

ДЭЛГЭРЭНГҮЙ ТАНИЛЦУУЛГА

*Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд
нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл*

Нэг.Хуулийн төсөл боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлага

Сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсад орон сууц, барилгын салбар эрчимтэй хөгжиж, бүрэн дуусаагүй, өмчлөх эрх хараахан үүсээгүй барилгыг иргэдэд урьдчилан борлуулах практик зах зээлд тогтоод байна. Барилгын компаниуд барьж дуусаагүй объектоо борлуулах замаар санхүүжилт босгож, иргэд ирээдүйд бий болох өмчлөх эрхийг урьдчилан худалдан авч буй энэхүү харилцаа нь зах зээлийн бодит хэрэгцээнээс үүдэлтэй юм.

Гэвч энэхүү харилцааг хуулиар нарийвчлан зохицуулаагүйн улмаас нь иргэдийн өмчийн эрх, санхүүгийн аюулгүй байдал болон үл хөдлөх хөрөнгийн , зах зээлд эрсдэлг хохирол дагуулж байна. Тухайлбал, нэг ижил сууц, талбайг давхардуулан борлуулах, захиалгын гэрээ байгуулсан сууц, талбайн хэмжээ зөрүүтэй байх, барилгын ажил удаашрах, зогсох, барилгын компани санхүүгийн хүндрэлд орж дампуурах, улмаар захиалагч урьдчилан төлсөн төлбөрөө алдах зэрэг эрсдэлүүд бодитоор илэрч, иргэний эрх зүйн маргаан нэмэгдэх, нийгмийн зөрчил үүсэх, төрд итгэх итгэл сулрах нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

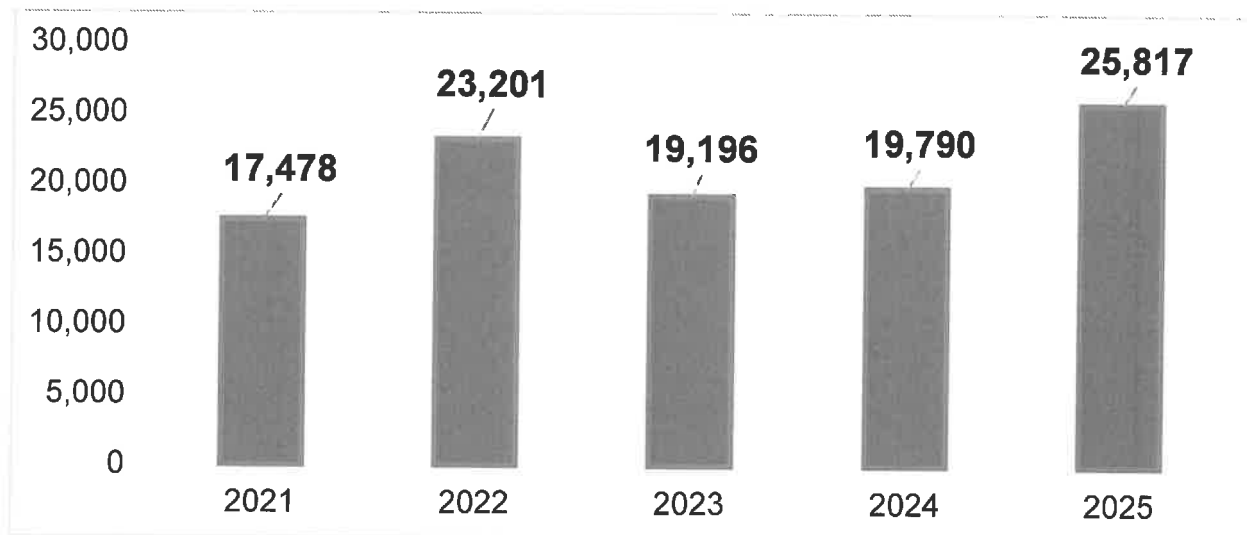
1.1.Хууль зүйн үндэслэл

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална” гэж, Арван зургадугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “... үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлуулах эрхтэй ...” гэж, мөн зүйлийн 17 дахь хэсэгт “төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй...” гэж, Арван есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх ... үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна” гэж тус тус хуульчилсан.

