ГАЗАР ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТ, ГЕОДЕЗИ, ЗУРАГ ЗҮЙН ЕРӨНХИЙ ГАЗАР

ГАЗРЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭНИЙ ТАЙЛАН

Гүйцэтгэгч: Монгол Улсын Их Сургуулийн Шинжлэх ухааны сургуулийн Газарзүйн тэнхимийн багш, доктор, дэд профессор Г.Гантулга
Монгол Улсын Их Сургуулийн Шинжлэх ухааны сургуулийн Газарзүйн тэнхимийн багш, доктор Д.Дорлигжав

УЛААНБААТАР ХОТ
2025 ОН

ГАРЧИГ

УДИРТГАЛ 6
НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ 8
1.1. Үнэлгээ хийх шалтгаан 8
1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ 8
1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг тогтоох 11
1.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр 14
1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох 18
1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох 23
ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ 23
2.1. Бэлэн байгаа мэдээллийг цуглуулах 23
2.2. Судалгааны аргаар цуглуулсан мэдээлэл 23
ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ 24
3.1.Газрын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйл. Хуулийн зорилтын хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ: 24
3.2.Газрын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйл. Төрөөс газрын талаар баримтлах зарчмын хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ: 27
3.3.Газрын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.2, 6.3 дахь хэсгийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ: 34
3.4.Газрын тухай хуулийн 10 дугаар зүйл: Газрын нэгдмэл сангийн үндсэн ангиллын хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ: 36
3.5.Газрын тухай хуулийн 12 дугаар зүйл: Хот, тосгон, бусад суурин, нийслэл хотын эдэлбэр газрын хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ: 38
3.6.Газрын тухай хуулийн 16 дугаар зүйл: Тусгай хэрэгцээний газрын хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ: 41
3.7.Газрын тухай хуулийн 7, 18, 19, 20, 21, 22, 23 дугаар зүйл:Газрын тухай хуульд заасан байгууллагуудын бүрэн эрхийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ: 44
3.8.Газрын тухай хуулийн 24, 25 дугаар зүйл: Газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө, түүний санхүүжилтийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ: 46
3.9.Газрын тухай хуулийн 26 дугаар зүйл: Газрын кадастр, газрын нэгдмэл сангийн тайлангийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ: 54
3.10.Газрын тухай хуулийн 27-43 дугаар зүйл: Газар эзэмшүүлэх эрхийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ: 58
3.11.Газрын тухай хуулийн 44^1 дүгээр зүйл: Сууц өмчлөгчдийн холбоонд орчны газрыг ашиглуулах эрхийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ: 65
3.12.Газрын тухай хуулийн 45-47 дугаар зүйл: Газар ашиглуулах эрхийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ: 65
3.13.Газрын тухай хуулийн 48, 481, 49 дүгээр зүйл: Бусдын эзэмшил, ашиглалтад байгаа газрыг хязгаарлагдмал эрхтэйгээр ашиглах, дуусгавар болгох асуудлын талаарх хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ: 68
3.14.Газрын тухай хуулийн 50-56 дугаар зүйл: Газрыг зүй зохистой ашиглах, хамгаалах хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ: 71
3.15.Газрын тухай хуулийн 57 дугаар зүйл: Газрын нэгдмэл санд төрийн хяналт

тавих хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ: 77
3.16.Газрын тухай хуулийн 58 дугаар зүйл: Газрын төлөв байдал чанарын хянан баталгааны өнөөгийн нөхцөл байдлын хэрэгжилтийн үр дагаврынүнэлгээ: 79
3.17.Газрын тухай хуулийн 60, 60^1, 60^2 , 60^3 дугаар зүйл : Газрын маргааны хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ: 81
3.18.Газрын тухай хуулийн 61-64 дүгээр зүйл: Хууль зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлага, зөрчлийг арилгах хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ: 84
ДӨРӨВ.ОЛОН УЛСЫН ГАЗРЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА 87
4.1.ХОЛБООНЫ БҮГД НАЙРАМДАХ ГЕРМАН УЛС (ХБНГУ) 88
4.2.БҮГД НАЙРАМДАХ ЭСТОНИ УЛС (БНЭУ) 89
4.3.ГҮРЖ УЛС 91
4.4.ШВЕДИЙН ВАНТ УЛС (ШВЕД УЛС) 92
ТАВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ 100
5.1.Монгол улсын газрын тухай хуулийн зарим зохицуулалтад тулгамдаж буй асуудлууд 100
5.2.Үнэлгээний хураангуй: 106
5.3.Дүгнэлт: 108
5.4.Нэгдсэн дүгнэлт: 118
5.5.Зөвлөмж: 118

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1. Үнэлгээ хийх хүрээ 8
Хүснэгт 2. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт.....11
Хүснэгт 3. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр 15
Хүснэгт 4. Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 18
Хүснэгт 5.Газрын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт орсон байдал 2024 оны байдлаар. 25
Хүснэгт 6. Газрын нэгдмэл сангийн үндсэн ангиллын газрыг зохицуулж буй салбар хуулиуд 28
Хүснэгт 7. Газар ашиглалттай холбоотой харилцааг зохицуулсан хуулиуд 29
Хүснэгт 8. Салбар хуулиудаар газар ашиглалттай холбоотой эрх үүрэг олгогдсон субъектүүд.....30
Хүснэгт 9. Шударга байдлын үнэлгээ /АТГ/.....30
Хүснэгт 10.Газрын нэгдмэл сангийн үндсэн ангилал /2024 оны байдлаар/.....36
Хүснэгт 11. 2024 оны газрын нэгдмэл сангийн тайланд тусгагдсанаар Хот тосгон, бусад суурин газрын ангиллын мэдээлэл. 38
Хүснэгт 12. Газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөний аргачлалуудад тусгагдсан бүсчлэл 39
Хүснэгт 13. Газар зохион байгуулалт, газар ашиглалтын төлөвлөлтийн баримт бичгүүд.....47
Хүснэгт 14. Газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө болон хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөтэй аймаг, сумдын мэдээлэл.....49
Хүснэгт 15. Газрын кадастрын мэдээллийн санд бүртгэлтэй газар эзэмшигчийн тоо.55
Хүснэгт 16. Газар эзэмшихтэй холбоотой өргөдлийг төрлөөр нь авч үзвэл: 59
Хүснэгт 17. 2020-2025 онуудад нөхөх олговортойгоор газар чөлөөлсөн нэгж талбаруудын мэдээлэл:2025 оны 08 дугаар сарын байдлаар.....63
Хүснэгт 18. Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын нэгдсэн цахим системд бүртгэгдсэн газар ашиглахтай холбоотой өргөдөл, хүсэлтийн шийдвэрлэлтийн байдал. 67
Хүснэгт 19. газар чөлөөлөх төлөвлөгөөний хэрэгжилт.....78
Хүснэгт 20. 2020-2025 оны хооронд хийгдсэн хянан баталгааны мэдээлэл.....80
Хүснэгт 21. Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сангаас авсан шүүхийн маргааны тоо.....82
Хүснэгт 22. Маргаан таслах зөвлөлд ирсэн гомдол, шийдвэрлэлтийн мэдээлэл. 83
Хүснэгт 23. Газрын зөрчил, маргааныг харуулбал: 84
Хүснэгт 24. Маргааны тоо, шийдвэрлэсэн байдал 86
Хүснэгт 25. Монгол Улс ба ОУ-ын Газрын эрхийн зохицуулалтын тойм харьцуулалт (газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах, сервитут, узуфрукт, кондоминиум).....97

ГРАФИКИЙН ЖАГСААЛТ

График 1. Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд бүртгэгдсэн газартай холбоотой хэргийн тоо 2004-2024 31
График 2. Иргэний хэргийн анхан шатны шүүхэд бүртгэгдсэн газартай холбоотой хэргийн тоо 2004-2023 32
График 3. Газрын нэгдмэл сангийн үндсэн ангиллын тус бүрийн эзлэх хувь 37
График 4. Хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө боловсруулсан байдал 50
График 5.Газрын дуудлага худалдаа, төлбөрийн орлого. 53
График 6. Өмчилсөн газрын бүртгэл 56
График 7. Төсөл сонгон шалгаруулалтаар сүүлийн 5 жилд олгосон газрын мэдээлэл 62

ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1. Бүсчлэл зөрчигдсөн байдал 40
Зураг 2. Маргаан таслах зөвлөлийн гомдол шийдвэрлэлийн үйл ажиллагаа 83

ГАЗРЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭНИЙ ТАЙЛАН

УДИРТГАЛ

Газрын тухай хуулийг анх 1994 оны 11 дүгээр сарын 11-ны өдөр баталж, улмаар тус хуулийн шинэчилсэн найруулгыг 2002 оны 06 дугаар сарын 07-ны өдөр батлагдаж тус шинэчилсэн найруулга 2003 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс мөрдөгдөж эхэлсэн бөгөөд 7 бүлэг 64 зүйлтэй, газрыг иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад эзэмшүүлэх, ашиглуулах болон түүнтэй холбогдсон бусад харилцааг зохицуулах зорилготойгоор хэрэгжсэнээс хойш хорин хоёр жилийн хугацаа өнгөрсөн байна.

Энэхүү хууль тогтоомжийг шинэчлэн боловсруулах хэрэгцээ шаардлага тулгарсантай холбогдуулан бодлогын дараах баримт бичгүүдэд тусгагдаж үүрэг даалгавар өгөгдсөн байна.Үүнд:

✓ “Улсын бүртгэлийн багц хууль баталсантай холбогдуулан авах зарим арга хэмжээний тухай” Монгол Улсын Их Хурлын 2018 оны 54 дүгээр тогтоолоор Иргэний хуулийн суурь зохицуулалт, үзэл баримтлалд нийцүүлэн Газрын тухай болон Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн төслийг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэхийг Засгийн газарт даалгасан.

✓ Монгол Улсын Их Хурлын 2024 оны 181 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2028 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 5-д “Газрын ерөнхий хуулийн төслийг Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар боловсруулж УИХ-д 2025 онд өргөн мэдүүлэхээр тусгагдсан байна.

✓ Засгийн газрын 2024 оны 21 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2024-2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө”-ний 3.2.2.1-д “Иргэн, хуулийн этгээдийн хувийн өмчийг хамгаалах эрх зүйн орчныг сайжруулна” гэсэн зорилтын хүрээнд дараах хуулийн төслүүдийг боловсруулж Улсын Их Хуралд өргөн барина. Үүнд:

- Газрын ерөнхий хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл;
- Кадастрын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл;
- Хаягжуулалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл;
- Геодези, зураг зүйн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл;
- Орон зайн өгөгдлийн дэд бүтцийн тухай хуулийн төсөл;
- Иргэн, хуулийн этгээдийн хувийн өмчийг хамгаалах эрх зүйн орчныг сайжруулахад шаардагдах судалгаа боловсруулах гэж тус тус заасан.

✓ Монгол Улсын Ерөнхий сайдын 2025 оны 4 дүгээр албан даалгаврын хүрээнд Газрын тухай хууль, Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль, Газрын төлбөрийн тухай хууль, Геодези, зураг зүйн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга, Орон зайн өгөгдлийн дэд бүтцийн тухай хууль, Кадастрын тухай хууль, Хаягжуулалтын тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлалыг боловсруулж, батлуулах үүрэг даалгаврыг Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газарт өгсөн байна.

Ийнхүү Газрын тухай хуулийн хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, гарч буй хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг

нөлөөллийг илрүүлэх, цаашид зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлох үүднээс Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу “хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ”-г ***төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх*** гэсэн гурван үе шаттайгаар гүйцэтгэлээ.

Үнэлгээг бие даасан, хараат бус байдлаар, судалгааны арга зүйг ашиглан хийж, судалгааны дүгнэлтийг зөвхөн тухайн судалгаагаар тогтоогдсон үр дүнд үндэслэн бодитой гаргах зарчмаар гүйцэтгэсэн болно.

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

1.1. Үнэлгээ хийх шалтгаан

Газрын тухай хууль нь газрыг иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад эзэмшүүлэх, ашиглуулах болон түүнтэй холбогдсон бусад харилцааг зохицуулсан.

Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар баталсан "Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал"-ын 3.2-т заасныг үндэслэн Газрын хууль нь 2002 онд батлагдан, мөрдөгдөж эхэлснээс хойших хугацаанд буюу хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явцад хуулийн эрх зүйн зохицуулалт бодит байдалтай нийцээгүй, нийгмийн харилцааны өөрчлөлт хөгжлөөс хоцорсон, зайлшгүй зохицуулах ёстой харилцааг хамарч зохицуулаагүйгээс сөрөг үр дагаврууд гарах болсон зэргийг харгалзан хэрэгжилтийн үр дагаварт нь үнэлгээ хийх шаардлагатай гэж үзсэн.

Нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн явцад шинэ, өдөр тутам үүсэж байгаа газартай холбоотой олон талт харилцааг 2002 онд батлагдсан Газрын тухай хууль, Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль, Газрын төлбөрийн тухай хуулиар зохицуулахад хүндрэлтэй болж, 43 удаагийн нэмэлт өөрчлөлт орж, тус хуулиудыг боловсронгуй болгох, нэгтгэн уялдуулах замаар шийдвэрлэвэл зохих олон асуудал үүсэж байна.

Түүнчлэн уг хуулийг хэрэгжүүлэх явцад орхигдсон, давхардсан, цаг үеэ олоогүй болон хэрэгжих тогтолцоо нь бүрдээгүй зохицуулалтыг тодорхойлох зэрэг цаг үеийн хэрэгцээ шаардлагын дагуу энэхүү үнэлгээг хийсэн.

Уг хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийж буй үнэлгээ нь хуулийн хэрэгжилтийн явц дахь ололтыг бататгах, түүний хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, гарч буй хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэх, цаашид зохистой, үр дүнтэй хэрэгжих, хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлоход чиглэгдэнэ. Өөрөөр хэлбэл, хуулиар зохицуулсан харилцаа нь зорилгодоо хүрч чадаж байгаа эсэхийг тодорхойлох, хэрэгжилтийн явцыг тодорхойлон хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих тогтолцоо оновчтой байгаа эсэх, хариуцлагын тогтолцоо үүргээ гүйцэтгэж байгаа эсэхийг тогтоохыг зорилго болгосон.

Газрын хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацаан дахь нийгмийн харилцаа болон төрийн байгууллага, иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, үүрэг, үйл ажиллагааны өөрчлөлт, хөгжлөөс шалтгаалан тус хуулийн зохицуулалтыг өөрчлөн шинэчлэх, хэрэгжүүлэхэд ээдрээ төвөгтэй, нэг мөр ойлгож, хэрэглэхэд хүндрэлтэй зарим зохицуулалтуудыг засаж сайжруулах, хуулийн үйлчлэх хүрээг шинээр авч үзэх хэрэгцээ, шаардлага бий болсоор байна.

1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ

Газрын тухай хуулийн зохицуулалтыг бүхэлд нь үнэлэх ажиллагааны зардал нь хэт өндөр гардаг бөгөөд зөвхөн энэхүү хуулийн зорилго, үнэлгээний шалгуурт хамгийн ихээр нөлөөлж болохуйц хуулийн зохицуулалтыг зөв сонгох шаардлагатайг харгалзан үзэж дараах үнэлгээний хүрээг сонголоо.

Хүснэгт 1. Үнэлгээ хийх хүрээ

Д/д	Үнэлэх бүлэг	Үнэлэх зүйл, хэсэг
1		1 дүгээр зүйл.Хуулийн зорилт

	НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ Нийтлэг үндэслэл	2 дугаар зүйл.Газрын тухай хууль тогтоомж
		3 дугаар зүйл.Хуулийн нэр томьёо
		4 дүгээр зүйл.Төрөөс газрын талаар баримтлах зарчим
		5 дугаар зүйл.Газар өмчлөгч
		6 дугаар зүйл.Газар эзэмшигч, ашиглагч
		7 дугаар зүйл.Газрын төлбөр
		8 дугаар зүйл.Хилийн цэс, газар усны нэр, газар усны нэрийн болон газрын сангийн зураг
2	ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ Монгол Улсын газрын нэгдмэл сан, түүний үндсэн ангилал	9 дүгээр зүйл.Газрын нэгдмэл сан
		10 дугаар зүйл.Газрын нэгдмэл сангийн үндсэн ангилал
		11 дүгээр зүйл.Хөдөө аж ахуйн газар
		12 дугаар зүйл.Хот, тосгон, бусад суурин, нийслэл хотын эдэлбэр газар
		13 дугаар зүйл.Зам, шугам сүлжээний газар
		14 дүгээр зүйл.Ойн сан бүхий газар
		15 дугаар зүйл.Усны сан бүхий газар
		16 дугаар зүйл.Тусгай хэрэгцээний газар
3	ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ Газрын харилцааны талаарх төрийн болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрх	7 дугаар зүйл.Улсын Их Хурлын бүрэн эрх
		18 дугаар зүйл.Засгийн газрын бүрэн эрх
		19 дүгээр зүйл.Төрийн захиргааны төв байгууллагын бүрэн эрх
		20 дугаар зүйл.Аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Засаг даргын нийтлэг бүрэн эрх
		21 дүгээр зүйл.Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн Засаг даргын бүрэн эрх
		22 дугаар зүйл.Баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хурлын болон Засаг даргын бүрэн эрх
		22[1] дүгээр зүйл.Чөлөөт бүсийн захирагчийн бүрэн эрх
		23 дугаар зүйл.Газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, эрх хэмжээ
4	ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ Газар зохион байгуулалт, газрын кадастр, газрын нэгдмэл сангийн тайлан	24 дүгээр зүйл.Газар зохион байгуулалт, түүний санхүүжилт
		25 дугаар зүйл.Газар зохион байгуулалтын үндсэн баримт бичгүүд, тэдгээрт тавигдах шаардлага
		26 дугаар зүйл.Газрын кадастр, газрын нэгдмэл сангийн тайлан
5	ТАВДУГААР БҮЛЭГ Газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах	27 дугаар зүйл.Газар эзэмшүүлэх
		28 дугаар зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээний төрөл
		29 дүгээр зүйл.Эрхийн гэрчилгээгээр эзэмшүүлэх газрын хэмжээ, байршил
		30 дугаар зүйл.Газар эзэмшүүлэх хугацаа
		31 дүгээр зүйл.Газар эзэмшүүлэхэд тавигдах шаардлага
		32 дугаар зүйл.Газар эзэмших тухай хүсэлт гаргах
		33 дугаар зүйл.Газар эзэмшүүлэх шийдвэр гаргах
		34 дүгээр зүйл.Газар эзэмших гэрээ, түүнийг байгуулах журам
		35 дугаар зүйл.Газар эзэмшигчийн эрх, үүрэг
		36 дугаар зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээний дуудлага худалдааны үнэ, үйлчилгээний хураамж
		37 дугаар зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээний хугацааг сунгах
		38 дугаар зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг бусдад шилжүүлэх
		39 дүгээр зүйл.Газар эзэмших эрх дуусгавар болох

		40 дүгээр зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгох
		41 дүгээр зүйл.Газар эзэмших эрх дуусгавар болоход газрыг чөлөөлөх
		42 дугаар зүйл.Гэрээний хугацаа дуусахаас өмнө бусдын эзэмшил газрыг солих буюу эргүүлэн авах
		43 дугаар зүйл.Гэрээний хугацаа дуусахаас өмнө бусдын эзэмшил газрыг солих буюу эргүүлэн авахад нөхөх олговор олгох
		44 дүгээр зүйл.Газар ашиглуулах
		44[1]дүгээр зүйл.Сууц өмчлөгчдийн холбоонд орчны газрыг ашиглуулах
		45 дугаар зүйл.Газар ашиглагчийн эрх, үүрэг
		46 дугаар зүйл.Бусдын эзэмшил, ашиглалтад байгаа газрыг нийтийн эдэлбэрт болон тусгай хэрэгцээнд ашиглах
		47 дугаар зүйл.Газар эзэмших, ашиглах эрх дуусгавар болоход газар дээрх эд хөрөнгийн эрх дуусгавар болох
		48 дугаар зүйл.Бусдын эзэмшил, ашиглалтад байгаа газрыг хязгаарлагдмал эрхтэйгээр ашиглах, уг газарт нэвтрэх, дайран өнгөрөх
		48[1] дүгээр зүйл.Сервитут тогтоох
		49 дүгээр зүйл.Зарим этгээдийн газар ашиглах эрх дуусгавар болоход газар дээрх эд хөрөнгийн эрх дуусгавар болох
6	ЗУРГААДУГААР БҮЛЭГ Газрыг үр ашигтай, зохистой ашиглах, хамгаалах	50 дугаар зүйл.Газрыг үр ашигтай, зохистой ашиглах, хамгаалах нийтлэг шаардлага
		51 дүгээр зүйл.Газрыг ашиглах эрүүл ахуйн шаардлага
		52 дугаар зүйл.Бэлчээр, түүнийг зохистой ашиглах, хамгаалах
		53 дугаар зүйл.Хадлангийн талбайг зохистой ашиглах, хамгаалах
		54 дүгээр зүйл.Тариалангийн талбайг зохистой ашиглах, хамгаалах
		55 дугаар зүйл.Газрын хэвлийг зохистой ашиглах, хамгаалах
		56 дугаар зүйл.Хот, тосгон, бусад суурины газрыг зохистой ашиглах, хамгаалах
		57 дугаар зүйл.Газрын нэгдмэл санд төрийн хяналт тавих
7	ДОЛООДУГААР БҮЛЭГ Бусад зүйл	59 дүгээр зүйл.Газрын харилцааны талаарх цагдаагийн байгууллагын үүрэг
		60 дугаар зүйл.Аймгийн нутаг дэвсгэр дэх газартай холбогдон үүссэн маргааныг хянан шийдвэрлэх
		60[1] дүгээр зүйл.Нийслэлийн нутаг дэвсгэр дэх газартай холбогдон үүссэн маргааныг хянан шийдвэрлэх
		60[2] дугаар зүйл.Маргаан таслах зөвлөл
		60[3] дугаар зүйл.Маргаан таслах зөвлөлд гомдол гаргах, шийдвэрлэх
		61 дүгээр зүйл.Хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгох, үйлдлийг таслан зогсоох
		62 дугаар зүйл.Хохирлыг нөхөн төлүүлэх
		63 дугаар зүйл.Хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага
		64 дүгээр зүйл.Хууль хүчин төгөлдөр болох

Үнэлгээ хийх явцад урьдчилан тогтоосон үнэлгээний хүрээг өргөжүүлэх, эсхүл багасгах нөхцөл байдал үүсэж болно.

1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтийг тогтоох

Газрын тухай хуулийн холбогдох зүйл, хэсэг, заалтын хэрэгжилтийн байдлыг тогтоохдоо Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6-р хавсралтын 3.4-т заасан шалгуур үзүүлэлтээс үнэлэх зүйл, хэсэг, заалтын хэрэгжилтийг бодитойгоор илэрхийлж чадах шалгуур үзүүлэлтийг энэ үе шатанд харгалзан сонгов.

Үнэлгээ хийх ажлын төлөвлөлтийн шатанд хийгддэг шалгуур үзүүлэлтийг тогтоох зорилго нь Газрын тухай хуулиар газрыг иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад эзэмшүүлэх, ашиглуулах болон түүнтэй холбогдсон бусад харилцааг зохицуулах зорилтоо бүрэн хангаж, зорилгодоо хүрсэн эсэхийг тогтоож, түүний хэрэгжилтийн явцыг тодорхойлох шалгуур үзүүлэлтийг сонгох ажиллагаа юм.

Аргачлалын дагуу «зорилгод хүрсэн түвшин», «практикт нийцэж байгаа байдал», «хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал», «бусад үр дагавар» гэсэн үндсэн шалгуур үзүүлэлтийг үнэлгээний хамрах хүрээнд тухайн зохицуулалтын хэрэгжилтийг шалгаж чадах, тэдгээрийг хэмжих боломжтой гэдгийг харгалзан үзэж сонгож авсан болно.

Шалгуур үзүүлэлтийг сонгохдоо тухайн зүйл, хэсэг, заалтын "хэрэгжилтийг хамгийн сайнаар илэрхийлэн гаргаж ирэх" гэсэн шаардлагаар сонгосон бөгөөд тухайн хуулийн зохицуулалтад төдийлөн ач холбогдолтой бус шалгуур үзүүлэлтийг сонгоогүй болно.

Хүснэгт 2. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт.

Д/д	Үнэлэх бүлэг	Үнэлэх зүйл, хэсэг	Шалгуур үзүүлэлт
1	НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ Нийтлэг үндэслэл	1 дүгээр зүйл.Хуулийн зорилт	«зорилгод хүрсэн түвшин»,
		2 дугаар зүйл.Газрын тухай хууль тогтоомж	
		3 дугаар зүйл.Хуулийн нэр томьёо	
		4 дүгээр зүйл.Төрөөс газрын талаар баримтлах зарчим	
		5 дугаар зүйл.Газар өмчлөгч	
		6 дугаар зүйл.Газар эзэмшигч, ашиглагч	
		7 дугаар зүйл.Газрын төлбөр	
		8 дугаар зүйл.Хилийн цэс, газар усны нэр, газар усны нэрийн болон газрын сангийн зураг	
2	ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ Монгол Улсын газрын нэгдмэл сан, түүний үндсэн ангилал	9 дүгээр зүйл.Газрын нэгдмэл сан	«практикт нийцэж байгаа байдал»,
		10 дугаар зүйл.Газрын нэгдмэл сангийн үндсэн ангилал	
		11 дүгээр зүйл.Хөдөө аж ахуйн газар	
		12 дугаар зүйл.Хот, тосгон, бусад суурин, нийслэл хотын эдэлбэр газар	
		13 дугаар зүйл.Зам, шугам сүлжээний газар	
		14 дүгээр зүйл.Ойн сан бүхий газар	
		15 дугаар зүйл.Усны сан бүхий газар	
		16 дугаар зүйл.Тусгай хэрэгцээний газар	

3	ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ Газрын харилцааны талаарх төрийн болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрх	7 дугаар зүйл.Улсын Их Хурлын бүрэн эрх	«практикт нийцэж байгаа байдал», «бусад үр дагавар»
		18 дугаар зүйл.Засгийн газрын бүрэн эрх	
		19 дүгээр зүйл.Төрийн захиргааны төв байгууллагын бүрэн эрх	
		20 дугаар зүйл.Аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Засаг даргын нийтлэг бүрэн эрх	
		21 дүгээр зүйл.Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн Засаг даргын бүрэн эрх	
		22 дугаар зүйл.Баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хурлын болон Засаг даргын бүрэн эрх	
		22[1] дүгээр зүйл.Чөлөөт бүсийн захирагчийн бүрэн эрх	
		23 дугаар зүйл.Газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, эрх хэмжээ	
4	ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ Газар зохион байгуулалт, газрын кадастр, газрын нэгдмэл сангийн тайлан	24 дүгээр зүйл.Газар зохион байгуулалт, түүний санхүүжилт	«зорилгод хүрсэн түвшин», «практикт нийцэж байгаа байдал»,
		25 дугаар зүйл.Газар зохион байгуулалтын үндсэн баримт бичгүүд, тэдгээрт тавигдах шаардлага	
		26 дугаар зүйл.Газрын кадастр, газрын нэгдмэл сангийн тайлан	
5	ТАВДУГААР БҮЛЭГ Газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах	27 дугаар зүйл.Газар эзэмшүүлэх	«практикт нийцэж байгаа байдал», «хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал», «бусад үр дагавар»
		28 дугаар зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээний төрөл	
		29 дүгээр зүйл.Эрхийн гэрчилгээгээр эзэмшүүлэх газрын хэмжээ, байршил	
		30 дугаар зүйл.Газар эзэмшүүлэх хугацаа	
		31 дүгээр зүйл.Газар эзэмшүүлэхэд тавигдах шаардлага	
		32 дугаар зүйл.Газар эзэмших тухай хүсэлт гаргах	
		33 дугаар зүйл.Газар эзэмшүүлэх шийдвэр гаргах	
		34 дүгээр зүйл.Газар эзэмших гэрээ, түүнийг байгуулах журам	
		35 дугаар зүйл.Газар эзэмшигчийн эрх, үүрэг	
		36 дугаар зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээний дуудлага худалдааны үнэ, үйлчилгээний хураамж	
		37 дугаар зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээний хугацааг сунгах	
		38 дугаар зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг бусдад шилжүүлэх	
		39 дүгээр зүйл.Газар эзэмших эрх дуусгавар болох	

		40 дүгээр зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгох	
		41 дүгээр зүйл.Газар эзэмших эрх дуусгавар болоход газрыг чөлөөлөх	
		42 дугаар зүйл.Гэрээний хугацаа дуусахаас өмнө бусдын эзэмшил газрыг солих буюу эргүүлэн авах	
		43 дугаар зүйл.Гэрээний хугацаа дуусахаас өмнө бусдын эзэмшил газрыг солих буюу эргүүлэн авахад нөхөх олговор олгох	
		44 дүгээр зүйл.Газар ашиглуулах	
		44[1]дүгээр зүйл.Сууц өмчлөгчдийн холбоонд орчны газрыг ашиглуулах	
		45 дугаар зүйл.Газар ашиглагчийн эрх, үүрэг	
		46 дугаар зүйл.Бусдын эзэмшил, ашиглалтад байгаа газрыг нийтийн эдэлбэрт болон тусгай хэрэгцээнд ашиглах	
		47 дугаар зүйл.Газар эзэмших, ашиглах эрх дуусгавар болоход газар дээрх эд хөрөнгийн эрх дуусгавар болох	
		48 дугаар зүйл.Бусдын эзэмшил, ашиглалтад байгаа газрыг хязгаарлагдмал эрхтэйгээр ашиглах, уг газарт нэвтрэх, дайран өнгөрөх	
		48[1] дүгээр зүйл.Сервитут тогтоох	
		49 дүгээр зүйл.Зарим этгээдийн газар ашиглах эрх дуусгавар болоход газар дээрх эд хөрөнгийн эрх дуусгавар болох	
6	ЗУРГААДУГААР БҮЛЭГ Газрыг үр ашигтай, зохистой ашиглах, хамгаалах	50 дугаар зүйл.Газрыг үр ашигтай, зохистой ашиглах, хамгаалах нийтлэг шаардлага	«зорилгод хүрсэн түвшин», «практикт нийцэж байгаа байдал»,
		51 дүгээр зүйл.Газрыг ашиглах эрүүл ахуйн шаардлага	
		52 дугаар зүйл.Бэлчээр, түүнийг зохистой ашиглах, хамгаалах	
		53 дугаар зүйл.Хадлангийн талбайг зохистой ашиглах, хамгаалах	
		54 дүгээр зүйл.Тариалангийн талбайг зохистой ашиглах, хамгаалах	
		55 дугаар зүйл.Газрын хэвлийг зохистой ашиглах, хамгаалах	
		56 дугаар зүйл.Хот, тосгон, бусад суурины газрыг зохистой ашиглах, хамгаалах	
		57 дугаар зүйл.Газрын нэгдмэл санд төрийн хяналт тавих	
		58 дугаар зүйл.Газрын төлөв байдал, чанарын улсын хянан баталгаа, түүнийг гаргах	

7	ДОЛООДУГААР БҮЛЭГ Бусад зүйл	59 дүгээр зүйл.Газрын харилцааны талаарх цагдаагийн байгууллагын үүрэг	«практикт нийцэж байгаа байдал», «бусад үр дагавар»
		60 дугаар зүйл.Аймгийн нутаг дэвсгэр дэх газартай холбогдон үүссэн маргааныг хянан шийдвэрлэх	
		60^1 дүгээр зүйл.Нийслэлийн нутаг дэвсгэр дэх газартай холбогдон үүссэн маргааныг хянан шийдвэрлэх	
		60^2 дугаар зүйл.Маргаан таслах зөвлөл	
		60^3 дугаар зүйл.Маргаан таслах зөвлөлд гомдол гаргах, шийдвэрлэх	
		61 дүгээр зүйл.Хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгох, үйлдлийг таслан зогсоох	
		62 дугаар зүйл.Хохирлыг нөхөн төлүүлэх	
		63 дугаар зүйл.Хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага	
		64 дүгээр зүйл.Хууль хүчин төгөлдөр болох	

1.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр

Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний үндэс нь судалж буй зохицуулалтын талаарх ажиглагдаж буй болон хэмжиж болохуйц мэдээллийг цуглуулж, түүний зарим үзүүлэлтийг хооронд нь харьцуулах явдал юм.

Эрх зүйн зохицуулалтын үр нөлөөг тогтоох ажиллагаа нь практикт тухайн хуулийн үйлчлэх хүрээ, тухайн салбарт гарсан хөгжил, өөрчлөлтийг болон бусад холбогдох мэдээллийг тогтоож, тэдгээрийг хооронд нь харьцуулах ажиллагаа дээр үндэслэнэ.

Өөрөөр хэлбэл, хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулийн зохицуулалтын үр дүн, үр нөлөөг зөвхөн нэг талаас нь үнэлэх учир дутагдалтай тул өмнөх үе шатанд тогтоосон шалгуур үзүүлэлт бүрд тохирсон харьцуулах хэлбэрийг сонгон үнэлгээ хийх болно.

Газрын тухай хуулийн холбогдох зүйл, хэсэг, заалтыг үнэлэх сонгож авсан «зорилгод хүрсэн түвшин», «практикт нийцэж байгаа байдал», «хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал», «бусад үр дагавар» шалгуур үзүүлэлтүүд нь хууль хэрэгжүүлэх явцад бий болсон бодит үр дагавар нь анх хуулиар тавьсан зорилгоо хангаж чадаж байгаа эсэхийг харьцуулах аргаар буюу уг хуулийг хэрэгжүүлэгч чиг үүрэг бүхий байгууллагын тайлан, статистик, хяналт шалгалт, судалгааны бүтээл зэрийг ашиглаж тодорхойлох болно.

Түүнчлэн Газрын тухай хуулийн практикт хэрэгжиж буй байдлыг үнэлэхдээ хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацааг «харьцуулалтын арга»-ын тусламжтайгаар тогтоох бол «хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал»-ыг хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойших тоо баримтыг «байх ёстой болон одоо байгаа» гэсэн харьцуулалтын аргыг ашиглан тогтооно.

Дээрх харьцуулалтын хэлбэрийн хүрээнд Газрын тухай хуулиар газрыг иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад эзэмшүүлэх, ашиглуулах болон түүнтэй холбогдсон

бусад харилцааг зохицуулахад өнөөгийн өөрчлөгдөн буй эдийн засаг, нийгмийн өөрчлөлт, хөгжлийн хандлагад нийцэж байгаа эсэх, төрийн байгууллага, иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, үүрэг, авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, үйл ажиллагаатай холбогдсон харилцааг хэрхэн зохицуулж байгаа болон уг хуулийн нийгэмд үзүүлж байгаа эерэг, сөрөг нөлөөллийг судалж тогтоох юм.

Хүснэгт 3. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр

Д/д	Үнэлэх бүлэг	Үнэлэх зүйл, хэсэг	Харьцуулах хэлбэр
1	НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ Нийтлэг үндэслэл	1 дүгээр зүйл.Хуулийн зорилт	1.Байх ёстой болон одоо байгаа
		2 дугаар зүйл.Газрын тухай хууль тогтоомж	
		3 дугаар зүйл.Хуулийн нэр томьёо	
		4 дүгээр зүйл.Төрөөс газрын талаар баримтлах зарчим	
		5 дугаар зүйл.Газар өмчлөгч	
		6 дугаар зүйл.Газар эзэмшигч, ашиглагч	
		7 дугаар зүйл.Газрын төлбөр	
		8 дугаар зүйл.Хилийн цэс, газар усны нэр, газар усны нэрийн болон газрын сангийн зураг	
2	ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ Монгол Улсын газрын нэгдмэл сан, түүний үндсэн ангилал	9 дүгээр зүйл.Газрын нэгдмэл сан	1.Байх ёстой болон одоо байгаа 2.Тохиолдол судлал
		10 дугаар зүйл.Газрын нэгдмэл сангийн үндсэн ангилал	
		11 дүгээр зүйл.Хөдөө аж ахуйн газар	
		12 дугаар зүйл.Хот, тосгон, бусад суурин, нийслэл хотын эдэлбэр газар	
		13 дугаар зүйл.Зам, шугам сүлжээний газар	
		14 дүгээр зүйл.Ойн сан бүхий газар	
		15 дугаар зүйл.Усны сан бүхий газар	
		16 дугаар зүйл.Тусгай хэрэгцээний газар	
3	ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ Газрын харилцааны талаарх төрийн болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрх	7 дугаар зүйл.Улсын Их Хурлын бүрэн эрх	1.Хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших 2.Тохиолдол судлал
		18 дугаар зүйл.Засгийн газрын бүрэн эрх	
		19 дүгээр зүйл.Төрийн захиргааны төв байгууллагын бүрэн эрх	
		20 дугаар зүйл.Аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Засаг даргын нийтлэг бүрэн эрх	
		21 дүгээр зүйл.Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн Засаг даргын бүрэн эрх	
		22 дугаар зүйл.Баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хурлын болон Засаг даргын бүрэн эрх	

		22[1] дүгээр зүйл.Чөлөөт бүсийн захирагчийн бүрэн эрх	
		23 дугаар зүйл.Газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, эрх хэмжээ	
4	ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ Газар зохион байгуулалт, газрын кадастр, газрын нэгдмэл сангийн тайлан	24 дүгээр зүйл.Газар зохион байгуулалт, түүний санхүүжилт	1.байх ёстой болон одоо байгаа 2.Хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших 3.Тохиолдол судлал
		25 дугаар зүйл.Газар зохион байгуулалтын үндсэн баримт бичгүүд, тэдгээрт тавигдах шаардлага	
		26 дугаар зүйл.Газрын кадастр, газрын нэгдмэл сангийн тайлан	
5	ТАВДУГААР БҮЛЭГ Газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах	27 дугаар зүйл.Газар эзэмшүүлэх	1.Хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших 2.Тохиолдол судлал
		28 дугаар зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээний төрөл	
		29 дүгээр зүйл.Эрхийн гэрчилгээгээр эзэмшүүлэх газрын хэмжээ, байршил	
		30 дугаар зүйл.Газар эзэмшүүлэх хугацаа	
		31 дүгээр зүйл.Газар эзэмшүүлэхэд тавигдах шаардлага	
		32 дугаар зүйл.Газар эзэмших тухай хүсэлт гаргах	
		33 дугаар зүйл.Газар эзэмшүүлэх шийдвэр гаргах	
		34 дүгээр зүйл.Газар эзэмших гэрээ, түүнийг байгуулах журам	
		35 дугаар зүйл.Газар эзэмшигчийн эрх, үүрэг	
		36 дугаар зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээний дуудлага худалдааны үнэ, үйлчилгээний хураамж	
		37 дугаар зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээний хугацааг сунгах	
		38 дугаар зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг бусдад шилжүүлэх	
		39 дүгээр зүйл.Газар эзэмших эрх дуусгавар болох	
		40 дүгээр зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгох	
		41 дүгээр зүйл.Газар эзэмших эрх дуусгавар болоход газрыг чөлөөлөх	
		42 дугаар зүйл.Гэрээний хугацаа дуусахаас өмнө бусдын эзэмшил газрыг солих буюу эргүүлэн авах	
		43 дугаар зүйл.Гэрээний хугацаа дуусахаас өмнө бусдын эзэмшил газрыг солих буюу эргүүлэн авахад нөхөх олговор олгох	
		44 дүгээр зүйл.Газар ашиглуулах	

		44[1]дүгээр зүйл.Сууц өмчлөгчдийн холбоонд орчны газрыг ашиглуулах	
		45 дугаар зүйл.Газар ашиглагчийн эрх, үүрэг	
		46 дугаар зүйл.Бусдын эзэмшил, ашиглалтад байгаа газрыг нийтийн эдэлбэрт болон тусгай хэрэгцээнд ашиглах	
		47 дугаар зүйл.Газар эзэмших, ашиглах эрх дуусгавар болоход газар дээрх эд хөрөнгийн эрх дуусгавар болох	
		48 дугаар зүйл.Бусдын эзэмшил, ашиглалтад байгаа газрыг хязгаарлагдмал эрхтэйгээр ашиглах, уг газарт нэвтрэх, дайран өнгөрөх	
		48[1] дүгээр зүйл.Сервитут тогтоох	
		49 дүгээр зүйл.Зарим этгээдийн газар ашиглах эрх дуусгавар болоход газар дээрх эд хөрөнгийн эрх дуусгавар болох	
6	ЗУРГААДУГААР БҮЛЭГ Газрыг үр ашигтай, зохистой ашиглах, хамгаалах	50 дугаар зүйл.Газрыг үр ашигтай, зохистой ашиглах, хамгаалах нийтлэг шаардлага	1.байх ёстой болон одоо байгаа 2.Хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших
		51 дүгээр зүйл.Газрыг ашиглах эрүүл ахуйн шаардлага	
		52 дугаар зүйл.Бэлчээр, түүнийг зохистой ашиглах, хамгаалах	
		53 дугаар зүйл.Хадлангийн талбайг зохистой ашиглах, хамгаалах	
		54 дүгээр зүйл.Тариалангийн талбайг зохистой ашиглах, хамгаалах	
		55 дугаар зүйл.Газрын хэвлийг зохистой ашиглах, хамгаалах	
		56 дугаар зүйл.Хот, тосгон, бусад суурины газрыг зохистой ашиглах, хамгаалах	
		57 дугаар зүйл.Газрын нэгдмэл санд төрийн хяналт тавих	
		58 дугаар зүйл.Газрын төлөв байдал, чанарын улсын хянан баталгаа, түүнийг гаргах	
7	ДОЛООДУГААР БҮЛЭГ Бусад зүйл	59 дүгээр зүйл.Газрын харилцааны талаарх цагдаагийн байгууллагын үүрэг	1.байх ёстой болон одоо байгаа 2.Хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших
		60 дугаар зүйл.Аймгийн нутаг дэвсгэр дэх газартай холбогдон үүссэн маргааныг хянан шийдвэрлэх	
		60[1] дүгээр зүйл.Нийслэлийн нутаг дэвсгэр дэх газартай холбогдон үүссэн маргааныг хянан шийдвэрлэх	

		60[2] дугаар зүйл.Маргаан таслах зөвлөл	
		60[3] дугаар зүйл.Маргаан таслах зөвлөлд гомдол гаргах, шийдвэрлэх	
		61 дүгээр зүйл.Хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгох, үйлдлийг таслан зогсоох	
		62 дугаар зүйл.Хохирлыг нөхөн төлүүлэх	
		63 дугаар зүйл.Хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага	
		64 дүгээр зүйл.Хууль хүчин төгөлдөр болох	

1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох

Энэ үе шатанд үнэлгээ хийх зүйл, хэсэг, заалт бүр дээр тогтоосон шалгуур үзүүлэлт бүрээр тодорхой таамаглал дэвшүүлж, асуулт тавих замаар шалгуур үзүүлэлтээ томьёолох юм.

Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох хүрээнд Газрын тухай хуулиар зохицуулсан зүйл тус бүрийг шалгуур үзүүлэлт бүрээр тодорхой таамаглал дэвшүүлэх буюу асуулт тавих бөгөөд таамаглал дэвшүүлэх болон асуулт тавихдаа аль болох товч, тодорхой томьёолох зарчим баримтлан ажиллалаа.

Хүснэгт 4. Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол

Д/д	**Үнэлэх зүйл, хэсэг**	**Шалгуур үзүүлэлт**	**Харьцуулах хэлбэр шаардлагатай хэлбэрийг сонгох бусдыг нь хасах**	**Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол**
1	1 дүгээр зүйл.Хуулийн зорилт	«зорилгод хүрсэн түвшин»	байх ёстой болон одоо байгаа	**Хуулийн зорилт хэрэгжсэн эсэх?**
	4 дүгээр зүйл.Төрөөс газрын талаар баримтлах зарчим			баримтлах зарчим хангагдаж чадсан уу? Уг зарчим нь цаг үетэйгээ нийцэж чадаж байгаа эсэх буюу практикт нийцэж буй байдал хэр байна вэ? Хуулийн өнөөгийн зохицуулалт нь олон улсын үнэлгээний зарчим, стандартад нийцэж байгаа эсэх?
	6 дугаар зүйлийн 6.2-6.3			Нийтээр ашиглахаар тогтоосон газрууд нийтээр ашиглаж байгаа эсэх? Гадаадын иргэн, хуулийн этгээдэд газар ашиглуулах нь практикт нийцэж байгаа эсэх?

2	10 дугаар зүйл.Газрын нэгдмэл сангийн үндсэн ангилал	«практикт нийцэж байгаа байдал»	байх ёстой болон одоо байгаа	Газрын нэгдмэл сангийн өнөөгийн нөхцөл байдал ямар байна вэ?
	12 дугаар зүйл.Хот, тосгон, бусад суурин, нийслэл хотын эдэлбэр газар			Хот тосгон бусад суурины газрын ангилал, эдэлбэр газрын бүсчлэлийн зохицуулалт практикт нийцэж байгаа эсэх
	16 дугаар зүйл.Тусгай хэрэгцээний газар			Тусгай хэрэгцээний газрын өнөөгийн нөхцөл байдал ямар байна вэ? Практикт нийцэж байгаа эсэх
3	7 дугаар зүйл.Улсын Их Хурлын бүрэн эрх	«практикт нийцэж байгаа байдал», «бусад үр дагавар»	Хүчин төгөлдөр үйлчилж хэлснээс хойших	УИХ, ЗГ, ИТХ, Засаг дарга, газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын эрх үүргийн хэрэгжилтийн өнөөгийн нөхцөл байдал, уялдаа холбоо ямар байна вэ?
	18 дугаар зүйл.Засгийн газрын бүрэн эрх			
	19 дүгээр зүйл.Төрийн захиргааны төв байгууллагын бүрэн эрх			
	20 дугаар зүйл.Аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Засаг даргын нийтлэг бүрэн эрх			
	21 дүгээр зүйл.Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн Засаг даргын бүрэн эрх			
	22 дугаар зүйл.Баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хурлын болон Засаг даргын бүрэн эрх			
	22^1 дүгээр зүйл.Чөлөөт бүсийн захирагчийн бүрэн эрх			
	23 дугаар зүйл.Газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, эрх хэмжээ			
4	24 дүгээр зүйл.Газар зохион байгуулалт, түүний санхүүжилт	«зорилгод хүрсэн түвшин», «практикт нийцэж байгаа байдал»	1.байх ёстой болон одоо байгаа 2.Хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших	Газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөний төрөл одоогийн нөхцөл байдалтай нийцэж байгаа юу? Газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө
	25 дугаар зүйл.Газар зохион байгуулалтын үндсэн баримт бичгүүд, тэдгээрт тавигдах шаардлага			

				боловсруулах болон хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай санхүүжилтийн асуудал шийдвэрлэгдэж байгаа юу?
5	26 дугаар зүйл.Газрын кадастр, газрын нэгдмэл сангийн тайлан	«практикт нийцэж байгаа байдал», «хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал», «бусад үр дагавар»	1.Хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших 2.Тохиолдол судлал	Газрын кадастрын үйл ажиллагаа практикт нийцэж байгаа юу? олон улсын жишигт нийцэж байгаа эсэх?
6	27 дугаар зүйл.Газар эзэмшүүлэх 28 дугаар зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээний төрөл 29 дүгээр зүйл.Эрхийн гэрчилгээгээр эзэмшүүлэх газрын хэмжээ, байршил 30 дугаар зүйл.Газар эзэмшүүлэх хугацаа 31 дүгээр зүйл.Газар эзэмшүүлэхэд тавигдах шаардлага 32 дугаар зүйл.Газар эзэмших тухай хүсэлт гаргах 33 дугаар зүйл.Газар эзэмшүүлэх шийдвэр гаргах 34 дүгээр зүйл.Газар эзэмших гэрээ, түүнийг байгуулах журам 35 дугаар зүйл.Газар эзэмшигчийн эрх, үүрэг 36 дугаар зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээний дуудлага худалдааны үнэ, үйлчилгээний хураамж 37 дугаар зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээний хугацааг сунгах 38 дугаар зүйл.Газар эзэмших эрхийн	«практикт нийцэж байгаа байдал», «хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал», «бусад үр дагавар»	1.Хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших 2.Тохиолдол судлал	Эзэмших, ашиглах эрхийн баталгаа хангагдаж байгаа, практикт нийцэж байгаа эсэх?

	гэрчилгээг бусдад шилжүүлэх			
	39 дүгээр зүйл.Газар эзэмших эрх дуусгавар болох			
	40 дүгээр зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгох			
	41 дүгээр зүйл.Газар эзэмших эрх дуусгавар болоход газрыг чөлөөлөх			
	42 дугаар зүйл.Гэрээний хугацаа дуусахаас өмнө бусдын эзэмшил газрыг солих буюу эргүүлэн авах			
	43 дугаар зүйл.Гэрээний хугацаа дуусахаас өмнө бусдын эзэмшил газрыг солих буюу эргүүлэн авахад нөхөх олговор олгох			
	44 дүгээр зүйл.Газар ашиглуулах			
	44[1]дүгээр зүйл.Сууц өмчлөгчдийн холбоонд орчны газрыг ашиглуулах			Практикт хүлээн зөвшөөрөгдөж байгаа эсэх
	45 дугаар зүйл.Газар ашиглагчийн эрх, үүрэг			Газар ашиглагчийн эрх үүрэг практикт нийцэж байгаа эсэх
	46 дугаар зүйл.Бусдын эзэмшил, ашиглалтад байгаа газрыг нийтийн эдэлбэрт болон тусгай хэрэгцээнд ашиглах			
	47 дугаар зүйл.Газар эзэмших, ашиглах эрх дуусгавар болоход газар дээрх эд хөрөнгийн эрх дуусгавар болох			
	48 дугаар зүйл.Бусдын эзэмшил, ашиглалтад байгаа газрыг хязгаарлагдмал эрхтэйгээр ашиглах, уг газарт нэвтрэх, дайран өнгөрөх			Сервитут тогтоох асуудал нь практикт нийцэж байгаа эсэх
	48[1] дүгээр зүйл.Сервитут тогтоох			
	49 дүгээр зүйл.Зарим этгээдийн газар ашиглах эрх дуусгавар болоход газар дээрх эд			

	хөрөнгийн эрх дуусгавар болох			
6	50 дугаар зүйл.Газрыг үр ашигтай, зохистой ашиглах, хамгаалах нийтлэг шаардлага	«зорилгод хүрсэн түвшин», «практикт нийцэж байгаа байдал»,	1.байх ёстой болон одоо байгаа 2.Хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших	Газрыг үр ашигтай, зохистой ашиглах, хамгаалах шаардлага хангагдаж байгаа эсэх, шаардлагууд практикт нийцэж байгаа эсэх?
	51 дүгээр зүйл.Газрыг ашиглах эрүүл ахуйн шаардлага			
	52 дугаар зүйл.Бэлчээр, түүнийг зохистой ашиглах, хамгаалах			
	53 дугаар зүйл.Хадлангийн талбайг зохистой ашиглах, хамгаалах			
	54 дүгээр зүйл.Тариалангийн талбайг зохистой ашиглах, хамгаалах			
	55 дугаар зүйл.Газрын хэвлийг зохистой ашиглах, хамгаалах			
	56 дугаар зүйл.Хот, тосгон, бусад суурины газрыг зохистой ашиглах, хамгаалах			
	57 дугаар зүйл.Газрын нэгдмэл санд төрийн хяналт тавих			Газрын нэгдмэл санд төрөөс хэрхэн хяналт тавьж байна вэ?
	58 дугаар зүйл.Газрын төлөв байдал, чанарын улсын хянан баталгаа, түүнийг гаргах			Газрын төлөв байдал чанарын хянан баталгааны өнөөгийн нөхцөл байдал
7	60 дугаар зүйл.Аймгийн нутаг дэвсгэр дэх газартай холбогдон үүссэн маргааныг хянан шийдвэрлэх	«практикт нийцэж байгаа байдал», «бусад үр дагавар»	1.байх ёстой болон одоо байгаа 2.Хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших	Маргаан хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааны өнөөгийн нөхцөл байдал ямар байна вэ?
	60^1 дүгээр зүйл.Нийслэлийн нутаг дэвсгэр дэх газартай холбогдон үүссэн маргааныг хянан шийдвэрлэх			
	60^2 дугаар зүйл.Маргаан таслах зөвлөл			
	60^3 дугаар зүйл.Маргаан таслах зөвлөлд гомдол гаргах, шийдвэрлэх			
	61 дүгээр зүйл.Хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгох,			Хууль зөрчигчдөд хариуцлага, тооцож,

	үйлдлийг таслан зогсоох			зөрчлийг арилгаж чадаж байгаа эсэх?
	62 дугаар зүйл.Хохирлыг нөхөн төлүүлэх			
	63 дугаар зүйл.Хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага			
	64 дүгээр зүйл.Хууль хүчин төгөлдөр болох			

1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

Үнэлгээ хийх шалтгаан, үнэлгээний хүрээ, тогтоосон шалгуур үзүүлэлт, харьцуулах хэлбэр, томьёолсон шалгуур үзүүлэлтүүдээс хамаарч тоон болон чанарын мэдээллийг ашиглаж дараах мэдээлэл цуглуулах аргыг ашигласан болно. Үүнд:

Бэлэн байгаа мэдээллийг цуглуулах. Хуулийн хэрэгжилтийг гаргахдаа Газрын харилцаатай холбоотой судалгааны тайлан, статистик тоо баримт, хуулийн үзэл баримтлал, холбогдох байгууллагуудаас авсан мэдээллүүдийг ашигласан.

- ***Холбогдох субъектүүдээс судалгаа авах.*** Газрын тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангуулах чиг үүрэг бүхий Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газар, бусад төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа мэргэжлийн байгууллага, удирдлагатай уулзалт зохион байгуулж ярилцлагын аргаар анхан шатны болон нэмэлт мэдээлэл, тодруулга, тайлбарыг авсан.

ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

Төлөвлөлтийн үе шатанд сонгосон мэдээлэл цуглуулах аргыг ашиглан 2025 оны 08 дугаар сарын 22-ны өдрөөс 2025 оны 09 дүгээр сарын 15-ны өдрийн хооронд хэрэгжилтийн үе шатыг хийж гүйцэтгэв. Энэ үе шатанд холбогдох төрийн байгууллагатай уулзалт ярилцлага хийж, холбогдох тоо баримт, судалгааны ажил зэргийг судалж, Газрын тухай хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд шаардлагатай мэдээллийг цуглуулав.

Мөн нийтлэг ашиглагддаг дээрх аргуудаас гадна баримт бичгийн судалгааны болон харьцуулалтын аргыг ашиглах, албан ёсны мэдээллийг ашигласан болно.

2.1. Бэлэн байгаа мэдээллийг цуглуулах

Газрын тухай хуульд хамаарах Монгол Улсын 9 хууль, Засгийн газрын 24 тогтоол, Сайдын 11 тушаал, Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газраас баталсан 28 дүрэм, журам, аргачлал зэрэг эрх зүйн баримт бичиг, хуулийн хэрэгжилтийг хангах, хяналт тавих чиг үүрэг бүхий төрийн захиргааны байгууллагаас ирүүлсэн тоон мэдээлэл зэрэг бэлэн байгаа мэдээлэлд тулгуурласан болно.

2.2. Судалгааны аргаар цуглуулсан мэдээлэл

- Хуулийн хэрэгжилтийн явцын талаар тандалтын судалгааг Газар зохион

байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газрын холбогдох хэлтсийн дарга, мэргэжилтнүүд, газар зохион байгуулалтын мэргэшсэн инженерүүдтэй уулзалт, ярилцлага зохион байгуулж, мэдээлэл цуглуулсан болно.

ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

Төлөвлөх үе шатанд Газрын тухай хуулиас сонгож авсан үнэлэх зүйл, хэсэг, заалт бүрийг хэрэгжүүлэх үе шатанд олж авсан мэдээлэл дээр тулгуурлан үнэлнэ.

3.1.Газрын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйл. Хуулийн зорилтын хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:

Үнэлэх хэсэг 1 дүгээр зүйл. **Хуулийн зорилт**	
Томьёолсон шалгуур	Хуулийн зорилт хэрэгжсэн эсэх?
үзүүлэлт	

Хуулийн зорилтын тухайд: Газрын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1-д “Энэ хуулийн зорилт нь газрыг иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад эзэмшүүлэх, ашиглуулах болон түүнтэй холбогдсон бусад харилцааг зохицуулахад оршино” гэж заасан.

Энэхүү зорилтыг 1994 онд батлагдсан Газрын тухай хуулиар тодорхойлсон бөгөөд 2002 онд шинэчлэн найруулж батлагдсан Газрын тухай хуулиар мөн үндсэн зарчим, агуулгыг алдуулахгүйгээр томьёолсон байна.

Хуулийн зорилт хангагдаж хэрэгжсэн байдлыг авч үзвэл 2003 онд нийт 376214 иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад газар олгосон байсан бол 2024 онд төрийн өмчийн газрыг 1306801 иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад 3104448.5 га газрыг өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхээр олгосон байна. Үүнээс эрхийн төрлөөр авч үзвэл өмчлөх эрхтэй 651165, эзэмших эрхтэй 647711, ашиглах эрхтэй 7925 нэгж талбар Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын нэгдсэн цахим системд бүртгэгдсэн байна. Өнгөрсөн 2003 оноос хойших 22 жилийн хугацаанд газар өмчлөгч эзэмшигч, ашиглагчийн иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын тоо 3.5 дахин өссөн үзүүлэлттэй байна. Үүнээс үзэхэд газар өмчлөгч, эзэмшигч, ашиглагчийн тоо өссөн байгаа нь Газрын тухай хуулийн 1 дүгээр бүлэгт заасан хуулийн зорилтын “газрыг иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад эзэмшүүлэх, ашиглуулах” хэсэг бол тодорхой хэмжээнд хэрэгжсэн байна гэж үзэх боловч “...түүнтэй холбогдсон бусад харилцааг зохицуулах” гэсэн зорилтын хүрээнд эргэн харах шаардлагатай байна.

Тухайлбал Монгол Улсын газар нутаг салшгүй бүрэн бүтэн, газрын сан нэгдмэл байх зарчмын хувьд салбар хуулиудаар газрын нэгдмэл сангийн үндсэн 6 ангиллын газрыг 16 хуулиар зохицуулж байна. Эдгээр хуулиудаар газар байгалийн нөөц ашиглалттай холбоотой хуулиар бүрэн эрх олгогдсон 12 субъект байна. Гэвч эдгээр хуулиуд хоорондоо харилцан уялдаа сул, нэгдмэл зарчимд суурилж чадаагүй нь төрийн байгууллагуудын чиг үүргийн давхцалаас харагдаж байна. Газар өмчлөх, эзэмших, ашиглахад шударга ёс, тэгш байдлыг хангах зарчим хангагдахгүй байгаа нь улсын хэмжээнд хийгдсэн шударга байдлын үнэлгээ, захиргааны болон иргэний хэргийн анхан шатны шүүхэд хэлэлцэгдэж буй хэргийн тооноос харагдаж байна. Мөн газар дээрх үл хөдлөх хөрөнгө нь тухайн газрын бүрдэл хэсэг байх зарчим нь төрийн байгууллагуудын бүтэц, чиг үүрэг болон

Газрын тухай хууль, Иргэний хууль, Эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэлийн тухай хуулиудын уялдаа холбоогүйгээс хамааран бүрэн хангагдахгүй байна. Мөн нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн явцад шинэ тутам үүсэж байгаа газартай холбоотой олон талт харилцааг 2002 онд батлагдсан Газрын тухай хууль зохицуулахад хүндрэлтэй болсон төдийгүй зохицуулагдаагүй зарим харилцааг бүрэн тусгаж, дэлхий нийтээр цахимжиж байгаатай холбоотойгоор газрын мэдээллийн систем, кадастрын мэдээллийн сан, орон зайн өгөгдөл мэдээлэл зэрэг ойлголтууд шинэ түвшинд яригдах болсон бөгөөд эдгээр асуудлын үндсийг Газрын тухай хуулиар тодорхойлж уг хуулийг боловсронгуй болгох, өөрчлөх шаардлага байна.

Мөн Газрын тухай хууль хэрэгжиж эхэлснээсээ хойш нийтдээ 43 удаа нэмэлт өөрчлөлт орсон бөгөөд шинээр 180 хэсэг, зүйл, заалтыг нэмж, 32 хэсэг, зүйл, заалтад үг нэмсэн, 79 хэсэг, зүйл, заалтыг өөрчлөн найруулсан, 66 хэсэг, зүйл, заалтыг өөрчилсөн, 20 хэсэг, зүйл, заалтаас үг хассан, 15 хэсэг, зүйл, заалтыг хүчингүй болсонд тооцсон байна. Үүнээс 27 хууль шинээр батлагдсан, 12 хуулийг шинэчлэн найруулсан, 4 хуульд нэмэлт өөрчлөлт орсонтой холбогдуулан 202 хэсэг, зүйл, заалтад өөрчлөлт орсон байна.

Хүснэгт 5.Газрын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт орсон байдал 2024 оны байдлаар.

Д/д	Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан огноо	Шинээр нэмэгдсэн хэсэг, зүйл, заалт	Хэсэг, зүйл, заалтад үг нэмсэн	Өөрчлөн найруулсан хэсэг, зүйл, заалт	Өөрчилсөн хэсэг, зүйл, заалт	Хэсэг, зүйл, заалтаас үг хассан	Хүчингүй болсонд тооцсон хэсэг, зүйл, заалт	Шинэчилсэн,шинээр батлагдсан, нэмэлт, өөрчлөлт орсон хуулийн нэр
1	2003.01.02					1		
2	2003.06.12	7	2	1	5		8	
3	2004.04.22	1		2	2			Тариалангийн тухай хууль
4	2005.01.27		11	19	2		6	
5	2005.07.01	31						
6	2006.12.22	1		1		1		
7	2009.07.09	1			1	2		ҮХЭХ-ийн барьцааны тухай хууль
8	2009.07.16	1						Цөмийн энергийн тухай хууль
9	2009.12.17	1						Үйлдвэр, технологийн паркийн эрх зүйн байдлын тухай
10	2010.07.01	1	2					
11	2012.05.17				6			БОНБҮ тухай хууль
12	2013.12.26		1		3			
13	2013.12.26				1			Хилийн боомтын тухай хууль
14	2014.05.15	2		1				Соёлын өвийг хамгаалах тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/
15	2015.02.12	2						Чөлөөт бүсийн тухай хууль

16	2015.06.19		1					Эрчим хүчний тухай хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль
17	2015.06.26	3						
18	2015.07.08	2			1			
19	2015.12.04			3	1			Зөрчлийн тухай хууль
20	2016.07.21				1			МУЗГ тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт
21	2017.01.26		1					Арбитрын тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/
22	2017.02.02				3			Гамшгаас хамгаалах тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/
23	2017.05.11		1					Авто замын тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/
24	2017.06.09				1			Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/
25	2017.11.10	10	2					
26	2017.12.07			1				Төрийн албаны тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/
27	2018.06.21	14	2					Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/
28	2019.03.22				2			Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/
29	2019.05.02	1	1	1				Ус бохирдуулсны төлбөрийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай
30	2019.11.13	1			4			
31	2021.07.02	1						Соёлын тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/
32	2021.07.07			6				МУ-ын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/
33	2022.04.22				21	1		
34	2022.06.03				1			УБ-ийн ерөнхий хуульд нэмэлт, өөрчлөлт

35	2022.07.05	1	3	1				Үйлдвэр, технологийн паркийн эрх зүйн байдлын тухай /Шинэчилсэн найруулга/
36	2022.11.11				1			
37	2022.12.09		1		1			Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хууль
38	2023.11.10	2		24		14	1	
39	2023.12.07	76	2	15	9			Нийслэл Улаанбаатар хотын замын хөдөлгөөний түгжрэлийг бууруулах, гэр хорооллыг орон сууцжуулах тухай хууль
40	2024.04.19		2					Уламжлалт мал аж ахуйд тулгамдаж байгаа уур амьсгалын өөрчлөлтөөс шалтгаалсан сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хууль
41	2024.05.16	1						Соёлын бүтээлч үйлдвэрлэлийг дэмжих тухай хууль
42	2024.06.05			2				Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/
43	2024.06.05	20		2		1		Малчин өрхийн нэгдсэн холбооны эрх зүйн байдлын тухай хууль
Нийт		**180**	**32**	**79**	**66**	**20**	**15**	

3.2.Газрын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйл. Төрөөс газрын талаар баримтлах зарчмын хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:

Үнэлэх хэсэг 4 дүгээр зүйл**. Төрөөс газрын талаар баримтлах зарчим**

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	- Газрын талаар баримтлах зарчим хангагдаж чадсан уу? - Уг зарчим нь цаг үетэйгээ нийцэж чадаж байгаа эсэх буюу практикт нийцэж буй байдал хэр байна вэ? - Хуулийн өнөөгийн зохицуулалт нь олон улсын үнэлгээний стандартад нийцэж байгаа эсэх?

Баримтлах зарчмын тухайд: Газрын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1-д газрын талаар баримтлах дараах 7 зарчмыг хуульчилсан. Үүнд:

4.1.1.Монгол Улсын газар нутаг салшгүй бүрэн бүтэн, газрын сан нэгдмэл байх;

4.1.2.газар төрийн хяналт, хамгаалалтад байх;

4.1.3.газар өмчлөх, эзэмших, ашиглахад шударга ёс, тэгш байдлыг хангах;

4.1.4.газрыг хуульд заасан нөхцөл, журмын дагуу үндсэн зориулалтаар нь үр

ашигтай, зохистой эзэмших, ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх;

4.1.5.хүн амын эрүүл мэнд, байгаль хамгаалал, үндэсний аюулгүй байдалд харшлах, байгаль орчны тэнцвэрт байдлыг алдагдуулах аливаа үйл ажиллагаа явуулахгүй байх;

4.1.6.газар зохион байгуулалтын төлөвлөлтөд иргэдийн оролцоог хангах;

4.1.7.газар дээрх үл хөдлөх хөрөнгө нь тухайн газрын бүрдэл хэсэг байх.

3.2.а. Газрын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1 дэх заалтад “Монгол Улсын газар нутаг салшгүй бүрэн бүтэн, газрын сан нэгдмэл байх” гэж заасан боловч Монгол Улсын нийт 60 гаруй хуульд газрын талаарх зохицуулалт, 200 орчим захиргааны хэм хэмжээний актаар газрын харилцааг зохицуулж байна. Тус салбар хуулиудаар газрын талаарх чиг үүргүүдийг салгаж зохицуулснаас тухайлбал, газрын бүртгэл, газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө, газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх олгох зохицуулалтыг аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн газрын алба, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар, Ашигт малтмал, газрын тосны газар, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам, Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам, Чөлөөт бүс, Хүннү, Шинэ Хархорум хотуудын захирагч зэрэг байгууллагууд хариуцаж байна.

Энэ нь Газрын тухай хуульд заасан “Монгол Улсын газар нутаг салшгүй бүрэн бүтэн, газрын сан нэгдмэл байх” үндсэн зарчмыг алдагдуулахаас гадна, газрын хууль тогтоомжийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг бий болгож, хэрэглэгч болох төрийн байгууллага, иргэд, хуулийн этгээдэд ойлгомжгүй байдлыг үүсгэж, хуулиар зохицуулах шаардлагатай асуудлыг тусгайлан эрх олгоогүй актаар зохицуулах, иргэд, хуулийн этгээдэд хохирол учруулж, нийтийн ашиг сонирхолд сөрөг нөлөө үзүүлэх эх үндэс болж байна. Дараах судалгаагаар Газрын нэгдмэл сангийн үндсэн ангиллын газруудыг ашиглахтай холбоотой зохицуулалт бүхий хуулиудыг төлөвлөх, эрх олгох, бүртгэх, хяналт мониторинг хийх зэрэг үйл ажиллагааны төрлөөр нь авч үзлээ. Үүний үр дүнд Хүснэгт 5-аас үзэхэд газрын нэгдмэл сангийн үндсэн 6 ангиллын газрыг 16 хуулиар зохицуулж байна.

Хүснэгт 6. Газрын нэгдмэл сангийн үндсэн ангиллын газрыг зохицуулж буй салбар хуулиуд

Хууль/Газрын нэгдмэл сангийн ангилал	Хөдөө, аж ахуйн газар	Хот тосгон бусад суурины газар	Зам, шугам сүлжээний газар	Ойн сан бүхий газар	Усны сан бүхий газар	Тусгай хэрэгцээний газар
Газрын тухай хууль	+	+	+	+	+	+
Тариалангийн тухай хууль	+					
Хөрс хамгаалах, цөлжилтөөс сэргийлэх тухай хууль	+					
Хот байгуулалтын тухай хууль	+	+	+	+	+	+
Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хууль		+				
Ашигт малтмалын тухай хууль	+	+	+	+	+	+
Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль		+				+
Авто замын тухай хууль			+			
Төмөр замын тухай хууль			+			
Ойн тухай хууль	+	+		+		+

Усны тухай хууль	+	+			+	+
Чөлөөт бүсийн тухай хууль		+				+
Байгаль орчныг хамгаалах тухай	+	+		+	+	+
Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай	+	+				+
Малчин өрхийн нэгдсэн холбооны тухай хууль	+					
Хүннү хотын эрх зүйн байдлын тухай	+	+	+	+	+	
Хархорум хотын төлөвлөлт, бүтээн байгуулалт, хөгжлийг дэмжих тухай	+	+	+	+	+	
Эрчим хүчний тухай хууль			+			
Харилцаа холбооны тухай хууль			+			
Соёлын өвийг хамгаалах тухай хууль	+	+	+	+	+	+
Нийт	12	12	10	8	8	9

Харин зохицуулж буй харилцааг төрлөөр нь авч үзвэл газар ашиглах шаардлага, дэглэм, горимыг 15, Газар ашиглалтыг төлөвлөх асуудлыг 10, Газар олгох шийдвэр гаргах 7, Газрын эрхийн хугацааг 5 хуулиар тус тус зохицуулж байна (Хүснэгт 7).

Хүснэгт 7. Газар ашиглалттай холбоотой харилцааг зохицуулсан хуулиуд

Д/д	Хууль	Газар ашиглах шаардлага, дэглэм, горим	Газар ашиглалтыг төлөвлөх	Газар олгох шийдвэр гаргах	Газрын эрхийн хугацаа
1	Газрын тухай хууль	+	+	+	+
2	Тариалангийн тухай хууль	+	+		
3	Хөрс хамгаалах, цөлжилтөөс сэргийлэх тухай хууль	+			
4	Хот байгуулалтын тухай хууль	+	+		
5	Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хууль		+		
6	Ашигт малтмалын тухай хууль	+		+	+
7	Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль				+
8	Авто замын тухай хууль	+			
9	Төмөр замын тухай хууль	+			
10	Ойн тухай хууль	+			
11	Усны тухай хууль	+			
12	Чөлөөт бүсийн тухай хууль	+	+	+	
13	Байгаль орчныг хамгаалах тухай	+	+		+
14	Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай	+	+	+	+
15	Малчин өрхийн нэгдсэн холбооны тухай хууль	+			
16	Хүннү хотын эрх зүйн байдлын тухай		+	+	

17	Хархорум хотын төлөвлөлт, бүтээн байгуулалт, хөгжлийг дэмжих тухай		+	+	
18	Зөвшөөрлийн тухай хууль, Соёлын өвийг хамгаалах тухай хууль		+	+	
19	Эрчим хүчний тухай хууль	+			
20	Харилцаа холбооны тухай хууль	+			
	Нийт	15	10	7	5

Салбар хуулиудаар газар байгалийн нөөц ашиглалттай холбоотой хуулиар бүрэн эрх олгогдсон 12 субъект байна. Эдгээрийг эрхийн төрлөөр нь авч үзвэл төлөвлөх эрх 8, олгох эрх 7, бүртгэх эрх 8, мониторинг хийх эрх 3 субъектэд салбар хуулиудаар олгосон байна (Хүснэгт 7).

Хүснэгт 8. Салбар хуулиудаар газар ашиглалттай холбоотой эрх үүрэг олгогдсон субъектүүд

Д/д	Газар ашиглалтад оролцож буй төрийн байгууллага	Төлөвлөх	Олгох	Бүртгэх	Мониторинг хийх
1	Засгийн газар		+		
2	ХББОСЯ	+			
3	БОУАӨЯ		+	+	+
4	АҮЭБЯ		+	+	
5	ХХАХҮЯ			+	+
6	Засаг дарга	+	+		
7	Чөлөөт бүсийн захирагч	+	+	+	
8	УБЕГ			+	
9	ГЗБГЗЗЕГ	+		+	+
10	Нийслэлийн ХБХБГ	+			
11	Нийслэлийн газрын алба	+		+	
12	Хотын захирагч	+	+	+	
Нийт		8	6	8	3

3.2.б.Газрын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.3 дахь заалтад “газар өмчлөх, эзэмших, ашиглахад шударга ёс, тэгш байдлыг хангах” гэсэн зарчмын хүрээнд Авлигатай тэмцэх газрын захиалгаар төрийн үйлчилгээ болон төрийн байгууллагын шударга байдлын үнэлгээг жил бүр гаргадаг болсон. Уг шударга байдлын үнэлгээ, судалгаагаар авлига хамгийн их тархсан институт аль нь болохыг иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагаас тодруулахад сүүлийн 4 жилийн хугацаанд Эрүүл мэндийн байгууллага, шүүх, Газрын алба, Гаалийн байгууллага, цагдаагийн газар гэсэн байгууллагууд эхний 5 байранд орсон байх бөгөөд зарим жилүүдэд зарим байгууллага хасагдсан байхад Газрын алба сүүлийн жилүүдэд эхний 5 байрт багтсаар байна.

Хүснэгт 9. Шударга байдлын үнэлгээ /АТГ/

Д/д	2021 он	2022 он	2023 он	2024 он
1	Эрүүл мэндийн байгууллага	Эрүүл мэндийн байгууллага	Шүүх	Төрийн захиргааны байгууллага яам, агентлаг

2	Шүүх	Шүүх	Газрын алба	Шүүх
3	Газрын алба	Газрын алба	Гаалийн байгууллага	Эрүүл мэндийн байгууллага
4	Гаалийн байгууллага	Гаалийн байгууллага	Эрүүл мэндийн байгууллага	Улс төрийн нам
5	Цагдаагийн байгууллага	Цагдаагийн байгууллага	Улс төрийн нам	Газрын алба

Мөн Монгол Улсын хэмжээнд Захиргааны хэргийн шүүхээр хэлэлцэгдэж буй нийт хэргийн 10-30%-ийг, иргэний хэргийн шүүхийн 0.57 %-ийг тус тус газрын маргаан эзэлж байна. Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сангаас авсан Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн мэдээллээс үзэхэд 2004 оны нийт 145 хэргээс 61 нь буюу 40%-ийг газрын маргаан эзэлж байсан бол 2024 онд 1218 хэргээс 366 нь буюу нийт маргааны 30%-ийг газрын маргаан эзэлж байгаа гэсэн тоон үзүүлэлт байна.

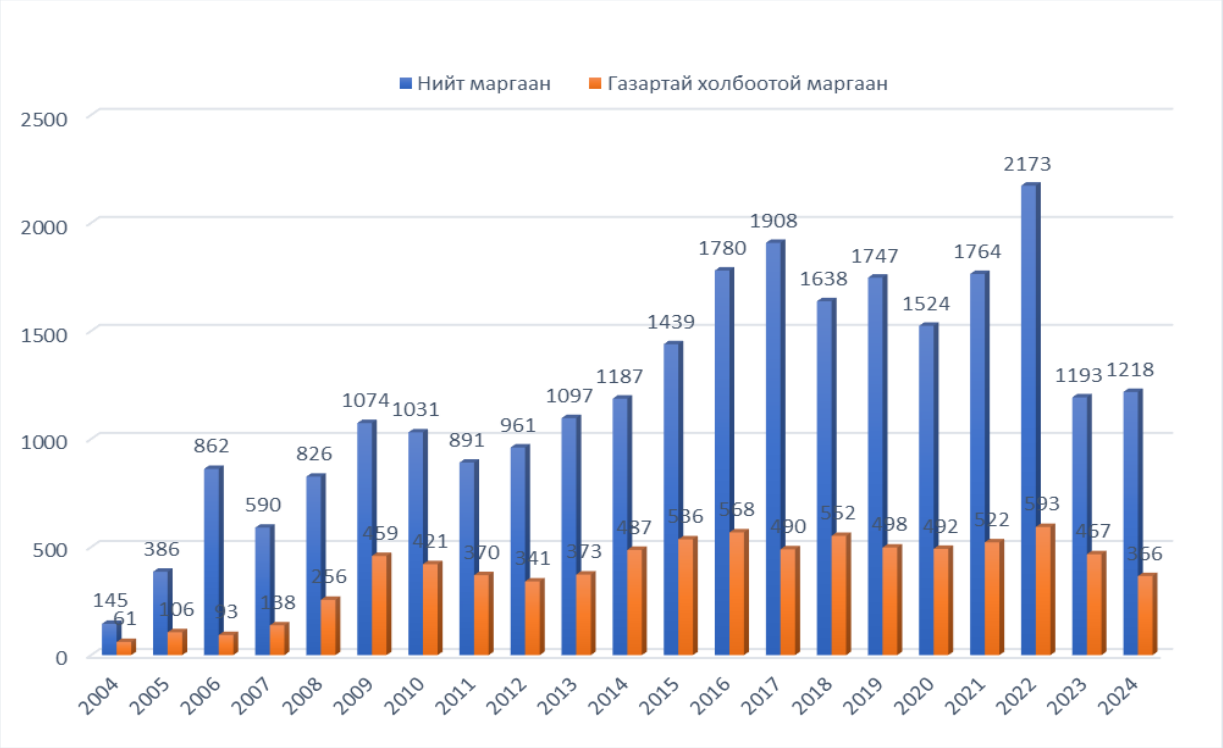


График 1. Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд бүртгэгдсэн газартай холбоотой хэргийн тоо 2004-2024

Харин иргэний хэргийн анхан шатны шүүхээр 2004 онд 23290 хэрэг шийдвэрлэснээс 41 нь газрын маргаан байсан бол 2022 онд 57663 хэрэг шийдвэрлэснээс 145 он газрын маргаан байна.

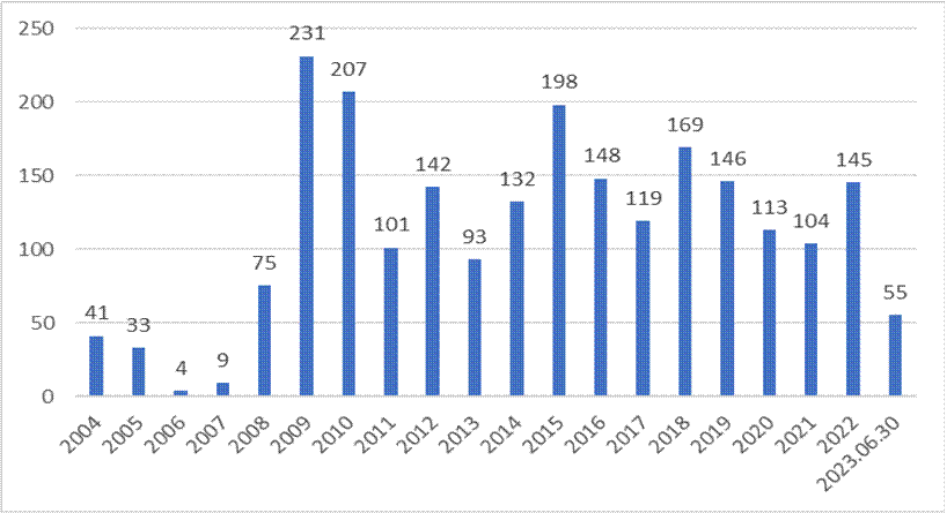


График 2. Иргэний хэргийн анхан шатны шүүхэд бүртгэгдсэн газартай холбоотой хэргийн тоо 2004-2023

2004 оноос 2023 оны эхний хагас жилийн байдлаар Захиргааны болон иргэний хэргийн анхан шатны шүүхээр шийдвэрлэгдсэн хэргийн тооноос газартай холбоотой хэргийн тоо шууд хамааралтай байх бөгөөд өсөх хандлагатай байна(Зураг 1, 2).

Мөн “газар өмчлөх, эзэмших, ашиглахад шударга ёс, тэгш байдлыг хангах” үүднээс Газар зохион байгуулалт, геодези зураг зүйн ерөнхий газраас 2013 оноос эхлэн Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын цахим системийг нэвтрүүлэн газар олголтыг бүртгэлжүүлж, улмаар Засгийн газрын 2020 оны 110 дугаар “Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын нэгдсэн цахим системийг хэрэглээнд нэвтрүүлэх тухай” тогтоол батлагдаж бүх шатны газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөг иргэд, олон нийтийн оролцоог ханган боловсруулах, батлуулах, батлагдсан төлөвлөлтийн дагуу газрыг олгох, баталгаажуулах, улсын дундын мэдээллийн санд бүртгэх асуудлыг тус системээр дамжуулан шийдвэрлэхийг холбогдох албан тушаалтнуудад үүрэг болгосон. Уг шийдвэрийн хүрээнд аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн газрын алба газрыг төлөвлөх, олгох, бүртгэх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж эхэлсэн нь ч бусад газрын асуудал эрхэлдэг Байгаль орчин, уур амьсгалын өөрчлөлтийн яам, Чөлөөт бүс, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газраас бусад төрийн байгууллагууд дундын мэдээллийн сан үүсгээгүйгээс давхардал хийдэл үүсэж, газар олгох үйл явцыг шударга, тэгш хүртээмжтэй явж байгаа эсэхийг хянахад хүндрэл үүссэн хэвээр байна.

Улмаар Газрын тухай хуулийн 29.1-т “.Иргэнд гэр бүлийнх нь хамтын хэрэгцээнд зориулан хувийн гэр, орон сууцны хашаа барих зориулалтаар үнэ төлбөргүй эзэмшүүлэх газрын хэмжээ 0,07 га-гаас илүүгүй байна”, 29.2-т “Энэ хуулийн 29.1-д зааснаас гадна гэр бүлийнх нь хамтын хэрэгцээнд зориулан хүнсний ногоо, жимс, жимсгэнэ, таримал ургамал тарих зориулалтаар иргэнд 0,1 га-гаас илүүгүй газар үнэ төлбөргүй эзэмшүүлж болно” гэж заасны дагуу газрын эрхийг олгох асуудлыг иргэдэд тэгш хүртээмжтэй байлгах, хүсэлт гаргахад хүндрэл үүсдэг, газар олголтын явцыг ил тод байлгах үүднээс Газрын тухай хуульд 2023 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулж газрын хүсэлтийг цахимаар гаргах, мөн өмнө нь дээрх зориулалтаар үнэгүй газар авч байгаагүй иргэн эхэнд, огнооны дагуу эрэмбэлэх гэх мэт асуудлыг шийдвэрлэсэн хэдий ч бусад төрийн байгууллагуудтай уялдуулах

шаардлагатай.

Эдгээр нөхцөл байдлаас үзэхэд газар өмчлөх, эзэмших, ашиглахад шударга ёс, тэгш байдлыг хангахад газрын санг нэгдмэл байлгаж, газрын харилцаатай холбоотой эрх бүхий байгууллагуудын үйл ажиллагааг цахимжуулах, нэг системээр дамжуулан хэрэгжүүлэх хууль эрх зүйн орчныг цогцоор нь шийдвэрлэх шаардлагатай байна.

3.2.в. Газрын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.7 дахь заалтад "газар дээрх үл хөдлөх хөрөнгө нь тухайн газрын бүрдэл хэсэг байх" гэсэн зарчмын хүрээнд 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, Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1 дэх хэсэгт "Үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөх эрхийг эрхийн улсын бүртгэлд анх удаа бүртгэхэд газрын нэгж талбарын дугаарт үндэслэх бөгөөд нэг нэгж талбарт нэг хувийн хэрэг нээж, тухайн үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийг уг нэгж талбар газрын эрхтэй нэг бүрдлээр бүртгэнэ." гэж тус тус хуульчилсан байдаг.

