

"ГАЗАРТАЙ ХОЛБООТОЙ ХҮНИЙ ЭРХИЙН АСУУДЛУУД"

ОНОЛ, ПРАКТИКИЙН БАГА
ХУРЛЫН ИЛТГЭЛҮҮД

ӨМНӨХ ҮГ

Монголын Эмнести Интернэшнл, Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн Цэц, Отгонтэнгэр Их Сургуулийн Хууль зүйн сургууль, Хил хязгааргүй алхам ТББ хамтран эрдэмтэн багш, судлаач, төрийн болон төрийн бус байгууллагын мэргэжилтэн, албан хаагчдын дунд “Газартай холбоотой хүний эрхийн асуудлууд” онол, практикийн бага хурлыг 2015 оны 04 дүгээр сарын 02-ны өдөр зохион байгуулсан.

Монгол улсын Үндсэн хуулиар баталгаажсан газар өмчлөх эрх нь иргэний үндсэн эрхийн нэг бөгөөд уг эрхийн мөн чанарыг ойлгох, хэрэгжүүлэх механизмыг тодорхой болгох нь Монгол улсын эрх зүйн зохицуулалтын тулгамдсан асуудал юм. Хурлаар газартай холбоотой үүсч буй бүх эрхийн асуудлыг онол, практикийн хувьд судлан уг эрхийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох асуудлыг хөндлөө.

Хуралд төрийн болон төрийн бус байгууллага, эрдэм шинжилгээ судалгааны байгууллагын эрдэмтэн судлаачид а) Газрын эрхийн хэрэгжилт, дүн шинжилгээ, б) Газрын эрхийн онол, эрх зүйн асуудал гэсэн хоёр хэсгээр илтгэл хэлэлцүүлсэн бөгөөд Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Хууль зүйн яам, Хууль зүйн Үндэсний хүрээлэн, Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн газар, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газар, Хүний эрхийн Үндэсний комисс, Монголын Нотариатчдын танхим, Улсын дээд шүүх, Удирдлагын академи, Отгонтэнгэр их сургууль, МУИС-ийн Хууль зүйн сургууль, Шихихутуг хууль зүйн дээд сургууль болон иргэд зэрэг 120 гаруй хүн оролцон өөрсдийн санал, санаачилга, шүүмжлэлийг идэвхитэй өрнүүлсэн үр дүнтэй хурал болсон.

Монгол улсын иргэн газар өмчлөх эрхтэйг Үндсэн хуулинд баталгаажуулсан ч хамгаалалтыг бусад хуулинд суулгаж өгөөгүйгээс дагаж гарсан эрх зүйн акт, журмууд нь эрх зүйн зохих ёсны процедурыг хангаж чадахгүй байгаа, газартай холбоотой үүсч буй өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх, газар дээр байшин барилга барих болон нийгэм, соёлын эрхүүд зөрчигдөж байгаа, үүнийг зохицуулах эрх зүйн орчин хангалтгүй байна гэсэн дүгнэлтэнд хүрч зөвлөмж гаргав.

“Газартай холбоотой хүний эрхийн асуудлууд” онол, практикийн бага хурлын зохион байгуулагчид хуралд тавьж хэлэлцүүлсэн илтгэлүүдээр товхимол гарган олон түмний хүртээл болгохоор зорьсон ч хэвлүүлэх санхүүжилт олдоогүй тул зөвхөн цахим ном болгон та бүхэнд хүргэж байна.

Хурлын зохион байгуулагчид:

Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн Цэц
Отгонтэнгэр Их Сургуулийн Хууль зүйн сургууль
Хил хязгааргүй алхам ТББ
Монголын Эмнести Интернэшнл

**“Газартай холбоотой хүний эрхийн асуудлууд”
онол, практикийн бага хурлын хөтөлбөр**

Хаана: Засгийн газрын XI байрны хурлын дугуй заал

Хэзээ: 2015 оны 4 дүгээр сарын 02-ны өдөр

08:30 - 09:00	Бүртгэл
09:00 - 09:10	Нээлт: Үндсэн Хуулийн Цэц Монголын Эмнести Интернэшнл
1-р хэсэг: Газрын эрхийн хэрэгжилт, дүн шинжилгээ Чиглүүлэгч: Ц.Алтанцэцэг /Отгонтэнгэр Их сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн захирал/	
09:10 - 09:25	Газрын эрхийн харьцуулсан судалгаа <i>Доктор (Ph.D) Г.Жаргал- Удирдлагын Академийн Менежментийн тэнхмийн багш</i>
09:25 - 09:40	Газрын эрх олгох үйл ажиллагаанд хийсэн шинжилгээ <i>Н.Сэлэнгэ - Удирдлагын академийн докторант, Монголын Кадастрын Холбоо ТББ</i>
09:40 - 09:55	Нийслэлийн иргэдэд газар өмчлүүлэхэд нөлөөлж буй хүчин зүйл <i>Г.Тунгалагтуул, Төрийн удирдлагын магистр, Монголын Кадастрын холбоо ТББ</i>
09:55 - 10:10	Газар өмчлөлд тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх боломж <i>С.Сайнбаяр, Монголын газар зохион байгуулагчдын холбооны Гүйцэтгэх захирал</i>
10:10 - 10:20	Газар өмчлөх эрхэд тулгуурласан дахин төлөвлөлт <i>Э.Баярмаа, Нийслэлийн гэр хорооллыг орон сууцжуулах төслийн мэргэжилтэн</i>
10:20 - 10:50	Хэлэлцүүлэг
10:50 - 11:10	Цайны завсарлага
1-р хэсэг: Үргэлжлэл	
11:10 - 11:25	Газартай холбоотой шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт <i>Д.Сандаг, ШШГЕГ-ын Албаны сургалт, дадлагын хэлтсийн мэргэжилтэн</i>
11:25 - 11:40	Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийг хэрэгжүүлж буй хуулийн этгээдэд тулгамдаж буй асуудал <i>Э.Энхболд, Бүрд Холдинг ХХК-ний хуулийн зөвлөх</i>
11:40 - 11:55	Монгол улсын иргэний газар өмчлөлийн баталгаа <i>Ц.Нарангэрэл, өмгөөлөгч</i>
11:55 - 12:10	Бэлчээр ашиглалт ба малчдын эрх <i>М.Сувд, Отгонтэнгэр их сургуулийн багш</i>
12:10 - 12:25	Албадан нүүлгэлт ба төрийн оролцоо <i>З.Өнөржаргал, Хүний эрхийн үндэсний комиссын ахлах референт</i>
12:25 - 13:00	Хэлэлцүүлэг
13:00 - 14:00	Үдийн хоол /Оролцогч өөрөө хариуцна/
2-р хэсэг: Газрын эрхийн онол, эрх зүйн асуудал Чиглүүлэгч: Д.Сүхгэрэл, Оюу толгойн хяналт ТББ-ын гүйцэтгэх захирал	
14:00-14:15	Үл хөдлөх эд хөрөнгийн Үндсэн хуулийн асуудлууд <i>Д.Сүнжид, Удирдлагын Академийн профессор, Захиргааны эрх зүйн доктор</i>

14:15-14:30	Газар чөлөөлөх үйл ажиллагаанд хүний эрхэд суурилсан хандлагыг хэрэгжүүлэх шаардлага <i>Н.Баярсайхан, Хил хязгааргүй алхам ТББ-ын тэргүүн</i>
14:30-14:45	Иргэний газар өмчлөх эрх ба төр тусгай хэрэгцээг үндэслэн газрыг нөхөх олговортой эргүүлж авах буюу солих эрх зүйн үндэслэл <i>С.Энхмэнд, Монгол Улсын их сургуулийн ХЗС-ийн багш</i>
14:45-15:00	Иргэний газрын эрх ба хязгаарлалт <i>Р.Очирбал, Отгонтэнгэр их сургуулийн ХЗС-ийн тэнхмийн эрхлэгч</i>
15:00-15:45	Хэлэлцүүлэг
15:45-16:00	Цайны завсарлага
2-р хэсэг: Үргэлжлэл	
16:00-16:15	Нийтийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн төр иргэний газрыг албадан авахтай холбоотой нөхөн олговрын хүрээг тодорхойлоход тулгамдаж буй эрх зүйн асуудал <i>Ч.Жадамба, Шихихутуг их сургуулийн салбар эрх зүйн тэнхмийн багш</i>
16:15-16:30	Газар - эрх зүйн хамгаалалт <i>А.Доржготов, Монгол Улсын Дээд Шүүхийн шүүгч</i>
16:30-16:45	Газрын хязгаарлагдмал эрх <i>Н.Баярмаа, Монгол Улсын Хөгжлийн банкны хуулийн ахлах зөвлөх, Голландын Тилбургийн их сургуулийн докторант</i>
16:45-17:15	Хэлэлцүүлэг
17:15-17:45	Нэгдсэн хэлэлцүүлэг
17:45-18:00	Хаалтын ажиллагаа

ГАРЧИГ

Доктор (Ph.D) Г.Жаргал Газрын эрхийн харьцуулсан судалгаа	6
Н.Сэлэнгэ Газрын эрх олгох үйл ажиллагаанд хийсэн шинжилгээ	16
Г.Тунгалагтуул Нийслэлийн иргэдэд газар өмчлүүлэхэд нөлөөлж буй хүчин зүйл	23
С.Сайнбаяр Газар өмчлөлд тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх боломж	32
Э.Баярмаа Газар өмчлөх эрхэд тулгуурласан дахин төлөвлөлт	40
Д.Сандаг Газартай холбоотой шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт	44
Э.Энхболд Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийг хэрэгжүүлж буй хуулийн этгээдэд тулгамдаж буй асуудал	53
Ц.Нарангэрэл Монгол улсын иргэний газар өмчлөлийн баталгаа	61
М.Сувд Бэлчээр ашиглалт ба малчдын эрх	67
З.Өнөржаргал Албадан нүүлгэлт ба төрийн оролцоо	77
Д.Сүнжид Үл хөдлөх эд хөрөнгийн Үндсэн хуулийн асуудлууд	83
Н.Баярсайхан Газар чөлөөлөх үйл ажиллагаанд хүний эрхэд суурилсан хандлагыг хэрэгжүүлэх шаардлага	89
С.Энхмэнд Иргэний газар өмчлөх эрх ба төр тусгай хэрэгцээг үндэслэн газрыг нөхөх олговортой эргүүлж авах буюу солих эрх зүйн үндэслэл	90
Р.Очирбал Иргэний газрын эрх ба хязгаарлалт	91
Ч.Жадамба Нийтийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн төр иргэний газрыг албадан авахтай холбоотой нөхөн олговрын хүрээг тодорхойлоход тулгамдаж буй эрх зүйн асуудал	105
А.Доржготов Газар - эрх зүйн хамгаалалт	114
Н.Баярмаа Газрын хязгаарлагдмал эрх	123
Хурлаас гаргах зөвлөмж	137

ГАЗРЫН ЭРХИЙН ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

Доктор (Ph.D) Г.Жаргал

Удирдлагын Академийн Менежментийн танхим, Монголын
Кадастрын холбоо ТББ

Хураангуй

Газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийг хэрэгжүүлэх^[1] явцад нэр томьёог өөрөөр ойлгох, загвар-зарчмын сонголт тодорхой бус, туршлага дутагдах зэргээс сөрөг үр дагавар гарч, бэрхшээл сорилттой тулгарч байна.

Иргэдийн газар өмчлөх эрхээ эдлэхэд тулгардаг бэрхшээл, хүндрэлд олон зүйл нөлөөлөх бөгөөд тус судалгааны хүрээнд дараах хамаарал, үр нөлөөг судлав. Үүнд:

- Манай улсад “газар өмчлөх нь эрх, эсвэл факт” гэдгийг онолын хувь шийдээгүй, нээлттэй асуудал болохыг эрдэмтэд дэвшүүлсэнийг практикт хэрхэн хэрэгжүүлж байгааг сорин туршилт, ажиглалтын (кейс) аргаар харьцуулан, (1-р хэсэг) тайлбарлав.
- Иргэний хуулийн өмчийн эрх зүй, Газрын тухай хуулийн зохицуулалт хоёр нь хууль эрх зүйн нэг системийн сонголт, томьёололтой байх зарчим алдагдаж, логикийн зөрүүтэй байдал үүссэнийг (2-3-р хэсэг) авч үзэв.
- Иргэдэд олгосон газар “эзэмших эрх”-ийн хэрэгжилтээс эдийн засгийн далд хэлбэр үүссэнийг үзэгдэл-жишээгээр (кейс) баримтжуулан (4-р хэсэг) тайлбарлав.
- Газрын эрхийг хэрэгжүүлэх хуулийн зохицуулалтаас хэрэгжүүлэгч байгууллагын чиг үүрэг, зохион байгуулалтын давхардал үүсгэж байгааг (5-р хэсэг) авч үзэв.

Газрын тухай хууль (1), Иргэний хууль (2), Монгол Улсын иргэдэд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн (3) газрын эрхийн хэрэгжилтийг жишээгээр харьцуулж, санал дэвшүүлж байна.

¹ 2013 оны байдлаар хүн амын 11 хувь газар өмчлөсөн, 10-12 хувь эзэмшсэн байна. ГХГЗЗГ 2014 он

Нэг. ӨМЧЛӨХ ЭРХИЙН ЗАГВАР БУЮУ ЗАРЧИМ СОНГОХ ТУХАЙ

“Хүн бүр өмч эзэмших эрхтэй” гэж НҮБ-ын Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал (4), Монгол Улсын Үндсэн хуулиар (5) газар өмчлөх эрхийг бататгасанаар иргэний эрх болон газрын эрх зүйд өмчлөх эрхийн ойлголтыг шинээр хуульчлан хэрэгжүүлж байна.

Газрыг өмчлөх эрх нь хөрөнгийн тулгуур “хүн, хөрөнгө, эрх” гурав ойлголтын нэгдэл болохыг хөрөнгийн зах зээл хөгжсөн улс орнууд түгээмэл хэрэглэдэг(6) бөгөөд Гавьяат хуульч, доктор, профессор Б.Чимид “өмч, хөрөнгө гэдэг нь өмчлөгч, өмчийн зүйл, өмчлөх эрхээс бүрдэнэ”(7 хууд. 114) гэж тодорхойлсон билээ.

Газар — үл хөдлөх хөрөнгө бөгөөд хязгаарлалттай зохицуулалт хэрэглэдэг онцлогтой, **Газрын эрх**^[2] - газар өмчлөх эрх, эзэмших эрх, ашиглах эрхийн төрлийг агуулсан ойлголт, **Газрын эрх эзэмшигч** — газрын эрхийн эдлэгч иргэн, хуулийн этгээд, байгууллагыг хамааруулсан ойлголт болно.

Зураг 1. Капитал: Хүн, хөрөнгө, эрх



Баруун Европ, Америк, Австрали тивийн улсууд газрыг өмч-хөрөнгө гэж үзэж, рент болон татварын аргачлалыг 1860 оноос зохион хэрэглэж, эдүгээ газрын бүртгэл, үл хөдлөх хөрөнгө, кадастрыг олон зориулалтаар^[3] хэрэглэхдээдараах 3 загварт тулгуурлаж байна(8). Үүнд:

- А) Франц, Латин Америкийн загвар (deeds system)
- В) Герман загвар(title system)
- С) Англи, Австрали (Торпенс) загвар (title system, cadastre).

² Газрын эрх (land tenery) - **Өмчлөх** (лат *jus proprietatis, dominium*; англ *right of property, owning*; орос *право собственности*), **Эзэмших** (лат *possession*; орос *владение*), **Ашиглах** (лат *dominium bonitarium*; англ *use*; орос *пользование*)

³ Олон зориулалт кадастр - Байгалийн нөөцийн кадастр, газар ашиглалтын кадастр, санхүүгийн кадастр, эрхийн кадастр

Улс орнууд өөрийн хууль зүйн системтэй нийцүүлэн газар, үл хөдлөх хөрөнгийн эдгээр тэргүүлэх 3 загвараас сонгож хэрэглэдэг. Манай улсын хувьд Иргэний эрх зүйн систем Ром-Германы эрх зүйн системтэй, Газрын эрх зүйн систем дээрхи 3 загварын тодорхой сонголтгүй, холимог хэлбэрээр хэрэглэж байна.

Францийн “Хэн юуг эзэмшиж байна” гэдэгагуулгатайбодит нотлох баримтад (deeds system) үндэслэсэн загвар, Герман, Английн “Юуг хэн эзэмшиж байна” гэдгийг агуулсан эрхийн бүртгэл (title system)хоёр энгийн мэт боловч тухайн улсын хуулийг хэрэгжүүлэхэд ихээхэн ач холбогдолтой зарчмын ойлголт юм. Үүнийг жишээгээр авч үзвэл:

Үзэгдэл А. *Deed, De factoSystem буюу Бодит үйлдэл =>Эрх үүсэх:* Иргэн А нь ...-р хороондгазар өөрөө сонгож, хашаа барьж, зундаа зусланд гардаг бөгөөд 8 жилийн дараа газрын гэрчилгээ авахаар Газрын албанд хандав. Энэ жишээнд Иргэн сонголт хийж, газар “өмчилсөн”-ий дараа Газрын алба эрх олгож байна.

Үзэгдэл В. *TetleSystem буюу Эрх үүсэх => Бодит үйлдэл:* Иргэн Бнь ...-р хороонд газар эзэмших эрхийг Нийслэлийн болон Дүүргийн Засаг дарга нарын шийдвэрийг 8 сард гаргуулж, Газар зохион байгуулагчийн заасан боломжит газрыг 11 сараас “өмчлөв”.Энэ жишээнд Газрын алба эрх олгосон буюу Иргэн “зөвшөөрөл” авсанаар газарөмчилж байна.

Нийслэлийн дүүрэгт ялгаатай байгаа А, В үзэгдэл, мөн сумдад хэрэгжиж байна(8). Алслагдсан хөдөөгийн суманд “бодит” хашаа, байшингаа барьсан үед “газрын эрх” үүсгэх нь түгээмэл байхад хот болон хотын ойролцоох сумдад эхлээд “газрын эрх”-ийг үүсгэж, дараа нь хашаагаа барьж байна. “Газрын эрх” олгох, авах энэхүү зөрүүтэй шийдлээс дараах үр дагавар гарч байна. Тухайлбал:

1. Газрын эрх үүсгэх ажил будилах буюу өмчлөгч, эзэн давхардах;
2. Кадастрын зураг зөрөх, хаягыг замбараагүй олгох;
3. Энгийн иргэд, ялангуяа бага орлоготой иргэд хашаа, байшин барих хөрөнгө хомстул эхлээд хашаа барьж чадахгүй, голын эрэг, жалганы эрмэг зэрэг зөвшөөрөгдөхгүй газарт амьдарч, хүний эрх зөрчигдөх;
4. Эрх мэдэлтэй дарга, мэдээлэлтэй албан хаагчид нь “газрын эрх”-ийгэхлэн авч, газрыг их хэмжээгээр “өмчлөх” давуу эрхийг эдэлж байна.

Магадгүй “тухайн нөхцөлд аль тохиромжтойг хэрэглээд болох зүйл биш үү” гэсэн асуулт гарах бөгөөд энэ нь “хуулийн цоорхой”ашиглагчдад боломж олгож байна. Энгийн иргэд газар өмчлөхөд хүнд сурталын “хана хэрэм”мэт хууль, журам бэрхшээл учруулж, төсөвт байгууллагын газрыг нэг мэдэхэд хувийн компанийн барилгын талбай болгоход энэ зарчим сонгоогүй байдлыг ашиглаж байна.

Ийнхүү дүүрэг, суманд өөр өөр, иргэд, албан тушаалтанд ялгаатай үйлчлэх болсон нь олон улсын нийтлэг загвар-зарчимыг сонгож, хуулиар баталгаажуулаагүйтэй холбоотой байна. Та эхлээд хашаагаа барих уу, эсвэл зөвшөөрөлөө авах уу?

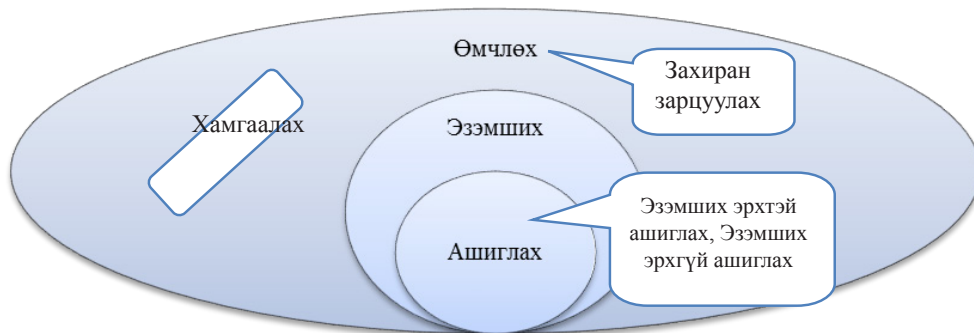
Хоёр. ИРГЭНИЙ ЭРХ ЗҮЙН ӨМЧЛӨХ, ЭЗЭМШИХ, АШИГЛАХ ЭРХИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Тухайн улсын хувьд Иргэний өмчийн эрх зүй, Газрын эрх зүйн зохицуулалт хоёр нь хууль эрх зүйн нэг системийн сонголт, томьёололтой байх шаардлага тавигддаг бөгөөд манай орны хувьд энэ нь зөрөөтэй зүйл ажиглагдаж байна. Үүнийг тайлбарлахын тулд Иргэний эрх зүйн өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийг агуулгыг үзье.

Монгол Улсын Иргэний хуулийн “Арван хоёрдугаар бүлэг. Өмч. 101. Өмчлөх эрх. 101.1. 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 бататгасан нь **өмчлөх эрхийн** хүрээнд эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах, хамгаалах эрх агуулагдсан(9 хууд. 55) байна.

Өөрөөр хэлбэл, **Өмчлөх $\geq$ Эзэмших $\geq$ Ашиглах** эрх нь ерөнхийгөөс тодорхойд шилжсэн (2) буюу “өмчийн эрх зүйн хэм хэмжээний тогтолцоо”-г бүрдүүлж байна (11 хууд. 120).

Зураг 2. Иргэний эрх зүйн өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийн хүрээ



Эх сурвалж: Жаргал.Г, Солонго.Д, Уянга.М.Газар баялгаас өмч үүсгэх арга. Газрын эрх зүй. УБ, 2014 он.

Эзэмших эрх нь өмчлөгч буюу эзэмшигч эд юмсад идэвхтэй нөлөөлж, түүнд холбогдох хууль зүйн боломж юм. Эд юмсыг хууль буюу гэрээний дагуу өөрийн мэдэлд авч, түүний бүрэн бүтэн байдал, үндсэн төрх чанарыг муутгаж гэмтээхгүй, хяналтдаа байлгах нь эзэмших эрхийн гол шинж юм(10 хууд. 23). Эзэмших эрх нь өмчлөгчийн бүрэн эрхийг илэрхийлэх бие даасан ойлголт болохын зэрэгцээ ашиглах, захиран зарцуулах эрхтэй холбоотой байна.

Ашиглах эрх нь эд хөрөнгө, эд хөрөнгийн эрх, оюуны үнэт зүйлийг хууль буюу гэрээгээр тохиролцсон нөхцөл болзлын дагуу зориулалтаар үйлдвэрлэл үйлчилгээ эрхэлж, ашиг орлого, үр шим, хуримтлал бий болгож буй этгээдийн үйл ажиллагаа юм(11 хууд. 120). Ашиглах эрх нь эдийн засгийн утгаараа нийгмийн нөхөн үйлдвэрлэл, хэрэглээ, солилцоотой холбогдож, түүгээрээ тодорхойлогдох, хууль зүйн утгаараа өмчлөгч өмчлөх эрхээ хэрэгжүүлэх эрх, үүргийг илэрхийлсэн ойлголт юм.

Захиран зарцуулах нь өмчлөгчийн үзэмж, зориг санааны дагуу эд хөрөнгө, эрхийн эдийн засаг, хууль зүйн хувь заяаг шийдвэрлэх үйл ажиллагаа юм. Захиран зарцуулах нь худалдах, бэлэглэх, түрээслэх эрхийг агуулж байна.

Хамгаалах эрх нь иргэн, хуулийн этгээд хуулиар тогтоосон чиг үүрэг, эрх зүйн хэм хэмжээний хүрээнд өмчийн эрхийг хамгаалах ойлголт юм. Хамгаалах эрхийн тухай хуульд ихэвчлэн байгаль хамгаалах, хүний эрх хамгаалах, өмч хамгаалах зэргээр үүрэг, үйл ажиллагааг бататгасан байна.

Эндээс үзвэл,

1. Иргэний эрх зүйд ^{A)}иргэд, хуулийн этгээд бүхий үндсэн субъект оролцох, ^{B)}тэдгээрийн өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийн хүрээ нь бие бие агуулсан шинж чанартай байна.
2. Өмчийн 3 төрлийн эрх нь олон улсын өмчийн эрх зүйн нийтлэг онол, арга зүйтэй нийцэж байна.
3. Иргэний эрх зүйн өмчийн зүйл, өмчлөх эрхийн нийтлэг ойлголтыг газрын эрх зүйд хамааруулан ойлгох уу, эсвэл ялгаатай хуульчлах уу гэдэг онол, практикийн асуулт үүсэж байна.

Гурав. ГАЗРЫН ЭРХ ЗҮЙН ӨМЧЛӨХ, ЭЗЭМШИХ, АШИГЛАХ ЭРХИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

“Газрын тухай хууль тогтоомж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Иргэний хууль, энэ хууль, тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжоос бүрдэнэ”(1) гэж Иргэний хуультай нийцүүлэхээр хуульчилсан байна. Гэтэл энэхүү хоёр хуулийн газар-өмчийн эрх зүйн агуулгыг харьцуулбал зөрүү ажиглагдаж байна.

Газрын тухай хууль, Монгол Улсын иргэдэд газар өмчлүүлэх тухай хуулиар газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх гэсэн 3 төрлийг хэрэглэж байна.

Газар өмчлөх эрх нь өмчлөгч нь худалдах, өвлүүлэх, бэлэглэх зэргээр бусдад шилжүүлэх, захиран зарцуулах хугацаагүй эдлэх эрх бөгөөд гадаадын иргэнд шилжүүлэхгүй хязгаарлалттай байна. Монгол улсын иргэн орон сууц, хашаа, өрхийн ахуйн хэрэгцээнд, мөн тариалангийн газарт буй ахуйн хэрэгцээний газрыг өмчлөх эрхтэй бөгөөд ойн сан, усны сав, тусгай хэрэгцээ, тусгай хамгаалалт, бэлчээрийг өмчлөхгүй юм.

Газар эзэмших эрх нь иргэн, хуулийн этгээдэд 15-60 жилийн хугацаанд олгох бөгөөд 40 хүртэл жилээр дахин сунгах эрх юм. Газар эзэмшигч нь уг

газартаа аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх бөгөөд бусдад шилжүүлэхдээ төрийн захиргааны байгууллагын зөвшөөрөл, шийдвэр авдаг.

Газар ашиглах эрх нь газар өмчлөгч, эзэмшигчийн зөвшөөрөлтэйгээр түр хугацаанд тухайн газрынонцлог, давуу талыг ашиглан ашигтай үйл ажиллагаа эрхлэх юм. Газарашиглах эрхийг таван жилийн хугацаатай олгох бөгөөд нэг удаа 5 жилээр сунгахыг зөвшөөрдөг. Гадаадын иргэн, гадаадын аж ахуйн нэгж ашиглалтын эрхийг авахыг зөвшөөрсөн бөгөөд харин хөдөө аж ахуй, мал аж ахуйн зориулалтыг хязгаарласан байдаг.

Зураг 3. Газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх (одоо)



Эх сурвалж: Жаргал.Г, Солонго.Д, Уянга.М.Газар баялгаас өмч үүсгэх арга. Газрын эрх зүй. УБ, 2014 он.

Гадаадын иргэн, хуулийн этгээд, сууц өмчлөгчийн холбоо (СӨХ) зэрэг субъектийн газар ашиглах эрх эдлэх нь өмчийг "эзэмшихгүйгээр ашиглах" онцлог шинж, хэлбэртэй байна. СӨХ газар ашиглах тухай хуульчилсан нь СӨХ-г гадаадын этгээд гэж үзэх үү, эсвэл өөр төрлийн аж ахуйн нэгж гэж үзэх үү гэдэг асуулт үүсэж байна. Үүнээс "газар эзэмших эрхгүй зөвхөн ашиглах эрхтэй" гэдэг ойлголтыг судлах хэрэгтэй юм.

Хүснэгт 1. Газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх (одоо)

Агуулга	Өмчлөх	Эзэмших	Ашиглах
Газрын эрх зүйн хэм хэмжээ	Захиран зарцуулах (Хувьчлах, Барьцаалах, Өвлөх, өвлүүлэх)	Сервитут (газрыг захиран зарцуулах эрх эдлэж, эзэмших, ашиглах эрхийг хязгаарлах) Узуфрукт (газрыг захиран зарцуулах эрх эдлэхгүйгээр эзэмших, ашиглах эрхийг эдлэх) Ипотек (газрыг барьцаалах)	
Хэрэглэх хэлбэр	Хуулийн хүрээнд хэрэглэх, Эрсдлийг хариуцах Орлого, ашгийг авах	Зориулалтын дагуу хэрэглэх Түрээслэх, хадгалах, Орлогыг авах	Зориулалтын дагуу хэрэглэх Түрээслэх, лизинг, Орлогыг авах
Газрын эрх эдлэх	Төр, иргэн	Төр, иргэн, хуулийн этгээд	Гадаадын иргэн, гадаадын хуулийн этгээд, СӨХ
Хариуцлага	Хуулийн хүрээнд хариуцах	Хууль, гэрээний хүрээнд хариуцах	

Эх сурвалж: Г.Жаргал "Монгол Улсын Газрын бодлого, менежмент", УБ, 2013 он

Газар хамгаалах эрх нь Байгаль орчныг хамгаалах хуулийг хэрэгжүүлэх, газар өмчлөгч, эзэмшигч, ашиглагчдад хуулийн дагуу хяналт хийх, газрын төлөв байдал, чанарт ажиглалт хийх, мэргэжлийн байгууллагын бүрэн эрх юм. Газар

хамгаалах эрхийг хэрэгжүүлэхийн тулд газар өмчлөгч, эзэмшигч, ашиглагчдад тодорхой хязгаарлалт тогтоох шаардлага зайлшгүй үүснэ(3). *“Газрын эрх зүйн онол, практикт газар өмчлөгч, эзэмшигчдэд үүрэг оногдуулж, хязгаарлалт хийх”*(14 хууд. 9)үзэл баримтлал, хандлагыг Монголчууд эртнээс хэрэгжүүлсэн уламжлалтай бөгөөд газар-өмчийн шинж чанартай холбоотой юм.

Газрын тухай хууль болон газрын эдийн засагтай холбогдох хуульд өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийн үнэлгээ, татвар, хураамж, барьцаа зэргийн ялгаа ажиглагдахгүй байна. Санхүүгийн бүртгэлд өмч, эд хөрөнгийг бүртгэдэгтэй адил газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийг бүртгэхийг судалж, тодорхойлон, хуульчлах хэрэгцээ үүссэн байна.

Газрын тухай хууль, Иргэний хуулийн газар-өмчийн зохицуулалтыг харьцуулан үзвэл:

1. Төр, хуулийн этгээд, иргэн, гадаадын иргэн ба хуулийн этгээд зэрэг субъектийн газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийг зааг ялгаа, хязгаарлалттай тогтоосон байна.
2. Газар эзэмших эрхийг Монгол Улсын хуулийн этгээд, иргэн эдлэх бөгөөд эдгээр субъект газар ашиглах үйл ажиллагаа эрхлэх боловч, “газар ашиглах эрх”-ийг эдлэхгүй байна. Монгол Улсын иргэд эзэмших, гадаадын иргэд ашиглах гэж ойлгогдохоор хуульчилсан бөгөөд практикт ийнхүү үзэх нь түгээмэл байна.
3. Иргэний эрх зүйн “өмчлөх эрхэд эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах, хамгаалах эрх агуулагдах” логик утга нь газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхэд нийцэхгүй буюу зөрж байна.
4. Төр, иргэн хоёрын газар өмчлөх эрх зүйн хэм хэмжээ ялгаатай юу, хэрэв ялгаатай бол ямар ялгааг тодорхой болгох шаардлагатай юм. Иргэд өмчилж авсан газраар хувийн компанид хөрөнгө оруулалт хийх, эсвэл түүнд худалдсан үеийн зохицуулалт бүрхэг байна.

Дөрөв. ГАЗАР ЭЗЭМШИХ ЭРХИЙГ ИРГЭДЭД ОЛГОХ НЬ ЭДИЙН ЗАСГИЙН ДАЛД ХЭЛБЭР ҮҮСГЭСЭН ТУХАЙ

Газар өмчлөх эрх, эзэмших эрхийг иргэдэд зэрэг олгох нь дараах үзэгдэлийг үүсгэж байна. **Үзэгдэл 1.** Гэр хороололд 1980, 1990-ээд оноос хашаа барьж амьдарч буй иргэдийн газрыг 2002 оноос “эзэмших” эрхийн гэрчилгээ олгосон нь давуу талтай байна. Гэвч эдгээр иргэд эзэмших эрхээ өмчлөх эрх болгье гэхэд 15 жилийн хугацаа болоогүй гэдэг тайлбартай буцдаг.

Үзэгдэл 2. Газрын албад иргэдэд газар өмчлөх эрхийг шууд олгохгүй, эхлээд газар эзэмших эрх олгож, 5 жилийн дараа өмчлөх эрх болгож байна. Энэ нь Газрын алба иргэдийн хооронд үл ойлголцол үүсгэж, ажлын шат, дамжлагыг нэмэгдүүлж байна.

Үзэгдэл 3. Газрыг нэг удаа иргэдэд үнэ төлбөргүй өмчлөх буюу дахин өмчлөхөд төлбөртэй тул газар зардаг хүмүүст өмчлөх эрх авахгүй, эзэмших эрх эдлэх сонирхол их байна. Энэ нь үл хөдлөх хөрөнгийг бүртгүүлэхгүй байх, улмаар үнэлгээ, татвараас зайсхийх боломж олгодог.

Үзэгдэл 4. Газар эзэмших эрхээ бусдад арилжаалахдаа үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэлгүй, мөн үнэлгээ, татвар, хяналтын тогтолцоо үгүй тул худалдан борлуулсны татвар төлөхгүйгээр “бэлэглэлийн гэрээ” хийж байна.

Үзэгдэл 5. Газар эзэмших эрхийг бусдад шилжүүлэх боломжийг “нээсэн” нь хууль бусаар арилжаалах, гадаадын иргэн болон аж ахуйн нэгжид хууль бусаар ашиглуулах, түүнчлэн “масктай өмчлөгч”^[4]-ийг үүсгэж байна.

Эдгээр үзэгдэлээс үзвэл:

1. Газар эзэмших эрх нь эдийн засгийн далд арилжааны арга, хэлбэрийг үүсгэж байна.
2. Зах зээлийн харилцаанд шилжих “завсарын үеийн” зарчим нь тодорхой бус “газар эзэмших эрх”-ийг иргэдэд олгодог хэлбэрийг “цэгцлэх”, оновчтой шийдвэрлэх;
3. Газрын тухай хуульд “шилжүүлэх” үйл ажиллагааны тухай дурдсанаас биш газар эзэмших, газар өмчлөх, газар ашиглах эрхийг өөр хооронд “шилжүүлэх” тухай зүйл үгүй байна.
4. Газрын эрхээ бусдад түр хугацаагаар болон бүр мөсөн **шилжүүлэх эрх зүйн хэм хэмжээ, үйл ажиллагааг** тодорхой хуульчлах хэрэгцээ үүсэж байна.

ТАВ. ГАЗРЫН ЭРХИЙГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ХУУЛИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, БАЙГУУЛЛАГЫН ДАВХАРДАЛТЫН ТУХАЙ

Газрын эрхийн хэрэгжилтийг хариуцах байгууллагын зарим чиг үүрэг, үйл ажиллагаа давхардсан, мөн газрын эрх тус бүрийг хариуцсан яам, агентлаг ажиллаж байна.

Газар өмчлөх болон эзэмших эрх үүсгэх, газар эзэмших эрхийг шилжүүлэхтэй холбогдох үйл ажиллагааг Барилга, хот байгуулалтын яамны харьяа (БХБЯ) Газрын харилцаа, геодези зураг зүйн газар (ГХГЗЗГ), түүний салбар нэгж Нийслэлийн Өмчийн харилцааны газар (НӨХГ), Дүүргийн Өмч, газрын харилцааны алба (ӨГХА), Аймгийн Газрын харилцаа, барилга, хот байгуулалтын газар (ГХБХБГ), сумын газрын даамалхуулийн дагуу хийж байна.

Газар өмчлөх эрхийг бүртгэх, эрхийг шилжүүлэхтэй холбогдох үйл ажиллагааг Хууль зүйн яамны харьяа Улсын Бүртгэлийн Ерөнхий газар, түүний орон нутаг дахь салбар нэгж тус тус хэрэгжүүлж байна.

⁴ Масктай өмчлөгч - тухайн улсын иргэн өөрийн нэр дээр гадаадын иргэний хөрөнгөөр газар авч өмчлөх хэлбэр. Г.Ж

Зураг 4. Газрын эрхийн хэрэгжилт хариуцсан байгууллага



Ашигт малтмал, уул уурхайн хайгуул, **ашиглалтын эрхийг** Уул уурхайн яам, Ашигт малтмалын газар олгож байна. Газрын үнэлгээ, татвар буюу газрын эдийн засгийгасуудлыг хариуцсан байгууллага тодорхой бус, газар ашиглалтын хяналтын тогтолцоо орхигдсон байна.

Газрыг хамгаалах, ашиглахыг хуульчлахдаа нэг бүхэл зүйлийн хоёр талыг салгаж, улмаар ашиглах байгууллага (Ашигт малтмал, Барилга, хот байгуулалт, Хөдөө аж ахуй, ...), хамгаалах байгууллагыг (Байгаль орчныг хамгаалах, Мэргэжлийн хяналт...) байгуулсан байна. Зарим яам, агентлаг ашиглах, нөгөө зарим нь хамгаалах чиг үүрэгтэй ажиллахын зэрэгцээ иргэний нийгмийн байгууллагыг оролцуулбал 3 талтай хамгаалах, ашиглах асуудал үүсэж байна. Газрын тухай хуульд “хамгаалах үйл ажиллагаа”-ны тухай байх боловч газар “хамгаалах эрх”, түүний эрх зүйн хэм хэмжээг тодорхойлсон зүйл үгүй байна.

Газрын тухай хуулиар **газар эзэмших, ашиглах эрх**, Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулиар **газар өмчлөх эрх**, Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулиар газар **хамгаалах** үйл ажиллагаа, Ашигт малтмалын тухай хуулиар **газар ашиглах эрхийг** тус тусолгож байна. **Газар-өмч** хэмээх нэг “бүтээгдэхүүн”-ий өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийн үйлчилгээг олон яамны харьяа агентлаг, тэдгээрийн салбар нэгж орон нутагт зэрэгцэн хийж байна. Яам тус бүрийн эрх ашгийг эрхэмлэсэн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны уялдаа нь нийгмийн нийтлэг зорилго болон хүний өмчлөх эрхээ эдлэхэд хүндрэл үүсгэж, шат дамжлагыг нэмэгдүүлж байна.

Газар ашиглах зориулалт, субъектийн эрхийн хязгаарлалтаас үүдэлтэй онцлог байдлыг анхаарч газрын эрхийг хэрэгжүүлэгч байгууллагын чиг үүрэг, зохион байгуулалтыг шинэчлэх, эдгээрийг нэг хуулиар зохицуулахыг боломжийг судлах шаардлагатай байна. Газрын тухай хуулийг Байгаль хамгаалах, Төрийн болон орон нутгийн өмч, Санхүү, Татварын хуультай уялдуулан системчилж, давхардсан орхигдсоныг засах хэрэгтэй байна.

СУДАЛГААНЫ САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

1. Иргэний эрх зүйн өмчийн эрх, газрын эрхийн (өмчлөх, эзэмших, ашиглах, хамгаалах) ойлголтын зөрүүг онол, практикийн төвшинд эцэслэн шийдвэрлэх;
2. Иргэний эрх зүйн өмчлөх эрх, Газрын эрх зүйн газар өмчлөх эрх нь “хязгаарлалтын онцлог”-оос шалтгаалж ялгаа үүсгэж болохбөгөөд үүнийг тодорхой тайлбарлах;

3. Газар өмчлүүлэхдээ эхлээд газрын эрх олгох уу, эсвэл бодит газраа хашаалснаар эрх олгох уу гэдэг эрх, факт (title, deedssystem)-ийн аль нэг зарчмийг сонгож, хуульчлах;
4. Иргэдэд газар өмчлөх эрхийг “эзэмших эрх” гэдэг дамжлага үгүйгээр шууд олгох, хуулийн этгээдэд газар эзэмших эрх олгох;
5. Газрын эрхийн төрлүүдийн эдийн засгийн агуулга буюу үнэлгээ, төлбөр, татварын зарчим, аргачлал тодорхойгүй, энэ чиглэлд судалгааны эхлэл төдий байгааг анхаарах;
6. Газрын эрхийг эдлэгч субъект хариуцлага хүлээдэг, үр өгөөжтэй, эрх тэгш байдлыг хангасан зохион байгуулалтын бүтцийг бүрдүүлж, Иргэний хууль, Санхүүгийн бүртгэл, Татварын хуультай уялдуулах хийх хэрэгцээ шаардлага үүсэж байна.

ЭХ СУРВАЛЖ

1. Газрын тухай хууль. **УИХ**. 1994 оны.
2. Иргэний хууль. **УИХ**. 2002 : с.н.
3. Монгол Улсын иргэдэд газар өмчлүүлэх тухай хууль. **УИХ**. УБ : с.н., 2002 оны.
4. НҮБ-ын Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал . **НҮБ**. 1948 оны.
5. Монгол Улсын Үндсэн хууль. **УИХ**. УБ : с.н., 1992 оны.
6. Тогтвортой хөгжил ба Газрын эрх. **ОУНХ**. Ханой : с.н., 2014 оны.
7. **Чимид.Б.** Үндсэн хуулийн мэдлэг. УБ : с.н., 2008.
8. **Жаргал.Г.** Кадастр: олон зориулалтаар хэрэглэх арга. УБ : с.н., 2015.
9. Газар, олон зориулалт кадастрын судалгаа.
10. **Сэнгэдорж.Т.** Экологийн эрх зүй. УБ : с.н., 1997.
11. **Жаргал.Г.** Монгол Улсын Газрын бодлого, менежмент. УБ : с.н., 2013.
12. **Мөнхжаргал.Т.** Монгол Улсын Иргэний эрх зүй. УБ : с.н., 2007 .
13. **Жамбалдорж.О, Амарсайхан.Ж, Ариунзаяа.Ж.** Монгол Улсын иргэний эрх зүй. УБ : с.н., 2006.
14. **Жаргал.Г, Солонго.Д, Уянга.М.** Газар баялгаас өмч үүсгэх арга. Газрын эрх зүй. УБ : с.н., 2014.
15. **Пүрэвцэрэн.Г.** Газрын сангийн менежмент. УБ : с.н., 2000.
16. **Хамтын, Ред Ж.Амарсанаа, Ш.Батсүх, .** Газар, удирдлага, эрх зүй. УБ : с.н., 2005.
17. **Хамтын,.. Х.Оюунцэцэг.** Иргэний хууль: шинэлэг зохицуулалт. Бусдын газар дээр барилга, байгууламж барих эрх . УБ : с.н., 2003.

ГАЗРЫН ЭРХ ОЛГОХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ

Н.Сэлэнгэ

Удирдлагын академийн докторант, Монголын Кадастрын
Холбоо ТББ,

Хураангуй

Иргэд газар өмчлөх, эзэмшихийн тулд дүүргийн газрын алба, сумын газрын даамалд удаа дараа очих боловч “газар байхгүй”, “төлөвлөгөө батлагдаагүй”, “өргөдөл авах болоогүй” гэх зэрэг олон тайлбар авч, тэр бүр зорисондоо хүрч чаддаггүй. Үүний шалтгааныг тодорхойлох зорилгоор хэрэглэгчийн байр суурьнаас үйл ажиллагааг зураглан, процессын шинжилгээ хийв.

1. ГАЗАР ӨМЧЛӨХ, ЭЗЭМШИХ ҮЙЛЧИЛГЭЭНИЙ НЭР ТӨРӨЛ

Газрын албанаас газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах, кадастрын мэдээлэлтэй холбоотой 4 багц, 16-24 нэр төрлийн үйлчилгээ үзүүлж байгаагаас иргэдэд газар өмчлөх, эзэмшихтэй холбоотой үйлчилгээнд судалгаа хийв.

Газар эзэмшүүлэхтэй холбоотой үйлчилгээний нэр төрөл:

1. Шинээр газар эзэмших гэрчилгээ олгох
2. Газар эзэмших дуудлага худалдаа(НӨХГ-тхийнэ)
3. Гэрчилгээний хугацаа сунгах
4. Газар эзэмших эрх бусдад шилжүүлэх
5. Газрын хэмжээ зориулалт өөрчлөх

Газар өмчлүүлэхтэй холбоотой үйлчилгээний нэр төрөл:

1. Иргэнд шинээр газар өмчлүүлэх—Дүүргийн Газрын алба, сумын ЗДТГ-ын газрын даамал өргөдлийг авч, Нийслэл, Аймгийн Засаг дарга шийдвэр гаргаж байна.
2. Иргэнд дуудлага худалдаагаар газар өмчлүүлэхНӨХГ-т хийдэг.
3. Иргэнд эзэмшиж байгаа газрыг нь өмчлүүлэх
4. Хамтран эзэмшигч хасуулах

5. Газар өмчлөх эрхээ бусдад шилжүүлэх — УБЕГ-ын үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэл

Үүнээс гадна Кадастрын зураг, бүртгэл, мэдээлэл, лавлагааны 4-10 нэр төрийн үйлчилгээг иргэдэд үзүүлж байна.

2. ГАЗАР ӨМЧЛӨХ, ЭЗЭМШИХ ҮЙЛЧИЛГЭЭНД ОРОЛЦОГЧИД

Газрын үндсэн 2 багц, 10 нэр төрлийн үйлчилгээг авахын тулд иргэд газрын албанаас гадна бусад байгууллагаар үйлчлүүлэх шаардлага үүсдэг. Газрын харилцааны үйлчилгээнд оролцогч талуудыг авч үзвэл:

Иргэн- Газрын харилцаатай холбоотой 3 төрлийн 16 үйлчилгээ авах;

1. **Хороо, баг**- Хороо, багийн Засаг даргын тодорхойлолт олгох;
2. **Банк**- Газрын харилцааны үйлчилгээтэй холбоотой тэмдэгтийн хураамж, газрын төлбөр, лавлагааны төлбөр зэргийг авч, баримт олгох;
3. **Нотариат**- Иргэний үнэмлэхийн хуулбар, газар эзэмших гэрчилгээ, газар өмчлөх гэрчилгээ хуулбар, үл хөдлөх хөрөнгөтэй холбоотой гэрээ байгуулах;
4. **Кадастрын компани**- Газрын кадастрын зураг хийх; Кадастрын зурагт талбай, хэмжээс, овог нэр солих, Нэгж талбар хуваах
5. **Дүүргийн газрын алба/ Газрын даамал** - Газрын харилцаатай холбоотой 4 төрлийн 24 үйлчилгээ үзүүлэх;
6. **Дүүрэг, сумын Засаг даргын тамгийн газар**- Газар эзэмших, газар өмчлөх эрхийн шийдвэр гаргах
7. **Нийслэлийн Өмчийн харилцааны газар**- Газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөөтэй газар эзэмших, ашиглах, өмчлөх эрх үүсгэх нөхцөлийг шалгах;
8. **Нийслэлийн Засаг даргын тамгийн газар**- Газар эзэмших, ашиглах, өмчлөх эрх үүсгэх Засаг даргын захирамжийг гаргах
9. **Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар** - Газар өмчлөх эрхийг бүртгэх, түүнтэй холбоотой өөрчлөлтийг бүртгэх

Эдгээр 9 байгууллагын баг/хороо, банк, нотариат, кадастрын компани, газрын алба, бүртгэлийн хэлтэст (УБЕГ-ны харьяа) зэрэгт иргэд биечлэн очих бөгөөд Нийслэл/аймгийн ЗДТГ-т хууль, журмын дагуу бичиг хэргээр дамжин хэрэгжиж байна.

3. ИРГЭН ГАЗАР ӨМЧЛӨХ, ЭЗЭМШИХ ҮЙЛЧИЛГЭЭ АВАХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ЗУРАГЛАЛ

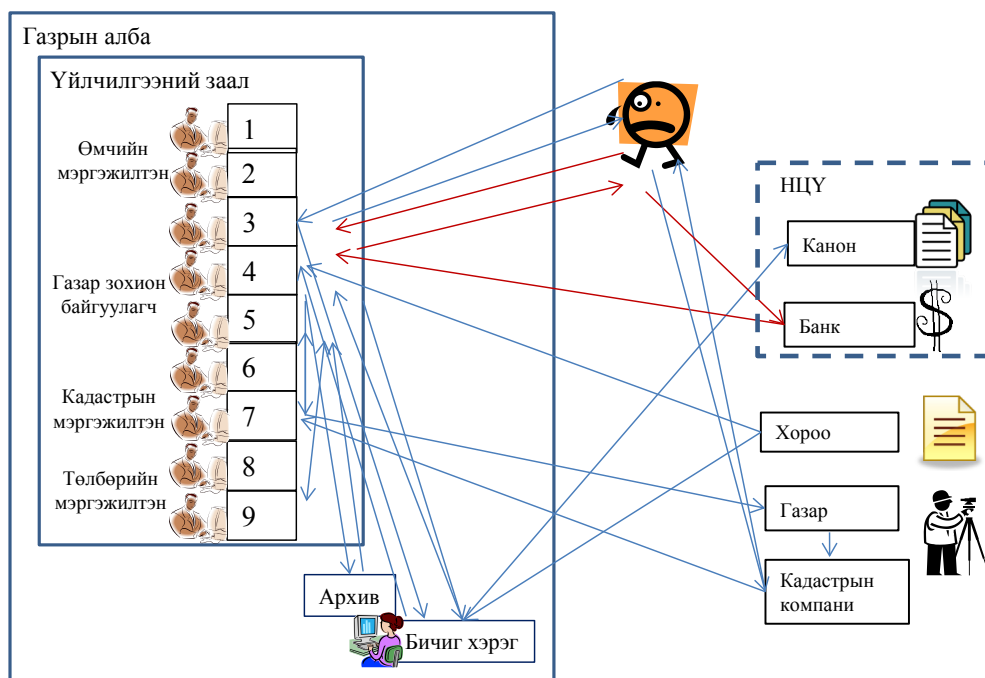
Үйлчилгээний ерөнхий төлөв байдлыг ажиглавал дараах дараалалтай байна. Үүнд:

1. Иргэн газрын албаны үйлчилгээний зааланд орж ирнэ.
2. Үйлчилгээний тухай мэдээлэл, тайлбар зураг, самбар байхгүй тул заалны 10 цонхны аль нэгд очиж хүлээнэ. Дунджаар 10-20 хүртэл минут хүлээнэ.
3. Цонхон дээр иртэл бичиг хэргийн өрөөнөөс очиж өргөдлийн маягт, бүрдүүлэх баримт бичгийн мэдээлэл авахыг хэлнэ.
4. Үйлчлүүлэгч заалнаас гарч бичиг хэргийн өрөөнд дугаарлан зогсдог. Уг үйлчилгээг үзүүлэгч ажилтан 3 өрөөний хооронд ажилладаг тул дунджаар 7 -10 минут хүлээнэ. Нэг хүн үйлчилгээ авах хугацаа 2-5 минут.
5. Үйлчлүүлэгч өргөдлийн маягт, бүрдүүлэх бичиг баримтын жагсаалтаа аваад, өргөдлийн маягтаа ойлгож бичих гэж хэсэг хугацаа болно. Ихэвчлэн бусад үйлчлүүлэгчдийн дэмжлэгтэйгээр 15-30 минут маягтаа бичнэ.
6. Иргэний үнэмлэхний хуулбар, хорооны тодорхойлолт гэх мэт бичиг баримтыг бүрдүүлэхийн тул гадагш явна.
7. Дээрх баримт бичиг бүрэн бол хувилахаар 1 давхарын НЦҮ рүү явна.
8. Бичиг баримт бүрдүүлсэн иргэн ахин аль нэг цонхон дээр дугаарлахад, дахиад асуудал гарч, архивын өрөөнөөс өмнөх эзэмших гэрчилгээг шүүлгэхээр явуулдаг.
9. Архивын өрөөний гадна ирж дугаарлана. Архив, бичиг хэргийн эрхлэгч гурван өрөөний хооронд ажилладаг тул хүлээнэ. Архивын бичиг баримт шүүж үзээд, байвал өөр өрөөнд орж хувилж өгнө.
10. Кадастрын зурагтай холбоотой асуудлаар 7-рдугаар цонхонд дугаарлана. Ихэнх тохиолдолд зураг зөрүүтэй гэсэн хариу өгнө.
11. Газар зохион байгуулагч тэгш тоотой өдөр газрыг биечлэн үздэг тул “аман” дугаарыг хүлээж 1- 4 өдөр хүлээнэ.
12. Бичиг баримт бүрдүүлээд, өргөдлийн хамт өгсөн бол 1 сарын дараа захирамж гарна.
13. Захирамж гарсан эсэхийг 2-3 удаа ирж асууна.
14. Захирамж гарсны дараа 20 мянган төгрөг тушааж, гэрчилгээ авахыг хэлнэ.
15. Бэлтгэлгүй ирсэн үйлчлүүлэгч мөнгөө олоод банкинд тушаах гэж дахиад ажил болно.

Жишээ. Иргэн П нь 40 жил амьдарсан хашааныхаа газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг 2006 онд авсан бөгөөд өмчлөх эрхийн гэрчилгээ авах гээд 4 дэх удаагаа явж байна. Анхны удаа пүрэв гарагт ирэхэд газар зохион байгуулагч гадуур ажилтай 1, 3, 5 дахь өдөр ир гэв, 2 дахь удаа ирэхэд газар эзэмших эрхийг өмчлөх тул газар зохион байгуулагчтай биш өмчийн мэргэжилтэнтэй уулз гэв, 3 дахь удаад кадастрын зургийг шинээр хийлгээд ирсэн, 4 дэх удаад эзэмших эрхийн 15 жилийн хугацаа болоогүй байна гэв.... 2014.09.05-ны байдлаар шийдээгүй байна.

Газрын албанаас иргэн үйлчилгээ авч буй үйл ажиллагааны дарааллыг ажиглаж, зураглал хийхэд дараах байдалтай байна.

Зураг 1. Газрын албанаас иргэн үйлчилгээ авсан нь (Дүүрэг)



Жишээ. 2008 онд Х-н 17-р гудамж 218 тоот Б, 219 тоот Э хашаа, байшин барьсан. Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээ авахаар 2013 онд баримт бичиг бүрдүүлж өгсөн бөгөөд Засаг даргын захирамж тухайн ондоо гарсан боловч гэрчилгээ авахад асуудал үүсэв. Кадастрын мэдээллийн санд өөр хүний нэр дээр бүртгүүлсэн тул боломжгүй гээд хүлээлгэж байна. Газар зохион байгуулагч пүрэв гарагт газар дээр нь очиж үзсэн, дараа нь өөр ажилд түр шилжсэн, дарга, кадастрын мэргэжилтэн амарсан зэргээр хариу өгөөгүй 2 сар болсон.

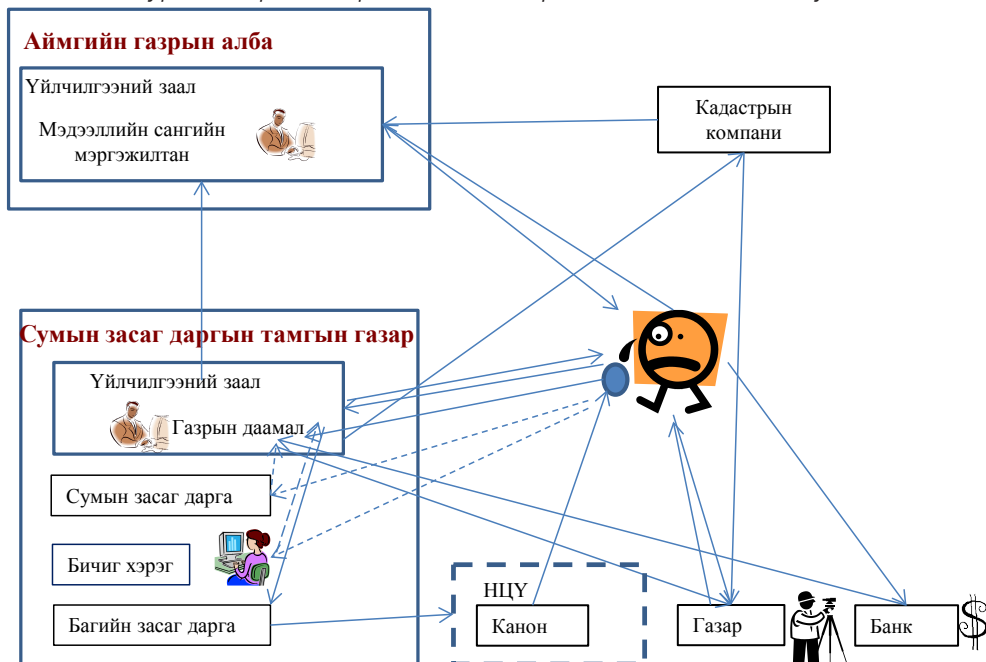
Дүүргийн иргэн үйлчилгээ авахад тулгарч буй хүндрэл, бэрхшээл

1. **Олон цонход очиж, олон удаагийн явдал болж байна.** Иргэн баримт бичиг бүрдүүлэх, гэрчилгээ авахдаа **25 орчим удаа нааш, цаашаа явдаг**. Ингэхдээ хороо, нотариат, банк, газар, кадастрын компани зэрэг гаднах 5 объект руу явж, бусад 20 нь газрын алба руу чиглэсэн байна.
2. **Баримт бичиг бүрдүүлэхэд их цаг зарцуулж байна.** Кадастрын мэдээллийн санд өөрчлөлт оруулах шаардлагагүй бол 4цаг, шаардлагатай бол хамгийн багадаа 5-8 өдрийн ажил болно. Үүний 30 орчим хувийг хүлээлт эзэлдэг. (Мэргэжилтнүүд сондгой тоотой өдөр зааланд, тэгш тоотой өдөр газар дээр очиж үзэх үйлчилгээ үзүүлдэг)
3. **Ямар нэгэн шалтгаанаар иргэдийн өргөдлийг хүлээн авахгүй хойшлуулдаг.**
4. **Үйлчилгээ авах тухай мэдээлэл хангалтгүй, бараг байхгүй.** Үүнээс

болж дээрх 2 асуудал үүсдэг. Өдөрт дунджаар 200 хүн зааланд орж ирдэг. Эдний ихэнх нь (архив, бичиг хэрэг, канон руу яваад) 2-3 удаа орж ирдэг. Гэтэл өдөрт дунджаар 22-25 өргөдөл хүлээж авч байна.

Иргэн сумын газрын даамлаас үйлчилгээ авч буй байдалд ажиглалт хийвэл;

Зураг 2. Иргэн газрын албанаас үйлчилгээ авсан нь (Сум)



Сумын иргэн үйлчилгээ авахад тулгарч буй хүндрэл, бэрхшээл

- Тухайн оны "Газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө батлагдаагүй байна" гээд иргэдээс газар шинээр эзэмших, өмчлөх өргөдөл авахгүй байх;
- Хуулинд заасан шатлалын дагуу иргэд зарим үйлчилгээг авахын тулд аймгийн газрын алба явах;(Жишээ ньГазар эзэмших эрхээ шилжүүлсэн иргэд кадастрын мэдээллийн санд өөрчлөлт оруулах)
- Кадастрын зургийн үйлчилгээ суманд байхгүй тул иргэд аймаг явах; Аймгийн төвөөс алслагдсан сумын хувьд жилд нэг удаа суманд ирэх кадастрын зургийн үйлчилгээг хүлээх;

- Багийн дарга шинэ гудамжны зохион байгуулалт хийж, хаяг олгохыг хүлээх;
- Жилдээ 1-2 удаа гарах Засаг даргын захирамж хүлээх;

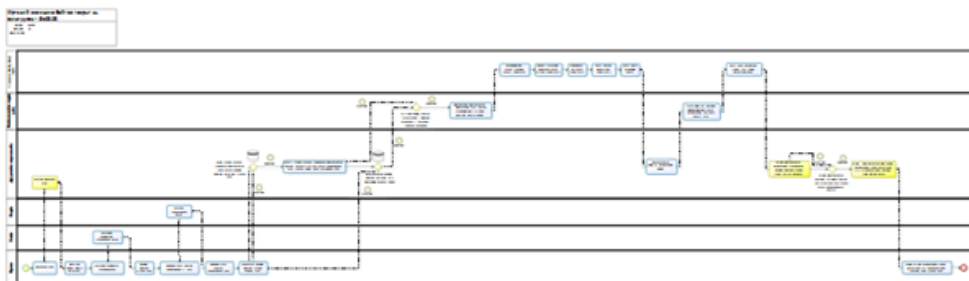
Жишээ. А аймгийн Б сумын иргэн Л нь Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг 2008 онд авсан бөгөөд Газар өмчлөх эрхийн гэрчилгээг 2014 онд авах хүсэлт гаргахад Кадастрын зураг 2009 оноос өмнө хийгдсэн тул шинэчлэх шаардлага тавьсан байна. Иргэн Л нь аймаг руу явж кадастрын зураг хийлгэх, эсвэл аймгаас жилдээ 1 удаа ирэх кадастрын үйлчилгээг хүлээх шаардлагатай болов.

Жишээ. Сумын иргэн Ц газар эзэмшихэд шаардагдах баримт бичгийг бүрдүүлж өгсөн. Багийн Засаг дарга “шинэ гудамжны зохион байгуулалт, хаяг олгох ажил хийснээр шийдвэр гарна” гэсээр 2 жил хүлээж байна.

4. ҮЙЛЧИЛГЭЭНИЙ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ДАРААЛАЛ ХИЙСЭН ПРОЦЕССЫН ШИНЖИЛГЭЭ

Жишээ болгож “Иргэний эзэмшиж байгаа газрыг нь өмчлүүлэх” үйлчилгээг авч үзье.

Процессын зураглал:



Оролцогч талууд:

1. Иргэн
2. Банк
3. Кадастрын компани
4. Хороо
5. Наториат
6. Дүүргийн газрын алба
7. Дүүргийн ЗДТГ, Засаг дарга

Үйлчилгээний шатлалын тоо: 6, Дамжлагын тоо: 28-32

Зарцуулах хугацаа: Ажлын 26-66 өдөр, дундажаар 1.5 сар байна.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

1. **Газар эзэмшүүлэх, өмчлүүлэх үйл ажиллагаанд** Засаг захиргааны нэгжийн (хороо, баг) Засаг дарга, банк, нотариат, кадастрын компани, Дүүргийн газрын алба болон газрын даамал, Нутаг дэвсгэрийн нэгжийн (дүүрэг, сум) ЗДТГ, Аймгийн ГХБХБГ, Нийслэлийн ӨХГ, Аймаг, Нийслэлийн ЗДТГ, УБЕГ¹ зэрэг **5-9 байгууллага оролцдогоос** иргэн нотариат, банк, кадастрын компани, хороо руу тус бүр нэг удаа, **газрын алба руу 10-20 удаа очиж байна.**
2. Газар эзэмшүүлэх, өмчлүүлэхтэй холбоотой нэг үйлчилгээ дунджаар **6 шат, 30-40 дамжлагаар** хийгдэж, иргэн нэг үйлчилгээ авахын тулд **1.5 сараас 3 жил** хүртлэх хугацаа зарцуулж байна.
3. Хөдөөгийн буюу алслагдсан суманд газар эзэмшихтэй холбоотой Засаг даргын захирамж жилд нэг удаа гарах тул үүнийг иргэд хүлээдэг.
4. Газрын үйлчилгээнд хийсэн процессийн шинжилгээг бусад аргатай хослуулан хийвэл үр дүнтэй юм.

АШИГЛАСАН НОМ, ХЭВЛЭЛ

1. Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль, 2002
2. Газрын тухай хууль, 2002
3. Газар эзэмших, ашиглах эрхийн гэрчилгээ олгох журам, ГХГЗЗГ-ын даргын 2008 оны 83 тоот тушаал
4. Business Process Re-engineering, Process analyzing approaches, Shin Ichiro Kavaguchi, 2014
5. Jump Start Your Process Approach, Alan J. Peterson, 2003
6. Газрын харилцааны эрх зүйн актын эмхэтгэл, Нийслэлийн газрын алба, 2011
7. Нэг цонхны үйлчилгээнд Газрын харилцааны үйлчилгээг оруулах боломж, арга зам, Швейцарын хөгжлийн агентлаг, НЦҮ төслийн тайлан, 2014

¹УБЕГ- Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар

НИЙСЛЭЛИЙН ИРГЭДЭД ГАЗАР ӨМЧЛҮҮЛЭХЭД НӨЛӨӨЛЖ БУЙ ХҮЧИН ЗҮЙЛ

Г.Тунгалагтуул

Төрийн удирдлагын магистр, Монголын Кадастрын холбоо ТББ

Хураангуй

Нийслэлийн иргэдэд газар өмчлүүлэхэд олон зүйл нөлөөлж байгаагаас ¹⁾хууль, журам, ²⁾зохион байгуулалт бүтэц, ³⁾хүний нөөцийн хүчин зүйлийг судлав.

