

ТӨРИЙН БОЛОН ОРОН НУТГИЙН ӨМЧИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль нь 1996 оны 5 дугаар сарын 27-ны өдөр батлагдсан бөгөөд нийт 89 зүйл, 268 хэсэг, 270 заалттай болно. Өнгөрсөн 25 жилийн хугацаанд Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд 29 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлт орж, нийт 219 зүйл, хэсэг, заалт өөрчлөгдсөн байна.¹ Түүнчлэн Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн зарим зүйл, хэсэг, заалтыг Улсын дээд шүүхээс тайлбарласан байна.²

Нэг.Үнэлгээ хийх болсон шалтгаан

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт дараах шалтгаанаар үнэлгээ хийлээ:

-Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль нь төрийн болон орон нутгийн өмчийн харилцааг бүрэн зохицуулж чадаж байгаа эсэхийг тодорхойлох;

-Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх явцад түүний зохицуулалт бодит байдалтай нийцээгүй, тухайн харилцааг зохицуулах боломжгүй, нийгмийн харилцааны өөрчлөлт, хөгжлөөс хоцорсон, зайлшгүй зохицуулах ёстой харилцааг хамарч зохицуулаагүй, тэдгээрээс улбаалсан сөрөг үр дагавар бий болсон;

-төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явцад хүндрэл бэрхшээл үүссэн.

Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар нь төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд, орон нутгийн өмчийн газраас төрийн өмчийн хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх, боловсронгуй болгох болон үйл ажиллагаанд нь учирч буй хүндрэл бэрхшээлийг тодорхойлох зорилгоор санал авсан. Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдүүдээс ирүүлсэн саналыг нэгтгэн судалж үзэхэд, дараах асуудлыг хөндсөн байна:³

1.Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн хяналтын тогтолцоог сайжруулах:

1.1.төрийн өмчит хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааг Компанийн тухай хуультай нийцүүлэх, хяналтын тогтолцоотой болгох (ТУЗ);

1.2.бусад хуультай нийцүүлэх;

1.3.төрийн өмчит хуулийн этгээдийн удирдлагад тавигдах шаардлагыг нэмэгдүүлэх, сонгон шалгаруулалтаар томилдог болох.

2.Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын статус, үйл ажиллагаатай холбоотой:

2.1.төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын статусыг тодорхой болгох, бэхжүүлэх, төрийн өмчийн удирдлагыг тогтвортой, нэгдмэл, төвлөрсөн байлгах;

2.2.төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг бусад байгууллагын үйл ажиллагаатай уялдуулах, хөрөнгийн харилцааг зохицуулж байгаа журам, дүрэм, эрх зүйн актыг шинэчлэх, боловсронгуй болгох.

¹ Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн талаарх судалгаанаас дэлгэрүүлж үзнэ үү.

² Улсын дээд шүүхийн 1997 оны 146, 237 дугаар, 1999 оны 79 дүгээр тогтоолоор Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 41 дүгээр зүйлийн 1, 56 дугаар зүйлийн 1, 28 дугаар зүйлийн 4, 29 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийг тус тус тайлбарласан байна.

³ Төрийн өмчит хуулийн этгээдээс Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, бусад асуудлаар ирүүлсэн саналын тухай танилцуулга, материалаас дэлгэрүүлж үзнэ үү.

3.Төрийн өмчийн төлөөлөл хэрэгжүүлэх зохицуулалтыг боловсронгуй болгох:

3.1.төлөөлөл хэрэгжүүлэх журмыг тодорхой болгох.

Түүнчлэн орон нутгийн Өмчийн газраас ирүүлсэн саналыг судалж үзэхэд, дараах асуудлыг хамгийн ихээр хөндсөн байна:⁴

1.Орон нутгийн өмчийн газрын статусыг тодорхой болгох, өмчийн газрыг тогтвортой ажиллуулах;

2.Орон нутгийн өмчийн газрын ажилтан улсын байцаагчийн эрхтэй байх;

3.Орон нутгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Засаг дарга болон өмчийн газрын хоорондын харилцааг тодорхой болгон зохицуулах;

4.Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газраас орон нутгийн шууд удирдлагаар хангадаг болох.

Төрийн өмчит хуулийн этгээд болон орон нутгийн өмчийн газраас ирүүлсэн саналд үндэслэн төрийн өмчит хуулийн этгээдийн хяналтын тогтолцоо, төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын статус, үйл ажиллагаа, орон нутгийн өмчийн асуудал, орон нутгийн өмчийн газрын статус, үйл ажиллагаа болон төрийн болон орон нутгийн өмчийн төлөөлөл хэрэгжүүлэх харилцааг Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиар бүрэн зохицуулж чадаж байгаа эсэхийг тогтоохоор хуулийн хэрэгжилтэд үнэлгээ хийлээ.

Хоёр.Үнэлгээний хүрээ

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд хийх үнэлгээний хүрээг дээр дурдсан үнэлгээ хийх зорилго, шалтгаанд тулгуурлан агуулгын хувьд ач холбогдолтой, нөлөөлөл үзүүлэх байдлыг харгалзан:

-Нэгдүгээр бүлэг: Нийтлэг үндэслэл;

-Гуравдугаар бүлэг: Төрийн өмчийн удирдлага;

-Дөрөвдүгээр бүлэг:Төрийн өмчит хуулийн этгээд, түүний эд хөрөнгийн эрх;

-Тавдугаар бүлэг: Төрийн өмчийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах журам;

-Зургаадугаар бүлэг: Төрийн өмчийн эд хөрөнгийг хувьчлах;

-Есдүгээр бүлэг: Орон нутгийн өмчийн зүйлс гэсэн 6 бүлэг, түүний холбогдох зүйл, хэсэг, заалтаар тодорхойллоо.

Гурав.Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд хийх үнэлгээг зорилгод хүрсэн түвшин, хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал, практикт нийцэж байгаа байдал гэсэн шалгуур үзүүлэлтээр хийхээр тогтов. Учир нь Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш гарсан зардлыг тооцоолох боломжгүй тул зардлын өсөлт, бууралт болон зардал-үр өгөөжийн харьцаа гэсэн шалгуур үзүүлэлтийг хэрэглэх нь үр дүнгүй юм. Түүнчлэн зорилгод хүрсэн түвшин, хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал, практикт нийцэж байгаа байдал гэсэн шалгуур үзүүлэлтээр хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон үүсэж байгаа асуудал, бэрхшээлийг тодорхойлох боломжтой гэж үзлээ.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийг бүхэлд нь зорилгод хүрсэн түвшнээр, Нэгдүгээр бүлэг: Нийтлэг үндэслэл, Зургаадугаар бүлэг: Төрийн өмчийн эд хөрөнгийг хувьчлах гэсэн хэсгийг зорилгод хүрсэн түвшингээр, Гуравдугаар бүлэг: Төрийн өмчийн удирдлага, Дөрөвдүгээр бүлэг: Төрийн өмчит хуулийн этгээд, түүний эд хөрөнгийн эрх, Тавдугаар бүлэг: Төрийн өмчийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах журам хэсгийг практикт нийцэж байгаа байдлаар, Есдүгээр бүлэг: Орон нутгийн өмчийн зүйлс хэсгийг хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал гэсэн шалгуур үзүүлэлтээр тус тус үнэлнэ.

⁴ Орон нутгийн өмчийн газраас ирүүлсэн саналын нэгтгэл материалаас дэлгэрүүлж үзнэ үү.

Дөрөв.Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр

Үнэлгээний хамрах хүрээг дээр дурдсан үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтээр хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш болон тохиолдол судлах гэсэн харьцуулах хэлбэрээр харьцуулж үзэхээр тогтов.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн Нэгдүгээр бүлгийг зорилгод хүрсэн түвшин шалгуур үзүүлэлтээр, хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш гэсэн харьцуулах хэлбэрээр үнэлнэ.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн Гуравдугаар бүлэг, Дөрөвдүгээр бүлэг, Тавдугаар бүлэг, Зургаадугаар бүлгийг практикт нийцэж буй байдал шалгуур үзүүлэлтээр, тохиолдол судлах гэсэн харьцуулах хэлбэр, Есдүгээр бүлгийг практикт нийцэж буй байдал, хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал шалгуур үзүүлэлт, тохиолдол судлах харьцуулах хэлбэрээр үнэлнэ.

Тав.Үнэлгээний дүгнэлт

5.1.Хуулийн Нэгдүгээр бүлгийн үнэлгээний дүгнэлт

Хуулийн Нэгдүгээр бүлэг: Нийтлэг үндэслэл хэсэгт хийсэн үнэлгээний хүрээ, тогтоосон шалгуур үзүүлэлт, харьцуулах хэлбэр, шалгуур үзүүлэлтийн томъёоллыг 1 дүгээр хүснэгтэд харуулав.

