

Нийтийн болон хувийн өмч

1. Хуулийн зохицуулалт

Монгол улсын Үндсэн хуулийн 5 –р зүйлийн 5.2. –р хэсэгт зааснаар “ төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална” гэсэн нь өмчийн төрөл тэгшээр оршин байхыг, мөн нэгэн адилаар хамгаалагдаж, хүлээн зөвшөөрөх үндэслэл болсон гэж үзэж болно.

Энэхүү Үндсэн хуульд тунхаглагдсан үндсэн эрх буюу боломжийг Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, шууд бус нөлөөллөөр Иргэний хууль зэрэгт нийтийн болон төрийн өмчийн хэлбэр, төрөл, эзэн, эзэмших ашиглах, өмчлөх эрхийн агуулга зэргийг зохицуулсан байх хэдий ч “ Нийтийн өмч” хэмээх ойлголтыг тодорхойлсон хуулийн зохицуулалт алга байна.¹

Иргэний хуулийн 99 – р зүйлийн 99.2. – р хэсэгт “ Нийтийн өмч нь төрийн, орон нутгийн, шашны, олон нийтийн гэсэн хэлбэртэй байна” гэснээс үзвэл “нийтийн өмчийн” төрлийг субъектээр нь ангилсан байна.

Төрийн өмч нь “ төрийн нийтийн зориулалттай өмч”, “төрийн өөрийн өмч”- өөс бүрдэх бөгөөд энэ нь Иргэний хуульд заасны дагуу үл хөдлөх болон хөдлөх эд хөрөнгөд хуваагдана. “Төрийн нийтийн зориулалттай өмч” гэдэг нь “Үндсэн хууль, бусад хуулиар нийтийн зориулалтаар ашиглахаар бүх ард түмний өмч болгон заасан зүйлийг хэлнэ” гэж ТБОНӨтХ –ийн 4-р зүйлийн 4.1. –р хэсэгт хуульчилсан байна. Харин төрийн өөрийн өмч гэдэг нь ТБОНӨтХ – ийн 4 – р зүйлийн 4.2. –р хэсэгт зааснаас бусад төр эзэмшиж, ашиглаж, захиран зарцуулж болох эд хөрөнгө хамаарна. Үүнд: төрийн байгууллага, албан газарт эзэмшүүлсэн эд хөрөнгө, төрийн өмчит үйлдвэрийн газарт эзэмшүүлсэн эд хөрөнгө, төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжийн төрд ногдох хувь хөрөнгө, улсын төсвийн хөрөнгө болон төрийн бусад тусгай сан, төрийн тусгай хэрэгцээний бэлтгэл нөөц, хуульд заасан бусад хөдлөх болон үл хөдлөх эд хөрөнгө багтдаг байна.

Монгол Улсын холбогдох хуулийн зохицуулалтаас дүгнэвэл, нийтийн өмчийн субъект нь Төрийн өмчийн хувьд: төрийн нийтийн зориулалттай өмчийн хувьд УИХ, Төрийн өөрийн өмчийн хувьд Засгийн газар, Төрийн өмчийн хороо: ТӨХ нь төрийн өмчийн хөрөнгийг эзэмших, ашиглах, хамгаалах ажлыг эрхлэн гүйцэтгэх үүрэг бүхий Засгийн газрын үндсэн бүтцийн байгууллага боловч зарим талаараа өмчлөгч болохоор байна, учир нь, ТБОНӨтХ-ийн 11 – р зүйлийн 11.8 –р хэсэгт заасны дагуу ” төрийн өмчит хуулийн этгээдийн хөдлөх болон үндсэн хөрөнгөнд

¹Нийтийн өмчийн субъект, өмчлөх эрхийн онцлог, Доктор Г.Банзрагч, илтгэл, х.7.

хамаарах хөдлөх хөрөнгийг данснаас хасах санал, захиалгыг хянаж, батлах, шинээр авах шийдвэр гаргах ” эрхтэй байна. Түүнчлэн төрийн өмчийн бусад хуулийн этгээд (төрийн байгууллага, төрийн өмчид үйлдвэрийн газар) төрийн өмчид хамаарах нь.

