөөц, (v) ан амьтан гэсэн байгалийн баялгууд төрийн нийтийн өмч гэх ангилалд хамаарч байна.

Нэгдүгээр бүлэгт өмч нь мөн чанараараа нийтийн ба хувийн гэсэн сонгодог хэлбэрт орших нь бараг л зайлшгүй хэдий ч энэхүү үндсэн хоёр төрлөөс гадна өмчийн бусад төрлийг бүтээж, өмчийн концепцийг шинээр тодорхойлох санаачилга судлаачдын дунд гарсаар байгааг мөн дурдсан. Нийтийн болон хувийн өмч оршин байх үндэслэл нь харьцангуй жам ёсны өнцгөөс тайлбарлагдаж байгаа бол төрийн өмч хэмээх ойлголт нийгэм, улс төрийн хүчин зүйлээр нөхцөлдөн бий болсон байдаг. Тодруулбал, Жереми Уолдроны тэмдэглэснээр төрийн өмч нь хэн нэг хувь этгээд аль нэг нөөц баялгийн талаар онцгой эрх

эдлэхгүй гэж үздэгээрээ нийтэд нээлттэй болон коммунити өмчтэй ойролцоо утгатай боловч тухайн хөрөнгийн хувьд төр онцгой байр суурь эзэлж, аливаа хувь этгээд уг хөрөнгөтэй хамааралтай байх эсэхийг тогтоосон дүрэм журмын дагуу шийдвэрлэх эрх бүхий өмчлөгч гэж тооцогддоогоороо дээрх хоёр төрлийн өмчөөс ялгаатай⁵⁷. Нийтийн өмчийн сонгодог харилцаанд хэн нэгэн этгээд дангаараа, эсхүл төлөөллөөр өмчлөгчийн эрхийг хэрэгжүүлдэггүй бол төрийн өмч гэх ойлголтын үзэл баримтлал нь нийтээрээ өмчилбөл зохих хөрөнгийн харилцаанд тэрхүү нийтийг төлөөлж төр товойн гарч ирж, өөрийгөө өмчлөгчөөр зарлан өмчлөгчийн эрхийг эдэлж эхэлж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар нийтийн өмчийг хүлээн зөвшөөрч нийгмийн байгууллын дөрвөн үндсийн нэг болох эдийн засгийн үндэс гэж үзэхдээ, үзэл баримтлалын хувьд нийтийн өмчийг туйлын утгаар нь бус харьцангуй утгаар нь хэрэглэхээр тусгасан талаар өмнө дурдсан. Тодруулбал, Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь нийтийн өмч нь өмчийг авч үзэх тулгуур онолын хувьд коммунити коммонс буюу олон нийт/бүлэглэлийн хүрээнд л нийтийн байх тэрхүү загвараар хуульчлагджээ. Харин тэрхүү хэсэг бүлэглэл гэдэг нь цааш дэлгэрүүлэн авч үзвэл зохих асуудал бөгөөд ямартай ч Монгол Улсын иргэд, ард түмэн гэх нэг бүлэглэлийг эн тэргүүнд ойлгож байгаа нь гарцаагүй. Магадгүй, эл асуудлыг Монгол Улсын Иргэний хуульд нарийвчлан зохицуулсанчлан олон нийтийн бусад бүлэглэл өөрийн өмчтэй байж болохыг ч үгүйсгэх аргагүй.

Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт (i) Монгол Улсын газар, (ii) газрын хэвлий, (iii) ой, (iv) ус, (v) амьтан, (vi) ургамал, (vii) байгалийн бусад баялаг ард түмний мэдэлд байхаар заасан нь Үндсэн хууль дахь “төрийн нийтийн өмч” гэх нэршлийн “нийт” гэх ойлголтын хүрээ хязгаарыг тодорхойлоход чухал ач холбогдолтой юм. Энэ заалтыг тус хуулийн 6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгтэй хамтатган хэрэглэвэл газар, газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан нь Монгол Улсын нийт ард түмний мэдлийнх агаад эдгээр өмчийг төр тэдгээрийг төлөөлөн удирдах боломжтойг илтгэсэн байж болох. Газар, түүний хэвлийн орон зай, баялгийн хамт, ой, усны нөөц, ан амьтан сонгодог утгаараа Монголын ард түмний өмч мөн хэдий ч

⁵⁷ Waldron, J. What is private property? Oxford Journal of Legal Studies, 329 дүгээр тал

ард түмэн Үндсэн хуулиараа өмчлөгчийн эрхийг түүнийг төлөөлөн төр хэрэгжүүлэхийг зөвшөөрчээ. Ингэхдээ тодорхой хөрөнгө буюу газрын хэвлийн баялаг, ашигт малтмалын хувьд онцгой нөхцөл болзлуудыг заасан нь Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 3, 4, 5 дугаар өгүүлбэрт тусжээ. Эдгээр өгүүлбэрт тодорхой төрлийн байгалийн баялгийг төрийн эрх бүхий байгууллага удирдахдаа баримтлах үндсэн чиг шугам, арга зүйг тусгаж өгснөөрөө ач холбогдолтой байж болох ч “төрийн нийтийн өмч” гэх концепц өмчийг тодорхойлох эрх зүйн философийн урт хугацааны зогсошгүй оролдлогын үүднээс авч үзвэл, дэвшил байж чадсан эсэх нь ихээхэн эргэлзээтэй хэвээр үлдсэн.

Төрийн нийтийн өмч нь нийтийн ба хувийн өмчийн дотоодод хамаарах, эсхүл бие даасан зэрэгцээ орших ангилал эсэх нь төдийлөн ач холбогдолтой биш. Гэсэн хэдий ч Б.Чимид агсны чухалчлан тэмдэглэснээр “нийтийн өмчийг төр, орон нутгийн хооронд зөв хуваарилан, оноосон хямгадах эзэнтэй болгох, хувийн өмчийг хуулиар хамгаалах гэгчийг манай улсын Засгийн газрын болон шүүх эрх мэдлийн бүх шатны байгууллагын ажил үйлсэд гүнзгий нэвтрүүлэх зэргийн ухаалаг ажиллагаа...” илүү чухал бөгөөд төрийн оролцоогүй нийтийн өмчийн төрөл Монгол Улсад байх боломжтой гэж үзвэл төрийн нийтийн өмч нь нийтийн өмчийн дотоодод хамаарах, тэр дундаа төрийн өмчийн дотоодод хамаарах, түүний нэгэн төрөл гэж ойлгогдож явах нь ч зүйтэй байж болох юм.

Уг чанартаа аливаа хөрөнгийн удирдлагыг төр хэрэгжүүлж байгаа үед ямар нэршилтэй байгаагаас үл хамаарах нэгэн асуудал бол агентын буюу менежментийн асуудал юм. Нэг өмчлөгч хэрэгжүүлэх үед утга учиртай байдаг “бусдын нөлөөллийг үл зөвшөөрөх эрх”-ийг төрийн болон орон нутгийн өмчийн хувьд хэт олон институт хэрэгжүүлж байгаа нь өмч эзэнгүйдэж, нөөцийг зохистой ашиглах зарчим алдагдахад хүргэдэг. Энэ нь шилжилтийн эдийн засагтай олон улс орны төрийн өмчийн харилцааны нийтлэг асуудлын нэг. Энэ бэрхшээлийг даван туулах зүй зохистой дүрэм журмыг тогтоох нь төрийн өмчийн эрх зүйн чухал үүрэг мөн.

2.3. Монгол Улс дахь төрийн өмчийн эрх зүйн өнөөгийн байдал

Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2019 онд нэмэлт, өөрчлөлт орж төрийн нийтийн өмч хэмээх шинэ нэр томъёог нэвтрүүлсэн хэдий ч өнөөдрийг хүртэл салбар хууль тогтоомжид холбогдох өөрчлөлт ороогүй байна. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай Монгол Улсын хуулийн 3 дугаар зүйлд зааснаар төрийн өмч нь төрийн нийтийн зориулалттай өмч, төрийн өөрийн өмчөөс бүрдэнэ. Төрийн нийтийн зориулалттай өмчид:

- Иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар;
- Газрын хэвлий, түүний баялаг;
- Ус, түүний доторх баялаг;
- Ой, түүний дагалдах баялаг;
- Ургамал, ан амьтны нөөц;
- Түүх, соёлын үнэт цогцолбор, хөшөө дурсгал;
- Археологийн болон палеонтологийн олдвор;
- Хуулиар нийтийн зориулалтаар ашиглахаар тогтоосон бусад эд хөрөнгө эдгээр хамаарна.

Төрийн өмчид хамаарах нийтийн зориулалттай эд хөрөнгийн өмчлөгчийн эрхийг Улсын Их Хурал (УИХ) хэрэгжүүлэхээр заасан байна. Хэдийгээр нийт ард түмнийг төлөөлөн нийтийн зориулалттай төрийн өмчийг өмчлөх эрхийг УИХ-д олгосныг буруутгах үндэслэлгүй боловч нийтийн зориулалттай эд хөрөнгөд хамааруулсан дээрх эд хөрөнгийн төрөл, мөн чанар, гүйлгээнд орох онцлогоос нь шалтгаалан УИХ өмчлөгчийн эрх, үүргийг бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлэх боломжтой эсэхийг анхаарах шаардлагатай.

Манай улсын хууль тогтоомжийн хувьд төрийн өмчийн эд хөрөнгийн тухайд өмчлөгчийн эрх, үүргийг хэрэгжүүлэх этгээдийн эрх үүргийн хуваарилалт ойлгомжгүй, замбараагүй байдалтай байгаагаас эд хөрөнгийн ашиглалт, захиран зарцуулалтад тавигдах хяналт суларч, улмаар төрийн өмчийн үр ашиггүй захиран зарцуулалт газар авах томоохон шалтгаан болж байгаа.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд зааснаар төрийн өөрийн өмчид дараах хөрөнгүүд хамаарна. Үүнд:

- 1) Төрийн байгууллага, албан газарт эзэмшүүлсэн эд хөрөнгө;
- 2) Төрийн өмчит үйлдвэрийн газарт эзэмшүүлсэн эд хөрөнгө;
- 3) Төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжийн төрд ногдох хувь хөрөнгө;
- 4) Улсын төсвийн хөрөнгө болон төрийн бусад тусгай сан;
- 5) Төрийн тусгай хэрэгцээний бэлтгэл нөөц;
- 6) Хуульд заасан бусад төрийн болон орон нутгийн өмчит төрөлжсөн мэргэшлийн эмнэлэг, нэгдсэн эмнэлгийн үл хөдлөх болон хөдлөх хөрөнгө, эдгээр болно.

Төрийн өмчийн дээрх ангилал өмчийн эрх зүйн үүднээс авч үзвэл зарим сул талтай болохыг дурдах нь зүйтэй. Нийтийн ба хувийн өмчийн хэлбэрийг Үндсэн хуулиар зөвшөөрч, хувийн өмчийн эрхийг Үндсэн хуулиар хамгаалахаар заасан нь санамсаргүй зүйл бус. Зах зээлийн эдийн засгийн харилцааны тулах багана нь хувийн өмч бөгөөд түүнийг баталгаатай хамгаалж гэмээнэ сая улс орны эдийн засгийн хөгжил тогтвортой байна. Хувийн өмчийн ихээхэн хэсэг хөдлөх хэлбэрээр оршдог хэдий ч хөдлөх эд хөрөнгө болон эдийн бус хөрөнгийн тогтвортой өсөлтийг хангаж, эдийн засгийг тэтгэгч хүч болох хөрөнгө бол үл хөдлөх эд хөрөнгө буюу газар билээ. Өнөөдөр Монгол Улсын газрын 99.9 хувь нь төрийн өмчид хэвээр байна. Харин хувийн эрх зүйн этгээдүүд төрөөс газрыг эзэмших, ашиглах гэсэн хоёр эрхээр шилжүүлэн авч бизнес эрхлэх, эсхүл хувийн хэрэгцээгээ хангаж байна. Улмаар энэ хоёр эрхийн төрлөөр авсан газар дээрээ барилга байгууламж барих, эсхүл газар тариалан эрхлэх, эсхүл мал ахуйгаа адгуулан амьдарч байгаа билээ.

Төрөөс газрыг эзэмших эрхээр шилжүүлэн авсан этгээд барьсан барилгаа өмчлөх эрхээ газрын эрхээсээ салангид байдлаар бүртгүүлж эхэлснээр өнөөдөр төрийн өмчийн газар болон хувийн өмчийн барилга байгууламжийн хоёр бүртгэлийн тогтолцоо Монгол Улсад бий болжээ. Гэтэл бизнес эрхлэгчдийн олон жилийн хөрөнгө оруулалтын үр дүн болсон барилга, байгууламжийн дэвсгэр газрыг Үндсэн хуулиар “төрийн нийтийн өмч” гэж зарласан нь хувийн өмчид суурилан хөгжих

учиртай зах зээлийн эдийн засгийн үүднээс харвал зөв зүйтэй алхам болсон гэж дүгнэх боломжгүй юм.

Энэ байдлыг зөөлрүүлэх нэгэн боломж нь төрөөс газрыг өмчлөх эрхээс бусад хэлбэрээр хувь этгээдэд шилжүүлэх эд юмсын хязгаарлагдмал эрх буюу *in rem* эрхийн төрлийг олшруулж бизнесийн салбараа дэмжих явдал. Түүнчлэн төрийн өмчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг боловсруулах үедээ төрийн нийтийн зориулалттай болон төрийн өөрийн хөрөнгө гэх ангиллыг цаашид ашиглах шаардлагагүй.

Төр бизнесийн салбараа дэмжихдээ бодлогын чанартай ашиглах боломжтой хөрөнгүүдээ улс үндэстний түүх соёлын хэрэгцээг хангах нийгмийн үнэт зүйл болсон хөрөнгөтэйгөө хольж хутгасан нь буруу болсон. Тодруулбал, хот суурин газрын дэвсгэр газар нь эдийн засгийн ач холбогдлоороо түүх соёлын үнэт зүйл, хөшөө дурсгал, археологи, палентологийн олдвортой нэг ангилалд байх, эдгээртэй адил зарчим бүхий эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулагдах ямар ч боломжгүй.

Төрийн өөрийн өмчийн тухайд мөн л төрийн өмчийн газрын асуудлыг хэрхэн харж байгаагаас ихээхэн зүйл шалтгаална. Төрийн өмчийн газрын харилцаанаас гадна төрийн өмчийн байгууллагын эрх зүйг боловсронгуй болгох нь төрийн өөрийн өмч гэж бидний нэрлэж заншсан төрийн өмчийн барилга байгууламж, хөдлөх бусад хөрөнгийн харилцааг цэгцлэх том эхлэл байх учиртай.

Аливаа эрх зүйн харилцаанд төр өөрийн байгууллагуудаараа дамжуулан оролцоно. Төр ийнхүү эрх зүйн харилцаанд оролцох зорилго нь нийтийн эрх ашгийг хамгаалах, төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх явдал байна. Гэвч түүний гэх тодотголтой эдийн болон эдийн бус хөрөнгө бүхэн үнэн хэрэгтээ ард түмний мэдэлд хамаарахгүй ч байж болно. Захиргааны зэрэг жижиг сажиг гэмээр хөрөнгийг энэ ангиллаас гадуур авч үзсэнээр энэ төрлийн хөрөнгийн удирдлага харьцангуй уян хатан байж, төрийн үйлчилгээг ард иргэдэд түргэн шуурхай хүргэх хүчин зүйл болох юм.

Төр үйл ажиллагаагаа хэвийн хэрэгжүүлэхэд хувийн бизнесийн нэгэн адил газар, байшин барилга, хөдлөх бусад хөрөнгө өдөр тутамдаа шаардлагатай болдог. Гэвч газар нутаг, төрийн байгууллын хувьд нэгдмэл тогтолцоотой улс учраас хувийн ба төрийн өмчийн үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх, бүртгэлийн тогтолцоо, загвар нь зарчмын хувьд

нэг бүхэл байх нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл, төрөөс хувь этгээдэд олгож байгаа газрын эрхэд тавигдах шаардлага нь нь төрийн өмчит нийтийн эрх зүйн этгээд ба төрийн өмчит хувийн эрх зүйн этгээдэд ч мөн нэгэн адил үйлчилж, адил журам⁵⁸, бүртгэл⁵⁹, шаардлага үйлчлэх нь зүйтэй. Ингэснээр бүхэлдээ хууль тодорхой байх зарчмын дор хяналтын ижил механизм ажиллаж, авлига, хээл хахууль, дур зоргоороо аяглах байдал буурах учиртай юм.

Төр өдөр тутмын үйл ажиллагаагаа хэвийн үргэлжлүүлэхэд шаардлагатай хөрөнгөөс ийнхүү хувийн салбарын үйл ажиллагаанд шууд нөлөөлөх болон төрийн байгууллагын дотоод үйл ажиллагааны шуурхай байдлыг хангахад чиглэгдсэн хөрөнгийг ялгаж салгаж чадвал хууль тогтоомж амьдралд наалдацтай, жинхэнэ чиг үүргээ олсон (*functional approach* гэж олон улсад нэрлэдэг) хэм хэмжээг бүрдүүлэх юм. Үүний тулд нийтийн эрх зүйн этгээдийн (төрийн байгууллагын) эрх зүйн статус, ангилал төрөл тодорхой болсон байх учиртай. Жишээ нь, засаглалын эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллага эсхүл эмнэлэг, сургууль, соёлын байгууллагуудын эрх зүйн үндэс зөв байвал тэдгээрийн өдөр тутмын үйл ажиллагаанд шаардлагатай хөрөнгийн талаарх эд хөрөнгийн эрхийг өмчийн эрх зүйн үүднээс зөв тогтоох боломжтой болох юм.

Товчдоо нийтийн эрх зүйн этгээдийн эд хөрөнгийн эрхийг өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч, түүнээс өмчийн болон гэрээний дагуу хариу төлбөртэй, төлбөргүйгээр ашиглах эрх авсан этгээд гэх мэтээр загварчлан хуульчилбал зохино.

⁵⁸ Хувийн өмчийн талаар төрөөс зарим тохиолдолд хуулиар олгосон хязгаарлалт хэрэгжүүлэх эрх нээлттэй хэвээр байна.

⁵⁹ Төрийн өмчийн үл хөдлөх эд хөрөнгийг бүртгэнэ гэдэг нь төр өөрийн өмчлөх эрхтэй газраа бүртгэх ёстой гэх агуулга биш, харин төр өөрийн байгууллагадаа олгосон газрын *in rem* эрхээ хувьд олгосон газрын *in rem* эрхийн бүртгэлтэй нэгэн ижил загвараар бүртгэхийг хэлж байна. Түүнчлэн төрийн өөрийнх нь байгууллагууд хоорондын харилцаанд ашиглагдах өмчийн бүртгэл байх шаардлага бас бий.

2.4. Монгол Улс дахь орон нутгийн өмчийн эрх зүйн үндэс

Монгол Улсын Үндсэн хуульд эс тусгагдсан боловч Иргэний хууль, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд дурдагдсан, сүүлийн үед судлаачдын сонирхол татаж буй нийтийн өмчийн нэгэн хэлбэр бол орон нутгийн өмч юм. Олон нийтийн, шашны гэх мэт үзэл санааны тодорхой бүлэглэлээс орон нутаг нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн шинжээрээ нэгдсэн бүлэглэл болохын хувьд ялгаатай. Орон нутгийн өмчийн асуудал хувийн эрх зүйн гэхээсээ нутгийн өөрөө удирдах харилцааг судлах Үндсэн хуулийн болон захиргааны эрх зүйн нэгэн чухал сэдэв мөн билээ. Төр, улс, нийт зэрэг ойлголтоос гадна төр ба орон нутаг, бүх ард түмний эрх ба орон нутгийн уугуул иргэдийн эрх ашгийн харилцааны асуудал судалгааны чухал сэдэв болж байна.

Нийт буюу ард түмэн өмчтэй байх нь зүйн хэрэг. Учир нь Монгол Улс нэгдмэл төрийн байгууламжтай тусгаар тогтносон улс, монгол хүмүүсийн нийтлэг эрх ашиг байгаа цагт уг ашиг сонирхлыг хамгаалах тогтолцоо байх нь чухал, эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах ард нийтийн эн тэргүүний нийтлэг хэрэгцээ шаардлагын хүрээнд тэдэнд нийтээрээ эзэмшиж, ашиглаж байвал зохих эд хөрөнгө байх нь ч зүй хэрэг. Түүнчлэн тэдний өмнөөс эдгээр эрх ашиг, эд хөрөнгийг арчлан хамгаалах төр хэмээх институцийн хөдөлгүүрийг хэвийн ажиллуулахын тулд эд хөрөнгийн бааз суурь шаардлагатай. Энэхүү энгийн гаргалгааны хүрээнд бид нийтийн буюу тэр дундаа төрийн өмч оршин байх үндэслэлийг тодорхойлж болно.

Тэгвэл орон нутаг гэж ямар газар вэ? Орон нутгийн өмч нь төрийн өмчөөс тусдаа ойлголт уу? Орон нутгийн иргэд гэж хэн бэ? Тэд ард түмний нэг хэсэг болохын хувьд нийтлэг эрх ашгаа хамгаалуулахаас гадна орон нутгийн иргэн болохын хувьд эдлэх, хамгаалагдах эрх ашигтай байх боломжтой юу? Энэ бүх асуудал зүй ёсоор хариулт нэхэж байна.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль нийт 10 бүлэг 82 зүйлтэй. Үүнээс 9 дүгээр бүлэг буюу нийт 6 зүйл нь орон нутгийн өмчтэй холбоотой харилцааг шууд зохицуулсан байх ба хуулийн холбогдох заалтыг иш татан хэрэглэхээр тусгажээ. Орон нутгийн өмчийг төрийн өмчийн нэгэн адил нийтийн зориулалттай, орон

нутгийн өөрийн өмч хэмээн ангилан хувааж байна. Орон нутаг өмчтэй байх норматив үндэслэл бол эн тэргүүнд нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал юм. Энэ талаар Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимид “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал” номдоо “муниципальный” өмч яагаад байвал зохистойг дараах байдлаар тайлбарласан байна.

Монгол Улс Үндсэн хуулийн 4 дүгээр бүлгийн 59 дүгээр зүйлийн 1-д “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ” гэж заасан нь нийгмийн удирдлагыг төрийн ба өөрөө удирдах удирдлагын үндсэн дээр хэрэгжүүлэх тодруулбал, төрийн ба олон нийтийн хоёр хэлбэрийн аль алиныг бодолцсон үндэслэлийг өөртөө агуулж байгаа юм⁶⁰.

Төрийн ба олон нийтийн, мөн нөгөө талаас төлөөлөх болон шууд ардчиллын олон хэлбэртэй, төвөгтэй үзэгдэл болох нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагуудад үйл ажиллагааны материаллаг нөхцөл болж байгаа эдийн засгийн үндсийг зайлшгүй шаардахыг Б.Чимид агсан тодорхой дурдаж, орон нутгийн өмч нь төрийн өмч хэмээх ойлголттой зөв уялдаанд оршсоор байх нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тулгуур үзэл баримтлалын нэг болохыг тэмдэглэн үлдээжээ.

Нутгийн удирдлагын талаарх Үндсэн хуулийн үзэл санаанаас өмнө дурдсан олон асуултад хариулт авч болох юм. Ерөнхий агуулгаар орон нутаг хэмээх ойлголт нь олон нийтийн бүлэглэлийн нэгэн төрөл хэлбэр мөн боловч Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай, Иргэний хуулиудад заасан орон нутаг хэмээх ойлголтыг нутгийн өөрөө удирдах ёсыг бодитой хэрэгжүүлэх байгууллага болох нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага буюу аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал (төлөөллийн өмчлөгч) хэлбэрээр ойлгон зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай гэх дүгнэлт гарах юм. Засаг захиргааны тухайн нэгжийн Засаг дарга нь төрийн удирдлагын босоо түвшний субъект бөгөөд түүний үйл ажиллагаа нь

⁶⁰ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хоёр дахь хэвлэл, Чимид сан, 2017 он, 328 дугаар тал

харьяалан захирах дээд удирдлагаас олон талаар хамааралтай байх тул орон нутгийн өмчийн асуудлаар түүний хэрэгжүүлэх эрх үүргийг орон нутгийн өмчлөгчийн хувиар хэрэгжүүлнэ гэж ойлгох боломжгүй.

Удирдлагын төвлөрлийг сааруулж, засаглалын эрх мэдлийг хуваарилахын зэрэгцээ Үндсэн хуулиар бий болгосон нэгэн үнэт зүйл нь төрийн босоо удирдлагын цэвэр хэлбэрийг улс орон даяар дангаар хэрэгжүүлэхээс илүүтэй орон нутгийн иргэдийн удирдлагыг тухайн төвшинд хүлээн зөвшөөрч, баг сумын хөгжлийг хөхүүлэн дэмжих тулгуур зарчмын нэг нутгийн өөрөө удирдах ёсыг тунхагласан явдал байжээ. Иймд энэхүү үнэт зүйлийг хэвээр хадгалах, цаашид зөв голдирлоор нарийвчлан зохицуулахын тулд өөрөө удирдах ёсны оршин тогтнох нэгэн үндэс болсон эдийн засгийн бааз суурь, өмчийн харилцааг зохистой төвшинд хамгаалах явдал юм. Ингэхдээ газар, түүний хэвлий, ой, усны сан зэрэг төрийн нийтийн өмчийн зүйлстэй хэрхэн харилцах, нөгөө талаас орон нутгийн хүн амын үйлчилгээнд зориулсан объект, энэ төрлийн үйлчилгээг хэрэгжүүлэхэд орон нутаг ба хувийн хэвшил хэрхэн хамтран ажиллавал зохистойг төр хувийн хэвшлийн загварчлалд тулгуурлан зохицуулахыг анхаарах нь зүйтэй⁶¹.

Гадаадын цөөнгүй оронд орон нутаг газар өмчлөх эрхтэй байхаар зохицуулсан байдаг. Харин манай улсын хувьд иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар төрийн нийтийн өмч байхаар Үндсэн хуульд зааснаас ямар ч газар орон нутгийн өмчлөлд байх боломжгүй. Хэдий тийм боловч орон нутгийн газрын эдлэх эрхийг хууль зүйн хувьд тодорхой болгох нь хуулийн үүрэг.

Нэгэнт газрыг орон нутаг өмчлөх боломжгүй тул манай улсын нөхцөлд газар эдлэх эрхийг эдийн баялгийн онцлог төрлийн *in rem* эрх гэж үзэх нь хууль зүйн хувьд зөв гарц байж болох юм. Харин орон нутгийн газрыг эдлэх *in rem* эрхийн хүрээг хэрхэн тодорхойлохоос орон нутгийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын газрын талаар эдлэх эрхийн хүрээ хязгаар шууд шалтгаална. Гэвч аль ч тохиолдолд газар өмчлөх эрхийн хязгаараас давж гарах хууль зүйн боломж үгүй.

⁶¹ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хоёр дахь хэвлэл, Чимид сан, 2017 он, 340, 341 дүгээр талыг ерөнхийд нь үзнэ үү.

2.5. Монгол Улс дахь олон нийтийн ба шашны өмчийн эрх зүйн үндэс

Монгол Улс дахь нийтийн өмчийн дараагийн нэг хэлбэр нь олон нийтийн өмч байх талаар Иргэний хуульд тусгажээ. Өмнө дурдсанчлан өмчийн зүйлийг ангилсан зүй тогтлоос үзвэл, нийтийн өмчид багтаж буй өмчлөлийн нэг зүйлд нэгэн зэрэг олон өмчлөгч байх бол нийт ард түмэн биш орон нутгийн, шашны гэх мэт олон нийтийн тодорхой бүлэглэлүүд өмчлөх эрхтэй байдаг. Олон нийт (*community*) хэмээх ойлголт нь албан ба албан бусаар нийгмийн тодорхой бүлэглэлийг илтгэсэн нэр томъёо гэж үзвэл орон нутгийн болон шашны өмч гэх ангилал ерөнхий утгаараа нийтийн өмчийн хэлбэрт хамаарна.

Монгол Улсад хуулийн этгээдийн хэлбэртэй атал олон нийтийн өмчийн хэлбэрт үндэслэж хуульчилсан байгууллагад Олон нийтийн радио телевиз ордог. Тэрчлэн сүүлийн үед зарим судлаач Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн дагуу байгуулагдсан нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд гэх Хуульчдын холбоог олон нийтийн өмчийн хэлбэртэй гэж тайлбарлах болжээ⁶².

Олон нийтийн радио телевиз нь Олон нийтийн радио телевизийн тухай хуулийн 3.1-д заасны дагуу хуулиар байгуулагдах “...гагцхүү олон нийтийн эрх ашигт үйлчилдэг, тэдний өмнө хариуцлага хүлээж, хяналт дор нь үйл ажиллагаагаа явуулдаг ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд” байна. Гэвч энэ харилцаанд нэгэн ойлгомжгүй зүйл байгаа нь хуулийн этгээдийн хэлбэрээр байгуулагдсан этгээд олон нийтийн өмчтэй байх боломжтой юу гэх асуулт гарна. Байгууллагын эрх зүйн үүднээс тайлбарлавал, хуулийн этгээд нь тусгайлсан өмчтэй байж, түүгээрээ эрх, үүрэг бий болгох, эрх үүргээ хэрэгжүүлснээс бий болсон хариуцлагыг тусгайлсан өмчөөрөө хүлээх зохилдлогоотой. Энэ тохиолдолд олон нийтийн өмчийг удирдах харилцаанд тухайн өмчид суурилсан хуулийн этгээд, хураамж төлж байгаа

⁶² А.Эрдэнэцогт, Нийтийн өмчийг шүүхээр хамгаалах асуудал “...Гэвч олон нийтийн радио телевизийн “нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд” гэх зохион байгуулалт-эрх зүйн хэлбэр нь өмчийн харилцаанд онцлог байдал үүсгэх үндэслэл байж болох юм. Гэвч энэ нь нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн олон нийтийн өмчийн мөн чанарыг тайлбарлах үндэслэл биш” Нийтийн болон хувийн өмчийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал сэдэвт МУИС-ийн 70 жилийн ойд зориулсан эмхэтгэл, 2012 он, 69 дүгээр тал.

гишүүд ямар үүрэгтэй оролцох нь ойлгомжгүй болжээ.

Нөгөөтэйгүүр, тус хуулийн 18 дугаар зүйлд Олон нийтийн радио, телевизийн нэвтрүүлгийн үйлчилгээний хөлсийг нийтийн антен, өөрийн сансрын хүлээн авах, нэвтрүүлэх станц, кабелийн телевизийн шугамтай эсэхээс үл хамааран айл өрхөд болон байгууллага, аж ахуйн нэгжид радио-хүлээн авагч, телевизор тус бүрээр тооцон ногдуулахаар, энэхүү хөлс нь олон нийтийн радио телевизийн орлогын үндсэн эх үүсвэр байхаар мөн хуулийн 17 дугаар зүйлд зохицуулжээ. Эндээс үзвэл радио хүлээн авагч болон телевизор бүхий айл өрх бүр (айл өрхийн гишүүн бүр) энэ хуулиар тодорхойлсон байгууллагын гэх данстай хөрөнгийн өмчлөгч байна гэж үзэхээр байна.

Гэвч хууль бүхэлдээ өмчлөгч нар нь өмчийн зүйлийн талаараа эд хөрөнгийн аливаа эрхийг шууд эдлэхийг чухалчлаагүй харин хараат бус, үнэн зөв мэдээллийг олж авах эрхийг хөлс төлж буй олон нийтэд олгохыг зорьжээ. Харин эдгээр хөлс төлбөрийг олж авч буй Олон нийтийн радио телевиз гэх хуулийн этгээд нь уг хөлс төлбөр, түүнээс бий болсон ашиг орлогыг өмчлөгчийн нэгэн адил шууд эзэмшиж ашиглан, захиран зарцуулж байна. Эндээс Иргэний хуулиар зохицуулсан олон нийтийн өмчийн хэлбэр гишүүнчлэлгүй байгуулагдсан хувийн эрх зүйн зарим төрлийн хуулийн этгээдийн өмчийн харилцаанаас мөн чанарын хувьд ямар ялгаатай болохыг ойлгоход нэн бэрхшээлтэй байна.

Шашны өмчийн харилцаа ч дээрхийн нэгэн адил хувийн өмчийн хэлбэрээс ялгаж тайлбарлахад ихээхэн төвөгтэй байдлыг үүсгэдэг. 1993 онд батлагдсан Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуульд зааснаар шашны үйл ажиллагааг шашны байгууллагууд эрхлэх бөгөөд тус байгууллага нь сүм, хийд, төв гэх мэт нэртэйгээр байгуулагдаж болох юм. Олон нийтийн ба шашны өмчийн хэлбэрийн хувьд асуудлын гол нь аливаа ашиг сонирхлоороо нэгдэн нийлсэн бүлэглэлүүд хуулийн болон хуулийн бус этгээдийн хэлбэрээр зохион байгуулалтад орж байгаатай холбоотой.

Хэрэв эдгээр бүлэглэл хуулийн этгээдийн хэлбэрээр зохион байгуулалтад орсон бол тэр нь Иргэний хуульд заасан ашгийн болон ашгийн бус 5 төрлийн хуулийн этгээдийн аль нэг хэлбэрийг сонгох нь дамжиггүй. Хуулийн этгээдийн хэлбэрийг сонгосон бол тухайн хуулийн этгээд ба түүний хөрөнгийн хоорондын харилцаанд хувийн эрх зүй дэх дангаар өмчлөх өмчийн эрх зүй, харин түүний үүсгэн байгуулагч гишүүд

ба хуулийн этгээдийн хоорондын харилцаанд дундын өмчийн эрх зүй үйлчлэх учиртай мэт.