Гэвч газрыг эзэмших, ашиглах эрхийн бүртгэлийг газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага , газарт бэхлэгдсэн байшин, барилга байгууламж үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэлийг Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар тус тусдаа хариуцаж, тус тусдаа бүртгэл болон цахим системд бүртгэж байна. Дээрх нөхцөл байдал нь гагцхүү бүртгэл ч биш өмчлөх этгээд, түүний хугацаа, бусдад шилжүүлэх зэрэг асуудлууд нь хоорондоо уялдаагүй, зөрчилдсөн зохицуулалттай байна. Жишээ нь үл хөдлөх хөрөнгийн гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн худалдаж авч, эсхүл шинээр барих, бусдад шилжүүлэх худалдах, түүнийгээ эд хөрөнгийн улсын эрхийн бүртгэлд бүртгүүлэх боломжтой байхад Газрын тухай хуулийн 3.1.8-д гадаад улс, олон улсын байгууллага, гадаад улсын хуулийн этгээд, гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд газар ашиглах эрхийг олгохоор заасан бөгөөд мөн хуулийн 44.8 дахь хэсэгт газар ашиглах эрхийг бусдад шилжүүлэхгүй гэж заасан. Өөрөөр хэлбэл газар дээрх үл хөдлөх хөрөнгөө бусдад шилжүүлж, худалдаж, захиран зарцуулж болно, доорх газрын эрхийг шилжүүлэхгүй гэж заасан. Улсын бүртгэлийн байгууллага үл хөдлөх хөрөнгийн өмчлөгч өөрчлөгдсөн тохиолдолд газрын бүртгэлийг шалгахгүйгээр шууд үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэлийг хийж газрын эрх зохицуулалтгүй орхигдож байна.

Дүгнэлт:Хуулийн зорилтыг хангахад хуулийн зохицуулалт чиглэгдэх ёстой. Газар эзэмшүүлж, ашиглуулсан тоон үзүүлэлтээс харахад хуулийн зорилт тодорхой хэмжээнд хангагдсан мэт боловч газартай холбоотой үүсэж байгаа маргаан, зөрчил, газар олгох эрх бүхий субъектүүдийн давхардалтай байдлаас харахад хуулийн хэрэгжилт бүрэн зорилгодоо хүрч хэрэгжиж байгаа гэж дүгнэх боломжгүй байна.

Газрын салбарын авлигын индекс болон газартай холбоотой захиргааны хэргийн тооноос харахад "газар өмчлөх, эзэмших, ашиглахад шударга ёс, тэгш байдлыг хангах"-д зарчмын хэрэгжилт хангалтгүй байгааг харуулж байна. Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын нэгдсэн цахим системийг хэрэглээнд нэвтрүүлж газар олголт, газрын бүртгэлийн мэдээллийг цахимжуулж, нээлттэй түгээж байгаа нь дээрх зарчмыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн бодитой алхам болсон байна.

Газрын нэгдмэл сангийн үндсэн 6 ангиллын газрыг 16 хуулиар зохицуулж

байна. Эдгээр хуулиудаар газар байгалийн нөөц ашиглалттай холбоотой хуулиар бүрэн эрх олгогдсон 12 субъект байгаа нь газрын нэгдмэл санд төрийн хяналт тавих боломжийг хязгаарлаж, “Газар төрийн хяналт, хамгаалалтад байх” зарчмыг хэрэгжүүлэхэд хүндрэл учруулж байна. Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын нэгдсэн цахим системийг хэрэглээнд нэвтрүүлж газар зохион байгуулалтын үйл ажиллагаанд мөрдөж, Чөлөөт бүс, Байгаль орчин, үл хөдлөх хөдлөх хөрөнгийн улсын бүртгэлийн үйл ажиллагаанд нэвтрүүлсэн байгаа нь дээрх зарчмыг хэрэгжүүлэх гол шийдэл болох боломжтойг харуулж байна. Гэвч газар байгалийн нөөц ашиглалттай холбоотой шийдвэр гаргах эрх бүхий бүх субъектийг хамарч чадаагүй байгаагаас харахад төрийн хяналтад байх зарчим бүрэн хэрэгжих боломжгүй байна. Мөн газар болон түүнд бэхлэгдсэн барилга, байгууламжийн бүртгэлийн асуудал тусдаа байгаагаас хууль эрх зүйн хувьд зөрчигдсөн хуулиар зохицуулагдаагүй харилцаанууд үүсэж байна.

Газрын харилцаанд эрх зүйн зохицуулалт нь шууд утгаараа газартай холбогдон үүсэх эрх зүйн хэм хэмжээний тухай ойлголт боловч өргөн агуулгаар нь авч үзвэл үндэсний аюулгүй байдал, байгаль орчин, хотжилт, уул уурхай, дэд бүтэц, татвар, өмч, амьжиргааны түвшин, үйлдвэржил, хөдөө аж ахуй гэх мэт олон асуудлуудын орон зайн хуваарилалт, түүний эрх зүйн зохицуулалтын асуудал юм. Энэ утгаараа газартай холбоотой хууль эрх зүйн асуудал хэр зэрэг зөв оновчтой байхаас хамаарч тухайн улсын хөгжил дэвшил, бүтээн байгуулалт хамаардаг байна. Гэвч өнөөгийн Монгол Улсад нийгэм, эдийн засгийн олон талт харилцаанаас үүдсэн засаглалын болон эрх зүйн ялгаварт нөхцөл байдал газрын харилцаанд үүссэн байна.

3.3.Газрын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.2, 6.3 дахь хэсгийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ*:*

Үнэлэх хэсэг 6 дугаар зүйлийн 6.2, 6.3. **Гадаад улс, олон улсын байгууллага, гадаад улсын хуулийн этгээд, гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн газар ашиглах.**	
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	- Нийтээр ашиглахаар тогтоосон газрууд нийтээр ашиглаж байгаа эсэх? - Гадаадын иргэн, хуулийн этгээдэд газар ашиглуулах нь практикт нийцэж байгаа эсэх?

3.3.а. Газрын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.2-т “Хуульд өөрөөр заагаагүй бол дараах газрыг төрийн зохих шатны байгууллагын хяналт, зохицуулалттайгаар нийтээр ашиглана:

6.2.1.бэлчээр, бэлчээр дэх уст цэг, хужир мараа бүхий газар;

6.2.2.хот, тосгон, бусад суурины нийтийн эдэлбэрийн газар;

6.2.3.зам, шугам сүлжээний газар;

6.2.4.ойн сан бүхий газар;

6.2.5.усны сан бүхий газар.” гэж заасан байдаг.

Зам, шугам сүлжээний газар, усны сан бүхий газар, ойн сан бүхий газрууд нь бусад салбар хуулиудаар тогтоох хориглолт, хязгаарлалт, хамгаалалтын бүс, дэглэмтэй байдаг бөгөөд тогтоох субъектийг тодорхой зааж өгсөн байдаг.

Газрын тухай хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш нийслэл, сум, дүүргийн тухай жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөг боловсруулах явцад хуулиар тогтоосон хориглолт, хязгаарлалт, хамгаалалтын бүс, түүний дэглэмийг зөрчиж төлөвлөх асуудал тулгарч байна. Энэхүү хамгаалалтын бүсийг тогтоох, зураглах үйл ажиллагааг салбар, чиглэл бүрээр тусгайлсан хууль, журмыг үндэслэн олон төрийн захиргааны болон тусгай чиг үүрэг бүхий байгууллагууд хариуцан гүйцэтгэж, нэгдсэн бодлого, уялдаагүй, мөн нэгдсэн мэдээллийн сан байхгүйгээс мэдээллийн зөрүүтэй байдлаас үүдэн давхцал, зөрчил, маргаан их гарч иргэд, олон нийт, төрийн байгууллагад хүндрэл чирэгдэл учирсаар байна. Мөн зарим сум, дүүргүүд ИТХ-аараа холбогдох хамгаалалтын бүс, зурвас газрыг тогтоогоогүй, байгууллагуудын тогтоосон хамгаалалтын бүсийн зураглал, дэглэм, горимын мэдээлэл нь Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын нэгдсэн цахим системд бүрэн бүртгэгдээгүй, эсвэл хоорондоо зөрүүтэй зураглагдсанаас газар ашиглалт, төлөвлөгөө боловсруулахад зөрчил үүсэж байна. Жишээлбэл нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2024 оны 6 дугаар сарын 13-ны өдрийн 69 дүгээр тогтоолоор “Нийслэлийн хотын усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүсийг шинэчлэн тогтоох тухай” шийдвэр батлагдсан. Энэхүү хамгаалалтын бүсийн тоон мэдээллийг Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын нэгдсэн цахим системд бүртгэгдсэн иргэн, хуулийн этгээдэд олгогдсон нэгж талбарын мэдээлэлтэй давхцуулан үзэхэд онцгой хамгаалалтын бүсэд нийт 7400 нэгж талбар, энгийн хамгаалалтын бүсэд нийт 40631 нэгж талбар олгогдсон байна.

Дүгнэлт: Газрын тухай хууль болон Ойн тухай хууль, Усны тухай хууль зэрэг салбар хуулиудаар газар ашиглалтын дэглэм, горим бүхий бүсүүдийг тогтоож, мөрдүүлэхээр зохицуулсан байдаг боловч бодит практик дээр эдгээр дэглэм горимыг мөрдүүлэхэд тухайн хамгаалалтын бүсүүдийг зураглаж, бүртгүүлдэггүйгээс үүдэн давхцал зөрчил үүсэх үндсэн шалтгаан болдог байна.

3.3.б.Газрын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.3-т “Гадаад улс, олон улсын байгууллага, гадаад улсын хуулийн этгээд, гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгж, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн тодорхой зориулалт, хугацаа, болзол, гэрээний үндсэн дээр хууль тогтоомжийн дагуу газар ашиглагч байж болно.” гэж тус тус заасан байдаг. Газрын кадастрын мэдээллийн санд 2024 оны байдлаар гадаадын хуулийн этгээдэд 86, гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжид 2170, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд 89 нэгж талбаруудыг газар ашиглах эрхтэйгээр бүртгэсэн байна.

Гадаадын иргэн хуулийн этгээдэд газар ашиглуулсан нэгж талбарын тоо кадастрын системд маш цөөхөн бүртгэгдсэн байна. Үүний шалтгааныг авч үзвэл ашиглах эрхтэй газрыг шилжүүлэх, барьцаалах боломжгүй, ашиглах хугацаа гэр бүлийн хэрэгцээнд газар ашиглуулахаас бусад тохиолдолд хэмжээ тодорхойгүй байдаг зэргээс шалтгаалж газар ашиглах сонирхол нийгмийн дунд бага байна.

Мөн газар ашиглах эрхтэй газарт объект үл хөдлөх хөрөнгө байгуулж тухайн үл хөдлөх хөрөнгөө зарж борлуулах үед газар нь хэрхэх эсэх асуудал тодорхойгүй байдгаас газар ашиглах эрхийн болон үл хөдлөх хөрөнгийн баталгаа хангагдахгүй нөхцөл байдалд ордог байна. Үүнээс шалтгаалж газар ашиглах эрхээр ашиглаж байгаа газрын тоо бага байх шалтгаан байж болзошгүй байна. Түүнчлэн гадаадын болон дотоодын аж ахуй нэгжийн хөрөнгө оруулалтын хэлбэртэй холбоотой маргаан хөрөнгө оруулалтын хэлбэр өөрчлөгдсөн нөхцөлд эзэмших, ашиглах

эрхийн хооронд шилжих, эцсийн өмчлөгч нь гадаадын хөрөнгө оруулагч байх тохиолдолд дотоодын аж ахуйн нэгжид газар эзэмшүүлж болох эсэх асуудал тодорхой зохицуулалт байхгүйгээс төрийн байгууллага, иргэд аж ахуйн нэгжүүдийн хооронд ойлгомжгүй нөхцөл үүсэж байна.

Дээрх нөхцөл байдлууд нь далд хэлбэрээр бүртгэлгүй харилцаа руу аж ахуйн нэгжүүдийг түлхдэг байх талтай байна. Тодруулбал Монгол улсын иргэн, хуулийн этгээдийн нэр дээр газар эзэмших, хүргэх газарт хөрөнгө оруулалт хийхэд эрсдэлтэй байдлыг үүсгэж байна. Иймээс ашиглах эрхтэй газрын ашиглах эрх дууссан, дээрх үл хөдлөх хөрөнгийг дагаж гадаадын болон Монгол улсын иргэн, хуулийн этгээд рүү шилждэг байх, газар эзэмшүүлж, ашиглуулахад хөрөнгө оруулалтын хэлбэр, аж ахуйн нэгжийн эцсийн өмчлөгчийн харьяаллыг харгалзах эсэх зэрэг бодит практикт байдаг харилцааг зохицуулах шаардлагатай байна.

3.4.Газрын тухай хуулийн 10 дугаар зүйл: Газрын нэгдмэл сангийн үндсэн ангиллын хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ*:*

Үнэлэх хэсэг 10 дугаар зүйл. **Газрын нэгдмэл сангийн үндсэн ангилал**	
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	- Газрын нэгдмэл сангийн өнөөгийн нөхцөл байдал ямар байна вэ?

Газрын тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1-т Монгол Улсын газрын нэгдмэл санг дараах байдлаар ангилна:

10.1.1.хөдөө аж ахуйн газар;

10.1.2.хот, тосгон, бусад суурины газар;

10.1.3.зам, шугам сүлжээний газар;

10.1.4.ойн сан бүхий газар;

10.1.5.усны сан бүхий газар;

10.1.6.тусгай хэрэгцээний газар.

Газрын нэгдмэл сангийн 2024 оны тайланд Монгол Улсын нийт газар нутгийн хөдөө аж ахуйн газар 134,058.9 мянган га буюу 85.7 хувь, хот, тосгон бусад суурины газар 1,247.2 мянган га буюу 0.8 хувь, зам, шугам сүлжээний газар 871.9 мянган га буюу 0.6 хувь, ойн сан бүхий газар 18,211.6 мянган га буюу 11.6 хувь, усны сан бүхий газар 2,022.0 мянган га буюу 1.3 хувийг тус тус эзэлж байна.

Хүснэгт 10.Газрын нэгдмэл сангийн үндсэн ангилал /2024 оны байдлаар/

Д/д	Газрын нэгдмэл сангийн ангилал	Талбайн хэмжээ /га/
1	Хөдөө аж ахуйн газар	134,058,872.8
2	Хот, тосгон, бусад суурины газар	1,247,247.0
3	Зам, шугам сүлжээний газар	871,877.2
4	Ойн сан бүхий газар	18,211,551.4
5	Усны сан бүхий газар	2,022,026.2
6	Тусгай хэрэгцээний газар	32,438,587.68

Байгаль орчны мэдээллийн сангийн тухай

График 3. Газрын нэгдмэл сангийн үндсэн ангиллын тус бүрийн эзлэх хувь

Газрын тухай хуульд газрын нэгдмэл санг газар ашиглалтын үндсэн зориулалт, хэрэгцээг харгалзан ангилсан газрын нэгдмэл сангийн зарим үндсэн болон дэд ангиллыг Ойн тухай, Усны тухай хууль, олон улсын ангилал, холбогдох хууль тогтоомжтой уялдуулан дахин нарийвчлан тодорхойлох шаардлагатай байна. Тухайлбал газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөөний бүсчлэлийн төрлүүд, тэдгээр бүсчлэл дэх газар ашиглалтын зориулалт бүрд тавигдах дэглэм, зөвшөөрөгдөх газар ашиглалтын төрөл, эрхийн хэлбэрийг тодорхой болгох, ойн сан бүхий газарт зуслан гэх мэт суурьшил үүсэх, үндсэн ангиллын зориулалт, хэрэгцээнд нийцэхгүй дэд ангиллыг бий болгох /бичил уурхай г.м/ газрын төлөв байдал, чанарыг доройтуулах нөхцөлийг тодорхойлж хариуцлагыг хуульчлах зайлшгүй хэрэгцээтэй байна.

Түүнчлэн ойн сан бүхий газар, усны сан бүхий газрын тооллогыг Байгаль орчин, уур амьсгалын өөрчлөлтийн яаманд хамаарах Ойн газар болон Усны газар зэрэг байгууллагууд хийдэг. Уг тооллогын мэдээллүүд нь Газрын нэгдмэл сангийн тооллогоос тусдаа, өөр аргачлалаар хийгддэг тул тоон мэдээллүүд нь зөрүүтэй, ойн сан, усны сан бүхий газарт хуулиар тогтоосон дэглэм гормыг мөрдүүлэх тохиолдолд аль тооллогыг ашиглах, газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө болон маргаан үүсэхэд аль мэдээллийг ашиглах нь Газрын тухай хууль болон бусад хуульд тодорхойгүй байна.

Мөн газрын нэгдмэл сангийн үндсэн ангилалд тусгай хэрэгцээний газрыг хамруулсан байдал нь газрын нэгдмэл санг газрын бүрхэвч, газар ашиглалтад үндэслэн бодитой тооллого хийх боломжгүй байдлыг үүсгэдэг байна. Уг асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд ГЗБГЗЗЕГ-аас Газрын нэгдмэл сангийн тооллого хийх аргачлалыг шинэчлэн баталж мөрдөж байгаа бөгөөд уг аргачлалд газрын нэгдмэл санг газар ашиглалт, бүрхэвчийнх нь хувьд бүртгэлийг хийж, тусгай хэрэгцээний газрыг тусад нь тайлан болгож тоолох болсон байна. Ийнхүү бүртгэл хийснээр тусгай хэрэгцээний газар дотор байгаа зам, шугам сүлжээ, ойн, ус, бэлчээрийн газрын бодит тоог улсын хэмжээнд нэгтгэж гаргах боломжтой болсон байна. Энэхүү өөрчлөлт нь бодит практикт үндэслэн бий болсон тул цаашид газрын менежмент, хамгаллын тодорхой бодлого бүхий хил зааг болох тусгай хэрэгцээний газруудыг газрын нэгдмэл сангийн үндсэн ангилалд хамааруулах нь оновчтой эсэхийг эргэн харж, газрын бүрхэвч, ашиглалтын байдлыг нь харгалзан нэгдмэл сангийн үндсэн ангиллыг тогтоох талаар хууль эрхзүйн орчныг өөрчлөх шаардлагатай байна.

3.5.Газрын тухай хуулийн 12 дугаар зүйл: Хот, тосгон, бусад суурин, нийслэл хотын эдэлбэр газрын хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ*:*

Үнэлэх хэсэг 12 дугаар зүйл. Хот, тосгон, бусад суурин, нийслэл хотын эдэлбэр газар

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	- Хот, тосгон бусад суурины газрын ангилал, эдэлбэр газрын бүсчлэлийн шалгуур зохицуулалт практикт нийцэж байгаа эсэх?

Газрын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1-т “12.1.Хот, тосгон, бусад суурины газарт хот, тосгон, бусад суурины барилга байгууламж, үйлдвэр, уурхайн дэвсгэр газар, инженерийн дэд бүтэц, гамшиг, ослоос урьдчилан сэргийлэх энгийн болон инженерийн хийц, бүтээц бүхий байгууламжийн газар, нийтийн эдэлбэрийн газар болон цаашид тэлж хөгжих нөөц газар хамаарна” гэж заасан байдаг.

Хүснэгт 11. 2024 оны газрын нэгдмэл сангийн тайланд тусгагдсанаар Хот тосгон, бусад суурин газрын ангиллын мэдээлэл.

Д/д	Дэд ангилал	Талбайн хэмжээ (га)
1	Барилга, байгууламжийн газар	251.8
2	Суурьшлын газар	98.1
3	Үйлдвэрийн газар	52.1
4	Нийтийн эдэлбэрийн газар	314.5
5	Амралт, аялал жуулчлалын газар	16.9
6	Уурхайн газар	510.7
7	Хот суурин доторх бүх төрлийн зам, тэдгээрийн барилга байгууламжийн газар	3.0
8	Хот суурин доторх инженерийн дэд бүтцийн зориулалтын газар	-
9	Цаашид тэлж хөгжих нөөц газар	-
		1,247.2

Монгол Улс засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хувьд нийслэл, 21 аймаг, 330 сум, 9 дүүрэг 1647 баг 173 хороотой.

Эдгээр аймаг, нийслэл, сум, дүүргүүдийн газар нутаг газрын нэгдмэл сангийн ангиллуудад хуваагдах бөгөөд хот, тосгон, бусад суурин газар эдэлбэр газраа тогтоох, бүх шатны газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө болон хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөтэй байхаар хуульчлагдсан байдаг.

2025 оны 8 дугаар сарын байдлаар 330 сумаас 146 сум Хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөтэй, 97 сумын төвийн төлөвлөгөө боловсруулагдаж, 87 сум төлөвлөгөөгүй байна.

Хот, тосгон, бусад суурин газрын эдэлбэрийн хил зааг, түүний бүсчлэлийг тогтоох нарийвчилсан хуулийн зохицуулалт байхгүйгээс үүдэн Газрын тухай хуульд заасан бүх шатны газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө, Хот байгуулалтын тухай хуульд заасан хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөнүүдийг боловсруулахдаа тус тусдаа мэргэжлийн байгууллага боловсруулж, өөр өөрсдийн стандартын дагуу бүсчлэлийг тогтоох, бүсчлэлийг нэрлэх гэх мэт харилцан уялдаагүй төлөвлөлтийн баримт бичгүүд боловсруулагдаж байна.

Тухайлбал газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөний баримт бичгийг боловсруулахад Газар зохион байгуулалт, геодези зураг зүйн ерөнхий газрын

даргын 2024 оны А/304, А/305 дугаар тушаалуудаар "Сумын нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн төлөвлөгөөний аргачлал", "Аймаг, нийслэлийн газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөөний аргачлал"-ыг шинэчлэн баталсан аргачлалуудын дагуу, харин хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөг боловсруулахад Хот байгуулалтын тухай хуульд заасан бүсчлэл болон хот, тосгоны төлөвлөлт, барилгажилтын норм ба дүрэм (БНбД 30-01-04), Хот, суурины гудамж, зам төлөвлөлт (БНбД-32-04-06), Хот, суурины хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө боловсруулах аргачилсан заавар (УББ 11-202-00), Хот, суурин газарт хот байгуулалтын иж бүрэн үнэлгээ өгөх аргачилсан заавар (УББ 30-201-09) гэсэн стандартуудыг баримталж боловсруулдаг бөгөөд боловсруулж буй мэргэжлийн байгууллагууд газрын, барилгын гэсэн өөр өөр тусгай зөвшөөрөл бүхий байгууллагууд гүйцэтгэж, чиглэл чиглэлийнхээ аргачлал, стандартыг баримтлан боловсруулж байна. Эдгээр төлөвлөлтөд тусгагдсан бүсчлэлийг цахим системд давхцуулан оруулахад зөрүүтэй байдал үүсдэг, бодлогын хувьд уялдаагүй байдал үүсэж байна.

Хот байгуулалтын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1-т зааснаар:

Хот, тосгоны нутаг дэвсгэрт дараах бүсчлэлийг хот байгуулалтын норм ба дүрэм, журмын дагуу төлөвлөж тогтооно:

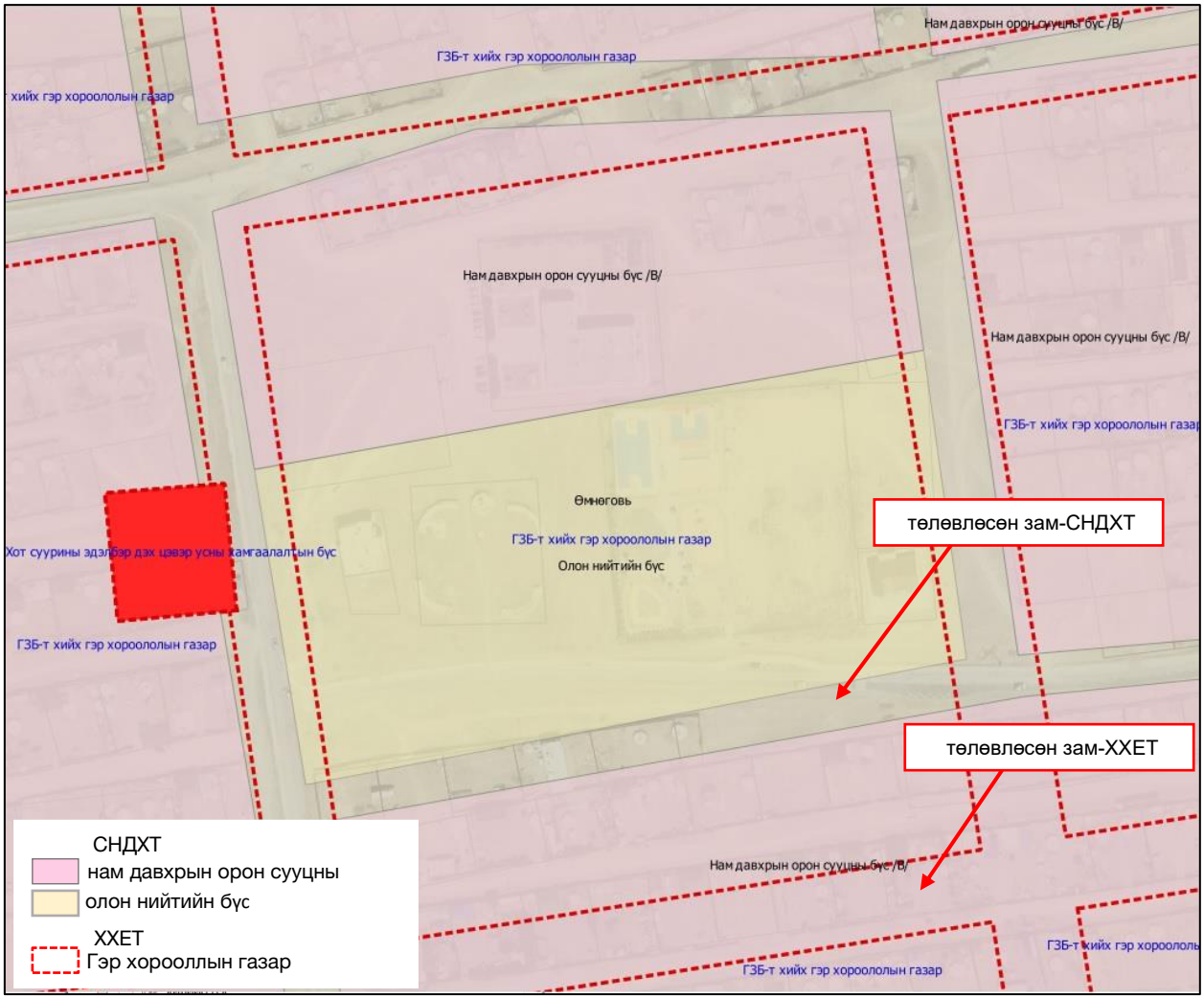
13.1.1.орон сууц, олон нийтийн бүс;
13.1.2.үйлдвэрлэлийн бүс;
13.1.3.инженерийн шугам сүлжээ болон зам тээврийн бүс;
13.1.4.ногоон байгууламж, амралт, аялал жуулчлалын бүс;
13.1.5.хөдөө аж ахуйн бүс;
13.1.6.зуслангийн бүс;
13.1.7.тусгай зориулалтын бүс.

Хүснэгт 12. Газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөний аргачлалуудад тусгагдсан бүсчлэл

2	2.1 Хот тосгон бусад суурины газар төлөвлөлт	Суурьшлын бүс	Хуваарьт эдлэн газартай хувийн сууцны бүс
			Нам давхрын орон сууцны бүс
			Дунд давхрын орон сууцны бүс
			Өндөр давхрын орон сууцны бүс
			Гэр хорооллын бүс
			Бусад
		Олон нийт, ажил хэргийн бүс	Олон нийт, ажил хэргийн бүс
			Худалдаа, ажил хэргийн бүс
			Үйлчилгээний төрөлжсөн бүс
			Тээвэр, бөөний худалдаа, агуулахын бүс
			Бусад
		Хот тэлэх нөөц бүс	Хот тэлэх нөөц бүс
		Ногоон байгууламжийн бүс	Ногоон байгууламж задгай талбай
			Цэцэрлэгт хүрээлэн, ногоон байгууламжийн бүс
			Тусгай зориулалтын ойн зурвас, талбай
			Бусад
		Холимог ашиглалтын бүс	Үйлдвэр, сууцны холимог бүс
			Худалдаа, үйлдвэр, сууцны холимог бүс
			Үйлдвэр, худалдааны холимог бүс
			Бусад
		Инженерийн шугам сүлжээ, зам тээврийн бүс	Инженерийн шугам сүлжээний бүс
			Инженерийн барилга байгууламжийн бүс
			Гудамж, зам, болон шугаман дэд бүтцийн хамгаалалтын бүс
			Бусад
		Тусгай зориулалтын бүс	Тусгай зориулалтын бүс
			МАА эрхлэхийг хориглох бүс

		Хот орчмын ногоон бүс	Зуслангийн бүс
			Рекреацийн бүс /Амралт зугаалгын бүс/
			Экологийн хязгаарлалттай бүс
			Бусад
		Хот орчмын хөдөө аж ахуйн бүс	Эрчимжсэн мал аж ахуйн бүс
			Хагас эрчимжсэн мал ахуйн бүс
			Хучлагат хөрсний ногооны аж ахуйн бүс
			Бусад
		Уламжлалт ёс заншлын бүс	Уламжлалт ёс заншлын болон наадмын талбай
			Уламжлалт ёс заншлын талбайн хамгаалалтын бүс
			Уламжлалт баяр, наадмын морин уралдааны зам
			Бусад
		Үйлдвэрийн бүс	Хөнгөн үйлдвэр
			Хүнд үйлдвэр
			Бусад

Бүсчлэлийн зөрүүтэй байдлыг доорх зургаар жишээ болгож үзүүлэв.



Зураг 1. Бүсчлэл зөрчигдсөн байдал

Энэхүү зургаас үзэхэд газар дээрээ суурьшил үүсэж газрын гэрчилгээ авсан иргэдийн газар дээр 2 төлөвлөгөөний баримт бичигт автозам төлөвлөсөн, бүсчлэлүүдийн зөрүүтэй байдал харагдаж байна. Хот тосгон, бусад суурины газрын төлөвлөлтөд Хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө хэсэгчилсэн ерөнхий төлөвлөгөөний баримт бичгийг үндэслэн эрх бүхий байгууллага газар олгож

шийдвэр гаргадаг ч тус төлөвлөгөө боловсруулагдаагүй газарт Газрын тухай хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.2-т “Хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө зохиогдоогүй хот, тосгон, бусад сууринд газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах асуудлыг тухайн засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөг үндэслэн энэ хуульд заасны дагуу шийдвэрлэнэ” гэж зааснаар газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөг баримтлан газрыг олгохоор байна. Энэ мэтчилэн бүсчлэлүүдийг тогтоох, баримтлах зарчмыг тодорхой нарийвчлах шаардлагатай.

Мөн Газрын тухай хуульд 2023 онд орсон нэмэлт өөрчлөлтөөр “нийслэл хот, хот, тосгон, бусад суурин газар нь эдэлбэр газартай байх ба хуульд өөрөөр заагаагүй бол түүний хэмжээ, байршил, заагийг аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал тогтооно. Нийслэл хот, хот, тосгон, бусад суурины газар нь бүсчлэлтэй байна.” гэж өөрчлөн найруулж, Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга хүчин төгөлдөр мөрдөж эхэлсэн өдрөөс эхлэн мөрдөхөөр заасан байна. Уг заалт нь өнөөгийн байдлаар хэрэгжсэн талаар мэдээлэл байхгүй, эдэлбэр газрын хил зааг тогтоосон эсэх нь тодорхойгүй байна. Уг заалт хэрэгжилт хангагдаж эхлээгүй байхад Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдсан бөгөөд энэхүү хуульд хотын эдэлбэр газрыг УИХ, тосгоны эдэлбэр газрыг Засгийн газар тогтоохоор тусгасан нь Газрын тухай хуульд ИТХ эдэлбэр газрыг тогтоохоор заасантай зөрчилдөх, ойлгомжгүй байдал үүсгэхээр байна. Хот, тосгон бусад суурины газрын ангилал, эдэлбэр газрын бүсчлэлийн шалгуур зохицуулалт нь бүрэн хэрэгжээгүйгээс үзэхэд практикт нийцэж байгаа эсэхийг дүгнэх боломжгүй байна. Хэрэгжилт хангалтгүй байгаа гол шалтгаан нь хот суурины эдэлбэр газар болон бүсчлэлийг хэрхэн тогтоох, хэн боловсруулах зэрэг чухал асуудлуудыг тодорхой зохицуулалтгүй орхисноос болсон байх талтай байна.

3.6.Газрын тухай хуулийн 16 дугаар зүйл: Тусгай хэрэгцээний газрын хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ*:*

Үнэлэх хэсэг 16 дугаар зүйл. **Тусгай хэрэгцээний газар**	
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	- Тусгай хэрэгцээний газрын өнөөгийн нөхцөл байдал ямар байна вэ? - Практикт нийцэж байгаа эсэх?

Газрын тухай хуулийн 16.1-т Монгол Улс тусгай хэрэгцээний газартай байна. Улсын тусгай хэрэгцээний газарт дараах газар хамаарна:

16.1.1.улсын тусгай хамгаалалттай газар;

16.1.2.улсын хилийн зурвас газар;

16.1.3.улсын батлан хамгаалах болон аюулгүй байдлыг хангах зориулалтаар олгосон газар;

16.1.4.гадаад улсын дипломат төлөөлөгчийн болон консулын газар, олон улсын байгууллагын төлөөлөгчийн газарт олгосон газар;

16.1.5.шинжлэх ухаан, технологийн сорилт, туршилт болон байгаль орчин, цаг агаарын төлөв байдлын байнгын ажиглалтын талбай;

16.1.6.аймаг дундын отрын бэлчээр;

16.1.7.улсын тэжээлийн сангийн хадлангийн талбай;

16.1.8.бүтээгдэхүүн хуваах гэрээний дагуу хайгуулын зориулалтаар ашиглах газрын тосны гэрээт талбай;
16.1.9.чөлөөт бүсийн газар;
16.1.10.цөмийн төхөөрөмж барих, ашиглах зориулалтаар олгосон газар;
16.1.11.бичил уурхайн зориулалтаар олгосон газар;
16.1.12.хилийн боомтын бүс;
16.1.13.үндэсний хэмжээний томоохон бүтээн байгуулалт, дэд бүтцийн төсөл, хөтөлбөр болон төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн төсөл хэрэгжүүлэх газар;
16.1.14.аюултай хог хаягдлын төвлөрсөн байгууламж барих газар;
16.1.15.хамгаалалтын бүс тогтоосон түүх, соёлын дурсгалт газар.
16.1.16.үйлдвэрлэл, технологийн паркийн газар.
16.1.17.нийтийн эдэлбэр газар;
16.1.18.нийслэл хотын эдийн засгийн тусгай бүс.
16.1.19.соёлын бүтээлч үйлдвэрлэлийн бүс, соёлын бүтээлч үйлдвэрлэлийн цогцолбор, паркийн зориулалтаар олгосон газар.

Газрын тухай хуулийн 2002 оны шинэчилсэн найруулгаар анх эхний 9 зориулалтаар газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авахаар зааж байсан боловч нийгэм, эдийн засгийн өөрчлөлт, бусад хуулиудад орсон өөрчлөлтөөс шалтгаалан 2009 оноос эхлэн 2023 оныг хүртэл нийт 10 удаагийн өөрчлөлтөөр 10 зориулалтыг нэмсэн байна.

2025 оны 8 дугаар сарын байдлаар улсын хэмжээнд 12 зориулалтаар 51,723 0.мян.га талбай буюу улсын нийт нутаг дэвсгэрийн 33 хувийг улсын тусгай хэрэгцээнд авсан байна.

Үүнээс Газрын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн “16.1.13.Үндэсний хэмжээний томоохон бүтээн байгуулалт, дэд бүтцийн төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх газар”-ын зориулалтаар нийт 27 газар 855386.32 га газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд аваад байна. Энэхүү зориулалтаар Засгийн газрын 2021 оны 307 дугаар тогтоолоор “Хүннү хот” байгуулах газар, Засгийн газрын 2024 оны 21 дүгээр тогтоолоор “Шинэ Хархорум” хот байгуулах мөн үндэсний болон бүс нутгийн хэмжээний томоохон бүтээн байгуулалт, дэд бүтцийн төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх зориулалтаар газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авсаар байна. Сүүлийн онуудад дээрх зориулалтаар улсын тусгай хэрэгцээнд авсан газруудыг төлөвлөлттэй болгох, төлөвлөлтийн дагуу газар олголтыг шийдвэрлэх, улсын тусгай хэрэгцээний газрын нөлөөлөлд өртөж буй иргэн, хуулийн этгээдийн нөхөх олговрын асуудлыг шийдвэрлэх, улсын тусгай хэрэгцээний газрыг зориулалтын дагуу ашиглуулах асуудал нь тулгамдсан асуудал болоод байна. Мөн улсын тусгай хэрэгцээнд авсан газрын ашиглалтыг хариуцах байгууллагыг тодорхой болгох, хариуцлагажуулах, улсын тусгай хэрэгцээний газрыг төлөвлөлттэй болгох, төлөвлөлтийн дагуу газар ашиглуулах, улсын тусгай хэрэгцээний газрыг зориулалтын дагуу ашиглахад хяналт тавих, бүтээн байгуулалт хийх газрын нөлөөлөлд өртөж буй иргэн, хуулийн этгээдийн нөхөх олговрын зардлын асуудлыг шийдвэрлэх зэрэг асуудал нь тодорхой бус байгаагаас болоод улсын тусгай хэрэгцээнд авсан зорилго биелэхгүй байх, нөлөөлөлд өртөж буй иргэн, хуулийн этгээдэд тодорхойгүй нөхцөл байдал үүсэх, мөн томоохон бүтээн байгуулалт, төсөл хөтөлбөр хэрэгжих ажил удаашрах

зэрэг хүндрэлтэй нөхцөл байдал үүсээд байна. Засгийн газрын 2021 оны 307 дугаар тогтоолоор “Хүннү хот”-ын эдэлбэр газрын 19390.4 га газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авсан. Дээрх улсын тусгай хэрэгцээнд авсан газрын нөлөөлөлд иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад олгогдсон нийт 3054 нэгж талбар байна.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2024 оны 01 дүгээр сарын 17-ны өдрийн 21 дүгээр тогтоолоор Архангай аймгийн Өгийнуур, Хашаат сум болон Өвөрхангай аймгийн Хархорин сумын нутаг дэвсгэрт “Шинэ Хархорум” хот байгуулах 189,363.19 га газрыг Газрын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.1.13 дахь заалт “Үндэсний хэмжээний томоохон бүтээн байгуулалт”-ын зориулалтаар улсын тусгай хэрэгцээнд авсан. Эдгээр улсын тусгай хэрэгцээнд авсан газрын нөлөөлөлд иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад олгогдсон нийт 2582 нэгж талбар байна.

Гэвч одоогийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Газрын тухай хуулиар газрыг Улсын Их Хурал, Засгийн газрын шийдвэрээр улсын тусгай хэрэгцээнд авсан хэдий ч тухайн тусгай хэрэгцээний газар дээр газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах шийдвэр гаргахад тухайн сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын баталсан тухайн жилийн төлөвлөгөөний газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөний дагуу шийдвэрлэдэг хууль эрх зүйн орчинтой. Үүнээс шалтгаалж улсын тусгай хэрэгцээнд авсан газарт улсын төсвийн болон бусад хөрөнгө оруулалтаар барилга байгууламж, бүтээн байгуулалт хийх газрыг заавал тухайн шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаар шийдвэрлүүлэх шаардлага үүсдэг бөгөөд тухайн бүтээн байгуулалт хийгдэх газрын асуудал нь тухайн шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Засаг даргаас шууд хамааралтай байна. Улмаар сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал тухайн асуудлыг төлөвлөгөөндөө тусгахгүй байх, төлөвлөгөөгүй бол батлахгүй байх, сумын Засаг дарга төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхгүй байх, олон сум дамнасан зам бүтээн байгуулалтыг сум болгоны Засаг дарга өөрийн хамаарах хэсгийг шийдвэрлэх зэрэг олон хүндрэлтэй, ойлгомжгүй нөхцөл байдал үүсэж байна.

Мөн улсын тусгай хэрэгцээнд эрх бүхий этгээдийн шийдвэрээр авсан хэдий ч тухайн газар ямар нэгэн ашиглалтгүй, бүтээн байгуулалт хийгдээгүй олон жил орхигддог нөхцөл байдал үүсээд байна. Үүнээс шалтгаалж тухайн газарт газар эзэмшиж, ашиглаж, өмчилж байгаа иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын газрын асуудал тодорхойгүй болж газраа шилжүүлэх, дээр нь үйл ажиллагаа явуулах эсэх нь тодорхойгүйн улмаас олон жил газар нь царцах асуудал гарч байна.Иймээс тухайн тусгай хэрэгцээний газрыг ашиглахгүй, бүтээн байгуулалт төсөл хөтөлбөр хэрэгжээгүй, анх авсан зорилго нь хэрэгжсэн гэж үзвэл тусгай хэрэгцээнээс гаргах хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

Мөн газрыг тусгай хэрэгцээнд авах үед тухайн газрыг хариуцаж дээр нь бүтээн байгуулалт хийх этгээдийг тогтоолд тодорхой заадаггүй, хариуцагч этгээдийг тодорхойлдоггүйн улмаас газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авах санал гаргасан байгууллага нь газрыг ашиглахаас бусад нөхөн олговортойгоор чөлөөлөх, газрыг нөхөн сэргээх, хамгаалах, зориулалтын бусаар ашиглахад огт үүрэг хариуцлага хүлээдэггүй, үүнийг зохицуулсан хууль эрх зүйн орчин бүрдээгүй байна. Иймд тусгай хэрэгцээний газрыг холбогдох байгууллагад хариуцуулдаг байх, тусгай хэрэгцээний газрыг газар ашиглалтын төлөвлөлттэй болгох, уг төлөвлөгөөг үндэслэн тусгай хэрэгцээний газарт газар ашиглуулах асуудлыг Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга

шийдвэрлэдэг байх зэрэг зохицуулалтыг хуульд тусгах шаардлагатай байна. Мөн улсын тусгай хэрэгцээний газрын ашиглалтыг хариуцсан байгууллага нь нөхөн олговортойгоор газрыг чөлөөлөх, тухайн газрыг төлөвлөх, төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд тодорхой хариуцлага хүлээлгэдэг байх зохицуулалтыг тусгах шаардлага үүсэж байна

Дүгнэлт: Газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авах, тусгай хэрэгцээний газрыг ашиглахтай холбоотой хуулийн зохицуулалт практикт нийцэхгүй байгаа бөгөөд практикт нийцүүлэхийн тулд Газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авах, гаргах, түүний хэмжээ, заагийг тогтоох, ашиглах журмаар зохицуулж байгаа хэдий ч зохицуулалт шаардлагатай асуудал нь журмаас хальж хуулиар зохицуулах шаардлагатай асуудлууд маш олон байна. Газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авах, гаргах, хэмжээ з. Улсын тусгай хэрэгцээний газрын ангиллын хувьд авч үзвэл салбар хуулиудыг дагаж Газрын тухай хуульд орсон нэмэлт өөрчлөлтөөр сүүлийн 5 жилд 5 төрлийн зориулалт шинээр бий болсон байгаагаас харахад төрийн захиргааны төв байгууллагууд газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авах сонирхол нэмэгдэж байгааг харуулж байна. Үүний гол шалтгаан нь тухайн төслийг хэрэгжүүлэх газрыг газрыг олголтоос хамгаалах, мөн Газрын тухай хуульд заасны дагуу газар чөлөөлөх асуудлыг улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар шийдвэрлэдэг зохицуулалттай холбоотой байна. Гэвч газрыг тусгай хэрэгцээнд авахад тавигдах шаардлага, тусгай хэрэгцээнд авсан газрыг хэрхэн тусгай хэрэгцээнд авах, гаргах үйл ажиллагаа тодорхойгүй, тусгай хэрэгцээнд авсан газрын ашиглах асуудлыг нарийвчлан зохицуулаагүйгээс шалтгаалан төсөл хөтөлбөр хэрэгжих нь эсэх нь тодорхойгүй, шаардлагагүй газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авч удаан хугацаан ашиглахгүй байх, нөлөөлөлд өртсөн иргэдийн асуудлыг шийдвэрлэхгүйгээр, газрын эрхийг нь удаан хугацаагаар шалтгаангүй царцааж, эрхийг зөрчиж байна. Мөн тусгай хэрэгцээнд авсан газарт газар ашиглуулах асуудал нь орон нутгийн засаг дарга, Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаас бүрэн хамааралтай байдаг нь тусгай хэрэгцээний газарт бүтээн байгуулалт хийхэд томоохон саад учруулдаг байна.

3.7.Газрын тухай хуулийн 7, 18, 19, 20, 21, 22, 23 дугаар зүйл:Газрын тухай хуульд заасан байгууллагуудын бүрэн эрхийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ*:*

Үнэлэх хэсэг :

7 дугаар зүйл:Улсын Их Хурлын бүрэн эрх
18 дугаар зүйл.Засгийн газрын бүрэн эрх
19 дүгээр зүйл.Төрийн захиргааны төв байгууллагын бүрэн эрх
20 дугаар зүйл.Аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Засаг даргын нийтлэг бүрэн эрх
21 дүгээр зүйл.Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн Засаг даргын бүрэн эрх
22 дугаар зүйл.Баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хурлын болон Засаг даргын бүрэн эрх
22[1] дүгээр зүйл.Чөлөөт бүсийн захирагчийн бүрэн эрх

	23 дугаар зүйл.Газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, эрх хэмжээ
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	- УИХ, ЗГ, ИТХ, Засаг дарга, газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны шалгуур байгууллагын эрх үүргийн хэрэгжилтийн өнөөгийн нөхцөл байдал, уялдаа үзүүлэлт холбоо ямар байна вэ?

Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын захиргааны хандлага нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангах, нутаг дэвсгэрийн орон зайн тохиромжтой, зохистой хэмжээг тогтоох, газрын сангийн салбар хоорондын тэнцвэртэй хуваарилалтыг тогтоох, газар ашиглалтын тохиромжтой байдлын үнэлгээ, хэрэгцээнд нийцүүлэн газрын үндсэн ангилал, газар ашиглалтын зориулалт, эрхийн бүсчлэл тогтоон төлөвлөх, түүний дагуу газрыг өмчлүүлэх, гэрээгээр эзэмшүүлэх, ашиглуулах шийдвэр гаргах, нөхөн олговортойгоор газрыг нийгмийн хэрэгцээнд эргүүлэн авах буюу солих, нэг ангиллаас нөгөө ангилалд шилжүүлэх, тусгай хэрэгцээнд авах, гаргах, нөхөн олговор олгох, газар чөлөөлөх, газарт учруулсан хохирлын нөхөн төлүүлэх зэрэг асуудлуудыг хамаардаг.

Манай улс ардчилал, зах зээлийн харилцаанд шилжиж шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаар нутгийн удирдлагын тогтолцоог өөрчлөн байгуулах эрх зүйн орчин бүрдсэн юм. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын талаарх Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал нь манай улсын төвлөрсөн удирдлагаас ангижрах гол нөхцөлийг бүрдүүлж өгснөөр орон нутгийн удирдлагын тогтолцоо шинэчлэгдэж ардчилсан нийгэмд иргэн бүр өөрийн амьдарч буй орон нутгийнхаа асуудлыг шийдвэрлэхэд шууд оролцох, мөн төлөөллийн байгууллагаараа дамжуулан төрийн эрх барих, шийдвэр гаргах түвшинд шударга, эрх тэгш, чөлөөтэй оролцох эрх зүйн орчныг бүрдүүлж өгсөн. Монгол Улсын шинэ Үндсэн хуулиар нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болох иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлыг Үндсэн хуулийн байгууллага болгон баталгаажуулж, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар бүрэн эрхийг нь тусгайлан баталсан.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага буюу иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь иргэдийн амьдралд ихээхэн нөлөөтэй асуудлуудаар хамтын шийдвэр гаргах, иргэдийн дуу хоолойг орон нутгийн бодлого, төсөв, төлөвлөгөөний тэргүүлэх чиглэлд тусгах, тэдгээрийн хэрэгжилтэд хяналт тавих үүргүүдийг хуулиар хүлээсэн бие даасан байгууллага болж бүрэн эрхээ хэрэгжүүлээд 20 гаруй жил өнгөрсөн байна. Энэ утгаараа газар өмчлөлийн үйл ажиллагаанд нутгийн удирдлагын бүрэн эрх хангалттай хэмжээнд хуульчлагдсан байна. Газрын харилцааны асуудал Үндсэн хуульд зааснаар Монгол Улсын тусгаар тогтнол, үндэсний аюулгүй байдлын асуудал билээ. Энэ утгаараа нэгдмэл, тогтвортой бодлогоор зохицуулагдах шаардлага тавигддаг.

Гэтэл одоогийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа Газрын тухай хуульд газрын харилцааны асуудал орон нутгийн удирдлага/нутгийн захиргааны болон өөрөө удирдах байгууллага/-аас шууд хамааралтай байхаар хуульчлагдсан байгаа нь мэргэжлийн байх, нэгдсэн тогтолцоотой байх нөхцөлийг алдагдуулж байна. Иймд аймаг, нийслэлийн Газрын алба, сумын газрын даамлыг босоо удирдлагын тогтолцоотой болгож, сумын газрын даамлыг аймгийн Газрын албаны дарга, дүүргийн газрын албаны даргыг нийслэлийн Газрын албаны дарга, аймаг,

нийслэлийн Газрын албаны даргыг Газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын дарга томилж, чөлөөлдөг байх улмаар цалингийн сан нэг байх асуудлыг хуульд тусгах шаардлагатай.

Гэвч одоогийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Газрын тухай хуулиар газрыг Улсын Их Хурал, Засгийн газрын шийдвэрээр улсын тусгай хэрэгцээнд авсан хэдий ч тухайн тусгай хэрэгцээний газар дээр газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах шийдвэр гаргахад тухайн сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын баталсан тухайн жилийн төлөвлөгөөний газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөний дагуу шийдвэрлэдэг хууль эрх зүйн орчинтой. Үүнээс шалтгаалж улсын тусгай хэрэгцээнд авсан газарт улсын төсвийн болон бусад хөрөнгө оруулалтаар барилга байгууламж, бүтээн байгуулалт хийх газрыг заавал тухайн шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаар шийдвэрлүүлэх шаардлага үүсдэг бөгөөд тухайн бүтээн байгуулалт хийгдэх газрын асуудал нь тухайн шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Засаг даргаас шууд хамааралтай байна. Улмаар сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал тухайн асуудлыг төлөвлөгөөндөө тусгахгүй байх, төлөвлөгөөгүй бол батлахгүй байх, сумын Засаг дарга төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхгүй байх, олон сум дамнасан зам бүтээн байгуулалтыг сум болгоны Засаг дарга өөрийн хамаарах хэсгийг шийдвэрлэх зэрэг олон хүндрэлтэй, ойлгомжгүй нөхцөл байдал үүсэж байна.

Дүгнэлт: Засаг дарга, Чөлөөт бүсийн захирагч, Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал зэрэг газар ашиглалттай холбоотой субъектүүдийн эрх үүргийг хуульд давхардал зөрчил багатайгаар тусгаж өгсөн байна. Гэсэн хэдий ч тухайн эрхийг хэрэгжүүлэхдээ Газрын тухай хууль тогтоомжоо зөрчихгүй, хуулийн дагуу шийдвэр гаргах талаарх зохицуулалтыг хуульд хангалттай тусгаж өгөөгүй байдлаас шалтгаалан хуульд заасан чиг үүргээ хэтрүүлэн ашиглах, хууль зөрчсөн шийдвэр гаргах нөхцөлийг бүрдүүлсэн байна. Газрын зөрчил маргаан ихээр үүсэж байгаа гол шалтгааны нэг нь эрх үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай баримтлах зарчим, тавигдах нөхцөл, шаардлага, хүлээх хариуцлага гэх мэт зохицуулалтууд хуульд хангалтгүй тусгагдсан байгаа нь дээрх нөхцөлийг бий болгож байна. Тухайлбал захиргааны хэргийн шүүхийн нийт маргааны 24 хувийг газартай холбоотой захиргааны акттай холбоотой маргаан эзэлж байгаагаас харж болохоор байна.

3.8.Газрын тухай хуулийн 24, 25 дугаар зүйл: Газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө, түүний санхүүжилтийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ*:*

Үнэлэх хэсэг :	
	24 дүгээр зүйл.Газар зохион байгуулалт, түүний санхүүжилт 25 дугаар зүйл.Газар зохион байгуулалтын үндсэн баримт бичгүүд, тэдгээрт тавигдах шаардлага
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	- Газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөний төрөл одоогийн нөхцөл байдалтай шалгуур үзүүлэлт нийцэж байгаа юу? - Газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө боловсруулах болон хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай санхүүжилтийн асуудал шийдвэрлэгдэж байгаа юу?

3.8.а. Газрын тухай хуульд зааснаар газар зохион байгуулалт нь газрын тухай

хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх, газрын кадастр эрхлэх, газрыг үр ашигтай, зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх, газрын эдийн засгийн чадавх, нөөцийг нэмэгдүүлэх, газар зүйн болон газрын харилцааны таатай орчин бүрдүүлэх зорилго бүхий цогцолбор арга хэмжээ мөн гэж тодорхойлж, улсын газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөө, аймаг, нийслэлийн газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөө, хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний үе шатны төсөл, сум, нийслэл, дүүргийн тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө гэсэн үндсэн баримт бичигтэй байхаар заасан. Гэсэн хэдий ч Газрын тухай хуульд газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөний эрэмбэ дараа, чиг үүрэг, хэрэглээ, хоорондын уялдаа, тавигдах шаардлага, боловсруулах, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих үйл ажиллагаа, төлөвлөгөө зөрчсөн тохиолдолд тооцох хариуцлага, санхүүжилтийн асуудлыг орхигдуулж зөвхөн баримт бичгийн тодорхойлолт төдийхнөөр тусгаж өгсөн нь газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөний ач холбогдол, түүний хэрэгжилт, чиг үүргийг бүдэгрүүлж бэлэг тэмдэг төдий баримт бичиг болоход хүргэсэн байна.

Хуульд заасны дагуу тухайн төлөвлөгөөнүүд боловсруулагдан хэрэгжиж байгаа хэдий ч төлөвлөгөөг боловсруулах, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих явцад улсын нэгдсэн бодлого төлөвлөлт, төлөвлөлтийн баримт бичгүүд, эрх, чиг үүргийн хувьд бусад хуульд заасан зүйл заалтуудтай уялдахгүй, давхцалтай, зөрчилтэй байгаагаас гадна хуулиар зохицуулагдаагүй, хэрэгжихгүй дараах асуудлууд байна.

1. Газрын тухай хууль болон бусад салбар хуулиудаар нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ, Засаг дарга нараас гадна газрын талаарх бүрэн эрхийг 6 яаманд олгож газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө, газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх олгох хэм хэмжээ, газрын бүртгэлийг бий болгосноор газрын нэгдсэн бодлого, төлөвлөлт алдагдаж, эрх мэдлийн хувьд шийдвэрлэх асуудлуудыг нарийвчлаагүйгээс улс, бүсийн томоохон хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудлыг шийдвэрлэхэд хүндрэлтэй, давхцалтай, төсвийн үргүй зардлыг үүсгэсэн нөхцөл байдлууд үүссээр байна. Тухайлбал Газрын тухай хуульд улсын хэмжээнд улсын газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөөтэй байхаар заасан байхад Хот байгуулалтын тухай хуульд хүн амын нутагшилт, суурьшлын хөгжлийн төлөвлөгөөг боловсруулах асуудлыг хот байгуулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хариуцах, Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулиар тусгай хамгаалалттай газар нутагт тусдаа газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө боловсруулан Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага батлах гэх мэт төлөвлөлтийн баримт бичиг, эрх хэмжээний хувьд салангид байгаа нь Газрын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1-т “Монгол Улсын газар нутаг салшгүй бүрэн бүтэн, газрын сан нэгдмэл байх” гэсэн үндсэн зарчим алдагдаж байна.

Дээрх хуулиудын дагуу боловсруулагдаж буй төлөвлөгөөний баримт бичгүүдийг дараах хүснэгтэд харуулав:

Хүснэгт 13. Газар зохион байгуулалт, газар ашиглалтын төлөвлөлтийн баримт бичгүүд

Д/д	Газрын тухай хууль	Хот байгуулалтын тухай хууль	Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хууль	Аялал жуулчлалын тухай хууль	Тариаланг ийн тухай хууль	Хүннү хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль	Хархорум хотын төлөвлөлт, бүтээн байгуулалт,

							хөгжлийг дэмжих тухай
	ГЗБГЗЗЕГ	**ХББОСЯ**	**БОУАӨЯ**	**ССАЖЗЯ**	**ХХААХҮЯ**	**Хүннү хотын захирагчийн ажлын алба**	**Хархорум хотын захирагчийн ажлын алба**
1	Улсын газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөө	Хүн амын нутагшил, суурьшлын хөгжлийн ерөнхий төсөл	Тусгай хамгаалалт тай газар нутгийн тухайн жилийн газар зохион байгуулалт ын төлөвлөгөө	Аялал жуулчлалын бүсийн менежмент ийн төлөвлөгөө	Тариаланги йн үйлдвэрлэл ийн жилийн төлөвлөгөө	Хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө	Хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний үзэл баримтлал
2	Аймаг, нийслэлийн газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөө	Бүсийн хөгжлийн төсөл				Хэсэгчилсэн ерөнхий төлөвлөгөө	Хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө
3	Нийслэл, сум, дүүргийн тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө	Хот, тосгоны хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө				Хотыг хөгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө	Хэсэгчилсэн ерөнхий төлөвлөгөө
4	хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний үе шатны төсөл	Хэсэгчилсэн ерөнхий төлөвлөгөө				Барилгажилт ын төсөл	Төсөл, хөтөлбөрийн техник, эдийн засгийн үндэслэл
5		хот, тосгоныг хөгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө;				Хотын газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөө	Барилгажилтын төсөл
6		хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх төсөл;				Тухайн жилийн төлөвлөгөө	Тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө.

2. Улсын түвшинд улсын газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөө, аймаг, нийслэлийн түвшинд аймаг, нийслэлийн газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөө боловсруулагдан хэрэгжиж байгаа боловч сум, нийслэл, дүүргийн түвшинд зөвхөн тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө хэрэгжиж тус төлөвлөгөө нь тухайн жилд олгох газрын хэмжээ, байршил, зориулалтыг тусгасан голдуу хот суурины газар ашиглалтад чиглэсэн төлөвлөгөө байдаг тул газрын нэгдмэл сангийн бусад ангиллын газрыг төлөвлөхөд аймгийн газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөөг үндэслэн боловсруулж байгаа нь хэт ерөнхий, сум, нийслэл, дүүргийн түвшинд нийт нутаг дэвсгэрийг хамарсан газрын нэгдмэл сангийн бүх ангиллын хүрээнд хийгддэг газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө байдаггүй. Үүнээс шалтгаалж Бэлчээрийн фото мониторингийн 2024 оны судалгааны үр дүнд бэлчээрийн төлөв байдал нь 79.9 хувь нь ашиглалтын нөлөөлөлд өртөж доройтож, бэлчээрийн даац хэтэрсэн, замбараагүй газар олголтоос дэд бүтэцгүй суурьшил бий болсон, мөн улс, бүс аймгийн чанартай бүтээн байгуулалтын ажилд шаардлагатай газарт газар чөлөөлөлтийн нөхөн олговрын зардал, хилийн цэсийн маргаан, ойн сан, усны сангийн газрын ашиглалт, хамгаалалт гэх мэт асуудал үүссээр ирсэн.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөний “3.7.4-т “Хүн амын нутагшилт,

суурьшлын зохистой тогтолцоонд тулгуурлан бүсчилсэн хөгжлийн бодлого, бүс нутгийн оновчтой бүтэц, хөгжлийн ирээдүйтэй сууриныг тодорхойлж, агаарын тээвэр, авто зам, төмөр замын сүлжээнд холбоно” гэсэн зорилтын хүрээнд 2021-2024 оны хооронд 94 сумын нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн төлөвлөгөө боловсруулахаар тусгасан байна. Иймд дээрх асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор хуульд заагаагүй ч Засгийн газрын 2015 онд үүрэг даалгавар өгөгдсөний дагуу газрын нэгдмэл сангийн ангиллаар төлөвлөсөн 7 жилийн хугацаанд хэрэгжих сумын нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн төлөвлөгөөг орон нутгийн төсөв болон төсөл хөтөлбөрүүдийн санхүүжилтээр боловсруулж, хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд одоогийн байдлаар 200 сум нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн төлөвлөгөөтэй, 2025 онд 79 сумын нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн төлөвлөгөө боловсруулагдаж, 50 сум төлөвлөгөө боловсруулах шаардлагатай байна.

Харин Газрын тухай хууль болон Хот байгуулалтын тухай хуульд заасны дагуу хот, тосгон, бусад суурины газарт хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө боловсруулагдаж байгаа хэдий ч 2025 оны 8 дугаар сарын байдлаар 146 сум хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөтэй, 97 сум боловсруулагдаж байгаа, 87 сум төлөвлөгөө боловсруулаагүй байна.

Хүснэгт 14. Газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө болон хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөтэй аймаг, сумдын мэдээлэл

Д/д	Аймгийн нэр	АНГЗБЕТ боловсруулагдсан байдал (он)	СНДХТ-тэй сумын тоо	ХХЕТ-тэй сумын тоо
1	Архангай	2023	5	14
2	Баян-Өлгий	2022	-	6
3	Баянхонгор	2022	13	2
4	Булган	2022	14	14
5	Говь-Алтай	2024	6	11
6	Говьсүмбэр	2017	-	3
7	Дархан-Уул	2015	2	2
8	Дорноговь	2015	9	5
9	Дорнод	2023	12	9
10	Дундговь	2018	-	11
11	Завхан	2017	24	4
12	Орхон	2022	1	1
13	Өвөрхангай	Боловсруулагдаж байна	16	9
14	Өмнөговь	2015	11	12
15	Сүхбаатар	2023	13	2
16	Сэлэнгэ	2023	17	2
17	Төв	2018	11	27
18	Увс	2017	16	3
19	Ховд	Боловсруулагдаж байна	12	2
20	Хөвсгөл	2015	4	5
21	Хэнтий	2023	14	2
Нийт		**19**	**200**	**146**

Хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө боловсруулагдсан байдлыг огноогоор дараах графикаар харуулав:

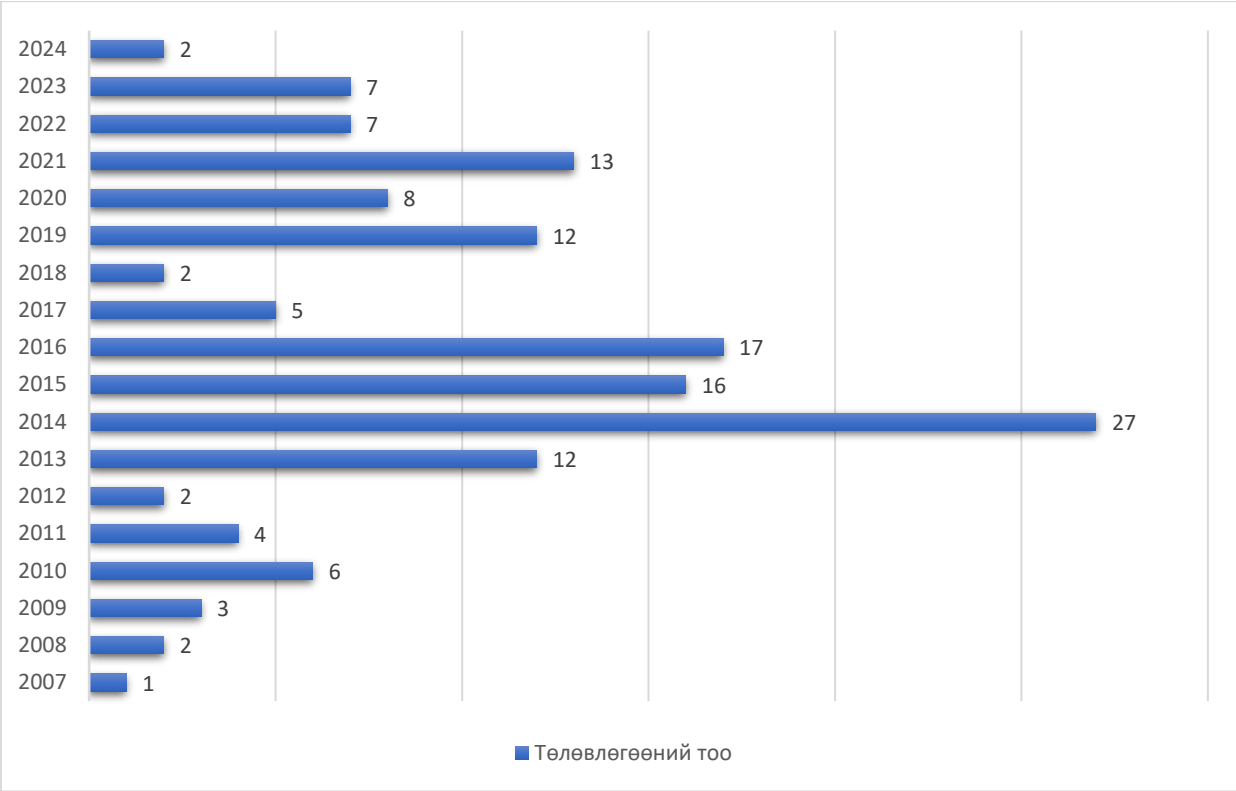


График 4. Хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө боловсруулсан байдал

Дээрх мэдээллүүдээс үзэхэд аймгийн газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөө, сумын нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн төлөвлөгөө, хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөгүй боловсруулалгүйгээр бэлчээр, ой, усны сан бүхий газарт замбараагүй суурьшил үүсгэсээр ирсэн байна.

Иймд сумын түвшинд нийт нутаг дэвсгэрийг хамарсан, нэгдмэл сангийн үндсэн болон дэд ангиллаар төлөвлөгдсөн сумын нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн төлөвлөгөөтэй байх хууль эрхзүйн орчныг бүрдүүлэх, хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөг бүх хот, тосгон, бусад суурин газар боловсруулах хэрэгцээ шаардлага тулгарч байна.

3. Газрын тухай хуулийг дагаж мөрдөж эхэлснээс хойших 20 жилийн хугацаанд эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөгөөр дамжуулан дээд шатны газар зохион байгуулалт болон хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөгүйгээр, судалгаагүй, хууль зөрчиж газар олгох нь түгээмэл асуудал болсоор ирсэн. Үүнээс шалтгаалж газар зохион байгуулалт, хот төлөвлөлтийн норм, стандарт алдагдаж, газрын маргаан, зөрчил даамжирч, 2024 оны судалгаагаар Захиргааны хэргийн шүүхийн нийт маргааны 30 хувийг газрын маргаан дангаараа эзэлж байгаа тооцоо судалгаа гарсан байна.

Мөн дээрх хүснэгтээс үзэхэд сумын нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн төлөвлөгөө 2015 оноос эхлэн боловсруулагдаж, хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө 2007 оноос эхлэн боловсруулагдан, тухайн орон нутгийн төсөв санхүүгийн асуудлаас шалтгаалан харилцан адилгүй хугацаанд боловсруулагдсан харагдаж байна. Дээрх дээд шатны газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө боловсруулагдаагүй байх хугацаанд зөвхөн тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд тусган газар олгосон байна. Одоогоор улсын хэмжээнд 129 сум нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн төлөвлөгөөгүй, 184 сум хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөгүйгээр тухайн жилийн

газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөг боловсруулан газар олгож байна. Эдгээр сумууд ч мөн өмнө нь дээд шатны төлөвлөгөөгүйгээр газар олголтыг газрын нэгдмэл сангийн ангилал харгалзахгүйгээр төлөвлөж, газрыг олгож ирсэн бөгөөд зарим сумдад төлөвлөгөөтэй хэдий ч огт мөрдөхгүй, боловсруулагдсан төлөвлөгөө нь шаардлага хангахгүй байх зэрэг асуудлууд үүсэж байна. Иймд нийслэл, сум, дүүргийн тухайн жилийн төлөвлөгөө боловсруулахад дараах хэд хэдэн хүндрэл бэрхшээл үүсэж байна.

Мөн Газрын тухай хууль, Хот байгуулалтын тухай хуулийн уялдаа холбоогүйгээс шалтгаалан хот тосгон, бусад суурин газрын нөөцийн оновчтой төлөвлөлтгүй замбараагүй газар ашиглалт үүссэн, зориулалтын зөрчилтэй, хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө боловсруулалтын байдал удаашралтай, хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй, усны сан бүхий газар, ойн сан бүхий газрын хамгаалалтын бүс, зам, шугам сүлжээний зурвас газрын дэглэм зөрчигдөх, иргэдийн газар, үл хөдлөх хөрөнгө байгалийн элдэв гамшиг, аюулд өртөх, түүнчлэн улс, орон нутгийн чанартай дэд бүтцийн бүтээн байгуулалтыг хэрэгжүүлэхэд газар чөлөөлөх асуудал үүсэж нөхөн олговорт улсаас их хэмжээний төсөв, хөрөнгө гаргах шаардлага тулгардаг. Энэхүү асуудлыг шийдвэрлэх хүрээнд Засгийн газрын 2023 оны 294 дүгээр тогтоолоор Газрын багц хууль, Улаанбаатар хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө батлагдтал газар олгохтой холбоотой асуудлыг түр зогсоох хүртэл арга хэмжээ авч байсан. Мөн Засгийн газраас 2023 онд Монгол Улсын 2024 оны төсвийн тухай хуулийг дагалдуулан өргөн мэдүүлсэн Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар нэмсэн “Улсын хэмжээнд газар зохион байгуулалтын үйл ажиллагааг эрхлэх, тухайн жилд эзэмшүүлэх, ашиглуулах газрын байршил, хэмжээ, зориулалтын жагсаалтыг Засгийн газар батлах, газрыг эзэмших, ашиглах хүсэлтийг зөвхөн цахимаар шийдэх” тухай зохицуулалтуудыг 2024 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс дагаж мөрдөж эхэлсэн. Тус зохицуулалтын хүрээнд нийслэл, сум, дүүргийн тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын нэгдсэн цахим системээр дамжуулан шинээр хянаж, зөрчилгүйг баталгаажуулах механизмыг хэрэгжүүлж хяналт хийж дүгнэлт гаргахад нийт төлөвлөсөн нэгж талбараас 2024 онд нийт 206.84 мянган га талбай бүхий 14325 нэгж талбар, 2025 онд нийт 113.69 мянган га талбай бүхий 17594 нэгж талбар, 2024 онд Хот байгуулалтын тухай хуулийн холбогдох заалтыг зөрчиж төлөвлөгдсөн үндэслэлээр 11,500 нэгж талбар (1472.19 га), 2025 онд 5,929 нэгж талбар (1167.23 га) жагсаалтаас тус тус хасагдсан. Үүнээс үзэхэд тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд хяналт хийгээгүй бол сүүлийн 2 жилд гэхэд л улсын хэмжээнд нийт 31919 нэгж талбарыг ямар нэг төлөвлөлтгүйгээр хориглолт, хамгаалалтын дэглэм зөрчих зэргээр холбогдох хууль, тогтоомжийг зөрчиж олгохоор байсан байна.

Дээрх хууль эрхзүйд орсон зохицуулалтуудаар тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөг хянаж дүгнэлт гарган Монгол улсын Засгийн газрын тогтоолоор баталж байгаа нь нэг талаас хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхэд эерэг үр дүнг гаргаж байгаа боловч газрын харилцаанд шийдвэр гаргалтыг удаашруулах, иргэдэд хүндрэл чирэгдэл учруулах, мэргэжилтэн албан хаагчдад ажлын ачаалал үүсгэж байгаа юм.

Иймд тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөг боловсруулж, хэрэгжүүлэхэд хууль эрх зүйд дараах асуудлуудыг тусгаж, шийдвэрлэх

шаардлагатай байна. Үүнд:

- Газрын тухай хууль болон Хот байгуулалтын тухай хуулийн уялдааг хангаж, газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө болон хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний бүсчлэлийг нийцүүлэхээс гадна оролцогч талуудыг тодорхой болгох;
- Усны тухай хууль, Ойн тухай хууль, Авто замын тухай хууль, Төмөр замын тээврийн тухай хууль, Харилцаа холбооны тухай хууль болон бусад хууль тогтоомжтой уялдуулан усны сан бүхий газар, ойн сан бүхий газар, зам, шугам сүлжээ бүхий газрын хориглолт, хамгаалалт, хязгаарлалтын бүсүүдийг нарийвчлан тогтоож, нэгдсэн санг бий болгож, мэдээлэл солилцох, мэдээллийн зөрүүтэй байдлыг арилгах;
- Газрын тухай хуульд орсон нэмэлт өөрчлөлтөөр тухайн жилд улсын хэмжээнд эзэмшүүлэх, ашиглуулах газрын байршил, хэмжээ, зориулалтын жагсаалтыг Монгол Улсын Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцүүлэн батлуулдаг болсон нь газрын эрх олгох үйл ажиллагаанд дахин нэг шат дамжлагыг нэмж төлөвлөгөө батлуулж, эрх олгох хугацаа уртассан байна. Тус хуулийн заалт хэрэгжиж эхэлснээр иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд газар эзэмших, ашиглах хүсэлтээ тусгаснаас эхлээд Засгийн газрын тогтоол гарч, тухайн шатны Засаг дарга газрын эрх олгох шийдвэр гаргах хүртэлх газрын даамлаас авхуулаад Засгийн Газрын хуралдаанд танилцуулагдах хүртэл 9 субъект оролцсон ойролцоогоор 36 үе шатыг дамжиж байгаа зураглал гарсан.(ГНСУНЦС-ээр зарим үйл ажиллагаа цахимд шилжсэн болно.) Мөн тухайн асуудлыг хариуцдаг мэргэжилтний ажлын ачааллыг 2 дахин нэмэгдүүлж, шат дамжлага бүрт зарцуулах цаас, хэвлэх төхөөрөмжийн хор зэрэг үргүй зардал ихсэж байна. Түүнчлэн иргэд олон нийтээс газар олгох процесс удаашралтай байгаа тухай, барилга, авто зам, уул уурхайн салбарын томоохон бүтээн байгуулалтын ажил удааширч, хүлээгдэж, улс орон нутгийн төсвийн хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжих төслүүд төлөвлөсөн хугацаанаас хоцорч байгаа гомдлын тоо ихсэж байна. Тухайлбал тухайн шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлаас 12 сард баталсан газар зохион байгуулалтын тухайн жилийн төлөвлөгөөг улсын хэмжээнд 2024 онд 04 дүгээр сарын 03-ны өдөр, 2025 онд 03 дугаар сарын 06 өдөр тус тус Монгол Улсын Засгийн газар баталсан нь зөвхөн тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөг батлахад дунджаар 3.5-4 сарыг зарцуулж байна. Иймд төлөвлөгөө боловсруулж батлуулах шат дамжлагыг багасгах асуудлыг цогцоор нь шийдвэрлэх, газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөний эрэмбэ дараа, чиг үүрэг, хэрэглээ, хоорондын уялдаа, тавигдах шаардлага, боловсруулах, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих үйл ажиллагаа, төлөвлөгөө зөрчсөн тохиолдолд тооцох хариуцлага, санхүүжилтийн асуудлыг тодорхой тусгах шаардлагатай байна.

3.8.б.Газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө боловсруулах болон хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүүжилтийн хувьд:

Газрын тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.5.1, 24.5.2 дахь заалтаар газар зохион байгуулалтын үйл ажиллагааг улсын төсөв, орон нутгийн төсвөөр санхүүжүүлэх эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн ч санхүүжилтийн хомсдол, төсвийн хуваарилалт буруу хийгддэг, хуульд заасан санхүүжилтийн механизм, журам тодорхой бус зэрэг асуудлаас шалтгаалан хэрэгждэггүйгээс бүх шатны газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө болон хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө боловсруулах, батлагдсан төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх, хяналт тавих нөхөн сэргээх ,

хамгаалах, цахим системийн хөгжүүлэлт гэх мэт газрын харилцааны салбараа санхүүжүүлэх тодорхой хууль эрх зүйн орчин дутмаг байна.

Тухайлбал Газрын тухай хууль болон Газрын төлбөрийн тухай хууль тогтоомжийн дагуу газрын төлбөр, газрын дуудлага худалдааны орлого нь улсын болон орон нутгийн төсөвт төвлөрдөг.

График....Сүүлийн 5 жилийн байдлаар улс болон орон нутгийн төсөвт төвлөрүүлсэн газрын төлбөр, дуудлага худалдааны орлогын мэдээлэл

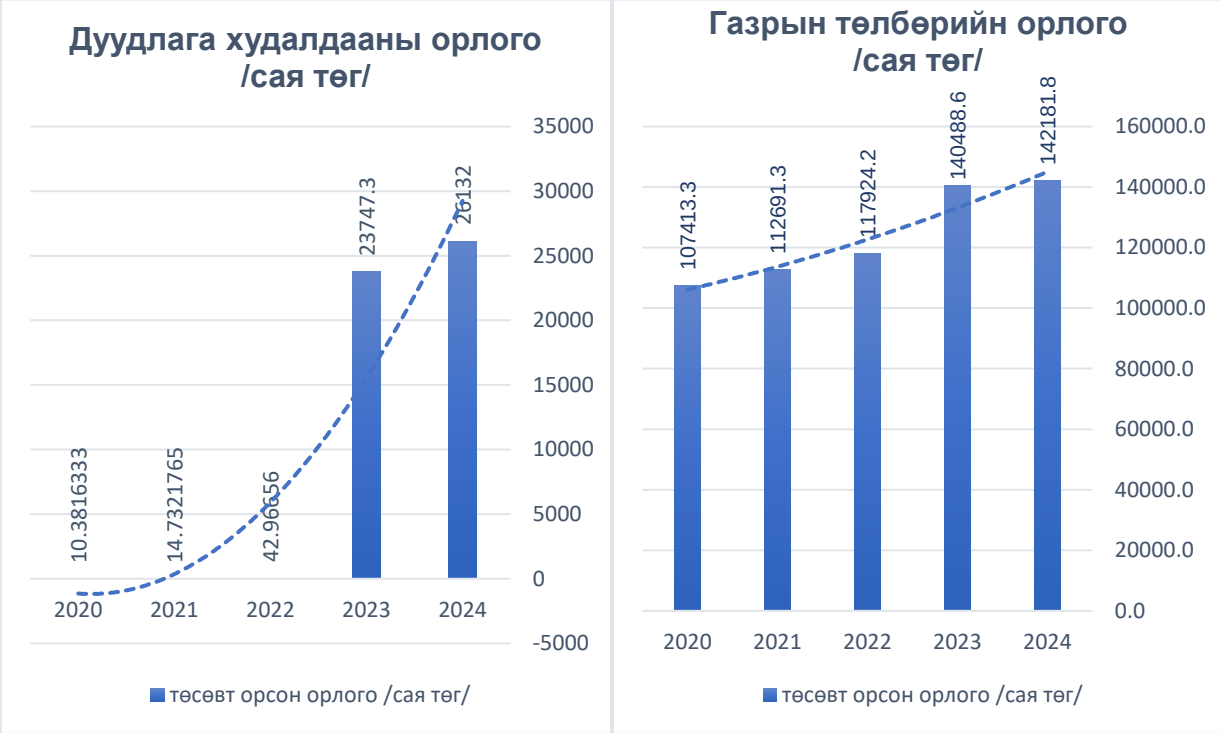


График 5.Газрын дуудлага худалдаа, төлбөрийн орлого.

Дээрх графикаас үзэхэд сүүлийн 5 жилд газрын төлбөр болон дуудлага худалдаанаас нийт 670.65 тэрбум төгрөгийг улсын болон орон нутгийн төсөвт төвлөрүүлж жилээс жилд өссөн дүнтэй байна.

2024 оны газрын нэгдмэл сангийн тайлангаас үзэхэд газрын дуудлага худалдаанаас 26.1 тэрбум төгрөг, Газрын төлбөрийн орлогоос 142.1 тэрбум төгрөг нийтдээ улс, орон нутгийн төсөвт 168.2 тэрбум төгрөгийн орлогыг оруулсан байх бөгөөд газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага болон түүний харьяа байгууллагууд болох аймаг, нийслэлийн газрын албадад 2024 оны батлагдсан төсөв нь 47.6 тэрбум төгрөг байна. Үүнээс үзэхэд газрын салбараас улс, орон нутгийн төсөвт оруулж байгаа орлогын 20 гаруй хувийг газар салбарын төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд зарцуулагдаж байна. Гэсэн хэдий ч орон нутагт газар хамгаалах, нөхөн сэргээх, газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө боловсруулах, хэрэгжүүлэх, шаардлагатай тоног төхөөрөмжийг шинэчлэх, цахим системийг сайжруулах зэрэг газартай холбоотой улс, орон нутгаас санхүүжүүлэх шаардлагатай арга хэмжээнүүд хэрэгжихгүй, энэ төрлийн арга хэмжээнүүд нь дийлэнх тохиолдолд гадаадын төсөл хөтөлбөрийн дэмжлэгтэйгээр хэрэгждэг байна. Тухайлбал Газар зохион байгуулалт, геодези , зураг зүйн ерөнхий газар сүүлийн 5 жилд Сэлэнгэ, Хөвсгөл, Ховд, Сүхбаатар, Хэнтий, Дорнод аймгийн газар

зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөө, улсын хэмжээнд 70 гаруй сумдын нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн төлөвлөгөөг НҮБ-ын Хүнс, хөдөө аж ахуйн байгууллага, Дэлхийн банк, Дэлхийн байгаль хамгаалах сан, Дэлхийн хүрээлэн буй орчны сан зэрэг олон улсын байгууллагын санхүүжилтээр хэрэгжүүлсэн байна. Газрын салбарт хөрөнгө оруулалт хийхгүй байгаа шалтгааныг авч үзвэл газрын хуульд заасан газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөө, газрын төлөв байдал чанарын хянан баталгаа зэрэг үйл ажиллагааны хэрэглээ, хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдлыг хуульд оновчтой тодорхойлж өгөөгүйгээс тухайн үйл ажиллагааны хэрэгцээ бүдгэрч, газар зохион байгуулалтын үйл ажиллагаанд хэрэглэгдэхгүй болоход хүрсэн байна. Иймээс Газрын хуульд газар зохион байгуулалтын үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх санхүүжүүлэх эх үүсвэрийг тусгахаас гадна, тухайн үйл ажиллагааны хэрэглээ, үүрэг оролцоог тодорхой тусгах шаардлагатай байна.

3.9.Газрын тухай хуулийн 26 дугаар зүйл: Газрын кадастр, газрын нэгдмэл сангийн тайлангийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ*:*

Үнэлэх хэсэг 26 дугаар зүйл. Газрын кадастр, газрын нэгдмэл сангийн тайлан	
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	- Газрын кадастрын өнөөгийн байдал ямар байна вэ. юу? - Олон улсын жишигт нийцэж байгаа эсэх?

Газрын тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.2-т “Газрын кадастрт энэ хуулийн 9-16 дугаар зүйлд заасан газрын нэгдмэл сангийн бүх ангиллын газрын улсын бүртгэл, газрын тоо бүртгэл, чанар, үнэлгээ, төлбөр, шилжилт хөдөлгөөн, газар хамгаалах талаар авсан арга хэмжээ зэрэг үзүүлэлтийг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж бүрээр тусгасан байна.” гэж заасан байдаг.

Газрын эрхийн бүртгэлийн зорилго нь газар өмчлөгч төр, иргэн, бусад иргэд, хуулийн этгээдэд газар олгох, шилжүүлэх замаар эдийн баялгийн эрх үүсгэснийг бүртгэж эрхийн хүчин төгөлдөр байдлыг хангах, газар төлөвлөлт, зохион байгуулалтад шаардлагатай мэдээллийн сан, бааз суурь бүрдүүлэхэд оршино. Дэлхийн улс орнууд “нэг төр нэгдсэн нэг бүртгэл” буюу газрын нэгдсэн бүртгэлийн тогтолцоотой гэсэн зарчмаар ажилладаг бол Монгол Улсад газрын бүртгэлийг Газар зохион байгуулалт, геодези зураг зүйн ерөнхий газар /иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын эзэмшил газрын бүртгэл/, Ашигт малтмалын газар /уул уурхайн газар/, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам /тусгай хамгаалалттай газар/, Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам /тариалан, бэлчээр/, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар /өмчлөх эрхийн бүртгэл/ зэрэг байгууллагууд зэрэгцэн эрхэлж байгаа нь чиг үүргийн давхардал болон зохиомол шат дамжлагыг бий болгохын зэрэгцээ газрын сан нэгдмэл байх зарчмыг алдагдуулж байна. Иймд газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага болон бусад яамд, агентлагийн эрх, үүргийн асуудлыг нарийн зааглан ялгаж, нарийвчлан тодорхойлох, цахим системээр дамжуулан кадастр эрхлэхтэй холбоотой нарийн зохицуулалт зайлшгүй шаардлагатай байна.