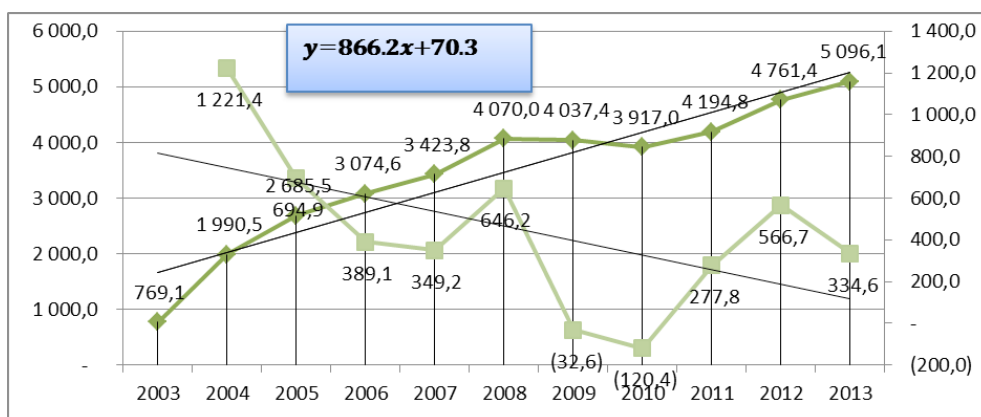
Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль (2002), ГХГЗЗГ-ын 2008 оны №83 дугаар “Газар эзэмших, ашиглах эрхийн гэрчилгээ олгох журам”-ын хэрэгжилт, газар өмчлүүлэхэд оролцогч байгууллагуудын хамтын ажиллагаа, өнөөгийн байдалд дүн шинжилгээ хийх, газар өмчлүүлэх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэгч байгууллагын хүний нөөцийн хангамжийн өнөөгийн байдалд дүн шинжилгээ хийв.

1. ХУУЛЬ, ЖУРАМ, БАРИМТЫН ШИНЖИЛГЭЭ

Газрын харилцаатай холбоотой 50 гаруй хуулиас Монгол Улсын Үндсэн хууль, Газрын тухай хууль, Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль, Иргэний хууль, Засгийн газрын тогтоол, ГХГЗЗГ-ийн шийдвэрийг эх сурвалж болгов.

Доорх гистограммд газар өмчлөл, Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх хуульд заасан хугацаа хоёрын хамаарлыг тооцов. Үүнд:

Зураг 1. Нийслэлийн газар өмчлөл 2005-2013 оны тайлан



Эх сурвалж: ГХГЗГ "2003-2013 оны Газрын нэгдмэл сангийн тайлан"

Зураг 1-аас харахад коэффициент детерминаций $R^2=0,5124$ байгаа нь загварын магадлал 51 хувьтай байна.

Регрессын аргаар газар өмчлөл, газар өмчлүүлэх хуулийн хугацааг сунгасан жил хоёрын хоорондын хамаарлын тооцож үзлээ. Регрессийн стандарт алдаа нь 930 байна. Ажиглалт, хэмжилтийн тоо $n = 11$ байна.

P-value нь 0,01324 байгаа нь өмчлөл, хугацаа хоёр хооронд хамааралтайг илэрхийлж байна. Газар өмчлөл, хугацаа хоёрын хоорондын хамаарлын регрессын бодолтыг Хавсралт-1-аас харна уу.

Энэ нь Монгол Улсын иргэнд гэр бүлийн хэрэгцээний зориулалтаар газрыг нэг удаа үнэ төлбөргүй өмчлүүлэх хугацааг дөрвөн удаа өөрчилсөн нь газар өмчлөлд хэрхэн нөлөөлж байгааг харуулж байна.

"Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай" хуулийн 41-д 2003 оны 5 дугаар сарын 1-ний өдрөөс 2005 оны 5 дугаар сарын 01-ний өдөр хүртэл дагаж мөрдөнө. Гэж заасныг:

- /Энэ хэсэгт 2005 оны 6 дугаар сарын 23-ны өдрийн хуулиар өөрчлөлт оруулсан/
- /Энэ хэсэгт 2008 оны 5 дугаар сарын 22-ны өдрийн хуулиар өөрчлөлт оруулсан/
- /Энэ хэсэгт 2012 оны 5 дугаар сарын 18-ны өдрийн хуулиар өөрчлөлт оруулсан/ онд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан.

Хуульд 2003, 2005, 2008, 2012 онд 3, 3, 5, 5-н жилээр сунгасан байна. Иргэнд гэр бүлийн хэрэгцээний зориулалтаар өмчлүүлэх хуулийн хугацааг сунгасан эхний жил бүр газраа өмчилж авсан иргэдийн тоо багасч, хугацаа дуусах жилд ихэссэн байгаа нь регрессийн шинжилгээгээр харагдаж байна. Үүнээс харахад

газар өмчлөлд хууль, тогтоомж ихээхэн нөлөөлж байгаа нь тодорхой харагдаж байна.

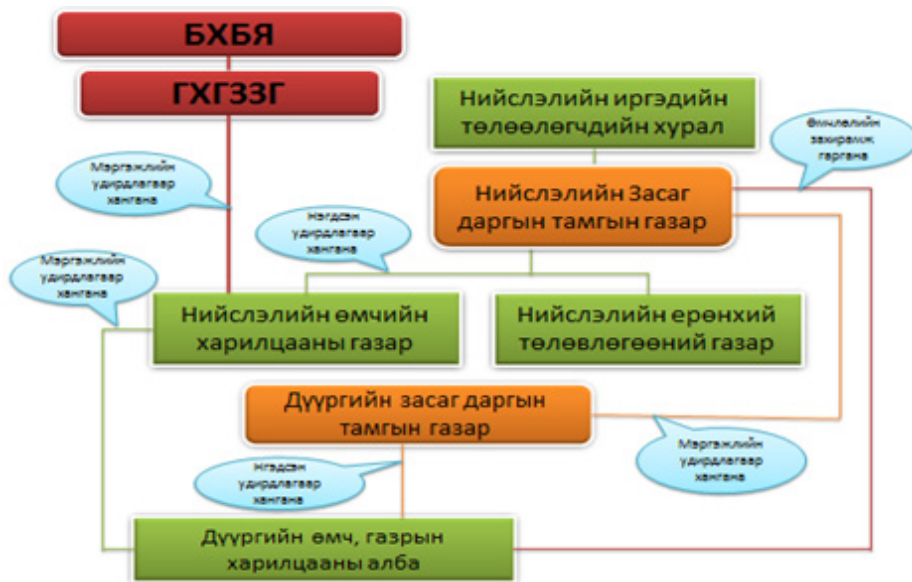
2. ГАЗРЫН АЛБАНЫ ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТ БҮТЦИЙН ШИНЖИЛГЭЭ

Газрын харилцаатай холбоотой Газрын тухай хууль, Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуульд заасан зохион байгуулалт бүтэц, төрийн захиргааны төв байгууллагын зохион байгуулалт бүтэц, НЗДТГ-ын зохион байгуулалт бүтэц, ДЗДТГ-ын зохион байгуулалт бүтцийг эх сурвалж болгов.

Газрын харилцааны үйл ажиллагааг иргэдэд хүргэхийн тулд улс, аймаг, нийслэл, дүүрэг, сумын төвшинд Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулинд заасан зохион байгуулалт бүтэц, ажлын чиг үүргийг тусгав.

Газар өмчлүүлэх үйл ажиллагаанд оролцоч төрийн байгууллагууд нь БХБЯ, ГХГЗЗГ, НЕТГ, НӨХГ, дүүргийн ӨГХА байна. Эдгээр төрийн захиргааны байгууллагуудын хамтын ажиллагаа, хоорондын уялдаа холбоог зураглан дүрслэв.

Зураг 2. ГХГЗЗГ, НЕТГ, НӨХГ-ын зохион байгуулалтын уялдаа (одоо)



Эх сурвалж: Судлаач.

Зураг 2-оос харахад газар өмчлүүлэх үйл ажиллагаанд найман байгууллагын оролцоотойгоор нийслэлийн иргэдэд газар өмчлүүлж байна.

Зураг 3. Газрын харилцааны үйл ажиллагааны удирдлага



Эх сурвалж: Судлаач.

Эдгээр байгууллагуудын хоорондын хамтын ажиллагаа нь төлөвлөх, зохион байгуулах, хэрэгжүүлэх гэсэн үндсэн гурван үйлчилгээг иргэнд үзүүлж байна.

Нийслэлийн газар нутгийг өмчлүүлэх үйл ажиллагааг НЕТГ төлөвлөж, НӨХГ зохион байгуулж, дүүргийн ӨГХА хэрэгжүүлэн ажиллаж байна. Эдгээр гурван байгууллагыг нэгдсэн удирдлага нь нийслэл, дүүргийн Засаг даргын тамгын газар, мэргэжил арга зүйгээр хангах төрийн захиргааны байгууллагууд БХБЯ, ГХГЗЗГ, НӨХГ-ууд ханган ажиллаж байна.

Газрын харилцааны зохион байгуулалт бүтцийн хувьд мэргэжил арга зүйгээр хангах байгууллага болох төрийн захиргааны төв байгууллага нь нийслэлийн газрын алба ажлын үр дүнгийн гэрээг дүгнэхэд оролцох боломжгүй. Нийслэл, дүүргийн ЗДТГ-ын харъяа албаны үр дүнгийн гэрээ байгуулж, дүгнэж байгаа нь тус газрын харилцааны мэргэжлийн байгууллагыг нийслэл, дүүргийн ЗДТГ-ын харъяа байгууллагаас хараат болгож, улс төрийн харъяалалаас ангид байлгаж чадахгүй байна.

Хүснэгт 1. Газар ашиглалтыг төлөвлөх, өмчлүүлэх үйл ажиллагаанд оролцогч тал

Байгууллага	Өмчлүүлэх газрыг төлөвлөх	Өмчлүүлэх үйл ажиллагааг зохион байгуулах
УИХ		- Хууль - Тогтоол
ЗГ		Тогтоол
БХБЯ		Тушаал
ГХГЗЗГ	Тушаал	- Тушаал - Журам
УБЕГ		Үл хөдлөх хөрөнгийн гэрчилгээ бичиж өгөх;
НИТХ	- Шийдвэр - Газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөө хянах; - Хот байгуулалтыг баталгаажуулах;	
НЗД	Газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөө баталгаажуулах;	Газар өмчлүүлэх захирамжийг батална;
НЗДТГ	Газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөө зохион байгуулах;	Өмчлүүлэх захирамжийн төслийг хянах;
НЕТГ	- Хот байгуулалтыг боловсруулах; - Иргэнд өмчлүүлэх газрыг төлөвлөх;	
НӨХГ		- Өмчлүүлэх захирамжийн төслийг хянах; - Иргэнд өмчлүүлэх газрыг зохион байгуулах;
ДӨГХА	Дүүргийн тухай жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө боловсруулах;	- Иргэнд газар өмчлүүлэх захирамжийн төсөл боловсруулах; - Иргэний ирүүлсэн бичиг баримтыг хянах;

Эх сурвалж: Судлаач

Нийслэлийн газар нутгийг өмчлүүлэх үйл ажиллагаанд оролцогч талуудын хоорондын уялдаа холбоо хамтын ажиллагааг харуулж байна. Эдгээр төрийн захиргааны байгууллагын зохион байгуулалт бүтэц, хоорондын уялдаа холбоо, улсын нэгдсэн бодлого зэрэг нь газар өмчлүүлэх үйл ажиллагаанд нөлөөлж байна гэж үзэж болно.

3. ГАЗРЫН ХАРИЛЦААНЫ ХҮНИЙ НӨӨЦИЙН ШИНЖИЛГЭЭ

Нийслэлийн Өмчийн харилцааны газрын харъяа дүүргийн Өмч, газрын албаны таван ажлын байрны тодорхойлолт, ажил үүргийн хуваарь, иргэдэд үйлчилгээ үзүүлж буй бодит байдлыг харьцуулав.

Нийслэлийн Өмчийн харилцааны газар нь 2013 оноос эхлэн Газрын харилцаа, геодези зураг зүйн газрын дарга болон Нийслэлийн Засаг даргын 2013 оны хамтарсан А-19/А-24, А-83/А-394 дүгээр тушаал, захирамжаар тус газрын дүрэм, бүтэц, орон тооны дээд хязгаарыг батлан 11 хэлтэс, есөн дүүрэгт албатай, нийт 300 ажилтан албан хаагчтайгаар ажиллаж байна.

Нийслэлийн Өмчийн харилцааны газрын харъяа дүүргийн Өмч, газрын албаны таван ажлын байрны тодорхойлолт, ажил үүргийн хуваарийг харьцуулан, газрын үйлчилгээг иргэдэд хүргэж буй ажилтнуудын үүргийн давхардал, ажлын ачааллыг судлав.

Хүснэгт 2. Ажлын байрны тодорхойлолтын харьцуулалт

Үйлчилгээ	Хариуцах ажилтан	Ажлын байрны тодорхойлолтын иргэдэд үйлчлэхтэй холбоотой үйл ажиллагаа
Газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах	Газар зохион байгуулагч	Газар эзэмших, ашиглах эрхийн гэрчилгээний хугацаа сунгах, бусдад эрх шилжүүлэх, шинээр олгох, газар эзэмших хугацааг дуусгавар болгох, эрхийн гэрчилгээ хүчингүй болгох зэрэг асуудлаар газар дээр хэмжилт хийх, бичиг баримттай танилцах, санал боловсруулж, эрх бүхий зөвлөлөөр хэлэлцүүлэхэд бэлтгэх, гарсан шийдвэрийг хэрэгжүүлэх; Дүүргийн ЗД-ийн захирамжаар газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах шийдвэр гаргахад газрын хилийн цэгүүдийг тэмдэгжүүлэх, давхцыг шалгаж баталгаажуулах, газар эзэмших, ашиглах гэрээ байгуулж гэрчилгээ олгоно;
Газар өмчлөх	Өмч, газрын асуудал хариуцсан мэргэжилтэн	1. Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн хэрэгжилтийг дүүргийн нутаг дэвсгэрт зохион байгуулах, хяналт тавих; 2. Газар өмчлөх иргэний хүсэлтийг хүлээн авч, хуульд заасны дагуу өмчлөх эрхтэй эсэхийг шалгах, газар дээр нь очиж тулгах, газар өмчлөх эрхтэй эсэх нь тогтоогдвол захирамжийн төсөл боловсруулж, НЗД-д уламжлах, захирамжийн дагуу шийдвэр бичиж, газрын төлөв байдал, чанарын улсын хянан баталгаа, кадастрын зургийн хамт иргэнд хүлээлгэж өгөх; 3. Иргэн, хуулийн байгууллагад газар өмчлөлтэй холбоотой лавлагаа гаргаж өгөх; 4. Өмчлөлийн нэгж талбарын давхардал, тухайн иргэн нэг удаа үнэгүй өмчилсөн эсэхийг дүүргийн газар өмчлөлийн мэдээллийн сангийн хэмжээнд шалгах;
Кадастрын мэдээллийн сан	Газар зохион байгуулагч Кадастрын мэргэжилтэн	Дотоодын хэрэгцээ болон иргэн хуулийн этгээдэд кадастрын зургаар үйлчилнэ; Газрын мэдээллийн санд шинээр зураг оруулах, өөрчлөлт хийх, иргэд хуулийн этгээдэд кадастрын зурган мэдээллээр үйлчлэх;
Архивын лавлагаа	Архив бичиг хэрэг	Иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын хүсэлтээр архивын лавлагаа өгөх; Байгууллага, иргэдэд архивын баримт ашиглуулах, хуулбарлаж өгөх;

Эх сурвалж: Нийслэлийн өмчийн харилцааны газрын ажлын байрны тодорхойлолтоос түүвэрлэв.

Газрын бодлогыг хэрэгжүүлэгч Баянзүрх, Хан-Уул дүүргийн боловсон хүчний хүрэлцээ, хангамжийн талаарх мэдээллийг хүснэгт 3-т оруулав. Үүнд:

Хүснэгт 3. Дүүргийн Өмч, газрын харилцааны албаны орон тоо (2013)

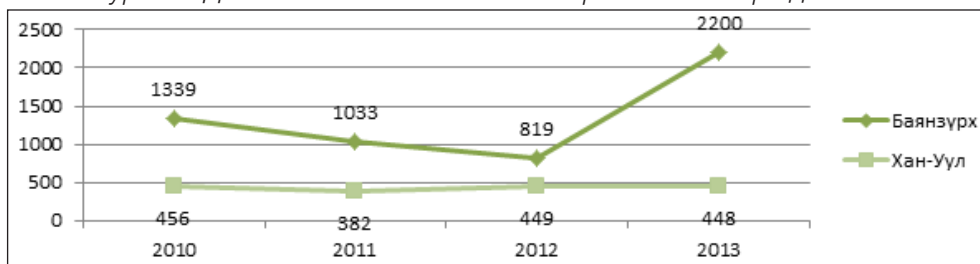
№	Албан тушаал	ХУД	БЗД
1	Дарга	1	1
2	Өмчийн асуудал хариуцсан мэргэжилтэн	2	3
3	Газар зохион байгуулагч	4	7
4	Кадастрын мэргэжилтэн	1	1
5	Төлбөрийн байцаагч	2	2
6	Архив, бичиг хэргийн ажилтан	1	1
7	Нэг цонхны мэргэжилтэн	-	2
	Бүгд	11	16

Эх сурвалж: ДӨГА-ны ажлын байрны тодорхойлолт

Үүнээс ХУД-ын нийт хүн амын 8,27 хувь нь газраа өмчилж авсан, БЗД-ын нийт хүн амын 7,87 хувь газраа өмчилж авсан. Үүнийг нийт газар нутагтай харьцуулвал ХУД-гийн нийт газар нутгийн 1,2 хувийг, БЗД-гийн нийт газар нутгийн нэг хувийг өмчлүүлээд байна.

Баянзүрх, Хан-Уул дүүргийн өмч, газрын харилцааны албаны иргэнд газар өмчлүүлсэн үйл ажиллагааг 2013 оны байдлаар авч үзвэл:

Зураг 4. ДӨГХА-ын 2010-2013 оны газар өмчилсөн иргэдийн тоо



Эх сурвалж: БЗД, ХУД-ын ӨГХА-ын гэр бүлийн хэрэгцээний зориулалтаар өмчлүүлсэн тайлан (2010-2013)

БЗД, ХУД-ийн ӨГХА-ын ажлын байрны тодорхойлолтын дагуу мэргэжилтэнд ноогдох иргэдийн тоо, жилд баталсан захиражмийн тоотой харьцуулан ажлын ачааллыг тооцож үзвэл.

БЗД-ын ӨГХА-ны нэг хүнд ноогдох ачааллыг тооцож үзвэл

$$N = 2200 / 3 = 733 \text{ иргэн (2)}$$

(нэг мэргэжилтэнд ноогдох хүний тоо)

Үүнээс ажлын цагийг тооцон нэг өдөрт үйлчлүүлэх хүний тоог гаргавал:

2013 онд ажлын 233 өдөр (1864 цаг) ажилласан байна. Үүнийг нийт 2013 онд өмчлүүлсэн захирамжийн тоонд харьцуулбал:

$n_{(БЗД)} - 733/233 - 3,14 \approx 3$ захирамж (3)
(нэг мэргэжилтэн өдөрт дунджаар гаргасан захирамжийн тоо)

$n_{(ХУД)} - 224/151 - 1,48 \approx 1$
(нэг мэргэжилтэн өдөрт дунджаар гаргасан захирамжийн тоо)

Дүүргийн ӨГХА-ны өмч, газрын асуудал хариуцсан мэргэжилтний ажлын байрны тодорхойлолтод заасан ажлын зөвхөн нэг ажлыг гүйцэтгэсэн байдлыг 2013 оны байдлаар авч үзлээ. Үүнээс үзвэл өмч, газрын асуудал хариуцсан мэргэжилтний ачаалал их байна.

ДҮГНЭЛТ

1. Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 41-д гэр бүлийн хэрэгцээн нэг удаа үнэ төлбөргүй өмчлүүлэх үйл ажиллагааг 3,3,5,5-н жилээр сунгасан нь газар өмчлүүлэх үйл ажиллагаанд (P-value нь 0,01324) нөлөөлж байна.
2. Газар өмчлүүлэх үйл ажиллагааг төрөөс төлөвлөх, зохион байгуулах, хэрэгжүүлэх гэсэн гурван үйл ажиллагааны хүрээнд явуулж байна. Газар өмчлүүлэх үйл ажиллагааг НЕТГ (төлөвлөх), НӨХГ (зохион байгуулах), ДӨГХА (хэрэгжүүлэх) байгууллагуудын нэгдсэн удирдлага нь Нийслэл, дүүргийн Засаг даргын тамгын газар, мэргэжил арга зүйгээр хангах байгууллага нь БХБЯ, ГХГЗЗГ, НӨХГ –ууд байгаа нь шат дамжлага үүргийн давхардал их байна.
3. 2013 онд баталсан газар өмчлүүлэх захираж БЗД-т 2200 ш, ХУД-т 448 ш баталсан бол үүнийг нийт өмчийн асуудал хариуцсан мэргэжилтэний орон тоо, судалгааны онд ажилласан өдөр зэрэгт харьцуулахад өдөрт дунджаар БЗД 3, ХУД 1 захирамжийг баталсан нь ажлын байрны тодорхойлолтой харьцуулбал ажлын ачаалал их байна.

СУДАЛГААНЫ САНАЛ

1. ГХГЗЗГ-ын 2008 оны №83 дугаар “Газар эзэмших, ашиглах эрхийн гэрчилгээ олгох журам”-аар тушаалд хотын суурьшлын бүсийн газарт газар өмчлүүлэх захирамжийг Нийслэлийн Засаг дарга батлах нь шат, дамжлага нэмэгдүүлж байна. Үүнд өөрчлөлт оруулж Дүүргийн Засаг дарга хот төлөвлөлтийн дагуух газарт газар өмчлүүлэх боломжтой юм.
2. Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулинд хугацаа оруулсан нь хуулийн хугацаа дуусах жилд эрэлт нэмэгдэх нөхцөл бүрдүүлж байна. Үүнийг журмаар зохицуулах боломжтой байна.
3. Дүүргийн ӨГХА-ны ажлын ачааллыг багасгахын тулд Кадастрын мэргэжилтний орон тоог нэмэгдүүлж, газар өмчлүүлэх ажлыг иргэдэд нээлттэй мэдээллийн хэрэгслээр ил тод болгож ажлын байранд ажил үйлчилгээ үзүүлэх самбаруудыг байршуулах боломжтой юм.

ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ

- Газрын харилцааны хууль тогтоомжийн эмхтгэл. (2006).
- (2014 оны 12 24). <http://rtcc.mrt.gov.mn/>: <http://rtcc.mrt.gov.mn/>-ээс Гаргасан
- <http://www.ubstat.mn/StatTable=45>. (2015 оны 01 07). <http://www.ubstat.mn/StatTable>
- <http://www.zamynuudds.mn>. (2015 оны 1 20). <http://www.zamynuudds.mn>: <http://www.zamynuudds.mn>-ээс Гаргасан
- legalinfo.mn. (2014 оны 12 20). *legalinfo.mn-ГАЗРЫН ТУХАЙ Шинэчилсэн найруулга*. legalinfo.mn.-ээс Гаргасан
- legalinfo.mn. (2014 оны 12 20). *legalinfo.mn-МОНГОЛ УЛСЫН ИРГЭНД ГАЗАР ӨМЧЛҮҮЛЭХ ТУХАЙ(1)*. legalinfo.mn.-ээс Гаргасан
- Амархүү, О. (1997). *Байгаль орчныг хамгаалж ёс зан заншил, хууль цааз*.
- Батгэрэл, Л. (2008). *Инновацийг идэвхижүүлэх*. Эрдэнэт.
- Батсүх, Ш., & Амарсанаа, Ж. (2005). *Газар, удирдлага, эрх зүй*. Улаанбаатар.
- ГХГЗЗГ. (2004). *Газрын нэгдмэл сангийн тайлан*.
- ГХГЗЗГ. (2003). *Газрын нэгдмэл сангийн тайлан*.
- ГХГЗЗГ. (2005). *Газрын нэгдмэл сангийн тайлан*.
- ГХГЗЗГ. (2006). *Газрын нэгдмэл сангийн тайлан*.
- ГХГЗЗГ. (2007). *Газрын нэгдмэл сангийн тайлан*.
- ГХГЗЗГ. (2008). *Газрын нэгдмэл сангийн тайлан*.
- ГХГЗЗГ. (2009 №1). *Газрын харилцааны сэтгүүл*. УБ.
- ГХГЗЗГ. (2009). *Газрын нэгдмэл сангийн тайлан*.
- ГХГЗЗГ. (2010). *Газрын нэгдмэл сангийн тайлан*.
- ГХГЗЗГ. (2011). *Газрын нэгдмэл сангийн тайлан*.
- ГХГЗЗГ. (2012). *Газрын нэгдмэл сангийн тайлан*.
- ГХГЗЗГ. (2013). *Газрын нэгдмэл сангийн тайлан*.
- ГХГЗЗГ. (2014). *Газар зохион байгуулалт-60*.
- ГХГЗЗГ. (2014). *Газрын нэгдмэл сангийн тайлан 2013*. Улаанбаатар.
- Ерофеев, Б. (1994). *Земельное право России*. 121 дэд талд.
- Жаргал, Г. (2013). *Монгол Улсын газрын бодлого, удирдлага*. Улаанбаатар.
- Жаргал, Г., Уянга, М., & Солонго, Д. (2014). *Газар баялгаас өмч үүсгэх арга*. Улаанбаатар.
- Мөнхтөр, Л., & Ганхуяг, Р. (2010). *Хот суурины газрын харилцааны салбарын засаглалын үнэлгээ*. Улаанбаатар.
- Пүрэвсүрэн, Г. (2000). *Газрын менежментийн онолын үндэс*. УБ.
- Смит, А. (2011). *Үндэстнүүдийн баялаг*.
- Сэнгэдорж, Т. (1997). *Газрын харилцааны эрх зүйн зохицуулалт*.
- хороо, М. У. (2014 оны 9 20). <http://www.nso.mn/>. <http://www.nso.mn/>.-ээс Гаргасан
- Хууль. (2002 оны 1 6). <http://www.legalinfo.mn/law/details/367?lawid=367>. <http://www.legalinfo.mn/law/details/367?lawid=367>.-ээс Гаргасан
- Чинзориг, Б., & Батсүх, Ш. (2007). *Сайн газрын харилцаа, түүний эдийн засгийн хөгжилд гүйцэтгэх үүрэг*. Улаанбаатар.
- Энхмэнд, С. (2010). *"Монгол Улсын газрын эрх зүйн үндсэн асуудлууд"*. УБ.
- Эрнандо, д. (2004). *Капиталын нууц*. УБ.

ГАЗАР ӨМЧЛӨЛД ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДАЛ

С.Сайнбаяр, М.Ариунсэлэнгэ

ХААИС, Агроэкологийн сургууль

Хураангуй:

Монгол улсын Үндсэн хуульд газрыг зөвхөн Монгол улсын иргэн өмчлөхийн зэрэгцээ газрыг эзэмших, ашиглах эрх байхаар заасан байдаг. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын хүрээнд 2002 онд батлагдан гарч 2003 оны 5 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хэрэгжиж буй “Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай” хуулийн дагуу зөвхөн Монгол иргэн газар өмчлөх эрхээр хангагдсан. Энэхүү газар өмчлөх эрх нь олон улсын жишигт нийцсэн, захиран зарцуулах эрх бүхий сонгодог эрх гэж үзэж болно. Өнөөдөр монгол улсад тус хуулийн хэрэгжилт удаашралтай байгаа ба энэ асуудал орон нутагт төдийлөн сайн хэрэгжихгүй байгаа, иргэд хувийн өмч хөрөнгөтэй болох хүсэлтэй боловч ямар шалтгаан нөхцөлийн улмаас хуулиар олгосон өмчтэй болох эрхээ эдэлж чадахгүй байгаа, иргэдийн газар өмчлөх үйл явц хэрхэн явагдаж буй, газар өмчлөхөд ямар ямар хүндрэл, бэрхшээл үүсдэг, түүнд тулгамдаж буй асуудлуудад судалгаа явуулан дүн шинжилгээ хийж ямар хүндрэл, бэрхшээл, асуудлууд гардагыг онол арга зүйн хувьд тодорхой судалж, шинжлэх ухааны талаас нь үнэлэлт дүгнэлт өгөх шаардлага тулгарч байна.

Түлхүүр үг: Газар өмчлөлийн тулгамдаж буй асуудал, түүнийг шийдвэрлэх арга зам

Оршил: Монгол улсад иргэндээ газар өмчлөх эрхийг нээж өгсөн нь 1992 оны шинэ үндсэн хуулийн нэгэн том шинэчлэл байсан бөгөөд Монгол улсад Газар өмчлөлийн тухай хууль 2003 оноос хэрэгжиж эхэлсэнтэй холбогдуулан газар өмчлөлийн эрх зүй нь шинэ тутам хөгжиж буй асуудал юм. Монгол улсад газар өмчлөх хууль баталж, хэрэгжиж эхэлснээс хойш даруй 12 жил өнгөрч, энэ хугацаанд ард иргэдийн газар өмчлөх сонирхол нь зөвхөн Улаанбаатар хот болон бусад зах зээлд ойрхон хот суурин, суурьшлийн бүсэд байна. Өнөөгийн Улаанбаатар хотыг тойрсон их гэр хороолол бол орон нутгаас нүүн шилжин ирсэн иргэд мөн хотын иргэд өөрсдөө газар өмчлөн авсанаар их гэр хороолол үүсээд байгаа билээ.

Харин хөдөө орон нутагт энэ үйл явц удаашралтай ард иргэд нь газраа өмчлөх сонирхол бага байна. Монголын газар зохион байгуулагчдын холбоо, Газар

өмчлөлийг дэмжих төв судлаач доктор С.Сайнбаяр, магистр Э.Ариунсэлэнгэ нар хийсэн судалгааны үр дүнд газар өмчлөл хангалтгүй байгаа Говь-Алтай аймгийг сонгон авч судалгаа хийсэн болно.

Судалгааны ажлыг 2011 оноос 2014 он хүртэл хугацаанд Говь-Алтай аймаг, Есөнбулаг сумын хэмжээнд гүйцэтгэв.

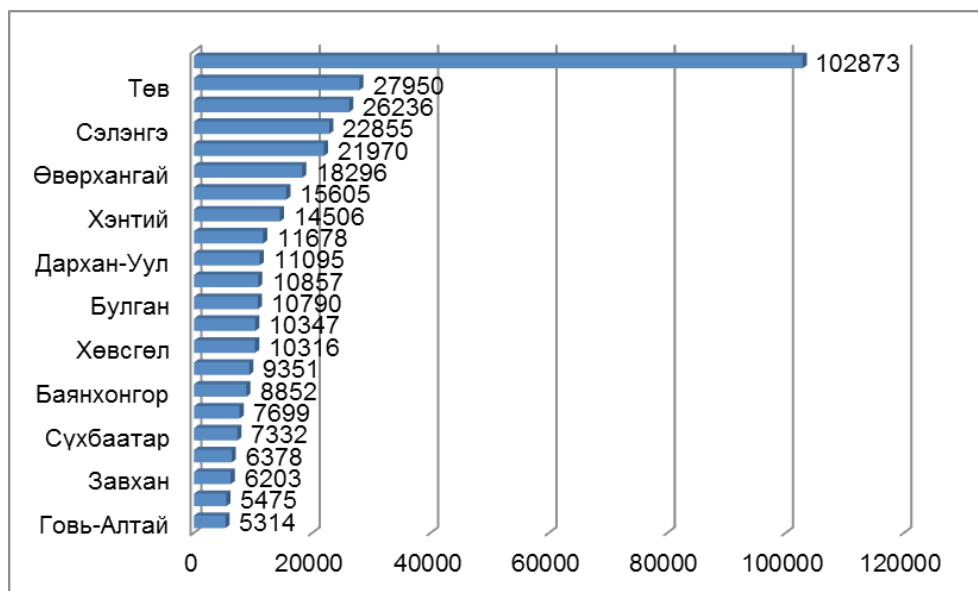
Газар өмчлөлийн эрхзүйн үндэс нь 2002 онд батлагдан гарч 2003 оны 5 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хэрэгжиж буй "Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай" хууль, "Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай" хууль, "Газрын тухай хууль" –иар зохицуулагдаж байна.

"Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай" хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш буюу 2003 оны 05 дугаар сарын 01-ний өдрөөс 2013 оны жилийн эцсийн байдлаар улсын хэмжээнд нийт 371978 иргэн 40419.9 га газрыг өмчилж авсан байна.

Нийт газар өмчилж авсан иргэдийн тоог тухайн нутаг дэвсгэрийн хүн амын тоотой харьцуулбал:

- Аймгийн хэмжээнд 16,78 хувь
- Нийслэлийн хэмжээнд 8,12 хувь
- Улсын хэмжээнд нийт иргэдийн 12,96 хувь нь газраа өмчилж авсан байна.

График 1. Улсын хэмжээнд газар өмчилж авсан иргэдийн тоо, 2013 он



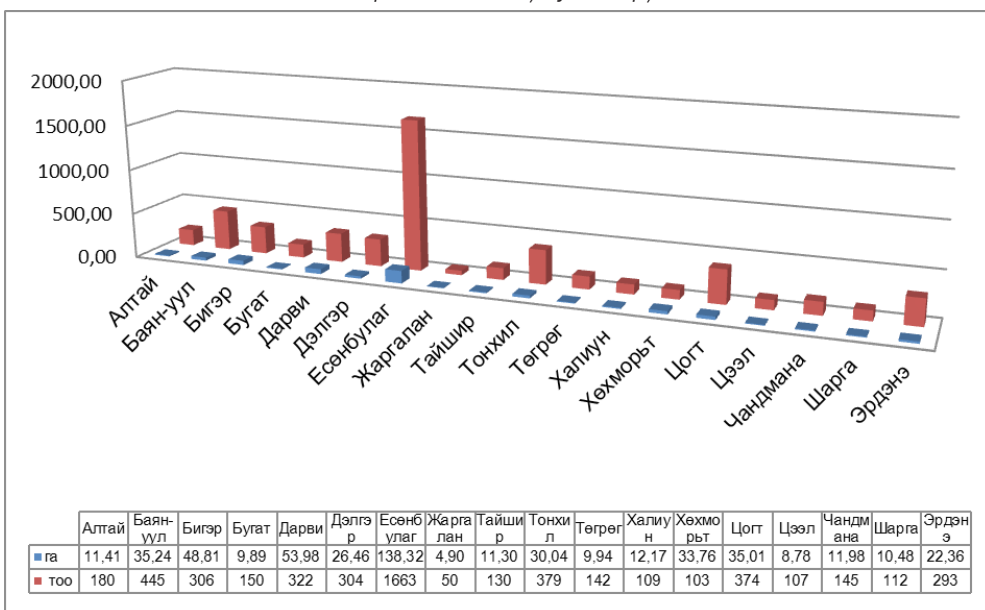
"Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай" хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш буюу 2003 оны 05 дугаар сарын 01-ний өдрөөс 2013 оны жилийн эцсийн

байдлаар Говь-Алтай аймгийн хэмжээнд нийт 5314 иргэн 514.84 га газрыг өмчилж авсан байна.

Нийт газар өмчилж авсан иргэдийн тоог тухайн нутаг дэвсгэрийн хүн амын тоотой харьцуулбал:

- Есөнбулаг сумын хэмжээнд 8,73 хувь
- Аймгийн хэмжээнд нийт иргэдийн 9,39 хувь нь газраа өмчилж авсан байна.

График 14. Говь-Алтай аймгийн газар өмчлөгч иргэдийн тоо, өмчилсөн газрын хэмжээ /сумдаар/



Газар өмчлөлийн талаар иргэд, байгууллагаас авсан судалгааны үр дүн

1.1.1. МЭРГЭЖЛИЙН АЖИЛЧДААС АВСАН САНАЛ АСУУЛГЫН НЭГДСЭН ДҮН

($\Sigma = 50$)

Үүнд: Газрын харилцаа, барилга хот байгуулалтын газрын Газрын асуудал хариуцсан 5 мэргэжилтэн, 18 сумын газрын даамал, 18 сумын бэлчээрийн мэргэжилтэн, аймгийн нотариат, улсын бүртгэлийн хэлтэсийн 5 хөрөнгийн эрхийн Улсын бүртгэгч зэрэг нийт 50 мэргэжилтэнээс санал асуулга аван нэгтгэсэн болно.

Эрхэлдэг ажил

№		Хувь
1	ГХБХБГазрын мэргэжилтэн	10,0
2	Газрын даамал	36,0
3	Улсын бүртгэгч	10,0
4	Бэлчээрийн мэргэжилтэн	36,0
5	Аймгийн нотариат	2
6	бусад	8,0

1. Та Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх хуулийн хугацааг хэдэн жил байвал тохиромжтой гэж үзэж байна вэ?

№		Хувь
1	5	4,0
2	10	6,0
3	Хугацаагүй	90,0

2. Та Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлэх газрын хэмжээг хангалттай гэж үзэж байна уу?

№		Хувь
1	бага	12,0
2	их	30,0
3	хангалттай	58,0

3. Та Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлэх газрын зориулалтыг тохиромжтой гэж үзэж байна уу?

№		Хувь
1	Тийм	64,0
2	Үгүй	20,0
3	мэдэхгүй	16,0

4. "Сумын тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө"-г боловсруулах хугацаа журманд зааснаар 5-6 сарын хугацаатай байдаг. Энэ нь төлөвлөгөө боловсруулахад хангалттай хугацаа гэж та үзэж байна уу.

№		Хувь
1	бага	74,0
2	их	12,0
3	хангалттай	14,0

5. "Хот тосгон бусад суурин газрын газрын төлөв байдал чанарын улсын хянан баталгаа"-ны үр дүнг газар зохион байгуулалтын төлөвлөлтөнд ашиглаж байгаа эсэх

№		Хувь
1	тийм	10,0
2	үгүй	84,0
3	заримдаа	6,0

6. Сумын тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө"-г боловсруулахад доорхи жагсаалтаас алийг нь хамт боловсруулах шаардлагатай гэж үзэж байна?

№		Хувь
1	дэд бүтэц, шугам сүлжээ	22,0
2	төсөв, санхүү	8,0
3	бүгд	70,0

1.1.2. ИРГЭДЭЭС АВСАН САНАЛ АСУУЛГЫН НЭГДСЭН ДҮН

($\Sigma = 300$)

Есөнбулаг сумын 6 багаас нийт 300 иргэнээс судалгаа авсан. Үүнд нэг багаас 50 иргэний саналыг түүвэрлэх маягаар авч боловсруулсан болно.

Эрхэлдэг ажил

№		Хувь
1	Төрийн үйлчилгээний ажилтан	11,2
2	Хувиараа болон хувийн компанид ажиллагсад	30,0
3	Оюутан	1,0
4	Ажилгүй	17,5
5	Цагдаа, шүүх, прокурорын байгууллагад ажиллагсад	1,7
6	Тэтгэвэрт	10,8
7	Ажилчин (жолооч, худалдагч, тогооч, барилгачин г.м)	14,6
8	Ня-бо, санхүү, эдийн засгийн мэргэжилтнүүд	2,5
9	Төрийн захиргааны байгууллагад ажиллагсад	2,1
10	Малчин	8,6

1. Та газар өмчлөх асуудлаар энэ байгууллагад хэд дэх удаагаа хандаж байна вэ?

№		Хувь
1	Анхны удаа	42,1
2	2-3 удаа	43,8
3	4-аас дээш удаа	14,2

2. Газрын зөвшөөрөл олгох тухай мэдээллийг газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнөөс авч чаддаг уу?

№		Хувь
1	тийм	12,0
2	үгүй	50,0
3	мэдэхгүй	38,0

3. Хаана, ямар зориулалтаар газар олгох тухай мэдээллийг хэрхэн олж авдаг вэ? (1-2 хариулт сонгож болно)

№		Хувь
1	Төрийн байгууллагын холбогдох ажилтнуудаас	9,0
2	Олон нийтийн хэвлэл мэдээлэлээс	2,0
3	Найз нөхөд, танил талаасаа	19,0
4	Хууль тогтоомж, бичиг баримтаас	24,0
5	Өөр хаанаас _____	6,0
6	Олж авч чаддаггүй	16,0
7	Энэ талаарх мэдээлэл нээлттэй биш	24,0

4. Газар өмчилж авах боломж ямар байна вэ?

№		Хувь
1	Шаардагдах материалаа бүрдүүлж чадвал хүн болгон газартай болох боломжтой	40,6
2	Шаардагдах материалыг бүрдүүлсэн ч газартай болж чадахгүй байна	21,5
3	Хөрөнгө мөнгөтэй л бол газар өмчилж авч байна	23,3
4	Танил талтай нь газар өмчилж авч байна	14,6

5. Та дараах эрхээ хэр эдэлж байна вэ? /Мөр бүрт хариулна уу/

№		Хангалттай сайн эдэлж байгаа	Тодорхой хэмжээнд эдэлж байгаа	Эрхээ эдэлж чадахгүй байна	Хэлж мэдэхгүй байна	Дундаж утга
1	Газрын эрхээ баталгаажуулах	25,8	46,1	11,1	17,0	1,8
2	Иргэн бүр өөрийн өмчийн газартай байх	35,0	36,4	10,0	18,6	1,6
3	Өв залгамжлуулах	14,4	32,2	12,4	41,1	1,9
4	Өөрийн газар дээр аж ахуй эрхлэх, үр ашгийг нь хүртэх	16,0	32,0	10,2	41,7	1,9
5	Бусдад түрээслүүлэх	13,5	28,5	11,5	46,5	1,9
6	Банкинд барьцаалах, санхүүгийн эх үүсвэр олж авах	17,3	30,3	13,0	39,4	1,9

6. Газар өмчилж авах эрхээ баталгаажуулахад албан байгууллагад тушааж буй төлбөр хураамжийн хэмжээ ямар байна вэ?

№		их	бага	боломжийн
1	Газрын алба, Газрын даамал	73,0	16,0	11,0
2	Улсын бүртгэлийн хэлтэс	25,0	46,0	29,0
3	Нотариатын салбар	74,0	10,0	16,0

7. Хэрвээ та газар өмчилж аваагүй бол ямар шалтгаанаас болж газар өмчилж аваагүй вэ?

№		Хувь
1	дэд бүтэц, шугам сүлжээ	38,0
2	Газрын даамалын хүнд суртал	21,0
3	Газар олголтын талаарх мэдлэг, мэдээлэл байхгүй	41,0

Газар өмчилж авахгүй байгаа шалтаан нь:

- "Сумын тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө" иргэдэд нээлттэй, ил тод бус;
- "Сумын тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө"-нд иргэд саналаа бага өгдөг;
- Иргэдийн дийлэнх нь инженерийн шугам сүлжээ бүхий газарт газар авах сонирхолтой;
- Шинээр олгохоор төлөвлөсөн газарт дэд бүтэц, цахилгаан, ус байхгүй нийтийн тээвэр явдаггүйн улмаас иргэд сонирхдоггүй байна;
- Нээлттэй хаалганы өдөр жилд 2-3 удаа зохион байгуулагдахаас бусдаар иргэдэд хууль эрх зүйн зөвлөгөө, газар олголт, төлөвлөгөөний танилцуулга хийгддэггүй байна;

Шинэ суурьшлийн бүсэд газар олголт хийхэд иргэд цахилгааны шугам сүлжээ холбогдсон газар авах сонирхолтой байдаг, харин Цахилгааны шугам сүлжээний газар нь иргэд суурьшсан газарт цахилгааныг нь холбоно гэсэн шаардлага тавидаг байна.

Түүнчлэн иргэдийн өмчилж авсан газрын үнэ нь иргэдийн амьжиргааг газар-үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй болгох замаар дээшлүүлэх гэсэн газрын шинэтгэлийн бодлогын гол зорилтыг хангах эдийн засгийн хөшүүрэг болж чадахгүй байна.

Мөн газрыг эдийн засгийн эргэлтэд оруулж улс орны хөгжлийг дэмжих, иргэд өмчийн газраа банк, банк бус санхүүгийн байгууллагад барьцаалах, худалдах зэрэг харилцаанд төрөөс тогтоосон үнэ нь харгалзах үнэ болж чадахгүй байгаа бөгөөд энэ үнээс газрын төлбөр, татвар ногдуулж байгаа нь шударга, эрх тэгш татварын системийн зарчимтай нийцэхгүй байгаа юм.

Зорилтот бүлгүүдээс авсан судалгааны үр дүнгээс авч үзэхэд:

- Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх хуулийн хугацааг хугацаагүй байнгын болгох;
- Аймаг, сумын газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөг хэдэн сар бус бүтэн жилээр иргэдээс санал авах дэд бүтэц, шугам сүлжээний тооцоо судалгаа хийх зэргээр цогц үйл ажиллагаа явуулдаг байх;
- Тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө боловсруулах журмыг өөрчлөх;
- Сумын тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөг иргэдэд нээлттэй танилцуулан ил тод болгох замаар иргэдийн саналыг авах төлөвлөлтөндөө тусгах;
- Газар өмчлүүлэх үйл явцын шат дамжлагыг багасгах, газар олголтын талаар иргэдэд нээлттэй ил тод зарчмыг баримтлан шударга олгох
- Газар тухай багц хуулийн талаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр иргэдийг мэдээллээр хангах
- Монгол улс газрын нэгдсэн мэдээллийн сангүй байгаа ба мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоотой болох;

- Сумын тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөг боловсруулахдаа тухайн нэгжийн дэд бүтэцийн /цахилгаан, ус, зам/ асуудал хариуцсан байгууллагуудаас санал авах эдгээр байгууллагын инженерүүдийг хамруулсан төлөвлөгөө боловсруулах ажлын хэсэг байгуулах;
- Говь-Алтай аймаг нь улсын хэмжээнд газар өмчлөлийн тоогоор хамгийн бага үзүүлэлттэй байна.
- Иргэдэд газар өмчлүүлэхдээ хэсэгчилсэн ерөнхий төлөвлөгөө хийж, дэд бүтцийг нь давхар төлөвлөн түүнд царцуулах төсөв санхүүг шийдэсний дараа газрыг өмчлүүлэх.
- Аймаг нь Орон нутгийн Засаг захиргааны анхан шатны нэгж болох баг, хорооны үйл ажиллагааг эрчимжүүлэн иргэдийг мэдээллээр хангах, шинээр өмчлүүлэхээр төлөвлөсөн газрын дэд бүтэц, шугам сүлжээ, нийтийн эдэлбэрийн газрын орчин нөхцөлийг сайжруулснаар тус аймагт газар өмчлөлийн хувь хэмжээ нэмэгдэх боломжтой юм.

АШИГЛАСАН ХЭВЛЭЛ

1. Монгол улсын үндсэн хууль 1992 он
2. Монгол улсын газрын тухай хууль 2002 он
3. Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль 2002 он
4. ГХГЗЗГ, “Газрын харилцааны хууль, тогтоомжийн эмхэтгэл”, 2006 он
5. Адьяасүрэн Ц, Ганхуяг Р, “Монгол Улсын газрын харилцааны онцлог”, Газрын харилцаа сэтгүүл, 2010 он, № 3
6. Бааст А, “Газрын харилцаа, газар зохион байгуулалтын онолын үндэс”, 2011он
7. Говь-Алтай аймгийн “Газрын нэгдмэл сангийнтайлан” 2003-2013 он
8. Пүрэвцэрэн Г, Наранцацралт Ж, “Газрын менежментийн онолын үндэс”, УБ, 2000 он
9. С.Сайнбаяр, Л.Отгонбаатар “Газар өмчлөлд тулгамдаж буй асуудал Хан Уул дүүргийн жишээн дээр” Газрын харилцаа сэтгүүл, 2012 он, № 3
10. Сайнбаяр С, “Организационно территориальные и экономические основы земельный реформы в Монголий”, Мосова, 2009 года

ГАЗАР ӨМЧЛӨХ ЭРХЭД ТУЛГУУРЛАСАН ДАХИН ТӨЛӨВЛӨЛТ

Э.Баярмаа

Нийслэлийн гэр хорооллыг орон сууцжуулах төсөл - орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газар мэргэжилтэн

Хүний язгуур гурван эрх нь Амьдрах- эрх чөлөөтэй байх- өмчлөх эрх юм. Энэ нь хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой бүх аугаа баримт бичгийн үндсэн зарчим, бүхий л шинэчлэл бүтээн байгуулалтын үндэс болдог. Хувийн өмч нь нийгмийн хөгжлийн сэдэл болж өгдөг. А.Смит хувийн өмч гэсэн ийм урамшуулал байснаараа хүн бусдад \нийгэмд\ хэрэгтэй зүйл бүтээх, түүнийхээ үндсэн дээр өмчөө арвижуулах сэдэлтэй байдаг гэжээ. Тэгвэл гэр хорооллыг орон сууцжуулах нүсэр ажлыг энэ зарчимд тулгуурлан хийж болох уу. Одоогоор хэрэгжүүлж байгаа бодлогыг өмнө хэрэгжүүлж байсан бодлоготой харьцуулан батлах гэж оролдлоо.

1992 оны Шинэ үндсэн хуульд ч үүнийг баталгаажуулсан нь бидэнд олгосон их боломжийг эхлүүлсэн. 2002 онд Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх хуулийг Засгийн газраас 4 дэхь удаагаа өргөн барьсанаар батлагдсан боловч хэрэгжих боломжийг олон жил хойшлуулсан. Газар өмчлөх, үл хөдлөх хөрөнгөтэй байх нь хүний суурь эрхийн хэрэгжих шаардлага мөн.

Газрын харилцааны шинэчлэл нь дардан замаар яваагүй тэмцэл, маргаан, харилцан ойлголцолын үр дүнд урагшилж байна.

2012 оны байдлаар Улсын хэмжээгээр 567 мянган иргэн 68 га газрыг өмчлөсөн ба энэ нь улсын нийт газрын 0.04 хувь, хот суурин газрын 0.15 хувь, хүн амын 20 хувийг эзлэж байна. 2014 оноос газрыг цахим системээр 8 байршилд 184596 иргэн бүртгүүлж 13819 нэгж талбарыг өмчилжээ.

Нийслэлд барилгажуулах төлөвлөгөөг иргэдэд газрыг өмчлүүлэхгүйгээр “Газарт оруулах” гэдэг өмчлөх эрхийг булаах аргаар хэрэглэж байлаа.

2011 оны НИТХ-ын 92 тоот тогтоол “Нийслэл дэх гэр хорооллын газар чөлөөлөх, орон сууцжуулах ажлыг зохион байгуулах журам”-д энэ нь бүр тодорхой харагддаг. Тухайлбал нийслэлийн гэр хорооллын газрыг орон сууцжуулах зориулалттай \дэд бүтэц гэх\ газрыг шууд чөлөөлөх, гэрээний хугацаандаа чөлөөлөөгүй бол албадан нүүлгэх, үүний улмаас гарах хохирлыг иргэд өөрсдөө хариуцах, өмчилсөн газрын үнийг төрөөс шууд тогтоох, энэ үнэлгээгээр орон сууцны үнэд хүрээгүй бол шинэ суурьшлын бүс рүү нүүлгэх зэрэг хүний эрхийг зөрчсөн заалтууд орсон байлаа.

2011-2012 онд 326 айлын газрыг 17.8 тэрбум төгрөгөөр чөлөөлж, иргэдийг түр орон сууцаар хангахад 25,0 тэрбум төгрөг, нийт 63,6 тэрбум төгрөгийн санхүүжилттайгаар ажиллаж байсан байна.

Зах зээлийн харилцаа нь хэрэглэж, үнэлж, арилжаалж болох бүгдийг хамардаг. Эдгээрийн суурь, хамгийн үнэ цэнэтэй нь газар юм.

Нийслэлийн шинэ удирдлагаас гэр хорооллын иргэдэд газрыг өмчлүүлсэний дараа газрыг эдийн засгийн эргэлтэд оруулах зарчимд тулгуурлан орон сууцжуулах аргыг сонгосон юм.

- Газраа үнэлж орон сууцаар солих
- Газартаа илүү тохилог амины орон сууцны хотхон
- Газраа худалдах

“Улаанбаатар хотыг 2020 он хүртэл хөгжүүлэх ерөнхий төлөвлөгөө, 2030 он хүртлэх хөгжлийн чиг хандлага” баримт бичгийг 2013 оны УИХ-ын 23 тогтоолоор баталсан.

Төвийн бүс– төвлөрсөн инженерийн шугам сүлжээнд холбогдох боломжтой төвийн хэсгийг дахин төлөвлөж, өндөр давхрын сууцаар барилгажуулах,

Дундын бүс–Төвлөрсөн инженерийн шугам сүлжээнд холбогдох боломжгүй дунд хэсгийг дунд болон нам давхрын барилгажилтаар дахин төлөвлөж хэсэгчилсэн инженерийн шугам сүлжээнд холбож төлөвлөх,

Захын бүс–ийг дахин төлөвлөхдөө бие даасан шугам сүлжээтэйгээр нам давхрын амины орон сууцаар газрыг шинэчлэн зохион байгуулахаар төлөвлөсөн байна.

“Орон сууцны дэд хөтөлбөр”–г Нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын 2014 оны 17/17 тогтоолоор баталсан.

Нийслэлийн Орон сууцны хөтөлбөр ньдараахь таван аргаар хоёр үе шаттайгаар эхлээд байна.

1. Гэр хорооллыг дахин төлөвлөн барилгажуулах ажлын хүрээнд:
НИТХ-аас Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн төсөл хэрэгжүүлэх 24 байршлыг баталсан бөгөөд 1506,1 га талбайн 16109 нэгж талбар буюу Нийслэлийн гэр хорооллын нийт нутаг дэвсгэрийн 14 хувь нь төсөлд хамрагдах боломжтой.
2. Иргэдийн оролцоотойгоор газар шинэчлэн зохион байгуулж, газар ашиглалтыг сайжруулах, газрын үнэ цэнийг нэмэгдүүлэх, нийгмийн болон инженерийн дэд бүтэцтэй амины орон сууц голлосон хороолол болгон хөгжүүлэх ажлын хүрээнд:
Нийслэлийн гэр хорооллыг орон сууцжуулах төсөл орон нутгийн өмчит газар нь өмчлөгч эзэмшигч бүхий 66 мянган иргэдэд мэдээлэл өгч сургалт уулзалт зохион байгуулж, 38 мянган иргэдээс дахин төлөвлөлтөнд хамрагдах хүсэлт авч, иргэдийн зөвлөлтэй хамтран төсөл боловсруулж байна.

3. Түрээсийн орон сууцыг хөгжүүлэх замаар нийгмийн зорилтот бүлгийн иргэдийг орон сууцаар хангах; хөтөлбөр хэрэгжиж эхлэсэнээс хойш 300 айл хамрагдсан бөгөөд 2018 онд 2000 айлын түрээсийн орон сууц барихаар төлөвлөжээ.
4. Шинэ суурьшлийг бий болгох замаар иргэдийг орон сууцжуулах;
Нийслэлийн хэмжээнд 52 байршил 164620 иргэнд 15309 га- газар цахим системээр өмчлүүлэн орон сууцны шинэ суурьшлийг бий болгоно. Одоогоор 8 байршилд 184596 иргэн бүртгүүлж 13819 нэгж талбарыг өмчилж авчээ.
5. Ашиглалтын шаардлага хангахгүй орон сууцны нөхцлийг сайжруулан шинэчлэх ажлын хүрээнд 2018 онд 8600 айлын орон сууцыг шинэчлэн барилгажуулна.

Нийслэлийн иргэдийг орон сууцаар хангах энэ таван чиглэлийг хооронд нь уяж зохицуулах шаардлагатай байна.

2013 оны НИТХ-ын 3/31 тоот тогтоолоор “Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журам”-ыг баталсан. Төр, иргэн, хувийн хэвшлийн оролцоотойгоор, газрын ашиглалтыг сайжруулж, үнэ цэнийг нэмэгдүүлэх дахин төлөвлөлтийг эхлүүлээ. Энэ журамд газар, үл хөдлөх хөрөнгө өмчлөгч, эзэмшигчтэй нэг бүрчлэн тохиролцоо хийн зохих гэрээ байгуулж, хэсэгчилсэн ерөнхий төлөвлөгөөний дагуу барилгажуулах, иргэнд газрыг өмчлүүлсэний дараа газрын үнэлгээг гэрээгээр тохирч тогтоох, газар чөлөөлөх зардлыг иргэн хариуцахгүй байх зэрэг заалтууд орсон ба одоогоор амжилттай хэрэгжиж байна.

Дараагийн үе шат гэр хорооллыг иргэдийн эрүүл аюулгүй, тохилог амьдрах орчинг бүрдүүлэх, газар ашиглалтыг сайжруулах, гэр хорооллыг инженерийн болон нийгмийн дэд бүтэцтэй амины орон сууцны хороолол болгон хөгжүүлэх үйл ажиллагааг иргэдийн оролцоотой газар шинэчлэн зохион байгуулах зорилгоор “Гэр хорооллын газрыг шинэчлэн зохион байгуулах үйл ажиллагааны журам” Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2015 оны 23/02 дугаар тогтоол баталсан байна. Нийслэлийн гэр хорооллын өмчлөгч эзэмшигч бүхий 66 мянган иргэдэд мэдээлэл өгч сургалт уулзалт зохион байгуулж, 38 мянган иргэдээс дахин төлөвлөлтөнд хамрагдах хүсэлт авч, иргэдийн зөвлөлтэй хамтран төсөл боловсруулж байна.

Газрын бодит үнэ цэнэ нэмэгдсээр байна. Үүний нэг дахин төлөвлөлтөөр барилгажуулах хөтөлбөрт оролцогч талуудын гэрээний үнэ харуулж байна.

дд	Байршил	Газрын м2 үнэ\мян\	Байрны м2 үнэ
1	Сонгинохайрхан 5,6,7 дугаар хороо	200.000	1.500
2	Сонгинохайрхан 1,2,20, 10 дугаар хороо	120.000	1.100-1.500
3	Баянзүрх дүүрэг 12 дугаар хороо	310.000	1.800
4	Баянзүрх дүүрэг 13,14 дугаар хороо	400.000	1.600
5	Сүхбаатар дүүрэг 9,10,11 дугаар хороо	400.000	1.800
6	Чингэлтэй дүүрэг 9 хороо	250.000	1.900
7	Сүхбаатар дүүрэг 15 дугаар хороо	150.000	1.500
8	Хан-Уул дүүрэг 4 дүгээр хороо	220.000	2.000.

Эндээс харахад хашааны газар 30-200 сая бүхий үл хөдлөх хөрөнгө болж байна.

Гэр хорооллын оршин суугчдыг өөр нүдээр харах болж хотын хөгжил, эдийн засгийн амьдралд өөрчлөлт авчрах маш их нөөц боломж гэж харж байгаа нь нийслэлээс хэрэгжүүлж буй бодлого, шийдвэр хэрэгжүүлж буй төсөл хөтөлбөр харуулж байна.

- “Нууцлагдсан капитал”-ыг амилуулах их боломж.
- Гэр хорооллыг хүндрэлтэй асуудал, хотын өнгө үзэмжийг гутаагчид, гэмт хэргийн уурхай, агаар орчныг бохирдуулагч гэж үздэг байсан үе хоцорч байна.
- Иргэд өөрсөддөө итгэх итгэл, тэдний гаргах шийдвэрээс амжилт хамаардаг болж байна.
- Төр, иргэн, хувийн хэвшил, ТББ-ын түншлэл \хамтын ажиллагаа\ маш чухал. Түншлэлийн төвд иргэний байгууллага байж гол үүргийг гүйцэтгэх ёстой.
- Банк, санхүүгийн байгууллагын газрыг барьцаалсан зээлийн шинэ бүтээгдэхүүнийг хүлээж байна.

ГАЗАРТАЙ ХОЛБООТОЙ ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭР ГҮЙЦЭТГЭХ АЖИЛЛАГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Д.Сандаг

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газрын Албаны
сургалт, дадлагын хэлтсийн мэргэжилтэн, дэслэгч

ОРШИЛ

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх үндэслэл нь иргэний болон захиргааны хэргийн талаар гарсан шүүхийн шийдвэр, эрүүгийн хэргийн талаар гарсан шүүхийн шийтгэх тогтоол, хуульд заасан тохиолдолд бусад байгууллагын шүүхээр баталгаажуулсан шийдвэр юм.

Шүүхийн шийдвэрийг сайн дурын үндсэн дээр биелүүлээгүй тохиолдолд эрх ашиг нь зөрчигдсөн этгээд тухайн шүүхийн шийдвэрийг албадан гүйцэтгүүлж, тэрхүү эрх ашгаа хамгаалуулах хэрэгтэй болдог. Иймд Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн “Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэл” хэмээх 18 дугаар бүлэг болон шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулиар шийдвэр гүйцэтгэлийн албадах ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтыг тодорхойлсон.

Монгол Улсын Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай 2002 оны хууль нь өмнө дагаж мөрдөж байсан хуулиудаас шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны талаар илүү нарийвчлан зохицуулсан хэдий ч практикт хэрэглэхэд ялангуяа үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой шийдвэр гүйцэтгэлийн ажиллагаанд зарим нэг хүндрэл тулгарч байна. Үүнээс үүдэн энэхүү чиглэлийн эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажилд шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагад ажиллаж байгаа хүний хувьд өөрийн хувь нэмрээ оруулах үүднээс Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүх/хуучин нэрээр/ болон шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын практик, эрх зүйн орчинд судалгаа хийсний үндсэн дээр шүүхийн шийдвэр, түүний биелэлт, шийдвэр гүйцэтгэлийн байгууллагад хандсан байдал, шийдвэр биелэхгүй байгаа шалтгаан нөхцөлд дүн шинжилгээ хийж, тулгамдсан асуудлыг гарган тавьж, цаашид боловсронгуй болгох саналыг та бүхэнд танилцуулж байна.

Нэг. ГАЗРЫН МАРГААНТАЙ ХОЛБООТОЙ ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙН ХЭРЭГЖИЛТ, ТҮҮНИЙ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага нь газрын маргаантай холбоотой захиргааны болон иргэний хэргийн шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэн ажиллаж байна. Түүнчлэн захиргааны байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр хууль

зөрчсөн гэж үзэн захиргааны хэргийн шүүхэд хандах иргэд, хуулийн этгээдийн тоо жил бүр ихэсч байгаатай шууд хамааралтайгаар захиргааны шүүхэд шийдвэрлэсэн хэргийн тоо ч мөн өссөн үзүүлэлттэй, цаашид өсөх хандлагатай байна.

Иймд захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийн эцсийн үр дүн болсон “захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр”-ийн тэр дундаа газартай холбоотой маргааны хэрэгжилтэд анхаарал хандуулах зайлшгүй шаардлага бий болсон байна.

2014 онд Захиргааны хэргийн шүүхэд захиргааны хууль бус актын улмаас, өөрийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзэж иргэдээс 1278 нэхэмжлэл, хуулийн этгээдээс 729 нэхэмжлэл гаргажээ.

Өмнөх онтой харьцуулахад зөрчигдсөн эрхээ хамгаалуулахаар тус шүүхэд хандсан иргэдийн тоо 603-аар буюу 89,3%-иар, хуулийн этгээдийн тоо 82-оор буюу 12,6%-иар тус тус өсчээ.

Нийт шийдвэрлэсэн хэргийн дотор газар эзэмших, ашиглах, өмчлөх эрхтэй холбогдсон 245 хэрэг буюу 38,6 хувь буюу маргааны төрлийн хувьд хамгийн өндөр хувийг эзэлж байна^[1].

Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх хуралдаанаар хянан шийдвэрлэгдсэн энэ төрлийн газартай холбоотой нэхэмжлэл гомдлуудын үндэслэлүүдийг тодруулбал:

- Нийслэл, дүүргийн Засаг даргаас өмнө гаргасан захирамжуудаа газрын тухай хууль тогтоомж зөрчсөн гэж үзэн хүчингүй болгосноос үүдэн гарсан маргаан;
- Кадастрын зураг тодорхойгүйгээс газар давхардуулан олгосонтой холбоотойгоор үүссэн маргаан;
- Дүүрэг болоод сумдын Засаг дарга нарын гаргасан захирамжийг дээд шатны буюу аймаг, нийслэлийн засаг дарга хүчингүй болгосонтой холбоотой үүссэн маргаан;
- Нийтийн эзэмшлийн зам талбайд орон сууц, барилга барих зөвшөөрөл олгосон, зөвшөөрлийг цуцалсантай холбоотой үүссэн маргаан;
- Газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх олгодоогүй байхад дур мэдэн газар ашигласантай холбоотойгоор үүссэн маргаан;
- Газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхээ хуулийн дагуу баталгаажуулаагүйгээс тухайн газар дээр газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болсноос үүдэн гарсан маргаан;
- Усны сан бүхий болоод дархан цаазтай газарт тогтоосон дэглэм, журмыг зөрчиж газар олгосонтой холбоотойгоор үүссэн маргаан гэх мэт.