1 дүгээр хүснэгт

Үнэлгээний хүрээ	Тогтоосон шалгуур үзүүлэлт	Харьцуулах хэлбэрийг сонгох	Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох
Нэгдүгээр бүлэг.Нийтлэг үндэслэл Энэ хуулийн зорилт нь төрийн болон орон нутгийн өмчийн эрх, төрийн өмчийн эд хөрөнгийн талаар хууль тогтоох, гүйцэтгэх байгууллагын бүрэн эрх, төрийн өмчтэй хуулийн этгээд, түүний албан тушаалтны эрх хэмжээ, төрийн өмчийн талаарх бодлогыг хэрэгжүүлэх байгууллагын үйл ажиллагааны зарчим, журмыг тодорхойлохтой холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино. (§1)	Зорилгод хүрсэн түвшин Үндсэн зорилго: Төрийн байгууллагын эрхийг тодорхойлох; Дагалдах зорилго: Тухайн харилцааг зохицуулах -Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль 1996 оноос эхлэн хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш тавьсан зорилго, зорилтдоо хүрсэн эсэх, хүрсэн бол ямар үр дүн гарсан бэ?	Хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш ⁵ ямар нэмэлт, өөрчлөлт хийгдсэн бэ?	-төрийн болон орон нутгийн өмчийн эрхийг хуулиар тодорхойлж, холбогдох харилцааг бүрэн зохицуулж чадсан эсэх? -төрийн өмчийн эд хөрөнгийн талаар хууль тогтоох, гүйцэтгэх байгууллагын бүрэн эрхийг тодорхойлж, холбогдох харилцааг бүрэн зохицуулж чадсан эсэх? -төрийн өмчит хуулийн этгээд, түүний албан тушаалтны эрх хэмжээг тодорхойлж,

⁵ Нөхцөл байдал хэрхэн өөрчлөгдсөнийг он дарааллаар судалж тогтооход чиглэгдэнэ. Тодорхой цаг хугацааны дарааллаар нөхцөл байдлын өрнөлийг жагсааж гаргасан судалгааг үнэлгээнд хэрэглэнэ.

			холбогдох харилцааг бүрэн зохицуулж чадсан эсэх? -төрийн өмчийн талаарх бодлогыг хэрэгжүүлэх байгууллагын үйл ажиллагааны зарчим, журмыг тодорхойлж, холбогдох харилцааг бүрэн зохицуулж чадсан эсэх?
Энэ хууль нь улсын болон орон нутгийн төсөв, Монгол Улсын эрдэнэсийн сан, Ирээдүйн өв сангийн бүрдүүлэлт, хуваарилалт, захиран зарцуулалттай болон Монгол Улсын Хөгжлийн банк, Хадгаламжийн даатгалын корпораци, Ирээдүйн өв сан корпорацийн болон Малын индексжүүлсэн даатгалын үйл ажиллагаатай холбогдсон харилцааг зохицуулахад үйлчлэхгүй. (§2.2)	Зорилгод хүрсэн түвшин Хуулийн үйлчлэх хүрээ нь хуулийн зорилтод нийцэж байгаа байдал Практикт нийцэж буй байдал Хуулийн үйлчлэх хүрээнд хамаарахгүй этгээдийн зохицуулалт нь практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?	Хууль тогтоомж хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш ямар нэмэлт, өөрчлөлт хийгдсэн бэ? Тохиолдол судлах Бусад улсад сан, даатгалын өмчийн харилцааг хэрхэн зохицуулдаг вэ?	Хуулийн үйлчлэлд хамаарахгүй этгээдийг нэр заасан нь хуулийн зорилттой нийцэж байгаа эсэх? Үйлчлэх хүрээтэй холбоотой ямар асуудал практикт үүсэж байна вэ? Тэдгээрийн эерэг, сөрөг үр дагавар юу байна вэ?

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн зорилтыг 1 дүгээр зүйлд тодорхойлсон бөгөөд хуулийн үндсэн зорилтыг төрийн байгууллагын эрхийг тодорхойлох, дагалдах зорилгыг эд хөрөнгийн харилцааг зохицуулах хэмээн томъёолсон гэж үзэж болно.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль 1996 оноос хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш 25 жилийн хугацаанд 29 удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон байна.⁶ 29 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлтөөс 2 нь төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад хамаарах өөрчлөлт, 3 нь холбогдох хуультай нийцүүлсэн өөрчлөлт, 4 нь тус хуулийн үйлчлэх хүрээнд хамаарахгүй хуулийн этгээдийг нэмсэн өөрчлөлт бөгөөд 22 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлт нь төрийн өмчийн харилцааны зохицуулалт байна.

Хуулийн үйлчлэх хүрээнд хамаарахгүй хуулийн этгээдийг тухай бүр нэмснээр төрийн өөрийн өмч, түүний хөрөнгийн харилцааны зохицуулалтын ач холбогдол буурсан. Төрийн хөрөнгө, төсвийн санхүүжилтийн эх үүсвэр бүхий төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч байгууллагын хөрөнгө олж авах, эзэмших, ашиглах, данснаас хасах харилцаа төрийн хяналтын гадна үлдэх боломжтой болсон.

Монгол Улсын Хөгжлийн банк, Хадгаламжийн даатгалын корпораци, Ирээдүйн өв сан корпораци зэргээр хуулийн үйлчлэлд хамаарахгүй этгээдийг нэрлэн заасан нь төрийн

⁶ Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлт гэсэн материалаас дэлгэрүүлж үзнэ үү.

өмчийн бодлого, зохицуулалтын нэгдмэл, төвлөрсөн байх зарчмыг хөндөж байгаа бөгөөд хуулийн зорилттой нийцэхгүй байна.

Төрийн өмчийн талаарх хууль, эрх зүйн зохицуулалтын талаарх судалгаанд хамрагдсан ихэнх улс нь Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн тухай хуультай бөгөөд уг хуулиар нийтийн ашиг сонирхлын төлөө үйлчилдэг хуулийн этгээдийн харилцааг зохицуулдаг байна.

5.2.Хуулийн Гуравдугаар бүлгийн үнэлгээний дүгнэлт

Хуулийн Гуравдугаар бүлэг: Төрийн өмчийн удирдлага хэсэгт хийсэн үнэлгээний хүрээ, тогтоосон шалгуур үзүүлэлт, харьцуулах хэлбэр, шалгуур үзүүлэлтийн томъёоллыг 2 дугаар хүснэгтэд харуулав.

2 дугаар хүснэгт

Үнэлгээний хүрээ	Тогтоосон шалгуур үзүүлэлт	Харьцуулах хэлбэрийг сонгох	Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох
Гуравдугаар бүлэг.Төрийн өмчийн удирдлага Улсын Их Хурал бүх ард түмнийг төлөөлөн төрийн өмчийн өмчлөгч байх (§8.1.1)	Практикт нийцэж буй байдал ⁷ УИХ бүх ард түмнийг төлөөлдгийн хувьд төрийн өмчийн өмчлөгч байх нь практикт хэрхэн нийцэж байна вэ?	Тохиолдол судлах УИХ төрийн өмчөөс орон нутгийн өмчид эд хөрөнгө шилжүүлэх шийдвэр гаргах нь өнөөдрийн нөхцөл байдалд нийцэж байгаа эсэх?	УИХ-ын статусыг Үндсэн хуульд хэрхэн тодорхойлсон бэ? Монгол Улсын төрийн байгууламжийн хэлбэр?
Улсын Их Хурал төрийн өмчийг барьцаалах шийдвэр гаргах эрхтэй. (§8.1.4)	Практикт нийцэж буй байдал Төрийн өмчийг барьцаалах шийдвэрийг УИХ гаргах зохицуулалт нь практикт хэрхэн хэрэгждэг вэ?	Тохиолдол судлах Төрийн өмчийг барьцаалах шаардлага гардаг уу? УИХ-аар төрийн өмчийг барьцаалах шийдвэр гарч байсан эсэх?	Төрийн өмчит компани үйл ажиллагаагаа явуулахад банк, санхүүгийн байгууллагаас зээл авах шаардлага тулгардаг эсэх? Зээл авахад төрийн эрх бүхий байгууллагын барьцаалах шийдвэр шаарддаг эсэх? УИХ төрийн өмчийг барьцаалах шийдвэр гаргах нь зохистой эсэх?
Нийгэмчлэх шийдвэрийг гагцхүү Улсын Их Хурал гаргах эрхтэй. (§8.2)	Практикт нийцэж буй байдал Нийгэмчлэх нь өнөөгийн практикт нийцэж байна уу?	Тохиолдол судлах Нийгэмчлэх шийдвэр гаргах хууль зүйн үндэслэл байгаа эсэх?	УИХ-аас нийгэмчлэх шийдвэр гаргасан эсэх? Үндсэн хуулийн зохицуулалтад нийцэх эсэх?
Улсын Их Хурал хувьчилж үл болох эд хөрөнгийн	Практикт нийцэж буй байдал УИХ хувьчилж үл болох эд хөрөнгийн	Тохиолдол судлах Бусад улсад хувьчилж үл болох эд хөрөнгийн	Хувьчилж үл болох эд хөрөнгийг нэрлэн жагсааж байгаа нь зохистой эсэх?

⁷ Тухайн хууль тогтоомжийн зохицуулалт хэрхэн хэрэгжиж байгаа, түүний эерэг болон сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлно.