Дурьдсан хуулийн зохицуулалттай холбогдуулан дараахь шүүмжийг гаргах шаардлагатай санагдаж байна:

2. Нийтийн өмчийн тухай ойлголт, өмчлөгч субъектын талаар

Захиргааны болон хувийн эрх зүйн эх суурийг Монгол Улсад хөгжүүлэхэд эх сурвалж болсон гэж тооцогддог ХБНГУ – ын эрх зүйн эх сурвалж болж буй холбогдох хууль тогтоомжид “ Нийтийн өмч” –ийн тухай ойлголт байдаг боловчиг энэхүү ойлголтыг тайлбарлахдаа нийтийн өмчийг өмчлөгч нь туйлын эрх дэлнэ гэх арга замаар тайлбарладаггүй. ² ХБНГУ –ын захиргааны эрх зүйд нийтийн өмчийг хязгаарлагдмал эрхийн онол буюу нийтийн эд зүйлсийн үзэл санааны үүднээс тайлбарладаг. Нийтийн эд зүйлс гэдэгт өргөн утгаараа нийтийн захиргаанаас өөрийн чиг үүргийг шууд болон шууд бус байдлаар хэрэгжүүлэхэд шаардагдах бүхий л зүйлсийг хэлдэг байна. Харин явцуу утгаар үүнд хамаарах захиргааны эд хөрөнгө, нийтийн эзэмшлийн зүйлсийг ойлгодог байна. Нийтийн эд зүйлс нь иргэний эрх зүйн эд хөрөнгөтэй холбоогүй байдаг байна. Нийтийн эд зүйлсэд зориулалтын дагуу бүх нийтээр ашиглахад чиглэгдсэн агаар, агаарын орон зай, далай тэнгис зэрэг хамаардаг бөгөөд үүнд эд юмсын шинж үгүйлэгдэхээс гадна үнэлэх боломжгүй тул эд хөрөнгө гэж үзэх боломжгүй. Мөн нийтийн өмч нь зайлшгүй нийтийн захиргааны өмчлөлд байх албагүй. ³

Үүнтэй харьцуулбал, Монгол Улсын холбогдох хууль тогтоомжид зохицуулагдсан нийтийн өмчийн тухай ойлголт нь нэгдүгээрт, зориулалт нь тодорхойгүй, давуу байдлаар хэн өмчлөх вэ гэдгээс шалтгаалан нийтийн өмчийг тодорхойлсон, хоёрдугаарт, нийтийн өмчийн агуулга, ач холбогдол нь тодорхой бус, зөрчилтэй, тухайлбал, нийтийн өмч нь түүний нэг хэлбэр болох төрийн нийтийн зориулалттай төрийн өмчөөс ялгахад төвөгтэй байна. ⁴ Учир нь, Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасны дагуу нийтийн гэдэг нь бүр ард түмний өмч гэж бууж болох боловчиг ТБОНӨтХ-ийн 4.1 –р хэсэгт заасны дагуу “Үндсэн хууль, бусад хуулиар нийтийн зориулалттаар ашиглахаар бүх ард түмний өмч болгон заасан зүйлсийг төрийн нийтийн зориулалттай өмч гэнэ” гэжээ.

²Нийтийн өмчийн субъект, өмчлөх эрхийн онцлог, Доктор Г.Банзрагч, илтгэл, х.8.

³Мөн тэнд

⁴Нийтийн өмчийн субъект, өмчлөх эрхийн онцлог, Доктор Г.Банзрагч, илтгэл, х.16

“Нийтийн өмч хэмээх нэр томъёо өөрөө оновчтой биш санагдаж байна. Нийтийн өмчийн эд хөрөнгө нь бүгд нийтийн, нийт ард түмний, төрийн гэх мэт туйлын өмчлөх эрхэд хамаардаггүй, өөрөөр хэлбэл өмчлөх боломжгүй зүйл.

Энэ утгаараа дээр дурьдсанчлан, нийтийн өмчийн өмчлөгч гэх ойлголт агуулга, зориулалтын хувьд буруу бөгөөд бүх нийтээр ашиглах эд зүйлс гэх ойлголт байх нь оновчтой болов уу.