Дээрхийг дүгнэхэд шат шатны засаг даргын газар эзэмших, ашиглах, өмчлөх эрх олгосон өмнөх захирамжаа хүчингүй болгосонтой холбоотойгоор хүний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн, барилга байгууламж барих,

¹ Захиргааны хэргийн 20 дугаар шүүхийн 2014 оны жилийн эцсийн тайлан

хөрөнгө оруулалт хийх, газрын төлбөрийг төлж байсан зэрэг хохирол учирсан гэх нэхэмжлэлүүд давамгайлж байсан бөгөөд ялангуяа өмнөх Засаг даргын захирамжийг шинээр томилогдсон Засаг дарга нь хүчингүй болгосон асуудал зонхилж байна.

Захиргааны хэргийн шүүхээс гаргасан шийдвэрийг хариуцагч сайн дураар биелүүлэхгүй, иргэнийг хохироосон үйлдэл үргэлжлэх тохиолдолд ИХШХШТХ-ийн 185 дугаар зүйлд зааснаар иргэн шүүхэд хандан “албадан биелүүлэх захирамж, гүйцэтгэх хуудас олгуулах”-аар хүсэлт гаргах эрхтэй байдаг. Үүний үндсэн дээр иргэд шүүхийн шийдвэрийг албадан биелүүлэх хүсэлт гаргасаны дагуу Нийслэлийн Захиргааны хэргийн шүүх /хуучин нэрээр/ 2005 онд 18 шийдвэрийг, 2006 онд 15 шийдвэрийг, 2007 онд шийдвэрийг 36, 2008 онд 46 шийдвэрийг, 2009 онд 36 шийдвэрийг, 2010 онд 65 шийдвэрийг, 2011 онд 72 шийдвэрийг, 2012 онд 68 шийдвэрийг, 2013 онд 60 шийдвэрийг, нийт 440 шийдвэрийг өнгөрсөн хугацаанд албадан биелүүлүүлэхээр захирамж, шүүхийн гүйцэтгэх хуудас бичиж, Нийслэлийн шийдвэр гүйцэтгэх албанд хүргүүлжээ.

Эдгээрээс 2015 оны байдлаар 101 шүүхийн шийдвэр биелэгдээгүй Нийслэлийн шийдвэр гүйцэтгэх албанд ажиллагаа хийгдэж байна^[2].

Шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа хийгдэж байгаа шийдвэрийг маргааны төрлөөр нь авч үзвэл:

- Газрын асуудлаар эрх бүхий албан тушаалтан захирамж, тушаал гаргахгүй, өргөдлийг шийдвэрлэхгүй байгаа -18 маргаан;
- Ашигт малтмалын лицензийг олгохгүй, өргөдлийг хүлээн авч шийдвэрлэхгүй, хугацааг сунгахгүй байгаа- 20 маргаан;
- Төрийн албан хаагчийг ажилд эгүүлэн тогтоосон шийдвэр гаргахгүй байгаа- 35 маргаан;
- Бусад маргаан 27 байна. Бусад маргаан гэдэгт оюуны өмчийн улсын байцаагчийн акттай холбоотой маргаан, Нийслэлийн Засаг даргаас орон сууц, түрээсийн байрны хувьчлалын асуудлыг шийдвэрлэхгүй байгаа маргаан, хувьцаа, нийгмийн даатгал, нөхөн төлбөр, улсын бүртгэлтэй холбоотой маргаанууд хамаарч байна.

1.1. ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙГ БИЕЛҮҮЛЭХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Үндсэн хуулийн хүрээнд

Хүний эрхийн Түгээмэл Тунхаглалын 8-р зүйлд “... эрх нь зөрчигдвөл хүн бүр эрх мэдэл бүхий үндэсний шүүхээр эрхээ бүрэн сэргээн тогтоолгох эрхтэй” гэж заажээ.

Мөн 1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуульд Монгол Улсын иргэн төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй гэж заасан бөгөөд төрийн байгууллага, албан тушаалтан нь иргэдийн

² Нийслэлийн шийдвэр гүйцэтгэх албаны 2014 жилийн эцсийн тайлан

өргөдөл, гомдлыг хуулийн дагуу шийдвэрлэх үүрэгтэй байхаар хуульчилсан байна. Түүнчлэн “хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө төр хариуцна”^[3] гэж заасан нь Төрийн байгууллага, тэр дундаа төрийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтнаас иргэдийнхээ эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолыг хөндөхгүй байх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцахаар заасан байна.

Иргэн захиргааны байгууллага, албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагаанаас Монгол Улсын хууль, олон улсын гэрээнд заасан эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн гэж үзвэл уул эрхээ хамгаалуулах, хууль бусаар учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэхээр шүүхэд гомдлоо гаргах эрх нь Үндсэн хуулиар мөн олгогджээ.

Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн хүрээнд

Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн 32 дугаар зүйлийн 32.1-д “Шүүхийн шийдвэрийг Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт оршин суугаа хувь хүн, үйл ажиллагаа явуулж байгаа хуулийн этгээд заавал биелүүлэх үүрэгтэй.”, 32.2-т “Шүүхийн шийдвэрийг хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр биелүүлээгүй бол хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу албадан гүйцэтгэнэ.”, 32.3-т “Хуулийн хүчин төгөлдөр шүүхийн шийдвэрийг санаатай биелүүлээгүй, эсхүл биелүүлэхэд нь зориуд саад учруулсан этгээдэд хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ.”, 32.4-т “Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлтэй холбогдсон харилцааг хуулиар зохицуулна.” гэсэн заалтыг тус тус тусгасан байна.

Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн хүрээнд

Уг хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.2 дахь хэсгийн 9.2.10-т заасан “шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн статистик мэдээлэлд хяналт тавьж, холбогдох байгууллагад шаардлага тавих” бүрэн эрхийг шүүгчид 2012 оны хуулиар шинээр олгосон бөгөөд одоогоор уг хуулийн заалтыг хэрхэн хэрэгжүүлэх нь тодорхой бус байна.

Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн хүрээнд

Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2-т “Захиргааны хэргийн шүүхийн хүчин төгөлдөр актыг Монгол улсын нутаг дэвсгэрт байгаа холбогдох бүх байгууллага, албан тушаалтан, иргэн заавал биелүүлнэ”, 5.3. “Захиргааны хэргийн шүүхийн актыг биелүүлээгүй этгээдэд энэ хууль, Эрүүгийн хууль, Захиргааны хариуцлагын тухай хууль болон хууль тогтоомжийн бусад актад заасан хариуцлага хүлээлгэнэ”, 78 дугаар зүйлийн 78.1-д “хэргийн оролцогчид захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийг хуулийн хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс эхлэн биелүүлэх үүрэгтэй” гэж зааж, шүүхийн шийдвэрийг захиргааны байгууллага, албан тушаалтан хэрхэн биелүүлэх арга, журмыг “хуулиар шууд биш”, хуульд заасан эрхийнхээ дагуу шүүх “шийдвэртээ” тодорхойлж болохоор^[4] тусгасан байна.

³ Үндсэн хууль 19 дүгээр зүйл

⁴ Захиргааны хариуцлагын тухай хууль

Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийг захиргааны байгууллага, албан тушаалтан сайн дураар биелүүлээгүй бол Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 183-188-р зүйл, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд заасны дагуу албадан биелүүлэхээр хуульд заажээ.

Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн хүрээнд

Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 183 дугаар зүйлийн 183.1-д “Шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэх үндэслэл нь шүүхийн шийдвэр -ийн үндсэн дээр олгогдсон гүйцэтгэх хуудас байна.”, 185 дугаар зүйлд төлбөр авагч шүүхийн шийдвэрийг албадан гүйцэтгүүлэхээр хүсэлт гаргасан, шийдвэрийг даруй биелүүлэх шаардлагатай гэж шүүгч үзсэн тохиолдолд гүйцэтгэх хуудас бичиж, шүүгчийн захирамж гарснаас хойш 7 хоногийн дотор уг захирамж, шүүхийн шийдвэр, шаардлагатай бусад материалыг хавсарган шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх албанд хүргүүлэхээр заажээ. 186 дугаар зүйлд шүүхийн шийдвэр болон гүйцэтгэх хуудсыг шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх албанд шууд хүргүүлэх нөхцөлийг, 187 дугаар зүйлд гүйцэтгэх хуудаст тусгагдсан байвал зохих зүйлүүдийг тус тус заасан байна.

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн хүрээнд

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1-д “Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх үндэслэл нь иргэний болон захиргааны хэргийн талаар гарсан шүүхийн шийдвэр, эрүүгийн хэргийн талаар гарсан шүүхийн шийтгэх тогтоол, хуульд заасан тохиолдолд бусад байгууллагын шүүхээр баталгаажуулсан шийдвэр байна” гэж зааснаас үзвэл захиргааны шүүхийн шийдвэрийг албадан биелүүлэх ажиллагаа иргэний шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэх ажиллагаатай нэгэн адил зарчмаар явагдахаар зааж өгсөнөөс өөр захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг хэрхэн явуулах талаар нарийвчилсан хуулийн зохицуулалт байхгүй байна.

Хоёр: ГАЗРЫН МАРГААНТАЙ ХОЛБООТОЙ ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭР ГҮЙЦЭТГЭХ АЖИЛЛАГААНЫ ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДАЛ

Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага нь шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэхээр Шүүх, Цагдаагийн байгууллага, Прокурор, Хууль зүйн сайд, Ерөнхийлөгчид хүртэл хандаж шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэхээр олон арван албан бичгийг / мэдэгдэл/ явуулж ажиллаж байна.

Шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэхгүй байгаа албан тушаалтанд арга хэмжээ авахуулахаар дүүргийн шүүхэд хандахад “зөрчил гаргасан хүнээ авчир” гэдэг шаардлагыг тавьдагаас шийдвэр гүйцэтгэгч нар захиргааны арга хэмжээ авахуулж чаддаггүй байна.

Харин шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэхгүй байгаа хэд хэдэн албан тушаалтанд эрүүгийн хариуцлага ногдуулахаар шийдвэр гүйцэтгэгчээс дүүргийн Цагдаагийн хэлтэст хандсан боловч эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс татгалзсан байна. Үүний шалтгаан нь эрүүгийн хэрэг үүсгэн шалгагдаж байх явцад шүүхийн шийдвэрийг

биелүүлдэг, биелүүлсэн гэж өөрсдөө үзэн гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнгүй гэж хаажээ.

Шүүхийн шийдвэр биелэхгүй байгаа шалтгаан, түүнчлэн шийдвэрийг биелүүлэх явцад учирч буй хүндрэл бэрхшээлийг тогтоох зорилгоор Нийслэлийн шийдвэр гүйцэтгэх албаны шийдвэр гүйцэтгэгч нартай ярилцаж, шийдвэр гүйцэтгэлийн материалтай нэг бүрчлэн танилцаж, тодруулахад дараах хүндрэл бэрхшээл гардаг байна. Үүнд:

1. Захиргааны байгууллага, албан тушаалтан нь шийдвэр гүйцэтгэгчийн шаардлагыг тоодоггүй, үл хэрэгсдэг. Захиргааны байгууллагын албан тушаалтнаас дарамт, шахалт ирдэг.
2. Шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын тогтолцооноос шалтгаалдаг. Өөрөөр хэлбэл шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх байгууллага, шийдвэр гүйцэтгэгч нь шийдвэр биелүүлэгч төрийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтнаас хараат байдаг учир шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэх талаар шаардлага тавьсан ч биелүүлдэггүй. НШГА нь Хууль зүй дотоод, хэргийн сайдын харьяа агентлагийн^[2] алба, Нийслэлийн Засаг даргын дэргэдэх байгууллага учир дээд шатны байгууллагын албан тушаалтныг шийдвэр биелүүл гэж шаардахад хүндрэлтэй.
3. Захиргааны шүүхийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх хуулийн зохицуулалт Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд байхгүйгээс шийдвэр гүйцэтгэлийн ажиллагааг хэрхэн явуулах талаар шийдвэр гүйцэтгэгч нар нэгдсэн ойлголтгүй, иргэний шүүхээс шийдвэр гүйцэтгэлийн ажиллагааг дутуу хийсэн гэж шийдвэр гүйцэтгэгчийг буруутгадаг. Мөн захиргааны байгууллага, албан тушаалтан захиргааны шүүхийн шийдвэрийг буруу ойлгож, хэрэгжүүлдэг.
4. УИХ-аас “Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг шинээр олгохыг хориглох тухай хууль”-иар Ашигт малтмалын тухай хуулийг шинэчлэн баталж, дагаж мөрдөх хүртэл хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг шинээр олгохгүй, бусдад шилжүүлэхийг хориглосон байна. Энэ үндэслэлээр ашигт малтмалтай холбоотой шийдвэр гүйцэтгэлийн ажиллагаа хийгдэхгүй байна.
5. Шүүхийн шийдвэр ойлгомжгүй, хэрэгжих боломжгүй байдлаар гардаг.
6. Захиргааны байгууллага, албан тушаалтан шийдвэр гаргахдаа захиргааны эрх зүйгээр мэргэшсэн хуульчдаас зөвлөгөө авалгүй шийдвэр гаргасанаар шийдвэр нь биелэгдэх боломжгүй болдог байна.

Зарим иргэд 2005 онд гарсан захиргааны шүүхийн шийдвэрийг 2013 онд албадан гүйцэтгүүлэхээр хүсэлт гаргаж байгаа бол 2007 онд ирсэн шийдвэр гүйцэтгэх хуудас өнөөдрийг хүртэл гүйцэт биелэгдээгүй тохиолдол байна.

Харин иргэнд учруулсан мөнгөн хохирлыг тухайлбал ажилгүй байсан хугацааны цалинг Хууль зүйн сайдын төсвийн багцаас төрийн байгууллага, албан тушаалтны учруулсан хохирол гэж үзэн төлбөр авагч нарт олгож байгаа нь иргэдэд чирэгдэл үүсэхгүйгээр энэ төрлийн шийдвэр гүйцэтгэлийн ажиллагаа хийгдэх болжээ.

Гэхдээ захиргааны байгууллагын албан тушаалтан шүүхийн шийдвэрийн дагуу төрийн албан хаагчийг ажилд нь томилохгүй байгаагаас ажилгүй байсан хугацааны цалинд их хэмжээний төлбөрийг өгдөг байна. Тухайлбал нэгэн төрийн албан хаагч 2010 оны 10-р сараас хойш ажилгүй байсан хугацааны цалинд 17 сая төгрөгийг төрөөс гаргуулсан бөгөөд одоо үлдсэн 22 сая төгрөгийг төсвөөс гаргуулахаар иргэний шүүхийн шийдвэр гарчээ. Өөрөөр хэлбэл нэг албан тушаалтны буруутай үйл ажиллагаанаас болж, төрөөс 39 сая төгрөгийг гаргуулахаар шийдвэрлээд байна. Иймд цаашид Иргэний хуулийн 498 дугаар зүйлийн 498.5-д зааснаар төр өөрт учирсан хохирлыг тухайн гэм буруутай албан тушаалтнаас гаргуулан авах хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэх цаг болжээ.

Түүнчлэн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааны зардал, урамшууллыг иргэнээс гаргуулж хохироолгүй, шийдвэрийг биелүүлэхгүй байгаа албан тушаалтан, байгууллагаас гаргуулж байвал зүйтэй юм.

ДҮГНЭЛТ

Захиргааны хэргийн шүүхээр шийдвэрлэгдсэн маргааны ихэнх хувийг газартай холбоотой маргаан эзэлдэг байна. Тухайлбал, шат шатны засаг даргын газар эзэмших, ашиглах, өмчлөх эрх олгосон өмнөх захирамжаа хүчингүй болгосонтой холбоотойгоор эрх хууль ёсны ашиг сонирхол нь зөрчигдсөн, мөн барилга байгууламж барих, газрыг албадан чөлөөлөх, газрын төлбөрийг төлж байсан зэрэг хохирол учирсан гэх нэхэмжлэлүүд давамгайлж байна.

Барилга нураах болон газартай холбоотой шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэхэд шийдвэр гүйцэтгэгч нарт албадлагын зохицуулалт байхгүй тул мэдэгдэл хүргэх, газартай холбоотой өмчлөх, эзэмших эрхэнд нь хаалт хийх зэрэг байдлаар л ажлаа явуулдаг байна.

Захиргааны байгууллага, албан тушаалтан нь шүүхийн шийдвэр, шийдвэр гүйцэтгэгчийн хууль ёсны шаардлагыг тоодоггүй үл хэрэгсдэг мөн захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх талаар Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд тодорхой байхгүй, зөвхөн иргэний хэргийн шүүхийн шийдвэрийг хэрхэн гүйцэтгэх ажиллагааны журмаар гэж байгаа нь шийдвэрийг хэрхэн гүйцэтгэх талаар тодорхой тусгаагүй байна.

Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.3-т "Захиргааны хэргийн шүүхийн актыг биелүүлээгүй этгээдэд энэ хууль, Эрүүгийн хууль, Захиргааны хариуцлагын тухай хууль болон хууль тогтоомжийн бусад актад заасан хариуцлага хүлээлгэнэ." гэж заасан байна.

Шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэхгүй байгаа захиргааны байгууллага, албан тушаалтанд:

- Захиргааны хариуцлагын тухай хууль
- Эрүүгийн хуульд заасан арга хэмжээг авах хуулийн механизм байна.

Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийг сайн дураараа биелүүлээгүй захиргааны байгууллага, албан тушаалтанд ногдуулах албадлагын арга хэмжээг Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн 30⁴дугаар зүйлийн 3-т "Шийдвэр

биелүүлэхээс санаатайгаар зайлсхийсэн...бол 5000-10000 төгрөгөөр торгох шийтгэл ногдуулна.” гэж заажээ.

Харин Эрүүгийн хуулийн 258 дугаар зүйлийн 258.1-д “Хуулийн хүчин төгөлдөр болсон шүүхийн шийтгэх тогтоол, шийдвэр, магадлал, шүүхийн тогтоол, шүүгчийн захирамжийг санаатай биелүүлээгүй, эсхүл биелүүлэхэд нь зориуд саад учруулсан бол хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг таваас тавь дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, нэг зуугаас хоёр зуун тавин цаг хүртэл хугацаагаар албадан ажил хийлгэх, нэгээс гурван сар хүртэл хугацаагаар баривчлах ял шийтгэнэ.” гэж заасан байх бөгөөд энэ зүйлд заасан гэмт хэрэгт сэжигтнээр тооцогдсон, яллагдагчаар татагдсан, ял шийтгэгдсэн этгээд шүүхийн шийдвэрийг биелүүлсэн бол эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлнө гэсэн тайлбартай байх юм.

САНАЛ

1. Эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох

- Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуульд Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийг хэрхэн гүйцэтгэх талаар тусгах;
- Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийг хэдий хугацаанд, ямар арга журмаар хэрхэн биелүүлэхийг тодорхойлох, тухайн заалтыг зааж өгөх. /Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 78 дугаар зүйлийн 78.2-т зааснаар “Шүүх шийдвэрээ биелүүлэх арга, журмыг гаргасан шийдвэртээ тодорхойлно.”/

2. Шүүхийн шийдвэр биелүүлээгүй этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагыг нэмэгдүүлэх

- Захиргааны хариуцлагын тухай хуулийн 30⁴дугаар зүйлийн 3-т “Шийдвэр биелүүлэхээс санаатайгаар зайлсхийсэн...бол 5000-10000 төгрөгөөр торгох шийтгэл ногдуулна.”
- Эрүүгийн хуулийн 258 дугаар зүйлийн 258.1-д “Хуулийн хүчин төгөлдөр болсон шүүхийн шийтгэх тогтоол, шийдвэр, магадлал, шүүхийн тогтоол, шүүгчийн захирамжийг санаатай биелүүлээгүй, эсхүл биелүүлэхэд нь зориуд саад учруулсан бол хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг таваас тавь дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, нэг зуугаас хоёр зуун тавин цаг хүртэл хугацаагаар албадан ажил хийлгэх, нэгээс гурван сар хүртэл хугацаагаар баривчлах ял шийтгэнэ.”

НОМ ЗҮЙ

1. ХУУЛЬ ТОГТООМЖ

- Үндсэн хууль 1992 он;
- Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль 2002 он;

- Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль 2002 он;
- Захиргааны хариуцлагын тухай хууль 1992 он;
- Иргэний хууль 2002 он;
- Иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хууль 2002 он;
- Газрын тухай хууль 2002 он;
- Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн зарим зүйл, хэсэг, заалтыг тайлбарлах тухай Улсын Дээд Шүүхийн тайлбар УБ 2007.11.29.

2. НОМ, СУРАХ БИЧИГ

- А.Лхагва Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх эрх зүй УБ 2008 он;
- Ш.Эрдэнэбат, О.Алтангэрэл Шийдвэр гүйцэтгэлийн ном УБ 2004 он.

3. БУСАД

- Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2014 оны жилийн эцсийн тайлан;
- Захиргааны хэргийн 20 дугаар шүүхийн 2014 оны жилийн эцсийн тайлан;
- Нийслэлийн шийдвэр гүйцэтгэх албаны 2013, 2014 оны жилийн эцсийн тайлан;

ГЭР ХОРООЛЛЫН ДАХИН ТӨЛӨВЛӨЛТИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНД ОРОЛЦОГЧ АЖ АХУЙ НЭГЖ, ИРГЭДЭД УЧИРЧ БУЙ ЭРХИЙН ЗАРИМ АСУУДАЛ

Э.Энхболд

“Бүрд Холдинг” ХХК-ний хуулийн зөвлөх

Ардчилсан нийгэм үүссэнээс хойш гарсан өөрчлөлт нь хувийн ашиг сонирхол зах зээлд байр сууриа эзлэн нийгмийн хөгжлийн гол хөдөлгүүр болох болсон. Нийтийн эрх ашиг хувийн эрх ашиг сонирхлоос дээгүүр байсан социалист нийгмээс хувийн ашиг сонирхол давамгайлдаг тогтолцооруу хурдацтай шилжих болж хувийн ашиг сонирхолд хэт үйлчлэх болсон. Энэхүү нийгмийн харилцааны хөгжил, өөрчлөлт нь хууль тогтоомжийн зохицуулалтад гүнзгий нөлөөлж, хууль тогтоомж өөрчлөгдөн шинэчлэгдэх, нэмж батлагдахын хирээр улам боловсронгуй болгох, нарийвчилсан зохицуулалтуудыг оруулах, олон талт харилцааг зохицуулах гэх мэт эрх зүйн орчинг сайжруулах шаардлагыг бий болгож байна.

УДИРТГАЛ

Хот, суурин газар, хүн амын нягтаршил, ажилгүйдэл зэрэг нийгмийн сөрөг хандлагаас улбаалан иргэд хотод суурьших шилжилт хөдөлгөөн ихээр хийх болсон. Үүнийг даган Улаанбаатар хотод газар өмчлөх, эзэмших хүсэлтэй иргэд олноор бий болж хуулиар олгогдсон эрхээ^[1] эдэлж эхэлсэн. Ингэснээр Улаанбаатар хотод замбараагүй газар олголт бий болж, түүнийг дэд бүтэцжүүлэх, шинэчлэн зохион байгуулах, хотыг дахин төлөвлөх ажлуудыг төр дахин гүйцэтгэх болсон.

Тухайн цаг үеэ даган нийслэлд газар олголттой холбоотой асуудал, гарч буй зөрчил, дутагдлыг арилгах арга зам, түүний эрх зүйн орчинг шинэчлэн бүрдүүлэх, иргэдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хамгаалах, хот дахин төлөвлөлт, газар зохион байгуулалт, гэр хорооллын дахин төлөвлөлт, шинэчлэлтийн асуудлуудыг төр, хувийн хэвшил, иргэдийн оролцоотойгоор шийдвэрлэх, эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх, боловсронгуй болгох хэрэгцээ бий болж улмаар гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн төслийг хэрэгжүүлэхэд манай Улсад эрх зүйн орчин дутмаг ба ямар арга замаар, хэрхэн хэрэгжүүлэх нь одоо ч дутмаг хэвээр.

¹ Монгол Улсын Газрын тухай хууль, 5 дугаар зүйл. 2002 он. Улаанбаатар хот

Нэг. СУДАЛГААНЫ ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Монгол улсын Үндсэн хуулинд^[2] заасны дагуу “эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхтэй” гэж заасны дагуу гэр хорооллын бүсэд амьдарч буй иргэдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийн баталгааг хангах зорилгоор гэр хорооллын газрыг зохион байгуулах, төлөвлөх, хөгжүүлэх, боловсронгуй болгох эрх зүйн орчинг бий болгох, иргэдийг эрх ашгийг хамгаалах, дахин төлөвлөлтийн төслийг хэрэгжүүлэхэд иргэдийн эрх ашиг болон төсөл хэрэгжүүлэгчийн^[3] эрх ашиг хэрхэн хөндөгдөх, түүнийг хэрхэн хамгаалахад чиглэгдэнэ.

Хоёр. ГЭР ХОРООЛОЛЫН ДАХИН ТӨЛӨВЛӨЛТИЙГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ЭРХ ЗҮЙН ҮНДЭСЛЭЛ

2.1. ДАХИН ТӨЛӨВЛӨЛТӨД БАРИМТЛАХ ЗАРЧИМ

- Үр ашиг, зардлаа шударга, тэгш хуваарилах
- Газрын эрх хадгалагдаж үлдэх
- Газар өмчлөгч, түрээслэгчдийг тэгш оролцуулсан ардчилсан зарчимд тулгуурлах
- Шударга, тэгш үйл ажиллагаа явагдах
- Хот төлөвлөлтийн асуудлыг цогцоор шийдэх

Гэр хорооллыг дахин шинэчлэн төлөвлөхдөө, урьдчилан нөөцийн судалгаа хийж дүгнэлт гаргасны үндсэн дээр төсөл боловсруулах шаардлага гардаг. Тухайн төлөвлөлтийн бүсийн онцлог, төслийн зорилгоос хамааран гэр хорооллыг шинэчлэн зохион байгуулах, төлөвлөх хэд хэдэн төрлийн төсөл байдаг. Үүнд:

- Суурьшлын бүсэд дэд бүтцийг сайжруулан газар шинэчлэн зохион байгуулах, дахин төлөвлөх
- Газар ашиглалтыг сайжруулан газар шинэчлэн зохион байгуулах, дахин төлөвлөх
- Замбараагүй тэлэлтээс сэргийлэн газар шинэчлэн зохион байгуулах, дахин төлөвлөх
- Шинэ хот хөгжүүлэх, газар шинэчлэн зохион байгуулах, дахин төлөвлөх.

Монгол Улсад замбараагүй газар олголт, хот суурин газар амьдрах иргэдийн хүсэл, шилжилт хөдөлгөөнөөс улбаалан гэр хороололд амьдрах иргэдийн тоо ихэссэн. Тиймээс хотыг шинэчлэн зохион байгуулах, гэр хорооллыг дахин төлөвлөх хэрэгцээ, шаардлага бий болсон. Ийнхүү гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийг хэрэгжүүлэхдээ дараах эрхийн актыг үндэслэн хэрэгжүүлсэн байна. Үүнд:

² Монгол Улсын Үндсэн хууль, 16 дугаар бүлэг. 16.2. 1992 он. Улаанбаатар хот

³ Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журам. НИТХ-ын тэргүүлэгчдийн 2014 оны 23-р тогтоолын хавсралт. Улаанбаатар хот

- Нийслэлийн Засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын захирагч нь өөрийн 2013-2016 оны үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөрийн^[4] 1.1.2-т заасныг хэрэгжүүлэх зорилгоор 2013 онд 1/531 тоот албан бичгийг Нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд өргөн мэдүүлсэн.
- Нийслэлийн Засаг даргаас өргөн мэдүүлсэн 2013 оны 1/531 тоот албан хүсэлтийг үндэслэн Нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын тогтоолоор “Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журам”^[5]-ыг баталж, улмаар Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын “Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийг эхлүүлэх зарим байршлыг тогтоох тухай”^[6] тогтоол гарган баталгаажуулсан байдаг.
- 2013 оны 03-р сарын 01-ний өдрийн №3/31 тоот тогтоолоор баталсан “Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журам”^[7]-д нэмэлт өөрчлөлт оруулан шинэчлэн баталсан байна.

2.2. ЗАХИРГААНЫ БАЙГУУЛЛАГЫН ОРОЛЦОО, ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН

Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журмын 3.17.3, 3.17.5, 5.7-д заасны дагуу төсөл хэрэгжүүлэгч нь иргэний өмчлөл болон эзэмших эрх бүхий газрыг дор дурьдсан нөхцлөөр шилжүүлэн авахаар заасан байна. Үүнд:

- Орон сууцаар солих
- Худалдан авах

Дээр заасан газар өмчлөх болон эзэмших эрхийг шилжүүлэн авах зохицуулалтыг НИТХ-аас баталсан Хоёр талт болон Гурван талт гэрээгээр^[8] хэрэгжүүлэхээр журамласан байна.

2.3. ГЭР ХОРООЛЛЫН ДАХИН ТӨЛӨВЛӨЛТ ЯВУУЛЖ БҮЙ КОМПАНИУДЫН ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН

Төсөл хэрэгжүүлэгч компаниудын хувьд Иргэний хуулийн холбогдох зүйл заалтуудыг удирдлага болгон төслийг хэрэгжүүлдэг. Харин төсөл хэрэгжүүлэгч компаниуд НИТХ-аас баталсан хоёр болон гурван талт гэрээндээр нэмж доорх гэрээнүүдийг газар өмчлөгч, эзэмшигч иргэдтэй байгуулдаг.

- Арилжааны гэрээ
- Худалдах, худалдан авах гэрээ
- Нөхөн олговор олгох арга

⁴ <http://ulaanbaatar.mn/content/show/3395> Нийслэлийн засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын захирагчийн үйл ажиллагааны хөтөлбөр

⁵ 2013 оны 03-р сарын 01-ний өдрийн №3/31 тоот НИТХ-ын тогтоол “Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журам”

⁶ 2013 оны 01 дугаар сарын 31 өдрийн “Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийг эхлүүлэх зарим байршлыг тогтоох тухай” №07/29 дүгээр тогтоол

⁷ 2014 оны 02 сарын 20-ны өдрийн №23 тоот тогтоолоор “Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журам”-д шинэчлэн баталсан

⁸ НИТХ-ын тогтоолоор баталсан “Гурван талт гэрээний загвар батлах тухай” А/04 тоот тогтоол

- Орон сууц захиалгын гэрээ

Төсөл хэрэгжүүлэгч компаниуд газрыг иргэдээс худалдан авахаас илүүтэйгээр орон сууцаар арилжих сонирхол илүү байдаг.

2.4. ДАХИН ТӨЛӨВЛӨЛТИЙН ТӨСӨЛД ХАМРАГДСАН ИРГЭДИЙН ОРОЛЦОО, ЭРХ АШИГ

Гэр хороололыг орон сууцжуулах, дахин төлөвлөлтөд хамрагдсан газар өмчлөгч иргэдэд өөрсдийн газраа төсөл хэрэгжүүлэгч компанитай орон сууцаар солилцох, эсхүл худалдан борлуулах замаар дахин төлөвлөлтийн төсөлд хамрагддаг. Иргэд газар өмчлөх гэрчилгээнд гэр бүлийн гишүүдээ бүгдийг хамруулсан байдаг. Энэ тохиолдолд төсөл хэрэгжүүлэгч компани мэдээллийг төрийн байгууллагаруу явуулах ба хамтран өмчлөгч гишүүд хуулиар олгогдсон нэг удаа газрыг үнэ төлбөргүй өмчлөх эрхгүй болдог. Өөрөөр хэлбэл өмчлөх гэрчилгээнд хамтран өмчлөгчөөр орсон иргэд бүгд газар өмчилсөн бүртгэлд хамрагдаж дахин газар өмчлөх эрх нь хаагддаг.

Төрөл	Давуу тал	Сул тал
Захиргааны байгууллагад	Төслийн дагуу хэрэгжүүлэх боломжтой.	Зохион байгуулалтын зардал
	Албан ёсоор журмын дагуу хэрэгжүүлэх боломжтой.	
	Газар эргүүлэн авах боломжтой.	
	Төслийн хүрээнд барилгажилттай холбоотой зардал гарахгүй ба төсөл гүйцэтгэгчид хяналт тавих	
Газар өмчлөгч, эзэмшигч иргэдэд	Тэгш, шударгаар олгогдох	Газрын гэрчилгээнд хамтран өмчлөгч байсан тохиолдолд хамтран өмчлөгч нь газар дахин үнэгүй өмчлөхгүй.
	Газар өмчлөх эрхээ хадгалан үлдэх	
	Бүх өмчлөгчид тэгш эрхтэйгээр оролцох	Арилжааны гэрээ болон Худалдах, худалдан авах гэрээ байгуулсан тохиолдолд албан татвар төлнө.
	Газрын эрх шилжүүлэх татвар төлөхгүй, зохион байгуулалтын зардалд мөнгө төлдөггүй	
Төсөл хэрэгжүүлэгчид	Эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах	Төсөл хэрэгжих хугацаанд түрээсийн байранд байрлах,
	Төсөлд хамрагдсан газарт орон сууц барин борлуулах, ашиг олох	Орон сууц ашиглалтанд орох хугацаа удаашрах тусам газар өмчлөгч, эзэмшигчдэд түрээсийн зардал олгох.
		Байгуулсан гэрээний төрлөөс хамаарч улсад албан татварууд төлөх
		Өөрийн эзэмшлийн талбай болон газаргүй үлдэх

Гурав. ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА, ПРАКТИК

Гадаад орнуудад газар дахин төлөвлөлт хийхэд нөхөн төлбөр олгох арга, газар өмчлөгч, эзэмшигч иргэд сайн дураар өгөх арга, газар дахин хуваарилах аргыг ихэвчлэн хэрэглэдэг. Нөхөн олговор олгохоос бусад аргыг ихэвчлэн хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжүүд гүйцэтгэдэг.

Улсын нэр	Мэдээлэл
Япон	Японы хотжилтын бүсийн 1/3 буюу 340000 га газарт газар шинэчлэн зохион байгуулах төсөл хэрэгжүүлсэн байна. Нийт хэрэгжүүлсэн төслийн 70% орчим, хамарсан нутаг дэвсгэрийн 40%-д нь хувийн хэвшлийн байгууллага газар шинэчлэн зохион байгуулах төсөл хэрэгжүүлжээ.
Непал	12 илүү төсөл хэрэгжиж дуусаад байгаа бөгөөд нийт 240 га газар хамарчээ. Энэхүү хамарсан газарт хувийн хэвшлийн байгууллагууд хариуцан гүйцэтгэж байгаа.
Өмнөд Солонгос	1934 оноос эхлэн нийт 46000 га газрыг шинэчлэн зохион байгуулсан. Нийт хэрэгжсэн төслийн 3/1-ийг хувийн хэвшлийнхэн хариуцан гүйцэтгэсэн.
Тайван	1937 оноос эхлэн нийт 10000 га илүү газарт төсөл хэрэгжүүлсэн. Тэдгээрийн дийлэнхийг төрөөс зохион байгуулж хэрэгжүүлсэн.
Герман	1902 оноос эхлэн газар шинэчлэн зохион байгуулах төслүүд нийт улс орны хэмжээнд өргөн хүрээтэй зохион байгуулагдаж хэрэгжиж ирсэн.
Австрали	1951 оноос хойш 100 илүү байршилд газар шинэчлэн зохион байгуулах төсөл хэрэгжисний үндсэн дийлэнх нь баруун австралид хэргэжсэн байна.
Индонез	1980 - аад оноос эхлэн 100 илүү байршилд газар шинэчлэн зохион байгуулалт хийжээ.
Монгол	Газар дахин төлөвлөлт нь зах зээлийн нийгэмд шилжиснээр үүссэн боловч хууль эрх зүйн орчин бүрдээгүй.

Олон Улсын практикаас харахад ихэнх орнууд хувийн хэвшилээр дахин төлөвлөлтийн ажлыг гүйцэтгүүлдэг. Зарим шаардлагатай тохиолдолд Улсын төсвөөс гарган төслөө хэрэгжүүлдэг байна.

Дөрөв. МОНГОЛ УЛСАД ГЭР ХОРООЛОЛЫН ДАХИН ТӨЛӨВЛӨЛТИЙГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫ ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

4.1. ТӨСӨЛ ХЭРЭГЖҮҮЛЭГЧ ХУУЛИЙН ЭТГЭЭДИЙН ГАЗАР ЭЗЭМШИХ ЭРХИЙН ТАЛААР:

Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн төслийг хэрэгжүүлэгч хуулийн этгээд нь газрын эрхийг өөрийн нэр дээр эзэмших эрхтэйгээр бүртгүүлэхийг шаардах эрх нь Газрын тухай хууль, тогтоомжоор боломжгүй бөгөөд Газрын тухай хуульд заасны дагуу нийслэлийн Засаг дарга нь тухайн шатны ИТХ-аас баталсан газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө, хэсэгчилсэн ерөнхий төлөвлөгөөний дагуу тухайн газрыг өмчлүүлж эзэмшүүлэх эсэхийг бие даан дангаар шийдвэрлэх эрхтэй. Компани газар өмчлөх эрхгүй бөгөөд гагцхүү эзэмших эрхтэй байхаар хуулинд заасан байдаг. Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулинд зааснаар иргэн өөрийн өмчийн газрыг компанийн эзэмшилд шилжүүлэх талаар тусгагдаагүй бөгөөд Компанид газар эзэмшүүлэх эсэхийг дээр дурьдсаны дагуу Засаг дарга шийдвэрлэхээр байна.

Хэдийгээр Иргэн нь өөрийн газар өмчлөх эзэмших эрхийг Компанид гэрээний үндсэн дээр Компанид шилжүүлж буй мэт боловч одоо мөрдөгдөж буй Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн журам, 2 болон 3 талт гэрээнд Компанид газар эзэмших эрхийг олгох талаар тодорхой заалт байхгүй байгаа юм. Гэвч Журмын 4.24-д “Төсөл хэрэгжүүлэгчийн худалдан авсан газар, үл хөдлөх эд хөрөнгө нь төсөл хэрэгжүүлэгч компанийн нэр дээр эзэмших эрхтэйгээр шилжих” 4.16-д “Гурван талт гэрээ байгуулаагүй газар, үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгч,

эзэмшигчид газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн үнэлгээгээр нөхөх олговор олгож, газрыг чөлөөлнө” гэснээс үзвэл Төсөл хэрэгжүүлэгч нь газрын эзэмших боломж олгож буй эрхийг худалдаж авсан ба газрын өмчлөх эрх нь Газрын тухай хуулийн 5.1-д “Монгол улсын иргэнд өмчлүүлснээс бусад газар төрийн өмч мөн” гэсний дагуу төр тухайн газрын өмчлөгч болно.

Мөн 4.24-д “....худалдан авсан газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийг зөвхөн төслийн зориулалтаар ашиглана” гэж заасан тул Газрын тухай хуулийн 3.1.3-т “газар эзэмших” гэж газрыг гэрээнд заасан зориулалт, нөхцөл, болзлын дагуу хуулиар зөвшөөрсөн хүрээнд өөрийн мэдэлд байлгахыг” гэсэнтэй зөрчилдөж байна. Иргэний хуулийн 260.3-д “Эд хөрөнгө эзэмших боломж олгож байгаа эрхийг худалдсан тохиолдолд худалдагч тухайн эд хөрөнгийг худалдан авагчид биет байдлын болон эрхийн доголдолгүй шилжүүлэх үүрэгтэй”. Эцэст нь Төсөл хэрэгжүүлэгч болон Газар өмчлөгч, эзэмшигчийн хооронд хийгдэж буй гэрээ нь худалдах, худалдан авах эсвэл Арилжааны гэрээний гол нөхцөл шаардлагыг хангаж чадахгүй байна. Тиймээс чөлөөлсөн газар, талбай нь шууд төрийн өмчид шилжихээр заасан болно.

4.2. ТАТВАР ТӨЛӨЛТИЙН ТАЛААР:

Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн төслийн зорилго болон агуулгаас харахад газар өмчлөгч, эзэмшигчийн Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны дагуу Төсөл хэрэгжүүлэгч болон Иргэд дараах татварыг төлөхөөр байна:

1. Төсөл хэрэгжүүлэгч болон Газар өмчлөгч, эзэмшигчид газар худалдах худалдан авах гэрээ эсвэл газрыг орон сууцаар солих арилжааны гэрээ хийвэл Төсөл хэрэгжүүлэгч орон сууцыг, Газар өмчлөгч эзэмшигч газрыг борлуулсанд тооцогдож, 10 хувийн албан татвар төлнө^[9].
Газар өмчлөгч, эзэмшигчийн газрыг орон сууцаар сольж, зөрүү мөнгө аль нэг талдаа төлөөгүй тохиолдолд талууд арилжааны гэрээнд солилцож буй барааны үнийн нэг дүн тавьж болно. Энэхүү үнийн дүн нь Төсөл хэрэгжүүлэгчийн хувьд орон сууц борлуулж олсон орлого ба газар өмчлөгч, эзэмшигчийн хувьд газрыг борлуулж олсон орлого болж тооцогдоно.
2. Газар өмчлөгч, эзэмшигч газраа худалдах эсвэл орон сууцаар солих замаар борлуулсан нь аж ахуйн үйл ажиллагаа биш тул Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хуулинд заасны дагуу хөрөнгө борлуулсны орлого буюу үл хөдлөх эд хөрөнгө борлуулсны орлого олсонд тооцогдож гэрээнд бичигдсэн үнийн дүнгээс 2 хувийн албан татварыг газар өмчлөгч иргэн төлнө^[10].
3. Арилжааны гэрээнд үнийн дүн тавиагүй эсвэл хэт бага үнийн дүн тавьсан тохиолдолд татвар ногдох орлогыг тодорхойлохдоо: “Бараа, ажил, үйлчилгээ солилцсон тохиолдолд албан татвар ногдох орлогыг тодорхойлохдоо харилцан хамааралгүй этгээдүүдийн хооронд хийгдсэн

⁹ Аж ахуй нэгжийн орлогын албан татварын тухай хууль. 17.1. 2006 он. Улаанбаатар хот

¹⁰ Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хууль. 14.1. 2006 он. Улаанбаатар хот

ижил төрлийн бараа, ажил, үйлчилгээний борлуулалтын үнийг жишиг болгоно”^[11] гэж зааснаар жишиг үнийг баримтлан татварын улсын байцаагч татвар ногдох орлогын дүнг тодорхойлж эсвэл нэмэгдүүлж болно.

4. Худалдах худалдан авах болон Арилжааны гэрээний дагуу Төсөл хэрэгжүүлэгч нь өөрийн аж ахуйн үйл ажиллагааны хүрээнд орон сууц үйлдвэрлэж худалдаж эсвэл тодорхой үнэ бүхий /10.0 сая төгрөгөөс дээш/ газраар солилцон борлуулж буй тул нэмэгдсэн өртгийн албан татвар төлөгч байна^[12].

Барилга угсралтын ажил гүйцэтгэсэн бол эцсийн борлуулалтад НӨАТ ногдуулах ба бараа ажил үйлчилгээг харилцан солилцсон тохиолдолд НӨАТ тооцох үнэлгээг харьяалах татварын алба тухайн үеийн зах зээлийн үнэ, тарифыг үндэслэн тодорхойлохоор заасан.

5. Газар өмчлөгч, эзэмшигчийн хувьд өөрийн өмчлөл, эзэмшилд буй гэр бүлийн хэрэгцээний зориулалтаар ашиглаж буй газрыг аж ахуйн үйл ажиллагааны бус хүрээнд борлуулж буй тул НӨАТ төлөхгүй.

Тав. ДЭВШҮҮЛЭХ САНАЛ

1. Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтөд хамрагдаж байгаа газар өмчлөгч, эзэмшигч иргэд хэрэв газар өмчлөх гэрчилгээ дээр гэр бүлийн гишүүдийн хамтран өмчлөгч байгаа тохиолдолд төсөлд хамрагдахаас өмнө хасалт хийлгэх шаардлагатай. Хасалт хийлгэсэн тохиолдолд хамтран өмчлөгч байсан гэр бүлийн гишүүд хуулиар олгогдсон нэг удаа газар үнэ төлбөргүйгээр өмчлөх эрхтэй болно.
2. Нийслэлийн ерөнхий төлөвлөгөөний газрын дахин төлөвлөлтийн хэлтсээс баталсан хэсэгчилсэн талбай /блок/-н хилийн доторх талбайд буй компани өөрийн хөрөнгөөр чөлөөлсөн газрыг тухайн Компани эзэмших эрхтэй болохыг гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн журам болон Засаг даргын захирамжаар баталгаажуулах. Хэрэв Компанид дээрхийн дагуу газар эзэмшүүлэх тохиолдолд Нийслэлийн ерөнхий төлөвлөгөөний газрын дахин төлөвлөлтийн хэлтсээс баталсан хэсэгчилсэн талбай/блок/-н хилийн дотор байгаа нийтийн эзэмшлийн талбай / гудамж, зам гэх/ хэсэгчилсэн ерөнхий төлөвлөгөөний дагуу Компанид 2 болон 3 талт гэрээний үүргээ биелүүлсэн тохиолдолд эзэмшүүлэхээр журамд оруулж, Засаг даргын захирамжаар баталгаажуулах.
3. Мөн гурван талт гэрээ хийхээс татгалзаагүй боловч газрын үнэ дээр тохиролцоонд хүрэхгүй байгаа иргэдийн хувьд тухайн газрын жишиг үнэ тогтоож, үнэлгээ хийлгэх асуудлыг журамд нарийвчлан оруулах.
4. Төсөл хэрэгжиж дуусах хүртэлх хугацаанд, Нийслэлийн ерөнхий төлөвлөгөөний газраас баталсан хэсэгчилсэн талбай /блок/-н хилийн дотор буй газрыг Төсөл хэрэгжүүлэгч компаниас бусад иргэн аж ахуйн нэгжид эзэмшүүлэх, ашиглуулах, барилга байгууламж барих эрх олгох

¹¹ Аж ахуй нэгжийн орлогын албан татварын тухай хууль. 7.5. 2006 он. Улаанбаатар хот

¹² Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хууль. 5.1 ба 5.2. 2006 он. Улаанбаатар хот

замаар хэсэгчилэн ерөнхий төлөвлөгөөг өөрчлөхгүй байх баталгааг хангах.

5. Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн журмын 4.25-д “Төсөл хэрэгжүүлэгч нь төслийн барилгажилтын ажлыг 6 сар хүртэлх хугацаанд эхлүүлээгүй, төслийг хэрэгжүүлэх явцдаа үйл ажиллагааны болон техникийн ноцтой зөрчил удаа дараа гаргасан нь нотлогдсон, гурван талт гэрээгээр хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн Төслийн удирдах хорооны ажлын албаны саналыг үндэслэн төсөл хэрэгжүүлэгчээр батламжилсан захирамжийг хүчингүй болгоно” гэж заасан. Энэхүү заалтад Төсөл хэрэгжихэд үүсч болох гэнэтийн болон давагдашгүй хүчин зүйлс мөн төсөл хэрэгжих талбайн хэмжээ, нэгж талбарын тооноос хамаарч хугацааг ялгамжтай тогтоох.

ДҮГНЭЛТ

Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн төслийн зорилго болон агуулгаас харахад газар өмчлөгч, эзэмшигчийн газрыг дахин төлөвлөх үйл ажиллагаа нь нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн иргэдийн хувийн өмчийн газрыг нийтийн хэрэгцээнд авах үйл явц болох нь Нийслэлийн засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын захирагчийн 2013-2016 оны үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөрийн 1.1.2, Нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын 2013 оны 03-р сарын 01-ний өдрийн №3/31 тоот тогтоолоор баталсан “Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журам”-д нэмэлт өөрчлөлт оруулан 2014 оны 02 сарын 20-ны өдрийн №23 тоот тогтоолоор шинэчлэн баталсан “Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журам”-н 4 дүгээр зүйл, 4.5 дэх хэсэг, 4.5.6, мөн журмын 4.16-д тус тус зааснаас харагдаж байна.

Төсөлд оролцогчдын газар өмчлөх, эзэмших эрхийн шилжилтээс харахад Төсөл хэрэгжүүлэгч нь газар өмчлөгч эзэмшигчид олгож буй орон сууцнаас мөнгөн ашиг эсвэл газар өмчлөх, эзэмших эрх олж аваагүй тул тухайн орон сууцыг Төсөл хэрэгжүүлэгчээс Төрөөс гаргасан шийдвэрийн үндсэн дээр гаргаж буй газар чөлөөлөхөд гаргасан зардал, иргэдийг түр суурьшуулах зардал, нүүлгэлт болон хувийн сууцыг буулгах зардал гэх мэт зардалуудыг хувийн хэвшилүүд өөрсдөө хариуцаж байгаа. Энэ зардалуудаас төр татвар суутгах, иргэдээс татвар авах, хувийн хэвшилээс бусад татварыг авах нь гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн төслийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй болж байгаа юм.

Түүнчлэн энэхүү төсөлд хамрагдсан иргэд тэдгээрийн хамтран өмчлөгчид өмчлөх эрхийн гэрчилгээгээс хасалт хийлгэсэн тохиолдолд дахин үнэ төлбөргүйгээр газар өмчлөх эрх нээгдэх боломжтой болж байна. Газар өмчлөлийн хүрээнд авч үзвэл хувийн хэвшилүүд нь иргэдээс газрыг орон сууцаар сольж өөрсдийн эзэмшилд газартай болж байгаа мэт боловч хуулиараа уг чөлөөлсөн газар нь төрийн мэдэлд байх боломжтой. Тиймээс уг харилцааг хуульчлагдснаар л аяндаа хэрэгжих асуудал биш бөгөөд түүнийг хангах, хамгаалах хууль зүйн баталгаа болон хэрэгжүүлэх механизмыг бүрдүүлж өгөх нь төрийн үүрэг юм. Энэ ч утгаараа хуулинд тусгасан асуудал нь хуулиар зохицуулагдан, хамгаалагдаж байгаа нийгмийн харилцаанд оролцогч хэн бүхэнд хууль зүйн адил утга, агуулга, хүрээ, хязгаарын дотор хэрэгжиж баталгаажигдаж байх ёстой.

МОНГОЛ УЛСЫН ИРГЭНИЙ ГАЗАР ӨМЧЛӨХ ЭРХИЙН БАТАЛГАА

Ц.Нарангэрэл

Өмгөөлөгч

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 3-т “хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлуулах эрхтэй ...” хэмээн газар өмчлөх замаар энэ эрхээ эдлэх боломжийг олгожээ.

Газрыг иргэддээ өмчлүүлэхийн гол зорилго нь үл хөдлөх хөрөнгө хэлбэрээр өмчлөн авч, амьдралын наад захын хэрэгцээгээ хангах боломжийг эргэлзээгүй, баталгаатай эдлүүлэх, цаашид ашигтай чанарыг нь гаргах, эдийн засгийн эргэлтэд оруулах үндсэн нөхцлийг бүрдүүлэхэд оршдог байна.

Энэ нөхцөлийг бүрдүүлэхийн тулд улс орнууд газар өмчлөгч, эзэмшигчид болон төрд учрах эрсдлийг бууруулах, үндэсний аюулгүй байдал, эдийн засгийн баталгааг хангах үүднээс “газрын харилцаа”-нд ихээхэн ач холбогдол өгдөг төдийгүй бизнес эрхлэгч, хөрөнгө оруулагчид ч ийм тогтвортой бодлогыг дэмждэг байна.

МУ-ын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 6-р бүлгийн 36-39 дүгээр зүйлд “Иргэний газар өмчлөх эрхийн баталгаа” —ны талаар зохицуулалт байгаа боловч эдгээрийг хэрэгжүүлэхийн тулд урьдчилсан нөхцлийг бүрдүүлэхэд анхаарах нь чухал байна. Үүний дараа иргэний газар өмчлөх эрхийн баталгаа “хуульчлагдсан” хэмээн ярих нь зүйд нийцэх юм.

Хэдийгээр миний одоо тавьж байгаа асуудал нь жижиг зүйлс мэт боловч иргэдэд хууль зүйн туслалцаа үзүүлэн ажиллах явцад гарч буй газрын харилцааны талаарх маргааны “дийлэнхи” хувийг дараах асуудал эзэлж байна.

Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.1-д “Иргэнд газар өмчлүүлэх эрх бүхий Засаг даргын гаргасан шийдвэрийг үндэслэн иргэнд өмчлүүлсэн газрыг үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийн тухай хууль тогтоомжид заасны дагуу улсын бүртгэлд бүртгэж тухайн иргэн уг газрын хууль ёсны өмчлөгч мөн болохыг баталгаажуулсан Үл хөдлөх хөрөнгийн улсын бүртгэлийн гэрчилгээ /цаашид “Улсын бүртгэлийн гэрчилгээ” гэх/-г үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийн байгууллагаас олгоно” гэж, Эд хөрөнгө өмчлөх эрх, түүнтэй холбоотой эд хөрөнгийн бусад эрхийг эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1-д “Өмчлөгч нь үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөх эрхээ энэ хуульд заасны дагуу эрхийн улсын бүртгэлд бүртгүүлж гэрчилгээ авснаар түүний өмчлөх эрх баталгаажна” гэж төрөөс хууль, эрх зүйн хүрээнд тодорхой зохицуулалтуудыг хийж өгсөн.

Энэ байдлаар газар өмчлөх эрхээ авсан иргэн улсын бүртгэлд бүртгүүлснээр “Бүртгэл үнэн зөв байх” зарчимд тулгуурлан Монгол Улсын иргэний эрхээ итгэлтэй, бүрэн дүүрэн эдлэх боломжтой болдгоороо өмчлөх эрхийн баталгаа нь газар эзэмших эрхээс ялгагддаг.

Харин Засаг даргаас жинхэнэ эзэмшигчийн зөвшөөрөлгүй бусдад өмчлүүлэх, хүчингүй болгох, газрыг өмчилсөн цаг хугацаа, нөхцөл байдлыг үл харгалзан, зарцуулсан хөрөнгө, мөнгө болон үүсэх хохирлыг орхигдуулан “ШУДАРГА ӨМЧЛӨГЧ”- ийн эрхийг зөрчсөн шийдвэр гаргаж байгаа тохиолдол практикт гарсаар байна.

Энэ асуудлыг шүүхэд хянагдсан захиргааны хэрэг, маргааны хүрээнд авч үзвэл дараах хүчин зүйлсээс шалтгаалж байна. Үүнд:

1/ Газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын нээлттэй, ил тод байдал хангалтгүй, хүнд суртал, чирэгдэл ихтэй, хууль дээдлэх зарчим хэрэгждэггүй нь иргэд мэдээллээр хангагдах, эрсдлээс сэргийлэх, бодит байдлыг ойлгох боломжийг олгодоггүй.

Жишээлбэл иргэд бусдын эзэмшил, өмчлөлд байгаа газрыг шилжүүлэн авахаар харилцан тохиролцож эрх бүхий этгээдэд хүсэлтээ гаргасныг Засаг дарга хүлээн авч “Газар эзэмшүүлэх, өмчлүүлэх эрх шилжүүлэх тухай” захирамж болон үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн гэрчилгээ гарснаар тухайн иргэн хуулийн дагуу газрыг өмчлөх эрхтэй боллоо хэмээн ойлгож, газар дээрээ хөрөнгө оруулалт хийх, олон дамжлагат зөвшөөрөл авах, барилга барих ажлаа эхэлдэг.

Энэ хугацаанд нь газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд тусгагдсан байх (ГТХуулийн 31.2, 33.4), инженерийн шугам, сүлжээ бүхий болон сүлжээнд холбогдох газарт зөвхөн нийслэлийн Засаг дарга эзэмшүүлнэ, холбогдох дүүргийн Засаг даргаас санал авсан байх (23.2.3), газрын улсын бүртгэлд бүртгэлд бүртгэх (ГТХуулийн 23.4.3), бусдын эзэмшлийн газартай давхцалгүй байх (ГТХуулийн 31.3), Засаг дарга дуудлага худалдаа, төсөл сонгон шалгаруулах зарчмаар шийдвэрлэх (ГТХуулийн 33.1.2) зэрэг хуулийн шаардлагыг хангаагүй үндэслэлээр маргаан үүсдэг.

Эдгээр нөхцөл шаардлага нь иргэн, аж ахуйн нэгжийн бус зөвхөн төрийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хянаж шалгах, шийдвэрлэх эрх хэмжээний асуудал байдаг бөгөөд дээрх хуулийг зөрчсөн үндэслэлээр газар олголт нь “анхнаасаа” хууль бус болж хувирдаг.

Өөрөөр хэлбэл бусдын газар эзэмших, өмчлөх эрхийг шинээр болон шилжүүлэн авч буй иргэд газар олголт нь хуульд нийцэж байгаа эсэх, зохих журмын дагуу олгож байгаа эсэхийг мэдэж чаддагүй, энэ боломж нь хязгаарлагдмал, мэдээлэл өгөхөөс татгалзсан хариу авдаг зэрэг ТЗБ-ын эс үйлдэхүйн үр дагавар нь иргэн, хуулийн этгээдийн хуулиар олгосон эрх зөрчигдөхөд хүргэж байна.

Иргэн Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.3-т “хуулийн дагуу нууцад хамааруулснаас бусад бүх мэдээлэл нээлттэй байх”, 11.1-д “Иргэн, хуулийн этгээд нь хүний эрх, эрх чөлөө, үндэсний аюулгүй байдал, байгууллагын хууль ёсны ашиг сонирхлыг

хамгаалах зорилгоор хууль тогтоомжид нийтэд мэдээлэхийг хориглосноос бусад дараах мэдээллийг энэ хуулийн 3.1-д заасан байгууллагаас авах эрхтэй”, 14.1-д “Энэ хуулийн 3.1-д заасан байгууллага нь тухайн байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой хууль тогтоомжид нийтэд мэдээлэхийг хориглоогүй мэдээллийг иргэн, хуулийн этгээдэд өгөх үүрэгтэй” гэж заасан бөгөөд ийнхүү мэдээллээр хангагдах нь иргэн газраа баталгаатай өмчлөхийн үндэс болно.

Түүнчлэн аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн газар зохион байгуулалтын ерөнхий болон хэсэгчилсэн төлөвлөгөөг шаардлагын хэмжээнд боловсруулах эрх зүйн арга замыг нарийвчлан тогтоож хэрэгжүүлэх нь зүйтэй. Өнөөдөр газар өмчлөх эрхийг олгоод маргааш нь “төлөвлөгөөнд тусгагдаагүй газар эсхүл барилгажихаар боллоо” гэх нь эцсийн үр дүндээ хэнд хохиролтой байх нь ойлгомжтой.

Эдгээрийг олон нийтэд нээлттэй, ил тод болгож хэвших нь төрийн үйл ажиллагааны нэг зарчим төдийгүй төрөөс тийм ч их хэмжээний зардал шаардагдахгүй бизээ.

Иймд газрын асуудал эрхэлсэн байгууллагын нээлттэй, ил тод байх бүхий л боломжийг хангах хүрээнд:

- Газрын тухай хуулийн 4.1.3-т “газар өмчлөх, эзэмших, ашиглахад шударга ёс, тэгш байдлыг хангах” –ын тулд газрын дуудлага худалдаа, төсөл сонгон шалгаруулалтыг олон нийтэд нээлттэй зарладаг журмыг үр нөлөөтэй байдлаар **хэрэгжүүлдэг** болгох; (Практиктгазрын анхны үнэ гэгчийг шууд авах байдлаар “нууцаар” газар эзэмшүүлж, түүнийг үндэслэн өмчлүүлж байна.
- Аливаа иргэн, аж ахуйн нэгж газар эзэмших, өмчлөх эрхийг авахдаа тухайн газрын талаарх бүхий л **мэдээллийг цахимаар авдаг болгох**. Энэ тохиолдолд нууцлалын асуудлыг ханган, мэдээлэл авах боломжийг бүх хэлбэрээр бүрдүүлэхэд анхаарах ёстой.

2/ Газрын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга 2002.06.07 –ны өдөр, Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль 2002.06.27-ны өдөртус тус батлагдаж өдгөө 13 дахь жилдээ хэрэгжиж байгаа боловч газрын маргаан жил ирэх тусам нэмэгдэж байна. Нийслэлд /Захиргааны хэргийн анхан шатны 20-р шүүх/-д 2014 онд шийдвэрлэгдсэн газрын маргаан өмнөх оноос 46,7 % -иар өссөн байна.

Энэ нь захиргааны байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр, үйл ажиллагаа хуульд нийцэхгүй, тухайн шатанд хуулийг хэрэгжүүлдэггүй, одоог хүртэл төлөвшил бий болоогүй болохыг харуулж байгаа хэрэг. Харин шүүхээс нэхэмжлэгчийн нэхэмжлэлийн дийлэнхи хувийг хангаж буюу газар эзэмшигч, өмчлөгч иргэний зөрчигдсөн эрхийг сэргээж байгаа нь сайшаалтай.

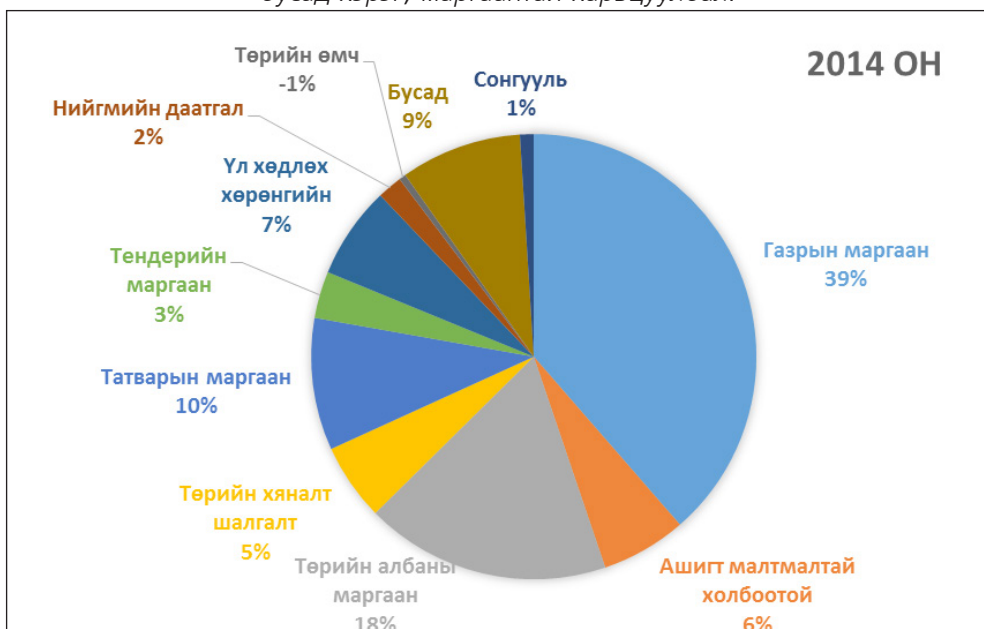
Гэсэн хэдий ч шүүхэд хандах нь хамгийн эцсийн шат бөгөөд үүнээс өмнө захиргаа өөрөө иргэнийг өмчлөх эрхээ баталгаатай хэрэгжүүлэх бүхий л бололцоог олгож, үйл ажиллагаагаа эхнээс нь хуульд нийцүүлэн явуулах шаардлагатай. Энэ нь захиргааны хэргийн шүүхийн олон тооны шийдвэр болон газрын харилцааны албадуудад ирж буй иргэдийн хүсэлт, гомдлоор илэрхийлэгдэж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлийн 3-т заасныг “өмчлөх эрх бол “миний өмчинд хэн ч халдашгүй” гэсэн “хүний үнэмлэхүй эрх” бөгөөд түүнийг хуулиар хамгаална” хэмээн ойлгохоор тайлбарлажээ^{1]}. Харин хуулийн энэ тодорхой зохицуулалтуудыг хэрэгжүүлэгчид дээрх зарчмаас өөрөөр буюу хүний эрхэд халтай байдлаар хэрэгжүүлсээр байгааг МУ-ын хэмжээнд шийдвэрлэгдэж байгаа газрын маргааны хувь хэмжээнээс үзэж болно.

Хүснэгт №1. Улсын хэмжээнд захиргааны хэргийн шүүхэд хянагдсан газрын маргааныг хуулиар ялган харуулбал:

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Нийт
Газрын тухай хуулиар	20	73	89	129	146	205	190	237	165	261	1515
МУ-ын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулиар	2	8	11	12	16	24	21	90	50	10	244
Бүгд	22	81	100	141	162	229	211	327	215	271	1759

Хүснэгт №2 Нийслэлд шийдвэрлэгдсэн газрын маргааныг бусад хэрэг, маргаантай харьцуулбал:



Дээрхээс дүгнэвэл Монгол Улсын иргэн газраа зориулалтын дагуу, баталгаатай өмчлөх боломжийг бүрдүүлэх, иргэний зөрчигдсөн эрхийг заавал шүүхээр сэргээлгэх бус Засаг дарга өөрийн эрх хэмжээндээ нийцүүлэн сэргээх, хохиролгүй болгох шийдвэр гаргадаг байх нь хуулиар олгосон баталгааг хангах үндэс суурь болно.