жагсаалт батлах эрхтэй. (§8.1.5)	жагсаалт батлах зохицуулалт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?	жагсаалт гаргадаг эсэх?	Хувьчилж үл болох салбарыг тодорхойлох нь хувьчилж үл болох эд хөрөнгийг зааснаас үр дүнтэй эсэх?
Төрийн өмчийн талаарх Засгийн газрын бүрэн эрх (§9)	Практикт нийцэж буй байдал Засгийн газар төрийн өмчийн талаарх эрхээ бүрэн хэрэгжүүлж байна уу?	Тохиолдол судлах Засгийн газар хуулийн этгээд байгуулах, түүний дүрмийг батлах бүрэн эрхээ хэрхэн хэрэгжүүлж байна вэ?	Засгийн газар төрийн өмчийн талаарх эрхээ хэрэгжүүлэхтэй холбоотой үүсэж байгаа ямар асуудал байна вэ? Эерэг, сөрөг үр дагавар байгаа эсэх?
Төрийн өмчийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын бүрэн эрх (§11)	Практикт нийцэж буй байдал Төрийн өмчийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага нь хуульд заасан чиг үүргээ хэрэгжүүлж чадаж байна уу? Бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд ямар хүндрэл бэрхшээл байгаа вэ?	Тохиолдол судлах Төрийн өмчийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийг бусад улсад хэрхэн тодорхойлсон байдаг вэ?	Төрийн өмчийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын статусыг тодорхой болгох шаардлага байна уу? Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн өмчийн удирдлагыг ТӨБЗГ бүрэн хэрэгжүүлж байна уу? Холбогдох хууль тогтоомжийн шаардлагад нийцүүлэн төрийн өмчийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын эдлэх эрхэд өөрчлөлт оруулах шаардлага байгаа эсэх?
Төрийн өмчийн талаарх яам, тусгай газрын эрх хэмжээ (§12)	Практикт нийцэж буй байдал Төрийн өмчийн талаарх яам, тусгай газрын хуулиар тодорхойлсон эрх хэмжээ нь бодит байдалд нийцэж буй эсэх?	Тохиолдол судлах Төрийн өмчийн талаарх төрийн байгууллагын эрх хэмжээг бусад улс хэрхэн зохицуулсан байдаг вэ?	Төрийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг аж ахуйн үйл ажиллагаанаас тусгаарлах хууль зүйн үндэслэл хангалттай бий эсэх? Төрийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанаас аж ахуйн үйл ажиллагааг салгаж чадсан эсэх?

Төрийн өмчийн талаарх Улсын Их Хурал, Засгийн газар, төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын бүрэн эрхийг тодорхойлсон боловч өнөөдрийн нөхцөл байдалд хуулийн зохицуулалт тодорхой бус, хэрэглэхэд төвөгтэй байдал үүсгэж байна.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1-д “Улсын Их Хурал бүх ард түмнийг төлөөлөн төрийн өмчийн өмчлөгч байх” гэж заажээ. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорьдугаар зүйлд “Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их Хуралд хадгална”

гэж, Хоёрдугаар зүйлийн 1-д “Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна” гэж тус тус заажээ.

Улсын Их Хурал бүх ард түмнийг төлөөлөн зөвхөн төрийн өмчийн өмчлөгч байх нь Үндсэн хуульд заасан “төрийн эрх барих дээд байгууллага” гэсэн статустай бүрэн нийцэхгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн өмчийн өмчлөгчийн эрхийг төрийн эрх барих дээд байгууллага хэрэгжүүлэхгүй байгаа нь нэгдмэл төрийн байгууламжтай манай улсад тохирохгүй байна.

Төрийн өмчийн талаарх хууль, эрх зүйн зохицуулалтын талаарх судалгаанд хамрагдсан 26 нэгдмэл улсын хувьд Хятад, Швед, Норвеги, Итали, Финлянд гэсэн 5 улс төрийн өмчөөс гадна орон нутгийн өмчтэй гэсэн мэдээлэл олдсон бөгөөд үлдэх 21 улс нь орон нутгийн өмчтэй гэсэн мэдээлэл олдоогүй болно.

Улсын Их Хурал бүх ард түмнийг төлөөлдөг, төрийн эрх барих дээд байгууллага болохын хувьд, түүнчлэн Монгол Улс нь нэгдмэл улс тул төрийн өмчийн мөн орон нутгийн өмчийн өмчлөгчийн эрхийг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй байна. Иймд Улсын Их Хурлыг төрийн өмчийн, мөн орон нутгийн өмчийн өмчлөгч мөн гэж үзэж түүний бүрэн эрхэд өөрчлөлт оруулах шаардлагатай байна. Тухайлбал, өмчлөгч нь Улсын Их Хурал болох тул төрийн өмчөөс орон нутгийн өмчид эд хөрөнгө шилжүүлэх шийдвэрийг Улсын Их Хурал өөрөө гаргах нь учир дутагдалтай юм.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 4-т “Улсын Их Хурал төрийн өмчийг барьцаалах шийдвэр гаргах эрхтэй” гэж заасан. Барьцаалах шийдвэрийг өмчлөгч гаргах нь хууль ёсонд нийцнэ. Гэхдээ төрийн бүх өмчийг барьцаалах шийдвэрийг зөвхөн Улсын Их Хурал гаргахаар зохицуулсан нь аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулж байгаа хуулийн этгээдэд зарим нөхцөлд хүндрэл үүсэж байна. Улсын төсвөөс санхүүжилт авдаггүй, аж ахуйн үйл ажиллагааг бие даан эрхэлж орлого олж, зохих хууль тогтоомжийн дагуу улсад татвар, хураамж, төлбөрөө төлдөг аж ахуй эрхлэгч хуулийн этгээд нь үйл ажиллагаагаа хэвийн, тасралтгүй явуулахад санхүүгийн асуудлаа шийдвэрлэх зорилгоор зээл авах шаардлага үүсдэг.

Төрийн өмчит хуулийн этгээд нь зээл авахад хөрөнгөө барьцаалах шаардлага тулгардаг. Банк, санхүүгийн байгууллага нь төрийн эрх бүхий байгууллагын хөрөнгө барьцаалахыг зөвшөөрсөн шийдвэрийг зайлшгүй шаарддаг. Иймд төрийн өмчийг барьцаалах шийдвэрийг гаргах субъектыг барьцаалах хөрөнгө, барьцааны хугацаа, эргэн төлөгдөх нөхцөл, нийтийн ашиг сонирхол зэрэг хүчин зүйлийг харгалзан үзэж тогтоох нь зүйтэй байна.

Улсын Их Хурал Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль хэрэгжиж байгаа энэ хугацаанд төрийн өмчийг барьцаалах шийдвэр гаргаж байгаагүй бөгөөд Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын гаргасан тоо баримтаас үзэхэд төрийн өмчит хуулийн этгээд нь Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн тогтоол, төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын албан бичгийг үндэслэн автомашин, машин механизм зэрэг үндсэн хөрөнгө болон конторын барилга, гарааш зэрэг үл хөдлөх хөрөнгөө барьцаалж богино хугацаатай буюу 36 хүртэл сарын хугацаатай зээл авч байжээ.

Төрийн эрх бүхий байгууллага төрийн өмчийг барьцаалах шийдвэрийг барьцаалах хөрөнгө, барьцааны хугацаа, зээлийн зориулалт зэргээс хамааран гаргах нь төрийн өмчит компанийн үйл ажиллагаанд үүссэн богино хугацааны санхүүгийн хүндрэлийг даван туулахад эерэг үр дүн авчирна гэж үзэж байна. Түүнчлэн зээл болон барьцааны гэрээнд тавих хяналт хариуцлагын асуудлыг анхаарах нь зүйтэй.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 2-т “Нийгэмчлэх шийдвэрийг гагцхүү Улсын Их Хурал гаргах эрхтэй” гэж заасан. Нийгэмчлэх шийдвэр Улсын Их Хурлаас мөн гарч байгаагүй бөгөөд Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн Тавдугаар зүйлийн 2-т “Төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн

эрхийг хуулиар хамгаална” гэж, 3-т “өмчлөгчийн эрхийг гагцхүү хуульд заасан үндэслэлээр хязгаарлаж болно” гэж тус тус заасан болно. Иймд хуульд заагаагүй үндэслэлээр нийтийн болон хувийн өмчийг нийгэмчлэх шийдвэр гаргах нь Үндсэн хуулийн өмчлөгчийн эрхийг хүлээн зөвшөөрөх зарчимтай нийцэхгүй байна.

Төрийн өмчийн талаарх Засгийн газрын бүрэн эрхийг Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлд тодорхойлохдоо, уг зүйлийн 5-д “хуульд өөрөөр заагаагүй бол төрийн өмчит хуулийн этгээдийг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах тухай шийдвэр гаргах, түүний дүрмийг батлах” гэж заасан байна. Засгийн газраас төрийн өмчит хуулийн этгээд байгуулах шийдвэр гаргахдаа түүний дүрмийг батлахыг төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад болон төрийн захиргааны холбогдох байгууллагад үүрэг болгодог. Энэ нь Компанийн тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.3.2-т заасан “компани үүсгэн байгуулах хурлаар компанийн дүрмийг хэлэлцэж шийдвэрлэнэ” гэснийг, 16 дугаар зүйлийн 16.1-д заасан “компанийн дүрэм нь түүнийг үүсгэн байгуулах үндсэн баримт бичиг мөн” гэж заасныг, Захиргааны ерөнхий хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1-д “хуульд зааснаас бусад тохиолдолд захиргааны байгууллага хуулиар тусгайлан заасан бүрэн эрхийг бусдад шилжүүлэхийг хориглоно” гэж заасныг тус тус зөрчиж байна. Хуульд тусгайлан заасан бүрэн эрхийг хуульд зааснаас бусад үндэслэлээр буюу Засгийн газрын тогтоолоор шилжүүлж байгаа нь Захиргааны ерөнхий хуультай нийцэхгүй байна.

Түүнчлэн нөгөө талаас төрийн захиргааны байгууллага хуульд заагаагүй бүрэн эрх хэрэгжүүлэх нь захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаа хуульд үндэслэх ёсыг зөрчсөн асуудал болно. Иймд төрийн өмчит хуулийн этгээд байгуулах, түүний дүрмийг батлах зохицуулалтыг холбогдох хууль тогтоомжид нийцүүлэн, өнөөгийн практикийг харгалзан дахин авч үзэх шаардлагатай байна.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлд төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын бүрэн эрхийг хуульчилжээ. Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага нь хууль тогтоомжоор хүлээсэн үүргээ биелүүлэхэд хүндрэлтэй асуудал үүсэж байна. Тухайлбал, төрийн өмчийн эд хөрөнгийг эзэмших, ашиглах, хамгаалах ажлыг эрхлэн гүйцэтгэх үүрэг бүхий гэж заасан ч төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэгч байна гэж хуульд тодорхой заагаагүй.