Хуулийн этгээд байгуулахгүйгээр бүлэглэлийн харилцаа үүсгэсэн бол иргэний эрх зүйн дундын өмчийн харилцаанаас хэрхэн ялгах, ер нь ийнхүү ялгах шаардлагатай эсэх нь ч өөрөө сонирхол татсан асуудал юм. Гаднын зарим орны хувьд уугуул ба суурьшмал иргэдийн харилцаа, олон төрлийн шашны идэвхтэй үйл ажиллагаанаас шалтгаалан нийтлэг ашиг сонирхлын томоохон бүлэглэлүүд үүсгэх нь түгээмэл байдгаас олон нийтийн болон шашны өмчийн харилцаа идэвхтэй байх бөгөөд энэ нь хувийн эрх зүйн төдийгүй захиргаа, үндсэн хуулийн эрх зүйн чухал судлагдахуун болдог.

Гадны улс орнуудад албан бус олон нийтийн бүлэглэл олон байх бөгөөд нэгэнт олон нийтийн дундын нөөц хязгаарлагдмал тул энэ нөөцийг зүй зохистой удирдах, хянах, ашиглах дүрэм журмыг тогтоох нь элбэг. Жишээ нь, дундын газар дээр бэлчих малын тоог хязгаарлах, тохиромжтой гэж үзсэн нөөцөд болон хэрэглэх тоног төхөөрөмжид хязгаарлалт тогтооход чиглэсэн дүрэм журам байх боломжтой. Уламжлалт олон нийтийн бүлгийн хөрөнгө нь бүлэглэлийн бус этгээдийн хувьд хаалттай байх ба бүлгийн оролцоогоор л хязгаарлагдаж, цөөн тохиолдолд шилжих, буюу бусдад худалдаалж болдог.

2.6. Бүлгийн дүгнэлт

Монгол Улс Үндсэн хуульдаа нийтийн ба хувийн өмч нь тусгаар улсын эдийн засгийн үндэс болохыг зөвшөөрсөн хэдий ч нийтийн өмч хэмээх ухагдахууныг нэр заасан тодорхой хөрөнгүүдийн хувьд сонгодог буюу туйлын утгаар нь өргөн хүрээнд хэрэглээгүйг тус хуулийн 6 дугаар зүйлийн нэгдүгээр хэсэгт заасан тодорхой хөрөнгүүд “ард түмний мэдэлд байх” гэсэн ойлголтоос харж болно. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлд 2019 онд өөрчлөлт оруулж газар, газрын хэвлийн, ой, ус, ан амьтан гэх байгалийн баялгийг төрийн нийтийн өмч байхаар заасан нь практик хэрэглээ талаасаа төдийлөн цоо шинэ зүйл биш юм. Харин өмчийг тайлбарлах онол, хандлага, өмчийг тодорхойлох гэж оролдсон эрх зүйн философийн сэтгэлгээ, үзэл санааны хувьд төдийлөн дэвшилтэт алхам болж чадаагүй гэж дүгнэж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн нэмэлт, өөрчлөлтийн суурь үзэл санаа байгалийн баялаг, тэр дундаа газрын хэвлийн үр өгөөжийг ард нийтэд тэгш хүртээх боломжийг бодит болгоход түлхэц болох нь дамжиггүй байх хэдий ч харамсалтай нь төрийн өмчийн харилцаанд өнөөдрийг хүртэл оршсоор байсан суурь олон асуудалд гарц шийдэл санал болгож чадаагүй юм. Монгол Улс зах зээлийн эдийн засгийн суурь элемент хувийн өмчийг үүсгэх зорилгоор төрийн өмчийг хувьчлан шинэ Үндсэн хуулийн дагуух эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн салбарын шинэтгэлүүдийг эхлүүлсэн боловч эдийн баялгийн эрх зүйн шинэтгэл, тэр дундаа төрийн өмчийн эрх зүйн шинэтгэл хамгийн удаашралтай, дэвшилтэт бус хэлбэртэй байгаа газрын хувьчлал, төрийн өмчийн газрын эрх зүйн боловсронгуй бус байдал, төрийн өмчит компанийн засаглалын өнөөгийн нөхцөл байдлаас харж болно. Энэ талаар Үндсэн хууль дахь “төрийн нийтийн өмч”-ийн концепц тодорхой гарц санал болгосонгүй.

Монгол Улсад нийтийн өмчийн харилцааг ойлгох, тайлбарлах өнөөгийн онол, практикийн чиг хандлага харьцангуй ээдрээтэй байна. Нийтийн эд зүйл, нийтийн хөрөнгийн харилцаа иргэний эрх зүйн гэхээсээ захиргааны эрх зүйн зохицуулах зүйл болно. Өмчлөгч, өмчлөлийн зүйл, өмчлөх эрхийн агуулга болон хязгаарлалт, хамгаалалт гэх мэт өмчийг ойлгох үндсэн ухагдахуунууд хувийн эрх зүйд хамаарахын зэрэгцээ захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээ нь эдгээр асуултад хариулахуйц боловсронгуй болоогүйгээс төрийн өмчийн талаарх тодорхойгүй харилцаа бүрт хариултыг хувийн эрх зүйгээс эрэлхийлж байна. Улмаар нийтийн өмчийн хэлбэрийн ангиллын цаашдын зохицуулалтыг аль нэг захиргааны хууль тогтоомжид бус хувийн эрх зүйн үндсэн эх сурвалж болсон Иргэний хуульд зохицуулсан нь онолын суурь ойлголтыг буруу тайлбарлаж эхлэх шалтгаан болжээ.

Ард түмний мэдэлд байх, ач холбогдол бүхий эдгээр хөрөнгийг төрийн өмч эсхүл төрийн нийтийн өмч гэж нэрлэх нь төдийлөн ач холбогдолтой бус гагцхүү эдгээрийг ард түмнийг төлөөлөн хэрхэн захиран зарцуулах, хэрхэн гүйлгээнд оруулах, хэрхэн ил тод байх, хэрхэн үр өгөөжийг хүртээх талаарх хэм хэмжээг боловсронгуй болгох нь чухал. Иймд төрийн нийтийн өмчийн харилцааг дэлгэрүүлэн зохицуулах захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээг бүрдүүлэхдээ тухайн хөрөнгийн хувьд ард түмэн адил, тэгш эрхтэй байх, төр түүний үйл

ажиллагааг хэрэгжүүлэгч байгууллагууд нь эдгээр эд хөрөнгийн харилцаанд гагцхүү агентын буюу удирдах, менежмент хийх чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгааг үндэслэж, хөрөнгийн зарцуулалт, ашиглалт нээлттэй, ил тод, хяналттай, бүртгэлтэй, хариуцах эзэнтэй байх үндсэн үзэл баримтлалд суурилах нь зүйтэй.

Төрийн нийтийн болон бусад өмчийн талаарх ерөнхий хууль байх нь зүйтэй болов уу. Ингэхдээ төрийн нийтийн өмчид Үндсэн хуулийн дагуу багтаасан хөрөнгүүдийг “төрийн нийтийн өмч” гэх нэг малгай дор нэгтгэн зохицуулах ямар ч боломжгүйг бид анхаарах ёстой. Хэрэв ингэх гэж оролдвол хууль дотооддоо учир шалтгааны холбоос муутай, эсхүл чиг үүргийн ашиг тусгүй, тунхгийн чанартай баримт болох биз ээ. Учир нь төрийн нийтийн өмчид Үндсэн хуулийн дагуу хамаатуулсан газар нь газрын хэвлийн баялаг, ашигт малтмалаас харьцангуй том цар хүрээтэй, зохицуулалт нь иргэн бүрт хүртээмжтэй, хүн бүрийн хувийн амьдрал, бизнесийн салбарт үр дагавар өндөртэй атлаа улс орны тусгаар тогтнол гэх ойлголтын илрэл болсон хөрөнгө байдаг.

Газрыг Үндсэн хуульд төрийн нийтийн өмч гэж хуульчлахдаа түүний бизнесийн буюу эдийн засгийн үр өгөөжийг эс хайхарсан шинж байдал ажиглагдаж байна. Иймд газрын талаарх салбарын хууль тогтоомжийг захиргааны ба иргэний эрх зүйн хэм хэмжээний тусламжтай бүтээх ёстой. Өөрөөр хэлбэл төрийн ба хувийн өмчлөлийн аль ч төрлийн газрын харилцаанд адил механизм (зарим төрлийн төрийн нийтийн эрх зүйн хязгаарлалт байхыг үгүйсгэхгүй) үйлчлэхээр бодолцоо ёстой.

Үндсэн хууль дахь төрийн нийтийн өмчийн өөр нэг чухал хэсэг нь газрын хэвлийн баялагт хамаарч байна. Үндсэн хуульд дурдсанчлан газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг монгол хүн хүртэх механизм цогц байх биз. Энэ харилцааг төрийн нийтийн өмчийн нэг “малгай” дор зохицуулах боломжгүй. Үүний тулд юуны өмнө төрийн өмчийн хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх институтын зөв тогтолцоо бүрдсэн байхыг шаардах болов уу. Энэ талаар дараагийн бүлгүүдэд авч үзэх болно.

Орон нутгийн өмчийн зохицуулалтыг Үндсэн хууль дахь орон нутгийн өөрөө удирдах ёсыг дэмжих үзэл баримтлалд нийцүүлэн огт үгүйсгэлгүйгээр, орон нутгийн иргэдийн нийтийн хэрэгцээгээ хангах нийтлэг үйлчилгээгээр хангагдах хүрээнд аж ахуй эрхлэлтийг дэмжих байдлаар, өөрийн орны хэв шинжид тулгуурлан авч үлдэх нь зүйтэй.

ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. ГАДААДЫН ЗАРИМ ОРНЫ НИЙТИЙН БА ТӨРИЙН ӨМЧИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, АНГИЛАЛ

Аливаа улс орны өмчийн харилцаанд тухайн улс хамаарч байгаа эрх зүйн тогтолцооноос гадна улс төрийн тогтолцоо, байгалийн баялгийн төрөл, хэмжээ ихээхэн нөлөөтэй болохыг анзаарч болно. Өмчийн эрх зүйн сэдвээр бичсэн зарим судлаачийн бүтээлээс харвал, зах зээлийн эдийн засаг бүхий орнуудад нийтлэг ба иргэнлэг эрх зүйн аль ч системтэй байсан нийтийн өмч гэх ойлголтоос гадна засаг захиргааны нэгжийн өмч (*municipal property*), хувийн өмч (*private property*) гэх үндсэн ангиллын хүрээнд дүрэм журмаа бий болгосон бол хуучин социалист тогтолцоотой байсан, өдгөө зах зээлийн системд шилжсэн эсхүл байгалийн баялаг ихтэй улс орнуудад төрийн өмч гэх ойлголт өргөн хэрэглэгдэж байна. Тухайлбал, эх газрын эрх зүйн тогтолцоонд хамаарах боловч өмнө нь социалист дэглэмтэй байсан зүүн Европын олон улсад төрийн өмчийн концепц оршоор байгаа бол мөн адил эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой ХБНГУ-ын төрийн өмчийн концепц нь нийтийн эзэмшлийн концепцоор түлхүү илэрч байна.

ХБНГУ-ын захиргааны эрх зүйд энэ чиглэлээр үндсэн хоёр хандлага ажиглагддаг тухай судлаачид дурджээ. Тодруулбал, нийтийн эд зүйлсийн эрх нь хувийн эрх зүйн өмчлөх эрхтэй адил төгс утгаар авч үзэх ёстой гэсэн эхний хандлага (нийтийн өмчийн хандлага), нийтийн эд зүйлсийг эзэмших хязгаарлагдмал эрхийн ойлголт буюу нийтийн эд зүйлсийн гэсэн хоёрдох хандлага юм⁶³. Орчин үеийн ХБНГУ-ын эрх зүйд “нийтийн өмч”-ийн онол гэхээсээ хязгаарлагдмал эрхийн онол буюу нийтийн эд зүйлсийн үзэл санаа давамгайлж байна⁶⁴.

⁶³ Г.Банзрагч, Нийтийн өмчийн субъект, өмчлөх эрхийн онцлог, Нийтийн болон хувийн өмчийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал сэдэвт МУИС-ийн 70 жилийн ойд зориулсан эмхэтгэл, эрдэм шинжилгээний илтгэл, 2012 он

⁶⁴ Мөн тэнд

3.1. ХБНГУ дахь нийтийн юмс ба түүний ангилал

ХБНГУ нь иргэнлэг эрх зүйн уламжлал дотор *Germanic* эрх зүйн бүлд хамаарах улс юм. Тус улс нь орон нутгийн хууль тогтоох эрх мэдэл бүхий, өөрийгөө удирдах 16 муж (*Bundeslander*), үндэстний хэмжээнд баримтлах хууль буюу бодлого тогтоох үндэсний засаглалын байгууллага бүхий Холбооны улс билээ. Өмчлөх эрх ба үл хөдлөх эд хөрөнгийн харилцааг Холбооны хэмжээнд нэгдмэл актаар зохицуулдаг нь ХБНГУ-ын Иргэний хууль юм⁶⁵. Тус хуулиар өмчлөх эрх, газар болон газартай холбоотой эрхийг зохицуулна. Газар ашиглахтай холбоотой бусад харилцааг Газрын бүртгэлийн тухай, Орон сууц өмчлөгчдийн тухай, Барилга байгууламжийн түрээсийн тухай хууль (*Erbbaurecht*)-иудаар зохицуулдаг⁶⁶. ХБНГУ-ын эрх зүйн тогтолцоонд үл хөдлөх эд хөрөнгө ба газар нь нэг ойлголт бөгөөд төрийн ба хувийн өмчийн өмчлөх эрхийг мөн чанарын хувьд ялгаагүй гэж үздэг.

ХБНГУ-ын Үндсэн хуульд төрийн өмчийн талаарх тусгайлсан харилцааг зохицуулсан хэд хэдэн зүйл заалт байдгаас дурдвал 89 (1), 90 (1), 134, 135, 135а гэсэн заалтуудыг нэрлэж болно. Тус улсын Үндсэн хуулийн 89 (1), 90 (1)-д заасны дагуу усан болон хурдны зам, хаант засаглалын үеийн Германы авто зам (*road*)-ууд нь Холбооны өмчлөлд байна⁶⁷. Үндсэн хуулиас доош төвшинд төрийн өмчийн харилцааг зохицуулах голлох хууль нь Холбооны ба мужийн холбогдох Төсвийн тухай хууль юм. Төсвийн тухай хуулиар төрийн өмчийг хэрхэн удирдах, хувьчлах, захиран зарцуулахтай холбоотой голлох харилцааг зохицуулдаг бол өөр олон дүрэм журмаар нарийвчилсан харилцааг зохицуулж байна⁶⁸.

⁶⁵ Paasch, p. 25.

⁶⁶ 'STATE ASSETS (PUBLIC OWNERSHIP) IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY' <http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/10_03_2011_16_33_Groep1.pdf> [accessed 9 February 2021].

⁶⁷ 'Basic Law for the Federal Republic of Germany' <https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/> [accessed 14 February 2021].

⁶⁸ 'STATE ASSETS (PUBLIC OWNERSHIP) IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY'.

Нийтийн юмс буюу төрийн өмчийн ангилал

ХБНГУ-ын эрх зүйд төрийн өмчийг үндсэнд нь хоёр ангилдаг бөгөөд энэ нь Лоренз Вон Штэйний төрийн өмчийн дуализмд үндэслэдэг байна. Үүний дагуу төрийн өмч нь (i) Захиргааны хөрөнгө, (ii) Санхүүгийн хөрөнгө гэж ангилагдана. Захиргааны хөрөнгө гэж нийтийн засаглалын чиг үүргээ хэрэгжүүлэх зорилгоор төрөөс хангаж байгаа бүх нөөцийг хэлдэг бол санхүүгийн хөрөнгө гэж нийтийн зориулалтаар шууд хэрэглэгддэггүй, төр ирээдүйд зорилгоо хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай “идэвхгүй хөрөнгө”-ийг хэлдэг аж⁶⁹. Захиргааны эд хөрөнгийг дотор нь дараах байдлаар хоёр ангилдаг.

- а) Захиргааны дотоод орчинд хэрэглэгдэх хөрөнгө: Захиргааны үйл ажиллагааны зорилтыг хэрэгжүүлэхэд үйлчлэх дотоод хэрэгцээний эд хөрөнгө;
- б) Гадаад орчинд хэрэглэгдэх захиргааны хөрөнгө: Нийтийн тусгай хэрэгцээнд зориулан гадаад талд байрлуулсан эд хөрөнгө⁷⁰. Жишээ нь нийтийн зам талбай, сургууль, музей, театр, эмнэлэг зэргийг ойлгоно. Эдгээр эд хөрөнгөд иргэд нэвтрэх эрх, хэрэглэх баталгааг төрөөс хангах үүрэгтэй. Нийтийн эд зүйлс бүр нийтийн захиргааны өмчлөлд байх албагүй бөгөөд түүнийг шинээр бүтээх, үгүй хийх, ашиглахтай холбоотой харилцааг нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулж, хуулиар хувийн эрх зүйн этгээдэд үүрэг болгосноос бусад тохиолдолд энэ төрлийн эд хөрөнгийн бүрэн бүтэн байдлыг нийтийн захиргааны байгууллага хэрэгжүүлдэг байна.

Лорензын ангиллаар санхүүгийн хөрөнгө захиргааны зорилт, чиг үүргээ хэрэгжүүлэх харилцаанд завсрын буюу холбох шинжтэй хөрөнгүүд байна. Энэ хөрөнгө нь дотроо мөн дэд хэсгүүдэд хуваагдах бөгөөд эхний бүлэг хөрөнгө нь төрөөс авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээний үр дүнг нэмэгдүүлэх, төр бүтцийн болоод нийгмийн бодлогоо хэрэгжүүлэх

⁶⁹ ‘STATE ASSETS (PUBLIC OWNERSHIP) IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY’, p. 3.

⁷⁰ ‘STATE ASSETS (PUBLIC OWNERSHIP) IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY’.

баталгаа нь хангагдах эдийн засгийн шинжтэй хөрөнгүүд байна⁷¹. Жишээ нь, төрийн өмчийн компаниуд (*publicly owned companies*), хувьцаа, бэлэн мөнгө, банкны тэнцэтгэл, зээл шаардах эрх зэрэг нь үүнд багтана. Санхүүгийн хөрөнгөд хамаарах хоёр дахь бүлэг хөрөнгө нь нийтийн зориулалтаар ашиглагдахгүй байгаа хөдлөх ба үл хөдлөх хөрөнгүүд (ой мод г.м).

Дээрхтэй төстэй өөр нэгэн ангилал байдаг нь нийтийн юмс гэх концепцтой холбоотой. Энэ нь иргэний эрх зүйн юмс (*sachen*) гэх ойлголттой хараахан давхацдаггүй, үнэлэгдэх боломжгүй, эд юмсын шинжийг агуулаагүй агаарын орон зай, далай тэнгис зэргийг багтаасан ойлголт болох⁷² талаар зарим судлаач тайлбарлажээ. Энэхүү нийтийн юмс гэдэг нь өргөн утгаараа нийтийн захиргаанаас өөрийн чиг үүргийг шууд болон шууд бус байдлаар хэрэгжүүлэхэд шаардагдах (i) санхүүгийн эд хөрөнгө, (ii) захиргааны эд хөрөнгө, (iii) нийтийн эзэмшлийн зүйлс гэж ангилагдах бол явцуу утгаар нь захиргааны эд хөрөнгө болон нийтийн эзэмшлийн зүйлсийг нийтийн юмс гэдэгт хамааруулдаг⁷³.

Нийтийн юмс мөн эсэхийг тогтооход тухайн эд зүйлсийн зориулалт чухал хэдий ч нийтийн эрх ашгийн төлөө ашиглагдаж байгаа бүхнийг “нийтийн юмс” гэж үзэж болохгүй. Жишээ нь, хувийн өмчийг ч нийтийн эрх ашгийн төлөө ашиглаж болох хэдий ч энэ нь уг эд хөрөнгийг нийтийн юмс гэх үндэслэл болохгүй. Иймд эд зүйлсийг хууль, журам, тогтсон заншлын хэм хэмжээ, захиргааны шийдвэр зэрэг нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр “нийтийн эрх зүйн статус”-тай болгосноор л “нийтийн юмс” болно⁷⁴.

Түүнчлэн ХБНГУ-ын эрх зүйд нийтийн юмсын эзэмшлийг хэрэгжүүлж буй субъектээр нь (i) иргэдийн эзэмшил дэх нийтийн юмс, (ii) захиргааны эзэмшлийн нийтийн юмс, (iii) сүм хийдийн эзэмшлийн нийтийн юмс гэж ангилах бөгөөд иргэдийн эзэмшлийн нийтийн юмсыг дотор нь (i) нийтээрээ эзэмших юмс, (ii) тусгай зөвшөөрлөөр эзэмших

⁷¹ ‘STATE ASSETS (PUBLIC OWNERSHIP) IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY’.

⁷² Г.Банзрагч, Нийтийн өмчийн субъект, өмчлөх эрхийн онцлог, Нийтийн болон хувийн өмчийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал сэдэвт МУИС-ийн 70 жилийн ойд зориулсан эмхэтгэл, эрдэм шинжилгээний илтгэл, 2012 он

⁷³ Мөн тэнд

⁷⁴ Мөн тэнд

юмс, (iii) тусгай журмаар эзэмших юмс гэж ангилна⁷⁵.

Нийтийн эзэмших юмс гэдэгт нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээ эсхүл захиргааны актаар олон нийтийн зүгээс ямар нэгэн захиргааны байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр зориулалтаар нь шууд ашиглах боломжтой байхаар заасан нийтийн эзэмшлийн гудамж, зам, талбай, гол мөрөн, ус, агаар эд зүйлсийг хэлэх бол тусгай зөвшөөрлөөр эзэмших эд юмсад гол мөрний усыг аж ахуйн зориулалтаар ашиглах, нийтийн эзэмшлийн зам талбайг хааж үзэсгэлэн худалдаа хийх, тусгай хэрэгцээний газрыг ашиглах зэргээр иргэд нийтийн эд зүйлсийг тусгай хэрэгцээнд хэрэглэх боломжтой, ийнхүү хэрэглэхдээ эрх бүхий этгээдээс тусгай зөвшөөрөл авах шаардлагатай эд зүйлсийг хамааруулдаг⁷⁶. Харин тусгай журмаар эзэмших эд юмсад нийтийн эрх зүйн дүрэм, журам, захиргааны акт, эсхүл захиргааны гэрээний үндсэн дээр иргэдэд эзэмшүүлж ашиглуулах боломжтой эд зүйлсийг хамааруулдаг⁷⁷.

Захиргааны эзэмшлийн нийтийн эд зүйлсэд захиргааны (өргөн утгаараа төрийн бүх байгууллагын) барилга, байшин, сандал, ширээ, компьютер, принтер, үзэг, цаас гэх мэт нийтийн захиргаанаас өөрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай дотоод хэрэгцээндээ хэрэглэх эд зүйлсийг хэлэх бөгөөд захиргааны эд зүйлсийг иргэдээс нийтлэг болон тусгай журмаар ашиглуулж болох ч зарчмын хувьд хүн бүр чөлөөтэй эзэмшдэггүйгээрээ онцлогтой⁷⁸. Жишээ нь, захиргааны байгууллагаар хүссэн хүн бүр сонирхох журмаар орох боломжгүй.

Сүм хийд нь нийтийн эрх зүйн субъект буюу нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээд тул түүний нийтийн эрх зүйн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд зориулагдах бүх нийтийн мөргөл үйлдэх барилга байгууламж, талбай, түүнтэй холбоотой бусад эд зүйл нь нийтийн эд зүйлсэд хамаарах хэдий ч сүм хийдийн аж ахуйн үйл ажиллагаа, гэрээ хэлцэл, өв залгамжлал зэрэг иргэний эрх зүйн хэлбэрээр бий болсон орлого, эд зүйлс нь нийтийн эд зүйлсэд тооцогдохгүй⁷⁹.

⁷⁵ Мөн тэнд

⁷⁶ Мөн тэнд

⁷⁷ Г.Банзрагч, Нийтийн өмчийн субъект, өмчлөх эрхийн онцлог, Нийтийн болон хувийн өмчийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал сэдэвт МУИС-ийн 70 жилийн ойд зориулсан эмхэтгэл, эрдэм шинжилгээний илтгэл, 2012 он

⁷⁸ Мөн тэнд

⁷⁹ Мөн тэнд

ХБНГУ дахь нийтийн юмсын удирдлага

Лорензын ангиллын дагуух захиргааны болон санхүүгийн хөрөнгийн удирдлага буюу өмчлөх эрхийн харилцаа ХБНГУ-д Иргэний хуулиараа зохицуулагддаг. Энэ ч агуулгаар төр болоод нийтийн эрх зүйн этгээд нь өмчлөгч, түрээслэгч буюу хөлслөгчийн статустайгаар хувийн эрх зүйн этгээдийн нэгэн адил эд хөрөнгийн харилцаанд оролцдог⁸⁰. Хэдий тийм боловч захиргааны хөрөнгийн харилцаанд нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээ Иргэний хуулийн зохицуулалт дээр нэмэлт байдлаар үйлчлэх бөгөөд энэ нь захиргааны хөрөнгө нийтийн засаглалын зориулалтаар ашиглагддагтай холбоотой.

Сүүлийн жилүүдэд санхүүгийн хөрөнгийн чиг үүрэг өөрчлөгдсөн ба ХХ зуунд энэ нь санхүүжүүлэх, хөрөнгө оруулахад чиглэгддэг байсан бол өдгөө бодлогын буюу хувийн секторыг чиглүүлэх чиг үүргийг биелүүлэх болсноороо захиргааны хөрөнгөтэй төстэй үүрэг гүйцэтгэх болжээ.

Засаглалын чиг үүргээ гүйцэтгэж байгаа нийтийн эрх зүйн этгээд нь зорилго, үүрэгтэйгээ холбоотой захиргааны хөрөнгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх бол санхүүгийн хөрөнгийг татвар ногдуулж, цуглуулах үүрэгтэй захиргааны байгууллага удирдана. Гэсэн хэдий ч ХБНГУ-ын санхүү, төсвийн эрх бүхий этгээд нь холбоо (*Bund*) ба мужийн (*Länder*) түвшинд хуваагдана⁸¹. Холбооны төвшний санхүүгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч нь санхүүгийн хөрөнгийг удирдах дээд байгууллага байна. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн санхүүгийн удирдлагыг Холбооны Засгийн газрын 2005 онд үүсгэн байгуулсан Үл хөдлөх эд хөрөнгийг удирдах Холбооны агентлаг (*BImA*) хэрэгжүүлнэ.

Өмнө нь санхүүгийн хөрөнгийн удирдлагын хүрээнд хэд хэдэн өөр этгээдээс хэрэгжүүлдэг байсан чиг үүргийг одоо *BImA* гүйцэтгэдэг болсон. Хөндлөнгийн бөгөөд гадаад хүний нөөцөд суурилсан *BImA* нь холбооны үл хөдлөх эд хөрөнгийн үр ашгийг дээшлүүлж, зардлыг бууруулах зорилготой. Энэ ч агуулгаар *BImA*-г төрөөс байгуулсан боловч захиргаа зохион байгуулалтын хувьд төрийн байгууллага шиг хамааралтай биш. Хэдийгээр *BImA* нь хувьчлалын хэлбэр биш боловч төр өөрийн үндсэн чиг үүрэг, зорилтоо бусдад шилжүүлсэн тод жишээ

⁸⁰ 'STATE ASSETS (PUBLIC OWNERSHIP) IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY', p. 5.

⁸¹ Article 108 of German Financial Administration Act

болжээ. Мужийн төвшинд санхүүгийн хөрөнгийн удирдлага Холбооны загвартай төстэй боловч зарим нарийвчилсан зохицуулалтын хувьд тус бүр ялгаатай.

3.2. БНСУ дахь төрийн өмчийн ойлголт, ангилал

БНСУ Төрийн өмчийн тухай хуулиа (*State property act*)⁸² 2009 онд баталсан байх ба 2018 он хүртэлх хугацаанд нийт 17 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оржээ. БНСУ нь Төрийн өмчийн тухай хуульдаа төрийн өмчийг захиран зарцуулах үндэслэл, зарчмыг нийтлэг эрх ашигтай холбож, энэ эрх ашгийн төлөө үйлчилж буй этгээдүүдийн хөрөнгөө удирдах, захиран зарцуулах, хяналт тавих хүрээ хязгаарыг тодорхой зааглан хувааж, хяналт, хариуцлагын тогтолцоог бий болгож өгснөөрөө ХБНГУ-ын “нийтийн юмс”-ын хандлагатай төсөөтэй байна.

Төрийн өмчийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд төрийн өмчийг удирдах, захиран зарцуулах зарчмыг дараах байдлаар тусгажээ. Үүнд:

1. Улс эх орны нийтлэг эрх ашигт нийцсэн байх;
2. Хөрөнгө олж авах, захиран зарцуулахдаа тэнцвэрт байдал хангагдсан байх;
3. Нийтийн үнэт зүйлс, хэрэгцээг анхаарч үзсэн байх;
4. Эдийн засгийн тооцоололд үндэслэсэн байх;
5. Ил тод, үр ашигтай процессын дагуу хэрэгжсэн байх эдгээр болно.

БНСУ-ын Төрийн өмчийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт төрийн өмчийг ерөнхий байдлаар захиргааны өмч, ерөнхий өмч гэж хоёр ангилан, 2 дахь хэсэгт захиргааны өмч нь дараах 4 төрөлтэй байхаар хуульчилжээ. Үүнд:

⁸² Хуулийн төслийг <https://www.global-regulation.com/law/korea/644059/state-property-act.html> цахим хуудаснаас дэлгэрэнгүй харж болно.

- 1. Албаны хэрэгцээнд ашиглах өмч:** Ерөнхийлөгчийн зарлигт заасан хугацаагаар нийтийн алба оршин байх (чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь зайлшгүй шаардлагатай байх ба Ерөнхийлөгчийн зарлигт заасан тодорхой тохиолдлуудаар хязгаарлагдана), бизнесийн, захиргааны зориулалтаар төрийн шууд ашиглаж буй эсхүл ашиглахаар шийдвэрлэсэн хөрөнгө;
- 2. Нийтээр ашиглах өмч:** Ерөнхийлөгчийн зарлигт заасан хугацаагаар төр нийтийн зорилгоор шууд ашиглахаар шийдвэрлэсэн эсхүл ашиглаж байгаа хөрөнгө;
- 3. Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн өмч:** Ерөнхийлөгчийн зарлигт заасан хугацааны туршид төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн хувийн хэрэгцээнд, бизнесийн зориулалтаар эсхүл захиргааны зорилгоор шууд ашиглахаар шийдвэрлэсэн, эсхүл ашиглаж байгаа хөрөнгө;
- 4. Нөөцөд байгаа өмч:** Хуулийн дагуу болон зайлшгүй шаардлагаар нөөцөд хадгалсан төрийн хөрөнгө.

Харин захиргааны өмчид хамаарахаас бусад төрийн өмч ерөнхий өмчид хамаарахаар тус зүйлд заажээ. Хуулийн зохицуулалтыг ерөнхийд нь судалж үзвэл, ерөнхий өмчийн төрөлд төрийн өмчлөлд байх үнэт цаас, зарим үл хөдлөх эд хөрөнгө зэрэг хамаарахаар байна.

Түүнчлэн тус хуулийн 5 дугаар зүйлд төр өмчилж болох хөрөнгийн гадаад хэлбэрийг дурдсан байх ба үүнд үл хөдлөх эд хөрөнгө, түүний бүрдэл хэсэг, усан болон агаарын хөлөг онгоц, аврагч хэрэгслүүд, хөвөгч гүүр, хөвөгч зогсоол, тэдгээрийн дагалдах зүйлс; Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн төсвийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйлд заасан төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн ашиглаж буй Ерөнхийлөгчийн зарлигт заасан техник тоног төхөөрөмж, дагалдах зүйлс; суперфишис, ийзмент, түрээсийн эрх, уул уурхайн эрх, тэдгээртэй адилтгаж болох бусад эрх; Санхүүгийн хөрөнгө оруулалтын үйлчилгээ ба хөрөнгийн зах зээлийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасан үнэт цаас, Төрийн өмчийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 6-д заасан оюуны өмчийн эрхийг төр өмчилж болохоор заажээ.

БНСУ-ын төрийн өмчийн эрх зүйн зохицуулалтад ажиглагдаж буй онцлог зохицуулалтаас дурдвал, захиргааны өмчийг захиран зарцуулах ойлголт байхгүй бөгөөд энэ талаар Төрийн өмчийн тухай хуулийн 27

дугаар зүйлд “захиргааны өмчийг захиран зарцуулахгүй” гэж тодорхой тусгажээ. Тус заалтад зохицуулснаар захиргааны хөрөнгийг энэ хуулийн 27 дугаар зүйлийн (1)-д заасан хоёр үндэслэлээр л солих эсхүл орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагад шилжүүлэх боломжтой байна. Харин ерөнхий өмчийг худалдах, арилжих, концессоор шилжүүлэх, хөгжүүлэх, засгийн газрын өмчит аж ахуйн нэгжид хөрөнгө оруулалтаар оруулах зэрэг хэлбэрээр захиран зарцуулах боломжтой.

Түүнчлэн төрийн өмчлөлд байгаа үнэт цаас, төрийн хүлээн авч буй ногдол ашиг зэрэг ойлголтууд төрийн ерөнхий өмчид хамаарч байна. Энэ ч агуулгаар захиргааны хөрөнгийн хувьд гагцхүү удирдлага болон ашиглах гэх нэр томьёо хэрэглэгдсэн бол ерөнхий өмчийн хувьд захиран зарцуулалт гэх нэр томьёо хуульчлагджээ.

БНСУ-ын Төрийн өмчийн тухай хуулийн дагуу захиргааны болон ерөнхий өмчийг удирдах, захиран зарцуулах эрх бүхий байгууллагын тогтолцоо нэлээд боловсронгуй, эрх мэдэл хуваарилалт, хяналт, хариуцлагын тогтолцоо харьцангуй нарийвчилсан зохицуулалттай байна.