3/ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 3-т “Хувийн өмчийг хууль бусаар хураах, дайчлан авахыг хориглоно. Төр, түүний эрх бүхий байгууллага нь нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн эд хөрөнгийг

¹ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн мэдлэг ном, Б.Чимид

дайчлан авбал нөхөх олговор, үнийг төлнө” гэсэн зохицуулалт зөрчигдсөн хэвээр байна.

1.1. Газрын тухай хуулийн 42, 43 дугаар зүйл, МУ-ын иргэнд газар өмчлөх тухай хуулийн 32 дугаар зүйлээр “Бусдын эзэмшил, өмчлөлийн газрыг солих буюу эргүүлэн авахад нөхөх олговор олгох” талаар зохицуулсан.

Төрийг төлөөлөн газрын харилцааг зохицуулж буй Засаг дарга аливаа иргэний газар өмчлөх эрхийг хүчингүй болгох, газрыг дайчлан авч шийдвэрлэхдээ газар эзэмших, өмчлөх хугацаанд гарсан зардал, хохирол, нөхөн олговрыг огт шийдвэрлэдэггүй, төрийн захиргааны байгууллагын шийдвэр үйл ажиллагаанд хяналт тавьж буй шүүхээс ч “хохирол учирсан гэж үзвэл иргэний журмаар шийдвэрлүүлэх эрх нь нээлттэй” гэсэн байдлаар орхигдуулдаг нь газрыг албан ёсоор эзэмшиж, өмчилж авсан эсхүл бусдаас шилжүүлэн авсан иргэдийг хохироосоор байна.

Энэ тохиолдолд албан ёсоор газар өмчлөх эрх авч, олон жилийн турш хуулийн дагуу эрхээ хэрэгжүүлж буй иргэн хэзээ нэгэн цагт хүчингүй болж магадгүй хэмээн баримт, нотолгоо цуглуулах боломжгүй юм. Гэтэл энэ шалтгаанаар хэд хэдэн шүүх дамжсан маргааны оролцогч болон сэтгэлийн дарамтанд амьдарч байгаа иргэдийг өмгөөлөгчийн хувьд харахад газар өмчлөх эрх баталгаатай хэрэгжиж байна гэж үзэх боломжгүй байна.

Мөн төрөөс газар эзэмших эрх олгохдоо Засгийн газрын 1997 оны 152 дугаар тогтоолд газар олголтын суурь үнэлгээг Улаанбаатар хотод 44000 төгрөг, Барилга, хот байгуулалтын сайдын 2007 оны 136 тоот тушаалаар /2010 оны 206-р тушаалаар хүчингүй болсон/ Улаанбаатар хотод 8800 төгрөг гэх мэтээр тогтоосон. Энэ байдлаар газар олголтын суурь үнэлгээг тогтоодог атлаа нөхөн олговрын төлбөрийн хэмжээг хэрхэн шийдвэрлэх нь тодорхойгүй, Засаг даргын захирамжаар 13200 төгрөг, 100000 төгрөг гэх мэтээр ялгамжтай тогтоож байна.

Иймээс шүүхийн журмаар иргэний газар өмчлөх эрхийг сэргээсэн, газрыг эргүүлэн авч байгаа тохиолдолд захиргааны байгууллага хохирол, нөхөн төлбөрийн үнийг бодитой тогтоодог болгож, газар өмчлөгчтэй тохиролцох хуулийн зохицуулалтыг үр дүнтэй хэрэгжидэг тогтсон механизм, мэдээллийн нэгдсэн сантай болох, газар дахин хуваарилах ажиллагааг нэн даруй гүйцэтгэдэг, түүнийг шийдвэрлэх арга замыг нь нарийвчлан тогтоосон байх нь зүйтэй.

Газар албадан чөлөөлөхөд анхаарах а) Иргэний өмчийн газрыг улсын болон нийтийн хэрэгцээг үндэслэн солих буюу эргүүлэн авахдаа нарийвчилсан, дэвшилтэт байдлаар /одоогийнх шиг бус/ урьдчилан төлөвлөсөн газар зохион байгуулалтын болон хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөг үндэслэдэг байх, б) Хэрэв төлөвлөгөөний дагуу иргэний өмчлөх газрыг чөлөөлөх шаардлага тулгарсан бол тодорхой хугацааны өмнө газар өмчлөгчид “мэдэгддэг байх” нь газрыг эргүүлэн авах, чөлөөлөх нь өмчлөгчийн эрхийг хамгаалсан баталгаа болж өгнө.

Зарим улс орнуудад энэ “мэдэгдэл” нь газар өмчлөгч ирээдүйд олох ашиг орлогоо тодорхойлох, гарах зардлыг бууруулах, сэтгэл санааны хувьд урьдчилсан нөхцөлийг бүрдүүлэх, эрхийн хамгаалалт болдог давуу талтай, төрийн зүгээс харилцан тохиролцоонд хүрэхэд илүү дөхөмтэй байдаг болохыг

хүлээн зөвшөөрчээ.

ОХУ-ын “Земельный кодекс РФ” /2001.09.28/ -ийн “Газрыг Улсын болон орон нутгийн хэрэгцээнд авах эрхийн баталгаа”(63 дугаар зүйлийн 2-т) “шийдвэр гаргагч нь 1-ээс доошгүй жилийн өмнө газар өмчлөгч, эзэмшигч, түрээслэгчид мэдэгдэл хүргүүлэх” талаар заажээ.

Манай орны нөхцөлд ч энэ хугацааны асуудлыг анхааран үзэж газар албадан чөлөөлөх харилцааг бүрэн зохицуулан хуульд тусгах, журамлах боломжтой төдийгүй газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө гэдэг зүйлийн үр нөлөө бий болох юм. Ингэснээр газар чөлөөлөхгүй удааширснаас бүтээн байгуулалтын ажил зогсож нийгэм, эдийн засагт өгөх өгөөжгүй болж байна гэх зовлонгүй болох биз.

Иймээс иргэний газар эзэмших, өмчлөх эрхийн баталгааг хангах үүднээс үр дүнтэй ажил болгоосой хэмээн дараах саналыг гаргаж байна. Үүнд:

- 1.1. Захиргааны байгууллага, албан тушаалтанд хүлээлгэдэг хуулийн хариуцлагыг хэрэгждэг болгох. Одоо хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй (МУИГӨТХ) хуульд албан тушаалтанд 50000-60000 төгрөгийн торгох шийтгэл хүлээлгэхээр байгаа нь энэ цаг үед нийцэхгүй байгаа тул нэмэгдүүлж, хариуцлагыг бодитоор хүлээлгэдэг байх;
- 1.2. Нээлттэй, ил тод, чирэгдэлгүй байх бүхий л боломжийг хангах үүднээс цахим хэлбэрээр газар эзэмших, өмчлөгчийн зөвшөөрөл, эрхийн гэрчилгээ, регистрийн дугаар зэргээр бүхий л мэдээлэлтэй танилцах боломжтой байх;
- 1.3. Газрын харилцааг эрхлэн явуулж буй байгууллагуудын хоорондын уялдаа холбооны зөрчлийг илрүүлэх механизмыг сайжруулах;
- 1.4. Газрын тухай хуулийн дагуу дүрэм, журмыг батлах эрхийг холбогдох этгээдэд олгосон нийт 14 заалт байдаг. Харин эдгээр нь цаг хугацаандаа буюу нэн даруй батлагдан гараагүйн улмаас иргэдийн эрхийг зөрчих явдал тасрахгүй байна. Иймээс Хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон этгээд холбогдох дүрэм, журам, аргачлалыг нэн даруй батлалдаг болоход анхаарах;
- 1.5. Газар эзэмших, өмчлөх эрхийг анх олгохдоо болон шилжүүлэхдээ хуулийн дагуу олгоогүйн улмаас үүдсэн хариуцлагыг тухайн шийдвэр гаргасан байгууллага, албан тушаалтан хариуцдаг, иргэнд учирсан хохирлыг барагдуулдаг, зөрчлийг тогтоодог байгууллагатай болгох хэрэгтэй;
- 1.6. Төрөөс иргэний газар өмчлөх эрхийг буцаан авах, албадан чөлөөлөхдөө дараах зарчимд нийцүүлэх:
 1. Дайчлан авч буй зорилго, зориулалт нь нийтийн зайлшгүй ашиг сонирхол мөн байх;
 2. Нөхөх олговор нь зах зээлийн нийтлэг зохицуулалтаар тодорхойлогддог, жишигт нийцсэн байх;
 3. Газар зохион байгуулалт, хот төлөвлөлтийн ерөнхий төлөвлөгөөг нарийвчилсан байдлаар урьдчилан гаргадаг байх;
 4. Иргэний өмчийн газрыг дайчлан авах, чөлөөлөхдөө 1 жилийн хугацаа өгдөг байх;

БЭЛЧЭЭР АШИГЛАЛТ БА МАЛЧДЫН ЭРХ

Докторант М.Сувд

Отгонтэнгэр Их Сургуулийн Хууль зүйн Сургуулийн багш,

Бэлчээр ашиглалтын талаарх онол, үзэл баримтлалаас

Бэлчээрийн хүрэлцээ хангамж буурах, доройтол нэмэгдэх, бэлчээр, малын зохистой харьцаа алдагдах гэх зэрэг “бэлчээр, мал, малчны” байгаль, экологи, нийгэм, эдийн засгийн асуудлыгбайгаль, нийгмийн шинжлэх ухааны талаас гадаад, дотоодын эрдэмтэд, судлаачид судалж, олон төрлийн үзэл баримтлалуудыг дэвшүүлсэн байна.

АНУ-ын эрдэмтэн гаррет жэймс харден 1968 онд “шинжлэх ухаан” сэтгүүлд “нийтийн өмчийн эмгэнэл- *tragedy of the commons*”^[1] хэмээх байгалийн нөөцийн ашиглалтын асуудлаа рнийтлүүлсэн өгүүлэл нь олон улсын түвшинд эрдэмтэд, судлаачдад хүлээн зөвшөөрөгдсөн бүтээл болоод байна. энэ өгүүлэлд байгалийн нөөц баялгийн үршимийг хүртэх талаарх хувь хүний амин хувиа хичээсэн үйлдэл, үйл ажиллагаань байгалийн баялгийн нөөцийг шавхан, түүний даацыг хэтрүүлэн ашигласнаар хүнтрөлхтний хүрээлэн буй орчин сүйрэлд хүрч болзошгүйг XVI зууны үеийн английн бэлчээр ашиглалтын бэрхшээл, бодит баримта дүндэслэснийг нотолжээ. тухайн үед малчид малын тоогоо өсгөж олсон орлогоос зардал (бэлчээрийн доройтол) нь илүү байсан боловч үүнийг үл ухааран уралдан тэмцэж бэлчээрээ сорчлон ашигласнаар бэлчээр доройтсон нь малчин ард түмэн болон улс бүхэлдээ хохирол үзсэнийг өгүүлэлд дурдсан байдаг. үүнийг эрдэмтэн харден “нийтийн өмчийн эмгэнэл- *tragedy of the commons*” гэж нэрлэсэн.бэлчээр ашиглалтын эмгэнэлт энэхүү жишээ бол монгол улсын бэлчээр ашиглалтын өнөөгийн төлөв байдал гэж үзэв.

Дээрх үзэл баримтлалтай холбоотойгоор профессор,хатагтай Элинор Остром “байгалийн нөөцийн менежментэд түшиглэсэн хамтын нийгэмлэг” (Community based natural resources management)^[2]-ийн үзэл баримтлалыг дэвшүүлж Нобелийн шагнал хүртсэн нь энэ үзэл баримтлал дэлхий нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдсөний илрэл мөн.Түүний энэ үзэл баримтлалын үндсэн агуулга нь нийтийн өмч болох байгалийн баялагийг ашиглахад экосистемийн тэнцвэрт байдлыг алдагдуулалгүйгээр зохистой ашиглах арга хэлбэрийг илэрхийлэхэд чиглэгдсэн гэж болно. Байгалийн баялгийн нийтийн удирдлагыг чухалчилж энэ удирдлага нь орон нутгийн хамтын байгууллага уг баялгаа удирдах боломжтой гэсэн дүгнэлт хийжээ. Энэ бол байгалийн баялагийн нэг элемент болох бэлчээрийн ашиглалт, хамгаалалт, нөхөн сэргээх үйлажиллааны удирдлагыг

¹ ЖэйсонБрэнан, Либертариүзэл, 2013 он, 192 дахьтал

² Ostrom, E., (2009). Governing the Commons, Political Economy of Institutions and Decisions

бий болгоход малчдын байгууллагын статусыг огтоох, тэдэнд энэ талаарх эрх мэдлийг олгох, үүрэг хариуцлагыг өндөржүүлэх, хамтын шийдвэрээр бэлчээрийн асуудлыг шийдвэрлэх гэх зэрэг асуудлыг хөндсөн байна.

Монгол улс дахь нутаг бэлчээрийнд оройтол, бэлчээрийн хомсдолд улстөрийн хүчин, төрийн эрх бүхий этгээд нутгийн иргэдийн санал, оролцоог үл харгалзан зөвшөөрөл олгох зэргээр газрыг бусдад зам бараагүй, ирээдүйгээ харахгүйгээр нэгдсэн бодлогогүйгээр газрыг (нутаг бэлчээр хамааралтай) бусдад олгож байгаа үйл ажиллагаа хүчтэй нөлөөлөх байдал ажиглагдав. Энэ нь газрыг түрэмгийлэн эзлэх - **Land grabbing**^[3] хэмээх онол буюу хяналтгүй олон зөвшөөрөл, уул уурхайн түрэмгий, зэрлэг олборлолт, ашиглалт зэргээс малын бэлчээргүй, үржил шимгүй газар нутагтай улс болж болзошгүй нь нутаг бэлчээрийн зохицуулалтын бас нэгэн тулгамдсан асуудал болж байна.

Бэлчээр ашиглалтын тухай асуудлыг дээр дурдсан эрдэмтэд, судлаачдын үзэл баримтлалд үндэслэн хөндөхөд юуны өмнө бэлчээр өмчлөх эрх, бэлчээр эзэмшиж ашиглах эрх гэсэн хоёр үзэл баримтлал бүхий хувилбараар авч үзэж, бэлчээрийн харилцааны тэргүүлэх субъект болох малчдын эрх, эрх чөлөө, түүнийг хангаж хамгаалах асуудалд энэ хүү илтгэлийг чиглүүлсэн болно.

Нэг. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн зургадугаар зүйлийн 3-т бэлчээрийг Монгол улсын иргэнд өмчлүүлэхгүй байх, мөнхүү хуулийн зургадугаар зүйлийн 1-д Монгол улсад газар болон бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байх, 2-т Монгол улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар төрийн өмч байх тухай заалтууд бий.

Үндсэн хуулийн дээр дурдсан гурван заалтыг хууль зүйн шинжлэх ухааны онол, хэрэглээний арга зүйн үүднээс нарийвчлан судлан шинжилж, түүнийг “бэлчээр” гэсэн хууль зүйн ойлголттой уялдуулан холбон авч үзэх нь бэлчээр өмчлөх эрхийн асуудлын шинжлэх ухааны тайлал, гаргалгааг тодорхойлох гарааны үндэс болно гэж үзэж байна.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульдтөрийн өмч нь:

1. Төрийн нийтийн зориулалттай өмч,
2. Төрийн өөрийн өмчөөс бүрдэх бөгөөд эдгээр нь Иргэний хуулийн 84 дүгээр зүйлд заасны дагуу үл хөдлөх болон хөдлөх хөрөнгөд хуваагдана^[4] гэж хуульчилсан.

Үндсэн хууль, бусад хуулиар нийтийн зориулалтаар ашиглахаар бүх ард түмний

³ On this phenomenon see the special issues Journal of Peasant Studies (JPS Forum on Global Land Grabbing Part 2: on methods, Vol. 40 (3), 2013, pp. 469-609) and of Globalizations (Land Grabbing and Global Governance, Vol. 10 (1), 2013, pp. 1-209), Sassen, Saskia, Land Grabs Today: Feeding the Disassembling of National Territory, 10 Globalizations 2013, pp. 25-46 (43), On the concept see Pahuja, Sundhya, Decolonising International law, Development, Economic Growth and the Politics of Universality, 2011, pp. 95-171; Schrijver, Nico J., Sovereignty over natural resources. Balancing rights and duties, 1997, pp. 36-113,

On complex forms of interaction from a Global Governance-perspective: Margulis, Matias E./ McKeon, Nora/ Borrás Jr., Saturnino M., Land Grabbing and Global Governance: Critical Perspectives, 10 Globalizations 2013, pp. 1-23, On land-grabbing and human rights see De Schutter, Olivier, The Green Rush: The Global Race for Farmland and the Rights of Lands Users, in 52 Harvard International Law Journal 2011, pp. 503-559 эх сурвалжуудаас дэлгэрүүлж танилцана уу.

⁴ Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйл

өмч болгон заасан зүйлсийг төрийн нийтийн зориулалттай өмч гэнэ^[5] гэж хуульд заасан нь төрийн нийтийн зориулалттай өмч гэдэг бол нийтийн өмч мөн гэсэн хууль зүйн агуулгатай байна. Харин эл хуульд зааснаар төрийн өөрийн өмчид төрийн нийтийн зориулалттай өмчөөс бусад өмчийг төр эзэмшиж, ашиглаж, захиран зарцуулж болох эд хөрөнгө^[6] багтдаг байна.

Эдгээр заалтыг бэлчээртэй холбон авч үзвэл Газрын тухай хуулийн 52 дугаар зүйлд зааснаар зуслан, намаржааны бэлчээрийг нийтээр ашиглаж болох тул төрийн нийтийн зориулалттай өмч, харин өвөл, хаврын бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулахаар заасан тул тэр нь дээрх ангиллын алинд нь ч хамрагдахааргүй байгаа юм. Гэвч төрийн нийтийн зориулалттай өмчид иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар хамаарна гэсэн хуулийн заалтаас үзвэл бэлчээр нь улирлаас үл хамааран төрийн нийтийн зориулалттай өмчид хамаарна гэсэн дүгнэлтэнд хүрч байна.

Газрын тухай, төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хоёр хуулийн дээрх заалт өөр хоорондоо зөрчилтэй харагдаж байна. Түүнчлэн Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 4.3 дугаар зүйлд Төрийн нийтийн зориулалттай өмчийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрхийг Улсын Их Хурал хэрэгжүүлэх ба үүнтэй холбогдон үүсэх харилцаанд энэ хууль үйлчлэхгүй гэж заажээ. Үүнээс үзэхэд бэлчээр өмчлөгч субъект нь Улсын Их Хурал байх нь зохисгүй гэж үзэж байна.

Ер нь төрийн нийтийн зориулалттай өмчийн өмчлөгч субъект чухам хэн бэ, тэр нь ямар эрх, үүрэгтэй байх вэ гэдэг эрх зүйн зохицуулалт манай хууль тогтоомжид тун бүрхэг байгааг эргэн харж тодруулах шаардлагатай.

Эрдэмтэд, судлаачид нийтийн өмчийн өмчлөгч субъект нь туйлын эрх эдлэх бус, харин хязгаарлагдмал эрхтэй байхт ухай^[7] дурдсан байдаг. Энэ мэтийн ойлгомжгүй, өөр хоорондоо зөрчилдсөн хуулийн алдаа, хийдлийг арилгаж, төрийн нийтийн өмч, түүний өмчлөгч этгээдийн эрх зүйн статусыг холбогдох хуульд хязгаарлагдмал эрхийн онол, үзэл баримтлалд тулгуурлан өөрчлөн сайжруулах шаардлага амьдралаас урган гарч байна.

Онолын хувьд нийтийн эрхзүйд төрийн байгууллага нь өмчийн өмчлөгч бус, гагцхүү нийтийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн нийтийн буюу төрийн өмчийг зөв зохистой чиглүүлэн удирдах ёстойг эсэн үзэл баримтлал эрх зүйн эх газрын тогтолцоо бүхий орнуудад хүлээн зөвшөөрөгдсөөр^[8] буйг бид анхааралдаа авах нь зохистой. Энэ тухай асуудлыг зарим эрдэмтэд, судлаачид төр өмчлөгч байх нь хийсвэр, хэрэв өмчлөгч нь төр хэмээн үзвэл тухайн өмч ард түмний өмч гэсэн хууль зүйн агуулгатай болохыг хүлээн зөвшөөрдөг ажээ.

Эдгээр үзэл баримтлалыг бэлчээр өмчлөх эрхийн асуудлын нэгэн шинэ чиг хандлага гэж үзэж, цаашид судлах шаардлагатай гэж үзэв.

Хоёр. Бэлчээрийн харилцааны асуудлыг хууль зүйн шинжлэх ухааны

⁵ Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1

⁶ Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 5.1

⁷ Г.Банзрагч, "Нийтийн өмчийн субъект, өмчлөх эрхийн онцлог" сэдэвт илтгэл

⁸ Б.Тэмүүлэн, "Нийтийн болон хувийн өмч" сэдэвт нийтлэл, 2013

талаас авч үзэхдээ **мал – малчин – бэлчээр** гэсэн гинжин холбоог салган тусгаарлахгүйгээр судлан шинжлэх нь асуудлыг иж бүрдэлд нь хамрах шинжлэх ухааны үндэслэлтэйг онцлон анхаарвал зохино. Тийм гинжин холбооснь:

1. Мал сүрэггүйгээр малчин, бэлчээрийн тухай ярих боломжгүй,
2. Малчингүйгээр мал сүрэг, бэлчээрийн асуудлыг ярих боломжгүй,
3. Бэлчээргүйгээр мал сүрэг, малчны талаар ярих боломжгүй гэсэн бие биенээсээ шууд хамааралтай гурван тогтолцооны харилцан шүтэлцээг бүрдүүлж байгаа билээ.

Монгол улсад мал сүрэг бол үндэсний баялаг мөн хэмээн Үндсэн хуулиар тунхагласан. Энэ баялгийн эзэн-малчны мал аж ахуй эрхлэх үйлдвэрлэлийг тусгай мэргэжлийн буюу мэргэшсэн хүн эрхлэх нь зохистой. Хувийн өмчид суурилсан үндэсний баялаг-мал аж ахуй эрхлэх малчны үйл ажиллагаа төр, эдийнз асаг, нийгмийн бусад салбарын хөдөлмөр эрхлэгчдээс байгалийн нөөц баялагт илүү тулгуурладаг, хөдөлмөрийн нөхцөлөөр байдгаараа ялгарах онцлогтой.

Үндсэн хуульд бэлчээр нь гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байх, мөн мал сүрэг бол үндэсний баялаг мөн бөгөөд төрийн хамгаалалтад байх тухай хэм хэмжээнүүдийг амьдралд хэрхэн хэрэгжүүлэх вэгэдэг асуудлыг зөнд нь орхиж боломгүй.

Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 1-д “Монгол улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна” гэж заасан хэм хэмжээ бол байгаль орчин, түүнийхээ баялгийг ард түмэн нь эзний ёсоор мэдэж, төртэйгөө хамтран буюу түүний хүчинд тулгуурлан хамгаалах, төр, байгаль орчныхоо асуудлыг шийдвэрлэх онцгой дэглэмийг тогтоосон хэрэг мөн. Эл томъёолол бол байгаль, түүний баялгийн эзэн нь ард түмэн юм гэсэн монголын уламжлалт философи сэтгэлгээг хуульчилсан хэрэг гэж үзвэл зохино^[9] хэмээн өргөн цар хүрээбүхий агуулгаар эрдэмтэд, судлаачид томъёолжээ.

Монгол улсын Үндсэн хуульд буй дээрх зохицуулалт бол нэгдүгээрт, бэлчээрийн өмчлөл, ашиглалт, хамгаалалтын асуудлыг ард түмэн төлөөллөөрөө дамжуулж хэрэгжүүлэх эрхтэй байх, хоёрдугаарт, бэлчээр ба малыг төр ямар нэг арга, хэлбэрээр хамгаалалтандаа байлгах үүргийн асуудал гэж үзэж болох талтай. Эдгээр эрх, үүргийг хэрэгжүүлэхэд **бэлчээрийн талаарх эрх мэдлийг төлөөлөх төлөөллийн байгууллагыг малчдын хамтын байгууллага гэж үзэж**, түүнийг үүсгэн хөгжүүлэх эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх, хуулиар тэдэнд зохих эрх мэдэл олгох, бэлчээрийн асуудлаар шийдвэр гаргахад тэдний оролцоонд үндэслэх гэх мэт асуудалд анхаарал төвлөрүүлэх нь зохистой гэж үзэж байна. Бэлчээр, малыг төр хамгаалах арга, хэлбэрийг хуулиар тодорхой зохицуулах шаардлага ч бас гарч байна.

Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан иргэдийн хэд хэдэн үндсэн эрх, эрх чөлөөг хангаж хамгаалах асуудлыг малчдын хувьд шийдвэрлэхэд малчдыг бэлчээрийн харилцааны субъект гэсэн ганц талаас нь илүүтэй харгалзан үзэх биш, харин

⁹ О.Амархүү, Монголын орчин цагийн экологийн эрх зүй, УБ хот, 2009, 193 дахь тал

малчдыг мал-бэлчээр хоёртой холбож гурвалсан талаас нь авч үзэх нь шинжлэх ухаан, практикийн нэгдлийг хангах ач холбогдолтой.

Уул уурхайн үйлдвэрлэлийн хөгжилтэй холбоотойгоор малчдын эрүүл, аюулгүй орчиндамыдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах^[10], хөдөлмөрийн аятай нөхцлөөр хангуулах^[11], улсынхаа нутагдэвсгэрт чөлөөтэй зорчих, түр буюу байнга оршин суух газраа сонгох^[12] үндсэн эрх, эрх чөлөө сүүлийн жилүүдэд асар их хязгаарлагдаж, тэдний аж төрөх уламжлалт арга алдагдахад хүрч буй ноцтой байдал нийгэмд илт боллоо. Түүнчлэн хөдөө орон нутагт залуу малчдын тоо цөөрөх хандлага гарсаар байгаа нь анхаарлаас хөндийрөх асуудал огт биш юм.

Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.2-д **Монгол улсын иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхтэй** гэж заасан.

Эрүүл, аюулгүй орчин хэмээх ойлголт агуулгын өргөн утгаараа байгалийн ба үүсмэл орчны элементүүдийг хамруулан авч үздэг. Эдгээр нь хүний амьдрах болон ажил хөдөлмөр эрхлэх орчин болдог. Эрдэмтэн О.Амархүү Үндсэн хуульд тусгагдсан элэрхийг тааламжтай хүрээлэн буй орчин д амьдрах эрх хэмээн томъёолжээ.

Хүний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах үндсэн эрх нь хүн амьд явах эрхтэй учир холбогдолтой байна гэдгийг орчин цагийн экологич-хуульч, эрдэмтэд судалгааныхаа анхааралд аваад байгаа үзэл баримтлалыг дэмжиж байна.

Академич С.Нарангэрэл Хүний амьд явах эрх бол хүний жам ёсны эрх бөгөөд энэ эрх нь төрөөс хүнийг хамгаалах хэрэгсэл^[13], эрдэмтэн О.Амархүү жам ёсны энэ эрхийг төр тогтоодоггүй, харин төр хамгаалдаг, хамгаалалтын хэм хэмжээг тогтоодог^[14] хэмээн тус тус үзсэн нь экологийн харилцаан дахь хүний эрхийн онол, арга зүйн хууль зүйн үндэслэлийг илэрхийлсэн гэж болно.

Экологийн харилцаан дахь хүний эрхийг Монгол улсын Үндсэн хууль болон хүний эрхийн тухай олон улсын эрх зүйн баримт бичгүүдэд баталгаажуулсан байдаг нь энэ хүү илтгэлээр өгүүлэн буй малчдын экологийн үндсэн ба бусад эрхтэй шууд хамааралтай гэж үзэх нь ойлгомжтой.

Малчдын эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрх Үндсэн хуулиар төдийгүй хүний эрхийн тухай олон улсын эрх зүйн баримт бичгүүдэд тодорхойлон баталгаажуулсан байна.

- НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблей 1948 онд баталсан Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын оршил хэсэгт *"...айхаюулгүй, гачигдах зовлонгүй дэлхий ертөнцийг бий болгох нь хүн ардын эрхэм дээд эрмэлзэл..."* хэмээн үзэж байгааг цохон тэмдэглээд 25 дугаар зүйлд *"хүн бүр хоол хүнс,*

¹⁰ Үндсэн хуулийн 16.2

¹¹ Үндсэн хуулийн 16.4

¹² Үндсэн хуулийн 16.18

¹³ С.Нарангэрэл, Монголын ба дэлхийн эрхзүйн тогтолцоо, УБ хот, 2001, 71 дэх тал

¹⁴ О.Амархүү, Монголын орчин цагийн экологийн эрх зүй, УБ хот, 2009, 168 дахь тал

хувцас хунар, орон байр, эмчилгээ сувилгаа, нийгмийн ахуйн зайлшгүй шаардлагатай үйлчилгээг оролцуулаад өөрийн болон ам бүлийнхээ эрүүл мэнд, аж амьдралыг тэтгэхэд хүрэлцэхүйц амьжиргаатай байх эрхтэй..." гэж тунхаглажээ. Энэ нь дурдсан эрхийг шууд томъёолоогүй ч шууд бусаар хүн тааламжтай хүрээлэн буй орчинд амьдрах эрхийг баталгаажуулж буй олон улсын эрх зүйн дээд зарчим мөн.

- Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын Пактад оролцогч улсууд бие бялдарын болон оюуны талаар дээд зэргийн эрүүл байх хүн бүрийн эрхийг хүлээн зөвшөөрч, орчны болон үйлдвэрийн, хөдөлмөрийн эрүүл ахуйг бүх талаар сайжруулах, байгалийн нөөцийг хамгийн үр ашигтай эзэмших, ашиглах зорилгоор техник, технологи, шинжлэх ухааны мэдлэгийг өргөн ашиглах^[15] заалт тусгагдсаныг манай улс биелүүлэх үүрэг хүлээсэн.
- Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын Пактын 6 дугаар зүйлд "Амьдрах эрх бол хүн бүрийн салшгүй эрх мөн, энэ эрхийг хуулиар хамгаална", 1 дүгээр зүйлд "Бүх улс түмэн ... олон улсын эрх зүйгээр хүлээсэн аливаа үүрэгтээ хохирол учруулахгүйгээр байгалийн баялаг, нөөцөө өөрийнхөө зорилгод чөлөөтэй ашиглана" гэж заасан байдаг.

Түүнчлэн дурдсан хоёр Пактад "байгалийнхаа баялаг, нөөцийг бүрэн чөлөөтэй эзэмших, ашиглах бүх ард түмний салшгүй эрхийг хязгаарласан мэтээр энэхүү Пактын аль ч заалтыг тайлбарлаж болохгүй"^[16] гэж заасан нь улс үндэстэнд бүхэлд нь төдийгүй, хувь хүнд экологийн эрхээ саадгүй эдлэх улс төр, хууль зүйн томоохон баталгаа олгосны илрэл мөн.

Дурдсан эрхийг эдлэхийн зэрэгцээ зохих үүрэг хүлээх нь зүй ёсны асуудал. Энэ талаар эрдэмтэн О.Амархүү хүн тааламжтай хүрээлэн буй орчинд амьдрах эрхээ эдэлж байя гэвэл тэр тааламжит орчин нөхцлийг өөрөө бүтээлцэх шаардлагатай ба үүний хэмжүүр нь байгаль орчныг хамгаалах, байгалийн нөөц баялагт хайргамтай, хууль ёсоор хандах хүн бүрийн үүргийн биелэлт мөн хэмээгээд тийм үүрэг хүн болгонд адил тэгш ноогдоно гэж экологийн харилцааны субъектүүдийн эрх, үүргийг ончтой томъёолсон. Үндсэн хуулийн 17 дугаар зүйлд "байгаль орчноо хамгаалах нь иргэн бүрийн журамт үүрэг мөн" гэж заасан нь эрх, үүргийн нэгдлийг хангах онолын үндэслэлийг давхар баталгаажуулсан хэрэг мөн.

Уул уурхайн үйлдвэрлэл малын бэлчээрт эдийн засаг, аж ахуйн хүндрэл учруулж байгаагийн зэрэгцээ малчдын "эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах" эрхийг ноцтой зөрчиж байгаа байдалд онцлон анхаарах нь нэг тулгамдсан чиглэл гэж үзлээ.

Орон нутагт нийт **21052468,7** га талбайд ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын зөвшөөрлийг^[17] **2042 он** хүртэлх угацаанд олгосон нь байгалийн баялаг, ашигт малтмалын олборлолт, хайгуулын үйл ажиллагаа ойрын 30 гаруй

¹⁵ Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын Пактын 11, 12 дугаар зүйлийг дэлгэрүүлж танилцана уу.

¹⁶ Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын Пактын 25 дугаар зүйл, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын Пактын 6 дугаар зүйл

¹⁷ Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг — Ашигт малтмалын газрын Геологи, уул уурхайн кадастрын хэлтсийн албанаас 2013 онд гаргасан судалгааг үндэслэв.

жилдээ тасралтгүй явагдах үндэслэлтэй байна. Судалгаанаас үзэхэд ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын зөвшөөрлийг олгож буй талбайн дийлэнх хэсэг нь бэлчээрийн газрын талбай хамаарсан, эсхүл бэлчээрийг багасгасан, түүний чанарт сөргөөр нөлөөлж байна. Гол горхи ширгэх, бэлчээрийн ургамал мөхөж эргэн сэргэх чадваргүй болох, ухсан газарт хүн, мал унаж үхэх, хөрсний эвдрэл, бохирдол бий болж байгаа нь малчдын эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрх ноцтой зөрчигдөж буйн баримт мөн.

Манай оронд 3611 нуур, тойром, 6646 гол, горхи, 9320 булаг шанд байдаг, үүнээс 2011 оны тооллогоор 483 нуур цөөрөм, 551 гол, горхи, 1879 булаг шанд^[18]ширгэсэн судалгаа гарсан нь малчдын болон малын ундны усны хомсдол бий болж, мөн л дээрх эрхийн зөрчлийн тодорхой баримтын нэг.

Говь-Алтай аймгийн Цээл суманд үйл ажиллагаа явуулж байгаа "Алтайн хүдэр" компанийн Таян нуурын уурхайгаас Бургастайн боомт хүртэлх 168 км замд тоосжилт багасахгүй, агаар, хөрсний бохирдол үүссээр байгаа нь бэлчээрийг тал халхын зэрэгцээ нутгийн иргэдийн болон малын эрүүл мэндийг ноцтой зөрчиж байгаа талаар малчид, мэргэжлийн байгууллагууд өгүүлж байна. Энэ нь цаашид нүүдлийнм мал аж ахуйг хэвийн эрхлэхэд ихээхэн хүндрэлтэй болох сөрөг үр дагавартай юм.

Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комиссоос 2013 онд хийсэн судалгаанаас харахад Таван толгойн уурхайгаас Гашуун сухайтын боомт, Нарийн сухайтын уурхайгаас Шивээ хүрэнгийн боомт хүртэлх нүүрс тээвэрлэлтийн замд гарсан гэмт хэргээс болж 26 хүн нас барж, 40 гаруй хүн хүндэвтэр болон хүндээр бэртжээ. Мөн Өмнөговь аймгийн Гурвантэс сумын нэг малчин айлын бага насны хоёр хүүхэд уурхайн өрөмдлөгөөс шавхаж тогтоосон усанд унаж амиа алдсан ба насанд хүрсэн бас нэг хүү нь уурхайн овоолсон шороонд мотоцикльтойгоо онхолдож нас барсан байна.

Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 4-д *"...хөдөлмөрийн аятай нөхцлөөр хангуулах..."* иргэний үндсэн эрхийг баталгаатай эдлэх тухай заасан билээ. Энэ заалт малчдын хөдөлмөрлөх эрхийг баталгаажуулахад чиглэгдсэн тулгуур зохицуулалтын нэг мөн. Иймд малчид хөдөлмөрийн аятай нөхцлөөр хангуулах үндсэн эрхийн асуудлыг чухалд үзэх нь зүйтэй.

Эрдэмтэд, судлаачид **хувийн аж ахуй эрхлэх** гэдгийг орлого буюу ашиг өгөх, эдийн засгийн аливаа хууль ёсны үйл ажиллагааг эрхлэн амьдрах оломж^[19] гэж үзсэн нь малчдын мал аж ахуй эрхлэх үйл ажиллагааны арга, хэлбэртэй үндсэндээ нийцнэ. Энэ арга, хэлбэр хөдөлмөрийн нөхцөл ямар байхаас шууд хамаарна.

Сүүлийн жилүүдэд манай улсын малчин өрхийн тоо цөөрсөн тухай судалгааг малчдын хөдөлмөрийн хэвийн нөхцөл хангагдаж чадахгүй байгаатай холбон үзэх нэг үндэслэл мөн гэж үзэж болно. Энэхүү үндэслэл нь цаашид нүүдлийн мал аж ахуй эрхлэх тогтолцоог хөтлөн явах уламжлал бүдгэрч байгаагийн илрэлийг бас харуулж байна.

¹⁸ С.Жигжидсүрэн, Бэлчээр ашиглах алтан дүрэм, УБ хот, 2012, 18 дахь тал

¹⁹ Монгол улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, УБ хот, 2009, 72 дахь тал

Малчдын хөдөлмөрлөх өвөрмөц үйл ажиллагааг дэмжих, хөдөлмөрийн нөхцлийг сайжруулахад туслах зорилгоор төрөөс малчдын талаар баримтлах бодлогын баримт бичгийн зарим заалтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор 2011 оны 10 дугаар сард Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайдын тушаалаар **малчин өрхийг үндэсний жижиг, дунд үйлдвэр эрхлэгч** болохыг тодорхойлж улсын бүртгэлд бүртгэж, малчин өрхийн гэрчилгээ олгох, малчны баталгааны тэмдгийн загвар бий болгох журам баталж мөрдөж эхэлсэн байна. Энэ бол малчин өрхийг үйлдвэрлэгч мөн болохыг хүлээн зөвшөөрсөн эрх зүйн ач холбогдолтой ажил юм.

Малчдын хөдөлмөр бол хөдөлмөрийн хүнд нөхцөлд зүй ёсоор тооцогдоно. Тухайлбал:

- Үндсэндээ хээрийн нөхцөлд ажилладаг,
- Ажлын тогтоосон цаг байхгүй, өвөл, хаврын хатуу ширүүн улирал, мал төллөлт, цасан болон шороон хүчтэй шуурга, аадар бороо, үер ус зэрэг байгалийн гэнэтийн үзэгдлийн үед амрах зав чөлөөгүй өдөр шөнөгүй ажилладаг,
- Тогтоосон цалин хөлсгүй,
- Ажил олгогч гэж байдаггүй,
- Ээлжийн амралт эдэлдэггүй,
- Хөдөлмөрийн гэрээгүй, хөдөлмөрийн харилцааны эрх, үүрэг хуульчлагдаагүй гэх мэтээр бусад салбарын ажиллагчдаас эрхзүйн зохицуулалтыг хүчтэй үгүйлсэн хүнд нөхцлийг даван туулдагаараа онцлогтой төдийгүй эрхийн томоохон хязгаарлалтад байгаа нь ойлгомжтой.

Иймд малчдын хувьд хөдөлмөрийн аятай нөхцлөөр хангуулах үндсэн эрхээ иргэний хувьд эдлэх асуудал нүүдлийн мал аж ахуй эрхэлдэг манай орны нөхцөлд төр, засгийн анхаарлын төвд онцгой байр суурьтайгаар шийдвэрлэх зүй ёсны асуудлыг хүлээж байгаа юм. Эдгээр асуудлыг шийдвэрлэх эрхзүйн орчинг бүрдүүлэх нь тулгамдсан асуудал болсоор байна.

Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.18-д “Улсынхаа нутаг дэвсгэрт чөлөөтэй зорчих, түр буюу байнга оршин суух газраа сонгох...” үндсэн эрхийг манай улсын иргэдэд баталгаатайгаар эдлүүлэхээр заасан нь малчдын хувьд мөн л анхаарал татсан асуудлыг нэг болж байна. Малчид бэлчээр сонгон нутаглах эрх чөлөөгөө уул уурхайн компаниудаар жолоодуулж, хаашаа нүүж хаана буухдаа тэднээр заалгадаг болсныг “эрхчөлөө” гэхэд хэцүү боллоо. Монгол улсын иргэд өөрийн улсынхаа нутаг дэвсгэрт оршин суух газраа чөлөөтэй сонгоход бусад хүмүүсийн эрх ашиг, хот суурин байгуулалтын шаардлага, бэлчээр нутгийн даацын зохицуулалтаас шалтгаалж хуулиар тогтоосон зарим зохицуулалтаас гадуур ямар нэг хязгаарлалт байж болохгүй^[20] гэж тайлбарласан байдаг. Энэ бол малчдын хувьд бүр ч илүү ач холбогдолтой. Малчдын түр буюу байнга оршин суух газар нутгаа сонгох эрх чөлөө Үндсэн хуулийн дээрх хэм хэмжээнд үндэслэх нь ойлгомжтой учир малчид, түүний хамтын байгууллага нүүдлийн

²⁰ Монгол улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, УБ хот, 2009, 103 дахь тал

мал аж ахуйн уламжлалыг хадгалах, бэлчээрийг ээлж хуваарьтай, тогтвортой ашиглах эрх, ашиг сонирхлоо хамгаалж байх ёстой. Үүний тулд аль ч газар нутагт мал аж ахуй эрхлэхээр нүүдэллэн аж төрж буй малчин өрхүүд тухайн газар нутагтаа тэр нутгийн малчин өрхүүдтэй малчдын хамтын зохион байгуулалтанд орох замаар бэлчээр ашиглах эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх нь зохистой гэж үзэж байна. Энэ мэт асуудлыг шийдвэрлэх явдал бэлчээр, мал, малчдын хамтын зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгох нийгмийн захиалга гэж үзэж байна.

ДҮГНЭЛТ

Нэг. Хууль зүйн шинжлэх ухааны үүднээс бэлчээр өмчлөх эрхийн тухайд дор дурдсан асуудлыг шийдвэрлэх хэрэгтэй гэж үзэж байна. Үүнд:

- Бэлчээр бол туйлын өмчлөх эрхэд бус, гагцхүү хязгаарлагдмал өмчлөх эрхийн агуулгаар тодорхойлогдох байгалийн баялаг гэж үзэх үндэслэлтэй байна. Малчид нийтээр ашиглах зориулалттай бэлчээрт мал аж ахуйн хувийн үйлдвэрлэл эрхлэх явцдаа өмчлөх эрхээ дур мэдэн туйлын байдлаар хэрэгжүүлэх боломжгүй тул хувийн эрх зүйн өмчлөх эрхтэй хольж хутгах боломжгүй байна гэж үзэв.
- Бэлчээрийг төрийн өмч гэхээс илүү **нийтийн өмч** хэмээн хуульчлах боломж харагдаж байна. Ингэхийн тулд Монгол улсын Үндсэн хууль, Иргэний хууль болон холбогдох хуульд өөрчлөлт оруулан шийдвэрлэж болох юм.
- Бэлчээр өмчлөгч субъектийг төрийн бусад өмчийн өмчлөгчөөс нарийн заагтай хуульчилж, түүнд нийцсэн тодорхой зохицуулалт зайлшгүй шаардлагатай байгаа нь хуулиудын зохицуулалтаас илэрхий харагдаж байна. Иргэний хуулийн 99 дүгээр зүйлийн 99.2-д тусгагдсан “нийтийн өмч нь төрийн, **орон нутгийн**, шашны, олон нийтийн гэсэн хэлбэртэй байна” гэсэн хэм хэмжээнд үндэслэж бэлчээрийн өмчлөх эрхийг хязгаарлагдмал эрхтэйгээр (захиран зарцуулах эрхгүй байхаар хуульчлах боломжтой) хэрэгжүүлэгч нь тухайн сум, дүүргийн өөрөө удирдах байгууллага болсон Иргэдийн төлөөлөгчдийн Хурал байхаар хуульчилж болох юм. Бэлчээр өмчлөх энэхүү эрхийг хэрэгжүүлэхэд Монгол улсын иргэнд, тэрдундаа малчдад, мөн гадаадын иргэн, хуулийн этгээд, харьяалалгүй хүнд бэлчээрийг өмчлүүлэхийг хуулиар хориглох зохицуулалт хийж болохоор байна. Бэлчээрийн удирдлага, тэднийэрх, үүрэг, хариуцлага, хяналтын механизмыг тодорхой хуульчилж, өөрөөр хэлбэл, нийтийн өмч-бэлчээр эзэнгүй дэх байдлаас бүрэн зайлсхийж, малчдын хамтын байгууллагад бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулах эрх зүйн зохицуулалтыг шинэчлэн шийдвэрлэх нь зүйтэй.

Хоёр. Малчдын үндсэн эрх, эрх чөлөөг хангаж хамгаалах хэд хэдэн асуудлыг Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан төвшинд авч үзэж, хөндөн тавих нь эрх зүйт төр, Үндсэн хуульт ёсны төлөвшлийн үнэт зүйлийн нэг болно гэж үзэж байна. Асуудлыг ингэж шийдвэрлэснээр “**мал-малчин-бэлчээр**” гэсэн өргөн хүрээ бүхий харилцааны эрх зүйн орчинг зөв бүрдүүлж чадна.

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

1. Үндсэн хуулийн 16.2, 16.4, 16.18 дугаар зүйлүүд
2. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйл
3. Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын Пактын 25 дугаар зүйл
4. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын Пактын 6 дугаар зүйл
5. Монгол улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, УБ хот, 2009, 72 дахь тал
6. О.Амархүү, Монголын орчин цагийн экологийн эрх зүй, УБ хот, 2009, 168, 193 дахь талууд
7. Г.Банзрагч, “Нийтийн өмчийн урьдчилсан үнэмлэх эрхийн онцлог” сэдэвт илтгэл
8. С.Жигжидсүрэн, Бэлчээр ашиглахалтан дүрэм, УБ хот, 2012, 18 дахь тал
9. Жэйсон Брэнан, Либертари үзэл, 2013 он, 192 дахь тал
10. С.Нарангэрэл, Монголын ба дэлхийн эрх зүйн тогтолцоо, УБ хот, 2001, 71 дэх тал
11. Ostrom, E., (2009). Governing the Commons, Political Economy of Institutions and Decisions
12. Б.Тэмүүлэн, “Нийтийн болон хувийн өмч” сэдэвт нийтлэл, 2013
13. Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг — Ашигт малтмалын газрын Геологи, уул уурхайн кадастрын хэлтсийн албанаас 2013 онд гаргасан судалгаа

АЛБАДАН НҮҮЛГЭЛТ БА ТӨРИЙН ОРОЛЦОО

3.Өнөржаргал

ХЭҮК-ын Ахлах референт, Хууль зүйн магистр

Түүхэн явцад хүн төрөлхтний бүтээн бий болгосон үнэт зүйл бол хүний эрх, эрх чөлөөний асуудал юм. Энэ утгаараа хүн бүр төрөхөөсөө эрх чөлөөтэй, нэр төр, эрхийнхээ хувьд адил тэгш байх нь эрх чөлөө, шударга ёс, энх тайвны иш үндэс болохыг дэлхий нийтээрээ хүлээн зөвшөөрч, олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээгээр баталгаажуулсан билээ.

Хүний эрх бол хүн нэр төр, эрхэм зэрэгтэй амьдрахад шаардагдах наад захын баталгаа юм. Энэхүү баталгааг бий болгож, хүндэтгэн сахиж, хэрэгжүүлэх нь төрийн үүрэг билээ. Төр хүний эрх, эрх чөлөөг хэрхэн хүндэтгэдэг хийгээд тэдгээрийг хамгаалах, хангах чиглэлээр авч буй бодит ажил, хүчин чармайлт нь аливаа улс орны нэр хүнд, нийгмийн ардчиллын түвшинг үнэлэх гол шалгуур болдог. Иймээс төр өөрийн улсын иргэдийн болон нутаг дэвсгэр дээрээ амьдарч буй хүн бүрийн эрх, эрх чөлөөг хүндэтгэх, хамгаалах, хангах үүргийг хүлээдэг байна.

Хүний эрхийг хүндэтгэх гэдэг нь тухайн эрх, эрх чөлөөг эдлэхэд ямарваа нэгэн хууль бус саад учруулахгүй, зөрчихгүй байхыг ойлгоно. Тухайлбал, зохистой орон байртай эрхийг хүндэтгэх үүрэг гэдэг нь тухайн улс хувь хүн болон бүлгийг албадан болон үндэслэлгүйгээр нүүлгэх ажиллагааг зохион байгуулах, дэмжихээс татгалзана. Улс орон хүмүүсийн өөрсдийн сууц барих эрхийг хүндэтгэн, тэдний соёл, ур чадвар, хэрэгцээ хүсэлд нийцсэн орчин нөхцлийг бүрдүүлэх үүрэгтэй.

Хүний эрхийг хамгаалах гэдэг нь хууль тогтоомж батлах замаар хүний эрхийн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх, хохирлыг арилгах бүтэц тогтолцоог бий болгохыг хэлнэ. Тухайлбал, албадан нүүлгэх, нүүлгэн шилжүүлэх үед төрөөс иргэдийн эрхийг хамгаалахын тулд хамгаалалтад орж чадахгүй байгаа хувь хүн, бүлэг хүмүүсийн өмчлөлийн эрхийг хуулийн дагуу сахин хамгаалж, шуурхай арга хэмжээ авах үүрэгтэй. Хэрвээ эрх нь зөрчигдсөн тохиолдолд зөрчигдсөн эрхийг нь сэргээн эдлүүлэх, хохирлыг барагдуулах үр дүнтэй механизмаар хамгаална. Цаашид холбогдох төрийн байгууллагууд ийм зөрчил гаргахгүй байх талаас нь урьдчилсан сэргийлэх арга хэмжээ авна.

Хүний эрхийг хангах гэдэг нь хүний эрх, эрх чөлөөг эдлэх нөхцөл бололцоо хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн баталгааг бий болгох эерэг алхамуудыг ахиц дэвшил гаргасан байдлаар авах ёстой. Ялангуяа хялбаршуулах (үйлчилгээний

хүртээмжийг амар хялбар болгох), хөхиүлэн дэмжих (мэдээлэх), хэрэгжүүлэх (эмзэг бүлгийг эн тэргүүнд анхаарч, эрх тэгш байдлыг бүрдүүлэхэд чиглэх) арга хэмжээг авна. Тухайлбал, зохистой орон байртай байх эрхийг хангахын тулд Засгийн газар тодорхой стратеги боловсруулан, эдийн засаг, газрын зах зээлийн зохицуулалт болон төсвийн зардал, орлогын хуваарилалт, төрийн үйлчилгээ, дэд бүтцэд тулгуурлан хүн бүрийн амьжиргааны түвшинг дордуулахгүйгээр эрхийн баталгааг хангаж хэрэгжүүлэх ёстой байна.

Олон улсын хамтын нийгэмлэгээс^[1] албадан нүүлгэх гэдгийг хэрхэн ойлгож хэрэглэх, хүний эрхэд нөлөөлөхөөс урьдчилан сэргийлэхэд улс орнууд Засгийн газраас ямар арга хэмжээ авах талаар тайлбарласан байна.

“Албадан нүүлгэх” гэдэг нь хүмүүсийг хүсээгүй байхад, ямар нэгэн хууль эрх зүйн болоод бусад хамгаалалтгүйгээр амьдарч буй газар буюу орон байрнаас нүүлгэн шилжүүлэхийг хэлнэ. Түүнчлэн төрийн шууд буюу шууд бус оролцоотойгоор хүмүүсийг орон гэр, газар нутгаас нь хүсэл зоригоос нь ангид нүүлгэхийг хэлнэ гэжээ.^[2]

Албадан нүүлгэх шалтгаан янз бүр байдаг. Дэд бүтэц, эрчим хүч, барилгын томоохон хөгжлийн төслүүд болон хот хөгжүүлэх, орон сууцжуулах, төрийн хэрэгцээний зэрэг олон шалтгааны улмаас иргэдийг бөөнөөр нь нүүлгэн шилжүүлж, суурьшуулах эсхүл албадан нүүлгэдэг бөгөөд ийнхүү албадан нүүлгэлтэд өртсөн хувь хүн бүлэг хүмүүсийг хуулийн хамгаалалт шаардах нийгмийн тусгай бүлэг гэж тодорхойлдог байна.^[3]

Албадан нүүлгэлт нь дотоодын шилжилт хөдөлгөөн, бөөнөөр зугатах, дүрвэх, хүн амыг нүүлгэн шилжүүлэх зэрэгтэй олон шинжээрээ нийтлэг, ижил төстэй хэдий ч дараах хүчин зүйлсээр ялгаатай юм. Үүнд:

1. Албадан нүүлгэх нь төрийн ямар нэг тодорхой шийдвэр, хууль, бодлоготой холбоотой, эсвэл хэн нэгэн гуравдагч этгээд тийн нүүлгэхэд төр иргэдээ хамгаалж чадаагүйтэй холбоотой гэж үзнэ.
2. Албадан нүүлгэхэд зайлшгүй “хүч” буюу албадлага орно. Шүүхийн зөвшөөрөлтэй, зөвшөөрөлгүй хамаагүй хөөх, нүүлгэх тушаал тийнхүү албадан нүүлгэхийн өмнө, эсвэл зэрэг гарсан байдаг. Гэтэл дотооддоо нүүн шилжихэд ийм зүйл байдаггүй билээ. Хүчээр албадан нүүлгэх нь хүний эрхийг бүдүүлгээр зөрчиж буй явдал юм^[4].
3. Албадан нүүлгэх, нүүлгэн шилжүүлэх ажиллагаа урьдчилан төлөвлөсөн, зохицуулсан, нүүлгэхийнхээ өмнө ямагт зарлан мэдэгдсэн байна.

¹ “Олон улсын хамтын нийгэмлэг” гэдэг нь дэлхийн ард түмэн, төр засгийн газруудын өргөн хүрээний бүлгийг тэмдэглэсэн олон улсын харилцааны ойлголт юм. Үүнд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага, түүний бүтцийн байгууллагууд хамаарна. Мөн ASEAN, APEK, ASEM зэрэг улс орнуудын нэгдэл бүхий хэлбэрээр ажилладаг бүтэц орно.

² “Албадан нүүлгэх ба Хүний эрх” Хүний эрхийн комиссын шийдвэр 1993/77 (Баримтат хуудас) НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 2006 оны 3 дугаар сарын 15-ны өдрийн 60/251 дугаар тогтоолоор НҮБ-ын Хүний эрхийн комиссыг Хүний эрхийн зөвлөл болгон өөрчлөн байгуулж, “гишүүн бүх улсынхаа хүний эрхийн үүрэг, амлалтынх нь биелэлтийн талаар үнэн бодит мэдээлэлд үндэслэн, тэдэнд шударга бөгөөд бүхий л хүрээний асуудлыг хамруулан дүгнэлт хэлэлцүүлэг хийх” эрхийг Хүний эрхийн зөвлөл олгосон байна. Хүний эрхийн төлөв байдлын ээлжит дүгнэлт хэлэлцүүлэг (UPR - Universal Periodic Review) нь НҮБ-ын гишүүн 192 орны хүний эрхийн төлөв байдлыг 4 жил тутам дүгнэн хэлэлцэх тогтолцоо юм.

³ “Албадан нүүлгэх ба Хүний эрх” Хүний эрхийн комиссын шийдвэр 1993/77 (Баримтат хуудас)

⁴ Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн хорооны 1993 оны 44 дүгээр тогтоол

Тухайлбал, нүүлгэлт эхлэхийн өмнө төрийн шийдвэр, шүүхийн тогтоол гарсан байх, эсхүл төлөвлөсөн нүүлгэлтийн өмнө албадан нүүлгэх нь улсын хөгжлийн төлөвлөгөө, бодлого, төсөлд тусгагдсан байна.

4. Албадан нүүлгэх нь хувь хүн, бүлэг хүмүүсийн аль алинд нь учирч болох бөгөөд энэ үйл явц урт, богино хугацаанд өрнөж болно. Ийнхүү албадан нүүлгэх ажиллагааг хүний эрхийн үүднээс үнэлэхдээ нүүлгэн шилжүүлж байгаа хүмүүсийн хүний эрхийг хэрхэн хөндөж байгаагаар тодорхойлж, тийн нүүлгэх явцад өөр бусад эрх ч бас хөндөгдөн зөрчигдөж байдгийг харгалзана.

Албадан нүүлгэх явдлыг гүйцэтгэж, зөвшөөрч, шаардаж, санал болгож, санаачилж буй этгээд нь Засгийн газар, нутгийн удирдлага болон мэргэжлийн байгууллага, хөгжлийг төлөвлөгч, газрын эзэд (нийтийн болон хувийн), өмч зуучлагч, олон улсын санхүүгийн байгууллага, агентлагууд зэрэг ямар ч субъект байсан хамгийн чухал нь тухайн албадан нүүлгэх төлөвлөгөөний гол хариуцлагыг Засгийн газар хүлээнэ гэдгийг олон улсын хамтын нийгэмлэгээс цохон тэмдэглэжээ.

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооноос^[5] албадан нүүлгэх нь олон улсын эрх зүй, хүний эрхийн хэм хэмжээтэй нийцдэггүй учраас төр албадан нүүлгэхээс аль болох зайлсхийх хэрэгтэй. Хэрвээ албадан нүүлгэх зайлшгүй хэрэгцээ, шаардлага бий болсон тохиолдолд албадан нүүлгэлтийг төрийн хяналттай хэрэгжүүлж, төр болон гуравдагч этгээдийн харилцааг зохицуулсан хууль гаргахыг улс орнуудад мэдэгдсэн байна.

Тус хорооны 1997 оны 7 дугаар Ерөнхий зөвлөмжид зааснаар Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактад^[6] оролцогч улсууд нь аливаа нэг албадан нүүлгэлт хийхийн өмнө, ялангуяа үүнд олон хүмүүс хамрагдаж байгаа тохиолдолд эдгээр хүмүүстэй зөвлөлдөж зөвшилцөх, мөн албадан нүүлгэгдсэн хүмүүс нь үл хөдлөх болон хөдлөх хөрөнгийн нөхөн төлбөр авах эрхтэй бөгөөд эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн аливаа хүнийг, ийм зөрчлийг албаны үүргээ гүйцэтгэж байсан этгээд гаргасан тохиолдолд хохирогчийг хууль зүйн талаар хамгаалах үр нөлөөтэй арга хэмжээ авах үүрэгтэй байна.

Албадан нүүлгэлтийн үндэслэлийг гаргахдаа олон улсын хүний эрхийн эрх зүйн хэмжээнд нийцүүлэн, эрх тэгш байх зарчмын дагуу Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын^[7] 17 дугаар зүйлд заасан хүний орон байранд хууль бусаар хөндлөнгөөс оролцож болохгүй гэж заасныг харгалзан үзэж, хуульд хөндлөнгөөс оролцохыг зөвшөөрсөн тодорхой нөхцлүүдийг нарийвчлан тусгах ёстой болохыг Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо онцолсон байна. Иймд албадан нүүлгэхэд дараах зохих процедурын хамгаалалт, процессыг хэрэглэх ёстой гэжээ. Үүнд:

⁵ Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага нь дүрэмд үндэслэсэн, гэрээнд үндэслэсэн, төрөлжсөн байгууллагуудаас бүрдэнэ. Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын хэрэгжилтэд хяналт тавих механизмыг Эдийн засаг, нийгэм соёлын эрхийн хороо хариуцдаг. Харин Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын хэрэгжилтэд хяналт тавих механизмыг Хүний эрхийн хороо хариуцна.

⁶ Монгол Улс 1968.01.05-ны өдөр гарын үсэг зурж, 1974.11.18-нд соёрхон баталсан.

⁷ Монгол Улс 1968.01.05-ны өдөр гарын үсэг зурж, 1974.11.18-нд соёрхон баталсан.

- Албадан нүүлгэлтэд өртсөн хүмүүст үнэн зөв мэдээлэл өгөх;
- Албадан нүүлгэх өдрөөс өмнө түүнд өртөх хүн бүрт хүрэлцэхүйц тодорхой мэдэгдэл өгөх;
- Албадан нүүлгэх шалтгаан, тэрхүү газар, барилга байшинг ямар зорилгоор ашиглах гэж байгаа болон албадан нүүлгэх талаар бүхий л мэдээллийг цаг хугацаанд нь эрсдэлд өртөж байгаа хүмүүст өгөх;
- Олон хүмүүс хамарсан албадан нүүлгэх ажиллагааны үеэр төрийн холбогдох албан тушаалтнууд тэдгээрийн төлөөллийг байлцуулах;
- Албадан нүүлгэх ажиллагаа явуулах этгээдийг зөв тодорхойлох;
- Албадан нүүлгэх ажиллагааг цаг агаар муу байхад эсхүл харанхуй бүрий болсон үед явуулахгүй байх;
- Эрх хамгаалах хууль зүйн заалтыг мөрдлөг болгох зэрэг болно.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 3 дахь заалтад "... Хувийн өмчийг хууль бусаар хураах, дайчлан авахыг хориглоно. Төр, түүний эрх бүхий байгууллага нь нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авбал нөхөх олговор, үнийг төлнө;" Арван ёсдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна" гэж тус тус заасан байна.

Албадан нүүлгэлт зохион байгуулах үндэслэлийг заасан үндэсний эрх зүйн зохицуулалтыг авч үзье.

2002 оны Газрын тухай хуулийн 41 дүгээр зүйлийн 41.4-т заасны дагуу иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын газар эзэмших эрх дуусгавар болоход хууль болон газар эзэмших гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол 90 хоногийн дотор уг газрыг чөлөөлж аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын мэдэлд шилжүүлэх бөгөөд хугацаанд газраа чөлөөлөөгүй бол тухайн шатны Засаг дарга албадан нүүлгэх ажлыг зохих хууль тогтоомжийн дагуу зохион байгуулахаар байна. Мөн хуулийн 59 дүгээр зүйлд заасны дагуу хууль, гэрээнд заасан үндэслэлээр газар эзэмших, ашиглах эрх дуусгавар болсон, эсхүл зохих зөвшөөрөлгүйгээр газар эзэмшсэн, ашигласан бол газар чөлөөлүүлэх албадан нүүлгэх тухай Засаг даргын шийдвэрийн биелэлтийг хангах үүргийг цагдаагийн байгууллага хүлээж байна.

2008 оны Хот байгуулалтын тухай хуулийн 27 дугаар зүйлд хот байгуулалтын батлагдсан төлөвлөлтийн дагуу иргэнийг албадан нүүлгэх тохиолдолд түүний газар, бусад үл хөдлөх эд хөрөнгө болон энэ хугацаанд тухайн газарт эрхэлж байсан аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олох байсан орлогыг нь үнэлэх асуудлыг тусгайлан хуулиар зохицуулж, албадан нүүлгэх, түүнчлэн иргэний эзэмшлийн газрыг тохиролцсоны үндсэн дээр төр худалдан авах тохиолдолд нүүлгэн шилжүүлэхэд гарах тээврийн болон холбогдох бусад зардлыг иргэнд нөхөн олгохоор заажээ.

Сүүлийн жилүүдэд Улаанбаатар хотод нийтийн ашиг сонирхол, зохион байгуулалтгүй олгосон газар, хот төлөвлөлтөөс урган гарч буй хүний эдийн

засаг, нийгэм соёлын эрх (эмнэлгийн тусламж авах, аюулгүй байдлаа хангуулах, төрийн үйлчилгээг хүртээмжтэй авах гэх мэт)-ийг хангах зорилгоор гэр хорооллыг дахин төлөвлөх, ашиглалтын хугацаа дууссан барилгыг дахин барилгажуулах асуудлаар Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаар гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн байршил тогтоохоор 4 удаагийн шийдвэр гарсны дагуу 16.100 нэгж талбар бүхий 1.547 га газарт амьдарч байгаа 78.291 иргэдийг хамруулан хэрэгжүүлэхээр төлөвлөжээ.^[8]

Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2013 оны 3/31 дүгээр тогтоолоор баталсан “Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журам”-д 2014 оны 23 дугаар тогтоолоор нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байна. Мөн 2014 оны 90 дүгээр тогтоолоор “Ашиглалтын шаардлага хангахгүй болсон нийтийн зориулалтын орон сууцны барилгыг дахин төлөвлөн барилгажуулах журам”-ыг баталсны дагуу эдгээр журамд үндэслэн гэр хорооллын дахин төлөвлөлттэй холбоотой харилцааг зохицуулж байна.

Гэвч бодит байдал дээр дахин төлөвлөлтийн байршлийн иргэдийн газар болон үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой аливаа эрх шилжүүлэхийг хязгаарлан зогсоож, зөвхөн газар өмчлөгч, эзэмшигч иргэдтэй гэрээ, хэлцэл хийж байгаагаас өмчлөлийн эрхээ баталгаажуулж чадаагүй иргэдийн хувьд хүндрэл үүсч байна.