1.2.Практик хэрэгцээ, шаардлага

Хуулийн төслийг боловсруулах дараах практик, хэрэгцээ шаардлага байна.
Үүнд:

1/Манай улсад 445,278 орон сууц өмчлөгч байгаа бөгөөд үүнээс нийслэлд 337,379 нь бүртгэгдээд байна. Сүүлийн жилүүдэд гэр хорооллыг орон сууцжуулах бодлого, төрөөс хэрэгжүүлж буй хөнгөлөлттэй орон сууцны зээлийн хөтөлбөрүүдийн үр дүнд нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн тоо жилээс жилд өсөх хандлагатай байна. Тухайлбал, 2021 онд 17,478 орон сууц шинээр ашиглалтад орсон бол 2025 онд 25,817 орон сууц ашиглалтад орсон байна.



/Улсын хэмжээнд сүүлийн 5 жилд ашиглалтад орсон орон сууцны мэдээлэл/

Барьж дуусаагүй нийтийн зориулалттай орон сууцны байшинд иргэд олноороо урьдчилсан захиалга өгч, төлбөрөө бүрэн болон хэсэгчлэн төлөх нь түгээмэл явдал бөгөөд барилгын компани захиалагч иргэдийн төлсөн төлбөр болон барьж дуусаагүй барилгаа барьцаалан банк, эрх бүхий санхүүгийн байгууллагаас татан төвлөрүүлсэн зээлийн санхүүжилтийг хослуулан барилга угсралтын ажлыг гүйцэтгэх санхүүжилтийн тогтолцоо бий болсон байна.

Гэтэл хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй эрх зүйн орчны хүрээнд барьж дуусаагүй барилгыг улсын бүртгэлд заавал бүртгэх шаардлагагүй, сайн дурын шинжтэй байгаа нь бодит эрсдэлийг дагуулж байна. Тодруулбал, иргэд сууц захиалгын гэрээг улсын бүртгэлд бүртгүүлэх боломж тухайн барилга дуусаагүй барилгаар бүртгэгдсэн эсэхээс хамаарч, бүртгэгдээгүй тохиолдолд эрхээ баталгаажуулах боломжгүй байна.

Үүний улмаас нэг ижил сууц, талбайг давхардуулан захиалах, худалдан борлуулах, иргэд болон хөрөнгө оруулагчдыг залилах, хууран мэхлэх үйлдэл гарах нөхцөл бүрдэж, зөрчил, маргаан түгээмэл гарч байгааг хууль, хяналтын байгууллага болон олон нийт анхааруулсаар байна.

Нөгөөтэйгүүр, барьж дуусаагүй объектыг улсын бүртгэлд бүртгүүлж өмчлөх эрхийн гэрчилгээ авсан иргэн, хуулийн этгээд тухайн барилгыг ихэвчлэн урт хугацаатай, өндөр дүнтэй зээлийн барьцаанд бүртгүүлдэг. Үүний улмаас захиалгын гэрээ байгуулж, хөрөнгө оруулсан иргэн, хуулийн этгээдийн сууц өмчлөх эрхээ бүртгүүлэх үйл явц удаашрах, улмаар эрх зүйн болон санхүүгийн эрсдэлд орох нөхцөл үүсэж байна.

Тухайлбал, барьж дуусаагүй объектыг барьцаалан зээл авсан этгээд зээлийн үүргээ биелүүлж чадахгүй тохиолдолд барьцааны зүйлээс үүргийн гүйцэтгэл хангуулах тухай шийдвэр гарч, захиалагч иргэдийн эрх ашиг хохирох эрсдэл

бодитоор бий болж байна. Түүнчлэн зээл авсан барилгын компани төлбөрийн чадваргүй болох, эсхүл бусад шалтгаанаар хууль, хяналтын байгууллагад шалгагдах үед тухайн барилгын захиран зарцуулах эрхийг түдгэлзүүлэх тохиолдол гарч, улмаар захиалагчдын эрхийн баталгаа улам бүр сулрах нөхцөл бүрдэж байна.