Төрийн өмчийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлд заасны дагуу *Office of General Administration* буюу Ерөнхий захиргааны алба нь төрийн өмчийг удирдах/захиран зарцуулах талаарх ерөнхий хяналтыг хэрэгжүүлдэг. Харин Үндэсний санхүүгийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд заасны дагуу үүсгэсэн тусгай дансанд байгаа төрийн өмчийг удирдах, захиран зарцуулах эрхийг төв засгийн газрын агентлагийн дарга нар хэрэгжүүлнэ. Энэ нь манай улстай жишвэл хамаарах төсвийн хөрөнгөтэй холбоотой заалт байх боломжтой байна.

Энэхүү тусгай дансанд байх хөрөнгөөс бусад хөрөнгийн хувьд аливаа эрхийг гагцхүү Ерөнхий захиргааны албаны баталснаар хэрэгжүүлнэ. Хэдий тийм боловч Ерөнхий захиргааны алба захиргааны хөрөнгийг удирдах, захиран зарцуулахтай холбоотой зарим эрхээ Ерөнхийлөгчийн зарлигт заасан төв засгийн газрын агентлагуудын дарга нарт шилжүүлж болох ба хуулийн 8-2-ийн (1)-д заасан тохиолдолд буюу захиргааны тодорхой зорилгод шаардлагатай гэж үзсэн эсхүл төрийн захиргааны хөрөнгийг хууль бусаар ашиглаж байгаа нь тогтоогдсон гэх мэт тохиолдолд энэ эрхээ буцаан татах боломжтой. Зарим төрлийн эрхүүдэд тухайлбал, ерөнхий өмчийг нөөцийн хөрөнгө болгох гэх мэт эрхийг гагцхүү Ерөнхий захиргааны алба хэрэгжүүлнэ.

Төрийн өмчийн тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлд заасны дагуу Ерөнхий захиргааны алба төв засгийн газрын агентлагуудын дарга нарыг харьяалалдаа буй төрийн өмчийн статусын талаар тайлагнах, түүнтэй холбоотой баримт бичгийг хавсаргахыг шаардах эрхтэй. Жил бүрийн 1 дүгээр сарын 31-ний дотор төв засгийн газрын агентлагийн дарга нар харьяандаа буй, Ерөнхийлөгчийн зарлигт заасан ашиглагдаагүй захиргааны хөрөнгийн байдлын талаар тайлан гаргах үүрэгтэй. Түүнчлэн Ерөнхий захиргааны алба дээр дурдсан хөрөнгийн байдал, удирдлага, тэдгээртэй холбоотой авсан зайлшгүй арга хэмжээний талаар тодруулахаар аудит хийх бүрэн эрхтэй.

Мөн хуулийн 26 дугаар зүйлд заасны дагуу Ерөнхий захиргааны алба төрийн өмчийн удирдлага, захиран зарцуулалтын талаар Төрийн өмчийн бодлогын хэрэгжилтийг хянан шалгах хороог байгуулах үүрэгтэй. Энэ хороог байгуулах тодорхой 7 тохиолдлыг хуульд тусгайлан дурдаж өгчээ.

3.3. Бүгд Найрамдах Эстони Улсын төрийн өмчийн зохицуулалт

БНЭУ нь 1940 оноос 1990 оныг хүртэлх хугацаанд ЗХУ-ын (хуучнаар) бүрэлдэхүүнд байж, социалист дэглэм унасны дараа 1990 онд тусгаар тогтнолоо дахин олж авсан бөгөөд өдгөө хурдацтай хөгжиж байгаа Европын холбооны гишүүн, пост социалист орнуудын нэг. Тус улс нь социалист дэглэмээс ардчилсан дэглэмд шилжсэнээр улс төрийн болон эдийн засгийн тогтолцоо нь өөрчлөгдөн шинэчлэгдэх үйл явц эхэлсэн ба энэхүү үйл явц нь манай улстай харьцангуй төстэй хэдий ч хүн амын эрхлэх аж ахуй, соёл, түүх, нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, байгаль, газар зүйн тогтцын хувьд ихээхэн ялгаатай улс болно. Хэдий тийм боловч БНЭУ-ын зах зээлийн эдийн засагт шилжих шатанд сонгон авсан эрх зүйн бүл, социалист дэглэмээс ардчилсан дэглэмд шилжихтэй холбоотой авч хэрэгжүүлсэн түүхэн алхмууд нь Монгол Улстай харьцангуй ижил төстэй болохыг эрдэмтэн судлаачдынх нь бүтээлээс харж болно.

Пост социалист орнуудад улс төрийн дэглэмийн өөрчлөлттэй холбоотой бараг л ижил цаг хугацаанд нэгэн зэрэг шахам авч

хэрэгжүүлсэн алхмууд нь ардчилсан дэглэмийг сонгосон Үндсэн хуулийн дагуух хувийн эрх зүйн реформ байв. Зүүн Европын пост социалист орнууд эрх зүйн бүлийн сонголтоо хийх нь улс орны хувь заяаг шийдвэрлэх алхмын нэг байсан бөгөөд ЗХУ-д дагаар орохоос өмнөх үеийн Эстони Улсын эрх зүйн тогтолцоо, түүхэн хөгжил, эрх зүйн соёл, сэтгэлгээний онцлог, загвар, нэгэнт бүрэлдэн тогтсон хууль зүйн тогтолцоо, эрх зүйн эх сурвалж зэрэг хүчин зүйлсээ харгалзан хувийн эрх зүйн түвшинд иргэнлэг эрх зүйн уламжлалын нэгэн бүл болох *Germanic* системийг сонгосон байдаг⁸³. БНЭУ ийнхүү ХБНГУ-ын хувийн эрх зүйн тогтолцоог загвар болгон авсан нь тус улсын эрх зүйн шинэтгэлийн дараа дараагийн алхмыг Монгол Улсынхтай төстэй болгоход ихээхэн нөлөөлсөн юм.

БНЭУ хувийн эрх зүйн реформоо өмчийн эрх зүйн шинэтгэлээс эхлүүлсэн бөгөөд энэ нь бүхэлдээ төрийн өмчийг хувийн өмч болгон хөрвүүлэх үйл явцаас эхлэхээс өөр аргагүй байв. Ийнхүү 1991 оны 8 дугаар сард тусгаар тогтнолоо дахин олж авсан Эстони Улс түүнээс ч өмнө буюу 1991 оны 7 дугаар сард Өмчлөх эрхийн шинэтгэлийн зарчмын тухай хууль, 1991 оны 10 дугаар сард Газрын шинэтгэлийн тухай хуулиа тус тус баталжээ⁸⁴. Эдгээр хуулийн агуулга, зохицуулалтын хүрээ хязгаар, нарийвчилсан хэм хэмжээнээс харвал сайтар бодсон, улс орны цаашдын ирээдүй, бусад салбарт явагдах эрх зүйн шинэтгэлийн суурь ач холбогдолтой эрхийн актууд болох нь ажиглагдана.

БНЭУ-ын Өмчлөх эрхийн шинэтгэлийн зарчмын тухай хууль нь өнгөц харвал Монгол Улсын Өмч хувьчлах тухай хуультай гадаад илрэх байдал нь төстэй мэт боловч хуулийн агуулгыг гүнзгий судалж, өргөн цар хүрээтэй, сонгож авсан эрх зүйн бүлийнхээ өмчийн эрх зүйн өргөн мэдлэгтэйгээр боловсруулж чадсан нь анзаарагдана. Эстони Улс эдийн баялгийн салбарт хийсвэрлэх зарчим, газрын бүртгэлд хатуу суурилсан, өвөрмөц онцлог бүхий ХБНГУ-ын эрх зүйн тогтолцоог нутагшуулахаар сонгосон тул төрийн өмчийн

⁸³ Бүхэлд нь харна уу, Paul Varul, 'CREATION OF NEW PRIVATE LAW IN ESTONIA', 23.

⁸⁴ Principles of Ownership Reform Act, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/525062015006/consolide>, Land Reform Act <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/529062016001/consolide>, сүүлд зочилсон 2020 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдөр

газрыг хувьчлах асуудлыг бүх хувьчлалаас эн тэргүүнд тавьж Газрын шинэтгэлийн тухай хуулийг цаг алдалгүй баталсан нь хожмоо суурь ач холбогдолтой чухал алхам болсон юм.

Монгол Улс эдийн баялгийн салбарт Эстони Улсын нэгэн адил эрх зүйн бүлийн сонголт хийж, эрхийн бүртгэлийн үнэн зөв байдалд суурилсан, хийсвэрлэх зарчим бүхий өмчийн эрх зүйн тогтолцоог нутагшуулсан боловч энэхүү тогтолцоог амьдруулахад шаардлагатай үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх буюу газрын эрхийн төрөл, бүртгэлийн тогтолцоог бий болгож чадаагүй. Улмаар Монгол Улсын төрийн өмчийн газрын эрх зүй нь хувийн эрх зүй дэх үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхээс эрс өөр голдирлоор “урагшилж” эхэлсэн.

Өмчлөх эрхийн шинэтгэлийн зарчмын тухай хуулиар дараах хоёр үндсэн шийдэл гаргасан гэж үздэг. Үүнд:

1. Хууль бусаар хураагдсан хувийн өмчийг эздэд нь буцааж өгөх, эсхүл тодорхой нөхцөлтэйгөөр нөхөн төлбөр өгөх;
2. Төр өөрийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд зайлшгүй шаардлагатай хөрөнгийг өөртөө авч үлдэн, томоохон цар хүрээтэй төрийн өмчийг хувьчлах ажлыг эхлүүлэх.

Эстони Улс 1940 онд ЗХУ-д дагаар орохоос өмнө хувийн өмчтэй байсан газрын эздэд хөрөнгийг нь буцааж өгөх, боломжгүй бол тэдэнд нөхөн төлбөр өгөх шийдвэрийг 1991 онд гаргасан бөгөөд ийнхүү томоохон газруудыг эздэд нь буцааж өгөх нь 1991 онд эхэлсэн газрын шинэтгэлийн үндсэн хэсэг байжээ. Газар болоод түүний дээр салшгүй бэхлэгдсэн зүйлс хамтдаа үл хөдлөх эд хөрөнгөд тооцогдож, үл хөдлөх эд хөрөнгийн цаашдын зах зээл энэ зарчмаасаа гажилгүй ил тод, хяналттай, зөв хөгжихөд хувьчлалыг газраасаа эхлүүлсэн Эстони Улсын шийдэл үнэтэй хувь нэмэр оруулжээ. Нэгэнт төрийн өмчөөс хувийн өмчид шилжих боломжтой газрыг шилжүүлж дуусгах, боломжгүйг эдийн баялгийн эрх зүй, бүртгэлийн тогтолцоонд тохирсон үл хөдлөх эд хөрөнгийн зөв загварчлагдсан эрхээр (өмчлөх эрхээс бусад *in rem* эрх) шилжүүлж эхэлсэн тул БНЭУ-ын эдийн засгийн бусад салбар цаашид жам ёсоороо хөгжихөд таатай хөрс бүрдсэн юм.

БНЭУ-ын төрийн өмчийн эрх зүйн голлох гурван эх сурвалж нь дээр дурдсан Газрын шинэтгэлийн тухай, Төрийн хөрөнгийн тухай⁸⁵, Өмчийн тухай хуулиуд⁸⁶ болно. Эстони Улсын Газрын шинэтгэлийн тухай хууль нь дараах 9 бүлэгтэй:

1. Нийтлэг үндэслэл;
2. Газрыг эргүүлэн өгөх буюу нөхөн төлбөр олгох;
3. Газрыг хувьчлах ба узурфруктээр олгох;
4. Орон нутгийн газар;
5. Төрийн өмчийн газар;
6. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн хэлбэрээр бие даан ашиглах боломжгүй газрын шинэтгэл;
7. Газрыг суперфишис эрхээр болон гэрээгээр ашиглуулах;
8. Газрын шинэтгэлийн баталгаа, 8¹. Газрын талаарх шаардах эрхийн мэдээллийн тогтолцоо;
9. Дагаж мөрдөх журам зэрэг болно.

БНЭУ-ын Өмчийн тухай хууль нь хувийн эрх зүйн эх сурвалж хэдий ч тус хуулиар тогтоосон өмчийн эрхийн төрөл нь бүрэн ба хязгаарлагдмал эрхээр загварчлагдаж, өмчийн аль ч эрхийг үүсгэх, өөрчлөх, дуусгавар болгох харилцаа нь бүртгэл үнэн зөв байх зарчмаар хэрэгжихээр хуульчлагдсан. Түүнчлэн бүртгэл үнэн зөв байх энэхүү зарчим нь өмчийн хэлцлийн абстракт зарчим буюу хийсвэрлэх зарчимд тулгуурлан хөгжиж, харилцан бие биеэ нөхцөлдүүлэн хэрэгжиж байна.

Улмаар төрийн ба хувийн өмчөөс үл шалтгаалан нэг улсын газрын зах зээл нэгдмэл байх нь зүй ёсных тул төрийн өмчийн газрын харилцаанд ч хувийн өмчтэй нэгэн адил эрхийн төрөл, загвар үйлчлэхээр заасан нь газрын зах зээлийн нэгдмэл байдлаа дэмжих чухал хүчин зүйл болжээ. Тодруулбал, БНЭУ-ын Өмчийн тухай хуульд үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүрэн эрхийг өмчлөх эрхээр, хязгаарлагдмал эрхийг суперфишис, узурфрукт, сервитут байх нь зүйтэй гэж үзсэнийг төрийн өмчийн газрын шинэтгэлийн тухай хуульд ч тэр загвараар хүлээн авч хуульчилжээ. Ингэснээр үл хөдлөх эд хөрөнгийн зах зээл

⁸⁵ State Assets Act, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/512072018001/consolide>

⁸⁶ Law of Property Act, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/510072014007/consolide>

нь цэгцтэй, үл ойлголцол, мэдээлэлгүй байдлаас ангид болж, нэг мөр хөгжих эрх зүйн орчин бүрджээ.

БНЭУ-ын Төрийн хөрөнгийн тухай хууль нь үндсэн 9 бүлэг, 111 зүйлтэйгээр 2010 онд батлагджээ. Бүлгүүдийн дурдвал:

- 1) Нийтлэг үндэслэл;
- 2) Төрийн хөрөнгийн удирдлагыг бусад этгээдэд шилжүүлэх;
- 3) Төрийн хөрөнгийг ашиглуулах;
- 4) Төрийн хөрөнгийг шилжүүлэх;
- 5) Төрийн хөрөнгийг ашиглуулах, шилжүүлэх журам;
- 6) Хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд дэх төрийн оролцоо;
- 7) Үл хөдлөх эд хөрөнгийг удирдах;
- 8) Мэдээлэл түгээх, тайлагнах, хянах;
- 9) Дагаж мөрдөх журам гэсэн 9 бүлэгтэй.

Төрийн хөрөнгийн тухай хуулийн ерөнхий бүтэц, дотоод агуулгаас харвал, аливаа өмч хөрөнгийг гүйлгээнд оруулах, өмчлөгчөөс бусад этгээдэд шилжүүлэх, ашиглуулах тухай хувийн эрх зүйн хэм хэмжээтэй загварчлалын хувьд адил байдлаар бүтсэн байх бөгөөд хөрөнгийг үл хөдлөх ба хөдлөх хэмээн ангилж үздэг хувийн эрх зүйн ерөнхий ангилалд тулгуурлан хуулийг системчилж хэм хэмжээг бүрдүүлсэн нь харагдана. Тодруулбал, Эстони Улс нь ХБНГУ-ын нэгэн адил үл хөдлөх эд хөрөнгө гэдэгт гагцхүү газрыг ойлгож, үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой хязгаарлагдмал эрхээр үл хөдлөх эд хөрөнгийн хүрээг өргөжүүлдэг загвар төрийн хөрөнгөд ч мөн нэгэн адил үйлчилж байна. Гэвч төрийн хөрөнгө дотроос хувийн эрх зүйн этгээд дэх төрийн эзэмшлийн хувьцаа, үнэт цаасыг хэрхэн захиран зарцуулах, саналын эрхийг хэрхэн хэрэгжүүлэх, төрийг төлөөлж хэн хувьцаа эзэмшигч байх асуудалд илүүтэй анхаарсан нь дээрх хуулийн 4 ба 6 дугаар бүлгийн зохицуулалтаас дэлгэрэнгүй харагддаг.

Эстони нь ойн нөөцөөр баялаг улс бөгөөд энэ онцлог нь газрын харилцааг зохицуулсан хэм хэмжээнд тусгалаа олжээ. Түүнчлэн социалист дэглэмээс ардчилсан дэглэмд шилжсэн улс тул төрийн өмч гэх ойлголтыг бүрэн халах боломжгүй бөгөөд энэ чиглэлээр “нийтийн юмс”-ын хандлагыг баримталж байгаа эсэх нь тодорхойгүй байна.

Харин төрийн хөрөнгийн харилцаанд үйлчлэх хуулиа Төрийн хөрөнгийн тухай гэж нэрлэсэн нь төр өмчтэй байх эсэх асуудлаар харьцангуй эргэлзээтэй хандлага баримталж байгааг илтгэж болох юм. Төрийн хөрөнгийн ангилалдаа бусад улсын адил захиргааны, санхүүгийн, ерөнхий, нөөцийн гэх мэт ангилал хэрэглээгүй бөгөөд харин үл хөдлөх, хөдлөх эд хөрөнгийн ангилалд тулгуурлан хуулиа бүтээжээ. Эдгээр хөрөнгөөс онцолбол, зохих зарим хөрөнгө болох төрийн өмчид хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд дэх төрийн оролцооны үнэт цаас, ногдол хувь, гишүүнчлэлийн эрхийн талаарх зохицуулалтыг нарийсгаж тусгасан нь Төрийн хөрөнгийн тухай хуулиас тод харагдаж байна.

3.4. Бүлгийн дүгнэлт

ХБНГУ-ын эрх зүйд өмчлөх эрхийн тухай ойлголтыг төрийн ба хувийн өмч мөн эсэхээс үл хамааран хувийн эрх зүйн асуудал гэж үзэж Иргэний хуулиар зохицуулдаг хэдий ч нөгөө талаас нийтийн юмс гэх концепцийг иргэний эрх зүй дэх юмсаас ялгаатай болохыг зөвшөөрч, нийтийн юмсыг өмчлөгч хэн байх нь чухал биш, харин нийтийн юмсын эзэмшлийг хэн хэрэгжүүлэх нь илүү ач холбогдолтойг анхаарч хуулиа бүтээжээ. Иргэний эрх зүйн үүднээс эдгээр төрлийн эд хөрөнгийн өмчлөгч, өмчлөх эрхийг тодорхойлж болох ч энэ хөрөнгө нь өмчлөгчдөө үр ашиг авчрахаас илүүтэй олон түмэн, нийт иргэн эзэмшиж, ашигладаг байх баталгааг хангах үүргийг өмчлөгчид ногдуулж, энэ үүрэгт гол анхаарлаа хандуулж зохицуулалтаа бий болгосныг дурдах нь зүйтэй.

Харин Өмнөд Солонгос, Эстони зэрэг улсуудад төрийн өмч, төрийн хөрөнгө гэх ойлголтыг хэрэглэсэн хэдий ч эдгээрийн талаар эрх эдэлж буй байгууллагуудын эрх мэдлийн агуулга, хуваарилалт, зааг ялгааг энэ төрлийн эд хөрөнгийн оновчтой ангилалд нийцүүлэн боловсронгуй болгож бусад салбарын хөгжилд сөрөг нөлөө үзүүлэхээс зайлсхийж чадсан байна.

Манай улс нийтийн өмчийн хэлбэрийг Иргэний хуулиар дэлгэрүүлэн зохицуулсан бөгөөд төрийн өмчлөх эрхийг олгохдоо хувийн эрх

зүйн өмчлөгчтэй адил байдлаар ойлгож болох ч төр өмчлөгч байх зорилго нь ашиг олох, эд юмсынхаа үр шимийг хүртэхэд, эд юмсаа арвижуулахад чиглээгүй харин төр өмчтэй байгаа нь ард олны эрх ашгийн төлөө, тэдний сайн сайхны төлөө үйлчлэх зорилготой гэдгийг анхаарах нь чухал байна. Нийтийн юмсын талаар хэн ямар эрх хэмжээ хэрэгжүүлэхийг оновчтой системчлэх үндэс нь хөрөнгө тус бүрийн шинжийг зөв анзаарах явдал. Нийтийн эд юмсын шинж, зориулалтыг зөв танин мэдсэнээр эдгээр эд зүйлийн талаар иргэд, төлөөллийн эх баригчид, улмаар өдөр тутмын удирдлагыг хэрэгжүүлэгч Засгийн газар, түүний агентлагийн эрх хэмжээг оновчтой хуваарилах, төрийн өмчит аж ахуй нэгж дэх өмчлөлийн бодлого, засаглал зөв бүрэлдэх эхлэл болно.

Үндсэн хуулийн дагуу газар, түүний хэвлий, ашигт малтмал, ой, ус, ан амьтны нөөц төрийн нийтийн өмч байх бол эдгээрээс бусад хөрөнгийн, тэр дундаа төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн гаргасан үнэт цаас, хувьцааны талаарх төрийн эрх мэдлийг боловсронгуй болгох нь аажимдаа олон асуудлыг голдиролд нь оруулах үндэс болно. Товчдоо Өмнөд Солонгос, Эстони улсуудын төрийн өмчийн зохицуулалтын мөн чанар нь өмчийн зориулалт, шинжийг зөв анзаарч түүнд зохицсон динамик зохицуулалтыг иж бүрнээр бүтээхэд анхаарсан байна. Эстони Улсын туршлагаас үзвэл, Монгол Улс 1990-ээд оны үед өмч хувьчлалыг эхлүүлж, хувийн өмчид түшиглэсэн бизнесийн салбарыг бүтээх шатандаа өмчийн эрх зүйн, тэр дундаа үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн зах зээлийг газраар дамжин бий болох учиртайг дутуу ухамсарласан нь нэн харамсалтай алдаа болжээ.

Дээрх улсуудын туршлагаас харвал, төрийн нийтийн өмчөөс үл хөдлөх эд хөрөнгө болох хувьд нь газрын асуудлыг хувийн эрх зүйн хэм хэмжээтэй уялдаа холбоотой зохицуулах, төрийн өмчит компаниудын хувьцааг захиран зарцуулах, шилжүүлэх, үр ашгийг тайлагнах зөв тогтолцоо бүрдүүлэх замаар газрын хэвлийн баялгаа эрх мэдэлдээ байлгаж, цаашдын салбар зохицуулалтыг бүтээх нь зүйтэй байна.

ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ТӨРИЙН ӨМЧИТ НИЙТИЙН БА ХУВИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЭТГЭЭД

4.1. Монгол Улс дахь төрийн өмчит этгээдийн эрх зүйн байдал

Төрийн өмчийн харилцааг зохицуулахад өмчийн өөрийнх нь шинж байдал ач холбогдолтойн нэгэн адил эдгээр өмчийг хэрэглэх субъектийн асуудал ч чухал. Чухамдаа байгууллагын эрх зүйн байдал нь түүний эд хөрөнгийн эрхийг тогтоох суурь үндэс болдог. Төрийн өмчийн харилцааг зохицуулахад тухайн өмчийн өөрийнх нь шинж байдал, түүнийг хэрэглэх субъектийн асуудал тун чухал. Өөрөөр хэлбэл, тухайн байгууллагын эрх зүйн байдал нь эд хөрөнгийн талаар түүний эдлэх эрх, үүргийг тодорхойлох суурь үндэс болдог.

Өнөөдөр Монгол Улсад төрийн өмчит этгээдүүдийг нийтийн ба хувийн эрх зүйн статусыг эс харгалзан төрийн өмчит хуулийн этгээд гэх “нэг малгай дор” зохицуулахыг хичээсэн нь хамгийн том алдаа болж байна. Үр дүнд нь өөр хоорондоо үйл ажиллагаа нь уялдаагүй, хуулийн хийдлийг ашиглахыг эрмэлзсэн, үр ашиг муутай олон компани, сан, төслийн нэгж, үйлдвэрийн газрууд төрөн гарчээ.

Тэрчлэн төрийн өмчийн хуулийн этгээдтэй холбоотой олон нэр томьёо байдгаас дурдвал төрийн байгууллага, төсвийн байгууллага, төрийн өмчит албан газар, төрийн өмчит хуулийн этгээд, төрийн өмчит компани, төрийн өмчийн оролцоотой компани, төрийн өмчит аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газар, төрийн өмчит улсын төсөвт үйлдвэрийн газар, сан, төслийн нэгж зэрэг болно. Энэ олон төрлийн нэр томьёоны зааг ялгааг гаргаж, тодорхой болгох нь төрийн өмчийг үр ашигтай захиран зарцуулахад чухал ач холбогдолтой. Төрийн өмчит этгээд нийтийн ба хувийн эрх зүйн аль салбарт хамаарахыг ойлгосноор тэдгээр

нь цаашид бусад эрх зүйн харилцаанд ямар статустайгаар оролцох нь тодорхой болох юм. Эдгээр нь хандив тусламж, үүсгэн байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах харилцаа, ажилтнуудын хөдөлмөр, нийгмийн баталгаа, энэ талаар төрөөс хүлээх үүрэг, хуулийн этгээдийн удирдлага, нийтийн ба хувийн өмчийн талаар эдлэх эрх, хуулийн этгээдийн татвар, дампуурал, захиргааны, иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хэрхэн оролцоход ач холбогдолтой.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд төрийн өмчит хуулийн этгээд гэсэн нэр томъёог төрийн өмчийн субъектийн хувьд хамгийн өргөн хүрээний ухагдахуун болгон хэрэглэж, тус хуулийн 13 дугаар зүйлд уг ойлголтыг дараах байдлаар ангилжээ. Үүнд:

1. Төрийн байгууллага, албан газар;
2. Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар;
3. Төрийн болон орон нутгийн өмчит төрөлжсөн мэргэшлийн эмнэлэг, нэгдсэн эмнэлэг.

Өмнө дурдсанчлан хуулийн дээрх ангилалд субъектийн хувийн эрх зүйн ба нийтийн эрх зүйн шинжийг анхаараагүй. Нийтийн эрх зүйн субъектийн хамгийн гол шалгуур нь төсвөөс санхүүжих бус, харин нийтийг засаглах эрх мэдэлтэй байх шалгуур юм. Энэ мэт зохицуулалтын хангалтгүй байдал нь төрийн өмчит хувийн эрх зүйн этгээдийг дурын этгээд дурын цагтаа үүсгэн байгуулах, татан буулгах, бусдад хандив тусламж өгөх, авах, төрийн өмчийг дураараа захиран зарцуулах хэрэгсэл болгон ашиглахад хүргэж байна.

Түүнчлэн төрийн өмчит этгээдийг хувийн ба нийтийн эрх зүйн мөн чанараар нь ангилан зохицуулалтыг ялгамжтай болгосноор төрийн зарим өмчийг тэдгээрт зөв ашиглуулах зохицуулалт бүрдэх учиртай юм. Өнөөдөр нийтийн засаглалыг хэрэгжүүлж байгаа учир төрийн өмчит олон байгууллагад газрыг үнэ төлбөргүй, де факто хугацаагүйгээр эзэмшүүлж байна.

Гэвч байгууллагын ажилтнуудынхаа нийгмийн асуудлыг дэмжих нэрийн дор төрийн өмчийн газрыг үнэ төлбөргүйгээр барилгын компаниудад шилжүүлэх, орон сууцны барилга бариулах үйлдэл хавтгайрсан нь шүүхэд хянагдсан цөөнгүй тооны хэрэг, маргаанаас харагддаг. Төрийн өмчит этгээдийг нийтийн ба хувийн эрх зүйн

шинжээс нь шалтгаалж төрийн өмчийн хөдлөх ба үл хөдлөх хөрөнгийг түр хугацаагаар, хариу төлбөртэй, төлбөргүй, дуудлага худалдаа, шууд гэрээгээр ашиглуулах, шилжүүлэх эсэх дүрэм журам нэг мөр тогтох учиртай.

Өнөөдөр төрийн өмчит эрдэм шинжилгээний байгууллага, их дээд сургууль, боловсролын байгууллагуудыг аль ангилалд хамааруулах нь тодорхойгүй үлдсэнээс ажилтнуудын хөдөлмөрийн эрх зүйн төдийгүй хуулийн этгээдийн бүртгэлийн салбарт ч эргэлзээтэй асуудлууд үүсэж байна. Төрийн өмчит сургууль, цэцэрлэг, эмнэлэг, сувиллын газар, музей, эрдэм шинжилгээний хүрээлэн, соёлын төв, ордон, театр гэх зэрэг ашгийн бус төрийн өмчит хуулийн этгээд нийтийн захиргааг хэрэгжүүлж буй байгууллагад хамаарах эсэхийг бодолцож зохицуулалтыг бий болгох нь чухал. Эдгээр нь нийтийн засаглалыг хэрэгжүүлдэггүйн хувьд нийтийн эрх зүйн бус хувийн эрх зүйн субъектэд тооцогдох үндэслэлтэй талаар Б.Чимид өөрийн бүтээлдээ дурдсан байдаг.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиас бусад хууль тогтоомжоор төрийн байгууллагаас гадна төсвийн байгууллага гэх нэршил үүссэн. Уг нь төрийн байгууллага гэх нэршилд нийтийн засаглалыг хэрэгжүүлж, төрийн удирдлагын тогтолцоонд оролцох нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг хамааруулж заншжээ⁸⁷. Гэтэл төсвөөс санхүүжиж байгаа эсэхээсээ шалтгаалан төрийн байгууллага эсэхээ тогтоох шалгуур практикт түгээмэл болжээ. Жишээ нь, төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиар байгуулагдсан төсөвт үйлдвэрийн газар гэх байгууллага нь өөрийгөө төсвийн байгууллага хэмээн тайлбарлаж шүүхэд маргаан үүсгэхдээ улсын тэмдэгтийн хураамжаас чөлөөлүүлэх хүсэлт гаргаж байна. Гэтэл эдгээр нь нийтийн засаглалыг хэрэгжүүлдэг төрийн байгууллага биш, төрийн өмчит боловч хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд тул энэ ангилалд хамаарч улсын тэмдэгтийн хураамжаас чөлөөлөх нь үндэслэл муутай. Нөгөө талаас, улсын төсвөөс шууд санхүүждэггүй ч нийтийн засаглалыг хэрэгжүүлж байгаа төрийн байгууллагууд байж болно. Энэ мэт нөхцөл байдлыг

⁸⁷ Б.Чимид, “төрийн байгууллага гэдэгт шинэ Үндсэн хуулийн ёсоор хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллагын тогтолцоонд ордог засаглах эрх бүхий байгууллагуудыг хамруулан үзэж байна” Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хоёр дахь хэвлэл, 183 дугаар тал.

салбарын хууль тогтоомжийг боловсруулахдаа сайтар анхаарч байх шаардлагатай.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлд төрийн өмчийн хувьцаатай буюу төр хувь хөрөнгөө оруулсан хуулийн этгээдийг төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд гэж нэрлэн зохицуулжээ. Уг чанартаа эдгээр хуулийн этгээдийн зохион байгуулалттай холбоотой бие даасан хуультай байх, эсхүл Компанийн тухай хуулиар зохицуулах эсэх нь чухал биш. Харин эдгээр хуулийн этгээдийн төрийн эзэмшлийн хувьцааны удирдлагыг хэрхэн хэрэгжүүлэх, засаглалын ил тод байдлын тухай хууль байх нь илүүтэй ач холбогдолтой.

Салбар хуулийн зохицуулалтын хүрээнд тодорхойгүй нөхцөл байдлыг дагуулж буй төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн нэгэн хэлбэр болох үйлдвэрийн газар, аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газрын статусыг тодорхой болгох, төрийн өмчит компани, төрийн өмчийн янз бүрийн сан үүсгэн байгуулах шалгуур, үндэслэлийг бүрдүүлэх, компанийн сайн засаглалын стандартыг хуульчлан тогтоох явдал илтэд дутагдаж байна. Энэхүү судалгааны өмнөх хэсэгт дурдсанчлан, нийтийн юмсын ойлголт нь онолын хувьд бусдын нөлөөллийг эс зөвшөөрөх зарчимд суурилсан, хувийн өмчийн эрх зүйгээс сууриараа ялгаатай байх ба хамаарах эрх буюу энэ эд юмсад миний эрх бусдынхтай хамт хэрэгжих учиртай гэх үзэл санааг анхаарч зохих хэм хэмжээг бүрдүүлэх шаардлагатай.

4.2. Монгол Улс дахь орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн эрх зүйн байдал

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд орон нутгийн өмчийн зохицуулалттай хэсэгт олон асуудлаар төрийн өмчийн зохицуулалтыг иш татан хэрэглэсэн байдаг ч орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн статус хангалттай тодорхой биш байна. Тус хуулийн 78 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд, орон нутгийн өмчит албан байгууллага гэх нэр томъёог хэрэглэж, 79 дүгээр зүйлд орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн харилцаанд төрийн өмчийн 14, 16, 17, 21 дүгээр зүйлүүд нэгэн адил үйлчлэхээр

байгаагаас үзвэл зарчмын хувьд орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн ангилал төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ангилалтай адил байна.

Хэдий тийм боловч орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд, тэр дундаа орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн хувьд сонирхол татсан зарим нэг кэйс гарч энэ нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн түвшинд яригдах маргааны эх үндэс болоод байна. Монгол Улс Үндсэн хуульдаа нутгийн өөрөө удирдах ёсыг орон нутгийн хөгжлийн үндэс гэж үзэхдээ нутгийн ард иргэдийн үндсэн эрхийг нийт ард түмний үндсэн эрхтэй эсрэгцүүлэн тавихыг зориогүй нь тодорхой. Орон нутгийн эд юмсын эрх зүйн зохицуулалтын хийдлийг ашиглаж, нутгийн удирдлагын санхүү, эдийн засгийн эрхийг Үндсэн хуулийн үзэл санаанд үл нийцэх байдлаар тайлбарлаж, Үндсэн хуулийн үүднээс эргэлзээтэй орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгжүүд байгуулагдан идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулах болжээ. Эл асуудлыг эрдэмтэн Б.Чимид урьдчилан харж Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал бүтээлдээ өөрийн бүтээсэн зураглал, Үндсэн хуулийн зарчмын үзэл санаагаа тайлбарласан байдаг. Түүний үзэж байснаар Нутгийн өмчийн тухай хуулийг батлан гаргах шаардлагатай бөгөөд тус хуулиар дараах асуудлыг авч үзэх:

- орон нутагт чухлаар шаардагдаж буй ахуйн үйлчилгээ зэрэг “хоосон орон зайг” холимог буюу хэсгээр өмчлөх дундын өмчийн аж ахуй нэгж бий болгож нөхөх эрхийг Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд олгох;
- нутгийн өмчийн хувьд шийдвэл зохих зарчмын том асуудал нь сумдын хүн амын үйлчилгээнд зориулсан объектыг аймагт биш, сумын өмчлөлд шууд шилжүүлж, харин улсын хяналтыг аймгаар дамжуулах зохистой тогтолцоо бий болгох явдал мөн гэжээ⁸⁸.