Түүнчлэн, Үндсэн хууль болон холбогдох УИХ-ын тухай хуульд заасны дагуу УИХ бол хууль тогтоох дээд байгууллага атал юуны учир төрийн нийтийн зориулалттай өмчийн өмчлөгч болж буй нь өөрөө агуулгын хувьд зөрчилдөөнтэй байна. Нийтийн эрх зүйд төрийн байгууллага өмчийн өмчлөгч биш, харин итгэмжлэн удирдах гэх ойлголт байх бөгөөд нийтийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн нийтийн буюу төрийн өмчийг зөв зохистойгоор удирдах ёстой гэх үзэл бодол эх газрын системтэй орнуудад хүлээн зөвшөөрөгдөн, хэрэгжиж иржээ.

Үүнээс гадна, төрийн өмчийн тухай ойлголтонд шүүмжтэй хандах шаардлагатай санагдаж байна.

Үүний учир нь, Германы эрдэмтэн эдийн засагч Лутц Хоффманы үзсэнээр “ төр гэгч нь зөвхөн бүх нийтийн өмчийг итгэмжлэлийн үндсэн дээр удирдах үүрэг бүхий, байнга солигдож байдаг аппарат юм. ” Төр хэзээ ч өмчлөгч байхгүй. Төрийн өмч гэж яривал энэ нь бүр ард түмний өмч юм.”⁵

Энэ үзэл бодлын дагуу Монгол Улсын хувьд ч гэсэн Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасанчлан төрийн өмч, түүний өмчлөгч нь төрийн эрх бүхий байгууллага байх нь оновчгүй юм. Үүнийг зөв зохистой ойлгож, хэрэгжүүлэхийн тулд юуны өмнө төрийн өмч, төр давамгайл байдалтай байна гэх ойлголтоос салж , үзэл бодлын өөрчлөлт хийх шаардлагатай байна. Энэ тохиолдолд л өмчийн холимог хэлбэрийг зохистой байдлаар хэрэгжүүлж, өмчийн бүх төрлийг зохистой байдлаар хамгаалж, эрүүл өрсөлдөөн бий болгох нөхцөл бүрэлдэх боломжтой юм.

Ийнхүү Та бүхэнд толлиулсан нийтийн, төрийн өмчийн талаархи зөрчилдөөнтэй зохицуулалтын нөхцөл байдал нь бодит жишээн дээр хэрхэн илэрч буй талаар Боловсролын хууль болон МУИС, ХЗС –ийн үйл ажиллагааны зардал хэрхэн бүрэлдэж, төрөөс хэр хэмжээний санхүүжилт авч буй тухай дурьдан өгүүлье.

⁵ www.Freitag.de

3. МУИС – ХЗС: өмчийн холимог хэлбэр үү?

Дэлхий даяар тогтсон үзэл бодол, номлолын дагуу өмчлөгч нь өөрийн өмчлөлийн зүйлсээ засч сайжруулах, үйл ажиллагаагий нь дэмжин санхүүжүүлэх, зардлыг нь даах, хөрөнгө оруулалт хийх, үйл ажиллагаанаас гарч буй үр шимийг нь хүртэх зэрэг эрх үүрэг хүлээдэг онцлогтой. Энэ үзэл бодол Монгол Улсын Иргэний хууль дахь өмчлөлийн тухай зохицуулалтанд бас тусгалаа олсон.