Барьж дуусаагүй барилгыг барьцаалж, зээл авсан үнийн дүн 2020 онд 567,3 т.б, 2021 онд 1,392,2 т.б, 2022 онд 2,134,3 т.б, 2023 онд 3,412,4 т.б, 2024 онд 5,093,5 тэрбумд хүрч, тасралтгүй өсч байна.

Иймд барьж дуусаагүй нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн бүртгэлийг заавал, үнэн зөв, ил тод байх зарчимд тулгуурлан боловсронгуй болгох буюу захиалагч иргэд тухайн барилгын аль блок, хэдэн тоот, ямар хэмжээтэй сууцад, хэзээ захиалгын гэрээ байгуулсан талаарх мэдээллийг нээлттэйгээр шалгах, давхардуулан захиалсан эсэхийг нягтлах боломжтой байх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

Ингэснээр барьж дуусаагүй нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн бүртгэлийн тогтолцоог олон улсын сайн туршлагад нийцүүлж, захиалагчийн эрхийг бодитой хамгаалах, зах зээлийн ил тод, шударга байдлыг хангах нөхцөл бүрдэх юм.

2/ Монгол Улсад 2019–2025 оны хугацаанд үйлдэгдсэн “орон сууцны захиалга авч бусдыг залилах” гэмт хэргийн төлөв байдалд хийсэн судалгаа, дүн шинжилгээгээр гэмт хэргийн тоо, хохирогчдын тоо, учирсан хохирлын хэмжээ тасралтгүй өсөх хандлагатай байгаа нь системийн динамик тооцооллоор тогтоогдсон байна.

Практикт орон сууц захиалагч иргэд гэрээний эх хувийг гардан авдаггүй, худалдан авах гэж буй сууцны байршил, давхар, барилгын зураг төсөлд тусгагдсан хаалганы байршил, дугаар, код зэрэг мэдээллийг нарийвчлан нягталдаггүй зэрэг нь нэг ижил сууцыг гуравдагч этгээдэд давхардуулан худалдах, нэг хаягт давхардал үүсгэх замаар залилан үйлдэх нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Өөрөөр хэлбэл, иргэдийн мэдээллийн дутмаг байдал, хяналт сул байгааг ашиглан гэмт хэрэг үйлдэх явдал түгээмэл байна.

Түүнчлэн сүүлийн жилүүдэд орон сууц худалдан авах эрэлт нэмэгдэж байгаатай холбоотойгоор энэ чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулах туршлага, санхүүгийн чадавх сул хуулийн этгээдүүд орон сууцны төсөл хэрэгжүүлэх нэрээр иргэдээс урьдчилгаа төлбөр татан төвлөрүүлж, залилан мэхлэх гэмт хэрэг үйлдэх тохиолдол нэмэгдэж байгаа талаар дээрх судалгаанд дурджээ.¹

Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль, эрх зүйн орчны хүрээнд барьж дуусаагүй нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн магадлал хийлгэсэн зураг төсөл нь барилга ашиглалтад орох хүртэл өөрчлөгдөх боломжтой бөгөөд энэ нь практикт түгээмэл тохиолддог. Гэвч барилгын ажил эхлүүлэх зөвшөөрөл олгох

¹ ЦЕГ, Монгол Улсад 2019–2025 оны хугацаанд үйлдэгдсэн “орон сууцны захиалга авч бусдыг залилах” гэмт хэргийн төлөв байдалд хийсэн судалгаа, дүн шинжилгээ, 2025 он.

үед тухайн барилгын зураг төслийн талаарх мэдээллийг улсын бүртгэлийн байгууллагад дамжуулах, мэдээллийн уялдаа хангах эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй байна.