Газрын кадастр нь газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийн мэдээллийг бүртгэж, хадгалж, шинэчилж байдаг үндсэн систем бөгөөд газар ашиглалт, хамгаалалт, төлөвлөлтийн бодлогын үндэс суурь болдог. Энэ систем нь газрын

өмчлөгч, эзэмшигчийн эрхийг баталгаажуулах, хөрөнгийн үнэлгээ хийх, татвар ногдуулах, хот төлөвлөлт болон дэд бүтцийн хөгжлийг уялдуулах зэрэгт чухал ач холбогдолтой. Монгол Улсад газрын кадастрын тогтолцоо 1990-ээд оноос эхлэн хөгжиж ирсэн ч өнөөгийн нөхцөлд олон бэрхшээл тулгарч байна. Эдгээрийг шийдвэрлэхийн тулд олон улсын туршлагаас суралцаж, цогц шинэчлэл хийх шаардлагатай байна.

Одоогийн байдлаар газрын кадастр нь Газрын тухай хууль болон холбогдох бусад хуулийн дагуу хэрэгжиж байгаа боловч эрх зүйн зохицуулалт нь хангалтгүй хэвээр байна. Газрын кадастр болон үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэлийн уялдаа сул, зарим тохиолдолд нэг газрыг хоёр этгээд зэрэгцүүлэн бүртгэх, эсвэл газрын мэдээлэл болон үл хөдлөх хөрөнгийн мэдээлэл хоорондоо зөрөх зэрэг зөрчилтэй нөхцөл байдал үүсдэг. Газрын өмчлөх эрхийн бүртгэл харьцангуй сайн хөгжсөн ч эзэмших болон ашиглах эрхийн бүртгэл бүрэн хэмжээнд хийгдэхгүй байгаа нь газрын харилцааны тодорхой бус байдлыг бий болгож байна.

2025 оны 08 дугаар сарын 12-ний өдрийн байдлаар Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газрын Газрын кадастрын мэдээллийн санд нийт 1323551 нэгж талбар, 661584 барилга бүртгэлтэй байна. Гэр бүлийн хэрэгцээний зориулалтаар 1 059 274 нэгж талбар бүртгэлтэй бөгөөд үүнээс өмчлөх 653389, эзэмших, ашиглах 405885 нэгж талбар байна. Газар дээрээ барилга нийт 342168 нэгж талбар бүртгэгдсэнээс өмчлөх 247199, эзэмших, ашиглах 94 969 нэгж талбар байна. Гэр бүлийн хэрэгцээний зориулалтаар олгосон газар дээрээ барилга бүртгэлгүй нийт 717106 нэгж талбар байгаа бөгөөд үүнээс өмчлөх 406190 ,эзэмших, ашиглах 310916 нэгж талбар бүртгэгдсэн байна.

Хүснэгт 15. Газрын кадастрын мэдээллийн санд бүртгэлтэй газар эзэмшигчийн тоо

Д/д	Аймаг	Улсын хэмжээний нийт		Гэр бүлийн хэрэгцээний зориулалтаар							
				Эзэмших, ашиглах		Үүнээс		Өмчлөх		Үүнээс	
						Нэгж талбар дээр барилгатай				Нэгж талбар дээр барилгатай	
		Нэгж талбарын тоо	Талбайн хэмжээ га	Нэгж талбарын тоо	Талбайн хэмжээ га	Нэгж талбарын тоо	Талбайн хэмжээ га	Нэгж талбарын тоо	Талбайн хэмжээ га	Нэгж талбарын тоо	Талбайн хэмжээ га
1	Архангай	33068	39163.3	6001	350.0	1975	131.2	14851	1196.9	6437	484.0
2	Баян-Өлгий	34454	9292.7	12382	951.9	5713	485.5	14276	1561.6	10745	1242.2
3	Баянхонгор	29031	80694.0	2644	159.7	674	42.5	11444	785.5	5335	387.5
4	Булган	42716	122938.8	11256	909.9	1598	166.4	15176	2229.5	7527	1200.8
5	Говь-Алтай	22739	19116.4	2656	177.6	1016	59.2	7414	614.1	3697	304.5
6	Говьсүмбэр	12813	10855.6	604	54.8	364	29.1	10171	1180.6	761	76.0
7	Дархан-Уул	27933	51715.9	6684	537.6	2359	193.2	14778	1441.1	7898	815.3
8	Дорноговь	37959	150012.5	7252	390.4	3593	184.2	21193	3225.1	2975	257.8
9	Дорнод	51740	166977.7	2458	201.4	559	53.8	37105	4010.5	6724	849.5
10	Дундговь	27393	541047.7	790	46.4	383	20.8	18499	1510.2	2275	213.3
11	Завхан	25629	39768.8	7106	671.4	4126	375.5	8638	784.5	5625	504.7
12	Орхон	27432	23734.7	5425	334.7	997	58.9	18396	1396.4	11040	837.4
13	Өвөрхангай	43607	38662.6	2934	192.6	1316	90.3	26047	2310.3	10587	857.5
14	Өмнөговь	53702	686403.2	3425	411.5	710	79.2	39077	3024.2	5324	442.7
15	Сүхбаатар	12939	59886.7	989	5056.9	687	26.6	9652	904.2	4837	462.8
16	Сэлэнгэ	71687	361866.0	9548	3167.8	4864	539.9	45236	7285.1	11323	2239.4
17	Төв	110978	393249.9	20276	3153.6	1444	428.9	68229	13437.1	9471	1454.9
18	Увс	30127	61990.8	6978	572.4	1865	181.2	10736	1096.1	7004	736.9
19	Улаанбаатар	509859	80161.5	268219	18135.3	49160	3055.2	213639	11075.7	102472	5233.5
20	Ховд	28165	50684.0	4523	506.1	1152	115.7	11687	1683.2	7252	850.5

21	Хөвсгөл	51175	48814.2	20699	2070.3	9916	1065.6	14741	1473.8	11649	1139.0
22	Хэнтий	38405	114063.3	3036	316.5	498	43.3	22404	2313.0	6241	801.5
НИЙТ		**1323551**	**3151100.3**	**405885**	**38368.9**	**94969**	**7426.4**	**653389**	**64538.4**	**247199**	**21391.6**

Мөн Улсын бүртгэлийн ерөнхий газраас авсан мэдээллээс үзэхэд газар өмчлөх эрхээ анх удаа бүртгүүлсэн 795044 иргэн бүртгэлтэйгээс 338742 иргэн өмчилсөн газраа бусдад худалдсан, бэлэглэсэн, өвлүүлсэн бүртгэлтэй байна.

Харин Газар зохион байгуулалт, Геодези, зураг зүйн ерөнхий газрын кадастрын мэдээллийн санд Хууль ёсны төлөөлөгч, итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр дамжуулан газар өмчлөх эрх хүссэн 45917 иргэн, Гэр бүлийн хэрэгцээний зориулалтаар нэг удаа үнэгүй газар өмчилж авах 589806 иргэн, давуу эрхээр өмчилсөн 2033 иргэн, худалдах худалдан авах гэрээний үндсэн дээр газар өмчилж авах 229225 иргэн тус тус бүртгэгдсэн байна.

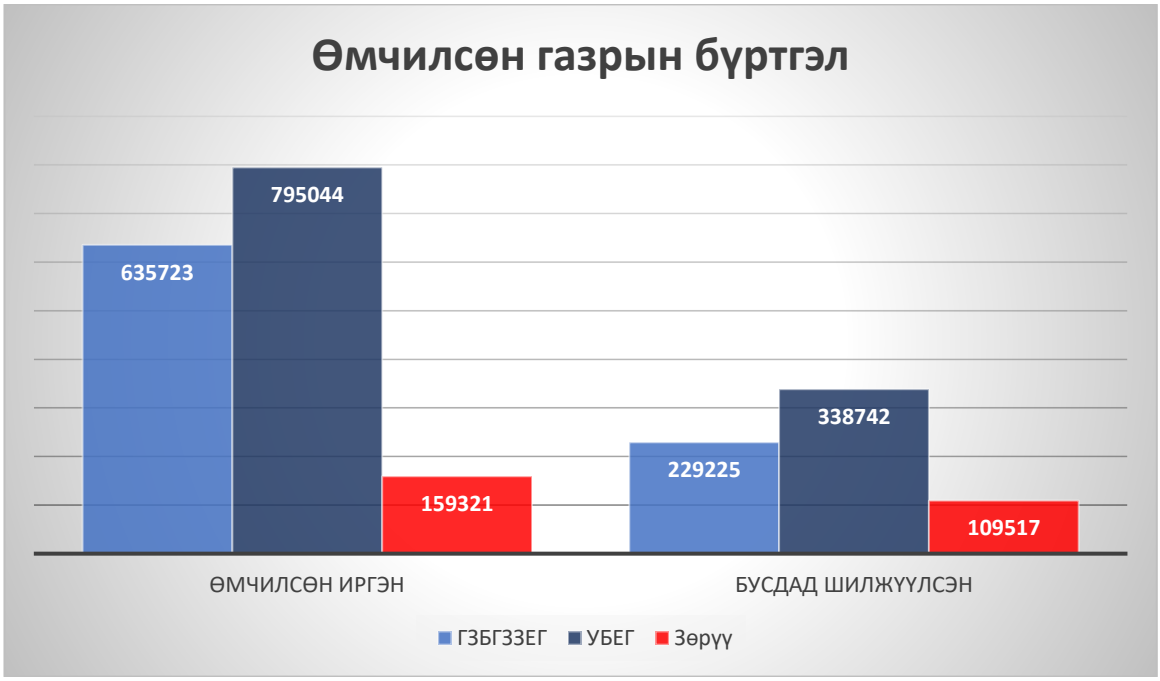


График 6. Өмчилсөн газрын бүртгэл

Үүнээс үзэхэд Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын мэдээлэл анх удаа газраа өмчилсөн иргэний тоо 159321, бусдад шилжүүлсэн иргэний тоо 109517 зөрүүтэй байгаа нь газрын бүртгэлийг байгууллагууд тус тусдаа эрхэлж тоон мэдээлэл, статистикийн хувьд асар зөрүүтэй байна.

Байгууллагын хувьд газрын кадастрын үйл ажиллагааг Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газар болон аймаг, сумдын газрын албад хариуцан хэрэгжүүлдэг боловч олон байгууллага газрын мэдээллийг өөр өөрөөр бүртгэж байгаа нь нэгдмэл бус, уялдаа сул мэдээллийн тогтолцоог бий болгож байна. Үүнээс үүдэн мэдээлэл давхардалтай, зөрүүтэй гарч, хэрэглээнд үр дүнтэй ашиглагдахгүйд хүрдэг. Мөн санхүүжилт тогтворгүй, хүний нөөц дутмаг, сургалт хангалтгүй зэрэг нь кадастрын үйлчилгээний чанарт сөргөөр нөлөөлж байна.

Эдгээр асуудлуудыг шийдвэрлэхийн тулд хэд хэдэн чиглэлд шинэчлэл хийх шаардлагатай. Юуны өмнө хууль эрх зүйн орчныг шинэчилж, Газрын тухай хуулийг орчин үеийн кадастрын системд нийцүүлэн боловсронгуй болгох шаардлагатай. Газрын кадастр болон үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэлийг нэгтгэх, эсвэл мэдээллийг шууд солилцох боломжтой цахим уялдаа бий болгох нь чухал. Мөн газрын мэдээллийг ил тод, олон нийтэд нээлттэй байлгах эрх зүйн орчныг бүрдүүлж,

иргэдийн хяналттай систем бий болгох хэрэгтэй.

Техник, технологийн хувьд газрын кадастрын бүртгэл цахим хэлбэрт шилжсэн ч аймаг, сумдын түвшинд мэдээлэл хоцрогдолтой, зарим цаасан болон цахим архивууд зөрүүтэй байдаг байна. Газар зүйн мэдээллийн систем, зайнаас тандан судлалын техник технологийн хэрэглээг нэвтрүүлээгүй байдал нь нь газар ашиглалт, бүртгэлийн мэдээллийг нарийн, бодит цагийн горимоор хянах боломжийг хязгаарлаж, газрын хэмжилт, зураглалын нарийвчлалыг хангаж чадахгүйд хүргэж байна. Үүнээс гадна газрын кадастрын мэдээлэл давхардалтай, зарим нь хоорондоо зөрүүтэй байдаг нь өмчлөгчдийн эрхийг хамгаалахад хүндрэл учруулж, газар эзэмшлийн маргаан их гарах нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Хиймэл дагуулын зураг, дрон зэрэг орчин үеийн технологийг ашиглан газар хэмжилт, хяналтыг нарийн, бодит цагийн горимоор хийх нь мэдээллийн нарийвчлалыг эрс сайжруулна. Мөн нэгж кадастрын зураглалыг өндөр нарийвчлалтай (1:500, 1:1000 масштаб) болгох нь газрын хэмжилтийн баталгааг нэмэгдүүлнэ.

Газар байгалийн нөөцийн бүртгэлтэй холбоотой мэдээллийг сангуудын уялдааг хангах нь газрын кадастрын хувьд чухал ач холбогдолтой юм. Газрын кадастрын мэдээллийг үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэл, татвар, инженерийн шугам сүлжээ, ашигт малтмал, тусгай хамгаалалттай газар нутгийн мэдээллийн сангуудтай холбож, нэг газарт нэг бүртгэлтэй байх зарчмыг хэрэгжүүлэх нь давхардал, зөрүүг арилгаж, газрын бүртгэлийг илүү найдвартай болгоно. Үүнтэй зэрэгцэн аймаг, сумдын газрын албадын мэргэжилтнүүдийг үе шаттайгаар сургаж, кадастрын инженерүүдийг олон улсын стандартын дагуу сертификатжуулан, чадавхыг бэхжүүлэх шаардлагатай. Иргэд болон хувийн хэвшлийн байгууллагуудад зориулсан цахим үйлчилгээний сургалтыг зохион байгуулснаар газрын кадастрын үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлнэ.

Санхүүжилтийн тогтвортой эх үүсвэрийг бий болгох нь бас нэг чухал асуудал юм. Газрын бүртгэлээс бий болсон орлогоос тодорхой хувийг кадастрын шинэчлэлд зарцуулж, олон улсын төсөл, хөтөлбөртэй хамтран хөрөнгө татах боломжтой. Мөн төр-хувийн хэвшлийн түншлэлээр зарим үйлчилгээг гүйцэтгүүлснээр үйлчилгээний чанар, хурдыг сайжруулж болно.

Олон улсын туршлагаас харахад олон улс газрын кадастрын системийг нэгтгэн, дижитал хэлбэрт бүрэн шилжүүлж, нээлттэй дата хэлбэрээр иргэдэд хүргэх чиглэлд амжилттай хөгжүүлж байна. Жишээлбэл, Нидерландын KADASTER байгууллага газрын болон үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэлийг нэгтгэн хариуцаж, бүх мэдээллээ онлайн хэлбэрээр иргэдэд нээлттэй болгодог. Ингэснээр газар өмчлөлтэй холбоотой маргаан эрс буурч, мэдээллийн ил тод байдал нэмэгдсэн байна. Сингапурын хувьд газрын кадастр, хот төлөвлөлт, үл хөдлөх хөрөнгийн зах зээлийн мэдээллийг GIS платформ дээр нэгтгэн, хиймэл дагуул болон дрон ашиглан газрын хяналтыг бодит цагийн горимоор хийдэг. Шведийн Lantmäteriet байгууллага газрын кадастр болон татвар, төлөвлөлтийн мэдээллийг нэгтгэн иргэд болон бизнесийн байгууллагуудад цахимаар хүргэдэг бол БНСУ 1990-ээд оноос цахим кадастрын системд бүрэн шилжиж, өнөөдөр 100% цахим бүртгэлтэй болсон туршлагатай.

Эдгээр улс орнуудын туршлагаас харахад Монгол Улс газрын кадастрын бүртгэл нь олон улсын жишигт нийцэхгүй байгаа бөгөөд орчин үеийн дэвшилтэт

технологи, нээлттэй мэдээллийн зарчимд тулгуурлан хөгжүүлэх шаардлагатай байна. Хууль эрх зүйн шинэчлэл хийх, нэгдсэн цахим систем бий болгох, хүний нөөцийг чадавхжуулах, ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх замаар газрын кадастрын чанарыг сайжруулж чадвал газар өмчлөгч, эзэмшигч, төр болон хувийн хэвшилд ашигтай, тогтвортой систем бүрдэх боломжтой. Ингэснээр газрын маргаан буурч, хөрөнгө оруулалтын орчин сайжирч, улсын эдийн засагт чухал эерэг нөлөө үзүүлнэ.

3.10.Газрын тухай хуулийн 27-43 дугаа**р зүйл: Газар эзэмшүүлэх эрхийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ***:***

Үнэлэх хэсэг	
	27 дугаар зүйл.Газар эзэмшүүлэх 28 дугаар зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээний төрөл 29 дүгээр зүйл.Эрхийн гэрчилгээгээр эзэмшүүлэх газрын хэмжээ, байршил 30 дугаар зүйл.Газар эзэмшүүлэх хугацаа 31 дүгээр зүйл.Газар эзэмшүүлэхэд тавигдах шаардлага 32 дугаар зүйл.Газар эзэмших тухай хүсэлт гаргах 33 дугаар зүйл.Газар эзэмшүүлэх шийдвэр гаргах 34 дүгээр зүйл.Газар эзэмших гэрээ, түүнийг байгуулах журам 35 дугаар зүйл.Газар эзэмшигчийн эрх, үүрэг 36 дугаар зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээний дуудлага худалдааны үнэ, үйлчилгээний хураамж 37 дугаар зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээний хугацааг сунгах 38 дугаар зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг бусдад шилжүүлэх 39 дүгээр зүйл.Газар эзэмших эрх дуусгавар болох 40 дүгээр зүйл.Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгох 41 дүгээр зүйл.Газар эзэмших эрх дуусгавар болоход газрыг чөлөөлөх 42 дугаар зүйл.Гэрээний хугацаа дуусахаас өмнө бусдын эзэмшил газрыг солих буюу эргүүлэн авах 43 дугаар зүйл.Гэрээний хугацаа дуусахаас өмнө бусдын эзэмшил газрыг солих буюу эргүүлэн авахад нөхөх олговор олгох
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	- Эзэмших, ашиглах эрхийн баталгаа хангагдаж байгаа, практикт нийцэж байгаа эсэх?

Газрын нэгдмэл сангийн тайлангаас үзэхэд улсын хэмжээнд 2024 оны жилийн эцсийн байдлаар нийт 1,306,801 нэгж талбар, 3,104,448.5 га газрыг иргэн, хуулийн этгээдийн өмчлөл, эзэмшил, ашиглалтад олгогдсон байна. Үүнээс 647,711 нэгж талбар,2,292,954.7 га газрыг эзэмших эрхээр олгосон байна.

Газар зохион байгуулалт, геодези зураг зүйн ерөнхий газраас 2013 оноос эхлэн Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын цахим системийг нэвтрүүлэн газар олголтыг бүртгэлцүүлж, улмаар Засгийн газрын 2020 оны 110 дугаар “Газрын

нэгдмэл сангийн удирдлагын нэгдсэн цахим системийг хэрэглээнд нэвтрүүлэх тухай” тогтоол батлагдаж бүх шатны газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөг иргэд, олон нийтийн оролцоог ханган боловсруулах, батлуулах, батлагдсан төлөвлөлтийн дагуу газрыг олгох, баталгаажуулах, улсын дундын мэдээллийн санд бүртгэх асуудлыг тус системээр дамжуулан шийдвэрлэхийг холбогдох албан тушаалтнуудад үүрэг болгосон. Улмаар Газрын тухай хуулийн 2023 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр иргэний үнэ төлбөргүйгээр олгох газрын хүсэлтийг цахимаар гаргах, мөн өмнө нь дээрх зориулалтаар үнэгүй газар авч байгаагүй иргэн эхэнд, огнооны дагуу эрэмбэлэн олгох хууль эрх зүйн зохицуулалттай болсон.

Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын нэгдсэн цахим системд бүртгэгдсэн 63 төрлийн нийт 2154837 өргөдлийн 53.7% буюу 2154837 өргөдөл газар эзэмшилтэй холбоотой хүсэлт бүртгэгдсэн байна. Эдгээр хүсэлтийн шийдвэрлэлтийн байдлыг үзвэл 89.6% буюу 1036781 өргөдөл, хүсэлт шийдвэрлэгдэж, 120489 өргөдөл хүсэлт шийдвэрлэгдээгүй байна. (энэхүү тоонд цахим системд бүртгэгдээгүй газрын албадлуудад цаасан хэлбэрээр хадгалагдаж байгаа хүсэлтүүд ороогүй болно)

Газар эзэмшихтэй холбоотой өргөдлийг төрлөөр нь дараах хүснэгтэд харуулав:

Хүснэгт 16. Газар эзэмшихтэй холбоотой өргөдлийг төрлөөр нь авч үзвэл:

Д/д	Өргөдлийн төрөл	Нийт	Шийдвэрлэсэн	Шийдвэрлээгүй
1	Газар эзэмших ашиглах эрхийн гэрчилгээ нөхөн авах	4922	2488	2434
2	Шүүхийн шийдвэрээр эрх цуцлах ба сэргээх	5376	398	4,978
3	Эзэмшил газраа бусдад ашиглуулах	55	41	14
4	Төсөвт байгууллагад зайлшгүй хэрэгцээтэй газрыг эзэмшүүлэх	1369	1199	170
5	Малчдын хоршоонд төсөл сонгон шалгаруулсаар газар олгох	435	431	4
6	Төсөл сонгон шалгаруулалт /Эзэмших/	1064	998	66
7	Газар эзэмших, ашиглах эрхийн гэрээ нөхөн авах	2	-	2
8	Эзэмшил газраа хэсэгчлэн шилжүүлэх	18568	16628	1940
9	Газар ашиглах, эзэмших эрхийн гэрчилгээний хугацаа сунгах	61094	57623	3471
10	Төрөөс нөхөн олговортойгоор эргүүлэн авах	8755	8088	667
11	Эзэмших, ашиглах газрын талбайн хэмжээ өөрчлөх	35,443	33,018	2,425
12	Газар өмчлөх/эзэмших эрхийн гэрчилгээг барьцаанд бүртгүүлэх, чөлөөлөх	86418	44367	42051
13	Эзэмшиж ашиглаж буй газрын зориулалт өөрчлөх	6378	5358	1020
14	Давуу эрхээр газар эзэмших	9566	9071	495
15	Шинээр газар эзэмших	680379	629826	50553
16	Газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх дуусгавар болгох	6129	5637	492
17	Газар эзэмших эрхийг бусдад шилжүүлэх	223567	214396	9171
18	Дуудлага худалдаа /Эзэмшил/	6776	6403	373
19	Газар эзэмшигч, ашиглагчийн оноосон нэр өөрчлөх	380	297	83
20	Хамтран эзэмшигч нэмэх, хасах	594	514	80
НИЙТ		**1157270**	**1036781**	**120489**

Дээрх хүснэгтээс үзэхэд газар эзэмшихтэй холбоотой өргөдөл, хүсэлтийн шийдвэрлэлтийн байдал хангалттай байгаа боловч хуулийг хэрэгжүүлэх явцад дараах асуудлууд тулгарч байна. Үүнд:

1. Үндсэн хууль хуулийн 6 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар “Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн нийтийн өмч мөн”, Төрийн болон орон нутгийн

өмчийн тухай хуульд зааснаар иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар нь “Төрийн нийтийн зориулалттай өмч” хамаарахаар хуульчилсан байдаг. Гэвч газар нь нийтийн өмчийн сонгодог ангиллаар зарим төрлийн нийтийн зориулалттай эд зүйлсээс ихээхэн ялгаатай. Иймд газрыг өмчлөлийн шинж байдал, зориулалтаас шалтгаалан бусад төрлийн нийтийн эд зүйлсээс ялгаатай авч үзэх шаардлагатай. Газрын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд Газар өмчлөгч, 6 дугаар зүйлд газар эзэмшигч ашиглагч, гуравдугаар бүлгээр газрын харилцааны талаарх төрийн болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрхийг тодорхойлж өгсөн боловч төр болон иргэний харилцаа, бүрэн эрхийг тусгаагүй иргэн газрын харилцаанд зөвхөн газар өмчлөгч, эзэмшигч, ашиглагчийн хувиар оролцох нөхцөлийг бүрдүүлсэн байна. Мөн газар эзэмших эрхийг эд хөрөнгийн бие даасан эрх байхаар тодорхойлсон нь эдийн засгийн агуулгагүй, бие даан хэрэгжүүлэх боломжгүй байгаагийн зэрэгцээ практикт газар эзэмших эрх нь газар өмчлөх эрхээс төдийлөн ялгарахгүй байгаа юм. Иймд одоогийн эрх зүйн зохицуулалтаар тодорхойлогдсон газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах гэсэн 3 эрхийн төрлийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, Иргэний хуулийн суурь үзэл баримтлал, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль болон олон улсад нийтлэг хэрэглэгдэж буй үндсэн эд хөрөнгийн эрхийн зохицуулалттай нийцүүлэн томьёолох, төр болон иргэний харилцаа, бүрэн эрхийг нарийвчлах зайлшгүй шаардлагатай.

2. Одоогийн эрх зүйн зохицуулалтаар газар эзэмшүүлж, ашиглуулах хугацааг газар ашиглалтын зориулалтаас үл хамааран 15-60 хүртэл жил байхаар заасан. Энэ нь газрыг түр, богино хугацаагаар гэрээгээр ашиглах нөхцөлийг хаадаг тул газар ашиглуулах хугацааг газар ашиглалтын зориулалттай уялдуулан тусгах шаардлагатай байна. Иргэний эрх зүйн эдийн баялгийн эрх зүйн үндсэн зарчим болох хөрсөнд бэхлэгдсэн зүйл хөрсөндөө үлдэх зарчимд үл хамаарах тохиолдлуудыг туйлын тодорхой тусгах, үүний нэг нь шинээр баригдсан болон хувьчлагдсан нийтийн зориулалттай орон сууц эзэмшигчдийн газрын эрхийн асуудлыг “Кондоминиум” хэмээх эд хөрөнгийн эрх болохыг анхаарч зохицуулах шаардлагатай.Тухайлбал өмчилсөн, эзэмшилд байгаа газрын эрх зүйн харилцааны үр дагаварт ялгаа байхгүй байна. Өмчлөлд байгаа газрыг худалдах, худалдан авах гэрээний дагуу зарж байна, эзэмшилд байгаа газрыг газар эзэмших эрх шилжүүлэх гэрээний дагуу шилжүүлэн зарж байна.

3.Газрын эрхийн дуудлага худалдаа, газрын төлбөр, татвар, орон нутгийн газрын албадаас үзүүлж байгаа бусад үйлчилгээнээс олж байгаа орлогыг хэрхэн хуваарилах, зарцуулах асуудлыг зохицуулаагүйгээс газар дахин хөгжүүлэх, газар хамгаалах, нөхөн сэргээх, зайлшгүй хийгдэх шаардлагатай газар зохион байгуулалтын арга хэмжээний ажлын санхүүжилт тодорхойгүй болж хөрөнгө мөнгө зориулалтын зүйлд зарцуулагдахгүй байна. Иймээс газар хамгаалах, нөхөн сэргээх сангийн эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, түүнийг бүрдүүлэх санхүүгийн эх үүсвэрийг хуульчлах шаардлагатай. Газрын биржээр ямар үйл ажиллагаа явуулах нь тодорхой бус байгаа тул хуулийн энэхүү заалт өнөөг хүртэл хэрэгжихгүй байна. Иймд төрийн өмчийн газрыг иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад эзэмшүүлэх, ашиглуулах, Монгол Улсын иргэд хэрэв хүссэн тохиолдолд газар өмчлөх эрхээ дуудлага худалдаагаар худалдах, төрийн өмчийн газрыг арилжих зэрэг үйл ажиллагааг газрын биржээр дамжуулан явуулж байх, газрын биржийн үйл ажиллагааны дүрэм, ажиллах журмыг тодорхой болгох шаардлагатай.

4.Газрын тухай хуульд зааснаар газрыг иргэн, хуулийн этгээдэд олгохдоо өргөдлийн дагуу , дуудлага худалдаа, төсөл шалгаруулах зарчмаар олгохоор тусгасан байдаг. Тухайлбал хуулийн 29.1-т “Иргэнд гэр бүлийнх нь хамтын хэрэгцээнд зориулан хувийн гэр, орон сууцны хашаа барих зориулалтаар үнэ төлбөргүй эзэмшүүлэх газрын хэмжээ 0,07 га-гаас илүүгүй байна.”, 29.2-т “Энэ хуулийн 29.1-д зааснаас гадна гэр бүлийнх нь хамтын хэрэгцээнд зориулан хүнсний ногоо, жимс, жимсгэнэ, таримал ургамал тарих зориулалтаар иргэнд 0,1 га-гаас илүүгүй газар үнэ төлбөргүй эзэмшүүлж болно.”, 29.3-т “Багийн иргэдийн Нийтийн Хурлын санал, сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын шийдвэрийг үндэслэн, тариалангийн газрыг газар тариалангийн салбарт олон жил тогтвортой ажилласан иргэнд гэр бүлийнх нь хамтын хэрэгцээнд зориулан Засгийн газраас тогтоосон журмын дагуу давуу эрхээр эзэмшүүлж болно. Нэг иргэнд давуу эрхээр эзэмшүүлэх тариалангийн газрын хэмжээ нь үр тарианы зориулалтаар 100 га хүртэл, төмс, хүнсний ногооны зориулалтаар 5 га хүртэл байна.”, 33.1.1-т “энэ хуулийн 29.1, 29.2, 29.3-т заасан болон төсөвт байгууллагад зайлшгүй хэрэгцээтэй газрыг эзэмшүүлэх тухай шийдвэрийг аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаар баталсан газар зохион байгуулалтын ерөнхий болон тухайн жилийн төлөвлөгөөний дагуу аймаг, сум, нийслэлийн Засаг дарга гаргана”, 33.1.2-т “энэ хуулийн 33.1.1-д зааснаас бусад зориулалтаар болон энэ хуулийн 29.1, 29.2, 29.3-т заасан хэмжээнээс илүү газар эзэмших хүсэлт гаргасан иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад мал аж ахуйн үйлдвэрлэл эрхлэх зориулалтаар малчдын хоршоонд нэг удаа 5 га хүртэлх газар эзэмшүүлэх асуудлыг аймаг, сум, нийслэлийн Засаг дарга дуудлага худалдаа, төсөл шалгаруулах зарчмаар шийдвэрлэнэ. Төсөл шалгаруулах, дуудлага худалдаа явуулах журмыг Засгийн газар тогтооно” гэж тус тус заасан байдаг.

Мөн Газрын тухай хуулийн 33 дугаар зүйлд 2017, 2024 онд орсон нэмэлтээр 33.5-т “Энэ хуулийн 33.1.2-т заасны дагуу төсөл шалгаруулах хэлбэрээр газар эзэмших эрхийг зөвхөн улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар эсхүл мал аж ахуйн үйлдвэрлэл эрхлэх зориулалтаар малчдын хоршоонд, эсхүл гадаад улс, олон улсын байгууллагын буцалтгүй тусламж, хөнгөлөлттэй зээлээр хэрэгжүүлэх төсөл, хөтөлбөрт зориулж олгоно” гэсэн заалтыг нэмж, Засгийн газрын 2016 оны 10 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах төсөл сонгон шалгаруулах журам”-ын 3.2 дах заалтыг Засгийн газрын 2019 оны 105 дугаар тогтоолоор “Гадаад улс, олон улсын байгууллагын буцалтгүй тусламж, хөнгөлөлттэй зээлээр хэрэгжүүлэх төсөл, хөтөлбөр нь Олон улсын гэрээний тухай хуульд заасны дагуу Улсын Их Хурлаас соёрхон баталсан, эсхүл Засгийн газрын байгуулсан олон улсын гэрээ, хэлэлцээрээр баталгаажсан байна.” гэж өөрчлөн найруулсан байна. Уг заалтуудаас үүдэн төсөл сонгон шалгаруулах зарчмаар замбараагүй газар олгох асуудал хумигдсан ч нөгөө талдаа улс, бүс, аймгийн хэмжээнд хэрэгжих бодлогын чанартай бүтээн байгуулалтууд, орон нутагт өөрийн онцлогт нийцүүлэн шаардлагатай дэд бүтцийг бий болгох, аж ахуйн үйл ажиллагааг дэмжих, хөрөнгө оруулалтыг татах, аж ахуйн эрхлэгчдэд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор газар олгох боломжгүй, зөвхөн дуудлага худалдаагаар хязгаарлаж байгаа нь орон нутгийн хөгжилд болон газрыг эдийн засгийн эргэлтэд оруулахад нэлээдгүй саад учруулж байна.

Тухайлбал 2024 онд “Шинэ сэргэлтийн бодлого”-ын Хот, хөдөөгийн сэргэлтийн хүрээнд уур амьсгалын өөрчлөлтөөс шалтгаалан мал аж ахуйн салбарт үүсэж болзошгүй гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, мал аж ахуйн үйлдвэрлэл, малчдын хоршоог дэмжих замаар тогтвортой хөгжүүлэх зорилгоор “Шинэ хоршоо хөдөлгөөнийг өрнүүлэх тухай” Монгол Улсын Засгийн газрын 166 дугаар тогтоол батлагдсан байна.

Уг хөдөлгөөний хүрээнд Газрын тухай хуульд 2024 онд нэмэлт өөрчлөлт орж мал аж ахуйн үйлдвэрлэл эрхлэх зориулалтаар малчдын хоршоонд нэг удаа 5 га хүртэлх газрыг төсөл сонгон шалгаруулах зарчмаар газрыг олгох эрх зүйн орчныг бүрдүүлж, орон нутагт малчдын хоршоо, аж ахуй эрхлэгчдийг дэмжсэн зохицуулалт болсон байна.

Төсөл сонгон шалгаруулалтаар сүүлийн 5 жилд олгосон газрын мэдээллийг дараах графикаар харуулав.

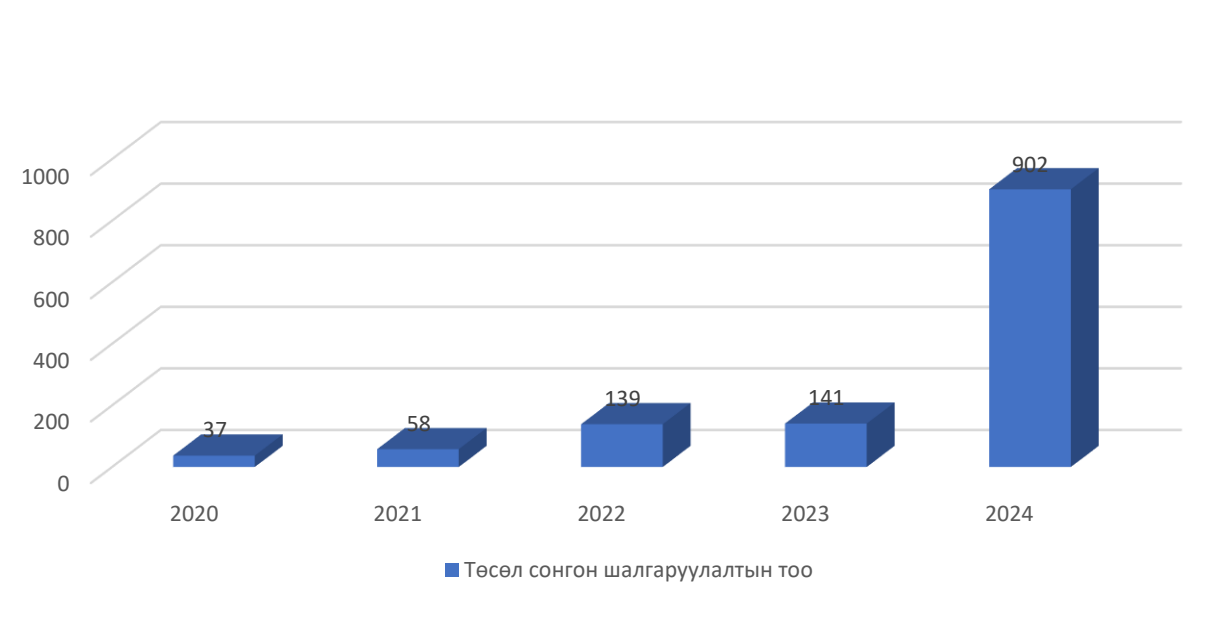


График 7. Төсөл сонгон шалгаруулалтаар сүүлийн 5 жилд олгосон газрын мэдээлэл

Дээрх графикаас үзэхэд 2024 онд төсөл сонгон шалгаруулалт өмнөх оноосоо 6.4 дахин нэмэгдсэн үзүүлэлтэй байна.

Үүнээс үзэхэд бүсийн хөгжлийн тэргүүлэх чиглэл, орон нутгийн хөгжлийн бодлоготой уялдуулан төсөл сонгон шалгаруулалтын зарчмаар газрыг олгох, газрын зориулалтыг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага тогтоодог байх, төсөл сонгон шалгаруулалтаар олгогдсон газруудыг зориулалтын дагуу ашиглуулах, бусдад шилжүүлэх эрсдэлээс сэргийлсэн зохицуулалтыг тусгах хэрэгцээ, шаардлага үүсэж байна.

5.Хуулийн 42, 43 дугаар зүйлд гэрээний хугацаа дуусахаас өмнө бусдын эзэмшил газрыг солих буюу эргүүлэн авах, нөхөн олговор олгох асуудлыг тусгасан хэдий ч практикт хуулиар зохицуулаагүй олон асуудлууд тулгарч байна. Энэхүү хуулийн хэрэгжилтэд хийсэн үр дагаврын үнэлгээний 3-д тусгасан улсын тусгай хэрэгцээнд авсан газарт өртсөн иргэдийн нөхөх олговрын асуудлаас гадна газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө болон хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөгүй замбараагүй газар олголтууд хийж ирснээс үүдэн улс, бүсийн томоохон бүтээн

байгуулалт, нийгэмд зайлшгүй хэрэгцээтэй сургууль, цэцэрлэг, эмнэлэг, авто зам гэх мэт байгууламжийг барих хэрэгцээ шаардлага үүсэж асар их ажил, цаг хугацаа, улс орон нутгийн төсөвт асар их хөрөнгө санхүүгийн асуудлууд тулгардаг.

2023 онд Улаанбаатар хотын агаар, орчны бохирдол, авто замын түгжрэлийг бууруулах зорилгоор Монгол Улсын Их Хурлаас “Нийслэл Улаанбаатар хотын замын хөдөлгөөний түгжрэлийг бууруулах, гэр хорооллыг орон сууцжуулах тухай” хууль батлагдсантай холбогдуулан Засгийн газар 2024 оны 91 дүгээр тогтоолоор “Нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговортойгоор газар чөлөөлөх журам”-ыг батлан эрх зүйн орчныг сайжруулсан ч энэхүү журам нь зөвхөн Нийслэл Улаанбаатар хотод л хамааралтай журам тул орон нутагт хэрэгжүүлэх боломжгүй юм.

Тухайлбал Монгол Улсын хүн амын 49.9 % буюу 1768151 иргэн оршин сууж байгаа нийслэл Улаанбаатар хотод гэхэд 2020-2024 он Нийслэл Улаанбаатар хотыг 2040 он хүртэл хөгжүүлэх ерөнхий төлөвлөгөө, хэсэгчилсэн ерөнхий төлөвлөгөө, тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд тусгагдсан авто зам, гадна тохижилт, инженерийн шугам сүлжээ, сургууль, цэцэрлэг болон дэд төвүүдийг барихаар нийслэлийн төсөвт нийт 2020-2025 онд 880.56 тэрбум төгрөг газар чөлөөлөх, нөхөх олговор олгоход зориулж төсөвлөгдсөнөөс 2025 оны 8 дугаар сарын 27-ны өдрийн байдлаар нийслэлийн Засаг даргын 610 удаагийн захирамжаар нийт 728.04 тэрбум төгрөгөөр иргэд, аж ахуйн нэгжүүдийн газар, үл хөдлөх хөрөнгийг нөхөх олговрыг олгосон байна.

2020-2025 онуудад нөхөх олговортойгоор газар чөлөөлсөн нэгж талбаруудын мэдээллийг 2025 оны 08 дугаар сарын байдлаар дараах хүснэгтээр харуулав.

Хүснэгт 17. 2020-2025 онуудад нөхөх олговортойгоор газар чөлөөлсөн нэгж талбаруудын мэдээлэл:2025 оны 08 дугаар сарын байдлаар

№	Төсөл, арга хэмжээний төрөл	Захирамжийн тоо	Нөхөх олговортой чөлөөлсөн нэгж талбарын тоо	Нөхөх олговортой чөлөөлсөн газрын хэмжээ, га	Олгосон нөхөх олговрын дүн, тэрбум төгрөг	Бүгд, тэрбум төгрөг
1	**2020 оны батлагдсан төсөв:**					**20.00**
2	Авто зам, ИШС	20	79	1.90	2.12	-
3	Сургууль, цэцэрлэг	13	105	4.18	6.66	-
4	Дэд төв	24	86	1.93	2.86	-
5	Бусад	8	90	3.75	11.22	-
6	**Нийт**	**65**	**360**	**11.77**	**22.86**	**-**
7	**2021 оны батлагдсан төсөв:**					**5.70**
8	Авто зам, ИШС	19	73	1.12	0.87	-
9	Сургууль, цэцэрлэг	8	42	2.14	3.47	-
10	Дэд төв	5	9	0.11	0.27	-
11	Барилга, байгууламж	2	7	0.25	0.73	-
12	Бусад	1	7	0.37	0.66	-
13	**Нийт**	**35**	**138**	**3.99**	**6.01**	**-**

14	**2022 оны батлагдсан төсөв:**					**72.80**
15	Авто зам, ИШС	109	618	15.16	43.97	-
16	Сургууль, цэцэрлэг	36	175	8.08	20.65	-
17	Барилга, байгууламж	8	33	1.50	4.19	-
18	Бусад	1	2	0.07	0.42	-
19	**Нийт**	**154**	**828**	**24.81**	**69.23**	**-**
20	**2023 оны батлагдсан төсөв:**					**57.27**
21	Авто зам, ИШС	50	172	6.80	45.83	-
22	Сургууль, цэцэрлэг	9	18	0.91	3.22	-
23	Барилга, байгууламж	1	12	0.45	2.85	-
24	**Нийт**	**60**	**202**	**8.16**	**51.90**	**-**
25	**2024 оны батлагдсан төсөв:**					**406.71**
26	Авто зам, ИШС	65	218	8.88	40.88	-
27	Сургууль, цэцэрлэг	26	79	4.69	17.20	-
28	Дэд төв	31	1,621	72.65	310.69	-
29	Барилга, байгууламж	17	47	2.10	11.20	-
30	Үнэлгээний ажлын хөлс	5		-	5.13	-
31	Бусад	11	120	4.52	22.29	-
32	**Нийт**	**155**	**2,085**	**92.85**	**407.41**	**-**
33	**2025 оны батлагдсан төсөв:**					**318.08**
34	Авто зам, ИШС	64	186	6.29	34.97	-
35	Сургууль, цэцэрлэг, гадна тохижилт	23	78	2.82	24.09	-
36	Дэд төв	33	234	11.99	80.73	-
37	Барилга, байгууламж	17	67	2.58	18.34	-
38	Үнэлгээний ажлын хөлс	1		-	2.00	-
39	Бусад	3	88	3.53	10.51	-
40	**Нийт**	**141**	**653**	**27.21**	**170.63**	**-**

Улсын хэмжээнд Газрын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн “16.1.13.Үндэсний хэмжээний томоохон бүтээн байгуулалт, дэд бүтцийн төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх газар”-ын зориулалтаар нийт 27 газар 855386.32 га газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авсан байна. Үүнээс зөвхөн Засгийн газрын 2021 оны 307 дугаар тогтоолоор “Хүннү хот”-ын эдэлбэр газрын 19390.4 га, Засгийн газрын 2024 оны 01 дүгээр сарын 17-ны өдрийн 21 дүгээр тогтоолоор Архангай аймгийн Өгийнуур, Хашаат сум болон Өвөрхангай аймгийн Хархорин сумын нутаг дэвсгэрт “Шинэ Хархорум” хот байгуулах 189,363.19 га газрыг тус тус улсын тусгай хэрэгцээнд авсан бөгөөд тус газарт 5636 нэгж талбар өртсөн байна.

Дээрх хүснэгтээс үзэхэд нийслэл Улаанбаатар хотод 2020-2025 оны 8 дугаар сарын хооронд гэхэд л 4266 нэгж талбарын нөхөх олговорт 728.03 тэрбум төгрөгийг зарцуулсан байна.

Үүнээс үзэхэд хууль тогтоомжоор нөхөх олговрын асуудлыг нарийвчлан зохицуулж, газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө, хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний дагуу газрыг төлөвлөж олгох эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх хэрэгцээ шаардлага тулгарч байна.

3.11.Газрын тухай хуулийн 44[1] дүгээр зүйл: Сууц өмчлөгчдийн холбоонд орчны газрыг ашиглуулах эрхийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ*:*

Үнэлэх хэсэг: 44[1]дүгээр зүйл. Сууц өмчлөгчдийн холбоонд орчны газрыг ашиглуулах	
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	Практикт хүлээн зөвшөөрөгдөж байгаа эсэх

Улсын хэмжээнд 2024 оны байдлаар 8,000 гаруй орон сууцны барилгад, 295,000 өрх сууц өмчлөгч болж амьдарч байна. Эдгээрээс 1,839 СӨХ үйл ажиллагаа явуулж байгаа бөгөөд тэдгээрийн 1,648 нь нийслэлд, 191 нь орон нутагт байдаг байна. Газрын кадастрын мэдээллийн сангийн мэдээллээр 2024 оны байдлаар 431 газрыг сууц өмчлөгчдийн холбоонд ашиглуулсан байна. Энэ нь нийт үйл ажиллагаа явуулж байгаа СӨХ-ны 431 нь буюу 20 хувь нь газраа ашиглах эрхийг авсан байгааг харахад СӨХ нь газраа гэрээгээр ашиглах сонирхол практик дээр бага байдаг байна. Мөн эдгээр гэрээний заалт нь тодорхой бус, зарим СӨХ ашиглах эрхгүй эсвэл дутуу эрхтэй гэрээтэй байгаа тохиолдлууд байна. Сүүлийн жилүүдэд олон тооны орон сууцууд баригдаж, барилгын нягтрал нэмэгдэж байгаа өнөөгийн нөхцөлд СӨХ-ны газрын маргаан үүсэх магадлалтай байна.

Газрын тухай хуульд СӨХ-ны газрын хэмжээ, заагийг тодорхойлох асуудал тодорхойгүй байгаа нь дээрх төрлийн маргаан үүсэхэд шийдвэрлэхэд хүндрэлтэй нөхцөл үүсэхээр байна. Мөн СӨХ-ны ашиглалтын газар нь нийтийн эдэлбэрийн хэн нэгний эзэмшил, өмчлөлд байдаггүй бөгөөд зөвхөн СӨХ-оос орон сууцны ашиглалтын хэвийн үйл ажиллагааг хангахад илүүтэй чиглэж, орон сууц, үл хөдлөх хөрөнгийн доорх газрын бүртгэлийн агуулга огт байхгүй байна. Орон сууцны барилга, байгууламжийг дахин төлөвлөлтөд оруулах, барилга байгууламж, устаж үгүй болсон нөхцөлд газар ашиглалтын эрх хэрхэх нь хуульд тодорхойгүй, хамгийн гол нь орон сууц өмчлөгчдийн өмчийн эрх СӨХ-ны газар ашиглалтад огт хамааралгүй байдлаар зохицуулсан байгааг цаашид эргэн харж, хууль эрхзүйн орчныг бий болгох тал дээр анхаарах шаардлагатай байна.

3.12.Газрын тухай хуулийн 45-47 дугаар зүйл: Газар ашиглуулах эрхийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ*:*

Үнэлэх хэсэг:
45 дугаар зүйл.Газар ашиглагчийн эрх, үүрэг
46 дугаар зүйл.Бусдын эзэмшил, ашиглалтад байгаа газрыг нийтийн эдэлбэрт болон тусгай хэрэгцээнд ашиглах
47 дугаар зүйл.Газар эзэмших, ашиглах эрх дуусгавар болоход газар дээрх эд хөрөнгийн эрх дуусгавар болох

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	Газар ашиглагчийн эрх үүрэг практикт нийцэж байгаа эсэх?

Газрын тухай хуулийн 45.1-д зааснаар газар ашиглагч нь гэрээнд заасан зориулалтаар газрыг ашиглах, газрын төлөв байдал, чанарын улсын хянан баталгааг газар өмчлөгчөөс гаргуулж авах, хугацааг сунгуулах эрхтэй, мөн тус хуулийн газар эзэмшигчтэй ижил үүргийг хүлээхээр заасан байдаг.

Монгол Улсын хэмжээнд хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй дараах хуулиудаар газар ашиглах эрхийг иргэн, хуулийн этгээдэд олгож, шийдвэрлэж байна. Үүнд:

- Газрын тухай хуулиар гадаадын иргэн, хуулийн этгээдэд газар ашиглуулах асуудлыг тухайн шатны Засаг дарга хуульд заасны дагуу шийдвэрлэх
- Газрын тухай хуулийн 22*.1-д Чөлөөт бүсийн батлагдсан ерөнхий төлөвлөгөөний дагуу чөлөөт бүсийн газрыг иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад эзэмшүүлж ашиглуулах асуудлыг шийдвэрлэж, зохион байгуулна.
- Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулийн 36 дугаар зүйлд заасны дагуу “төрийн захиргааны төв байгууллага” буюу Байгаль орчин, уур амьсгалын өөрчлөлтийн яам нь улсын тусгай хамгаалалтын газар нутагт иргэн, хуулийн этгээдэд газар ашиглуулах;
- Ашигт малтмалын тухай хуулийн 11.1.15-д ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл шинээр олгох, дахин олгох, цуцлах, шилжүүлэх, барьцаалах, талбайг хэсэгчлэн болон бүхэлд нь буцаан өгөх, шилжүүлэх ажиллагааг олон нийтийн хяналтын дор явуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх;
- Хүннү хотын эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлд зааснаар Хүннү хотод газрыг гэрээгээр ашиглуулах, шийдвэрийг хотын захирагч гаргахаар тус тус хуульчилсан байна.

Эдгээр хуулиудад заасны дагуу Байгаль орчин, уур амьсгалын өөрчлөлтийн яам тусгай хамгаалалттай газар нутагт олгох газрын асуудлыг шийдвэрлэж, Ашигт малтмал, газрын тосны газар ашигт малтмалын зориулалтаар олгож буй газрыг шийдвэрлэж тус тусдаа мэдээллийн сан, бүртгэлийг үүсгэж тэдгээр нь өөр хоорондоо ямар ч уялдаагүй байж ирсэн.

Дээрх хуулиудаар газрын эрх олгож шийдвэр гаргах субъектүүд нь тусдаа, мөн ашиглуулах эрх олгох хугацаа, дэглэм, горим, зарчмууд тус тусын хуульд зааснаар зохицуулагдаж нэгдсэн бодлого төлөвлөлтийг алдагдуулж байна.

Засгийн газрын 2020 оны 03 дугаар сарын 25-ны өдрийн 110 дугаар “Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын нэгдсэн цахим системийг хэрэглээнд нэвтрүүлэх тухай” тогтоол батлагдаж бүх шатны газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөг иргэд, олон нийтийн оролцоог ханган боловсруулах, батлуулах, батлагдсан төлөвлөлтийн дагуу газрыг олгох, баталгаажуулах, улсын дундын мэдээллийн санд бүртгэх асуудлыг тус системээр дамжуулан шийдвэрлэхийг Байгаль орчин, аялал

жуулчлалын сайд, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар , аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга, Чөлөөт бүсийн захирагч нарт үүрэг болгож, Ашигт малтмалын ашиглалт, хайгуулын тусгай зөвшөөрөл, газрын тосны бүтээгдэхүүн хуваах гэрээний дагуу болон бичил уурхай эрхлэх зориулалтаар ашиглах талбайн мэдээллийг газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын нэгдсэн цахим системд тухай бүр бүртгэж байхыг Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайд, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нарт тус тус даалгасантай холбогдуулан улсын тусгай хамгаалалттай газарт газар ашиглагчдын мэдээллийг тус цахим системд бүртгэгдэж эхэлсэн байна.

Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын нэгдсэн цахим системд бүртгэгдсэн газар ашиглахтай холбоотой өргөдөл, хүсэлтийн шийдвэрлэлтийн байдлыг дараах хүснэгтээр харуулав.

Хүснэгт 18. Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын нэгдсэн цахим системд бүртгэгдсэн газар ашиглахтай холбоотой өргөдөл, хүсэлтийн шийдвэрлэлтийн байдал.

Д/д	Өргөдлийн төрөл	Нийт	Шийдвэрлэсэн	Шийдвэрлээгүй
1	Шинээр газар ашиглах	3,599	3,337	262
2	Дуудлага худалдаа /ашиглах/	219	198	21
3	Төсөл сонгон шалгаруулалт /ашиглах/	30	30	-
4	Бэлчээрийн газрыг ашиглуулах	1173	1026	147
5	Чөлөөт бүсийн газарт төсөл сонгон шалгаруулалтаар газар ашиглах	17	17	-
6	Чөлөөт бүсийн газарт эзэмшиж буй газраа ашиглах	77	72	5
7	Чөлөөт бүсийн газарт төрийн байгууллагын зайлшгүй хэрэгцээнд газар ашиг	5	5	-
8	Байгалын нөөцийг хамгаалах/Зүй ёсны эрхээр газар ашиглаж, хамгаалах	19	15	4
9	СӨХ-ийн орчны газрыг ашиглуулах	547	431	116
10	Тусгай хамгаалалтай газар нутагт шинээр газар ашиглуулах	5102	4705	397
11	Тусгай хэрэгцээний газар нутагт шинээр газар ашиглуулах	93	86	7
12	Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын газар ашиглалтын гэрээ байгуулах	58	40	18
НИЙТ		**5819**	**5277**	**542**

Гэвч Газрын нэгдмэл сангийн тайлангаас үзэхэд улсын хэмжээнд 2024 оны жилийн эцсийн байдлаар 7925 нэгж талбар, 746999.3 га газрыг ашиглах эрхээр олгосон байна. Энэхүү тоонд дээрх эрх бүхий байгууллагаас олгогдсон газрын талаарх мэдээлэл ороогүй болно.

2024 оны байдлаар Байгаль орчны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас Улсын тусгай хамгаалалттай газарт олгосон нийт 4468 нэгж талбараас газрын кадастрын мэдээллийн санд 1191 нэгж талбарыг бүртгээгүй, Ашигт малтмал, газрын тосны газраас олгосон нийт 1758 ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлөөс 624 нь газар ашиглах эрхээ газрын кадастрын мэдээллийн санд бүртгүүлээгүй байдалтай байна. Үүнээс шалтгаалан салбар хоорондын зөрчил, газар ашиглалтын давхардал үүсэж улс, орны эдийн засгийн хөгжил, бүтээн байгуулалтын ажилд саад учруулах, цаг хугацаа алдах, үргүй зардал гаргах нөхцөлийг бий болгож байна. Эдгээр давхцал зөрчлийг арилгах, давхцал үүссэн

тохиолдолд хэрхэн шийдвэрлэх, нөхөх олговор олгох эсэх талаарх хууль эрхзүйн орчныг тодорхой болгох чухал шаардлагатай байна. Үүний зэрэгцээ газар ашиглагч гадаадын хөрөнгө оруулалттай хуулийн этгээдийн хөрөнгө оруулалтын хэлбэр өөрчлөгдөж дотоодынх болсон ч эзэмших эрх рүү шилжүүлэх, эзэмших эрхээ ашиглах эрх рүү шилжүүлэх зэрэг асуудлууд тодорхой зохицуулалтгүй явагдаж байна.

Дүгнэх: Газрын тухай хуулийн газар эзэмших, ашиглах эрх дуусгавар болоход газар дээрх эд хөрөнгийн эрх дуусгавар болох тухай заалт нь Иргэний хуулийн 110.1-т заасан "Үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөх эрх хэлцлийн үндсэн дээр нэг этгээдээс нөгөөд шилжиж байгаа бол уг хэлцлийг үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийн газар бүртгүүлснээр өмчлөх эрх шинэ өмчлөгчид үүсэж, өмнөх өмчлөгчийн өмчлөх эрх дуусгавар болно." гэж заасантай уялдахгүй, Газрын тухай хуульд заасан "4.1.7.газар дээрх үл хөдлөх хөрөнгө нь тухайн газрын бүрдэл хэсэг байх." гэсэн зарчимтай зөрчилтэй байна. Газар ашиглагч газар дээрээ үл хөдлөх хөрөнгө байгуулж Улсын бүртгэлт бүртгүүлэх боломжтой, ийнхүү бүртгүүлсэн нөхцөлд газар ашиглах эрх дуусгавар болсон ч тухайн үл хөдлөх хөрөнгийн эрхийг дуусгавар болгох хангалттай үндэслэл болж чадахгүй, энэ төрлийн маргаан нь шүүхийн журмаар шийдэгдэхээс өөр аргагүй болох талтай байна. Мөн газар ашиглах эрхийг Газрын тухай хуульд газар ашиглах эрхийг бусдад шилжүүлэхийг хориглосон хэдий ч газар дээрх үл хөдлөх хөрөнгийг бусдад шилжүүлэх асуудалд Газрын тухай хууль болон бусад хуульд энэ төрлийн харилцааг хязгаарласан зохицуулалт тусгаагүй байгаа нь мөн зохицуулалтгүй тодорхойгүй байдлыг үүсгэж байна. Газрын тухай хуульд гэрээгээр ашиглах эрх дуусгавар болсон ч дээрх үл хөдлөх хөрөнгийн асуудлыг хэрхэн шийдэх, үл хөдлөх хөрөнгийг шилжүүлэх тохиолдолд газрын эрхийг хэрхэх эсэх асуудал хуульд тодорхой тусгагдаагүй байна. Түүнчлэн энэ тодорхойгүй байдлаас шалтгаалж газар ашиглах эрхийн хязгаарлалтууд нь бодит байдал хэрэгжихэд хүндрэлтэй бөгөөд эзэмших эрхээс ялгарах ялгааг бууруулж байна. Монгол Улсын үндсэн хуульд гадаадын иргэнд газар ашиглуулах асуудлыг тусгахдаа түрээсийн журмаар ашиглуулахаар тусгаж байсан тухай УИХ-ын тамгын газраас эрхлэн гаргасан "Үндсэн хуулийн эх сурвалж" номд Үндсэн хуулийн төслийн хэлэлцүүлгийн протоколд дурдагдсан байдаг байна. Иймээс Газрын тухай хуульд ашиглах эрхийн зохицуулалтыг илүү дэлгэрүүлж, бодит практикт нийцүүлэх шаардлагатай.

3.13.Газрын тухай хуулийн 48, 481, 49 дүгээр зүйл: Бусдын эзэмшил, ашиглалтад байгаа газрыг хязгаарлагдмал эрхтэйгээр ашиглах, дуусгавар болгох асуудлын талаарх хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ*:***

Үнэлэх хэсэг:

48 дугаар зүйл.Бусдын эзэмшил, ашиглалтад байгаа газрыг хязгаарлагдмал эрхтэйгээр ашиглах, уг газарт нэвтрэх, дайран өнгөрөх

48[1] дүгээр зүйл.Сервитут тогтоох

49 дүгээр зүйл.Зарим этгээдийн газар ашиглах эрх дуусгавар болоход газар дээрх эд хөрөнгийн эрх дуусгавар болох

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	Сервитут тогтоох асуудал нь практикт нийцэж байгаа эсэх?

Монгол Улсын Их Хурлын 2024 оны 181 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2028 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 5-д “Газрын ерөнхий хуулийн төслийг Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар боловсруулж УИХ-д 2025 онд өргөн мэдүүлэхээр тусгасан бөгөөд Газрын тухай хуулийн төслийн үндэслэл, зохицуулах харилцааг тодорхойлохдоо “Засгийн газрын 2024-2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 4.2.4.3-т “Хот байгуулалт, барилга, газрын талаарх холбогдох хуулийн уялдааг сайжруулж, төлөвлөлтөд суурилсан хот байгуулалтын тогтолцоог бий болгон, хотын ерөнхий төлөвлөгөө болон хэсэгчилсэн төлөвлөгөөний дагуу газрын зөвшөөрлийг олгож, зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хуулийн хариуцлагыг чангатгана.” гэж заасныг хэрэгжүүлэх, нарийвчилсан зураг төсөл, төлөвлөлтгүйгээр газар олгодог байдлыг зогсоож, хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө, газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөөний дагуу нарийвчлан төлөвлөсөн газар ашиглалтын төлөвлөгөөний дагуу газар олгох, газрыг иргэнд өмчлүүлээд зогсохгүй түүнийг эдийн засгийн эргэлтэд оруулах, газрын албан ёсны үнэ ханшны мэдээллийн сантай байх, мэдээллээр үйлчлэх, зуучлах, нөхөх олговортойгоор газрыг эргүүлэн авах, мөн газрын биржээр захиран зарцуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх. Хуульд газрын эдийн засгийн зохицуулалт, газрын нэгдмэл сан, түүний үндсэн ангилал, удирдлага, газрын ангилал, шилжүүлэх үйл ажиллагаа, тусгай хэрэгцээний газар, түүний зориулалт, төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо болон орон нутгийн байгууллагын оролцоо, тэдгээрийн чиг үүрэг, газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө, түүний төрөл, түүнд тавигдах шаардлага, хэрэгжилтийг хэрхэн тайлагнах болон газар зохион байгуулалтын санхүүжилт, төлөвлөгөөний ил тод, нээлттэй байдал, газрыг Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлэх, түүний зориулалт, хэмжээ, газар өмчлөх эрхийг баталгаажуулах, дуусгавар болгох, бусдад ашиглуулах, түрээслэх, хязгаарлалт буюу сервитут тогтоох, тэдгээрийн эрх, үүргийн талаарх зохицуулалтууд, төрийн нийтийн өмчийн газрыг иргэн, хүн, хуулийн этгээдэд газрын эрх олгох, эрхийн төрөл, түүнийг олгох арга, хэлбэр, эрхийн хугацаа, зориулалт, сервитут тогтоох, бүртгэх, хүчингүй болгох үндэслэл болон бусад асуудлыг тусгах.” гэж заасан байна.

Иргэний тухай хуулийн 151 дүгээр зүйлд үл хөдлөх эд хөрөнгийг өмчлөгч нь өмчлөх эрхээ хэрэгжүүлэх зорилгоор өөр үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөгчийн эрхийг хязгаарлах асуудлыг тусгасан байдаг.

Харин Газрын тухайн хуульд 2023 онд орсон нэмэлт өөрчлөлтийн хүрээнд газрыг чөлөөлөхөөс гадна зам, сүлжээ, инженерийн барилга байгууламжийн трасст өртөж буй газар эзэмшигч, өмчлөгчийн газар дээр хэсэгчлэн тодорхой хязгаарлалт тогтоох шийдвэрийг Газрын алба гаргадаг байх, ингэснээр зарим тохиолдолд газрыг бүхлээр нь чөлөөлөхгүйгээр тухайн иргэний газрын эрхийг нь хадгалж, шаардлагатай нөхцөлд эзэмшлийн газар дээрээ хязгаарлалтад тогтоолгосон иргэнд тодорхой төлбөр төлдөг байх, сервитут тогтоох харилцааг зохицуулсан байдаг. Уг хуулийн зохицуулалтын хүрээнд Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газрын даргын тушаал 2024 оны 05 сарын 24 А/180 дугаар тушаалаар "Нийтийн сервитут тогтоосон газарт нөхөх олговрын хэмжээг тооцох, нөхөх

олговрыг тогтоох, нөхөх олговрыг дүйцүүлэн тооцох журам"-ыг баталсан байдаг байна. Газрын тухай хуульд заасан сервитут тогтоох харилцаа нь Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын нэгдсэн цахим системд бүртгэх боломжтой, эрхийн төрлийг бий болгож одоогийн байдлаар хувийн сервитут тогтоолгохоор 1, нийтийн сервитут тогтоолгохоор 2 өргөдөл, хүсэлт ирснийг шийдвэрлэсэн үзүүлэлттэй байна. Үүнээс үзэхэд сервитут тогтоох зохицуулалтыг манай улсад ашиглаж хэвшээгүй байна. Сервитут тогтоох нь нэг талаас нийтийн эрх ашгийг хангах, нөгөө талаас иргэдийн газар эзэмших, өмчлөх эрхийн баталгааг хангахад ач холбогдолтой зохицуулалт болдог байна. Гэвч практик дээр ихэвчлэн шугам сүлжээ, зам, дэд бүтэц байгуулах нөхцөлд иргэдийн газрын эрхийг ихэвчлэн нөхөн олговортойгоор хүчингүй болгох арга замыг сонгодог нь иргэдийн газар эзэмших, өмчлөх эрхийн баталгааг сулруулж байна.

Сервитут буюу газар ашиглах хязгаарлагдмал эрх нь тухайн газар өмчлөгчөөс өөр этгээдэд тодорхой зорилгоор газар ашиглах эрхийг олгодог эрх зүйн зохицуулалт бөгөөд олон улсын жишигт зам, инженерийн шугам сүлжээ, нийтийн үйлчилгээний дэд бүтэц зэрэгт өргөнөөр ашиглагддаг. Олон улсын туршлагаас харахад сервитутыг хэрэгжүүлэх арга хэлбэр, зохицуулалт улс бүрийн хууль эрх зүйн орчин, хот байгуулалт, эдийн засгийн нөхцөл байдлаас хамааран харилцан адилгүй байдаг. Германы туршлагыг авч үзвэл сервитутыг “Grunddienstbarkeit” гэж нэрлэж, Иргэний хуулийн кодекс (BGB)-т нарийн тодорхой заасан байдаг. Энэ эрх нь үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэлд албан ёсоор бүртгэгдсэнээр хүчин төгөлдөр болох бөгөөд газар өмчлөгч нь газар эзэмших эрхээ хадгалан үлдэж, зөвхөн сервитутын хүрээнд хязгаарлалт хүлээнэ. Германд сервитутыг цахилгаан дамжуулах шугам, инженерийн дэд бүтцийг байгуулах зэрэг нийтийн хэрэгцээний зориулалтаар өргөн ашигладаг бөгөөд эрх, үүргийг хуульд нарийн зааснаар маргаан бага гардаг, мөн нөхөн төлбөрийг шүүхийн журмаар тодорхой тогтоодог нь давуу талтай.

АНУ-ын хувьд сервитутыг “Easement” гэж нэрлэдэг бөгөөд холбооны болон муж улсын хууль тогтоомжид нарийвчлан зохицуулдаг. АНУ-д сервитутыг хоёр үндсэн төрөлд ангилдаг. Нэгдүгээрт, газар хоорондын харилцаатай буюу зам тавих зэрэгт хэрэглэгддэг “Easement Appurtenant” төрөл байдаг бол хоёрдугаарт, тодорхой этгээдэд олгогдох “Easement in Gross” төрөл нь цахилгаан дамжуулах шугам, ус дамжуулах хоолой зэрэг төсөлд өргөн хэрэглэгддэг. АНУ-д сервитутыг нийтийн эрх ашиг, дэд бүтцийн томоохон төслүүдэд ашиглах нь түгээмэл бөгөөд газрын өмчлөгчидтэй гэрээ байгуулах, эсвэл шүүхийн шийдвэрээр хэрэгжүүлдэг. Жишээлбэл, Калифорни мужид усны хоолой болон цахилгаан дамжуулах сүлжээ байгуулахдаа easement ашиглан өмчлөгчид жил бүр нөхөн төлбөр олгодог. Энэ нь хөрөнгө оруулагч, төрийн байгууллага болон өмчлөгчийн хоорондэрх, үүргийг уян хатан зохицуулах боломж олгодог.

Японы туршлагыг авч үзвэл сервитутыг “Chiekiken” буюу газрын тусгай ашиглалтын эрх гэж нэрлэдэг бөгөөд Иргэний хууль болон Хот байгуулалтын тухай хуульд нарийвчлан тусгасан байдаг. Японд газар маш өндөр үнэ цэнтэй учраас сервитутыг ихэвчлэн хот төлөвлөлт, нийтийн хэрэгцээний дэд бүтцийн бүтээн байгуулалт зэрэгт хэрэглэдэг. Сервитутыг төрийн байгууллагаас нарийн хяналттайгаар олгодог бөгөөд нөхөн төлбөрийг тодорхой аргачлалаар тооцон олгодог нь онцлог юм. Энэ эрхийг улсын бүртгэлд бүртгэж, хөрөнгө оруулалтын гэрээнд тусгах бөгөөд ингэснээр өмчлөгч нь газар эзэмших эрхээ хадгалж үлдэхийн

зэрэгцээ нийтийн дэд бүтцийн хөгжил саатахгүй байх боломжтой болдог. Тухайлбал, Токио хотод метроны шугам болон замын өргөтгөл хийхдээ олон хувийн өмчлөлийн газрыг сервитут хэлбэрээр ашиглаж, хотын хөгжлийг тасралтгүй хангаж байна.

Эдгээр гурван улсын туршлагаас харахад сервитутын эрх зүйн зохицуулалт тухайн орны эдийн засаг, хот байгуулалт болон нийгмийн хэрэгцээнээс хамаарч ялгаатай хөгжсөн байна. Германд хууль эрх зүйн тогтолцоо нарийн зохицуулагдсанаар өмчлөгч болон эрх эдлэгчийн хоорондын маргаан бага гарч, тодорхой байдал хангагддаг бол АНУ-д илүү уян хатан тогтолцоог бий болгосон бөгөөд нийтийн эрх ашгийг тэргүүнд тавьдаг. Харин Япон өндөр нягтаршилтай хотуудын хөгжлийг хангах үүднээс сервитутыг нарийн хяналттайгаар олгодог, нөхөн төлбөрийн нарийн тогтолцоотой. Монгол Улсын хувьд эдгээр туршлагыг судалж, хотын дэд бүтцийн хөгжил, нийтийн хэрэгцээ болон хувийн өмчийг хамгаалах тэнцвэртэй зохицуулалтыг бий болгох нь зүйтэй юм.

3.14.Газрын тухай хуулийн 50-56 дугаар зүйл: Газрыг зүй зохистой ашиглах, хамгаалах хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ*:*

Үнэлэх хэсэг:

50 дугаар зүйл.Газрыг үр ашигтай, зохистой ашиглах, хамгаалах нийтлэг шаардлага
51 дүгээр зүйл.Газрыг ашиглах эрүүл ахуйн шаардлага
52 дугаар зүйл.Бэлчээр, түүнийг зохистой ашиглах, хамгаалах
53 дугаар зүйл.Хадлангийн талбайг зохистой ашиглах,хамгаалах
54 дүгээр зүйл.Тариалангийн талбайг зохистой ашиглах, хамгаалах
55 дугаар зүйл.Газрын хэвлийг зохистой ашиглах, хамгаалах
56 дугаар зүйл.Хот, тосгон, бусад суурины газрыг зохистой ашиглах, хамгаалах

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	Газрыг үр ашигтай, зохистой ашиглах, хамгаалах шаардлага хангагдаж байгаа эсэх, шаардлагууд практикт нийцэж байгаа эсэх?

Газрын тухай хуулийн зургаадугаар бүлэгт газрыг үр ашигтай, зохистой ашиглах, хамгаалах асуудлуудыг зохицуулж, уг бүлэгт нийтлэг шаардлага, газрыг ашиглах эрүүл ахуйн шаардлага, бэлчээр, хадлан, тариалан, газрын хэвлий, хот тосгон бусад суурины газруудыг зүй зохистой ашиглах, хамгаалах, газрын нэгдмэл санд төрийн тавих хяналт, газрын төлөв байдал, чанарын улсын хянан баталгааны талаарх харилцааг тус тус зохицуулсан байна.

Бэлчээрийн газрын ашиглалт, хамгаалал: Газрын тухай хуулийн 52 дугаар зүйл бэлчээрийн газрын харилцааг зохицуулсан байдаг бөгөөд эдгээрээс бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулах, өвөлжөө, хаваржааны газрыг эзэмшүүлэхтэй холбогдсон заалтуудыг сонгож хэрэгжилтийн үнэлгээг хийлээ. Малчдын бүлэгт бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулах, өвөлжөө хаваржааны газрыг эзэмшүүлэх тухай хуулийн зохицуулалтын үндсэн зорилго нь бэлчээр ашиглалтыг хариуцлагажуулах, малчдыг бэлчээрийг аль болох хамтран, хот айлаараа ашиглах явдал бөгөөд энэ

нь бэлчээрийн газрын ашиглаж ирсэн уламжлалт ашиглалтыг алдагдуулахгүйгээр, зөрчил маргаан багатайгаар аль болох уян хатан зохицуулахад чиглэж байжээ. Гэвч Монгол орны нийт бэлчээрийн 57-70% нь доройтолд өртсөн, үүнээс 30% нь хүчтэй доройтолд орсон, сүүлийн 30 жилд малын тоо 25 саяас 57 гаруй саяд /хонин толгойд шилжүүлснээр 110.7 сая/ хүрсэн, бэлчээрийн даац нийт нутгийн 21 хувьд 1-3 дахин хэтэрсэн зэрэг бэлчээр ашиглалтын асуудал хүндрэлтэй нөхцөл байдалд оржээ. Мөн энэхүү нөхцөл байдал дээр уур амьсгалын өөрчлөлтөөс шалтгаалсан ган, зуд зэрэг байгалийн гамшигт үзэгдлийн давтамж нэмэгдэж бэлчээрийн доройтлыг улам идэвхжүүлж мал аж ахуй эрхэлдэг 189,300 малчин өрхийн амьдралын баталгааг эрсдэлд оруулж байна.

Бэлчээрийн газрыг гэрээгээр ашиглуулах зохицуулалтын хэрэгжилтийн тухайд 1026 малчдын бүлэгт гэрээгээр ашиглуулсан байна. Гэвч эдгээр ашиглалт нь дийлэнх Ногоон алт зэрэг олон улсын төслүүдийн хүрээнд байгуулагдсан малчдын бүлгүүд байна. Эдгээр нь бодит практик дээр бүлэг болон зохион байгуулагдсанаар тодорхой үр дүн гарсан талаар тодорхой мэдээ баримт бага байна. Газрын тухай хуульд бэлчээрийг гэрээгээр ашигласнаар түүнээс тодорхой үр шим хүртэх болон хүлээх хариуцлагын асуудал тодорхойгүй байдгаас гэрээгээр ашиглах явдал бага байх шалтгаан болж байна.

Малчин өрхийн нэгдсэн холбооны тухай хууль, Уламжлалт мал аж ахуйд тулгамдаж байгаа уур амьсгалын өөрчлөлтөөс шалтгаалсан сөрөг нөлөөллийг бууруулах тухай хууль зэрэг хуульд малчдын хоршоонд мал аж ахуйн үйлдвэрлэл эрхэх зориулалтаар 5 га газрыг төсөл сонгон шалгаруулалтаар олгохоор тусгасан. Энэхүү заалтын хэрэгжилтийг авч үзвэл 2025 оны байдлаар 1 жилийн дотор 413 малчдын хоршоонд 1671.57 га газрыг олгосон байна. Үүний 256 нь буюу 62 хувь нь тэжээлийн ургамал тариалах зорилгоор авсан байна. Газрын хэмжээний хувьд 5 га газрыг тэжээлийн ургамал тариалахад авч үзвэл таримлын төрлөөр шалтгаалан жилд 30-120 хонь өвөл хаврын улиралд тэжээх боломжтой байна. Малчдын хоршоо нь 10-ээс дээш өрхөөс бүрддэг бөгөөд энэ хэмжээний өрхөд 120 хонины тэжээл хүрэлцээтэй байж чадахааргүй байна. Иймээс малчдын хоршоонд олгох газрын хэмжээг бодит практикт нийцүүлэх шаардлагатай байна.

Өвөлжөө хаваржааны доорх газрыг эзэмшүүлэх тухай зохицуулалтыг авч үзвэл газрын кадастрын мэдээллийн санд 2025 оны 06 дугаар сарын байдлаар 128107 өвөлжөө, хаваржааны эзэмших эрхтэй газар бүртгэгдсэн байна. Газрын тухай хуульд өвөлжөө, хаваржааны газрыг хот айлаар дундаа хамтран эзэмшүүлэхээр тусгасан хэдий ч газрын кадастрын сангийн бүртгэлд ихэнх бүртгэл нь малчид дангаараа эзэмшиж байна. Мөн газрын хуульд газрын хэмжээ, үнээр эсхүл үнэгүй эзэмшүүлэх эсэх асуудал тодорхойгүй зохицуулалтгүй байсаар байна. Үүнээс шалтгаалж бодит практик дээр өвөлжөө хаваржааны газрыг үнэгүй эзэмшүүлэхийн тулд гэр бүлийн хэрэгцээний зориулалтаар үнэгүй олгож болох 700 м.кв-д нийцүүлэн олгодог хэдий ч өвөлжөө, хаваржааны барилга, байгууламжийн доорх газар нь практик дээр 700 м.кв-аас илүү байдаг байна. Улсын хэмжээнд өвөлжөө хаваржааны газрын зориулалтаар эзэмшүүлсэн газрын дундаж хэмжээ нь 3414.4 м.кв болж байна. Иймд өвөлжөө, хаваржааны зохистой хэмжээ, үнээр эсхүл үнэгүй олгох асуудлыг тодорхой болгох шаардлагатай байна. Мөн өвөлжөө, хаваржааны газрыг олгох зохистой байршлын асуудлыг тодорхой болгох шаардлагатай байна.

Иймээс бэлчээр ашиглалтын хуваарийг нарийвчлан тогтоож, ашиглалтын шаардлагыг тодорхойлох, гамшигт болон аюулт үзэгдлийн үеэр малчдад учирч болох эрсдэлийг бууруулахад чиглэсэн отрын нөөц болон дамжин өнгөрөх бэлчээрийн хуваарийг бий болгох, газрыг бэлчээрийн зориулалтаар ашиглах, түүнд төрийн байгууллага болон малчин, малчин өрх, малчин өрхийн анхдагч холбоо, тэдгээрийн оролцоо, аймгийн газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөө болон сумын тухайн жилийн төлөвлөгөөнд нийцүүлэн малчин өрхийн анхдагч холбоонд гэрээгээр ашиглуулах бэлчээрийн зааг, хэмжээ, байршлыг тогтоох, бэлчээрийг малчин өрхийн анхдагч холбоонд гэрээгээр ашиглуулах, бэлчээр ашиглах журам, бэлчээрийн төлөвлөлт, бэлчээрийг зүй зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх арга зам, санхүүжилтийн асуудлыг тодорхой болгох шаардлагатай байна.

Тариалангийн газрын ашиглалт, хамгаалал: Хөдөө аж ахуйн газарт бэлчээрийн газар 129,338.5 мянган га буюу 96.5 хувийг эзэлж байгаа бол усалгаатай тариалангийн газар 23.2 мянган га буюу 0.02 хувь, усалгаагүй тариалангийн газар 1,170.1 мянган га буюу 0.9 хувь, атаршсан газар 218.0 мянган га буюу 0.2 хувийг тус тус эзэлж байна. Тариалангийн газрын ашиглалт, хамгаалалтын хамгааллын хувьд Газрын тухай хууль, Тариалангийн тухай хуульд заасан дэглэм, горимын дагуу хэрэгжүүлдэг. Тухайлбал тариалангийн газрыг бий болгох, атаршсан газрыг эргэлтэд оруулах асуудал нь Тариалангийн тухай хуулиар зохицуулагддаг байна. Харин Газрын тухай хуульд тариалангийн ангилалд шилжсэн тухайн газрыг олгохтой холбоотой харилцааг зохицуулсан байдаг бөгөөд ингэхдээ аж ахуйн зориулалтаар ашиглуулах нөхцөлд газрыг заавал ангилал шилжүүлэхээр, гэр бүлийн хэрэгцээнд олгох нөхцөлд тариалангийн ангилалд шилжүүлэх шаардлагагүй байхаар заажээ. Харин уг зохицуулалтад ангилал шилжүүлэхдээ ямар төрлийн шинжилгээ, судалгаа хийх, юуг үндэслэж ангилал шилжүүлэх асуудал тодорхойгүй байна. Улсын хэмжээнд тариалангийн зориулалтаар 1,166,197.5 га бүхий 36409 нэгж талбарыг эзэмшүүлж ашиглуулсан байна. Үүний дийлэнх нь буюу нь 1,042,972.6 га бүхий 13027 нэгж талбарыг үр тарианы зориулалтаар эзэмшүүлж, ашиглуулжээ. Үүнээс гадна атаршсан газар 218.0 мянган га байна. Практик дээр төрөөс энэ төрлийн зөрчлийг тогтмол хянадаггүй, тодорхой мэдээлэл судалгаа хийгээгүй байна. Үүнээс шалтгаалж зөвшөөрөлгүй газар хагалсан талаарх асуудалд хяналт тавих боломжгүй байгаа нь энэ төрлийн зөрчлийг цаашид нэмэгдүүлэхэд хүрч болзошгүй байна. Иймээс цаашид тариалангийн газрыг бий болгохдоо газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд үндэслэн, хянан баталгааны мэргэжлийн байгууллагын дүгнэлттэйгээр ангилал шилжүүлдэг байх, тариалангийн газарт салхинаас хамгаалах ойн зурвас тариалах зэрэг газар хамгаалах арга хэмжээг хуульд тариалагчийн үүрэг болгож хуульд тусгаж өгөх асуудал чухал байна.

Хадлангийн газрын ашиглалт, хамгаалал: Хадлангийн газрын ашиглалт, хамгааллын асуудал нь Монгол Улсад мал аж ахуйн тогтвортой хөгжил, бэлчээрийн даацын зохистой хэрэглээтэй шууд холбоотой чухал асуудал юм. Сүүлийн жилүүдэд малын тоо хэт өсөж, уур амьсгалын өөрчлөлт, газар ашиглалтын зохицуулалт сул байгаа зэрэг хүчин зүйлсээс шалтгаалан хадлангийн газрын чанар доройтож, хамгаалалт хангалтгүй байна. Үүнийг дараах үндсэн чиглэлээр авч үзэж болно:

Хадлангийн газрын өнөөгийн байдал

Хэмжээ ба байршил:

- Монгол Улсын хэмжээнд 2024 оны байдлаар нийт хадлангийн зориулалтаар 5.2 сая га орчим газар бүртгэгдсэн байдаг.
- Үүнээс ашиглалтад байгаа талбай нь Улсын хэмжээнд 2025 оны байдлаар хадлангийн зориулалтаар 5124 га бүхий 1094 газрыг эзэмшүүлж, ашиглуулсан байна. Эдгээр газрууд нь бүрэн хэмжээгээр ашиглагдахгүй, ихэнх нь ургамлын ургалт муудсан, эсвэл ган, зудын нөлөөгөөр ургамлын гарц багассан байна.

Малын тоо ба хадлангийн хамаарал:

- 2024 оны статистикаар нийт малын тоо 89 сая толгой хүрсэн бөгөөд энэ нь хадлангийн хэрэгцээг эрс нэмэгдүүлж байна.
- Зөвхөн өвөл, хаврын улиралд нэг хонин толгой малд 0.25-0.3 га хадлан хэрэгтэй гэж үзвэл улсын хэмжээнд шаардлагатай хадлангийн талбай 20 сая га орчим байх ёстой.
- Одоогийн хадлангийн газар шаардлагыг хангаж чадахгүй байгаа нь малын тэжээлийн хомсдолд хүргэж байна.