Иймд Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар нь төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд (компани)-ийн хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлж, газрын хуралдаан нь хувьцаа эзэмшигчдийн хурал, газрын хурлын шийдвэр нь хувьцаа эзэмшигчдийн хурлын шийдвэр мөн гэж үзэхэд учир дутагдалтай байна. Төрийн өмчийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага нь Компанийн тухай хуульд заасан хувьцаа эзэмшигч байж хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэхийг тодорхой заах шаардлагатай байна.

Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага дарга, орон тооны бус найман гишүүнээс бүрдэнэ гэж Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 9¹ дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиар агентлагт олгосон бүрэн эрхийг Засгийн газраас томилогдсон дарга, орон тооны бус найман гишүүн оролцсон газрын хуралдаан хэрэгжүүлдэг. Орон тооны бус найман гишүүн нь төрийн захиргааны төв байгууллагын удирдах албан тушаалтан байдаг. Иймд хуралдаанаас гаргаж буй хамтын шийдвэрийг “газрын тогтоол” гэх нь учир дутагдалтай бөгөөд “хорооны тогтоол” гэх нь шийдвэрийн агуулгад нийцэх төдийгүй шийдвэрийн ач холбогдлыг нэмэгдүүлнэ.

Түүнчлэн төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд, орон нутгийн өмчийн газраас төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалт нэгдмэл, төвлөрсөн байх, төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагыг “Хороо”-ны түвшинд ажиллуулах санал, хүсэлт цөөнгүй ирүүлдэг.

Төрийн өмчит хуулийн этгээд дэх төрийн өмчийн төлөөллийг төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага бүрэн хэрэгжүүлж чадахгүй байна. Түүнчлэн төрийн өмчийн төлөөлөл гэдэг нь төрийн захиргааны байгууллагаас аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулж байгаа төрийн өмчит хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаанд оролцох хэлбэр бөгөөд төр тухайн хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаанд зөвхөн хуулийн этгээдийн хувьцаа эзэмшигчдийн болон Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн хуралд томилсон төлөөлөгчөөр дамжуулан оролцоно гэсэн зарчмыг Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд тодорхой тусгаж өгөөгүй болно. Засгийн газрын 2016 оны 80 дугаар тогтоолоор “Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журам” батлагдсан.

Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газраас гаргасан тоо баримт⁸-аас үзэхэд төрийн өмчит компани (хувьцаат компани болон хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани) 68, төрийн өмчийн оролцоотой компани 13, төрийн өмчит үйлдвэрийн газар 23, хувь нийлүүлсэн нийгэмлэг 1 байна. Өөрөөр хэлбэл, төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой нийт 105 хуулийн этгээд байна. Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн эрх зүйн статус, төлөөлөл хэрэгжүүлэгч байгууллагын талаарх мэдээллийг 3 дугаар хүснэгтэд харуулав.

3 дугаар хүснэгт

Д/д	Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн хэлбэр	Хуулийн этгээдийн тоо	Төрийн өмчийн төлөөлөл хэрэгжүүлдэг байгууллага								
			ТӨБЗГ	ХХААХҮЯ	СаЯ	ЗТХЯ	ЭХЯ	УУХҮЯ	Хөшгийн хөндийн нисэх онгоцны буудал	ЗГХЭГ	“Эрдэнэс Монгол” ХХК
1	Төрийн өмчит компани	68	24	2	6	2	27	2	1	1	14
	а.Төрийн өмчит хувьцаат компани	47	22		2		23				
	б.Төрийн өмчит хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани	21	2	2	4	1	4	1		1	6
2	Төрийн өмчийн оролцоотой компани	13	3								
	а.Төрийн өмчийн оролцоотой хувьцаат компани		3					1	1		2
	б.Төрийн өмчийн оролцоотой хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани										6
3	Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн тоо	81									
4	Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар	23									
5	Хувь нийлүүлсэн нийгэмлэг	1				1					
6	Нийт тоо /3+4+5/	105	54	2	6	2	27	2	1	1	14

Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар 54, Сангийн яам 6, Зам, тээврийн хөгжлийн яам 2, Эрчим хүчний яам 27, Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам 2, “Эрдэнэс Монгол” компани 14, Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам 2, Хөшгийн хөндийн нисэх онгоцны буудал 1, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар 1 хуулийн этгээдэд тус тус төрийн өмчийн төлөөлөл хэрэгжүүлж байна. Энэ нь төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд хэрэгжүүлэх төрийн өмчийн бодлого нэгдмэл бус байгааг харуулж байгаа бөгөөд төрийн өмчийн төлөөлөл хэрэгжүүлэх бодлого төвлөрсөн байхад анхаарах шаардлагатай байна. “Төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх журам”-ын 2.4-2.8 дахь заалтаар тухайн хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөлөл хэрэгжүүлэх этгээдийг тусгайлан, эсхүл эш татан заасан бөгөөд 2.10 дахь заалтаар бусад хуулийн этгээдэд төрийн өмчийн төлөөлөл хэрэгжүүлэх этгээдийг төрийн

⁸ Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн жагсаалт материалаас дэлгэрүүлж үзнэ үү.

өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага хэрэгжүүлнэ гэж заасан. Энэ зохицуулалттай холбоотойгоор төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой зарим хуулийн этгээд нь эд хөрөнгөтэй холбоотой харилцааг бие даан шийдвэрлэх, улмаар Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газарт “хамаарагдахгүй” мэт хандаж байна. Төрийн өмчийн төлөөлөл хэрэгжүүлэх этгээдийг томилох, чөлөөлөх субъектыг тус журмаар тодорхойлсныг төрийн өмчтэй холбоотой бүх харилцаанд хэмээн “хавтгайруулан” үзэх нь үндэслэлгүй байна. Иймд төрийн өмчтэй холбоотой хуулийн этгээдийн хөрөнгийн харилцаанд Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газраас зохих зөвшөөрөл авдаг байх, хянуулдаг байх, тайлангаа ирүүлдэг байх зэрэг зохицуулалтыг тусгах, боловсронгуй болгох шаардлага байна.

Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн төрд ногдох ногдол ашгийн хэмжээг тогтоох, төвлөрүүлэх асуудлыг нэгдсэн байдлаар судалж үзэх нь зүйтэй байна. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын бүрэн эрхийг тодорхойлохдоо “төрийн өмчит хуулийн этгээдээс дагаж мөрдөх төлөвлөлт, ашиг орлогын хуваарилалтыг холбогдох байгууллагатай тохиролцон тогтоох” гэж заасан байна. Харин Компанийн тухай хуулийн 46 дугаар зүйлийн 46.1 дэх хэсэгт Компанийн дүрэмд өөрөөр заагаагүй бол Төлөөлөн удирдах зөвлөл /байхгүй бол хувьцаа эзэмшигчдийн хурал/ ногдол ашиг хуваарилах эсэх тухай шийдвэрийг гаргахаар заасан болно. Эдгээр зохицуулалтыг дахин нягталж, найруулах шаардлагатай байна. Учир нь Төсвийн тухай хуульд нийцүүлэн Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар улсын төсөвт төвлөрүүлэх ногдол ашгийн хэмжээг тогтоосон байхад Төлөөлөн удирдах зөвлөл хуваарилахгүй гэж шийдвэрлэх тохиолдол байна.

Түүнчлэн, Ирээдүйн өв сангийн тухай хууль 2017 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс эхлэн хэрэгжиж эхэлсэнтэй холбогдуулан ашигт малтмалын үйл ажиллагаа явуулж байгаа төрийн өмчит хуулийн этгээд болон төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын төрийн өмчид ногдох ашгийг төвлөрүүлэх, түүнд хяналт тавих үүргийг Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар хариуцаж байна. Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага нь төлөөлөл хэрэгжүүлдэггүй хуулийн этгээдийн төрийн өмчид ногдох ашгийг улсын төсөвт төвлөрүүлэх асуудлыг хууль зүйн үүднээс дахин авч үзэх нь зүйтэй байна.

Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн удирдлага нь төрийн албан хаагчтай адил үйл ажиллагаандаа Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль, Авлигын эсрэг хууль, Шилэн дансны хуулийг тус тус мөрдөж ажилладаг хариуцлагатай албан тушаал байдаг. Гэтэл уг албан тушаалыг хаших этгээдийг хэрхэн сонгон шалгаруулах асуудал нь Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиар зохицуулагдаагүй болно. Иймд төрийн өмчит хуулийн этгээдийн удирдлагыг нээлттэй сонгон шалгаруулалтын үндсэн дээр томилдог байх асуудлыг судлан үзэх шаардлагатай байна.

Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын дүрэм, зохион байгуулалтын бүтэц, орон тооны хязгаар, захиргааны албан тушаалын жагсаалтыг Засгийн газар, холбогдох төрийн захиргааны төв байгууллага, зарим тохиолдолд тухайн үйлдвэрийн газрын захирал баталж байжээ. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт Засгийн газрын бүрэн эрхийг тодорхойлохдоо “хуульд өөрөөр заагаагүй бол төрийн өмчит хуулийн этгээдийг байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах тухай шийдвэр гаргах, түүний дүрмийг батлах” гэж, тус хуулийн 18 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт “аж ахуйн тооцоотой үйлдвэрийн газрын захиргааны албан тушаалын жагсаалт, орон тооны нормативыг төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага тогтооно” гэж тус тус заажээ. Гэтэл салбарын зарим хуульд тухайн хуулийн этгээдийн дүрмийг батлах, орон тоог тогтоох эрхийг төрийн захиргааны төв байгууллагад олгосон байна.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлд нэрлэн заасан Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын 8 бүрэн эрхийн хүрээнд төрийн өмчийн

эзэмшилт, ашиглалт, хамгаалах ажлыг эрхлэх чиг үүргийг бүрэн гүйцэтгэх боломжгүй болно. Тухайлбал, төрийн өмчит хуулийн этгээдийн талаар баримтлах бодлогын баримт бичиг боловсруулах, батлуулах, төрийн өмчийн эзэмшилт, ашиглалтад хяналт шалгалт хийх, хариуцлага тооцох, төрийн өмчит хуулийн этгээдэд зээл олгох шийдвэр гаргах, захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр батлах зэрэг эрхгүй байна.

Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газраас журам боловсруулан баталж, төрийн өмчит хуулийн этгээдэд мөрдүүлэх асуудлаар Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, Хууль зүй, дотоод хэргийн яаманд 2016 онд тус тус хандсан боловч тэдгээр байгууллагаас Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах шаардлагатай, үгүй нөхцөлд Захиргааны ерөнхий хуулийг дагаж мөрдөх тухай хариу ирүүлсэн болно. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, Иргэний хууль, Компанийн тухай хуулиар төрийн өмчит хуулийн этгээдийн дээр дурдсан харилцаа нь бүрэн зохицуулагдахгүй байгаа тул захиргааны хэм хэмжээний акт батлан гаргах эрхийг төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад олгох заалт Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд нэмж тусгах шаардлага байна.

Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газраас баталж мөрдүүлэх шаардлагатай зарим журмыг дурдвал, төрийн өмчит хуулийн этгээдийн хөрөнгийн харилцааг зохицуулах журам, төрийн өмчит үйлдвэрийн газар, төрийн өмчит компанийн захиралтай контракт байгуулах, дүгнэх журам, төрийн өмчит компанийн Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн ажиллах нийтлэг журам, төрийн өмчит компанийн дүрмийн загвар, төрийн өмчит компанийн Төлөөлөн удирдах зөвлөлийн хараат бус гишүүнийг сонгон шалгаруулах журам, төрийн өмчид эд хөрөнгө олж авах, бүртгэх, шилжүүлэх, дуудлагаар худалдах, данснаас хасах журам, төрийн өмчийг эзэмшүүлэх гэрээ байгуулах, дүгнэх журам, төрийн өмчийн хөрөнгө түрээслэгчийг сонгон шалгаруулах журам, хөрөнгө оруулалт хийх зөвшөөрөл олгох, хяналт тавих журам, түрээсийн төлбөрийн доод жишиг үнэ тогтоох, түрээсийн гэрээний загвар батлах гэх мэт. Эдгээр харилцааг Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, Компанийн тухай хуулиар нарийвчлан зохицуулаагүй бөгөөд төрийн өмчит хуулийн этгээдээс дагаж мөрдөх нэгдсэн бодлого, зохицуулалт үгүйлэгдэж байна. Иймд Захиргааны ерөнхий хуульд нийцүүлэн дээр дурдсан харилцааг зохицуулах журам баталж мөрдүүлэх эрхийг Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газарт олгох шаардлагатай байна.

Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын эрхлэн гүйцэтгэх чиг үүргийг өөр байгууллагад олгосон зохицуулалт зарим хуульд байна. Тухайлбал, Монгол Улсын батлан хамгаалах тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлд “батлан хамгаалахын төрийн өмчит хуулийн этгээдийн үл хөдлөх болон үндсэн хөрөнгөд хамаарах хөдлөх хөрөнгийг данснаас хасах, устгах, шилжүүлэх, шинээр авах асуудлыг шийдвэрлэх, захиалгыг хянаж батлах”-ыг батлан хамгаалах асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний бүрэн эрхэд хамааруулжээ. Энэ нь Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиар тодорхойлсон төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын бүрэн эрх “төрийн өмчит хуулийн этгээдийн үл хөдлөх болон үндсэн хөрөнгөд хамаарах хөдлөх хөрөнгийг данснаас хасах санал, захиалгыг хянаж батлах, шинээр авах шийдвэр гаргах”-тай зөрчилдөж байна.

Дээр дурдсанаас үзэхэд, Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын эрх зүйн статус, эрх, үүргийг тодорхой болгох нь Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангахад чухал нөлөө үзүүлнэ.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт төрийн өмчийн талаарх яам, тусгай газрын эрх хэмжээг “эрхэлсэн салбар, хүрээний төрийн өмчит хуулийн этгээдийн аж ахуй, санхүүгийн үйл ажиллагааг мэргэжлийн удирдлагаар хангаж, захиалга, төлөвлөлт, хөрөнгө оруулалт, шаардлагатай бусад асуудлаар санал боловсруулж, холбогдох газарт оруулна” гэж заажээ. Төрийн захиргааны төв болон төрийн захиргааны байгууллагын чиг үүрэг тодорхой бус байгаагаас нэг тайланг 2-3 байгууллагад хүргүүлэх, хяналт шалгалт давхардах, тухайн асуудлыг хэд хэдэн байгууллагад танилцуулж батлуулах зэрэг төрийн байгууллагын ажлын уялдаа холбоо хангалтгүй байгаа талаар

төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдээс санал, хүсэлт олноор тавьсан. (Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдээс ирүүлсэн саналыг танилцуулга материалаас дэлгэрүүлж үзнэ үү.)

Төрийн захиргааны төв байгууллагаас хууль тогтоомжоор тусгайлан олгоогүй чиг үүргийг хэрэгжүүлж төрийн өмчит хуулийн этгээдийн хувьцааг эзэмших, хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг хэрэгжүүлэх, Төлөөлөн удирдах зөвлөлд төрийн өмчийн төлөөлөгчийг томилох, удирдамж өгч байгаа нь холбогдох хууль тогтоомжийг зөрчиж байгаа тул төрийн захиргааны төв байгууллагын бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх чиг үүргийг аж ахуйн чиг үүргээс бүрэн салгаж тусгаарласан зохицуулалт дутагдаж байна.

Иймд төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага болон төрийн захиргааны төв байгууллага, төрийн захиргааны бусад байгууллагын эрх, үүргийг оновчтой тогтоох, чиг үүргийн давхардал үүсгэхгүй байх асуудлыг судлан үзэж, зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

5.3.Хуулийн Дөрөвдүгээр бүлгийн үнэлгээний дүгнэлт

Хуулийн Дөрөвдүгээр бүлэг: Төрийн өмчит хуулийн этгээд, түүний эд хөрөнгийн эрх хэсэгт хийсэн үнэлгээний хүрээ, тогтоосон шалгуур үзүүлэлт, харьцуулах хэлбэр, шалгуур үзүүлэлтийн томъёоллыг 4 дүгээр хүснэгтэд харуулав.

4 дүгээр хүснэгт

Үнэлгээний хүрээ	Тогтоосон шалгуур үзүүлэлт	Харьцуулах хэлбэрийг сонгох	Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох
Дөрөвдүгээр бүлэг.Төрийн өмчит хуулийн этгээд, түүний эд хөрөнгийн эрх Төрийн өмчит хуулийн этгээд (§13)	Практикт нийцэж буй байдал Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн талаарх ойлголт практикт нийцэж байгаа эсэх?	Тохиолдол судлах Төрийн өмчит хуулийн этгээдийг бусад улсад хэрхэн тодорхойлсон бэ?	Төрийн 100 хувийн өмчит хувьцаат компани төрийн өмчит хуулийн этгээд мөн эсэх? Хэрвээ мөн бол төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ямар ангилалд багтах вэ? Төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ангилал нь төрийн өмчит хуулийн этгээдийг бүрэн хамарч чадаж байгаа эсэх?
Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар (§15)	Практикт нийцэж буй байдал Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар нь хуулийн этгээдийн ямар хэлбэрт хамаарах вэ? Төрийн өмчит үйлдвэрийн газар нь хуулийн этгээдийн хувьд	Тохиолдол судлах Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын удирдлагын шийдвэр гаргалтыг компанийн удирдлагын шийдвэр гаргалттай харьцуулах? Улсын төсөвт үйлдвэрийн газар бий эсэх?	Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын хөрөнгийн харилцааг ямар хууль тогтоомжоор зохицуулдаг вэ?

	холбогдох бусад хууль тогтоомжид нийцэж байгаа эсэх?		
Аж ахуйн тооцоотой үйлдвэрийн газрын захиргаа (§18, §19, §20)	Практикт нийцэж буй байдал Аж ахуйн тооцоотой үйлдвэрийн газрын захирлын эдлэх эрх бодит байдалтай хэр тохирч байна вэ?	Тохиолдол судлах Үйлдвэрийн газрын удирдлагын асуудлыг бусад улс хэрхэн зохицуулсан байдаг вэ?	Үйлдвэрийн газрын захиралтай байгуулах гэрээний асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх нь үр дүнтэй вэ?
Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд, түүний эд хөрөнгийн эрх, онцлог (§21)	Практикт нийцэж буй байдал Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн эд хөрөнгийн харилцааг уг хуулиар бүрэн зохицуулж чадсан эсэх?	Тохиолдол судлах Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн харилцааг бусад улсад хэрхэн зохицуулж байна вэ?	Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компанийн эд хөрөнгийн харилцааг уг хуулиар бүрэн зохицуулж чадсан эсэх?

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд төр чиг үүргээ хэрэгжүүлэх болон нийгмийн хэрэгцээг хангах зорилгоор төр өөрийн өмчөөр дангаараа байгуулсан хуулийн этгээдийг төрийн өмчит хуулийн этгээд гэнэ хэмээн тодорхойлж, төрийн өмчит хуулийн этгээдийг төрийн байгууллага, албан газар, төрийн өмчит үйлдвэрийн газар, төрийн болон орон нутгийн өмчит төрөлжсөн мэргэшлийн эмнэлэг, нэгдсэн эмнэлэг гэж 3 ангилсан байна. Энэ ангилал нь төрийн өмчид үндэслэн байгуулагдсан болон төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа хуулийн этгээдийг бүрэн хамарч чадаагүй байна.