Түүнчлэн батлагдсан зураг төслийн дагуу нэгж сууц, талбайн хаалганы дугаар, хаягжилтыг албан ёсоор тогтоох тогтолцоо бүрдээгүй, барилгын компани тухайн барилгын дундын болон дангаар өмчлөлийн хэсгүүдийн хуваалтыг хаягжилттай нь ойлгомжтой тусгасан барилгын мэдүүлгийг бүртгэл болон барилгын асуудал эрхэлсэн байгууллагад заавал хүргүүлэх шаардлагагүй байгаа нь барьж дуусаагүй барилгын бүртгэлийг ач холбогдолгүй, тодорхой бус болгож байна.

Үүний улмаас барьж дуусаагүй барилгыг улсын бүртгэлд бүртгэхдээ тухайн үеийн гүйцэтгэлээр, жишээлбэл 3 давхар хүртэл баригдсан байхад барилгыг бүхэлд нь тодорхойгүй, ерөнхий байдлаар бүртгэх нөхцөл бүрдэж, цаашид нэгж сууц, талбайн эрхийг тодорхойлох, давхардлыг хянах боломжийг хязгаарлаж байна.

2019–2025 онд залилах төрлийн 73,135 хэргээс 2,365 нь орон сууцны захиалгатай холбоотой буюу 3.2 хувийг эзэлж байна. Эдгээрийн 53.7 хувь нь шийдвэрлэгдсэн бөгөөд нэг хэрэгт хэд хэдэн иргэн хохирогч болдгийг харгалзан үзвэл бодит хохирогчдын тоо хэдэн мянгад хүрч байна.

Иймд нийтийн зориулалттай орон сууцны байшинд барилгын ажил эхлүүлэх зөвшөөрөл олгогдсон бол сууц, талбайн хэсэгт өөрчлөлт оруулахгүй байх, батлагдсан зураг төслийг үндэслэн барилгын компани тухайн барилгын дундын болон дангаар өмчлөлийн зүйлийн хуваалт, хэмжээ, хаягжилтыг тодорхой, ойлгомжтой байдлаар боловсруулдаг байх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлага гарч байна.

Энэ хүрээнд захиалагч иргэд захиалгаа өгөх, улсын бүртгэлийн байгууллага хувийн хэрэг нээхэд нэгж сууц, талбай бүрийг хаягжилттай нь тодорхойлох боломжтой болгож, барьж дуусаагүй орон сууцыг нэг бүрчлэн бүртгэх үндэслэлийг бүрдүүлэх нь зүйтэй.

Ингэснээр бүртгэл, барилга, газар, хаягжилтын салбаруудын уялдаа холбоо хангагдаж, өмчлөх эрхийн баталгааг сайжруулах, давхардал, маргаанаас урьдчилан сэргийлэх эрх зүйн орчин бүрдэх юм.

3/Одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хууль, эрх зүйн орчны хүрээнд барьж дуусаагүй барилгыг улсын бүртгэлд заавал бүртгэх шаардлагагүй, сайн дурын үндсэн дээр хэрэгжиж ирсэн. Үүний улмаас иргэдийн сууц захиалгын гэрээг улсын бүртгэлд бүртгэх боломж нь тухайн барилга дуусаагүй барилгаар бүртгэгдсэн эсэхээс шууд хамаарч, бүртгэгдээгүй тохиолдолд эрхээ баталгаажуулах боломжгүй байна.

Ийм зохицуулалтын сул талын улмаас нэг ижил сууц, талбайг давхардуулан захиалах, худалдан борлуулах, иргэд болон хөрөнгө оруулагчдыг залилах, хууран мэхлэх эрсдэл байсаар байна.

Өөрөөр хэлбэл, Эд хөрөнгийн эрхийн улсыг бүртгэлийн тухай хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.2 дахь хэсгийн зохицуулалт нь нэгдүгээрт, барьж дуусаагүй барилгын эрхийг улсын бүртгэлд бүртгэгдсэн эсэхээс хамаарсан, хоёрдугаарт, орон сууц захиалсан иргэн урьдчилсан тэмдэглэл заавал хийлгэхгүй байж болохоор томъёологдсон нь захиалагчийн эрхийг хангалттай хамгаалахгүй байна.