Газар, газрын хэвлийн талаарх харилцаанд аймаг сум ямар эрх үүрэг, олз ашигтай оролцох асуудал эдийн засаг-экологи-улс төр-эрх зүйн олон талтай юм⁸⁹. Газар бол нутаг дэвсгэр болох талаасаа улс, аймаг, сум, багийн 4 түвшний улс төр-эрх зүйн харилцаа мөн⁹⁰. Бүх газраа нутаг

⁸⁸ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хоёр дахь хэвлэл, Чимид сан, 2017 он, 340 дүгээр тал

⁸⁹ Мөн тэнд, 341 дүгээр тал

⁹⁰ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хоёр дахь хэвлэл, Чимид сан, 2017

дэвсгэрийн хил, цавын дотор эдэлбэрийн хувьд нь улсын, аймгийн, сумын хэмээн ангилан эзэмшиж бэлчээр хадланг улирлаар баг, айл өрхөд хуваарилан эзэмшүүлж, ашиглах, хамгаалах тогтолцоонд аль болохоор шилжүүлж, харин бусад эдэлбэрийг түрээслэх зэргээр ашиг олох бизнесийн эргэлтэд оруулбал зарим хүний тааварладаг шиг “дайн дажин” гарахгүй⁹¹. Газрын хэвлий түүний баялаг **гагцхүү төрийн өмч** гэдгийг газраас нь ялгамжтай онцлон авч үзэж орон нутагт зөвхөн эзэмших, ашиглах эрх өгөх, зөвшөөрлийн тогтолцоо, төлбөрийн талаас нь аймаг суманд унацтай байхыг тооцоолсон хууль, дүрэм журам хэрэгтэй байна⁹².

Б.Чимид агсны нэгэнтээ суурь үзэл санааг нь ийнхүү зураглаж байснаас олон санаа салбар хуулиудад өнөөдрийг хүртэл биеллээ олоогүйн улмаас зарим орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагууд газар ба газрын хэвлийн баялгаа эс ялгаж, төрийн өмчид халдан газрын хэвлийн баялгийг өмчлөн орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгж байгуулжээ. Орон нутгийн өмчийн хэлбэрийг бүрэн үгүйсгэх биш хүлээн зөвшөөрөх шаардлага байгаа нь гарцаагүй. Гэтэл энэ төрлийн өмчийг бий болгох гол үндэслэл шалтгаан нь нутгийн ард олны нийгмийн хэрэгцээнд илүү нийцсэн хүн амын чиглэлийн ахуйн үйлчилгээний салбарын аж ахуйн нэгжийг байгуулан ажиллуулах явдал юм. Энэ ч хүрээгээр орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагаа хумигдах нь зүйтэй биз ээ.

Орон нутгийн хуулийн этгээдийн хувьд хөндвөл зохих өөр нэгэн чухал асуудал нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагуудын эрх зүйн статус юм. Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал болон Иргэдийн нийтийн хурал гэх орон нутгийн хурлууд нь төрийн байгууллагад Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу хамаардаггүй. Энэ ч агуулгаараа эдгээр нь шинэ Үндсэн хуулийн дагуу бий болсон Монгол Улс дахь нийтийн эрх зүйн шинэлэг субъектүүд байна.

Орон нутагт, ялангуяа аймаг нийслэлийн Засаг даргын тамгын газрын бүтцийн нэгжүүд, тэдгээрт багтдаггүй бие даасан буюу Засаг

он, 184 дүгээр тал

⁹¹ Мөн тэнд

⁹² Мөн тэнд

даргын дэргэдэх агентлаг (цагдаа, татварын хэлтэс, өмч, эрүүл мэндийн төв) гэх нэгжүүд байр сууриа олоогүй, статусын хувьд ойлгомжгүй байгаа юм⁹³. Аймаг, сумын болон нийслэл дүүргийн эрхийг барьж буй Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд нутгийн засгийн бүх эрх шилжсэнтэй уялдаж, нутгийн төсөв, өмч бий болсон зэргийг харгалзаж төрийн бус тогтолцоо бий болгох шаардлагатай байгаа юм⁹⁴. Өмч, нийгмийн хэв журмын цагдаа, боловсрол, эрүүл мэнд, соёлын зэрэг нийтийн үйлчилгээний хэлтэс газруудыг хуралд нь шилжүүлэх нь жам ёсонд илүү нийцнэ⁹⁵.

4.3. Төр хувийн эрх зүйн харилцаанд оролцож буй өнөөгийн байдал

Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газраас гаргасан тоо баримтаар 2019 оны жилийн эцсийн байдлаар төрийн өмчит компани 69, төрийн өмчийн оролцоотой компани 5, төрийн өмчийн үйлдвэрийн газар 22, орон нутгийн өмчит болон орон нутгийн оролцоотой компани 31, үйлдвэрийн газар 214 байна. Эдгээрээс Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газар 58 хуулийн этгээдийг, Сангийн яам 5 хуулийн этгээдийг, Эрдэнэс Монгол ХХК 13 хуулийн этгээдийг тус тус чиг үүрэгтээ хамааруулан хариуцаж байна⁹⁶. Сүүлийн жилүүдэд төр аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх явдал эрс нэмэгдэж, төрийн өмчит хувийн эрх зүйн этгээд (компани, сан, янз бүрийн нэртэй нэгж, орон нутгийн өмчит компани, сан)-ийн тоо өмнөх үетэй харьцуулахад мэдэгдэхүйц нэмэгдсэн. Тухайлбал, аж ахуйн шинжтэй үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд 2008 онд шинээр нэг үүсгэн байгуулагдаж байсан бол 2012 онд 5, 2013 оны эхний 11 сарын байдлаар 8 компани шинээр үүсгэн байгуулжээ. Түүнчлэн төрийн бодлогыг аж ахуйн оролцоогоор дамжуулан хэрэгжүүлэх, зөвхөн төрд үйлчлэх үйлчилгээний салбарыг бий болгох

⁹³ Мөн тэнд

⁹⁴ Мөн тэнд

⁹⁵ Мөн тэнд

⁹⁶ Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газраас гаргасан судалгаа, Хуулийн хэрэгжилтийн үнэлгээ 11 дүгээр тал, 2017 он.

гэх мэт зорилгоор төр барилга захиалагчийн алба, хөгжлийн төв, корпорац зэрэг байгууллагыг шинээр үүсгэн байгуулсаар 2018 оны байдлаар зөвхөн төрийн захиргааны байгууллага болох яамдын дэргэд 20 орчим төрийн өмчит үйлдвэрийн газар, 20 гаруй сан ажиллаж байна.

Төрийн захиргааны төв байгууллагын дэргэд байгуулсан төрийн өмчит үйлдвэрийн газрууд холбогдох хууль тогтоомжид заасны дагуу шударга өрсөлдөөний зарчмаар хувийн хэвшлийн гүйцэтгэх боломжтой ажлыг зүй бус, илт давуу байдал бий болгох замаар дангаар гүйцэтгэж, эрх мэдлийг өөртөө төвлөрүүлж байна. Мөн тодорхой шийдвэр гаргахдаа төр бизнесийн салбарт оролцох зайлшгүй шаардлагатай эсэх, төр эрхлэх бизнес мөн эсэх зэрэг хүчин зүйлийг сайтар тооцолгүйгээр аж ахуйн шинжтэй үйл ажиллагаа эрхлэх явдал эрс нэмэгдэж байна. Энэхүү бодит байдлаас төрийн зохицуулалттай эдийн засгийн тогтолцоог зөвшөөрсөн улс орнуудад нийтлэг мөрддөг “төрөөс эдийн засгийг зохицуулах бодлого болон төрийн өмчлөлийн бодлого салангид байх” зарчим алдагдсаныг харж болно. Энэ талаар судалгааны ажлын 6 дугаар бүлэгт дэлгэрэнгүй авч үзнэ.

4.4. Бүлгийн дүгнэлт

Төрийн өмчит этгээдийн эрх зүйн байдал, тэдгээрийн чиг үүрэгт тохирсон ангиллыг бий болгон зохицуулалт, шаардлагыг ялгамжтай тогтоох нь төрийн өмчийн харилцааны суурь хуулийн нэгэн зорилго байх учиртай. Төрийн өмч нь төрийн ямар зорилгод үйлчилж байгаагаас шалтгаалан ялгамжтай зохицуулалт шаарддаг бол төрийн өмчит этгээд нь нийтийн засаглалыг хэрэгжүүлж байгаа эсэхээсээ шалтгаалан эрх зүйн байдал болоод эд хөрөнгийн эрх нь ялгаатай. Төр удирдлагын буюу засаглалын чиг үүргээ хэрэгжүүлэх байгууллагын тогтолцоо нь нийтийн эрх зүйн этгээд байгуулахыг шаарддаг. Харин төр газар, газрын хэвлийн баялаг, ой, ус, ан амьтан гэх мэт нийтийн өмчийг нийтэд ашигтай, байгаль орчинд ээлтэй байдлаар удирдан зохицуулахад хувийн эрх зүйн этгээд байгуулах шаардлага үүснэ.

Хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх засаглалыг хэрэгжүүлж байгаа нийтийн эрх зүйн этгээдийн эд хөрөнгийн эрх төсөв санхүүгийн хууль тогтоомжоор зохицуулагдах ба засаглалыг хэрэгжүүлж байгаатай

нь уялдуулан төрийн материаллаг болон материаллаг бус бусад эд хөрөнгийн тухайд эдлэх эрхийг хариу төлбөртэй байлгах, үндэслэлгүй хөрөнгөжихгүй байх гэх мэт хувийн эрх зүйн зарчмаас өөрөөр тогтоож болох юм. Харин төрийн өмчийн компани, сан, үйлдвэрийн газруудыг байгуулахдаа хувийн эрх зүйн статустай болохыг анхаарч хувийн эрх зүйн зарчимд суурилсан хэдий ч нийтийн өмчийн онцлогийг харгалзсан нийтийн эрх зүйн хязгаарлалт бүхий зохицуулалтыг бий болгох ёстой. Тодруулбал компани, сан, хувийн эрх зүйн бусад этгээдийг үүсгэн байгуулах, татан буулгах, өөрчлөн байгуулах, хувийн өмчийн компанийн хувьцааг нь худалдан авах замаар төрийн өмчийн компанийг үүсгэн байгуулах үндэслэл, зорилго, процесс тодорхой байвал зохино. Улмаар эдгээр нь хувийн эрх зүйн этгээд болохыг анхаарч төрийн бусад өмчийг ашиглах, хэрэглэх, шилжүүлж авах, бусдад шилжүүлэх өмчийн эрх зүйн ба гэрээний эрх зүйн журмын дагуу хөрөнгө бүрийн онцлогт нийцүүлэн ил тод байлгах учиртай.

Төрийн өмчит нийтийн ба хувийн эрх зүйн этгээдийн төсөв, санхүүгийн хөрөнгөөс бусад төрлийн хөрөнгийн талаарх эд хөрөнгийн эрхийн нийтлэг зохицуулалтыг төрийн өмчийн ерөнхий хуульд, тусгай зохицуулалтыг нь тусгай хуульд тухайлбал, нийтийн эрх зүйн этгээдийн хувьд тухайн этгээдийн өөрийнх нь үйл ажиллагааны чиглэлийн хуульд, хувийн эрх зүйн этгээдийн хувьд төрийн өмчит хувийн эрх зүйн этгээдийг үүсгэн байгуулах, татан буулгах, засаглалын харилцааг зохицуулсан тусгай хуульд тус тус оруулж өгвөл зохино.

ТАВДУГААР БҮЛЭГ. ТӨРИЙН ӨМЧИЙН ГАЗРЫН ХАРИЛЦААНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТАД АНХААРАХ АСУУДАЛ

Газар хэмээх тал бүрийн агуулга, ач холбогдолтой суурь ухагдахуун хөндөгдөөгүй аль нэг шинжлэх ухааны салбар үгүй гэж хэлэхэд төдийлөн буруудахгүй. Энэ ч агуулгаар нь газрыг дан ганц хууль зүйн талаас судлахад ч ихээхэн өргөн хүрээг хамарна. Монгол Улсын 1.5 сая кв.км газар нутгийн 99.99 хувь нь Монгол Улсын төрийн өмчлөлд бий⁹⁷. Иймд төрөөс газрын талаар баримтлах бодлого, газрын харилцааг зохицуулсан хэм хэмжээ, газрын эрхийн хамгаалалтын цар хүрээ хүчин чадлаас наанадаж төрийн өмчийн эрх зүйн зохицуулалтын чанар чансаа, улс орны эдийн засгийн хөгжлийн хувь заяа шалтгаалах магадлалтай.

Газрын эрх зүй нь захиргааны эрх зүйн салбар болох хэдий ч хувийн өмчийн эд хөрөнгийн эрхийг үүсгэх үндэс болохын хувьд иргэний эрх зүйн хэм хэмжээтэй нягт уялдаа холбоотой оршино. Хэдий тийм боловч өнөөдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Газрын тухай хууль нь Монгол Улсын үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн суурийг тавьсан Иргэний хууль тогтоомжтой агуулга үзэл баримтлалын хувьд нийцэхгүй байгаагаас бизнесийн салбарын хөгжлийг дэмжих эх сурвалж биш эсрэгээрээ чөдөр, тушаа болж байна.

Төр эдийн засгийг зохицуулагч болохын хувьд иргэд, бизнес эрхлэгчдийнхээ өмнө хүлээсэн хамгийн чухал үүргийн нэг нь өмчийн эрх зүйн тогтвортой, ойлгомжтой институцийг бий болгох явдал. Үүний тулд төрөөс дараах гурван үндсэн чиг үүргийг биелүүлэх ёстой.

⁹⁷ ‘Газрын Нэгдсэн Тайлан 2018.Pdf’ <<https://www.gazar.gov.mn/storage/reports/September2019/DrpL9QLbvcofeTTmwH8Z.pdf>> [accessed 14 April 2020].

(i) Ойлгомжтой, тодорхой, хуулиар хамгаалагдсан өмчийн эрхийг бүтээх, (ii) газрын зах зээлтэй холбоотой шийдвэр гаргахад шаардагдаж болох хэлцлийн зардлыг бууруулсан найдвартай мэдээллийн тогтолцоог бүрдүүлэх, (iii) газрын зах зээлд нөлөөлж болох хүчин зүйлсийг удирдах үр ашигтай менежментийн тогтолцоог бий болгосон байх⁹⁸ зэрэг орно. Гэвч Монгол Улсын Засгийн газар энэ үүргээ төдийлөн ухамсарлалгүй өнөөдрийг хүрчээ.

Өнөөдөр Монгол Улсад үл хөдлөх эд хөрөнгийн хоёрдмол зах зээл бий болоод байна. Энэ нөхцөл байдалд Засгийн газрын “хүчин чармайлт” багагүй болохыг үгүйсгэх аргагүй. Өмнөх хэсэгт дурдаж байсанчлан Эстони Улсын хувьд Монголын нэгэн адил Германы өмчийн эрх зүйн тогтолцоог нутагшуулан авахдаа газрын зах зээлийг өмчийн эрх зүйн реформтойгоо уялдуулан цаг алдалгүй эрх зүйн шинэтгэлийг хийснээрээ эдийн засгийн бусад салбараа дэмжиж чадсан. Харин Монгол Улс хөрсөнд бэхлэгдсэн зүйл хөрсөндөө үлдэх зарчимтай үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүйн орчныг зөв хөгжүүлж чадаагүйгээс газрын зах зээлийн хөгжил зогсонги байдалд орж бусад салбарын хөгжлөө боомилж эхэлжээ.

Төр газрын эрхээрээ дамжуулан үл хөдлөх эд хөрөнгийн суурь, ойлгомжтой, эрхийг бүрдүүлж, уг эрхийн гүйлгээг ил тод харуулсан бүртгэлийн систем буюу мэдээллийн тогтолцоог бий болговол сая түүнийг бизнесийг үнэмлэхүй байдлаар дэмжсэнд тооцож болно. Гэвч Монгол Улсын хувьд иргэний хуулиар тогтоосон газрын тодорхой эрхүүдийг Газрын тухай хуульд нэвтрүүлэн амилуулж чадаагүй, Иргэний хуульд заасан эд хөрөнгийн эрхэд суурилсан бүртгэлийн тогтолцооноос тусдаа газрын гэрчилгээний бүртгэл бүтээсэн нь томоохон алдаа болсон. Ингэснээр ээр дурдсан гурван чиг үүргийн алийг нь ч хангалттай биелүүлж чадаагүй гэж үнэлүүлэхэд хүрээд байна. Иймд төрийн өмчийн томоохон хэсэг болох Газрын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг нэн даруй боловсруулах шаардлагатай бөгөөд түүндээ дээрх гурван тулгуур чиг үүргээ дээд зэргээр бодож боловсруулж оруулахыг хичээх ёстой.

⁹⁸ Klaus Deininger and Gershon Feder, ‘Land Registration, Governance, and Development: Evidence and Implications for Policy’, p. 235 <https://www.researchgate.net/publication/228181541_Land_Registration_Governance_and_Development_Evidence_and_Implications_for_Policy>.

5.1. Ойлгомжтой, тодорхой газрын эрхийг бий болгох төрийн үүрэг

Өмчийн асуудал нь хувийн эрх зүйн эсхүл нийтийн эрх зүйн судлагдахуун эсэхээс үл хамааран хүний өдөр тутмын амьдралд нийцсэн байдлаар л загварчлагдах учиртай.

Хувийн өмчийн эрх зүйд газар шилжүүлэх зохицуулалтыг бий болгохдоо газар юуны тулд ашиглагддагийг түлхүү анхаарсан байдаг. Хүний амьдрал баялаг, гэвч өнөөдрийг хүртэл газрыг хүн хамгийн ерөнхий байдлаар (i) барилга байгууламж (оршин суух, үйлдвэрлэл үйлчилгээ эрхлэх) барих, (ii) хүнсний ногоо, тариа тариалах, (iii) мал ахуйгаа хариулах, бэлчээх гэсэн үндсэн гурван зориулалтаар ашиглаж иржээ. Газрын талаарх ойлгомжтой, тодорхой эрх гэдэг нь чухамхүү хүний бодит хэрэгцээг хангахад чиглэсэн, газрын эрэлтийг мэдэрсэн, эдгээр хэрэгцээнд бүрэн нийцсэн байхыг хэлнэ. Тодруулбал, барилга барих зориулалтаар газар өгч байгаа бол энэ нь барилгын урт хугацаанд хэрэглэгдэх, томоохон хөрөнгө оруулалт шаарддаг, газраасаа салгах боломжгүй оршдог гэх мэт олон шинжид зохицсон эрх байх учиртай.

Барилгад зарцуулсан хөрөнгө оруулалтыг газрыг хөгжүүлж байгаа явдал гэж үзэн хөрөнгө оруулалтаа нөхөх хангалттай боломжийг эрх эзэмшигчид олгосон байх учиртай. Цаашилбал барилга, байгууламжийн зориулалтаас шалтгаалан энэ эрх дотроо олон хэлбэрт задарч болно. Хүмүүс, өрх бүл хувийн хэрэгцээгээ хангаж амьдрах зориулалттай барилга барихаар газар ашиглах нь дагнасан үйлдвэр, үйлчилгээний зориулалттай барилга барих эсхүл зам гүүр гэх мэт дэд бүтцийн чанартай барилга барьж газар ашиглахаас зарим талаар ялгамжтай байх ёстой.

Харин газрыг зун, өвөл эсхүл жилийн туршид, эсхүл аль нэг тодорхой хугацаанд үргэлжлэх байдлаар ногоо тарих, мал хариулах зориулалтаар хэрэглэж байгаа бол энэ төрлийн газрын эрх өмнө дурдсан барилгын зориулалтаар газар хэрэглэхээс арай л өөр зохицуулалт шаардана. Энэ мэтчилэн амьдралын тодорхой тохиолдлуудыг мэдэрсэн функциональ хэм хэмжээг бүтээж чадвал энэ нь ойлгомжтой, тодорхой эрхийг бий болгох үүргээ төр гүйцэтгэж байгаа хэлбэр юм.

Тэгвэл өнөөдөр төрийн өмчийн газрыг гүйлгээнд оруулахдаа амьдралын энгийн хэв шинжид зохицсон дээрх арга, загварыг

ашигладаггүй, өмчийн эрхийн элемент болох эзэмшил ба ашиглах эрхээр шилжүүлэхээр хуульчилсан нь практикт тодорхойгүй байдал үүсгээд зогсохгүй хууль зүйн хувьд ч ойлгомжгүй байдлыг үүсгээд байна. Жишээлбэл, ногоо тарих зориулалт болон барилга барих зориулалттай газрыг нэгэн адил “эзэмших” гэх нэршилтэй эрхээр ашиглаж байгаа нь газар эзэмшиж байгаа тухайн этгээдэд төдийгүй ирээдүйд тэр эрхийг шилжүүлэн авч магадгүй эсхүл ямар нэг байдлаар тэрхүү газартай холбоотой эрх ашиг нь хөндөгдөж байгаа гуравдагч этгээдэд хэт ерөнхий мэдээлэл болж байна. Ингэснээр тухайн газар эзэмших эрхтэй холбоотой бизнесийн болон бусад харилцаанд орж байгаа бусад этгээдийн хувьд хэлцлийн болоод нийгмийн зардлыг тодорхой шалтгаангүйгээр өсгөх үндэслэл болж байна.

Энгийн иргэдийн хувьд “эзэмших л бол эзэмших” гэсэн мэдээлэл тархаж чухамхүү тэр эзэмших эрх барилга барих зориулалттай эсхүл ногоо тарих зориулалттай эзэмших эрх эсэх нь ихэнх тохиолдолд тодорхойгүй, санаатай эсхүл санамсаргүйгээр мэдэн будилах, бусдыг төөрөгдүүлэх шалтгаан болох нь ч байна. Шүүхийн практикт “х” зориулалтаар авсан газраа бусад этгээдэд “у” зориулалтаар дамжуулан ашиглуулах, шилжүүлэх, газар шилжүүлж авсан этгээд нь тодорхой зардал гарган бүтээн байгуулалт хийх, эцэст нь газарт оруулсан хөрөнгө оруулалтаа хэрхэхээ мэдэхгүй эцэс төгсгөлгүй маргаан, хэрүүл тэмцэл үүсгэх, улмаар иргэдийг авлига, хээл хахуулийн эл асуудлаа шийдэх нөхцөлд хүргэж байна.

Монгол Улсын газрын эрх зүйд төр өмчлөлийн газар дээрээ хоёр л төрлийн эрхийг бий болгосон нь эзэмших ба ашиглах эрх болно. Эдгээр нь нэгэнт газар хэмээх хамгийн үнэтэй, үл хөдлөх эд хөрөнгийн хувьд хэтэрхий тодорхойгүй, бас цөөн төрлийн эрх гэж хэлж болно. Энэ хоёр төрлийн эрх нь дээрх байдлаар практик хүндрэлийг үүсгээд зогсохгүй хууль зүйн хувьд нэн ойлгомжгүй байдлыг үүсгээд байна.

Хувийн эрх зүйд өмч, өмчлөх эрхтэй холбоотой харилцааг харьцангуй тогтвортой буюу өмчийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр, нэгээс нөгөөд шилжихтэй холбоотой харилцааг үүргийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр голчлон зохицуулсан бөгөөд энэ нь бидний нэрлэж заншсанаар өмчийн эрх зүй ба үүргийн эрх зүй (бүр нарийвчилбал гэрээний эрх зүй) юм. Тодруулбал, ихэнх тохиолдолд аливаа эд хөрөнгийг ашиглах, шилжүүлэхдээ үүргийн ба өмчийн эрх зүйн хэм

хэмжээ, үндэслэлийг ашиглана.

Энэхүү хоёр үндсэн механизмын нэг нь хүчтэй хамгаалалт бүхий эд юмсын хязгаарлагдмал эрх (өмчийн эрх) үүсгэх, нөгөө нь гэрээний тусгай ангид заасан үүргийн харьцангуй эрх үүсгэх арга зам юм. Эдгээр арга замын аль хэлбэрээр газар бусдад шилжсэнээс шалтгаалан тухайн газар дээр баригдах үл хөдлөх эд хөрөнгийн хувь заяа, зах зээл дэх тухайн газрын үнэ цэнэ, улмаар тухайн газрын эрхэд үйлчлэх татварын төрөл, хувь хэмжээ зэрэг нь шалтгаалах учиртай. Тодруулбал, тухайн эрхийн талуудад төдийгүй гуравдагч этгээдэд ч хүчинтэй байх өмчийн хязгаарлагдмал эрхээр газар шилжүүлэн авсан этгээд, үүргийн эрхийн гэрээ байгуулж газрын эрх олж авсан этгээдээс хавьгүй үнэ цэнэ бүхий баялаг буюу эрхийг олж авсанд тооцогдоно.

Монгол Улсын иргэний эрх зүйд эзэмшил нь суурь ухагдахуун, өмчийн эрх зүйн үндсэн категори. Иргэний эрх зүйд эзэмшлийг факт гэж үздэг бөгөөд хууль ёсны эрх гэх агуулгаар тайлбарладаггүй. Гэтэл иргэний эрх зүйн энэхүү үндсэн ухагдахууныг газрын эрх зүйд суулгахдаа хууль зүйн субьектив эрхийн агуулгаар томъёолсон нь цаашдаа нэг цэгт уулзаж хүний эрхийн баталгаа болох хоёр салбар, эрх зүйн хооронд ноцтой зөрчлийг дагуулж байна.

Ашиглах эрх ч мөн адил өмчийн эрхийн ерөнхий, суурь эрхийн нэг бөгөөд хувийн эрх зүйд харьцангуй өргөн хүрээтэй эрхэд тооцогддог. Өөрөөр хэлбэл, газрыг барилга барихаар шилжүүлж авах, газар дээр малаа бэлчээх, ногоо тарих бүгд л газрыг ашиглаж байгаа хэлбэр. Газрыг хүн, хуулийн этгээд эзэмшээд ашиглаж болно эсхүл эзэмшихгүйгээр ч ашиглаж болно. Энэ мэтчилэн эзэмших ба ашиглах эрх нь аль эрх зүйн аспект байхаас үл хамааран үгийн ерөнхий утгын хувьд ч ялгаатай, өөр өөр үр дагавар бүхий ойлголт байтал Газрын тухай хуулиар утга агуулгад нь эс нийцсэн, хэт зохиомол хийсвэрлэлээр ашиглаж байгаагаас Монгол Улсын төрийн өмчийн газрын эрх ойлгомжтой, тодорхой байх шинжээ алдахад хүрчээ.

Ихэнх улс оронд газрын эрх нь *in rem* эрхийн төрөлд хамаарч бүх дэлхийн эсрэг хүчин төгөлдөр үйлчилж чадах баталгаагаар хангагдсан байдаг. Энэ ч агуулгаар газрын дээр барьсан эд хөрөнгө, барилга байгууламж тэрхүү эрхийн зүйлд тооцогдож эрхийн хамт нэгэн цул болон төрийн хамгаалалтад баталгаатай хамрагдаж чаддаг. Гэтэл эзэмших ба ашиглах эрх нь тэрхүү шинжийг агуулах эсэх нь хууль зүйн

хувьд ойлгомжгүйн зэрэгцээ эдгээр эрхийг дуусгавар болгох цуцлах асуудал нь иргэний эрх зүйн гэрээний эрхээс ч эмзэг бөгөөд эрсдэл өндөртэй байгаа нь төрийн хамгаалалтаар найдвартай хамгаалагдсан байх шинжийг нь үгүйсгэж байна.

Газрын эрх зүй дэх эд хөрөнгийн эрхийг тодорхой ойлгомжтой байлгах үүргээ төр хэрхэн биелүүлэх асуудлыг авч үзэхийн тулд иргэний эрх зүй дэх эзэмшил, үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн *numerus clausus* номлол, өмчийн бүрэн ба хязгаарлагдмал эрхийн талаарх ойлголтыг цухас авч үзэх нь зүйтэй.

5.1.1. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүрэн ба хязгаарлагдмал эрх

Эх газрын эрх зүйн тогтолцоог дагасан аливаа улс орны эдийн баялгийн эрх зүйд өмчийн эрхийн үндсэн хоёр төрөл байдаг нь өмчийн бүрэн буюу өмчлөх эрх, өмчийн хязгаарлагдмал эрх юм. Эд юмсын хязгаарлагдмал эрх гэдэг нь онолын хувьд өмчлөгчийн эрхээр л хязгаарлагдаж, эргээд өөрөө мөн өмчлөгчийн эрхийг хязгаарлаж байдаг иргэний эрх зүйн *in rem* эрх. Эдгээр эрх болон өмчлөх эрх нь үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой үүсэж байвал эдгээрийг нийтэд нь иргэний эрх зүйд үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх гэж нэрлэнэ. Монгол Улсын иргэний эрх зүйд үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөх бүрэн эрхээс гадна эд юмсын хязгаарлагдмал дараах эрхүүд байна. Үүнд:

1. Бусдын газар дээр барилга байгууламж барих эрх;
2. Үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгчийн эрхийг хязгаарлах эрх (сервитут);
3. Бусдын эд хөрөнгийг хязгаартайгаар эзэмших, ашиглах эрх (узурфрукт);
4. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны эрх (ипотек).

Өмчийг тодорхойлох багц эрхийн онолын үүднээс өмчлөх эрх нь тодорхой төрлийн багц эрхүүдээс бүрддэг өргөн эрх бөгөөд энэ эрхээс уламжилж эдийн баялгийн хязгаарлагдмал эрх үүсдэг. Тодруулбал, өмчлөх эрх бүхий этгээд өөрийнхөө эрхийг хязгаарлахыг зөвшөөрч бусдад эдийн баялгийн эрх үүсгэж байгаагаараа өөрийн эд хөрөнгөө

бусдад хөлслүүлэх, түрээслэх гэх мэт үүргийн эрх зүйн гэрээгээр ашиглуулж байгаагаас ялгаатай. Аливаа этгээд эд зүйлийг гэрээний эрх зүйн хэм хэмжээгээр бусад этгээдэд эзэмшүүлж, ашиглуулж байгаа үед хууль зүйн утгаар нь түүнийг өмчлөх эрхээ хязгаарлуулсан гэж үзэхгүй.

Товчхондоо эд юмсын хязгаарлагдмал эрх (*in rem*)-ийг үүсгэж байгаа бол хууль зүйн хувьд өмчлөгч өөрийн өмчлөх эрхээ хязгаарлуулахыг зөвшөөрсөн гэж ойлгоно. Нэгэнт өмчлөгчийн эрхийг хязгаарлаж үүссэн тул энэ төрлийн үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх түрээсийн болон хөлслөх гэрээнээс үүдэлтэй түрээслэгч, хөлслөгчийн эрхээс илүү хүчтэй байдаг.

Харагдах байдлын хувьд өмчлөх эрхийн багц дахь хэсэг эрх бусдад шилжиж байгаа мэт боловч үнэн хэрэгтээ энэ нь нөгөө этгээдэд бие даасан, онцлог бүхий эд юмсын хязгаарлагдмал эрх шинээр үүсэж буй хэрэг юм. Ийм эрхийн төрлийг гагцхүү хуульд зааж, хуулиар бүрдүүлдгээрээ талуудын тохиролцооны үндсэн дээр нэрлэгдээгүй гэрээ гэх нэрийн дор шинэ гэрээ бий болгож болдог гэрээний эрх зүйн эрхүүдээс ялгагддаг юм. Ийм ч учраас эд юмсын хязгаарлагдмал эрхийг иргэнлэг эрх зүйд *erga omnes* буюу туйлын хүчтэй *in rem* эрх гэж, нийтлэг эрх зүйд *real right* буюу *estate* гэж нэрлэдэг.

Эд юмсын хязгаарлагдмал эрх нь хуулиар бүрдэх хийгээд агуулгыг нь ч хуульд зааснаас өөрөөр тохирч болдоггүй шинж чанарыг нь эд юмсын хязгаарлагдмал эрхийн *numerus clausus* зарчим гэж нэрлэж энэ зарчмын дагуу эд юмсын хязгаарлагдмал эрхийн шинэ хэлбэрийг талууд зохиох, бүтээх, тохиролцон бий болгох боломжгүй. Энэ тухай дор дэлгэрүүлэн авч үзэх болно. Энэ эрх үүсгэх хэлцлийг өмчийн хэлцэл буюу эдийн баялгийн эрх зүйн гэрээ гэдэг. Харин түрээсийн гэрээ, эд хөрөнгө хөлслөх гэрээ гэх зэрэг нь үүргийн эрх зүйн гэрээнд хамаарах бөгөөд үүргийн эрх зүйн гэрээний аливаа шинэ хэлбэр, агуулгыг гэрээний чөлөөт байдлын зарчмын дагуу талууд чөлөөтэй зохиох боломжтой байдаг.