Ашиглалтын асуудал

Ургамлын гарц буурах:

- Зүй бус ашиглалт, улирлын өөрчлөлтөөс шалтгаалан нэг га хадлангийн газрын дундаж ургамлын гарц 0.5–0.8 тн болж буурсан.
- Хадлангийн газар цаг хугацаанд нь хадахгүйгээс үр тариа хөгширч, шим тэжээл багасах хандлага их байна.

Хадлангийн зориулалтыг өөрчлөх:

- Хадлангийн зориулалтаар эзэмшиж байгаа газрын нэг хэсгийг малын хашаа, газар тариалан, эсвэл бусад зориулалтаар ашиглаж байгаа зөрчил гарч байна.
- Зарим тохиолдолд газар эзэмшигчид хадлангийнхаа тодорхой хэсгийг огт ашиглахгүй орхидог, эсвэл бусдад түрээслүүлдэг.

Техник, технологийн дутагдал:

- Малчид болон аж ахуйн нэгжүүдийн дийлэнх нь хуучин техник ашиглаж байгаа тул хадлангийн чанар муу, алдагдал ихтэй байна.
- Хадлан бэлтгэх хугацаа богино учир техник хүрэлцэхгүйгээс их хэмжээний өвс алдагдаж байна.

Хамгаалалтын асуудал

Хуулийн зохицуулалт сул:

- Хадлангийн газрыг хамгаалах тухай хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй, газар хяналт сул байна.
- Газрын тухай хуульд хадлангийн зориулалттай газрыг хамгаалах, ашиглах тухай заалт байгаа ч орон нутагт хэрэгжилт хангалтгүй.

- Хэт ашиглалт ба бэлчээрийн доройтол:
  - Малын тоо огцом өссөн нь хадлангийн талбайд хэт ачаалал өгч, ургамлын төрөл зүйл багасах, хөрсний элэгдэл, доройтол нэмэгдэхэд нөлөөлж байна.
  - Байгаль орчин, уур амьсгалын өөрчлөлтийн яамны 2024 оны мэдээллээр хадлангийн газрын 35-40% нь тодорхой хэмжээнд

доройтсон гэж үздэг.

- Уур амьсгалын өөрчлөлт:
    - Ган, зудын давтамж нэмэгдсэн нь хадлангийн ургамал бүрэн ургах боломжийг хязгаарлаж, хадлангийн гарцыг жил бүр өөрчлөмтгий болгож байна.

Хадлангийн газрын ашиглалт, хамгаалалтын асуудал нь мал аж ахуйн тогтвортой хөгжлийн үндэс бөгөөд өнөөдрийн байдлаар хууль эрх зүйн зохицуулалт, техникийн дэмжлэг сул, уур амьсгалын өөрчлөлтөөс шалтгаалан томоохон сорилтуудтай тулгарч байна. Иймд хадлангийн газрыг зөвхөн өвс бэлтгэлийн эх үүсвэр гэж үзэхээс гадна экологийн хамгаалалт, уур амьсгалын эрсдэлийн удирдлагын нэг хэсэг болгон хөгжүүлэх шаардлагатай.

Үүний тулд Хадлангийн газрын ашиглалт, хамгаалалттай холбоотой тулгамдаж буй асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд олон талт бодлого, арга хэмжээг уялдаа холбоотойгоор хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна. Юуны өмнө хууль эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох нь нэн тэргүүний зорилт бөгөөд хадлангийн газрын зориулалтыг дур мэдэн өөрчлөх явдлыг зогсоох, зөвхөн тодорхой шаардлага хангасан тохиолдолд холбогдох байгууллагын шийдвэрээр зөвшөөрөл олгодог байх хатуу зохицуулалт хэрэгтэй байна. Мөн газрын бүртгэл, хяналтыг сайжруулж, хадлангийн газрыг орон нутгийн болон улсын түвшинд цахим бүртгэлд холбож, ил тод, хяналттай ашиглах нөхцөлийг бүрдүүлэх шаардлагатай.

Үүнтэй зэрэгцэн ургамлын гарцыг нэмэгдүүлэх чиглэлээр байгалийн хадлангийн газарт сэргээн сайжруулах арга хэмжээг өргөн хүрээнд хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Үүнд тэсвэртэй ургамлын тарималжуулалт хийх, хамгаалалтын хашаа барих, усалгааны болон чийг хадгалах систем нэвтрүүлэх зэрэг арга хэмжээнүүдийг багтаана. Ингэснээр ургамлын төрөл зүйл, шим тэжээлийн чанар сайжирч, хадлангийн ургац тогтвортой нэмэгдэх боломжтой. Мөн хадлангийн газрыг хамгаалсан бүс нутгийн тогтолцоог бий болгож, зарим чухал талбайг бүрэн хамгаалалтад авах нь ирээдүйд ургамлын нөөцийг хадгалахад чухал ач холбогдолтой.

Эцэст нь, хадлангийн газрын хамгаалалт нь малын тоог зохистой түвшинд барих бодлоготой уялдах шаардлагатай. Малын тоо огцом өссөнөөр хадлангийн хэрэгцээ тасралтгүй нэмэгдэж байгаа тул бэлчээр, хадлангийн даацыг үндэслэн малын тоог зохицуулах бодлого хэрэгжүүлэх нь зүйтэй. Малын тоог багасгахын зэрэгцээ ашиг шимийг нэмэгдүүлэх, чанартай малыг үржүүлэх замаар тоо бус, ашиг шимд суурилсан аж ахуйд шилжих нь хадлангийн газрын ачааллыг бууруулж, тогтвортой байдлыг хангах үндэс болно.

Ийнхүү хууль эрх зүй, техник технологи, байгаль хамгаалал, уур амьсгалын дасан зохицол болон мал аж ахуйн бодлогыг уялдуулан хэрэгжүүлснээр хадлангийн газрын доройтлыг бууруулж, мал аж ахуйн тогтвортой хөгжлийг хангах боломжтой юм.

Хот суурины газрын ашиглалт хамгаалал: Хот тосгон бусад суурины ангиллын газар дээр хамгийн тулгамдаж буй асуудал нь хот төлөвлөлт, газар зохион байгуулалтын уялдааны асуудал байна. Хот суурины газрын газар ашиглалтыг зохистойгоор, хот байгуулалтын стандарт, шаардлагуудад нийцүүлэхэд хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө, хэсэгчилсэн ерөнхий

төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх асуудал юм. Гэвч хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө зохиогдсон байдал 2025 оны хагас жилийн байдлаар 330 сумаас 146 сум “Хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө”-тэй, үдсэн 97 сумын төв төлөвлөгөө боловсруулж байгаа, 87 сум төлөвлөгөөгүй гэсэн мэдээ ГЗБГЗЗЕГ-аас гаргасан байна. Үүнээс үзэхэд хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө хийгдээгүй сум, суурин газарт хотын байгуулалтын стандарт нормуудыг мөрдүүлэх боломжгүй, зөвхөн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаар баталсан тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд үндэслэж газар ашиглаж байгаа нь хот төлөвлөлт алдагдах, хот суурины газрын замбараагүй ашиглалт бий болж байна. Иймээс хот суурин газар дээр газар ашиглалтыг зөвхөн хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний дагуу цогцоор нэгж талбар бүрээр төлөвлөж, хэрэгжүүлдэг байх хуулийн зохицуулалтыг бий болгох шаардлагатай байна. Мөн хот суурин газрын эдэлбэр газрыг тогтоох, түүний бүсчлэлтэй байх асуудал нь хуульд тусгагдсан хэдий ч бодит амьдрал дээр хэрэгжихгүй байгаа тул эдгээр заалтыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн хуулийн бусад зохицуулалтыг бий болгох нь зүйтэй байна. Иймээс хот суурин, газрын ашиглалт хамгааллыг сайжруулахын тул хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө, газар ашиглалтын бүсчлэлийн асуудлыг газар ашиглалттай уялдуулан хэрэгжилтийг хангах хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

Дэлхийн банкнаас 2015 онд хийсэн судалгаагаар хот суурины газрын ашиглалт, хот байгуулалтын талаар дараах дүгнэлтийг гаргаж байжээ. Үүнд:

1. Хотын газар нь нийтийн болон хувийн хэрэгцээнд зориулсан хамгийн чухал хөрөнгийн нэг бөгөөд хотын удирдлага үүнийг хүлээн зөвшөөрч байгаа хэдий ч газар эзэмшил, ашиглалтын эрх зүйн зохицуулалт үндэсний хууль тогтоомж болон бодлогын зөрчилтэй ойлголтоос болж бүрэн хэрэгжихгүй байна. Хотын хөгжлийн өнөөгийн чиг хандлага нь нягтрал багатай байдлаар тэлэх хандлагатай байгаа нь дэд бүтцийн хомсдол, замын түгжрэл зэрэг асуудлыг улам хурцатгаж, улмаар оршин суугчдын амьдралын чанар болон хотын эдийн засгийн өрсөлдөх чадварыг сулруулж байна. Замын түгжрэл нь зөвхөн автомашины тоо нэмэгдсэнтэй холбоотой бус, хотын гудамжны системийн алдаа болон газар ашиглалтын төлөвлөлтийн сул талтай шууд холбоотой юм.

2. Хот төлөвлөлтийн хууль эрх зүйн орчин нь хоцрогдсон, тогтворгүй байгаа нь хөгжүүлэгчид болон хөрөнгө оруулагчдад тодорхойгүй байдал үүсгэж, удирдлагын үр ашиггүй байдалд хүргэж байна. Газрын хууль тогтоомж байнга өөрчлөгдөж байдаг нь зах зээлийн тогтвортой хөгжлийг алдагдуулж, хот төлөвлөлтөд урт хугацааны бодлого хэрэгжүүлэхэд саад болдог. Үүнээс шалтгаалан Улаанбаатар хотод газарт хувийн хөрөнгө оруулалт хийх боломж хангалтгүй болж, улсын болон нийслэлийн төсөвт орох ёстой чухал орлого алдагдаж байна. Мөн газрын төлбөр, татвар болон газар олголтын систем нь газрын бодит үнэ цэнийг бүрэн тусгадаггүйгээс эдийн засгийн хувьд орлого бага, шударга бус нөхцөл үүсэж байна.

3. Иймд хот газрын зах зээлийн үнэ цэнийг бодитоор тогтоох, татвар болон төлбөрийн бодлогыг шинэчлэх, газар олголт болон менежментийн үйл ажиллагааг илүү үр ашигтай, ил тод болгох чиглэлээр идэвхтэй арга хэмжээ авах шаардлагатай байна. Мөн техникийн болон стратегийн хүчин чадлыг бэхжүүлэх замаар газрын удирдлагын тогтолцоог бүрэн хүчин чадлаар нь ажиллуулах хэрэгтэй. Хэрэв хот эдгээр шинэчлэлийг цаг алдалгүй хийж чадахгүй бол хотын өрсөлдөх чадвар буурч, иргэдийн амьдралын чанар доройтон, улсын болон нийслэлийн газарт суурилсан

орлого алдагдсаар байх эрсдэлтэй юм. Тиймээс Улаанбаатар хот газрын бодлогоо эдийн засгийн бодит үнэлгээ, оролцогч талуудын хамтын ажиллагаанд тулгуурлан шинэчилж, ил тод, шударга тогтолцоог бий болгосноор хотын тогтвортой хөгжлийг хангах нь зүйтэй.

Газрын хэвлийн ашиглалт, хамгаалал: Ашигт малтмал, газрын тосны газраас олгосон нийт 1758 ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлөөс 624 нь газар ашиглах эрхээ газрын кадастрын мэдээллийн санд бүртгүүлээгүй байдалтай байна. Энэ нь нийт ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгогдсон талбайн 26 хувь газар ашиглах эрхээ бүртгүүлээгүй буюу энэ хэмжээний газрын ашиглалтад хяналт тавих боломжгүй байна гэсэн үг юм. Бүртгүүлэхгүй байгаа шалтгааныг авч үзвэл Газрын тухай хуульд хэвлийн ашиглалттай холбоотой нийтлэг ерөнхий зохицуулалтыг тусгаснаас, газар ашиглах, эзэмших эрхийн алинаар бүртгэх, бүртгүүлэхдээ яаж бүртгүүлэх зэрэг асуудал тодорхойгүй байдаг явдал юм. Үүнээс шалтгаалж ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл бүхий талбай газар эзэмшигч, ашиглагчийн газартай давхцаж давхцал, зөрчил үүсэх үндсэн шалтгаан болж байна.

Мөн газар өмчлөх эрхтэй 121.8 га бүхий 1234 нэгж талбар, газар эзэмших, ашиглах эрхтэй 298016 га бүхий 3115 нэгж талбар буюу нийт 298137 га бүхий 4349 нэгж талбар ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөлтэй давхацсан байна. Эдгээр давхцал нь 2 байгууллагын харилцан уялдаагүй байдал, Газрын тухай хууль болон Ашигт малтмалын тухай хуулийн уялдаагүй байдал, эдгээр хуульд давхцал үүсэж болох эсэх, давхцал үүссэн тохиолдолд хэрхэн шийдвэрлэх зэрэг асуудлаар тодорхой зохицуулалт байдаггүй зэргээс шалтгаалсан байна.

3.15.Газрын тухай хуулийн 57 дугаар зүйл: Газрын нэгдмэл санд төрийн хяналт тавих хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ*:*

Үнэлэх хэсэг: 57 дугаар зүйл.Газрын нэгдмэл санд төрийн хяналт тавих	
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	Газрын нэгдмэл санд төрөөс хэрхэн хяналт тавьж байна вэ?

Газрын тухай хуулийн 57 дугаар зүйлд зааснаар:

57.1.Газрын нэгдмэл санг эзэмших, ашиглах, хамгаалах болон газрын тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд Засгийн газар, газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага, аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Засаг дарга хууль тогтоомжид заасан эрх хэмжээнийхээ дагуу хяналт тавина.

57.2.Газрын тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд тавих хяналтыг хууль тогтоомжийн дагуу эрх олгогдсон газар, байгаль орчны болон ургамал, хорио цээр, эрүүл ахуй, геологи, уул уурхайн зэрэг мэргэжлийн байгууллагууд хэрэгжүүлнэ.

57.3.Зохих зөвшөөрөлгүйгээр газар дээр барилга, байгууламж барьсан, эсхүл бусад хэлбэрээр түүнийг дур мэдэн эзэмшсэн бол аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн Засаг дарга уг газрыг чөлөөлөх тухай хугацаатай мэдэгдэл өгнө.

57.4.Мэдэгдэлд заасан хугацаанд газрыг чөлөөлөөгүй бол аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн Засаг дарга уг газрыг албадан чөлөөлөх арга хэмжээ авч, холбогдох зардлыг гэм буруутай этгээдээс гаргуулна.

57.5.Энэ хуулийн 57.4-т зааснаар газрыг чөлөөлөөгүй бол уг барилга, байгууламжийг шаардлагатай гэж үзвэл төрийн өмчлөлд үнэ төлбөргүй шилжүүлнэ.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2022 оны 469 дүгээр тогтоолоор Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрыг татан буугдаж, чиг үүрэг нь салбарын яамдад шилжихтэй холбогдуулан Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газарт салбарын хяналтын газрыг 2023 онд салбарын хяналтыг шилжүүлж, Салбарын хяналтын хэлтсийг байгуулсан байна.

Салбарын хяналтын хэлтсээс хийсэн шалгалтуудаас үзэхэд 2023-2025 оны хагас жилийг хүртэл нийт 1025 зөрчлийг илрүүлснээс 97.6 % буюу 1000 зөрчлийг эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр газар ашигласан зөрчил эзэлж байна.Үүнээс үзэхэд энэхүү тоо нь зөвхөн сүүлийн 3 жилд хийсэн төлөвлөгөөт хяналт шалгалтаар илэрсэн зөрчил бөгөөд хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш авч үзвэл хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхийн хэмжээнд шат шатандаа хяналт тавих явдал сул байгааг харуулж байна.

Мөн 2022-2024 оны газрын нэгдмэл сангийн тайлангаас үзэхэд нийслэл, сум, дүүргийн тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд нийтдээ 1014 нэгж талбарыг чөлөөлөхөөр тусгасан ч биелэлт нь 48.5%-ийн биелэлттэй байна.

Газар чөлөөлөх төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг дараах хүснэгтээр харуулав.

Хүснэгт 19. газар чөлөөлөх төлөвлөгөөний хэрэгжилт

Он	Арга хэмжээний төрөл	Төлөвлөсөн нэгж талбарын тоо	Хэрэгжсэн нэгж талбарын тоо	Хэрэгжилтийн хувь
2022	Газар чөлөөлөх	555	248	44.7
2023		170	92	54.1
2024		289	152	52.6
Нийт		1014	492	48.5

Энэхүү хүснэгтээс үзэхэд жил бүр зөвшөөрөлгүй газар эзэмшиж буй иргэний газрыг чөлөөлөхөөр тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөндөө тусгадаг боловч биелэлт нь 50%-иас хэтэрдэггүй байна.

Шалтгаан нь зохих зөвшөөрөлгүйгээр газар дээр барилга байгууламж барьсан, бусад хэлбэрээр дур мэдэн газар эзэмшсэн иргэн, хуулийн этгээдийн газрыг албадан чөлөөлөхөд маш их хугацаа, шаардаж дан ганц газрын алба газрыг чөлөөлөхөд хүндрэл бэрхшээл тулгардаг байна. Түүнчлэн газар чөлөөлөх ажлыг зохион байгуулах, түүнд зарцуулагдах зардлыг шийдвэрлэх, хохирлыг эргэн төлүүлэх зэрэг асуудлыг хуулиар нарийвчлан зохицуулахгүйгээс зөрчлийг илэрсэн даруйд арилгах хууль эрх зүйн орчин дутмаг байгаагаас үүдэлтэй байна.

Илэрсэн зөрчлийг авч үзвэл ихэнх нь буюу 97 хувь нь зөвшөөрөлгүй газар ашиглахтай холбоотой зөрчлүүд байна. Гэвч энэ зөрчлүүдийг тодорхой хяналт шалгалтын хүрээнд бус тухайн газар эзэмшигч, ашиглагчийн эрх дуусантай холбоотой сунгах үед нь Газрын алба мэддэг байна. Иймээс газар тавих төрийн хяналтыг илүү боловсронгуй болгож, үр ашигтай, зардал багатай, хүртээмжтэй хяналтын механизмыг бүрдүүлэх шаардлагатай байна. Үүний тулд техник технологийн ололтод суурилсан бодит цагийн хяналт, мониторинг, хөндлөнгийн хяналтын арга хэрэгслийг нэвтрүүлэх шаардлагтай байна. Мөн төрийн зүгээс иргэн, хуулийн этгээдтэй байгуулсан газар эзэмших, ашиглах гэрээний нөхцөлийг бүрэн хангуулж, хариуцлага хүлээлгэдэг байх шаардлагатай байна. Газар ашиглах, эзэмших гэрээ нь цахим систем дээр үүсдэг бөгөөд гэрээ дүгнэх, хяналт тавих асуудал нийслэл, орон нутагт хангалтгүй байдалтай байна.

3.16.Газрын тухай хуулийн 58 **дугаар зүйл:** Газрын төлөв байдал чанарын хянан баталгааны өнөөгийн нөхцөл байдлын хэрэгжилтийн үр дагаврын**үнэлгээ***:*

Үнэлэх хэсэг:	
	58 дугаар зүйл.Газрын төлөв байдал, чанарын улсын хянан баталгаа, түүнийг гаргах
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	Газрын төлөв байдал чанарын хянан баталгааны өнөөгийн нөхцөл байдал ямар байна вэ?

Газрын тухай хуулийн 58 дугаар зүйлийн 58.1-т “Газрыг үр ашигтай, зохистой ашиглах, хамгаалах үйл ажиллагаанд төрийн хяналтыг тасралтгүй хэрэгжүүлэх зорилгоор газрын төлөв байдал, чанарын тогтвортой, гол үзүүлэлтүүдийг хууль тогтоомжид заасан хугацаанд давтан тодорхойлж улсын хяналтад авсан анхны үзүүлэлтүүдтэй харьцуулан дүгнэлт гаргахыг газрын төлөв байдал, чанарын улсын хянан баталгаа гэнэ" гэж зааж, тус хуулийн 58.5-д “Газрын нэгдмэл сангийн бүх ангиллын газрыг 5 жилд нэг удаа газрын төлөв байдал, чанарын улсын хянан баталгаанд заавал хамруулах бөгөөд иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын газар эзэмших, ашиглах эрх дуусгавар болоход энэхүү баталгааг гаргана.” гэж 5 жил тутамд хянан баталгааны ажлыг зохион байгуулж төлөв байдлыг тодорхойлохоор, харин түүний санхүүжилтийг хуулийн 58.7-д "Газар эзэмшигч, ашиглагч нь газрынхаа төлөв байдал, чанарын улсын хянан баталгааг өөрийн хөрөнгөөр, анх удаа иргэн аж ахуйн нэгж, байгууллагын эзэмшил, ашиглалтад олгож байгаа болон бусад газрын төлөв байдал, чанарын улсын хянан баталгааг улсын буюу орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлнэ.” гэж өмчлөл, эзэмшил, ашиглалтад олгогдсоноос бусад газарт улсын буюу орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлэхээр тусгасан байдаг хэдий ч тухайн заалтууд практикт хэрэгжихгүй байна.

Газрын төлөв байдал, чанарын хянан баталгааг хийх нь дараах ач холбогдолтой. Үүнд:

- Газрыг зориулалтын дагуу ашиглаж байгаа эсэх, нэгдмэл сангийн ангиллын газруудын төлөв байдлыг тодорхойлох.
- Эвдэрсэн, бохирдсон, доройтолд өртсөн газрыг тогтоож, нөхөн сэргээлт хийх шаардлагатай газруудыг тогтоох, цаашид газар доройтох эрсдэлтэй газруудыг илрүүлэх, хамгаалах арга хэмжээг бүх шатны газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд төлөвлөх суурь мэдээлэл бүрдүүлэх.
- Хянан баталгааны ажлын үр дүнд үндэслэн бүх төрлийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөлтийг оновчтой хийх, газрын үнэлгээ, татварын бодлогыг боловсруулах, нөхөн сэргээлтийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх нөхцөл бүрдүүлэх.
- Газар ашиглалт, төвлөрөлтөөс үүдэлтэй доройтлыг хянах замаар байгаль орчны аюулгүй байдлыг хангах, усны эх үүсвэр, хөрс, биологийн төрөл зүйл, уур амьсгалын өөрчлөлтөд үзүүлэх нөлөөллийг бууруулах экологийн тэнцвэрт байдлыг хадгалах.

Газар зохион байгуулалт, геодези зураг зүйн ерөнхий газраас ирүүлсэн мэдээллээс хянан баталгаа хийгдсэн байдлыг авч үзвэл 2020-2025 оны хооронд нийтдээ 3100 цэгт 796,700,000 төгрөгөөр хянан баталгааг хийсэн байна. Улсын

хэмжээнд 2020-2025 оны хооронд хийгдсэн хянан баталгааны мэдээллийг дараах хүснэгтээр харуулав.

Хүснэгт 20. 2020-2025 оны хооронд хийгдсэн хянан баталгааны мэдээлэл

Он	Газрын ангилал	Цэгийн тоо	Санхүүжилт (төг)	Тайлбар
2020	Бэлчээр – 600, Хот тосгон – 400	1,000 цэг	295,000,000	21 аймагт
2021	Бэлчээр – 500	500 цэг	121,900,000	21 аймагт
2022	Тариалан – 100	100 цэг	10,000,000	2 аймагт хэрэгжсэн (Сэлэнгэ, Төв аймаг)
	Бэлчээр – 50, Хот тосгон – 300	350 цэг	-	Нийслэлийн 6 дүүрэгт (Нийслэлийн ГЗБА-тай хамтран), Хэнтий, Сүхбаатар, Дорногвь аймгийн бэлчээрийн 50 цэгт ГМХэлтэс судалгаа хийсэн.
2023	Бэлчээр – 50, Хот тосгон – 200, Тариалан – 50, Тусгай хэрэгцээ – 50	350 цэг	110,500,000	4 аймаг хэрэгжсэн (Дархан-Уул, Сэлэнгэ, Орхон, Булган аймаг)
2024	Хот тосгон – 300	300 цэг	100,000,000	4 аймагт хэрэгжсэн (Хэнтий, Сүхбаатар, Дорноговь, Төв аймаг)
2025	Хот тосгон – 500	500 цэг	159,300,000	4 аймагт хэрэгжиж буй (Баян-Өлгий, Ховд, Увс, Завхан аймаг)
Нийт дүн		**3100 цэг**	**796,700,000**	

Үүнээс үзэхэд хянан баталгаа хийх ажил хангалттай түвшинд хийгдэхгүй байгаа бөгөөд санхүүжилтийн асуудлаас шалтгаалж байна. Хянан баталгаа хийгдээгүйгээс болж дараах эрсдлүүд үүсэхээр байна.

Байгаль орчин, хүрээлэн буй орчинд нөлөөлөх эрсдэл:

- Элэгдэл, эвдрэл, хөрсний бохирдол, цөлжилт, биологийн төрөл зүйлийн хомсдол явагдаж эсэхийг хянах боломжгүй болно.
- Эвдэрсэн газрыг тодорхойлж, нөхөн сэргээх үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд хугацаа алдана.
- Бэлчээрийн газрын ургамалжилт буурах, амьтан нүүдэллэх, уур амьсгалын өөрчлөлт эрчимжих зэрэг сөрөг үр дагавартай.

Нийгэм, эдийн засгийн эрсдэл:

- Тариалан, бэлчээр, суурьшлын бүсийн газруудын үр ашиг муудаж, хөрсний үржил шим алдагдаж байгаа эсэхэд хянах боломжгүй болно.
- Газар ашиглалтын зөрчил, зориулалтын бусаар ашигласан зөрчлүүд хяналтгүй болно.
- Газрын доройтол, бохирдол, экосистемийн өөрчлөлтийн талаарх иргэд олон нийт мэдлэг мэдээлэлгүй болж оролцоо буурна.
- Газрын тухай хуулийн 58.5-д заасан "5 жил тутам хянан баталгаа хийх" заалт зөрчигдөнө.
- Иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллага нь дуудлага худалдаа болон шинээр өмчлөл, эзэмшил ашиглалтад газрыг авахад анхны хянан баталгааны дүгнэлт байхгүй байгаа нь ямар төлөв байдалтай, үржил шимтэй газрын талаарх мэдээлэлгүй болно.

Иймд газар ашиглалтаас олж буй орлогын тодорхой хувийг хянан баталгаа хийх, мониторингийн цэгийг байгуулах, газрыг нөхөн сэргээх, хамгаалах үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх хууль эрх зүйн асуудлыг нарийвчлан тусгах шаардлагатай байна.

3.17.Газрын тухай хуулийн 60, 60^1, 60^2 , 60^3 дугаар зүйл : Газрын маргааны хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:

Үнэлэх хэсэг:

60 дугаар зүйл.Аймгийн нутаг дэвсгэр дэх газартай холбогдон үүссэн маргааныг хянан шийдвэрлэх

60^1 дүгээр зүйл.Нийслэлийн нутаг дэвсгэр дэх газартай холбогдон үүссэн маргааныг хянан шийдвэрлэх

60^2 дугаар зүйл.Маргаан таслах зөвлөл

60^3 дугаар зүйл.Маргаан таслах зөвлөлд гомдол гаргах, шийдвэрлэх

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	Маргаан хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааны өнөөгийн нөхцөл байдал ямар байна вэ?

Газрын тухай хуулийн 60 дугаар зүйлд газартай холбоотой үүссэн маргааныг дараах байгууллага албан тушаалтан шийдвэрлэхээр заасан. Үүнд:

60.1.1.газар эзэмших, ашиглах талаар иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага болон Засаг даргын хооронд үүссэн маргааныг тухайн Засаг даргын дээд шатны Засаг дарга;

60.1.2.газар эзэмших, ашиглах талаар иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын хооронд үүссэн маргаан, газар ашиглах гэрээний нөхцөл, болзлын талаар газар эзэмшигч ба ашиглагчийн хооронд үүссэн маргааныг зохих шатны Засаг дарга;

60.1.3.газрын төлөв байдал, чанар, түүнийг үр ашигтай, зохистой ашиглах, хамгаалах талаар үүссэн маргааныг хууль тогтоомжийн дагуу зохих мэргэжлийн байгууллагын хяналт хариуцсан албан тушаалтан буюу тухайн шатны Засаг дарга;

60.1.4.бусдын эзэмшил, ашиглалтад байгаа газрыг хязгаарлагдмал эрхтэйгээр ашиглах талаар болон газартай холбогдон үүссэн эд хөрөнгийн маргааныг арбитрын хэлэлцээртэй бол арбитрын журмаар, бусад тохиолдолд шүүх.

60.2.Иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага газартай холбогдон үүссэн маргааны талаар энэ хуулийн 60.1.1, 60.1.2, 60.1.3-т заасан байгууллага, албан тушаалтны гаргасан шийдвэрийг эс зөвшөөрвөл уг маргааныг тэдгээрийн дээд шатны албан тушаалтан, байгууллага, эсхүл шүүхээр шийдвэрлүүлнэ.

60.3.Гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжийн ашиглаж буй газартай холбогдон үүссэн маргааныг талуудын хооронд байгуулсан гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол энэ зүйлд заасан журмын дагуу шийдвэрлэнэ. гэж тус тус заасан байдаг.

Гэвч газар эзэмших, ашиглахтай холбогдсон маргааныг холбогдох албан тушаалтан, Засаг дарга нарын түвшинд шийдвэрлэгдэх явдал тун бага бөгөөд Монгол Улсын хэмжээнд Захиргааны хэргийн шүүхээр хэлэлцэгдэж буй нийт

хэргийн 10-30%-ийг, иргэний хэргийн шүүхийн 0.57 %-ийг тус тус газрын маргаан эзэлж байна. Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сангаас авсан Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн мэдээллээс үзэхэд 2004 оны нийт 145 хэргээс 20 нь буюу 14%-ийг газрын маргаан эзэлж байсан бол 2024 онд 1218 хэргээс 366 нь буюу нийт маргааны 30%-ийг газрын маргаан эзэлж байгаа гэсэн тоон үзүүлэлт байна.

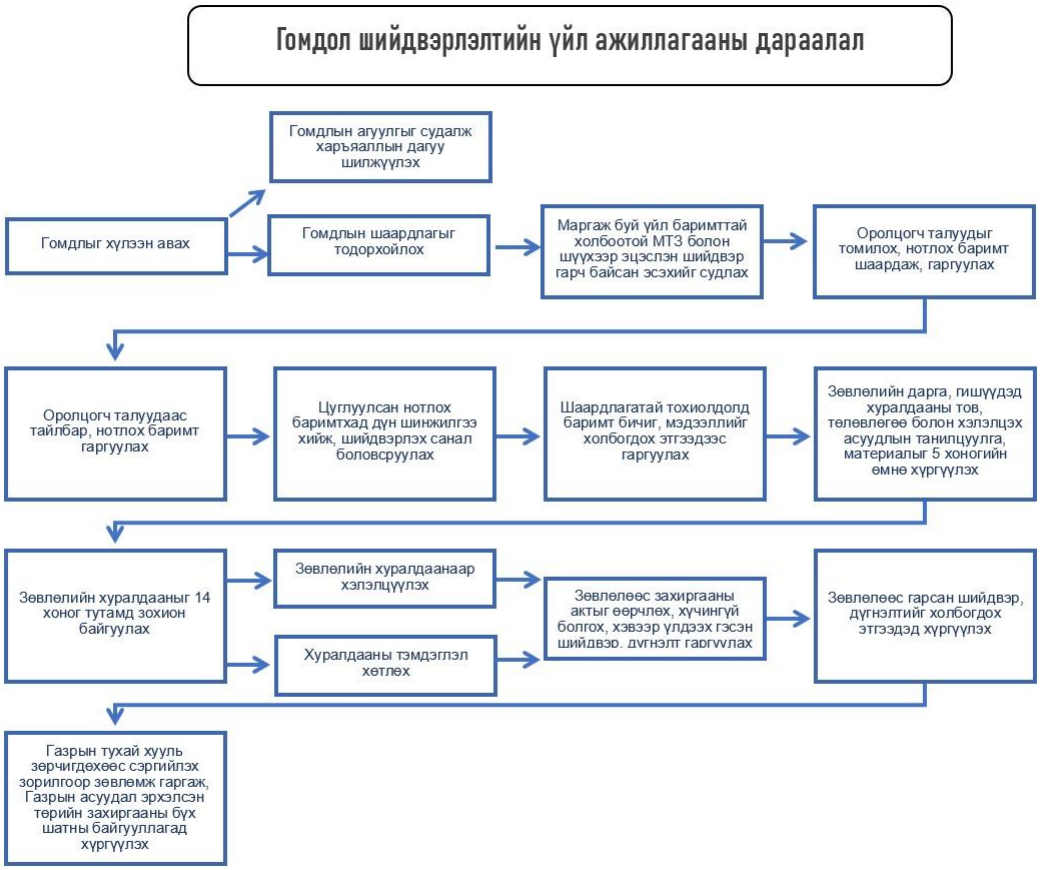
Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сангаас авсан шүүхийн маргааны тоог дараах хүснэгтээр харуулав.

Хүснэгт 21. Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сангаас авсан шүүхийн маргааны тоо

Д/д	Он	Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх			Иргэний хэргийн анхан шатны шүүхэд гаргасан маргаан		
		Нийт	Газартай холбоотой маргаан	Хувь	Нийт	Газартай холбоотой маргаан	Хувь
1	2004	145	20	13.79	25297	41	0.16
2	2005	386	73	18.91	25299	33	0.13
3	2006	862	89	10.32	25299	4	0.02
4	2007	590	129	21.86	25300	9	0.04
5	2008	826	163	19.73	25304	93	0.37
6	2009	1074	228	21.23	25300	231	0.91
7	2010	1031	214	20.76	25301	207	0.82
8	2011	891	228	25.59	25301	142	0.56
9	2012	961	210	21.85	25302	131	0.52
10	2013	1097	280	25.52	25303	93	0.37
11	2014	1187	386	32.52	25304	101	0.40
12	2015	1439	338	23.49	25295	198	0.78
13	2016	1780	419	23.54	15713	149	0.95
14	2017	1908	372	19.50	22000	118	0.54
15	2018	1638	416	25.40	9976	136	1.36
16	2019	1747	329	18.83	9138	169	1.85
17	2020	1524	347	22.77	9765	145	1.48
18	2021	1764	411	23.30	8419	111	1.32
19	2022	2173	480	22.09	6795	113	1.66
20	2023	1193	322	26.99	5674	145	2.56
21	2024	1218	366	30.05	32976	51	0.15
Нийт		25434	5820	22.88	424061	2420	0.57

Газрын зөрчил маргааныг шийдвэрлэх үйл ажиллагаа цаг хугацаа шаардагддаг, маргааныг шүүхээр шийдвэрлэхийг хүлээх хугацаанд үл хөдлөх хөрөнгө баригдаж дуусдаг асуудал түгээмэл гардаг. Газрын маргаан, газар чөлөөлөх асуудлыг шүүхийн шатнаас өмнө хурдан шуурхай шийдвэрлэх механизмыг бүрдүүлэх үүднээс Нийслэл Улаанбаатар хотын замын хөдөлгөөний түгжрэлийг бууруулах, гэр хорооллыг орон сууцжуулах тухай хууль болон түүнийг дагаж Газрын тухай хуульд 2023 онд орсон нэмэлт өөрчлөлтөөр нийслэлийн нутаг дэвсгэр дэх газартай холбогдон үүссэн маргааныг хянан шийдвэрлэх хуулийн зохицуулалт тусгагдсан. Тус хуульд орсон өөрчлөлтийн дагуу Засгийн газрын 2024 оны 90 дүгээр тогтоолоор Нийслэлийн газрын эрхийн маргаан таслах зөвлөлийн ажиллах журам, бүрэлдэхүүнийг тус тус баталсан байна.

Маргаан таслах зөвлөлийн гомдол шийдвэрлэлийн үйл ажиллагааны дараалыг дараах зургаар харуулав.



Зураг 2. Маргаан таслах зөвлөлийн гомдол шийдвэрлэлийн үйл ажиллагаа

Маргаан таслах зөвлөл байгуулагдсанаас хойш тус зөвлөлд нийт 117 гомдол маргаан ирснээс нийт гомдлыг 59% буюу 69 гомдлыг шийдвэрлэж ажилласан байна. Маргаан таслах зөвлөлд ирсэн гомдол, шийдвэрлэлтийн дэлгэрэнгүй мэдээллийг дараах хүснэгтээр харуулав.

Хүснэгт 22. Маргаан таслах зөвлөлд ирсэн гомдол, шийдвэрлэлтийн мэдээлэл.

Д/д	Дүүрэг	Нийт	Шийдвэрлэсэн гомдол	Судалж буй гомдол
1	Баянгол	14	8	6
2	Баянзүрх	35	24	11
3	Сонгинохайрхан	25	15	10
4	Чингэлтэй	5	2	3
5	Хан-Уул	19	10	9
6	Сүхбаатар	9	3	6
7	Налайх	10	7	3
Нийт		117	69	48

Үүнээс үзэхэд анхан шатанд маргаан таслах зөвлөлийг бий болгосноор шүүхэд очих маргааныг 42.2%-иар бууруулсан үзүүлэлт гарч байна.

Иймд маргаан таслах зөвлөлийг 21 аймгийн хэмжээнд бий болгож, маргааныг анхан шатанд нь шийдвэрлэж, аймаг, нийслэлийн Засаг даргын дэргэд хүн, хуулийн этгээдээс газар өмчлүүлэх, газрын хязгаарлагдмал эрх, дундын мэдлийн газрын

эрх, газрыг гэрээгээр ашиглуулах, газар чөлөөлөхтэй холбоотой гаргасан гомдлыг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэг бүхий орон тооны бус газрын маргаан таслах зөвлөлтэй байх хэрэгцээтэй байна.

3.18.Газрын тухай хуулийн 61-64 дүгээр зүйл: Хууль зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлага, зөрчлийг арилгах хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ*:*

Үнэлэх хэсэг:

61 дүгээр зүйл. Хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгох, үйлдлийг таслан зогсоох
62 дугаар зүйл. Хохирлыг нөхөн төлүүлэх
63 дугаар зүйл. Хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага
64 дүгээр зүйл. Хууль хүчин төгөлдөр болох

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	Хууль зөрчигчдөд хариуцлага, тооцож, зөрчлийг арилгаж чадаж байгаа эсэх?

Монгол Улсын Засгийн газрын 2022 оны 469 дүгээр тогтоолоор Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газрыг татан буугдаж, чиг үүрэг нь салбарын яамдад шилжихтэй холбогдуулан Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газарт салбарын хяналтын газрыг 2023 онд салбарын хяналтыг шилжүүлж, Салбарын хяналтын хэлтсийг байгуулсан байна.

Салбарын хяналтын хэлтсээс хийсэн шалгалтуудаас үзэхэд 2023-2025 о ны хагас жилийг хүртэл нийт 1025 зөрчлийг илрүүлснээс 97.6 % буюу 1000 зөрлийг эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр газар ашигласан зөрчил эзэлж байна.

Эдгээр зөрчлүүдэд улсын байцаагч нийтдээ 2.125.765.348 мянган төгрөгийн торгуулийг ногдуулснаас 48.6% буюу 970 зөрчлийг арилгаж, 1,498,906.183 мянган төгрөгийг барагдуулсан байна.

Сүүлийн 3 жилийн байдлаарх газрын зөрчил, маргааныг төрлөөр нь дараах хүснэгтэд дэлгэрэнгүй харуулав.

Хүснэгт 23. Газрын зөрчил, маргааныг харуулбал:

Д/д	Зөрчлийн төрөл	2023 он		2024		2025 оны хагас жил		Нийт
		ногдуулсан	арилсан	ногдуулсан	арилсан	ногдуулсан	арилсан	
1	Газрын хэмжээ, байршлыг дур мэдэн өөрчилсөн	8	8	12	12	1	1	21
2	Эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр газар ашигласан	299	278	384	364	317	303	1000
3	Газар, эзэмшигч ашиглагч газрыг үр ашигтай зохистой ашиглах хамгаалах шаардлагыг биелүүлээгүй	0	0	1	1	0	0	1
4	Бусдын эзэмшил, ашиглалтад байгаа газарт нэвтрэх, дайран өнгөрөхийг хориглосон дохио тэмдэг тавих,	0	0	1	1	0	0	1

	хашаа барих зэргээр тусгайлан хамгаалсан газарт зөвшөөрөлгүйгээр нэвтэрсэн							
5	Бусдын эзэмшил, ашиглалтад байгаа газарт нэвтрэх, дайран өнгөрөхийг хориглосон дохио тэмдэг тавих, хашаа барих зэргээр тусгайлан хамгаалсан газарт зөвшөөрөлгүйгээр нэвтэрсэн	0	0	1	1	0	0	1
6	Төрийн албан тушаалтны шийдвэрийг үл биелүүлэх, үйл ажиллагаанд нь саад учруулах, тавьсан хууль ёсны шаардлагыг биелүүлээгүй, эсхүл биелүүлэхгүй байхыг бусдад уриалсан	1	1	0	0	0	0	1
Нийт		**308**	**287**	**399**	**379**	**318**	**304**	**1025**

Мөн Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2023 оны 12 дугаар сарын 07-ны өдрийн Засгийн газарт өгсөн чиглэлийн хүрээнд Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газраас “Монгол улсын нэгдмэл сан, газар ашиглалт бүртгэл, түүний хяналтын үйл ажиллагааг шалгаж, холбогдох арга хэмжээг хуулийн хүрээнд авч хэрэгжүүлэх ажил”-ын дагуу 2003-2023 он хүртэл иргэн, хуулийн этгээдэд газар өмчлүүлсэн, эзэмшүүлсэн, ашиглуулсан асуудлыг шалгах зорилгоор 21 аймгийн нийгэм, эдийн засгийн үзүүлэлтээр өсөлттэй 40 сумыг сонгож, мөн нийслэл, дүүргүүдийн газрын албанд хяналт, шалгалтыг гүйцэтгэсэн байна. Энэхүү шалгалтаар 40 сум, нийслэл, дүүргийн хэмжээнд 934897.9 га газрыг газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд тусгаагүй олгосон, газрыг дуудлага худалдаа болон төсөл сонгон шалгаруулалт явуулахгүйгээр 88196 нэгж талбар бүхий 2545837.3 га газрыг олгосон зөрчил ихэнх хувийг эзэлсэн байна.

Иймд Хориглосон, хязгаарласан заалтыг зөрчсөн тохиолдолд авах арга хэмжээний тухай зүйл, заалт нэмж, газрын чанарыг доройтуулах, хохирол учруулах, нөхөн сэргээхгүй байгаа зэрэг зөрчилд хяналт шалгалт хийх эрхтэй этгээд, түүний бүрэн эрхийг тодорхой болгож, улмаар хөндлөнгийн мониторинг хийх боломжийг тусган, хяналт шалгалт болон мониторингийн үр дүнд хэрэглэх албадлага, хариуцлагыг тодорхойлон, үр дүнтэй байхаар зохицуулах талаарх зүйл, заалтыг илүү нарийвчлан тусгаж, шаардлагатай тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх талаар зохицуулалт нэмнэ.

Мөн Газрын нэгдмэл сангийн тайлангаас газрын зөрчил, маргаан, түүний шийдвэрлэлтийн байдлыг сүүлийн 5 жилээр харьцуулан үзэхэд газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах, хилийн цэстэй холбоотой нийт 21002 зөрчил, маргаанаас 53.5%-ийг эзэмших, 12%-ийг өмчлөх, 21.7%-ийг хилийн цэсийн маргаан, 12.9%-ийг ашиглахтай холбоотой зөрчил маргаан эзэлж байна.

Сүүлийн 5 жилийн байдлаар маргаан шийдвэрлэлтийн байдлыг дэлгэрэнгүй байдлаар дараах хүснэгтээр харуулав.

Хүснэгт 24. Маргааны тоо, шийдвэрлэсэн байдал

Д/д	Он	Нийт маргаан	Маргааны тоо				Шийдвэрлэгдсэн				Шийдвэрлэгдээгүй			
			Эзэмших	өмчлөх	хилийн цэс	ашиглах	Эзэмших	өмчлөх	хилийн цэс	ашиглах	Эзэмших	өмчлөх	хилийн цэс	ашиглах
1	2020	2945	1280	433	1128	104	776	377	269	93	504	56	859	11
2	2021	2405	1006	643	669	87	742	516	216	25	264	127	453	62
3	2022	8420	6277	624	1191	328	5788	562	674	307	489	62	517	21
4	2023	3572	1676	638	1005	253	1054	545	370	248	622	93	635	5
5	2024	3660	993	177	554	1936	859	146	188	1736	134	31	366	200
Нийт		21002	11232	2515	4547	2708	9219	2146	1717	2409	2013	369	2830	299

Дээрх хүснэгтээс үзэхэд нийт маргааны 73.8% буюу 15491 зөрчил, маргаан шийдвэрлэгдсэн байна. Үүнээс үзэхэд газрын зөрчил маргаан жилээс жилд өссөн үзүүлэлттэй байна.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хил, заагтай холбоотой асуудлыг Монгол Улсын Үндсэн хууль, Газрын тухай хууль, Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, Геодези, зураг зүйн тухай хууль, Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль зэрэг хуулиар зохицуулагддаг. Эдгээр хуулиудад засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хилийн цэс, заагийг тогтоох, тодотгох, өөрчлөх асуудлыг тусгасан байдаг боловч хилийн цэс, заагтай холбоотой маргаан, түүнтэй холбоотой иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллагын өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх зөрчигдсөнийг шийдвэрлэх талаар огт тусгагдаагүй байна. Гагцхүү Засгийн газрын 2025 оны 121 дүгээр тогтоолоор шинэчлэн батлагдсан “Газар эзэмших, ашиглах эрхийн гэрчилгээ олгох журам”-ын 18 дугаар зүйлд “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хилийн цэс өөрчлөгдсөнтэй холбогдуулан газар эзэмших, ашиглах эрх олгох” туссан байдаг нь хилийн цэс, шугамын талаар үүссэн маргааны улмаас иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллагын өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх зөрчигдсөн асуудлыг шийдвэрлэх ганц эрх зүйн үндэслэл болж байна.

Сүүлийн жилүүдэд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хилийн цэсийн маргаан ихсэж Улсын хэмжээнд 2024 оны байдлаар 20 аймаг, 144 сум, 7 дүүргийн хэмжээнд буюу 43.6 хувьд давхардсан тоогоор 431 хэсэгт их, бага хэмжээний хилийн цэсийн маргаан үүссэн бөгөөд маргаантай бүс нутагт нийт 22643 иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллагын өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх хөндөгдсөн байна.

Монгол Улс нутаг дэвсгэрийн засаг, захиргааны хуваарилалтыг XX зууны эхэн үеэс аймаг , сум, баг болгон засаг захиргааны нэгжийн тогтолцоог бий болгосон байдаг. 1959 оны Аж ахуй хоорондын газар зохион байгуулалтын ажлаар Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хилийн цэсийг улсын хэмжээнд анх удаа боловсруулж тухайн үеийн “Хөдөлмөрчдийн хурал”-ын шийдвэрээр, 1977 онд дахин тодотгож Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн хурлаар баталгаажуулсан байдаг. Үүнээс хойш улсын хэмжээнд зарим аймаг, сумдыг татан буулгах, нэмж байгуулах, нэгтгэх зэрэг өөрчлөлтүүдийг тухай бүр зарлиг, тогтоол гаргаж баталгаажуулсан байдаг. Аймаг, сум, баг, хорооны нутаг дэвсгэрийг хил, заагийг тогтоол, зарлигаар эргэлтийн цэг тус бүрээр, байгалийн болон хүний гараар бүтээгдсэн объектоор зааглан тогтоосон байдаг ч дараах хэд хэдэн шалтгаанаас үүдэн хилийн цэсийн

маргаан үүсэж байна. Үүнд:

1. Аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн хилийн цэсийг шинэчлэх, өөрчлөх тогтоол шийдвэр гаргахдаа хил залгаа засаг захиргааны нэгжийн хилийн цэсийг харилцан шинэчлээгүй, хуучин тогтоолыг нь хүчингүй болгоогүйн улмаас (Төв аймгийн зарим сумд, нийслэлийн зарим дүүргүүд);
2. Хилийн цэсийг баталсан, өөрчилсөн, шинэчилсэн зарлиг, тогтоол гарах бүрд орон нутгийн удирдлага, малчид, ард иргэдэд сурталчлах, таниулах, мөрдүүлэх үйл ажиллагааг хийж байгаагүйн улмаас (малчид, ард иргэд өөрсдийн нутаглаж байсан газар нутгаар баримжаалах)
3. Хилийн цэсийн баталсан зарлиг, тогтоолд тэмдэглэсэн газар усны нэрийг орон нутгийн малчид, ард иргэд буруу нэрлэж заншсан;
4. Хүний гараар бүтээсэн тоот шон, далан, зам зэрэг тодорхой обьёктууд устаж үгүй болсон;
5. Хилийн цэсийн эргэлтийн цэгийг тэмдэгжүүлсэн тэмдэглэгээ устах;
6. Газрын удирдлагын нэгдсэн цахим систем бий болж хилийн цэс, заагийн цэг, шугамыг бүртгэгдэж оруулснаар ойлголтыг зөрүүгээс;
7. Хилийн цэсийг тогтоосон суурь зургийн нарийвчлалаас үүдсэн маргаанууд ихэнхийг эзэлж байна.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хилийн цэс, заагийг тогтоох, тодотгох, өөрчлөх асуудлыг хуульд тусгасан байдаг бөгөөд хилийн цэс, заагтай холбоотой маргаан, түүнтэй холбоотой иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллагын өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх зөрчигдсөнийг шийдвэрлэх талаар огт тусгагдаагүй байдаг. Харин Засгийн газрын 2025 оны 121 дүгээр тогтоолын хоёрдугаар хавсралтаар шинэчлэн батлагдсан “Газар эзэмших, ашиглах эрхийн гэрчилгээ олгох журам”-ын 18 дугаар зүйлд “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хилийн цэс өөрчлөгдсөнтэй холбогдуулан газар эзэмших, ашиглах эрх олгох” туссан байдаг нь хилийн цэс, шугамын талаар үүссэн маргааны улмаас иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллагын өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх зөрчигдсөн асуудлыг шийдвэрлэх ганц эрх зүйн үндэслэл болж байна.Иймд хилийн цэс, шугамын зөрчил, маргааны улмаас иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллагын өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх зөрчигдсөн асуудлыг шийдвэрлэх, дахин маргаан үүсэх нөхцөл үүсгэхгүй байх хууль зүйн орчин тодорхой болгох шаардлага үүсэж байна.

ДӨРӨВ.ОЛОН УЛСЫН ГАЗРЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

Газар бол эдийн засгийн өсөлт, нийгмийн хөгжил, ядуурлыг бууруулах чухал хүчин зүйл юм. Газар эзэмших, ашиглах, шилжүүлэх гэсэн нэр томьёо нь эдийн

засгийн өсөлт, баялгийн хуваарилалт, ядуурлыг бууруулахад чухал нөлөө үзүүлдэг. Зах зээлийн шилжилтийн эдийн засагтай улс орнуудад газрын эрх зүйн шинэчлэл нь үндэсний хэмжээний шинэчлэлийн хэлэлцэх асуудлын хамгийн дээд, чухал хэсэг юм. Хөгжиж буй орнуудын ихэнх нь кондоминиумын хууль эсвэл моргейжийн зээлийн тухай хууль зэрэг гол чиглэлээр газрынхаа хуулийг шинэчлэх чиглэлээр ажиллахыг эрмэлзэж байна[1].

Газрын харилцааг илүү үр ашигтай, хүртээмжтэй, эерэг нөлөөлөлтэй болгох үүднээс **газрын эрх зүйн шинэчлэл**, газрын тэгш эрхийг хангах, сайн газрын зах зээлийг хөгжүүлэн төлөвшүүлэх, олон нийтэд суурилсан өмчлөл, ашиглалтын тогтолцоог бий болгох, газрын мэдээллийн удирдлагыг хэрэгжүүлэн улс орны нийгэм, эдийн засгийн өсөн нэмэгдэж буй эрэлт хэрэгцээг тогтвортой хангах явдал нэн чухал болжээ.[2]

Шилжилтийн үе шатанд байгаа олон орон газар өмчлөх хувь хүний эрхийг илүү хүчтэй хүлээн зөвшөөрөх, газрын зах зээлийг сайн ажиллуулахад шаардлагатай үндсэн хууль эрх зүйн болон засаг захиргааны тогтолцоог бий болгоход чиглэж байна[3].

Монгол Улс нь эрх зүйн соёл ба түүхийн хувьд Германы эрх зүйд хамаарах бөгөөд 1992 оноос өмнөх БНМАУ-ын эрх зүйн суурь нь социалист буюу зөвлөлтийн эрх зүйн баримжаатай томьёологдсон бол тухайн үеийн ЗХУ-ын эрх зүй нь өөрөө Германы эрх зүйгээс эх, үндэстэй тул өнөөдрийн Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс (**ХБНГУ**-)ын газрын эрх зүйг мөн дээрх үндэслэлээс улбаалж хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд багтаж байсан посткомунист улс орнуудаас өнөөдрийн **Гүрж, Эстони** зэрэг улсуудыг сонгосон бол эцэст нь иргэн төвт нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг бий болгоод буй Скандинавын хойгийн бүс нутгийн улс орнуудаас төлөөлүүлж Шведийн Вант Улс **(Швед улс)**-ыг тус тус сонгон судалсан болно.

4.1.ХОЛБООНЫ БҮГД НАЙРАМДАХ ГЕРМАН УЛС (ХБНГУ)

Германы газрын эрх зүй[4]

Германы газрын эрх зүйн харилцаа нь Германы Иргэний хууль (Bürgerliches Gesetzbuch-BGB), Кондоминиумын хууль буюу Орон сууц өмчлөх, байнгын оршин суух эрхийн тухай хууль (Wohnungseigentumsgesetz - WEG), Түрээсийн тухай хууль (Erbbaurechtsordnung), Газрын бүртгэлийн журам (Grundbuchordnung - GBO) -аар зохицуулагддаг.

Германы үл хөдлөх хөрөнгийн тухай хууль нь Англи, Америкийн үл хөдлөх хөрөнгийн тухай хуулиас ялгаатай байдаг боловч мөн Франц, Итали, Испанийн хуулиас ялгаатай. Англи, Ирландад бүх газар нутаг нь эзэн хааны өмч гэж тодорхойлдог бөгөөд хуульчид нь газар өмчлөх эрхээ *газрын эрх ашгийн* хувьд гэж үздэг Германы хуульчид газар өмчлөл (өмчлөл) ба *хязгаарлагдмал эрхэд* хамаарна гэж үздэг. Газар дээрх өмч нь хязгааргүй үргэлжлэх хугацаатай энгийн (үнэмлэхүй) хураамжтай ойртдог. Энэ нь өөрөө өмчлөгчийн эзэмшил болж болно.

---

[1] http://documents.worldbank.org/curated/en/786221468175470235/pdf/374480Land0law01PUBLIC1.pdf
[2] http://www.fao.org/legal/development-law/land/en/
[3] http://www.fao.org/legal/development-law/land/en/
[4] Dr. Götz-Sebastian Hök, http://www.dr-hoek.de/EN/beitrag.asp?t=German-Land-Law

Хязгаарлагдмал өмчлөлийн эрх гэдэг тусгай эрхээр үүссэн зөвхөн тодорхой эрх бүхий өмчлөгчид олгогдсоныг хэлнэ. Эдгээр хөрөнгийн эрх нь хэзээ ч өмч болж чаддаггүй.

Германы газрын тухай хууль нь Иргэний хууль (Bürgerliches Gesetzbuch-BGB), Кондоминиумын хууль (Wohnungseigentumsgesetz), Түрээсийн тухай хууль Газар дээрх өмч болон бусад ашиг сонирхлыг зөвхөн хуульд тусгайлан зааглагдсан тохиолдолд л оршин тогтнож болно. Эдгээр сонирхлууд нь дараах зүйлийг агуулдаг. Үүнд:

- Өмчлөлийн эд хөрөнгө
- Түрээсийн эд хөрөнгө
- Хуулийн хариуцлага
- Сервитут
- Узуфрукт
- Кондоминиум

Газрыг янз бүрийн шалтгаанаар хоёр өөр эрх бүхий байгууллагууд бүртгэдэг.

1.Кадастрын бүртгэл:Газар зохион байгуулалт, үл хөдлөх хөрөнгийн кадастрын хууль нь өмчлөлийн хил хязгаарын бүртгэлийг зохицуулдаг. Кадастрын алба нь хотын захиргаа эсвэл орон нутгийн дүүргийн захиргаанд харьяалагдана. Кадастрын албаны ажил бол одоо байгаа бүх талбайг харуулсан төлөвлөгөө гаргах явдал юм. Гэхдээ өмчлөгч болон хариуцлагатай холбоотой тусгай мэдээлэл байдаггүй. Хил хязгаарыг гол төлөв координатуудаар нарийвчлан тодорхойлж, кадастрын зураг дээр харуулдаг.

2.Газрын бүртгэл (Grundbuchordnung)[5]: Германы парламент нь бүртгэх журам, өргөдөл гаргах өргөдлийн тухай заалтыг дараах байдлаар гаргасан. Газар дээрх үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэлийг Газрын бүртгэлийн журмаар зохицуулдаг бөгөөд газрын бүртгэлийг орон нутгийн тойргийн шүүх хариуцан гүйцэтгэдэг. Газрын бүртгэл нь газарт үүссэн хууль ёсны ашиг сонирхлыг бүртгэх үйл ажиллагааг эрхэлдэг. Газрын бүртгэл нь газрын бүртгэлийн шүүгч ба тусгай бичиг хэргийн ажилтнуудаас бүрддэг.

3.Мэдээлэл авах: Системд бүртгэлтэй л бол хэн байсан ч мэдээллийн сангаас ямар нэгэн газрыг бүртгэлтэй эсэхийг мэдэх, шалгах бүрэн боломжтой бөгөөд баталгаажуулалт хийгдсэн мэдүүлэг гаргагч л бүртгэгдсэн үл хөдлөх хөрөнгийн аливаа бүртгэл, мэдээллийн хуулбарыг сангаас гарган авах боломжтой. Үгүй бол зөвхөн улсын нотариатын болон эрх бүхий төрийн байгууллагын эрхээр Газрын бүртгэлд нэвтрэх боломжтой. Гэхдээ эд хөрөнгийг худалдаж авсан төлбөрийн үнийн дүнг газрын бүртгэлд бүртгэдэггүй ба олон нийтэд мэдээлэх боломжгүй. Харин олон нийтэд нээлттэй байлгах боломжтой газрын үнийн талаарх ерөнхий мэдээллийг Шинжээчдийн хороонд хандсанаар авах боломжтой байдаг.

4.2.БҮГД НАЙРАМДАХ ЭСТОНИ УЛС (БНЭУ)

Эстони улсын газрын шинэчлэл[6]

[5] https://www.gesetze-im-internet.de/gbvfg/BJNR706370935.html#BJNR706370935BJNG000102307
[6] https://www.maaamet.ee/en/objectives-activities/land-reform

Эстони улс 1991 онд тусгаар тогтнолоо зарлагдмагцаа “Газрын шинэчлэлийн тухай хууль”-аа мөн оныхоо 11-р сарын 1-ний өдөр баталснаар Газрын шинэчлэлээ эхлүүлсэн туршлагатай улс орон юм. Энэхүү үйл ажиллагаа нь одоо ч үргэлжилсээр 2019 оны байдлаар *Эстони улсын нийт нутаг дэвсгэрийн 98%-д газрын шинэчлэл хийгдээд байна.*

Газрын шинэчлэлийн гол зорилго нь 1940 онд Зөвлөлт засгаас бүх газрыг улсын өмч болгож, хувийн газар өмчлөлийг хориглосноос үүдэлтэй шударга бус явдлыг арилгах, улмаар төрийн өмчлөлд суурилсан газрыг харилцааг хувийн өмчлөлд суурилсан газрын харилцаанд шилжүүлэхэд оршино. Өмнөх өмчлөгчийн эрх, хууль тогтоомжоор хамгаалагдсан одоогийн газар ашиглагчдын ашиг сонирхолд үндэслэн газар нутгийг илүү үр ашигтай ашиглах урьдчилсан нөхцөлийг бүрдүүлэх. Газрын шинэчлэлийн үндсэн агуулга нь:

- хууль бусаар хураан авсан газрыг хуучин өмчлөгчид болон хууль ёсны өв залгамжлагчид нь буцааж өгөх буюу энэ тохиолдолд нөхөн олговор олгох;
- газрыг иргэн, хуулийн этгээдийн өмчлөлд үнэ төлбөргүй шилжүүлэх;
- төрийн өмчлөлд хадгалагдах газрыг тодорхойлсон;
- барилга байгууламж эзэмшигчдийн ашиг сонирхолд давуу эрх бий болох, эсхүл хуульд заасан тохиолдолд арилжааны түрээс, ашиглалтын эрхэд газар эзэмших эрх бий.

Орон нутгийн засаг захиргаа, Газрын зөвлөл нь газрын шинэчлэлийн ажлыг хариуцаж ажилладаг. Газрын зөвлөл нь газрын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх үйл явцыг хянаж, зохицуулж, удирддаг засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг болно. Газрын шинэчлэлийн албаны даалгавар бол газрын шинэчлэлтэй холбоотой үүргийг биелүүлж, улсын газрын нөөц бүрдүүлэхэд оршино.

Газрын зөвлөл чиг үүрэг:

- газрын шинэчлэлийн талаарх хууль тогтоомжийн үйл явцад оролцдог;
- газрын шинэчлэл явуулдаг байгууллагуудад зөвлөгөө өгөх, сургах, хяналт тавих;
- газрыг улсын нөөцөд хамруулах болон төрийн өмчид хадгалах тохиромжтой газрыг тогтоох;
- газрыг хотын өмчлөлд шилжүүлэх үйл ажиллагааг гүйцэтгэх;
- газрыг буцаан олгохтой холбогдон гарах санхүүжилтийг зохион байгуулна;
- газрын шинэчлэлийн талаарх хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн талаар тайлбар өгөх;
- газрын шинэчлэлийн талаарх маргааныг шийдвэрлэхэд оролцдог.

Эстони улсад улсад одоо мөрдөгдөж буй газрын хууль тогтоомжууд[7]:

-Газрын шинэчлэлийн тухай хууль, 1991
-Эд хөрөнгийн тухай хууль, 1993
-Газрын татварын тухай хууль, 1993
-Газрын бүртгэлийн тухай хууль, 1993
-Газрын кадастрын тухай хууль, 1994
-Газрын үнэлгээний тухай хууль, 1994
-Газар нэгтгэх тухай хууль, 1995

[7] https://www.riigiteataja.ee/en/search

-Газрын харилцааны шинэчлэлд узуфруктод хамрагдах газрыг хураан авах тухай хууль, 2009

-Газар сайжруулах тухай хууль, 2018

Дээрх хууль тогтоомжуудын хүрээнд Эстони улсын газрын эрх зүйн харилцаа зохицуулагдаж байна.

4.3.ГҮРЖ УЛС

Газар ашиглалт, газрын удирдлага

Гүрж улсын нутаг дэвсгэрийн дийлэнх хэсгийг уулархаг учраас эдийн засгийн үйл ажиллагаа явуулах, газар тариалан эрхлэх боломжтой газар хязгаарлагдмал. Нийт газар нутгийн 35 хувьд газар тариалан эрхлэх боломжтой. Зах зээлийн нийгэмд шилжсэний дараа хийсэн томоохон реформ газрын удирдлага, ашиглалт байсан бөгөөд төрийн өмчит газар тариалангийн болон тариалангийн бус газрыг хувьчлах ажлаар эхэлжээ. 1980-аад оны сүүлээр 1000 гаруй томоохон төрийн өмчит компани 1.2 сая га газар тариалангийн газрыг эзэмшдэг байсан бол 1990-1999 оны хооронд 0.8 сая га газрыг хувьд шилжүүлжээ. Үүнээс гадна хөдөөгийн иргэдэд 1.25 га газрыг газар тариалангийн зориулалтаар, 5 га газрыг мал аж ахуйн зориулалтаар үнэгүй хувьчилсан байдаг. Хэдийгээр энэ нь хөдөөгийн өмч, хөрөнгөгүй иргэдэд эдийн засгийн харилцаанд оролцох боломж бий болгосон боловч нийт ашиглаж болох газрын 80 хувь нь хувьд хүн шилжсэнээр том, дунд хэмжээний газар тариалан, мал аж ахуй эрхлэх боломжийг хязгаарласан байна. Газрыг ийнхүү хэт багаар өмчлүүлэхээс зайлсхийж 2000 оноос хойш зөвхөн дуудлага худалдаагаар газар өмчлүүлдэг болсон бөгөөд хамгийн бага талбай нь 3 га байх шаардлага тавьжээ.

1997 онд батлагдсан Иргэний хуулиар байшин, орон сууцны орчмын газар нь хувийн өмчийнх байна гэж зааснаар нийтийн эзэмшлийн газар ховордож, орон зайн төлөвлөлт, дэд бүтцийн төсөл арга хэмжээ хийхэд томоохон хүндрэл учруулсан байна. Гүрж улсад бие даасан Газрын тухай хууль гэж байдаггүй бөгөөд газар ба үл хөдлөх өмчийн эрх зүйн харилцааг Иргэний хуулиараа зохицуулж байна. Мөн Гүрж улс нь байгаль, газарзүй, уур амьсгал онцлогоос шалтгаалж газрыг хөдөө аж ахуйн зориулалтаар ашиглах явдал зонхилох бөгөөд энэхүү онцлогт нийцүүлж зөвхөн хөдөө аж ахуйн газрын харилцааг зарим бие даасан тусгайлсан хууль тогтоомжоор газрын эрх зүйн зарим нэг зохицуулалтыг хийж байна.

Гүрж улсад улсад одоо мөрдөгдөж буй газрын эрх зүйн харилцааг зохицуулж буй хууль тогтоомжууд:

-Гүрж улсын үндсэн хууль, 1995

-Гүрж улсын иргэний хууль, 1997

-Хөдөө аж ахуйн зориулалттай газрыг хөдөө аж ахуйн бус зориулалттай болгон газрыг хөгжүүлэх явцад учирсан хохирлыг нөхөн төлөх тухай хууль, 1997 (2020 оны 7 сарын 1 хүчин төгөлдөр бус болно.)

-Эд хөрөнгийг хууль ёсны болгох тухай, 2007

-Иргэн, хуулийн этгээдийн эзэмшлийн (ашигласан) газар өмчлөх эрхийг хувийн хууль тогтоомжийн дагуу хүлээн зөвшөөрөх тухай хууль, 2007

-Төрийн өмчийн тухай хууль, 2010

-Төрийн хөтөлбөрийн хүрээнд газрын кадастрын мэдээллийг сайжруулах, газар эзэмших эрхийг системтэй, тогтмол бүртгэх журам, 2016

-Хөдөө аж ахуйн газар өмчлөлийн талаарх органик хууль, 2019

4.4.ШВЕДИЙН ВАНТ УЛС (ШВЕД УЛС)

Газрын эрхзүй [8]

Шведэд бүх газар тодорхой, тодорхойлогдсон өмчлөгчтэй. Газар өмчлөгч нь иргэн, хуулийн этгээд, төрийн болон орон нутгийн байгууллага байж болно.

Шведэд газар нутгийн бараг тал хувь нь хувийн өмчлөлд байдаг. 2010 онд газар өмчилж авсан хувийн дөрвөн хүний зөвхөн нэг нь эмэгтэйчүүд байжээ. Газар өмчлөгчдийн бас нэг том ангилал бол газрын 30-аас дээш хувийг эзэмшдэг бизнесийн салбар бөгөөд түүний эзэмшил газар нь ой модны үйлдвэрлэлтэй холбоотой. Төрийн байгууллагууд 15 орчим хувийг эзэмших бөгөөд эдгээрийн дунд засгийн газар хамгийн том газар өмчлөгч болно[9].

Швед улсад үл хөдлөх хөрөнгө бол газар; энэ нь шинж чанарт хуваагддаг. Энэ нь үл хөдлөх хөрөнгө нь үндсэндээ газар дээрх нэг буюу хэд хэдэн зааглагдсан газар гэсэн үг юм. Өнөө үед үл хөдлөх хөрөнгө нь гурван хэмжээст байж болох бөгөөд үүнд жишээлбэл кондоминиум эсвэл газар доорх гарааж зэргийг багтааж болно[10].

Шведийн эрэг орчмын нутаг дэвсгэрийн ихэнх хэсэг нь хувь хүмүүсийн эзэмшилд байдаг. Хувийн газар өмчлөгчийн болон газар өмчлөх эрх, үүргийн талаарх нэгтгэсэн тайлбарын тодорхойлолт байхгүй байна. Газар өмчлөгчдийн хувьд төр, орон нутгийн засаг захиргаа нь үндсэндээ хувийн хүмүүстэй адил тэгш харилцаатай байдаг боловч төрийн үйлчилгээ үзүүлэх үүрэгтэй байгууллагын хувьд тэд газар ашиглалтад нөлөөлөх онцгой статустай байдаг. Бүх газар өмчлөгчтэй байна гэдэг нь газар өмчлөгч бүр газрыг өөрийн үзэмжээр хязгааргүйгээр ашиглах эрхтэй гэсэн үг биш юм. Хязгаарлалтууд нь янз бүрийн шинж чанартай байж болно. Зарим хязгаарлалт нь үргэлж хэрэглэгддэг бол зарим нь тодорхой тусгай бүсэд үйлчилдэг. Олон нийтийн тусгай шийдвэр эсвэл хувийн гэрээгээр нэмэлт хязгаарлалт тавьж болно.

Газрыг эзэмших замаар эсвэл урт хугацааны түрээсийн гэрээ байгуулах замаар олж авч болно.[11] Гэхдээ хувийн эсвэл олон нийтийн эзэмшлийн газар гэдгээс хамаарч хянан, шийдвэрлэх ажиллагаа харилцан адилгүй байх бөгөөд тусгай зохицуулалттай байна.

Газар нь урьд өмнө хөгжүүлээгүй, хөгжлийн нарийвчилсан төлөвлөгөөнд тусгагдаагүй, эсвэл нарийвчилсан хөгжлийн төлөвлөгөөнд тусгагдсан газар байж болно. Хувийн газар олж авах нь газар эзэмшигчид ба худалдан авагчдын хооронд хийсэн арилжааны гүйлгээ хийх замаар харин олон нийтийн эзэмшлийн газар эзэмших нь тодорхой дүрмийн дагуу явагдана.

Засгийн газрын тухай хуулийн 2-аар бүлгийн 18 дугаар зүйлд заасан үндсэн хуулийн (1974 он) хамгаалалт нь өмчийн эрхийн хувьд чухал ач холбогдолтой юм. Хамгаалалт нь газар өмчлөгчид газраа өөрийн үзэмжээр хадгалах, ашиглах эрхийг

---

[8] https://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/sweden/land.pdf

[9] https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/environment/land-use/land-use-in-sweden/pong/statistical-news/land-use-in-sweden-2010/

[10] https://www.lantmateriet.se/en/real-property/

[11] https://www.boverket.se/en/start/building-in-sweden/swedish-market/land/

баталгаажуулж өгдөг. Энэ нь өмчлөх эрх нь нийтийн ашиг сонирхлыг өдөөж буй нөхцөлд л хязгаарлагдаж болзошгүй бөгөөд өмчлөгчид газраа өгөх, эсвэл газар ашиглах эрх нь хязгаарлагдахад сөргөөр нөлөөлсөн тохиолдолд хохирлыг нөхөн төлөх ёстой гэсэн үг юм. Тиймээс газар өмчлөх эрхийг дараах байдлаар тодорхойлж болно. Эзэмшигч нь газар ашиглах байнгын эрхтэй гэж. Газрыг өөр зориулалтаар ашиглах автомат эрх байхгүй. Тухайн улсын тодорхой хэсэгт газар нутгийн ихэнх хувийг эзэлдэг өмчгүй амьдардаг хүмүүс (эзэнгүй сул өмчлөл). Өөр бэрхшээл бол олон өмчлөл (хоёр ба түүнээс олон) ба үл хөдлөх хөрөнгийн ашиг хүртэгч юм. Ерөнхийдөө дээрх асуудлууд нь газрын нөөцийг үр ашигтай ашиглахад саад болж болзошгүй юм.

Газар өмчлөлийг ихэвчлэн бичгээр байгуулсан гэрээгээр өөр эзэмшигчид шилждэг. Мөн өмчийн эрхийг эд хөрөнгийг бүрдүүлэх үйл явцаар буюу албадан эзэмших замаар дамжуулж болно. Шинэ өмчлөгч шилжүүлсний дараа эд хөрөнгийн бүртгэлд бүртгэгдсэн байх ёстой. Эдгээр бүх үйл явцыг хуулиар нарийвчлан зохицуулдаг. Швед дэх бүх газар хөрөнгөд хуваагддаг бөгөөд бүх эд хөрөнгийг мэдээллийн санд бүртгэдэг.

Швед улсын газрын эрх зүйн харилцаа нь дараах хууль тогтоомжийн хүрээнд зохицуулагдаж байна. Үүнд:[12]

- Үл хөдлөх хөрөнгийг бүрдүүлэх тухай хууль, 1970
- Сервитутын тухай хууль, 1973
- Хамтарсан байгууламжийн тухай хууль, 1973
- Шведийн Байгаль орчны хууль, 1998
- Газрын тухай хууль, 1970
- Авто замын тухай хууль, 1971

Шведийн Кадастрын болон Газрын бүртгэлийн газар (Lantmäteriet буюу *Газар нутгийн судалгаа*) нь үл хөдлөх хөрөнгө болон улсын газрын зургийн талаарх бүх мэдээллийг зохицуулдаг байгууллага юм.[13] Газар өмчлөгчийн талаар зөв мэдээлэл өгөх, эд хөрөнгийн хил хязгаарыг зөв тогтоох зорилгоор мэдээллийг тасралтгүй шинэчилдэг.Хувь хүмүүс болон хуулийн этгээдийн эд хөрөнгийнхөө хил хязгаарыг өөрчлөх, газар худалдаж авах, зарахыг хүссэн үйл ажиллагааг Lantmäteriet-ээр дамжуулан зохион байгуулдаг. Доорх тохиолдлуудад иргэн, хуулийн этгээд системтэй холбогдох шаардлагатай болон. Үүнд:

-эд хөрөнгийн өмчлөл өөрчлөгдсөн үед (худалдан авах, бэлэглэх)
-эрхийн бичиг баримтыг бүртгүүлэх өргөдөл гаргахдаа
-үл хөдлөх хөрөнгийн ипотекийн бонд, моргейжийн зээлийг шийдвэрлэхдээ
-эд хөрөнгийн хил хязгаарыг өөрчлөх өргөдөл гаргахдаа
-газрын зураг, газарзүйн мэдээллийг захиалах.

4.5.КИРГИЗСТАН УЛС

2003 оны 2 дугаар сарын 18-ны өдрийн Бүгд найрамдах Киргизстан улсын Үндсэн хуулийн 4-р зүйлд зааснаар Киргиз улсад газар нь хувийн, хотын болон бусад хэлбэрээр өмчлөх боломжтой гэж заасан байдаг. Киргизстан улсын нийт газар нутгийн 56% (10.7 сая га) нь хөдөө аж ахуйн зориулалттай газарт ангилагдана.

[12] https://www.boverket.se/en/start/building-in-sweden/swedish-market/land/property-laws/
[13] https://www.lantmateriet.se/

Хөдөө аж ахуйн газруудын найман сая га (75%) нь бэлчээрийн мал аж ахуй бөгөөд 1992-2004 оны хооронд улсын хэмжээнд хөдөө аж ахуйн өсөлтийн 44% -ийг эзэлж байна. Гэсэн хэдий ч хоол тэжээлийн шимт чанар муу, өвчин, шимэгч хорхой, малын менежмент тааруу байгаагийн үр дагавраас бүтээмжийн түвшин харьцангуй доогуур байгаа нь юм. Өөрөө хэлбэл хөдөө аж ахуй тэр тусмаа мал аж ахуйн эхлэлт улс орны эдийн засагт голлох байр суурь эзлэх боловч тэр чинээгээрээ улс орны эдийн засагт мөн дарамт учруулж байна (World Bank 2009a; Fitzherbert 2000; Akramov and Omuraliev 2009; Light 2007)[14].

Өнөөдөр Киргизстан улсын газрын шинэчлэлийн хүрээнд газар тариалангийн газрынхаа 75-80% -ийг хувьчилжээ. 1988 онд дунджаар 2500-3000 га талбай бүхий 500 орчим улсын болон хамтралын фермерийн аж ахуйн мэдэлд нийт 1.3 сая га тариалангийн газар байсан бол 60,000 га талбай хэдэн зуун мянган өрхийн мэдэлд байв. 2008 оны байдлаар ойролцоогоор 2.7 сая өрх (Хөдөөгийн хүн амын 80%) 940,000 га тариалангийн талбайг эзэмшиж байгаагаас 900,000 өрхийн (дунджаар 0.13 га) болон 300,000 орчим нь фермерийн аж ахуйд (дунджаар 3.0 га эзэмшилд байна. Эмэгтэйчүүд фермийн аж ахуйд ноогдох газрыг 14%-ийг эзэмшиж байв. Киргизстан улсын хамгийн том фермерүүдийн 10% нь тариалангийн газрын 80 орчим хувийг эзэмшдэг (Akramov and Omuraliev 2009; Lerman and Sedik 2009; UNIFEM n.d.; ILC 2004).

Тусгаар тогтнохоос өмнө Киргизстан улсын бүх газар төрийн мэдэлд байсан; хувь хүмүүс, бүлэг хүмүүс зөвхөн ашиглах эрхтэй байсан. 1980-аад оны сүүлээр улсын 1.4 сая га тариалангийн талбайн 96-аас 98% -ийг 500-700 улсын фермүүд (колхозууд) эзэмшиж байв. 1991-2009 оны хооронд газрын шинэчлэлийг гурван үе шаттайгаар хэрэгжүүлсэн.

1991 оноос эхлэн газрын шинэчлэлийн 1-р үе шатанд улсын болон хамтын фермүүдийг (колхоз) тариаланчдын фермерийн холбоо, хоршоо болгон өөрчлөв.

Хоёрдугаар үе шатанд (1995–2003) засгийн газар төрийн болон хамтын фермүүдийг хувьчилсан. 1998 онд үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулснаар хувийн газар өмчлөх боломжтой болж, бүх газар ашиглах гэрчилгээг газар өмчлөлийн гэрчилгээ болгон өөрчилсөн. Энэ хугацаанд хөдөө аж ахуйн газрын 78 хувийг хувийн өмчид шилжүүлэв.

Газрын шинэчлэлийн гуравдах үе шат нь 2004 онд эхэлсэн бөгөөд дараах чиглэлээр хөдөө аж ахуйг дэмжихэд чиглэсэн. Үүнд:

(1) тариачны ферм, агробизнес хөгжүүлэх;

(2) фермерийн холбоо, хоршоог хөгжүүлэх;

(3) хөдөө аж ахуйн шинжлэх ухаан, өргөтгөлийн үйлчилгээг дэмжих;

(4) хөдөө аж ахуйн бүтээгдэхүүний борлуулалт, боловсруулалт, экспортын тогтолцоог хөгжүүлэх;

(5) ус, бэлчээрийн менежментийг сайжруулах;

(6) хөдөөгийн нийгмийн хөгжил.

Газрын шинэчлэлийн эхний хоёр үе шатнаас ялгаатай нь Засгийн газар III үе шатны санаачилгыг хэрэгжүүлэхэд бэрхшээлтэй тулгарсан (Акрамов ба Омуралиев 2009; Лерман ба Седик 2009). Киргизийн газрын шинэчлэл нь газар тариалангийн газрынхаа 75-80% -ийг хувьчилсан байна.

[14] https://www.land-links.org/country-profile/kyrgyzstan/#land

Киргизстанд газар нутгийг хувийн газар эсвэл улсын газар гэж ангилдаг. Хувийн газар нь хувь хүн эзэмшдэг, эсхүл хувийн аж ахуйн нэгж, холбоонд хууль ёсоор бүртгэгдсэн газрыг хамааруулдаг бол хувийн газартай холбоотой бүлгийн болон нийтийн эрхийг хүлээн зөвшөөрдөг (Chemonics 2008; Lerman and Sedik 2009). Киргиз улс дараах газар ашиглалтын төрлийг хүлээн зөвшөөрдөг.

Газар эзэмших. Хуульд Киргиз улсад газар эзэмшигчид онцгой газар эзэмших эрхтэй бөгөөд газрыг зарах, түрээслэх, барьцаалах, бэлэглэх замаар чөлөөтэй шилжүүлэх боломжтой. 2008 он гэхэд 2.7 саяас дээш газар өмчлөх эрх бүртгэгдсэн. 2009 онд Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаар бэлчээрийг хувьдаа өмчлөхийг хориглосон (Chemonics 2008; Күүк 2008; Газрын хууль1999b).

Газар түрээслэх. Хуулийн дагуу хувийн болон улсын газрыг талууд тохиролцож, түрээслэх боломжтой. Арилжааны зориулалттай газар болон аж үйлдвэрийн хөгжлийн газрыг түрээслэх нь газар, хөрөнгө оруулалтын хэмжээнээс хамаарч түрээслэх хугацаа 5-аас 50 жилийн хооронд байдаг. Түрээсийг ихэвчлэн түрээсийн хэмжээг тогтоож, олсон орлогоо аймаг, аймгийн удирдлагуудтай хуваалцах боломжтой байдаг. Хөдөө аж ахуйн газрыг албан бус түрээслэх нь түгээмэл бөгөөд хэлэлцээр хийх нөхцөлтэй байна. Хөдөөгийн газар өмчлөгчдийн 11% - 20% нь газар түрээсэлдэг (ILC 2004; Лерман ба Седик 2009; Фишер нар., 2004).

Албан бус газар ашиглалт, суурьшил. Зөвлөлт Холбоот Улс задарснаас хойш зарим газарт газар ашиглалт, суурьшуулалд нь албан бус шинж чанартай байсан бөгөөд албан ёсны хууль тогтоомжийн шаардлагаас давж гарсан. Жишээлбэл, хуулиар бэлчээр ашиглуулах зөвшөөрөл, төлбөр шаарддаг боловч ихэнх малчид зөвшөөрөл, төлбөр төлөлгүйгээр бэлчээрийг албан бус байдлаар ашиглаж байсан. Үүнтэй адилаар хот суурин газарт шилжин ирэгсдийн ихэнх нь газар ашигласны төлбөр төлөхгүйгээр албан бус суурьшлын бүсийг болгосон. Үүнийг газар дахин хуваарилах үйл ажиллагаагаар болон эрхийн гэрчилгээ олгох замаар цэгцэлж байна. (Дэлхийн банк 2007a; Chemonics 2005; Chemonics 2008; IWPR 2010).

Иргэд нь Киргизстанд газар худалдаж авах, түрээслэх, өвлүүлэх, бэлэглэх замаар газар эзэмших боломжтой. Гадаадын иргэд Киргиз улсад газар худалдаж авахыг хориглодог боловч урт хугацаагаар газар түрээслэх замаар энэхүү эрхийг олж авах боломжтой. Хуульд зааснаар гурван ба түүнээс дээш жилийн хугацаатай бүх газар эзэмших эрх, түрээсийн эрхийг бүртгэх ёстой. Газар бүртгэлийн “Үл хөдлөх хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэл”-ийн тухай хуулийн дагуу системд тухайн газар эзэмшигчийн бүртгэлийг нэг удаа үнэ төлбөргүй хийдэг байна (Дэлхийн банк 2010a; ILC 2004; Undeland 2007).

Бүгд найрамдах Киргистан улс нь дараах хууль тогтоомжуудын хүрээнд газрын эрх зүйн харилцааг зохицуулж байна. Үүнд:

-Үндсэн хууль, 2010

-Иргэний хууль, 1997

-Газрын хууль, 1999

-Үл хөдлөх хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэл, 1998

-Хөдөө аж ахуйн зориулалттай газрын удирдлага, зохицуулалтын тухай хууль, 2001

-Татварын тухай хууль, 2008

Харин узуфрукт, сервитут, кондоминиумын эрхийн зохицуулалтын хувьд тодорхой бие даасан эрх зүйн зохицуулалт үгүй, иргэний хууль, газрын тухай хуульд энэ талаар тодорхой тусгагдаагүй болно. Магадгүй энэ нь улс орны газрын харилцааны үндэс нь хөдөө аж ахуйд суурилсан газрын харилцаа үүссэнтэй холбоотой байж болох юм гэж үзэж байна.