Статистик мэдээллээс харахад дуусаагүй барилгын бүртгэлд бүртгэгдсэн барилгын тоо жилээс жилд тогтвортой өсөж, 2019 онд 7,689 байсан бол 2025 онд 12,324-д хүрчээ. Үүнээс орон сууцны зориулалттай дуусаагүй барилга 2019 онд 1,472 байсан бол 2025 онд 2,340 болж нэмэгдсэн.

Гэвч үүний зэрэгцээ урьдчилсан тэмдэглэлийн тоо харьцангуй маш бага түвшинд байгаа нь анхаарал татаж байна. Тухайлбал, 2019–2021 онд ердөө 1–5, 2022 онд 32, 2023 онд 254, 2024 онд 545, 2025 онд 995 болж өссөн ч нийт барилгын тоотой харьцуулахад хангалтгүй хэвээр байна.

Иймд барьж дуусаагүй орон сууцны нэгдсэн, нээлттэй мэдээллийн тогтолцоонд тулгуурлан тухайн нэгж, сууц талбай бүрийн мэдээллийг хаягжилттай нь урьдчилан нягталж, давхардуулан захиалахгүй байх боломжийг бүрдүүлж, захиалгын гэрээнд үндэслэн урьдчилсан тэмдэглэлийг заавал хийлгэдэг байх эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох шаардлагатай байна.

Ингэснээр захиалагч иргэдийн ирээдүйд өмчлөх эрх үүсэх баталгаа хангагдаж, тухайн сууц, талбайд бусад этгээдийн эрх давхардах, улмаар маргаан үүсэх эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, өмчлөх эрхийг баталгаажуулах нөхцөл бүрдэнэ.

4/Манай улсад газар, түүн дээрх үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүйн зохицуулалт, бүртгэл хоорондоо уялдаагүйгээс иргэдийн өмчлөх эрхэд ноцтой эрсдэл учирч байна.

Газрын тухай хуульд зааснаар газрыг газар эзэмших, ашиглах эрхийн үндсэн дээр олгож байгаа боловч тухайн газар дээр баригдсан нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн өмчлөгчдийн үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөх эрх нь барилга баригдсан дэвсгэр болон орчны газрын эрхээс тусдаа бүртгэгддэг.

Улмаар газар эзэмших, ашиглах эрх дуусгавар болоход тухайн газар дээрх сууц өмчлөгчдийн үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөх эрх дагалдан дуусгавар болох хуулийн эрсдэл үүсэж, энэ нь өмчийн эрхийн үндсэн зарчим, иргэдийн үндсэн эрхийг ноцтой зөрчихөд хүргэхээр байна.

Иймд Иргэний хуулийн суурь зарчимд нийцүүлэн нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн дэвсгэр болон орчны газрыг сууц өмчлөгчид дундаа хязгаартайгаар эзэмших өмчийн хязгаарлагдмал эрхийн шинэ төрлийг бий болгох шаардлагатай байна.

Энэхүү зохицуулалтаар тухайн дэвсгэр болон орчны газарт тулгуурлан сууц, талбай өмчлөгчдийн дангаар өмчлөлийн эрхийг бүртгэх, уг эрхийг дангаар өмчлөлийн зүйлтэй салшгүй холбох эрх зүйн үндсийг бүрдүүлнэ. Мөн барилга ашиглалтаас гарсан, нурсан, устсан тохиолдолд өмчлөгчид олонхийн шийдвэрээр дахин орон сууц барих боломжийг хангаж, өмчлөх эрхийн баталгааг урт хугацаанд хадгалах нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Үүний зэрэгцээ уг хязгаарлагдмал эрх бий болсон ч тухайн газар нь төрийн өмчийнх бол төр өмчлөгч хэвээр байх зарчим хадгалагдана.

Ингэснээр газар болон түүн дээрх үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүйн уялдаа хангагдаж, сууц өмчлөгчдийн эрхийг бодитой хамгаалах эрх зүйн шинэ зохицуулалт бүрдэх юм.