Төслийн дэмжээгүй иргэн эсвэл газар болон үл хөдлөх хөрөнгийн өмчлөгч, эзэмшигчтэй тохиролцоонд хүрээгүй тохиолдолд дулаан цахилгаан усан хангамжийн үйлчилгээгээр хязгаарлаж байгаа зэрэг зөрчил маргаан гарч байна. Үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой маргааныг шүүх шийдвэрлэх онцгой харьяалалтай бөгөөд шүүхээс бусдын хувийн өмчтэй холбоотой асуудлаар шийдвэр гаргахаас өмнө захиргааны журмаар албадлага хэрэглэх ёсгүй билээ. Иймээс өмчлөгч, эзэмшигчтэй тохиролцоонд хүрээгүй тохиолдолд төрөөс үзүүлэх үйлчилгээ ус цахилгаан, дулаанаар хязгаарлаж байгаа нь хүний эрхийн үндсэн зарчим, хэм хэмжээтэй нийцэхгүй, зөрчилдөж байна.

Төсөл хэрэгжүүлэгч аж ахуйн нэгжүүд өмчийг нь бодитой үнэлдэггүй, үл хөдлөх эд хөрөнгө түүнтэй салшгүй холбоотой аж ахуйн үйл ажиллагааны орлогыг тооцохгүй орхигдуулж байгаад иргэд шүүмжлэлтэй хандаж байна. Түүнчлэн ямар нэг байдлаар гэрээ, хэлцэл байгуулсан ч түүнийгээ биелүүлдэггүй, хуурч залилах гэсэн оролдлого гаргаж байгаад иргэд гомдол гаргаж байна.

Нүүлгэн шилжүүлэх явцад өмчлөгч, эзэмшигчийн эрхийг хохироохгүй байх хамгаалалтын зохицуулалт хангалтгүй, нөхөх олговорт ямар зүйлс хамаарах нь тодорхойгүй, түүнчлэн иргэний ар гэрийн хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн нөхөх олговор олгох асуудал зохицуулалтгүй байна. Тодруулбал нүүлгэн шилжүүлэлтийн зардал, түр оршин суух байр, түрээсийн байрны хөлс зэргийг гэрээнд тодорхой заагаагүйн улмаас иргэд хашаа байшингаа буулгасан, нүүлгэн шилжүүлсний зардал, түрээсийн байрны хөлсөө төлж чадахгүй байдалтай байна.

⁸ 2014 оны 11 дүгээр сарын 06-ны өдрийн Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын мэдээлэл

Бусдын өмчийг дайчлан авах, нөхөх олговортойгоор хураан авах зэрэг арга хэмжээг зохион байгуулах тохиолдолд тухайн хүний өмчлөх эрхээ эдлэх нөхцөлийг ямар нэг хэмжээгээр тасалдуулахгүй байх үүргийг төр хүлээдэг. Иймд хүний өмчлөх эрхийг ямар нэгэн байдлаар тасалдуулахгүй байх үүднээс нөхөх олговорт газар, үл хөдлөх хөрөнгийн үнэлгээнээс гадна, бизнесийн үйл ажиллагааны ашиг орлогын хохирол, алдагдал, үл хөдлөх хөрөнгийг буулгах, нүүлгэн шилжүүлэх зардал, амьдрах түрээсийн байрны хөлс зэргийг тооцох нь зөв байна.

Үүний зэрэгцээ өмчлөх, эзэмших эрхээ баталгаажуулж чадаагүй гэр хорооллын газрыг дахин зохион байгуулах, гэр хорооллын газрыг дахин төлөвлөн барилгажуулах үйл ажиллагааны нөлөөлөлд өртөж байгаа иргэдийн хувьд тэдгээрийн асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх нь тодорхойгүй байна. Иймээс өмчлөх, эзэмших эрхээ баталгаажуулж чадаагүй, тухайн газарт оршин суугч иргэд болон Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.2-т заасан “нийгмийн халамжийн дэмжлэг, туслалцаа зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүн-иргэн” гэсэн шалгуурыг хангасан хүмүүст үзүүлэх тусламж дэмжлэг, хөнгөлөлтийн талаар төсөл хэрэгжүүлэгч төлөвлөгөөндөө тусгаж, холбогдох төрийн байгууллагын оролцоотойгоор хамтран хэрэгжүүлэх үүргийг төр болон төсөл хэрэгжүүлэгчид даалгах нь зүйтэй юм.

2007 онд Зохистой орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын тусгай илтгэгч нь улс орнуудын Засгийн газарт мэдээллэх, зөвлөх, мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэх чиг үүргийнхээ хүрээнд “Хөгжилд чиглэсэн нүүлгэн шилжүүлэлтийн талаарх Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын суурь зарчим ба журам”-ыг боловсруулжээ. Уг журамд албадан нүүлгэхтэй холбоотой стандарт, олон улсын хүний эрхийн зарчим, хэм хэмжээний дагуу нүүлгэн шилжүүлэлтийн өмнө болон дараа, нүүлгэн шилжүүлэлтийн явцад ямар арга хэмжээ, алхамуудыг авч хэрэгжүүлэхийг тодорхойлсон байна. Тухайлбал, албадан нүүлгэхээс урьдчилан сэргийлэх хууль зүйн хамгаалалтыг тогтоох, нүүлгэн шилжүүлэлтэд олон улсын стандартыг мөрдөж байгааг баталгаажуулах, орон байраар хангах, нөхөн олговрыг шийдвэрлэх, нүүлгэн шилжүүлэх, шинээр суурьших явцыг хянахад төрийн оролцооны хэлбэрийг тодорхой заажээ.

Иймд Засгийн газраас хот төлөвлөлт, нүүлгэн шилжүүлэлт асуудлаар хуулийн төслүүдийг боловсруулахдаа энэхүү баримт бичигт заасан нүүлгэн шилжүүлэлтийн үед баримтлах стандартад нийцүүлэх шаардлагатай байна. Мөн хуулийн төслийн ажлын хэсэг, хэлэлцүүлэгт иргэд иргэний нийгэм, хувийн хэвшил зэрэг талуудын оролцоог хангах нь хуулийн төслийн үр нөлөө, ач холбогдолд чухал юм.

Анхаарал тавьсан та бүхэнд баярлалаа.

ҮЛ ХӨДЛӨХ ЭД ХӨРӨНГИЙН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН АСУУДЛУУД

Д.Сүнжид /Dr.jur/

Хууль зүйн ухааны доктор,

Удирдлагын академийн дэд профессор

Монгол улсын Үндсэн хуулийн 5.2-т зааснаар Төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална. Монгол улсын Үндсэн хуулийн 5.3-т заасанаар Өмчлөгчийн эрхийг гагцхүү хуульд заасан үндэслэлээр хязгаарлаж болно. Монгол улсын туулсан түүхээс улбаатайгаар өмчийн олон хэлбэрийг ийнхүү хүлээн зөвшөөрсөн нь иргэдийн эдийн засгийн эрхийг хангахад шинэ хөгжлийг эхлүүлсэн юм. Өмчийн тухай ухагдахууныг эрх зүйн шинжлэх ухаанд болон хууль тогтоомжийн актанд өргөн явцуу хоёр утгаар ойлгож хэрэглэдэг.^[1] Өмч гэдэг нэр томъёо өргөн утгаараа материал баялгийг өөрийн болгох, үйлдвэрлэх, хуваарилахад зориулагдсан хүмүүсийн хоорондын харилцаа бөгөөд түүнээс өмчийн эрх үүсэн гардаг. Өмчийн эрх гэдэг эрх зүйн ухагдахууныг тодорхой эд хөрөнгийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах хязгааргүй боломж гэж эртний Римийн хуульчид томъёолон тодорхойлжээ. Өмчийн явцуу ойлголт нь эд хөрөнгө гэж нэрлэдэг. Өмч нь өөрийн эдийн засаг, эрх зүйн мөн чанарын хувьд нийтийн болон хувийн өмч гэсэн хоёр төрөлтэй. Нийтийн өмч нь эрх зүйн хувьд өмчлөгч субъектүүдийн тохиролцоогүйгээр хуваагддаггүй, харин хувийн өмч нь эрх зүйн хувьд хуваагдмал юм. Иргэний хуулийн 101.1-д Өмчлөгч нь бусад этгээдэд хууль буюу гэрээгээр олгосон эрхийг зөрчихгүйгээр, хуулиар тогтоосон хэмжээ, хязгаарын дотор өмчлөлийн зүйлээ өөрийн үзэмжээр чөлөөтэй эзэмшиж, ашиглаж, захиран зарцуулах бөгөөд аливаа халдлагаас хамгаалах эрхтэй гэж хуульчилсан нь Иргэний хуулийн 1.2-т заасан Өмчийн халдашгүй байдлыг хангах, хамгаалах зарчмыг хангах баталгаа болно.^[2] Өмчлөгч өөрийн өмчлөлийн зүйлийн хувь заяаг шийдэх “туйлын эрхтэй” байдаг. Гагцхүү өмчлөгч энэхүү туйлын эрхээ бусдад гэм хор учруулах, бусдын аюулгүй байдлыг алдагдуулах, байгаль орчныг бохирдуулах замаар хэрэгжүүлж болохгүй. Энэ үүргээ биелүүлэхгүй байгаа нь нийтийн ашиг сонирхолд харшилж болно. Тэгвэл хуульд зааснаар өмчлөгчийн эрхийг хязгаарлаж болохоор заасан байдаг.^[3]

Монгол улсын Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлд үл хөдлөх эд хөрөнгө болох газрын өмчлөлийн асуудлыг зохицуулсан байдаг. Тодруулбал, 6.1. Монгол улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг

¹ Г.Совд, Монгол улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, УБ, 2000 он, 42 дахь тал

² Н.Наранчимэг нарын хамтын бүтээл, Монгол улсын Иргэний хуулийн тайлбар, УБ, 2005 он, 7 дахь тал

³ Мөн тэнд

гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтанд байна. 6.2. Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн өмч мөн. 6.3. Бэлчээр, нийтийн эдэлбэрийн ба улсын тусгай хэрэгцээнийхээс бусад газрыг зөвхөн Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлж болно. Энэ нь газрын хэвлийг өмчлөхөд хамаарахгүй. Иргэд хувийн өмчийнхөө газрыг худалдах, арилжих, бэлэглэх, барьцаалах зэргээр гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний өмчлөлд шилжүүлэх, түүнчлэн төрийн эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр бусдад эзэмшүүлэх, ашиглуулахыг хориглоно. 6.4. Төр газрын эзэнд газартай нь холбогдсон үүрэг хүлээлгэх, улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговортойгоор газрыг солих буюу эргүүлэн авах, уг газрыг хүн амын эрүүл мэнд, байгаль хамгаалал, үндэсний аюулгүй байдлын ашиг сонирхолд харшаар ашиглавал хураан авч болно. 6.5. Төрөөс гадаадын иргэн, хуулийн этгээд, харьяалалгүй хүнд газрыг төлбөр, хугацаатайгаар болон хуульд заасан бусад болзол, журмаар ашиглуулж болохоор газартай холбогдох харилцааны үндэслэлийг зохицуулжээ.

Эрх зүйн утгаараа газар нь төрийн өмчийн харилцааны эд зүйл учраас хувь хүн, хуулийн этгээд тэдгээрийг зөвхөн өмчлөгчөөс олгосон эрхийн хүрээнд эзэмших буюу ашиглах эрхтэй. Үл хөдлөх эд хөрөнгө нь газрын бүрдэл хэсэг байх зарчим нь "solo cedit", "quicquid solo plantatur" буюу хөрсөнд бэхлэгдсэн зүйл хөрсөнд харьяалагдана гэсэн максим^[4]-аас үүдэлтэй гэж үздэг. Онцлог нь үл хөдлөх эд хөрөнгийг газраас салгамагц ашиглагдах боломжоо алддаг байдал юм. Үндсэндээ үл хөдлөх хөрөнгө нь хүний амьдралын гол хэрэгцээ болох хэвийн аж төрөх боломжийг бий болгодгоороо бусад эд баялагтай харьцуулбал хамгийн их ашиг тустай баялаг юм. Эдгээр зориулалтууд нь үл хөдлөх хөрөнгийг өмчлөлийн зүйл, бизнес, хөрөнгө оруулалтын эх сурвалж болж байдаг. Монгол улсын Иргэний хуульд заасан үл хөдлөх эд хөрөнгөнд юун түрүүн газар орно. Үл хөдлөх эд хөрөнгө нь тодорхой хэмжилтээр тусгаарлагдсан, үл хөдлөх хөрөнгийн гэрчилгээгээр бие даасан эд хөрөнгө болох нь гэрчлэгдсэн газрын гадаргын нэг хэсэг юм.^[5] Монгол Улсын Иргэний хуулийн 84 дүгээр зүйлийн 84.3 дахь хэсэгт "Газар, түүнээс салгамагц зориулалтын дагуу ашиглаж үл болох эд юмс үл хөдлөх эд хөрөнгөд хамаарна." гэж заасан. Түүнчлэн зарим үл хөдлөх хөрөнгөд үүссэн бусад эрхийг эрх зүйн хувьд үл хөдлөх хөрөнгөтэй эн тэнцүү хэмээн авч үзэх тохиолдол бий бөгөөд эдгээрийг үл хөдлөх хөрөнгийг бүртгэлд тусгайлан тэмдэглэнэ. Газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан ургамал болон байгалийн бусад баялгийг өмчлөгч нь нийт ард түмэн учраас эдгээрийг захиран зарцуулах эрхийг ард түмнээ төлөөлөх эрхийг ард түмнээс хүлээн авдаг өмчлөгч нь төр болдог.^[6] Энд Үндсэн хуулийн 6.1-д заасан ард түмний мэдэлд байна гэдэг нь өмчлөгч төрөөс уг заалтад заасан объектын талаар хууль, эрх зүйн бусад гаргах замаар зохицуулахдаа түүнийг агуулгыг тодорхойлох, үр ашгийг хүртэх байдал, улмаар эрхийг хязгаарлах хүрээ, гортигийг тодорхойлохдоо иргэдийг оролцуулах, нийтийн ашиг сонирхлыг байнга тэргүүлэх чиглэл болгон үзэж, Үндсэн хуулийн зорилгод нийцүүлэх ёстой байна.

⁴ Ж.Оюунтунгалаг, Үл хөдлөх эд хөрөнгөд хамаарах газрын эрх, 2012, Нийтийн болон хувийн өмчийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал сэтгүүл, 78 дах тал.

⁵ Б.Буянхишиг, Иргэний эрх зүйн удиртгал, (анхны хэвлэл)УБ, 2012, 68 дахь тал

⁶ Г.Совд, Монгол улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, УБ, 2000 он, 43 дахь тал

Монголчуудын аж амьдралын үндсэн хэв маяг нь бэлчээрийн мал аж ахуй байсантай холбоотой газар бол Монгол улсын түүхэнд 1992 оныг хүртэл хувийн өмчийн эд хөрөнгө байгаагүй онцлогтой. Энэ онцлогт суурилан газар өмчлөхөд өмчийн бүрэн утгатай харьцуулахад зарим талын хязгаарлалтыг Үндсэн хуулийн хэмжээнд хууль тогтоогчоос тогтоосон нь гавьяат хуульч Г.Совдын тодорхойлсоноор: **А.**МУ-ын иргэн газрыг өмчлөх эрхтэй. **Б.** Иргэд өмчийнхөө газрыг төрийн эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр бусдад дур мэдэн эзэмшүүлж, ашиглуулж болохгүй. **В.** Бэлчээр, нийтийн эдэлбэрийн болон тусгай хэрэгцээний газрыг иргэд хувьдаа өмчлөхгүй. **Г.** Иргэд газрын хэвлий буюу хөрсөн дээрх баялаг ой усны нөөц, ан амьтныг хувьдаа өмчлөхгүй.^[7] Нүүдлийн мал аж ахуй эрхэлдэг байсан тул малчид өвөлжөө, хаваржааг "өмчлөх" тухай ойлголт байгаагүй ч эзэмшиж, түүнийгээ хүлээн зөвшөөрдөг заншил олон зууны турш уламжлагджээ. Малчдын өвөлжөө, хаваржааны хашаа, саравч нь ч үл хөдлөх эд хөрөнгөд хамаарна.^[8] Цаг уурын нөхцөл байдлаас шалтгаалан тухайн өрх буюу иргэн өвөлжөө буюу хаваржаагаа жил бүр эзэмших боломжгүй тохиолдол байдаг тул нутаг дагаж чөлөөтэй бэлчээр бүхий газарт нүүх зайлшгүй шаардлагатай болдог энэ байдал нь бэлчээрийг өмчлүүлэхгүй, ашиглуулах зохицуулалт нь Монгол улсын онцлог болно. ^[9]

Үндсэн хуулийн 6.2-т заасанаар "бэлчээрийн газар нь өмчийн зүйл биш" байна. Тиймээс 2002 оны Газрын тухай хуульд бэлчээрийг өмчлөхгүйгээр ашиглах^[10] тухай харилцааг зохицуулсан. Бэлчээрийн маргаан, бэлчээрийн даац, бэлчээрийн газар ашиглалтын доройтол зэрэг хүчин зүйлээс улбаалан Бэлчээрийн газрын харилцааг зохицуулахаар 2006-2008 оны үед бие даасан хууль гаргахаар төсөл боловсруулсан түүх бий. 2013 онд Засгийн газраас УИХ-д өргөн бариад буцаан татсан Газрын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга^[11]-д 0.5-1 га газрыг өвөлжөө, хаваржааны зориулалтаар өмчлүүлэхээр тусгасан байгаа нь Үндсэн хуулийн дээрхи заалтыг шууд зөрчсөн заалт байна. 1990-ээд оноос Өвөрмонголд бэлчээрийг эзэмшүүлсэн нь малчдын амьдрал доройтож, нүүдлийн мал аж ахуй зогсоход хүргэсэн болохыг дүгнэжээ.^[12] Нөгөө талаас тариалан, эрчимжсэн мал аж ахуйн талаар авах зарим арга хэмжээний тухай 2013 онд танилцуулсан УИХ-ын тогтоолын төслийн агуулга нь газар тариалангийн бүс нутгийг нэмэгдүүлэн тогтоох, бэлчээрийн мал газар тариалангийн бүсэд нэвтэрч, хохирол учруулдагийг зогсоох, улмаар тариалангийн бүс нутагт түшиглэн эрчимжсэн мал аж ахуйг хөгжүүлэх асуудлыг зохицуулах тухай байна. Энэ товчхон зурвас асуудлыг нэгтгэн дүгнэхэд ГАЗАР нь өөрөө эдийн засгийн эргэлтэд орох үндсэн баялаг, үл хөдлөх хөрөнгө болдог эдийн засгийн хүчин зүйлээс гадна түүнийг өмчлөх эрхийг хууль зүйн хувьд зохицуулахдаа бусад нөлөөлөх олон хүчин зүйлийн зангилаа асуудал, үүдэн гарах үр дагаварыг тооцох учиртай болно. Монгол улсын Үндсэн хуулийн оршилд заасан **түүх, соёлынхоо уламжлалыг нандигнан өвлөх** эрхэм зорилгыг ялангуяа бэлчээрийн мал аж ахуй эрхэлдэг уламжлал, түүнийг даган өвлөгдөх соёлын

⁷ Г.Совд, Монгол улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, УБ, 2000 он, 48 дахь тал

⁸ Мөн тэнд

⁹ Мөн тэнд

¹⁰ Газрын тухай хуулийн 52 дугаар зүйл

¹¹ 2013 оны Газрын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн 7 дугаар зүйл

¹² www.sonin.mn/news/politics-economy/27800

өвийн харилцаа, үр дагаварыг тооцох үндэслэл нь газрын өмчийн харилцаанд зөвхөн эдийн засгийн хүчин зүйлийг тооцох нь өрөөсгөл болохыг харуулна.

Монгол улсын Үндсэн хуулийн 6.3 дахь заалтын үндсэн агуулга нь Монгол улсын иргэн газар өмчилж болно. Өмчийн хувьд захиран зарцуулах туйлын эрхийг эдлэнэ. Энэхүү эрхийг эдлэхдээ төрийн байгууллагын зөвшөөрөл авсан байхыг шаардана. Гавьяат хуульч Б.Чимид энэ заалтыг тусгаар тогтнолтой уялдуулж дараах байдлаар тайлбарласан байна. Нэгд, Монгол улсын иргэн газар нутгийнхаа эзэн нь болж нэгээхэн хэсэг эдэлбэрийн өмчилж болох, ийнхүү өмчилсөнөөр нийтийн үнэгүй зүйлийг эзэгнэх, хамгаалж дээдлэх нь сайжирна. Хоёрт, газар өмчлөх эрхийг зөвхөн Монгол улсын иргэнээр хязгаарласан нь даруй тусгаар тогтнолоо бодсон хэрэг. Нэгэнт ингэж хязгаарласан болохоор өмчилсөн газраа арилжиж, худалдах, бэлэглэх хуулийн хэлээр захиран зарцуулах өмчлөгчийн туйлын эрх нь зөвхөн л Монгол улсын иргэдийн хоорондын харилцаа болно. Гадаадын хийгээд харьяалалгүй иргэдэд газрыг боломжийн хугацаатай, харилцан ашигтай болзлоор түрээслэх зэргээр мэдээж улсын хараа хяналттайгаар эзэмжүүлж, эдлүүлж болно. Энэ бол өмчлүүлнэ, худалдана гэсэн үг биш юм.^[13]

Хэдийгээр аливаа хүн төрсөн цагаасаа эхлэн өмчлөх эрхийг эдэлдэг ч уг эрхээ эдлэхдээ, нэн ялангуяа үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөх эрхийг эдлэхдээ хуулийн дагуу улсын бүртгэлд бүртгүүлэх нь таны эд хөрөнгийг бусад хэн нэгэн этгээд хууль бусаар олж авах, шилжүүлэх, захиран зарцуулах эрсдлийг хааж байгаа төрийн хамгаалалтын арга хэрэгслийн хэлбэр болдог гэж үздэг. Тиймээс Монгол улсын Иргэний хуулийн 109, 110 дугаар зүйлд нийцсэн байдлаар Монгол улсын Эд хөрөнгө өмчлөх эрх, түүнтэй холбоотой эд хөрөнгийн бусад эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэгт “Өмчлөгч нь үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөх эрхээ энэ хуульд заасны дагуу эрхийн улсын бүртгэлд бүртгүүлж гэрчилгээ авснаар түүний өмчлөх эрх баталгаажна.”, 4 дүгээр зүйлийн 4.2 дахь хэсэгт “Үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөх эрх хэлцлийн үндсэн дээр нэг этгээдээс нөгөөд шилжиж байгаа бол уг өөрчлөлтийг эрхийн улсын бүртгэлд бүртгүүлснээр өмчлөх эрх шинэ өмчлөгчид шилжиж, өмнөх өмчлөгчийн өмчлөх эрх дуусгавар болно” гэж зохицуулжээ.

Өнөөдрийн байдлаар Монгол улсад газрын кадастарын асуудлыг БХБ-ын эрхлэх асуудлын хүрээнд ГХГЗЗГ, иргэний газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийн бүртгэлийг ХЗС-ын эрхлэх асуудлын хүрээнд УБЕГ, ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл хэлбэрээр газар олгох үйл ажиллагааг АМГ, ой, усны сан бүхий газар, улсын тусгай хамгаалалттай газрын кадастерыг БОНХ-ийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд хэрэгжүүлж байгаа нь бүртгэлийн нэгдмэл байдал, зохицуулалтын уялдаа холбоог сулруулдаг байна. ГХГЗЗГ, УБЕГ нь газрын эрхийг тусдаа бүртгэж байгаагаас газар өмчлөх эрхийн бүртгэлийн мэдээ 2012 оны байдлаар хоёр өөрөөр тусгагдсан. 360458 газрын эзэмшигч, 670 газрын ашиглагчаас 4392 нь эрхээ улсын бүртгэлд бүртгүүлж баталгаажуулжээ.^[14] Үүнээс үзэхэд иргэд газрыг өмчлөхөөс бусад эрхийг бүртгүүлэхгүй байгаа нь уг эрхийг тодорхойлж буй байдлаас шалтгаалж байна.

¹³ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, УБ, 2002 он, 26 дахь тал

¹⁴ 2013 оны Газрын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын танилцуулга, 2 дахь тал

Энэ харилцаанд үүсэж буй гол бэрхшээлтэй асуудал нь газар өмчлөх, газар эзэмших, газар ашиглах эрхийг Газрын тухай хуульд тодорхойлсон нь Иргэний хуулийн өмчлөх, эзэмших зохицуулалттай нийцэж буй эсэх нь энэ салбарын судлаачдын дунд маргаантай байгаа бөгөөд Монгол Улсын Иргэний хуулийн 85 дугаар зүйлийн 85.2 дахь хэсэгт “Түр зуурын хэрэгцээ хангах зорилгоор бус байнгын зориулалттай газартай салшгүй бэхлэгдсэн байшин, барилга, байгууламж болон бусад зүйл нь газрын үндсэн бүрдэл хэсэг байна.” гэж заасанаар газрын бүртгэл болон байшин, барилгын өмчлөх эрхийг тусад нь бүртгэх зохицуулалттай манай улсын хувьд газар болон түүн дээр баригдсан барилга байгууламжийн хувьд нэг л өмчлөгч байх зарчим тогтоосон нь зөрчил үүсгэх болсон гэж үзэж байна.^[15] Иргэний хуулийн 85 дугаар зүйлийн 85.1-д “хуульд тусгайлан зааснаас бусад тохиолдолд бүрдэл хэсэг нь иргэний эрх зүйн харилцааны бие даасан объект байх боломжгүй гэж заасан. Энэ утгаар авч үзвэл тусгайлсан хуулийн зохицуулалтын хүрээнд газар, түүний дээрх үл хөдлөх эд хөрөнгө нь иргэний эрх зүйн харилцааны бие даасан тус тусдаа объект байх боломжтой. Нөгөө талаас иргэний эрх зүйчдийн дунд газрыг АШИГЛАХ эрх нь дийлэнхидээ ЭЗЭМШИХГҮЙ эрхгүйгээр хэрэгжих боломжгүй **зүйлийн** болохыг тайлбарладаг байна. Бэлчээрээс гадна газар ашиглах талаар тухайлбал Монгол улсын **Орон сууцны тухай хуулийн 15¹ дугаар 15¹.7.**Ашиглалтын шаардлага хангахгүй болсон нийтийн зориулалттай орон сууцны оронд шинээр нийтийн зориулалттай орон сууцны барилга барих газар төрийн мэдэлд байна хэмээн заасан байна. Энэ нь Монгол улсад нийтийн зориулалттай орон сууцны газрыг өмчлүүлэх асуудал шийдвэрлэгдээгүй байгаатай холбоотой юм.

Монгол улсын Үндсэн хуулийн 16.3-т Монгол улсын иргэн “хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлуулах эрх”-ийг заасан нь Үндсэн хуулийн 5,6 дугаар зүйлтэй шууд холбоотой өмчлөх эрхийг баталгаажуулсан заалт болно. Хөдлөх болон үл хөдлөх хөрөнгийг шударгаар хуулийн хүрээнд үндэслэлтэй олж авсан байх нөхцлийг уг хуулийн заалтаар тодорхойлжээ. Иргэний эрх зүйн үүднээс үл хөдлөх эд хөрөнгийг олж авах дараах дөрвөн хэлбэр байна. Үүнд:

1. Хэлцлийн үндсэн дээр үл хөдлөх эд хөрөнгө олж авах;
2. Өмчлөх эрхийг шударгаар олж авах;
3. Холих нийлүүлэх замаар олж авах;
4. Өвийн журмаар үл хөдлөх эд хөрөнгө шилжих зэрэг болно.^[16]

Эзэмших эрх нь бодитойгоор өөрийн мэдэлд байлгаж, бодитойгоор нөлөөлөх боломжтой байхыг хэлнэ. Эзэмшигч гэдэгт физик утгаар өмч хэний эзэмшилд байгааг ойлгоно. Ж нь: зээлдүүлсэн ном бол бодитоор зээлдэгчийн эзэмшилд, хулгайчийн эзэмшилд хулгайлсан зүйл нь. Харин эзэмшигч гэдэг нь дандаа өмчлөгч байхгүй. Өмчийн эрх нь өмчлөх эрхтэй, бол эзэмших нь зөвхөн хэрэглэх ашиглах боломжийг л олгоно.^[17] Өмчлөх эрх нь өөрийн бүрэн мэдэлд байлгах өмнө дурьдсан “туйлын эрх”-ийг хэлнэ.

¹⁵ Н.Баярмаа, Үл хөдлөх хөрөнгийн харьцуулсан судалгаа, 2015 он, 94 дэх тал

¹⁶ Б.Буянхишиг. Иргэний эрх зүйн удиртгал, Улаанбаатар, 2012 он, 114 дэх тал.

¹⁷ http://www.bauarchiv.de/neu/baurecht/baugb/baugb_12.htm

Монгол улсын Үндсэн хуулийн 16.3-т заасан өмчийн эрх нь юуны түрүүнд иргэн өөрийн эд хөрөнгийг төрийн халдлагаас хамгаалах **субъектив эрх** юм. Өөрийн хөдөлмөрөөр олж авсан, бий болгосон өмчийг бусдын хууль бус халдлагаас хамгаална. Хоёрт, Зөвхөн тодорхой тохиолдолд нөхөн олговор олгох байдлаар хураан авч болдог өмчийн эрхийн **материаллаг үнэлгээг хамгаалах баталгаа** болдог. Гуравт, төрөөс өмчийн талаар зохицуулж, агуулгын хувьд хэлбэржүүлж, хязгаарлах эрхтэй хэдий ч уг эрхийн гол цөм агуулгыг төрөөс хамгаалах үүрэгтэй, түүнийг хэзээ ч тэгтэй тэнцэх хэмжээнд хүртэл багасгаж болохгүй. Энэ нь **бүтцийн баталгаа** болно. Өөрөөр хэлбэл салбар хуульд тодруулан заахдаа бүтцийн хувьд харилцааг бүхэлд нь цогцоор зохицуулна. Эцэст нь, өмчийг хамгаалах зорилгод нийцсэн **хянан шийдвэрлэх ажиллагааны буюу эрх зүйн хамгаалалтын баталгаа** болно.

Энэ ч үүднээс Монгол улсын Үндсэн хуулийн 6.4-т заасан “Төр газрын эзэнд газартай нь холбогдсон үүрэг хүлээлгэх, улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговортойгоор газрыг солих буюу эргүүлэн ... авч болно.” Үндсэн хуулийн 16.3-т заасан “Хувийн өмчийг хууль бусаар хураах, дайчлан авахыг хориглоно. Төр, түүний эрх бүхий байгууллага нь нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авбал нөхөх олговор, үнийг төлнө” хэмээх хоёр зохицуулалт нь дээр дурьдсан дөрвөн төрлийн эрхийн баталгаажуулж байна. Энэ нь Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 17 дугаар зүйлийн “Гэрээний үүргийг зөрчихгүйгээр, аливаа ялгаварлан гадуурхалтгүйгээр зөвхөн нийтийн ашиг сонирхлын төлөө хураан авч болно. Нөхөн олговор өгөлгүй хураан авбал энэ нь олон улсын зөрчил болно” гэсэн заалтаар баталгаажсан эрх юм.

Тиймээс нэгтгэн дүгнэхэд Үндсэн хуульд тодорхойлон заасан үл хөдлөх хөрөнгө болох газрын өмчийн эрх, эзэмших, ашиглах эрхийг салбар хуульд уялдуулан заах, улмаар бүртгэлийн нэгдмэл байдлыг цогцоор шийдвэрлэх, бэлчээрийг эзэмшүүлэх, ашиглуулах харилцааг тохиромжтой хувилбараар зохицуулах, иргэний өмчийн газрыг дайчлах авах, нөхөн олговор олгох талаар хугацаа, болзол, нөхцлийг нарийвчилсан хуулиар тодорхойлох асуудлыг холбогдох хуулиар зохицуулахдаа Үндсэн хуулиар заасан төрийн эрхэм зорилгод нийцүүлэх, олон аспектийн зангилаа асуудлын хувьд газартай холбогдох харилцааг цогцоор нь шийдвэрлэхийг зорих нь зүйтэй байна.

ГАЗАР ЧӨЛӨӨЛӨХ БОДЛОГОД ЭРХЭД СУУРИЛСАН ХАНДЛАГЫГ НЭВТРҮҮЛЭХ ШААРДЛАГА

Н.Баярсайхан

Хил хязгааргүй алхам ТББ

Л.Дондов

Иргэдэд туслах хүний эрхийн төв ТББ

Хураангуй

МУ-ын иргэн бүр газар өмчилж эд хөрөнгөтэй байх, өмчийн эзэн байх, өмчийн эзний эрхийг хугацааны хязгааргүйгээр эдлэх өргөн бололцоог 1992 оны Шинэ Үндсэн хуулиар олгосон нь түүхэн ач холбогдолтой шийдвэр болсон.

Иргэдийн эдийн засгийн эрхийн суурь нөхцлийг баталгаажуулсан энэхүү бодлогыг хэрэгжүүлэхийн тулд 2002 онд “Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай” хууль батлан хэрэгжүүлсэн билээ. Үүний үр дүнд ард иргэд өөрсдийн өмчийн газартай болж өмчлөх эрхээ эдэлснээр 2013 оны 3-р сарын байдлаар улсын хэмжээнд 214068 иргэн эзэмшиж байгаа хашааны газраа, 120184 иргэн шинэ байршилд гэр бүлийн зориулалтаар газар өмчилж авснаас хөдөө орон нутагт /21 аймагт /31627.33 га газар, нийслэлд 4849.62 га газар хамрагдаж байна. 2012 оны байдлаар нийт 5134.5 мянган га газар иргэн, ААН, байгууллагад эзэмших эрхээр олгогдсон байна. Нийт эзэмшил газрын 45 орчим хувь болох 2310.5 мянган га газар нь малчдын 60 жилийн хугацаатай авсан өвөлжөө, хаваржааны эзэмшил газар байна.^[1]

Хэдийгээр төрөөс ийнхүү иргэддээ газар өмчлүүлж, бас тодорхой хугацаа, нөхцөлтэйгээр газрыг эдийн засгийн эргэлтэд оруулах зорилгоор иргэн, ААН, байгууллагад эзэмшүүлж, ашиглуулж байгаа хэдий ч төр нийтийн эрх ашиг, улс орны зайлшгүй хэрэгцээ гарсан үед эргүүлэн авч болохыг шинэ Үндсэн хуулинд тодорхой заажээ.

МУ-ын эдийн засгийн гол салбарууд шинэчлэгдэн өргөжих хирээр улс оронд нийгмийн шинэ харилцаа, нөхцөл байдал үүсч, шилжилт хөдөлгөөн эрчимжиж 500 мянган хүн амтай байхаар төлөвлөсөн нийслэл хотод өнөөдөр гурав дахин олон буюу нийт хүн амын жар шахам хувь нь суурьшиж байна. Хүн амын төвлөрөл ийнхүү бий болсон нь нийслэлийн хот төлөвлөлтийн бодлогыг эргэн харж сайжруулах, шинэ төлөвлөлт зохион байгуулалт хийхэд хүргэж байна.

¹ Газрын харилцаа, геодези зураг зүйн газрын мэдээлэл. 2013 он

Өөрөөр хэлбэл нийгмийн дэд бүтэц буюу сургууль, цэцэрлэг, эмнэлэг, засаг захиргааны анхан шатны нэгжээрэг барилга байгууламжуудын тоог нэмэгдүүлж төрийн үйлчилгээг иргэдэд ойртуулах, инженерийн дэд бүтэц: халуун хүйтэн усны шугам сүлжээний хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх зэрэг нь нийтийн эрх ашгийн үүднээс зайлшгүй хийх үйл ажиллагаанууд болж байна.

Энэ шинэ нөхцөл байдал, урьдчилан төлөвлөгдөөгүй нийгмийн үйл явцаас шалтгаалан сүүлийн жилүүдэд төрөөссанаачлан иргэний өмчлөлийн газрыг дайчлан авах, ААН байгууллагын эзэмшил газрыг хугацаанаас нь өмнө эргүүлэн авах үйл явц хот хөдөөгүй эрчимтэй өрнөж байна.

МУ-ын төрөөс газрыг эргүүлэн авч буй үйл явц, зохицуулж буй шийдвэрүүд иргэдийн оролцоог хангасан, ил тод нээлттэй, үндэслэлтэй эсэх; төр иргэн тэгш мэдээлэлтэй байж иргэд хоорондоо зөвлөлдөх, эрх зүйн туслалцаа авах бололцоо хангагдсан эсэх; газраа чөлөөлсөн иргэний амжиргаа дордохгүй байх; иргэний хөрөнгийн үнэлгээг шударга үнэлэх; шилжилтийн явцад өрхийн өвөрмөц хэрэгцээ бүхий хүмүүст ялгавартай нөхөн төлбөр олгох; орон нутаг болон иргэд нийтээр алдсан хөрөнгийг үнэлэх; гомдол барагдуулах, маргаан шийдвэрлэх, эрхээ хамгаалуулах боломж; шилжин нүүсэн иргэдийн эрх, амьдралын өөрчлөлтөд мониторинг үнэлгээ хийжэрхийг сэргээх зарчмуудын хэрэгжилтийг судалгаа хийсэн болно.

Энэхүү бодлогын судалгаагаар төрөөс газрыг эргүүлэн авах үйл явцын эрх зүйн зохицуулалт, түүний хэрэгжилтийн байдалд дүн шинжилгээ хийжэрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулахад чиглэсэн бодлогын санал гаргахыг зорьсон болно.

Газрыг өмчлөгч, эзэмшигчээс эргүүлэн авах эрх зүйн зохицуулалт

Монгол Улсад газрын харилцааг өнөөдөр дараах хуулиудаар зохицуулж байна.

- Үндсэн хууль (1992)
- Газрын тухай хууль (2002.06.07)
- Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль (2002.06.27)
- Иргэний тухай (2002)
- Эд хөрөнгө өмчлөх эрх, түүнтэй холбоотой эд хөрөнгийн бусад эрхийн тухай хууль (2003)
- Газрын төлбөрийн тухай хууль (1997) зэргээс гадна эдгээр хуулиудыг дагаж гарсан 10 гаруй журмууд үйлчилж байна.

Үндсэн хуулийн 16.4. ... улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговортойгоор иргэн ААН-ээс газрыг солих буюу эргүүлэн авах, ...16.1.3. Төр, түүний эрх бүхий байгууллага нь нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авбал нөхөх олговор, үнийг төлнө; Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 9.1.4-т Засгийн газар иргэний өмчийн газрыг улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговортойгоор солих; Газрын тухай хуулийн 18.1.3. улсын тусгай хэрэгцээнд авахтай холбогдуулан газрыг солих буюу эргүүлэн авах тохиолдолд нөхөх олговор олгох буюу эргүүлэн авах шийдвэр гаргах гэж тус тус заажээ.

Улсын тусгай хамгаалалттай газар, улсын хилийн зурвас газар, улсын батлан хамгаалах болон аюулгүй байдлыг хангах газар, аймаг дундын отрын бэлчээр зэрэгт зориулан газар чөлөөлөх нь улсын тусгай хэрэгцээнд орж байгаа юм. Харин нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээ гэдэгт олон нийтийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрх, аюулгүй байдлыг хангах зориулалттай, нийтийн эрх ашгийн төлөөх төлөвлөлттэй арга хэмжээ хэрэгжүүлэх, үйл ажиллагаа явуулах, дэд бүтэц, барилга байгууламж барих зориулалтаар газрыг чөлөөлөхийг ойлгох юм.

Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль болон бусад холбогдох хуулиудад газрыг эргүүлэн авах харилцааны төрийн эрх, үүргийг ерөнхийд нь заасан ч өмчийн эзний эрх, үүргийг огт орхигдуулж, газрыг эргүүлэн авах, солих, дайчлан авах харилцааг нарийвчлан зааглаж хуульчлаагүй байна.

Тухайлбал Улаанбаатар хотод барилга, байгууламж, зам, гудамжийг шинээр барьж байгуулах ажил эрчимжиж байгаагаас Хот тохижилт, дахин төлөвлөлтийн дагуу иргэдийн газрыг чөлөөлөх, эргүүлэн авах ажиллагаа ид явагдаж байна. Энэ үйл ажиллагааг НИТХ-ын 2007.07.04 өдрийн “Гэр хорооллын хөгжлийн стратеги”; УИХ-ын 2013.02.15- өдрийн “Улаанбаатар хотыг 2020 он хүртэл хөгжүүлэх ерөнхий төлөвлөгөөний тодотгол, 2030 он хүртэлх хөгжлийн чиг хандлага” ; Нийслэлийн засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын захирагчийн “2013-2016 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр” - ийн хүрээнд гарсан журмуудаар зохицуулж байна.

Мөн МУ-ын Засгийн газрын 2003 оны 28 дугаар тогтоолын 4 дүгээр хавсралтаар батлагдсан “Газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авах, гаргах журам”-ын 7-д төр газар эзэмшигчид газар чөлөөлөх, шинээр газар олгоход гарах тээврийн зардлыг харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр олгох, газрын үнийг 2003 оны 4-р сарын 13-ны Засгийн газрын 103-р тогтоолоор гаргасан (1м2 газрын үнэ 13200 төгрөг) газрын үнэлгээний тарифыг ерөнхийдөө мөрддөг байна. Газрыг сольж буй тохиолдолд тухайн газрын төлөв байдал, чанарын² үзүүлэлтийг харгалзахаар заажээ.Журам бол захиргааны акт, үүнийг олон нийтээр хэлэлцэж зөвшилцдөггүй учраас тухайн үеийн захиргааны ойлголт хандлага шууд тусдаг учраас иргэдийн өмчийн болон эзэмшилд буй газрыг эргүүлэн авах тохиолдолд захиргааны акт, журмаар зохицуулах нь өмчийн эзний эрхийг хохироох, өмчийг үнэгүйдүүлэх, нийгэмд шударга бус явдал үүсгэж болзошгүй юм.

Газрыг өмчлөгч, эзэмшигчээс эргүүлэн авахад баримтлах зарчмууд тэдгээрийг хуульчилсан байдал.

Газрын харилцааг зохицуулж буй дээрх гол таван хуулиудад төрөөсөмчлөгч болон эзэмшигчээс газрыг эргүүлэн авахад өмчийн эзэн болон төр хооронд үүсэх харилцаанд тэгш эрх, шударга ёсны зарчмууд хэрхэн хуульчлагдан баталгаажсан талаар харьцуулсан судалгаа хийлээ. Дараах зарчмууд нь ОУ-ын хүний эрхийн баримт бичгүүд, Олон улсын санхүүгийн корпорацийн нүүлгэн шилжүүлэх бодлогын баримт бичгүүдэд тусгагдсан наад захын хангагдаж байх зарчмуудыг авч үзэн судалсан болно. Үүнд:

² Газрын хянан баталгааны үндсэн үзүүлэлт нь тухайн газрын чанар, төрх байдлын аливаа өөрчлөлтийг бодитой тодорхойлох болон ажиглалт, хэмжилт, задлан шинжилгээ хийхэд хялбар байхад чиглэгдэнэ. /Газрын төлөв байдал, чанарын улсын хянан баталгаа хийх журам. ЗГ-ын 2003 оны 28-р тогтоолын 1-р хавсралт./

- I. **Төрөөс газрыг эргүүлэн авах шийдвэр нь иргэдийн оролцоог хангасан, ил тод нээлттэй, үндэслэлтэй байх зарчим:** Төрөөс газрыг эргүүлэх авах талаар тухайн өмчийн эзэнтэй тохиролцоно гэснээс бус зөвшилцөх, тухайн орон нутаг нийтэд мэдээлэх, тэдэнтэй зөвлөлдөн хэлэлцэж, ил тод нээлттэй мэдээлэх зарчим аль ч хуулинд тусгагдаагүй, хуульчлагдаагүй байна.
- II. **Төр иргэн, хоёр тал тэгш мэдээлэлтэй, иргэд хоорондоо зөвлөлдөх, эрхзүйн туслалцаа авах бололцоо олгосон байх зарчим:** Газрыг эв зүйгээр гэрээний үндсэн дээр чөлөөлнө гэснийг эс тооцвол мэдээллийг ил тод байлгах, олон нийтийн хэлэлцүүлэгтэй холбоотой тодорхой заалт байхгүй байна. МУ-ын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 32.4 т зааснаар тухайн өмчийн эзэнтэй нэгээс доошгүй жилийн өмнөөс урьдчилан тохиролцох, Газрын тухай хуулинд урьдчилан тохирох гэсэн хугацаа гаргаж өгсөн мэт боловч тухайн орон нутгийн хүн ам нийтээрээ ижил түвшний мэдээлэл авч хэлэлцэх, нийтээрээ алдах боломж, орчны өөрчлөлтөө хэлэлцэх бололцоог хангах заалт аль ч хуулинд тусгагдаж хуульчлагдаагүй байна.
- III. **Төрөөс газрыг эргүүлэн авах нүүлгэн шилжүүлэх ажиллагаа нь төрийн эцсийн арга хэмжээ байх бөгөөд газраа чөлөөлсөн иргэний амжиргааг дордуулахгүй байх зарчим:** Дээрхи хуулиудад төр “заавал, зайлшгүй авах” байр суурийг илэрхийлсэн байна. Харин МУ-ын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуульд “иргэний хүсэлтийг үндэслэн өмчилж байсан газраас нь төлөв байдал, чанарын хувьд дордохооргүй газар түүнд өмчлүүлэх”-ээр тусгасан нь сайн хэрэг хэдий ч амжиргааг нь дордуулахгүй байх, өрхийн орлогыг дордуулахгүй байх агуулга байхгүй байна.
- IV. **Хөрөнгийн үнэлгээг үндэслэлтэй тогтоож өмчийн үнэ цэнийг шударга үнэлэх зарчим:** Үндсэн хууль болон Эд хөрөнгө өмчлөх эрх, түүнтэй холбоотой эд хөрөнгийн бусад эрхийн тухай хуулиудад энэ зарчим огт тусгагдаагүй байна. Харин Газрын тухай хууль, Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулиудад тухайн өмчийн газрыг болон түүний дээрхи хөрөнгийг өмчийн эзэнтэй урьдчилан хийсэн тохиролцоог харгалзан, эсвэл тохиролцоо хийхдээ хөрөнгийн үнэлгээг мөнгөн дүнгээр хийсэн байхаар хуульчилжээ. Иргэний тухай хуулинд “газартай салшгүй бэхлэгдсэн байшин, барилга, байгууламж болон бусад зүйл нь газрын үндсэн бүрдэл хэсэг байна” гэжээ. Нөхөх олговрыг голдуу зөвшилцлийн үр дүнд олгохоор заасан ч төрөөс тогтоосон газрын үнэд суурилан олгохоор заасан байна. Төрөөс олгох нөхөн олговор нь зөвхөн газрын эрхээ бүртгүүлж гэрчилгээ авсан өмчлөгч, эзэмшигчийг хүлээн зөвшөөрч газрын гэрчилгээгүй иргэний газрыг ямар ч нөхөн төлбөргүйгээр авахаар заасан байна .
- V. **Өрхийн өвөрмөц хэрэгцээ бүхий хүмүүст ялгавартай нөхөн төлбөр олгох зарчим:** Газрын харилцааг зохицуулж буй гол хуулийн алинд нь ч өрхийн өвөрмөц хэрэгцээ бүхий хүн амд нүүн шилжих үеийн болон шинэ газар дасан зохицох хүртэл үед ялгавартай нөхөн төлбөр олгох тухай заалт байхгүй байна.

VI. Орон нутаг болон нийтээрээ алдсан хөрөнгийг үнэлэх зарчим:

Төрөөс газрыг эргүүлэн авах үйл ажиллагаа нь хэд хэдэн өрх гэр, хүн амыг хамарч, тодорхой нутгийн уугуул иргэд нийтээрээ нүүлгэн шилжүүлэх ажиллагаанд өртдөг. Иймд нийтээрээ дасан зохицсон хөрш айлын холбоо харьцаа, дассан зам гудамж талбай, сургууль, цэцэрлэг, ялангуяа малчдын хувьд хот айл хамтын хөдөлмөрийн тогтолцоо гэх мэт нийгмийн дэд бүтцээ өөрчилж шинэ орчинд тарж амьдрах болдог. Энэ үеийн нийтээрээ алдах эдийн бус өөрчлөлтийг үнэлэх зарчим манайд огт байхгүй байна.

VII. Гомдол барагдуулах, маргаан шийдвэрлэх, эрхээ хамгаалуулах зарчим:

Төрөөс газрыг эргүүлэн авахад газар өмчлөгч, эзэмшигчийн хооронд үүсэх харилцааны явцад газрын тохиролцоо, зөвшилд хүрэхгүй бол, иргэнийг хохироосон бол, амжиргааг дордуулсан тохиолдолд газрын эзний эрхийг хамгаалсан заалтууд тусгагдаагүй. Зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлж газрын эзний эрхийг хамгаалах бус харин хохирсон, зөрчигдсөний дараагийн зохицуулалтууд нэлээд байна. Газрын тухай хуулиар газартай холбоотой маргааныг холбогдох шатны Засаг дарга, цаашлаад шүүхээр шийдвэрлэнэ гэж заажээ. Иргэний хууль болон Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуульд тусгагдсанаар газартай холбоотой бүхий л маргааныг шүүхээр шийдвэрлэхээр заасан байна.

VIII. Газраа чөлөөлж шилжин нүүсэн иргэдийн эрх, амьдралын өөрчлөлтөд тогтмол мониторинг үнэлгээ хийж эрхийг сэргээх зарчим:

Энэ зарчмыг хүний эрхийн хандлагаар хараагүй буюу тодорхой хугацааны дараа тогтмол үнэлгээ хийх зарчим огт байхгүй зөвхөн төрийн зүгээс хэрэгжүүлж байгаа үйл ажиллагааны явцад Орон нутгийн захиргаа, Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаас хяналт тавих үүрэг хариуцлагыг заасан байна.

ДҮГНЭЛТ:

- Ардчилсан нийгэмд хувь хүний өмчийг төр хамгаалах үүрэгтэй. Хэдийгээр нийтийн эрх ашгийн үүднээс төр газар чөлөөлөх шийдвэр гаргаж байгааг ойлгох ч төрийн нэрээр хувийн өмчийг хүчээр авах, улс төрийн албан тушаалтан, төрийн албан хаагч нийтийн эрх ашиг нэрээр хуульчлаагүй асуудлаар гаргасан шийдвэрээ хүч хэрэглэхэд ашиглах ёсгүй.
- Газар чөлөөлөх үйл ажиллагааг нарийвчлан зохицуулж хуульчлаагүйгээс үүдэн газар чөлөөлөлтөд өртөж буй иргэд хохирч үлдэх, тэдний эрх ашиг бүдүүлгээр зөрчигдөх, зохих нөхөн олговор олгогдохгүй байхын зэрэгцээгээр нийтийн эрх ашиг буюу нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг хангах дэд бүтцийн бүтээн байгуулалтын ажлууд хэт удаашрах, хэрэгжихгүй байх тохиолдлууд гарч байна. Иймд, нэг талаас иргэний эрх ашиг нөгөө талаас олон нийтийн эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрх ашиг гэсэн хоёр том эрх ашгийг зүй зохистой тэнцвэржүүлэх замаар асуудлыг шийдвэрлэх эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.
- Газрыг өмчлөгч, эзэмшигчээс эргүүлэн авах харилцааг зохицуулж буй Үндсэн хууль (1992), Газрын тухай хууль (2002.06.07), Монгол улсын

иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль (2002.06.27), Иргэний тухай (2002), Эд хөрөнгө өмчлөх эрх, түүнтэй холбоотой эд хөрөнгийн бусад эрхийн тухай хууль (2003), Газрын төлбөрийн тухай (1997) хуулиуд нь Үндсэн хуулиар иргэн бүрт газар өмчлүүлж, өмчийн эзний эрх олгосон даруйд буюу 2003 оноос өмнө, тэр үеийн газрын үнэ цэнд хандах хандлагаар боловсрогдсон хуулиуд байна.

- Төрөөс иргэн, ААН, байгууллагад өмчлүүлсэн буюу эзэмшүүлсэн газрыг эргүүлэн авах үйл явцад ОУ-ын хүний эрхийн хэм хэмжээ, ОУ-ын санхүүгийн байгууллагуудын нүүлгэн шилжүүлэх бодлогын баримт бичгүүдэд тусгагддаг наад захын зарчмууд Үндэсний хууль тогтоомжид хангалттай тусгагдаагүй, хуулиар хамгаалагдаагүй байна.
- Үйл явцад эрхийн үнэлгээ хийгдэхгүй байна, Өмчийн эзэн хаана, хэрхэн хандаж гомдол, маргаан гаргах, шийдвэрлүүлэх механизм байхгүй байна. Малчдын гомдол ХЭН ???, хот суурины иргэдийн гомдол Гэр хорооллын хөгжлийн газраар дамжиж Компани шийдвэрлэж байна.

САНАЛ

- Газар эргүүлэн авах, дайчлан авах, солих гэсэн ойлголтуудыг нарийвчлан зааглаж хуульчлах
- Улсын тусгай хэрэгцээ, нийгмийн тусгай хэрэгцээг зааглан хуульчлах
- Төр иргэнд газар өмчлөх, малчдад эзэмших гэрээгээр газар урт хугацаанд олгосон бол давхардуулж тухайн газрыг өөр этгээдэд давхардуулан олгохгүй байх. Дахин өгөх тохиолдолд төр өөрөө аль түрүүлж авсан этгээдэд нөхөн төлбөр өгөх замаар эргүүлэн авч дараагийн этгээдэд олгох тогтолцоотой болох
- Төрөөс газар чөлөөх бодлого, үйл ажиллагаанд Хүний эрхэд суурилсан хандлагыг нэвтрүүлэх шаардлагатай.

ИРГЭНИЙ ӨМЧИЙН ГАЗРЫГ ТӨР УЛСЫН ТУСГАЙ ХЭРЭГЦЭЭГ ҮНДЭСЛЭН НӨХӨХ ОЛГОВОРТОЙГООР СОЛИХ БУЮУ ЭРГҮҮЛЭН АВАХ ЭРХ ЗҮЙН ҮНДЭСЛЭЛ

С.Энхмэнд

МУИС-ийн ХЗС-ийн багш

Монгол улсын 1992 онд батлагдсан Үндсэн хуульд Монгол улсын иргэн газрыг өмчилж болох тухай хуульчилсан нь түүхэнд Үндсэн хуулийн хөгжил болон газрын эрх зүйн харилцаанд урьд өмнө гарч байгаагүй, улс төр, эрх зүйн эрс шийдэл болсон юм. Мөн Үндсэн хуульд “Төр... улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговортойгоор газрыг солих буюу эргүүлэн авах...”^[1] талаар хуульчилсан нь төр нийтийн эрх ашгийн үүднээс иргэний хувийн өмчийн газрыг эргүүлэн авах хэрэгцээ шаардлага байдгийг анх удаа тодорхойлон хуульчилсан. Учир нь нийгмийн хөгжлийн явцад иргэдийн хувийн өмчийн газрыг нийтийн эрх ашгийн үүднээс эргүүлэн авах хэрэгцээ шаардлага гарах болсон тул энэ нь эдийн засгийн хөгжил, хот, суурин газарт хүн амын замбараагүй шилжилт, суурьшил, хүн амын өсөлт, хэт төвлөрөлбийболсоныг үндэслээд төрийг төлөөлөн Засгийн газаргэр хорооллыг барилгажуулах, шинээр зам, шугам сүлжээ тавих зэрэг бүтээн байгуулалтын төсөл, хөтөлбөрүүд тодорхой байдлаар хэрэгжиж эхлээд үр дүн гарч эхэлсэн нь сайшаалтай. Хуулийн энэ заалтыг амьдралд хэрэгжүүлэхэд эрх зүйн асуудал нь судалгаа-шинжилгээний хүрээнд нарийвчлан судлагдаагүй, хуулийн зохицуулалт ерөнхий байгаа тул иргэний эрх, ашиг сонирхол зөрчигдөх болсон нь газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргаан байгууллага болон захиргааны хэргийн шүүхэд энэ төрлийн гомдол, маргаан ирэх болжээ.

Төрөөс газрыг нөхөх олговортойгоор эргүүлэн авах буюу солих эрх зүйн үндэслэл нь төрийн тусгай хэрэгцээг үндэслэн газрыг эргүүлж авах, эсхүл солихтой холбоотой газрын эрх зүйн нэгэн төрлийн харилцаа юм. Эндээс улсын тусгай хэрэгцээний газар гэдгийг ердийн хэрэгцээний буюу түгээмэл шинжтэй бус тогтоосон журмын дагуутусгай хэрэгцээнд олгон эдлүүлэхээр хуульчлагдсан газрыг ойлгоно. Монгол улсын Газрын тухай хуульд Тусгай хэрэгцээний газарт 11 төрлийн газар байхаар нэрлэж тодорхойлсон.^[2] Эдгээр газар нь улсын тусгай хэрэгцээний газар, орон нутгийн тусгай хэрэгцээний газаргэсэн 2 төрөлтэй

¹ Монгол улсын Үндсэн хууль, 1992 он, 6-р зүйлийн 4 дэх хэсэг, Төрийн мэдээлэл, 1992, №1 (7)

² Монгол улсын Газрын тухай хууль, 2002, 16-р зүйлийн 1 дэх хэсэг, Төрийн мэдээлэл, 2002, №27 (264).

байна. Улсын тусгай хэрэгцээний газрыг УИХ ба Засгийн газар бүрэн эрхийн хүрээнд шийдвэрлэх ба УИХ 5 төрлийн газрыг,^[3] Засгийн газар 4 төрлийн газрыг^[4] улсын тусгай хэрэгцээнд авах, гаргах, түүний хэмжээ, заагийг тогтоох, ашиглах журмыг тогтоох бүрэн эрхийн дагуу Засгийн газар журам баталсан.^[5] Мөн орон нутгийн тусгай хэрэгцээний газрыг аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг ГТХ-ийн 16.1.1, 16.1.6, 16.1.7, 16.1.11-д заасан 4 төрлийн газрыг ГТХ-ийн 20.1.3, 20.1.4-т зааснаар аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын өргөн мэдүүлснээр аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-аас шийдвэрлэх ба үүнийг Байгаль орчны сайдын 2000 оны 7-р тушаалаар батлагдсан журмын дагуу зохицуулна. Ийнхүү ГТХ-ийн 16.1-д зааснаар Төрөөс улсын тусгай хэрэгцээний зориулалт болох 11 төрлийн газрыг зориулалтыг нь үндэслэн иргэдийн өмчлөлд буй газрыг нөхөх олговортойгоор солих буюу эргүүлж авна. Эндээс солих, эргүүлж авах гэсэн 2 төрлийг хуульчилсан. **Газрыг солих:** бол иргэний өмчлөлд буй газрыг төр эргүүлж авахдаа өөр газрыг сольж олгох ба энэ ажиллагаа иргэний эрх зүйн үндсэн зарчмыг үндэслэх тул арилжааны гэрээгээр хэрэгжинэ. Харин **газрыг эргүүлж авахад** төр газрыг эргүүлж авахдаа худалдах, худалдан авах гэрээний зарчимд тулгуурлана. Төрөөс иргэний газрыг эргүүлэн авсаны хариу нөхөн төлбөр олгох нөхцөл нь худалдах, худалдан авах гэрээний төлбөрийн шинжтэй адил төсөөтэй.

Гадаадын зарим улсын эрх зүйн зохицуулалтын онцлогыг авч үзэхэд: Манай улсын хөрш 2 улс ОХУ, БНХАУ-ыг сонгож “газрыг нөхөх олговортойгоор эргүүлж авах буюу солих эрх зүйн зохицуулалт”-ын онцлогыг дүгнэж үзэхэд ОХУ-д эдэлбэр газрыг төрийн хэрэгцээнд, нутгийн захиргааныхэрэгцээнд гэсэн 2 төрлийн хэрэгцээнд хураан авах ^[6] ба “Эдэлбэр газрыг тусгай хэрэгцээнд эргүүлэн авах тухай хууль”-иар зохицуулна. Газрын тухай хуулиар хураагдаж байгаа газрын оронд мөнгө биш газар олгохыг зөвшөөрдөг. БНХАУ-ын хувьд “Улсын газрыг буцаан авах ба хохиролгүй болгох дүрэм”-ээр зохицуулна.^[7] Уг дүрэмд зааснаар улс орны аюулгүй байдлыг хамгаалахын тулд, иргэний нийгмийн хөгжил ба эдийн засгийн зэрэг олон нийтийн ашгийн хэрэгцээг нэмэгдүүлэхэд газрыг буцааж авах шаардлагатай бол дүрэмд заасан 6 төрлийн аль нэг нөхцөлийг үндэслэн хот болон мужийн захиргаанаас газар буцаан авах шийдвэр гаргадаг байна.ОХУ-д хуулиар зохицуулахдаа газрыг тусгай хэрэгцээнд зориулан авах нөхцөл, үндэслэл, нөхөн олговрыг хэрхэн барагдуулах талаар хуульчилсан бол БНХАУ-д дүрмээр зохицуулахдаа газрыг хот, мужийн захиргааны шийдвэрээр тодорхой үндэслэлээр буцаан авч, хохирлыг барагдуулах талаар тогтоожээ.

Харин манай улсын хувьд газрыг нөхөх олговортойгоор солих буюу эргүүлж авахад Газрын тухай хууль тогтоомж, Иргэний хууль, Засгийн газрын журмаар зохицуулах ба үүнд 30 гаруй хууль, УИХ-ын 5 тогтоол, Засгийн газрын

³ Монгол улсын Газрын тухай хууль, 2002, 16-р зүйлийн 1.1-ээс 16-р зүйлийн 1.9 дэх хэсэг, Төрийн мэдээлэл, 2002, №27 (264).

⁴ Монгол улсын Газрын тухай хууль, 2002, 16-р зүйлийн 1.5-аас 16-р зүйлийн 1.8 дахь хэсэг, Төрийн мэдээлэл, 2002, №27 (264).

⁵ Хуулиудыг хэрэгжүүлэх талаар авах зарим арга хэмжээний тухай Засгийн газрын28 дугаар тогтоол, 4 дүгээр хавсралт, Төрийн мэдээлэл, 2003, №12 (297).

⁶ www.metinfo.ru. “Добавить комментарий”

⁷ 国有土地上房屋征收与补偿条例.第二章征收决定.第八条 (Бүгд Найрамдах Хятад ард улсын төрийн зөвлөлийн тушаал. Улсын газрыг буцаан авах ба хохиролгүй болгох дүрэм, 2 дугаар бүлэг, Төрөөс хураах шийдвэр гаргах тухай)

тогтоолоор батлагдсан 22 журам, хөтөлбөр, Нийслэлийн ИТХ-ын 2 тогтоол, Нийслэлийн Засаг даргын 3 захирамж батлагдаж эрх зүйн орчинг бүрдүүлж байна.Тухайлбал, Газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авах, гаргах журмыг ЗГ-ын 2003 оны 28 дугаар тогтоолын 3-р хавсралтаар зохицуулна. Мөн газрын суурь үнэлгээ тогтооход ЗГ-ын 2003 оны 103 дугаар тогтоолоор зохицуулах ба үнэлгээг иргэдийн газрыг эргүүлэн авах үед нөхөн төлбөр тооцоход түгээмэл хэрэглэж байна.

Монгол улсын иргэн “Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль”-д /МУИГӨТХ/ заасан үндэслэлээр газар өмчилж буй тохиолдолд иргэний өмчлөлийн газрыг эргүүлж авах буюу солих хэрэгцээ, шаардлага бий болоход хуулийн 32-р зүйлээр зохицуулахаар хуульчилсан. Үүнд: 3 төрлийн зориулалтаар иргэний өмчийн газрыг бүхэлд нь эсхүл зарим хэсгийг нөхөх олговортойгоор солих ба эргүүлэн авч болно. Шийдвэрийг Засгийн газар гаргах ба уг шийдвэрт зайлшгүй солих ба эргүүлэн авах үндэслэл, зориулалтыг тусгана.Шийдвэр гарахаас 1-ээс доошгүй жилийн өмнө газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага газар өмчлөгчтэй урьдчилан тохиролцоно. Энд газрын үнэ, газар дээрх үл хөдлөх хөрөнгийн үнэ, өмчлөгчид учрах хохирлын хэмжээ зэрэг 8 нөхцөлийг тусгасан. Үүнийг тохиролцож чадаагүй бол маргааныг шүүхээр шийдвэрлэнэ.