4.6.МУ ба ОУ-ын газрын зохицуулалтын харьцуулалт

Хүснэгт 25. Монгол Улс ба ОУ-ын Газрын эрхийн зохицуулалтын тойм харьцуулалт (газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах, сервитут, узуфрукт, кондоминиум)

№	Газрын эрхийн хэлбэрүүд	Монгол улс		ХБНГУ		Швед улс		Эстони улс		Гүрж улс	
		Зохицуулж буй хуулиуд	Тайлбар	Зохицуулж буй хуулиуд	Тайлбар	Зохицуулж буй хуулиуд	Тайлбар	Зохицуулж буй хуулиуд	Тайлбар	Зохицуулж буй хуулиуд	Тайлбар
1	Өмчлөх эрх	Иргэний хууль, Газрын тухай хууль, МУ-ын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулиар зохицуулдаг	Энэхүү эрхийг МУ-ын иргэнд нэг удаа үнэ төлбөргүй олж авна. Мөн иргэн, хуулийн этгээд эрхийг худалдаж авч болно.	Германы Иргэний хууль, 2002-иар зохицуулдаг.	Өмчлөх эрхийг иргэн, хуулийн этгээд зөвхөн тухай газрыг худалдан авах, эсвэл эрхийг олж авах (худалдах, солилцох, бэлэглэх) Тухай улсын иргэний туйлын эрхүүдийн нэг гэж үздэг учраас иргэний хуульд дэлгэрэнгүй тусгасан.	Шведийн Газрын тухай хууль, 1970; Үл хөдлөх хөрөнгийг бүрдүүлэх тухай хууль 1970; Байгаль орчны хууль, Усны тухай хууль, 1983	Газар нь жинхэнэ үл хөдлөх хөрөнгө гэжд, түүнийг худалдах, солилцох, бэлэглэх хэлбэрээр олж авах харилцааг зохицуулсан.	Газрын шинэчлэлийн тухай хууль, 1991; Газар нэгтгэх тухай хууль, 1995; Газар сайжруулах тухай хууль, 2018; Газрын харилцааны шинэчлэлд усуфруктод хамрагдах газрыг хураан авах тухай хууль, 2009	ЗХУ-ын засаглалын үед төрийн өмч болгон хурааж авсан бүх газрыг хууль ёсных нь эзэмшигчдэд газрыг нөхөн олговортойгоор буцаан олгох мөн иргэн хуулийн этгээдэд үнэ төлбөргүй өмчлүүлэхийг Газрын шинэчлэлийн хуульдаа хуульчлан заасан. цахим газрын	Үндсэн хууль, 1995; Иргэний хууль, 1997 Төрийн өмчийн тухай хууль, 2010 Хөдөө аж ахуйн газар өмчлөлийн тухай органик хууль, 2019 Эд хөрөнгийг хууль ёсны болгох тухай, 2007	Хөдөө аж ахуйн газрын өмчлөгч нь төр байна. Газрын зөвхөн ХАА-н зориулалтаар дор дурдсан иргэн, хуулийн этгээдэд өмчлүүлж болно. Үүнд: Гүрж улсын иргэн, өрх, хуулийн этгээд; гадны улсын иргэн, хуулийн этгээд; Өндөр ууархаг мужийн газар нь хувийн өмчлөлд, хамт олон болон улсын өмч байж болно.

2	Эзэмших эрх	Газрын тухай (МУ-ын Иргэний хууль болон газрын тухай хуулийн хүрээнд харилцааг зохицуулах боломжтой.)	Өмчлөгч буюу газрын эзэн эрхээ бүрэн эдлэхэд хязгаарлагдмал байдлыг эзэмших эрхий харилцаа үүсгэж байна. Өөрөөр хэлбэл эзэмшигч, газар ашиглагчтай эрхийн харилцаанд орох явдалнь өмчлөх эрхийн бүрэн утгыг хязгаарлаж, эрхээ эдлэх байдлыг хөсөрдүүлж байна. Цаашид энэ төрлийн харилцааг байлгах шаардлагагүй.	Газар эзэмших эрхийн харилцаа гэж байхгүй бөгөөд зөвхөн өмчлөх эрхийн болон ашиглах (түрээслэх)					бүртгэлийн системийг хөгжүүлсэн бөгөөд 24/7 хаанаас ч хандах боломжтой байх	Хөдөө аж ахуйгаас өөр бусад зориулалтаар газрыг зөвхөн иргэн, хуулийн этгээд эзэмшиж, ашиглана.	

3	Ашиглах эрх		Өмчлөлийн эрх үүссэн газар дээр л цаашид ашиглах эрхийн харилцаа бий болох ёстой!	Германы Иргэний хуулиар БҮЛЭГ байдлаар зохицуулагддаг		N/A			Иргэний хууль, 1997	
4	Сервитут эрх	Иргэний хуульд зөвхөн зүйл, заалтаар зохицуулагдаж байна. ОЦ-ын практикт иргэний хуульд БҮЛЭГ байдлаар зохицуулж байна.	Бие даасан хуулийг бий болгох, СӨХ-ны эрх зүйн байдлын тухай хуулийг түүнтэй уялдуулж шинэчлэх!			Сервитутын тухай хууль, 1973; Хамтарсан байгууламжийн тухай хууль, 1973	Эд хөрөнгийн тухай хууль, 1993	Газар бол үл хөдлөх хөрөнгө гэж үзээд өмчийн бүх төрлийг бүртгэнэ гэж заажээ. Бүх газрыг өмчлөлд шилжүүлэх буюу хууль ёсны эзэнтэй болгох, ингэснээр эдийн засгийн хөгжлийг дэмжинэ гэж үздэг.		Улс орны газарзүйн онцлогоос хамаарч хөдөө аж ахуйн зориулалтаар газрыг өмчлөх, ашиглах, эзэмших харилцааг түлхүү анхаарч зохицуулдаг, иргэн, хуулийн этгээдэд шилжээгүй бүх газар төрийн өмч гэж үздэг.
5	Узуфрукт эрх									
6	Кондоминиум эрх	Иргэний хуульд бүлэг байдлаар зохицуулсан байна. Цаашид энэхүү харилцааг тусгайлсан хуулиар зохицуулахнь зүйтэй.		Бие даасан Кондоминиумын тухай хууль, 2014-иар зохицуулагддаг.	Нийтийн орон сууцны оршин суугчдын дэвсгэр газар өмчлөх эрхийг түүний СӨХ-эдлэх бөгөөд	Үл хөдлөх хөрөнгийг бүрдүүлэх тухай хууль 1970;			Одоогоор энэ төрлийн хуулийн зохицуулалт байхгүй байна.	

4.7.Бүлгийн дүгнэлт

Олон улсын практикт үндсэндээ ӨМЧЛӨЛ, УЗУФРУКТ, СЕРВИТУТ, КОНДОМИНИУМ гэсэн эрхийн төрлүүдийн хүрээнд газрын эрх зүйн харилцаа зохицуулагдаж байна.

Мөн дээрх судалгаанд хамрагдсан улсууд нь нийт газар нутгийг хувийн өмчлөлд шилжүүлэх (амбицтай) замаар газрын эзний зүгээс хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, газрын тогтвортой, үр ашигтай байдлыг улам нэмэгдүүлэх замаар улс орны нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг нэмэгдүүлэхэд хувь нэмэр оруулахыг эрмэлзэж байна.

Түүнчлэн газар өмчлөх, ашиглах эрх нь хүний туйлын эрх гэж үзэж ялангуяа энэхүү харилцаанд жендерийн тэгш байдлыг хангах гэсэн НҮБ-ын санаачилгыг улс орнууд өөрсдийн газрын хууль тогтоомж, үйл ажиллагаандаа нэвтрүүлж, хэрэгжүүлж эхэлжээ. Өөрөөр хэлбэл нэгэнт хүний эрх гэж үзэж байгаа бол энэхүү эрхийг мөн эмэгтэйчүүдэд олгохыг чухалчилж байна. Магадгүй манай орны хувьд ч энэ асуудлыг судалж, амьдралд нийцүүлэх нь зайлшгүй бөгөөд дэлхийн жишигт нийцсэн газрын эрх зүйн харилцааг хөгжүүлэх нь бодлого тодорхойлох түвшинд тулгарч буй шинэ хандлага, шинэ сорилт, ойлголт болж байна.

ХБНГУ, Эстони, Швед зэрэг улс орнууд нь газрын кондоминиумын хууль, моргейжийн хууль, узуфрукт, сервитут нь зөвхөн иргэний хуулийн нэг БҮЛЭГ бус бүр бие даасан хуулийн хэмжээнд хүргэж хуульчлан тогтоож дагаж мөрдөж байгаа нь иргэний эрх зүйт төртэй улс орнуудад зайлшгүй байх хууль эрх зүйн хэм хэмжээ болсныг илтгэж байна.

ТАВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

5.1.Монгол улсын газрын тухай хуулийн зарим зохицуулалтад тулгамдаж буй асуудлууд

Монгол Улсын Газрын тухай хууль (шинэчилсэн найруулга) нь газар өмчлөл, эзэмшил, ашиглалттай холбоотой олон харилцааг зохицуулдаг ч зарим заалт нь хууль хэрэгжилтийн явцад тодорхойгүй байдал үүсгэх, эрх зүйн зөрчилдөөнийг бий болгох эрсдэлтэй байна. Энэхүү тайланд уг хуульд орсон заалтуудыг 1) хувь хүний үзэмжээр шийдвэр гаргах боломж ихтэй, 2) хэт ерөнхий, олон утга бүхий (двусмысленный), 3) хэрэгжүүлэхэд тодорхой бус, гүйцэтгэл хийхэд төвөгтэй гэсэн гурван үндсэн ангиллаар авч үзэн хууль зүйн үндэслэл бүхий шүүмжлэл, дүгнэлт өгүүлэв. Доор дурдсан асуудал бүрийг холбогдох заалтын дугаар, legalinfo.mn дахь эх сурвалжийн эшлэлтэй нь харуулж, яагаад тодорхойгүй, маргаантай болохыг тайлбарлалаа.

1. Хувь хүний үзэмжээр шийдвэр гаргах боломж хэт ихтэй заалтууд

Зарим заалтууд нь хэрэгжүүлэх эрх бүхий албан тушаалтанд хэт өргөн, хяналтгүй эрх олгож, хувь хүний субъектив шийдвэрээр харилцааг зохицуулах боломж олгож байна. Ийм зохицуулалт нь үндсэн хуульт шударга ёсны зарчим, захиргааны шийдвэр гаргах ил тод байдалд сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэй.

- **“Нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээний үндэслэлээр” газрыг шилжүүлэх:** Газрын тухай хуулийн 29.10.6-д зааснаар газрын эзэмшлийн хэмжээг,

байршлыг *“нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн”* өөрчилж болохоор тусгасан. Энэ нь ямар тохиолдлыг “зайлшгүй хэрэгцээ” гэж үзэхийг тодорхойлохгүй орхиж, тухайн шийдвэр гаргагчийн үзэмжээр газрыг дахин байршуулж, эсвэл шилжүүлэн авах боломжийг хэт өргөн хүрээнд олгож байна. Ийм ерөнхий үндэслэлээр газар чөлөөлөх нь тухайн иргэн, аж ахуйн нэгжийн эрхийг хамгаалах баталгааг сулруулж, үндэслэлгүй шийдвэр гаргах нөхцөл бүрдүүлж болзошгүй юм. Мөн Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 3-т заасан хувийн өмчийн эрхийг зөвхөн хуульд заасан үндэслэл, шударга нөхөх олговортойгоор хязгаарлах зарчимтай нийцэх эсэх нь эргэлзээтэй.

- **Сервитут (гэрээгээр ашиглуулах эрх хязгаарлах) тогтоох шийдвэр:** 2023 оны нэмэлтээр орсон 48[1] зүйлд эрх бүхий байгууллага *“хүн амын нийтийн ашиг сонирхлыг хангах зайлшгүй шаардлагатай тохиолдолд”* бусдын газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийг хязгаарлаж сервитут тогтоож болно гэж заасан. Энэ зохицуулалт нь ямар нөхцөлд зайлшгүй шаардлагатай гэж үзэхийг тодорхойлоогүй тул шийдвэр гаргагчийн өргөн дүгнэлт хийх эрхийг үлдээжээ. Өөрөөр хэлбэл, төр захиргааны байгууллага олон нийтийн ашиг сонирхол гэсэн тун бүрхэг үндэслэлээр иргэн, хуулийн этгээдийн газарт дур мэдэн сервитут тогтоох боломжтой болж байгаа нь хууль дээдлэх зарчим, иргэдийн өмчлөх/эзэмших эрхийн баталгаатай харшилж болзошгүй. Үүнийг Үндсэн хуулийн холбогдох заалттай харьцуулбал, иргэдийн өмчийн эрхийг хязгаарлахад заавал шударга нөхөн олговор олгох ёстой байтал уг заалт нөхөн төлбөрийн талаарх тодорхой механизмыг заагаагүй, гагцхүү *“нөхөх олговор олгож болно”* хэмээн сонголттой байдлаар тусгасан байна. Энэ нь нөхөн олговор өгөлгүйгээр хувийн газарт сервитут тогтоох шийдвэр гаргах замыг нээж, Үндсэн хуулийн 16.3-т заасан өмчлөгчийн эрхийг зөрчих нөхцөл бүрдүүлж байна.

- **“Нөхөх олговор олгож болно” гэсэн төлбөр олгох шийдвэр:** Дээр дурдсан сервитутын 48[1].5 дахь хэсэгт сервитут тогтоосны төлбөрийг *“олгож болно”* гэж заасан нь эрх бүхий байгууллага нөхөн олговор олгох эсэхийг өөрийн үзэмжээр шийдвэрлэхээр байна. Нөхөх олговрыг олгох эсэх нь хуульд императив (заавал биелүүлэх) байдлаар биш, диспозитив (сонголттой) байдлаар бичигдсэн нь эзэмшигч, өмчлөгчийн хохирлыг нөхөн төлөхгүй өнгөрөх аюултай. Энэ нь зөвхөн өмчлөлийг биш, хууль ёсны эзэмшлийн эрхийг ч хамгаалах зарчим сул болохыг харуулж буй хэрэг юм. Шийдвэр гаргагч нөхөн төлбөрийг дутуу, эсвэл огт олгохгүй байх боломжтой нь иргэн, аж ахуйн нэгжийн эрхийг хамгаалах хууль зүйн баталгааг бууруулж байна.

- **“Удаа дараа буюу ноцтой зөрчсөн” үндэслэлээр эрх хүчингүй болгох:** Хуулийн 40.1.1-д *“газрын тухай хууль тогтоомж, гэрээний нөхцөл болзлыг удаа дараа буюу ноцтой зөрчсөн”* тохиолдолд эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгохоор заасан. Гэвч *“удаа дараа”* гэж хэдэн удааг, *“ноцтой зөрчил”* гэж ямар нөхцөл байдлыг хэлэх нь хуульд тодорхой бус учир энэ үндэслэлийг хэрэглэхдээ шийдвэр гаргагч өөрийн дүгнэлтээр шийдэх зай үлддэг. Нэг сумын Засаг дарга тодорхой зөрчлийг “ноцтой” гэж үзэн газрын эрхийг цуцалж байхад өөр газар адил нөхцөлд арай өөрөөр ойлгож болох талтай. Ийм

субъектив шинжтэй үндэслэл нь захиргааны шийдвэрийн тогтвортой байдал, иргэдэд тэгш үйлчлэх зарчимд сөрөг нөлөө үзүүлж болзошгүй.

- **Орон нутгийн захиргааны байгууллагын өргөн эрх мэдэл:** Газрын тухай хуулийн 29.4-т сум, дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал тухайн нутаг дэвсгэрт иргэнд эзэмшүүлэх газрын дээд хэмжээ, байршлыг хүн амын нягтаршил, газрын нөөцөд үндэслэн тогтоож болохоор заасан байдаг. Энэ нь зарчмын хувьд тухайн орон нутгийн онцлогт тохируулан газрыг зөв зохистой хуваарилах сайн талтай ч, нөгөө талаас харилцан адил нөхцөлтэй иргэд өөр аймаг, суманд харилцан адил бус хэмжээний газар авах нөхцлийг бүрдүүлдэг. Орон нутаг өөр өөр журам тогтоох замаар иргэдийн эрхийг харилцан адилгүй хэмжээнд эдлүүлэх, улмаар иргэдэд ялгавартай хандах эрсдэл үүсч болзошгүй. Ийнхүү хэт ерөнхий эрхийг орон нутгийн хурлуудад өгснөөр зарим тохиолдолд бодлогын залгамж халаагүй, тухайн үеийн улс төрийн нөхцөл байдал, эрх баригчдын сонирхлоос хамаарч газар олголтын хэмжээ хэлбэлзэх сул талтай юм.

Дээрх заалтууд нь хэт ерөнхий буюу төрийн байгууллагын үзэмжээр дур мэдэн шийдвэр гаргах боломжийг олгож буй тул Захиргааны ерөнхий хуулийн хууль ёсны, үндэслэлтэй шийдвэр гаргах шаардлага, мөн Үндсэн хуулийн эрх зүйн тодорхой байдлын зарчимтай харшлах талтай гэж үзэж байна.

2. Хэт ерөнхий, олон утгаар тайлбарлагдах заалтууд

Газрын тухай хуульд зарим зохицуулалтыг маш ерөнхий байдлаар томьёолж, нарийвчилсан агуулгыг нь тодорхойгүй орхисон нь олон талын тайлбар хийх боломжийг үүсгэдэг. Энэ нь хуулийг хэрэгжүүлэх явцад иргэн, албан тушаалтнууд өөр өөрөөр ойлгож, жигд бус хэрэгжилтэд хүргэх сул талтай.

- **“...шаардлагатай гэж үзсэн бусад зүйл” (баримт бичгийн бүрдэл):** Газар эзэмших гэрээний заавал тусгах зүйлсийг тоочсон 34.6-р зүйл болон 44[1].6-р зүйлүүдийн сүүлчийн заалт нь *“шаардлагатай гэж үзсэн бусад зүйл”*-ийг гэрээнд тусгаж болохоор эрх олгож байна. Тухайлбал, 34.6.11-д газар эзэмших гэрээнд *“шаардлагатай гэж үзсэн бусад зүйл”*-ийг нэмж тусгаж болно гэж заасан бол хотхон орчны газрын гэрээний 44[1]6.9-д мөн адил *“шаардлагатай гэж үзсэн бусад зүйл”* гэж оруулжээ. Энэ нь гэрээ байгуулагч тал (ихэвчлэн төрийн захиргааны байгууллага) дур мэдэн ямар ч нэмэлт нөхцөл, шаардлагыг гэрээнд багтааж болох өргөн боломжийг нээж байна. Ийм олон утгатай, бүхнийг хамарсан томьёолол нь гэрээний талуудад тодорхойгүй нөхцөл үүрэх эрсдэлтэйгээс гадна иргэдэд нэгэнт хуульд тусгаагүй нэмэлт дарамт, үүрэг хүлээлгэх зам болох талтай. Эрх зүйн тодорхой байдлын зарчим ёсоор хууль нь иргэн, аж ахуйн нэгжийн дагаж мөрдөх үүрэг, хязгаарлалтыг ойлгомжтой заагаагүйгээс гэрээ байгуулах шатанд маргаан гарах, захиргааны байгууллага эрхээ хэтрүүлэх нөхцөл бүрдэж болзошгүй.

- **“Нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээ” гэсэн ойлголтын тодорхойгүй байдал:** Дээр дурдсан 29.10.6 дахь заалтын *“нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээ”* гэсэн

хэллэг нь эрх зүйн тодорхойлолтгүй, бусад хуульд нэг мөр ашиглагддаггүй учир олон янзаар ойлгогдохоор байна. Ямар хэрэгцээг нийгмийн зайлшгүй гэж үзэх вэ? Жишээлбэл, сургууль, эмнэлэг барихыг хэлэх үү, эсвэл орон сууцны хороолол шинэчлэх ч орж болох уу гэх мэт асуулт ургана. Одоо мөрдөгдөж буй бусад хууль тогтоомжид *"нийтийн эрх ашгийн тулгамдсан хэрэгцээ"* гэх мэт томьёолол байдаг ч (жишээ нь, Үндсэн хуулийн 16.3-т "нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээний зориулалтаар төр өөрийн мэдэлд авах" гэж бий), түүнийг тодорхойлох чиглэл, шалгууртай байдаг. Харин Газрын тухай хуульд энэ нэр томьёог огт тодорхойлогдоогүй тул шийдвэр гаргагч байгууллага дур мэдэн аливаа төсөл, үйл ажиллагааг нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээ гэж өргөнөөр тайлбарлах боломжтой. Энэ нь иргэдийн эрхийг үндэслэлгүйгээр хязгаарлах, ялгавартай хандах шалтгаан болж болзошгүй юм.

- **"Удаа дараа буюу ноцтой зөрчсөн" гэх үнэлгээний олон утгатай байдал:** Газар эзэмших эрхийн гэрчилгээг хүчингүй болгох 40.1.1-д дурдсан *"удаа дараа буюу ноцтой зөрчил"* гэдэг нь мөн адил хэмжүүр, шалгуур нь тодорхой бус ойлголт юм. *"Удаа дараа"* гэдэг нь хэдэн удааг давтахыг хэлэх нь ойлгомжгүй (хоёр удаа болх уу, гурван удаа бол уу), *"ноцтой"* гэдгийг хэрхэн тодорхойлох нь ч субьектив шинжтэй. Нэг албан тушаалтан багагүй зөрчлийг ч "ноцтой" гэж үзэж болох бол нөгөө нь зөвхөн маш хор уршигтайг нь ноцтойд тооцох гэх мэт ялгаатай хандлага гарч мэднэ. Захиргааны ерөнхий хуульд захиргааны шийдвэр нь тодорхой, ойлгомжтой, үндэслэлтэй байх ёстой гэж үздэг. Гэтэл энэ заалтын олон утгат байдал нь маргаан үүссэн тохиолдолд ч шүүхэд бүрэн дүүрэн хянахад төвөгтэй, харин шийдвэр гаргагчийн субъектив үнэлгээг давамгайлуулсан шинжтэй байна. Иймд уг зохицуулалтыг илүү нарийвчлан (жишээлбэл, "хоёр ба түүнээс олон удаа" гэх мэт) тодорхойлох, "ноцтой зөрчил"-ийн жагсаалтыг гарах үр дагавраар нь ангилан тусгах шаардлагатай.

- **"Зайлшгүй шаардлагатай тохиолдолд" гэх нөхцөлт заалтууд:** Хуулийн хэд хэдэн хэсэгт аливаа үйлдэл, шийдвэрийг хийх эсэхийг *"шаардлагатай гэж үзвэл"*, *"зайлшгүй шаардлагатай тохиолдолд"* гэхчлэн шартайлсан байдаг. Үүний нэг жишээ нь дээр өгүүлсэн сервитут тогтоох 48[1].1 дэх хэсэг юм (*"...зайлшгүй шаардлагатай тохиолдолд ... тогтоож болно"*). Мөн газрын маргаан таслах зөвлөлөөс давж захиргааны хэргийн шүүхэд хандах талаар 60 дугаар зүйлд *"нөхцөл байдлыг цаашид тодруулах шаардлагатай"* бол г.м. томьёолсон байдаг. Ийм "шаардлагатай бол", "зайлшгүй тохиолдолд" гэх мэт хэллэг нь ямар нөхцөлийг хэлэх нь ойлгомжгүй. Аль нэг нөхцөл байдлыг бий эсэхийг эцсийн дүгнэлтээр тогтоохоос өмнө хууль тогтоогч тодорхой шалгуурыг өөрөө тогтоож өгөх учиртай. Тухайн заалтыг хэрэглэх эсэхийг хэт ерөнхий нөхцөлөөр үлдээх нь иргэдэд энэ хууль хэрхэн үйлчлэхийг таамаглах боломжгүй болгож, хууль зүйн тодорхойгүй байдал үүсгэдэг.

Дээрх ерөнхий томьёоллуудыг Улсын дээд шүүхийн тайлбараар, эсвэл эрх зүйн актын тайлбар хийх замаар тодруулж болох ч хамгийн үр дүнтэй арга нь хуульд

нь тусгайлан нарийвчлан тусгах явдал юм. Ингэснээр хуулийн нэг мөр ойлгогдох байдал сайжирч, иргэдийн эрх зүйн баталгаа хангагдах боломжтой.

3. Хэрэгжүүлэхэд тодорхой бус, бодит гүйцэтгэл хийхэд төвөгтэй заалтууд

Зарим зохицуулалт нь онолын хувьд зөв мэт боловч хэрэгжүүлэх механизмыг нарийн шийдээгүй, эсвэл бодит амьдралд хэрэгжүүлэхэд хүндрэл учруулж болзошгүй байна. Ийм заалтууд нь зөв гаргалгаагүйгээс хэрэгжихгүй "цаасны заалт" болж хоцрох, эсвэл хэрэгжилтийн явцад эрх зүйн зөрчил, маргаан үүсэх нөхцөл болдог.

- **Бэлчээрийг малчдын холбоонд гэрээгээр ашиглуулах зохицуулалтын тодорхойгүй байдал:** 2024 оны 6-р сарын нэмэлтээр Газрын тухай хуульд оруулсан нэг томоохон өөрчлөлт бол уламжлалт нийтээрээ эзэмших ёстой бэлчээрийн газрыг "малчин өрхийн анхдагч холбоо" гэх тодорхой бүлэгт гэрээгээр ашиглуулах боломжийг бий болгосон явдал юм. Тухайлбал, 20.2 дахь хэсэгт багийн иргэдийн нийтийн хурлын шийдвэрийг үндэслэн малчдын анхдагч холбоонд тодорхой хугацаатай гэрээгээр бэлчээр ашиглуулах зааг, хэмжээ, байршлыг тогтооно гэж заасан байна. Энэ зохицуулалт нь бэлчээрийг зохистой ашиглуулж, талхлагдахаас хамгаалах санаа зорилготой боловч хэрэгжүүлэх түвшинд олон асуулт гарч ирж байна. Юуны өмнө, "малчин өрхийн анхдагч холбоо" гэж ямар хуулийн статус бүхий нэгж болох, хэрхэн байгуулагдах, хэн хяналт тавих зэрэг нь тодорхойгүй (энэ нэр томьёо нь Малын төлөөх эрх зүйн орчин, Иргэний хуульд тодорхой биш байна). Хоёрдугаарт, бэлчээр нийтээр ашиглах ёстой Үндсэн хуулийн зарчмыг (ҮХ-ийн 6.3) зөрчихгүйгээр нэг хэсэг малчдад давуу эрх олгож буй энэ харилцаанд бусад малчдын эрх, ашиг хэрхэн хамгаалагдах нь ойлгомжгүй. Гэрээ байгуулсан холбоо нь тухайн бэлчээртээ өөр айлын малыг оруулахгүй байх эрхтэй болох уу, эсвэл зөвхөн менежментийн үүрэгтэй юу гэдэг нь тодорхой бус байна. Ийм тодорхойгүй байдлаас үүдэн сум, багийн түвшинд малчдын хооронд маргаан гарах, гэрээ хэрэгжихгүй байх зэрэг практик хүндрэл гарч болзошгүй. Өөрөөр хэлбэл, хууль зүйн хувьд хэрэгжих боломжгүй буюу амьдралд нийцээгүй зохицуулалт болж хоцрох эрсдэлтэй.

- **Сервитут тогтоохтой холбоотой нөхөх олговрын механизмыг бүрэн гүйцэд шийдээгүй нь:** Дээр дурдсан сервитутын заалтыг хэрэгжүүлэхэд хамгийн их асуудал дагуулж болох тал нь **нөхөх олговрын тодорхойгүй байдал** юм. Хуулийн 48[1]5-д нөхөх олговрын хэмжээг тооцох, тогтоох журмыг газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага батална гэж заасан. Гэвч энэ журам батлагдах хүртэл болон батлагдсан ч ямар хэмжүүр, аргачлалаар бодитой хэрэгжих нь тодорхойгүй байна. Өмчлөгч, эзэмшигчид учирсан хохирлыг хэрхэн үнэлэх, зах зээлийн үнэлгээг хэн, хэрхэн гаргах, санал зөрөлдвөл яах зэрэг асуулт нээлттэй үлдсэн байна. Жишээлбэл, иргэний гэр бүлийн хэрэгцээний газраар зам тавих нийтийн сервитут тогтоолоо гэж бодоход тэр хүний газрын үнэлгээг тохирохгүй бол яах вэ, олговор авах хүртэл ямар хугацааны дараа газар чөлөөлөх вэ гэх мэт нарийвчилсан зохицуулалт хэрэгтэй. Хуульд эдгээр асуудлыг гүйцэд тусгаагүй нь цаашид хэрэгжүүлэх шатанд иргэн, захиргааны байгууллага

хооронд маргаан үүсгэж, цэц, шүүхээр хүртэл таслах нөхцөл бүрдэж болзошгүй. Өөрөөр хэлбэл, хууль дахь “цоорхой”-г гүйцээх бодит механизм дутсанаас үүдэн хуулийг хэрэгжүүлэх явцад тодорхой бус байдал үүснэ.

- **Хуулийн хэрэгжилтийг хангах дэд акт, зохицуулалтуудын хоцрогдол:** Газрын тухай хуульд олон чухал асуудлыг Засгийн газар, салбарын сайдын журмаар шийдэхээр шилжүүлсэн байдаг. Тухайлбал, газрын дуудлага худалдаа, төсөл сонгон шалгаруулалт явуулах, газрын биржийн ажиллах журам, газрыг нөхөх олговортойгоор солих, эргүүлэн авах үеийн үнэлгээний аргачлал, бэлчээр ашиглуулах гэрээний загвар, журмууд гээд олон зүйлүүд байна. Хэрэв эдгээр хоёрдогч эрх зүйн актууд нь цаг хугацаандаа гарч мөрдөгдөхгүй, эсвэл хоорондоо зөрчилдсөн, ойлгомжгүй байвал хуулийн заалтууд цаасан дээр үлдэх эрсдэлтэй. Тухайлбал, газрын дуудлага худалдаа, төсөл шалгаруулалт явуулах журмыг нарийн тодорхойлохгүйгээр 33.1.2, 33.5-д малчдын хоршоонд газар эзэмшүүлэх асуудлыг шийдэхээр заасан нь (5 га хүртэл нэг удаа гэх мэт) орон нутаг бүр харилцан адилгүй хэрэгжүүлж болзошгүй байна. Үүнтэй адил, 29.9-д иргэдийн үнэгүй авах газрыг өргөдлийн бүртгэлийн дараалаар шийдвэрлэнэ гэж заасан ч энэ бүртгэлийн программ, цахим систем хэр найдвартай, орон нутагт интернэтгүй нөхцөлд яаж шийдэх гэх мэт техникийн шийдэл хэрэгтэй. Хэрэв систем доголдвол, эсвэл алдаа гарвал иргэдийн гомдлыг хэрхэн барагдуулах нь тодорхойгүй. Ийнхүү хуулийн үйлчлэлийг хангах механизм бүрдээгүйн улмаас иргэдэд эрх нь “хуугаараа” байгаа мэт боловч бодитоор хэрэгжихгүй байх магадлал бий.

- **Эрх зүйн зөрчил үүсгэх магадлалтай заалтууд:** Газрын тухай хууль нь Иргэний хууль, Үндсэн хууль, бусад холбогдох хуультай уялдах ёстой. Гэтэл зарим зохицуулалт ийм уялдаа муутай байна. Тухайлбал, Газрын тухай хуульд сервитутын талаар тусгайлан зохицуулалт оруулсан нь Иргэний хууль дахь сервитутын ерөнхий зохицуулалттай (Иргэний хуулийн 151-р зүйл, түүнчлэн Үндсэн хуулийн өмчийн эрхийн заалт) нийцэж байгаа эсэх нь бүрэн дүүрэн шалгагдаагүй. Үндсэн хуулийн цэцийн өмнөх нэг дүгнэлтэд ч (1995 оны 3-р сарын 9-ний дүгнэлт) бэлчээр, нийтийн эдэлбэр газрыг иргэнд өмчлүүлэхийг хориглосон Үндсэн хуулийн заалтыг эргэн сануулж, иргэнд өмчлүүлэх асуудлыг Улсын Их Хурал нухацтай шийдэх ёстойг дурдсан байдаг. Өнөөгийн Газрын тухай хуульд өмчлүүлэх газар, эзэмшүүлэх газрын хүрээг нарийвчилсан ч дээр өгүүлсэн малчдын холбоонд бэлчээрийг гэрээгээр олгох зохицуулалт нь Үндсэн хуулийн *“нийтийн эдэлбэрийн газар”*-ын ойлголттой хэрхэн нийцэх нь эргэлзээтэй. Мөн уг харилцааг зохицуулсан тусгай “Бэлчээрийн тухай хууль” одоогоор байхгүй, энэ зохицуулалт шинээр нэвтэрч буй тул бусад хууль тогтоомжтой зөрчилдөхгүй хэрэгжүүлэхийн тулд эрх зүйн системийн хэмжээнд нягталж үзэх шаардлагатай байна.

Дээрх шинжилгээнээс үзэхэд Монгол Улсын Газрын тухай хуульд хэд хэдэн ноцтой асуудал ажиглагдаж байна. Хэт ерөнхий бөгөөд албан тушаалтны үзэмжээр дур зоргоор хэрэгжүүлэх боломжтой заалтууд нь эрх зүйн тодорхой байдал, иргэдийн өмчлөх, эзэмших эрхийн баталгааг сулруулж, улмаар хууль хэрэгжүүлэх

явцад авлига, хүнд суртал гарах нөхцөл болж мэдэхээр байна. Мөн зарим заалт нь хууль зүйн утга талаасаа олон салаа ойлголттой, тодорхой хэмжүүргүй байгаа нь хууль нэг мөр хэрэгжих, тэгш үйлчлэх зарчимд сөрөг нөлөөтэй. Түүнчлэн, шинээр туссан зохицуулалтууд (бэлчээр ашиглалт, сервитут гэх мэт) нь дагалдах журам, механизм бүрдээгүй, эсвэл бусад хуультай харшилдах магадлалтай байгаа нь эрх зүйн зөрчил, маргаан үүсгэх эрсдэлтэй юм.

Иймд Газрын тухай хуульд дараах чиглэлээр нэмэлт өөрчлөлт, тодруулга хийх шаардлагатай гэж дүгнэж байна:

- **Эрх зүйн тодорхой байдлыг хангах:** “нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээ”, “шаардлагатай гэж үзсэн бусад зүйл”, “ноцтой зөрчил” зэрэг олон утгатай томьёоллыг нарийвчлан тодорхойлох, шаардлагатай бол жагсаалт, шалгуурыг хуульд нэмэх. Ингэснээр хуулийг нэг мөр ойлгох, хэрэгжүүлэх нөхцөл бүрдэнэ.

- **Хэт өргөн дискрецыг хязгаарлах:** Тухайн албан тушаалтан, байгууллагын үзэмжээр шийдвэрлэх боломжтой асуудлуудад объектив шалгуур, дээд хязгаарыг тогтоох (жишээлбэл, сервитут тогтоох шийдвэрийг заавал шүүх, эсвэл дээд шатны байгууллагаар хянуулдаг байх, нөхөх олговрыг заавал олгохоор өөрчлөх гэх мэт). Ингэснээр хувь хүний дур зоргоор хэрэгжилтэд нөлөөлөх боломж багасна.

- **Хэрэгжилтийн механизмыг бүрдүүлэх:** Газрын бирж, дуудлага худалдаа, төсөл сонгон шалгаруулалт, нөхөх олговрын үнэлгээ зэрэг тусгай журмуудыг цаг алдалгүй боловсруулан мөрдүүлэх, эдгээр нь хуультайгаа нийцэж буйд хяналт тавих. Малчдын бэлчээр ашиглах гэрээний талаар тусгайлсан зохицуулалт (боловсруулж буй Бэлчээрийн тухай хууль, эсвэл журмууд) гаргаж, Газрын тухай хуультай уялдуулах.

- **Эрх зүйн нийцлийг хангах:** Газрын тухай хуулийн шинэ заалтуудыг Үндсэн хууль болон бусад хуультай сайтар харьцуулан зөрчилгүй болгох. Ялангуяа иргэдийн өмчлөх эрх, нийтийн эдэлбэрийн газрын онцлогтой холбоотой заалтууд, мөн Иргэний хуульд дурдсан эд хөрөнгийн эрхийн зохицуулалттай (жишээ нь, сервитут) нийцлийг хангах шаардлагатай.

Эдгээр арга хэмжээг авч хэрэгжүүлснээр Газрын тухай хуулийн хэрэгжилт сайжирч, иргэдийн газрын эрхийн хамгаалалт нэмэгдэн, хууль зүйн тодорхойгүй байдлаас үүдэлтэй маргаан, зөрчил багасна гэж үзэж байна. Хууль нь ойлгомжтой, тодорхой, үр нөлөөтэй байх нь эрх зүйн шинэтгэлийн гол зорилго тул дээрх шүүмжлэл, дүгнэлтэд туссан асуудлуудыг шийдвэрлэх нь чухал юм.

5.2.Үнэлгээний хураангуй:

Монгол Улсад газар нь төрийн өмч бөгөөд төр нь газар ашиглалт, хамгаалалтад хяналт тавьж, нэгдсэн бодлогоор зохицуулах үүрэгтэй. Гэвч өнөөгийн тогтолцоонд олон байгууллага газрын удирдлагын чиг үүргийг зэрэгцэн хэрэгжүүлж байгаа нь нэгдмэл бодлого алдагдахад хүргэж байна. Газрын тухай хууль болон бусад холбогдох хуулиудад давхардсан зохицуулалт олон байгаа нь газар эзэмших, ашиглах, өмчлөх үйл ажиллагааны явцад үл ойлголцол, зөрчилдөөн үүсэх гол

шалтгаан болж байна.

Монгол Улсын газрын удирдлага, бүртгэлийн тогтолцоо нь улсын эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчны хөгжлийн суурь бүрэлдэхүүн хэсэг боловч өнөөгийн нөхцөлд эрх зүйн зохицуулалт, байгууллагын уялдаа холбоо, мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоо сул байгаа нь газар ашиглалт, хамгаалалт, өмчлөлд олон асуудал дагуулж байна. Энэ нь зөвхөн газар өмчлөгч болон эзэмшигч иргэн, аж ахуйн нэгжийн эрх ашгийг зөрчихөөс гадна улсын эдийн засагт сөргөөр нөлөөлж, хөрөнгө оруулалтын орчныг тодорхойгүй, эрсдэлтэй болгож байна.

Тухайлбал газрын бүртгэлийг Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газар, Ашигт малтмал, газрын тосны газар, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар зэрэг олон байгууллага зэрэгцэн хариуцаж байгаа нь бүртгэлийн системд зөрүү, давхардлыг бий болгож байна. Аймаг, сумын газрын алба нь орон нутгийн захиргаанд харьяалагдан ажилладаг тул мэргэжлийн босоо удирдлагын тогтолцоо бүрдээгүй, улсын хэмжээнд нэг стандарт мөрдөх боломжгүй нөхцөл байдал үүсэж байна. Энэ нь нэг талаас салбарын онцлогт нийцсэн шийдвэр гаргах боломж олгож байгаа ч нөгөө талаас газрын мэдээллийн зөрүүг арилгах, бодлого, шийдвэрийг уялдуулахад хүндрэл учруулж байна.

Сүүлийн жилүүдэд Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын нэгдсэн цахим системийг хөгжүүлэх ажлыг эхлүүлж, 2020 оноос тодорхой үр дүнд хүрсэн ч бүх төрийн байгууллагыг бүрэн хамарч чадаагүй байна. Ингэснээр газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах, өмчлүүлэх үйл ажиллагааны бүртгэл, шийдвэр гаргалтын явцад зөрчил хэвээр үлдэж, “газар төрийн хяналт, хамгаалалтад байна” гэсэн үндсэн зарчим бүрэн хэрэгжихгүй байна. Цахим системийн дутуу хэрэгжилт нь газрын үйлчилгээг иргэдэд ил тод, хүртээмжтэй хүргэх боломжийг хязгаарлаж байгаа төдийгүй авлига, хүнд суртал, маргааны үндэс болж байна.

Газартай холбоотой маргаан, зөрчил огцом нэмэгдэж буй нь дээрх тогтолцооны сул талын илрэл юм. Шүүхийн практикт 2024 оны байдлаар захиргааны хэргийн шүүхэд ирсэн нийт хэргүүдийн 30 орчим хувийг газрын маргаан эзэлж байна. Зөвхөн 2024 онд 366 газрын маргааны хэрэг бүртгэгдсэн нь газрын эрхийн баталгаагүй байдал, бүртгэлийн зөрүү, хууль эрх зүйн тодорхой бус байдлыг илтгэнэ. 2020-2024 оны хооронд газрын эзэмших, ашиглах, өмчлөх, хилийн заагтай холбоотой нийт 21,002 маргаан гарсны 53.5 хувь нь эзэмших эрхтэй холбоотой маргаан байсан нь асуудал хэр ноцтойг харуулж байна.

Маргааныг анхан шатанд шийдвэрлэх зорилгоор нийслэлийн түвшинд “Маргаан таслах зөвлөл” байгуулсан нь тодорхой үр дүн гаргаж, шүүхэд очих маргааныг 42.2 хувиар бууруулсан нь сайшаалтай алхам юм. Гэсэн хэдий ч энэ зөвлөлийг аймаг, сумын түвшинд өргөжүүлэн байгуулахгүйгээр улсын хэмжээнд газрын маргааныг богино хугацаанд, зардал багатайгаар шийдвэрлэх боломжгүй хэвээр байна.

Газрын бүртгэл болон Улсын бүртгэлийн газрын мэдээлэл хоорондоо зөрүүтэй байгаа нь газрын эрхийн баталгааг хангах хууль эрх зүйн үндэс сул байгаагийн илрэл юм. Үүний үр дүнд нэг газрыг хоёр этгээд зэрэгцүүлэн өмчлөх, эсвэл эзэмших эрх олгох зэрэг асуудал гарч, иргэд, аж ахуйн нэгжийн эрх ашиг зөрчигдөхөөс гадна үл хөдлөх хөрөнгийн зах зээлд тодорхойгүй байдал үүсэж байна. Мөн татварын орлого буурах, хөрөнгө оруулалтын эрсдэл нэмэгдэх зэрэг

эдийн засгийн сөрөг үр дагавар бий болж байна.

Түүнчлэн газрын хамгаалалтын бүс тогтоох, зураглах, хяналт тавих ажлууд нь олон байгууллагаар дамжин хийгдэж байгаа боловч нэгдсэн бодлого, уялдаа холбоо дутмаг байна. Үүний улмаас мэдээлэл хоорондоо зөрүүтэй, давхардсан байдаг бөгөөд нийслэлийн усны сан бүхий газар, ойн сан бүхий газар зэрэг тусгай дэглэмтэй бүсэд газар давхардуулан олгох, эсвэл хууль бус ашиглалт явагдах нөхцөл бүрдэж байна. Энэ нь зөвхөн экосистемийн доройтлыг хурдасгаад зогсохгүй иргэдийн эрх ашигт сөргөөр нөлөөлдөг.

5.3.Дүгнэлт:

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт 1: Хуулийн зорилт хэрэгжсэн эсэх?

Газрын тухай хуулийн зорилт болох газрыг иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад эзэмшүүлэх, ашиглуулах үйл ажиллагаа бодитой хэрэгжиж, 2003 оноос 2024 оны хооронд газар өмчлөгч, эзэмшигч, ашиглагчдын тоо 3.5 дахин өссөн нь хуулийн зорилтын нэг хэсэг биелснийг харуулж байна. Гэвч “түүнтэй холбогдсон бусад харилцааг зохицуулах” зорилт бүрэн хэрэгжээгүй бөгөөд газрын нэгдмэл сангийн зарчим алдагдаж, салбар хуулиудын уялдаа сул, төрийн байгууллагуудын чиг үүрэг давхцаж байна. Үүний улмаас газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийн шударга ёс, тэгш байдлын зарчим хангагдахгүй, эрх зүйн маргаан нэмэгдэж байна.

Мөн Газрын тухай хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш бусад салбар хуулиудыг дагалдаж 43 удаа нэмэлт өөрчлөлт орсноос харахад эрх зүйн орчин тогтворгүй болгох, анхны үзэл баримтлалаа алдагдуулахад хүргэж байна. Нөгөө талаараа эдгээр өөрчлөлт нь нийгэм, эдийн засгийн хөгжил, технологийн дэвшилтэй уялдуулан хуульд шинэ зохицуулалт оруулах шаардлага үүссэнийг харуулж байна.

Иймээс Газрын тухай хуулийг шинэчлэн найруулж, бусад холбогдох хуулиудтай уялдуулах, газрын нэгдмэл сангийн нэгдмэл байх зарчмыг бэхжүүлэх, газрын мэдээллийн нэгдсэн системийг хөгжүүлж, газрын харилцааны ил тод, шударга, тэгш байдлыг хангах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх нь зүйтэй байна.

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт 2: Газрын талаар баримтлах зарчим хангагдаж чадсан уу, уг зарчим нь цаг үетэйгээ нийцэж чадаж байгаа эсэх буюу практикт нийцэж буй байдал хэр байна вэ, хуулийн өнөөгийн зохицуулалт нь олон улсын үнэлгээний стандартад нийцэж байгаа эсэх?

Газрын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1-д заасан “Монгол Улсын газар нутаг салшгүй бүрэн бүтэн, газрын сан нэгдмэл байх”, “газар төрийн хяналт, хамгаалалтад байх”, “газар өмчлөх, эзэмших, ашиглахад шударга ёс, тэгш байдлыг хангах”, “газар дээрх үл хөдлөх хөрөнгө нь тухайн газрын бүрдэл хэсэг байх” зэрэг үндсэн зарчмууд нь Монгол Улсад газрын харилцааг оновчтой зохицуулах, төрийн бодлого, иргэдийн эрх ашгийг тэнцвэртэй хангах эрх зүйн үндэс юм. Гэвч судалгааны дүн, тоон үзүүлэлт, практик хэрэгжилтийн байдлаас үзэхэд эдгээр зарчмуудыг бүрэн хэрэгжүүлэхэд олон талын хүндрэл, зөрчил үүсэж байгааг харуулж байна.

Нэгдүгээрт, “Монгол Улсын газар нутаг салшгүй бүрэн бүтэн, газрын сан нэгдмэл байх” зарчим бодит байдал дээр бүрэн хангагдахгүй байна. Газартай холбоотой харилцааг 16 хуулиар зохицуулж, 12 төрийн байгууллага эрх олгох, бүртгэх, төлөвлөх, хяналт тавих чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа нь эрх мэдлийн давхардал, хариуцлагын ялгаа зааг тодорхой бус байх нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Үүний үр дүнд газрын бүртгэл, төлөвлөлт, ашиглалт, хамгаалалтын асуудалд нэгдсэн бодлого алдагдаж, “газрын нэгдмэл сангийн нэгдмэл байх” зарчмыг хангах боломжийг алдагдуулж байна.

Хоёрдугаарт, салбар хуулиудаар газрын талаарх эрх бүхий этгээд, байгууллагуудын чиг үүргүүдийг харилцан уялдаагүйгээр салгаж зохицуулснаас “газар төрийн хяналт, хамгаалалтад байх” зарчим хэрэгжүүлэхэд хүндрэл бэрхшээл учруулж байна. Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газраас Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын нэгдсэн цахим системийг нэвтрүүлж, Засгийн газрын тогтоол шийдвэрээр хэрэглээнд нэвтрүүлэх шийдвэр гарч, 2023 онд Газрын тухай хуульд туссан нь газрын удирдлага, газар зохион байгуулалтыг хэрэгжүүлэхэд ихээхэн ач холбогдолтой зохицуулалт болсон байна. Гэсэн хэдий ч энэхүү цахим системийг зарим төрийн байгууллага (жишээлбэл, Байгаль орчин, уур амьсгалын өөрчлөлтийн яам, Чөлөөт бүсийн захиргаа, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар гэх мэт) бүрэн нэвтрүүлээгүй, зарим нь ашигладаггүй, мэдээллийн санд холбогдоогүйгээс төрийн хяналт, мэдээллийн уялдаа холбоог сулруулж, газрын ашиглалттай холбоотой төрийн байгууллагуудын ил тод байдлыг хангах нөхцөл, боломжийг хязгаарлаж байна.

Гуравдугаарт, “газар өмчлөх, эзэмших, ашиглахад шударга ёс, тэгш байдлыг хангах” зарчим хангалтгүй хэрэгжиж байгаа нь Авлигатай тэмцэх газрын шударга байдлын үнэлгээгээнээс харагдаж байна. Газрын алба сүүлийн дөрвөн жилийн турш хамгийн их авлигын эрсдэлтэй байгууллагын тоонд багтаж байгаа нь газрын олголтын ил тод байдал, хяналтын тогтолцоо сул байгааг харуулж байна. Мөн шүүхийн статистик мэдээллээс үзэхэд газрын маргаан нь иргэний хэргийн шүүхийн маргааний 0.57 хувь, Захиргааны хэргийн шүүхийн 30 хүртэл хувийг эзэлж байгаа нь газартай холбоотой захиргааны байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр гаргалтад шударга ёсны зарчим хангагдахгүй байгааг харуулж байна.

Дөрөвдүгээрт Газрын эрхийн бүртгэлийг Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газар, үл хөдлөх хөрөнгийн эрхийн бүртгэлийг Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар тус тусдаа хариуцдаг байдлаас шалтгаалж “газар дээрх үл хөдлөх хөрөнгө нь тухайн газрын бүрдэл хэсэг байх” зарчим алдагдаж байна. Энэ нь өмчлөгчийн эрх, хөрөнгийн шилжилт, хөрөнгө оруулалт, татварын уялдаа зэрэг олон асуудалд эрх зүйн зөрчил үүсгэж байна. Улмаар гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжүүдийн хувьд газар ашиглах эрхийг шилжүүлэхгүй хуулийн зохицуулалттай байгаа боловч газрын дээрх барилга байгууламжийг худалдах, шилжүүлэх боломжтой байгаагаас хуулийн хэрэгжилтэд давхар стандарт үүсэж байна. Мөн гадаадын хөрөнгө оруулалттай болон Монгол улсын хуулийн этгээдийн бүртгэлийн мэдээллийн тодорхойгүй байдлаас шалтгаалж газар олгоход газар эзэмших, ашиглах эрх олгох шийдвэр гаргахад хүндрэлтэй нөхцөл байдал үүсэж байна.

Тавдугаарт, Газрын тухай хууль болон бусад салбар хуулиудын хоорондын зохицуулалт, эрх үүргийн давхардал нь төрийн байгууллагын чадавх, хариуцлагын тогтолцоонд сөргөөр нөлөөлж байна. Нэгдсэн бодлого, хяналтгүй байдлаас шалтгаалж газрын менежмент, төлөвлөлт, газар ашиглалт хоорондоо уялдаагүй, хагас дутуу байдлаар хэрэгжиж, улмаар иргэд, аж ахуйн нэгжийн эрх ашгийг зөрчих нөхцөл үүссээр байна.

Иймээс Газрын тухай хуулийн зарчмуудыг бүрэн хэрэгжүүлэхийн тулд дараах

арга хэмжээг цогцоор авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна. Үүнд:

- Газрын харилцаатай холбоотой эрх, үүрэг бүхий байгууллагуудын чиг үүргийн давхардлуудыг арилгаж, хоорондын уялдаа, эрэмбэ дарааг тодорхойлж, нэгдсэн төлөвлөлт, бүртгэлийн тогтолцоог бүрдүүлэх;
- Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын цахим системийг газар, байгалийн нөөцийн ашиглалттай холбоотой бүх салбар байгууллагуудад нэвтрүүлж, газар олголт, бүртгэл, төлөвлөлт, хяналтыг нэгдсэн системээр дамжуулж хэрэгжүүлэх;
- Авлигын эрсдэл өндөртэй газрын албаны үйл ажиллагааны ил тод, нээлттэй байлыг хангаж, хяналттай, цахимжсан шийдлүүдийг нэмэгдүүлэх;
- Газрын тухай хууль болон холбогдох бусад 16 хуулийг уялдуулах, давхардал, хийдлийг арилгах хийх.

Дүгнэж хэлбэл, Монгол Улсын газрын харилцаанд баримтлах үндсэн зарчмууд бодлого, эрх зүй, хэрэгжилтийн түвшинд зөрчилтэй, хязгаарлагдмал байдалтай хэрэгжиж байна. Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын цахим системийг нэвтрүүлж эхэлсэн нь шударга ёс, ил тод байдлыг хангах чухал алхам боловч төрийн байгууллагуудын хоорондын уялдаа сул, эрх зүйн орчин бүрэн бүрэлдээгүй байгаа нь “газар төрийн хяналт, хамгаалалтад байх”, “газар нэгдмэл байх” үндсэн зарчмыг бүрэн хэрэгжүүлэхэд гол саад болж байна. Тиймээс газрын харилцааны эрх зүйн орчныг цогц шинэчлэлээр сайжруулж, төрийн нэгдсэн бодлого, хяналт, ил тод байдлыг хангах замаар Газрын тухай хуулийн зорилт, зарчмыг бодитоор хэрэгжүүлэх нь нэн шаардлагатай байна.

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт 3: Нийтээр ашиглахаар тогтоосон газрууд нийтээр ашиглаж байгаа эсэх, гадаадын иргэн, хуулийн этгээдэд газар ашиглуулах нь практикт нийцэж байгаа эсэх?

Газрын тухай хуулиар нийтээр ашиглах болон гадаадын этгээдэд газар ашиглуулах зохицуулалт тусгагдсан боловч хэрэгжилт, уялдаа, мэдээллийн нэгдмэл байдал хангалтгүй байна. Нийтээр ашиглах газруудыг салбар бүр тусдаа журмаар тогтоож, зурагладаг нь хамгаалалтын бүсийн мэдээлэл зөрөх, давхцах, газар зохион байгуулалт, төлөвлөлтөд хүндрэл үүсгэх шалтгаан болж байна.

Газар ашиглах эрхийг шилжүүлэх, барьцаалах, хөрөнгө оруулалтын баталгааг хангах нөхцөл бүрдээгүй, ашиглах хугацаа, нөхцөл тодорхойгүй байдал нь гадаадын хөрөнгө оруулалтын сонирхлыг бууруулж, зарим тохиолдолд бүртгэлгүй, далд хэлбэрийн харилцаа үүсгэх шалтгаан болж байна. Түүнчлэн гадаадын болон дотоодын аж ахуй нэгжийн хөрөнгө оруулалтын хэлбэртэй холбоотой маргаан хөрөнгө оруулалтын хэлбэр өөрчлөгдсөн нөхцөлд эзэмших, ашиглах эрхийн хоорондд шилжих, эцсийн өмчлөгч нь гадаадын хөрөнгө оруулагч байх тохиолдолд дотоодын аж ахуйн нэгжид газар эзэмшүүлж болох эсэх асуудал тодорхой зохицуулалт байхгүйгээс төрийн байгууллага, иргэд аж ахуйн нэгжүүдийн хоорондд ойлгомжгүй нөхцөл үүсэж байна.

Үүнээс үүдэн газар ашиглах эрхийн болон үл хөдлөх хөрөнгийн эрхийн баталгааг хангах, ашиглах эрх дуусахад өмчлөл болон ашиглалтын шилжилт хөдөлгөөнийг тодорхой болгох, гадаадад хөрөнгө оруулагчдад газар ашиглах харилцааг ойлгомжтой тодорхой болгох шаардлага үүсчээ. Үүнээс үзэхэд нийтээр ашиглахаар тогтоосон газрууд нийтээр ашиглаж байгаа эсэх, гадаадын болон

гадаадын хөрөнгө оруулалттай иргэн, хуулийн этгээдэд газар ашиглуулах асуудал нь практикт төдийлөн нийцэхгүй байна.

Иймээс газар ашиглалтын бодлого, хууль эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгож, хамгаалалтын бүс, дэглэмийн зураглалыг нэгдсэн системд нэгтгэн бүртгэх, салбар хоорондын мэдээллийн уялдааг хангах, гадаадын болон гадаадын хөрөнгө оруулалттай хуулийн этгээдийн газар ашиглалтын эрхийн хугацаа, газар ашиглагчийн эрх үүрэг, гэрээний нөхцөл болзол, зэрэг зохицуулалтыг илүү тодорхой болгож, гадаад дотоодын хөрөнгө оруулалтад ээлтэй, нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдлыг харгалзсан байдлаар шинэчлэх шаардлагатай байна. Ингэснээр газар ашиглалтын ил тод байдал сайжирч, давхцал, зөрчил, маргаан багасахын зэрэгцээ газарт оруулах хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлж, газрын нөөцийн тогтвортой, үр ашигтай ашиглалтыг хангах нөхцөл бүрдэх юм.

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт 4: Газрын нэгдмэл сангийн өнөөгийн нөхцөл байдал ямар байна вэ?

Газрын нэгдмэл сангийн ангиллын тооллого бүртгэл, мэдээллийн уялдаа сул байгаа нь газрын бодит ашиглалт, бүрхэвчийн байдлыг тогтоох, газар ашиглалтын төлөвлөлтөд хүндрэл учруулж байна. Мөн ойн болон усны сан бүхий газрын тооллогыг тус тусдаа байгууллагууд хийж, тооллогын аргачлал нь ялгаатай байдгаас тоон мэдээлэл зөрдөг, ингэснээр хамгаалалтын дэглэм горимыг мөрдүүлэх, газар төлөвлөлт, маргаан шийдвэрлэхэд тодорхой бус байдал үүсдэг байна. Газрын нэгдмэл санд тусгай хэрэгцээний газрыг багтаасан нь бодит газар бүрхэвч, ашиглалтын тооллого хийхэд хүндрэл үүсгэдэг тул уг ангиллыг дахин авч үзэх шаардлагатай байна.

Иймээс цаашид газрын нэгдмэл сангийн ангиллыг бодит газар ашиглалт, газрын бүрхэвчийн байдлыг харгалзан шинэчлэн тодорхойлох, салбар хоорондын тооллого, мэдээллийн аргачлалыг нэгтгэж, газрын нэгдмэл сангийн өөрчлөлтийг оновчтой, нарийвчлалтай бүртгэх тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлагатай байна. Энэ нь газрын менежмент, ашиглалт, хамгааллын бодлогыг шинжлэх ухаанд тулгуурлан, уялдаа холбоотой хэрэгжүүлэх үндэс болох юм.

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт 5: Хот, тосгон бусад суурины газрын ангилал, эдэлбэр газрын бүсчлэлийн шалгуур зохицуулалт практикт нийцэж байгаа эсэх?

Хот байгуулалт болон газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө нь тус тусын хууль, аргачлал, стандартын дагуу өөр өөр байгууллагаар боловсруулагддаг тул бүсчлэлийн нэршил, хязгаар, зорилт уялдахгүй, зарим тохиолдолд давхцах, зөрөх асуудал үүсдэг.

Мөн 2023 онд Газрын тухай хуульд орсон нэмэлт өөрчлөлтөөр хот, тосгон, бусад суурин газар эдэлбэр газартай байхаар зааж, түүний хил заагийг аймаг, нийслэлийн ИТХ тогтооно гэж заасан боловч уг заалт бодитоор хэрэгжиж эхлээгүй байна. Харин Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулиар эдэлбэр газрыг УИХ болон Засгийн газар тогтоохоор заасан нь өмнөх зохицуулалттай зөрчилдөж, ойлгомжгүй нөхцөл үүсгэж байна.

Иймээс Хот, тосгон бусад суурины газрын ангилал, эдэлбэр газрын бүсчлэлийн шалгуур зохицуулалт практикт бүрэн нийцэхгүй байгаа бөгөөд газрыг

хот, тосгон, бусад суурины эдэлбэр газар болон бүсчлэлийг тогтоох эрх бүхий байгууллагын хариуцлага, зохион байгуулалтын шат дараалыг тодорхой болгох, хот байгуулалт болон газар зохион байгуулалтын төлөвлөлтийн баримт бичгүүдийн аргачлал, ангилал, бүсчлэлийн нэршлийг нэг мөр болгох шаардлагатай байна. Энэ нь давхардал, зөрчил, бодлогын уялдаагүй байдлыг арилгаж, хот суурины газрын төлөвлөлт, ашиглалтын үр нөлөөг дээшлүүлэх үндэс болно.

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт 6: Тусгай хэрэгцээний газрын өнөөгийн нөхцөл байдал ямар байна вэ, практикт нийцэж байгаа эсэх?

Газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авах, тусгай хэрэгцээний газрыг ашиглахтай холбоотой хуулийн зохицуулалт практикт нийцэхгүй байгаа бөгөөд нийцүүлэхийн тулд Газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авах, гаргах, түүний хэмжээ, заагийг тогтоох, ашиглах журмаар зохицуулж байгаа хэдий ч зохицуулалт шаардлагатай асуудал нь журмаас хальж хуулиар зохицуулах шаардлагатай асуудлууд маш олон байна. Иймд газрыг тусгай хэрэгцээнд авахад тавигдах шаардлага, тусгай хэрэгцээнд авсан газрыг хэрхэн гаргах үйл ажиллагаа тодорхойгүй, тусгай хэрэгцээнд авсан газрын ашиглах асуудлыг нарийвчлан зохицуулаагүйгээс шалтгаалан төсөл хөтөлбөр хэрэгжих нь эсэх нь тодорхойгүй, тусгай хэрэгцээнд авсан зориулалтын дагуу удаан хугацаан ашиглахгүй байх, нөлөөлөлд өртсөн иргэдийн асуудлыг шийдвэрлэхгүйгээр газрын эрхийг нь удаан хугацаагаар шалтгаангүй царцааж, иргэдийн газрын эрхийг зөрчиж байна. Мөн тусгай хэрэгцээнд авсан газарт газар ашиглуулах асуудал нь газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд тусгах, шийдвэр гаргах эрх нь орон нутгийн Засаг дарга, иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас бүрэн хамааралтай байгаа нь тусгай хэрэгцээний газарт бүтээн байгуулалт хийхэд томоохон саад учруулдаг байна. Иймээс тусгай хэрэгцээнд газрыг авах, гаргах үйл ажиллагаа, үндэслэл шаардлагыг тодорхой болгох, нөлөөлөлд өртсөн иргэдийн эрх ашгийг хохироохгүйгээр газар чөлөөлөх, тусгай хэрэгцээний газрыг нэгэнт авсан бол орон нутгаас хамаарал багатайгаар тодорхой төлөвлөлт, нэгдсэн удирдлагатайгаар ашиглах боломжийг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт 7: УИХ, ЗГ, ИТХ, Засаг дарга, газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны шалгуур байгууллагын эрх үүргийн хэрэгжилтийн өнөөгийн нөхцөл байдал, уялдаа үзүүлэлт холбоо ямар байна вэ?

Монгол Улсад газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын захиргааны хандлага нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангах, нутаг дэвсгэрийн оновчтой төлөвлөлт, газрын ангилал, ашиглалтын зориулалт, бүсчлэлийг тогтоох, өмчлүүлэх, эзэмшүүлэх, ашиглуулах зэрэг өргөн хүрээний харилцааг хамардаг ч хэрэгжилтийн түвшинд төвлөрсөн болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын хооронд эрх үүргийн зөрчил, давхардал, уялдаагүй байдал үүсч байна. Газрын тухай хуульд Засаг дарга болон Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын эрх үүргийг газар ашиглалтад хамгийн их эрх мэдэл буюу газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөг баталж, түүний дагуу газар олгох, газрын мэргэжлийн байгууллагын удирдлагыг томилох зэрэг эрхийг олгосон байдаг. Гэсэн хэдий ч тэдгээрийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих, хууль зөрчсөн шийдвэр гаргахаас сэргийлсэн, хамгаалсан заалтууд дутмаг байдаг байна. Үүнээс шалтгаалж газрын харилцааны удирдлага, зохион байгуулалтыг

мэргэжлийн байх, нэгдмэл удирдлага, төлөвлөлттэй байх боломжийг хязгаарлаж газар ашиглалт нотолгоо төлөвлөлтөд суурилсан бус Засаг дарга, Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын хүсэл сонирхол, эрх ашгийн дагуу явагдахад хүрч байна. Мөн хуульд “шаардлагатай бол”, “тогтоож болно”, “газар эзэмших хугацаа 15-60 жил” гэх мэт тодорхойгүй заалтууд нь албан тушаалтны хувийн үзэмжээр шийдвэрлэх нөхцлийг бүрдүүлж хууль хэрэгжүүлэх асуудлыг албан тушаалтны сонголт болгосон заалтууд нь субьектив шийдвэр гаргах, эс үйлдэхгүй гаргах гэх мэтээр хуулийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлөх, хийдэл бүхий заалтууд байна.

Газрын тухай хуулиар орон нутгийн удирдлага газрыг эзэмшүүлэх, ашиглуулах, өмчлүүлэх шийдвэр гаргах бүрэн эрхтэй байхаар заасан нь нутгийн бие даасан байдлыг дэмжиж байгаа ч мэргэжлийн байгууллагын оролцоо, хяналт сул, тэдгээрийн харилцан уялдаа дутмаг, эрх үүргийн тэнцвэр алдагдсан байна. Энэ нь газрын удирдлага орон нутгийн түвшинд хэт төвлөрсөн, хариуцлага, хяналт сул орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, Засаг даргаас хэт хамаарсан мэргэжлийн бус байдал газар авах шалтгаан нөхцөл болж байна.

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт 8: Газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөний төрөл одоогийн нөхцөл байдалтай шалгуур үзүүлэлт нийцэж байгаа юу?

Улс, аймаг, нийслэлийн түвшинд ерөнхий төлөвлөгөө боловсруулагдаж байгаа хэдий ч сум, дүүргийн түвшинд хэрэгжүүлэхэд хэт ерөнхий байгаагаас үүдэн газар олголтод чиглэсэн тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөг боловсруулж хэрэгжүүлснээс үүдэн хот, тосгон бусад суурины газраас бусад хөдөө аж ахуйн газар, усны сан, ойн сан, зам, шугам сүлжээний газар гэх мэт газрын нэгдмэл сангийн ангилалын газруудад замбараагүй суурьшил үүсэж, бэлчээрийн доройтол, байгаль орчны зөрчил, газрын маргаан үүсэх гол шалтгаан болсон байна. Үүнээс үзэхэд нийслэл, сум, дүүрэгт газрын нэгдмэл сангийн бүх ангиллыг хамарсан төлөвлөгөө боловсруулах хууль эрх зүйн орчин дутмаг байна. Мөн Газрын тухай хууль, Хот байгуулалтын тухай хууль зэрэг холбогдох хууль тогтоомжийн уялдаа холбоо сул байгаагаас шалтгаалан нэгдсэн бодлого төлөвлөлт алдагдаж, хэрэгжүүлэх, хяналт тавихад хүндрэлтэй, төсвийн үргүй зардлыг бий болгох нөхцөл байдал үүссэн байна. Үүний гол шалтгаан нь Газрын тухай хуульд газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөний эрэмбэ дараа, чиг үүрэг, хэрэглээ, хоорондын уялдаа, тавигдах шаардлага, боловсруулах, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих үйл ажиллагаа, төлөвлөгөө зөрчсөн тохиолдолд тооцох хариуцлага, санхүүжилтийн асуудлыг орхигдуулж зөвхөн баримт бичгийн тодорхойлолт төдийхнөөр тусгаж өгсөнтэй шууд холбоотой байна.

Түүнчлэн тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө боловсруулах, батлах шат дамжлага ихтэйгээс байгаагаас иргэд олон нийтээс газар олгох процесс удаашралтай, барилга, авто зам, уул уурхайн салбарын томоохон бүтээн байгуулалтын ажил удааширч, улс орон нутгийн төсвийн хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжих төслүүд төлөвлөсөн хугацаанаас хоцорч байгаа гомдлын тоо ихэссэн үзүүлэлттэй байна.

Газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө боловсруулах болон хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай санхүүжилтийн асуудал шийдвэрлэгдэж байгаа юу?

Санхүүжилтийн хувьд хуульд газрын төлөвлөгөө, хяналт, хамгаалалт, нөхөн сэргээлтийг улсын болон орон нутгийн төсвөөр санхүүжүүлэх эрх зүйн үндэс заасан ч бодит хэрэгжилт хангалтгүй, газрын төлбөр, дуудлага худалдаанаас улсын төсөвт жил бүр их хэмжээний орлого төвлөрдөг ч эргээд газрын харилцааны салбарт бага хэмжээний төсөв хувиарлагдаж зарцуулагдаж байгаагаас харахад газар зохион байгуулалтын үйл ажиллагааг эрхэлэх, хэрэгжилтэд шаардлагатай санхүүжилтийн асуудал шийдэгдэхгүй байна.

Иймд газрын нэгдмэл бодлого, төлөвлөлтийн уялдааг хангаж, газар зохион байгуулалт болон хот төлөвлөлтийн хуулийг уялдуулах, оролцогч байгууллагын үүргийг тодорхой болгох, хориглолт, хамгаалалтын бүсийг нарийвчлан тогтоох, төлөвлөгөө батлах шат дамжлагыг цөөлөх, мөн газрын салбарын санхүүжилтийн тогтолцоог бэхжүүлэх шаардлагатай байна.

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт 9: Газрын кадастрын өнөөгийн байдал ямар байна вэ? Олон улсын жишигт нийцэж байгаа эсэх?

Газрын тухай хуулиар газрын тоо бүртгэл, шилжилт хөдөлгөөн, газар хамгаалах талаар авсан арга хэмжээ зэрэг газрын нэг газрын нэгдмэл сангийн бүх ангиллын газрын улсын бүртгэлийг газрын кадастрт тусгахаар заасан боловч бүртгэлийг ГЗБГЗЗЕГ, Ашигт малтмалын газар, Байгаль орчны яам, ХААХҮЯ, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар зэрэг олон байгууллага зэрэгцэн хариуцаж, чиг үүрэг давхардсан, мэдээлэл зөрүүтэй, системийн хувьд нэгдмэл бус нөхцөл байдалтай байна. Үүний улмаас нэг газрыг хоёр этгээд зэрэг бүртгэх, өмчлөх эрхийн мэдээлэл болон кадастрын мэдээлэл хоорондоо нийцэхгүй байх, статистикийн зөрүү гарах, газрын бүртгэлийн ил тод байдал, хариуцлага, өмчлөгчийн эрхийг хамгаалах үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлж байна. Кадастрын мэдээлэл аймаг, сумдын түвшинд бүрэн цахим хэлбэрт шилжээгүй, зарим бүртгэл цаасан хэлбэрээр хадгалагддаг, мэдээлэл шинэчлэлт удаан, орон зайн системийн ашиглалт хангалтгүй, хиймэл дагуул, дрон зэрэг орчин үеийн технологийн хэрэглээ хязгаарлагдмал байгаагаас харахад бүртгэлийн тогтолцоо нь олон улсын жишигт төдийлөн нийцэхгүй байна.

Газрын кадастр нь Монгол Улсад газрын өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийг бүртгэх, газрын мэдээллийг нэгтгэн хөтлөх, төлөвлөлт, үнэлгээ, хамгаалалтын бодлогын үндэс суурийг бүрдүүлдэг ч өнөөгийн нөхцөлд энэ системийн эрх зүйн болон байгууллагуудын мэдээллийн харилцан уялдаагүй байдал нь газрын болон үл хөрдлөх хөрөнгийн харилцаанд тодорхойгүй байдал үүсгэж байна. Монгол Улсын газрын кадастрын бүртгэлийн цахим шилжилтийн хувьд ахиц дэвшилтэй явж байгаа боловч эрх зүйн уялдаа, эдийн засгийн механизм, төлөвлөлтийн нийцэл, олон улсын бүртгэлийн жишигт нийцүүлэх шаардлага тулгамдсаар байна.

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт 10: Эзэмших, ашиглах эрхийн баталгаа хангагдаж байгаа эсэх, практикт нийцэж байгаа эсэх?

Эрх зүйн орчны хувьд газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийн ялгаа тодорхой бус, эдийн засгийн утга агуулга сул, эдийн засгийн эргэлтэд оруулах механизм бүрэн бүрдээгүй байна. Практикт эзэмших, ашиглах эрх төдийлөн ялгагдахгүй, газарт чөлөөлөлтөд өртөх эрсдэл, хураалгах, нөхөх олговор гэх мэт үйл ажиллагаанууд явагдахаас бусад тохиолдолд онцын ялгаа иргэдэд мэдрэгдэдгүй байна.

Мөн төсөл сонгон шалгаруулалтын зарчмаар газар олгох журам,

зориулалтууд хэт хязгаарлагдмал, зөвхөн дуудлага худалдаагаар олгох шаардлага тавьдаг нь орон нутагт ажлын байр бий болгох, иргэд аж ахуй эрхлэх, хөрөнгө оруулалтыг татах бодит боломжийг хязгаарлаж байна. Иймээс эзэмших, ашиглах эрхийн баталгаа хангагдахгүй, практикт бүрэн нийцэхгүй байна.

Цаашид газрын өмчлөл, эзэмшил, ашиглалтын эрхийн тодорхой ялгааг хуульчлан тодотгох, төлөвлөлт, бүртгэлийн нэгдсэн системийг сайжруулах, газар эдийн засгийн эргэлтэд оруулах, нөхөн олговор, хамгааллын тогтолцоог бүрдүүлэх нь олон улсын жишигт хүрэх үндсэн нөхцөл юм.

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт 11: Сууц өмчлөгчдийн холбоонд орчны газрыг ашиглуулах практикт хүлээн зөвшөөрөгдөж байгаа эсэх?

Газрын тухай хуульд СӨХ-ийн ашиглах газрын хэмжээ, хил зааг, өмчлөлийн хэлбэр тодорхой тусгагдаагүйгээс шалтгаалан орон сууцны нягтрал нэмэгдэж буй нөхцөлд газар ашиглалтын маргаан гарах эрсдэл нэмэгдэж байна. Мөн орон сууцны доорх газрын бүртгэл кадастрын мэдээлэлд бүрэн тусгагддаггүй, дахин төлөвлөлт эсвэл барилга устах үед ашиглалтын эрх хэрхэх, оршин суугчдын үл хөдлөх хөрөнгө нь газраас салшгүй байх зарчим хангагдахгүй, баталгаагүй байдлыг бий болгож байгаагаас харахад сууц өмчлөгчдийн холбоонд орчны газрыг ашиглуулах практикт нийцэхгүй байна.

Иймээс сууц, үл хөдлөх хөрөнгө өмчлөгчдийн газрын эрхийн асуудлыг тодорхой болгох, кадастрын бүртгэлд тусгах, нийтийн эдэлбэрийн газартай холбоотой хууль эрх зүйн зохицуулалтыг шинэчлэн боловсронгуй болгох шаардлагатай байна. Энэ нь орон сууцны дахин төлөвлөлт, өмчийн баталгааг хангах, газрын маргааныг бууруулах, газрын менежментийг ил тод, тогтвортой болгоход чухал ач холбогдолтой юм.

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт 12: Газар ашиглагчийн эрх үүрэг практикт нийцэж байгаа эсэх?

Газрын тухай хууль, Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хууль, Ашигт малтмалын тухай хууль, Чөлөөт бүсийн тухай хууль болон бусад холбогдох хуулиудаар газрын ашиглалтын эрхийг ялгаатай субъектүүд шийдвэрлэж, тусдаа мэдээллийн сан эрхэлж буй байдал нь мэдээллийн давхардал, зөрчил, бүртгэлийн зөрүү үүсгэж байгаа гол шалтгаан болж байна. Үүнээс гадна тус хууль тогтоомжийн уялдаагүйгээс иргэн, хуулийн этгээдэд газрыг ашиглуулах хэлбэр, үе шат дамжлага нь ялгаатай, зарим харилцаа нь хуулиар зохицуулагдаагүйгээс шалтгаалан газар ашиглагчдад тодорхойгүй нөхцөл байдлыг үүсгэж, эрхийн баталгааг бууруулж байна. Үүний зэрэгцээ газар ашиглагч гадаадын хөрөнгө оруулалттай хуулийн этгээдийн хөрөнгө оруулалтын хэлбэр өөрчлөгдөж дотоодынх болсон ч эзэмших эрх рүү шилжүүлэх, эзэмших эрхээ ашиглах эрх рүү шилжүүлэх зэрэг асуудлууд тодорхой зохицуулалтгүй явагдаж байна.

Мөн Газрын тухай хуульд газар ашиглах эрх дуусгавар болох үед газар дээрх үл хөдлөх хөрөнгийн эрх хэрхэн шийдэгдэх талаар тодорхой зохицуулалт байхгүй, Иргэний хуулийн өмчлөх эрхийн заалтуудтай зөрчилдөж байна. Үүнээс болж газар ашиглах гэрээ дуусан ч тухайн үл хөдлөх хөрөнгийн өмчлөгчийн эрх хэвээр хадгалагдах, маргаан шүүхийн шатанд шийдэгдэх нөхцөл үүсэж байна. Түүнчлэн газар ашиглах эрхийг бусдад шилжүүлэхийг хориглосон ч үл хөдлөх хөрөнгийг шилжүүлэхэд газрын ашиглах эрхийн статус тодорхойгүй байгаа нь хууль эрх зүйн

зөрчил болж, практикт хэрэгжүүлэхэд хүндрэл дагуулж байна.

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт 13: Сервитут тогтоох асуудал нь практикт нийцэж байгаа эсэх?

Монгол Улсад сервитут тогтоох буюу газар ашиглах хязгаарлагдмал эрхийн зохицуулалт хууль эрх зүйн хувьд бий болович хэрэгжилтийн түвшинд төдийлөн төлөвшөөгүй байна. Газрын тухай хуулийн 2023 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр нийтийн болон хувийн сервитут тогтоох эрхийг бий болгож, нөхөн олговрын журмыг баталсан нь нийтийн эрх ашиг болон иргэдийн өмчийн эрхийн тэнцвэрийг хангах чиглэлд чухал алхам болсон ч практик хэрэгжилт сул, иргэдийн мэдлэг, байгууллагуудын хэрэгжилтийн чадавх хангалтгүй байна.

Одоогоор Газрын нэгдмэл сангийн цахим системд зөвхөн цөөн тооны сервитут бүртгэгдсэн нь энэ эрх зүйн механизм бодит амьдралд бүрэн нэвтрээгүйг харуулж байна. Үүнээс шалтгаалан дэд бүтцийн бүтээн байгуулалтын үед иргэдийн газар ашиглах эрхийг бүрэн чөлөөлөх замаар шийдвэрлэх тохиолдол давамгайлж, өмчлөгчийн эрхийг хязгаарлан нөхөн олговортойгоор ашиглуулах боломж төдийлөн ашиглагдахгүй байна.

Иймд сервитутын эрхийг бүртгэл, нөхөн олговор, маргаан шийдвэрлэх журмыг боловсронгуй болгож, газрын нэгдмэл мэдээллийн санд бүрэн тусган хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна. Энэ нь нийтийн дэд бүтцийн хөгжлийг түргэсгэхийн зэрэгцээ иргэдийн өмчлөх эрхийн баталгааг бэхжүүлэх, олон улсын жишигт нийцсэн газрын менежментийн тогтолцоо бүрдүүлэх үндэс болно.

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт 14: Газрыг үр ашигтай, зохистой ашиглах, хамгаалах шаардлага хангагдаж байгаа эсэх, шаардлагууд практикт нийцэж байгаа эсэх?

Монгол Улсад газрын ашиглалт, хамгаалалтын эрх зүйн орчин бүрдсэн ч хэрэгжилт, зохион байгуулалт, хяналт сул, олон улсын жишигт бүрэн нийцэхгүй байна. Газрын тухай хуулийн зургаадугаар бүлгээр бэлчээр, хадлан, тариалан, хот суурин газар, газрын хэвлийн ашиглалт, хамгааллын талаарх зохицуулалт тусгагдсан боловч практикт хэрэгжилт хангалтгүй, салбар хоорондын уялдаа сул байна.

Бэлчээрийн газрын хувьд малын тоо өсч, гэрээгээр ашиглуулах тогтолцоо бүрэн төлөвшөөгүй, эрх зүйн тодорхойгүй байдлаас шалтгаалан бэлчээрийн зохистой ашиглалт хангагдахгүй байна. Түүнчлэн өвөлжөө, хаваржааны зориулалтаар олгох газрын хэмжээ, олгох зарчим тодорхойгүйгээс үүдэн бэлчээрийн маргаан гарах эрсдлийг үүсгэж байна.

Тариалангийн газрын хувьд нийт газар нутгийн 1 хувийг эзэлдэг ч газрын нэгдмэл сангийн ангиллын шилжилт, хяналт сул, зөвшөөрөлгүй газар хагалах үзэгдэл түгээмэл байна. Хадлангийн газрын ашиглалт хангалтгүй, хамгаалалт сул, ургамлын гарц буурч, уур амьсгалын нөлөөнд өртөмтгий болсон. Хот суурины газарт төлөвлөгөөгүй, төлөвлөлтийн уялдаагүй байдал, хууль тогтоомжийн зөрчил, газрын үнэлгээ, татварын тогтолцооны алдаа, хяналтгүй ашиглалт зэрэг асуудал давамгайлж байна.

Газрын хэвлийн ашиглалтын хувьд ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн 26 хувь кадастрын бүртгэлд тусгагдаагүй байгаа нь салбар хоорондын уялдаагүй,

хяналт, менежментийн доголдлыг илтгэнэ. Мөн газар эзэмших, ашиглах эрх ашигт малтмалын талбайтай давхцах, түүнийг шийдвэрлэх механизм тодорхойгүй зэрэг байдал нь Газрын тухай хууль, Ашигт малтмалын тухай хуулийн уялдаа сул байгааг харуулж байн.

Иймээс Монгол Улсад газрын кадастр, ашиглалт, хамгаалалтын тогтолцоог олон улсын жишигт нийцүүлэхийн тулд мэдээллийн нэгдсэн системийг бүрдүүлэх, орчин үеийн техник технологид тулгуурласан бодит цагийн хяналтын тогтолцоог бүрдүүлж, байгаль экосистемийн тэнцвэрийг харгалзсан бодлогоор удирдах шаардлагатай байна.

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт 15: Газрын нэгдмэл санд төрөөс хэрхэн хяналт тавьж байна вэ?

Монгол Улсад газрын ашиглалт, эзэмшил, хамгаалалтад тавих төрийн хяналт хууль эрх зүйн хүрээнд тодорхой зохицуулагдсан боловч хэрэгжилтийн түвшинд сул байна. Газрын тухай хуулийн 57 дугаар зүйлд заасны дагуу Засгийн газар болон холбогдох төрийн байгууллагууд газрын тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавих үүрэгтэй ч бодит байдалд хяналт хангалтгүй, хариуцлагын тогтолцоо сул байна.

Тухайлбал газар чөлөөлөлт удаашрах гол шалтгаан нь зөвшөөрөлгүй барилга байгууламж барьсан этгээдийн газрыг албадан чөлөөлөхөд гарах зардал, талуудын оролцоо тодорхойгүй, нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээнд газар чөлөөлөхөд нөхөх олговрыг шийдвэрлэхтэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалт тодорхой бус, хэрэгжилтийн механизм сул байгаатай холбоотой. Түүнчлэн газар ашиглах гэрээний хяналт, дүгнэлт, цахим бүртгэлийн ажиллагаа орон нутагт хангалтгүй, хяналтын байгууллагуудын уялдаа хангалтгүй байна.

Иймд төрийн хяналтын тогтолцоог боловсронгуй болгож, зөвшөөрөлгүй газар ашиглалтыг бууруулах, газар чөлөөлөх ажлын зардал, хохирлын нөхөн төлбөрийн журмыг тодорхой болгох, цахим гэрээний хяналтыг сайжруулах, гэрээний мэдээллийг шаардлагатай байна. Мөн техник технологийн ололтод суурилсан бодит цагийн хяналт, мониторинг, хөндлөнгийн хяналтын арга хэрэгслийг нэвтрүүлэх шаардлагтай байна. Энэ нь газрын хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг сайжруулж, газар эзэмших, ашиглах харилцааг ил тод, хариуцлагатай тогтолцоог бүрдүүлэх үндэс болно.