Улмаар төрийн өмчит Их, дээд сургуулиудын хувьд нэгэнт л төрийн өмчит гэж буй учир бүхий л зардал, санхүүжилт, үйл ажиллагааг төрөөс даах болох нь. Гэвч энэхүү номлол нь хэр зэрэг практикт биеллээ олж буйг Боловсролын тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн зохицуулалтаас дүгнэж болох нь. Боловсролын тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлийн 40.2. – р хэсэгт “ Төрийн өмчит бүх шатны сургуулийн тогтмол зардал, ерөнхий боловсролын сургууль, мэргэжлийн боловсрол, сургалтын байгууллагын дотуур байрны нийт зардал, цэцэрлэгийн хүүхдийн хоолны зардал, өмчийн хэлбэр харгалзахгүйгээр цэцэрлэг, ерөнхий боловсролын албан болон албан бус сургалтад хамрагдаж байгаа нэг суралцагчид ногдох сургалтын нормативт зардлыг улсын төсвөөс тус тус санхүүжүүлнэ.”, мөн 40.4.4. – р хэсэгт “ их сургууль, дээд сургууль, коллежид улсын төсөв, сургалтын төлбөр, эрдэм шинжилгээний төсөлт ажлын болон өөрийн үйл ажиллагааны орлого “ – р санхүүжнэ гэжээ.

Энэхүү заалтын хэрэгжилтийг МУИС – ийн ХЗС –ийн жишээн дээр тодотговол:

МУИС –ийн ХЗС –ийн 2013 оны төсвөөс дүгнэвэл, сургуулийн нийт зардал нь 1, 434, 100.5 төгрөг байхад, үүнээс тогтмол зардал болох гэрэл цахилгаан, халаалт, цэвэр бохир ус, харуул хамгаалалтын зардал болох 32,985.5 төгрөгийг төсвөөс санхүүжүүлж байна. Харин цалин хөлсний зардал болох 1, 061, 408.1 төгрөгийг, бараа үйлчилгээний зардал болох 94, 657.4 төгрөгийг сургалтын үйлчилгээний зардал 136, 243.9 төгрөгийг, эрдэм шинжилгээний зардал болох 45, 000.0 төгрөгийг оюутны сургалтын төлбөрөөс санхүүжүүлж байна.

Үүнээс үзвэл, төрийн өмчит сургуулийн дийлэнх ихэнх зардлыг тус сургуулийн өмчлөгч төр биш, харин үйлчилгээ авч буй этгээд буюу хувийн хөрөнгөөр санхүүжүүлж байгаа нь тодорхой.

Түүнчлэн, сургуульд ширээ, сандал, ном сурах бичиг, компьютер худалдаж авах хөрөнгийн эх үүсвэр нь бас л оюутны төлбөрөөс бүрдэж байна. Гэвч, хачирхалтай нь, төрийн хөрөнгөөр биш, хувийн хөрөнгөөр бүрдсэн эх үүсвэрээс гаргасан мөнгөөр эд хөрөнгө авахад энэхүү хөрөнгө нь бас л автоматаар төрийн өмчит сургуулийн буюу цаашилбал, төрийн өмч болдог нь сонирхол татаж байна.

Нэгэнт, төрийн өмчит сургуулийн үйл ажиллагаа, санхүүжилт, хөрөнгийн бүрдэлтийг төрийн хөрөнгөөр биш, хувийн хөрөнгөөр гүйцэтгэж буй тохиолдолд энд дан ганц төрийн өмчийн тухай биш, харин холимог өмчийн тухай асуудал үүсэх юм биш үү гэх бодол өөрийн эрхгүй төрж байна. Гэвчиг, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд заасны дагуу төрийн болон орон нутгийн өмч үүсэх үүднэслэлийг хуульчлахдаа зөвхөн дан ганц концессийн гэрээний дагуу төрийн болон хувийн өмч холилдсон байхад хөрөнгө оруулалтын хэмжээнээс шалтгаалж хэн ямар хэмжээний хувиар өмчлөхөөр заасан байгаа. Гэтэл, оюутнууд төлбөрөө өгөхдөө, уг төлбөрийн эх үүсвэрээс эд хөрөнгө авахдаа энэ нь бэлэглэл, хандив юм гэж үү? Бэлэглэл эсхүл хандив байх тохиолдолд л энэ хөрөнгө төрийн өмчийнх байх магадлалтай.