Тухайлбал, уг хуулийн дөрөвдүгээр бүлгийн 21 дүгээр зүйлээр төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд, түүний эд хөрөнгийн эрх, онцлогийг зохицуулсан боловч төрийн өмчит хуулийн этгээд нь дээр дурдсан 3 ангиллын алинд ч хамаарахгүй байна.

Түүнчлэн төрийн өмчит хуулийн этгээдийн дээр дурдсан ангиллын шалгуур үзүүлэлт тодорхой бус байна. Учир нь төрийн өмчит хуулийн этгээдийн үйл ажиллагаа, чиг үүргээс хамааран төрийн байгууллага, албан газар болон төрийн өмчит үйлдвэрийн газар хэмээн ангилж гэж үзэж болохоор байна. Гэтэл уг зүйлд “төрийн болон орон нутгийн өмчит төрөлжсөн мэргэшлийн эмнэлэг, нэгдсэн эмнэлэг” гэж 2016 онд нэмснээр төрийн өмчит хуулийн этгээдийн ангиллын шалгуур үзүүлэлт тодорхойгүй болсон.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “төрийн өмчит үйлдвэрийн газар гэдэгт дан ганц төрийн өмчид үндэслэсэн болон улсын төсвөөс санхүүждэг үйлдвэрийн газар орно” гэж заасан бөгөөд уг хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “төрийн өмчит үйлдвэрийн газраас бусад улсын төсвөөс санхүүждэг хуулийн этгээдийг төрийн байгууллага, албан газар гэнэ” гэж заажээ. Эндээс үйлдвэрийн газар гэдэг нь ямар хуулийн этгээд болохыг заагаагүй, түүнчлэн төрийн байгууллага, албан газрыг төрийн өмчит үйлдвэрийн газраас бусад гэж “бүрхэг” байдлаар тодорхойлсон, албан газар нь төрийн байгууллагаас ямар ялгаатай болох нь харагдахгүй байна. Улсын Их Хурлаас сүүлийн үед шинээр батлагдан гарч байгаа хууль тогтоомжид “Албан газар” гэсэн нэр томъёо тусгагдахаа больсон бөгөөд практикт хэрэглэгдэх нь цөөн болсон. Төрийн

байгууллагыг “улсын төсвөөс санхүүждэг” гэж тодорхойлсон нь төрийн байгууллагын үндсэн үйл ажиллагаа, чиг үүргийг бүрэн илэрхийлсэн тодорхойлолт болж чадаагүй юм.

Иргэний хуулийн 33 дугаар зүйлийн 33.1 дэх хэсэгт “Ашгийн төлөө хуулийн этгээдийг нөхөрлөл, компанийн хэлбэрээр байгуулна” гэж заасан байна. Гэтэл төрийн өмчит үйлдвэрийн газар гэсэн хуулийн этгээдийн хэлбэр нь Иргэний хуультай зөрчилдөж байгааг өөрчилж Иргэний хуультай нийцүүлэх хэрэгтэй байна. Төрийн өмчит үйлдвэрийн газрыг эд хөрөнгийн эрхийн байдлаар нь аж ахуйн тооцоотой үйлдвэрийн газар, улсын төсөвт үйлдвэрийн газар гэж ангилдаг. Аж ахуйн тооцоотой буюу өөрийгөө санхүүжүүлэх зарчмаар ажиллаж, бие даан иргэний гүйлгээнд ордог үйлдвэрийн газар нь Иргэний хуульд заасан хэлбэрээр зохион байгуулагдах боломжтой байна.

Төрийн өмчит үйлдвэрийн газарт хяналтын тогтолцоо байхгүй тул захирал нь эрх бүхий байгууллагаас батлагдсан дүрмийн хүрээнд аливаа шийдвэрээ бие даан гаргадаг. Энэ нь төрийн өмчийн хөрөнгийн эзэмшилт, ашиглалт, захиран зарцуулалтад тавих хяналтыг сулруулж, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль, Шилэн дансны тухай хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомж хэрэгжихгүй байх нөхцөлийг үүсгэж байна. Компанийн захирлын шийдвэрийг Төлөөлөн удирдах зөвлөл хянаж ажилладаг байхад үйлдвэрийн газрын захирлын шийдвэрт тавих хяналтын механизм хангалтгүй байна.

Зарим улсад төрийн өмчит хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааг Компанийн тухай хуулиар, Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн тухай хуулиар, Тусгай хуулиар тус тус зохицуулж байна. Судалгаанд хамрагдсан 22 улсын 20 улс нь төрийн өмчит хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааг Компанийн тухай хуулиас гадна тусгайлсан хууль тогтоомжоор зохицуулдаг байна.

Судалгаанд хамрагдсан зарим улсад “төрийн өмчит аж ахуйн нэгж” гэсэн ойлголт хэрэглэгдэх хандлага түгээмэл байна. Төрийн өмчит аж ахуйн нэгж гэдэг нь өмчлөгч-төрийн нэрийн өмнөөс аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулдаг хуулийн этгээд бөгөөд хууль зүйн статус нь төр энгийн хувьцаа эзэмшигчээр оролцдог компанийн хэлбэртэй байна. Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийг түүнчлэн төрийн өмчит компани, төрийн өмчит хуулийн этгээд, төрийн аж ахуйн нэгж, олон нийтийн өмчит корпораци, Засгийн газрын өмчит корпораци, Засгийн газрын аж ахуйн агентлаг гэх зэргээр улс бүрд харилцан адилгүй нэрээр нэрлэдэг байна. Бусад улсад төрийн өмчит хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааг Компанийн тухай хуулиар, Нийтийн эрх зүйн хуулийн этгээдийн тухай хуулиар, Тусгай хуулиар тус тус зохицуулж байна.

Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдээс мөн Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд хэрэглэгдэж байгаа аж ахуйн тооцоот үйлдвэрийн газар, улсын төсөвт үйлдвэрийн газар, төрийн өмчит хувьцаат компани зэрэг нэр томъёог сүүлд батлагдаж байгаа хуулийн нэршил, Компанийн тухай хуульд хэрэглэгдэж байгаа нэр томъёотой уялдуулах, хуулийн этгээдийн хяналтын тогтолцоог бүрдүүлэх, Төлөөлөн удирдах зөвлөлгүй хуулийн этгээдийг Төлөөлөн удирдах зөвлөлтэй болгох гэсэн санал олноор ирсэн байна.⁹

Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын харьяанд 2020 оны жилийн эцсийн байдлаар төрийн өмчит компани 68, төрийн өмчийн оролцоотой компани 13, төрийн өмчит үйлдвэрийн газар 23, хувь нийлүүлсэн нийгэмлэг 1 байна¹⁰. Түүнчлэн зарим төрийн захиргааны төв болон бусад байгууллагын харьяанд төрийн өмчит үйлдвэрийн газрууд ажиллаж байна.

⁹ Төрийн өмчит хуулийн этгээдээс Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, бусад асуудлаар ирүүлсэн саналын тухай танилцуулгаас дэлгэрүүлж үзнэ үү.

¹⁰ Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын Бодлого төлөвлөлт, удирдлагын хэлтсээс гаргасан жагсаалтад үндэслэв.

Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компани, төрийн өмчит үйлдвэрийн газар ямар асуудлаар Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газартай, ямар асуудлаар Сангийн яамтай, ямар асуудлаар холбогдох төрийн захиргааны төв байгууллагатай хэрхэн харилцахыг тодорхой болгох шаардлагатай байна. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн зохицуулалт бүрхэг, давхардал их, хуулийн этгээдэд хүндрэл үүсгэх заалт байгааг өөрчлөх нь зүйтэй байна.

5.4.Хуулийн Тавдугаар бүлгийн үнэлгээний дүгнэлт

Хуулийн Тавдугаар бүлэг: Төрийн өмчийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах журам хэсэгт хийсэн үнэлгээний хүрээ, тогтоосон шалгуур үзүүлэлт, харьцуулах хэлбэр, шалгуур үзүүлэлтийн томьёоллыг 5 дугаар хүснэгтэд харуулав.

5 дугаар хүснэгт

Үнэлгээний хүрээ	Тогтоосон шалгуур үзүүлэлт	Харьцуулах хэлбэрийг сонгох	Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох
Тавдугаар бүлэг. Төрийн өмчийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах журам (§24-§31)	Практикт нийцэж буй байдал Төрийн өмчийн хөрөнгийн зохицуулалт нь практикт хэрхэн хэрэгжиж байна вэ?	Тохиолдол судлах Бусад улсад төрийн өмчийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага нь хөрөнгийн зохицуулалтыг хэрхэн хийдэг вэ?	Төрийн өмчийн хөрөнгийн зохицуулалт нь үр дүнтэй байгаа эсэх?

Төрийн өмчийн үл хөдлөх хөрөнгийг Засгийн газрын шийдвэрээр худалддаг, үнэ төлбөргүй шилжүүлдэг бол төрийн өмчийн хөдлөх хөрөнгийг төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын шийдвэрээр худалдаж, шилжүүлж, акталж данснаас хасдаг. Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын 2017 оны тоон үзүүлэлтээс харахад нийт тогтоолын 57 хувийг элэгдлийн хугацаа дууссан хөдлөх хөрөнгийг акталж данснаас хасах, шилжүүлэх, худалдах зэрэг хөрөнгийн хөдөлгөөний зохицуулалтын шийдвэр эзэлж байна.