5.1.2. Иргэний эрх зүй дэх эзэмшил

Иргэнлэг эрх зүйн уламжлалд багтах *Germanic* эрх зүйн бүлд эзэмшил нь хуулиар олгох эрхийн хүрээнээс хальсан, бодит үзэгдлийг илэрхийлсэн нэр томъёо байдаг. Энэ ч агуулгаар эзэмшил нь хууль

бусаар үүсэж болохыг онолын үүднээс үгүйсгэдэггүй. Энэ талаар судлаач Б.Буянхишиг Иргэний эрх зүйн удиртгал номдоо "... бусдын машиныг хулгайлсан этгээд хэзээ ч өмчлөгч болохгүй нь ойлгомжтой ч машиныг бодит нөлөөлдөө шилжүүлснээр шууд эзэмшигч болно. Үүнээс үзэхэд эзэмшигч нь хэн бэ? гэсэн асуултад хариулахад эзэмшлийн хууль бус эсэх нь чухал биш. Учир нь эзэмшил хэмээх ухагдахуун нь эзэмших эрх гэсэн ойлголтоос ангид бодит үзэгдэл, баримтат үйл явцыг дүрслэхэд чиглэгддэг"⁹⁹ гэж тэмдэглэжээ.

Иргэний эрх зүйд эзэмшлийг өмчлөх эрхийг таних хэрэгсэл болгон ашиглаж байна. Эзэмшил хэмээх ухагдахуун нь хөдлөх эд хөрөнгийн хувьд бараг л өмчлөх эрхийг тодорхойлохуйц үр дагавар авчирдаг. Ихэнх төрлийн хөдлөх хөрөнгийн өмчлөх эрх бүртгэлээр баталгааждаггүй тул аливаа гуравдагч этгээд энэ төрлийн эд хөрөнгийн өмчлөгчийг танихдаа эзэмшил хэмээх фактыг хэрэгсэл болгон ашиглахыг иргэний эрх зүй зөвшөөрсөн. Өөрөөр хэлбэл, хэн нэгэн этгээд тухайн эд хөрөнгийг эзэмшилдээ байлгаж буй тохиолдолд уг эд хөрөнгийн өмчлөгч гэж тооцогдох хууль зүйн үр дагавартай.

Мэдээжээр энэ нь бүх л төрлийн эд хөрөнгөд хамаарах үндсэн дүрэм мөн боловч өмчлөх эрх нь улсын бүртгэлээр баталгааждаг хөрөнгүүдийн хувьд бүртгэлийг шалган өмчлөгч мөн эсэхийг таних боломжтой тохиолдолд эзэмшил нь өмчлөх эрхийн илрэн гарах гадаад хэлбэр гэх үндсэн зарчмаас гажихыг зөвшөөрдөг. Бүртгэл үнэн зөв байх уг зарчим нь төрийн байгууллагаас эрхлэн нэгэнт бий болгосон бүртгэлийн санд итгэх олны итгэл, хэлцлийг шуурхай, зардал багатай, шударга явуулах боломжийг олгож байдаг юм.

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх нь бүртгэлд суурилан үүсэж, өөрчлөгдөж дуусгавар болж байдаг боловч энэ нь эзэмшил бодит үзэгдэл буюу үйл баримт хэмээн тайлбарлах иргэний эрх зүйн зарчимд ямар нэг хэлбэрээр нөлөөлөхгүй.

Эзэмшил хэмээх бодит үзэгдэл нь хууль ёсны ба хууль бус аль ч хэлбэрээр үүсэх боломжтой бөгөөд хууль ёсны эзэмшил нь эзэмших эрх гэх ойлголттой давхцаж болохыг иргэний эрх зүй хүлээн зөвшөөрдөг. Харин хууль бус арга замаар үүссэн эзэмшлийн үр дагаврыг Иргэний хуулийн арваннэгдүгээр бүлэгт зохицуулсан. Эзэмшил хэмээх бодит

⁹⁹ Б.Буянхишиг, Иргэний эрх зүйн удиртгал, анхны хэвлэл, 2012 он, Соёмбо хэвлэлийн компани, 104 дүгээр тал

үзэгдэл нь иргэний эрх зүйн суурь ухагдахуун болохын хувьд эдийн баялгийн, үүргийн, өв залгамжлалын эрх зүй гэх зэрэг салбар институт тус бүрт нарийвчилсан зохицуулалтын хэрэгсэл болон ашиглагдаж байна. Товч утгаараа эзэмшил нь иргэний эрх зүйн аль нэг цогц эрхийн агуулгад элемент хэлбэрээр байнга хэрэглэгддэг ойлголт юм. Тухайлбал, өмчлөх эрхийг ихэнх тохиолдолд бодитой эзэмшилгүйгээр хэрэгжүүлэх боломж бага. Өмчлөгч этгээд өөрийн эд зүйлээ бусдад гэрээгээр, хуульд заасан журмын дагуу ашиглуулахдаа түүний эзэмшилд шилжүүлэх зайлшгүй шаардлагатай байгаа бол эд юмсын шууд эзэмшил түүнийг бодитой эзэмшиж буй тухайн этгээдэд, харин шууд бус эзэмшил өмчлөгчид хадгалагдаж үлдэнэ.

Иргэний эрх зүйд эзэмшил ихэнх тохиолдолд түүнээс илүү өргөн хүрээний зорилгоор үүсдэг онцлогтой. Жишээ нь, газрыг хэн нэгэн этгээд тодорхой хугацаагаар үр шимийг нь хүртэхийг хүссэн бол иргэний эрх зүйн цэвэр утгаараа тухайн эд зүйлийг дан ганц эзэмшсэнээр тэрхүү хүсэл зориг нь биелэх боломжгүй. Энэ зорилгоо иргэний эрх зүйн бусад цогц эрх болох түрээслэх, хөлслөх эрх, эсхүл бусдын газар дээр барилга байгууламж барих эрх, узурфруктын болон сервитутын эрхүүдийн аль тохирохоор шилжүүлэн авч болох юм. Өөрөөр хэлбэл, дан ганц эзэмшилд шилжүүлэх нь эд зүйлийг зориулалтын дагуу ашиглах харилцаанд хангалттай хамгаалалт болохгүй. Дээр дурдсан түрээсийн болон хөлслөх эрх, узурфрукт, бусдын газар дээр барилга байгууламж барих эрхийн агуулгад эзэмшил хэмээх элемент бүрэн утгаараа багтаж, дээр нь тухай тухайн эрхийн зориулалтын онцлогийг шингээсэн нэмэлт элементүүд ч орсон байдаг.

Энэ тохиолдолд эзэмшил нь ямар нэг өвчинтэй тэмцэхээр бүтээсэн эмийн бүрэлдэхүүнд ихэнх тохиолдолд заавал агуулагддаг нэн чухал химийн элемент мэт ямар нэг нийгмийн харилцаанд хэрэглэгдэхээр хуулиар бүтээсэн эрхийн агуулгад багтаж байдаг бүрэлдэхүүн хэсэг мөн. Нэгэнтээ иргэний эрх зүйн тулгуур ойлголт болохынх нь хувьд энэхүү элементийг дангаар нь тусгайлсан бүлгээр зохицуулж, түүнийг хамгаалах хэм хэмжээний бие даасан институцийг бий болгосон нь *germanic* эрх зүйн бүлийн томоохон онцлог юм.

Монгол Улсын иргэний эрх зүй нь эргэлзээгүй *Germanic* эрх зүйн бүлд хамаарахын хувьд энэхүү чухал онцлогийг нэгэнт агуулсан байдаг. Гэвч 2002 онд батлагдсан Газрын тухай хуульд газар эзэмших гэрээ

хэмээх гэрээний төрлийг бий болгосон нь Иргэний хуулийн дээрх концепцийг алдагдуулж, Газрын тухай хуулиар бүрдүүлсэн үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн харилцааг хууль зүйн хувьд ойлгомжгүй болгосон.

5.1.3. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийг хуулиар бүрдүүлэх зарчим

Аливаа этгээд удаан хугацааны шинжтэй хөрөнгө оруулалтаа тэр дундаа газарт оруулсан хөрөнгө оруулалтаа найдвартай хамгаалахыг хүсдэг. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн энэ шинжийг иргэнлэг эрх зүйн системтэй орнуудад *numerous clauses* зарчмаар олон зууны турш хамгаалж ирсэн юм. Нийтлэг ба иргэнлэг эрх зүйн аль ч тогтолцоонд шинэ төрлийн эд хөрөнгийн эрхийг бий болгох тал дээр төдийлөн таатай ханддаггүй. Тэр дундаа иргэнлэг эрх зүйн системд тухайн орны хуулиар тогтоосноос өөр төрлийн эд хөрөнгийн эрхийн хэлбэр шинээр бий болгох нь ихээхэн төвөгтэй харилцаа. Эд хөрөнгийн эрхийн энэ шинжийг эд хөрөнгийн эрхийг гагцхүү хуулиар бүрдүүлэх зарчим буюу "*numerous clauses*" гэнэ. Энэ зарчмын дор хоёр үндсэн элемент яригддаг нь нэгд, эд хөрөнгийн эрхийн төрөл хуулиар хязгаарлагдана; хоёрт, эд хөрөнгийн эрхийн агуулгыг талууд хуулиас өөрөөр тодорхойлох боломжгүй буюу энэ эрхийн агуулгыг гагцхүү хуулиар тогтооно.

Numerous clauses зарчмын шалтгаан их энгийн. Нэгэнт үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх туйлын эрхийн шинжтэй, хамгаалалт сайтай юм бол өмчлөх эрхийг хязгаарлаж үүссэн шинжийг нь аливаа хүндрэлгүйгээр гуравдагч этгээд сайн ойлгосон, мэдсэн байх нь чухал. Гэвч бодит байдалд үнэн хэрэгтээ тухайн улсад *numerous clauses* зарчим үйлчилж байна уу үгүй гэдэг чухал биш, илүүтэй хэрэглэж буй үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх нь ялгаатай нөхцөл байдалд зохицсон хангалттай уян хатан, өдөр бүр бий болж буй нийгмийн шинэ эрэлт хэрэгцээг хангаж чадаж байгаа эсэх л чухал юм. Энэ ч агуулгаар сервитут, ийзмэнт гэх мэт үл хөдлөх эд хөрөнгийг ашиглах эрхүүдэд үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцаа зэрэг хязгаарлагдмал эрхээс илүүтэй чөлөөт байдлыг олгох хандлага ажиглагдаж байна¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Европын орнуудын Үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүйн зохицуулалтын тухай мэдээ, тайлан, European University Institute (EUI) Florence/European Private Law Forum Deutsches Notarinstitut (DNotI) Würzburg, Real Property Law and

Numerous clausus зарчмыг иргэнлэг эрх зүйн системийн зүрх гэж тодотгох явдал байдаг ч нийтлэг эрх зүйн системд энэ зарчим хэрэгждэгийг ч мөн үгүйсгэдэггүй. Иргэнлэг эрх зүйн тогтолцооны хувьд энэ зарчим Ромын эрх зүйгээс үүдэн 19 дүгээр зууны үед Германы өмчийн эрх зүйд онол болон хөгжсөн урт удаан хугацааны түүхтэй бол нийтлэг эрх зүйн системийн хувьд харьцангуй сүүлд бий болсон гэж үздэг¹⁰¹. Түүнчлэн энэ зарчим иргэнлэг эрх зүйт улс орны Иргэний хуульд тодорхой туссан байдаг бол нийтлэг эрх зүйн орнуудын хувьд шүүхээс тогтоосон хэм хэмжээгээр ч үүсэж болох ба түүний төрлийг тусгайлан хаа нэгтээ жагсаан дурдаагүй байна¹⁰². Монгол Улсын Иргэний хуулийн 103 дугаар зүйлд “Өмчлөгчийн эрхийг гагцхүү хуулиар хязгаарлана” гэж заасан нь өмчлөх эрхийг хязгаарлах эд хөрөнгийн эрхийн тогтсон хэлбэрүүдээс өөр хэлбэрийг талууд тохиролцон бий болгох боломжгүйг илтгэж байна.

Иргэнлэг эрх зүйн тогтолцоотой улсын хувьд эд хөрөнгийн эрх нь туйлын эрхэд тооцогдож, харьцангуй тогтвортой оршин, тодорхой бус гуравдагч этгээдийн өмнө хүчин төгөлдөр үйлчлэх үндсэн дүрэм үйлчилдэг. Өөрөөр хэлбэл, өмчлөх эрхийг гагцхүү хуулиар л хязгаарлах бөгөөд энэ нь туйлын эрхийг хязгаарлаж буй бас нэгэн өөр төрлийн эрхийг гагцхүү хуулиар бүтээх нь учир шалтгааны хувьд үндэслэл бүхий юм. Энэ ч агуулгаар эд хөрөнгийн эрх (*in rem*), үүргийн эрх (*in personam*)-ийн үндсэн ялгаа тайлбарлагдах учиртай. Үүргийн эрх буюу гэрээгээр үүссэн харьцангуй эрх нь тухайн талууддаа үйлчилдэг тул түүнийг хүлээн зөвшөөрөх биелүүлэх, зөрчигдөх явдлаас хамгаалагдах явдал гагцхүү тэдгээр этгээдийн хооронд яригддаг. Энэ ч агуулгаар энэ эрхийг талууд хуульд нийцүүлэн шинээр бүрдүүлж болох бөгөөд үүнийг гэрээний чөлөөт байдлын зарчимд суурилан тайлбарлана.

Эд хөрөнгийн ба үүргийн эрхийн энэхүү ялгаа зааг газрын харилцаа, түүнийг гүйлгээнд оруулахад ихээхэн ач холбогдолтой. Чухамхүү эндээс Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийг хэрхэн тайлбарлах, газар хэмээх стратегийн ач холбогдол бүхий объектыг эзэмших этгээдийн

Procedure in the European Union, 2005.05.31, (General report)

¹⁰¹ J.Micheal Milo, Property and Real Rights, in Elgar Encyclopedia of Comparative law 587-602 at 593. Bram Akkermans, The principle of Numerus clausus in European property law (2008) p19-80

¹⁰² Anna di Robilant, Property and Deliberation. Numerus clausus principle, new property forms and new property values. 2010, at 98-104, Harvard Law Journal

шинж байдлаас шалтгаалан гүйлгээнд хэрхэн оруулах, бусдын ямар эрхэд шилжүүлбэл зохих талаар хуулийн хариулт эхэлж, газрын эрх зүйн тогтолцооны суурь тавигдах учиртай юм. Тодруулбал, энэ учир шалтгааныг зөв тайлснаар өнөөдөр хэнд эд юмсын хязгаарлагдмал эрхийн гэрээгээр газар шилжүүлж болох, хэнд үл болох, үүргийн эрхийн гэрээгээр газрыг хэн эзэмшиж болох ялгаа заагийг зөв тодорхойлно. Цаашилбал манай улсын хувьд бэлчээрийн газрыг бусдад шилжүүлэхтэй холбоотой харилцаанд шинэ төрлийн эд хөрөнгийн эрх бий болгох эсэх, эсхүл үүргийн эрхийн тусламжтай гүйлгээнд оруулах нь хангалттай эсэх асуудлаар шинэ санаа оноо ч дэвшүүлэх учиртай юм.

Үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгчдийн харилцааг зохицуулах суурь эх сурвалж нь хууль тогтоомж, тухайн хууль тогтоомжийн хүрээнд талуудын хоорондын давтагдашгүй харилцааг зохицуулах хэрэгсэл хэлцэл байх нь тодорхой. Иргэний эрх зүйн үүднээс энгийнээр тайлбарлавал, үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөгч үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой Иргэний хуульд заасан төрөл бүрийн хэлцэл байгуулах боломжтой бөгөөд эдгээр хэлцлийг ерөнхийд нь үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийг үүсгэх өмчийн хэлцэл, гэрээний эрхийг үүсгэх үүргийн хэлцэл гэж ангилна. Төр эдгээр хэлцлийн төрлийг ашиглан газрыг гүйлгээнд оруулснаар төрийн бүтээсэн газрын талаарх эд хөрөнгийн эрх тодорхой, ойлгомжтой байхад ихээхэн дөхөм болох юм.

Энэ мэтээр Иргэний хуульд томъёолсон газрын эрхүүд газрыг эдийн засгийн эргэлтэд оруулахад тохирсон, бодит хэрэгцээ шаардлагатай нь уялдсан байдаг. Энэ ч агуулгаар газрын эрхийн олон төрлийг суулгаж, санаандгүй, ялимгүй зөрчлийг дуусгавар болох зэрэг эрсдэлээс хамгаалагдсан томоохон хэмжээний хөрөнгө оруулалтыг дэмжих суурь нөхцөл нь болох үндсэн хэрэгцээндээ бүрэн нийцсэн байдаг юм.

Газрын тухай хуулийн шинэ төсөлд энэ мөн чанарыг хадгалж, үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүрэн буюу хязгаарлагдмал эрхийн төрлийг сайтар ойлгож, хамгаалах өнцгөөр тусгах нь зүйтэй. Жишээ нь, төрийн өмчийн газар дээр орон сууцны цогц хороолол барих зорилгоор газрыг эзэмшилдээ авч буй аль нэг этгээдэд бусдын газар дээр барилга байгууламж барих эрхээр газар шилжүүлдэг нь гаднын орнуудад тогтсон үзэгдэл. Энэ эрхийн төрөл ч яг л ийм зорилгоор анх хэрэглээнд орсон.

Бусдын газраар дайруулан дулааны, бохирын, цахилгааны шугам хоолой тавих шаардлага зүй ёсоор үүснэ. Энэ тохиолдолд иргэд, хуулийн этгээд газрыг өмчилж байгаа үед бие биедээ сервитутын эрх үүсгэх, төр өөрийн газраар дайруулах шаардлага гарч байгаа бол төр нь иргэд, хуулийн этгээдэд ийм эрх өгөх шаардлагатай. Түүнчлэн фирмийн болон бэлчээрийн мал аж ахуйд ч сервитут, узурфруктыг хэрэглэж байгааг анхаарч бэлчээрийн тухай хууль тогтоомжоо боловсруулмаар байна.

Манай улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Газрын эрх зүйн хэм хэмжээний хэрэглээнд “газрын зориулалт” гэх нэр томьёо нэлээд ач холбогдол бүхий байх боловч зориулалтыг нэг мөр цэгцтэй тодорхойлж, утга төгөлдөр ангилал гаргасан хууль байхгүй байна. Үүний улмаас хатуухан хэлэхэд газрыг эзэмших, ашиглах эрхийн гэрчилгээнд бичигдэж буй зориулалтууд ч ойлгомжгүй байдгийг шүүхийн практикт тохиолдож буй олон хэргийн жишээнээс харж болно. Иймд газрыг ашиглаж буй зориулалтыг ухаалаг, цэгцтэй ангилж тухайн зориулалтаас шалтгаалан эд юмсын эрхийн төрлийг оновчтой хэрэглэх боломжоор хангах нь зүйтэй.

Тэрчлэн газрыг эргэлтэд оруулахдаа Иргэний хууль дахь гэрээний төрлийг оновчтой сонгож сурах хэрэгтэй. Судалгааны ажилд дурдагдсан хоёр тусгай төрлийн гэрээ байдаг нь газрыг хэрэглэгдэхүүний хамт түрээслэх гэрээ, хөдөө аж ахуйн зориулалттай газрын түрээсийн гэрээ болно. Энэ хоёр төрлийн гэрээ нь хөдөө аж ахуйн салбарт газрыг гүйлгээнд оруулахад нэн зохимжтой гэрээний төрлүүд юм. Эдгээр гэрээний зохицуулалтыг газрын тусгайлсан хууль тогтоомжид улам боловсронгуй болгох замаар, эсхүл төрийн байгууллагаас байгуулах стандарт гэрээний төсөлдөө нарийвчилсан зохицуулалтыг нэмж тусгах замаар хэрэглэж сурах нь зүйтэй.

Superficies solo cedit зарчим буюу хөрсөнд бэхлэгдсэн зүйл хөрсөндөө үлдэх зарчим нь Иргэний хуулийн үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүйн суурь зарчмын нэг. Гэвч Иргэний хууль энэ зарчмаас гажих үндсэн тохиолдлыг тодорхой дурдсан байдаг. Өөрөөр хэлбэл, хувийн эрх зүйд газар дээр барьсан зүйл газар өмчлөгчийнхөө өмч биш байх тусгай тохиолдлуудыг тусгаж өгсөн. Эдгээр тохиолдлоос хамгийн өргөн хэрэглэгддэг нь бусдын газар дээр барилга байгууламж барих эрхийн хүрээнд баригдсан барилга байгууламжууд юм. Энэ эрх нь манайтай

адил тогтолцоотой олон оронд Газрын тухай хуульд нь дэлгэрэнгүй байдлаар эсхүл тусдаа хууль тогтоомжоор зохицуулж олон хөрөнгө оруулагч, бизнес эрхлэгчийн хувьд нэгэнт тодорхой, ойлгомжтой болсон эрх юм.

Энэ мэт ойлгомжтой, тодорхой эд хөрөнгийн эрхийг бүрдүүлж бий болгон төрийн өмчийн газраа үр ашигтай гүйлгээнд оруулах нь чухал. Нэгэнт төлөвлөсөн, зохион байгуулсан газраас иргэд хуулийн этгээдэд олголт хийж, төрөөс олгосон газрын эрхийг цааш санхүүгийн болон бусад зах зээлд захиран зарцуулснаар улс орны үл хөдлөх эд хөрөнгийн зах зээл үүсэн хөгждөгийг санахад илүүдэхгүй. Газраа шилжүүлэхдээ хууль зүйн болон эдийн засгийн хувьд нэгэнт тогтсон ойлгомжтой тодорхой эрхээр буюу тодруулбал, хувийн эрх зүйд олон зуун жилийн түүхээр шалгагдсан өмчийн болон гэрээний эрхийг ашиглан шилжүүлэхийг эрмэлзвэл зохино.

5.2. Мэдээллийн найдвартай тогтолцоог бүрдүүлэх төрийн үүрэг

Төрийн өмчийн газрын эрх зүйн тогтолцоог боловсронгуй болгоход зайлшгүй анхаарвал зохих дараагийн гол асуудал бол газрын эрхийн бүртгэлийн тогтолцооны нэгдмэл байдлыг хангах явдал юм. Энэхүү хэм хэмжээний зорилго нь газар өмчлөгч, төр иргэнээс бусад иргэнд, хуулийн этгээдэд газар олгох, шилжүүлэх замаар эдийн баялгийн эрх үүсгэснийг бүртгэж эрхийн хүчин төгөлдөр байдлыг хангах, газар төлөвлөлт, зохион байгуулалтад шаардлагатай мэдээллийн сан, бааз суурь бүрдүүлэхэд оршино.

Манай улсад өнөөдрийг хүртэл бүрэлдэн бий болсон газрын бүртгэлийн тогтолцоо нь газар эзэмших, ашиглах эрхийн гэрчилгээний бүртгэл байна. Гэтэл хувийн эрх зүйн буюу Иргэний хуулиар бүрдүүлсэн үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн үндсэн дээр бүрэлдэн тогтсон бүртгэлийн тогтолцоо нь Германы эрх зүйн тогтолцооноос нутагшсан эрхийн бүртгэл юм. Сүүлийн жилүүдэд энэ хоёр бүртгэлийн тогтолцоог нэгтгэх арга хэмжээ яригдаж байгаа боловч энэ нь уг чанартай төдийлөн ач холбогдолтой алхам байж чадсангүй. Мэдээж газар

эзэмших ба ашиглах эрхийн гэрчилгээг хэн эзэмшиж байгаа мэдээллийг хэлцэл хийгч тухайн этгээдэд нээлттэй болгосноороо зардал бууруулах, ил тод байдлыг хангах сайн талтай боловч бүртгэж байгаа бүтээгдэхүүн болох үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн төрөл ялгаатай учир энэ хоёр бүртгэлийг нэгтгээд ч үл хөдлөх эд хөрөнгийн зах зээлийн нэгэнт үүссэн хөгжлийн гажуудлыг арилгаж чадахгүй. Үлгэрлэн хэлбэл, сантиметрээр хэмжигдсэн тоог метрээр хэмжигдсэн тоон дээр нэмэхийн тулд нэг утгад оруулж буюу метрийг сантиметрт шилжүүлж байж сая бид нэмэх үйлдлийг хийж чадна.

Гэтэл эх газрын тогтолцооны бүрэн ба хязгаарлагдмал эрхийн бүртгэлийг өмчийн ба гэрээний эрхийн алин болох нь үл мэдэгдэх мөн чанартай эрхийн гэрчилгээний бүртгэлтэй нэгтгэх хууль зүйн боломж байхгүй. Энэ хоёр нэмэгдэхүүнийхээ утгыг нэг болгох хэрэгтэй. Төрийн өмчийн газрын харилцаа нь хувийн эрх зүйн бус захиргааны эрх зүйн харилцаа байж болох хэдий ч энэ хоёр салбарт хэрэглэгдэж байгаа бүтээгдэхүүний төрлийг ижил болгохгүйгээр бид үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэлийн тогтолцооны нэгдмэл байдлыг хангаж чадахгүй.

Монгол Улс үл хөдлөх эд хөрөнгийн хувьд “эрхийн бүртгэл” бий болгосон боловч газрыг бусдын эзэмшилд шилжүүлэх, ашиглалтад шилжүүлэх гэх хоёр төрлийн эрх гаргаж ирсэн. Хэдий тийм боловч энэ хоёр эрхийн хууль зүйн утга буюу мөн чанарыг бүрэн гүйцэд тодорхойлоогүйгээс хууль тодорхой байх зарчим алдагдсан. Үүнээс улбаалан үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэлийн үнэ цэнэ, утга учир, ач холбогдол буурсан. Зүй нь дээрх хоёр эрхийг хуулиар бүрдүүлэхдээ хязгаарлагдмал эрх (*in rem*) эсхүл гэрээний эрх эсэх мөн чанарыг тодорхойлж, эрх дуусгавар болсноор үүсэх үр дагаврыг хувийн өмчийн хязгаарлагдмал эрх шиг тодорхой болгож өгөх учиртай байжээ. Хэрвээ ийнхүү бүрэн гүйцэд хэм хэмжээ бүтээх боломжгүй байсан бол Иргэний хуульд тусгагдсан хязгаарлагдмал эрх ба үүргийн эрхийг ашиглавал зохих байв. Энэ тохиолдолд бүртгэлийн тогтолцоо хоёрдмол байдлаар үүсэхгүй, нэг утга, нэг агуулгатай нэгдмэл бүртгэл бий болж төрийн өмчийн газар дээр баригдсан хувийн өмчийн үл хөдлөх эд хөрөнгүүдийн эрх бүрэн хамгаалагдах, цаашилбал газрын хууль бус гүйлгээ хязгаарлагдах байв.

Өнөөгийн хуулиар газар дээр баригдсан байшингийн өмчийн эрхийг Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны харьяа Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлд; газрын эзэмших, ашиглах эрхийн гэрчилгээний бүртгэлийг Барилга хот байгуулалтын яамны харьяа газрын агентлаг хөтөлж байгаа нь үл хөдлөх эд хөрөнгийн хоёрдмол тогтолцоог бий болгож байна. Барилга, хот байгуулалтын яам газар эзэмших, ашиглах гэрчилгээний бүртгэлээс гадна кадастрын бүртгэл хөтөлдөг. Ингэснээр Монгол Улс үл хөдлөх эд хөрөнгийн харилцаанд үндсэндээ гурван төрлийн бүртгэл хийж байна. Энэ нь манайтай ижил хувийн эрх зүйн тогтолцоотой орнуудын алинд ч байхгүй бүртгэлийн тогтолцоо юм. Иймд газрын зах зээлийг зөв голдиролд нь оруулахын тулд эн тэргүүнд эрхийн бүртгэлээ нэгтгэж, Иргэний хууль дахь эрхийн бүртгэлийн концепцийг баримтлах нь зайлшгүй тул гэрчилгээний бүртгэлийн тогтолцоогоо халах шаардлага үүсэж байна.

Өмнө дурдсанчлан манай улс тогтолцооны хувьд төв европын үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүйн зарчимтай адил зарчимтай. Өөрөөр хэлбэл, хөрсөнд бэхлэгдсэн зүйл хөрсөндөө үлдэх зарчимтай. Энэ ч агуулгаар газрыг гүйлгээнд оруулах эрхүүд хувийн, төрийн гэлтгүй адил байж гэмээнэ бүртгэл нэг цул байх боломж бий болох юм. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийг нэг байгууллага бүртгэх боломжтой эсэх нь чухал биш гагцхүү бүртгэж байгаа эрх буюу бүртгэлийн бүтээгдэхүүн нь нэг байх чухал юм. Улмаар бүртгэлд кадастрын мэдээллийн нэг дата ашигладаг болгох, үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэгчдийн мэдлэгийг тэлэх, бүртгэгчид туслалцаа үзүүлэх техникийн мэргэжилтнүүдийн нэгж байгуулах гэх мэт хувилбаруудын эдийн засгийн болон бусад үр дагаврыг судлах шаардлага гарна.

Хөрсөнд бэхлэгдсэн зүйл хөрсөндөө үлдэх дүрмээс гажих тохиолдол болох бусдын газар дээр барилга барих эрх, нийтийн орон сууцны эрх, хөршийн хил зөрчиж барилга барьсныг хүлцэн тэвчих зэрэг гурван тохиолдолд үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөх эрх газар өмчлөх эрхээс тусдаа үүсэж байгаа. Гэтэл эдгээр бүртгэл хэдий тусдаа үүссэн ч газар өмчлөгчийн үндсэн бүртгэлд заавал давхар тусгагдах учиртай. Төрийн өмчийн газрын хувьд төрийг өмчлөгчөөр бүртгэхгүй байж болно.

Харин төр өмчилсөн газар дээрээ хязгаарлагдмал эрх үүсгэсэн бол уг хязгаарлагдмал эрх нийтийн ба хувийн эрх зүйн этгээдийн алинд үүссэнээс үл хамааран заавал бүртгэгдэх учиртай. Ингэснээр төрийн өмчийн газар дээр баригдсан байшингууд эд хөрөнгийн ямар эрхийн

үндсэн дээр баригдсаныг үндсэн газартай нь уяж бүртгэсэн, тодорхой, цогц мэдээллийн сантай болох, энэ мэдээлэлд суурилж хэлцэл хийсэн хүн, хуулийн этгээдийн эрх зөрчигдөхгүй байх, нийгмийн зохиомол зардал үүсэхгүй байхаас гадна зөв төлөвлөлт, зохион байгуулалттай хотыг бүтээн босгоход нэн тустай.

Газар төрийн эсхүл хувийн өмчийн аль нь болохоос үл хамааран үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн болон гэрээний эрхийн адил загвар үйлчилснээр бүртгэлийг цэгцлэх боломжтой. Бүртгэл цэгцэрснээр үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүй зөв голдиролдоо орж, улс орны банк санхүү, хот төлөвлөлт, байгаль орчин гэх мэт олон салбарт хүний эрх зөрчигдөхөөс сэргийлнэ. Гэвч энэ нь нэг талаас ихээхэн төвөгтэй байж болох юм. Учир нь иргэдэд тэдний эзэмшиж байгаа газрын эрхийг хэрхэн, юуны учир өөрчилж байгааг зөв ойлгуулах нь ихээхэн бэрхшээлтэй асуудлын нэг. Үүний улмаас өнөөдрийн эзэмших ба ашиглах эрхүүдийг Иргэний хуулийн үл хөдлөх эд хөрөнгийн хязгаарлагдмал эрхийн тав, зургаадах хэлбэр болгон өргөтгөх ч хувилбар яригдаж болох юм. Энэ тохиолдолд бид энэ эрхүүдээ Иргэний хуульд байгаа дөрвөн төрлийн хязгаарлагдмал эрхийн нэгэн адил тодорхой, ойлгомжтой болгох ёстой. Эсвэл манай улстай ижил тогтолцоотой улс орнуудын нэгэн адил эзэмших, ашиглах эрхүүдийг бүрэн халж эдийн баялгийн эрх зүйд нэгэнт тогтсон хязгаарлагдмал эрх (*in rem*), гэрээний эрх (*in personam*)-ээр сольж болно.

5.3. Газрын зах зээлд нөлөөлөх хүчин зүйлсийг удирдах үр ашигтай менежментийн тогтолцоог бий болгох төрийн үүрэг

Хамгийн чөлөөт зах зээлд ч газар нутгийн зарим хэсэг нь л хувийн өмчлөлд байдаг. Хувийн өмчлөлд байгаа хэдий ч газар өмчлөгчдийн эрхийг нийтийн эрх ашигт сөргөөр нөлөөлж болзошгүй гэх үндэслэлээр хязгаарладаг. Газар өмчлөгчид, газрын эрх эзэмшигчид газрын эрхээ байгаль орчин, нийгэмд хохиролтойгоор ашиглахаас сэргийлэх зорилгоор газрыг бүсчлэх, төлөвлөх зэргээр газрын мэдээллийг ашигласан арга хэмжээг төрөөс авч хэрэгжүүлж болох юм.

Тодруулбал, хувь этгээд газар ашиглахтай холбоотой хязгаарлалтууд тогтоох (сервитут, ийзмент г.м), эсхүл газар өмчлөгчдөд нийгмийн шинжтэй үүрэг хүлээлгэх (байгаль орчныг хамгаалахад чиглэсэн жижиг бүтэц барих, ногоон орчин бүрдүүлэхийг шаардах г.м), эсхүл эрхтэй байж болох ч тухайн төрлийн үйлдэл хийхийг нь хязгаарлах гэх мэт менежментийг төр хэрэгжүүлж болох юм. Хэдий тийм боловч эдгээр арга хэмжээний аль нь ч газар өмчлөгчийн талаарх цогц хийгээд өргөн хүрээний мэдээлэл болон хувийн, олон нийтийн, төрийн өмчийн аль ч газрын талаар хариуцлагын тогтолцоо бүхий зохих институт, үр ашигтай менежментгүйгээр хэрэгжих боломжгүй¹⁰³.