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт 16: Газрын төлөв байдал чанарын хянан баталгааны өнөөгийн нөхцөл байдал ямар байна вэ?

Газрын тухай хуульд зааснаар газрын төлөв байдал, чанарын улсын хянан баталгааг 5 жил тутамд зохион байгуулах, үр дүнг үндэслэн газар ашиглалтын төлөвлөлт, хамгаалалт, үнэлгээг хийх эрх зүйн орчин бүрдсэн боловч санхүүжилт, байгууллагын уялдаа, хяналтын тогтолцоо дутмаг байна. Иймээс газар ашиглалтаас олж буй орлогын тодорхой хувийг хянан баталгааны сан бүрдүүлэхэд чиглүүлэх, хяналт мониторингийн тогтолцоог сайжруулах, хуулийн хэрэгжилтийг бодитой хангах шаардлагатай байна.

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт 17: Маргаан хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааны өнөөгийн нөхцөл байдал ямар байна вэ?

Газрын тухай хуульд зааснаар газар эзэмших, ашиглахтай холбоотой маргааныг тухайн шатны Засаг дарга, мэргэжлийн байгууллага, арбитр, шүүхийн

журмаар шийдвэрлэх зохицуулалттай боловч практикт энэ тогтолцоо бүрэн хэрэгжихгүй байна. Орон нутгийн түвшинд маргааныг шийдвэрлэх явдал маш бага, ихэнх нь шүүхийн шатанд шилжиж байгаа нь хяналтын болон дотоод зохицуулалтын механизм бүрдээгүй байгааг харуулж байна.

Сүүлийн жилүүдэд газартай холбоотой маргаан нэмэгдэх хандлагатай байгаа бөгөөд үүнээс шалтгаалан шүүхийн ачаалал нэмэгдэж буй үзүүлэлттэй байна.

Газрын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт орсноор нийслэлд маргаан таслах зөвлөлийг байгуулсан нь үр дүн өгч буй тул энэхүү зохицуулалтыг аймаг, орон нутгийн түвшинд бий болгож, маргааныг анхан шатанд нь шийдвэрлэх, иргэн, хуулийн этгээдийн эрхийг хурдан шуурхай хамгаалах тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт 18: Хууль зөрчигчдөд хариуцлага, тооцож, зөрчлийг арилгаж чадаж байгаа эсэх?

Монгол Улсад газрын хяналт, маргаан шийдвэрлэлтийн тогтолцоо бий боловч хэрэгжилт хангалтгүй, хяналт, бүртгэлийн зөрчил их байгаагаас хууль зөрчигчдөд хариуцлага тооцож, зөрчлийг арилгах тогтолцоо бүрэн бүрэлдээгүй байна. Олон улсын жишигт нийцсэн ил тод, нэгдсэн мэдээллийн систем, хөндлөнгийн мониторинг, хариуцлагын механизм дутмаг байгаа нь газрын үр ашиггүй ашиглалт, хууль бус олголт, маргаан нэмэгдэхэд нөлөөлж байна. Иймээс техник технологид суурилсан бодит цагийн, хөндлөнгийн оролцоотой газар ашиглалтын хяналтын тогтолцоог бий болгох эрх зүйн орчныг бүрдүүлж, зөрчилд тооцох хариуцлагыг чангатгах шаардлагатай байна.

5.4.Нэгдсэн дүгнэлт:

Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлалын дагуу томьёолсон 18 шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлж үзэхэд шалгуур үзүүлэлтийг бүрэн хангасан тохиолдол илрээгүй, хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явцад түүний зохицуулалт бодит байдалтай нийцээгүй, газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах бусад асуудлыг шийдвэрлэх зорилтодоо хүрээгүй, газрын харилцааг бүрэн зохицуулах боломжгүй, нийгмийн харилцааны өөрчлөлт, хөгжлөөс хоцорсон, зайлшгүй зохицуулах ёстой харилцааг хамарч зохицуулаагүй, захиргааны байгууллага эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явцад хүндрэл бэрхшээл үүссэн байх тул хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг илүү хүртээмжтэй, үр нөлөөтэй болгох зорилгоор 5.4.2.3-т заасны дагуу “тухайн хууль тогтоомжийг шинэчлэн найруулах” саналтай байна.

5.5.Зөвлөмж:

Эдгээр асуудлыг цогцоор нь шийдвэрлэхийн тулд дараах чиглэлд шинэчлэл хийх шаардлагатай байна. Нэгдүгээрт, **хууль эрх зүйн шинэчлэл** хийх зайлшгүй шаардлагатай. Газрын тухай хууль болон холбогдох бусад хуулиудыг шинэчилж, хоорондын зөрчил, давхардлыг арилгана. Мөн газрын кадастр болон үл хөдлөх хөрөнгийн бүртгэлийг нэгтгэж, нэг бүртгэлтэй болгох нь чухал. Ингэснээр газрын эрхийн баталгааг хангах, маргааныг бууруулах, хөрөнгө оруулалтын орчныг сайжруулах боломж бүрдэнэ.

Хоёрдугаарт, **Газрын нэгдмэл сангийн цахим системийг бүх төрийн байгууллагыг хамруулан бүрэн хэрэгжүүлэх** шаардлагатай. Ингэснээр газар

эзэмшүүлэх, ашиглуулах, өмчлүүлэхтэй холбоотой мэдээлэл нэг дор төвлөрч, ил тод байдал хангагдаж, иргэд, хувийн хэвшил, төрийн байгууллагууд ижил мэдээлэлд тулгуурлан шийдвэр гаргах боломжтой болно.

Гуравдугаарт, **байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтыг шинэчлэх** шаардлагатай. Аймаг, сумын газрын албадын харьяаллыг орон нутгийн захиргаанаас салгаж, мэргэжлийн босоо удирдлагын тогтолцоонд шилжүүлэх нь мэргэжлийн чадавхыг бэхжүүлэх, хариуцлага, стандартын нэгдмэл байдлыг хангах чухал алхам юм.

Дөрөвдүгээрт, **газрын маргаан таслах зөвлөлийг аймаг, сумын түвшинд өргөжүүлэн байгуулах** хэрэгтэй. Энэ нь маргааныг орон нутагт түргэн шуурхай шийдвэрлэх боломжийг нэмэгдүүлж, шүүхийн ачааллыг бууруулна.

Тавдугаарт, **бүртгэлийн мэдээллийг уялдуулах** шаардлагатай. Газрын кадастр болон Улсын бүртгэлийн газрын мэдээллийг нэгтгэж, нэг газарт нэг бүртгэлтэй байх зарчмыг мөрдүүлснээр зөрүү, давхардлыг бүрэн арилгаж чадна.

Зургаадугаарт, **иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх** нь газрын төлөвлөлт, шийдвэр гаргалт, хяналт шалгалтын үйл явцад ил тод байдлыг хангах гол арга зам юм. Олон нийтийн хяналт болон иргэдийн мэдээлэлд тулгуурласан шийдвэр гаргах замаар авлига, хүнд суртал буурч, газрын удирдлагын чанар сайжирна.

Эдгээр шинэчлэлийг үе шаттай хэрэгжүүлснээр Монгол Улсын газрын удирдлага ил тод, шударга, хариуцлагатай болж, газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийн баталгаажилт хангагдана. Үүний үр дүнд иргэдийн өмчийн эрх хамгаалагдаж, хөрөнгө оруулалтын орчин сайжирч, татварын орлого нэмэгдэж, улсын эдийн засгийн тогтвортой хөгжилд чухал түлхэц өгнө. Мөн газрын мэдээллийн нэгдсэн системтэй болсноор хот төлөвлөлт, дэд бүтцийн хөгжил, байгаль хамгаалалтын үйл ажиллагаа илүү үр дүнтэй, шинжлэх ухааны үндэслэлтэй явагдах нөхцөл бүрдэнэ.

Ийнхүү газрын удирдлага, бүртгэлийн тогтолцоог шинэчлэх нь зөвхөн газрын салбарын асуудлыг шийдвэрлэх бус, Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн суурь нөхцөл болох чухал ач холбогдолтой юм.

--- oOo ---

ГАЗАР ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТ, ГЕОДЕЗИ, ЗУРАГ ЗҮЙН ЕРӨНХИЙ ГАЗАР

КАДАСТРЫН ЗУРАГЛАЛ БА ГАЗРЫН КАДАСТРЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭНИЙ ТАЙЛАН

Улаанбаатар хот

2025 он

Гарчиг

УДИРТГАЛ 5

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ 7

1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох 7

1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох 8

1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох 9

1.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр 11

1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох 13

1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох 15

ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ 16

2.1. Бэлэн байгаа мэдээллийг цуглуулах 16

2.2. Судалгааны аргаар цуглуулсан мэдээлэл 17

ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ 18

3.1.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйл. Хуулийн зорилтын хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ 18

3.2.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7 дахь хэсгийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ 19

3.3.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 5 дугаар зүйл. Кадастрын зураглалын солбицлын тогтолцоо, масштаб, нарийвчлал хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ 20

3.4.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 6 дугаар зүйл. Кадастрын зураглалын мэдээллийн сангийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ 21

3.5.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 10 дугаар зүйл. Газрын кадастр эрхлэх байгууллага, түүний чиг үүргийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ 23

3.6.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйл. Газрын нэгдмэл сангийн тоо бүртгэлийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ 24

3.7.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 13 дугаар зүйл. Газрын кадастрын судалгааны хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ 28

3.8.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйл. Газрын чанарын үнэлгээний хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ 30

3.9.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 15 дугаар зүйл. Газрын эдийн засгийн үнэлгээний хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ 31

3.10.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 16 дугаар зүйл. Газрын улсын бүртгэлийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ 33

3.11.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 17 дугаар зүйл. Газрын мэдээллийн сангийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ 39

3.12.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйл. Кадастрын зураглалын талаар хориглох үйл ажиллагааны хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ 45

3.13.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 20 дугаар зүйл. Маргааныг хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааны хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ 47

ДӨРӨВ. ОЛОН УЛСЫН ГАЗРЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА 49

1.Кадастр, түүний тодорхойлолт 49

2.Кадастрын төрөл 51

3.Институтийн талаарх эрдэмтдийн зарим ишлэлд 54

4.Кадастрын реформ хийсэн зарим улс, орнуудын туршлага 55

4.1.Армиан улс 55

4.2.Болгар улс 55

4.3.Оросын холбооны улс 56

4.4.Гүрж улс 56

5.Кадастртай холбоотой зарим тоо, баримт 57

6.Хөгжлийн чиг хандлага 61

6.1.Австрали Улс (Викториа муж) 63

7.3.1.Суурь мэдээлэл 63

7.3.2.Гурав хэмжээст объектын бүртгэл 63

7.3.3.Гурав хэмжээст объектын хууль эрх зүйн тодорхойлолт 63

7.3.4.Гурав хэмжээст хэлбэрээр бүртгэж болох эрхийн төрлүүд 64

7.3.5.Гурав хэмжээст бүртгэл 64

7.4. Болгар Улс 65

ТАВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ 68

КАДАСТРЫН ЗУРАГЛАЛ БА ГАЗРЫН КАДАСТРЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭНИЙ ТАЙЛАН

УДИРТГАЛ

Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийг 1999 оны 12 дугаар сарын 16-нд баталж, мөрдөгдөж эхэлсэн бөгөөд 4 бүлэг 21 зүйлтэй, бүх төрлийн кадастрын зураглал үйлдэх, газрын кадастр эрхлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулах зорилготойгоор хэрэгжсэнээс хойш хорин таван жилийн хугацаа өнгөрсөн байна.

Кадастр, бүртгэлтэй холбоотой энэхүү хууль тогтоомжийг шинэчлэн боловсруулах нийгэм, эдийн засгийн олон хэрэгцээ шаардлага тулгарсантай холбогдуулан тодорхой зорилтуудыг хэрэгжүүлэхээр дараах бодлогын баримт бичгүүдэд тусгагдаж үүрэг даалгавар өгөгдсөн байна. Үүнд:

✓ “Улсын бүртгэлийн багц хууль баталсантай холбогдуулан авах зарим арга хэмжээний тухай” Монгол Улсын Их Хурлын 2018 оны 54 дүгээр тогтоолоор Иргэний хуулийн суурь зохицуулалт, үзэл баримтлалд нийцүүлэн Газрын тухай болон Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн төслийг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэхийг Засгийн газарт даалгасан.

✓ Монгол Улсын Их Хурлын 2024 оны 181 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2028 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 5-д “Газрын ерөнхий хуулийн төслийг Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар боловсруулж УИХ-д 2025 онд өргөн мэдүүлэхээр тусгагдсан байна.

✓ Засгийн газрын 2024 оны 21 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2024-2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө”-ний 3.2.2.1-д “Иргэн, хуулийн этгээдийн хувийн өмчийг хамгаалах эрх зүйн орчныг сайжруулна” гэсэн зорилтын хүрээнд дараах хуулийн төслүүдийг боловсруулж Улсын Их Хуралд өргөн барина. Үүнд:

–Газрын ерөнхий хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл;

–Кадастрын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл;

–Хаягжуулалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл;

–Геодези, зураг зүйн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл;

–Орон зайн өгөгдлийн дэд бүтцийн тухай хуулийн төсөл;

–Иргэн, хуулийн этгээдийн хувийн өмчийг хамгаалах эрх зүйн орчныг сайжруулахад шаардагдах судалгаа боловсруулах гэж тус тус заасан.

✓ Монгол Улсын Ерөнхий сайдын 2025 оны 4 дүгээр албан даалгаврын хүрээнд Газрын тухай хууль, Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль, Газрын төлбөрийн тухай хууль, Геодези, зураг зүйн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга, Орон зайн өгөгдлийн дэд бүтцийн тухай хууль, Кадастрын тухай хууль, Хаягжуулалтын тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлалыг боловсруулж, батлуулах

үүрэг даалгаврыг Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газарт өгсөн байна.

Энэхүү судалгааны зорилго нь Кадастрын зураглал болон газрын кадастрын тухай хуулийн хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, хэрэгжилтийн явцад үүсэж буй хүндрэл, бэрхшээл, эерэг ба сөрөг үр нөлөөг тодорхойлох, цаашид үр дүнтэй хэрэгжүүлэх арга зам, хувилбарыг санал болгоход оршино.

Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу “Хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ”-г ***төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх*** гэсэн гурван үе шаттайгаар гүйцэтгэлээ.

Тус ажлыг Монголын Кадастрын Холбоо ТББ гэрээний үндсэн дээр хийж гүйцэтгэв.

Үнэлгээг бие даасан, хараат бус байдлаар, судалгааны арга зүйг баримтлан хэрэгжүүлж, дүгнэлт, зөвлөмжийг зөвхөн судалгаагаар тогтоогдсон бодит үр дүнд тулгуурлан гаргав.

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох

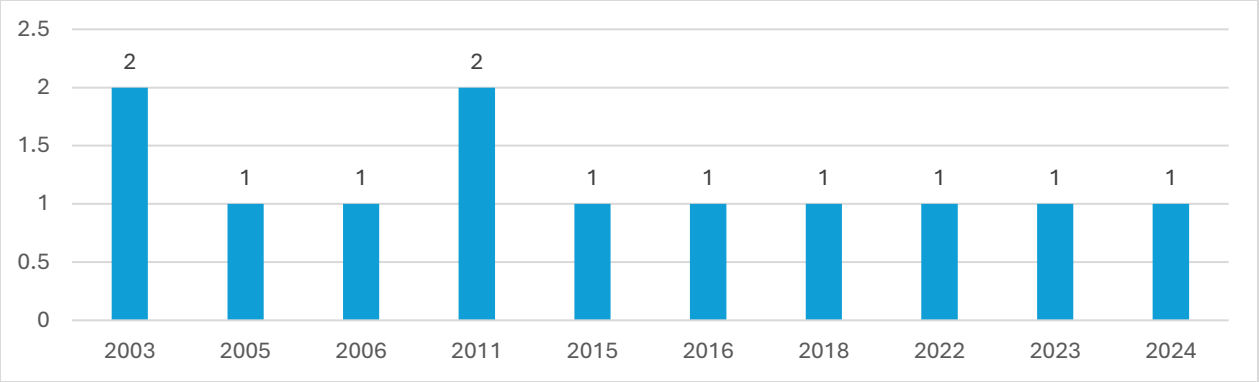
Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хууль нь иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын өмчлөх, эзэмших, ашиглах газрын кадастрын зураг хийх, газартай холбогдсон эрх, эрхийн өөрчлөлтийг бүртгэх, баталгаажуулах, газрын улсын бүртгэлийг хөтлөх, газрын чанар болон эдийн засгийн үнэлгээ хийх, газрын нэгдмэл сангийн бүртгэлийн өөрчлөлт, хөдөлгөөнийг бүртгэх, тайлагнах, газрын эрхийн хяналт хийх, газрын маргааныг шийдвэрлэх, газрын мэдээллийн санг үүсгэж, хөтлөх, түүнтэй холбогдсон бусад харилцааг зохицуулсан.

Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хууль нь 1999 онд батлагдан мөрдөгдөж эхэлснээс хойших хугацаанд, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн явцад эрх зүйн зохицуулалт бодит нөхцөл байдалтай бүрэн нийцэхгүй болсон, нийгмийн харилцааны хөгжлийн өөрчлөлтөөс хоцорсон, мөн зайлшгүй зохицуулах шаардлагатай харилцааг хамарч чадаагүй зэрэг асуудлууд илэрсэн байна. Иймээс тус хуулийн хэрэгжилтийн бодит байдал болон үр дагаварт дүн шинжилгээ хийх практик шаардлага[D1] үүссэн байна.

Нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн явцад шинэ, өдөр тутам үүсэж байгаа газартай холбоотой олон талт харилцааг Кадастрын зураглал болон Газрын кадастрын тухаар зохицуулахад хүндрэлтэй болж, нийт 12 удаагийн нэмэлт өөрчлөлт орсон нь уг хуулийг цогцоор нь сайжруулахад чиглэсэн бус харин дараах хуулиуд батлагдан мөрдөгдөж эхлэх болсонтой холбоотой байна Үүнд:

- Эд хөрөнгө өмчлөх эрх, түүнтэй холбоотой эд хөрөнгийн бусад эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хууль;
- Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль;
- Нотариатын тухай /Шинэчилсэн найруулга/ хууль;
- Зөрчлийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/;
- Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль;
- Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хууль /Шинэчилсэн найруулга/;
- Улсын бүртгэлийн ерөнхий хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт.

Харин 2003 оны 06 дугаар сарын 12-ны өдөр тус хуулийн 10.1.-т “Газрын кадастрыг суманд газрын даамал, аймаг, нийслэл, дүүрэгт газрын алба, улсын хэмжээнд газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага эрхлэнэ." Гэсэн нэмэлт өөрчлөлт нь маш чухал ач холбогдолтой болсон байна.



Зураг 1 Хуульд өөрчлөлт орсон байдал

Мөн уг хуулийг хэрэгжүүлэх явцад орхигдсон, давхардсан, цаг үеэ олоогүй ,[D2] эсхүл хэрэгжилтийн тогтолцоо нь бүрдээгүй зохицуулалтуудыг тодорхойлох зэрэг цаг үеийн бодит хэрэгцээ, шаардлагад тулгуурлан энэхүү үнэлгээг хийв.[D3]

Иймд уг хуулийг хэрэгжилтийн өнөөгийн байдалд үнэлгээ, дүгнэлт өгөх замаар боловсронгуй болгох, газрын харилцааг зохицуулж буй бусад хуулиудын өөрчлөлтүүдтэй нэгтгэн уялдуулж, шийдвэрлэвэл зохих олон асуудал үүсэж байна.Уг хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийж буй энэхүү үнэлгээ нь хуулийн хэрэгжилтийн явц дахь ололт, амжилтыг бататгах, түүний бодит хэрэгжилтийн байдалд дүн шинжилгээ хийх, үүсэж буй хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал болон нийгэмд үзүүлж буй эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэхэд чиглэнэ. Мөн цаашид уг хуулийг зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлох зорилготой юм. Хуулиар зохицуулсан харилцаа нь анх төлөвлөсөн зорилгодоо хүрч байгаа эсэхийг тодорхойлох, хэрэгжилтийн явц, хяналтын тогтолцоо бодитой, оновчтой байгаа эсэхийг үнэлэхэд энэхүү судалгаа чиглэгдсэн болно.

1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох

Кадастрын зураглал болон газрын кадастрын тухай хуулийн бүх зохицуулалтыг хамруулан үнэлэхээр зорьсон ба үнэлгээг гүйцэтгэхдээ хуулийн зорилго болон үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтэд хамгийн ихээр нөлөөлөх, ач холбогдол бүхий зохицуулалтыг оновчтой сонгон авч, дараах хүрээнд үнэлгээ хийхээр шийдвэрлэв.

Хүснэгт 1 Үнэлгээ хийх хүрээ

Д/д	**Үнэлэх бүлэг**	**Үнэлэх зүйл, хэсэг**
1	НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ Нийтлэг үндэслэл	1 дүгээр зүйл. Хуулийн зорилт
2	ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ КАДАСТРЫН ЗУРАГЛАЛЫН ХАРИЛЦАА	4 дүгээр зүйл. Кадастрын зураглалын ангилал
		5 дугаар зүйл. Кадастрын зураглалын солбицлын тогтолцоо, масштаб, нарийвчлал
		6 дугаар зүйл. Кадастрын зураглалын мэдээллийн сан

		7 дугаар зүйл. Кадастрын зураглал эрхлэх байгууллага, түүний чиг үүрэг
3	ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ ГАЗРЫН КАДАСТРЫН ХАРИЛЦАА	9 дүгээр зүйл. Газрын кадастр
		10 дугаар зүйл. Газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын бүрэн эрх
		11 дүгээр зүйл. Газрын кадастр эрхлэх байгууллага, түүний чиг үүрэг
		12 дугаар зүйл. Газрын нэгдмэл сангийн тоо бүртгэл
		13 дугаар зүйл. Газрын кадастрын зураглал
		14 дүгээр зүйл. Газрын кадастрын судалгаа
		15 дугаар зүйл. Газрын чанарын үнэлгээ
		16 дугаар зүйл. Газрын эдийн засгийн үнэлгээ
4	ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ БУСАД ЗҮЙЛ	19 дүгээр зүйл. Кадастрын зураглалын хяналт, магадлан хэмжилт
		20 дугаар зүйл. Кадастрын зураглалын талаар хориглох үйл ажиллагаа
		21 дүгээр зүйл. Маргааныг хянан шийдвэрлэх
		22 дугаар зүйл. Хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага

1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох

Үнэлгээ хийх ажлын төлөвлөлтийн шатанд хийгддэг тус аргачлалд заасны дагуу хуулийн зүйл, хэсэг, заалтын хэрэгжилтийг бодитойгоор илэрхийлж чадах шалгуур үзүүлэлтийг энэ үе шатанд харгалзан сонголоо.

Шалгуур үзүүлэлтийг сонгохдоо Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулиар бүх төрлийн кадастрын зураглал үйлдэх, газрын кадастр эрхлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад зорилтоо бүрэн хангаж, зорилгодоо хүрсэн эсэхийг тогтоож, түүний хэрэгжилтийн явцыг тодорхойлох боломжийг харгалзан үзлээ.

Аргачлалын дагуу «зорилгод хүрсэн түвшин», «практикт нийцэж байгаа байдал», «хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал», «бусад үр дагавар» гэсэн үндсэн шалгуур үзүүлэлтийг үнэлгээний хамрах хүрээнд тухайн зохицуулалтын хэрэгжилтийг шалгаж чадах, тэдгээрийг хэмжих боломжтой гэдгийг харгалзан үзэж сонгож авсан болно.

Шалгуур үзүүлэлтийг сонгохдоо тухайн зүйл, хэсэг, заалтын "хэрэгжилтийг хамгийн сайнаар илэрхийлэн гаргаж ирэх" гэсэн шаардлагаар сонгосон бөгөөд тухайн хуулийн зохицуулалтад төдийлөн ач холбогдолтой бус шалгуур үзүүлэлтийг сонгоогүй болно.

Хүснэгт 2 Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт.

Д/д	Үнэлэх бүлэг	Үнэлэх зүйл, хэсэг	Шалгуур үзүүлэлт
1	НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ Нийтлэг үндэслэл	1 дүгээр зүйл. Хуулийн зорилт	«зорилгод хүрсэн түвшин»
2	ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ КАДАСТРЫН ЗУРАГЛАЛЫН ХАРИЛЦАА	4 дүгээр зүйл. Кадастрын зураглалын ангилал	«зорилгод хүрсэн түвшин», «практикт нийцэж байгаа байдал»
		5 дугаар зүйл. Кадастрын зураглалын солбицлын тогтолцоо, масштаб, нарийвчлал	
		6 дугаар зүйл. Кадастрын зураглалын мэдээллийн сан	
		7 дугаар зүйл. Кадастрын зураглал эрхлэх байгууллага, түүний чиг үүрэг	
3	ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ ГАЗРЫН КАДАСТРЫН ХАРИЛЦАА	9 дүгээр зүйл. Газрын кадастр	«практикт нийцэж байгаа байдал»,«зорилгод хүрсэн түвшин», «бусад үр дагавар» «хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал»
		10 дугаар зүйл. Газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын бүрэн эрх	
		11 дүгээр зүйл. Газрын кадастр эрхлэх байгууллага, түүний чиг үүрэг	
		12 дугаар зүйл. Газрын нэгдмэл сангийн тоо бүртгэл	
		13 дугаар зүйл. Газрын кадастрын зураглал	
		14 дүгээр зүйл. Газрын кадастрын судалгаа	
		15 дугаар зүйл. Газрын чанарын үнэлгээ	

		16 дугаар зүйл. Газрын эдийн засгийн үнэлгээ	
5	ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ БУСАД ЗҮЙЛ	19 дүгээр зүйл. Кадастрын зураглалын хяналт, магадлан хэмжилт	«зорилгод хүрсэн түвшин», «практикт нийцэж байгаа байдал», «хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал»
		20 дугаар зүйл. Кадастрын зураглалын талаар хориглох үйл ажиллагаа	
		21 дүгээр зүйл. Маргааныг хянан шийдвэрлэх	

1.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр

Хууль хэрэгжсэнээр нийгмийн харилцаанд ямар эерэг болон сөрөг өөрчлөлтүүд гарсныг илрүүлэхийн тулд харьцуулах хэлбэрүүдийг ашиглана. Энэ нь тухайн хуулийн үйлчлэх хүрээ, тухайн салбар дахь өгөгдөл, хөгжил, өөрчлөлт, болон бусад холбогдох мэдээлэл дээр тулгуурлан хуучин ба шинэ нөхцөл байдлыг харьцуулах замаар хийгдэнэ. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн нөлөөллийг зөвхөн нэг талаас нь үнэлбэл бодит бус дүгнэлт гарах тул өмнөх үеийн үзүүлэлтүүдтэй харьцуулж, тухайн шалгуур үзүүлэлт бүрийн дагуу дүн шинжилгээ хийх шаардлагатай гэж үзэж байна.

Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн холбогдох зүйл, хэсэг, заалтыг үнэлэх сонгож авсан «зорилгод хүрсэн түвшин», «практикт нийцэж байгаа байдал», «хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал», «бусад үр дагавар» шалгуур үзүүлэлтүүд нь хууль хэрэгжүүлэх явцад бий болсон бодит үр дагавар нь анх хуулиар тавьсан зорилгоо хангаж чадаж байгаа эсэхийг харьцуулах аргаар буюу уг хуулийг хэрэгжүүлэгч чиг үүрэг бүхий байгууллагын тайлан, статистик, хяналт шалгалт, судалгааны бүтээл зэрийг ашиглаж тодорхойлох болно.

Түүнчлэн Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн практикт хэрэгжиж буй байдлыг үнэлэхдээ хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацааг «харьцуулалтын арга»-ын тусламжтайгаар тогтоох бол «хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал»-ыг хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойших тоо баримтыг «байх ёстой болон одоо байгаа» гэсэн харьцуулалтын аргыг ашиглан тогтооно.

Дээрх харьцуулалтын хэлбэрийн хүрээнд Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулиар кадастр, кадастрын зураглал, газрын улсын бүртгэл, газрын нэгдмэл сангийн тооллого, тоо бүртгэл, газрын чанарын үнэлгээ, газрын эдийн засгийн үнэлгээ, газрын кадастрын судалгаа, газрын кадастрын мэдээллийн сан, газрын маргаантай холбогдсон бусад харилцааг зохицуулахад өнөөгийн өөрчлөгдөн буй эдийн засаг, нийгмийн өөрчлөлт, хөгжлийн хандлагад нийцэж байгаа эсэх, төрийн байгууллага, иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, үүрэг, авч хэрэгжүүлэх арга

хэмжээ, үйл ажиллагаатай холбогдсон харилцааг хэрхэн зохицуулж байгаа болон уг хуулийн нийгэмд үзүүлж байгаа эерэг, сөрөг нөлөөллийг судалж тогтоох юм.

Хүснэгт 3 Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр

Д/д	Үнэлэх бүлэг	Үнэлэх зүйл, хэсэг	Харьцуулах хэлбэр
1	НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ Нийтлэг үндэслэл	1 дүгээр зүйл. Хуулийн зорилт	1.Байх ёстой болон одоо байгаа 2.Хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших
2	ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ КАДАСТРЫН ЗУРАГЛАЛЫН ХАРИЛЦАА	4 дүгээр зүйл. Кадастрын зураглалын ангилал	1.Байх ёстой болон одоо байгаа 2.Хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших 3.Тохиолдол судлал
		5 дугаар зүйл. Кадастрын зураглалын солбицлын тогтолцоо, масштаб, нарийвчлал	
		6 дугаар зүйл. Кадастрын зураглалын мэдээллийн сан	
		7 дугаар зүйл. Кадастрын зураглал эрхлэх байгууллага, түүний чиг үүрэг	
3	ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ ГАЗРЫН КАДАСТРЫН ХАРИЛЦАА	9 дүгээр зүйл. Газрын кадастр	1.Байх ёстой болон одоо байгаа 2.Хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших 3.Тохиолдол судлал
		10 дугаар зүйл. Газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын бүрэн эрх	
		11 дүгээр зүйл. Газрын кадастр эрхлэх байгууллага, түүний чиг үүрэг	
		12 дугаар зүйл. Газрын нэгдмэл сангийн тоо бүртгэл	
		13 дугаар зүйл. Газрын кадастрын зураглал	
		14 дүгээр зүйл. Газрын кадастрын судалгаа	
		15 дугаар зүйл. Газрын чанарын үнэлгээ	
		16 дугаар зүйл. Газрын эдийн засгийн үнэлгээ	

5	ДӨРӨВДҮ ГЭЭР БҮЛЭГ БУСАД ЗҮЙЛ	19 дүгээр зүйл. Кадастрын зураглалын хяналт, магадлан хэмжилт	1.Байх ёстой болон одоо байгаа 2.Хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших 3.Тохиолдол судлал
		20 дугаар зүйл. Кадастрын зураглалын талаар хориглох үйл ажиллагаа	
		21 дүгээр зүйл. Маргааныг хянан шийдвэрлэх	

1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох

Энэ үе шатанд үнэлгээ хийх зүйл, хэсэг, заалт бүр дээр тогтоосон шалгуур үзүүлэлт бүрээр тодорхой таамаглал дэвшүүлж, асуулт тавих замаар шалгуур үзүүлэлтээ томьёолох юм.

Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох хүрээнд Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулиар зохицуулсан зүйл тус бүрийг шалгуур үзүүлэлт бүрээр тодорхой таамаглал дэвшүүлэх буюу асуулт тавих бөгөөд таамаглал дэвшүүлэх болон асуулт тавихдаа аль болох товч, тодорхой томьёолох зарчим баримтлан ажиллалаа.

Хүснэгт 4. Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол

Д/д	**Үнэлэх зүйл, хэсэг**	**Шалгуур үзүүлэлт**	**Харьцуулах хэлбэр шаардлагатай хэлбэрийг сонгох бусдыг нь хасах**	**Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол**
1	1 дүгээр зүйл. Хуулийн зорилт	«зорилгод хүрсэн түвшин»	1. Байх ёстой болон одоо байгаа 2.Хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших	Хуулийн зорилт хэрэгжсэн эсэх?
2	4 дүгээр зүйл. Кадастрын зураглалын ангилал	«зорилгод хүрсэн түвшин», «практикт	1.Байх ёстой болон одоо байгаа 2.Хүчин	Тус ангиллын дагуу, агуулгын хүрээнд кадастрын зураглал хийгдэж байгаа эсэх?

		нийцэж байгаа байдал»	төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших 3.Тохиолдол судлал	Газрын эрхийг бүртгэх үндсэн шаардлагыг хангаж байгаа эсэх?
	5 дугаар зүйл. Кадастрын зураглалын солбицлын тогтолцоо, масштаб, нарийвчлал			Кадастрын зураглалын солбицлын тогтолцоо, масштаб, нарийвчлал практикт нийцэж байгаа эсэх?
	6 дугаар зүйл. Кадастрын зураглалын мэдээллийн сан			- Кадастрын зураглалын мэдээллийн сан хэрэгжсэн эсэх, практик шаардлагад нийцэж байгаа эсэх?
3	10 дугаар зүйл. Газрын кадастр эрхлэх байгууллага, түүний чиг үүрэг	«практикт нийцэж байгаа байдал»,«зорилгод хүрсэн түвшин», «бусад үр дагавар» «хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал»	1.Байх ёстой болон одоо байгаа 2.Хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших 3.Тохиолдол судлал	Газрын кадастрыг аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт эрхэлж буй эсэх? Практикт нийцэж байгаа эсэх?
	11 дүгээр зүйл. Газрын нэгдмэл сангийн тоо бүртгэл			Газрын нэгдмэл сангийн тоо бүртгэлийн үйл ажиллагаа хэрхэн хэрэгжиж байгаа вэ? практикт нийцэж байгаа эсэх?
	13 дугаар зүйл. Газрын кадастрын судалгаа			Газрын кадастрын судалгаа хэрхэн хэрэгжиж байгаа вэ? практикт нийцэж байгаа эсэх?
	14 дүгээр зүйл. Газрын чанарын үнэлгээ			Газрын чанарын үнэлгээ хийгдэж буй эсэх, өнөөгийн практик шаардлагад нийцэж буй эсэх?

	15 дугаар зүйл. Газрын эдийн засгийн үнэлгээ			Газрын эдийн засгийн үнэлгээ хийгдэж буй эсэх, өнөөгийн практик шаардлагад нийцэж буй эсэх?
	16 дугаар зүйл. Газрын улсын бүртгэл			Газрын улсын бүртгэл хийгдэж буй эсэх? практикт нийцэж байгаа эсэх?
	17 дугаар зүйл. Газрын мэдээллийн сан			Газрын мэдээллийн сан үүссэн эсэх? Өнөөгийн практикт нийцэж байгаа эсэх?
4	19 дүгээр зүйл. Кадастрын зураглалын талаар хориглох үйл ажиллагаа	«практикт нийцэж байгаа байдал»,«зорилгод хүрсэн түвшин», «бусад үр дагавар» «хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал»	1.Байх ёстой болон одоо байгаа 2.Хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших 3.Тохиолдол судлал	Хориглох үйл ажиллагааны хэрэгжилт хангалттай байгаа эсэх? Өнөөгийн практикт нийцэж байгаа эсэх?
	21 дүгээр зүйл. Маргааныг хянан шийдвэрлэх			Өнөөгийн практикт нийцэж байгаа эсэх?

1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

Үнэлгээ хийх шалтгаан, үнэлгээний хүрээ, тогтоосон шалгуур үзүүлэлт, харьцуулах хэлбэр болон томьёолсон шалгуур үзүүлэлтүүдээс хамааран тоон болон чанарын мэдээллийг ашиглаж, дараах мэдээлэл цуглуулах аргуудыг хэрэглэв.

1. Бэлэн байгаа мэдээллийг цуглуулах:

Хуулийн хэрэгжилтийн бодит байдлыг тодорхойлох зорилгоор Газрын харилцаатай холбоотой судалгааны тайлан, статистикийн тоо баримт, хуулийн үзэл баримтлал болон холбогдох байгууллагуудаас гаргасан мэдээллийг ашиглав.

2. Холбогдох субъектүүдээс судалгаа авах:

Кадастрын зураглал ба Газрын кадастрын тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах чиг үүрэг бүхий Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газар, мөн холбогдох төрийн болон мэргэжлийн байгууллагын удирдлагуудтай уулзалт зохион байгуулж, ярилцлагын аргаар анхан шатны болон нэмэлт мэдээлэл,

тодруулга, тайлбарыг цуглуулсан.

3. Биечлэн судалгаа хийх:

Кадастрын зураглал ба Газрын кадастрын тухай хуулийн хэрэгжүүлэн ажиллаж буй дүүргийн Газар зохион байгуулалтын алба, кадастрын хувийн компани, үл хөдлөх хөрөнгө зуучлалын байгууллагын ажлын байранд ажиглалт, ярилцлага хийх аргуудаар мэдээлэл цуглууллаа.

ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

Төлөвлөлтийн үе шатанд сонгосон мэдээлэл цуглуулах аргыг ашиглан 2025 оны 09 дүгээр сарын 10-ны өдрөөс 2025 оны 09 дүгээр сарын 30-ны өдрийн хооронд хэрэгжилтийн үе шатыг хийж гүйцэтгэв. Энэ үе шатанд холбогдох төрийн байгууллагатай уулзалт ярилцлага хийж, холбогдох тоо баримт, судалгааны ажил зэргийг судалж, Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд шаардлагатай мэдээллийг цуглуулав.

2.1. Бэлэн байгаа мэдээллийг цуглуулах

Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хууль, түүнтэй холбоотой хуулиуд, дүрэм, журам, аргачлал болон холбогдох байгууллагуудаас гаргасан ирүүлсэн тоон мэдээлэл, судалгааны ажил, мэдээлэлд тулгуурласан болно.[D4] Үүнд:

1. “Кадастрын зураглал ба газрын бүртгэл төсөл” (L1736-МОН)-ийн тайлан, 2009, Азийн хөгжлийн банк, Зам тээвэр, Барилга, Хот байгуулалтын яам, Газрын харилцаа, геодези, зураг зүйн газар;
2. “Газрын кадастрын мэдээллийн өгөгдлийг засварлах, геодезийн солбицол, өндөр, тусгагын нэгдсэн тогтолцоонд шилжүүлэх, турших, нэгж талбарын хувийн хэргийг шинэчлэн бүрдүүлэх” гэрээт ажлын тайлан, 2017, Газрын харилцаа, геодези, зураг зүйн газар;
3. Хяналт, шалгалтын ажлын тайлан, 2025, Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газар;
4. Газрын нэгдмэл сангийн тайлан, 2009-2024, Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газар;
5. Газар өмчлөх эрхийн бүртгэлийн 2003-2024 статистик, 2025, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар;
6. Мэдээллийн сангийн үйлчилгээний статистик, 2025, Газрын удирдлагын нэгдсэн цахим систем, Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газар;
7. Захиргааны хэргийн шүүх, Иргэний хэргийн шүүх дээр бүртгэлтэй газрын маргааны судалгаа, 2025, Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл;
8. Газрын тухай хуулийн хэрэгжилт, үр дагаврын үнэлгээ, 2025, Г.Гантулга;

9. Газрын тухай ерөнхий хуулийн төслийн үзэл баримтлалын зарим асуудал: Иргэний хууль ба Газрын тухай хууль, 2018, Н.Баярмаа;
10. “Газрын менежмент-Санхүүгийн кадастр” төслийн тайлан, 2011, Германы техник хамтын ажиллагааны нийгэмлэг /GIZ/;
11. БХБСайдын (хуучин нэрээр)-ын 2016 оны 121 дүгээр тушаалаар батлагдсан "Кадастрын зураглалын ажил" /БНбД 11-11-16/;
12. БХБСайдын (хуучин нэрээр)-ын 2019 оны 134 дүгээр тушаалаар батлагдсан “Нэгж талбар дугаарлах журам”;
13. Газрын даргын 2016 оны А/169 дүгээр тушаалаар батлагдсан “Нэгж талбарын хувийн хэргийн загвар батлах тухай”;
14. Газрын даргын 2020 оны А/181 дүгээр тушаалаар батлагдсан “Газрын кадастрын мэдээллийн нэгдсэн системийг ажиллуулах журам”;
15. Газрын даргын 2020 оны А/177 дугаар тушаалаар батлагдсан “Иргэнд газар өмчлүүлж кадастр хийх журам”;
16. Газрын даргын 2021 оын А/187 дугаар тушаалаар батлагдсан “Газар эзэмших, ашиглах эрхийн гэрчилгээ олгох журам”;
17. Газрын даргын 2023 оны А/112 дугаар тушаалаар батлагдсан “Газрын нэгдмэл сангийн тоо бүртгэл хөтлөх журам”;
18. Улаанбаатар хотын Баянзүрх дүүргийн 35 дугаар хороо Улиастайн амны 11,857 га талбайг хамруулсан газар ашиглалтын тооллогыг Jilin-1 хиймэл дагуулын 50см-ийн нарийвчлалтай сансрын зурагт суурилсан судалгаа, 2025, Хуулийн судалгааны баг.

2.2. Судалгааны аргаар цуглуулсан мэдээлэл

Хуулийн хэрэгжилтийн явцын талаар тандалтын судалгааг Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газрын холбогдох хэлтсийн дарга, мэргэжилтнүүд, кадастр, газар зохион байгуулалтын мэргэшсэн инженерүүд, зарим дүүргийн Газрын албаны мэргэжилтнүүд, хувийн хэвшлийн төлөөлөлтэй уулзалт, ярилцлага зохион байгуулж, мэдээлэл цуглуулсан болно.[D5]

ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

Төлөвлөх үе шатанд Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулиас сонгож авсан үнэлэх зүйл, хэсэг, заалт бүрийг хэрэгжүүлэх үе шатанд олж авсан мэдээлэл дээр тулгуурлан үнэлнэ.

3.1.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйл. Хуулийн зорилтын хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:

Үнэлэх хэсэг 1 дүгээр зүйл. Хуулийн зорилт	
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	Хуулийн зорилт хэрэгжсэн эсэх?[D6]

Хуулийн зорилтын тухайд: Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1-д “Энэ хуулийн зорилт нь бүх төрлийн кадастрын зураглал үйлдэх, газрын кадастр эрхлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино” гэж заасан.

Хуулийн хэрэгжилтийг зүйл, заалтаар нь багцлан тус бүрд нь үнэлгээ хийсэн бөгөөд ерөнхийд нь дүгнэхэд дараах байдалтай байна. Үүнд:

1. Бүх төрлийн кадастрын зураглал [D7]үйлдэх зорилтын хувьд Монгол Улсын нийт нутаг дэвсгэрийг хамарсан кадастрын зураглалын ажлыг 2001-2009, 2013-2016 онд хоёр удаа хийж гүйцэтгэсэн ба 2024 оны жилийн эцсийн байдлаар улсын хэмжээнд нийт 1,306,801 нэгж талбарын кадастрын зураглалыг хийж газрын кадастрын мэдээллийн санд бүртгэсэн байна. Тус хуулийн кадастрын зураглалын харилцаа нь масс зураглалыг хийх харилцааг түлхүү зохицуулсан байдаг ба газрын эрхийн бүртгэл хийх тохиолдол бүрд кадастрын зураглал хийхтэй холбоотой зохицуулалтуудыг орхигдуулсан байна.
2. Газрын кадастр эрхлэх зорилтын хувьд 1999 онд газрын улсын бүртгэлийг цаасан хэлбэрээр хийдэг байсан бөгөөд нийт 376,214 иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын газар эзэмших, ашиглах эрхийг газрын улсын бүртгэлд бүртгэсэн байсан бол 2025 оны 9 дүгээр сарын байдлаар Газрын кадастрын мэдээллийн системээс гаргасан мэдээллээр газар өмчлөгч 931,528, газар эзэмшигч 593,190, газар ашиглагч 8,159 болж бүртгэгдсэн байна. Гэсэн хэдий ч нийт бүртгэл, мэдээллийн 30 орчим хувь нь мэдээлэл дутуу, зөрсөн, хил зааг зөрүүтэй зэрэг зөрчилтэй нь хяналт, шалгалтаар илэрсэн.

3. Мөн газрын нэгдмэл сангийн тооллогыг хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш 4 удаа хийх байсан ч 2 удаа, газрын чанар, эдийн засгийн үнэлгээг 4 удаа хийх байсан ч зөвхөн 1 удаа л хийсэн байна.

Түүнчлэн хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш гадаадын зээл, тусламж, улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар газрын кадастрын мэдээллийн санг байгуулж, цахимжиж байгаа нь сайшаалтай ч бусад төрлийн системүүдтэй бүрэн интеграци хийгдээгүй, өгөгдөл, мэдээлэл зөрдөг, хүний нөөцийн хомсдол үүссэн, технологи шинэчлэл удаан, санхүүжилт тогтвортой бус зэрэг түгээмэл асуудлууд бий болсон байна.

Хэдийгээр хууль батлагдан гарснаас хойш Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1-д заасан хуулийн зорилт зарим талаараа биелсэн гэж үзэж болохоор байгаа ч хуулийн зорилтыг хангахад чиглэсэн олон харилцаа зохицуулалтгүй хэвээр байна.

3.2.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7 дахь хэсгийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:

Үнэлэх хэсэг 4 дүгээр зүйлийн 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7.

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	- Тус ангиллын дагуу, агуулгын хүрээнд кадастрын зураглал хийгдэж байгаа эсэх? - Газрын эрхийг бүртгэх үндсэн шаардлагыг хангаж байгаа эсэх?

Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1-д “Кадастрын зураглалыг үл хөдлөх эд хөрөнгийн төрлөөс нь хамааруулан газрын, хот байгуулалтын, инженерийн шугаман байгууламжийн, геологи, уул уурхайн, бусад гэж ангилна” гэж заасан.

2024 оны жилийн эцсийн байдлаар улсын хэмжээнд нийт 1,306,801 нэгж талбарын кадастрын зураглалыг хийж газрын кадастрын мэдээллийн санд бүртгэсэн байна. Үүний уурхайн 566 нэгж талбар, газар дээрх дулаан дамжуулах шилэн кабель 60 нэгж талбар, авто зам 49 нэгж талбар, төмөр зам 121 нэгж талбар тус тус бүртгэгджээ.

Хуульд заасан төрлөөр буюу хот байгуулалт, геологи, уул уурхай, инженерийн шугаман байгууламж гэсэн төрлөөр хэрэгжилт гаргах боломжгүй байна. Тухайлбал, Хот байгуулалтын тухай хуулийн 3.1.1-д “Хот байгуулалт гэж хот байгуулалт гэж түүх, соёл иргэншлийн уламжлал, бүсчилсэн хөгжлийн бодлого, хүрээлэн буй

орчныг хамгаалах шаардлагад нийцүүлэн хүн амын эрүүл, аюулгүй амьдрах тааламжтай орон зайн орчныг бүрдүүлэхийн тулд бүс нутаг, хот, тосгоны хөгжлийн төлөвлөлтийн зураг төсөл боловсруулах, барьж байгуулах, иж бүрэн тохижуулах цогцолбор үйл ажиллагааг” гэж тодорхойлсон ба эрхийг бүртгэх, баталгаажуулахад хот байгуулалтын кадастрын зураглал гэх төрлөөр зураглал хийгдэх боломжгүй, ойлгомжгүй, зөрчилдөөнтэй байдлыг бий болгосон байна.

Мөн инженерийн шугаман байгууламж, геологи гэсэн тодорхойлолт тухайн салбар хуулиудад байхгүй байгаа нь Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуульд заасан кадастрын зураглалын төрлөөр хэрэгжилт гаргах боломжгүй байдлыг бий болгож байна.

Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 3.1.1-д "кадастр" гэж газар болон бусад үл хөдлөх эд хөрөнгийн байршил, хил зааг, талбай, эзлэхүүн, тоо хэмжээ, төлөв байдлыг тогтоох, чанарын болон эдийн засгийн үнэлгээ хийх, төлбөр ногдуулах үндэслэлийг бий болгох, тэдгээрийн эзэмшил, ашиглалт, өмчлөлийн эрхийг баталгаажуулах цогц үйл ажиллагааг” ойлгоно гэж тодорхойлсон байдаг.

Өөрөөр хэлбэл кадастрын объект нь газар, үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой эрх бөгөөд түүнийг орон зайн агуулгаар бүртгэж, баталгаажуулах байдаг.

Зураглалын үйл ажиллагааг хуульд заасан олон төрлөөр ангилах нь тус хуулиар тодорхойлсон “кадастр”-ын нэр томьёотой нийцэхгүй байна. Кадастрын зураг хийх үйл ажиллагааг ялган ангилж байгаа нь салбар хууль болон шинжлэх ухааны нэр томьёотой уялдахгүй, кадастрын үндсэн зорилготой нь нийцэхгүй ойлгомжгүй байдлыг практикт бий болгож байна.

Иймээс кадастрын зураглалын төрлийг эрхийн бүртгэл, түүний зарчим, зорилгод нийцүүлэн тодорхойлох, кадастрын зураг хийх үндсэн зарчим, шаардлага, үйл ажиллагааг эрхийн бүртгэлийн үйл ажиллагаатай уялдуулан нарийвчлан зохицуулж өгөх шаардлагатай байна.[D8]

3.3.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 5 дугаар зүйл. Кадастрын зураглалын солбицлын тогтолцоо, масштаб, нарийвчлал хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:

Үнэлэх хэсэг 5 дүгээр зүйлийн 5.1, 5.2, 5.3, 5.4 Кадастрын зураглалын солбицлын тогтолцоо, масштаб, нарийвчлал.

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	- Кадастрын зураглалын масштаб, нарийвчлал нь практик шаардлага хангаж байгаа эсэх?

Хуулийн 5.3, 5.4-т кадастрын зургийн нарийвчлалыг төрлөөс нь хамааруулан масштабын 0.1 мм байхаар тогтоосон ба хот суурин газарт 1:2000-ны масштабаас багагүй, тариалангийн талбайд 1:25000-ны масштаб, хадлангийн талбайд 1:50000-ны масштаб, бэлчээр, ой, усан сан, геологи, уул уурхайн талбайд 1:100000-ны масштабтай байхаар тогтоож өгсөн. Тухайлбал, хот суурин газрын хувьд, кадастрын зураглалд 20 см нарийвчлал нь талбайн хэмжээний зөрүүг 700 метр квадрат талбайтай гэр бүлийн хэрэгцээний газрын хувьд 28 метр квадрат хүртэл талбайн хэмжээний зөрүү гарах боломжтой бөгөөд газрын эрхийн харилцааны практикт өмчлөгч, эзэмшигчийн дунд хил заагийн маргаан гарах нөхцөлийг бүрдүүлэх боломжтой юм.

Хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш шинжлэх ухаан, техник, технологи хурдацтай хөгжсөн ба кадастрын зургийн масштабыг ялгаваргүйгээр 1:500-1:1000 [D9] байх нөхцөл боломж бүрдсэн байна.

Мөн хуулийн 5.3.1-т “энэ хуулийн 4.1.2; 4.1.3-т заасан төрлийн кадастрын зургийг 1:2000-аас багагүй масштабаар;” гэж заасан ба 4.1.2; 4.1.3 гэсэн заалт тус хуульд байхгүй байна. Энэ нөхцөл байдал газрын эрхтэй холбоотой маргаанд аль нэг талд давуу байдал олгох эрх зүйн үр дагавартай байж болохоор байгаа юм.

Мөн судалгааны баг асуулга судалгааг Баянзүрх дүүрэг, Сонгинохайрхан дүүрэгт үйл ажиллагаа явуулж буй кадастрын хэмжилт, зураглал хийж буй хэд хэдэн компанийн төлөөлөлтэй уулзалт зохион байгуулсан бөгөөд хэмжилт, зураглалд газрын кадастрын мэдээллийн санг хэрэглэхэд хялбар, нээлттэй болгох, www.egazar.gov.mn-ийн нэгж талбарын эргэлтийн цэгийн дугаарлалт, нэгж талбарын хувийн хэргийн кадастрын зургийн эргэлтийн цэгийн дугаар зөрүүтэй байгааг засварлах сүүлийн 5-10 жилд зам, барилга, уул уурхай, дэд бүтцийн салбарын геодези, зураг зүйн ажлын эрэлт, хэрэгцээ их, ажлын үнэлгээ өндөр байгаатай холбоотойгоор иргэний хашааны газрын кадастрын зураглалыг хийх геодезийн инженерүүд дутагдалтай болсон бөгөөд газар зохион байгуулагч, кадастрын инженерүүд түлхүү хийж байгаа нь ажиглагдлаа.

Түүнчлэн, бүх шатны шүүх дээр өндөр байгаа газрын маргааны нэг шалтгаан нь кадастрын хэмжилт, зураглал бөгөөд өмчийн эрхтэй шууд хамааралтай тул тодорхой нөхцөл, шаардлага хангасны үндсэн дээр кадастрын зураглалын ажлыг хийдэг байх, мэргэжлийн ёс зүйтэй байх, мөн хариуцлагын талаарх зохицуулалтыг тодорхой болгох шаардлага практикт бий болсон байна.

3.4.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 6 дугаар зүйл. Кадастрын зураглалын мэдээллийн сангийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:

Үнэлэх хэсэг 6 дугаар зүйлийн 6.1, 6.2 Кадастрын зураглалын мэдээллийн сан

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	- Кадастрын зураглалын мэдээллийн сан хэрэгжсэн эсэх, практик шаардлагад нийцэж байгаа эсэх?

Азийн хөгжлийн банк (АХБ)-ны зээлийн санхүүжилтээр 2001-2009 онд хэрэгжсэн “Кадастрын зураглал ба газрын кадастр” төсөл болон улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар 2013-2016 онд хэрэгжсэн “Газрын кадастрын мэдээллийн сангийн өгөгдлийг засварлах, геодезийн солбицол, өндөр, тусгагийн нэгдсэн тогтолцоонд шилжүүлэх, турших, нэгж талбарын хувийн хэргийг шинэчлэн бүрдүүлэх” төслөөр нь кадастрын зураглалыг улсын хэмжээнд нэгдсэн журмаар хийж, мэдээллийн сан бүрдэх үндсэн суурь болсон.

Монгол Улсад Азийн хөгжлийн банк (АХБ)-ны зээлийн санхүүжилтээр “Кадастрын зураглал ба газрын кадастр” төслийг 2001-2009 оны хооронд хэрэгжүүлсэн бөгөөд төслийн үндсэн зорилт нь Монгол Улсад үл хөдлөх хөрөнгө, газрын зах зээлийг хөгжүүлэх, газрын харилцааны системийн үндэс суурийг бий болгож, түүгээр дамжуулан эдийн засгийн тогтвортой хөгжилд дэмжлэг үзүүлэх, хүн амыг өмчтэй болгож ядуурлыг бууруулахад дэмжлэг үзүүлэх болон төсөвт төвлөрүүлэх орлогыг нэмэгдүүлэхэд оршиж байсан.

Төслийн үндсэн зорилтын нэг нь Монгол Улсын нийт нутаг дэвсгэрийг хамарсан кадастрын зураглалын ажлыг хийх байсан бөгөөд үүний тулд зургийг байрлал, өндрийн хувьд солбицлын нэг системд үйлдэх зайлшгүй шаардлага гарсан байна. Иймээс байрлалын сүлжээний солбицол нь нэг эхлэлтэй буюу солбицлын MONREF-97 системд, UTM тусгаг ашигласан хавтгайд, Балтын тэнгисийн өндрийн тогтолцоонд тулгуурлан кадастрын зураглалын ажлыг хийж гүйцэтгэжээ.

Улаанбаатар хотод кадастрын зураглалын ажил гүйцэтгэх зорилгоор 35 цэгтэй GPS-ын сүлжээг үндсэн сүлжээнд тулгуурлан байгуулж, кадастрын зураглалын үндэслэл болгон ашигласан.

2002-2007 оны хооронд, нийт 5 жилийн хугацаанд Улаанбаатар хотын төвийн 6 дүүрэг болон алслагдсан 3 дүүрэг, Төв аймгийн сумдын төв, суурин газар болон газар тариалангийн бүс нутгийг хамарсан 867 хуучин цэг тэмдэгтийн судалгааг хийж сэргээн засварлан, шинээр 1,096 геодезийн цэг тэмдэгтийг бэлтгэн газарт суулгаж, нийт 1,824 цэг бүхий байрлал өндрийн сүлжээг байгуулсан.

Тухайн төслийн 1 дүгээр бүрэлдэхүүн хэсгийн хүрээнд анх удаа кадастрын хэмжилт, зураглалын ажлыг 3 үе шаттайгаар нийслэлийн 9 дүүрэг, 21 аймаг, 329 сум, 55 суурин газрыг хамарсан нийт 1,549,158 га талбай буюу 364,117 нэгж талбарт хийж гүйцэтгэсний үр дүнд Улаанбаатар хотын газар нутгийн 98%-ийг, улсын хэмжээний нийт газар тариалангийн талбайг зураглаж, бүртгэсэн байна.

Улаанбаатар хотын нийтийн эдэлбэр газар болон хамгаалалтын бүсийн хил заагийг тодорхойлох зорилгоор 2,300 га газрыг хамруулан тухайн ажлыг хийж гүйцэтгэсэн байна. Улаанбаатар хотын газар доорх инженерийн шугам сүлжээний зураглал хийх ажлын хүрээнд 330 хуучин цэг, 2,860 худаг, 5,236 хоолойн огтлолцлын цэг, 8,096 худгийн эргэлтийн цэгийг солбицолжуулах судалгааг хийж гүйцэтгэсэн байна.

Төсөл нь 2001 оноос 2009 оны эцэс хүртэл хэрэгжсэн бөгөөд энэ хугацаанд системчилсэн кадастрын зураглал болон газрын бүртгэлийн ажлыг Монгол Улсын хот, сум, суурин болон тариалангийн нийт 15,491,578 га газарт хийж, улсын хэмжээнд 364,117 газар өмчлөгч, эзэмшигч болон ашиглагч иргэн, аж ахуйн нэгжийн газрын эрхийг анхан шатны бүртгэлд хамруулж, зурагжуулсан байна.

Кадастрын зураглалыг улсын хэмжээнд дахин 2013-2016 онд хийсэн бөгөөд улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар “Газрын кадастрын мэдээллийн сангийн өгөгдлийг засварлах, геодезийн солбицол, өндөр, тусгагийн нэгдсэн тогтолцоонд шилжүүлэх, турших, нэгж талбарын хувийн хэргийг шинэчлэн бүрдүүлэх” ажлыг хэрэгжүүлсэн.

Энэхүү ажлын хүрээнд мэдээллийн сангийн зурган өгөгдлийг Засгийн газрын 2009 оны 25 дугаар тогтоолын дагуу WGS-84 солбицлын тогтолцоо, Балтын тэнгисийн өндрийн тогтолцоо, UTM тусгагт хөрвүүлэх ажил хийгдсэн.

Өмнө нь кадастрын зураглал хийхэд зориулан нийтдээ 5,489 цэг бүхий зураглалын үндэслэлийн сүлжээг байгуулсан байсан ба сүлжээний цэгүүдийн 60 орчим хувь 8 жилийн хугацаанд устсан байсан. Тиймээс 3,400 орчим цэгийг шинээр байгуулсан байна.

Тус ажлын хүрээнд нийт 525,387 нэгж талбарын зөрчлийг шалгаж, засварлаж, 400,800 нэгж талбарын газрын кадастрын мэдээллийн санд хөрвүүлж оруулж, 494,483 нэгж талбар топологи, геометрийн алдааг засварлаж, 476,883 нэгж талбарын цаасан хувийн хэргийг нөхөн бүрдүүлж, тоон хэлбэрт шилжүүлэв.

Кадастрын зураглалын мэдээллийн сан бүрдүүлэх ажил нь хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацаанд бий болсон ч, газрын кадастр, газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэл, газрын кадастрын мэдээллийн сангаас тусад нь авч үзэх боломжгүй. [D10]Иймээс хуульд газрын улсын бүртгэлийн үндэс, газрын кадастрын мэдээллийн сангийн бүрдэл, нэгдмэл байдлаар зохицуулалт хийх шаардлагатай байна.

3.5.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 10 дугаар зүйл. Газрын кадастр эрхлэх байгууллага, түүний чиг үүргийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:

Үнэлэх хэсэг 7, 10 дугаар зүйлийн 7 болон 10.1, 10.2 Газрын кадастр эрхлэх байгууллага, түүний чиг үүрэг

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	- Кадастрын зураглал, газрын кадастрыг эрхэлсэн байгууллагын эрх, үүрэг, уялдаа холбоо ямар байна вэ? - Практикт нийцэж байгаа эсэх?

Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 7 болон 10-д зүйлд кадастрын зураглал болон газрын кадастр эрхлэх байгууллагын чиг үүргийг зохицуулж өгсөн.

Хуулийн 7.2, 7.3, 7.4, 7:5.3, 7.5.4, 7.5.9, 7.5.10, 7.5.11, 7.5.12, 7.5.13 буюу нийт зохицуулалтын 80% нь кадастрын зураглалыг массаар хийхтэй холбоотой харилцааг зохицуулж байна. Монгол улсад кадастрын зураглал бүрэн хийгдээгүй байх үед тухайн зохицуулалт нь хэрэгжих боломжтой байсан ч өнөөгийн практикт иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага тухайн тохиолдол бүрд газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн кадастрын зураглал хийх, эргэлтийн цэгийг газар бэхлэх, кадастрын зургийг хүлээлгэж өгөхтэй холбоотой эрх, үүрэг, хариуцлагыг тодорхой зааж, зохицуулах хэрэгцээ, шаардлага бий болсон байна.

Мөн хуулийн 10.1, 10.2-т газрын кадастр эрхлэхтэй холбоотой эрх, үүргийг зохицуулсан байдаг ч бүрдэл бүрээр эрхлэх эрх бүхий этгээдийн эрх, үүргийг нарийвчлан зохицуулаагүй.

3.6.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйл. Газрын нэгдмэл сангийн тоо бүртгэлийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:

Үнэлэх хэсэг 11 дүгээр зүйлийн 11.1, 11.2, 11.3 Газрын нэгдмэл сангийн тоо бүртгэл

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	- Газрын нэгдмэл сангийн тоо бүртгэлийн үйл ажиллагаа хэрхэн хэрэгжиж байгаа вэ? практикт нийцэж байгаа эсэх?

Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийг хэрэгжүүлж эхэлснээс хойших хугацаанд жил бүр газрын нэгдмэл сангийн тайланг гарган Засгийн газарт тайлагнадаг бөгөөд газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө, түүний хэрэгжилт, газрын эрхийн бүртгэл, газар ашиглалт, газрын чанар, чадавх, үнийн өөрчлөлтийг тайлагнаж байна.

Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хууль батлагдах хүртэл газрын нэгдмэл сангийн тайлан, тэнцлийг 1994 оноос хойш гаргаж, Засгийн газарт танилцуулаагүй, орон нутагт тэдгээрийг хариуцах хүний нөөц дутмаг, хөрөнгийн хувьчлал явагдаж, хуучин байгууламж, газар ашиглалтын байдлын тоо, хэмжээ, хил, зааг, байршилд их өөрчлөлт орсон боловч газрын нэгдмэл сангийн ангилал тогтоох, газрын тоо бүртгэл хийх ажил хийгдээгүй байв.

Иймээс газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагаас газрын нэгдмэл сангийн ангилал шинэчлэн тогтоох заавар, ажлын норм, үнэлгээг батлан гаргаж, Геоэкологийн хүрээлэн, аймгийн Газрын албадтай хамтран тухайн агентлагийн мэргэжилтнүүд орон нутагт ажиллан, 1997-1998 онуудад улсын нийт газар нутагт газрын нэгдмэл сангийн ангиллыг шинэчлэн тодорхойлж, газрын тоо бүртгэлийг хийж дуусган, 1:100000 масштабтай байр зүйн зурагт оруулан, 330 сумдад хүлээлгэн өгөх ажлыг хийж гүйцэтгэсэн байна.

Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуульд газрын нэгдмэл сангийн тооллогыг ангилал өөрчлөгдөх бүрд буюу 5 жилд нэг удаа хийж гүйцэтгэхээр заасан ба 2009-2011 онд улсын хэмжээнд газар зүйн мэдээллийн системийн технологид суурилан, 2018-2019 оны газрын нэгдмэл сангийн тооллогын шинэчлэлийг үндэслэн Монгол Улсын Засгийн газрын 2019 оны “Монгол Улсын газрын нэгдмэл сангийн үндсэн ангиллын газрын байршил, хэмжээг тогтоох тухай” 323 дугаар тогтоолоор засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж тус бүрээр газрын нэгдмэл сангийн үндсэн ангиллын хэмжээ, байршлыг батлуулсан байна.

Мөн 2021 онд улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар “Төрийн өмчийн газрыг зурагжуулж бүртгэн Газрын кадастрын мэдээллийн санд оруулж баталгаажуулах ажил”-ыг улсын хэмжээнд зохион байгуулж, тухайн ажлын хүрээнд Газрын нэгдмэл сангийн үндсэн болон дэлгэрэнгүй ангиллын тооллого явуулж, зурагжуулж, газрын нэгдмэл сангийн үндсэн болон дэлгэрэнгүй ангиллын өөрчлөлтийг хөтлөх системийг хөгжүүлсэн.

Газрын нэгдмэл сангийн тооллогын 5 жил тутам хийхээр хуульчилж өгсөн ч сүүлийн 2009 болон 2019 онд 2 удаа хийж гүйцэтгэсэн байна.

Газрын нэгдмэл сангийн тооллогын үндсэн зорилго нь Монгол Улсын газар нутгийн ашиглалт, түүний өөрчлөлт, газар хамгаалалтын байдал, төрийн өмчийн газрын зүй зохистой ашиглалт, хууль бус ашиглалтын илрэл байгаа эсэх, мөн газрын чанар, чадавхын өөрчлөлтөд тогтмол хяналт тавихад оршино. Эдгээр хяналт, үнэлгээнд тулгуурлан газрын удирдлагыг зөв зохистой, үр ашигтай зохион байгуулах, улсын бодлого, шийдвэрийг шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр тодорхойлох, газрын менежмент, төлөвлөлтийн үр нөлөөг дээшлүүлэх зэрэг зорилтыг хэрэгжүүлэхэд чиглэдэг.

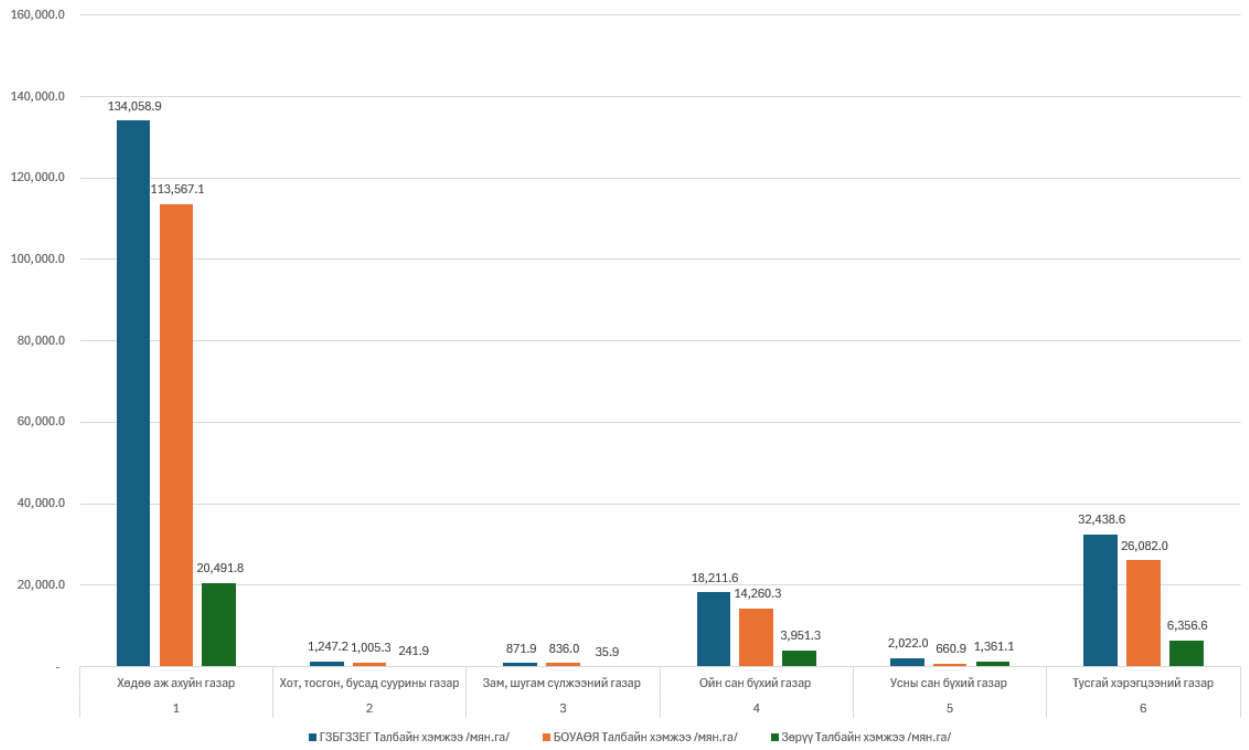
Дэлхийн олон улсын Засгийн газрууд газар нутгийнхаа бүрэн бүтэн байдал, газар ашиглалт, түүний өөрчлөлт, хууль бус үйл ажиллагаа, болон газарт учруулж буй хохирлыг тодорхойлох ажлыг тогтмол зохион байгуулж, бодлого төлөвлөлтдөө ашигладаг. Ийм төрлийн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний ажлуудад өндөр нарийвчлал бүхий сансрын зураг болон зайнаас тандан судлалын технологи, хиймэл оюуны тусламжтайгаар өргөнөөр ашиглаж байна. Жишээлбэл,

- Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улсын Засгийн газар жил бүр “Газрын нэгдмэл сангийн өөрчлөлтийн тайлан” гаргадаг бөгөөд энэхүү ажлыг дотоодын өндөр нарийвчлалтай (20–50 см) хиймэл дагуулын зураглалын технологи бүхий томоохон тандан судлалын компаниудаар гүйцэтгүүлдэг байна.
- АНУ нь Газрын бүрхэвчийн үндэсний мэдээллийн сан (National Land Cover Database – NLCD) болон Газрын өөрчлөлтийн хяналт, үнэлгээ, төсөөллийн хөтөлбөр (LCMAP)-ийг хэрэгжүүлдэг. Эдгээрийг АНУ-ын Геологийн алба (USGS) болон NASA хамтран удирддаг ба Landsat, Sentinel зэрэг хиймэл дагуулын зураг ашиглан үндэсний хэмжээнд газар ашиглалтын өөрчлөлтийг тасралтгүй хянадаг.
- Европын Холбоо Copernicus Land Monitoring Service хөтөлбөрийн хүрээнд Sentinel-1 болон Sentinel-2 хиймэл дагуулын зураг ашиглан газар ашиглалт, хотжилт, ой сүйтгэл, хөдөө аж ахуйн үйл ажиллагаа болон хамгаалалттай бүсийн менежментийн өөрчлөлтийг тогтмол хянаж, гишүүн орнуудын нэгдсэн мэдээллийн сантай уялдуулан ашигладаг.
- Япон Улсын Газрын мэдээллийн газар (GSI) болон Сансрын судалгааны агентлаг (JAXA) нь ALOS-2 зэрэг өндөр нарийвчлалтай оптик болон радарын хиймэл дагуулын зураг ашиглан үндэсний хэмжээний газар ашиглалтын мониторингийн системийг хэрэгжүүлдэг. Энэхүү мэдээллийг газрын төлөвлөлт, газар ашиглалтын өөрчлөлт, газрын менежментэд ашигладаг.
- Бүгд Найрамдах Солонгос Улс KOMPSAT хиймэл дагуулын зураг ашиглан таван жил тутам үндэсний газар бүрхэвчийн зураглал (National Land Cover Mapping) хийдэг. Энэхүү систем нь хууль бус газар ашиглалт, хотжилтын тэлэлт, газрын ангиллын өөрчлөлтийг тогтмол хянахад чиглэдэг.
- Австрали улс Digital Earth Australia (DEA) хөтөлбөрөөр дамжуулан хиймэл дагуулын өгөгдөлд суурилсан газрын бүрхэвч болон усны нөөцийн мэдээллийг нээлттэй хэлбэрээр нийтэлдэг.

Энэхүү олон улсын сайн туршлагууд нь тухайн улсын газрын ашиглалт, хамгаалалт, өөрчлөлтийн төлөвийг бодит, найдвартай мэдээлэлд тулгуурлан үнэлэх, улмаар газрын бодлого, менежментийг нотолгоонд суурилсан байдлаар хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлдэг.

Газрын нэгдмэл сангийн 2024 оны тайлангаас харахад Монгол Улсын нийт газар нутгийн 134,058.9 мянган га буюу 85.7 хувь хөдөө аж ахуйн газар, 1,247.2

мянган га буюу 0.8 хувь хот, тосгон бусад суурины газар, 871.9 мянган га буюу 0.6 хувь зам, шугам сүлжээний газар, 18,211.6 мянган га буюу 11.6 хувь ойн сан бүхий газар, 2,022.0 мянган га буюу 1.3 хувийг усны сан бүхий газар тус тус эзэлж байна.



Зураг 2 Газрын нэгдмэл сангийн үндсэн ангиллын зөрүү

Харин Байгаль орчин, уур амьсгалийн өөрчлөлтийн яамнаас гаргасан мэдээлэл (www.eic.mn)-ээс харахад хөдөө аж ахуйн газар 20,491 мянган га, хот, тосгон бусад суурины газар 241.9 мянган га, зам, шугам сүлжээний газар 35.9 мянган га, ойн сан бүхий газар 3,951.3 мянган га, усны сан бүхий газар 1,361.1 мянган га, тусгай хэрэгцээний газар 6,356.6 мянган га-гаар тус тус зөрж байна. Уг тооллогын мэдээллүүд нь Газрын нэгдмэл сангийн тооллогоос өөр аргачлалаар хийгддэг тул тоон мэдээллүүд нь зөрүүтэй байдаг байна. Үүний улмаас тухайн зөрүү үүссэн хэсэгт төлөвлөлт хийх, газар олгох, газрын үнэлгээ хийх, төлбөр, татвар ногдуулах, зөрчил, маргаан үүссэн тохиолдолд аль ангиллыг барих нь тодорхойгүй, ойлгомжгүй байдлыг практикт бий болгох үр дагавартай байна.

Газрын нэгдмэл сангийн тооллогын арга зүйг нарийвчлан боловсруулж, бусад салбарын тооллого, бүртгэлтэй уялдуулах нь чухал байна. Ой, ус, ашигт малтмал, хот байгуулалт зэрэг салбаруудын тооллого, бүртгэлийн арга зүй, технологийн зөрүүг арилгаж, нэгдсэн арга, стандарт нэвтрүүлэх шаардлага тулгарч байна.Түүнчлэн газрын нэгдмэл сангийн тооллогын ажилд дээр дурдсан технологиудыг нэвтрүүлэх, тогтмолжуулах, салбар хоорондын уялдаа холбоог

хангах, төр хувийн хэвшлийн түншлэлийг бэхжүүлэх зэрэг зохицуулалтыг хийх шаардлагатай байна.

3.7.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 13 дугаар зүйл. Газрын кадастрын судалгааны хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:

Үнэлэх хэсэг 13 дугаар зүйлийн 13.1, 13.2, 13.3, 13.4, 13.5, 13.6, 13.7 Газрын кадастрын судалгаа	
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	- Газрын кадастрын судалгааг мэргэжлийн байгууллага, аж ахуйн нэгж гүйцэтгэж буй эсэх?

Хуулийн 13.1-д “Газрын кадастрын судалгааг мэргэжлийн байгууллага, аж ахуй нэгж гүйцэтгэнэ”, 13.2-т “13.2.Газрын кадастрын судалгаа дараах үйл ажиллагаанаас бүрдэнэ:,

- 13.2.1.газрын нэгдмэл сангийн тооллого явуулах;
- 13.2.2.газрын төлөв байдал, чанар, чадавх, эдийн засгийн үр өгөөж, өөрчлөлтийг илэрхийлж байгаа үзүүлэлтийг бодит байдлаар тогтоож, чанарын болон эдийн засгийн үнэлгээ хийх;
- 13.2.3.эдлэн газрыг үндсэн зориулалтаар нь эзэмшиж, ашиглаж байгаа эсэхийг шалган нотлох;
- 13.2.4.эдлэн газар, нэгж талбаруудын газрын ерөнхий болон оноосон хил, заагийг газрын улсын бүртгэлийн холбогдох бичиг баримтыг үндэслэн шалган нотлох.” гэж заасан байдаг.

Газрын кадастрын судалгааны ажлыг [D11]Газрын нэгдмэл сангийн тооллого явуулах ажлын хувьд 2009-2011 онд улсын хэмжээнд хувийн хэвшлийн оролцоотойгоор хийж гүйцэтгэсэн байна.

Харин хуулийн 13.2.2, 13.2.3, 13.2.3-т [D12]заалтуудын хэрэгжилт хангалтгүй байгаа юм.

Тухайлбал, Газрын чанарын үнэлгээг 2008-2009 онд нэг удаа хийсэн ба тус ажлыг Газрын харилцаа, геодези, зураг зүйн газар (хуучин нэрээр) өөрсдийн нөөц бололцоогоор хийж гүйцэтгэсэн байна.

Газрын эдийн засгийн үнэлгээний хувьд 2018 онд шинэчилсэн ба тус ажлыг мөн Газрын зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газар (хуучин нэрээр) өөрсдийн нөөц бололцоогоор хийж гүйцэтгэсэн байна. Засгийн газрын 2018 оны 181-р тогтоолд хот суурин газрын суурь үнийг 3 жил тутам, хөдөө аж ахуйн газрын суурь

үнийг 5 жил тутам шинэчилж байхаар заасан байдаг ч энэхүү тогтоолын хэрэгжилт хангалтгүй байна. 2018 оноос хойш нийгэм, эдийн засагт олон өөрчлөлтүүд гарсан ба энэхүү өөрчлөлтийг харгалзан үзэж газрын суурь үнийг шинэчлэн тогтоох ажлыг зохион байгуулах практик шаардлага үүссэн байна.

Газрын эрхийн бүртгэл, гэрээний хэрэгжилттэй холбоотой Кадастрын хуулийн 13.2.3 “эдлэн газрыг үндсэн зориулалтаар нь эзэмшиж, ашиглаж байгаа эсэхийг шалган нотлох”, 13.2.4 “эдлэн газар, нэгж талбаруудын газрын ерөнхий болон оноосон хил, заагийг газрын улсын бүртгэлийн холбогдох бичиг баримтыг үндэслэн шалган нотлох”-ыг авч үзвэл.

Газрын зориулалтын бусаар ашиглаж буй жишээ түгээмэл байсаар байна. Тухайлбал, Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулийн 11.7-д “аялагч, зөвшөөрөл бүхий бусад хүн түр буудаллах, отоглох, ажиглалт, судалгаа шинжилгээ хийх зориулалттай орон байр барих, ашиглах” зориулалтаар газрыг ашиглуулахаар зөвшөөрсөн ч бодит байдал дээр нийтийн орон сууц, худалдаа, үйлчилгээний төв байгуулсан жишээ Дархан цаазат Богдхан уул, Тэрэлжийн байгалийн цогцолбор газар түгээмэл байсаар байна. Мөн, Улаанбаатар хотод суурьшлын бүсэд гэр бүлийн хэрэгцээний зориулалтаар газар эзэмшиж байгаа ч автомашины засварын үйл ажиллагаа (2-3 давхар барилга бүхий), барилгын материалын үйлдвэрлэл, спортын заал бүхий үйлчилгээ үзүүлж буй жишээнүүд олон байна. Түүнчлэн, ашигт малтмалын нөөц газарт барилга, байгууламж барих, авто зам барих зэрэг зөрчлүүд уул уурхай өндөр хөгжсөн Өмнөговь, Дорноговь аймгуудад түгээмэл байна.

Мөн эзэмшил, өмчлөл, ашиглалтад буй газрын хил заагийг өөрчлөх, нэмэгдүүлэх төрийн өмчийн газрыг зөвшөөрөлгүй ашиглах, бусдын өмчлөл, эзэмшилд халдах, зөрчил мөн түгээмэл байна. Тухайлбал, Улаанбаатар хотын Баянзүрх дүүргийн 35 дугаар хороо Улиастайн амны 11,857 га талбайг хамруулсан газар ашиглалтын тооллогыг Jilin-1 хиймэл дагуулын 50см-ийн нарийвчлалтай сансрын зурагт суурилан хийхэд ГКМС-д бүртгэгдээгүй газар ашиглалт 28.8 хувь нь буюу 202 байршилд 75.21 га газар, ГКМС-д бүртгэгдсэн талбайгаас илүү ашиглалттай 71 хувь нь буюу 798 байршилд 233.67 га газар, ГКМС-д бүртгэгдсэн бусдын эзэмшил газартай хил заагийн зөрчилтэй 15.7 хувь нь буюу 110 байршилд 30 га газар, газраа зориулалтын дагуу ашиглаагүй 10.3 хувь нь буюу 72 байршилд 169.83 га газар байна.

Дээрхээс үзэхэд Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 13.1, 13.2 дахь заалтуудын хэрэгжилт хангалтгүй байгаа бөгөөд газар ашиглалттай холбоотой зөрчил практикт түгээмэл болсон байна.

Мөн Газрын кадастрын мэргэжлийн байгууллагын эрхтэй хувийн хэвшлийн тоо 2025 оны байдлаар 11 байгаа нь тогтмол буурсан үзүүлэлт ба газрын кадастрын судалгааг хийх мэргэжлийн байгууллага байхгүй болох эрсдэлийг бий болгож байна.

Газрын кадастрын судалгаа [D13]хийх эрх зүйн үндэслэл бүрдсэн боловч түүнийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчин бүрэн бүрдээгүй байна. Иймээс төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг бэхжүүлэх, төрийн зарим чиг үүргийг хувийн хэвшилд шилжүүлэх, газрын кадастрын судалгааны ажлын аргачлал, дараалыг нарийвчлан тодорхойлох, технологийн боломжуудыг нэвтрүүлэх, хууль, эрх зүйн орчинд нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай байна.

3.8.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйл. Газрын чанарын үнэлгээний хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:[D14]

Үнэлэх хэсэг 14 дүгээр зүйлийн 14.1, 14.2, 14.3 Газрын чанарын үнэлгээ	
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	- Газрын чанарын үнэлгээ хийгдэж буй эсэх, өнөөгийн практик шаардлагад нийцэж буй эсэх?

Хуулийн 14.1-д газрын чанарын үнэлгээг газрын чадавхыг тогтоосны үндсэн дээр газрын талаар төрөөс баримтлах бодлого, газар зохион байгуулалт, газрын эдийн засгийн үнэлгээ хийх үндэслэлийг бүрдүүлэх, газар ашиглалтын зориулалтыг тодорхойлох зорилгоор, 13.2-т газрын чанарын үнэлгээ нь газрын кадастрын судалгааны бүрдэл, 13.1-т үүнийг газрын мэргэжлийн байгууллага, аж ахуйн нэгж хийхээр хуульчилсан байдаг.

Хуулийн 14.1-д газрын талаар төрөөс баримтлах бодлого тодорхойлох, газар зохион байгуулалт хийх, газрын эдийн засгийн үнэлгээ хийх, газар ашиглалтын зориулалтыг тодорхойлох зорилгоор хийхээр заасан. Тухайлбал, Газрын тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлд газар зохион байгуулалт нь газрын тухай хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх, газрын кадастр эрхлэх, газрыг үр ашигтай, зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх, газрын эдийн засгийн чадавх, нөөцийг нэмэгдүүлэх, газар зүйн болон газрын харилцааны таатай орчин бүрдүүлэх зорилго бүхий цогцолбор арга хэмжээ мөн гэж тодорхойлж, улсын газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөө, аймаг, нийслэлийн газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөө, хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний үе шатны төсөл, сум, нийслэл, дүүргийн тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө гэсэн үндсэн баримт бичигтэй байхаар заасан. Өнөөдрийн байдлаар 19 аймаг Газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөө, 200 сум нутаг дэвсгэрийн хөгжлийн төлөвлөгөө хийгдсэн боловч газрын чанар үнэлгээ хийгдээгүй байна. Мөн сумын тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө хийхэд газрын чанарын үнэлгээ харгалзан үзэхгүй байсаар байна.