Франц, Финлянд, Солонгос зэрэг улсад төрийн өмчийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага нь зөвхөн үл хөдлөх хөрөнгийн зохицуулалтыг хийдэг бөгөөд төрийн байгууллага нь хөдлөх хөрөнгийн зохицуулалтыг Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль, нягтлан бодох бүртгэлийн стандартаа баримтлан хийж, тайлан мэдээг төрийн өмчийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад хүргүүлдэг байна.

Өмч хамгаалах байнгын зөвлөл төрийн байгууллага бүрд байх, төрийн өмчит хуулийн этгээдтэй өмч эзэмшүүлэх гэрээ байгуулах заалт Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд тусгагдаагүй. Төрийн байгууллагын Өмч хамгаалах байнгын зөвлөлийн үйл ажиллагааг тодорхой зохицуулж өгөх нь төрийн өмчийн хөрөнгийн эзэмшилт, ашиглалт, хадгалалтад тавих байгууллагын хяналтыг сайжруулах үр дүнтэй юм.

5.5.Хуулийн Зургаадугаар бүлгийн үнэлгээний дүгнэлт

Хуулийн Зургаадугаар бүлэг: Төрийн өмчийн эд хөрөнгийг хувьчлах хэсэгт хийсэн үнэлгээний хүрээ, тогтоосон шалгуур үзүүлэлт, харьцуулах хэлбэр, шалгуур үзүүлэлтийн томьёоллыг 6 дугаар хүснэгтэд харуулав.

Үнэлгээний хүрээ	Тогтоосон шалгуур үзүүлэлт	Харьцуулах хэлбэрийг сонгох	Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох
Зургаадугаар бүлэг. Төрийн өмчийн хөрөнгийг хувьчлах (§32- §65) эд	Зорилгод хүрсэн түвшин Төрийн өмчийг хувьчилснаар хувийн хэвшлийг дэмжих, хөрөнгө оруулалт татах зорилго хангагдсан эсэх? Практикт нийцэж буй байдал Хуульд заасан хувьчлалын зохицуулалт нь хуулиар зохицуулах зайлшгүй шаардлагатай зохицуулалт мөн эсэх?	Тохиолдол судлах Хувьчлалын асуудлыг бусад улсад хэрхэн зохицуулсан байдаг вэ?	Монгол Улсад өмч хувьчлал хангалттай хийгдсэн эсэх?

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 32-65 дугаар зүйлээр төрийн өмчийн эд хөрөнгийг хувьчлах арга, хувьчлалын хөтөлбөр, хувьчлалд бэлтгэх, мэдээлэл хүргэх, хувьчлах эд хөрөнгийг үнэлэх, өмч хувьчлан авах этгээдтэй байгуулах гэрээ, хувьчлалын тайлан, орлого болон хувьчлах арга тус бүрийн талаар дэлгэрэнгүй заасан байна.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс 2000 он хүртэл хугацаанд аж ахуйн нэгжийг дуудлагын худалдааны аргаар, 2001-2004 оны хооронд үнэ цэнэ бүхий аж ахуйн нэгжийг уралдаант шалгаруулалтын аргаар хувьчилж байжээ. 2005 оноос хойших хугацаанд өмч хувьчлалыг дуудлага худалдаа, уралдаант шалгаруулалтын аргаас гадна төрийн өмчит хувьцаат компанийн хувьцааг хөрөнгийн биржээр арилжих, нэмэлт хувьцаа гарган нийтэд санал болгох, концессын гэрээ байгуулах, төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн бусад хэлбэрийг ашиглан хувийн хөрөнгө оруулалтыг татах зэрэг арга хэлбэрээс сонгон хэрэгжүүлж иржээ.

Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын баримт мэдээллээс өмч хувьчлалаас улсын төсөвт төвлөрүүлсэн орлогыг 7 дугаар хүснэгтэд харуулъя.

Д/д	Өмч хувьчлах хөтөлбөр болон үндсэн чиглэл	Хувьчилсан аж ахуйн нэгж, үл хөдлөх хөрөнгийн тоо	Хувьчлалын орлого (тэрбум)
1	Төрийн өмчийг 1991-1995 онд хийсэн хувьчлал	835	17.5
2	Төрийн өмчийг 1996-2000 онд хувьчлах хөтөлбөр	922	47.4
3	Төрийн өмчийг 2001-2004 онд хувьчлах үндсэн чиглэл	83	62.6
4	Төрийн өмчийг 2005-2008 онд хувьчлах, өөрчлөн байгуулах үндсэн чиглэл	34	63.1
5	Төрийн өмчийг 2010-2012 онд хувьчлах, өөрчлөн байгуулах үндсэн чиглэл	30	13.3

6	Төрийн өмчийг 2013-2014 онд хувьчлах, өөрчлөн байгуулах үндсэн чиглэл	Үндсэн чиглэл батлагдаагүй.	
7	Төрийн өмчийг 2015-2016 онд хувьчлах, өөрчлөн байгуулах үндсэн чиглэл	25	26.0
	Нийт дүн	1929	229.9

Улсын хэмжээнд 1991-2016 онд нийт 1929 аж ахуйн нэгж, үл хөдлөх хөрөнгийг хувьчилж 229.9 тэрбум төгрөгийн орлогыг улсын төсөвт төвлөрүүлсэн байна. Дээр дурдсан тоо баримтаас харахад өмч хувьчлалын зохицуулалт нь эдийн засаг дахь төрийн оролцоог багасгах, хувийн хэвшлийг дэмжих гэсэн тухайн үеийн үндсэн зорилгодоо хүрсэн гэж үнэлж болохоор байна.

Хөрөнгийн үнэлгээний тухай хууль 2010 онд батлагдаж, хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээр хөрөнгийн үнэлгээг тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч үнэлгээчин хийх болсон. Хөрөнгийн үнэлгээний тухай хууль батлагдсантай холбогдуулан Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт ороогүй тул зарим заалт нь Хөрөнгийн үнэлгээний тухай хуультай зөрчилдөх болсон. Тухайлбал, уг хуулийн 37 дугаар зүйлээр хувьчлах эд хөрөнгийг үнэлэх харилцааг зохицуулсан бөгөөд хувьчлах доод үнэ тогтоох журмыг Засгийн газар батална гэж заажээ. Улмаар Засгийн газрын 2001 оны 84 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Худалдах доод үнэ тогтоох журам” хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 50 дугаар зүйлээр шинжээч, түүний, эрх үүргийг зохицуулсан бөгөөд худалдах доод үнэ тогтоох болон шинжээчийн зохицуулалт нь бодит байдалтай нийцэхгүй болсон.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 65 дугаар зүйлд заасан хувьчлалын тайлан гэсэн зохицуулалт нь өнөөгийн бодит байдалтай нийцэхгүй байна. Хувьчлалын тайлан бичих загварыг төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага баталж, хувьчлалын тайланг төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн батална гэжээ. Хувьчлалын тайлан болон бусад зохицуулалтыг бодит байдалтай нийцүүлэн өөрчлөх шаардлагатай байна.

Олон улсад хувьчлалыг хөрөнгө оруулалт татах, засаглалын үр нөлөөг нэмэгдүүлэх, зах зээлийн өрсөлдөөнийг дэмжих, хөрөнгийн зах зээлийг хөгжүүлэх зорилгоор хийдэг бөгөөд хувьчлалын загварыг менежмент, хэрэгжүүлэх байдлаар нь төвлөрсөн, төвлөрсөн бус, холимог загвар хэмээн 3 ангилж үздэг. Монгол Улс нь хувьчлалыг төвлөрсөн загвараар зохион байгуулдаг улсын нэг юм.

Хувьчлалыг зохион байгуулах арга хэлбэр олон янз байж болох бөгөөд олон улсын эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын гишүүн улсуудад хувьчлалын дараах 4 арга хэлбэр түгээмэл ашиглагддаг байна.

- хөрөнгийн биржээр дамжуулан хувьцааг нь олон нийтэд санал болгох,
- худалдааны арга,
- ажилтанд нь худалдах,
- холимог арга.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 36, 39, 47 дугаар зүйлийн зарим заалтын агуулга давхардсан байна. Тухайлбал, хувьчлалын арга тус бүрд урилгыг зарлан мэдээлэх, зард тусгах мэдээ зэрэг зохицуулалтыг нэгтгэн тусгах боломжтой гэж үзэж байна.

Түүнчлэн Улсын Их Хурлын тогтоолоор батлагддаг “Төрийн өмчийг хувьчлах, өөрчлөн байгуулах үндсэн чиглэл”, Засгийн газрын тогтоолоор батлагддаг “Төрийн өмчийг хувьчлах жагсаалт”-д үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлийг өөрчлөхгүй байх нөхцөлтэйгөөр хувьчлах гэсэн нөхцөл шаардлага тавьдаг. Энэ нь Иргэний хуулийн 101 дүгээр зүйлийн 101.1 дэх хэсэгт заасан “Өмчлөгч нь бусад этгээдэд хууль буюу гэрээгээр олгогдсон эрхийг

зөрчихгүйгээр, хуулиар тогтоосон хэмжээ, хязгаарын дотор өмчлөлийн зүйлээ өөрийн үзэмжээр чөлөөтэй эзэмшиж, ашиглаж, захиран зарцуулах бөгөөд аливаа халдлагаас хамгаалах эрхтэй” гэж заасантай нийцэхгүй байна. Төр хувьчлалын дараах хяналт хэрэгжүүлэх алтан хувьцаа, тодорхой хэмжээний хувьцаа эзэмших, хяналтын эрхээ хадгалах гэсэн үндсэн 3 арга байдаг. Иймд хувьчлалын дараах төрийн хяналтыг Иргэний хуульд заасан өмчлөгчийн эрхэд нийцсэн бөгөөд олон улсад түгээмэл нэвтэрсэн арга хэрэгслээр хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

5.6.Хуулийн Есдүгээр бүлгийн үнэлгээний дүгнэлт

Хуулийн Есдүгээр бүлэг: Орон нутгийн өмч хэсэгт хийсэн үнэлгээний хүрээ, тогтоосон шалгуур үзүүлэлт, харьцуулах хэлбэр, шалгуур үзүүлэлтийн томъёоллыг 8 дугаар хүснэгтэд харуулав.