Хөдөө аж ахуйн газрыг суурьшлын бүс болгоход газар төлөвлөлт чухал ач холбогдолтой бол бүтээн байгуулалт хийхээр шийдсэн үед бохир, цэвэр усны шугам тавих, цахилгааны сүлжээ татсан байх зэрэг дэд бүтцийн хөгжил нь зардал хэмнэх чухал үзүүлэлтүүд мөн. Хөгжиж байгаа олон улс оронд газрын эрхийн тодорхойгүй байдал, мэдээллийн дутмаг орчин болон улс төрийн саад тогтор, шаардлагатай институц хөгжөөгүй, зэргээс шалтгаалан засгийн газар өөрийн чиг үүргээ үр дүнтэй хангалттай хэрэгжүүлж чаддаггүй. Ийнхүү Засгийн газар чухал чиг үүргээ гүйцэтгэж чадахгүйгээс шалтгаалан хот суурины бүсэд газрыг хувь этгээдэд ашиглуулахад шаардлагатай үйлчилгээгээр хангах боломж багасан газрын эрхийн хамгаалалт суларч, газрыг ашиглах, хөгжүүлэхэд шаардлагатай хөрөнгө оруулалтын хэмжээг тэр хэрээр бууруулдаг байна.

Газар төлөвлөлт, зохион байгуулалт, татвар, төлбөр хураамж, газрын үнэлгээтэй холбоотой харилцааг мэдээллийн ил тод байдал, тодорхой газрын эрхэд тулгуурласан өөр хоорондоо зөв уялдсан хэм хэмжээгээр зохицуулах, институцийг бүтээх нь төрийн үүрэг. Газрын төлөвлөлт, зохион байгуулалтын тухай, Барилгын тухай, Бүсчлэлийн тухай хуулиудыг батлах нь чухал ач холбогдолтой хэдий ч тэдгээрийг холбох гол гүүр нь эд хөрөнгийн тодорхой эрх, мэдээллийн ил тод, утга төгөлдөр тогтолцоо, бүртгэлийн институт юм.

Түүнчлэн Үндсэн хуулиар олгосон төрийн дархан эрхийн илрэл болох газрыг хураах, дайчлан авах, захиргааны эрх зүйн шинжтэй арга хэрэгсэл болох газрыг дахин хуваарилах, үнэлэх зэрэг харилцааг

¹⁰³ Kaganova, O., and J. McKelar, *Managing Government Property Assets: International Experiences*. Washington, Dc: Urban Institute, 2006

зохицуулах хэм хэмжээг нэн даруй бүрдүүлэх зүй ёсны шаардлага байна. Газар чөлөөлөх буюу газрыг дайчлан авах нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн асуудал бөгөөд иргэд өмчтэй байх, өмчлөх эрхийг гагцхүү хуульд заасан үндэслэлээр хязгаарлах явдал нь Үндсэн хуулиар олгогдсон хүний суурь эрхийн асуудал мөн.

5.4. Газрын харилцаан дахь нийтийн эрх зүйн хязгаарлалт

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн зах зээл дэх нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээний зохицуулалт олон чиглэлээр өргөн хүрээнд байдаг. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн зах зээлд худалдах, худалдан авах гэрээ гэх мэт үүргийн эрх зүйн олон төрлийн гэрээ хийгддэг. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн үүргийн эрх зүйн гэрээнд гэрээний чөлөөт байдлын зарчим баримтлагддаг тул үл хөдлөх эд хөрөнгийн хэлцлүүдэд (i) Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах хууль, (ii) тодорхой хэлцлүүдэд тавигдах нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээний хязгаарлалтууд, (iii) татвар, (iv) орон байрны зориулалттай сууцанд олгох хөнгөлөлт, чөлөөлөлт зэрэг хэм хэмжээний зохицуулалтууд үйлчилнэ.

5.4.1 Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах хэм хэмжээ

Гэрээний чөлөөт байдлын зарчим хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах хууль тогтоомжоор хязгаарлагддаг. Энэ нь хэдийгээр хувийн эрх зүйн хэм хэмжээнд хамаарах боловч үл хөдлөх эд хөрөнгийн зах зээлд заавал мөрдөгдвөл зохих нийтийн бодлого хэлбэрээр үйлчилнэ. Жишээ нь, орон байрны зориулалтаар байшин сууц худалдаж авахын өмнө худалдагчийн зүгээс тодорхой асуудлаар тусгайлан заавал мэдээлэл өгөх үүргийг Испани, Португал зэрэг оронд бий болгосон нь Европын холбооны түвшинд хүлээн зөвшөөрөгдөж, сайн жишээнд тооцогдож байна¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Европын орнуудын Үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүйн зохицуулалтын тухай мэдээ, тайлан, European University Institute (EUI) Florence/European Private Law

5.4.2 Нийтийн эрх зүйн хязгаарлалт

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн харилцаанд нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээний дагуу тавих хязгаарлалтууд олон хэлбэрээр илэрдэг. Нэгд, орон нутгийн засаг захиргааны нэгжийн давуу эрхийн зохицуулалт Европын бараг бүх оронд үйлчилж байна¹⁰⁵. Зарим оронд тухайлбал, Польш зэрэг оронд бүх төрлийн газар худалдах худалдан авах гэрээний үед орон нутгийн захиргааны байгууллага энэ эрхийг хэрэгжүүлэх боломжтой байдаг бол зарим улсын хувьд тодорхой төрлийн газарт л энэ эрхийг хэрэгжүүлэхээр заадаг. Жишээ нь, Бельгид далайн эргийн тодорхой хэсэгт, Германд хот суурин газрын төлөвлөлтөд хамрагдсан бүх газарт энэ эрхийг хэрэгжүүлэхээр заажээ.

Судалгаанд хамрагдсан улсуудын зохицуулалтаас харахад худалдах, худалдан авах гэрээнд тохирсон нөхцөлөөр газрыг давуу эрхээр түрүүлж худалдан авах эрхээ орон нутгийн засаг захиргааны байгууллага буюу эрх бүхий этгээд дунджаар 2-3 сарын дотор хэрэгжүүлэхээр заажээ. Хоёрт, Европын бүх улс оронд барилга байшин, түүний өргөтгөл нь бүсчлэлийн хууль зэрэг нийтийн эрх зүйн бусад хууль тогтоомжид нийцэж буй эсэхийг шалгах, татгалзах эрх бүхий байгууллагаас зөвшөөрөл авах шаардлагатай байдаг.

Нийтийн эзэмшлийн газрыг худалдах тохиолдолд Польш зэрэг улсуудад сонгон шалгаруулалтын буюу тендерийн журмаар худалдах зохицуулалт үйлчилдэг. Герман, Швед, Итали зэрэг хэд хэдэн улсын хувьд бэлчээрийн газар, ойн сан бүхий газар, түүх соёлын дурсгалт байшин, газар, экологийн үнэ цэнэ бүхий газрыг худалдан авахад эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөл авсан байхыг шаардана. Энэ зохицуулалт нь худалдан авагчид онцгой ач холбогдолтой газрыг арчилж хамгаалах чадвар бий эсэхийг баталгаажуулахад оршино. Голланд, Герман зэрэг улсуудад орон нутгийн засаг захиргааны нэгжийн тухай хуулиар орон нутгийн оршин суугч бус этгээд байшин ашиглах, худалдан авахыг хориглодог.

Forum Deutsches Notarinstitut (DNotI) Würzburg, Real Property Law and Procedure in the European Union, 2005.05.31, (General report)

¹⁰⁵ Мөн тэнд

Европын орнуудаас хамгийн хатуу байж мэдэх хязгаарлалтыг Грек Улс бий болгосон бөгөөд тус улсын хуулийн дагуу эрэг орчмын газрыг худалдах тохиолдолд Дотоод хэргийн асуудал эрхэлсэн яамны зөвшөөрөл шаардана. Гадаадын иргэдийн газар худалдан авах хүсэлтийг ихэнх тохиолдолд татгалздаг. Энэхүү хязгаарлалт нь ЕХ-ны хэм хэмжээний эсэргүүцэлтэй тулгарсан байна. Учир нь гишүүн орнуудын иргэдэд ийм хязгаарлалт тогтоохыг ЕХ-ны хэм хэмжээгээр халсан юм.

Шаардлагатай хүмүүсийг орон сууцжуулах зорилгоор хөнгөлөлттэй үнээр баригдсан нийгмийн үйлчилгээний орон сууц (*social housing*)-д зарим төрлийн хязгаарлалт үйлчилдэг. Энэ тал дээр Испани Улсын жишээг дурдаж болно. Энэ хязгаарлалтын дагуу худалдан авагч тухайн сууцыг гагцхүү орон сууцны зорилгоор л ашиглаж болох бөгөөд хожим худалдан борлуулах бол тодорхой тогтоосон үнээс илүү үнээр худалдах, эхний таван жилд худалдахыг хориглохын зэрэгцээ эхний 10-15 жилийн дотор нутгийн захиргааны байгууллагаас давуу эрхээр худалдан авах эрхээ хэрэгжүүлэхгүй байх ёстой гэж үздэг. Энэ бүх хязгаарлалтыг зөрчвөл анх олгосон хөнгөлөлт, тэтгэмжийг бүгдийг буцаан авахаар журамласан байдаг. Үүнтэй төстэй хязгаарлалт Голланд Улсад бусдын газар дээр барилга байгууламж барих эрхийн үед хэрэгждэг байна.

5.5. Бүлгийн дүгнэлт

Төрийн нийтийн өмчийн харилцааны томоохон хэсэг төрийн өмчийн газрын харилцаанд хамаарна. Газрын тухай хууль төрийн нийтийн өмчийн талаарх Үндсэн хуулийн үзэл санаанд нийцсэн байхын зэрэгцээ газар нь бизнесийн харилцааг хөгжүүлэх байгалийн нөөцийн үндсэн эх сурвалж болохын хувьд газрын хэвлийн баялгийн харилцаатай хэт хутгаж ойлгох нь өрөөсгөл. Үндсэн хуулийн дагуу нийтийн ба хувийн өмч аль аль нь улс орны эдийн засгийн хөгжлийн үндэс мөн хэдий ч хамгийн либерал эдийн засагтай улсад ч газрын тодорхой хэсэг төрийн өмч хэвээр үлддэг нь бараг л дүрэм болох тул Монгол Улсын нутгийн газар шорооны ихэнх хэсэг төрийн өмч хэвээр үлдэх нь дамжиггүй. Иймд төрийн нийтийн өмчийн дотор чухал төдийгүй томоохон байр

суурийг эзлэх газрын харилцааны суурь хэм хэмжээг цаг алдалгүй засаж зөв болгох нь зүйтэй.

Төрийн өмчийн ерөнхий хуульд газрын тухай асуудлыг бүрэн зохицуулах боломжгүй. Төрийн таван төрлийн нийтийн өмчийн нэг болохын хувьд газрын харилцааны нийтлэг журам тус хуульд сууж болох хэдий ч төрийн өмчийн газрыг гүйлгээнд оруулах эд хөрөнгийн шинжтэй харилцаа, газрын бүртгэл, төлөвлөлт, бүсчлэл, чөлөөлөх, хураан авахтай холбоотой харилцааг зохицуулсан бие даасан хуулиудыг нэн даруй шинэчлэн найруулах нь зүйтэй. Ингэхдээ төрийн өмчийн газрыг гүйлгээнд оруулах иргэний эрх зүй дэх эдийн баялгийн эрхийн загварчлалд суурилах нь зохимжтой.

Төрийн өмчийн газрын харилцаа иргэний эрх зүй дэх газрын харилцаанаас зарчмын хувьд ялгаатай байж болох тул нийтийн эрх зүйн шинжтэй хязгаарлалтуудыг хэрэглэх нь зайлшгүй биз ээ. Хэдий тийм боловч энэ нь өнөөг хүртэлх түүхэн шалгуураар тодорхой болсон хувийн өмчийн газрын харилцаанд хэрэглэгдэж байгаа үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийг төрийн өмчийн газрын харилцаанд хэрэглэж болохгүй гэх үндэслэл биш.

Угтаа ийнхүү хэрэглэх ёстой нь сонголтын асуудал гэхээсээ үл хөдлөх эд хөрөнгийн нэгдмэл тогтолцоо л бизнесийг хамгийн үр ашигтай дэмждэг зайлшгүй шинжээр нөхцөлдсөн зүйл. Тодруулбал, иргэний эрх зүй дэх хувийн өмчийн газар ижил төрлийн өмчийн эрхээр гүйлгээнд орж, ижил төрлийн бүртгэлээр эрх нь баталгаажиж, мөн ижил төрлийн зарчмаар хэлцэл хийгдэж байхад, нөгөө талд төрийн өмчийн газар огт өөр төрлийн эрхээр гүйлгээнд орж, огт өөр зарчмаар бүртгэгдэж, үл хөдлөх эд хөрөнгийн зэрэгцээ тогтолцоог бүрдүүлж байгаа нь газрын сан нэгдмэл байх зарчмыг алдагдуулж, тусгаар улсад хоёр өөр төрлийн үл хөдлөх эд хөрөнгийн зах зээл орших үндсийг бий болгож байна.

Нэгэнт газар хэмээх суурь үл хөдлөх эд хөрөнгийн ихэнх нь төрийн өмчид байгаа өнөө үед төрийн өмчийн газрын эрх ойлгомжтой тодорхой байх нь чухал юм. Төрийн өмчийн газрын эрх туйлын хангалтгүй, шаардлагатай институт (газрын эрхийн ойлгомжгүй байдлаас шалтгаалан газрын бүртгэлийн хөгжил зөв биш, газрын татвар ойлгомжгүй, үнэлгээ жинхэнэ утгаараа хийгдэж чаддаггүй,

төлөвлөлт, бүсчлэлийн бодлого алдагдсан) бий болоогүйгээс мэдээлэл ил тод биш болж төрийн өмчийн газарт түшиглэсэн бизнес эмзэг болж, авлига хээл хахууль цэцэглэх таатай хөрс бүрдэж байна. Иймд төрийн өмчийн газрын харилцааг Үндсэн хуулийн үзэл санаанд нийцүүлэн хөгжүүлэхийн зэрэгцээ нэгэнт хэвшин тогтож олон зууны түүхэн шалгуурыг давж гарсан үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн төрлүүдийг ашиглан гүйлгээнд оруулсан хууль зүйн орчныг бүрдүүлэх нь зүйтэй.

ЗУРГАДУГААР БҮЛЭГ. ТӨРИЙН ӨМЧИЙН ХУВЬЦААНЫ ХАРИЛЦААНД АНХААРАХ ЗАРИМ АСУУДАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт 2019 онд орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн гол үзэл санаа газрын хэвлийн баялагт чиглэж ашигт малтмал, байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх тухай Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн үзэл санааг бодитой хэрэгжүүлэх арга замыг газрын хэвлийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлэх замаар ард түмэнд тэгш хуваарилалтыг хангах явдал гэж үзсэн нь нэмэлт, өөрчлөлтийн дараах агуулгаас тодорхой харагдана:

Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ.

Иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй.

Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг ашиглахдаа байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчимд нийцүүлэн түүний үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдож байх эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно.

Ашигт малтмалын баялаг ихтэй улсад төрийн өмчийн концепц харьцангуй түлхүү яригдах ба энэ нь байгалийн баялгийг ард иргэдээ төлөөлөн байгаль орчинд ээлтэй байдлаар, уг баялгийн эзэн орны

хувьд байнгын бүрэн эрхийн зарчмыг хэрэгжүүлэн ашиглах, үр дүнтэй тогтолцоог бий болгох үүргийг төр хүлээдэгтэй холбоотой. Байгалийн баялгийг ашиглахад төр үр ашигтай оролцох эрх зүйн орчныг лиценз, татвар, хөрөнгө оруулалтын зохистой систем нэвтрүүлэх замаар бүрдүүлж болох ч хамгийн түгээмэл, байгалийн баялаг ихтэй улсад нийтлэг тогтсон систем бол сайн засаглал бүхий төрийн өмчит, төрийн өмчийн оролцоотой компанийг үүсгэн байгуулах явдал байна.

Төрийн өмчит компани хээл хахуульд автан, ашиг сонирхолтой хэлцэл хийж үр ашгаа бууруулах эсхүл илтэд үр ашиггүй ажиллаж, байгалийн баялгаас бий болох үр өгөөжийг жинхэнэ өмчлөгч болох ард түмэнд хүртээхгүйгээр цөөн хэдэн хүнийг хөрөнгөжүүлэх хэрэгсэл болж байгааг сүүлийн жилүүдэд шүүмжлэх болсон. Төр хувьцаа эзэмшигчийн хувиар хэрэгжүүлэх эрх хэмжээ, төрийн өмчит компанийн засаглал тодорхой бусаас үүсэх сөрөг үр дагаврууд их байгааг энд нурших нь илүүц биз. Хэдий тийм боловч төрийн өмчит компанийн засаглалын болон бусад эрх зүйн орчныг сайжруулах, боловсронгуй болгох дорвитой алхам хийхгүй байсаар өнөөдрийг хүрчээ. Төрийн өмчит компанийн үр ашгийг дээшлүүлэх, үйл ажиллагааг ил тод, хяналттай байлгахад төрийн өмчит компанийн засаглалыг сайжруулах нь чухлын зэрэгцээ төрийн өмчийн хувьцаа нь өвөрмөц онцлогтой хөдлөх эд хөрөнгө бөгөөд өмчлөлийн зүйл болох талаас нь авч үзэж захиргааны эд юмстай адилтган нэг ангилалд оруулсан өнөөгийн зохицуулалтыг халах хэрэгтэй.

6.1. Зохицуулагч ба өмчлөгч байх төрийн бодлогын салангид байдал

Төр эдийн засгийг зохицуулах чиг үүрэг, нийт ард түмний өмчийн эрхийг тэдний нэрийн өмнөөс хэрэгжүүлэх чиг үүргийнхээ ялгаа зааг ямар байвал зохистойг тодорхойлоогүйгээс дараах сөрөг үр дагавар үүсээд байна. Үүнд:

- 1) Төсөвт ихээхэн хэмжээний дарамт авчрах, бизнесийн өндөр эрсдэлийг нийтийн өмчөөр хариуцах;

- 2) Аж ахуй эрхлэгчдэд тэгш бус хандах улмаар шударга бус өрсөлдөөний орчин бүрдэх нөхцөл бий болгосон;
- 3) Төрийн өөрийн өмчлөлийг хэрэгжүүлэх бизнесийн шийдвэр “улс төрийн нөлөөлөл”-өөс ангид байх, ашгийн шалгуурыг хуулийн хүрээнд баримтлан ажиллах нөхцөл алдагдах;
- 4) Компанийн сайн засаглал бүрдээгүйтэй зэрэгцэн төрийн бизнесийн үйл ажиллагааны талаарх шийдвэрийн үр дагавар, хариуцлагыг хүлээх этгээдийг замхруулж, хууль дээдлэх зарчим алдагдсан.

Дээр дурдсан хоёр бодлого хоорондоо зөв уялдаатай байх, зохицуулах чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ өмчлөгчийн статусаа зүй зохистой ашиглах боломж олгосон механизм бүхий эрх зүйн орчин бүрдээгүй байна. Ихээхэн хэмжээний хөрөнгө оруулалт шаардагдсан, цөөн тооны нийлүүлэгчдийн хангаж чадах шинэ технологи шаардлагатай салбар, түүнчлэн үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой салбарт төрийн оролцоо байхыг судлаачид үгүйсгэдэггүй.

Эдийн засаг дахь төрийн оролцооны ойлголт өөрөө эдийн засгийн ухааны судлагдахуун. Үүнийг хатуу бөгөөд нарийвчлан хуульчлах боломжгүй. Гадаад орнуудын хувьд ерөнхийдөө салбарын бодлоготой уялдуулан зохицуулахын зэрэгцээ төрийн өмчит компаниуддаа засаглалын тодорхой хэлбэрийг тогтоож өгөх байдлаар хязгаарлалт тогтоогдог нь түгээмэл ажиглагдаж байна. Тодруулбал, төр энэ салбарт зайлшгүй орох шаардлагатай гэж үзсэн бол ийнхүү оролцох үндэслэл тодорхой байх; компани байгуулах механизм хяналттай байх; эрсдэл, алдагдлыг хүлээх эзэн, менежмент, засаглалын бүтэц тодорхой, оновчтой байхыг шаарддаг. Энэ бүгдийг төрийн өмчит компанийн засаглалын тухай хуулиар нарийвчлан зохицуулах боломжтой.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль нь төрийн өмчит хуулийн этгээдийн төрлийг тогтоосон суурь хууль болж байгаа хэдий ч Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй төрийн өмчит ашигтай ажиллаж байгаа цөөн хэдэн компани нь тус бүртээ өөрийн гэсэн хуультай болохыг чармайсан (Монгол Улсын Хөгжлийн банк, Хадгаламжийн даатгалын корпорац г.м), үйлдвэрийн газрууд нь төрд ачааллаа үүрүүлж, төсвийн татааст найдсан байдалтай ажиллаж байна. Гэвч зарчмын хувьд төрийн өмчит хэдий ч хувийн эрх зүйн хуулийн

этгээдийн зохион байгуулалт эрх зүйн ерөнхий хэлбэр нь Иргэний хууль болон Компанийн тухай хуулиар зохицуулагдаж, хувьцаа үнэт цаасны харилцаа нь төрийн хөрөнгө болохын хувьд тусдаа хуулиар зохицуулагдах учиртай.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай, Компанийн тухай хуулиудын дагуу үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн өмчит компаниудын дотоод засаглалын асуудал ихээхэн учир дутагдалтай байна. 100 хувь төрийн өмчит компаниудын төлөөлөн удирдах зөвлөл нь төрийн өмчийн асуудал эрхэлсэн захиргааны байгууллага болон яамдын захиргааны ажилтнуудаас (хараат бус гишүүдийг үл харгалзан) бүрддэг. Мөн Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газар давхар хувьцаа эзэмшигчийн эрх үүргийг хэрэгжүүлдэг. Өөрөөр хэлбэл, компанийн шийдвэр гаргах бүрэн эрхтэй этгээдийн дийлэнх нь аль нэг салбарын бизнесийн чиглэлээр мэргэшсэн байхаасаа илүүтэй төрийн өмчийг бизнесийн эрсдэлд оруулж хариуцлага хүлээхээс зайлсхийсэн төрийн захиргааны ажилтнууд байна. Ийм удирдлагын бүтэц, засаглалтай хуулийн этгээд жинхэнэ утгаараа аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлж ашиг олоход бэрхшээлтэй байх нь тодорхой.

Орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгжийн хувьд аж ахуй эрхлэлтийн асуудлыг харьцангуй өөр өнцгөөс харж болно. Учир нь орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд тухайн нутгийн хүн амын нийгмийн үйлчилгээг ханган ажиллах чиг үүргийг шууд хариуцна. Өөрөөр хэлбэл сум дүүрэг, баг, аймаг нийслэлийн нийтийн тээвэр, эрүүл мэнд, спорт, боловсролын үйлчилгээг сайжруулах, иргэдийн шууд хэрэгцээнд нийцсэн байхад анхаарч ажиллах боломж, чиг үүрэг орон нутгийн иргэдийн төлөөлөгчдийн болон нийтийн хурлуудад бий. Иймд энэ чиглэлээр хүн амын үйлчилгээг хангах аж ахуйн нэгжүүдийг байгуулан ажиллах, төсвөөс зохих татаас өгөх, энэ чиглэлээр улсын төсөвтэй харьцдаг байх механизм зайлшгүй чухал.

Төрийн өөрийн өмчийг удирдан зохицуулах, бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх зарчим ойлгомжгүй, ард түмнийг төлөөлөн өмчлөгчийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх оновчтой арга хэлбэр үгүйлэгдэж байгаа нь төрийн өмчийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагыг төрийн хөрөнгийг бүртгэн, тэдгээрийг хөдөлгөөнгүй, үр ашиггүйгээр хадгалах институт болоход хүргэсэн. Товчдоо төр хувьцаа эзэмшигч болох, хувьдаа зах зээлийн харилцаанд оролцох зарчим нь

бусад хувьцаа эзэмшигчээс ялгаатай байх учиргүй.

Тиймээс төр хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг ард түмнийг төлөөлөн хэрэгжүүлж байгаагийн хувьд онцлогт нь нийцсэн, ил тод, хяналттай байдлыг хангасан, эдийн засгийг зохицуулагчийн чиг үүргээ хувьцаа эзэмшигчийн чиг үүргээсээ салангид хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчныг төрийн өмчит хувийн эрх зүйн этгээдийн тухай хууль бүтээх учиртай.

6.2. Төр хувьцаа эзэмшигчийн эрхээ хэрэгжүүлэх нь

Төрийн хувьцаа эзэмших зорилго тодорхой байх ёстой. Төр хувьцаа эзэмших замаар үр ашиг бий болгохыг зорьж байгаа бол компани ашигтай, үйл ажиллагаа нь тогтвортой, хараат бус, ил тод, хариуцлагатай байх зарчмуудад суурилна. Төр аж ахуй эрхлэхдээ ижил буюу төсөөтэй төрлийн аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлж буй хувийн хэвшлийн хуулийн этгээдтэй жишигдэхүйц хэмжээний үр ашигтай ажиллах, сайн жишиг болохуйц ажил олгогч байх, ил тод, нийтийн ашиг сонирхлын төлөө нийгмийн хариуцлагатай ажиллах, аливаа шийдвэр нь судалгаа тооцоололд суурилсан байх үндсэн зарчмыг мөрдлөг болговол зохино.

Түүнчлэн төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниудын хувьд төр нэгэн адил хувьцаа эзэмшигчийн хувиар нөлөөлөх боломжтой. Төрийн өмчит компанийн бүх хувьцааг эзэмшдэг бол засаглалын хувьд бүрэн удирдаж, эдийн засгийн ашиг сонирхлоо хэрэгжүүлнэ. Харин төрийн өмчийн оролцоотой компанийн хувьд төр хувьцааных нь зарим хэсгийг эзэмшиж байгаа тул ийнхүү эзэмшиж буй хувь хэмжээгээр нөлөөллөө тогтооно. Ийм байдлаар эзэмшиж буй хувьцааныхаа хэр хэмжээнд таарсан засаглалын эрх мэдэлтэй байх онцлогийг хүлээн зөвшөөрснөөр хувийн өмчтэй хоршин, тэгш эрхтэй ажиллах нөхцөл бүрдэх юм.

Төрийн эзэмшиж байгаа хувьцааны хэмжээнээс шалтгаалан төлөөлөн удирдах зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, гүйцэтгэх удирдлагыг томилох чөлөөлөх эрх хэмжээ яригдана. Тэгвэл өнөөдрийн хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомжид төр хэмээх хувьцаа эзэмшигчийн төлөөлөл болж төлөөлөн удирдах зөвлөлд суух этгээдэд хувьцаа эзэмшигчийн нэрээр ямар этгээд заавар чиглэл өгөх, ямар

хүрээнд саналын эрх нь хязгаарлагдах, эдгээр субъектийн харилцан тайлагнал, хяналтын тогтолцоо, хариуцлага хүлээх эргэх холбоог зохицуулсан хэм хэмжээг суулгаж өгөх шаардлагатай.

Хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх гэдэгт төр өмчлөлдөө шинээр хувьцаа олж авах, хувьцаа эзэмшсэний үндсэн дээр компанийг шинээр байгуулах эсхүл нэгэнт байгуулагдсан байсан компанийн хувьцаа эзэмшигч болох журам, ногдол ашиг хуваарилахад хувьцаа эзэмшигч санал өгөх журмыг тогтооно. Тухайлбал, төрийн өмчит хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг үүсгэн байгуулах асуудалд гаднын орнууд нэлээд ул суурьтай ханддаг бөгөөд нэгэнт байгуулагдсан компанийн хувьцааг худалдан авах замаар төрийн өмчит компани бий болгох гэж байгаа тохиолдолд худалдан авах хувьцааны тоо хэмжээ, шийдвэр гаргах үйл явц, худалдан авах зорилгыг нарийвчлан тогтоосон байдаг.

Түүнчлэн компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөлд нэр дэвшүүлэх үйл явц болон нэр дэвшүүлэх хорооны бүрэлдэхүүн, ажиллах журам, эрх хэмжээг нарийвчилж, төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүнээр томилогдсон этгээд нь төлөөлүүлж байгаа этгээдийнхээ эрхийг хангаж ажиллах журам, хүлээх үүргийг нарийвчлан тогтоож, хувьцаа эзэмшигчээс хэрхэн зааварчилгаа авах, дагахтай холбоотой харилцааг зохицуулсан байвал зохино. Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн гишүүн, гүйцэтгэх удирдлагаар ажиллаж буй этгээдэд олгох урамшууллын хэмжээ, түүнд тавих хязгаарлалт, төрийн болон төрийн өмчит компаниудын бусдад өгөх хандив, бэлэг, тэтгэлгийн харилцааг ч зохицуулах учиртай. Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниудад түгээмэл үүсдэг охин компанитайгаа харилцах, тэдгээрийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын талаарх мэдээллийг олж авах, өгөх, тайлагнах журам ч мөн нэгэн адил энэ чиглэлийн хууль тогтоомжийн зохицуулалтын нэг хэсэг байх ёстой.

Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн хяналтын тогтолцоо тодорхой байх учиртай бөгөөд санхүү, нягтлан бодох бүртгэл, ил тод байдал, нийтэд тайлагнах асуудлыг үүрэгжүүлэн журамлаж өгөх нь зүйтэй. Тодруулбал, төрийн өмчийн хувьцааг удирдаж буй этгээд санхүүгийн тайлан бүртгэлийг хэрхэн хөтөлж ажиллах, үйл ажиллагааны тайлагналыг ямар агуулгаар, ямар шат дамжлагаар хэрэгжүүлэхийг заах ёстой.

Гаднын зарим улсад төрийн өмчийн хувьцааг удирдаж байгаа этгээд нь жил бүр хувьцааг ямар зорилгоор эзэмшиж байгаагаа тодорхойлж, хувьцааны удирдлагын талаар илтгэл бичин сангийн яам, эсхүл Засгийн газарт хүргүүлж, энэ талаарх илтгэл, тайлангаа цахим хуудсандаа нийтэд ил байршуулдаг ажээ. Төрийн өмчит компаниудын хувьцааны удирдлагын талаар харьяалах салбарын яамд илтгэл тайлан гаргахаас гадна эдгээр илтгэл тайланг нэгтгэж парламентад танилцуулан нийтэд ил болгодог туршлага ч гаднын орнуудад байна.

Эдгээр асуудлыг зохицуулсан хууль тогтоомжийг нэн даруй баталснаар нийгэм эдийн засагт дараах эерэг үр дагавар авчирна. Үүнд:

- Төр нь эдийн засгийн харилцаанд зохицуулагчийн хувиар оролцох Үндсэн хуулийн үзэл санаа болон ардчилсан дэглэм бүхий зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоотой улс орнуудад нийтлэг мөрддөг “төрийн зохицуулах болон өмчлөлийн бодлого салангид байх” зарчим хууль тогтоомжид тусгалаа олж бодитойгоор хэрэгжих нөхцөл бүрдэнэ.
- Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой томоохон төслийг хэрэгжүүлэх, хувийн хэвшилтэй тэгш нөхцөл, ижил дүрмээр аж ахуй эрхлэх замаар баялгийг бий болгох, баялгийг оновчтойгоор дахин хуваарилах тогтолцоог бий болгох суурь нөхцөл бүрэлдэнэ.
- Төр үйлдвэрлэл эрхлэгчийн хувиар бус мэргэшлийн түвшинд хөрөнгө оруулах замаар аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх эрх зүйн үндсийг бүрдүүлснээр төрийн аж ахуй эрхлэлтийн арга механизм тодорхой болно.
- Үйлдвэрлэлийн тодорхой салбарт хутгалдан орж өрсөлдөөнийг хязгаарлах, алдагдал учрах бизнесийн эрсдэлээс зайлсхийх боломж олгоно.

Төрийн өмчит компанийн засаглал гэх тогтсон тодорхой загвар байж болох хэдий ч түүнийг бүтээх гол үндэслэл нь төр түүний хувьцааг эзэмшиж байгаа явдал гэдгийг ойлгож, тэрхүү хувьцааг олж авах, захиран зарцуулах, хувьцаанд ногдох эрхийг хэрэгжүүлэх механизмыг зөв тогтоох нь чухал гэсэн үзэл баримтлалыг дагаж хуулиа боловсруулах

нь зүйтэй. Энэ ч агуулгаар төр хувьцааг зорилттой, утга учиртай эзэмших, хувьцаа эзэмшигчийн ямар эрхээ аль байгууллагаар дамжуулж хэрэгжүүлэх хуваарилалт, хариуцлагын эргэх холбоо, тайлагнал, ил тод байдлыг хангах механизмыг энэ хуулийн төсөл бүрдүүлэх юм. Үүний үндсэн дээр төрийн өмчийг удирдах, хамгаалах, захиран зарцуулалтад хяналт тавих нэрийдлээр бизнесийн оновчтой шийдэл гаргах үйл явцад олон шат дамжлага бүхий саад учруулж, хувийн хэвшилтэй нэгэн адил уян хатан, мэдрэмжтэй, түргэн шуурхай ажиллах замаар ашиг бий болгох нөхцөл боломж бүрдээгүй төрийн аж ахуйн үйл ажиллагааны арга зам өөрчлөгдөхөд томоохон түлхэц болно.

6.3. Төрийн хувьцаа эзэмшигчийн эрхээ хэрэгжүүлэх олон улсын загвар

Төрийн өмчийн өмчлөгчийн эрхээ хэрэгжүүлэх загвар тухайн улсын уламжлалт байдал, хөгжлийн түүхээс шалтгаалан харилцан ялгаатай байдаг бөгөөд үндсэндээ гурван үндсэн загвар оршиж байна гэж үздэг. Үүнд: (i) төвлөрсөн буюу секторын загвар, (ii) хосолмол загвар, (iii) эс төвлөрлийн загвар зэрэг болно. Хамгийн уламжлалт хэлбэр нь эс төвлөрлийн загвар бөгөөд энэ загварын дагуу төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн хамаарах секторын сайдууд тухайн аж ахуйн нэгжид өмчлөгчийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байдаг. Хосолмол загвар нь хамгийн түгээмэл хэрэглэгддэг бөгөөд өмчлөгчийн чиг үүргийг секторын сайд болон “төв” сайд буюу хуулийн этгээд, ихэнхдээ сангийн сайд хамтран хэрэгжүүлэх хэлбэр юм.