МУИС – ийн бүтцэд орж буй сургуулиуд төрийн өмчийн байрыг ашигладаг нь үнэн. Гэвч эдгээр байр нь шаардлага хангахгүй, зарим нэг нь актлагдсан, хоёрдугаар давхрын шал нь нурж, хэзээ хэзээгүй дахин нурахад бэлэн, өвлийн цагт багш оюутнууд жирийн нөхцөлд буюу дулаан нөхцөлд ажиллах боломжгүй, учир нь халаалтын систем хэт хуучирсан байдалтай байхад ахиад л Төрийн өмчийн хорооноос зөвшөөрөл аван, концессийн гэрээгээр сайжруулах ажил хийх нь боломжгүй бөгөөд хэт хүнд сурталтай холбоотой байдаг. Ахиад л ядарсан төрийн өмчит гэх тодотголтой Их, дээд сургуулиуд моральный элэгдэлд орсон, нурахад бэлэн болсон байр саванд багтаж ядан үйл ажиллагаагаа явуулах нь.

Төрийн болон хувийн өмчийн ач холбогдол, зохистой харьцааны талаар барууны улс төр, эдийн засаг болон хууль зүйн салбарын судлаачид нэгдсэн нэг үзэл бодол хүрч чадаагүй байна.

Ноёрхож буюу давамгайлж буй үзэл бодлын үүднээс төрийн өмчийн тухай ойлголтыг социалист нийгмийн нэг үзэгдэл гэж шүүмжлэх нь нийтлэг байдаг. Уламжлал, түүхэн хөгжлийн үүднээс үзвэл, төрийн өмчийн тухай ойлголт ихэвчлэн тухайн үеийн социалист буюу одоогийн пост-социалист орнуудад зонхилж байсан ойлголт юм.

Эсрэгээр, хувийн өмч гэдэг бол эдийн засгийн либералчлал болон эрх чөлөөт байдлын баталгаа бөгөөд энэ нь зах зээл эдийн засгийн нэг гол хүчин зүйл гэх үзэл бодлыг эдийн засгийг илүү ардчилсан болгон хөгжүүлэх талын төлөөлөгчид илэрхийлж байна.

Дээрх хоёр эсрэг тэсрэг үзэл баримтлалын үндсэн дээр өмчийг нийгэмчлэх, зарим тохиолдолд төр өмчлөлдөө авч буй нь социализм руу шилжиж буйн илэрхийлэл, харин өмчийг хувьчилж буй нь зах зээлт эдийн засаг руу шилжиж буйн нотологоо гэж үзэх төлөөлөгчид ч цөөнгүй байна.

Пост-социалист орнууд болох Монгол, ОХУ, Украин зэрэг улс орнуудын хувьд нийтийн, төрийн, хувийн гэх өмчийн төрлүүдээс гадна өмчийн холимог хэлбэр үүсч буй бөгөөд цаашид ч үүсэг чиг хандлага өсөх төлөвтэй байна. Нийтийн буюу төрийн өмч, хувийн өмчийн холимог хэлбэр үүсч буй нь пост-социалист орнуудад зах зээлийн эдийн засаг, эдийн засгийн либералчилсан шат руу шилжиж буйн яруу тод илэрхийлэл гэж дүгнэдэг байна.

Өмчийн холимог хэлбэрийг эдийн засгийн өсөлтөнд эергээр нөлөөлөхүйц хэлбэр, хэмжээнд хөгжүүлж буй улс орны жишээ нь БНХАУ болж байна. 2008 он гэхэд БХАУ –ын төрийн өмчийн томоохон хэсгийг холимог өмчийн хэлбэр бүхий холдинг болгон өөрчилсөн байна. Түүнчлэн жижиг ба дунд бизнесийн нэгдлүүд нь өмчийн холимог хэлбэр бүхий ХХК буюу ХК болон хөгжиж чадсан аж. Ингэхдээ БНХАУ-ын төрийн зүгээс баримталсан бодлого нь бол, өмчийн бүх хэлбэрүүдийн хоорондын эрүүл шударга өрсөлдөөнийг бий болгох, өмчийн хэлбэрийг ялгаваргүйгээрхамгаалах гэх зарчмыг баримтлан хэрэгжүүлэхэд ихээхэн анхаарал хандуулсан байна.

БНХАУ-ын жишээнээс дүгнэвэл, өмчийн холимог хэлбэр нь эдийн засгийг илүү их либералчлах үйл ажиллагаанд эерэг нөлөө үзүүлж буйн тод илрэл юм.