8 дугаар хүснэгт

Үнэлгээний хүрээ	Тогтоосон шалгуур үзүүлэлт	Харьцуулах хэлбэрийг сонгох	Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох
Есдүгээр бүлэг.Орон нутгийн өмчийн зүйлс (§74-§81)	Практикт нийцэж буй байдал Орон нутгийн өмчийн зохицуулалт практикт хэр нийцэж байна вэ? Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал	Тохиолдол судлах Орон нутгийн өмчийн газрын үйл ажиллагаа орон нутгийнханд хүлээн зөвшөөрөгдсөн үү?	Орон нутгийн өмчийн газрын эрхлэх үйл ажиллагаа тодорхой байгаа эсэх?

Засгийн газрын 2016 оны 8 дугаар сарын 3-ны өдрийн “Аймгийн Засаг даргын Тамгын газрын бүтцийг шинэчлэн тогтоох тухай” 9 дүгээр тогтоолын 4 дэх заалтаар аймгийн Засаг даргын эрхлэх асуудлын хүрээнд Орон нутгийн өмчийн газар (Худалдан авах ажиллагаатай албатай) хэрэгжүүлэгч агентлаг ажиллуулахаар тогтоосон байдаг. Орон нутгийн өмчийн газрын бүтэц, орон тоог ихэвчлэн тухайн орон нутгийн Засаг дарга баталдаг байна.¹¹ Орон нутгийн өмчийн газар нь 6-14 орон тоотой бөгөөд Говьсүмбэр, Дундговь, Увс аймгийн орон нутгийн өмчийн газар 6, Орхон, Төв аймгийн орон нутгийн өмчийн газар 14, Нийслэлийн өмчийн удирдлага, ашиглалтын газар 65 орон тоотой байна.

Орон нутгийн өмчийн газраас ирүүлсэн саналын дийлэнх хэсгийг орон нутгийн өмчийн газрын статусыг тодорхой болгох, орон нутгийн өмчийн газрыг тогтвортой ажиллуулах, өмчийн газрын ажилтан улсын байцаагчийн эрхтэй байх, түрээсийн болон дуудлага худалдаа, хөрөнгийн хөдөлгөөнийг зохицуулах журам гарган мөрдүүлэх, иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Засаг дарга, Орон нутгийн өмчийн газрын хоорондын харилцааг тодорхой болгох, Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газраас Орон нутгийн өмчийн газрыг шууд удирдлагаар хангадаг болох зэрэг санал ирүүлсэн байна.¹²

Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын Бодлого төлөвлөлт, удирдлагын хэлтсээс гаргасан орон нутгийн өмчит болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой компаниудын эдийн засгийн үндсэн үзүүлэлтээс харахад орон нутгийн өмчит болон өмчийн оролцоотой 18 хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани, 3 хувьцаат компани, 1 нөхөрлөл, 138 үйлдвэрийн газар, нийт 160 хуулийн этгээд орон нутагт үйл ажиллагаагаа явуулж байна.

¹¹ Ховд аймгийн өмчийн газрын бүтэц, орон тоог аймгийн ИТХ-ын 2016 оны 9 дүгээр сарын 23-ны өдрийн 99 дүгээр тогтоолоор баталсан.

¹² Орон нутгийн өмчийн газраас ирүүлсэн саналын нэгтгэл материалаас дэлгэрүүлж үзнэ үү.

Үйл ажиллагааны чиглэлээр нь ангилж үзвэл цэвэр, бохир ус, ус хангамж ариутгах татуурга, дулаан хангамж-58, эм, эмнэлгийн үйлчилгээ-26, гэрэлтүүлэг, хог хаягдал, ногоон байгууламж, хот тохижилт-21, амралт, сувилал, нийтийн хоолны үйлчилгээ-11, төрийн үйлчилгээ-11, худалдаа, үйлчилгээ-10, ойн аж ахуй-7, цахилгаан, эрчим хүчний үйлдвэрлэл-5, бусад төрлийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг 11 хуулийн этгээд байна.

2016 оны тайлангаар нэгтгэлд хамрагдсан 160 хуулийн этгээдэд 5606 ажилтан, албан хаагч ажиллаж 105.6 тэрбум төгрөгийн орлого олж, 111.9 тэрбум төгрөгийн зардал гарган, 7.9 тэрбум төгрөгийн алдагдалтай ажилласан байна. Судалгаанд хамрагдсан 160 хуулийн этгээдээс 94 хуулийн этгээд буюу 60 хувь нь 2016 онд алдагдалтай ажилласан байна.

Тайлангийн нэгтгэлээс үзэхэд, Архангай аймагт 1 орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд¹³ байгаа бол Хөвсгөл аймагт 37 хуулийн этгээд¹⁴ байгаа нь орон нутагт өмчийн талаарх бодлого харилцан адилгүй байгааг харуулж байна. Орон нутаг дахь хуулийн этгээдийн тоог 1 дүгээр графикт үзүүлье.

1 дүгээр график



Өмнөговь аймгийн 51 хувийн өмчийн оролцоотой “Таван толгой” ХХК-ийн санхүүгийн тоон үзүүлэлтүүд нэгдсэн дүнд тусгаагүй бөгөөд уг компани нь 2016 онд 177 ажилтантай үйл ажиллагаа явуулж, 181.3 тэрбум төгрөгийн орлого олж, 111.2 тэрбум төгрөгийн зардал гарган 54.04 тэрбум төгрөгийн цэвэр ашигтай ажилласан байна.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиар тухайн орон нутгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь Улсын Их Хурал, Засаг дарга нь Засгийн газрын, Орон нутгийн өмчийн газар нь Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын эрх хэмжээг хэрэгжүүлэхээр хуульчилсан байна. Орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд нь төрийн өмчит хуулийн этгээдтэй адил эрх эдлэхээр, орон нутгийн өмчийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах харилцааг төрийн өмчийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах журмаар зохицуулахаар заасан нь тодорхой бус байна.

Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар нь орон нутгийн өмчийг удирдах ажилд мэргэжил, арга зүйн туслалцаа үзүүлэх эрхийн хүрээнд батлан гаргаж байгаа зарим журмыг орон нутгийн өмчийн газар үйл ажиллагаандаа мөрдөхийг орон нутгийн удирдлагуудад зөвлөдөг. Түүнчлэн орон нутгаас ирүүлсэн хувьчлах эд хөрөнгийн жагсаалтыг хэлэлцэж, Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газрын тогтоол гаргадаг болно. Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар нь орон нутгийн өмчийн газартай дээр дурдсан 2 байдлаас өөрөөр шийдвэр гаргадаггүй болно.

¹³ Архангай аймгийн өмчийн газар 9 орон тоотой.

¹⁴ Хөвсгөл аймгийн өмчийн газар 10 орон тоотой.

Түүнчлэн Монгол Улсад нийслэл, 21 аймаг нь орон нутгийн өмчийн талаар харилцан адилгүй шийдвэр гаргаж байгаа нь Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газраас хийсэн шалгалтын тайлангаас харагдаж байна. Иймд орон нутгийн өмчийн асуудлыг хууль, эрх зүйн хүрээнд боловсронгуй болгон зохицуулах шаардлагатай байна.

Зургаа. Үнэлгээний зөвлөмж

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн Нэгдүгээр бүлэг: Нийтлэг үндэслэл, Гуравдугаар бүлэг: Төрийн өмчийн удирдлага, Дөрөвдүгээр бүлэг: Төрийн өмчит хуулийн этгээд, түүний эд хөрөнгийн эрх, Тавдугаар бүлэг: Төрийн өмчийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах журам, Зургаадугаар бүлэг: Төрийн өмчийн эд хөрөнгийг хувьчлах, Есдүгээр бүлэг: Орон нутгийн өмчийн зүйлс гэсэн 6 бүлэг, түүний холбогдох зүйл, хэсэг, заалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийж үзэхэд хуулийн зохицуулалт нь бодит байдалтай нийцээгүй, төрийн болон орон нутгийн өмчийн харилцааг бүрэн зохицуулж чадахгүй, нийгмийн харилцааны өөрчлөлт, хөгжлөөс хоцорсон, зайлшгүй зохицуулах ёстой харилцааг хамарч зохицуулаагүй, тэдгээрээс улбаалсан сөрөг үр дагавар бий болсон, бусад хуультай болон зарим зүйл, хэсэг, заалт нь хоорондоо зөрчилтэй байна.

Түүнчлэн Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд 1997 оноос 2020 оны хооронд 29 удаа “бодлогын” чанартай биш “бүтцийн өөрчлөлт”-ийн чанартай нэмэлт, өөрчлөлт орсноос хуулийн зүйл, хэсэг, заалтыг хэрэглэхэд ойлгомжгүй байдал үүсэж улмаар хуулийн зохицуулалтын ач холбогдол буурсан байна.

Мөн төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явцад хүндрэл бэрхшээл нэлээд үүссэн нь үнэлгээний дүгнэлтээр тодорхой байна.

Иймд Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийг зайлшгүй шинэчлэн найруулах, мөн холбогдох бусад хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай байна.

АЖЛЫН ХЭСЭГ