Газрыг нөхөх олговортойгоор эргүүлэн авах буюу солих талаарх практикийн хэрэгжилт ямар байгааг авч үзвэл: МУИГӨТХ-ын 32 дугаар зүйлийн 32.1-д “Улсын дор дурдсан тусгай хэрэгцээг үндэслэн иргэний өмчийн газрыг ... нөхөх олговортойгоор солих буюу эргүүлэн авч болно” гээд үүнд:

1. Улсын батлан хамгаалах болон аюулгүй байдлыг хангах;
2. Шинжлэх ухаан, технологийн сорилт, туршилт болон байгаль орчин, цаг агаарын төлөв байдлын байнгын ажиглалтын талбай байгуулах;
3. Улсын чанартай зам, шугам сүлжээ, барилга байгууламж барих;

Дээрх 3 төрлийн хэрэгцээнээс улсын чанартай зам, шугам сүлжээ, барилга байгууламж барих тохиолдол хот, суурин газар тухайлбал, нийслэл хотод бүтээн байгуулалт их хийгдэж байгаатай холбоотойгоор иргэний өмчлөлийн газрыг эргүүлж авах асуудалд бусад хуулиуд хэрхэн нийцэж байгаа талаар авч үзэхэд: тухайлбал, “Авто замын тухай хууль”-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.8-д улсын чанартай авто зам гэж нийслэлийг аймгийн төвтэй, аймгийн төвийг хооронд нь болон хилийн боомттой холбосон авто замыг тодорхойлсон. Өөрөөр хэлбэл нийслэл, хот, суурин дотор тавихаар төлөвлөсөн авто зам нь улсын чанартай зам хамаарахгүй бөгөөд энэ нь орон нутгийн чанартай авто замын ангилалд багтана. Эндээс орон нутгийн шинж чанартай авто зам тавих зорилгоор иргэдийн өмчлөл, эзэмшлийн газрыг буцаан авах эрх зүйн үндэслэл байхгүй бөгөөд төр-түүнийг төлөөлж нийслэлийн газрын алба хууль зөрчиж иргэдийн эзэмшил, өмчлөлийн газрыг чөлөөлөх үйл ажиллагааг явуулдаг. Тус харилцааг нарийвчлан зохицуулсан эрх зүйн хэм хэмжээ хангалтгүй байна гэж үзэхээр байна.

Иргэний өмчийн газрыг улсын тусгай хэрэгцээнг үндэслэн эргүүлж авах буюу солиход нөхөн төлбөр-ийн асуудлыг анхаарч үзэхэд: Төрөөс иргэдийн

өмчлөлийн газрыг буцаан авч байгаа тохиолдолд газрын эдийн засгийн үнэлгээ, тухайн газарт байрлах барилга байшин зэргийн үнийг төлөх ёстой билээ. Нийслэл хотод газрын нөхөн төлбөрийн хэмжээг тогтоохдоо Засгийн газрын 1997 оны 152 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралтаар “Хот, тосгон, бусад суурин газрын зэрэглэл, тэдгээрийн нэг гектарын суурь үнэлгээ, жилийн төлбөрийн дээд, доод хязгаар тогтоох журам”-ыг баримталж байна. Журамд зааснаар 1 га газар 440 сая төгрөгөөр үнэлэгдсэн бөгөөд үнийг м2-д хувааж тооцвол 1м2 газар 44000 төгрөгөөр тооцогдохоор байна.”Зуун мянган айлын орон сууц” хөтөлбөрийн хүрээнд НИТХТ-ийн 2012 оны 92-р тогтоолоор 1 м2 газарт 100.000 төгрөгийн нөхөх олговор олгохоор тогтоосон байна. Олговрын хэмжээ нь зөвхөн тус хөтөлбөрийн хүрээнд газар чөлөөлөхөд баримталах бөгөөд нийслэлийн авто зам, шугам сүлжээ зэрэг бусад зориулалтаар газрыг нөхөн олговортойгоор эргүүлэн авахад баримтлагдахгүй.

МУИГӨТХ-д заасны дагуу иргэний өмчлөлийн газрыг төрөөс буцаан авахад газрын үнэ, нөхөн олговрын хэмжээг зах зээлийн үнэ ханшийг баримтлан гэрээгээр тохиролцохоор заасан боловч уг тохиролцоо хэрхэн явагдах ажиллагааг нарийвчлан зохицуулж өгөөгүйгээс иргэний газрыг зах зээлийн үнээс хэт доогуур тогтоох, хүлээн зөвшөөрүүлэхэр шахах, нүүлгэн шилжүүлэхээр дарамтлах зэрэг үйлдэлүүдийг захиргааны байгууллагаас гаргах явдалууд гардаг байна. Жишээ нь иргэн Б өөрийн хашаа, байшингийн газраа гэр бүлийн зориулалтаар өмчилж аваад газар болон хашаа, байшингаа аж ахуйн нэгжээр үнэлгээ хийлгэхэд 40 сая Т-ийн үнэлгээг тогтоосон. Гэтэл иргэн Б-ийн өмчийн газар хот байгуулалтын хэсэгчилсэн төлөвлөгөөгөөр авто зам баригдахаар төлөвлөгдсөн тул төрөөс уг газрыг эргүүлж авах, эсхүл солих үндэслэл бий болж улмаар нийслэлийн Засаг дарга бүрэн эрхийн дагуу уг газрыг эргүүлж авахаар мөн үнэлгээ хийлгэхэд 24 сая Т-ийн үнэлгээ гарсан. Үнэлгээний мөнгөний зөрүүгийн улмаас Засаг дарга, иргэнтэй тохиролцоонд хүрч чадахгүй, улмаар эндээс хувийн өмч-нийтийн эрх ашиг сонирхол гэсэн асуудал үүсч улмаар нөхөн төлбөрийн зохицуулалтаар шийдвэрлэжээ. Иймд иргэний өмчлөлд байгаа газрын үнийг зах зээлийн үнэд ойртуулан өөрчлөх, захиргаа болон иргэний хоорондын үнэ тохиролцох гэрээний үе шатыг боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

Газрыг улсын тусгай хэрэгцээнг үндэслэн эргүүлж авах буюу солиход амжиргааны нөхөн олговрыг авч үзэхэд: өөрөөр хэлбэл, төрөөс иргэний эзэмшил, өмчлөлийн газрыг эргүүлэн авсан үйлдэлээс болж түүний аж амьдрал доройтсон бол уг иргэнд газраа чөлөөлүүлэхээс өмнөх үеийн аж амьжиргааны түвшинээс дордуулахааргүйгээр тэтгэмж, тусламж үзүүлэх явдал юм. Монгол улсын хууль тогтоомжуудад иргэний эзэмшил, өмчлөлийн газрыг солих, эргүүлэн авахад олгох мөнгөн төлбөрийг МУИГӨТХ-ийн 32.5-д зааснаар зохицуулжээ. Нөхөн олговроос гадна газар чөлөөлөх төсөлд өртөгдсөн этгээдийн амьдралын орчин, соёл уламжлал, аж ахуй, хөдөлмөр эрхлэлтийг хадгалах, шинээр суурьших газарт дасан зохицох боломжыг хангахад чиглэсэн нийгмийн боломжийг хангахад чиглэсэн нийгмийн хамгааллын цогц арга хэмжээ хуульд тусгагдаагүй орхигдсон байна. Иргэн газар чөлөөлсөнийхөө хариуд авч буй нөхөн төлбөр эдийн засгийн хувьд бодитой үнэлгээ байж чадахгүй байна.

Сэдвийн асуудлын эрх зүйн зохицуулалтыг **Дүгнэвэл:**

- Засгийн газраас газраа чөлөөлж байгаа иргэнтэй байгуулах гэрээний зохицуулалт, газар чөлөөлөх ажиллагаа, нөхөн төлбөр зэргийг зохицуулж байгаа журмууд тодорхой биш, ерөнхий зохицуулалттай, олон журмаар зохицуулдаг нь захиргааны байгууллагын зүгээс үзэмжээрээ хандах хандлагатай байна. Иймд эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, тодруулбал тухайн харилцааг зохицуулсан тусгайлсан хууль шаардлагатай гэж үзэж байна.
- Шинээр зам, шугам сүлжээ тавих, барилга байгууламж барих гэх мэт нийтийн эрх ашигт зориулсан бүтээн байгуулалтын улмаас иргэн өмчийн газраа нөхөн олговортойгоор чөлөөлсөн тохиолдолд уг нөхөн олговроор амжиргаагаа залгуулах боломжгүй байгаа бол төрөөс иргэнд үзүүлэх аливаа тусламж, хангамжыг амжиргааны нөхөн олговор гэнэ.
- Нөхөн олговроос гадна газар чөлөөлөх төсөлд өртөгдсөн этгээдийн амьдралын орчин, соёл уламжлал, аж ахуй, хөдөлмөр эрхлэлтийг хадгалах, шинээр суурьших газарт дасан зохицох боломжыг хангахад чиглэсэн нийгмийн боломжийг хангахад чиглэсэн нийгмийн хамгааллын цогц арга хэмжээг хуульд огт тусгаадаагүй орхисон байна. Энэ нь шинээр иргэдийн зүгээс өмчийн газраа чөлөөлөхөөс татгалзах, эсэргүүцэх үндэслэл болдог байна.
- Иргэн газар чөлөөлсний хариуд авч буй нөхөн төлбөр эдийн засгийн хувьд бодитой үнэлгээ байж чадахгүй байна. Газрын үнэлгээ тогтоож байгаа хууль, журамууд нийгэм, эдийн засгийн байдалтай уялдан өөрчлөгдөхгүй байгаагаас газрын үнэлгээг тогтоох асуудал удаашралтай байна.
- Газар чөлөөлөх арга хэмжээг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хяналт шинжилгээ хийх, уг арга хэмжээг санхүүжүүлэх, эх үүсвэрийг тооцож төлөвлөж батлуулах зэрэг үйл ажиллагааг нарийвчлан тогтоосон зохицуулалт байхгүй байна.

Сэдвийн хүрээнд дараахь **Саналыг** дэвшүүлж байна.

- Дээрх харилцааг зохицуулсан хуультай болох замаар тусгай хэрэгцээний газрын ойлголтыг тодорхой болгох, холбогдох хууль тогтоомжуудын уялдаа холбоог сайжруулах;
- Иргэний өмчийн газрын үнийг зах зээлийн үнд ойртуулан өөрчлөх, шинэчлэх, захиргааны захиргаа болон иргэний хоорондын үнэ тохиролох гэрээний үе шатыг боловсронгуй болгох;
- Иргэний өмчийн газрыг солих, түр суурьшуулж байгаа тохиолдолд нийгмийн шинжтэй асуудлыг давхар бодлогын хэмжээнд анхаарах, тэдгээрийг үе шат, үйл ажиллагаа, санхүүжилттай нь төлөвлөх;

ГАЗРЫН ЭРХ БА ХЯЗГААРЛАЛТ

Рагчаагийн Очирбал

Отгонтэнгэр их сургуулийн багш

Иргэн газрыг өмчлөх эрхтэй болсноор төртэй харилцах харилцаанд иргэний эрх хамгаалагдах, цаашлаад Үндсэн хуульд бэхжүүлсэн иргэний үндсэн эрх хангагдах үндсэн баталгаа болдог. Учир нь иргэд ахуй амьдралын болон аливаа төрлийн үйлдвэрлэл, үйлчилгээний чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулах хөрөнгө оруулалтын болон бусад талын арга хэмжээг итгэл төгс авч хэрэгжүүлэх бодит бололцоог газрын эрх олгодог. Эрдэмтэн Элизабет Викири, Анил Калхан нар “Газар өмчлөх эрх нь зээлийн болон хөрөнгө оруулалтын үндсэн эх үүсвэр, нийгмийн аюулгүй байдлын бүрэлдэхүүн хэсэг, ирээдүй хойчдоо өвлүүлэх үлдээх үнэт баялаг юм”^[1] хэмээн тодорхойлжээ.

Тийм ч учраас иргэний газрын эрхийг олон улсын болон үндэсний хууль тогтоомжоор баталгаажуулах шаардлагатай.

НҮБ-аас баталсан Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 17 дугаар зүйлд “Хүн бүр бусадтай хамтарч болон ганцаараа өмчлөх эрхтэй. Хэн ч өмч хөрөнгөө хүчээр хураалгах ёсгүй” хэмээн заасан бол Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын 11 дүгээр зүйлд “Энэхүү пактад оролцогч улсууд хүн бүрийн болон түүний өрх гэрийн хүрэлцээтэй хоол хүнс, хувцас, орон сууцыг оролцуулан, амьдралын хүрэлцээтэй түвшинд аж төрөх, амьдралынхаа нөхцлөө байнга сайжруулах эрхийг нь хүлээн зөвшөөрнө” хэмээн заажээ. Дээрх хүний эрхийн олон улсын суурь баримт бичигт хүний болон иргэний газрын эрхийг шууд хамгаалсан зохицуулалт бэхжигдээгүй ч газрын эрхийг хамгаалахад ихээхэн чухал нөлөөтэй хэмээн үздэг. Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактад бэхжүүлсэн иргэний орон байртай байх эрх, хоол хүнстэй байх, цэвэр усаар хангагдах болон амьдралын хүрэлцээтэй түвшинд аж төрөх, хөдөлмөрлөх эрх нь газрын эрхтэй шууд холбоотой^[2] хэмээн хүний эрхийн судлаачид үздэг.

Иргэний газрын эрхийг тусгайлан шууд хамгаалсан олон улсын эрх зүйн баримт бичиг хараахан батлагдаагүй байгаа ч уугуул иргэдийн газрын эрхийн хамгаалалт олон улсад зохих түвшинд хамгаалагдсан хэмээн үздэг. 1989 онд Олон Улсын Хөдөлмөрийн байгууллагаас баталсан Уугуул болон овгийн хүмүүсийн эрхийг хамгаалах Конвенцод оролцогч улс орнууд уугуул иргэдийн амьдран суугаа газар нутгийг тодорхойлон өмчийн эрхийг нь баталгаажуулан,

¹ Elisabeth Wickeri, Anil Kalhan, Rights Issues in International Human Rights Law, http://www.ihrb.org/pdf/Land_Rights_Issues_in_International_HRL.pdf

² Commission on Human Rights, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari, 41, U.N. Doc. E/CN.4/2005/48 (March 3, 2005)

эрхийг нь хамгаалах үүрэгтэй хэмээн заажээ. Түүнчлэн уугуул иргэдийн газар эзэмших эрхийг хүч хэрэглэн зөрчих явдлаас хамгаалах зорилгоор эрхийн баталгааг хангах, газрын асуудлаар гомдол гаргах журам, байгалийн баялагийн хувьд эдлэх эрх, хүчээр нүүлгэхийн эсрэг хамгаалалт болон газар нутгаа алдсан тохиолдолд нөхөн төлбөр авах зэрэг эрхийн үндсийг уг конвенц бүрдүүлсэн байна. 2007 онд НҮБ-ын Ерөнхий Ассемблейн хурлаас баталсан Уугуул иргэдийн эрхийг хамгаалах конвенцод "Уугуул иргэдийн уламжлан өмчлөж, эзэмшиж, ашиглаж ирсэн газар нутаг, байгалийн баялагийн хувьд эдлэх эрхийг хүлээн зөвшөөрнө" гэжээ. Хотжилт, аж үйлдвэржилт, эдийн засгийн өсөлт, уул уурхайн салбарын хэт хөгжил нь иргэний газрын эрхийг олон улсын түвшинд хамгаалах зайлшгүй нөхцлийг бүрдүүлж байна.

Харин 1992 онд батлагдсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2-т "Төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална", зургадугаар зүйлийн 6.3-т "Бэлчээр, нийтийн эдэлбэр ба улсын тусгай хэрэгцээнийхээс бусад газрыг зөвхөн Монгол улсын иргэнд өмчлүүлж болно", 6.5-д "Төрөөс гадаадын иргэн, хуулийн этгээд, харьяалалгүй хүнд газрыг төлбөр, хугацаатайгаар болон хуульд заасан бусад болзол, журмаар ашиглуулж болно" хэмээн зааснаар Монгол улсын иргэн газар өмчлөх, эзэмших эрх хэрэгжүүлэх боломж бүрдсэн. Харин дээрх эрх хэрэгжүүлэх баталгааг Монгол улсын Үндсэн хуулийн арван зургадугаар зүйлийн 16.3-т "Монгол улсын иргэн хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлах эрхтэй. Хувийн өмчийг хууль бусаар хураах, дайчлан авахыг хориглоно. Төр, түүний эрх бүхий байгууллага нь нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авбал нөхөх олговор, үнийг төлнө" хэмээн заасан. Үндсэн хуулийн дээрх заалт нь нэг талаараа иргэний өмчийн эрхийг хамгаалах агуулгатай хэдий ч нөгөө талаараа өмчийн эрхийг хязгаарлахтай холбоотой дараах зохицуулалтыг агуулсан байна. Үүнд:

- Иргэний хувийн өмчийг хууль ёсоор хурааж болно
- Төрөөс нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийг эд хөрөнгийг дайчлан авч болох бөгөөд, ийнхүү дайчилан авбал нөхөх олговор, үний төлнө гэх зэрэг болно. Харин газартай холбоотой иргэний эрхийг хязгаарлах бусад үндэслэл, журмыг Газрын тухай хууль, Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулиар зохицуулж байна.

Иргэний газартай холбоотой эрхийн хязгаарлалт

Иргэний газрын эрхийн хязгаарлалтыг нийтийн эрх зүй дэх хязгаарлалт, хувийн эрх зүй дэх хязгаарлалт хэмээн ангилж болно. Хувийн эрх зүй дэх хязгаарлалт нь хууль болон хэлцлийн үндсэн дээр үүсэх бөгөөд хязгаарлалтын үндэслэл нь хувийн ашиг сонирхолтой холбоотой байдаг. Үүнд: газрын сервитут, узуфрукт, бусдын газар дээр барилга байгууламж барих эрх, барьцаа, түрээс гэх зэрэг хамаарна. Харин нийтийн эрх зүйн хязгаарлалт нь ихэвчлэн хуульд заасан үндэслэлээр үүсэх бөгөөд өмчлөгч этгээд хууль зөрчсөн, эсхүл нийтийн эрх ашгийг хамгаалах зорилгын хүрээнд хийгддэг. Монгол улсын хууль тогтоомжид судалгаа хийж үзэхэд нийтийн эрх зүйн хүрээнд газрын эрхийн

дараах хязгаарлалтын төрлүүд байна. Үүнд:

1. **Иргэний өмчийн газрыг хураах** — газар өмчлөгч иргэн буюу түүний газрыг эзэмшиж, ашиглаж байгаа этгээд нь Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 28 дугаар зүйлд заасныг зөрчсөн бол шүүхийн журмаар газрыг хураан авч болно хэмээн хуульд заасан. Эрүүгийн хуульд заасан эд хөрөнгө хураах ял нь иргэний өмчийн газрыг хураах ойлголтод мөн хамааралтай. Иргэний өмчийн газрыг хураах үндэслэл нь хуульд хангалттай бэхжигдсэн хэдий ч иргэн, захиргааны дагнасан шүүхийн аль шүүх нь хэрэг маргааныг шийдвэрлэх эсэх нь нарийвчилсан зохицуулалтгүй байна. Түүнчлэн бусдын өмчлөлийн газрыг эзэмшиж, ашиглаж байгаа этгээдийн хууль зөрчсөн үйлдлийн улмаас иргэний өмчийн газрыг хураах нь шударга ёсонд нийцэх эсэхийг анхаарах шаардлагатай.
2. **Иргэний өмчийн газрыг дайчлан авах** - Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлд иргэний хувийн өмчийн газрыг дайчлан авах үндэслэлийг нэг бүрчлэн нэрлэн зааж, уг нөхцлийг харгалзан хуульд заасан журмын дагуу нийслэл, аймаг, сумын Засаг даргын шийдвэрээр түр хугацаагаар газрыг дайчлан авч болохоор хуульчилжээ. Хувийн өмчийг газрыг хуульд заасан зайлшгүй нөхцлийг харгалзан, тодорхой арга хэмжээнд зориулан түр хугацаагаар дайчлах авч болохыг үгүйсгэх аргагүй. Харин газрыг түр хугацаагаар дайчлан авах талаарх зохицуулалтад анхаарах шаардлагатай чухалчлагдсан зарим асуудал байна.
 - Иргэний өмчийн газрыг дайчлан авах, газрыг улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговортойгоор солих буюу эргүүлэх авах талаарх зохицуулалтыг үйл ажиллагааг хэрэгүүлэх үндэслэл, журам болон шийдвэр гаргах субъект гэх зэрэг шинжээр нь хууль зүйн хувьд ялгаж ойлгох шаардлагатай.
 - Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.1-д “...хуульд заасан журмын дагуу...” газрыг түр хугацаагаар дайчлан авахаар хуульчилсан боловч “хуульд заасан журам” гэх ойлголтыг хуулиар зохицуулаагүй байна.
 - Дайчлан авсны улмаас газар өмчлөгч иргэнд учирсан хохирлыг ямар байгууллагаас нэхэмжлэх эсэх нь тодорхойгүй
 - Иргэний газрыг түр хугацаанд дайчлан авсан боловч тухайн газрыг эргүүлэн өгөх боломжгүй болсон тохиолдолд газрын үнийг нөхөн төлөх, эсхүл дайчлан авсан газраас төлөв, байдал, чанарын хувьд дордохооргүй өөр газрыг өмчлүүлэхээр хуульчилсан. Уг зүйлд дайчлан авсан газрыг ямар тохиолдолд эргүүлэн өгөх боломжгүй гэж үзэх, уг шалтгаан нөхцлийг хэн тогтоох, эргүүлэн өгөхгүй байх шийдвэрийг хэн гаргах зэрэг асуудлыг зохицуулаагүйн зэрэгцээ газраас бусад эд хөрөнгийн хохирлыг хэрхэх тухай асуудлыг зохицуулаагүй байна. Энэ асуудал нь Монгол улсын бусад хуулиар ч нарийвчлагдан зохицуулагдаагүй асуудал болно.

3. **Иргэний өмчийн газрыг улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговортойгоор солих буюу эргүүлэн авах** /Eminent Domain/ - Орчин цагийн төр улсууд нийтийн эрх ашгийн үүднээс хувийн өмчийн газрыг нөхөн төлбөр төлөх замаар өөрийн өмчлөлд эргүүлэн авах эрхийг хадгалан авч үлддэг нь нийтлэг байна.^[3] Төрөөс уг эрхийг хэрэгжүүлэхгүйгээр нийтийн зорилт, эрх ашгийг хамгаалах боломжгүй болдог.^[4] Ийм ч учраас улсын /нийтийн эрх ашиг/ тусгай хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн газрыг нөхөх олговортойгоор солих буюу эргүүлэн авах зохицуулалтыг Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуульд хуульчилсан. Энэ талаарх зохицуулалтын үндсийг хуулиар хангалттай хэмжээнд бэхжүүлсэн хэдий ч уг зохион байгуулалтын процедурын шинжтэй асуудлыг нарийвчлан зохицуулаагүй нь цаашид анхаарах асуудал болно. Харин улсын “тусгай хэрэгцээ” гэсэн нэр томъёог хэрхэн ойлгож байгаа талаарх төр, түүний байгууллага, албан тушаалтан, иргэд, хуулийн этгээдийн төсөөлөл, хандлага харилцан адилгүй байгаа нь шийдвэрлэх шаардлагатай үндсэн асуудал болно. Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 32 дугаар зүйлд “улсын батлан хамгаалах болон аюулгүй байдлыг хангах”, “шинжлэх ухаан, технологийн сорилт, туршилт болон байгаль орчин, цаг агаарын төлөв байдлын байнгын ажиглалтын талбай байгуулах”, “улсын чанартай зам, шугам сүлжээ, барилга байгууламж барих” зэргийг улсын тусгай хэрэгцээ гэх ойлголтод хамааруулахаар заасан. Харин зарим төрийн байгууллага, албан тушаалтан гэр хорооллыг дахин төлөвлөх, гэр хорооллыг орон сууцжуулах төсөл хөтөлбөрийг улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн хэрэгжүүлж байгаа мэтээр иргэдэд ойлгуулах, цаашлаад шахалт дарамт үзүүлэх байдал гарч байна.
4. **Газрын сервитут** — Газрын сервитутыг нийтийн эрх зүйн сервитут, хувийн эрх зүйн сервитут хэмээн ангилж болдог. Нийтийн эрх зүйн дэх сервитутын харилцааг Газрын тухай хууль, Монгол улсын иргэд газар өмчлүүлэх тухай хуулиар зохицуулсан бөгөөд сум, дүүргийн Засаг дарга улсын болон тухайн нутаг дэвсгэрийн хүн амын нийтлэг ашиг сонирхлыг хангах зайлшгүй шаардлагатай тохиолдолд иргэний өмчийн газарт нийтийн сервитут тогтоодог.
5. **Газрыг нийгэмчлэх** — Монгол улсын Үндсэн хууль, Иргэний хууль, Газрын тухай хууль, Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль болон бусад хуульд “нийгэмчлэх” гэх ойлголтыг огт хуульчлагдаагүй. Харин Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны тухай хуулийн 31 дүгээр зүйлд “Барьцааны зүйлийг хуульд заасан үндэслэл, журмаар улсын болон орон нутгийн хэрэгцээнд дайчлан авсан, эсхүл нийгэмчилсний улмаас барьцаалуулагчийн өмчлөх эрх дуусгавар болсон бол ...” хэмээн зааснаас үзэхэд газрыг нийгэмчлэх гэсэн эрх хязгаарлалт байж болохоор ойлгогдож байна. Гэхдээ нийгэмлэх гэсэн нэр томъёо нь уг хуулийн бичвэрийг боловсруулах, батлах явцад гарсан алдаа хэмээн үзэж байна.

³ Eminent domain has been described as ‘the proprietary aspect of sovereignty’ (Minister of State for the Army v Dalziel (1944) 68 CLR 261 at 284 per Rich J)

⁴ Kevin Gray, Land law and Human rights, Willan Publishing, 2002, 2011-245

Монгол улс дахь иргэний газрын эрхэд хязгаарлалт тогтоосон хуулийн зохицуулалтыг судлан үзэхэд хүний эрхийг хязгаарлах үндэслэл, журам, дэглэмийг нарийвчлан тодорхойлоогүй нийтлэг алдаа байна. Ийнхүү газрын эрхийг хязгаарлах үндэслэл, журмыг хуулиар хангалттай, хүрэлцэхүйц хэмжээнд зохицуулаагүй байдал нь төрийн байгууллага, албан тушаалтны дураар авирлах боломжийг нэмэгдүүлж, иргэний эрхийг зөрчихөд хүргэдэг. Иймээс иргэний болон хүний эрхийг төрийн зүгээс хязгаарлахтай холбоотой харилцааны нэгдсэн стандарт зохицуулалтыг нэг мөр хэрэглэж занших хэрэгтэй.

Дэлхийн улс орнуудад хүний эрхийг хязгаарлахдаа **“three part test”** хэмээх стандартыг түгээмэл хэрэглэдэг бөгөөд энэ нь хүний эрхийг гагцхүү хуулиар хязгаарлах /provided by law/, эрх хязгаарлах нь өөрийн хууль ёсны зорилготой байх /legitimate aim/, эрхийн хязгаарлалт нь зайлшгүй буюу гарцаагүй байх /necessity/ гэсэн агуулгыг илэрхийлдэг.

- Хүний эрхийг хуулиар хязгаарлах — ард түмнээс сонгогдсон төлөөлөгчдөөс бүрдсэн хууль тогтоох байгууллагаас гагцхүү хууль батлах замаар хүний эрхийг хязгаарлах үндсэн агуулгыг илэрхийлнэ. Тэрхүү хуулийн хязгаарлалт нь иргэдэд урьдчилан танилцуулагдсан байх хийгээд хуулийн дагуу үйлдэл, эс үйлдлээ удирдан хэрэгжүүлэх боломж нь иргэдийн хувьд ойлгомжтой тодорхой байх шаардлагатай. Ард түмэнд урьдчилан танилцуулагдаагүй, агуулга зохицуулалт тодорхойгүй, ойлгомжгүй хууль нь хууль хэрэглэх, хэрэгжүүлэх явцад төрийн байгууллага, албан тушаалтанд бүрэн эрхээ хэтрүүлэн хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлж, нийтийн эрх, ашиг сонирхолд нийцэхгүй үр дагаврыг бий болгодог байна. Энэ асуудал нь манай улсын хувьд анхааран үзэх шаардлагатай үндсэн асуудлын нэг болно.
- Хууль ёсны зорилготой байх — Хүний эрхийг хязгаарлах нь төрийн байгууллага, албан тушаалтны хувийн үзэмж, субъектив үнэлэмжээр шийдэгдэх асуудал байж хэрхэвч таарахгүй. Хүний эрхийг ямар үндэслэлээр хязгаарлаж байгаа нь ойлгомжтой байх шаардлагатай бөгөөд тэрхүү үндэслэл нь тодорхойгүй, хангалтгүй байгаа тохиолдолд ердийн шүүхийн болон Үндсэн хуулийн тусгай хяналтын байгууллагаар уг хуулийн хязгаарлалт үгүйсгэгддэх учиртай
- Эрхийн хязгаарлалт нь зайлшгүй буюу гарцаагүй байх. Нэг хүний эрх нөгөө хүний эрхээр хязгаарлагдах хэдий ч хэн нэгний эрхийг хамгаалахын тулд нөгөө хүний эрхэд хязгаарлалт тогтоох нь нэгийг засварлан нөгөөг эвдэхтэй утга нэгэн болно. Иймээс эрхийг хязгаарлах үндэслэл нь гарцаагүй бөгөөд зайлшгүй болохыг үр дүн, үр дагаврын харилцан хамаарлаар тайлбарлах шаардлага хууль тогтоогчдод тулгарна.

Газартай холбоотой иргэний эрх нь Үндсэн хуулиар олгогдсон хүний суурь эрх учир уг эрхийг хязгаарлах төрөл, үндэслэл, журам, иргэний эрхийг нөхөн сэргээх арга хувилбар зэргийг хүний эрхийн онол, үзэл баримтлалын дагуу тасралтгүй боловсронгуй болгож, алдааг шүүн хэлэлцэж, ололт амжилтыг цаашид уламжлан хадгалах нь бидний үеийн чухал үүрэг хариуцлага болно.

НИЙТИЙН ЗАЙЛШГҮЙ ХЭРЭГЦЭЭГ ҮНДЭСЛЭН ТӨР ИРГЭНИЙ ГАЗРЫГ АЛБАДАН АВАХТАЙ ХОЛБООТОЙ НӨХӨН ОЛГОВРЫН ХҮРЭЭГ ТОДОРХОЙЛОХОД ТУЛГАМДАЖ БУЙ ЭРХ ЗҮЙН АСУУДАЛ

Ч.Жадамба

Шихихутуг ХЗДС-ийн багш, LL.M

Нэгдүгээр бүлэг. УДИРТГАЛ

1.1. НИЙТИЙН ЗАЙЛШГҮЙ ХЭРЭГЦЭЭГ ҮНДЭСЛЭН ТӨР ИРГЭНИЙ ГАЗРЫГ ДАЙЧЛАН АВАХТАЙ ХОЛБООТОЙ НӨХӨН ОЛГОВРЫН ХЭМЖЭЭГ ТОДОРХОЙЛОХОД ТУЛГАМДАЖ БУЙ ЭРХ ЗҮЙН АСУУДАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт иргэн нь “хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлуулах эрхтэй. Хувийн өмчийг хууль бусаар хураах, дайчлан авахыг хориглоно” гэж хувийн өмчийг дээдэлж, хууль зүйн баталгааг тусгасан. Үүний зэрэгцээ, тус зүйлд “Төр, түүний эрх бүхий байгууллага нь **нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг** үндэслэн хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авбал нөхөх олговор, үнийг төлнө” гэж заасан байна. Өөрөөр хэлбэл, төр, түүний эрх бүхий байгууллага нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмч, ялангуяа иргэний газрыг шаардлагатай тохиолдолд, нөхөх олговортойгоор дайчлан авч болно.

Энэхүү нөхөх олговор нь урьдчилан олгогдсон байх бөгөөд шударга^[1] байх ёстой.

Нийслэлийн газрын албаны мэдээллээс үзвэл^[2] газар өмчлөгчийн тоо жил бүр өссөж байгаа бөгөөд 2003 оноос 2011 он хүртэл хугацаанд нийт 80 203 иргэн газраа өмчлөх шийдвэр авсан байна. Тухайлбал, газар эзэмшигч, ашиглагчийн бүртгэл 2003 онд 2551 байсан бол 2009 онд 13116 иргэн, 2010 онд 15667 иргэн, 2011 онд 17761 иргэн газар эзэмшигч, ашиглагчаар бүртгүүлж тус тус өссөн. Эндээс үзвэл цаашид нийслэлд газар өмчлөгчийн тоо өссөх хандлагатай байна. Харин эсрэгээр нь нийслэлд нийтийн зам, гүүр, сургууль, цэцэрлэгийн баригдаж

¹ Совд Г. нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар. УБ., 2000 он, хуудас 44

Төлбөрийг урьдчилан олгох гэдэг бол өмчлөгчийн эд хөрөнгийг авахаас өмнө өгсөн байх ёстой. Шударга байна гэдэг нь олгож байгаа нөхөн олговрын хэмжээ уг эд хөрөнгийн зах зээлийн тухайн үеийн үнэтэй тохирсон байх учиртай.

² Нийслэлийн газрын алба “Сайн газрын харилцаа-Тогтвортой хөгжил” 2011 он, хуудас 52-53

байгаа тоо хангалтгүй байна. Эндээс үзвэл, нийслэлд шилжин суурьшиж байгаа иргэдийн тоо өсөхийг дагалдаад нийтийн зам, гүүр, сургууль, цэцэрлэг барих зайлшгүй шаардлагатай байгаа учир цаашид нийтийн зайлшгүй хэрэгцээнд үндэслэн газрыг албадан авах шаардлага тулгарч байна.

Ингэхдээ, нийтийн зайлшгүй хэрэгцээ ба хувийн өмчийн харилцан хамаарлыг зөв зохистой зохицуулах шаардлагатай юм. Учир нь төрөөс нөхөх олговортой дайчлан авах газар нь нэг талаас иргэний өмчлөх, эзэмших эрхтэй холбоотой хувийн эрх байдаг бол, нөгөө талаас нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээнд үндэслэн нийтийн зориулалттай зам, гүүр, сургууль, цэцэрлэг зэргийг барих шаардлагатай нийтийн эрх ашиг байдаг.

Нийтийн хэрэгцээнд үндэслэн газрыг дайчлан авахад нөхөн олговрын хүрээг тогтоохтой холбоотой дараах асуудлууд үүсч байна. Тухайлбал, Нийслэлийн Сүхбаатар дүүргийн 9-р хорооны нутаг дэвсгэр буюу “Ногоон нуур” орчмын газраа чөлөөлж буй 20 айлуудын дунд хийсэн судалгааг үзвэл³ бодит байдал дээр газраа чөлөөлж байгаа иргэд төрөөс олгож байгаа нөхөн олговрын хэмжээ зах зээлийн ханшнаас доогуур, шинээр орон сууц авахад хүрэлцээгүй байдаг учир газраа чөлөөлөх сонирхолгүй байдаг байна.

Дээрхээс үзвэл нийтийн хэрэгцээг үндэслэн газрыг дайчлан авахад нөхөн олговрын хүрээг хэрхэн, яаж тогтоох талаар зайлшгүй авч үзэх шаардлагатай байгаа бөгөөд энэхүү судалгаанд дотоодын хууль тогтоомж, шүүхийн шийдвэрт дүн шинжилгээ хийснээр асуудал бий болсон шалтгааныг тодруулж, харьцуулсан судалгаагаар асуудлыг шийдэхийг хичээв.

Судалгааны зорилго

Нийтийн зайлшгүй хэрэгцээ ба хувийн өмчийн харилцан хамаарлыг зөв зохистой зохицуулах шаардлага, түүнчлэн газар чөлөөлөлтөд өртөж буй иргэд хохирч үлдэх, тэдний эрх ашиг бүдүүлгээр зөрчигдөхөөс хамгаалах үүднээс асуудал үүссэн гол шалтгааныг тодорхойлж, асуудлыг шийдвэрлэх арга замыг бусад улс орны эрх зүйн тогтолцоотой харьцуулан судалсны үндсэн дээр санал дэвшүүлэх нь энэхүү судалгааны гол зорилго юм.

Судалгааны ач холбогдол

Энэхүү судалгааг хийснээр нийтийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн газрыг албадан чөлөөлөхөд нөхөн олговрын хүрээг тодорхойлохтой холбоотой хийсэн нарийвчилсан судалгаа болох бөгөөд тус судалгааны үндсэн дээр нийтийн зайлшгүй хэрэгцээ ба хувийн өмчийн харилцан хамаарлыг зөв зохистой зохицуулах, газар чөлөөлөлтөд өртөж буй иргэдийн эрхийн хууль зүйн баталгаа сайжрахад тус дөхөм болно.

Судлагдсан байдал

Энэхүү сэдвийн хүрээнд Н.Лүндэндорж багш, Ж.Сайнхишиг “Хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авах эрх зүйн шударга процесс”, Т. Мэндсайхан багш “Газар чөлөөлүүлэх, албадан нүүлгэн шилжүүлэхтэй холбоотой монгол улсын

³ Ж.Сайнхишиг “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хувийн өмчийг дайчлан авах эрх зүйн зохицуулалтын тулгамдсан асуудал” илтгэл, УБ.,2013,хуудас 2-3

үндэсний хууль тогтоомжийн шинжилгээ” зэрэг эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэлд ерөнхий байдлаар газрын нөхөн олговрыг тодорхойлох эрх зүйн шударга процесс, нөхөн олговрыг тодорхойлж байгаа хууль тогтоомжийн авч үзсэн байгаа боловч нөхөн олговрын хүрээг тодоройлохтой холбоотой салбар хуулинд шударга нөхөн олговрыг тогтоох талаар хийгдсэн судалгаа байхгүй байна.

Судалгааны арга

Судалгааны арга нь хууль зүйн шинжлэх ухааны онолтой салшгүй холбоотой бөгөөд төр,эрх зүйн мөн чанар, зүй тогтол, онцлог, чиг үүргийг танин мэдэхэд үйлчлэн тусалдаг⁴ гэсэн байна. Тиймээс нийтийн зайлшгүй хэрэгцээнд үндэслэн төр иргэний газрын нөхөн олговортой албадан авахад нөхөн олговрын хэмжээг тодорхойлохтой холбоотой бичиг баримтанд эмпирик судалгаа хийж, түүний мөн чанар,онцлог,чиг үүргийг танин мэдэхийн тулд харьцуулалтын арга, деструктив арга зэргийг хэрэглэсэн болно.

Хоёрдугаар бүлэг. НИЙТИЙН ЗАЙЛШГҮЙ ХЭРЭГЦЭЭГ ҮНДЭСЛЭН ТӨР ИРГЭНИЙ ГАЗРЫГ ДАЙЧЛАН АВАХТАЙ ХОЛБООТОЙ НӨХӨН ОЛГОВРЫН ХҮРЭЭГ ТОДОРХОЙЛОХОД ТУЛГАМДАЖ БУЙ ЭРХ ЗҮЙН АСУУДАЛ – СУДАЛГАА

2.1. ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт иргэн нь “... төр, түүний эрх бүхий байгууллага нь **нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг** үндэслэн хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авбал нөхөх олговор, үнийг төлнө” гэж заасан байна. Нийтийн хэрэгцээ гэдгийг Газар албадан чөлөөлөх хуулийн төслийн 5.1.4-д зааснаар “нийтийн хэрэгцээ гэж энэ хуулийн 6 дугаар зүйлд заасан олон нийтэд зайлшгүй шаардлагатай, тэдний эрх ашиг, эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрх, аюулгүй байдлыг хангах зориулттай үйл ажиллагаа, дэд бүтэц, барилга байгууламжийг” тодорхойлсон байна. Өөрөөр хэлбэл, нийтийн зайлшгүй хэрэгцээ бүхий дэд бүтэц, барилга байгууламж буюу зам гүүр, цэвэр бохир усны хоолой, төмөр зам, нийтийн сургууль, цэцэрлэг гэх мэт юм. Гэхдээ нийтийн зайлшгүй хэрэгцээнд үндэслэн барих дэд бүтэц, барилга байгууламжийг хууль тогтоомжинд тодорхой зааж өгөх ёстой юм.

“Нөхөх ойлговор” гэсэн ойлголтонд юу хамаарахыг хуулинд албан ёсоор тодорхойлоогүй байна. Энэ талаар П.Одгэрэл багш “нөхөн олговор гэдэг хуулийн үндсэн дээр эсвэл хуулийн дагуу учирсан хохирлыг арилгах арга хэмжээ юм” гэсэн байна. Эндээс үзвэл хуулинд урьдчилан нөхөн олговорто юу хамаарах талаар зайлшгүй тодорхойлох шаардлагатай байна.

2.2. СТАТЕСТИК ТОО БАРИМТАНД ХИЙСЭН СУДАЛГАА

Нийслэлийн газрын албаны мэдээнээс үзвэл⁵Иргэний өмчлөлийн газрыг чөлөөлсөн зарим ажиллагааг судалгааны явцад орууллаа. Тухайлбал, 2011

⁴ Т. Сэнгэдорж “Хууль зүйн шинжлэх ухаан” 2006 он, 73-р тал

⁵ Нийслэлийн газрын алба “Сайн газрын харилцаа тогтвортой хөгжил” 2011 он, 65-р хуудас

онд 61 авто зам, замын байгууламж, гүүр, гүүрэн гарц, инженерийн барилга байгууламжийн шугам сүлжээний зураг төслийг тоон хэлбэрээр хүлээн авч, боловсруулалт, судалгаа хийж, газар чөлөөлөх ажлыг хийсэн байна.

2011 онд нийт 523 иргэн, аж ахуй нэгж, байгууллагын эзэмшил, өмчлөлд байгаа 1904418 м² газар буюу 19.04 га газрыг нийтийн эзэмшилд нөхөх олговортойгоор шилжүүлжээ. Энэхүү нөхөх олговорт нийслэлийн засаг даргын 9 удаагийн захирамжаар 690630 төгрөгийг зарцуулсан ба үүнээс 59852 мянган төгрөгийг газрын нөхөх олговорт, 630777 мянган төгрөгийг үл хөдлөх эд хөрөнгийн нөхөх олговорт зарцуулсан байна.

Дээрх Нийслэлийн газрын албаны мэдээнээс үзвэл, Нийслэлд авто зам, замын байгууламж, гүүр, гүүрэн гарц, инженерийн барилга байгууламжийн шугам сүлжээтэй холбоотой газрыг чөлөөлсөн үйл ажиллагаа идэвхтэй явагдаж байна. Харин энэхүү газар чөлөөлөлт ямар эрх зүйн зохицуулалтын дагуу явагдаж байгааг хууль тогтоомжинд хийсэн судалгаанд авч үзье.

2.3. ХУУЛЬ ТОГТООМЖИНД ХИЙСЭН СУДАЛГАА

Нийтийн хэрэгцээг үндэслэн газар албан авахтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалтыг судалж үзвэл, цөөн хэдэн зохицуулалтыг эс тооцвол тусгайлсан хуулийн зохицуулалт байхгүй байна. Тухайлбал, МУИГӨТХ-ийн 32.1.3 дахь хэсэгт Улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн “улсын чанартай зам, шугам сүлжээ, барилга байгууламж барих”-д шаардлагатай газрыг нөхөх олговортойгоор солих буюу эргүүлэх талаар зохицуулсан байна. Гэхдээ энэ нь Авто замын тухай хуулийн 3.1.8-д зааснаар “улсын чанартай авто зам гэж нийслэлийг аймгийн төвтэй, аймгийн төвийг хооронд нь болон хилийн боомттой холбосон авто замыг” ойлгоно. Өөрөөр хэлбэл, нийслэл, хот, суурин дотор тавихаар төлөвлөсөн авто зам нь улсын чанартай замд хамаарахгүй юм.

Өнөөдрийн байдлаар Улаанбаатар хотын газрын нөхөн төлбөрийн хэмжээг тогтоохдоо Засгийн газрын 1997 оны 06-р сарын 25-ны өдрийн 152-р дугаар тогтоолын 2-р хавсралтад “хот, тосгон, бусад суурин газрын зэрэглэл, тэдгээрийн нэг гектарын суурь үнэлгээ, жилийн төлбөрийн дээд, доод хязгаар тогтоох журам”-ыг баримталж байна. Уг журамд зааснаар 1 га газар 444 000 000 төгрөгөөр үнэлэгдсэн бөгөөд үүнийг 1 м² –д хувааж тооцвол 44 000 төгрөг тооцогдохоор байна. Журамд заасан итгэлцлүүрээр хэмжин үзвэл 1 м² газрын үнэлгээ 44 000-13 200 төгрөг байна. Энэхүү аргачлал нь зах зээлийн ханшид тулгуурлаагүй, бодит бус байна. Мөн Нийслэлийн Иргэдийн төлөөлөгчидийн хурлын тэргүүлэгчдийн 2011 оны 06-р сарын 27-ны өдрийн 92-р дугаар тогтоол гарч 1 м² газарт 100 000 төгрөгийн нөхөх олговор олгохоор тогтоосон байна. Гэтэл барилгын 2012 оны 04-р сарын байдлаар 1 м² нь 1 450-2 500 ам.доллар⁶ байгаа бөгөөд 29 м² талбайтай 1 өрөө байрны үнэ 42 050-72 500 доллар байна. Өөрөөр хэлбэл, газрын нөхөн төлбөрийн хэмжээ зах зээлийн үнээс хэт доогуур тогтоогдож байна.

Газрын тухай хууль, МУ-ын Иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуульд заасны дагуу иргэний эзэмшил, өмчлөлийн газрыг буцаан авахад газрын үнэ, нөхөн

⁶ <http://oronsuuts.barilga.mn/a/tumien-nact-xotxon>

олговрын хэмжээг зах зээлийн үнэ ханшийг баримтлан гэрээг тохиролцохоор заасан боловч уг тохиролцоог хэрхэн явагдах ажиллагааг нарийвчлан зохицуулж өгөөгүйгээс иргэний газрыг зах зээлийн үнээс хэт доогуур тогтоох, хүлээн зөвшөөрүүлэхээр шахах, нүүлгэн шилжүүлэхээр шахалт үзүүлэх зэрэг үйлдэл захиргааны байгууллагаас гарах явдал бий болж байна.

2.4. ТОВЧ ДҮГНЭЛТ

- Нийслэлд авто зам, замын байгууламж, гүүр, гүүрэн гарц, инженерийн барилга байгууламжийн шугам сүлжээтэй холбоотой 2011 онд газрыг чөлөөлсөн үйл ажиллагаа идэвхтэй явагдсан байна.
- Нөхөн олговрын хэмжээ нь зах зээлийн үнээс хэт доогуур байна. Энэ нь газар нөхөн олговортойгоор албадан авах талаарх хуулийн зохицуулалт дутмаг байгаатай холбоотой байна. Учир нь нөхөн олговрын хэмжээг тогтоох зүй зохистой процессыг тогтоосон эрх зүйн зохицуулалт байхгүй байна. Улмаар газар албадан чөлөөлтөнд иргэд хохирч үлдэх болсон байна.

Гуравдугаар. БУСАД УЛС ОРОНТОЙ ХАРЬЦУУЛАЛТ – ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

3.1. ЕРӨНХИЙ ОЙЛГОЛТ

Н.Лүндэндорж багш “дэлхий нийтэд нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийг дайчлан авах эрх зүйн байх ёстой процесс нь зөвхөн нөхөн олговор олгох тухай бус, харин тэр нь **шударга нөхөх олговор** байх ёстой үзэл санаа”^[7] гэсэн байна.

Хувийн өмчийг албадан авахдаа шударга нөхөх олговор олгох, эрх зүйн зохих ёсны процедур /due process of law/-ыг^[8] сахин хангах ёстой гэсэн үзэл санаа 1215 оны Магна Хартаас эхлэлтэй бөгөөд хожим АНУ-ын Үндсэн хуулинд бэхжигдэж, улмаар эрх зүйн нийтлэг зарчим болж төлөвшжээ. Магна Хартын нэг түүхэн гавъяа нь Due process of Law-ын эх үндсийг анх тавьсан гэж үздэг.^[9] Тус хартын 39 дүгээр зүйлд чөлөөт иргэнийг хууль болон шүүхийн шударга шийдвэргүйгээр, эрх болон өмч хөрөнгөөс нь салгах, цаазлах, цөлөх, албадахыг хориглож; 40 дүгээр зүйлд хүний эрх, шударга ёсыг үгүйсгэх эсвэл түүнд саад тотгор хийхийг хэнд ч зөвшөөрөхгүй гэх зэргээс заасан нь эрх зүйн шударга процессийн зарчим гэсэн эрх зүйн нийтлэг зарчим цаашид эрх зүйн аксиом болон хөгжих эхлэл болсон гэж үздэг.^[10] Энэ үзэл санаа 1791 оны АНУ-ын Үндсэн хуулийн 5 дугаар нэмэлтээр “хэнийг ч амь нас, эрх чөлөө, эсвэл эд хөрөнгөөс нь эрх зүйн зохих ёсны процедургүйгээр салгахыг хориглоно. Хувийн өмчийг **шударга нөхөн олговор /just compensation/**^[11], үнэгүйгээр

⁷ МУИС-ХЗС “Нийтийн болон хувийн өмчийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал” УБ., 2012 он, хуудас 41

⁸ С.Нарангэрэл “English-Mongolian Jurisprudence Dictionary” 2005 он. 344-р тал

⁹ <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Due+Process+of+Law>, мөн “Магна Харта” /орч. П.Амаржаргал/. УБ., 2012 он. Хуудас 11

¹⁰ “Магна Харта” /орч. П.Амаржаргал/. УБ., 2012 он. Хуудас 11

¹¹ “шударга нөхөх олговор /just compensation/” гэдгийг хувийн өмчийг албадан дайчлан авах төрийн эрхэд /eminent domain/ үндэслэн дайчлан авсан эд хөрөнгөд төрөөс олгож буй нөхөн төлбөрийг хэлнэ.

нийгмийн хэрэгцээнд хураан авч болохгүй”, 1868 оны нэмэлтээр мөн “АНУ-д төрсөн, эсхүл АНУ-ын харьяат болсон бүх этгээд хэн боловч АНУ-ын иргэн мөн, мөн аль муж улс зохих ёс /хууль ёс/-ны процедургүйгээр хүний амь насыг бусниулж, эрх чөлөөг нь хасаж, өмчийг нь хурааж болохгүй” гэж тусгагдан үндсэн хуульт ёсны нийтлэг зарчим болсон байна.

Дээрхээс үзвэл, төр иргэний газрыг нөхөх олговортой албадан авахад энэхүү шударга нөхөх олговор олгогдох ёстой бөгөөд энэ талаар Япон улсын үндсэн хуулийн 29-р зүйлийн 3 дахь хэсэгт “шударга нөхөн олговор дээр үндэслэн хувийн өмчийг нийтийн хэрэгцээнд дайчлан авч болно” гэж заасан байна. Тиймээс “шударга нөхөх олговор”-ыг Япон улс нь материалаг хуульд хэрхэн буулгаж хэрэглэж байгааг харьцуулсан судалгаанд авч үзье.

3.2.ЯПОНЫ УЛСЫН ХУУЛЬ ТОГТООМЖИНД ХИЙСЭН СУДАЛГАА

Япон улсын үндсэн хуулийн 29-р зүйлийн 3-д “шударга нөхөн олговор дээр үндэслэн хувийн өмчийг нийтийн хэрэгцээнд дайчлан авч болно” гэсэн заалтыг үндэслэн Японы улсын Газар албадан авах тухай хууль нь 1951 онд “Нийтийн эрх ашигтай болох үйл ажиллагаанд шаардлагатай газрыг албадан авах, ашиглахтай холбоотой...нийтийн эрх ашиг болон хувийн өмчийн харилцан хамаарлыг зөв зохистой зохицуулах, улмаар улсын газрыг зүй зохистой, үр ашигтай ашиглахад хувь нэмэр оруулах”-ыг хуулийн зорилго болгож батлагдсан. Энэхүү хууль нь газар албадан авах, ашиглахтай холбоотой урьдчилсан нөхцөл, журам, эрх зүйн үр дагавар болон нөхөх төлбөр зэргийг тусгасан хууль юм. Тус хуулийн нөхөх олговортой холбоотой заалт нь 6-р бүлгийн 68-р зүйл заалтаас 94-р зүйл хүртэл хуульчлагдсан.

Япон улсын үндсэн хуулийн 29-р зүйлийн 3-т заасан “шударга нөхөн олговор” гэдгийг хэрхэн ойлгох талаар “бүх нөхөн олговрыг олгох онол” болон “зохистой нөхөн олговрыг олгох онол”-ууд байна^[12].

Япон улсын Үндсэн хуульд заасан “шударга нөхөх олговор” гэдгийг бүх зардалыг нөхөн олговор болгож олгох агуулгатай гэж нэг хэсэг судлаач нар тайлбарлаж байна. Тухайлбал, тус онолын гол төлөөлөгч болох Яанасэ Ёошimoto нь дараах байдлаар тайлбарласан. Энэ нь “Үндсэн хуулийн 29.3-т заасан “шударга нөхөх олговор” гэдгийг зайлшгүй тохиолдолд шударга бусаар хувийн өмчийг нийтийн хэрэгцээнд ашиглахтай хамаатай гэж ойлгох ёстой юм. Эндээс үзвэл нэг талаар Үндсэн хуулийн 14-р зүйлд заасан^[13] зохицуулалтын онцгой тохиолдол гэж үзэж, нийтийн эрх ашгийн төлөө шаардлагатай тохиолдолд шударга бусаар хувийн өмчийг ашиглахыг зөвшөөрч байна. Нөгөө талаар үүссэн шударга бус байдлыг арилгах, засахын тулд нөхөх олговор олгох ёстой юм. Улмаар энэхүү нөхөх олговор нь шударга бус байдлыг шударга болгож засахад зайлшгүй хүрэлцэхүйц байх ёстой, өөрөөр хэлбэл үүссэн алдагдлыг бүхэлд нь нөхөн төлөхийг шаардах шударга нөхөх олговор байх ёстой”^[14] гэсэн байна. Эндээс

¹² 柳瀬良幹「憲法と補償」『人権の歴史』昭和24年(Яанасэ Ёошimoto Үндсэн хууль ба нөхөх олговор, “Хүний эрхийн түүх”) 1949 он, хуудас 80-81

¹³ Японы үндсэн хуулийн 14.1. Бүх иргэд хуулийн дор тэгш эрхтэй байх бөгөөд арьс өнгө, шаши шүтлэг, хүйс, нийгмийн гарал угсаа болон бусад байдлаар улс төр, эдийн засаг болон нийгмийн харицаанд ялгаварлаж болохгүй.

¹⁴ 柳瀬良幹「憲法と補償」『人権の歴史』昭和24年(Яанасэ Ёошimoto Үндсэн хууль ба нөхөх олговор, “Хүний эрхийн

үзвэл хувийн өмчийг дайчлан авсны улмаас учирах хохирлыг объектив үнэлгээгээр тооцож бүх хохирлыг нөхөн олгох юм.

Харин зарим судлаач нар тус үндсэн хуулийн заалтыг “зохистой нөхөн олговор олгох” агуулгатай гэж үзэж байна. Тухайлбал, “зохистой нөхөн олговор гэдэг нь бүх хохирлыг нөхөн олгохагуулга бүхий “бүх нөхөн олговрыг олгох онол”-той ерөнхийдөө давхцах боловч тохиолдол бүрээс хамаарч давхцахгүй байх тохиолдол мөн байна”^[15] гэж дурьдаад “Нөхөн олговрын тогтолцоо нь нийтийн эрх ашигийн тулд тодорхой этгээдэд учруулсан хохирлыг нийгмийн нийт гишүүдэд үүрүүлэх замаар арилгадаг тогтолцоо бөгөөд эрхээ зөрчигдүүлсэн этгээдийн өөрт хамаарал бүхий объектив эдийн засгийн үнэлгээг суурь болгож, тус этгээдийн хариуцлага байгаа эсэх, хариуцлагын түвшин, эрх зөрчигчийн үйлдлийн ерөнхий шинж, шударга шинж зэргийг үндэслэн нөхөх шаардлагагүй хэсгийг тодорхойлно. Улмаар суурь болгосон эдийн засгийн үнэлгээнээс хасагдаж үлдсэн үнэлгээ нь нөхөн төлөх ёстой бүх олговор болох юм”^[16] гэсэн байна. Ийнхүү суурь үнэлгээнээс хасаж тооцож байгаа шалтгааныг дараах байдлаар тайлбарласан байна. Энэ нь “эрхээ зөрчигдүүлсэн этгээд нь хувийн өмчийг албадан авсны улмаас үүсэх эдийн засгийн алдагдлыг тодорхой хүрээнд хүлцэх ёстой хариуцлага байгаа тохиолдолд, үүнийг үл харгалзан бүх хохирлыг нөхөн төлүүлэх, түүнчлэн өмнө нь газар тариалангийн хувьсгалын улмаас газрыг хүчээр худалдаж авч байсантай адилхан, улс даяар зохион байгуулагдах нийтлэг эрх зөрчих үйлдэлд тус тусдаа нийтийн эрх ашигийн төлөө үйл ажиллагаа явуулах тусгайлсан тус тусдаа өмч хөрөнгөд халдах тохиолдолтой адилхан бүх нөхөн олговрыг олгох нь энэхүү нөхөх олговрын тогтолцооны гол зорилгод нийцэхгүй”^[17] гэсэн байна. Эндээс үзвэл, тухайн үеийн нийгмийн үнэлэмжийг харгалзан объектив байдлаар шударга, зохистой нөхөн олговрыг олгох юм.

Япон улсын газар тариалангийн хувьсгалын үед шүүх нь зохистой нөхөн олговрын онолыг барих хандлагатай байсан байсан байна. Тухайлбал, Улсын Дээд шүүх нь “шударга нөхөн олговор гэдэг нь тухайн үеийн эдийн засгийн нөхцөл байдалд бий болох явдлыг тооцох үнэлгээнд үндэслэн, зүй зохистой тооцоологдсон зохистой үнийн дүнийг хэлэх бөгөөд зайлшгүй өдөр тутам зарцуулагдах үнэлгээтэй бүрэн төгс нийцэх шаардлага байхгүй”^[18] гэж шийдвэрээ тусгасан байна.

Гэхдээ, дараа нь шүүхийн шийдвэрүүдээс үзвэл шударга нөхөн төлбөр гэдэг нь бүрэн нөхөн олговор гэж тайлбарласан байна. Тухайлбал, “газар албадан авах тухай хууль дахь нөхөн олговор нь тусгайлсан нийтийн эрх ашиг дахь зайлшгүй шаардлагатай үйл ажиллагааны улмаас газрыг албадан авах тохиолдолд, тухайн албадан авсны улмаас тус газрын өмчлөгчид учрах тусгайлсан хохирлыг сэргээж, нөхөх зорилготой. Иймээс бүх хохирлыг нөхөн олгох, өөрөөр хэлбэл албадан авахаас өмнө болон дараах хохирогчийн эд хөрөнгийн үнэлгээг

түүх”) 1949 он, хуудас 80-81

¹⁵ 田上 穰治『行政法上巻』昭和55年(Тагами Жиожи, “Захиргааны эрх зүй дээд дэвтэр”), 1980 он, хуудас 179-180

¹⁶ Дээрх ном, хуудас 180

¹⁷ Дээрх ном, хуудас 180

¹⁸ 最高裁昭和28年12月23日判決 (Улсын дээд шүүхийн 1953 оны 12-р сарын 23-ны өдрийн шийдвэр)

алилхан болгохоор нөхөн олговор олгох ёстой”^[19] гэсэн байна. Харин зарим онцгой тохиолдолд “зохистой нөхөн олговор”-ыг барьж шийдэж байна.

Газрыг албадан авахтай холбоотой нөхөн олговрын агуулгын хувьд Газрын албадан авах тухай хуулийн 6-р бүлгийн 68-р зүйл заалтаас 94-р зүйл болон Засгийн газрын баталсан “нийтийн зориулалтаар газрыг авахтай холбогдох нөхөн олговрын хэмжүүрийн чиглэл” зэрэг байна. Энд газрыг албадан авахаас өмнө болон дараах хөрөнгийн үнэлгээг адилхан болгох нөхөн олговор олгох буюу бүх нөхөн олговрыг олгох зарчим баримталж байна.

Газар албадан авах нөхөн олговорт шууд албадан авах газрын өмчлөх эрх бусад эрх/Тухайлбал, үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны эрх, узуфрук, серветут гэх мэт/-ийн нөхөн олговроос гадна үлдэгдэл газрын нөхөн олговор^[20]/74-р зүйл/, бүтээн байгуулалт, засаж, сайжруулахтай холбоотой нөхөн олговор^[21]/75-р зүйл/, нүүлгэн шилжүүлэхтэй холбоотой нөхөн олговор/77-р зүйл/, ердийн тохиолдолд үүсэх нөхөн олговор/88-р зүйл/ гэх мэт байна. Харин нөхөн олгогдохгүй олговор нь сэтгэл санааны хохирол хамаарахгүй байна.

3.3. ТОВЧ ДҮГНЭЛТ

- Дэлхий нийтийн чиг хандлага нь шударга нөхөн олговрыг Үндсэн хууль болон бусад салбар хуулинд хуульчилж тусгах байна.
- Япон улсад шударга нөхөн олговрын талаар “бүх нөхөн олговрыг олгох онол” болон “зохистой нөхөн олговрыг олгох онол”—ууд байх бөгөөд “бүх нөхөн олговрыг олгох онол”-ыг нийтлэг баритлах онол болгож байна.
- Япон улсад “бүх нөхөн олговрыг олгох онол”-ыг хууль тогтоомж болон шүүх нь газрыг албадан авахаас өмнөх болон дараах хөрөнгийн үнэлгээг адилхан болгох агуулгатай авч үзэж байна.
- Япон газар албадан авах нөхөн олговорт газрын өмчлөх эрх болон бусад эрх, үлдэгдэл газрын нөхөн олговор, үйлдвэрийн зардал нөхөн олгох, нүүлгэн шилжүүлэхтэй холбоотой нөхөн олговор, ердийн тохиолдолд үүсэх нөхөн олговор /гэх мэт/ тусгасан байна.

Дөрөвдүгээр. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Энэхүү судалгаанд “Нийтийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн төр иргэний газрыг дайчлан авахтай холбоотой нөхөн олговрын хүрээг тодорхойлоход тулгамдаж буй эрх зүйн асуудал” сэдвийн хүрээнд нөхөн олговрын хэмжээ, нөхөн олговрын хүрээтэй холбоотой асуудлыг судлаж авч үзэхийг оролдлоо. Ингэхдээ дотоодын хууль тогтоомж, статистик тоо баримтанд хийсэн судалгааны үр дүнд нөхөн олговрын хэмжээ нь зах зээлийн үнээс хэт доогуур байгаа нь газрыг нөхөн

¹⁹ 最判昭48年12月18日判決 (Улсын дээд шүүхийн 1973 оны 10-р сарын 18-ны өдрийн шийдвэр)

²⁰ Тайлбар. Тухайн газар өмчлөгчийн нэг хэсэг газрыг албадан авсан эсхүл ашигласаны улмаас үлдсэн газрын үнэ буурах болон бусад ямар нэг байдлаар хохирол үүсвэл тухайн хохирлын нөхөн төлөх ёстой юм.

²¹ Тайлбар. Тухайн газар өмчлөгчийн нэг хэсэг газрыг албадан авсан эсхүл ашигласаны улмаас үлдсэн газарт зам, суваг шуудуу, хашаа, хашлага болон бусад бүтээн байгуулалт эсхүл засаж, сайжруулах шаардлага үүссэн тохиолдолд, энэ шаардлагатай зардлыг нөхөн олгох юм.

олговортойгоор албадан авах талаарх хуулийн зохицуулалт дутмаг байгаатай холбоотой байна. Учир нь нөхөн олговрын хэмжээг тогтоох зүй зохистой процессыг тогтоосон эрх зүйн зохицуулалт байхгүй байна. Улмаар газар албадан чөлөөлтөнд иргэд хохирч үлдэх болсон байна. Тиймээс харьцуулсан судалгааны үр дүнд дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

- Газрыг нөхөн олговортойгоор албадан авах хуулийг батлах.
- Шударга нөхөн олговор олгох зарчмыг салбар хуулинд тусгах.
- Шударга нөхөн олговрын талаар “бүх нөхөн олговрыг олгох онол”-ыг нийтлэг онол болгож УДШ-ээс зөвлөмж гаргах. Ингэхдээ газрыг албадан авахаас өмнөх болон дараах хөрөнгийн үнэлгээг адилхан болгох агуулгатай авч үзэх.
- Газар албадан авах нөхөн олговор газрын өмчлөх эрх болон бусад эрх, үлдэгдэл газрын нөхөн олговор, бүтээн байгуулалт, засаж, сайжруулахтай холбоотой нөхөн олговор, нүүлгэн шилжүүлэхтэй холбоотой нөхөн олговор, ердийн тохиолдолд үүсэх нөхөн олговор /гэх мэт/ тусгасан байх.