Мөн Газрын тухай хуульд “Улсын хэмжээнд газар зохион байгуулалтын үйл ажиллагааг эрхлэх, тухайн жилд эзэмшүүлэх, ашиглуулах газрын байршил, хэмжээ, зориулалтын жагсаалтыг Засгийн газар батлах, газрыг эзэмших, ашиглах хүсэлтийг зөвхөн цахимаар шийдэх” тухай зохицуулалтуудыг 2024 оны 01 дүгээр сарын 01-ний

өдрөөс дагаж мөрдөж эхэлсэн ба 2024 онд 2,825 нэгж талбар, 2025 онд 11,665 нэгж талбар төлөвлөгдсөн ч газрын чанарын үнэлгээг үндэслэх заалт мөн хэрэгжээгүй байна. Түүнчлэн, газар ашиглалтын зориулалт өөрчлөх хүсэлт 2025 онд 6378 удаа гаргасан байгаа ба газрын чанарын үнэлгээг үндэслэл болгоогүй байна.

Тус хууль батлагдсанаас 10 жилийн дараа бэлчээрийн газрын чанарын үнэлгээг улсын хэмжээнд 2004-2009 оны бэлчээрийн газрын төлөв байдал, чанарын хянан баталгааны мэдээг үндэслэн 2009 онд хийж гүйцэтгэсэн. Харин тариалан, хадлангийн газрын чанарын үнэлгээг 2006 онд хийгдсэн тариалангийн газрын төлөв байдал, чанарын хянан баталгааны мэдээг үндэслэн 2009 онд хийж гүйцэтгэжээ.

2018 онд шинэчлэн тогтоосон тариалан, хадлан, бэлчээрийн газрын суурь үнэд дээр дурдсан бэлчээр, хадлан, тариалангийн газрын нэгж талбар бүрийн чанарын үнэлгээ оноог харгалзан үзсэн байна.

Газрын чанарын үнэлгээ хийх аргачлал, хийх хугацаа, нөхцөл, зарчим, санхүүжилтийн асуудлыг нарийвчлан тодорхойлж, Газрын тухай хууль, Газрын төлбөрийн тухай хуультай уялдуулах шаардлагатай байна.

Мөн газрын чанарын үнэлгээ, түүний өөрчлөлт, шинэчлэлтэй холбоотой мэдээлэл, газрын чанарын үнэлгээний өөрчлөлтөд хяналт тавих, өөрчлөгдсөн тохиолдолд хэрхэх талаар зохицуулалтгүй, мөн газрын чанарын үнэлгээний мэдээллийн сан одоогийн байдлаар бүрдээгүй байна.

3.9.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 15 дугаар зүйл. Газрын эдийн засгийн үнэлгээний хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:[D15]

Үнэлэх хэсэг 15 дугаар зүйлийн 15.1, 15.2 Газрын эдийн засгийн үнэлгээ	
Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	- Газрын эдийн засгийн үнэлгээ хийгдэж буй эсэх, өнөөгийн практик шаардлагад нийцэж буй эсэх?

Хуулийн 15.1-д газрын эдийн засгийн үнэлгээг газрын суурь үнэ, төлбөрийн хэмжээг тогтоох, газрын өгөөжийг тодорхойлох зорилгоор, 13.2-т газрын эдийн засгийн үнэлгээ нь газрын кадастрын судалгааны бүрдэл, 13.1-т үүнийг газрын мэргэжлийн байгууллага, аж ахуйн нэгж хийхээр хуульчилсан байдаг.

Газрын эдийн засгийн үнэлгээ нь газрын татвар, төлбөр, газрын дуудлага худалдааны анхны үнэ тодорхойлох, иргэний өмчилсөн газрын суурь үнэ, газрын үнэ тодорхойлох зорилгоор хийх ба энэ хууль, Газрын тухай хууль, Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль, Хөрөнгийн үнэлгээний тухай хууль, Татварын ерөнхий хууль, Газрын төлбөрийн тухай хуульд тус тус зохицуулсан байдаг.

Засгийн газраас 1992 онд анх газрын үнэлгээг татвар авах зориулалтайгаар тогтоосон байдаг ба тус үнэлгээг 10 дахин өсгөх замаар 1997 оны 152 дугаар тогтоолоор “Монгол Улсын газрын нэгдмэл сангийн үнэлгээний тойргийн хуваарь”, “Хот тосгон, бусад суурины газрын зэрэглэл, тэдгээрийн нэг га-ийн суурь үнэлгээ”, “Хөдөө аж ахуйн газрын үнэлгээний тойрог бүрийн 1 га-ийн суурь үнэлгээ”-г тогтоосон. Нийгэм, эдийн засгийн хэрэгцээ, шаардлагын улмаас Засгийн газрын 2018 оны 182 дугаар тогтоолоор 20 гаруй жилийн дараа дахин шинэчлэн баталсан.

Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 15.2-т заасны дагуу газрын нэгдмэл сангийн үндсэн ангиллын газрын эдийн засгийн үнэлгээ хийх аргачлалыг боловсруулан Засгийн газрын 2018 оны 181 дүгээр тогтоолоор батлуулсан. Энэхүү аргачлал батлагдсанаар газрын нэгдмэл сангийн үндсэн болон дэлгэрэнгүй ангиллын газрыг үнэлгээний тойрог, зэрэглэл бүрээр газрын төлөв байдал, чанар, чадавхи, эдийн засгийн үр өгөөж, нийгэм, эдийн засгийн болон инженер геологи, байгаль орчин, инженерийн хангамжийн нөхцөл, хотжилтын төлөв, байршил, газрын зах зээлийн үнэ, газар ашиглах зориулалт зэргийг харьцуулан загварчилж, газрын суурь үнэлгээг тодорхойлох газрын эдийн засгийн үнэлгээг хийх батлагдсан аргачлалтай болсон.

Монгол Улсад газрын үнэлгээний тогтолцоо нь 1990-ээд оноос эхэлж, 2009 онд чанарын үнэлгээний анхны иж бүрэн ажлууд, 2018 онд эдийн засгийн үнэлгээний шинэчлэгдсэн аргачлал бий болсноор илүү шинжлэх ухааны, зах зээлийн зарчимд нийцсэн суурь анхдагч нөхцөл бүрдсэн.

Засгийн газраас 2018 онд газрын суурь үнийг баталснаас хойш 7 жил өнгөрсөн ба энэ хугацаанд нийгэм, эдийн засгийн нөхцөлд олон өөрчлөлтүүд гарсан байна.

- Тухайлбал, Монгол Улсын инфляцын түвшин тогтворгүй, харьцангуй өндөр хэлбэлзэлтэй байлаа. Энэхүү өсөлт нь хэрэглээний үнийн индекс, үл хөдлөх хөрөнгийн үнэ, бараа үйлчилгээний өртөг, улмаар газрын эдийн засгийн үнэлгээнд шууд нөлөөлж байна. 2022 онд инфляцын түвшин 15.2% хүрч, сүүлийн зургаан жилийн дээд түвшинд хүрсэн байна. Дундаж инфляцын түвшин (2019–2024) нь 8.45% байна. Энэ нь газрын эдийн засгийн үнэлгээнд ашиглагдаж буй суурь үнэ 2018 оноос хойш бодит үнэ цэнээ 30–40%-иар алдаж болзошгүйг харуулж байна.
- Түүнчлэн, Монгол Улсын эдийн засаг нь импортын өндөр хамааралтай тул ам.долларын төгрөгтэй харьцах ханшийн өөрчлөлт нь бараа, үйлчилгээний үнэ, үл хөдлөх хөрөнгийн өртөг, газрын эдийн засгийн үнэлгээ зэрэгт шууд нөлөөлдөг. 2018–2024 оны хооронд ам.долларын ханш 918 төгрөгөөр буюу 37.1%-иар өссөн байна. Ханшийн хамгийн

огцом өсөлт 2022–2023 онд ажиглагдаж, энэ үед төгрөгийн ханш 10%-иас дээш суларсан.

- Мөн орон сууцны үнийн индекс сүүлийн жилүүдэд тогтвортой өсөлттэй байгаа бөгөөд энэ нь үл хөдлөх хөрөнгийн зах зээлийн идэвхжил, барилгын өртөг, газрын эдийн засгийн үнэлгээ зэрэгт шууд нөлөөлдөг. 2021–2025 оны хооронд орон сууцны үнийн индекс жилийн дунджаар 13.8% өсөлттэй байна. 2024 оноос эхлэн үнийн өсөлт дахин хурдасч, 2025 оны эхний хагас жилийн байдлаар 15.4%-д хүрчээ. Инфляц болон валютын ханшийн өсөлттэй уялдан, орон сууцны бодит өртөг 2018 оныхоос даруй 50%-иас дээш нэмэгдсэн болохыг харуулж байна.
- Сүүлийн жилүүдэд шинээр газар өмчлөхөөс илүүтэйгээр газрын өмчлөх эрхийг шилжүүлэх буюу худалдах, худалдан авах үйл ажиллагаа давамгайлж буй нь зах зээлийн механизм идэвхжиж буйг харуулж байна.

Газар эзэмших эрхийн шилжилт 2014 оноос хойш эрчимтэй өссөн бөгөөд 2020 оноос хойш огцом нэмэгдсэн байна. 2024 онд эрх шилжүүлгийн тоо 90,000 орчимд хүрч, шинээр газар эзэмших эрх бүртгүүлж буй тоог хэд дахин давсан нь газрын хоёрдогч зах зээл хүчтэй хөгжиж байгааг харуулж байна. Үүнээс үзээхэд Монгол улсын нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдал сүүлийн жилүүдэд эрс өөрчлөгдөж байгаа ба газрын зах зээл, эдийн засгийн орчныг тогтмол судлах, суурь үнийг шинэчлэх аргачлалыг нарийн тодорхой болгох, газрын үнэлгээ хийх үйл ажиллагааг тодорхой зохицуулах шаардлагатай байна.

Мөн татварын зориулалттай газрын суурь үнэлгээ хийх хүний нөөц хомс, газрын зах зээлийн үнийн мэдээ хангалттай бус, үнийн мэдээлэл бүрдүүлэх эрх зүйн орчин бүрдээгүй, мөн Засгийн газраас тогтоосон хугацаа буюу гурав, таван жил тутам газрын суурь үнийг шинэчлэх ажил орхигдсон хэвээр байгаа бөгөөд газрын үнэлгээний тогтолцоог илүү боловсронгуй болгох эрх зүйн орчин бүрдүүлэх шаардлагатай байсаар байна.

Түүнчлэн, газрын суурь үнэ тогтоох үйл ажиллагааг хэн, хэзээ, яаж хийх талаар нарийвчлан зохицуулж өгөөгүйгээс энэхүү үйл ажиллагаа практикт бүрэн хэрэгжээгүй байна. Мөн газрын үнэлгээтэй холбоотой нэр томьёог олон улсын үнэлгээний стандартад нийцүүлэх, үйл ажиллагааг Хөрөнгийн үнэлгээний тухай хуультай нийцүүлэх практик шаардлага үүссэн байна.

3.10.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 16 дугаар зүйл. Газрын улсын бүртгэлийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:

Үнэлэх хэсэг 16 дугаар зүйлийн 16.2-16.16 Газрын улсын бүртгэл

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	- Газрын улсын бүртгэл хийгдэж буй эсэх? Өнөөгийн практикт нийцэж байгаа эсэх?

Газрын улсын бүртгэлийг 2000 онд цаасан хэлбэрээр хийж байсан бөгөөд өнөөдөр бүрэн цахим хэлбэрт шилжээд байна.

Монгол улсын хэмжээнд газар өмчлөгч, эзэмшигч, ашиглагчийн эрхийн улсын бүртгэл бий болоход АХБ-ны “Кадастрын зураглал ба Газрын бүртгэл” төсөл болон улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар “Газрын кадастрын мэдээллийн сангийн өгөгдлийг засварлах, геодезийн солбицол, өндөр, тусгагийн нэгдсэн тогтолцоонд шилжүүлэх, турших, нэгж талбарын хувийн хэргийг шинэчлэн бүрдүүлэх” ажил чухал үүрэг гүйцэтгэсэн байна.

Улсын хэмжээнд 2024 оны жилийн эцсийн байдлаар нийт 3,104,448.5 га газрыг иргэн, хуулийн этгээдийн өмчлөл, эзэмшил, ашиглалтад олгоод байна. Үүнээс 64,494.6 га газрыг өмчилж, 2,292,954.7 га газрыг эзэмшиж, 746,999.3 га газрыг ашиглаж байна.

Иргэн, хуулийн этгээдэд олгосон газрыг эрхийн төрлөөр нь ангилбал Монгол Улсын иргэнд 64,494.6 га газрыг өмчлөх эрхтэйгээр, Монгол Улсын иргэнд 349,324.0 га, аж ахуйн нэгжид 1,845,622.9 га, төрийн байгууллагад 98,007.7 га газрыг тус тус эзэмших эрхтэйгээр, Монгол Улсын иргэн, хуулийн этгээдэд 545,114.59 га, гадаадын хуулийн этгээдэд 64.19 га, гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжид 201,797.7 га, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд 10.9 га газрыг тус тус ашиглах эрхтэйгээр олгосноор бүртгэгдсэн байна.[D16]

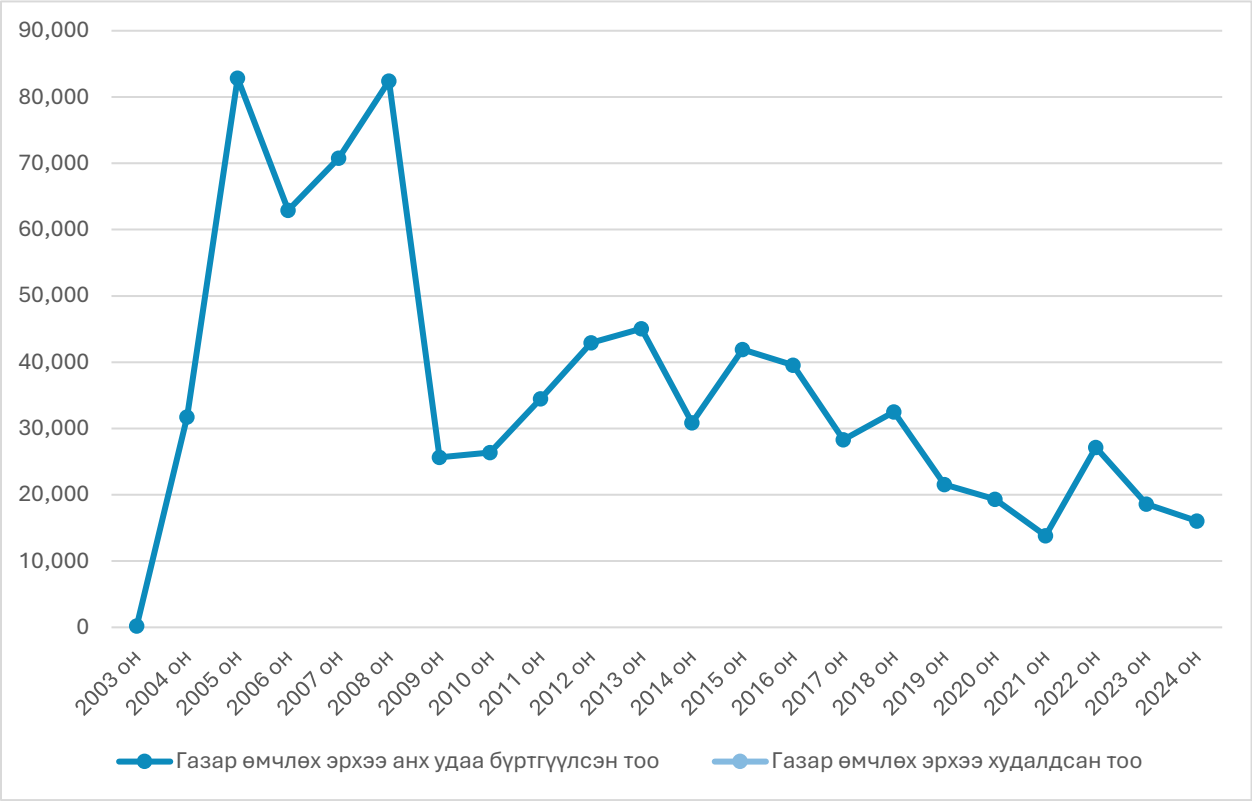
Мөн улсын хэмжээнд 2024 оны жилийн эцсийн байдлаар нийт 1,306,801 нэгж талбарыг иргэн, хуулийн этгээдийн өмчлөл, эзэмшил, ашиглалтад олгосон байна. Үүнээс 651,165 нэгж талбарыг өмчилж, 647,711 нэгж талбарыг эзэмшиж, 7,925 нэгж талбарыг ашиглаж байна. Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулийн дагуу 2024 оны жилийн эцсийн байдлаар улсын хэмжээнд өссөн дүнгээр нийт 733,394 иргэний 73 мянган га газрын өмчлөх эрхийг баталгаажуулсан байна.

2025 оны 9 дүгээр сарын байдлаар Газрын кадастрын мэдээллийн системээс гаргасан мэдээллээр газар өмчлөгч 931,528, газар эзэмшигч 593,190, газар ашиглагч 8,159 болж бүртгэгдсэн байна.

Хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш 2003–2024 оны хугацаанд газрын өмчлөх эрхийн анх удаа бүртгүүлсэн тоо болон өмчлөх эрх шилжсэн (худалдах, худалдан авалт) тоонд анхаарал татсан өөрчлөлтүүд ажиглагдаж байна.

Газар өмчлөх эрхээ анх удаа бүртгэгдсэн тоо 2005 болон 2009 онуудад хамгийн өндөр түвшинд хүрч, 80,000 гаруй иргэн газар өмчлөх эрхээ шинээр бүртгүүлсэн байна. Үүнээс гадна 2006, 2008 онуудад 60,000–70,000 орчим иргэн бүртгүүлсэн үзүүлэлттэй байв. 2010 оноос эхлэн бүртгэлийн тоо буурч, жил бүр дунджаар 20,000–40,000 иргэн бүртгүүлж байсан бол 2020 оноос хойш энэ тоо эрс багасаж, 10,000–20,000 хүртэл буурсан байна.

Өмчлөх эрх шилжсэн (худалдах, худалдан авах) газрын тооны хувьд 2003 оноос хойш тогтвортой өссөн хандлагатай бөгөөд 2020 оноос хойш өсөлтийн хурдац нэмэгдсэн байна. 2023 онд анх удаа өмчлөх эрх анх удаа бүртгүүлсэн тоог давсан нь газрын хоёрдогч зах зээл эрчимжиж, өмч шилжүүлэлт идэвхэжсэнийг илтгэж байна. 2024 онд ч мөн өсөлт хадгалагдсан байна.



Зураг 3 Газар өмчлөх эрхийн бүртгэлийн өөрчлөлт

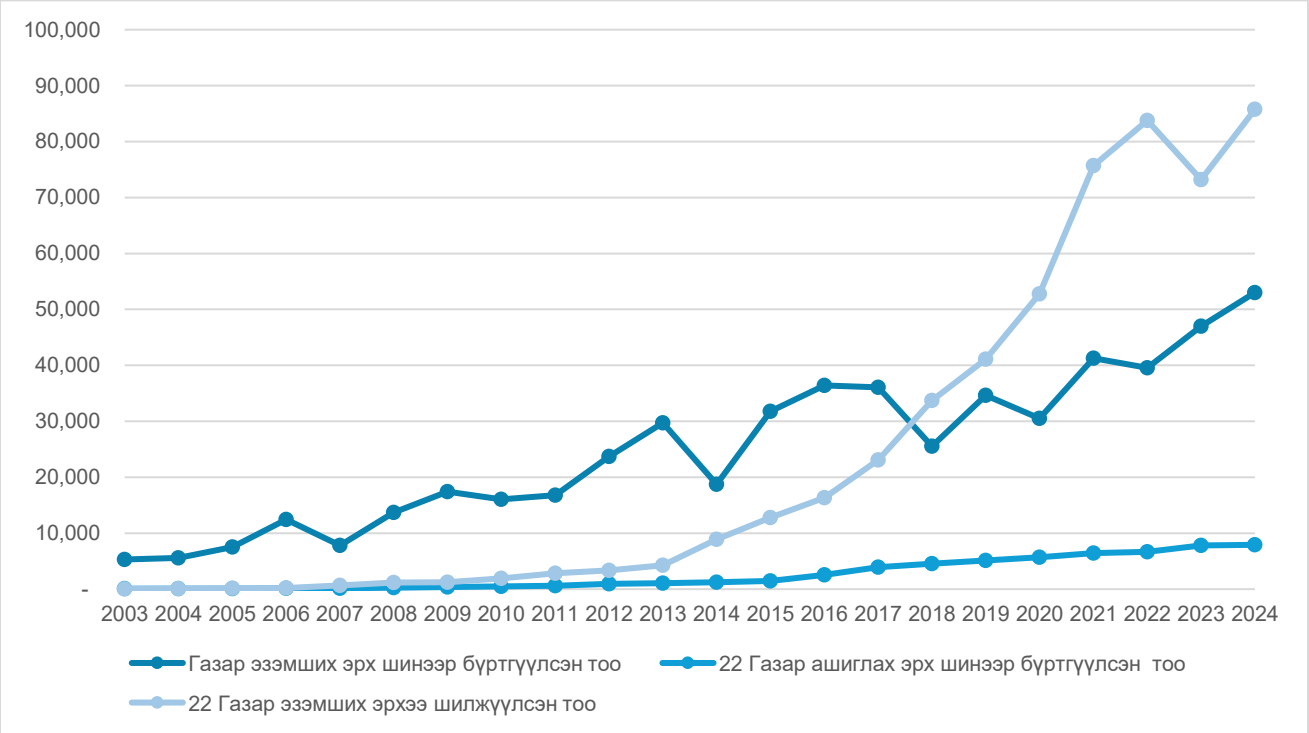
Сүүлийн жилүүдэд шинээр газар өмчлөхөөс илүүтэйгээр газрын өмчлөх эрхийг шилжүүлэх буюу худалдах, худалдан авах үйл ажиллагаа давамгайлж буй нь зах зээлийн механизм идэвхжиж буйг харуулж байна. Цаашид газрын хоёрдогч зах зээлийн ил тод, шударга орчныг бүрдүүлэх нь газрын улсын бүртгэл, кадастрын мэдээллийн системийн нэн тэргүүний зорилт байх шаардлагатай бөгөөд бодлогын түвшинд анхаарал хандуулах зүйтэй байна.

2010 оноос хойш шинээр бүртгэгдсэн газрын тоо тогтмол буурсан бөгөөд энэ нь дэд бүтэцгүй, үнэ цэн бага газрын өмчлөл ханаж буйг илтгэж байна. Шинээр өмчлүүлэх газар хомсодмол, мөн иргэдийн хүсэлт шаардлагад нийцэхгүй байгаа зэрэг хүчин зүйлсээс шалтгаалжээ.

Газар өмчлөх эрхээ анх удаа бүртгүүлсэн иргэдийн тоо эхний арван жилд өндөр байсан ч сүүлийн жилүүдэд тогтмол буурах хандлагатай болжээ.

Түүнчлэн, 2003–2024 оны хооронд Монгол Улсад газрын эзэмших, ашиглах эрхийн бүртгэл болон эрх шилжүүлгийн тоон үзүүлэлтээс хэд хэдэн хандлага ажиглагдаж байна. Газрын эзэмших эрх 2003 оноос хойш тогтвортой өссөн бөгөөд 2013–2024 онд илүү эрчимтэй нэмэгдэж, 2024 онд 50,000 орчим бүртгэл хийгдсэн байна. Газар ашиглах эрхийн хувьд харьцангуй бага тоотой бүртгэгдсэн бөгөөд 2003–2024 оны хооронд тогтвортой өсөлттэй байсан ч жилд дунджаар 5,000–10,000 бүртгэлтэй байна.

Газар эзэмших эрхийн шилжилт 2014 оноос хойш эрчимтэй өссөн бөгөөд 2020 оноос хойш огцом нэмэгдсэн байна. 2024 онд эрх шилжүүлгийн тоо 90,000 орчимд хүрч, шинээр бүртгүүлж буй тоог хэд дахин давсан нь газрын хоёрдогч зах зээл хүчтэй хөгжиж байгаа болон газрын улсын бүртгэлийн цахим систем нэвтэрсний ач холбогдлыг [D17]харуулж байна.



Зураг 4 Газар эзэмших, ашиглах эрхийн бүртгэлийн өөрчлөлт

2020 он, тэр дундаа 2024 оноос Монгол Улсад газрын хоёрдогч зах зээл голлох байр суурьтай болж, газар эзэмших эрхийн эрэлт хэрэгцээ өндөр түвшинд хүрсэн байна. Энэхүү өсөлт бий болох суурь шалтгаан нь эрх зүйн орчин, бүртгэлийн системийн төгөлдөршил, технологийн олон боломжууд бий болсон, шат дамжлаг, хүнд суртал багассан, мэдээллийн нээлттэй байдал зэргийг дурдаж болох юм. Энэ нь газрын хэрэгцээ, иргэд аж ахуйн нэгжүүдийн газар ашиглах, хөгжүүлэх, хөрөнгө оруулах сонирхлыг нэмэгдүүлж байгааг илтгэж байна.

Газар эзэмших эрхийн шилжилт, хоёрдогч зах зээл хөгжихөд Газрын кадастрын мэдээллийн сангийн бүртгэл нь “Зөвшөөрөл”-ийн зарчмаас “Бүртгэл”-ийн зарчим руу шилжиж буй нь зарчмын томоохон өөрчлөлт болж байгаа ажиглагдаж байна.

Гэсэн хэдий ч хоёрдогч зах зээлийн хөгжилд газар эзэмших эрх шилжүүлэх 10%-ийн татвар, газрын эрхийн баталгаагүй байдал, хэмжилт, зураглалын найдвартай байдал, эрхтэй холбоотой үүрэг, хязгаарлалтуудын тодорхой бус байдал, анхдагч зах зээлийн нийлүүлэлтийн хязгаарлалт, хомсдол нь чөдөр тушаа болсоор байна.

Газрын улсын бүртгэл түүний бүрдэл, мэдээллийн талаар хуульд тодорхой заасан ч газрын улсын бүртгэлийн үйл ажиллагаа, үе шат, төрөл, хэлбэр, тохиолдол, бүртгэлийг хэрхэн хийх, үндсэн шаардлага, зарчим, оролцогч талуудын эрх, үүрэг, хариуцлагын талаарх асуудлуудыг нарийвчлан зохицуулаагүй байна. Тус харилцааг Засгийн газрын 2025 оны 121 дүгээр тогтоолоор шинэчлэн батлагдсан “Газар эзэмших, ашиглах эрхийн гэрчилгээ олгох журам”-аар зохицуулж байгаа юм. Тус журам нь 19 зүйл, 113 зүйлтэй ба бүртгэлийн үйл ажиллагаатай холбоотой олон зохицуулалтыг кадастрын тухай хууль тусгах шаардлагатай байгаа юм. Иймээс журмаар зохицуулж буй зарчмын асуудлуудыг хуулиар зохицуулах шаардлагатай байна.

Сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсад газрын бүртгэлийн үйл ажиллагаа өргөжин, дижитал шилжилт, нэгдсэн мэдээллийн системийн шинэчлэл идэвхтэй явагдаж байгаа ч бүртгэлийн мэдээллийн зөрүү, давхардал, хууль бус ашиглалт, бүртгэлгүй эдлэн газар зэрэг асуудал байсаар байгаа нь газрын менежмент, төлөвлөлт, кадастрын мэдээллийн найдвартай байдалд сөргөөр нөлөөлж байна.

Газрын өмчлөл, эзэмшлийн бүртгэл жил бүр дунджаар 4–5%-иар өсөж байна. Гэсэн хэдий ч бүртгэлийн чанартай холбоотой хил заагийн давхардал, зориулалтын бусаар ашиглах зөрчил, бүртгэлгүй нэгж талбар өндөр хэвээр байна. Нийслэл болон аймгийн төвийн бүсэд давхардсан бүртгэл 6–8%, зориулалтын зөрчил 10–12% байгаа нь системийн уялдаа сул байгааг харуулж байна. Мөн шүүх дээр явж буй маргааны ойролцоогоор 30% нь газрын маргаан байсаар байна.

Газрын улсын бүртгэлд бүртгэлтэй нэгж талбарууд хамгаалалтын бүсүүдтэй давхцах асуудал түгээмэл байгаа нь холбогдох хяналт, шалгалтаар илэрсэн байна. Тухайлбал, нийтийн эдэлбэр газартай 73 нэгж талбарын 92.17 га газар, Нийслэлийн ИТХ-ын 2016 оны 50 дугаар тогтоолоор нийслэлийн нутаг дэвсгэрийн ундны усны эх үүсвэр болон усны сан бүхий газрын хилийн заагтай 4,237.4 га талбай бүхий 9,345 нэгж талбар, Нийслэлийн хэмжээнд ойн сан бүхий газрын хамгаалалтын бүсэд 2,605.1 га талбай бүхий 9,180 нэгж талбар, инженерийн шугам сүлжээний газартай 107,275 нэгж талбар, 11,286 барилга давхцалтай байна.

Мөн хяналт, шалгалтаар газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөний хавсралтыг солих, нэгж талбар бүрээр бүрэн зураглаж, нэгж талбарын давтагдашгүй дугаарыг дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын тогтоолын төсөлд тусгахгүй байх, газар эзэмшүүлэхээр олгогдсон Засаг даргын захирамж, захирамжийн хавсралтын зөрчилтэй, тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд тусгагдаагүй газрыг олгох, Газрын тухай хуулийн 33.1.1дэх заалтыг зөрчих, нэгж талбарын хувийн хэрэг болон цахим хувийн хэргийн баримт, материал (нотлох баримт), мэдээллийг дутуу бүрдүүлэх, Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын нэгдсэн мэдээллийн цахим системд төлөвлөлтийн нэгж талбар өөрчлөх зэрэг зөрчлүүд түгээмэл байгааг илрүүлжээ.

Түүнчлэн, Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын нэгдсэн цахим системд бүртгэгдсэн 69 төрлийн нийт 2,154,837 өргөдлийн 53.7% буюу 2,154,837 өргөдөл газар эзэмшилтэй холбоотой хүсэлт бүртгэгдсэн байна. Эдгээр хүсэлтийн шийдвэрлэлтийн байдлыг үзвэл 89.6% буюу 1,036,781 өргөдөл, хүсэлт шийдвэрлэгдэж, 120,489 өргөдөл хүсэлт шийдвэрлэгдээгүй байна. (энэхүү тоонд цахим системд бүртгэгдээгүй газрын албадлуудад цаасан хэлбэрээр хадгалагдаж байгаа хүсэлтүүд ороогүй болно).

Газартай холбоотой эрхийг өөр өөр салбаруудын тусдаа хуулиар зохицуулж, олон албан тушаалтанд газар олгох эрхийг нээж, эрх олгох үйл ажиллагаа нь уялдаа алдагдаж, кадастрын нэгдсэн баталгаат бүртгэл үүсэх боломжийг хумьсан байна. Тухайлбал, Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хуулиар Дархан цаазад газарт отоглох зориулалтаар Байгаль орчны асуудал эрхэлсэн сайдад газар ашиглуулах эрх олгосон байдаг ч практикт орон сууц, худалдаа, үйлчилгээний зориулалтаар газрыг ашиглаж, барилга байгууламж барьж, томоохон суурин газруудыг бий болгосоор байна. Хэдийгээр энэхүү харилцааг хуулиар зохицуулж өгөөгүй ч холбогдох төрийн захиргааны байгууллагууд архитектур төлөвлөлтийг баталж, хаяг өгч, эд хөрөнгө өмчлөх эрхийн гэрчилгээ өгч, түүнийгээ барьцаалан хөрөнгө оруулалт босгож, арилжаа, худалдаанд оруулсаар байгаа юм. Дархан цаазат Богдхан уулын тусгай хамгаалалттай газарт аялал жуулчлалын зориулалтаар нийт 1,473 газар ашиглах гэрээ байгуулж, газар дээр нь үл хөдлөх эд хөрөнгө, барилга байгууламж баригдсан байдаг ч холбогдох хуулийн дагуу Засаг даргатай гурвалсан

гэрээг байгуулж, Кадастрын мэдээллийн санд бүртгэх ажил хангалтгүй байна. Түүнчлэн, 2022 оны байдлаар зөвхөн нийслэлийн хэмжээнд нийт 129 ашигт малтмал ашиглах тусгай зөвшөөрөл олгогдсон байдаг ч эдгээр нь газар эзэмших, ашиглах эрхийн гэрчилгээ авч, гэрээ байгуулж Кадастрын мэдээллийн санд бүртгүүлээгүй байна. Үүнээс 59 тусгай зөвшөөрөл нь Туул голын онцгой хамгаалалтын бүсэд олгогдож, тэдгээрийн 9 нь Засаг даргын шийдвэрээр газар эзэмшиж, ашиглаж буй 30 иргэн, аж ахуйн нэгжийн газартай давхцалтай байна. Мөн газар өмчлөх эрхийг Засаг даргын шийдвэр, кадастрын баталгаажсан зураг, газрын төлөв байдал, чанарын хянан баталгааны дүгнэлтийг үндэслэн үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлд бүртгэж, өмчлөх эрхийн гэрчилгээг олгож байгаа ч дараагийн шатанд өмчийн газраа бусдад бэлэглэсэн, худалдсан, барьцаалсан зэрэг тохиолдолд холбогдох мэдээллүүд нь Кадастрын мэдээллийн санд бүртгэгдэхгүй байсаар байна.

Мөн газрын улсын бүртгэлийн үндсэн суурь болох нэгж талбар, гурван хэмжээст нэгж талбар, эрхийн хил зааг бүхий нэгж талбар, бодит гурван хэмжээст нэгж талбар, түүний загварчлал, нэгж талбарын дугаар, түүнийг дугаарлах, нэгж талбарын хувийн хэрэг, цахим хувийн хэрэг, түүнийг хөтлөх, бүртгэлийн мэдээлэл баталгаатай байх, газрын эрхийн хүчин төгөлдөр байдал, бусад бүртгэлүүдтэй хэрхэн уялдах, оролцогч талуудын эрх, үүрэг, хариуцлага, бүртгэлийн иж бүрдлийн талаар нарийвчилсан хуулиар зохицуулах шаардлагатай байгаа юм.

Түүнчлэн газрын эрхээс гадна газартай холбоотой эрхийн хязгаарлалт, нөхцөл, үүргийг улсын бүртгэл хэрхэн бүртгэх асуудлыг тусгах шаардлагатай байгаа юм. Тухайлбал, орон зайд өндрийн хязгаарлалт, ашиглалтын хязгаарлалт, хашаа, барилгын материалын хязгаарлалт, орон зайн ашиглалтын хязгаарлалт зэрэг газар ашиглалтын горим, дэглэмийг хэрхэн бүртгэх, баталгаажуулах, хянахтай холбоотой зохицуулалтыг хуульчлах шаардлагатай байна.

Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн газрын эрхийн бүртгэлийн үндсэн зохицуулалт нь хуулиар [D18]зохицуулагдаагүй, харин журмын түвшинд шийдвэрлэгдэж байгаа нь эрх зүйн тогтвортой байдал, ил тод байдал, хэрэгжилтийн хяналтад сөргөөр нөлөөлж байна. Ялангуяа иргэн, аж ахуйн нэгжийн эрх, үүрэг, хариуцлагатай холбоотой харилцаа журмын хүрээнд шийдэгдэж байгаа нь хууль зүйн тодорхой бус байдлыг [D19]бий болгож байна.

Иймээс тус хуульд дээр дурдсан зохицуулалтыг нарийвчлан тусгах шаардлагатай байна.

3.11.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 17 дугаар зүйл. Газрын мэдээллийн сангийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:

Үнэлэх хэсэг 17 дугаар зүйлийн 17.1, 17.2 Газрын мэдээллийн сан

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	- Газрын мэдээллийн сан үүссэн эсэх? Өнөөгийн практикт нийцэж байгаа эсэх?

Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуульд кадастрын зураглалын мэдээллийн сан болон газрын мэдээллийн санг эрхлэх асуудлыг зохицуулж өгсөн ба энэ нь өнөөдрийн Газрын удирдлагын нэгдсэн цахим систем бий болох суурь болсон.

Газрын кадастрын мэдээллийн системийг байгуулах чиглэлээр хууль батлагдсанаас хойш гадаадын зээл, тусламж, улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар дараах ач холбогдол бүхий томоохон төслүүд хэрэгжсэн байна. Үүнд:

1. Азийн хөгжлийн банк (АХБ)-ны зээлийн санхүүжилтээр хэрэгжсэн “Кадастрын зураглал ба газрын кадастр” төсөл (2001-2009);
2. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс (ХБНГУ)-ын буцалтгүй тусламжаар хэрэгжсэн “Газрын менежмент-Санхүүгийн кадастр” төсөл (2005-2011);
3. Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжсэн “Газрын кадастрын мэдээллийн сангийн Лэнд менежер программ хангамжийг нэвтрүүлэх, хөгжүүлэх” (2013-2016);
4. Нийслэлд газрын мэдээллийн систем байгуулах төслүүд: Edoc (Өргөдлийн бүртгэл), Smart city (Өргөдлийн бүртгэл), LandUK (Газар эзэмшигч, ашиглагчийн бүртгэл), LPIS (Газар өмчлөлийн бүртгэл), UBGIS (Газар эзэмшигч, ашиглагч, өмчлөгчийн зурган мэдээлэл болон бүртгэл), LandPs (Газрын төлбөрийн бүртгэл), (2002-2018);
5. Бүгд Найрамдах Солонгос Улс (БНСУ)-ын Койка олон улсын байгууллагын буцалтгүй тусламжаар хэрэгжсэн “УБ газрын мэдээллийн систем, UBLIS” (2015-2018);
6. Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжсэн “Нийслэлийн Газрын кадастрын мэдээллийн сангийн өгөгдлийг засварлах, геодезийн солбицол, өндөр, тусгагийн нэгдсэн тогтолцоонд шилжүүлэх, турших, нэгж талбарын хувийн хэргийг шинэчлэн бүрдүүлэх” (2018).

Манай орны хувьд кадастрын зураглал, газрын бүртгэл, хувийн хэрэг, төлбөр тооцоо, тодорхойлолт, лавлагааг 2000-2015 он хүртэл цаасан хэлбэрээр гүйцэтгэж байсан бөгөөд газрын кадастрын цахим шилжилт 2016 оноос эхэлсэн гэж үзэж болно.

Хэрэгжилтийг он дараалын хувьд авч үзвэл АХБ-ны “Кадастрын зураглал ба Газрын бүртгэл” төслийн үр дүнд 2006 онд бүртгэлийн AimagCadastre, Cadastral Text

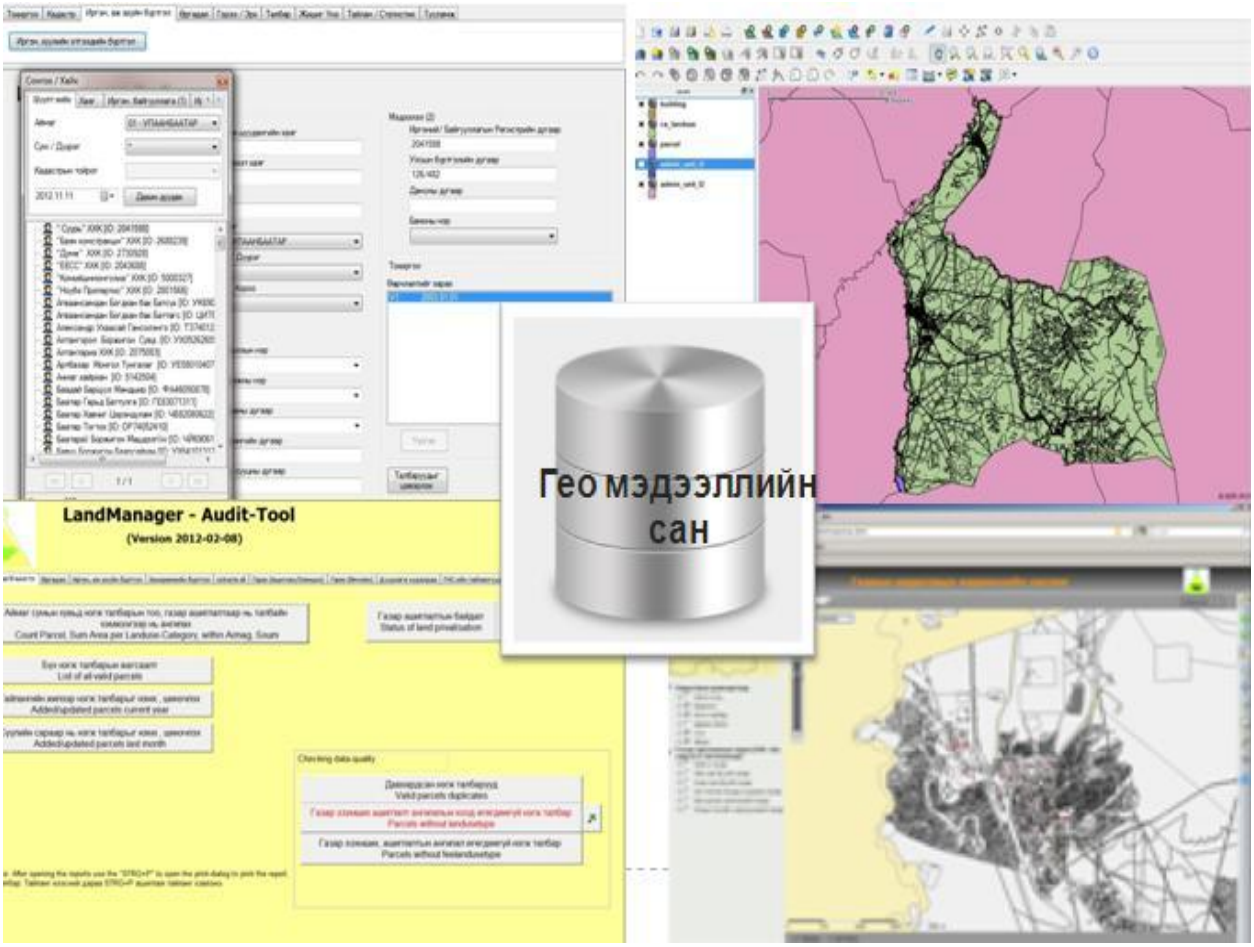
программуудыг боловсруулан, баруун 9 аймгаас бусад аймгуудын үйл ажиллагаанд ашиглаж байжээ.

Баруун 9 аймаг, алслагдсан Багахангай, Багануур, Налайх зэрэг 3 дүүргийн Газрын албаны хувьд мэдээллийн сан байхгүй байсан бөгөөд зөвхөн “dwg” өргөтгөлтэй Autocad программ дээр зурган буюу геометр дүрсийг, газрын эрхийн бүртгэлийг Excel программ, газрын улсын бүртгэлийн дэвтэр дээр 2015 он хүртэл хөтлөн байжээ.

2002 оноос 2018 он хүртэл нийслэл болон 6 дүүргийн Газрын албанд газрын эрхийн кадастрын UBGIS, UBText программ, газар эзэмших, ашиглах эрхийн бүртгэлд LandUK, газрын татвар, төлбөрийн зорилгоор LandFee, газар өмчлөлийн бүртгэлд LPIS зэрэг программ хангамж ашиглаж байсан. Түүнчлэн, 2014 оноос Эдгээрийг нэгдсэн стандартад оруулах БНСУ-ын KOICA-ийн төсөл хэрэгжүүлж U-ILIS программ хангамжийг хөгжүүлж, туршилтын ажлууд хийгдэж байжээ.

Мөн Монгол улс болон Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын Засгийн газар хооронд байгуулсан хэлэлцээрийн дагуу манай улсад санхүүгийн кадастрыг байгуулах зорилготой 2005-2011 онд Германы техникийн хамтын ажиллагааны нийгэмлэгээс (GTZ) “Газрын менежмент ба санхүүгийн кадастр төсөл”-ийг хэрэгжүүлсэн бөгөөд санхүүгийн кадастрыг хөгжүүлэх зорилгын хүрээнд газрын зах зээлийн үнийн мэдээ цуглуулах, төлбөр, татвар ногдуулах, тооцох, газрын эрхийн бүртгэлийн үйл ажиллагааг хийх боломжтой Газрын кадастрын мэдээллийн сангийн “Лэнд менежер” программ хангамжийн анхны хувилбарыг хөгжүүлсэн байна.

“Газрын менежмент-Санхүүгийн кадастр” төслийн хүрээнд Газрын кадастрын мэдээллийн сангийн “Лэнд менежер” (Land manager) программ хангамжийг Дархан-Уул аймгийн Газрын харилцаа, барилга, хот байгуулалтын газарт 2011 онд туршиж, нэвтрүүлжээ.



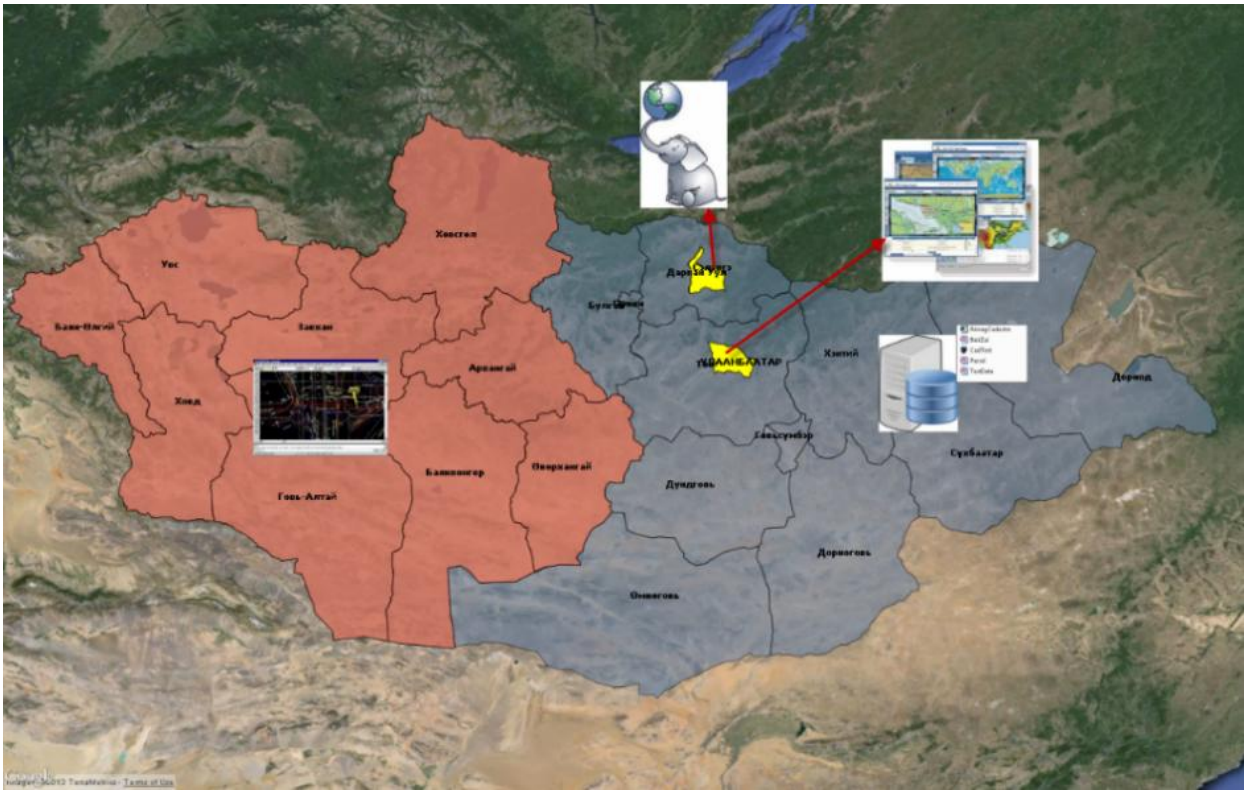
Зураг 5 “Газрын менежмент-Санхүүгийн кадастр” төслийн хүрээнд хөгжүүлсэн Газрын кадастрын мэдээллийн сангийн “Лэнд менежер” (Land manager) программ хангамж жишээ зураг

Улсын хэмжээнд Газрын кадастрын мэдээллийн сангийн нэгдсэн системийг бий болгох зорилгоор улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар “Газрын кадастрын мэдээллийн сангийн өгөгдлийг засварлах, геодезийн солбицол, өндөр, тусгагийн нэгдсэн тогтолцоонд шилжүүлэх, турших, нэгж талбарын хувийн хэргийг шинэчлэн бүрдүүлэх” ажил, “Газрын кадастрын мэдээллийн сангийн Лэнд менежер программ хангамжийг нэвтрүүлэх, хөгжүүлэх” ажил 2013 оноос эхлэн үе шаттайгаар хэрэгжиж нэгдсэн систем бий болох суурь тавигдсан байна.

Тухайлбал, Газрын харилцаа, геодези, зураг зүйн газар (хуучин нэрээр)-ын даргын 2016 оны 03 дугаар сарын 22-ны өдрийн А/83 дугаар тушаалаар Дархан-Уул

аймгийн Дархан сум, Говь-Алтай аймгийн Есөнбулаг сум, Баянхонгор аймгийн Баянхонгор сум, Өвөрхангай аймгийн Арвайхээр сумын хэмжээнд Газрын кадастрын мэдээллийн системийн Лэнд менежер программ хангамжийг нэвтрүүлснээр дээр дурдсан ажлын эхлэлийн үр дүн гарч, 2017 онд 21 аймгийн хэмжээнд, 2018 оны эцэс гэхэд нийслэлийн хэмжээнд Газрын кадастрын мэдээллийн системийн Лэнд менежер программ хангамжийг бүрэн нэвтрүүлэн, улмаар улсын хэмжээний нэгдсэн Газрын кадастрын мэдээллийн системийг бий болсон байна.

Газрын кадастрын мэдээллийн систем хөгжихийн хэрээр газрын үнэлгээ, татвар, төлбөр, хаяг, бирж, хот байгуулалтын кадастр, газар зохион байгуулалтын төлөвлөлт, газрын мониторинг зэрэг олон чиг үүрэгтэй тус даа системүүд болж хөгжиж Газрын удирдлагын нэгдсэн цахим систем бий болжээ.



Зураг 6 Газрын кадастрын мэдээллийн системийн 2014 оны байдал

2020 оноос эхлэн Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газар нь Газар кадастрын мэдээллийн систем (ГКМС)-ийг шинэчлэн хөгжүүлэх, цахим бүртгэлийн горимд шилжих өргөн хүрээний системийн шинэчлэлийн ажлыг эхлүүлсэн байна. Энэхүү шинэчлэлийн хүрээнд 1100 орчим хөгжүүлэлтийг газрын өргөдөл, хүсэлт хүлээн авах, шийдвэрлэх, бүртгэх, үйл ажиллагааг автоматжуулах, олон нийтэд үйлчилгээ үзүүлэх чиглэлээр хийсэн бөгөөд үр дүнд: Бүртгэлийн мэдээллийг цахим хэлбэрээр хянах, шинэчлэх боломж бүрдсэн, иргэд болон байгууллагуудын газрын бүртгэлийн лавлагаа, мэдээллийг цахимаар авах, мөн

газартай холбоотой хүсэлтийг цахимаар өгөх, шийдвэрлүүлэх боломж бүрдсэн байна.

Газрын кадастрын мэдээллийн системээр одоогоор 69 төрлийн өргөдөл, хүсэлт бүртгэж байна. Өргөдлийг хүлээн авахдаа гар утасны апп, www.egazar.gov.nm, киоск машинаар авдаг байна.

Хүсэлтийг шийдвэрлэх хугацаа ажлын 60-90 хоног алба ёсоор, албан бусаар 120-240 өдөрт болдог байсан бол систем нэвтэрснээр энэ хугацаа 1-15 ажлын өдөр болж багассан багассан байна.

Цахим шинэчлэлийн үр дүнд бүртгэлийн мэдээллийг цахим хэлбэрээр хянах, шинэчлэх, засвар оруулах боломжтой болсон, иргэд болон байгууллагуудын газрын бүртгэлийн лавлагаа, мэдээллийг цахимаар авах нөхцөл бүрдсэн, газартай холбоотой хүсэлт, өргөдлийг цахимаар илгээж, шийдвэрлэлтийн явцыг хянах боломж бүрдсэн, салбарын хэмжээнд байгууллагын дотоод ажлын урсгалыг цахимжуулж, ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, баримт бичгийн эргэлтийг хялбаршуулсан, газрын мэдээллийн сангийн найдвартай байдал, уялдаа холбоог сайжруулах чиглэлд мэдэгдэхүйц ахиц, дэвшил гарсан байна.

Хэдийгээр Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуульд хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацаанд нэгдсэн цахим систем бий болж олон эерэг үр дүнг бий болгосон ч хуулийн зорилтыг хангахад чиглэгдсэн зохицуулалт тус хуульд дутмаг хэвээр байгаагаас шийдвэрлэх, зохицуулах шаардлагатай олон асуудлууд байсаар байна.

Тухайлбал, тус системийг өдөр тутамдаа төрийн захиргааны 1750 хэрэглэгч тогтмол хэрэглэж иргэдэд үйлчилгээ үзүүлдэг, өдөрт 2,500 орчим хандалт цахим системүүдээр дамжин иргэдээс ирдэг, өгөгдлийн сангийн хэмжээ 600GB (өдөр тутам нөөцөлдөг), цахим архив нь 18TB бөгөөд Монгол улсад томоохон тооцогдох суурь систем болсон байна. Энэхүү системийн өдөр тутмын хэвийн үйл ажиллагааг хангахад сервер, хадгалах төхөөрөмж, сүлжээний төхөөрөмж болон бусад тоног төхөөрөмж буюу хатуу дэд бүтэц дутагдалтай байдгаас систем гацах, удах, өгөгдөл алдагдах, доголдох нөхцөл байдал үүсдэг. Мөн тоног төхөөрөмжөөс гадна, системийн хэвийн үйл ажиллагааг хангах зөөлөн дэд бүтэц буюу системийн орчин, аюулгүй байдал, сүлжээний орчинг удирдах программ хангамж (Ubuntu, Ceph cluster, OpenStack, Kubernetes, Docker, Redis гэх мэт), төрийн захиргааны албан хаагчид хэрэглэх программ хангамж (Газрын кадастрын мэдээллийн систем, Газрын үнэлгээний мэдээллийн систем, Газрын төлбөр, татварын мэдээллийн систем, Төрийн өмчийн газрын мэдээллийн систем, Газрын цахим биржийн мэдээллийн систем, egazar.gov.mn, egazar app, Geoware, Geoserver гэх мэт), олон нийт хэрэглэх egazar.gov.mn, egazar app зэрэг программ хангамжуудыг тогтмол шинэчлэн хөгжүүлэх, засварлах, хэвийн үйл ажиллагааг хангах хэрэгцээ, шаардлага үүссээр байдаг. Энэхүү тоног төхөөрөмж болон программ хангамжтай холбоотой асуудалд

тогтмол санхүүжилт шаардлагатай байдаг бөгөөд газрын төлбөр, татвар, дуудлага худалдаа, тэмдэгтийн хураамжийн орлогын тодорхой хувиар санхүүжүүлэх механизмыг хуульд тусгах, санхүүжилт тогтвортой байх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байгаа юм. Дэлхийн улс орнуудын туршлагаас үзэхэд жил бүр системийн засвар, хөгжүүлэлт, хэвийн үйл ажиллагаанд хөрөнгө оруулалт хийхийг зөвлөсөн байдаг.

Мөн энэхүү системийн хэвийн үйл ажиллагааг хангах, хөгжүүлэх хүний нөөц дутагдалтай байдаг бөгөөд хүний нөөцийг бэлтгэх, чадавхжуулах, төрийн зарим чиг үүргийг шилжүүлэхтэй холбоотой эрх зүйн орчин бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

Түүнчлэн газартай холбоотой үйлчилгээг илүү хялбар, хямд, түргэн, ил тод, чанартай, хүртээмжтэй болгохын тулд төрийн бусад системүүд, тухайлбал иргэний бүртгэл мэдээллийн сан, эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэлийн мэдээллийн сан, имонгол, ашигт малтмалын мэдээллийн сан, усны мэдээллийн сан, ойн мэдээллийн сан, төлбөр тооцооны системүүд, инженерийн шугам сүлжээ, авто замын мэдээллийн сан, татварын систем, шүүхийн систем, банкны систем, нотариатын бүртгэлийн систем зэрэг бусад төрлийн системүүдтэй интеграци хийх зайлшгүй шаардлагатай байна. Үүний тулд, систем хооронд интеграци хийхтэй холбоотой технологийн шийдэл, нууцлал, аюулгүй байдал, тасралтгүй ажиллагаа, орлого хуваарилалт, үүрэг, хариуцлагын талаарх зохицуулалтыг хуульчлах шаардлагатай байна.

Мөн газрын кадастр, бүртгэлийн системийн үйл ажиллагаанд тулгамдаж буй нэг гол асуудал нь өгөгдлийн чанар болон үнэн зөв байдлын хангалтгүй байдал юм. Эрх бүхий албан хаагч, кадастр, хэмжилтийн компанийн мэргэжилтэн, иргэдийн зүгээс бүртгэлийн мэдээллийг буруу, дутуу, зөрүүтэй оруулах, нотлох баримтыг орхигдуулах, бүртгэлд стандарт бус мэдээлэл оруулах зэрэг зөрчил түгээмэл байна. Тухайлбал, 2021 оны байдлаар нийт 558,955 нэгж талбарын зориулалт буруу орсон, бүртгэгдээгүй эсхүл захирамжийг шинэчлэн засварлах шаардлагатай байгааг холбогдох байгууллагаас танилцуулсан байна.

Иймээс бүртгэлийн үйл ажиллагаанд оролцож буй ажилтны процессын алдаа гаргахгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлэх, алдаа гаргасан албан хаагчид хариуцлага тооцох, учруулсан хохирлыг барагдуулах, нөгөө талаар албан хаагчийн мэргэжлийн чадавхыг дээшлүүлэх, даатгалын тогтолцоог нэвтрүүлэхтэй холбоотой зохицуулалтыг хууль тогтоомжид тусгах шаардлагатай байна.

3.12.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйл. Кадастрын зураглалын талаар хориглох үйл ажиллагааны хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:

Үнэлэх хэсэг 19 дүгээр зүйлийн 19.1 Кадастрын зураглалын талаар хориглох үйл ажиллагаа

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	- Кадастрын зураглалын талаар хориглох үйл ажиллагаа хэрэгжиж байгаа эсэх? Өнөөгийн практикт нийцэж байгаа эсэх?

Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 19.1-т “Байгууллага, аж ахуйн нэгж, иргэн нь дараах үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно:

19.1.1.эзэмшиж, ашиглаж байгаа газартаа геодезийн цэг, тэмдэгт болон эдлэн газрын хил заагийн тэмдэглээсийг гэмтээх, устгах, зохих зөвшөөрөлгүй нүүлгэн шилжүүлэх;

19.1.2.эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр кадастрын зураглалын мэдээллийг засварлах, бусдад дамжуулах.” гэж заасан байдаг.

Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газрын дэргэдэх Салбарын хяналтын хэлтсээс хийсэн хяналт, шалгалтын дүнгээс үзэхэд 2023–2025 оны хооронд нийт 1,025 зөрчил илэрснээс 97.6 хувь буюу 1,000 зөрчил нь эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр газар ашигласан зөрчил байна. Эдгээр тоон үзүүлэлт нь зөвхөн сүүлийн гурван жилд хийгдсэн төлөвлөгөөт хяналт шалгалтын хүрээнд илэрсэн бөгөөд, хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацаанд авч үзвэл газар ашиглалт, бүртгэлийн хяналт, хэрэгжилтэд шат шатны байгууллагын хяналт сул байгааг илтгэн харуулж байна.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Засгийн газарт өгсөн чиглэлийн дагуу, Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газраас “Монгол Улсын нэгдмэл сан, газар ашиглалт, бүртгэл, түүний хяналтын үйл ажиллагааг шалгах, холбогдох арга хэмжээг хуулийн хүрээнд авч хэрэгжүүлэх ажил”-ыг зохион байгуулсан ба энэхүү ажлын хүрээнд 2003–2023 оны хооронд иргэн, хуулийн этгээдэд газар өмчлүүлэх, эзэмшүүлэх, ашиглуулах хяналт шалгалт хийжээ. Шалгалтын дүнгээс үзэхэд 934,897.9 га газар нь газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд тусгаагүй байхад олгогдсон, 88,196 нэгж талбар, 2,545,837.3 га газар нь дуудлага худалдаа болон төсөл сонгон шалгаруулалтгүйгээр олгогдсон зөрчил бүртгэгдсэн бөгөөд, эдгээр нь илэрсэн нийт зөрчлийн дийлэнх хувийг эзэлж байна.

Иймд газрын ашиглалтын хориглосон, хязгаарласан заалтыг зөрчсөн тохиолдолд үүрэг, хариуцлагыг тодорхой болгох, хөндлөнгийн хараат бус хяналтын тогтолцоог бүрдүүлэх хууль, эрх зүйн зохицуулалт хийх шаардлагатай байна.

3.13.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 20 дугаар зүйл. Маргааныг хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааны хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:

Үнэлэх хэсэг 20 дугаар зүйлийн 20.1, 20.2 Маргааныг хянан шийдвэрлэх

Томьёолсон шалгуур үзүүлэлт	- Газрын кадастрын маргааныг газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага шийдвэрлэж буй эсэх? Өнөөгийн практикт нийцэж байгаа эсэх?

Монгол Улсын хэмжээнд Захиргааны хэргийн шүүхээр хэлэлцэгдэж буй нийт хэргийн 10-30%-ийг, иргэний хэргийн шүүхийн 0.57 %-ийг тус тус газрын маргаан эзэлж байна. Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сангаас авсан Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн мэдээллээс үзэхэд 2004 оны нийт 145 хэргээс 20 нь буюу 14%-ийг газрын маргаан эзэлж байсан бол 2024 онд 1218 хэргээс 366 нь буюу нийт маргааны 30%-ийг газрын маргаан эзэлж байгаа гэсэн тоон үзүүлэлт байна.

Газар эзэмших эрхтэй холбоотой маргаан 683-аар, газар өмчлөх эрхтэй холбоотой маргаан 461-ээр, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хилийн цэстэй холбоотой маргаан 451-ээр тус тус буурч, бусад төрлийн маргаан өссөн үзүүлэлттэй байна.

Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн ерөнхий газар нь 2024 оны байдлаар Нийслэл, дүүргийн иргэний болон захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх, Авлигатай тэмцэх газар, бусад эрх бүхий байгууллагаас шинжээчээр томилсон тогтоол, захирамжийн хэрэгжилтийг хангаж, 28 ажлын хэсгийг байгуулж, холбогдох шинжээчийн дүгнэлтийг гарган ажилласан байна.

Мөн онд Иргэний болон Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх, иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагаас нотлох баримт, газрын түүхчилсэн лавлагаа, нэгж талбарын хувийн хэрэг хүссэн нийт 395 албан бичиг, 97 өргөдөл ирснийг шийдвэрлэсэн ажиллажээ.

Шинжээчийн дүгнэлт болон нотлох баримт хүргүүлсэн байдлын 2024 оны дүнг 2023 онтой харьцуулан үзэхэд нотлох баримт гаргуулах тухай өргөдөл, хүсэлт 53.27 хувиар өсөж, шинжээчийн дүгнэлт 47.17 хувиар буурсан байна.

Иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагууд нь дараах шалтгаанаас үүдэн газрын зөрчил маргааныг бий болгож байна. Үүнд:

- Газрын талбайн хэмжээг дур мэдэн сунгасан;

- Зөвшөөрөлгүй газар эзэмшиж, ашигласан;
- Нийтийн эзэмшлийн зам талбай руу зөвшөөрөлгүйгээр хашаа сунган барьсан;
- Хамгаалалтын зурвас болон тусгай хэрэгцээний газарт хашаа барьсан;
- Газар дээрээ үйл ажиллагаа явуулалгүйгээр хуулийн хугацаа хэтрүүлсэн гэх мэт байна.

Иймд, Газрын маргаантай холбоотой хуулийн зохицуулалтыг тодорхой болгох, “Газрын тухай” болон “Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хууль”-д маргаан үүсэх, шийдвэрлэх, урьдчилан сэргийлэх үйл явцыг нэг мөр тодорхой заах, мөн нэгдсэн бүртгэлийн системийн уялдаа сайжруулах, Газрын бүртгэл, кадастр, өмчлөлийн мэдээллийг нэг цонхоор баталгаажуулах, Шүүхийн шинжилгээ, дүгнэлтийн ажиллагаанд орон зайн мэдээлэлд тулгуурласан нотлох баримтын систем нэвтрүүлэх зэрэг эрх зүйн орчин бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

ДӨРӨВ. ОЛОН УЛСЫН ГАЗРЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

1.Кадастр, түүний тодорхойлолт

“Газрын бүртгэл”-ийн талаарх олон тодорхойлолт байх боловч хамгийн түгээмэл хэрэглэгдэж буй нь McLaughlin (1989)-ийн “Газрын бүртгэл гэдэг нь тухайн газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийг өмчлөх эсвэл ашиглах эрхийг бүртгэх үйл ажиллагаа”, харин “Кадастр нь газрын нэгж талбарын талаарх мэдээллийн албан ёсны бүртгэл бөгөөд тухайн газрын хил зааг, эрх, ашиглалт болон үнэлгээний мэдээллийг агуулдаг” гэж томьёолсон.

Харин Олон Улсын Газрын судлаач, Мэргэжилтнүүдийн Холбоо (ОУГСМХ, FIG)энэхүү ойлголтыг дэлхийн улс орнуудад нэг мөр болгох зорилгоор дэлгэрүүлэн тайлбарлаж, өдгөө дэлхий нийтэд түгэн тархаад байна (FIG, 1992).

“Кадастр” гэдгийг “Нэгж талбарт суурилсан, тогтмол шинэчлэгдэж байдаг газрын мэдээллийн систем бөгөөд газартай холбоотой эрх, эрхийн хязгаарлалт, үүрэг зэрэг мэдээллийг агуулна.

Түүнчлэн кадастр нь нэгж талбарын талаарх орон зайн хэмжигдэхүүнийг агуулах ба тухайн нэгж талбарын талаарх өмчлөх эрх болон түүнтэй холбоотой эрхийн бүртгэл, тухайн газрын үнэлгээний талаарх мэдээллийг агуулдаг. Кадастрыг санхүүгийн зорилгоор (газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн үнэлгээ болон тэгш шудраг татвар), эрхийн баталгаажилтын зорилгоор (эрх үүсэх, эрх шилжүүлэх болон бусад эрхийн харилцаа), газрыг үр ашигтай зохион байгуулах болон газар ашиглахтай холбоотой харилцаанд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор (төлөвлөлт болон бусад захиргааны зорилго) байгуулж, эрхлэх ба энэ нь тогтвортой хөгжил хангах болон байгаль орчныг хамгаалах боломжийг нэмэгдүүлдэг” гэж тодорхойлжээ.

Иймээс кадастрыг зөвхөн зураглал мэтээр ойлгох явцуу, уламжлалт тодорхойлолтоосоо татгалзаж, өргөн хүрээгээр хүлээн авч нутагшуулж, хөгжүүлэх нь улс орны нийгэм, эдийн засагт чухал ач холбогдолтой бөгөөд энэхүү үзэл санааг газрын реформын үндсэн суурь байх болно гэж олон улсын байгууллагуудаас удаа дараа тунхаглажээ.[D20]

Дэлхийн улс орнууд, Олон улсын байгууллагууд нь кадастр, газрын кадастрыг хэрхэн тодорхойлдог, газрын кадастрт ямар үйл ажиллагааг багтаадаг зэргийг судлан дараах хүснэгтэд тусгав.

Хүснэгт 4 Нэр томьёоны судалгаа

№	Улс болон эх сурвалж	Тодорхойлолт
1	FAO	Кадастр нь газар нутгийн хэмжээ, байршил, үнэ цэнэ, эзэмшил, эзэмшлийн талаарх албан ёсны, хууль ёсны баримт бичгийг агуулдаг.
2	Кембрижийн толь	Кадастр - газар өмчлөгчдийн албан ёсны бүртгэл, тэдгээрийн эзэмшиж буй газрын хэмжээ, газрын

		төлбөр, татвар тооцоход ашиглагдаж буй газрын үнэ, үнэлгээ
3	Merriam Webster толь	Кадастр - Татварын хэмжээг тогтооход ашигласан үл хөдлөх хөрөнгө эзэмшигчдийн тоо хэмжээ, үнэ үнэлгээний талаарх албан ёсны бүртгэл
4	ОХУ	Газрын кадастр – Газрын байгалийн нөхцөл, эдийн засаг, эрх зүйн байдлын талаарх баримт бичиг, мэдээллийн цогц систем
5	Беларусь	Газрын кадастр нь газрын зориулалт, эрх зүйн байдал, нөхцөл байдлын талаарх мэдээллийн цогц юм
6	www.yourdictionary.com/	- Үл хөдлөх хөрөнгийн өмчлөлийн дэлгэрэнгүй мэдээлэл, хил хязгаар, татварын тооцоо зэргийг харуулсан олон нийтийн бүртгэл - Татвар ногдуулах зорилго бүхий газрын хэмжээ, үнэ цэнэ, өмчлөлийн талаарх олон нийтийн бүртгэл. - Татвар ногдуулах зорилгоор хийгдэх газрын хэмжилт, судалгаа - Газар өмчлөл, газрын үнэлгээг дэлгэрэнгүй тусгасан газрын бүртгэл
7	Швед	Кадастр - Газрын эрх, газар ашиглалт, үнэ цэнийн талаарх мэдээллийн систем
8	FIG	Кадастр гэдэг нь тодорхой улс орон, дүүргийн нутаг дэвсгэрт байгаа үл хөдлөх хөрөнгийн талаарх мэдээллийг тэдгээрийн хил хязгаар дээр суурилсан олон нийтийн тооллого юм.
9	Эстони	Газрын кадастр (“кадастр”) гэж кадастрын зураг бүхий кадастрын бүртгэл, кадастрын архиваас бүрдсэн мэдээллийн санг хэлнэ.
10	Болгар	Кадастр нь үл хөдлөх хөрөнгийн байршил, хил хязгаар, хэмжээ, хуулиар тогтоосон үндсэн мэдээллийн цогц юм.
11	Кадастр 2014	Кадастр гэдэг нь тодорхой улс орон, дүүргийн нутаг дэвсгэрт байгаа үл хөдлөх хөрөнгийн талаарх мэдээлэл, хил хязгаарыг судлан тодорхой аргачлалаар хийгддэг нийтийн тооллого юм.
12	I.P. Williamson	Кадастр гэдэг нь газар дээрх ашиг сонирхлын бүртгэлийг (жишээ нь: эрх, хязгаарлалт, үүрэг хариуцлагыг) агуулсан, нэгж талбар дээр суурилсан,

		хамгийн сүүлийн үеийн газрын мэдээллийн систем (заавал компьютержуулсан байх албагүй) юм.
13	Larsson	Кадастр - газрын зурагт тусгагдсан газрын үнэ цэнэ, өмчлөлийн мэдээлэлд зориулагдсан газрын бүртгэл
14	Tahsin Yomralioglu • John McLaughlin	“Кадастр” гэдэг нь бүх нийтийн ойлголт бөгөөд “Бүх төрлийн газар, эд хөрөнгийн нутаг дэвсгэр, хил хязгаар, үнэ цэнийг албан ёсоор зураглаж, системчилсэн байдлаар бүртгэх ажил” гэж тодорхойлсон.
15	CADASTRE 2034	Кадастр- Газар, үл хөдлөх хөрөнгөтэй холбоотой бүх эрх, хязгаарлалт, байршил, хариуцлагын цар хүрээг хүмүүст хялбар, бодитойгоор тодорхойлох кадастрын систем.
16	Tim Hanstad	Кадастр гэдэг нь тодорхой эрх мэдлийн хүрээнд үл хөдлөх хөрөнгийн мэдээллийн системчилсэн зохион байгуулалттай мэдээллийн сан юм.
17	Jaap Zevenbergen	Кадастр - Газрын талаарх мэдээлэл, тэдгээрийн хил хязгаар, эзэмшил, ашиглалт, үнэ цэнийн талаарх мэдээллийг агуулсан албан ёсны бүртгэл

2.Кадастрын төрөл

Газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэл нь Дийд (Deed) болон Тайтэл (Title) гэсэн хоёр үндсэн төрөлд хуваагдаж байна (Henssen, 1995). Мөн энэхүү хоёр бүртгэлийн систем зарчмын хувьд хоорондоо хэд хэдэн зүйлээр эрс ялгаатай юм.

Дийд бүртгэлийн систем нь төрөөс эрхийнх нь хувьд баталгаа өгдөггүй ба тухайн өмчийн эзний бүрдүүлсэн баримт болон гуравдагч этгээдийн баталгаажуулсан баримтад үндэслэж бүртгэдэг.

Харин Тайтэл нь төрөөс газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийг олгохдоо бүх шатанд нь анхаарч баталгаа олгодог байна.

Мөн Тайтэл бүртгэлийн систем нь нэгж талбарт, хэмжилт зураглалд үндэслэдэг бол Дийд бүртгэлийн систем нь тухайн газар, үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой баримтын бүртгэлийн дугаар, бүртгэгдсэн он, сар, өдөр зэрэг мэдээлэлд үндэслэдэг.

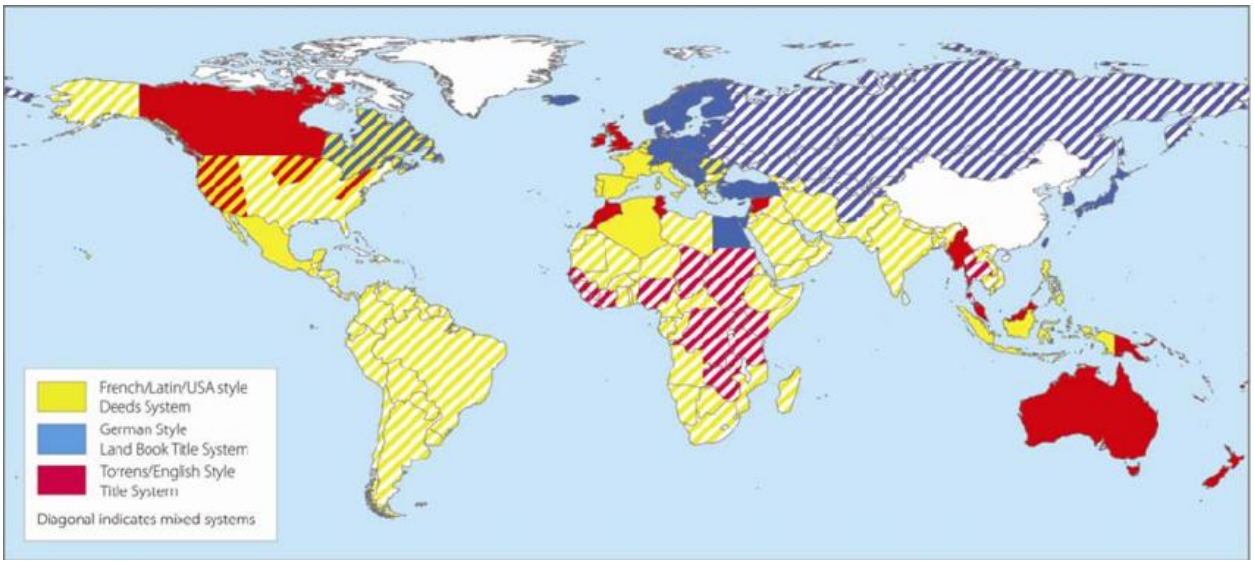
Түүнчлэн Rabley (2009) “Дэлхийн дээрх газрын бүртгэлийн системүүд” гэсэн танилцуулгадаа энэхүү хоёр бүртгэлийн системийн үндсэн бүрэлдэхүүн болох объект, эрх, субъектэд өгөх ач холбогдол, эрэмбэ нь эрс өөр байгааг онцолсон байна. Тухайлбал, Тайтэл бүртгэлийн систем нь хамгийн нэгдүгээрт тухайн газар, үл

хөдлөх эд хөрөнгийн бүрэн цогц судалгаа, бүртгэл хийсний үндсэн дээр эрхийн харилцаа үүсгэж, субъектээ бүртгэхийг чухалчилдаг бол Дийд бүртгэлийн систем нь эсрэгээр субъектээ бүртгэхэд илүү анхаарч, дараа нь газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхэд анхаарч хамгийн сүүлд нь тухайн объектоо бүртгэхэд анхаардаг ажээ.

Энэхүү хоёр төрлийн бүртгэлийн системийн аль нь илүү болох талаарх маргаан олон жилийн хугацаанд хүчтэй өрнөж, олон судалгаа, бүтээлүүд хэвлэгдэж, мөн олон улсын дээд түвшний хурал, зөвлөгөөнүүд зохион байгууллагдаж хэдийнээ улс, орнууд эцсийн шийдэлдээ 20-иод жилийн өмнө хүржээ.

Нэгдсэн үндэсний байгууллагын Хүнс, хөдөө аж ахуйн байгууллагаас 1999 онд зохион байгуулсан “Газрын реформ” олон улсын хуралд тус байгууллагын эрдэмтэн Palmer (1999) “Дэлхийн олон оронд газрын бүртгэлийн систем нь үр ашиггүй мөн өртөг өндөртэйг дурдаад, газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийг сайжруулах талаарх урт удаан хугацааны санал зөрөлдөөний эцэст, дэлхийн улс орнууд бүртгэлийн талаарх хууль, эрх зүйн орчноо Дийд бүртгэлийн системээс Тайтэл бүртгэлийн систем рүү хөрвүүлэхээр санал нэгдэж байгаа талаар цохон тэмдэглэжээ” (Зураг 7).

Тайтэл бүртгэлийн систем нь түүхэн хөгжлийнхөө явцад,Англи, Германи/Швейцари болон Торренсын гэсэн үндсэн гурван төрөлд хуваагддаг ба төрөөс өгч буй баталгаа болон нэгж талбарыг хэмжиж зураглаж, түүнийг тодорхойлж байгаагаараа үндсэндээ ялгагддаг байна (Zevenbergen, 2002). Эдгээрийн дотроос Торренсын бүртгэлийн систем нь илүү боловсронгуй болж хөгжин дэлхийн олон оронд нэвтрээд байгаа юм (Hanstad, 1998; Williamson, 2000).



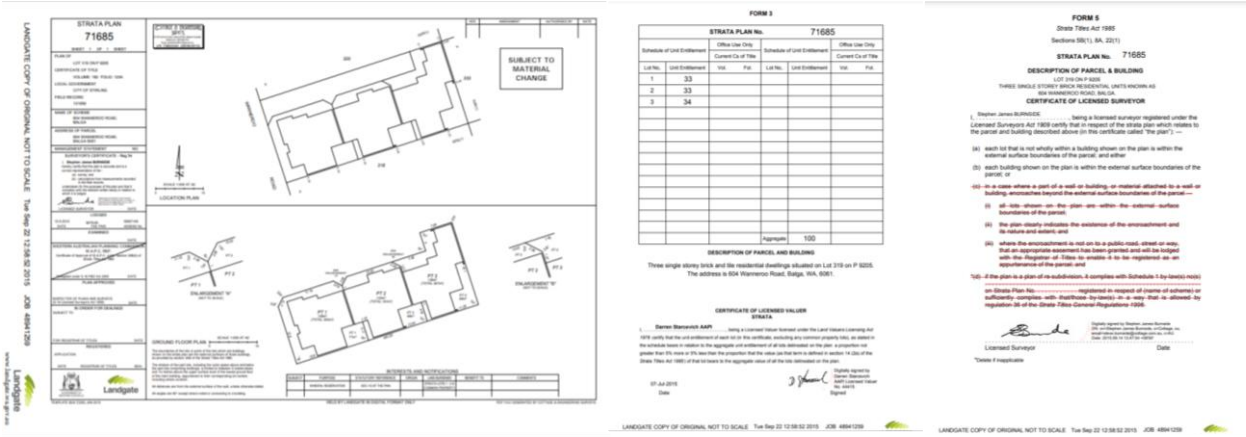
Зураг 7 Үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийн системийн төрөл (Rabley, 2009)

Энэхүү өргөн тархсан кадастр нь дараах үндсэн хэд хэдэн онцлогтой.

Нэгдүгээрт, нэгж талбарт суурилах ба түүнийг тодорхойлох, хил заагийг тогтооход кадастрын зураг хийдэг байна (Henssen, 1995).

Кадастрын зураг нь Кадастрын зураг буюу тухайн газрын кадастрын зураглал болон үл хөдлөх эд хөрөнгийн кадастрын зураг буюу тухайн газар дээрх үл хөдлөх эд хөрөнгийн кадастрын зураглалаас бүрддэг.

Кадастрын зураг нь Эрхийн төрөл, Кадастрын зураг төрөл, Кадастрын зураг хийж буй зорилго, тухайн нэгж талбарт өөрчлөлт орж буй мэдээлэл (Хуваагдал), барилга, байгууламжийн мэдээлэл, нэгж талбарын талаарх мэдээлэл (хаяг), засаг, захиргааны нэгжийн мэдээлэл, дэмжигдсэн төлөвлөлтийн мэдээлэл (Байгууллагын нэр, дугаар), замын мэдээлэл, хэмжилтийн мэдээлэл (хэмжилт хийсэн арга, газар дээрх хэмжилтийн дугаар), албан ёсны эрх (дэд талбарын дугаар, нэгж талбарын дугаар, хамаарах зургийн дугаар, хамаарах дэд талбарын дугаар, эрхийн мэдээллийн дугаар), хэмжилт хийсэн тусгай зөвшөөрөл бүхий мэргэжилтэн болон аж ахуй нэгжийн мэдээлэл болон тухайн Кадастрын зургийн талаарх хүсэлт илгээлт, шийдвэрлэлтийн мэдээллийг агуулдаг байна (Зураг 8).



Хоёрдугаарт, төрөөс үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн баталгааг бүртгэлийн мэдээллийн санд үндэслэж гаргах ба төрийн буруутай үйл ажиллагаанаас болж эрхэд ямар нэгэн эрсдэл үүсвэл төр бүрэн хариуцна. Өөрөөр хэлбэл үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн халдашгүй байдал нь хамгийн чухал үзүүлэлтийн нэг юм.

Гуравдугаарт, газар, үл хөдлөх эд хөрөнгө, түүнтэй холбоотой үүссэн эрхийн талаарх өргөн хүрээний мэдээллийг агуулдаг. Тухайлбал, өмчлөх эрх болон түүнтэй холбоотой эрх, түүний эрхийн шилжилт, барьцаа, моргейж, түрээс, эрхийн хязгаарлалт (баригдах боломжтой барилгын бүтэц, материалын төрөл, газар ашиглалтын бүс, шүүхийн шийдвэр) болон бусад эрхүүдийг бүрэн бүртгэдэг байна.

Дөрөвдүгээрт, субъектийн мэдээллийг бүртгэдэг. Мөн газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийг нэгдмэл гэж үзэж хамтад нь бүртгэж, кадастрын цогц мэдээлэл бүхий нээлттэй мэдээллийн санг бий болгосон нь, олон төрлийн нууцлал бүхий

цаасан эрхийн гэрчилгээ болон нотариатын хэрэгцээг байхгүй болгосон нь эдийн засгийн хувьд өндөр үр ашигтай ажээ. Түүнчлэн газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх шилжүүлэх хугацаа харьцангуй бага байдаг байна(Henssen, 1995).

3.Институтийн талаарх эрдэмтдийн зарим ишлэлд

Төрийн байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтын (институт) хувьд кадастрын хэмжилт, зураглал болон үл хөдлөх эд хөрөнгө бүртгэлийн асуудлыг хоёр тусдаа байгууллага эсвэл нэг байгууллага дагнан хариуцаж буй үндсэн хэлбэр ажиглагдаж байна (Zevenbergen, 2002).

Дийд бүртгэлийн системийг хууль, шүүхийн асуудал эрхэлсэн төрийн байгууллага удирдан зохион байгуулах ба хэмжилт, зураглалын асуудал эрхэлсэн байгууллагын оролцоо харьцангуй сул байдаг байна.