Харин төвлөрсөн загварын үед өмчлөгчийн хариуцлага голлох нэг сайдад харьяалагддаг бөгөөд сүүлийн үед энэ загвар харьцангуй түгээмэл хэрэглэгдэх болжээ. Цөөн улсад нэгээс илүү загварыг зэрэгцүүлэн хэрэглэж байна. Тухайлбал, Бүгд Найрамдах Чех Улсад загвар бүрээс нэг төрлийн элементийг агуулсан зохицуулалтыг бий болгосон тухай ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын дунд хийсэн судалгаанд дурджээ¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Corporate governance of state-owned enterprises – isbn 92-64-00942-6 – © oecd 2005

Төрийн өмчлөлийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч байгууллагын загварчлалд сүүлийн 20 жилийн өмнөөс эрчимтэй өөрчлөлт хийгдэж эхэлсэн бөгөөд олон улс орны хувьд энэ шинэтгэл саяхныг хүртэл үргэлжилж байна. Шинэтгэлийн хандлагыг тодорхойлбол, улс орнууд эс төвлөрлийн загвараас төвлөрлийн загварт шилжиж эхэлжээ. Улс орнууд өмчлөгчийн чиг үүргийг танин мэдэх, чадавхжуулах, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн удирдлага, захирлуудын зөвлөлийг үр ашигтай, төгс ажиллах хөшүүргийг бий болгох зорилгоор энэхүү шинэтгэлийг хийж байна.

6.3.1. Эс төвлөрлийн буюу секторын сайдын загвар

Эс төвлөрлийн загварын үед төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүд тухайн секторын буюу салбарын сайдын хариуцах асуудалд хамаардаг бөгөөд 1970-аад оны үед хийгдсэн шинэтгэлийн анхны давллагаанаас өмнө ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын дунд хамгийн түгээмэл загвар болон хөгжиж байжээ. Энэ загвар пост социалист олон улс, Чех, Польш, Унгар зэрэг орнуудад зах зээлийн эдийн засагт шилжихээс өмнө хэрэглэгдэж байсан загвар юм. Энэ загвар 2003 онд Словак, Финлянд зэрэг орнуудад хэрэглэгдсээр байсан бөгөөд багахан хэмжээгээр Герман Улсад ч хадгалагдаж байна¹⁰⁷. Жишээлбэл, Финляндад 9 өөр сайд 50-иас дээш тооны төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн өмчлөгчийн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Англид өмчлөгчийн чиг үүргийг нэлээд олон тооны сайдуудад хуваан хариуцуулж ирсэн түүхтэй ба хууль ёсны өмчлөл 9 өөр сайд, департамент, албадлуудад хадгалагддаг байна.

1980-1990 оны үед явагдсан хувьчлал хүртэл секторын загвартай орнууд дэлхийн хоёрдугаар дайны дараах нийгэмчлэлийн үр дүнд байгуулагдсан олон тооны төрийн өмчит аж ахуйн нэгжтэй болсон байдаг. Зарим тохиолдолд аль нэг төрөлжсөн яамны сайд өмчлөлийн бодлогыг секторын сайдуудтай зэрэгцүүлэн хэрэгжүүлэхдээ тэдгээрийг холбож өгөх, нэгдсэн бодлогыг боловсруулах, тусгайлсан зааврын дагуу ажиллах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.

¹⁰⁷ Corporate governance of state-owned enterprises – isbn 92-64-00942-6 – © oecd 2005

- Финляндад худалдаа үйлдвэрийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд хамаарах нэгж холбох чиг үүргийг хэрэгжүүлэх ба Төрийн өмчлөлийн бодлогын тухай зарчмын дагуух Засгийн газрын шийдэл” гэх баримт бичгийг боловсруулдаг байна¹⁰⁸.
- Англид гүйцэтгэгч-хувьцаа эзэмшигч нь 8 төрлийн бизнест хувьцаа эзэмшигчийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ тухайн секторын хувьцаа эзэмшигч сайдад Засгийн газрын портфолио дахь бусад бизнестэй холбоотой зөвлөгөө өгч ажилладаг¹⁰⁹.
- Германд Сангийн сайд өмчлөлийн ба хувьчлалын бодлогоо боловсруулж, Холдинг дахь өөрчлөлтийн асуудлаарх эрх эдэлдэг байна. Энэ агуулгаараа Германы загвар холимог системд дөхөж ирдэг¹¹⁰.

Эс төвлөрлийн загварын гол давуу тал нь тухайн секторын талаарх экспертийн чадавх, үйлдвэрлэлийн бодлогоо хэрэгжүүлэх боломж нөөц, чадавхтай байдаг явдал юм. Үйлдвэрлэлийн төрөлжсөн бодлогоос илүүтэй ерөнхийлөн чиглүүлэх ба зах зээлийн либералчлалын бодлого руу шилжиж байгаатай холбогдуулан энэ загварын давуу тал өдгөө бүдгэрсээр байна. Төрийн хөрөнгийг удирдах үзэл санаанаас үнэ цэнийг нэмэгдүүлэх үзэл санаанд анхаарлаа хандуулах болсноор төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийг үйлдвэржилтийн бодлогын хэрэгсэл гэж үзэх явдал улам бүр багасах болжээ.

Эдийн засгийг зохицуулах төрийн чиг үүрэг, үйлдвэржилтийн бодлогын чиг үүргээс нь өмчлөгчийн чиг үүргийг ялгах явдал хамгийн бэрхшээлтэй асуудлын нэг болж байна. Энэ ялгаа заагийг тодорхой болгох зорилго төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн менежментийн төвлөрсөн загварыг бий болгож, зохицуулалтын чиг үүргийг үйлдвэрлэлийн тухайн секторт үлдээх хандлагыг баримтлах гол хүчин зүйл болж байгаа юм.

Эс төвлөрсөн бодлогын өөр нэгэн үр дагавар нь чухам хэн аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагааг явуулаад байгааг тодорхойлоход бэрхшээлтэй болгодог явдал юм. Аж ахуйн нэгжийн захирлуудын зөвлөл биш

¹⁰⁸ Мөн тэнд

¹⁰⁹ Мөн тэнд

¹¹⁰ Corporate governance of state-owned enterprises – isbn 92-64-00942-6 – © oecd 2005

харин салбарын сайдыг аж ахуйн нэгжийн үйл ажиллагааг эрхэлдэг гэж олон нийт *de facto* үздэг. Өөрөөр хэлбэл, салбарын сайд аж ахуйн нэгжийн өдөр тутмын үйл ажиллагаанд оролцож эрхлэн явуулдаг гэх ойлголттой болсон байх нь түгээмэл. Үр дүнд нь 2000-аад оны эхэн үеийг хүртэл 30 жилийн турш олон орон төвлөрсөн хэлбэрт шилжиж түүнээс ч олон тохиолдолд зохицуулалт хийх сайдыг бий болгох замаар хосолмол загварыг бий болгожээ. Харин цөөн тохиолдолд улс орнууд шууд төвлөрүүлэх загварт шилжиж, нэг сайд эсхүл нэг хуулийн этгээдэд хариуцлагыг шилжүүлжээ. Ийм улсын жишээнд Финляндыг нэрлэж болох ба тус улс 2005 онд эс төвлөрлийн загвараас шууд төвлөрсөн загварт шилжсэн улс болсон юм.

6.3.2 Хосолмол загвар¹¹¹

ЭЗХАХБ-ын гишүүн олон орон төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийг хариуцан ажиллах хоёр сайдын тогтолцоотой байна. Хосолмол загварын хувьд хоёр секторын сайд болон нэг “нийтлэг” сайд өмчлөгчийн эрхийг хэрэгжүүлдэг. Энэхүү хосолмол загвар саяхныг хүртэл хамгийн түгээмэл байсан. Өдгөө Грек, Итали, Солонгос, Шинэ Зеланд, Турк зэрэг орнууд хэрэглэж байна. Австралийн хувьд төвлөрсөн загвар руу алхам алхмаар шилжсээр байгаа. Харин Франц 2004-2005 оны хооронд төвлөрсөн загвар руу шилжсэн.

Хосолмол загвар нь аж ахуйн нэгжид өөр өөр сайд өмчлөгчийн эрхийг хэрэгжүүлж, нэг сайд нь бусдаасаа илүү эрхтэй байж холбох болон ерөнхий бодлогыг хариуцаж байдгаараа эс төвлөрлийн загвараас ялгаатай (Финлянд, Герман). Хосолмол загварт өмчлөгчийн эрхийг хариуцлага хүлээж буй сайдууд хувааж хэрэгжүүлдэг бөгөөд зарим тодорхой асуудлаар, жишээ нь захирлуудын зөвлөлд төлөөлөх этгээдийг нэр дэвшүүлэх зэрэг асуудлаар яг адил эрх хэрэгжүүлнэ. Мексикт сангийн сайд, тухайн салбарын сайдын аль аль нь төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн ТУЗ-д төлөөлөл томилох эрхтэй ба эдгээр төлөөлөл нь нийт гишүүний 50 хувийг бүрдүүлнэ. Хамтын хариуцлага нь ихэнхдээ их хэмжээний хэлцэл батлах, стратегийн төлөвлөгөө батлах

¹¹¹ Corporate governance of state-owned enterprises – isbn 92-64-00942-6 – © oecd 2005

зэрэг байдлаар илэрнэ. Шинэ Зеланд зэрэг хосолмол загвартай улсад салбарын сайд болон “нийтлэг” сайд төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн хувьцааг хувааж эзэмшинэ.

“Нийтлэг” буюу төв сайд нь ихэнхдээ илүү тодорхой эрхүүдийг хэрэгжүүлнэ. Жишээ нь, ТУЗ-д нэр дэвшүүлэх, бүх аж ахуйн нэгжийн ерөнхий тайланг гаргах гэх мэт. Энэхүү нарийвчилсан эрх хэмжээг эдлэхдээ тухайн салбарын сайдтай зөвлөлдөх, хамтран ажиллах үүрэгтэй. Энэ загварт нийтлэг буюу төв сайд хамтатгах, зохицуулалт хийх, төвлөрүүлэх байр суурьтай байна. “Нийтлэг” сайд нь ихэнх тохиолдолд сангийн сайд байх (Австралид сангийн ба төрийн захиргааны сайд, Италид санхүү эдийн засгийн сайд, Францад эрдэнэсийн сангийн сайд) ба энэ нь улсын эдийн засгийн ба санхүүгийн зорилгыг хэрэгжүүлэхэд төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн үүрэг өндөр байдагтай холбоотой.

Түүнээс гадна хосолмол загварт голлох үүргийг Холдинг компаниуд, Үндэсний хөрөнгө оруулалтын сан зэрэг гүйцэтгэх явдал байна. Салбарын сайдууд зөвлөлд төлөөллөө томилох зэргээр засаглалд оролцох замаар нөлөөгөө хадгалж байдаг. Шинэ Зеланд Улсад хариуцлагыг сангийн болон салбарын сайд, зөвлөгөө өгөх нэгжид хуваан хариуцуулдаг бөгөөд үндэслэлийг энгийнээр дараах байдлаар томъёолжээ. Үүнд:

- Сангийн сайд төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн эдийн засгийн үр ашиг ба санхүүгийн байдалд анхаарч ажиллана. Иймд тэд санхүүгийн тайлан гаргах, эдийн засаг, хөрөнгөө татах, худалдах, арилжих хэлцлийг батлах зэргийг хариуцна.
- Салбарын сайд (компанийн менежментийн зөвлөгөөний нэгжээр дамжуулан) төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийг амжилттай ажиллуулах арилжааны чиглэлийг тогтооно. Иймд компанийн менежментийн зөвлөгөөний нэгжээр дамжуулан гүйцэтгэлийг хянах, зөвлөлийг бүрдүүлэхэд голлох үүрэгтэй оролцоно.

Турк Улсад өмчлөлийг хэрэгжүүлэхэд сангийн сайд болон хувьчлалын сайд оролцдог бол Солонгост хосолмол загвараас ч харьцангуй төвөгтэй, хоёроос дээш сайдын оролцоо бүхий хэлбэр үйлчилж байна. Солонгосын хэлбэрийг “гурвал” загвар гэж нэрлэх боломжтой. Учир нь

гурван сайд засгийн газрын өмчлөлийн аж ахуйн нэгжийн өмчлөлийн удирдлагад оролцож байна. Салбарын сайд, санхүү эдийн засгийн сайд төрийн өмчит аж ахуйн нэгжид төлөөллөө суулгана. Салбарын сайд зөвлөлийн даргыг томилох ба орон тооны зөвлөлийн гишүүдийг томилно. Харин төсөв төлөвлөлтийн сайд засгийн газрын өмчит компанийн хараат бус захирлуудыг томилж, гүйцэтгэлийг хянан, Санхүү эдийн засгийн сайдтай зөвшилцөн аудиторруудыг санал болгоно. Ингээд үндсэндээ 3 сайд аудитын зөвлөлийн хяналтын тусламжтай хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлдэг.

Зарим орон салбарын сайдын оролцоог хумьж төвлөрлийн зарчимд шилжиж байна. Жишээ нь, Австралид 1997 онд хоёр сайдын тогтолцоотой байсан бол улмаар салбарын сайдад өмчлөгчийн чиг үүргийг хариуцуулахаа больжээ. 1999 онд гаргасан тайлангаар сангийн буюу төрийн захиргааны сайд өмчлөгчийн чиг үүргийг дангаараа хэрэгжүүлдэг болжээ. Саяхан байгуулагдсан төрийн өмчит 3 аж ахуйн нэгжийн хувьд Сангийн сайдад өмчлөгчийн чиг үүргийг дангаар нь хариуцуулсан байна.

6.3.3 Төвлөрсөн загвар¹¹²

Төвлөрсөн загвар хамгийн сүүлийн үеийнхэд тооцогдоно. Энэ нь өмчлөгчийн чиг үүргийг хүчтэй төвлөрүүлэх загвар юм. Уг загвараар ихэнх төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийг нэг сайдын эрхлэх асуудалд хамааруулдаг. Ихэнх тохиолдолд сангийн сайд (Дани, Голланд, Испани) эсхүл үйлдвэрлэлийн сайд (Норвег, Швед)-д хариуцуулж байна. Бельгид тусдаа сайдтай ба Төрийн өмчит аж ахуйн нэгж, төлөөлөл, оролцооны асуудлыг эрхэлсэн сайд гэж нэрлэдэг. Цөөн тохиолдолд тусдаа төрөлжсөн агентлагийг байгуулдаг ба тус агентлаг нь их, бага хэмжээгээр бие даасан байх ба сангийн сайдад үйл ажиллагаагаа тайлагнаж байна (Франц). Төвлөрсөн загвар нь саяхны өөрчлөлт, шинэтгэл, шилжилтийн эдийн засгийн үр дүнд томоохон цар хүрээтэй хувьчлалын дараа бий болжээ.

¹¹² Corporate governance of state-owned enterprises – isbn 92-64-00942-6 – © oecd 2005

Төвлөрсөн загварын үед Засгийн газрын өмчлөгчийн эрхийг хоёр төрлийн хуулийн этгээд хэрэгжүүлдгээс (i) Засгийн газрын бүтцэд шууд багтах Засгийн газрын агентлаг, (ii) Засгийн газраас өргөн хүрээнд хараат бус байх тусгай хуулийн этгээдийн эрхтэй хөрөнгө оруулалтын компани эсхүл холдинг компани болох компанийн бүтцээр байгуулагдсан этгээд болно.

Эхний загварчлалыг сонгосон орнуудыг харахад ерөнхийдөө 3 хандлага ажиглагдаж байна. Үүнд: (i) төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн асуудлыг хариуцсан тусдаа яам (маш цөөн байдаг хандлага, жишээ нь: Индонез), (ii) аль нэг яаманд харьяалагдах агентлаг (хамгийн нийтлэг хандлага, Польш, Өмнөд Африк, Франц), (iii) засгийн газарт шууд харьяалагдах хуулийн этгээд (Хятад) байна¹¹³. Дараах хүснэгтэд улс орнуудын төрийн өмчлөлийг хэрэгжүүлж буй загварыг харуулав.

¹¹³ Corporate governance of state-owned enterprises, Worldbak toolkit, 2014, p-86

Хүснэгт 1. Улс орнууд төрийн өмчлөлийг хэрэгжүүлж буй загвар

Улсын нэр	Өмчлөгчийн эрх хэрэгжүүлэгч этгээд	Харьяалах этгээд
<i>Бие даасан яам хариуцдаг улс</i>		
1. 1.1. Индонез	Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн яам	Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн яам
<i>Яамдад хамаарах газартай улс</i>		
2.1 Финлянд	Өмчлөх эрх хэрэгжүүлэгч газар	Ерөнхий сайд
2.2 Франц	<i>Agence des Participations de l'Etat</i>	Эдийн засаг, сангийн яам
2.3 Норвег	Өмчлөлийн газар	Худалдаа, үйлдвэрлэлийн яам
2.4 Польш	Өмчлөлийг хянах газар	Сангийн яам
2.5 Өмнөд Африк	Нийтийн аж ахуй нэгжийн газар	Сангийн яам
2.6 Их Британи	Хувьцаа эзэмшигчийн эрх хэрэгжүүлэгч	Бизнесийн газар
<i>Яамдын агентлагтай улс</i>		
3. 3.1 Чили	<i>Sistema de Empresas</i>	Эдийн засгийн яам
3.2 БНХАУ	Төрийн өмчлөлийг хянан удирдах хороо	Төрийн зөвлөл
<i>Компанийн хэлбэрийн бүтэцтэй улс</i>		
4.1 Бутан	Холдинг ба хөрөнгө оруулалтын <i>Druk</i> компани	Сангийн яам
4.2 Унгар	Улсын холдинг компани	Улсын Холдингийн үндэсний зөвлөл
4.3 Малайз	<i>Khazanah Nasional</i> Улсын холдингийн	Сангийн яам
4.4 Мозамбик	менежментийн институт	Сангийн яам
4.5 Перу	<i>Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado Holding Company</i>	Сангийн яам
4.6 Сингапур	Темасек холдинг	Сангийн яам
4.7 Вьетнам	Улсын хөрөнгө оруулалтын корпорац	Сангийн яам

6.3.4 Компанийн бүтэцтэй төвлөрсөн загвар¹¹⁴

Компанийн бүтэцтэй төвлөрсөн загвар төдийлөн түгээмэл бус ч хэд хэдэн оронд энэ загвар үйлчилж байна. Энэ загварын үед бизнесийн чиглэлүүдээр хөрөнгө оруулалт хийх, хөрөнгө оруулалтаа буцаан татах асуудлаар хариуцлага хүлээх, гүйцэтгэх удирдлага, захирлуудын зөвлөл бүхий засаглалын бие даасан бүтэцтэй хуулийн этгээд төрийн өмчлөлийг хариуцдаг. Өргөн утгаараа энэ загвар хоёр категорт хуваагдана: (i) Засгийн газрын портфолио хөрөнгүүдийг удирдан менежмент хийхэд чиглэгдсэн холдинг компани, (ii) засгийн газрын стратегийн хөрөнгө оруулагчийн үүргийг гүйцэтгэгч хөрөнгө оруулалтын компани.

А. Холдинг Компани

Унгарын төрийн холдинг компани буюу *MNV Ztr* нь энэ бүтцийн жишээ юм. Энэ компанийг 2008 онд төрийн өмчийн оролцоотой гурван компанийг нэгтгэх замаар үүсгэн байгуулжээ¹¹⁵. Энэ тохиолдолд ихэнх эсхүл тодорхой төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн өмчлөлийг нэг эсхүл хэд хэдэн холдинг компанид шилжүүлэх бөгөөд эдгээр холдинг компанийг төр өмчилж аль нэг сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд хамааруулна. Унгар Улсын *MNV Ztr* компанийн үндсэн зорилго нь төрийн байнгын өмчлөлд байх хөрөнгийн үнэ цэнийг нэмэгдүүлэх, хадгалахад оршино¹¹⁶.

Хөрөнгийн нэг бүртгэл бий болгож, төрийн хөрөнгийн бодит үнэ цэнийг ил тод байлгах явдал эн тэргүүний зорилт нь байдаг¹¹⁷. Тус компани нь зах зээлд гаргадаггүй нэг хувьцаа эзэмшигчтэй компанийн хэлбэрээр байгуулагдсан¹¹⁸. Захирлуудын зөвлөл нь 5 жилийн хугацаагаар томилогддог 7 гишүүнтэй, гишүүд ба даргыг томилох

¹¹⁴ Corporate governance of state-owned enterprises, Worldbank toolkit, 2014,

¹¹⁵ Corporate governance of State-Owned enterprises, World bank, Toolkit, 2014, p-89

¹¹⁶ Corporate governance of State-Owned enterprises, World bank, Toolkit, 2014, p-89

¹¹⁷ Мөн тэнд

¹¹⁸ Мөн тэнд

чөлөөлөх эрх сайдад хадгалагддаг¹¹⁹. Сайд ба захирлуудын зөвлөлөөс нэр дэвшүүлсэн гүйцэтгэх захирал компанийг удирдана. Түүнчлэн Аудитын хороо хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ.

Хөрөнгийн нэгдмэл удирдлагын зохион байгуулалт, нөхцөлийг заасан Төрийн өмчийн хөрөнгийн тухай хуульд заасны дагуу *MNV Ztr* нь дараах үүргийг хүлээнэ:

- Төрийн хөрөнгийн талаарх засгийн газрын болон сайдын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх;
- Төрийн хөрөнгийн бүртгэлийг хөтлөх, энэ талаарх мэдээллийн өгөгдлийг бэлтгэх;
- Төрийн өмчлөх эрхэд байгаа хөрөнгийг түрээслүүлэх, ашиглуулах;
- Гэрээний хэлбэрээр ашиглаж буй төрийн хөрөнгийн менежментийн тогтмол шалгаж байх;
- Төрийн хөрөнгийн талаарх хувийн эрх зүйн асуудалд төрийг төлөөлөх;
- Гэрээний дагуу хүлээсэн үүргээ худалдан авагч нар хэрэгжүүлж буй эсэхэд хяналт тавих;
- Хөрөнгийн удирдлагын үндэсний хөтөлбөр, зааврыг бэлтгэхэд туслалцаа үзүүлэх;
- Төрийн хөрөнгийг ашиглахтай холбоотой үйлчилгээ үзүүлэх (худалдан авалт, ашиглах¹²⁰).

Холдинг компаниудын нэлээд хуучны үеийн жишээнээс харахад, амжилтгүй үр дүн гарсан тохиолдлууд ч байна. Холдинг байгуулах өмчлөлийн энэ хэлбэр 1970-аад оны үеийн шинэчлэлийн үр дүнд бий болсон бөгөөд шинэчлэлийн зорилго төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн менежментийг улс төрийн нөлөөллөөс ангид байлгах, нийтийн менежментээс уян хатан менежментийг санал болгоход оршиж байв. Жишээ нь, Италид *IRI* компанийг санхүүгийн хямралд орсон компаниуд болон өмнөд бүсийн хөгжлийг дэмжихийн тулд 1992 онд байгуулсан байдаг.

¹¹⁹ Мөн тэнд

¹²⁰ Мөн тэнд

Тус Холдинг компани хэсэг хугацааны дараа 58.3 тэрбум ам.долларын өртэй болсон тул 2000 оныг хүртэл голлох 160 хөрөнгөө худалдаж, татан буугдсан бол Австрид байгуулсан OIAG 1995 оны байдлаар 37 тэрбум ам.долларын өртэй болсон бөгөөд өрөө дарахын тулд бусад компанид эзэмшиж байсан олонхын саналын эрх бүхий хувьцаагаа хяналтын багц хүртэл бууруулж 2001 он гэхэд өрөө 4 тэрбум евро хүртэл бууруулж байжээ¹²¹.

Б. Хөрөнгө оруулалтын компани

Холдинг компаниас ялгаатай нь засгийн газрын хөрөнгө оруулалтын компани төрийн стратегийн идэвхтэй хөрөнгө оруулагчийн үүрэг гүйцэтгэдэг. Төрийн өмчлөлийг хэрэгжүүлэх энэ хэлбэр институцийн хүчтэй чадавхтай, үр дүнтэй үйл ажиллагаа төрийн өмчит аж ахуйн нэгжтэй, хөгжсөн болон хурдацтай хөгжиж буй цөөн орны эдийн засагт хэрэгжиж байна. Жишээ нь, Малайз Улс Засгийн газрын өмчит *Khazanah Nasional* хөрөнгө оруулалтын холдинг компанийг үүсгэн байгуулсан. Санхүүгийн төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн үед өмчлөлийг хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтэд хяналт тавих чиг үүргүүдийг тусгаарлаж, боломжит ашиг сонирхлын зөрчлийг багасгах шаардлагатай.

Финлянд ба Сингапур улсуудын жишээг харахад мөн л хувийн хөрөнгө оруулалтын сантай төстэй хөрөнгө оруулалтын компаниудыг үүсгэн байгуулжээ. Гэвч эдгээр орны холдинг компаниуд өөр хоорондоо ялгаатай. Финландын *Solidium Oy* компани Финландын төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн өмчлөлийг тогтвортой байлгах замаар бага хэмжээгээр төрийн пассив хөрөнгө оруулалт хийх, бага хэмжээний хөрөнгө оруулалт бүхий компанийн үйл ажиллагаанд үндэсний ашиг сонирхлын үүднээс оролцох үйл ажиллагаа эрхэлдэг бол Сингапурын Тимасек идэвхтэй өсөлтийн төлөө хөрөнгө оруулалт хийдэг. Энэ компани олон улсын хэмжээнд тархсан томоохон хэмжээний портфолио хөрөнгөтэй, Сингапурын дотоодод нийт порфолиогийнх нь гуравны нэгээс илүүгүй нь байдаг хөрөнгө оруулалтын компани юм.

¹²¹ Corporate governance of state-owned enterprises, World bank, Toolkit, 2014, p.59

Харин дундад Азийн хэд хэдэн оронд Үндэсний баялгийн сан төрийн өмчлөлийг төлөөлөн хэрэгжүүлэгч байгууллага болдог. Эдгээр сангийн зарим нь Сангийн яамны нэгж, зарим нь төв банкны нэгжийн хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулдаг ажээ.

Мэргэшсэн Ad hoc зөвлөхийн үйлчилгээ

Зарим орон Засгийн газарт тусгайлсан зөвлөх үйлчилгээ үзүүлдэг мэргэшсэн компанийг үүсгэн байгуулсан байна. Эдгээр нь ихэвчлэн харьцангуй жижиг боловч өндөр мэргэшсэн нэгж байдаг. Зөвлөх компани нь шинжээчийн сантай байх ба өмчлөх эрх хэрэгжүүлэх нэгжид туслалцаа үзүүлж мэргэшсэн шийдлийн хувилбаруудыг санал болгоно. Италид ийм төрлийн 100 хувь төрийн өмчит SICOT гэдэг компани байдаг бөгөөд тус компани Санхүү эдийн засгийн яаманд харьяалагдах санхүү ба хувьчлалын хэлтэст зөвлөгөө өгдөг. Уг хэлтэс 25 ажилтантай ба SICOT-д 14 эксперт ажиллана. Экспертийн тоо ажилтны тооноос бараг хоёр дахин бага байна. Түүнчлэн Австрали¹²² болон Шинэ Зеландад¹²³ ийм шинжээчийн чиг үүрэгтэй байгууллагууд ажиллаж байна.

6.4. Монгол Улс дахь төрийн өмчит хувийн эрх зүйн этгээдэд өмчлөгчийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч институт

Монгол Улсад төрийн өмчийн ангиллаас шалтгаалан өмчлөгчийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч институтийг өөр өөрөөр тогтоожээ. Тухайлбал, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 3-г зааснаар Төрийн нийтийн зориулалттай өмчийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрхийг УИХ хэрэгжүүлэхээр заажээ. Харин төрийн өөрийн өмчийн өмчлөлийг хэрэгжүүлэх загвар хүчин төгөлдөр

¹²² CSAU (Commonwealth Shareholder Advisory Unit) is now named the GBPFAU (Government Business and Private Financing Advice Unit)

¹²³ The CCMAU (Crown Companies Monitoring Advisory Unit) is a central device in monitoring the SOEs (or Crown Companies). The CCMAU plays, together with the Treasury, a constant advisory, monitoring and reporting role regarding SOEs.

хууль тогтоомжид бүрхэг байгаагаас төрийн өмчийн эзэнгүйдэл, хариуцлагагүй байдал ихээхэн газар авч байна. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд заасны дагуу төрийн өөрийн өмчид:

1. Төрийн байгууллага, албан газарт эзэмшүүлсэн эд хөрөнгө;
2. Төрийн өмчит үйлдвэрийн газарт эзэмшүүлсэн эд хөрөнгө;
3. Улсын төсвийн хөрөнгө болон төрийн бусад тусгай сан;
4. Төрийн тусгай хэрэгцээний бэлтгэл нөөц;
5. Хуульд заасан бусад төрийн болон орон нутгийн өмчит төрөлжсөн мэргэшлийн эмнэлэг, нэгдсэн эмнэлгийн үл хөдлөх болон хөдлөх хөрөнгө орохоор заасан байна.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 1-ийн 1-д УИХ бүх ард түмнийг төлөөлөн төрийн өмчлөгч байхаар заахдаа зарим төрлийн хөрөнгийн онцлог шинжийг эс хайхран нарийвчилсан уян хатан журам тогтоогүйгээс бодит амьдралд хэрэгжүүлэхэд ихээхэн бэрхшээлтэй байна. Тус хуулийн гуравдугаар бүлэгт төрийн өмчийн талаарх Засгийн газар, яам, агентлагийн эрх хэмжээг тодорхойлсон.

Өнөөдөр тусгай хуулиар үйл ажиллагаа нь зохицуулагддаг ба зохицуулагддаггүй хэдэн томоохон төрийн өмчит аж ахуйн нэгж байгаагаас дурдвал, Монгол Улсын Хөгжлийн банк, Эрдэнэс Монгол, Эрдэнэс таван толгой, Эрдэнэт, МИАТ, эрчим хүчний чиглэлийн төрийн өмчит компаниуд зэрэг болно. Эдгээр компанийн хувьд өмчлөгчийн ямар загвар үйлчилж байгаа нь тодорхой биш. Тус компаниудад өмчлөгчийн чиг үүргийг хэн хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар тоймтой зохицуулалтгүй, төрийн өмчит компанийн сайн засаглалыг шалгуурыг хэрхэн хангасан нь ойлгомжгүй байдаг.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 9 ба 9¹ дэх зүйлүүд нийт ард түмний өмнөөс төр өмчлөгчийн чиг үүргийг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар ерөнхий төсөөллийг бий болгох хэдий ч өмчлөлийг хэрэгжүүлэх институтийн загварыг тодорхой тусгасан заалт илт үгүйлэгдэж байна. Ингэснээр тус институтээс төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдтэй харилцах харилцаанд мөрдөх зарчим тодорхой болж, улмаар хариуцлагын тогтолцоо ойлгоход хялбар, ил тод болох юм. Тус

хуулийн 9 дүгээр зүйл хэт өргөн хүрээнд томьёологдсон бол 11 дүгээр зүйлд төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын бүрэн эрхийг жагсааж бичсэн нь заалтуудын зорилго, ач холбогдлыг дэмжсэн процессжуулсан заалтгүйгээр амьгүй, эсхүл мөн чанараараа хэрэгжих боломжгүй болгожээ¹²⁴.

Эдгээр эрх хэмжээний хүрээнд төрийн өмчит аж ахуйн нэгжид сайн засаглалыг төлөвшүүлж, үр ашгийг нэмэгдүүлэх боломж хангалтгүй байх нь тодорхой. Тодруулбал, төрийн өмчийн үнэ цэнийн тогтвортой байдлыг хангах зорилго ч томьёологдоогүйн зэрэгцээ эд хөрөнгийн ашигт байдлыг нэмэгдүүлэх чиг үүрэгтэй, идэвхтэй мэргэшсэн институт байхгүй, эрх хэмжээ нь тодорхойгүй, гагцхүү төрийн өмчийг бүртгэж, бүрэн бүтэн байдалд хяналт тавьж байдаг идэвхгүй бүртгэгчийн статусыг тус хууль бий болгожээ.

Төрийн өмчийн хорооноос 2015 онд гаргаж байсан судалгаанаас үзвэл, нийт 72 төрийн өмчит үйлдвэрийн газар, хязгаарлагдмал болон хувьцаат компанийг тус байгууллага өөрийн харьяаллын төрийн өмчит хуулийн этгээд гэж үзсэнээс ТӨҮГ 11, ХХК 8, хувь нийлүүлсэн нийгэмлэг 1, үлдсэн нь ХК-ийн хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулж байна. Түүнчлэн салбарын яамдын харьяанд ТӨҮГ 15, УТҮГ 11 үйл ажиллагаа явуулж байна. Судалгаанд УТҮГ-ыг тусад нь дурдсан атлаа АТҮГ-ийн хэлбэрийг тусад нь авч үзээгүйгээс дүгнэвэл ТӨҮГ гэх томьёоллын дор аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газрыг хамааруулж, тус томьёололд УТҮГ-ыг хамааруулаагүй гэж ойлгохоор байна.

Нийтийн захиргааны субъектийн статусаар буюу төрийн байгууллага, албан газарт хамаарна гэж үзэж сургууль, эмнэлэг, цэцэрлэг, соёлын төв, музей, эрдэм шинжилгээний хүрээлэн, судалгааны төвүүд нь бүгд харьяалах яамдын шууд удирдлагаар төрийн

¹²⁴ Төрийн өмчийн эд хөрөнгийн эзэмшилт, хадгалалт, хамгаалалтыг сайжруулах ажлыг зохион байгуулах, гүйцэтгэлийг хянах, төрийн өмчийн эд хөрөнгийн анхан шатны бүртгэл, тооллого, тайлан тэнцлийг гаргах, төрийн өмчит хуулийн этгээдээс дагаж мөрдөх төлөвлөлт, ашиг орлогын хуваарилалтыг холбогдох байгууллагатай тохиролцон тогтоох, эд хөрөнгийг хувьчлах ажлыг зохион байгуулах, төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөлөгчийг томилж, үйл ажиллагаанд хяналт тавих, орон нутгийн өмчийг удирдахад арга зүйн туслалцаа үзүүлэх, төрийн өмчит хуулийн этгээдийн үл хөдлөх, хөдлөх хөрөнгийг данснаас хасах, шинээр авах гэх мэт байдлаар томьёолжээ.