НОМ ЗҮЙ

- Лүндэндорж.Н, Сайнхишиг.Ж, Хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авах эрх зүйн шударга процесс “Нийтийн болон хувийн өмчийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал” УБ.,2012 он
- Нарангэрэл.С“English-Mongolian Jurisprudence Dictionary” 2005 он
- Нийслэлийн газрын алба “Сайн газрын харилцаа-Тогтвортой хөгжил” 2011 он
- “Магна Харта” /орч. П.Амаржаргал/. УБ., 2012 он
- Сайнхишиг.Ж “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хувийн өмчийг дайчлан авах эрх зүйн зохицуулалтын тулгамдсан асуудал” илтгэл, УБ.,2013
- Совд Г. нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар. УБ., 2000 он
- 柳瀬良幹「憲法と補償」『人権の歴史』昭和24年(Яанасэ Ёошимото Үндсэн хууль ба нөхөн олговор, “Хүний эрхийн түүх”) 1949 он
- 田上穰治『行政法上巻』昭和55年(Тагами Жиожи, “Захиргааны эрх зүй дээд дэвтэр”),1980 он

АШИГЛАСАН ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭР

- 最高裁昭和28年12月23日判決 (Улсын дээд шүүхийн 1953 оны 12-р сарын 23-ны өдрийн шийдвэр)
- 最判昭和48年12月18日判決 (Улсын дээд шүүхийн 1973 оны 10-р сарын 18-ны өдрийн шийдвэр)

АШИГЛАСАН ВЭБ САЙТ

- <http://oronsuuts.barilga.mn/a/tumien-nact-xotxon>
- <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Due+Process+of+Law>,

ГАЗАР– ЭРХ ЗҮЙН ХАМГААЛАЛТ

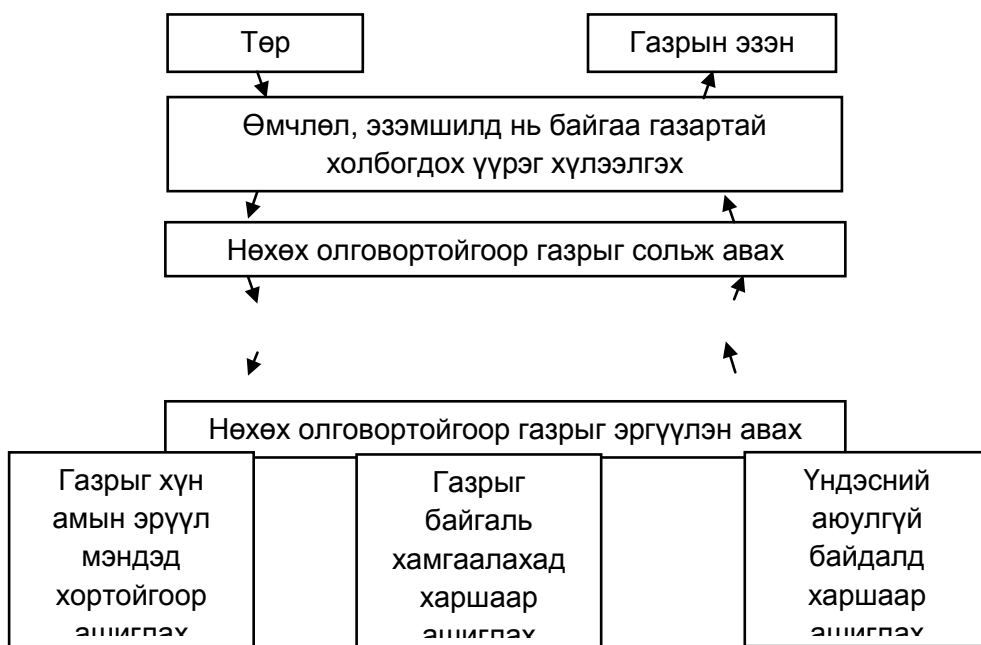
А.Доржготов

Монгол Улсын Дээд Шүүхийн шүүгч

Энэ сэдвийн хүрээнд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал дахь газрын эрх зүйн асуудлыг товчхон авч үзэхийн хамт, эрх зүйн хамгаалалтыг тоймлон дурдах зорилт тавьсан болно.

1. Газар ба Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлд Монгол Улсын газар, түүнийг хамгаалах эрх зүйн үндсэн асуудлыг тодорхойлсон гэж үзэх үндэслэлтэй юм. Энд тодорхойлохдоо:

1. Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэлд байх, эдгээр нь төрийн хамгаалалтад байх тухай тодорхойлон заасан.
2. Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн өмч мөн.
3. Газрыг зөвхөн Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлж болно. Гэхдээ бэлчээр, нийтийн эдэлбэрийн газар, улсын тусгай хэрэгцээний газар тус тус хувийн өмч байж болохгүй. Мөн Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлсэн газрын хэвлий иргэний өмчийн зүйлд хамаарахгүй.
4. Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлсэн газар, түүнийг захиран зарцуулах эрхэд дараах хязгаарлалт тогтоосон. Үүнд:
 - а) Иргэнд хувийнхаа өмчийн газрын гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд шилжүүлэхийг хориглосон. Энэ нь иргэн хүмүүн өмчийн газраа худалдах, мөн газрыг арилжих, хувийн газраа бэлэглэх, өмчийн газрыг үл хөдлөх хөрөнгийн барьцаанд тавих зэрэг үйл ажиллагаанд хамаарна.
 - б) Иргэд хувийн өмчийн газрыг төрийн эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр бусдад эзэмшүүлэх ашиглуулахыг хориглоно.
5. Төр газрын эзэнтэй харилцахдаа дараах давуу эрх эдэлнэ. Үүнийг хүснэгтээр товчлон үзүүлбэл:



6. Гадаадын иргэн, хуулийн этгээд, харьяалалгүй хүнд газрыг ашиглуулж болно. Газрыг төлбөр, хугацаатайгаар болон хуульд заасан бусад болзол журмын дагуу ашиглуулах тухай тодруулан томъёолжээ.

Түүнчлэн үндсэн хуульд заасан Монгол Улсын иргэний баталгаатай эдлэх үндсэн эрх, эрх чөлөөнд *"хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлуулах эрх"* хамаарна.

- Хувийн өмчийг хууль бусаар хураах, дайчлан авахыг хориглосон.

- Төр, түүний эрх бүхий байгууллага нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авч болно. Энэ үндэслэлээр дайчлан авсан тохиолдолд нөхөн олговор болон үнийг төлөх хууль зүйн үндэслэлийг тогтоожээ.^[1]

Газрын эрх зүйн эх сурвалж болох Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эдгээр заалтыг үзэл баримтлалынх нь дагуу зөв ойлгох, эрх зүйн онол, арга зүйн үүднээс шинжлэх ухааны үндэслэл бүхий тайлбарлах, улмаар зөв хэрэглэж хэвшүүлэх нь нэн чухал байна.

Хуулийн эдгээр үзэл баримтлал, зарчмын асуудлыг буруу зөрүү тайлбарлах, эс бөгөөс анхаарч хэрэгжүүлэхгүй байгаагаас Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тогтоож бататгасан иргэн хүний эрх зөрчигдөх явдал гарсаар байна.

2. Газар, эрх зүйн судалгаа. Монгол Улсын Үндсэн хуульд газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах талаарх заалтыг судлаачид янз бүрээр авч үзжээ. Энэ талаар бичсэн зарим бүтээлийг дурдъя.

¹ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг

“Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс” номонд “...үл хөдлөх эд хөрөнгө, түүний эх нь болсон зүйл бол газар юм...” гэдгийг ард түмэн ойлгож, олонх нь газрыг өмчлөх эрхтэй байхыг дэмжсэн. Энэ бол зах зээлийн эдийн засгийн харилцааны зарчмыг бэхжүүлсэн төрийн гол хуулийн суурь чанарын үндэслэлийн нэг мөн.

Монгол дахь газар өмчлөх хувийн өмч нь бусад орны газрын болон манай орны эд баялагын бусад эд юмс зарчмын ялгаатайг ойлгож хандвал зохино гэдгийг заан тэмдэглэжээ. Мөн тухайн бүтээлд газар өмчлөх хувийн өмч бол хууль зүйн тусгай хязгаарлалт бүхий өмч мөнөөрөө хосгүй онцлогтой юм” гэдгийг дурдсан, улмаар онцлог ойлголтыг тодруулсан авч үзжээ. Үүнд:

- а) Газар өмчлөгч зөвхөн Монгол Улсын иргэн байна гэсэн субъектын хатуу хязгаарлалттай.
- б) Хувьчилж болох газрын сангийнхувьд хязгаарлалттай. (Бэлчээр, нийтийн болон тусгай хэрэгцээний газар хувьчлагдахгүй.)
- в) Газар өмчлөх нь газрын хэвлийд хамаарахгүй.
- г) Газар өмчлөх эрхээ Монголын ард иргэнд шилжүүлэх явдал улсын бүртгэл хяналтад байна.
- д) Өмчлөгч газраа зориулалтын дагуу бусдад эзэмшүүлэх, ашиглуулах бол сум, дүүргийн Засаг даргаас зөвшөөрөл авах, төрөөс үүрэг хүлээлгэх, солих буюу төлбөртэйгээр эргүүлэн авах, хурааж авах зэргийн эрх зүйн үндэслэлийг тайлбарласан байдаг.

Эдгээр асуудал нь ихээхэн болгоомжлон хандвал зохих, эрх зүйн маш нягт, нарийн зохицуулалт шаардах, өмчлөлийн эрхийг зоргоороо хөсөрдүүлэхгүй байх зарчимд тулгуурлавал зохих асуудал.

“Нийгэм эдийн засгийн харилцааны үндэс нь бүхэлдээ төрийн тусгаар тогтнол, хүний эрх, эрх чөлөөт байдлын баталгаа болохын хувьд төрийн үүрэг, хүний эрхийн уулзварт огтлолцдог зангилаа асуудлын нэг мөн”, Монголын иргэдийн үндсэн эрхийн дотор “үл хөдлөх хөрөнгийг өмчлөх, үүний тулд төр нь зөвхөн харьяат иргэддээ газар өмчлүүлж болохыг Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасны учир холбогдлыг уг чанараар ухааран ойлгож хэрэгжүүлэх нь нэн чухал ач холбогдолтой”.^[2]

Дээр дурдсан заалтууд тухайлбал Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн 3-т “...зөвшөөрөлгүйгээр бусдад эзэмшүүлэх, ашиглуулахыг... хориглосон заалтын “бусад” гэдэгт Монгол Улсын иргэдийг хамааруулж ойлгохгүй, зөвхөн гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнийг багтаан ойлгох, “өмчлөх эрх бол хүний салшгүй жам ёсны үндсэн эрх учраас түүнийг ямар нэг зөвшөөрлөөр хязгаарлаж болохгүй” гэж зарим судлаачид үзжээ.^[3]

“Монгол Улсын иргэн газар барьцаалан зээл авах боломжгүй болсон”, “Монгол Улсын иргэн хууль зүйн хувьд газар, эзэмшиж, ашиглах эрхээ дангаар бие даан хэрэгжүүлэх боломжгүй байгаа” талаар тэмдэглэжээ.^[4]

² Б.Чимид. “Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс” УБ. 2006 он 67-73 дахь талаас эдгээр ойлголтыг дэлгэрүүлэн үзэж болно.

³ Н.Лүндэндорж. Монголд газрыг хувьд өмчилж байсан эсэх талаарх түүхэн маргаан, түүнд хийсэн түүх философи, эрх зүйн шинжилгээний газар, удирдлага эрх зүй. УБ. 2006 он 56-80 дахь тал

⁴ Н.Одончимэг. “Газар удирдлага, эрх зүй” УБ. 2005 он 81-102 дахь талд ОХУ-ын хуультай харьцуулсан дүгнэлт хийсэн.

“Хувьчилж өгсөн газрынхаа өмчлөгч нь төр хэвээр байна.” Гэсэн нийтлэлд Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан “зөвшөөрөл”, “хураан авч” болох тухай болон хориглосон заалтуудын талаар дүгнэхдээ “иргэний эрх зүйн суурь зарчим болон өмчийн халдашгүй байдлын зарчмыг бүдүүлгээр зөрчсөн” гэж үзсэн, улмаар ХБНГУ-ын Иргэний хуулийн ойлголт, суурь зарчимд тулгуурлан тайлбарласан байна.

Тэгвэл Үндсэн Хуулийн үзэл баримтлал нутгийн удирдлага номонд “газрын болон газрын хэвлийн талаарх харилцаанд аймаг, сум ямар эрх, үүрэгтэй, ашигтай оролцох асуудал эдийн засаг, экологи, улс төр, эрх зүйн олон талтай” болох тухай дурдсан байна. Үүнд:

- а) Газар бол өмчийн зүйлс, үл хөдлөх хөрөнгө, мөнөөс эдийн засгийн харилцаа
- б) Газар бол хүрээлэн буй байгаль орчин болох тул экологийн шинжтэй харилцаа
- в) “Газар бол нутаг дэвсгэр тул улс, аймаг, сум, багийн түвшинд улс төр-эрх зүйн харилцаа”(эдгээрийг ухаарах, эзэмших, ашиглах, хамгаалах, оноосон эзэн, хязгаарлалттай, хамгаалалт хариуцлага тодорхой болгох шаардлагатай гэж үзжээ.)^[5]

Түүнчлэн, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн зүйл, заалтыг нэг бүрчлэн авч үзэж тодорхой тайлбарласан, өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийн хязгаарлалтын талаар тодорхойлохдоо өмчлөх эрхийн бүрэн утгатай харьцуулахад зарим талын хязгаарлалтыг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хэмжээнд хуульчилсан явдал бөгөөд Монгол Улсад газар эзэмшиж ирсэн уламжлалыг тусгасан онцлогтой” хэмээн дурджээ.^[6]

Тэгэхээр газар Монгол Улсын нутаг дэвсгэр, тусгаар улс оршин байхын баталгаа, орон нутагт бол засаг захиргааны нэгж, түүний дэвсгэр газар, хуулийн этгээд оршин байх, иргэний оршин суух газар гэх мэт эрх зүйн хамаарал бүхий төр, орон нутгийн хяналтанд байвал зохих зүйл, нөгөө талаас газар бол өмчийн зүйл-хөрөнгө гэдэг талаас нь зөв ойлгох, харилцан зааг хязгаарыг нарийвлан судалбал зохих асуудал юм.

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тогтоосон хязгаарлалт бол иргэний эрх, хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарласан гэж үзэхээсээ илүү түүний эрх зүйн зохицуулалт, хүний эрх, эрх чөлөөнд нийцүүлэн тайлбарлаж хэрэглэх, хэвшүүлэн төлөвшүүлэх, улам төгөлдөржүүлбэл зохих асуудал гэж үзэх нь зүйтэй.

Сүүлийн 20 гаруй жилийн туршлага, амьдралыг нарийн судлан сэтгэлийн хөдлөлд автахгүйгээр үнэн зөв дүгнэлт хийх аваас та хуулиар хязгаарлан зохицуулах нь зөв зүйтэй, холыг харсан зохицуулалт байжээ гэдэгт эргэлзэхгүй бизээ.

Дээр авч үзсэн ойлголтуудтай холбоотойгоор газар өмчлөх, ашиглах асуудлын түүх уламжлал, зан заншил, ёс зүйн асуудлууд, түүнчлэн эрх зүйн зарчим

⁵ Б.Чимид. “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, нутгийн удирдлага” Гуравдугаар дэвтэр. УБ. 2004 он 35-36 тал

⁶ Г.Совд, Н.Жанцан, Ж.Амарсанаа, С.Жанцан. “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар”УБ. 2000 он 46-50 тал

ойлголтуудыг авч үзэх зайлшгүй чухал.

Судлаач эрдэмтэд газар өмчлөх асуудлаар үндсэндээ хоёр талд маргадаг.

1. Газар өмчилсөн түүх уламжлал байгаагүй гэх
2. Газар өмчилж байсан гэх

Түүхэн баримтаас үзвэл Монгол нутагт өмчлөл байгаагүй болов уу. Харин Юань улсын үед зөвхөн Хятад газар нутагт газар өмчлүүлж байсан гэж үзэж болох баримт Монгол-Хятадын түүх шаштирт тэмдэглэгдэн үлджээ.

Монгол нутагт түүхийн аль ч үед газар өмчилж байсан гэж үзэх улбаатүүх хараахан үгүй байгаа нь уламжлал, ёс заншил, бэлчээр нутгийн зэрэг онцлогтой холбоотой байж болох юм. Монгол нутагт хамжлага нутгийн эзэмшлийн асуудал бол байсан билээ. Монгол Улсын Хэргийг Бүгд Түр ерөнхийлөн шийтгэх газар буюу Ардын түр засгийн газар 1921 оны 05-р сард "...бүх газрыг хувьдаа өмчлөх явдлыг үүрд устгаж, нийтэд өмчлөх явдлыг сүсэглэн дагавал зохино..." гэсэн тогтоол гарсан цагаас Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль гарах хүртэлх он цагийн хэлхээнд маргах шаардлагагүй болжээ.

3. Газар, эрх зүйн хамгаалалт. Газар, түүний эрх зүйн зохицуулалт, өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийн хамгаалалтыг:

- а) Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн,
- б) Захиргааны эрх зүйн,
- в) Иргэний эрх зүйн,
- г) Эрүүгийн эрх зүйн хамгаалалт гэх мэтээр ангилан судалгаа хийж болох юм.

Түүнийг хамгаалах субъектын талаас нь авч үзвэл:

Үндсэн хуулийн цэц. Газрын тухай хуулийн болон Иргэний хуультай холбогдсон маргааныг хянан хэлэлцсэн тухай Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, 1995 оны 07-р сарын 09-ны 03 дугаар, Монгол Улсын Иргэний хуулийн 100 дугаар зүйлийн 4 дэх заалт Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт 1995 оны 09-р сарын 04-ний өдрийн 06, Ашигт малтмалын тухай хуулийн зарим заалт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай Үндсэн хуулийн цэцийн 2004 оны 06-р сарын 08-ны өдрийн 03 дугаар дүгнэлт зэргийг жишээ болгон дурдаж болно.

Түүнчлэн иргэний хэргийн шүүх, захиргааны хэргийн шүүхэд газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах, барьцаалах, бусдад шилжүүлсэн зэрэг асуудлаар олон хэрэг үүсгэн шийдвэрлэжээ. Эрүүгийн эрх зүйгээр мөн хамгаалагдана. Энд байгаль хамгаалах журмын болон өмчлөх эрхийн эсрэг гэмт хэрэг гэх мэт эрүүгийн шүүхээр хамгаалагдана.

Газрын харилцаанаас үүссэн маргааныг шийдвэрлэх арга замын талаар явуулсан нэгэн хэлэлцүүлэгт оролцсон хүмүүсийн зарим үзэл бодлоос дурдах хэрэгтэй гэж бодож байна.

- Үл хөдлөх хөрөнгө болох барилга нь газрын хамтаар бүртгэгдэхийг нэг талаас харуулж байгаа боловч үүнд:

1. Эхэлж нь үл хөдлөх хөрөнгө болох барилга байгууламжаа бүртгэхийг,
2. Өмчлөлийн газраа дангаар бүртгүүлэхийг,
3. Бүртгүүлж байгаа барилга байгууламж нь бусдын газар дээр буюу төрийн өмчийн газар байгаад тухайн этгээд эзэмших, ашиглах эрхийн ямар хэлбэрээр эрх олж авсныг баталгаажуулж байгаа зохицуулалт харагдаж байгаа юм. Үндсэндээ Монголчууд бид үл хөдлөх хөрөнгө гэдгийг барилга, орон сууцаар ойлгож байгаагаас бус үл хөдлөх хөрөнгө нь газар байх, газартай байж цааш нь барилга, байгууламжтай болох гэдэг талаас нь үндэс суурь тавигдаагүй, ийм ойлголт ч бүрдээгүй байна.

Гэтэл 1999 онд батлагдсан Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуульд “эдлэн газар” гэж Газрын тухай хуулийн дагуу аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэнд эзэмшүүлэх, ашиглуулах зорилгоор олгосон газрыг, “нэгж талбар”(парсель) гэж хилээр хязгаарлагдсан, ашиглалтын зориулалт адил, эзэмшигч, ашиглагч, өмчлөгч нь нэг, оноосон дугаартай, кадастрт тусгавал зохих эдлэн газар, объект буюу түүний хэсгийг хэлэх талаар заасан нь өмчлөгч этгээдийн мэдлийн эдлэн газар, ялангуяа үл хөдлөх хөрөнгийн байрлах /орших/ нэгж талбарын тухай ойлголтыг тус хуулиар зохицуулсан байтал хуулиудын хоорондын холбоо, хэрэглээ зэргээс хамаарч дээрх алдаатай гэж үзэж болох үл хөдлөх хөрөнгө гэдгээр бүртгэж байгаа бүртгэл нь газрын дээрх барилгыг газраас нь тусад бүртгэх байдал үүсч, хэрэгжиж байгаа явдал юм. Иймд бид үүнийг өөрчлөн засах, өөрөөр хэлбэл үл хөдлөх хөрөнгө гэдэгт газар байх, газартай бэхлэгдсэн барилга байгууламж түүнийг даган бүртгүүлдэг байх нь зүйл нийцнэ.

- Үл хөдлөх хөрөнгөтэй зэрэгцэн гарч ирсэн, бидний анхаарлын төвд байдаг нэгэн зохицуулалт бол ипотека буюу үл хөдлөх хөрөнгийн барьцааны асуудал байдаг. Барьцаа, үл хөдлөх хөрөнгийн барьцаа нь бусдын өмч дээрх эрх байдаг учраас үндсэн өмчлөгчийн эрхийг хэзээ ч хязгаарлаж болохгүй юм.

Гэтэл банк, түүнтэй ижил төрлийн үйл ажиллагаа явуулах эрх бүхий байгууллагууд зээлийн гэрээ, барьцааны гэрээнд “үл маргах журмаар барьцааны зүйлийн банкинд шилжүүлнэ” гэсэн заалтыг оруулан, улмаар гэрээний үүрэг биелэгдээгүй бол барьцаа хөрөнгө газрыг шууд өөрсдөө дүр мэдэн захиран зарцуулдаг буруу зуршил, практик тогтож байгааг анхаарууштай юм.

- Ер нь бол газар үл хөдлөх хөрөнгө бол нэг бүртгэлтэй байх ёстой. Мөн цаашдаа манай улсад газар хувьчлалын хоёр дахь шатыг зайлшгүй хийх ёстой гэсэн үзэл баримтлалтай байдаг. Өнөөдөр зөвхөн Монгол Улсын иргэн газар өмчлөх эрхтэй байгаа. Хуулийн этгээд, гадаадын иргэн газар өмчлөх эрхгүй. Үүнээс шалтгаалаад гадаадын иргэн үл хөдлөх хөрөнгө худалдаж авахад газрыг өмчлөх эрхгүйгээс болоод хэн нэгэн этгээдийн нэр дээр шилжүүлж авдаг, харин хөрөнгөө өөрийн нэр дээрээ авдаг. Дараа нь аль алийг нь авсан гэж маргахад цаад хүн нь би газраа худалдаагүй, үл хөдлөх хөрөнгөө л худалдсан зэрэг

маргаан их гардаг. Үүнийг зайлшгүй зохицуулах ёстой.

- Хууль, эрх зүйн зохицуулалт байхгүйн улмаас үүсч байгаа. Жишээ нь, хувь хүн өөрийнхөө хувьчилж авсан хашаанд байшин бариад зарахад компани худалдаж авлаа гэж үзье. Энэ тохиолдолд байшинтай хамт газрыг нь шилжүүлэх ямар ч боломж байхгүй, хуулиар зохицуулагдаагүй харилцаа. Өнөөдөр зөвхөн Монгол Улсын иргэн бус хуулийн этгээд, гадаадын иргэн газрыг өмчлөх эрхтэй болох талаар Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгах шаардлагатай болж байгаа юм. Ингэхгүй байгаагаас газар эдийн засгийн эргэлтэд орох тэрхүү харилцааг хааж байгаа юм. Өмчилж авсан газар үнэд хүрэхгүй байгаа нь хууль эрх зүйн зохицуулалт дутмаг байгаатай холбоотой. Үүнийг УИХ-ын гишүүд ч хүлээн зөвшөөрдөг.

- Үл хөдлөх хөрөнгө үнэ ихтэй эд хөрөнгө, Тухайн үл хөдлөх эд хөрөнгийг барихдаа түрээсийн эрх авсан байх ёстой. Тэгэхээр тухайн түрээсийн эрх газар дээрх үл хөдлөх эд хөрөнгийн ашиглалтын хугацаагаар ижил сунгагддаг, эсхүл сунгагдах боломжгүй бол газрын эзэн газар дээр үл хөдлөх хөрөнгийг худалдаж авах үүрэгтэй гэх зэргээр зохицуулалт зарим улсад байдаг. Өөрөөр хэлбэл, анхнаасаа газрыг өмчлөх эрхгүй учир байшингийн ашиглалтын хугацаа хэр хугацаатай байх вэ, тэр хугацааны түрээсийн төлбөр төлдөг байх шаардлагатай. Энэ нь эргээд хязгаарлагдмал эрх нь өмчлөх эрх рүү дөхөж байгааг илтгэнэ.

Эдгээр санаа бодлоос харахад газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах, барьцаалах, бусдад шилжүүлэх, түрээслэх гэх мэт ойлголтын зохицуулалтыг сайжруулах, боловсронгуй болгох, үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэл, түүнийг зохицуулсан хууль тогтоомжийг нарийвчлан авч үзэх хэрэгтэй байгаа юм.

Гэхдээ асуудлыг туйлшруулан авч үзэж болохгүй. Уламжлал, улс орны онцлог, эдийн засаг хүн амын тоо зэргээс ангид авч үзэх юм бол аюултай үр дагавар бий болгож болно.

Дээр дурдагдсан ойлголтуудыг авч үзэхдээ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн “Монгол Улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдана” гэсэн хоёрдугаар зүйл “Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, улсын хил халдашгүй дархан байх” ойлголтод асуудлыг тулгуурлан тайлбарлавал Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тодорхойлсон хязгаарлалтыг буруутгах аргагүй.

Олон улсын харилцаанд ялангуяа их гүрнүүдийн практикаас үзэхэд бага буурай орнуудыг санхүү эдийн засгийн нөлөөллөөр колончлох, улмаар “иргэн”, “үндэсний” эрхийг хамгаалах, тэдгээрийн эд хөрөнгө, эрх чөлөөг хамгаалах нэрээр түрэмхийлэх, дарамт шахалт үзүүлэх явдал байсаар байгааг бид мартаж болохгүй.

Өмчлөх, эрхийн туйлын эрх чөлөө, гэрээ хэлэлцээрийн чөлөөт байдал, эдийн засгийн хямрал, хөрөнгө оруулалт гэх нэрийн дор газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийн хязгаарлалтыг өөрчлөх тухай санал, онол ярих буруу болоод нөгөө талаар газар, өмчлөх, эзэмших, ашиглахтай холбоотой хүний эрхийг хууль зүйн үндэслэлгүй хязгаарлах, хохироох асуудал байж болохгүй.

Ажиглалт, судалгаанаас нэрлэн дурдвал зохих, анхаарах, зарим зүйлийг

засруулах хэрэгтэй байгаа юм. Бас судлах, асуудал тавих зүйл олон бий.

Сүүлийн хориод жилд үндсэндээ Монгол Улсад “газрын дайн” явагдлаа гэвэл “поплист”-д тооцогдохгүй болов уу? Энэ нь:

- а) Хот суурин газарт
- б) Газар тариалангийн бүс нутагт
- в) Бусад суурин газарт гэх мэтээр ангилан судлаж хүний эрх, эрх чөлөөг хэрхэн хангаж байгаад үнэлэлт дүгнэлт хиймээр байгаа юм.

Бүр сүүлийн үеийн жишээч дурдъя.

- Газар хувьчлал, зүй зохистой явж чадаагүй, өдгөө ч энэ дутагдал үргэлжилсээр байна. Газар хувьчлалаар жирийн иргэн, олон түмэн зах зээлийн эргэлтэд орох байршил сайтай газар үндсэндээ олдсонгүй.
- Одоо бүр “цахим”, “ухаалаг” гэх нэрийн дор газар өмчлөх эрх олгож байгаа нь хүний эрхийг зөрчсөн, төр-олон түмний амьд холбоог үгүй болгох, туйлширал гэж хэлж болно.

Гэр хорооллын шинэ төлөвлөлт нэрийн дор газрыг дайчлан авч түүний үнэ, нөхөн төлбөр зэрэгт иргэн хүний эрх, эрх чөлөө зөрчигдөх боллоо. Үндсэндээ “нүүлгэн шилжүүлэлт” хийгдэх болжээ. Хот сууринд ч, орон нутагт ч эдийн засгийн эргэлтэд орох ашигтай байршил бүхий газрын нөөц дууссан байна.

Одоо шинэ төлөвлөлт, хуучин байшин барилгыг актлах, зарим байгууллагыг хувьчлах зэрэг арга хэлбэрийг ашиглан хөрөнгө мөнгөтэй хүмүүс “газар эзэмдэн” авах ажилд шуурхайлсан орох хандлага бий болжээ.

Энэ мэтчилэн эмнэлэг, сургууль, цэцэрлэгийг хувьд шилжүүлэх, замаар газар эзэмших, эзэмшил газраас таслан авч шилжүүлэх зэргийг судлах, таслан зогсоох шаардлагатай мэт санагдана.

Газрыг эзэмших, ашиглах хууль бус үйл ажиллагаанаас шалтгаалан илүү зардалүнэ өртөг үл хөдлөх хөрөнгөд шингэх замаар орон сууцны үнэ өндөр болдог. Энд орон сууцтай болох гэсэн жирийн иргэд хохирно. Нийслэлийн доторх нийтийн эдэлбэрийн газар иргэн чөлөөтэй зорчих боломжгүй болсон. Чөлөөтэй бүх газарт хаалт хийж, төлбөр авч хууль зүйн үндэслэл муутай “татвар хураамж” төлдөг болов. Эдгээр нь иргэний, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн үйл ажиллагаа мөн.

Хөдөө орон нутагт хөрөнгө мөнгөтэй хүмүүс газар, тариалангийн талбайг бүрэн эзэмшилдээ оруулсан, жирийн иргэн, малчид зэрэг хүмүүст оршин амьдрах, аж ахуйгаа хэвийн эрхлэх боломж улам бүр багасч, улмаар “феодалжсон” баячууд дур зоргоороо аашлах болов. Иргэд өөрсдийн эзэмшлийн талбайг дур мэдэн өргөж эрүүл газрыг нэмж хагалах, мал сүрэг, өмч хөрөнгөд дур мэдэн халдаж малыг хаших, төлбөр торгууль авах зэрэг ааш араншин гаргах болоод удаж байна.

Энэ бүхэнд хүний эрхийг хамгаалдаг байгууллагууд онцгой анхаарч, зөрчигдсөн эрхийг нь сэргээн тогтоож байх нь зүйтэй байна.

4. Товч санал. Газрын тухай хууль тогтоомжийн заалтуудыг ойлгомжтой болгох, зааг хязгаарыг нарийвчлан тодорхойлох шаардлага бийг үгүйсгэж болохгүй. Харин эдийн засгийн эргэлтөрүүлэх нэрийн дор Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, зарчмаас ухрах алхам хийхгүй байвал сайнсан.

Газрын тухай хуулийн өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх гэсэн гурван ойлголт байх шаардлагатай эсэхийг эргэж харах ёстой гэж үзнэ. Энд Иргэний хуулийн “эзэмшил” гэх Арван нэгдүгээр бүлгийн зарим зохицуулалтыг тодорхой болгох, газрын харилцааг зохицуулсан хуулиудыг нэгэн адил ойлгох суурь ойлголтуудыг тодруулах шаардлагатай.

Газрын хууль тогтоомжийг зөрчсөн тохиолдолд зөрчлийг хэрхэн арилгах асуудлыг авч үзэх ёстой. Зөвшөөрөлгүй барилга, газрын зориулалтыг өөрчилсөн, хороолол бий болгосон (зайсан) зэргийг хуулийн дагуу шийдвэрлэх. Энд “хөрөнгө оруулалтыг хүндэтгэх” гэдэг асуудал яригддаг. Иргэд хооронд ч барилга байгууламжийн доогуур нь ухаж “өмч бий болгох” эсхүл дээр нь давхар нэмж хөршийн эрхийг зөрчсөн тохиолдолд “хөрөнгө, өмч бий болгосон” гэж үзээд “өршөөх үү” эсхүл эрхийг сэргээж тогтоох уу гэдэг асуудал яригдах болжээ.

Миний бодоход зөрчигдсөн эрхийг сэргээж эрсдлийг гэм буруутай этгээдэд хариуцуулах нь зохистой мэт санагдана.

Уул уурхай, орд, хайгуулын талбай зэргээс уур уурхайн компани, иргэдийн эзэмшиж, ашиглаж буй “эдэлбэр газар”-ын ойлголтыг ялгаж зааглах, үнэн зөвөөр тодорхойлох түүнд төлбөл зохих төлбөр, хураамж ногдуулж байх шаардлагатай.

Эцэст нь хэлэхэд шүүх газартай холбоотой маргаан, хүний эрхийг зөрчсөнтэй холбоотой хэргийг хянан шийдвэрлэхдээ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, эрх зүйн зарчмын ойлголтыг хатуу баримтлаж байх шаардлагатай гэж үзнэ.

Анхаарал хандуулсанд баярлалаа.

ГАЗАР БА ГАЗАРТАЙ ХОЛБООТОЙ ХЯЗГААРЛАГДМАЛ ЭРХҮҮД

Н.Баярмаа

Тилбургийн Их сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн
докторантур

1. ӨМЧИЙН ЭРХИЙГ ГАГЦХҮҮ ХУУЛИАР БҮТЭЭХ ЗАРЧИМ БУЮУ NUMERUS CLAUSUS PRINCIPLE

Өмч (property)-ийг авч үзэх үндсэн хоёр хандлага байдаг. Эхнийх нь өмчийг тодорхойлох үзэл баримтлалын хандлага гэж байх бөгөөд энэ нь өмчийг ойлгох академик хандлага юм. Энэ хандлагыг сүүлд “өмчийг авч үзэх багц эрхийн онол” гэж нэрлэх болсон бөгөөд ийнхүү нэрлэхэд чухал нөлөө үзүүлж “багц эрх” хэмээх нэр томъёог анх хэрэглэсэн эрдэмтэн бол А.М. Honore юм. 1960 – аад оны үед Нобелийн шагналт Роберт Коэс анх санааг нь дэвшүүлсэн өмчийн эрхийг эдийн засгийн үүднээс тайлбарлах хандлагын эхлэл болсон “Нийгмийн зардлын асуудлууд” өгүүллийн суурь үзэл санаа өмчийг авч үзэх багц эрхийн онолоос үүдэлтэй гэж үздэг.^[1] Энэ онолын үүднээс өмчлөх эрх нь эзэмших эрх, ашиглах эрх, удирдах эрх, тухайн эд зүйлээс ашиг хүртэх эрх, хөрөнгөтэй байх эрх, үүргийн гүйцэтгэлийг хангах эрх, бусдад шилжүүлэх эрх, хохирол учруулах байдлаар ашиглахаас хамгаалагдах эрх, эрхээ хэрэгжүүлсний дүнд хариуцлага хүлээх чадвар зэрэг эрхийн багцаас бүрдэнэ гэж үздэг.^[2]

Өмчийг авч үзэх хоёр дахь хандлагыг хэрэгслийн хандлага гэх бөгөөд энэ онолын дагуу өмч гэдэг нь sovereignty буюу дархан эрх гэсэн ойлголттой давхцах, хариуцлага хүлээлгэх эрхээр биш харин зөвшөөрөл олгох бүрэн эрхээр хамгаалагдан хэрэгжих ойлголт юм.^[3] Тодруулбал, өмч гэдэг нь эдийн засагчдын ойлгодгоор аливаа баялгийг хянах талаар хүмүүсийн эдлэх бүрэн эрхийг хамгаалсан олон төрлийн дүрэм журмын тогтолцоо, институц юм. Тухайлбал нийтлэг эрх зүйн хүрээнд өмчийн талаарх бүрэн эрхийг өмчийн дүрэм журам (property rules), хариуцлагын дүрэм журам (liability rules), салшгүй эрхийн дүрэм журам (inalienability rules) гэсэн дүрэм журмын үндсэн төрлүүдээр хамгаалж байдаг. Өмчийн харилцааг зохицуулсан эдгээр бүлэг дүрэм журам нь өмчийн эрх нэгээс нөгөөд шилжих, эс шилжих, түүнчлэн зөвшөөрлөөр шилжих эрх зүйн үндсийг тогтоож улмаар өмчийн ашиг сонирхлуудыг өөр хооронд нь ялган зааглах гол үндэслэл болдог. Товчхондоо хэрэгслийн хандлага нь

¹ Aileen McHarg, Barry Barton, Adrian Bradbrook and Lee Gordon, Property and the Law in Energy and Natural Resources, 2010, Oxford university press, P 24

² A.M. Honore, ‘Ownership in Oxford Essays in Jurisprudence (A. G. Guest, ed, 1961) 107 at 113

³ Aileen McHarg, Barry Barton, Adrian Bradbrook and Lee Gordon, Supra note 1. at 32

өмчлөлийн харилцаанд орохын тулд гагцхүү өмчлөгчийн зөвшөөрөлд суурилсан байх зарчимд суурилсан олон дүрэм журмыг бий болгож буй хэрэгсэл нь өөрөө өмч юм гэж тайлбарлаж байна.

Эзэмшил төвтэй онолоор өмчийн эрх зүйг тайлбарлахыг зорьдог хандлага нь мөн хэрэгслийн хандлагын нэгэн хэсэг байдаг бол өмчийг харилцааны үнэ цэнэтэй хэрэгсэл гэх үзэл нь нийтэд түгсэн өмчийн эрхийн онол болох Өмчийн эрхийг гагцхүү хуулиар бүтээх зарчим буюу Numerus clausus principle-ийн талаарх Мэрилл болон Смит нарын онолын суурь болсон юм.^[4]

Аливаа ашиг сонирхлыг зөрчсөн гэх үндэслэлээр шаардлага гаргах өргөн хүрээний боломжтой нийтлэг ба иргэнлэг^[5] эрх зүйн тогтолцооны аль алинд шинэ төрлийн өмчийн эрх (property interest)-ийг бий болгох тал дээр төдийлөн таатай ханддаггүй. Бараг л бүх эрх зүйн системд тухайн орны хуулиар тогтоосноос илүү өөр төрлийн өмчийн эрхийн хэлбэр бий болгохгүй байх тал дээр харьцангуй хатуу байр суурьтай байдаг. Өмчийн эрхийн энэхүү онцлог шинжийг өмчийн эрхийг гагцхүү хуулиар бүтээх зарчим буюу “Numerus clausus principle” гэнэ.

Энэхүү зарчим нь үндсэн хоёр аспекттай: Нэгдүгээрт, талуудын үүсгэж болох өмчийн эрхийн төрлийн тоо хязгаарлагдмал байна. Хоёрдугаарт, өмчийн эрхийн төрөл тус бүрийн агуулгыг талууд өөрчлөн тогтоох боломжгүй байна. Энэ нь талууд өмчийн эрхийн агуулгыг чөлөөтэй өөрчлөн тогтоохыг зөвшөөрөхгүй харин энэ эрхийн агуулгыг гагцхүү хуульд заасан тэр байдлаар л хэрэглэнэ гэсэн үг юм.

Numerous Clausus зарчим нь нийтлэг ба иргэнлэг эрх зүйн системийн аль алинд байгаа талаар судлаачид дурддаг хэдий ч энэ нь өөр хоорондоо нийлээд ялгаатай. 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 үздэг.^[6] Түүнчлэн энэ зарчим иргэнлэг эрх зүйд тухайн улс орны Иргэний хуульд тодорхой, ойлгомжтой туссан байдаг бол нийтлэг эрх зүйн орнуудын хувьд шүүх засаглалын тогтоосон уян хатан хэм хэмжээгээр илрэн гарах бөгөөд тусгайлан хаа нэгтээ дурдагдаагүй байна.^[7] Монгол Улсын Иргэний хуулийн 103 дугаар зүйлд Өмчлөгчийн эрхийг гагцхүү хуулиар хязгаарлана хэмээн заасан нь өмчлөх эрхийг хязгаарлах өмчийн эрхийн тогтсон хэлбэрүүдээс өөр хэлбэрийг талууд тохиролцон бий болгох боломжгүй болохыг тодорхой илэрхийлсэн явдал юм.

Иргэнлэг эрх зүй ба нийтлэг эрх зүйн тогтолцооны дээрх зарчмын гуравдахь гол ялгааг энэхүү зарчмын дагуу тогтсон өмчийн эрхийн хэлбэрийн жагсаалтын хэмжээ буюу эрхийн хэлбэрийн тоо нь харилцан адилгүй байдаг явдал гэж

⁴ T.W. Merrill and H. E. Smith, optimal Standardization in the Law of Property: The Numerus Clausus Principle’ (2000-2001) 110, Yale LJ 1.

⁵ Судлаач Ж.Оюунтунгалаг тус нэр томъёог Харьцуулсан Иргэний эрх зүй номондоо хэрэглэсэн байна.

⁶ 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

⁷ Anna di Robilant, Property and Deliberation. Numerus clausus principle, new property forms and new property values. 2010, at 98-104, Harvard Law Journal

үздэг. Иргэнлэг эрх зүйн системтэй орнуудын хувьд энэ жагсаалт маш богино Ромын эрх зүйгээс улбаатай 10 хүрэхгүй төрөл байдаг. Ийм эрхүүдэд өмчлөх эрх, дундын өмчийн эрх, цөөн тооны *"iura in re aliena"*^[8] эрх буюу эд хөрөнгийн хязгаарлагдмал эрхүүд (lesser real right)-ийг хамааруулна. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх гэдэгт *emphyteutes*^[9] (урт хугацааны түрээсийн эрх), *superficies* (бусдын газар дээрх барилгыг өмчлөх эрх), *"usurfruct"* (бусдын эд юмсаас ашиг бий болгох зорилгоор өмчлөгчийн нэгэн адил ашиглах эрх), *"use"* (узурфрукттэй төсөөтэй боловч ялгаатай тал нь эрх эзэмшигч гагцхүү өөрийн хэрэгцээний хэмжээгээр эд юмсын үр шимийг хүртэх эрхтэй), *"habitation"* (орон байранд амьдрах эрх), *"real servitudes"* гэсэн эрхүүдийг ойлгодог байна.^[10] Ийнхүү аль хэдийн хүлээн зөвшөөрөгдсөн өмчийн эрхүүд нь харьцангуй тогтмол шинжтэй бөгөөд энэ төрлүүд дээр нэмж шинэ төрөл бий болгоход үнэхээр бэрхшээлтэй байдаг. Иргэнлэг эрх зүйн орнуудын хувьд шүүх шинэ төрлийн өмчийн эрхийг нэмэхгүй, харин маш цөөн тохиолдолд хууль тогтоомжоор шинэ төрөл бий болгох боломжтой.

Харин АНУ-ын хувьд өмчийн эрхийн цэс харьцангуй баялаг. Энэхүү цэсэнд үл хөдлөх эд хөрөнгийн эзэмшлийн үндсэн дөрвөн төрөл болох туйлын фий симпл эрх (fee simple absolute), дуусгавар болох нөхцөлтэй фий симпл эрх (defeasible fee simple), насан туршид өмчлөх эрх (life estate), түрээсийн эрх, таван төрлийн давхацмал буюу дундын ашиг сонирхол болох дундын өмчийн эрх (tenancy in common), хамтын өмчийн эрх (joint tenancy), гэрлэгсдийн өмчийн эрх (marital property), итгэмжлэн өмчлөх эрх (trusts), нийтийн орон сууцны өмчийн эрх (condominium), хоршооллын өмчийн эрх (cooperatives), улирлын чанартай өмчлөх эрх (time shares), эзэмшлийн бус ашиг сонирхлын дөрвөн үндсэн хэлбэр болох ийзмент (easements), үр ашиг хүртэх эрх (profits), үл хөдлөх хөрөнгийн ковенанц (real covenants), ижил тэнцүү сервитут (equitable servitudes) гэсэн төрлүүд багтаж байдаг.^[11] Иргэнлэг эрх зүйн системтэй орнуудтай харьцуулбал өмчийн эрхийн энэхүү баялаг төрлүүд харьцангуй хөдөлгөөнтэй байсан бөгөөд цаашид ч энэ хэвээрээ өөрчлөгдсөөр байх болно гэж судлаачид үздэг байна.

Харвардын Их Сургуулийн судлаач, эрдэмтэн Анна ди Робилант *"Property and Deliberation. The Numerus Clausus Principle, New Property Forms and New Property Values"* гэсэн бүтээлдээ иргэнлэг эрх зүйн тогтолцооны өмчийн эрхийг гагцхүү хуулиар бүтээх зарчим буюу *"Numerus clausus principle"* нь харагдаж байгаа шигээ хувирч өөрчлөгдөшгүй хатуу зарчим биш бөгөөд түүхэн тодорхой тохиолдлуудад хэд хэдэн удаа хатуу, хаалттай байх шинжээ алдаж байсныг нотолсон байна. Тэрээр "Ромын эрх зүйгээс улбаатай, тухайн үед л томьёологдсон байсан өмчийн эрхийн цөөн хэдэн хэлбэрүүд огт өөрчлөгдлөхгүйгээр эх газрын системтэй орнууд хэрэглэсээр яваа нь хөдлөшгүй үнэн зүйл биш юм. Numerous clausus-ийн зарчим 12-14 дүгээр зууны хооронд өмчийн эрхийн үзэл баримтлалыг шинэчлэн өмчлөх эрхийн элементүүдийг салгахыг оролдсон

⁸ Ромын эрх зүйгээс улбаатай өмчлөх эрхийн хязгаарлагдмал эрхүүд. Сервитут, узурфрукт гэх мэт <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100027311> дэлгэрүүлэн үзнэ үү

⁹ Зохиогчийн тайлбар: энэ нь манай бусдын газар дээр барилга байгууламж барих эрхийн сонгодог хэлбэр байх бүрэн боломжтой.

¹⁰ Anna di Robilant, Property and Deliberation. Numerus clausus principle, new property forms and new property values. 2010, at 98-104, Harvard Law Journal

¹¹ Merrill & Smith, Optimal Standardization in the Law of Property: Numerus clausus principle, 110 Yale L.J. 1 (2000-2001) p12-17

өөрчлөлт болох *Dominium divisum*^[12] өмчийн эрхийн шинэ хэлбэрийн үүслийн үед хоёр зууны турш алдагдсан гэж үздэг. Гэвч энэ эрхийн төрлийг 15 дугаар зууны үед хассанаар *numerous calusus* зарчим дахин сэргэсэн” гэж тайлбарласан байна.

Түүний үргэлжлүүлэн тайлбарласнаар энэ зарчмыг зөрчиж шинэ хэлбэр байж болохыг хүлээн зөвшөөрсөн цөөнгүй шүүхийн шийдвэрүүдийг Францын болон бусад улс орны шүүхээс гаргаж байсныг түүнчлэн Франц, Голланд зэрэг улсууд *emphyetuses* хэмээх өмчийн хязгаарлагдмал эрхийг хууль тогтоомжоосоо хасах, буцаан суулгах арга хэмжээ авч байсныг, мөн Франц, Герман зэрэг орнууд тухайн үеийн нийгмийн онцлог нөхцөл байдлаас шалтгаалан орон сууцны дундын өмчийн эрхийн шинэ хэлбэр болох *Anwartschaftsrechte* буюу “авах эрх” (acquisition right)-ийг шинээр бий болгон хуульд суулгаж байсныг дурдсан нь сонирхол татаж байгаа юм.

2. SOLO CEDIT ЗАРЧМААС ГАЖИХ ӨМЧИЙН ЭРХИЙН ТӨРӨЛ

Энэ төрлийн өмчийн хязгаарлагдмал эрх нь азийн орнуудаас Япон, Солонгос, Тайланд зэрэг улсын Иргэний хуульд туссан байдгийн зэрэгцээ Европын эрх зүйн системд түгээмэл зохицуулагдсан эрх юм. Эх газрын эрх зүйн системд бүхэлд нь үйлчилдэг газрын бүрдэл хэсэг нь түүний салшгүй хэсэг гэж тооцогдох *Superficies solo cedit* зарчмаас гажих дараах хоёр тохиолдол бий. Үүнд:

1. Европын ихэнх оронд “барилгын түрээс” буюу building lease гэж нэрлэгддэг өмчийн хязгаарлагдмал эрх байдаг. Энэ нь газрын дээр буюу доор байгаа барилга, байгууламжийг газар өмчлөгчөөс тусдаа өмчлөх боломжийг эзэмшигчдээ олгож байдаг өмчийн хязгаарлагдмал эрх юм.

Европын холбооны орнуудад хийсэн судалгаанаас үзвэл хязгаарлагдмал эрхийн энэ төрлийн дор улс орон бүр агуулга нь төсөөтэй боловч ялгаатай нэр бүхий эрхүүдийг ойлгож байна. Тухайлбал Польшд урт хугацаат узурфрукт (perpetual usufruct)^[13], Шотланд болон Нидерландад урт хугацааны түрээс (leasehold, long lease)^[14], Германд *in rem* барилгын түрээс (building lease)^[15] гэх мэтээр нэрлэдэг байна. Ийм агуулга бүхий хязгаарлагдмал эрх нь Ромын эрх зүйд анх үүсэхдээ нэг этгээдийн газар дээр барьсан байшин нөгөө этгээдийн газарлуу ялимгүй илүү гарсан тохиолдолд solo cedit зарчим үйлчлэхгүй байж тэрхүү илүү гарсан хэсэгт байшингийн үндсэн хэсгийг өмчлөгч өмчлөх эрхтэй байхыг зөвшөөрөх зорилготой байсан бөгөөд Ромын эрх зүйд энэ эрхийг superficies гэж нэрлэж байв. Superficies эрхээс гаралтай дээр дурдсан эрхүүд нь бусдын газрын дээр буюу доор баригдсан барилгыг аливаа хязгаарлалтгүйгээр бусдад шилжүүлж, өв залгамжлуулж, барьцаалж, түүнчлэн газрын бүртгэлд бүртгүүлэх боломжтой 20-99 жилийн хугацаагаар олгогддог эрх юм. Олон улс орны хувьд энэ эрхийг

¹² *Dominium divisum* гэдэг нь өмчлөх эрхийн элементүүдийг *dominium directum* буюу түрээсийн төлбөр эсхүл хувийн үйлчилгээ шаардах эрх бүхий нэг этгээд *dominium utile* буюу эд юмсыг ашиглах эрх, бусдад шилжүүлэх эрх зэрэг олон эрхийн багцыг түрээс төлөх, үйлчилгээ үзүүлэх үүргийн хамт эзэмшдэг нөгөө этгээдийн хооронд салган хуваарилахыг зөвшөөрсөн өмчийн эрхийн шинэ төрөл

¹³ 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, at 21

¹⁴ Мөн тэнд

¹⁵ Christian Hertel, Hartmut Wicke, Real property law and procedure in the European union, National report, Germany, энэ эрхийн хүрээнд emphyteose – bail a construction/Erbbaurecht гэсэн эрхүүдийг ойлгодог байна.

нийтийн эзэмшлийн газрыг болон ашгийн бус байгууллагаас нийгмийн сайн сайхны зорилгоор үнэ хямдтай барилга бариулах зориулалтаар бусдад газар эзэмшүүлэхдээ хэрэглэдэг эрх байна.^[16]

Мөн Солонгосын Иргэний хуулийн 279 дүгээр зүйлд “Бусдын газар дээр баригдсан барилга болон байгууламжийг өмчлөх зорилгоор газрыг *in rem* байдлаар ашиглах эрхийг superficies эрх гэнэ гэж тодорхойлжээ.^[17] Энэхүү эрх нь удаан хугацаанд үргэлжлэх шинжтэй учир газар өмчлөгчид энэ эрхийн дагуу өмчлөх эрхээ хязгаарлуулах тал дээр таагүй ханддаг. Солонгосын хувьд энэ эрхийг 15 жилээс багагүй, хэрэв эрх нь байшин барилгад үйлчилж байгаа бол 30 жилээс доошгүй хугацаатай байхаар хуульчилсан байна.^[18] Мөн тус улсын хуулийн дагуу өмнө нь нэг өмчлөгчтэй байсан байшин болон газар тус тусдаа өмчлөгчид шилжиж очсон бол хуулийн дагуу superficies эрх үүсэх талаар заажээ.

2. *Solo cedit* зарчмаас гажих дараагийн хууль зүйн боломж нь нийтийн зориулалттай орон сууцны барилгын өмчлөх эрх буюу apartment ownership эрх юм. Ихэнх тохиолдолд орон сууцны хорооллын дор байгаа газар болон орон сууцны нийтийн өмчлөлийн хэсэг нь дундын өмчид тооцогддог.

Европын орнуудын үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүйн асуудлаар хийсэн судалгаанаас үзвэл энэ төрлийн өмчийн эрхийн дөрвөн үндсэн загвар^[19] байгааг анзаарч болно. Үүнд:

- Нидерландын загвар — газар болон барилга бүхэлдээ хамтран өмчлөх дундын өмчид тооцогдох ба өмчлөгч тус бүр өөрсдийн сууцыг ашиглах онцгой эрх эдлэдэг. Энэхүү ашиглах эрх нь өмчийн эрх буюу *in rem* эрх юм.
- Шотландын загвар — сууц өмчлөл газар өмчлөлөөс салангид байна. Өмчлөгч тус бүр өөр өөрийн сууцаа өмчлөхийн зэрэгцээ барилгын нийтийн хэсэгт өөрийн өмчлөлийн тодорхой хувьтай байна. Газар бүх өмчлөгчдийн хамтран өмчлөх дундын өмчид тооцогдоно. Хэрэв барилга галд шатах болон бусад байдлаар устаж үгүй болсон бол газрын үнийг бүх өмчлөгчид тэнцүү хувааж авах эрхтэй.
- Скандинавианы орнуудад байх дараагийн загвар нь нийтийн зориулалттай орон сууцны барилгын өмчийн эрхэд компанийн эрх зүй үйлчлэх зарчимтай. Сууцны компани (housing company) нь энгийн хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани (Финлянд) эсхүл өмчлөгчдөөс бүрдсэн хамтын этгээд (Швед) байх бөгөөд газрыг барилгын хамт өмчилнө. Сууц өмчлөгчид нь тогтоосон сууцыг ашиглах онцгой эрх олгосон хувь эзэмшигч этгээдүүд байна. Гэвч энэ эрхийг нь *in rem* эрх гэж үздэггүй. Энэхүү эзэмшиж буй хувиа хөдлөх хөрөнгийг захиран зарцуулдгийн нэгэн адил шилжүүлэх боломжтой (Финлянд).

¹⁶ Supra note 13

¹⁷ Korea civil code, <http://www.moleg.go.kr/english/korLawEng> сүүлд нэвтэрсэн 2015 оны 04 сарын 01

¹⁸ Korean legislation research institute, Introduction to Korean law, 2012, Springer press, p. 131

¹⁹ Supra note 13, p 20

- Дараагийн загвар нь Белги, Франц, Герман, нийтлэг эрх зүйн тогтолцоотой улс болох Англи (2002) -д тархсан хамгийн түгээмэл загвар бөгөөд энэ загварын дагуу газар болон хана дээвэр зэрэг барилгын үндсэн хэсгийг “үл хуваагдах” зарчмаар дундаа өмчлөх, сууцыг дангаар өмчлөх загвар юм.

Сууц өмчлөгчдийн хувьд өөрсдийн сууцыг бусад өмчлөгчдөөс хамааралгүйгээр өөрийн хүсэл зоригийн дагуу чөлөөтэй захиран зарцуулах боломжтойн зэрэгцээ бүх өмчлөгчид хүлээн зөвшөөрөх бол бусад этгээдэд газраа хязгаартай ашиглуулах, тэр ч байтугай барьцаалах боломжтой гэж үздэг.

Судалгааны ажлын үндсэн асуултад хариулт өгөхийн тулд numerous clausus-ийн зарчим болон Ромын эрх зүйгээс үүдэлтэй салшгүй эрх бүрийн талаар нэг бүрчлэн нуршилгүйгээр манай улсын өмчийн эрх зүйн зарим тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхэд дөхөм болох үүднээс иргэнлэг эрх зүйн орнуудын Иргэний хуульд тусгагдсан онцлог төрлийн хязгаарлагдмал өмчийн эрх болох superficies буюу бусдын газар дээрх барилгыг өмчлөх эрх, нийтийн зориулалттай орон сууцны өмчлөх эрх буюу apartment ownership – ийн талаар дэлгэрүүлэн авч үзлээ.

Тус судалгааны ажлын хүрээнд numerus clausus зарчмын талаар ийнхүү авч үзсэн шалтгаан нь Монгол Улсын Иргэний хуульд тухайлан зохицуулсан өмчийн эрхийн хэлбэрүүд өнөөдрийн практик шаардлагыг хангаж чадаж буй эсэх, хэрэв хангахгүй байна гэвэл түүний шалтгаан нь чухам юу болох, магадгүй хувийн өмчтэй байхыг хүлээн зөвшөөрөөд төдийлөн удаан хугацаа өнгөрөөгүй байгаа манай улсын хувьд эртний уламжлалтай өмчийн эрхийн төрлүүдийг хуульчилсан ч тэдгээрийн мөн чанар, утга агуулгыг сайтар ойлгохгүй, хуулиа хэрэглэж чадахгүй байгаад асуудал байна уу гэдгийг ялгаж салгахыг зорьлоо.

3. МОНГОЛ УЛСЫН ИРГЭНИЙ ХУУЛЬ ДАХЬ SOLO CEDIT ЗАРЧИМ

Монгол Улсын Иргэний хуулийн 84.3 дахь хэсэгт заасны дагуу Газар түүнээс салгамагц зориулалтын дагуу ашиглаж болох бүхий л эд юмс үл хөдлөх эд хөрөнгөд хамаарна. Түүнчлэн зарим үл хөдлөх хөрөнгөд үүссэн бусад эрхийг эрх зүйн хувьд үл хөдлөх хөрөнгөтэй эн тэнцүү хэмээн авч үзэх тохиолдол бий бөгөөд эдгээрийг үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэлд тусгайлан тэмдэглэнэ.

Монгол Улсын Иргэний хуулийн 85.2 дахь хэсэгт “Түр зуурын хэрэгцээ хангах зорилгоор бус байнгын зориулалттай газартай салшгүй бэхлэгдсэн байшин, барилга, байгууламж болон бусад зүйл нь газрын үндсэн бүрдэл хэсэг байна.” гэж заасан нь судлаачдын дунд багагүй маргаан дэгдээдэг. Өөрөөр хэлбэл газар болон түүн дээр баригдсан барилга байгууламжийн хувьд нэг л өмчлөгч байх зарчимтай манай улсын хувьд газрын бүртгэл болон байшин, барилгын өмчлөх эрхийг тусд нь бүртгэдэг нь зөрчил үүсгэх болсон.

Өмнө хэсэгт дурдсанчлан үл хөдлөх эд хөрөнгө нь газрын бүрдэл хэсэг байх зарчим нь **“solo cedit”** буюу хөрсөнд бэхлэгдсэн зүйл хөрсөнд харьяалагдана

гэсэн максим^[20]-аас үүдэлтэй. Монгол Улс энэхүү максимыг Иргэний хуулийн 85.2 дахь хэсэгт “байнгын зориулалттай, газартай салшгүй бэхлэгдсэн байшин, барилга бусад зүйлс нь газрын үндсэн бүрдэл хэсэг байна” гэж томъёолсноороо хуульчлан баталгаажуулсан.

Гэтэл энэ зохицуулалт нь газрын өмчлөх эрхийн үндсэн дүрмийг тогтоосон Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6.2 дахь хэсэгт заасан “Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой усны нөөц, ан амьтан төрийн өмч байна” мөн Үндсэн хуулийн 6.3 дахь хэсгийн “Бэлчээр, нийтийн эдэлбэрийн ба тусгай хэрэгцээнийхээс бусад газрыг зөвхөн Монгол Улсын иргэн өмчилнө. Энэ нь газрын хэвлийг өмчлөхөд хамаарахгүй.” гэсэн заалтуудтай зөрчилдөж байгаа мэт харагддаг. Гэвч энэ нь нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр өмчлөх эрхийг хязгаарлах боломжтой байх үзэл санааны үүднээс тайлбарлан зөрчил үүсгээгүй гэж үзэх боломжтой.

Түүнчлэн хуулийн зүйл, заалтын томъёоллыг бий болгоход зайлшгүй баримталбал зохих нэгэн бичигдээгүй “дүрэм”-ийн дагуу төсөл боловсруулагч аливаа зохицуулалтын эхэн хэсэгт үндсэн дүрмийг тогтоон, түүнээс хойших хэсгүүдэд үндсэн дүрмээс гажих тусгай тохиолдлуудыг дурддаг. Энэ үүднээс хөрсөнд бэхлэгдсэн зүйл хөрсөндөө үлдэх үндсэн зарчмыг Иргэний хуульд суулгахдаа тус дүрмээс гажсан онцгой зохицуулалтын дараа хоёрдугаарт тусгаж өгсөн нь төдийлөн зөв алхам байсангүй. Өөрөөр хэлбэл Иргэний хуулиар үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгчийн өмчлөх эрхийн хүрээг тогтоохдоо 85.1 дэх хэсэг буюу “Устгах буюу зориулалтыг нь алдагдуулахгүйгээр салгаж үл болох бүрдэл хэсэг нь **хуульд заасан тохиолдолд** иргэний эрх зүйн харилцааны бие даасан объект болно.” гэсэн нь *superficies solo cedit* зарчим бүхий 85.2 дахь хэсгээс гажсан онцгой тохиолдол хэмээн тайлбарлах нь зүйд нийцнэ.

Салбарын хуулиудад газар хэмээх үндсэн ойлголтод багтаж явдаг салшгүй бүрдэл хэсгүүдийн өмчлөх эрхийг хэрхэн томъёолсныг авч үзвэл: Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлд нийцүүлэн Ойн тухай хуулийн 4.1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн зургадугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэгт заасны дагуу ойн нөөц нь төрийн өмч мөн бөгөөд гагцхүү ард түмний мэдэлд байна” гэж Усны тухай хуулийн 4.1, 4.2 дахь хэсэгт “Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дэх усны нөөц нь стратегийн үнэт баялаг мөн. Усны сан бүхий газрыг төрийн байгууллагын зохицуулалттайгаар нийтээр ашиглана.” Газрын хэвлийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд “Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар газрын хэвлий нь төрийн өмч, өөрөөр хэлбэл бүх ард түмний хөрөнгө мөн. Газрын хэвлийг зөвхөн ашиглуулахаар олгоно. Газрын хэвлийг төр өмчлөх эрхийг аливаа хэлбэрээр зөрчихийг хориглоно” гэх мэтээр салбарын хуулиудад Үндсэн хуулийн ерөнхий дүрмийн дагуу зохицуулалтуудыг суулгаж өгсөн байна. Өөрөөр хэлбэл эдгээр бүрдэл хэсгүүд нь гагцхүү төрийн өмчлөлд байна гэдгийг аливаа хоёрдмол утгагүйгээр Үндсэн хуульд заасан тул энэ асуудлаар **хуульд өөрөөр заах** боломжгүй байжээ.

Харин газрын өөр нэгэн үндсэн бүрдэл хэсэг болох барилга байшингийн хувьд гол маргаан, онол практикийн зөрчил үүснэ. Энэ асуудлаар иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүгч, судлаач Ж.Оюунтунгалаг:

²⁰ Ж.Оюунтунгалаг, Үл хөдлөх эд хөрөнгөд хамаарах газрын эрх, 2012, Нийтийн болон хувийн өмчийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал сэтгүүл, 78 дах тал.

“Барилга, байшин нь газраас тусдаа бүртгэлтэй байх тухай материаллаг хуулийн өөр заалт байхгүй байтал Эд хөрөнгө, өмчлөх эрх, түүнтэй холбоотой бусад эрхийн бүртгэлийн тухай хуулийн заалтуудаар газраас тусад нь барилга байшинг бүртгүүлэх боломжийг олгосон байна.”^[21]

гэсэн нь Иргэний хуулийн 85.1, 85.2, эдгээрээс улбаалсан газрын эрхийн бүртгэл асуудлаар үүсээд буй онол практикийн маргаанд өгсөн тун оновчтой хариулт болсон юм.

Дээрхээс дүгнэлт хийж үзвэл Монгол Улс ийнхүү **хуульд тусгайлан заасан бол**, тэр нь **Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлтэй нийцэж байгаа бол газрыг түүний үндсэн бүрдэл хэсгээс тусад нь өмчлүүлж болох бүрэн боломжтой** эрх зүйн зохицуулалттай улс болох нь маргаангүй юм. Ийнхүү тайлбарлах нь ч Үл хөдлөх эд хөрөнгө гэдэг нь газар, түүнээс салгамагц зориулалтын дагуу ашиглаж болох эд юмс байна гэсэн Иргэний хуулийн 84.3 дахь хэсэгтэй бүрэн нийцэх юм

Нэгэнт үндсэн бүрдэл хэсгүүд тус тусдаа өмчлөгдөж болох бол одоо энэ асуудлыг бүртгэлд хэрхэн тусгах вэ, барилга байшин өмчлөгч болоод газар өмчлөгчийн хооронд үүсэх харилцааг хэрхэн зохицуулах вэ гэсэн дараагийн асуудлууд ургаж гарах юм.

4. МОНГОЛ УЛСЫН ИРГЭНИЙ ХУУЛЬ ДАХЬ ӨМЧИЙН ЭРХИЙН ТӨРӨЛ, ГАЗРЫН ХЯЗГААРЛАГДМАЛ ЭРХҮҮД

Тус тусдаа өмчлөгч бүхий газар ба үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийг хэрхэн хөтлөх тухай асуудал нь онолын хувьд төдийлөн ач холбогдолтой бус, материаллаг хуулиар асуудлыг нэг мөр зохицуулсны эцэст процессын зөв журмыг хэвшүүлэн тогтоох, бусад улс орны тэргүүн туршлагыг нэвтрүүлэх замаар шийдвэрлэх боломжтой гэж үзээд үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгчдийн хоорондын харилцааг зохицуулах тодруулбал, газар өмчлөгч болон түүний дээр болон доор орших барилга байгууламжийн өмчлөгч өөр өөр этгээд байгаа тохиолдолд **solo cedit** зарчим хэрхэн үйлчлэх, энэ дүрмээс гажих боломж бий эсэхийг түлхүү авч үзэхийг зорьж байгаа билээ.

Үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгчдийн харилцааг зохицуулах суурь эх сурвалж нь хууль тогтоомж, тухайн хууль тогтоомжийн хүрээнд талуудын хоорондын давтагдашгүй харилцааг зохицуулах хэрэгсэл нь 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 үүргийн хэлцэл, өмчийн хэлцэл гэж ангилна. Илтгэлийн эхний хэсэгт авч үзсэн **Numerus clausus** зарчмын дагуу шинэ хэлбэрийг талууд зохиох, бүтээх буюу хуульд заасан хязгаарлагдмал эрхээс бусад хэлбэрийг талууд тохиролцон бий болгох боломжгүй өмчийн эрхийн төрлийг хуулиар зөвшөөрсний дагуу үүсгэж

²¹ Ж.Оюунтунгалаг, Үл хөдлөх эд хөрөнгөд хамаарах газрын эрх, 2012, Нийтийн болон хувийн өмчийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал сэтгүүл, 81 дэх тал.

буй хэлцлийг өмчийн хэлцэл гэх бол гэрээний аливаа шинэ хэлбэрийг гэрээт чөлөөт байдлын зарчмын дагуу чөлөөтэй зохиож эд хөрөнгийг шилжүүлэх болон бусад эрх үүрэг үүсгэж буй хэлцлийг үүргийн хэлцэл гэж ойлгоно. Эд юмсын эрх зүйн харилцаанд аливаа тохиролцоо нь зөвхөн хуулиар зөвшөөрөгдсөн агуулгатай байх ёстой. Өөрөөр хэлбэл эд юмсын эрх зүйн харилцаанд зөвхөн хуулинд тусгасан хэлбэрүүд л зөвшөөрөгдөнө. Монгол Улсын Иргэний хуулийн 103 дугаар зүйлд “Өмчлөгчийн эрхийг гагцхүү хуульд заасан үндэслэлээр хязгаарлана” гэж заасан нь **Numerus clausus** зарчмын тод илрэл юм.

Тэгвэл Монгол Улсын Иргэний хуульд үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгчдийн нэг нь нөгөөгийн өмчийг эзэмших, ашиглах боломж олгосон өмчийн хязгаарлагдмал эрхийн цэсийг дараах байдлаар тогтоосон байна.Үүнд:

1. Бусдын газар дээр барилга байгууламж барих эрх – Өмчийн эрх/хэлцэл
2. Үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгчийн эрхийг хязгаарлах эрх буюу сервитут – Өмчийн эрх/хэлцэл
3. Бусдын эд хөрөнгийг хязгаартай эзэмших, ашиглах эрх буюу узурфрукт – Өмчийн эрх/хэлцэл

Харин дээрхээс гадна өмчлөгчид үл хөдлөх эд хөрөнгөө эзэмших, ашиглах эрхээ шилжүүлэхдээ үүргийн эрх зүйн хэлцлүүдийг ашиглах боломжтой бөгөөд энэ нь Иргэний хуульд эд хөрөнгө хөлслөх гэрээ, түрээсийн гэрээ зэрэг хэлбэрээр зохицуулагдсан байдаг. Үүргийн эрх зүйн энэхүү хэлцлүүдийг хязгаарлагдмал эрх гэж үзэхгүй.

Эд юмсын бүрэн эрх болох өмчлөх эрхээс гадна эд юмсын хязгаарлагдмал эрхийн талаар Иргэний хуулийн 87.2 дахь хэсэгт “Илүү өргөн хүрээтэй эрхээс уламжлагдсан, тухайн эрхээр хязгаарлагдсан эрхийг хязгаарлагдмал эрх гэнэ” гэж тодорхойлсон байна. Өмчлөгч нь эд хөрөнгийнхөө өмчлөх өөрийн бүрэн эрхийн тодорхой хэсгийг өөр этгээдэд шилжүүлж болно.

Эрхээ хэрэгжүүлэх зорилгоор бусдын өмчлөх эрхийг хязгаарлах эрх буюу хязгаарлагдмал эрхийн нэг төрөл нь барьцааны эрх мөн боловч энэ илтгэлийн хүрээнд харилцан нөлөөлөл бүхий үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгчдийн харилцааг хөндөж, энэ төрлийн харилцааг зохицуулах хууль зүйн арга хэрэгслийн тухай авч үзэхийг зорьж буй тул ипотека буюу үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны эрхийн асуудал нь хэдий сонирхолтой ч энэ удаагийн судалгааны ажлын судлах зүйлд хамаарахгүй.

• Монгол Улсын Иргэний хууль дахь Бусдын газар дээр барилга байгууламж барих эрх

Барилга байгууламж барих эрхийн хэлцэл болон үүргийн хэлцлийн хоорондын ялгаа заагийг үл хөдлөх эд хөрөнгийн хувьд ойлгомжтой тайлбарлахын тулд дараах жишээг^[22] авъя.

А нь Улаанбаатар хотод Туул голын ойролцоо нэгэн сайхан газрын өмчлөгч. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлд ч гэсэн өмчлөгчийн хувьд бүртгүүлсэн.

²² GTZ, Монгол улсын шинэ иргэний эрх зүй, 2003 он, 67-85 дугаар тал

Тэр газраа тэрээр харин ашигладаггүй. Түүний найз өөртөө байшин барих зорилгоор газар хайж байгаа тул найз А-аасаа газар дээр нь байшин барьж болох эсэхийг асуухад А нь зөвшөөрчээ.

Энэхүү харилцааг талууд ямар гэрээ байгуулж хууль зүйн хувьд баталгаажуулах боломжтой вэ?

Нэгдүгээр шийдэл: Үүргийн эрх зүйн гэрээ байгуулах (түрээсийн, эсхүл эд хөрөнгө хөлслөх гэрээ)

А нь Б-тэй газар дээр нь байшин барьж болно гэж Б-д зөвшөөрсөн утгатай гэрээ байгуулж болох юм. Ихэнхдээ энэ төрлийн гэрээ нь эд хөрөнгө хөлслөх гэрээ байдаг. Учир нь А нь Б-д тодорхой хугацаагаар эзэмшлээ шилжүүлж байгаа. Тийм учраас энэ төрлийн гэрээнд гол төлөв эд хөрөнгө хөлслөх гэрээний зохицуулалт үйлчилнэ. А ба Б-ийн хооронд байгуулагдсан үүргийн эрхийн гэрээгээр Б тэр газрыг амьд байх хугацааны туршид ашиглахаар тохирчээ. 12 жилийн дараа А-гийн хүүхдүүд газар дээрээ өөрсдөө байшин барихаар шийджээ.

А Б-тэй байгуулсан гэрээгээ цуцлаж чадах уу? – Иргэний хуулийн 293.2, 320.3

Гэрээ 10-аас дээш жилээр байгуулагдсан байх тул 10 дахь жил өнгөрмөгц А гэрээгээ цуцалж болно. Тэгсэн тохиолдолд Б тэр газрыг суллаж өгөх үүрэгтэй болно. Тэгэхээр үүргийн эрхийн гэрээ Б-ийн хүслийг бүрэн хангаж чадахгүй юм байна.

Хоёрдугаар шийдэл: Иргэний хуулийн 150 дугаар зүйлд заасан бусдын газар дээр барилга байгууламж барих эрх буюу өмчийн эрхийн гэрээ

Үүргийн эрхийн эд хөрөнгө хөлслөх гэрээний оронд А болон Б нар эд юмсын эрхийн барилга, байгууламж барих эрхийг тохиролцож болох юм. Үүний тулд талууд ийм тохиролцооноос гадна 150.17-д заасны дагуу үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлд А-ийн газар дээр энэхүү эрхийг тохирсон болохыг тэмдэглүүлнэ. Ингэсний дараа л тохиролцоо хүчин төгөлдөр болно. Түүнчлэн энэ эрхийг эзэмшигч уг эрхээ гуравдагч этгээдэд өвлүүлэх, барьцаалах, худалдах бүрэн эрхтэй бөгөөд 99 хүртэл жилийн хугацаатай байгуулж, хугацаанаасаа өмнө гэрээг нэг талын санаачлагаар цуцлагдах явдлаас сайтар хамгаалагдсан байдаг.

Энэхүү жишээнээс Монгол Улсын Иргэний хууль дахь үүргийн эрхийн гэрээ, өмчийн гэрээний хууль зүйн үндсэн ялгаа харагдаж байна.

Манай улсын хувьд одоо нэгэнт үүсээд буй нөхцөл байдал бол газар өмчлөгчийн зөвшөөрлийн үндсэн дээр түүний өмчлөх эрхийг хязгаарлан түүний газар дээр барилга байгууламж барихтай холбоотой харилцааг бус харин орон зайн хувьд хамааралтай хэдий ч цаг хугацааны хувьд өөр өөр үед, хэн нэгнийхээ өмчлөх эрхийг хязгаарласан хязгаарлагдмал эрхээс хамааралгүйгээр үүссэн хоёр төрлийн үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгчийн хоорондын харилцааг, тодруулбал манай иргэний эрх зүйн шинэтгэл, бүртгэлийн тогтолцоо болоод хувьчлалын бодлогын уялдаа холбоогүйгээс үүдэн байшин өмчлөх эрх нь 2010 онд үүссэн байхад газар өмчлөх эрх нь төрд байгаа, эсхүл 2012 онд өөр хэн нэгэнд аливаа хязгаарлалтгүй шилжин очсон хоёр өмчлөгчийн тухай харилцаа яригдаж байгаа билээ.

Тэгвэл энэ харилцаанд бусдын газар дээр барилга байгууламж барих эрх зохицуулалт болж чадах уу

Үгүй.

Учир нь 2010 онд аливаа хязгаарлалтгүйгээр байшин өмчлөх эрхтэй болсон А-ийн эрхийг Иргэний хуулийн 150 дугаар зүйлээр шууд хязгаарлагдмал эрхтэй хэмээн тайлбарлах нь өмчлөгчийн эрхийг ноцтой зөрчсөн хэлбэр болно. Иргэний хуулийн 150.9-д “Хууль буюу гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол барилга байгууламж барих зориулалтаар олгосон газар эзэмших эрх дуусгавар болоход газар өмчлөгч нь тухайн барилга байгууламжийн үнийг уг эрхийг эзэмшиж байгаа этгээдэд нөхөн төлөх үүрэгтэй.” гэж заасан байдаг. Өөрөөр хэлбэл уг эрхийн хугацаа дуусгавар болмогц үл хөдлөх эд хөрөнгийг шилжүүлэх, уг эрх дэх өмчлөх эрхээ дуусгавар болгох үр дагавартай.

Гадны улс орнуудад орчин үеийн дундаж орлоготой иргэдийн орон сууцны асуудлыг шийдвэрлэхэд төр өөрийн газарт орон сууцны барилга, хороолол барихад дэмжлэг үзүүлэх, газрын төлбөрийн үнийг тогтвортой доогуур байлгах замаар газар дамлан худалдах, үнийг хөөрөгдөх асуудлыг зохицуулахад энэ эрхийг түлхүү хэрэглэдэг байна.^[23]

• ***Үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгч өөр нэгэн үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгчийн эрхийг хязгаарлах буюу сервитут***

Харин сервитут гэдэг нь хоёр үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгчдийн хооронд үүсэх харилцаа байна. Бусдын эзэмшилд байгаа эд юмсыг өөрийн эд хөрөнгийн эрхийг хэрэгжүүлэх зорилгоор тэргүүн ээлжинд хязгаартайгаар ашиглах эрхийг сервитут гэх бөгөөд энэ төрлийн сервитутыг идэвхитэй сервитут гэдэг. Сервитутын өөр нэгэн төрөл нь идэвхигүй сервитут юм. Өмчлөх эрхээ хэрэгжүүлэхдээ өөрийнх нь эрх хууль ёсны ашиг сонирхолд харшилсан үйл ажиллагаа явуулахгүй байхыг бусад өмчлөгчдөд даалгасныг идэвхигүй сервитут гэнэ.

Агуулгын хувьд сервитут нь дараах байдлаар илэрч болно. Үүнд:

- Сервитут тогтоосон газар дээгүүр явах;
- Сервитут тогтоосон газраас элс, чулуу, ус, эрдэс баялгийг авах;
- Сервитут тогтоосон газар буюу “үйлчлэгч” газар (сервитутын харилцаанд “үйлчлэгч” ба “ноёлогч” гэсэн үл хөдлөх эд хөрөнгүүд оролцоно)-ын эзэмшигч нь сервитутын эрхтэй этгээдийн газар буюу “ноёлогч” газраас гарч байгаа дуу чимээ, хий тоос, шороо зэргээр нөлөөлөхийг эсэргүүцэхгүй байж, тэвчихээр тохиролцож бүртгэлд бүртгүүлнэ. Эдгээр нь сервитут тохирч болох маш олон тохиолдлын цөөн хэдэн жишээ юм.^[24]

• ***Бусдын эд хөрөнгийг хязгаартай эзэмших, ашиглах эрх буюу узурфрукт***

Бусдын эд хөрөнгийг үр шимийг нь хүртэх, ашиг олох зорилгоор хязгаартай

²³ 1180-р тал, Beck'sche Kurz kommentare-Palandt Buergererliches, Verlag C.H. Beck, Muenchen, 1998.

²⁴

эзэмшиж, ашиглах эрхийг узурфрукт гэнэ. Энэ нь өнгөц анзаарахад мөн л үүргийн эрх зүйн түрээсийн болон эд хөрөнгө хөлслөх гэрээтэй ихээхэн төсөөтэй харагдана. Энэ тохиолдолд мөн л бусдын газар дээр барилга байгууламж барих эрхийн жишээнд яригдаж байсан үүргийн гэрээний төдийлөн хамгаалалт сайтай бус сул тал байсаар байна. Харин узурфрукт нь хязгаарлагдмал өмчийн эрх учир тухайн узурфрукт тогтоосон эд хөрөнгийн хувьд узурфрукт тогтоосон хугацаагаар хадагдан үлддэг.

Узурфруктын сервитутаас ялгагдах тал нь нэгдүгээрт эрхийн зүйл болох эд хөрөнгө, мөн хязгаарлагдмал эрх тогтоох шалтгаан, цар хүрээгээр ялгагддаг. Узурфруктын үед хөдлөх ба үл хөдлөх эд хөрөнгөд, үр шим ашгийг хүртэх зорилгоор бүхэлд нь хязгаарлагдмал эрх тогтоодог бол сервитутын үед гагцхүү үл хөдлөх эд хөрөнгөд өөр нэг үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгч тодорхой ганц зорилгоор хязгаарлагдмал эрх тогтоодог.

• **Үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой эрх: Түрээсийн гэрээ**

Нэг талаас түрээслүүлэгч тодорхой хөрөнгийг хөдөө аж ахуйн болон аж ахуйн зориулалтаар нөгөө талын ашиглалтад шилжүүлж, гэрээний хугацааны турш үр шимийг хүртэх боломж олгохоор амласан, нөгөө талаас түрээслэгч тохирсон хөлсийг төлөхөөр үүрэг хүлээж буй хоёр талын гэрээг түрээсийн гэрээ гэнэ.

Түрээсийн гэрээний хувьд хөрөнгийг ашиглахаас гадна түүний үр шимийг хүртэх асуудал тэргүүн ээлжинд тавигддаг. ^[25] Тиймээс энэ гэрээний зүйл нь Иргэний хуулийн 88 дугаар зүйлд заасан үр шим бий болгох бололцоо бүхий биет болон биет бус хөрөнгө байна. Гэсэн хэдий ч түрээсийн гэрээ нь өмчийн эрхийн төрөл бус үүргийн эрх зүйн хэлцэл буюу *in personam* эрх учир өмчийн эрхээр эд хөрөнгийг эзэмшихээс олон талын дутагдал бий. Тухайлбал түрээсийн гэрээ 10 жилээс дээш хугацаагаар байгуулагдсан бол ИХ-ийн 320.2 дахь хэсэгт заасны дагуу түрээсийн жил дуусгавар болсноос хойш 1 жилийн дараа цуцлах боломжтой.

5. Дүгнэлт буюу Монгол Улсын үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүйн тулгамдсан асуудалд хариулт эрэлхийлэх нь

Өмчлөх эрх болон өмчийн хязгаарлагдмал эрхийн төрлүүдийг ийнхүү нарийвчлан авч үзсэн гол шалтгаан нь газар болон бусад үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой дараах хэд хэдэн асуудлууд судлаач, мэргэжилтнүүдийн дунд байнга яригдах болсныг анзаарч эдгээр асуудлуудад хууль зүйн үүднээс тэр дундаа өмчийн эрх зүйн үүднээс хариулт эрэлхийлэх явдал байлаа. Үүнд:

1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн зургадугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Төрөөс гадаадын иргэн, хуулийн этгээд, харьяалалгүй хүнд газрыг төлбөр, хугацаатайгаар болон бусад хуульд заасан болзол, журмаар ашиглуулж болно” гэж заасан. Өнгөрсөн хугацаанд Газрын тухай хуулийн төслийн боловсруулалт болон салбарын мэргэжилтнүүдийн хэлэлцүүлгийн шатанд голлон өрнөж, маргааны сэдэв болж байсан хэд хэдэн үндсэн асуудлын нэг нь Үндсэн хуулийн дээрх үзэл санааг органик хуульд хэрхэн оновчтой нарийвчлан зохицуулах тухай асуудал

²⁵ Дам ишлэв. Б.Буянхишиг, Иргэний эрх зүйн тусгай анги, Улаанбаатар, 2011 он, 279 дэх тал.

байлаа. Газрыг эзэмшүүлэхгүйгээр ашиглуулж болох эсэх, хэрэв тийм боломж байгаа бол иргэний эрх зүйн хэлцлийн ямар хэлбэрээр хэрэгжих, газрыг эзэмшүүлэхгүйгээр ашиглуулах боломжгүй бол хуулийн төсөлд Үндсэн хуулийн дээрх зүйл, заалтыг хэрхэн оновчтой томъёолох

2. Орон сууцны барилгын сууц өмчлөгчдөд тухайн сууцны барилгын орших газарт өмчийн ямар эрхтэй байх
3. Газрын өмчлөх эрхийн бүртгэл хийгдэхээс өмнө бусад этгээдэд өмчлөх эрх нь шилжсэн барилга байгууламжийн өмчийн эрхийн эрх зүйн үндсийг хэрхэн тодорхойлох

Монгол Улсын Иргэний хуулиар тогтоосон үл хөдлөх эд хөрөнгийг, тэр дундаа газрыг бусдын эзэмшид ашиглалтад шилжүүлэх хэлцлийн төрлүүдийг тодорхой дурдсаныг өмнөх хэсгүүдээр авч үзсэн. Өмчийн ба үүргийн эрх зүйн эдгээр хэлцлүүдэд дүн шинжилгээ хийж үзвэл хэн нэгний эзэмшилд шилжүүлэхгүйгээр дан ганц ашиглалтад шилжүүлэх нь өөрөө боломжгүй зүйл болох нь анзаарагдана. Учир нь эзэмшил хэмээх ойлголт нь иргэний эрх зүйн шинжлэх ухаанд өмчлөх эрхийн илрэн гарах хэлбэр гуравдагч этгээдэд өмчийн эрхийн талаар мэдээлэл өгөх зорилготой факт юм. Иймд эзэмшлийг эрхийн хандлагаар бус илүүтэй бодит байдлын хандлагаар тодорхойлдог бөгөөд эзэмшилд шилжүүлэхгүй зөвхөн ашиглах эрхэд шилжүүлнэ гэсэн ойлголт байх нь боломжгүй зүйл юм.

Нийтлэг эрх зүйн орнуудад өмчийн эрхийн төрлүүдийг эзэмшлийн ба эзэмшлийн бус хэмээн ангилдаг бөгөөд тус ангиллын дагуу ийзмент^[26], үр ашиг хүртэх эрх (profits), зөвшөөрлөөр нэвтрэх эрх^[27], ковенанц зэрэг эрхүүдийг хамааруулдаг. Гэвч нийтлэг эрх зүйн болон иргэнлэг эрх зүйн өмчийн эрхийн түүхэн хөгжил, эрх зүйн тогтолцооны ялгаанаас улбаалан эдгээр эрхүүдтэй төсөөтэй эрхүүд аль хэдийн манай улсын эрх зүйд бие дааж эсхүл тусгаар байдлаар өөр өөрийн хэлбэр, төрхөөр суусан байдаг.

Эзэмшлийг бодит факт гэж үзвэл Монгол Улсын Иргэний хуулийн 151 дүгээр зүйлд заасан өмчийн хязгаарлагдмал эрх болох сервитут эзэмшлийн бус эрхэд тооцогдох үндэслэлтэй. Гэсэн хэдий ч Үндсэн хуулийн 6.5 дахь хэсгийг хэрэгжүүлэх зорилгоор сервитутын эрхийг ашиглах боломжгүй юм. Иймд Үндсэн хуулийн энэхүү заалтыг “эзэмшүүлэхгүйгээр ашиглуулна” гэж тайлбарлах нь оновчгүй болно. Харин үүний оронд Иргэний хуулиар олгогдсон газрыг бусдад шилжүүлэх өмчийн эрхийн төрлүүдээс гадаадын иргэдэд эзэмшүүлэхэд тохирох хэлбэрийг сонгох, эсхүл гагцхүү үүргийн хэлцлээр ьшилжүүлдэг байхаар заах нь зүйтэй байна.

Хоёр дахь асуудлын хувьд манайд үүсээд буй дээрх зөрчилтэй байдлын

²⁶ Зохиогчийн тайлбар: энэ нь иргэнлэг эрх зүйн орнуудын сервитуттай төсөөтэй өмчийн эрх

²⁷ Н.Баярмаа. Нийтлэг эрх зүй дэх газар ба түүнтэй холбоотой ашиг сонирхлууд, судалгааны ажил, 2015 он. Энэ төрлийн эрхээр газрын эрхийг бусдад шилжүүлэх бус харин бусдын газар дээр тодорхой үйл ажиллагаа эрхлэхийг зөвшөөрнө. Жишээ нь ан хийх, загаслах, эсхүл бусдын газар дээр түр зуур байж таарах зэргийг зөвшөөрлөөр бусдын газрыг ашиглах эрхийн дагуу хийж болно. Зөвшөөрлөөр ашиглах эрх нь газрын ашиг сонирхол гэж тооцогдохгүй тул түүнийг амаар байгуулж болно. Хэрэв талууд ийзментийг амаар байгуулахаар тохиролцвол эсрэгээрээ энэ нь ийзмент бус зөвшөөрөл хэмээн тайлбарлагдах болно

үндсэн шалтгаан нь эдгээр нөхцөл байдалд тохирсон өмчийн эрхийн төрлийг материаллаг хуульд суулгаж өгөөгүйтэй холбоотой. Тодруулбал манай улсын Иргэний хуульд нийтийн зориулалттай орон сууцны барилгын сууц өмчлөгчдийн өмчийн эрх (apartment ownership)-ийн төрлийг холбогдох хуульд бүрэн төгс хүлээн зөвшөөрч сууц өмчлөгчдийн газрын эрхийг баталгаажуулах цогц зохицуулалтыг бий болгох шаардлагатай байна. Ийнхүү зохицуулах боломж Иргэний хуулийн 85.1 дэх хэсгээр бүрэн нээлттэй байна. Үүний тулд илтгэлийн өмнөх хэсэгт дурдсан **Apartment ownership**-ийн Европын орнуудын загваруудаас тохирох загварыг ашиглах боломжтой. Энэ нь манай одоогийн зохицуулалт болоод Иргэний хуультай зөрчилдөхгүй.

Гуравдугаар асуудлын хувьд бусдын газар дээр барилга байгууламж барих эрх шийдэл болж чадахгүй байна. Иймд мөн л эх газрын эрх зүйн системтэй орнуудын хувьд өмчийн эрхийн нийтлэг төрөл болох Ромын эрх зүйгээс улбаатай бусдын газар дээр байгаа барилгыг газраас нь тусдаа өмчлөх эрхийг илэрхийлдэг **Superficies** эрхийн зохицуулалтыг нэмж хэрэглэх нь зүйтэй байж болох юм.

Хэдийгээр **"numerus clausus"**-ийн зарчим өмчийн цэсэнд өөрчлөлт оруулахгүй байхыг шаарддаг хэдий ч өмчийн эрхийн төрлийг зайлшгүй тохиолдолд хуулиар нэмж, өөрчилж түүнчлэн хасаж байсан түүхэн тохиолдлууд нийтлэг эрх зүйн төдийгүй иргэнлэг эрх зүйн орнуудад ч цөөнгүй тохиолдож байсан.

"ГАЗАРТАЙ ХОЛБООТОЙ ХҮНИЙ ЭРХИЙН АСУУДЛУУД" ОНОЛ ПРАКТИКИЙН ХУРЛААС ГАРАХ ЗӨВЛӨМЖ

2015.05 сар

"Газартай холбоотой хүний эрх" сэдэвт онол, практикийн бага хуралд илтгэл хэлэлцүүлсэн эрдэмтэн судлаачид хийгээд хуралд оролцогч нараас гаргасан санал, дүгнэлт, шүүмжлэлийг нэгтгэн боловсруулж дараах зөвлөмжийг хүргүүлж байна. Энэхүү зөвлөмж нь газрын харилцаанд баримтлах төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалтыг цаашид боловсронгуй болгоход чухал ач холбогдолтой хэмээн үзэж байна.

I. ГАЗАРТАЙ ХОЛБООТОЙ ТӨРИЙН БОДЛОГО, ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ;

Нэгдүгээрт: Газартай холбоотой төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд өгөх зөвлөмж.

- Газартай холбоотой хүний эрх нь Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан хүний суурь эрх учир уг эрхийг хангаж, хамгаалах иж бүрэн, цогц механизмыг бий болгох шаардлагатай байна. Ялангуяа төрийн болон нийтийн захиргааны байгууллагаас иргэний газрын эрхэд аливаа хязгаарлалт тогтоох үндэслэл, журмыг эрх зүйт ёсны шаардлага, шалгуурт нийцүүлэн хуульчлан зохицуулах замаар иргэний газрын эрх хэрэгжих эрх зүйн баталгаат орчныг бий болгох асуудал манай улсын хувьд нэн чухал юм. Газартай холбоотой иргэний эрхийн эрх зүйн баталгаат орчныг бүрэн бүрдүүлээгүйгээс төрийн болон нийтийн захиргааны байгууллагаас иргэний газрын эрхэд зүй бус, шударга бус хязгаарлалт тогтоох, хэрэгжүүлж байгаа үйл ажиллагаа, үйлчилгээний зохион байгуулалт, арга хэлбэр нь иргэдийг чирэгдүүлэх зэргээр Монгол улсын Үндсэн хууль болон бусад хууль, Олон улсын гэрээ, конвенцоор хамгаалагдсан хүний эрх зөрчигдөхөд хүргэж байна. Газрын тухай хууль, Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуульд газрыг дахин төлөвлөх үндэслэл, журам, түүнтэй холбоотой үр дагавар гэх зэрэг харилцааг зохицуулаагүй байхад хуульчлан заагаагүй үндэслэлээр газартай холбоотой хүний эрхийг хязгаарлаж байгаа нь хүний эрхийг гагцхүү хуульд заасан үндэслэлээр хязгаарлах талаарх эрх зүйт ёсны зарчмыг бүдүүлгээр зөрчиж буй хэрэг юм. Хуралд оролцогч зарим иргэдээс Газрын харилцааг зохицуулсан ерөнхий хуулийг батлах шаардлагатай байгаа талаарх санал, санаачилга гаргасныг дурьдах хэрэгтэй.
- Хуульд заасан үндэслэл журмаар газартай холбоотой иргэний эрхийг

хязгаарлаж байгаа тохиолдолд иргэний зөрчигдсөн эрхийг сэргээн тогтоох цогц механизм үгүйлэгдэж байна. Ялангуяа газар чөлөөлөх үйл ажиллагааг нарийвчлан зохицуулж хуульчлаагүйгээс үүдэн газар чөлөөлөлтөд өртөж буй иргэд хохирч үлдэх, тэдний хуулиар хамгаалагдвал зохих эрх ашиг зөрчигдөх, зохих нөхөн төлбөр олгогдохгүй байхын зэрэгцээгээр нийтийн эрх ашиг буюу нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг хангах дэд бүтцийн бүтээн байгуулалтын ажлууд хэт удаашрах, хэрэгжихгүй байх тохиолдлууд гарч байна.

- Газар нь үйлдвэрлэлд хэрэглэгдэх үнэт капитал, өмчлөх эрхийн гол зүйл, үндэсний болон нийгмийн аюулгүй байдлын чухал хүчин зүйл учир газрын олон талт зориулалтыг харгалзан үзэж газрын харилцаанд төрөөс баримтлах бодлогыг шинэчлэн боловсруулж, төрийн эрх зүйн бодлогын зохих түвшинд хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна. Газрын харилцаанд төрөөс баримтлах цогц бодлого байхгүйгээс төрийн болон орон нутгийн захиргааны байгууллгын хооронд бодлого, зохицуулалт, шийдвэр өөр хоорондоо үл нийцэх байдал үүсч, газар зохион байгуулалт, газар олголт, газрын байгалийн төрөлх байдлыг хадгалах, газартай холбоотой нийгмийн социаль олон бүлгүүдийн эрх ашгийг тэнцвэржүүлэн зохицуулахад олон бэрхшээлийг бий болгож байна.
- Газрын тухай хуулиар газар “эзэмших эрх”, “ашиглах эрх”, Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулиар “газар өмчлөх эрх”, Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулиар “газар хамгаалах үйл ажиллагаа”, Ашигт малтмалын тухай хуулиар “газар ашиглах эрх”-ийг тус тус олгож байна. Газар-өмч хэмээх нэг бүрэлдэхүүний өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийн үйлчилгээг засгийн газрын харьяа олон яам, тэдгээрийн орон нутаг дахь нэгжүүд эрхлэн гүйцэтгэж байна. Яам, агентлаг бүрийн бодлого, үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт харилцан адилгүй, үйл ажиллагааны хоорондын уялдаа хангалтгүй, “өмч” түүний өмчлөх эрхийн хууль зүйн ойлголт агуулгын нэгдмэл байдлыг алдагдуулсан нь нийгмийн нийтлэг зорилт болон иргэдээс хуулиар олгосон эрхээ эдэлж хэрэгжүүлэхэд хүндрэл үүсгэж байна. Иймд газрын харилцаанд оролцогч олон байгууллагын чиг үүрэг, зохион байгуулалтыг шинэчилж, эдгээрийг нэг хуулиар зохицуулах боломжийг судлах шаардлагатай байна.
- Төр иргэнд газар өмчлөх, малчдад эзэмших гэрээгээр газар урт хугацаанд олгосон бол тухайн газрыг өөр этгээдэд давхардуулан олгохгүй байх. Дахин өгөх тохиолдолд төр аль түрүүлж олгосон этгээдэд нөхөн төлбөр өгөх замаар эргүүлэн авч дараагийн этгээдэд олгох тогтолцоонд шилжих;
- Газрыг эдийн засгийн эргэлтэд оруулах төрийн бодлого, зохион байгуулалт, эдийн засгийн эрх зүйн цогц механизмыг бүрдүүлээгүй нь газрыг үнэгүйдүүлэх, үнэлгээг буруу тогтоох гол шалтгааны нэг болж байна. Практикт газар өмчлөх, эзэмших эрх дангаараа нь барьцааны найдвартай зүйл болж чаддаггүй нь томоохон жишээ болно.
- Иргэний өмчийн газрыг солих, түр суурьшуулж байгаа тохиолдолд нийгмийн шинжтэй асуудлыг давхар бодлогын хэмжээнд анхаарах,

тэдгээрийг үе шат, үйл ажиллагаа, санхүүжилттай нь төлөвлөх;

- Төрөөс иргэний өмчилж, эзэмшиж байгаа газрыг эргүүлэх авах, дайчлан авах, эсхүл солих үйл ажиллагааг хуульчлан зохицуулахдаа Олон улсын хүний эрхийн баримт бичгүүд, Олон улсын санхүүгийн корпорциас боловсруулсан бодлогын баримт бичгүүдэд тусгагдсан үндсэн зарчмыг зарим талаархаргалзан үзээгүй байгааг цаашид анхаарч олон улсын эрх зүйн зохицуулалтад нийцүүлэн үндэсний хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

Хуралд оролцогчдоос гаргасан газартай холбоотой төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох талаарх саналыг доорх байдлаар нэгтгэн хүргүүлж байна. Үүнд:

1. Газрын тухай хууль тогтоомжийг баталж, хэрэгжүүлэхдээ хүний эрхэд суурилсан хандлагыг нэвтрүүлэх шаардлагатай байна. Өөрөөр хэлбэл аливаа эрх ашгийн зөрчилдөөнтэй асуудлыг шийдвэрлэх, төрөөс бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэхдээ хүний эрхийг тэргүүн зэрэгт авч үзэх ухамсар, хандлагыг төрийн бүх шатны байгууллагад төлөвшүүлэх талаарх бодлого, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх шаардлагатай.
2. Газрын харилцааг төрөлжүүлэн зохицуулсан ерөнхий хуулийг батлах нь ниймийн зайлшгүй хэрэгцээ болоод байна. Эдүгээ хүчин төгөлдөр үйлчилж буй газрын тухай хууль нь газрыг иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллагад эзэмшүүлэх, ашиглуулах болон түүнтэй холбоотой бусад харилцааг зохицуулж байгаа бөгөөд газартай холбоотой үндэсний аюулгүй байдал, ард түмний нийтлэг эрх, ашиг сонирхол зэрэг чухалчлагдсан харилцаа эрх зүйн зохицуулалтгүй байна.
3. Газрын эргүүлэн авах, дайчлан авах, хураан авах, солих гэх зэрэг ойлголтуудыг нарийвчлан зааглаж, уг үйл ажиллагааг төрийн эрх бүхий байгууллагаас хэрэгжүүлэх үндэслэл, журам, үүсэн бий болох үр дагаврыг хэн, хэрхэн хариуцан шийдвэрлэх талаарх процедурын хэм хэмжээг хуулиар тусгайлан зохицуулах шаардлагатай
4. 2007 онд Зохистой орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Нэгдсэн Үндэсний байгууллагын тусгай илтгэгч "Хөгжилд чиглэсэн нүүлгэн шилжүүлэлтийн талаарх Нэгдсэн Үндэсний байгууллагын суурь зарчим ба журам"-ыг боловсруулсан. Иймд төрийн эрх бүхий байгууллагаас хот төлөвлөлт, нүүлгэн шилжүүлэлтийн асуудлаар шийдвэр гаргахдаа дээрх баримт бичигт заасан нүүлгэн шилжүүлэлтийн үед баримтлах стандарт, хүний эрхийн суурь зарчимд нийцүүлэх шаардлагатай байна.
5. Төрийн эрх бүхий байгууллагаас газраа чөлөөлж байгаа иргэнтэй байгуулах гэрээний зохицуулалт, газар чөлөөлөх ажиллагаа, нөхөн төлбөр зэргийг зохицуулж байгаа журмууд тодорхой бус, ерөнхий зохицуулалттай, олон журмаар зохицуулдаг нь захиргааны байгууллагын зүгээс үзэмжээрээ хандах, иргэдийг чирэгдүүлэх, хүнд суртал гаргах нөхцлийг бий болгож байгааг засварлах

6. Иргэн газар чөлөөлсний хариуд авч буй нөхөн төлбөр эдийн засгийн хувьд бодитой үнэлгээ байж чадахгүй байна. Иргэний өмчийн газрын үнийг зах зээлийн үнэд нийцүүлэн шинэчлэх, захиргаа болон иргэний хоорондын үнэ тохиролцох гэрээний үе шатыг боловсронгуй болгож, шударга нөхөн олговрын талаар “бүх нөхөн олговрыг олгох онол”-ыг нийтлэг онол болгож Улсын дээд шүүхээс зөвлөмж гаргах. Ингэхдээ газрыг албадан авахаас өмнөх болон дараах хөрөнгийн үнэлгээг адилхан болгох агуулгатай авч үзэх
7. Хүний өмчлөх эрхийг ямар нэгэн байдлаар тасалдуулахгүй байх үүднээс нөхөх олговорт газар, үл хөдлөх хөрөнгийн үнэлгээнээс гадна, бизнесийн үйл ажиллагааны ашиг орлогын хохирол, алдагдал, үл хөдлөх хөрөнгийг буулгах, нүүлгэн шилжүүлэх зардал, амьдрах түрээсийн байрны хөлс зэргийг тооцох
8. Газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийн бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлагатай байна. Одоогийн байдлаар газрын эрхийн бүртгэлийн асуудлыг эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн байгууллага, өмчийн харилцааны газар, дүүргийн газрын алба гэсэн байгууллага эрхлэн гүйцэтгэж байгаа хэдий ч чиг үүргийн давхардал, мэдээллийн үл солилцох байдал нь бүртгэл нэгдмэл байх зарчмыг алдагдуулж шийдвэрлэхэд хүндрэлтэй олон асуудлыг бий болгох төдийгүй мэдээллийн нэгдсэн сангийн тогтолцоо бүрдүүлж чадахгүйд хүргэж төрийн бодлогын гажуудлын үндэс болж байна.
9. Улсын тусгай хэрэгцээ, нийгмийн тусгай хэрэгцээ зэрэг ойлголтуудыг зааглан хуульчилж, дээрх хэрэгцээг үндэслэн иргэний газрын эрхэд аливаа хязгаарлалт тогтоох процедурын хэм хэмжээг хуульчлах шаардлагатай байна. Монгол улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 16.3-т Төр, түүний эрх бүхий байгууллага нь нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийг дайчлан авах талаар хуульчилсан бол Газрын тухай хууль нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээ гэх ойлголтыг нарийвчлан зохицуулаагүй байна.
10. Газартай холбоотой өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх олгох төрийн байгууллага, албан тушаалтны бүрэн эрхийг нарийвчлан зааглах замаар газар давхардуулах олгодог хууль хэрэглээний бүдүүлэг алдааг засах шаардлагатай байна. Ялангуяа нийслэлийн болон дүүргийн Засаг даргын газар давхардуулах олгосон шийдвэрийн улмаас иргэд, хуулийн этгээдийн эрх, ашиг сонирхол хөндөгдөж, эдийн засгийн хувьд хохирч байна.
11. Газрын эрхийн төрлүүд, тэдгээрийн эдийн засгийн агуулга буюу үнэлгээ, төлбөр, татварын зарчим, аргачлал тодорхойгүй бөгөөд энэ чиглэлд судалгааны ажил эхлэл төдий байгааг анзаарч судалгааны ажлыг бодлогын хувьд дэмжих замаар бодлого, эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох
12. Монгол улсын Үндсэн хуульд “Төрөөс гадаадыг иргэн, хуулийн этгээд, харьяалалгүй хүнд газрыг төлбөр, хугацаатайгаар болон бусад хуульд заасан болзол журмаар ашиглуулж болно” хэмээн заасныг органик

хуульд хэрхэн нарийвчлан зохицуулах. Газрыг эзэмшихгүйгээр ашиглаж болох эсэх, хэрэв тийм боломж байгаа бол иргэний эрх зүйн хэлцлийн ямар хэлбэрээр хэрэгжих, газрыг эзэмшүүлэхгүйгээр ашиглуулах боломж байхгүй бол холбогдох хууль Үндсэн хуулийн дээрх зүйл, заалтыг хэрхэн оновчтой томъёолох

13. Сүүлийн жилүүдэд хуучны гэгдэх орон сууцыг нурааж, хот төлөвлөх асуудал хурдацтай хэлэлцэгдэж байна. Иймд орон сууц өмчлөгчдөд тухайн сууцны барилгын орших газарт өмчийн ямар эрхтэй эсэхийг тодорхойлж, хуульчлах
14. Газрын тухай хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явцад жендэрийн тэгш байдал хэрхэн хангагдаж байгаа асуудалд мониторинг хийж, газар өмчлөх талаарх хүйсийн мэдээллийг статистик мэдээнд оруулах
15. Газар эзэмшүүлэх, өмчлүүлэх үйл ажиллагаанд засаг, захиргааны нэгжийн Засаг дарга, банк, нотариат, кадастрын компани, дүүргийн газрын алба болон газрын даамал, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн ЗДТГ, Аймгийн ГХБХБГ, Нийслэлийн өмчийн харилцааны газар, Улсын бүртгэлийн газар зэрэг байгууллага оролцдог бөгөөд иргэн газрын асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд газрын алба руу 10-20 удаа очиж байна. газар эзэмшүүлэх, өмчлүүлэхтэй холбоотой нэг үйлчилгээ дунджаар 6 шат, 30-40 дамжлагаар хийгдэж, иргэн асуудлаа бүрэн шийдвэрлэхий тулд 1.5 сараас 3 жил хүртэлх хугацааг зарцуулж байгаа судалгааны үр дүн гарсан тул уг үйл ажиллагааг иргэдэд хөнгөн, шуурхай үзүүлэх механизмыг бий болгох, үйлчилгээний стандартыг тогтоох
16. Бэлчээрийн газрыг эрх зүйн хувьд хэрхэн шийдвэрлэх асуудал олон жил маргаан дагуулж байгаа тулгамдсан асуудал болно. Дэлхийн улс орнуудад бэлчээр бол туйлын өмчлөх эрхэд бус, гагцхүү хязгаарлагдмал өмчлөх эрхийн агуулгаар тодорхойлогдох байгалийн баялаг хэмээн үзэж байна. Иймд малчдын үндсэн эрх, эрх чөлөөг хангаж, хамгаалах талаарх Үндсэн хуулийн заалтыг амьдралд хэрэгжүүлэх улмаар “мал-малчин-бэлчээр” гэсэн өргөн хүрээний харилцааны эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх шаардлагатай.
17. Газартай холбоотой асуудлын талаарх төрийн бодлогыг хүний эрхийн суурь зарчим болон төрийн эрх зүйн бодлогыг зохих түвшинд хэрхэн хэрэгжиж буйд нэгдсэн мониторинг хийж, төрийн бодлого, үйл ажиллагаанд шинэчлэл хийх шаардлагатай байна.

II. ҮНЭЛГЭЭ;

III. НӨХӨН ОЛГОВОР;

IV. ИРГЭДИЙН ОРОЛЦОО; хамаарах хэсэг

Аргачлал: Илтгэл тус бүрийн дүгнэлт, саналын хүрээнд шинжилж, зарим нэгэн тодруулгыг эх илтгэлээс тайлбар авсан болно.

ЕРӨНХИЙ ЗҮЙЛ

2007 онд Зохистой орон байраар хангагдах эрхийн асуудал хариуцсан Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын тусгай илтгэгч нь улс орнуудын Засгийн газарт мэдээлэх, зөвлөх, мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэх чиг үүргийнхээ хүрээнд “Хөгжилд чиглэсэн нүүлгэн шилжүүлэлтийн талаарх Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын суурь зарчим ба журам”-ыг боловсруулжээ. Уг журамд албадан нүүлгэхтэй холбоотой стандарт, олон улсын хүний эрхийн зарчим, хэм хэмжээний дагуу нүүлгэн шилжүүлэлтийн өмнө болон дараа, нүүлгэн шилжүүлэлтийн явцад ямар арга хэмжээ, алхамуудыг авч хэрэгжүүлэхийг тодорхойлсон байна. Тухайлбал, албадан нүүлгэхээс урьдчилан сэргийлэх хууль зүйн хамгаалалтыг тогтоох, нүүлгэн шилжүүлэлтэд олон улсын стандартыг мөрдөж байгааг баталгаажуулах, орон байраар хангах, нөхөн олговрыг шийдвэрлэх, нүүлгэн шилжүүлэх, шинээр суурьших явцыг хянахад төрийн оролцооны хэлбэрийг тодорхой заажээ.

Монгол улсын Үндсэн хуулийн 6.4-т ...улсын тусгай хэрэгцээ...Монгол улсын Үндсэн хуулийн 16.3-т заасан ..нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээ... гэдгийг Үндсэн хуулийн оршилд заасан эрхэм зорилгод нийцүүлэх учиртай. Албадан нүүлгэж газрыг чөлөөлөх асуудлыг өөрөөр шийдэх боломжит бүх хувилбарыг дуусгасан байх ёстой гэдэг нөхцөл нь Монгол улсын Үндсэн хуулийн 16.3-ийн ... зайлшгүй... гэдэг үгэнд агуулагдсан байна. Өөрөөр хэлбэл тухайн нийгмийн хэрэгцээт асуудал тухайлбал автозамыг барихад иргэний өмчийн газрыг дайчлан авахаас өөр боломжит шийдлийн хувилбар байхгүй байх нөхцөл заасан байна. Хэрэв ямар нэг эдийн засгийн, зохицуулалтын арга, байдлаар уг асуудлыг шийдэх хувилбар байгаа бол энэ нь зайлшгүй болж чадахгүйг анхаарах ёстой. Газрыг өмчлөгчөөс сольж буюу эргүүлэн авах улсын тусгай хэрэгцээ гэдэгт хот, суурин байгуулах, зам тавих буюу суваг, хоолой тавих болон газрын хэвлийн ашиглах, үйлдвэр, уурхай байгуулах зэрэг бүх нийтийн зориулалт бүхий барилга, байгууламж барих, улсыг батлан хамгаалах зориулалт бүхий зайлшгүй хэрэгцээг өөрөөр шийдвэрлэх ямар ч бололцоогүй болсон байх -ыг шаардана.

Улс төрийн албан тушаалтан болон төрийн албан хаагчидэрхзүйн зохицуулалтгүй асуудлаарзахиргааны шийдвэр гаргаж, түүнийгээ төрийн нэрээр иргэдийн хувийнөмчийг булаан авах “хэрэгсэл” болгож ашиглах ёсгүй.

Иргэний өмчийн газрыг дайчлан авах - Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлд иргэний хувийн өмчийн газрыг дайчлан авах үндэслэлийг нэг бүрчлэн нэрлэн зааж, уг нөхцлийг харгалзан хуульд заасан журмын дагуу нийслэл, аймаг, сумын Засаг даргын шийдвэрээр түр хугацаагаар газрыг дайчлан авч болохоор хуульчилжээ. Хувийн өмчийг газрыг хуульд заасан зайлшгүй нөхцлийг харгалзан, тодорхой арга хэмжээнд зориулан түр хугацаагаар дайчлах авч болохыг үгүйсгэх аргагүй. Харин газрыг түр хугацаагаар дайчлан авах талаарх зохицуулалтад анхаарах шаардлагатай чухалчлагдсан зарим асуудал байна. Дайчлан авсны улмаас газар өмчлөгч иргэнд учирсан хохирлыг ямар байгууллагаас нэхэмжлэх эсэх нь тодорхойгүй

Иргэний газрыг түр хугацаанд дайчлан авсан боловч тухайн газрыг эргүүлэн өгөх боломжгүй болсон тохиолдолд газрын үнийг нөхөн төлөх, эсхүл

дайчлан авсан газраас төлөв, байдал, чанарын хувьд дордохооргүй өөр газрыг өмчлүүлэхээр хуульчилсан. Уг зүйлд дайчлан авсан газрыг ямар тохиолдолд эргүүлэн өгөх боломжгүй гэж үзэх, уг шалтгаан нөхцлийг хэн тогтоох, эргүүлэн өгөхгүй байх шийдвэрийг хэн гаргах зэрэг асуудлыг зохицуулаагүйн зэрэгцээ газраас бусад эд хөрөнгийн хохирлыг хэрхэх тухай асуудлыг зохицуулаагүй байна. Энэ асуудал нь Монгол улсын бусад хуулиар ч нарийвчлагдан зохицуулагдаагүй асуудал болно. Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.1-д “...хуульд заасан журмын дагуу...” газрыг түр хугацаагаар дайчлан авахаар хуульчилсан боловч “хуульд заасан журам” гэх ойлголтыг хуулиар зохицуулаагүй байна.

А. ӨМЧИЙН ҮНЭЛГЭЭТЭЙ ХОЛБООТОЙ САНАЛУУД

1. Газрын эрхийн төрлүүдийн эдийн засгийн агуулга буюу үнэлгээ, төлбөр, татварын зарчим, аргачлал тодорхойгүй, энэ чиглэлд судалгааны эхлэл төдий байгааг анхаарах;^[1]
2. Газрыг эдийн засгийн эргэлтэд оруулж улс орны хөгжлийг дэмжих, иргэд өмчийн газраа банк, банк бус санхүүгийн байгууллагад барьцаалах, худалдах зэрэг харилцаанд төрөөс тогтоосон үнэ нь харгалзах үнэ болж чадахгүй байгаа бөгөөд энэ үнээс газрын төлбөр, татвар ногдуулж байгаа нь шударга, эрх тэгш татварын системийн зарчимтай нийцэхгүй байгаа юм.^[2]
3. Иргэний өмчийн газрын үнийг зах зээлийн үнэд ойртуулан өөрчлөх, шинэчлэх, захиргаа болон иргэний хоорондын үнэ тохиролох гэрээний үе шатыг боловсронгуй болгох;^[3]
4. Шударга нөхөн олговрын талаар “бүх нөхөн олговрыг олгох онол”-ыг нийтлэг онол болгож УДШ-ээс зөвлөмж гаргах. Ингэхдээ газрыг албадан авахаас өмнөх болон дараах хөрөнгийн үнэлгээг адилхан болгох агуулгатай авч үзэх;^[4]
5. Иргэн газар чөлөөлсний хариуд авч буй нөхөн төлбөр эдийн засгийн хувьд бодитой үнэлгээ байж чадахгүй байна. Газрын үнэлгээ тогтоож байгаа хууль, журмууд нийгэм, эдийн засгийн байдалтай уялдан өөрчлөгдөхгүй байгаагаас газрын үнэлгээг тогтоох асуудал удаашралтай байна.^[5]
6. Дотоодын хууль тогтоомж, статистик тоо баримтанд хийсэн судалгааны үр дүнд нөхөн олговрын хэмжээ нь зах зээлийн үнээс хэт доогуур байгаа нь газрыг нөхөн олговортойгоор албадан авах талаарх хуулийн зохицуулалт

¹ Газрын эрхийн харьцуулсан судалгаа

² Газар өмчлөлд тулгамдаж буй асуудал

³ Иргэний өмчийн газрыг Төр улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөн олговортойгоор солих буюу эргүүлэн авах эрх зүйн үндэслэл

⁴ Нийтийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн төр иргэний газрыг албадан авахтай холбоотой нөхөн олговрын хүрээг тодорхойлоход тулгамдаж буй эрх зүйн асуудал

⁵ Иргэний өмчийн газрыг Төр улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөн олговортойгоор солих буюу эргүүлэн авах эрх зүйн үндэслэл

дутмаг байгаатай холбоотой байна. Учир нь нөхөн олговрын хэмжээг тогтоох зүй зохистой процессыг тогтоосон эрх зүйн зохицуулалт байхгүй байна.^[6]

В. НӨХӨН ОЛГОВОРТОЙ ХОЛБООТОЙ САНАЛУУД

1. Дайчлан авахдаа тооцож буй нөхөх олговор нь зах зээлийн нийтлэг зохицуулалтаар тодорхойлогддог, жишигт нийцсэн байх;^[7]
2. Хүний өмчлөх эрхийг ямар нэгэн байдлаар тасалдуулахгүй байх үүднээс нөхөх олговор газар, үл хөдлөх хөрөнгийн үнэлгээнээс гадна, бизнесийн үйл ажиллагааны ашиг орлогын хохирол, алдагдал, үл хөдлөх хөрөнгийг буулгах, нүүлгэн шилжүүлэх зардал, амьдрах түрээсийн байрны хөлс зэргийг тооцох;^[8]
3. Өмчлөх, эзэмших эрхээ баталгаажуулж чадаагүй, тухайн газарт оршин суугч иргэд болон Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.2-т заасан “нийгмийн халамжийн дэмжлэг, тусламцаа зайлшгүй шаардлагатай өрхийн гишүүн-иргэн” гэсэн шалгуурыг хангасан хүмүүст үзүүлэх тусламж дэмжлэг, хөнгөлөлтийн талаар төсөл хэрэгжүүлэгч төлөвлөгөөндөө тусгаж, холбогдох төрийн байгууллагын оролцоотойгоор хамтран хэрэгжүүлэх үүргийг төр болон төсөл хэрэгжүүлэгчид даалгах;^[9]
4. Иргэний өмчийн газрыг дайчлах авах, нөхөн олговор олгох талаар хугацаа, болзол, нөхцлийг нарийвчилсан хуулиар тодорхойлох асуудлыг холбогдох хуулиар зохицуулахдаа Үндсэн хуулиар заасан төрийн эрхэм зорилгод нийцүүлэх;^[10]
5. Төр иргэнд газар өмчлөх, малчдад эзэмших гэрээгээр газар урт хугацаанд олгосон бол давхардуулж тухайн газрыг өөр этгээдэд давхардуулан олгохгүй байх. Дахин өгөх тохиолдолд төр өөрөө аль түрүүлж авсан этгээдэд нөхөн төлбөр өгөх замаар эргүүлэн авч дараагийн этгээдэд олгох тогтолцоотой бий болгох;^[11]
6. Шинээр зам, шугам сүлжээ тавих, барилга байгууламж барих гэх мэт нийтийн эрх ашигт зориулсан бүтээн байгуулалтын улмаас иргэн өмчийн газраа нөхөн олговортойгоор чөлөөлсөн тохиолдолд уг нөхөн олговроор амжиргаагаа залгуулах боломжгүй байгаа бол төрөөс иргэнд үзүүлэх аливаа тусламж, хангамжийг амжиргааны нөхөн олговор гэж үзэх агуулгыг хуулийн төсөлд баримтлах;^[12]

⁶ Нийтийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн төр иргэний газрыг албадан авахтай холбоотой нөхөн олговрын хүрээг тодорхойлоход тулгамдаж буй эрх зүйн асуудал

⁷ Монгол улсын иргэний газар өмчлөх эрхийн баталгаа

⁸ Албадан нүүлгэлт ба төрийн оролцоо

⁹ Албадан нүүлгэлт ба төрийн оролцоо

¹⁰ Үл хөдлөх эд хөрөнгийн үндсэн хуулийн асуудлууд

¹¹ Газар чөлөөлөх үйл ажиллагаанд хүний эрхэд суурилсан хандлагыг хэрэгжүүлэх шаардлага

¹² Иргэний өмчийн газрыг Төр улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговортойгоор солих буюу эргүүлэн авах эрх зүйн үндэслэл

7. Нөхөн олговроос гадна газар чөлөөлөх төсөлд өртөгдсөн этгээдийн амьдралын орчин, соёл уламжлал, аж ахуй, хөдөлмөр эрхлэлтийг хадгалах, шинээр суурьших газарт дасан зохицох боломж болон нийгмийн боломжийг хангахад чиглэсэн нийгмийн хамгааллын цогц арга хэмжээг аль ч хуульд огт тусгагдаагүй байгаагаас иргэдийн зүгээс өмчийн газраа чөлөөлөхөөс татгалзах, эсэргүүцэх үндэслэл болдог байна.^[13]
8. Иргэний өмчийн газрыг солих, түр суурьшуулж байгаа тохиолдолд нийгмийн шинжтэй асуудлыг давхар бодлогын хэмжээнд анхаарах, тэдгээрийг үе шат, үйл ажиллагаа, санхүүжилттай нь төлөвлөх;^[14]
9. Шударга нөхөн олговор олгох зарчмыг салбар хуулинд тусгах;^[15]
10. Газар албадан авах нөхөн олговор газрын өмчлөх эрх болон бусад эрх, үлдэгдэл газрын нөхөн олговор, бүтээн байгуулалт, засаж, сайжруулахтай холбоотой нөхөн олговор, нүүлгэн шилжүүлэхтэй холбоотой нөхөн олговор, ердийн тохиолдолд үүсэх нөхөн олговор /гэх мэт/ тусгасан байх;^[16]

С. ИРГЭДИЙН ОРОЛЦОО, МЭДЭЭЛЛИЙН ИЛ ТОД БАЙДАЛТАЙХОЛБООТОЙ САНАЛУУД:

1. Газар эзэмшүүлэх, өмчлүүлэхтэй холбоотой нэг үйлчилгээ дунджаар 6 шат, 30-40 дамжлагаар хийгдэж, иргэн нэг үйлчилгээ авахын тулд 1.5 сараас 3 жил хүртлэх хугацаа зарцуулж байгаагаас иргэд газраа өмчлөх байдал удаашралтай байна.^[17]
2. Аймаг, сумын газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөг хэдэн сар бус бүтэн жилээр иргэдээс санал авах, дэд бүтэц, шугам сүлжээний тооцоо судалгаа хийх зэргээр цогц үйл ажиллагаа явуулдаг байх;^[18]
3. Сумын тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөг иргэдэд нээлттэй танилцуулан ил тод болгох замаар иргэдийн саналыг авах төлөвлөлтөндөө тусгах;^[19]
4. Газар өмчлүүлэх үйл явцын шат дамжлагыг багасгах, газар олголтын талаар иргэдэд нээлттэй ил тод зарчмыг баримтлан шударга олгох;^[20]

¹³ Иргэний өмчийн газрыг Төр улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөн олговортойгоор солих буюу эргүүлэн авах эрх зүйн үндэслэл

¹⁴ Иргэний өмчийн газрыг Төр улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөн олговортойгоор солих буюу эргүүлэн авах эрх зүйн үндэслэл

¹⁵ Нийтийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн төр иргэний газрыг албадан авахтай холбоотой нөхөн олговрын хүрээг тодорхойлоход тулгамдаж буй эрх зүйн асуудал

¹⁶ Нийтийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн төр иргэний газрыг албадан авахтай холбоотой нөхөн олговрын хүрээг тодорхойлоход тулгамдаж буй эрх зүйн асуудал

¹⁷ Газрын эрх олгох үйл ажиллагаанд хийсэн шинжилгээ

¹⁸ Газар өмчлөлд тулгамдаж буй асуудал

¹⁹ Газар өмчлөлд тулгамдаж буй асуудал

²⁰ Газар өмчлөлд тулгамдаж буй асуудал

5. Газрын тухай багц хуулийн талаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр иргэдийг мэдээллээр хангах;^[21]
6. Монгол улс газрын нэгдсэн мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоотой болох;^[22]
7. Төр, иргэн, хувийн хэвшил, ТББ-ын түншлэл \хамтын ажиллагаа\ маш чухал. Түншлэлийн төвд иргэний нийгмийн байгууллага байж гол үүргийг гүйцэтгэх ёстой.^[23]
8. Нээлттэй, ил тод, чирэгдэлгүй байх бүхий л боломжийг хангах үүднээс цахим хэлбэрээр газар эзэмших, өмчлөгчийн зөвшөөрөл, эрхийн гэрчилгээ, регистрийн дугаар зэргээр бүхий л мэдээлэлтэй танилцах боломжтой байх^[24];
9. Газар зохион байгуулалт, хот төлөвлөлтийн ерөнхий төлөвлөгөөг нарийвчилсан байдлаар урьдчилан гаргадаг байх;^[25]
10. Иргэний өмчийн газрыг дайчлан авах, чөлөөлөхдөө 1 жилийн хугацаа өгдөг байх;^[26]
11. Бэлчээр өмчлөгч субъектийг төрийн бусад өмчийн өмчлөгчөөс нарийн заагтай хуульчилж, түүнд нийцсэн тодорхой зохицуулалт зайлшгүй шаардлагатай байгаа нь хуулиудын зохицуулалтаас илэрхий харагдаж байна. Иргэний хуулийн 99 дүгээр зүйлийн 99.2-д тусгагдсан “нийтийн өмч нь төрийн, орон нутгийн, шашны, олон нийтийн гэсэн хэлбэртэй байна” гэсэн хэм хэмжээнд үндэслэж бэлчээрийн өмчлөх эрхийг хязгаарлагдмал эрхтэйгээр (захиран зарцуулах эрхгүй байхаар хуульчлах боломжтой) хэрэгжүүлэгч нь тухайн сум, дүүргийн өөрөө удирдах байгууллага болсон Иргэдийн төлөөлөгчдийн Хурал байхаар хуульчилж болох юм. Бэлчээр өмчлөх энэхүү эрхийг хэрэгжүүлэхэд Монгол улсын иргэнд, тэр дундаа малчдад, мөн гадаадын иргэн, хуулийн этгээд, харьяалалгүй хүнд бэлчээрийг өмчлүүлэхийг хуулиар хориглох зохицуулалт хийж болохоор байна. Бэлчээрийн удирдлага, тэдний эрх, үүрэг, хариуцлага, хяналтын механизмыг тодорхой хуульчилж, өөрөөр хэлбэл, нийтийн өмч-бэлчээр эзэнгүйдэх байдлаас бүрэн зайлсхийж, малчдын хамтын байгууллагад бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулах эрх зүйн зохицуулалтыг шинэчлэн шийдвэрлэх нь зүйтэй.^[27]
12. Малчдын үндсэн эрх, эрх чөлөөг хангаж хамгаалах хэд хэдэн асуудлыг Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан түвшинд авч үзэж, хөндөн тавих нь эрх зүйт төр, Үндсэн хуульт ёсны төлөвшлийн үнэт зүйлийн нэг болно гэж үзэж байна. Асуудлыг ингэж шийдвэрлэснээр “мал-малчин-бэлчээр” гэсэн

²¹ Газар өмчлөлд тулгамдаж буй асуудал

²² Газар өмчлөлд тулгамдаж буй асуудал

²³ Газар өмчлөх эрхэд тулгуурласан дахин төлөвлөлт

²⁴ Монгол улсын иргэний газар өмчлөх эрхийн баталгаа

²⁵ Монгол улсын иргэний газар өмчлөх эрхийн баталгаа

²⁶ Монгол улсын иргэний газар өмчлөх эрхийн баталгаа

²⁷ Бэлчээр ашиглалт ба малчдын эрх

өргөн хүрээ бүхий харилцааны эрх зүйн орчинг зөв бүрдүүлж чадна.^[28]

13. Засгийн газраас хот төлөвлөлт, нүүлгэн шилжүүлэлт асуудлаар хуулийн төслүүдийг боловсруулахдаа энэхүү баримт бичигт заасан нүүлгэн шилжүүлэлтийн үед баримтлах стандартад нийцүүлэх шаардлагатай байна. Мөн хуулийн төслийн ажлын хэсэг, хэлэлцүүлэгт иргэд иргэний нийгэм, хувийн хэвшил зэрэг талуудын оролцоог хангах;^[29]
14. Төрөөс газар чөлөөх бодлого, үйл ажиллагаанд Хүний эрхэд суурилсан хандлага буюу хүний эрхийн ОУ-ын стандартуудыг мөрдөн хэрэгжүүлэх, нүүлгэн шилжих иргэдийг мэдээллээр хангах замаар эрх мэдэлжүүлэх, утга учиртай бодит оролцоог бий болгох, тусгай хэрэгцээ бүхий өрх гэрт тусгайлсан нөхөн олговор тусламж дэмжлэг үзүүлэх, хариуцлагын тодорхой ойгомжтой тогтолцоог бий болгож нэвтрүүлэх, хуулийн төслийг энэ зарчимд нийцүүлэн боловсруулах;^[30]
15. Монгол улс дахь иргэний газрын эрхэд хязгаарлалт тогтоосон хуулийн зохицуулалтыг судлан үзэхэд хүний эрхийг хязгаарлах үндэслэл, журам, дэглэмийг нарийвчлан тодорхойлоогүй нийтлэг алдаа байна. Ийнхүү газрын эрхийг хязгаарлах үндэслэл, журмыг хуулиар хангалттай, хүрэлцэхүйц хэмжээнд зохицуулаагүй байдал нь төрийн байгууллага, албан тушаалтны дураар авирлах боломжийг нэмэгдүүлж, иргэний эрхийг зөрчихөд хүргэдэг. Иймээс иргэний болон хүний эрхийг төрийн зүгээс хязгаарлахтай холбоотой харилцааны нэгдсэн стандарт зохицуулалтыг нэг мөр хэрэглэж занших;^[31]
16. Газартай холбоотой иргэний эрх нь Үндсэн хуулиар олгогдсон хүний суурь эрх учир уг эрхийг хязгаарлах төрөл, үндэслэл, журам, иргэний эрхийг нөхөн сэргээх арга хувилбар зэргийг хүний эрхийн онол, үзэл баримтлалын дагуу тасралтгүй боловсронгуй болгож, хэрэгжүүлэх;^[32]
17. Газар, үл хөдлөх хөрөнгө зэрэг өмч, хөрөнгийн эзэмших эрх, захиран зарцуулах эрхтэй холбоотой хууль, эрх зүйн зохицуулалтанд хүйсийн эрх тэгш байдал, хүний эрхийн зарчим, хандлагад суурилсан шинэчлэл, өөрчлөлт хийх;^[33]

²⁸ Бэлчээр ашиглалт ба малчдын эрх

²⁹ Албадан нүүлгэлт ба төрийн оролцоо

³⁰ Газар чөлөөлөх үйл ажиллагаанд хүний эрхэд суурилсан хандлагыг хэрэгжүүлэх шаардлага

³¹ Газрын эрх ба хязгаарлалт

³² Газрын эрх ба хязгаарлалт

³³ Хашааны газрын өмчлөл ба эмэгтэйчүүд