Өмчийн холимог хэлбэр ямар салбаруудад байж болох вэ, зарим тохиолдолд өмчийн холимог хэлбэр биш, зөвхөн дан ганц төрийн өмчийн салбарууд байх шаардлагатай эсэх тухай асуудал зүй ёсоор үүснэ.

Энэхүү асуудлын талаар бас л үзэл бодлын плюрализм байх нь гарцаагүй. Нийгэм дэх стратегийн ач холбогдолтой гэх салбаруудад, жишээ нь, цахилгаан, дулаан, эрчим хүч, банк санхүү, боловсрол, уул уурхай гэх зэрэг салбаруудад төрийн оролцоо байх ёстой, учир нь, эдгээр нь ашиг хонжоо хөөх, ашиг олоход чиглэгдэж буй салбар биш юм. Энэхүү үзэл бодлыг хүлээн зөвшөөрөх боломжтой боловч үүнд дараах хүчин зүйлийг харгалзах шаардлагатай болов уу: улсын төсөвт хангалттай мөнгөн хөрөнгийг бүрдүүлэх боломжтой, тухайн салбарууд нь хүчтэй хөгжиж чадсан, төрийн бодлого нь эдгээр салбарыг хөгжүүлэхэд чиглэгдэн хэрэгжүүлж чадаж буй, түүнчлэн төр нь өөрөө хэсэг бүлэг хүмүүсийн ашиг сонирхлын төлөө бус, харин нийтийн ашиг сонирхлын төлөө үйл ажиллагааг явуулдаг бол эдгээр нь төрийн мэдэлд байх нь гарцаагүй байж болох юм.

Монгол Улсын хувьд эдгээр болон эдийн засаг, нийгмийн бусад салбарт өмчийн холимог хэлбэрийг холбогдох хуулиудаар хүлээн зөвшөөрсөн боловч үүний үндсэн дээр салбарууд хөгжих баталгааны асуудал эргэлзээ төрүүлж байгаа нь маргаангүй билээ.

Үүний шалтгаан нь төр, төрийн өмчийн тухай ойлголтонд агуулагдаж байна. Өмчийн ойлголт үүссэн түүхэн хөгжлөөс үзвэл, зөвхөн хувь хүн эсхүл хуулийн

этгээд л эд хөрөнгийн өмчлөгч байсан. 1837 онд Вилхелм Эдуард Албрехт гэгч төрийн эрх зүйн судлаач төрийг хуулийн этгээд гэж үзсэн байдаг. Ингэснээр Хааны өмчийг төрийн өмчөөс салгасан бөгөөд үүний үр дүнд нэг талаас эерэг үр дагаврыг үүсгэсэн боловч, нөгөө талаас төр гэгч аппаратыг иргэдийн эд хөрөнгийн буюу ард түмний өмчийн эдийн засгийн асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигч болгосон сөрөг үр дагаварыг бий болгосон байна.

Өнөө үед Монголын төрийн тогтолцоо, төрийн өмчийн ойлголтыг дүгнэвэл, төр, төрийн өмч гэгч нь хүнд сурталд л ач тус, хувь нэмэр болж буй үзэгдэл юм. Төр гэгч аппарат өөрөө баялгийг бий болгодоггүй бөгөөд огт баялгагүй байсан боловч баялгийг өмчилдөг, ингэснээр баялгийг бий болгоч хувь хүн хуулийн этгээдийн эрхийг хязгаарладаг. Тодорхой тохиолдлуудад хувь хүн хуулийн этгээд үг хэлэх ч эрх эдэлдэггүй. Ингэснээр олон нийтийн хүсэл зориг, ашиг сонирхлыг харгалзахгүй байх боломж бүрддэг. Үүнтэй холбоотой нэгэн жишээ дурьдахад, социалист орон гэгдэж байсан Ардчилсан Герман Улсын Үндсэн хуульд төрийн өмч гэгч ойлголт байгаагүй, харин нийтийн өмч гэх ойлголтыг хуульчилсан байсан байна.