өмчийн харилцаанд оролцож байна.

Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газарт хамаарах 72 төрийн өмчит аж ахуйн нэгжээс үйл ажиллагаа, эд хөрөнгийн цар хүрээгээр томоохонд тооцогдох аж ахуйн нэгжийн тоо төрийн өмчит үйлдвэрийн газар болон алдагдалтай ажиллаж буй бусад төрийн өмчит компанитай харьцуулбал маш цөөн байна. Төрийн өмчийн асуудлыг эрхэлсэн захиргааны байгууллагад үл хамаарч холбогдох яамдтай шууд харилцаж, тусгай хууль тогтоомжийн дагуу үйл ажиллагаа явуулж буй хэд хэдэн томоохон төрийн өмчит компаниуд байгаагаас дурдвал Хөгжлийн банк, Хадгаламжийн даатгалын корпорац зэрэг хуулийн этгээдүүд байна. Өөрөөр хэлбэл, засаглалын хувьд хамгийн өндөр шаардлага хангаж ажиллах ёстой төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүд тусгай хууль тогтоомжтой байх ба төрийн өмчийн төвлөрсөн удирдлагад үл хамаарч байна.

6.5. Бүлгийн дүгнэлт

Нийтийн өмчийн эрх зүйн хувьд суурь зарчим, хандлагыг эрх зүйн үндэстэй тогтоож, төрийн өмч, төрийн нийтийн өмч зэрэг ойлголтыг хэрэглэхдээ түүний цаана хувийн эрх зүйн өмчлөх эрхээс суурь онолын хувьд ялгамжтай харилцаа яригдана. Төрөөс эдийн засгийн харилцааг зохицуулахын дашрамд төр, орон нутаг аж ахуйн үйл ажиллагаанд өөрөө биечлэн оролцох нийгэм, эдийн засгийн зүй ёсны шаардлага байгаагаас улбаалан төрийн өмчлөх эрхийг хэрэгжүүлэх нь бодлого ба зохицуулалт шаардсан бие даасан харилцаа болж байна.

Төр өмчлөгчийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх явдал аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх байдалд тодорхой илэрч байгаа бол зохицуулагчийн чиг үүрэг нийгмийн тодорхой салбар буюу боловсрол, эрүүл мэнд, соёл урлагийн салбарт илүү анзаарагдана. Төрийн өмчийн ангиллыг гаргахдаа төрийн өмчит компанид төрийн эзэмших үнэт цаасны онцлогийг чухалчлан авч үзээгүй байна. Чухамхүү энэхүү үнэт цаасаар дамжуулан төрийн аж ахуй эрхлэх асуудал яригдаж байгаа бөгөөд бүртгэлээр хянагдаж болох захиргааны шинжтэй тодорхой эд хөрөнгөөс илүүтэй төрийн өмчлөлийн хувьцаа нь хамгийн чухал хөрөнгийн нэг. Төрийн өмчийн хувьцааны эрх зүйн орчныг

боловсронгүй болгох нь онцгой ач холбогдолтой. Энэ нь төрийн өмчит компанийн засаглалын шинэчлэл, үйл ажиллагааны илт тод байдлын, тэр ч байтугай төрийн өмчийн шинэтгэлийн томоохон хэсэг болох учиртай.

Монгол Улсын төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийг бүхэлд нь анзаарвал нягтлан бодох бүртгэл, хяналтын тогтолцоогоор хялбархан хянагдаж болох захиргааны эд зүйлийн хөдөлгөөнд илүүтэй анхаарлаа хандуулсан, энэ эд зүйлд чиглэсэн зохицуулалттай байна. Өмнө дурдсан зарим орны жишээнээс үзвэл, төрийн өмчлөлийн үнэт цаас нь ерөнхий өмчид хамаарч тусгайлсан зохицуулалтыг бий болгож байгаа бол захиргааны өмчлөлийн эд зүйлс уян хатан, шуурхай, төвөгтэй бус зохицуулалттай байгааг анзаарч болно.

Иймд нийтийн өмчийн ангиллыг шинээр бий болгох, ингэхдээ төрийн ба орон нутгийн, шашны гэх ойлголтыг хэвээр авч үлдэх, харин төрийн өмчийн нийтийн зориулалттай ерөнхий өмчид компаниас гаргасан засгийн газрын эзэмшлийн хувьцааг оролцуулж үүнтэй холбоотой цогц харилцаа бүхий бие даасан хууль гаргах шаардлага байгааг дурдаж байна. Тодруулбал, төрийн өмчийн хувьцаа нь захиргааны эд зүйлээс эрс өөр ойлголт бөгөөд харьцангуй нарийн төвөгтэй харилцаа юм. Иймд гагцхүү бүртгэл, тогтмол аудитын хүрээнд хянагдаж болох захиргааны эд зүйлийн зохицуулалт давамгайлсан хуулиас тусдаа бие даасан хуулиар зохицуулагдаж, тэнд төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийнхээ засаглалын иж бүрэн тогтолцоог бий болгох шаардлагатай гэж үзэж байна.

Түүнчлэн төрийн өмчийн ангиллыг гаргахдаа манай улсын хувьд илтэд орхигдуулаад байгаа хөрөнгийн нэгэн төрөл нь төрийн мэдэлд байх эд хөрөнгийн эрх, оюуны өмчийн харилцаа юм. Энэ асуудал илт зохицуулалтгүй үлдсэн харилцаа байгаа нь харагдлаа.

Эцэст нь тэмдэглэхэд, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийн нэгэн адил орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгжүүд оршин тогтнох Үндсэн хуулийн болон нийгэм эдийн засгийн шаардлага байгааг өмнөх хэсгүүдэд авч үзсэн. Тэгвэл энэ төрлийн аж ахуйн нэгжийн хөрөнгө, үйл ажиллагаанд баримтлах суурь зарчим болон аж ахуйн нэгжийн дотоод засаглалын зохицуулалт төрийн өмчийн харилцаатай төсөөтэй байх бөгөөд суурь орон нутгийн өмчийн хүрээ хязгаарыг Үндсэн хуульдаа

нийцүүлэн цэгцтэй тодорхойлоод, аж ахуй эрхлэх шаардлага, салбарыг нь тодорхой болгосон хууль хэрэгтэй байгааг дурдаж байна.

Энэ хуулиар орон нутгийн эдийн засгийн бие даасан байдлын суурь болсон өмчлөлийн хүрээг тодорхой болгох ёстой. Тухайлбал, Үндсэн хуулиар гагцхүү төрийн өмчид хамааруулснаас бусад өмчийн хүрээнд хөрөнгө өмчлөх эрхтэйг тодорхойлж, орон нутгийн өмчлөх эрх хэрэгжүүлэх ерөнхий болон тусгай институтийг дурдана. Ингээд хүн амын үйлчилгээнд зориулсан салбарт аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлж болох, тэдгээр аж ахуйн нэгжид засаглалын ямар зарчим үйлчлэхийг томъёолох учиртай.

ДҮГНЭЛТ

Өмчийн харилцаа нь олон зууны туршид төрөл бүрийн өнцгөөр судлагдаж ирсэн, цаашид ч судлагдсаар байх хангалттай баялаг сэдэв бөгөөд энэ нь магадгүй хүн төрөлхтний үүсэл хөгжилтэй зэрэгцэн түүний бие махбодын нэг хэсэг мэт чухалд тооцогдож ирсэнтэй холбоотой биз ээ. Төрийн өмч хэмээх ойлголт нь нийтийн ба хувийн өмчтэй харьцуулбал харьцангуй сүүлийн үеийн ойлголт байх бөгөөд нийтийн өмч буюу нийтийн юмсыг танин мэдэх эрх зүйн түүхэн хөгжлийн явцад иргэнлэг ба нийтлэг эрх зүйн уламжлалтай орнуудад нийтийн өмчийг ойлгох төстэй хандлага тогтсон нь байгаль дэлхийн бүтээл болж хүний тусын тулд ашиглагдаж байгаа аливаа юмс бүгдийнх бөгөөд нийтийнх болохыг хүлээн зөвшөөрсөн явдал жам ёсны буюу натуралист хандлага юм. Нөгөө талаас, байгаль дэлхийн өгөгдөл бус хүний гараар бүтсэн эд зүйлсийг ч нийтийн гэж ойлгох хандлага байгааг бид норматив хандлага гэж нэрлэж байна.

Норматив хандлагаар хөрөнгийн үндсэн шинж, оршин байгаа нутаг дэвсгэр, газар зүйн байдал, хөрөнгийг ашиглагч этгээдийн хамаарах нийгмийн бүлэглэл нь тухайн юмс нийтийнх эсэхийг тодорхойлоход ач холбогдолгүй. Харин хөрөнгийг нийтийн гэж тооцсоноор түүнээс бий болох стратегийн үр өгөөж хувийн байснаас хавьгүй илүү байх үндэслэлд суурилдаг. Нийтийн хөрөнгийг ерөнхийд нь бүгдийнх, эсхүл бүлгийнх гэсэн хоёр хэлбэрт ангилж болно. Гэвч аливаа эд хөрөнгө бүгдийнх эсхүл бүлгийн байх эсэхээс үл хамааран “бүгд эзэгнэхийн уршиг”-т нэрвэгдэх сул талтайг олон судлаач баталсан.

Орчин үед өмчийг “нийтийн” хэмээн тодотгохдоо тодорхой бүлэгт хамааруулах хандлага түгээмэл байх бөгөөд манай улсын хувьд ч нийтийн өмчийг энэ байдлаар хүлээн зөвшөөрсөн байх талтай. Ийнхүү нийтийн өмчийн талаарх дээрх ерөнхий ойлголтод тулгуурлан тус судалгааны ажлын хүрээнд дараах дүгнэлт хийснийг сийрүүлбэл:

1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлд заасны дагуу Монгол Улсын нийгмийн байгууллын эдийн засгийн үндэс нийтийн ба хувийн өмч байх учиртайг баталгаажуулсан байдаг. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт 2019 оны 11 дүгээр сард оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу газар, газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, ус, ан амьтан, бусад баялгийг төрийн нийтийн өмч хэмээн тодорхойлсон бөгөөд энэ нь өмчийн сонгодог ангилал талаасаа төдийлөн танил биш нэр томьёо болсон. Тус нэршлийг Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгтэй учир шалтгааны хувьд холбон тайлбарлах нь нийтийн өмчийг ойлгох ерөнхий хандлага ба олон улсын эрх зүйн байгалийн баялаг дахь эзэн орны бүрэн эрхийн зарчимд нийцнэ. Ийнхүү тайлбарласнаар газар, газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, ус, ан амьтан нь бүлэглэлийн хувьд Монгол Улсын бүх ард түмнээр хязгаарлагдаж, уг хөрөнгийг нийт ард түмнийг төлөөлөн төр удирдах боломжтойг илтгэж байна.

Харин төрийн нийтийн өмч нь төрийн өмч хэмээх концепцтой зэрэгцэн орших нийтийн өмчийн шинэ төрөл эсэх, эсхүл төрийн өмчийн нэг төрөл болон хөгжих эсэхийг анхаарч судалбал зохино. Төрийн өмч гэсэн ойлголт нийтийн юмс гэх концепцтой зэрэгцэн хэрэглэгдэж байгаа улс орнууд байна. Гэхдээ нийтийн юмс гэх ойлголт эцсийн бүлэгтээ заавал тодорхой этгээдийн тогтоосон дэглэмээр гүйлгээнд орж үр өгөөжөө нийтэд өгч байх агаад хэрэв хэнд ч үр өгөөжгүй, хэн нэгний хэрэгцээг хангахуйц үнэ цэнэгүй бол тэр нь нийтийнх гэдэгт хамаарах ч түүний талаар аливаа дүрэм журам тогтоох шаардлагагүй юм. Хэрэв тухайн зүйлийн талаар дүрэм журам шаардлагагүй бол түүнийг өмч гэж үзэх үндэсгүй. Энэ агуулгаар Монголын ард түмнийг нийтээр нь төлөөлж чадах тухайн этгээд ард түмний хөрөнгийн талаар дүрэм журам тогтоож, удирдах нь гарцаагүй биз ээ.

2. Үндсэн хуулийн дагуу төрийн нийтийн өмчид хамаарах юмсаас хоёр чухал хөрөнгийг тус судалгааны ажлын хүрээнд хөндсөн нь газар болон төрийн эзэмших хувьцааны зохицуулалт байв. Үндсэн хуулийн дагуу нийтийн ба хувийн өмч аль аль нь улс орны эдийн засгийн хөгжлийн үндэс мөн хэдий ч хамгийн

либерал эдийн засагтай улсад ч газрын тодорхой хэсэг төрийн өмч хэвээр үлддэг нь дүрэм. Ирээдүйд ч Монгол Улсын газрын багагүй хэсэг төрийн өмч хэвээр үлдэх нь дамжиггүй. Газар нь бизнесийн харилцааг хөгжүүлэх суурь хөрөнгө, газрын хэвлийн баялгаас тусдаа байгалийн нөөц мөн. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дагуу газар нь төрийн өмчийн дотор чухал төдийгүй томоохон байр суурийг эзлэх хөрөнгө мөн тул газрын харилцааны суурь хэм хэмжээг цаг алдалгүй зөвтгөх нь зүйтэй.

Төрийн өмчийн газрын харилцаа хувийн өмчийн газрын харилцаанаас зарчмын хувьд ялгаатай байж болох тул нийтийн эрх зүйн шинжтэй хязгаарлалтуудыг хэрэглэх нь зайлшгүй биз. Гэсэн хэдий ч энэ нь өнөөдрийг хүртэлх түүхэн шалгуураар тодорхой болсон хувийн өмчийн газрын харилцаанд хэрэглэгдэж байгаа үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийг төрийн өмчийн газрын харилцаанд хэрэглэж болохгүй гэх үндэслэл биш. Аливаа улс оронд өмчлөлийн хэлбэр, төрлөөс үл хамааран газар нутаг нь нэгэн цул бөгөөд нэгдмэл, суурь хөрөнгө бөгөөд төрийн эсхүл хувийн байхаас эс шалтгаалан газрыг хүмүүс оршин амьдрах, ажил хөдөлмөр эрхлэх барилгаа барих, зам гүүрээ тавих, тариа ногоогоо тарьж, малаа хариулах гэсэн хэдхэн түгээмэл зориулалтаар ашигладаг.

Хүний амьдралын энэхүү адил өнгө төрхийг тодорхойлох газрын эрхийн төрөл нь газар хувийн ба төрийн өмчлөлийн байхаас эс хамааран адил байх учиртай. Хувийн ба төрийн өмчийн газрын эрх зүйд хоорондоо эрс ялгаатай газрын эрх бий болгох нь улс орны үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүйн нэгдмэл байдлыг алдагдуулна.

Нэгэнт газар хэмээх суурь үл хөдлөх эд хөрөнгийн ихэнх нь төрийн өмчид байгаа өнөө үед төрийн өмчийн газрын эрхэд суурилсан үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүй хөгжиж байна. Гэтэл өнөөдөр төрийн өмчийн газрыг бусдад ашиглуулж байгаа эд хөрөнгийн эрхийн төрөл тодорхой, ойлгомжтой бус байна.

Иймд нэгэнт хэвшин тогтож олон зууны түүхэн шалгуурыг давж гарсан үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүрэн эрх ба хязгаарлагдмал

эрхийн төрлүүдийг ашиглан гүйлгээнд оруулсан төрийн өмчийн газрын эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх нь зүйтэй. Энэ нь үл хөдлөх эд хөрөнгийн талаарх нийтэд тодорхой, мэдээллийн тогтолцоог бий болгох, мэдээллийн үнэн зөв, шуурхай урсгалыг дэмжиж, нийгмийн буюу хэлцлийн зардлыг хамгийн бага түвшинд байлгах замаар бизнесээ дэмжих чухал алхам болно.

Газрын эрх буюу үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх тодорхой байснаар үл хөдлөх эд хөрөнгийн зах зээл зөв хөгжиж эхлэх юм. Ингэснээр төрийн өмчийн газар дээр баригдсан хувийн өмчийн үл хөдлөх эд хөрөнгийн харилцаа ч зүй зохистой болж, энэ салбар зөв хөгжих голдиролдоо орох юм.

3. Манай улсад өнөөдөр үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой хоёр бүртгэл ажиллаж байна. Нэг нь газар эзэмших, ашиглах эрхийн гэрчилгээний бүртгэл, нөгөө нь хувийн эрх зүйн буюу Иргэний хуулиар бүтээсэн үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэл юм. Газар эзэмших, ашиглах эрх ойлгомжтой тодорхой байх шалгуурын хувьд хамгийн хангалтгүй байдлаар томъёологдсон эрхийн төрөл мөн боловч өнөөдрийн үл хөдлөх эд хөрөнгийн зах зээлд төрөөс хувьд өгсөн өндөр үнэ цэнэ бүхий баялаг, үл хөдлөх эд хөрөнгөд зүй ёсоор тооцогддог үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой эрх буюу эдийн бус хэлбэртэй хувийн өмч гэдгийг бараг л нийтээрээ ойлгохгүй байна. Зүй нь үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэл энэ эрхүүдийг бүртгэх учиртай. Ингэж хэмээнэ хөрсөнд бэхлэгдсэн зүйл хөрсөндөө үлдэх зарчимд суурилсан Монгол Улсын өмчийн эрх зүй зөв голдирлоороо хөгжинө.

Манай улсын өмчийн эрх зүйд учраад байгаа хамгийн том бэрхшээл бол материаллаг эрх зүйн төвшиндөө *superficies solo cedit* зарчмыг хүлээн зөвшөөрсөн атлаа бүртгэлийн тогтолцоо газар ба байшингийн тусдаа бүртгэл хөгжүүлсэнд оршиж байна. Энэ асуудлыг нэг тийш болгож, материаллаг эрх зүйн зарчмаа дагах, эсхүл бүртгэлийн тогтолцооны хөгжүүлсэн байшин барилга, газрын эрхээ дагахгүй байх замналыг цааш үргэлжлүүлэх үү гэдгээ шийдвэрлэх цаг нэгэнт ирээд байна.

4. Монгол Улсад нийтийн өмчийн эрх зүйн шинэтгэл хийх нь цаг хугацааны асуудал бөгөөд тэр дундаа төрийн өмчийн голлох төрлүүдэд анхаарлаа хандуулж, төрийн байгууллагын эрх зүйн байдлыг дахин томъёолох цаг болжээ. Ингэхдээ эн тэргүүнд төрийн өмчит этгээд нь нийтийн эрх зүйн эсхүл хувийн эрх зүйн этгээдийн алин болоход үндэслэж тэдгээрийн эд хөрөнгийн эрхийн зохицуулалтыг бий болговол зохино. Төрийн өмчит этгээд нийтийн ба хувийн эрх зүйн аль салбарт хамаарахыг ойлгосноор тэдгээр нь цаашид бусад эрх зүйн харилцаанд оролцох статус тодорхой болох юм. Одоогийн хуулиар төрийн өмчит хувийн ба нийтийн эрх зүйн этгээдийг нэг ангилалд хольж “төрийн өмчит хуулийн этгээд” гэх ерөнхий “малгай” дор хамтатган оруулсан нь тэдгээрийн эд хөрөнгийн эрхийн ялгааг таньж чадаагүйн шалтгаан болжээ.

Нийтийн эрх зүйн субъект мөн эсэхийг тодорхойлоход түүний төсвөөс санхүүждэг эсэх шинж бус, харин нийтийн засаглалыг хэрэгжүүлдэг эсэх шинж шийдвэрлэх ач холбогдолтой. Төрийн өмчит этгээдийн хууль зүйн мөн чанарыг ийнхүү ялгамжтай таньснаар төрийн өмчийн төрөл бүрийн компани, сан байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, тэдгээрээр дамжуулан төрийн өмчийг хяналтгүй урсах, ашиг сонирхлын зөрчилтэй хэлцэл хийх явдал багасах суурь хүчин зүйл болох юм.

5. Төрийн өмчит хувийн эрх зүйн этгээд болох төрийн болон орон нутгийн өмчийн сан, үйлдвэрийн газар гэх мэт хуулийн этгээдэд хувийн эрх зүйн этгээдийн засаглалд тавигдах шаардлага, гишүүний болон үүсгэн байгуулагчийн эрхийг хэрэгжүүлэх механизм, хяналт шалгалт, хариуцлагын тогтолцоо жигдэрч, дампуурлын харилцаа, зээл, хөрөнгө оруулалтын харилцаа, барьцаа, батлан даалтын харилцаанд хувийн өмчит этгээдүүдтэй адил зарчмаар оролцох үндэс бүрдэх болно.
6. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгаар нийтийн эд зүйлсийн талаар төрөөс баримтлах зарчмуудыг, эд зүйлсийн ерөнхий ангилал болох хөдлөх ба үл хөдлөх эд хөрөнгийн шинжээр нь ялгамжтай тусгаж, төрийн

өмчийн хөрөнгийг шилжүүлэх, ашиглах хэлбэрүүдийг нийгмийн харилцааны ерөнхий зарчмын дагуу тодруулбал, иргэний эрх зүйн өмчийн ба гэрээний эрх зүйн зохицуулалтад нийцүүлэн хуульчлах, төрийн өмчийн хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгийг бусдад шилжүүлэх, ашиглах гэрээ байгуулах дуудлага худалдааны болон тендер сонгон шалгаруулалтын аргуудыг нарийвчлан процессжуулах шаардлагатай байна. Төрийн болон орон нутгийн өмчөөр бараа ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулиар төр өөртөө байгаа санхүүгийн хөрөнгөөр эд юмс, үйлчилгээ хэрхэн худалдаж авахтай холбоотой харилцаа зохицуулагддаг бол нөгөө талаасаа төр өөртөө байгаа бодит хөрөнгийг өөрийн байгууллага хоорондоо эсхүл гуравдагч этгээдэд хэрхэн ашиглуулж, шилжүүлж болох тухай хууль манайд байхгүй байна. Энэ хэсэг харилцаа хамгийн том хийдэлтэй.

Тодорхой бус юм бүхэн эргэлзээ, хардалт дагуулдаг. Иймд Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга нь энэ орон зайнд чадах хэрээрээ бүрэн үйлчлэх хууль байх учиртай. Түүнчлэн энэ хуулиар төр өөртөө байгаа хөрөнгийг үр ашигтай ашиглахын тулд өөрийн байгууллагууд хоорондоо түр буюу бүрмөсөн хөрөнгө шилжүүлэх боломжийг нэмэгдүүлж, нийтийн засаглалын удирдлагын шуурхай байдлыг хангах зорилгоор төрийн өөртөө байгаа захиргааны хөрөнгүүдийн талаар нэгдсэн өмчийн бүртгэлийг бий болговол зохино. Энэ бүртгэл нь үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэл, эсхүл газрын гэрчилгээний бүртгэлийн аль ч функцийг гүйцэтгэхгүй. Гагцхүү төрийн байгууллагуудын хооронд тэдгээрийн үйл ажиллагааны шуурхай байдлыг хангах зорилготой бүртгэл байна.

7. Төрийн өмчит хувьцаа, үнэт цаасыг төрийн захиргааны зориулалттай эд зүйлстэй нэгэн ангилалд оруулж (одоогийн хуулиар төрийн өөрийн өмч гэж нэрлэсэн) стратегийн болон эдийн засгийн ач холбогдлыг алдагдуулсныг залруулах нь зүйтэй. Төрийн өмчит Оюутолгой, Эрдэнэс тавантолгой, Эрдэнэс МГЛ зэрэг аж ахуйн нэгжийн үр ашигт ажиллагаа, төрд итгэх олон нийтийн итгэл, төрөөс эдийн засгийг зохицуулах зарчим зэрэг

олон ойлголтын цаана гагцхүү төрийн өмчийн хувьцааны өмчлөлийн асуудал, хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг ард түмнийг төлөөлөн үр ашигтай, үнэнч, шударга, ёс зүйтэй хэрэгжүүлж байгаа эсэх асуудал яригдахыг анзаарч, энэ талаар бие даасан хуультай болох ёстой.

Энэ хуулиар төр хувийн эрх зүйн этгээд (компани, сан)-ийг шинээр болон хувьцаа, ногдол хувийг шилжүүлэн авах замаар байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах үндэслэл, энэ тухай шийдвэр гаргах механизм, эзэмших хувьцааны доод хэмжээ, хуулийн этгээдийн засаглал, төрийг төлөөлөн хувьцаа эзэмшигчийн эсхүл гишүүн буюу үүсгэн байгуулагчийн эрхийг хэрэгжүүлэх институт, стратегийн болон өдөр тутмын асуудлаар санал өгөх эрхийг эдлэх этгээдийн тухай тодорхой заалт, санал өгөх эрхээ хэрэгжүүлэхдээ Засгийн газрын эсхүл УИХ-аас зөвшөөрөл авах асуудлуудыг цогцоор нь шийдэх учиртай. Тэрчлэн хяналтын механизм, ил тод байдал, мэдээллээр хангах, сайн засаглалын код, ёс зүйн хөтөлбөр, мэргэшсэн ТУЗ зэрэг олон асуудлыг энэ хуульд багтааж шийдвэрлэх нь зүйтэй.

Түүнчлэн Төрийн өмчит хувийн эрх зүйн этгээдийн тухай хуульд төрийн өмчит үнэт цаасны харилцаанд өмчлөгчийн чиг үүргийг төвлөрсөн эсхүл эс төвлөрсөн аль нэг загвараар хэрэгжүүлэхийг тодорхой сонгож тусгах ёстой. Хэрэв төвлөрсөн загварыг авах бол аль нэг сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд өмчлөлийн бодлого базагдах эсхүл холдинг компаниар дамжуулан хосолмол загвараар явах эсэхийг шийдвэрлэх хэрэгтэй болно.

Төрийн өмчийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага зохицуулалт хийх бол энэ байгууллага өөрөө аль нэг сайдын эрхлэх асуудалд хамаарах эсхүл бие даасан байх эсэхийг тодорхойлох шаардлага үүснэ. Холдинг компани төрийн өмчит компанийн засаглалыг нэгдмэл байдлаар хэрэгжүүлж байгаа амжилттай яваа Азийн хэд хэдэн орон байгааг шийдвэр гаргахдаа анхаарч үзэх нь чухал. Учир нь сайн засаглал, ёс зүй, комплайнсын стандартыг захиргааны нэгжээс илүүтэй компаниуд хараат бусаар охин болон хараат компанидаа хэрэгжүүлэх чадвартай байдаг. Төрийн өмчит компанийн

засаглалыг тодорхойлохдоо компанийн сайн засаглалын зарчмыг аль болох тодорхой суулгахыг бүх талаар эрмэлзэх нь зүйтэй.

8. Орон нутгийн өмч гэх ойлголт Үндсэн хуульд тунхагласан нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай тулгуур үзэл баримтлал, амин сүнс болохыг анхаарах шаардлагатай. Орон нутгийн өмчийг бүхэлд нь үгүйсгэж хэрхэвч болохгүй. Гагцхүү зохистой төвшинд байлгах шаардлагатай. Орон нутаг аж ахуй эрхэлж болно. Харин хүн амын үйлчилгээнд чиглэсэн, хүн амын өвөрмөц хэрэгцээг хангахад зориулагдсан байх учиртай.

Орон нутаг төрийн өмчид халдаж болохгүй. Нэгэнт л орон нутаг өмчтэй байх бол түүнийг хэрэгжүүлэгч нэгж байх ёстой. Өмчийн харилцааны зэрэг чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж буй эдгээр нэгжийг Засаг даргын дэргэдэх агентлаг болгон томьёолж байгаа нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хүчгүйдүүлж, шат шатны иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, иргэдийн хурлыг гар хөлгүй болгож байна. Орон нутаг өмчлөлийн загварчлалын хувьд төрийн өмчийн загварчлалаас зарчмын ялгаагүй байх болов уу. Орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгжид ч мөн төрийн өмчит аж ахуйн нэгжтэй нэгэн адил засаглалын зарчим үйлчлэх учиртай.

НОМ ЗҮЙ

Дотоодын болон гадаадын хууль тогтоомж

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992
2. Иргэний хууль, 2002
3. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, 1996
4. Олон нийтийн радио телевизийн тухай хууль, 2005
5. Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, 2006
6. Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хууль, 1993
7. ХБНГУ-ын Иргэний хууль
8. БНСУ-ын Иргэний хууль
9. БНСУ-ын Төрийн өмчийн тухай хууль, <https://www.global-regulation.com/law/korea/644059/state-property-act.html>
10. Бүгд Найрамдах Эстони Улсын Төрийн хөрөнгийн тухай хууль, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/512072018001/consolide>
11. Бүгд Найрамдах Эстони Улсын Өмчлөх эрхийн шинэтгэлийн акт, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/525062015006/consolide>,
12. Бүгд Найрамдах Эстони Улсын Газрын шинэтгэлийн тухай хууль, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/529062016001/consolide>,
13. Бүгд Найрамдах Эстони Улсын Өмчийн тухай хууль <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/510072014007/consolide>

Ном, гарын авлага, өгүүлэл, нийтлэл

Дотоодын судлаачдын бүтээл

14. Г.Банзрагч, Нийтийн өмчийн субъект, өмчлөх эрхийн онцлог, эрдэм шинжилгээний илтгэл, 2012
15. Б.Буянхишиг, Иргэний эрх зүйн удиртгал, анхны хэвлэл, УБ, 2012

16. Ц.Давхарбаяр, Холимог өмчийн хэлбэр үүсэх чиг хандлага, эрдэм шинжилгээний илтгэл, 2012
17. Д.Дүгэржав, Компанийн засаглалын талаарх ойлголт, 2013
18. Н.Лүндэндорж, Төрийн онол 2008 он, Төр эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага 2002 он, Шилжилтийн үеийн улс төр 2010
19. Ш.Цогтоо, Нийтийн захиргаа: Удирдлага, эрх зүй, УБ, 2011
20. В.Оюумаа, Төрийн өмчийн тухай эргэцүүлэхүй, (эрдэм шинжилгээний өгүүлэл) 2012
21. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хоёр дахь хэвлэл, Чимид сан, 2017
22. Н.Чинбат, Иргэний эрх зүйн лекцийн товчоон, УБ, 2014
23. А.Эрдэнэцогт, Нийтийн өмчийг шүүхээр хамгаалах асуудал, (эрдэм шинжилгээний илтгэл) 2012.

Гадаадын судлаачдын бүтээл

24. Адомэйт, Хэньшэн, Эрх зүйн онол
25. Anna di Robilant, Property and Deliberation. Numerus clausus principle, new property forms and new property values. 2010, Harvard Law Journal
26. Mcharg, Barton, Bradbrook and Godden, Property and the law in Energy and Natural resources, Oxford university press, 2010
27. Bram Akkermans, The principle of Numerus clausus in European property law (2008)
28. H. Demsetz, 'Toward a theory of property rights' (1967), 57 Am Econ Rev, 158
29. Carol. M. Rose, Romans, Roads, and Romantic Creators: Traditions of public property in the information age, 2003
30. Carol. M. Rose, 'Possession as the Origin of Property' (1985), 52, U Chi L. Rev 73
31. Carol M. Rose The Comedy of the Commons: Custom, Commerce, and Inherently Public Property, 53 U. CHI. L. REV. 711
32. M. R. Cohen, Property and Sovereignty (1927) 13 Cornell L Rev 8 at 13.
33. M.Davies, Property: Meanings, Histories, Theories (2007)
34. Eva Liedholm Johnson and others, 'Comparative Studies on Land Use Rights: Methodological and Standardization Aspects',
35. Garret Hardin-ий The Tragedy of the Commons (1968)

36. K. Gray and S.F. Gray, 'Private Property and Public Property' in Property and the Constitution 11,
37. Michael A. Heller, Property (Oxford University Press, 2005)
38. Michael A. Heller, 'The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets', Harvard Law Review, 111.3 (1998)
39. Jonnette Watson Hamilton and Nigel Bankers, Different Views of the Cathedral: The Literature on Property law theory
40. Joseph McCahery, Erik P.M Vermeulen, Corporate governance and Innovation venture capital, Joint ventures and family, 2006
41. Kaganova, O., and J. McKelar, Managing Government Property Assets: International Experiences. Washington, Dc: Urban Institute, 2006
42. Klaus Deininger and Gershon Feder, 'Land Registration, Governance, and Development: Evidence and Implications for Policy'
43. Korea Legislation Research Institute, Introduction to Korean law
44. A.Lehavi, 'How property can create, maintain, or destroy community, 2008
45. John Locke, Second Treatise of Government.
46. K. Malfliet, The Hungarian Quest for a Valid Theory "Socialist" property: Still a Long way to go' (1987) 13 Rev Socialist Law 241
47. C.E Merriam Jr, History of the Theory of Sovereignty Since Rousseau (2001)
48. J. Micheal Milo, Property and Real Rights, in Elgar Encyclopedia of Comparative law
49. William. W. Buckland A Text-book of Roman law from Augustus to Justinian (rev., 3d., 1963)
50. Robert W Lee, The Elements of Roman Law: With A Translation of the Institutes of Justinian (4th ed. 1956)
51. Paul Varul, 'Creation of New Private Law In Estonia' (2000)
52. Wlliam A. Hunter, Introduction to Roman Law (rev., 9th ed., 1934)
53. Waldron, J. What is private property? Oxford Journal of Legal Studies

Тайлан илтгэл

54. Corporate Governance of State owned enterprises: Survey of OECD countries, 2005
55. Corporate governance of State Owned enterprises: Toolkit, World bank group, 2014
56. OECD Guidelines Corporate Governance of State Owned Enterprises, 2005

57. European University Institute (EUI) Florence/European Private Law Forum Deutsches Notarinstitut (DNotI) Würzburg, Real Property Law and Procedure in the European Union, 2005.05.31, (General report)
58. Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газраас гаргасан судалгаа, Хуулийн хэрэгжилтийн үнэлгээ, 2017
59. Газрын Нэгдсэн Тайлан 2018.