Тайтэл төрлийн бүртгэлийн системийг хөгжүүлж буй улс, орнуудын хувьд кадастрын хэмжилт, зураглал болон үл хөдлөх эд хөрөнгө бүртгэлийн асуудлыг дагнасан нэг төрийн байгууллага хариуцдаг (Hanstad, 1998; Henssen, 1995; Palmer, 1999; Williamson, 2000). Тухайлбал, Австрали улсад муж бүрд газрын асуудал хариуцсан сайд, түүний удирдлагын доор Газрын мэдээллийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэлийн үйл ажиллагааг дагнан удирдан зохион байгуулдаг ба газрын талаарх бодлого, хууль эрх зүйн орчин, стандартаа тодорхойлж, түүний хэрэгжилтийг хангаж ажилдаг байна(Landgate, 2020).

Түүнчлэн нэрт эрдэмтэн Williamson (2000) дэлхийн улс орнуудын хамгийн амжилттай газрын харилцааны систем нь газрын харилцааны талаарх төрийн чиг үүрэг дагнасан нэг төрийн захиргааны байгууллагад байхад бий болж байгааг тэмдэглэжээ. Өөрөөр хэлбэл тухайн төрийн захиргааны байгууллага нь ядаж л геодезийн хэмжилт болон зурагжуулалт, үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэл, үл хөдлөх эд хөрөнгийн үнэлгээг удирдан зохион байгуулдаг байх нь газрын реформ хийх хамгийн чухал суурь үзүүлэлт гэж үзсэн байна. Энэхүү асуудлыг 2002 онд, Нэгдсэн Үндэсний Байгууллага болон Олон Улсын Газрын судлаач, Мэргэжилтнүүдийн Холбоо хамтарсан Батарст тунхаглалд “Газрын харилцааны талаарх холбоотой бүх асуудлуудад газар болон үл хөдлөх эд хөрөнгийн талаарх ойлголтуудын хоорондын харилцан хамаарлыг хүлээн зөвшөөрч, дэмжинэ. Ялангуяа, кадастр, геодезийн хэмжилт болон зурагжуулалт, үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэл, үл хөдлөх эд хөрөнгийн үнэлгээ болон төлөвлөлтийн институт хоорондын маш сайн хамтын ажиллагаа болон харилцан уялдаа зайлшгүй шаардлагатайг” тунхаглажээ (Ian Williamson, 2002).

Дэлхийн банк “Хэдийгээр эдгээр төслүүдэд их хэмжээний зардал, цаг хугацаа зарцуулсан ч амжилттай хэрэгжсэн төслүүдийн үндсэн шалтгааныг газар,

бүртгэлийн талаарх үйл ажиллагааг дагнасан нэг төрийн захиргааны байгууллага хэрэгжүүлж байсан”-ыг онцолсон байна (Satana, 2014).

Дэлхийн улс орнуудын хамгийн амжилттай газрын харилцааны систем нь газрын харилцааны талаарх төрийн чиг үүрэг дагнасан нэг төрийн захиргааны байгууллагад байхад бий болж байгааг тэмдэглэжээ. Мөн тухайн төрийн захиргааны байгууллага нь ядаж л геодезийн хэмжилт болон зурагжуулалт, үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэл, үл хөдлөх эд хөрөнгийн үнэлгээг удирдан зохион байгуулдаг байх нь газрын реформ хийх хамгийн чухал суурь үзүүлэлт гэж үзсэн байна Williamson (2000).[D21]

Дэлхийн банкны 2015 онд Улаанбаатар хотод Газрын харилцааны салбарт хийсэн судалгаагаар “Газрын харилцааны одоогийн тогтолцоо нь Ерөнхий төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд ихээхэн бэрхшээл учруулна” гэсэн дүгнэлт өгсөн байдаг.

4.Кадастрын реформ хийсэн зарим улс, орнуудын туршлага

Дэлхийн банкны 2003 оны тайланд “орлого багатай иргэдэд газар, үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой эрх олж авах боломжийг улам нэмэгдүүлж, эрхийг нь улам баталгаатай болгох нь ядуурлыг бууруулах хамгийн чухал алхам” болохыг онцлон тэмдэглэсэн байна. Тиймээс 1 тэрбум ам.долларын зээлийг Европ болон төв Азийн 23 орны 40-н газартай холбоотой төслийг санхүүжүүлжээ (Satana, 2014). Хэдийгээр эдгээр төслүүдэд их хэмжээний зардал, цаг хугацаа зарцуулсан ч цөөхөн хэдэн төсөл нь амжилттай хэрэгжсэн ба үүний үндсэн шалтгааныг газрын талаарх үйл ажиллагааг дагнасан нэг төрийн захиргааны байгууллага хэрэгжүүлж байсныг онцолсон байна.

Тус төслүүдийн хүрээнд зарим орнуудын кадастр, бүртгэлийн салбарт томоохон дэвшлүүд гарсан байна (World Bank, 2014).

4.1.Армиа[D22]н улс

Армиан улс 1999 – 2004 онд кадастраа шинэчлэх төсөл хэрэгжүүлж, үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлээр дэлхийд 13 эрэмбэлэгдэж, үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхээ бүрэн баталгаажуулж, бүртгэсэн, газрын зах зээлээ эрх шилжилтийн зардлаа бууруулж, зээлийн баталгаа болгох замаар үр ашигтай болгосон. Дундаж бүртгэлийн хугацаа 1-3 өдөр болж буурсан. Газрын зах зээлийн хэмжээ 2 дахин өссөн. Үл хөдлөх эд хөрөнгөө барьцаалсан зээлийн хүү 40%-иас 10-16% болж буурч, барьцааны зах зээл 48% өссөн ба үүний тавны нэг нь хөдөө аж ахуйн зориулалттай газар байжээ.

4.2.Болгар улс

Болгар улс 2001 – 2009 онд кадастрын шинэчлэлийн төсөл хэрэгжүүлсэн ба үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлээр дэлхийд 66-т эрэмбэлэгдэж байна. Төслийн үр дүнд үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхээ баталгаажуулж, бүрэн, бүтэн, нарийвчлалтай, шуурхай нэгдсэн веб кадастрын систем бий болгосон. Зах зээлд оролцогчдод нэг

цонхны нээлттэй хялбар үйлчилгээ авах боломж бүрдүүлсэн. Бүртгэлийн хугацаа 7 хоногоос 1 хоног болж буурч, Үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн шилжилт 376%, барьцаа болон моргейж 380%-иар өссөн. Зах зээлийн багтаамж дөрөв дахин өсөж 1 их наяд евро хүрсэн. Мөн гадаад хөрөнгө оруулалт 0.5%-иас 12% болж өссөн ба Засгийн газрын үл хөдлөх эд хөрөнгийн хөрөнгө оруулалтын баталгааг гаргаж байжээ.

4.3.Оросын холбооны улс

Оросын холбооны улс 2005 – 2011 онд кадастрын реформ хийсэн ба үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлээр дэлхийд 12-т эрэмбэлэгдэж байна. Төслийн үндсэн зорилго нь Нэгдсэн Кадастрын Системийн мэдээллийн урсгалыг сайжруулах, өдөр тутмын үйл ажиллагаа болон нормативын үр ашгийг нэмэгдүүлж, үл хөдлөх эд хөрөнгийн зах зээлийг хөгжүүлэх, үйлчилгээний чанарыг сайжруулах, Татвар болон Хууль зүйн яамтай уялдаа холбоогоо сайжруулж кадастрын тогтолцоогоо бэхжүүлэх байсан байна. 2009 онд Улсын бүртгэлийн газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн кадастрын агентлаг болон Улсын зураг зүйн агентлаг гэсэн гурван байгууллага нэгдэж нэгдмэл удирдлага тогтолцоотой болжээ. Хэмжилт, зураглалын ажлын хугацаа 35%, эрхийн шилжилтийн хугацаа 45%-иар буурсан ба кадастрын мэргэжилтний нэг жилд хийдэг эрхийн бүртгэл 95-аас 1418 болж өссөн бөгөөд жилд 100 сая ам.долларын хэмнэлтийг бий болгож чадсан байна. Газрын зах зээлийн орчин сайжирч, зах зээлийн өрсөлдөөн нэмэгдсэн, бүтээгдэхүүн, үйлчилгээнүүд өргөжсөн, цахим үйлчилгээнүүд бий болсон. Хот төлөвлөлт болон орон зайн төлөвлөлтөд маш их хөгжүүлэлт хийгдсэн.

4.4.Гүрж улс

Гүрж улс 2006 – 2011 онд кадастрын реформ хийсэн ба үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлээр дэлхийд 5-т эрэмбэлэгдэж байна. Нийтийн бүртгэлийн үндэсний агентлаг 2004 онд байгууллагадсан ба геодезийн хэмжилт, зураглал, зайнаас тандан судлал, агаарын зураглал, байр зүйн зураг, сэдэвчилсэн зураг, кадастр, газрын бүртгэл болон үндэсний орон зайн мэдээллийн чиглэлээр үйл ажиллагааг эрхэлдэг байна. Гүрж улс нь дэлхийд хамгийн анхны блокчейн технологийг үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлд нэвтрүүлсэн улс юм (2016 он). Одоогийн байдлаар 1.5 сая үл хөдлөх эд хөрөнгийн мэдээлэлд блокчейнд орсон ба үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой мэдээллийг авахад 3 минутад авах боломжтой байна. Тус блокчейн нь үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийн баталгаат байдлыг бий болгож байгаа ба иргэдийн төрд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлж байна. Тус блокчейн технологио Швед, Бразил зэрэг улсуудад нутагшуулахаар ажиллаж байна.

5.Кадастртай холбоотой зарим тоо, баримт

Дэлхийн банкнаас бизнес эрхлэлтийн зэрэглэлийг жил болгон гаргадаг ба үүний нэгэн гол үзүүлэлт нь үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийн зэрэглэл юм. үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийг зэрэглэл тогтооход шат дамжлаг, зарцуулж буй цаг хугацаа болон зардлыг тооцож үздэг байна. Эдгээр үзүүлэлт нь хөрөнгө оруулагч, бизнес эрхлэгчид газар болон үл хөдлөх эд хөрөнгө худалдаж авахад чухал ач холбогдолтой байдаг бөгөөд хөрөнгөтэй холбоотой эрхийн маргааныг тухайн бүс нутаг, улсад хэр түгээмэл эсэхэд хариулт өгөхөд ихээхэн дэмжлэг үзүүлдэг байна. Түүнчлэн эдийн засаг дахь газрын удирдлага, тогтолцооны чанарыг тодорхойлоход чухал үүрэг гүйцэтгэдэг байна. Газрын удирдлагын чанарын индекс нь дэд бүтэц хүрэлцээ, мэдээллийн ил тод байдал, бүрэн хамарсан байдал, газрын маргаан шийдвэрлэлт болон эрх тэгш үл хөдлөх эд хөрөнгийг олж боломж гэсэн таван үзүүлэлтээр гаргадаг байна.

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийн индекс Ази тивд харьцангуй доогуур байгааг харж болохоор байна. Номхон далай болон Зүүн Азийн орнуудын тус үзүүлэлт 57.5, харин Өмнөд Азийн орнууд 47.6 гэсэн үзүүлэлттэй байна. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийн хувьд хамгийн таатай бүс нутаг нь Европ болон Төв Ази, мөн Эдийн засгийн хамтын ажиллагааны гишүүн орнууд байгаа юм (Зураг 9).

Economy	DB 2019	DB 2020
Region		
East Asia & Pacific	57.4	57.5
Europe & Central Asia	75.4	75.8
Latin America & Caribbean	54.8	54.9
Middle East & North Africa	62.1	63.4
OECD high income	77.2	77.0
South Asia	47.0	47.6
Sub-Saharan Africa	52.8	53.6

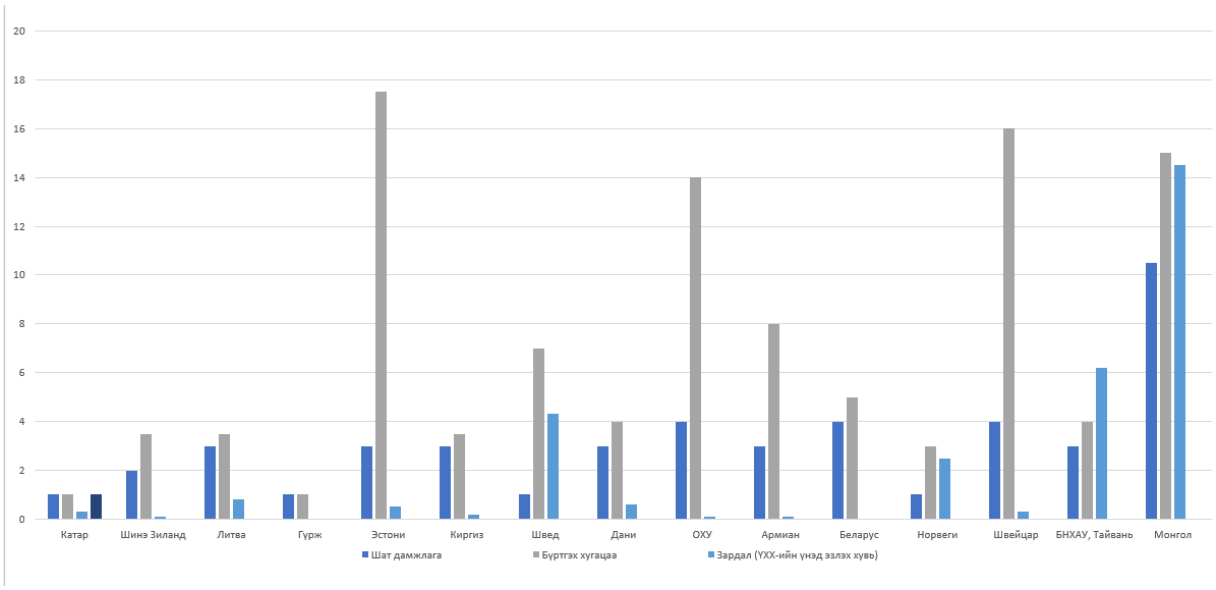
Зураг 9 Бизнес эрхлэлтийн зэрэглэл

Дээр дурдсанчлан олон улсын түвшинд үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэл нь бизнесийн орчныг тодорхойлох чухал нэг үзүүлэлт бөгөөд үүнд бүртгэлд шаардагдах шат дамжлага, зарцуулж буй нийт хугацаа (өдрөөр), шаардагдах зардал (хөрөнгийн үнийн дүнд эзлэх хувиар) харгалзан үздэг байна. Тухайлбал, Номхон далай болон Зүүн Азийн орнуудад 5.5 шат дамжлага, 71.9 өдөр, 4.5%-ийн хөрөнгийн үнэтэй дүйцэх зардал шаардагддаг байна. Тус үзүүлэлтийн хувьд хамгийн таатай бүс нутаг нь Европ болон Төв Ази, мөн Эдийн засгийн хамтын ажиллагааны гишүүн орнууд бөгөөд шат дамжлагын хувьд 5.5, 4.7, зарцуулах хугацааны хувьд 20.8, 23.6, зардлын хувьд 2.7, 4.2 гэсэн үзүүлэлттэй байгаа юм (Зураг 10).

Location	Registering Property score	Procedures (number)	Time (days)	Cost (% of property value)
Region				
East Asia & Pacific	57.5	5.5	71.9	4.5
Europe & Central Asia	75.8	5.5	20.8	2.7
Latin America & Caribbean	54.9	7.4	63.7	5.9
Middle East & North Africa	63.4	5.4	26.6	5.6
OECD high income	77.0	4.7	23.6	4.2
South Asia	47.6	6.9	107.8	7.0
Sub-Saharan Africa	53.6	6.1	51.6	7.3

Зураг 10 Бүс нутгийн хэмжээнд ҮХЭХ-ийн бүртгэлийн зэрэглэл, шат дамжлаг, хугацаа, зардал

Дэлхийн банкнаас гаргасан зарим улсуудын үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийн үзүүлэлтийн судалгаагаар Катар, Шинэ Зиланд, Литва, Швед, Норвег зэрэг улсууд тэргүүлж байна. Харин манай улсын хувьд тус үзүүлэлт нь анхаарал татахуйц хэмжээнд байна. Тухайлбал, Шат дамжлагын хувьд дунджаар 10, бүртгэлд шаардагдах хугацааны хувьд дунджаар 15, зардлын хувьд мөн 15 байгаа юм (Зураг 11).



Зураг 11 Зарим орны ҮХЭХ-ийн бүртгэлийн зэрэглэл, шат дамжлаг, хугацаа, зардлын харьцуулалт

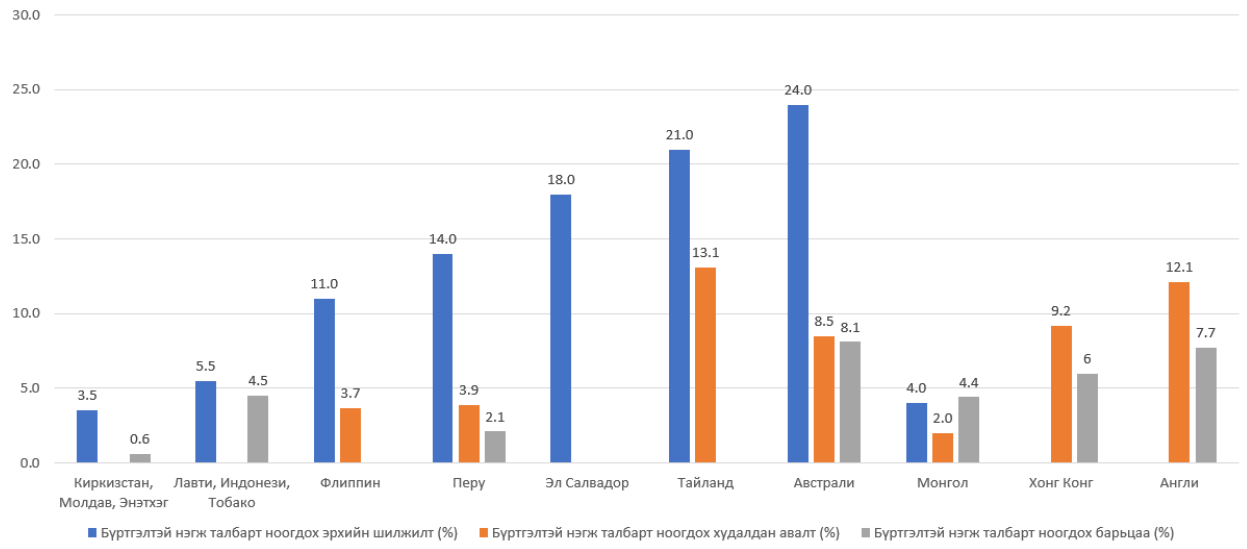
2015 онд Кадастрын асуудлаар улс, орнуудын кадастр, бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн сайд, парламентын гишүүд, төр, хувийн хэвшлийн удирдлагууд болон эрдэмтэн судлаачид оролцсон дээд хэмжээний уулзалт Турк улсын Станбул хотод болсон байна. Тус уулзалтаар 1998 онд дэлхий нийтэд тунхагласан “Кадастр 2014”-ийн үндсэн зургаан зорилтын биелэлт, дараагийн 20 жилийн кадастрын талаарх зорилтыг тодорхойлжээ (Зураг 12). Тус зорилтын биелэлтийг Европын холбооны зүгээс гишүүн орнуудынхаа хувьд дүгнэсэн ба Нэгдүгээр зорилт “Кадастр 2014 онд газар, ҮХЭХ-ийн эрх, үүрэг, хариуцлагатай холбоотой бүх мэдээллийг харуулдаг болох” 40-60%, Хоёрдугаар зорилт “Зураг болон бүртгэл тусдаа байхаа болих” 80-100%, Гуравдугаар зорилт “Кадастрыг зөвхөн зураг гэж ойлгодог уламжлалт ойлголтыг бүрэн байхгүй болгох” 100%, Дөрөвдүгээр зорилт “Цаасан кадастрыг байхгүй болгох” 100%, Тавдугаар зорилт “Кадастр 2014 онд Хувийн хэвшилд шилжих, төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг бэхжүүлэх” 40-60%, Зурагдугаар зорилт “Кадастр зардлаа бүрэн нөхдөг болох” 40-60%-тай биелсэн гэж үзсэн байна (Зураг 12).

Table 2: Applied percentages of Cadastre 2014 Vision in some countries

The Six Statements on Cadastre 2014	Some countries and European average				
	Turkey	Greece (Lolonis, 2014a)	Slovakia (Horňanský at al., 2014)	Sweden (Land, 2014)	European average (Lolonis, 2014b)
1- Cadastre 2014 will show the complete legal situation of land, including public rights and restrictions	60%-80%	60%-80%	40%-60% (fulfilled only partially)	60%-80%	40%-%60
2- The separation between 'maps' and 'registers' will be abolished!	100%	100%	100% (applied fully)	80%-100%	80%-100%
3- The Cadastral mapping will be dead! Long live modelling!	60%-80%	100%	100% (applied fully)	80%-100%	100%
4- 'Paper and pencil - cadastre' will have gone!	80%-100%	80%-100%	100% (being applied)	100%	100%
5- Cadastre 2014 will be highly privatized! Public and private sector are working closely together!	100%	40%-60%	80%-100% (implemented to a considerable extent)	not applied	40%-%60
6- Cadastre 2014 will be cost recovering!	100%	80%-100%	not applied	100%	40%-%60

Зураг 12 Европын холбооны улсуудын Кадастр 2014 хүрээнд тавьсанд бүртгэлийн талаарх 6-н зорилтод хүрсэн түвшин

Европын холбоо болон Дэлхийн банкнаас гаргасан үл хөдлөх эд хөрөнгийн зах зээлийн талаарх судалгаагаар Тайланд, Австрали, Англи улсууд харьцангуй идэвх өндөртэй зах зээлтэй байна. Тухайлбал, эрхийн шилжилт, хөдөлгөөн нийт бүртгэлтэй нэгж талбарын хувьд 20%-иас дээш байгаа нь харьцангуй өндөр үзүүлэлт юм. Монгол улсын хувьд бусад орнуудтай харьцуулахад үл хөдлөх эд хөрөнгийн зах зээл харьцангуй сул хөгжсөн нь харагдаж байгаа ба дөнгөж нийт бүртгэлтэй нэгж талбарын 4 орчим % нь эргэлтэд орж байгаа юм (Зураг 13).



Зураг 13 Зарим орнуудын газрын зах зээлийн үзүүлэлтийг харьцуулсан байдал

	% formal rights coverage	Level of land disputes	Dispute resolution time	Time required to register transfer (days)	Transfer cost as a % of property value	Annual registered transactions as a % of reg'd parcels	# of staff days / reg'd transaction	Ratio of annual running cost / registered parcel	Ratio of revenue / expenditure
'MEAN'	**100%**	**low**	**< 1 yr**	**<5 days**	**<5%**	**>15%**	**< 1**	**<$5-$10**	**> 1**
Ghana	~2%	high							
Mozambique	~10%	high							
Namibia		low							
South Africa	80-90%	low				17.7%		$2.76	1.3
Uganda	12-15%	high	3.5 yr						
Indonesia	5%	high	long	14	0.5%	5.8%	0.9	$0.79	
Karnataka		high	2-25	20	13.0%	3.9%	0.6	$0.16	20.7
Philippines		med.	long	14	8.2%	11.0%	1.6	$1.17	2.4
Thailand	37%*	low		1	4.5%	21.2%	0.5	$2.10*	5.1*
Armenia		low	3 mths	15	1.5%	0.8%	10.0	$49.62*	1.6
Kyrgyzstan		low	1 day	10	5.0%	3.1%	0.8	$17.00*	0.3
Latvia	70.4%	low	6 mths	3	0.6-4%	7.7%	0.6	$7.00*	1.6
Moldova		med.		3-4	1.5%	4.0%	2.5	$2.46*	
Bolivia	~20%	high							
El Salvador				30		17.8%	1.2*	$27.47	
Peru		med.		4-7		13.8%	0.8		
Trinidad and Tobago			long	90		6.7%	1.8*	$2.70	
Developed Land Administration Systems									
South Australia	100%	low		7	4.2%	24.4%	0.4	$20.50*	2.1
West. Australia	100%	low		5.2	3.3%	30.3%	0.2	$35.14*	0.8
New South Wales	100%	low		0	3.2%	26.7%	0.9*	$19.76*	1.0
Victoria	100%	low		5	4.2%	25.8%	0.1	$22.72*	1.2
Queensland	100%	low		2-5	3.3%	41.8%	0.1	$28.55*	1.0

Зураг 14 Газрын харилцааны засаглалын үр ашигтай байдлын харьцуулалт, зорилтот түвшин

Түүнчлэн Европын холбоо болон Дэлхийн банкнаас 2015 онд гаргасан судалгаанд газрын харилцааны засаглалын үр ашигтай байдлыг тодорхойлсон байна. Тус үзүүлэлтийг гаргахдаа нийт бүртгэгдсэн үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүрэн хамарсан байдал, газрын маргааны түвшин, маргаан шийдвэрлэхэд шаардагдах хугацаа, эрх шилжүүлэхэд шаардагдах хугацаа (өдрөөр), эрх шилжүүлэхэд шаардагдах зардал (хөрөнгийн үнийн дүнд эзлэх хувь), нийт нэгж талбарт ноогдох жилийн дундаж эрх шилжилтийн хувь, эрх шилжүүлэхэд шаардагдах ажлын өдрийн тоо, нэг нэгж талбарыг бүртгэхэд шаардагдах зардал, орлого зарлагын харьцаа зэргийг харгалзан үзжээ.

Мөн эдгээр үзүүлэлтийн зохистой түвшинг тодорхойлж өгсөн байна. Тухайлбал, нийт бүртгэгдсэн үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүрэн хамарсан байдал “100%”, газрын маргааны түвшин “Бага”, маргаан шийдвэрлэхэд шаардагдах хугацаа “1 жилээс бага”, эрх шилжүүлэхэд шаардагдах хугацаа “5 өдрөөс бага”, эрх шилжүүлэхэд шаардагдах зардал “5%-иас бага” (хөрөнгийн үнийн дүнд эзлэх хувь), нийт нэгж талбарт ноогдох жилийн дундаж эрх шилжилтийн хувь “15%-иас их”, эрх шилжүүлэхэд шаардагдах ажлын өдрийн тоо “1-ээс бага”, нэг нэгж талбарыг бүртгэхэд шаардагдах зардал, орлого зарлагын харьцаа “1-ээс их” байх гэж тус тус тодорхойлжээ (Зураг 14).

6.Хөгжлийн чиг хандлага

Сүүлийн 15 жилийн хугацаанд улс төр, эдийн засаг, хүрээлэн буй орчин, нийгмийн хүчин зүйлүүд болон технологийн үсрэнгүй хөгжил нь газрын харилцааны сайн засаглалыг харах өнцгийг эрс өөрчилж байна. Үүн дотроо үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийг бүртгэх болон эрхийг баталгаажуулах асуудал нь ядуурлыг бууруулах, газрыг тогтвортойгоор хөгжүүлэх, үл хөдлөх эд хөрөнгийн зах зээлд, тэр дундаа хот суурин газарт улам бүр чухал ач холбогдолтой болохыг Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага (НҮБ)-ын гишүүн орнууд хүлээн зөвшөөрч мэдэгдсээр байгаа.

“Тогтвортой хөгжлийн зорилт 2030”-д заасны дагуу НҮБ-ын гишүүн орнууд кадастр болон газрын бүртгэлийн системээ хөгжүүлж, орчин үеийн чиг хандлагатай нийцүүлж, үл хөдлөх эд хөрөнгийн зах зээлээ илүү үр ашигтай болгохоор ажиллаж байна. Одоогийн газрын харилцааны систем болон кадастрын системийг хотжилт, ардчилсан өөрчлөлт, нийгмийн тэгш бус байдал, цахим шилжилт, дэлхийн эдийн засгийн өөрчлөлт, хүрээлэн буй орчны өөрчлөлт зэрэг дэлхийн томоохон трендийн дагуу дахин инженерчлэх шаардлага байсаар байна.

Эдийн засгийн үсрэнгүй хөгжлийн гол багана нь үл хөдлөх эд хөрөнгийн тогтвортой зах зээл бөгөөд түүнийг байгуулах зорилгоор мэргэжлийн салбарт хийгдэж буй сүүлийн үеийн судалгаанууд түлхүү гурван хэмжээст орон зайн мэдээлэл, мэдээлэл бүрдүүлэлт, үүлэн технологи, блокчэйн, өгөгдлийн менежмент,

вебд суурилсан мэдээллийн түгээлт, гурван хэмжээст мэдээллийн стандартчилал, ахисан түвшний мэдээллийн загварчлал зэрэг рүү чиглэж байна. Түүнчлэн эдгээр судалгаанууд нь томоохон хотуудын газрын харилцааны засаглалыг илүү үр дүнтэй, ил тод, байгаль орчинд ээлтэй, өсөлттэй, тэгш шударга, үр ашигтай, ухаалга болгох зэрэг олон талын ач холбогдолтойг онцлон тэмдэглэжээ.

Дэлхийн Эрүүл Мэндийн Байгууллага (ДЭМБ)-аас 2014 онд гаргасан судалгаагаар дэлхийн хүн амын 50% нь хот суурин газарт амьдарч байгаа ба энэхүү тоон статистик 1960 онд 36%-тай байсан байна. Өөрөөр хэлбэл хот суурин газарт газрын харилцааны сайн засаглалыг бий болгоход гурван хэмжээст бүртгэл, тэр дундаа гурав болон дөрвөн хэмжээст үл хөдлөх эд хөрөнгийн кадастрын бүртгэлийн систем байгуулахыг хөгжиж буй болон буурай хөгжилтэй орнуудад донор байгууллагуудаас уриалсаар байгаа юм. Хотууд газар нутгаа тэлэхээс гадна хотын барилга байгууламжууд улам бүр өндөр болсоор байгаа нь гурав дахь хэмжээсийг нарийвчлалтайгаар зураглах, бүртгэх, эрхийг тодорхойлох, баталгаажуулах, үнэ цэнийг тодорхойлох, нийтэд түгээх асуудал улам бүр олон талын анхаарлын төвд орж ирсээр байна.

Орон зайн мэдээллийн үйлдвэрлэлийн салбар дахь донор байгууллагуудын томоохон төлөөлөл болох Олон Улсын Газрын судлаач, Мэргэжилтнүүдийн Холбоо (ОУГСМХ, FIG) 1995 онд “Кадастр 2014” хэмээх 20 жилийн алсын хараа бүхий тунхаг бичгийг “***кадастр нь эрх, эрхийн хязгаарлалттай холбоотой бүрэн мэдээллийг агуулах, зураглал бүртгэлийг тусдаа хийхээ болих, кадастрыг зөвхөн зураглал гэж ойлгох хуучны тодорхойлолт устгах, цаасан бүртгэлийг үгүй болох, төр хувийн хэвшлийн түншлэлийг бэхжүүлэх, зардлаа бүрэн нөхдөг болох***” гэсэн зургаан гол зүйлтэйгээр дэлхий нийтэд 30 хэл дээр гаргаж, тунхаглажээ.

Улмаар 2015 онд ОУГСМХ энэхүү тунхаг бичгийг дүгнэж, 2034 он хүртэлх кадастрын талаарх алсын хараагаа тодорхойлсон байдаг. “Кадастр 2034” тунхаглалд кадастрыг илүү боловсронгуй болгож хөгжүүлэхээр олон зүйлсийг тусгасны дотор ***илүү нарийвчлалтай болгох, бодит цагийн агшинд шинэчлэгддэг болох, гурван болон дөрвөн хэмжээст болох, глобалчлах*** зэрэг асуудлууд тусгагджээ.

ОУГСМХ гурав болон дөрвөн хэмжээст кадастрыг байгуулах чиглэлээр дэлхийн 42 орны төлөөлөгч оролцсон ажлын хэсэг байгуулж, 2001 оноос хойш 7 удаагийн олон улсын хурал зохион байгуулж, судалгааны ажлууд хийж олон нийтэд түгээжээ.

ОУГСМХ-ны дурдсанаар БНХАУ, Австрали, Аргентин, Болгари, Канад, Индонез, Швед, Нидерланд, Польш зэрэг дэлхийн олон оронд гурав болон дөрвөн хэмжээст кадастрын бүртгэлийн систем байгуулахаар зорьж байгаа талаар дурдсан байна.

6.1.Австрали Улс (Викториа муж)

7.3.1.Суурь мэдээлэл

Викториа муж нь Австрали тивийн зүүн өмнөд хэсэгт байрладаг. Газарзүйн хувьд хамгийн жижиг эх газрын муж боловч хүн ам шигүү суурьшсан, хотожсон муж юм. Викториа муж нь Австралийн хоёрдох том муж бөгөөд 227,420 километр квадрат газар нутагтай мөн 2016 оны 6-р сарын байдлаар 6,100,900 хүн амтай байсан байна. Тус мужийн Газрын удирдлагын системийг Land Use Victoria хариуцдаг бөгөөд газрын удирдлага, өмчийн мэдээлэл, Засгийн газрын эзэмшлийн газрыг ашиглахад илүү тусалдаг гол агентлаг юм.

7.3.2.Гурав хэмжээст объектын бүртгэл

Орон зайн гуравдугаар хэмжээсийг эзэмшихтэй холбоотой эрх, хязгаарлалт, хариуцлагыг бүртгэх (RRR-Rights, Responsibilities and Restrictions) шаардлагыг хангахын тулд Викториа муж хууль тогтоомжоо удаан хугацааны турш хөгжүүлж боловсронгуй болгосон. Энэхүү хувьсгал нь хөгжүүлэгч, эзэмшигч, зээл санхүүгийн байгууллагууд, моргейжийн зээлдэгчид болон төлөвлөгчдийн хэрэгцээ шаардлагаас үүдэлтэй гарсан. Гурав хэмжээст RRR зэрэг газрын RRR-ын бүртгэлийг зохицуулж буй одоогийн хууль тогтоомж нь 1988 оны Дэд эдэлбэрийн тухай хууль юм.

Газрын бүртгэл нь газрын эрхийн гэрчилгээ олгох үйл ажиллагаатай холбогдох ба газартай холбоотой эрх, эрхийн хязгаарлалт болон үүргийг орон зайн агуулгатайгаар бүртгэж, кадастрын зургийг “subdivision plan” гэсэн нэр томьёогоор ашиглаж байна. Викториагийн одоогийн мөрдөгдөж буй хууль тогтоомж гурав хэмжээст RRR бүртгэлийг зөвшөөрдөг хэдий ч тэдгээрийг кадастрын зурагт графикаар дүрслэх арга техник нь хоёр хэмжээст давхаргын зураглалаар явдаг байна.

7.3.3.Гурав хэмжээст объектын хууль эрх зүйн тодорхойлолт

Гурав хэмжээст RRR-ыг хууль ёсоор тодорхойлохдоо үндсэн хоёр мэдээллийг ашигладаг. Нэгдэх нь гурав хэмжээст RRR-ын төрөл, хоёрдох нь RRR-ын орон зайн хэмжээг тодорхойлох хил хязгаар гэсэн хоёр багтана. Практикт Викториа мужид бүртгэлтэй RRR-д (хувийн сонирхол), нийтийн өмч (хэсэг бүлгийн сонирхол), зам (нийтийн эрх ашиг), нөөц газар (нийтийн ашиг сонирхолд нийцсэн ногоон байгууламж), Төрийн өмчийн газар Crown land (засгийн газрын ашиг сонирхолд нийцсэн газар), газрын түрээс (инженерийн шугам сүлжээний зориулалт), хязгаарлалт (газар ашиглалтын хязгаарлалт), гүний хязгаарлалт болон агаарын орон зай (газар дээрх/ барилгын гадна хэсгийн зориулалт) зэрэг маш олон зүйлийг багтаадаг. Гурав хэмжээст RRR-ыг эрх зүйн хүрээнд тодорхойлдог хил шугамын төрлүүд нь бүтцийн, хөдөлгөөнт болон төлөвлөгдсөн гэсэн гурван төрөл байна. Бүтцийн хилийн шугам нь барилгын бүрдэл хэсгээр тодорхойлогдоно. Жишээ нь: Хана. Төлөвлөгдсөн хилийн шугам нь нүдэнд харагдахгүй хил хязгаар байна. Жишээ

нь: Тагт. Хөдөлгөөнт хилийн шугам нь хөдөлгөөнт байгалийн биетээр тодорхойлогдоно. Жишээ нь: Голын хил.

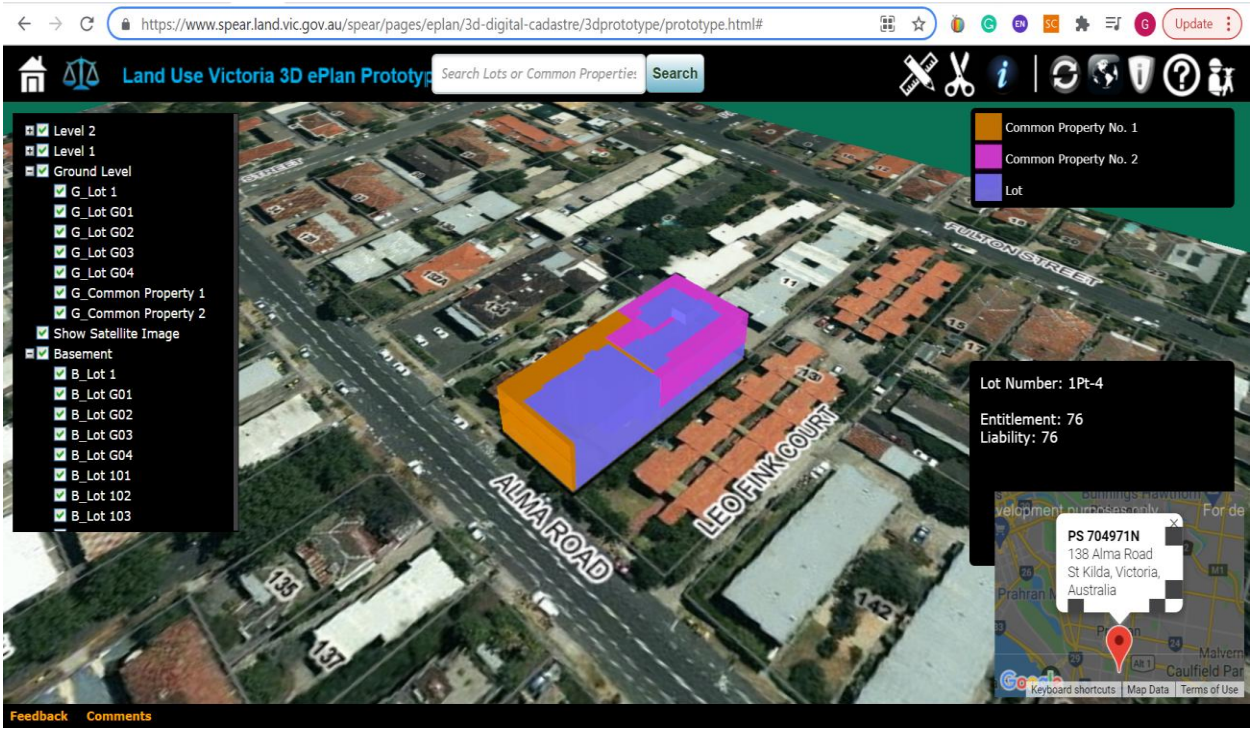
7.3.4.Гурав хэмжээст хэлбэрээр бүртгэж болох эрхийн төрлүүд

Ихэнх тохиолдолд зам, газрын түрээс, нөөц газар, төрийн өмчит газар болон хязгаарлалт нь хоёр хэмжээст RRR хэлбэртэй байдаг. Гэхдээ гурав хэмжээст нэгж талбар, нийтийн өмч, гүний хязгаарлалт болон агаарын орон зай зэрэг нь нийтлэг гурав хэмжээст RRR бөгөөд өөр өөр арга замаар бүртгэдэг.Орон сууцны нэгжийг нэгж талбараар бүртгэнэ. Орон сууцны нэгж нь машины зогсоол болон агуулах өрөө зэрэг нэмэлт хэсгүүдийг багтааж болно. Орон сууцны нэгжийн нэмэлт хэсгүүд нь бүгд нэг эрхийн хүрээнд бүртгэгдэнэ.

Гурав хэмжээст RRR-ын өөр нэгэн төрөл болох нийтлэг өмч нь нийтийн эзэмшлийн хууль эрх зүйн орон зай (коридор, үүдний танхим гэх мэт) болон биет байгууламж (хана, тааз гэх мэт) гэж бүртгэгдсэн байдаг. Орон сууц, нийтийн эзэмшлийн хууль эрх зүйн орон зайн хоёр хэмжээст огтлолцол ба давхрын зураглалыг дүрсэлсэн бөгөөд нийтийн эзэмшлийн биет байгууламжийг зөвхөн кадастрын зураглалд тусгасан байдаг байна.

7.3.5.Гурав хэмжээст бүртгэл

Викториа мужийн дүрэм журам нь гурав хэмжээст RRR-ын бүртгэлийг хөнгөвчлөх чиглэлээр олон жилийн туршлагатай. Викториа муж дахь хууль тогтоомжууд нь гурав хэмжээст кадастрын тэргүүлэх эрх мэдлийн нэг болж өөрчлөгджээ. Гурав хэмжээст RRR-ын бүртгэл олон жилийн турш үргэлжилж байгаа ч гурав хэмжээст систем бүрэн хэмжээнд нэвтрээгүй байна. Land Use Victoria нь Мельбурны их сургуультай хамтран Викториагийн гурав хэмжээст кадастрын системийг бий болгож, хэрэгжүүлэх арга замыг санаачлан ажиллаж байна (Зураг 7).



Зураг 15 Газрын Land Use Victoria-ийн боловсруулсан гурав хэмжээст кадастрын системийн жишээ

Энэхүү гурван хэмжээст кадастрын жишээг WebGL-ын кодчиллын сан (цаашид libraries) болон Three.JS загварыг ашигласан байна. Архитектур нь гурван хэсэгтэй. Үүнд: өгөгдлийн давхарга, аппликейшний давхарга болон хэрэглэгчийн давхарга багтана. Өгөгдлийн давхарга нь гурав хэмжээст загвар, кадастрын зураг (PDF файл), агаарын зургийг, харин удирдлагын мэдээлэл нь өмчлөл, төлөвлөгөөний дугаар болон өмчлөгчийн corporation schedule зэргийг багтаасан байна. Аппликейшнийн давхарга нь Three.JS кодчиллын сан болон Apache Tomcat ашиглан энэ загварт гурав хэмжээст кадастрын өгөгдлийг боловсруулжээ. Хэрэглэгчийн давхарга нь График хэрэглэгчийн интерфейс (GUI) дахь өгөгдлийн давхаргаас гаргаж авсан гурав хэмжээст загваруудыг дүрслэн харуулна.

7.4. Болгар Улс

Суурь мэдээлэл: XX зууны хоёрдугаар хагаст Болгар улс тоталитар дэглэмийн үед Бельги улсын жишгээр 1910 онд баримт бичгийн бүртгэлийн системийг нэвтрүүлсэн.

Шинэ Болгарын Иргэний хууль нь 1804 онд Францын Иргэний хууль, 1865 оны Италийн Иргэний хуульд тусгагдсан Ромын эрх зүйн тогтолцооны үндэс суурь дээр боловсруулагдсан боловч бусад орны эрх зүйн тогтолцооноос мөн авсан байдаг.

Эрхийн бүртгэлийг төв болон орон нутгийн агентлагууд хөтлөн явуулдаг байсан. Кадастрын зураглал нь зөвхөн хот суурин газрын зориулалтаар хийгдсэн.

1990 онд Болгарт хувийн өмчийн эрх, либералчлагдсан газрын зах зээлийг хуулиар сэргээж, нийт газар нутгийн 90 орчим хувийг дахин хуваарилсан байна. Болгар улсын цахим кадастрын систем болон өмчийн бүртгэлийн хөгжил нь 1990 оны эхэн үеэс эхэлсэн.

Кадастрын өмчийн бүртгэлийн хууль нь 2000 онд батлагдсан бөгөөд энэ нь байгууллагын шинэ зарчмууд, санхүүжилт, бүтээн байгуулалт болон кадастрын ашиглалт, өмчийн бүртгэл зэргийг зохицуулдаг. Бүртгэлийн шинэчлэл нь хувь хүний бүртгэлээс эд хөрөнгийн бүртгэлд шилжих үндсэн суурь болох зорилготой. Уг хуульд кадастрын мэдээлэл, эд хөрөнгийн эрхийг хадгалах, хангах зориулалттай газрын бүртгэлийн мэдээллийн системийг нэвтрүүлэхээр тусгасан байна. Өнөөдрийн байдлаар нийслэл Софи болон бусад томоохон хотуудад бүх зүйл цахим хэлбэрт шилжсэн бөгөөд цаасан архивыг маш болгоомжтойгоор сайтар хадгалж байна. Гэсэн хэдий ч жижиг хотуудад цахим систем бүрэн нэвтрээгүй байна.

Гурав хэмжээст объектын бүртгэл: Одоогийн байдлаар Болгар Улсын хоёр хэмжээст кадастрын системийн дөнгөж 20 хувь нь үр дүнтэй ажиллаж байна. Хоёр хэмжээст цахим кадастрын системээ улсын хэмжээнд бүрэн байгуулахад гол анхаарлаа хандуулж байна. Гэсэн хэдий ч хотын байгаль орчны асуудалтай холбоотойгоор, ялангуяа Софи хотын нөхцөл байдалд гурав хэмжээст кадастрын систем байгуулах зайлшгүй шаардлагатай гэж үзжээ. Хамгийн нийтлэг жишээ дурдахад, худалдааны бүс орчмын газар доогуурх гарцууд нь хоёр хэмжээст системд буруу бүртгэгдсэн байдаг байна.

Мөн Кадастрын хуульд заасны дагуу гүүрнүүд кадастрын зурагт ороогүй байдаг байна. Газрын зурагт зөвхөн газар дээр баригдсан барилгын эхлэл болон төгсгөлийг оруулдаг. Хэдий тийм боловч зурган дээр гүүрэн доорх нэгж талбарыг улаанаар тэмдэглэсэн байна. Гэвч тэдний эрх, хязгаарлалт, хариуцлагыг зөв уялдуулахын тулд үл хөдлөх хөрөнгийн эрхийн хамрах хүрээг зөв бодитойгоор тодорхойлох шаардлагатай гэж үзжээ.

Байгууллага, зохион байгуулалтын хувьд Геодези, зураг зүй, кадастрын агентлаг (GCCA) нь 2001 онд байгуулагдсан ба Кадастрын болон эд хөрөнгийн бүртгэлийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх үндсэн чиг үүрэг бүхий байгууллага юм. Тус агентлаг нь Софи хотод байрладаг хуулийн этгээд бөгөөд бүс нутгийн засаг захиргааны төвүүдэд байрладаг Геодези, зураг зүй, кадастрын алба 28 бүс нутгийн нэгжээр дамжуулан үйл ажиллагаагаа явуулдаг. Кадастрын бүртгэлийг Геодези, зураг зүй, кадастрын агентлагаас хоёр хэмжээст хэлбэрээр үүсгэж хөтөлж хадгалдаг бөгөөд хөрөнгийн бүртгэлийг Бүртгэлийн агентлагт бүртгэж хадгалдаг байна.

Болгарын шинэ систем нь баримт бүртгэлийн систем хэвээр үлджээ. Үл хөдлөх хөрөнгийн эрхийг шилжүүлэх нь хувийн нотариат гарын үсэг зурснаар хийгддэг. Кадастр болон эд хөрөнгийн бүртгэлийн системийг өдөр бүр ашиглаж байгаа хүмүүс нь байгууллагын ажилчид, нотариатчид, геодези болон судалгааны компани, засгийн газар болон хотын байгууллагууд, хувийн хэвшлийн компаниуд болон иргэд байдаг байна.

Гурав хэмжээст объектын хууль эрх зүйн тодорхойлолт: Болгар Улсад одоогийн байдлаар гурав хэмжээст кадастрын объект гэдгийг нарийн тодорхойлж, хүлээн зөвшөөрсөн тодорхойлолт гэж байдаггүй. Өндөр нягтаршил ихтэй газруудад өндрийн хувьд зохих бүртгэл хийх шаардлагатай олон нөхцөл байдал байгаа боловч гурван хэмжээст кадастрын талаарх хууль тогтоомжид ахиц дэвшил гараагүй байна.

Болгар Улсад гурав хэмжээст систем шаардлагатай боловч газрын онцлог шинж чанаруудыг хоёр хэмжээст хэлбэрээр бүртгэсэн хэвээр байна. Болгарын гурав хэмжээст кадастрын эхний алхам нь хотын захиргаа нь гурав хэмжээст архитектурын төлөвлөгөө, BIM зэрэг гурав хэмжээст загваруудыг зөвшөөрч эхэлж байна.

ТАВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

Монгол Улсын Их Хурлаас Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийг 1999 оны сүүчлээр баталж, уг хууль хэрэгжиж эхэлснээр нийгэм, эдийн засгийн олон эерэг нөлөөллийг бий болгосон байна.

Өнгөрсөн хугацаанд нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн явцад газартай холбоотой олон талт харилцаа шинэчлэгдэн өргөжиж, техник, технологийн хурдацтай хөгжил болон иргэдийн хууль, эрх зүйн мэдлэг, боловсрол нэмэгдсэнээр газар ашиглалт, бүртгэл, өмчлөлтэй холбоотой үйл ажиллагаа шинэ шатанд гарсан байна.

Хэдийгээр хууль батлагдан гарснаас хойш Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1-д заасан “Хуулийн зорилт” ерөнхийдөө биелсэн гэж үзэж болохоор байгаа ч хуулийн зорилтыг хангахад чиглэсэн олон харилцаа зохицуулалтгүй хэвээр байна.

Энэхүү хууль нь Монгол улсад анх удаа батлагдан гарахдаа хэт ерөнхийлсөн буюу агуулгаар нь хуульчилж, нарийвчилсан харилцааг холбогдох журам, заавраар зохицуулж байна. Өөрөөр хэлбэл газрын эрх олгох харилцааг зөвхөн газрын улсын бүртгэлд хамруулах байдлаар хуульчилж, нарийвчилсан харилцааг Засгийн газраас баталсан “Газар эзэмших, ашиглах эрхийн гэрчилгээ олгох журам”, “Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын нэгдсэн цахим системийн үйл ажиллагааны журам”-ын дагуу зохицуулж байна.

Хуулийн кадастрын зураглалын харилцаа нь масс зураглалын хийх харилцааг түлхүү зохицуулсан байдаг ба газрын эрхийн бүртгэлд шаардлагатай зохицуулалтуудыг орхигдуулсан байдаг. Хуулийн кадастрын зураглалтай холбоотой зохицуулалтын 80% нь кадастрын зураглалыг массаар хийхтэй холбоотой харилцааг зохицуулж байгаа ба газрын эрх үүсэх, өөрчлөлт орох зэрэг тохиолдол бүрд зураглал хийхтэй холбоотой харилцааг орхигдуулсан.

Түүнчлэн, бүх шатны шүүх дээр өндөр байгаа газрын маргааны нэг шалтгаан нь кадастрын хэмжилт, зураглал бөгөөд өмчийн эрхтэй шууд хамааралтай тул тодорхой нөхцөл, шаардлага хангасны үндсэн дээр кадастрын зураглалын ажлыг хийдэг байх, мэргэжлийн ёс зүйтэй байх, мөн хариуцлагын талаарх зохицуулалтыг тодорхой болгох шаардлагатай байна.

Монгол Улсад газрын эрх олгох, түүнийг бүртгэх асуудлыг олон салбар хуулиудаар зохицуулж байгаа бөгөөд харилцан уялдаа сул байгаа нь чиг үүргийн давхардал болон шат дамжлагыг бий болгохын нэгдсэн бүртгэл мэдээллийг үүсгэх зорилтыг алдагдуулж байна.

Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуульд Газрын улсын бүртгэлийн асуудлыг тусгаж өгсөн ч эрхийн бүртгэл хийх үйл ажиллагаа, зарчим, нөхцөл, эрх, үүрэгтэй холбоотой зохицуулалтуудыг орхигдуулсан.

Газрын нэгдмэл сангийн тооллогыг өндөр нарийвчлал бүхий сансрын зураг болон зайнаас тандан судлалын технологи, хиймэл оюуны тусламжтайгаар тогтмол хийх, салбар хоорондын уялдаа холбоог хангах, төр хувийн хэвшлийн түншлэлийг бэхжүүлэх зэрэг зохицуулалтыг хийх шаардлагатай байна.

Газрын кадастрын судалгаа хийх эрх зүйн үндэслэл бүрдсэн боловч түүнийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчин бүрэн бүрдээгүй байна.

Газрын чанарын үнэлгээ, түүний өөрчлөлт, шинэчлэлтэй холбоотой мэдээлэл, газрын чанарын үнэлгээний өөрчлөлтөд хяналт тавих, өөрчлөгдсөн тохиолдолд хэрхэх талаар зохицуулалтгүй, мөн газрын чанарын үнэлгээний мэдээллийн сан одоогийн байдлаар бүрдээгүй, түүнтэй холбоотой харилцааг орхигдуулсан байна.

Газрын эдийн засгийн үнэлгээ нь газрын татвар, төлбөр, газрын дуудлага худалдааны анхны үнэ тодорхойлох, иргэний өмчилсөн газрын суурь үнэ, газрын үнэ тодорхойлох зорилгоор хийхээр зохицуулсан байдаг ч газрын суурь үнэ тогтоох үйл ажиллагааг хэн, хэзээ, яаж хийх талаар нарийвчлан зохицуулж өгөөгүйгээс энэхүү үйл ажиллагаа практикт бүрэн хэрэгжихгүй байна. Мөн газрын үнэлгээтэй холбоотой нэр томьёог олон улсын үнэлгээний стандартад нийцүүлэх практик шаардлага үүссэн байна.

Газар эзэмших эрхийн шилжилт, хоёрдогч зах зээл хөгжихөд Газрын кадастрын мэдээллийн сангийн бүртгэл нь “Зөвшөөрөл”-ийн зарчмаас “Бүртгэл”-ийн зарчим руу шилжиж буй нь зарчмын томоохон өөрчлөлт болж байгаа ажиглагдаж байна. Мөн Монгол Улсад газрын хоёрдогч зах зээл голлох байр суурьтай болж, газар өмчлөх, эзэмших эрхийн шилжилт, хөдөлгөөн мэдэгдэхүйц нэмэгдэж, эрэлт хэрэгцээ өндөр түвшинд хүрсэн байна. Гэсэн хэдий ч хоёрдогч зах зээлийн хөгжилд газар эзэмших эрх шилжүүлэх 10%-ийн татвар, газрын эрхийн баталгаагүй байдал, хэмжилт, зураглалын найдвартай байдал, эрхтэй холбоотой үүрэг, хязгаарлалтуудын тодорхой бус байдал, анхдагч зах зээлийн нийлүүлэлтийн хязгаарлалт, хомсдол нь чөдөр тушаа болсоор байна.

Олон улсын судалгааны байгууллагаас нийслэл, дүүргийн Газрын албанд хийсэн судалгаагаар иргэд өргөдлөө шийдвэрлүүлэхийн тулд 15% нь тухайн шатны Засаг даргын Тамгын газарт, 85% нь Газрын албанд 2-3 удаа очдог байх ба улмаар иргэдийн өргөдлийг хүлээж авахгүйгээр амаар хариу өгдөг, өргөдөл шийдвэрлэхэд дунджаар 28-36 өдөр зарцуулж, олон шат дамжлага, хүнд сурталтай нүүр тулдаг талаар дурджээ.

Газрын улсын бүртгэл түүний бүрдэл, мэдээллийн талаар хуульд тодорхой заасан ч газрын улсын бүртгэлийн үйл ажиллагаа, үе шат, төрөл, хэлбэр, тохиолдол, бүртгэлийг хэрхэн хийх, үндсэн шаардлага, зарчим, оролцогч талуудын эрх, үүрэг, хариуцлагын талаарх асуудлуудыг нарийвчлан зохицуулаагүй байна. Мөн кадастр, газрын бүртгэлд эрхийн хязгаарлалт, үүрэг, түүнийг хэрхэн, харилцан уялдаатай бүртгэх, цаашилбал практик шаардлага болоод буй орон зайн эрхийг бүртгэх, бүртгэлийн зарчим зохицуулалтууд байхгүй байсаар байна.

Сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсад газрын бүртгэлийн үйл ажиллагаа өргөжин, дижитал шилжилт, нэгдсэн мэдээллийн системийн шинэчлэл идэвхтэй явагдаж байгаа ч бүртгэлийн мэдээллийн зөрүү, давхардал, хууль бус ашиглалт, бүртгэлгүй эдлэн газар зэрэг асуудал байсаар байгаа нь газрын менежмент, төлөвлөлт, кадастрын мэдээллийн найдвартай байдалд сөргөөр нөлөөлж байна.

Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуульд кадастрын зураглалын мэдээллийн сан болон газрын мэдээллийн санг эрхлэх асуудлыг зохицуулж өгсөн ба энэ нь өнөөдрийн Газрын удирдлагын нэгдсэн цахим систем бий болох суурь болсон. Тус системийг өдөр тутамдаа төрийн захиргааны 1750 хэрэглэгч тогтмол хэрэглэж иргэдэд үйлчилгээ үзүүлдэг, өдөрт 2,500 орчим хандалт цахим системүүдээр дамжин иргэдээс ирдэг, өгөгдлийн сангийн хэмжээ 600GB (өдөр тутам нөөцөлдөг), цахим архив нь 18TB бөгөөд Монгол улсад томоохон тооцогдох суурь систем болсон байна. Энэхүү системийн өдөр тутмын хэвийн үйл ажиллагааг хангахад сервер, хадгалах төхөөрөмж, сүлжээний төхөөрөмж болон бусад тоног төхөөрөмж буюу хатуу дэд бүтэц дутагдалтай байдгаас систем гацах, удах, өгөгдөл алдагдах, доголдох нөхцөл байдал үүсдэг. Мөн тоног төхөөрөмжөөс гадна, системийн хэвийн үйл ажиллагааг хангах зөөлөн дэд бүтэц буюу системийн орчин, аюулгүй байдал, сүлжээний орчинг удирдах программ хангамж төрийн захиргааны албан хаагчид хэрэглэх программ хангамж, олон нийт хэрэглэх egazar.gov.mn, egazar app зэрэг программ хангамжуудыг тогтмол шинэчлэн хөгжүүлэх, засварлах, хэвийн үйл ажиллагааг хангах хэрэгцээ, шаардлага үүссээр байдаг. Энэхүү тоног төхөөрөмж болон программ хангамжтай холбоотой асуудалд тогтмол санхүүжилт шаардлагатай байдаг бөгөөд газрын төлбөр, татвар, дуудлага худалдаа, тэмдэгтийн хураамжийн орлогын тодорхой хувиар санхүүжүүлэх механизмыг хуульд тусгах, санхүүжилт тогтвортой байх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байгаа юм.

Монгол Улсын хэмжээнд Захиргааны хэргийн шүүхээр хэлэлцэгдэж буй нийт хэргийн 30 орчим хувийг, иргэний хэргийн шүүхийн 0.57 %-ийг тус тус газрын маргаан эзэлж байна. Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сангаас авсан Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн мэдээллээс үзэхэд 2004 оны нийт 145 хэргээс 20 нь буюу 14%-ийг газрын маргаан эзэлж байсан бол 2024 онд 1218 хэргээс 366 нь буюу нийт маргааны 30%-ийг газрын маргаан эзэлж байгаа гэсэн тоон үзүүлэлт байна.

Иймд, Газрын маргаантай холбоотой хуулийн зохицуулалтыг тодорхой болгох, Газрын тухай” болон “Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хууль”-д маргаан үүсэх, шийдвэрлэх, урьдчилан сэргийлэх үйл явцыг нэг мөр тодорхой заах, мөн нэгдсэн бүртгэлийн системийн уялдаа сайжруулах, Газрын бүртгэл, кадастр, өмчлөлийн мэдээллийг нэг цонхоор баталгаажуулах, Шүүхийн шинжилгээ, дүгнэлтийн ажиллагаанд орон зайн мэдээлэлд тулгуурласан нотлох баримтын систем нэвтрүүлэх зэрэг эрх зүйн орчин бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

Дэлхий нийтийн чиг хандлагаар кадастр нь тухайн улс орны төрийн бодлого, соёл, тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалаас хамаарч санхүүгийн кадастр, эрхийн кадастр, нөөцийн кадастр, эдгээрийн аль алиных нь шинжийг агуулсан олон зориулалтын кадастр гэсэн төрлөөр хөгжиж байна. Харин бүртгэлийн хувьд дэлхий нийтээрээ нэгж талбар, газрын байршилд суурилсан цахим бүртгэлийн зарчимд шилжиж байна.

Төрөөс газрын харилцааны талаар баримтлах бодлогыг хэрэгжүүлэх, хяналт тавих, төрийн үйлчилгээг иргэдэд ойртуулж, ухаалаг засаглалыг бий болгох гол хөдөлгөгч хүчин зүйлийн нэг бол Кадастрын нэгдсэн систем юм. Иймд кадастрын бүхий л төрлийн үйл ажиллагааг нарийвчлан зохицуулж, боловсронгуй болгох, 3 болон 4 хэмжээст кадастрын системийг байгуулах, олон улсын жишигт нийцүүлэн олон зориулалтын кадастрыг хөгжүүлэх, иргэн, хуулийн этгээдийг газрын харилцаатай холбоотой үйлчилгээгээр хүртээмжтэй хангах, газарт тавих төрийн хяналт, хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх дараах хэрэгцээ, шаардлага үүссэн.

Энэхүү нөхцөл байдалтай холбоотойгоор практикт олон асуудал, сорилтууд тулгарч байгаа ба өнөөдрийн тулгамдаж байгаа асуудал, бэрхшээлийг цогцоор шийдвэрлэх боломжийг хууль тогтоомжийн төсөл шинээр боловсруулах хувилбар хангахаар байна.

МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ХЭРЭГЖҮҮЛЭГЧ АГЕНТЛАГ

ГАЗАР ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТ, ГЕОДЕЗИ,
ЗУРАГ ЗҮЙН ЕРӨНХИЙ ГАЗАР

ХАЯГЖУУЛАЛТЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВРЫН ҮНЭЛГЭЭНИЙ ТАЙЛАН

2025 ОН

АГУУЛГА

Удиртгал

НЭГ.ЕРӨНХИЙ ЗҮЙЛ

ХОЁР.ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

1.1.Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох
1.2.Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох
1.3.Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох
1.4.Харьцуулах хэлбэрийг сонгох
1.5.Шалгуур үзүүлэлтийг томьёолох
1.6.Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

ГУРАВ.ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

ДӨРӨВ.ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

4.1.“Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал
4. 2.“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хийсэн үнэлгээ

ДӨРӨВ.ЗӨВЛӨМЖ

4.1.Зөвлөмж

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

УДИРТГАЛ

“Эрхэт Инноваци” ХХК нь Барилга, хот байгуулалтын яамтай 2023 оны 01 дүгээр сарын 25-ны өдөр байгуулсан 2023/21 дугаар гэрээний дагуу Хаягжуулалтын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал” /цаашид “Аргачлал” гэх/-аар үнэлгээ хийлээ.

Үнэлгээ хийх энэхүү ажил нь Хаягжуулалтын тухай хуулийн хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийх, хуулийг хэрэгжүүлэхэд тулгарч байгаа хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж байгаа эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэх, цаашид зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлж дүгнэлт, зөвлөмж өгөх зорилготой.

Хаягжуулалтын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх ажил нь Аргачлалын 2.1-д заасны дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн үндсэн гурван үе шатаас бүрдсэн.

Нэг.ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

1.1.Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох

Монгол Улсын Их Хурлаас Хаягжуулалтын тухай хуулийг 2013 оны 02 дугаар сарын 07-ны өдөр батлан, дагаж мөрдөж эхэлснээс хойших 12 жилийн хугацаанд түүнд 2 удаа /2015, 2022 онуудад/ өөрчлөлт оруулсан байх бөгөөд уг өөрчлөлтүүд нь бусад хуулийг дагалдуулж оруулсан өөрчлөлт байна.

Хаягжуулалтын тухай хууль “Хуулийн зорилт”, “Хаягжуулалтын тухай хууль тогтоомж”, “Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулахад баримтлах зарчим”, “Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулах ажлыг зохион байгуулах”, “Хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага” гэсэн 5 зүйл, 22 заалттай.

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.3 дахь хэсэгт “Энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийнэ.” гэж заасан байдаг ч Хаягжуулалтын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт тусгайлан үнэлгээ хийгдээгүй байна.

Иймд Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн дээрх заалтыг үндэс болгон Хаягжуулалтын тухай хууль дахь зарим зохицуулалтын хүрээнд хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээг хийсэн болно.

1.2.Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох

Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох ажиллагаагаар тухайн хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг судлах явцад агуулгын хувьд чухал ач холбогдолтой, нөлөөлөл үзүүлэх хамгийн гол зохицуулалтыг тодорхойлоход чиглэдэг.

Энэ үе шатны хүрээнд Хаягжуулалтын тухай хуулиар зохицуулсан үндсэн харилцаа, зохицуулалтуудыг аль болох агуулгын хувьд бүхэлд нь үнэлэхийг хичээж үнэлгээ хийх хүрээг тус хуулийн дараах зүйл, заалтаар тогтоолоо. Үүнд:

№	Үнэлэгдэх	
	зүйл	**хэсэг, заалт**
1	**1 дүгээр зүйл. Хуулийн зорилт**	1.1.Энэ хуулийн зорилт нь гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулах ажлыг зохион байгуулахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.
2	**3 дугаар зүйл. Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулахад баримтлах зарчим**	3.1.Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулахад дараах зарчим баримтална:
		3.1.3.хаяг давхардахгүй байх;
		3.1.4.хаяг үнэн зөв, энгийн, ойлгомжтой байх;
		3.1.5.кадастрын бүртгэлээр баталгаажсан байх;
		3.1.6.хаягжуулах ажил нэгдсэн арга зүйтэй байх;
		3.1.7.хаягийн талаарх мэдээлэл хүртээмжтэй, нээлттэй байх.
3	**4 дүгээр зүйл. Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулах ажлыг зохион байгуулах**	4.7.Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулах журмыг энэ хуульд нийцүүлэн Засгийн газар батална.
		4.8.Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулах ажлыг улс, орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлнэ.

1.3.Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох

Аргачлалд заасны дагуу шалгуур үзүүлэлт бүр хуулийн хэрэгжилтийн бодит байдлыг тодорхойлоход чиглэсэн байх тул Хаягжуулалтын тухай хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг харгалзан, түүнчлэн үнэлгээний хүрээ, онцлогоос хамааран Аргачлалын 3.4-т заасан 6 шалгуур үзүүлэлтээс дараах 2 шалгуур үзүүлэлтийг сонгож авсан. Үүнд:

1/Зорилгод хүрсэн түвшин. Энэ шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд тухайн хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацаанд хуулийн зорилго, зорилтдоо хүрсэн эсэхийг тогтоодог. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийг хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт бүхэлд нь үнэлгээ хийхэд зохимжтой гэж үзэж сонгосон болно. Өөрөөр хэлбэл, энэ шалгуур үзүүлэлтээр Хаягжуулалтын тухай хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацаанд анх батлах үед төлөвлөж байсан зорилгод хүрсэн эсэхийг тогтоох боломжтой.

2/Практикт нийцэж байгаа байдал. Энэ шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд Хаягжуулалтын тухай хуулийн зохицуулалт практикт хэрхэн хэрэгжиж байгаа, түүний эерэг болон сөрөг үр дагавар, хэрэгжүүлэхэд хүндрэл, бэрхшээл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлохыг зорьсон болно.

№	Үнэлгээний хүрээ		Шалгуур үзүүлэлт
	зүйл	**хэсэг, заалт**	
1	1 дүгээр зүйл	1.1 дэх хэсэг	Зорилгод хүрсэн түвшин

2	3 дугаар зүйл	3.1 дэх хэсгийн 3.1.3-3.1.7 дахь заалт	Практикт нийцэж байгаа байдал
3	4 дүгээр зүйл		Зорилгод хүрсэн түвшин Практикт нийцэж байгаа байдал

1.4.Харьцуулах хэлбэрийг сонгох

Аргачлалын 3.5.1-д заасны дагуу хууль хэрэгжсэнээр нийгмийн харилцаанд гарсан эерэг, сөрөг өөрчлөлтүүдийг олж тодорхойлоход харьцуулах хэлбэрүүдийг ашигладаг.

Хаягжуулалтын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэхэд түүний хэрэгжилттэй холбоотой үүссэн асуудал буюу үнэлэх болсон шалтгаан, тогтоосон хүрээ, шалгуур үзүүлэлтээс хамаарч Аргачлалын 3.5.3-т заасан:

1/“байх ёстой ба одоо байгаа”
2/“хууль батлагдахаас өмнөх ба хууль батлагдсанаас хойш”
3/“хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш”
4/“тохиолдол судлах” гэсэн 4 харьцуулах хэлбэрээс “байх ёстой ба одоо байгаа”, “тохиолдол судлах” гэсэн харьцуулах хэлбэрүүдийг сонгосон болно.

“**Байх ёстой ба одоо байгаа**” харьцуулах хэлбэрийн хүрээнд Хаягжуулалтын тухай хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн 2013 оноос хойш гарсан үр дагавар /одоо байгаа нөхцөл байдал/-ыг бодитой хэмжиж тогтоосон үзүүлэлтүүдийг тухайн хуулиар тогтоосон шаардлага, хэмжиж болохуйц тодорхой тоогоор илэрхийлэгдсэн тоон үзүүлэлттэй харьцуулах хэлбэрээр хуулийн зорилгын хэрэгжилт ямар түвшинд байгааг тогтоохыг зорьсон.

“**Тохиолдол судлах**” харьцуулах хэлбэрээр Хаягжуулалтын тухай хуулийн холбогдох зүйл, хэсэг, заалт нь өөр өөр нөхцөл буюу тохиолдолд хэрхэн хэрэгжиж байгаа байдлыг харьцуулан дүн шинжилгээ хийхийг зорьсон.

Төлөвлөх үе шат			
№	**Үнэлгээний хүрээ**	**Тогтоосон шалгуур үзүүлэлт**	**Харьцуулах хэлбэрийг сонгох**
	1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэг	Зорилгод хүрсэн түвшин	Байх ёстой ба одоо байгаа
	3 дугаар зүйлийн 3.1.3-3.1.7 дахь заалт	Практикт нийцэж байгаа байдал	Байх ёстой ба одоо байгаа
	4 дүгээр зүйлийн 4.7, 4.8 дахь хэсэг	Практикт нийцэж байгаа байдал	Тохиолдол судлах

1.5.Шалгуур үзүүлэлтийг томьѐолох

Энэ ажиллагааны хүрээнд тогтоосон шалгуур үзүүлэлт бүрээр тодорхой таамаглалыг дэвшүүлэх, эсхүл асуулт тавьж, уг үнэлгээний хүрээнд Хаягжуулалтын тухай хуулийн бүтэц, агуулга, зохицуулалтын шинж чанар, онцлогоос хамаарч аль тохиромжтой буюу түүгээр хэрэгжилтийн үр нөлөө, үр дагавар нь гарч ирэх шалгуур

үзүүлэлтийг сонгодог. Тухайлбал, шалгуур үзүүлэлтийг хамаарах зохицуулалтад “Зорилтод хүрсэн түвшин ямар байна вэ?”, “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал ямар байна вэ?”, “Практикт хэрхэн нийцэж байна вэ?” зэрэг асуултын хүрээнд томьёолж гүйцэтгэсэн болно.

1.6.Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

Аргачлалын 3.7.3.1-д заасан мэдээлэл цуглуулах аргын тухайд “Байгаа мэдээллийг цуглуулж ашиглах” аргыг сонгосон бөгөөд ингэхдээ өмнө хийгдсэн судалгааны тайлангуудын мэдээллийг цуглуулж үнэлгээ хийхэд ашигласнаас гадна статистик тоо баримт, гадаадын зарим улс орнуудын туршлагыг судалж ашигласан.

Хоёр.ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

Төлөвлөлтийн үе шатанд мэдээлэл цуглуулах аргыг ашиглан судалгааны хэрэгжүүлэх үе шатны холбогдох ажиллагаануудыг хийж гүйцэтгэлээ. Хаягжуулалтын тухай хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд шаардлагатай болон байгаа мэдээллийг цуглуулах аргаар дараах холбогдох материалыг цуглуулан дүн шинжилгээ хийсэн. Үүнд:

1.**Монгол Улсын хууль:**

1/Монгол Улсын Үндсэн хууль
2/Геодези, зураг зүйн тухай хууль /1997 он/
3/Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хууль /1999 он/
4/Газрын тухай хууль /2002 он/
5/Шуудангийн тухай хууль /2003 он/
6/Хот байгуулалтын тухай хууль /2008 он/
7/Замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын тухай хууль /2015 он/
8/Авто замын тухай хууль /2017 он/
9/Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль /2020 он/

10/Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль /2021 он/

11/Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль /2024 он/.

2.Монгол Улсын засгийн газрын тогтоол:

1/“Журам батлах тухай” Монгол Улсын Засгийн газрын 2013 оны 8 дугаар сарын 02-ны өдрийн 280 дугаар тогтоол /Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулах журам/-/2019 оны 325 дугаар тогтоолоор хүчингүй болсонд тооцсон/

2/“Журам шинэчлэн батлах тухай” Монгол Улсын Засгийн газрын 2019 оны 8 дугаар сарын 14-ний өдрийн 325 дугаар тогтоол /Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулах журам/

3.Бусад:

1/“Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгө, аж ахуйн нэгж, байгууллагын хаягийн тэмдэгт тавих ерөнхий шаардлага MNS5283:2022” стандарт

2/“Хаягийн бичвэрт тавих шаардлага MNS6775:2019” стандарт

3/Нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчдийн 2006 оны 269 дүгээр тогтоолоор баталсан “Нийслэл Улаанбаатар хотын гудамж, талбайд нэр өгөх, нэрэмжит болгох, барилга, байгууламжид дугаар олгох журам”

4.Ашигласан цахим хуудас:

Гурав.ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

Энэ үе шатанд Төлөвлөх үе шатанд сонгож авсан үнэлгээний хүрээ буюу Хаягжуулалтын тухай хуулийн зүйл, хэсэг, заалт тус бүрийг хэрэгжүүлэх үе шатанд олж авсан мэдээлэл дээр тулгуурлан үнэлсэн болно.

Монгол Улсын Их Хурал Хаягжуулалтын тухай хуулийг 2013 оны 02 дугаар сарын 07-ны өдөр баталсан бөгөөд түүнд 2 удаа /2015, 2022 онуудад/ өөрчлөлт оруулсан байна.

Хаягжуулалтын тухай хууль “Хуулийн зорилт”, “Хаягжуулалтын тухай хууль тогтоомж”, “Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулахад баримтлах зарчим”, “Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулах ажлыг зохион байгуулах”, “Хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага” гэсэн 5 зүйл, 22 заалттай.

Хаягжуулалттай холбогдсон харилцааг Хаягжуулалтын тухай хуулиас гадна Геодези, зураг зүйн тухай хууль /1997 он/, Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хууль /1999 он/, Газрын тухай хууль /2002 он/, Шуудангийн тухай хууль /2003 он/, Хот байгуулалтын тухай хууль /2008 он/, Замын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын тухай хууль /2015 он/, Авто замын тухай хууль /2017 он/, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль /2020 он/, Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын тухай хууль /2021 он/, Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль /2024 он/ зэрэг хуулиар зохицуулж байна.

<u>Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 1</u>. Хаягжуулалтын тухай хуулийн зохицуулалтууд мөн хуулийн зорилтыг хангаж чадаж байгаа эсэх, хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацаанд хуулийн зорилго, зорилтод хүрсэн эсэх?

Хаягжуулалтын тухай хуулиас үнэлгээ хийхээр сонгож авсан эхний хуулийн заалт бол “Хуулийн зорилт” гэсэн 1 дүгээр зүйл байгаа.

Хаягжуулалтын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт “Энэ хуулийн зорилт нь гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулах ажлыг зохион байгуулахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино” гэж заасан.

Хэдийгээр тодорхой хэмжээнд эрх зүйн орчин бүрдсэн ч хуулийн бүтэц хэт ерөнхий, талаас илүү хувийг зарчим, тунхагийн шинжтэй зохицуулалт эзэлсэн байх бөгөөд хаягжуулалттай холбоотой нэр томьёо, нэгдсэн аргачлал, хаягжуулах үйл ажиллагаа, оролцогч талуудын эрх, үүрэг, уялдаа холбоо, хаягийн мэдээллийн сан, хаягийн мэдээллийн систем, нээлттэй мэдээлэл, тэмдэг, тэмдэгжүүлэлт, шуудангийн хайрцгийн хэрэглээ зэрэг суурь асуудлуудыг бүрэн зохицуулж өгөөгүй байна.

Хаяг нь нийгэм, эдийн засагт өргөн хэрэглэгддэг өдөр тутмын хэрэглээ бөгөөд энэхүү суурь харилцаанд нийгмийн олон талын оролцогч байдаг боловч хуульд нэр томьёотой холбоотой зүйл, заалт оруулж өгөөгүй нь хуулийг субьектив байдлаар ойлгох, тайлбарлах, хэрэглэх, нийтийн хэрэглээнд ойлгомжгүй байх, төрийн эрх бүхий байгууллагуудын хооронд ойлголтын зөрүү үүсэх, уялдаа холбоо алдагдах зэрэг нөхцөл байдлыг бий болгожээ.

Хуульд “үл хөдлөх эд хөрөнгө” гэсэн нэр томьёоноос өөр нэр томьёог тодорхойлоогүй байна.

Тус хуульд хаягжуулах объектыг гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгө гэж тодорхойлсон боловч “гудамж”, “зам”, “талбай” , “өргөн чөлөө”, “туслах зам”, “мухар зам” гэж юуг ойлгох талаар нэр томьёог тодорхойлж өгөөгүй нь хуулийг хэрэгжүүлэхэд ойлгомжгүй байдал үүсгэж байна. Тухайлбал, хаягжуулалтын суурь нь зам бөгөөд зам нь өөрөө төрөлтэй, түүний нэг төрөл нь гудамж гэж ойлгож, хэрэглэж байгаа практик олон улсад байна. Мөн “талбай” гэдэгт ногоон байгууламж, авто зогсоол, цэцэрлэгт хүрээлэн зэрэг ямар объектууд орох талаар тодорхой зааж өгөөгүй байгаа юм.

Харин Авто замын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1 дэх заалтад "авто зам" гэж тээврийн хэрэгсэл зорчиход зориулан барьсан замын байгууламж бүхий хатуу, хайрган хучилттай зам, гудамж, засаж, сайжруулсан болон ердийн хөрсөн замыг” гэж, **З**амын хөдөлгөөний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.4 дэх заалтад “"зам" гэж тээврийн хэрэгслээр зорчиход зориулсан зурвас газрыг. Зорчих хэсэг болон түүний хажуугийн хөвөө, явган хүний зам, тусгаарлах зурвас замд хамаарна.” гэж тус тус тодорхойлсон байна.

Түүнчлэн хуульд “хаяг” болон “байршлын хаяг” гэсэн нэр томьёог хэрэглэсэн нь хоёр тусдаа ойлголт мэтээр хэрэглэж болохоор байна. Тухайлбал, хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.3, 3.1.4, 3.1.7 дахь заалтад “хаяг” гэсэн үгийг хэрэглэсэн бол хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1, 4.3, 4.4 дэх хэсэгт “байршлын хаяг” гэсэн үгийг хэрэглэсэн байна.

Хаягжуулалтын хуулийн зорилтыг нь хаягийн объект (зам, гудамж, өргөн чөлөө, үл хөдлөх эд хөрөнгө)-ийг хаягжуулах, нийтэд нээлттэй болгох ажлыг зохион байгуулахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахаар тодорхойлсон байгаа тул энэхүү судалгааны ажлын дараагийн хэсгээр хуулийн зохицуулалтад хийсэн үнэлгээнүүдээр хуулийн хэрэгжилт зорилгодоо хүрсэн эсэхийг тодорхойлох боломжтой.

Үнэлгээ:

Хаягжуулалтын тухай хуулийн 1 зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт “Энэ хуулийн зорилт нь гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулах ажлыг зохион байгуулахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино” гэж тодорхойлсон ч нэр томьёо, аргачлал, мэдээллийн сан, оролцогч, талуудын эрх, үүрэг зохицуулах харилцааг орхигдуулсан нь зорилттойгоо нийцэхгүй байна.

<u>Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 2.</u> Хуульд заасан гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулахад баримтлах зарчмууд практикт хэрэгжиж байгаа эсэх?

Хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуульд зорилтоо хэрэгжүүлэхэд баримтлах үндсэн 7 зарчмыг тодорхойлж өгсөн байна.

3.1.Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулахад дараах зарчим баримтална: 3.1.1.байр зүйн зурагт суурилсан байх; 3.1.2.засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хуваарьт нийцсэн байх; 3.1.3.хаяг давхардахгүй байх; 3.1.4.хаяг үнэн зөв, энгийн, ойлгомжтой байх; 3.1.5.кадастрын бүртгэлээр баталгаажсан байх; 3.1.6.хаягжуулах ажил нэгдсэн арга зүйтэй байх; 3.1.7.хаягийн талаарх мэдээлэл хүртээмжтэй, нээлттэй байх.

Хаягжуулалтын тухай хуулийн 7 зарчмын нэг болох “байр зүйн зурагт суурилсан байх;” гэсэн зарчмыг улсын төсвийн хөрөнгөөр 2013-2017 хэрэгжсэн “Хаягийн мэдээллийн систем байгуулах” төсөл, арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд баримталсан байна. Гэвч байршилд суурилсан хаягжуулалтын суурь мэдээлэл болох 1:1000-ны масштабтай байр зүйн зураг /суурин газрын хувьд/ нь тухай үед бүх сум, суурин газарт зохиогдоогүй, шинэчлэгдээгүй, нэгдсэн тогтолцоо /“Геодезийн солбицол, өндөр тусгагийн нэгсэн тогтолцоог батлах тухай” Монгол Улсын Засгийн газрын 2009 оны 01 дүгээр сарын 28-ны өдрийн 25 дугаар тогтоол/-нд шилжээгүй, Нийслэлийн хувьд БНСУ-ын олон улсын хамтын ажиллагааны нийгэмлэг KOICA байгууллагын тусламжаар хэрэгжсэн Улаанбаатар хотын 1:1000-ны масштабтай байр зүйн зураг хийх, мэдээллийн сан үүсгэх төсөл, арга хэмжээний хүрээнд Нийслэл Улаанбаатар хотын 1:1000-ны масштабтай зураг зөвхөн төвийн хэсгийг хамарсан талбайд хийгдсэн байна.

Хаягжуулалтын тухай хуульд заасан хаягжуулалтад баримтлах зарчмууд нь зорилтдоо хүрэх арга замтайгаа зөрчилдөж байгаа байдал харагдаж байна. Тухайлбал, хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.6 дахь заалтад “**хаягжуулах ажил нэгдсэн арга зүйтэй байх**” гэсэн зарчмыг тодорхойлж өгсөн. Гэхдээ ямар арга зүйгээр хаягжуулалтыг хийх талаар тусгаагүй, өөрөөр хэлбэл, нэгдсэн арга зүйг хуульчлаагүй, үүнийг Засгийн газар шийдвэрлэхээр заасан байна.

Хаягжуулалтын хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш хаягжуулалтыг зохицуулж байгаа Засгийн газраас баталсан “Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулах журам” 2 удаа өөрчлөгдөөд байгаа ба үүний үр дүнд хэд хэдэн арга зүйгээр хаягжуулалт хийгдсэн байна.

Үүнтэй холбоотойгоор хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.4 дэх заалтад заасан “**хаяг үнэн зөв, энгийн, ойлгомжтой байх**” гэсэн зарчим бүрэн хэрэгжих боломжгүй байдал үүссэн байна.

Түүнчлэн “**хаяг кадастрын бүртгэлээр баталгаажсан байх**” гэдэг зарчим хэрэгжихэд Монгол Улсын бүртгэлийн тогтолцооны онцлог буюу төрийн хоёр тусдаа байгууллага хийж байгаа нь хүндрэл учруулж байна. Тиймээс хаягийг бүртгэх мэдээллийн сангийн асуудлыг хуульд тусгах, түүнийг хэрхэн тогтвортой авч явах, бусад мэдээллийн сантай уялдах талаар зохицуулалт хийх шаардлагатай байна.

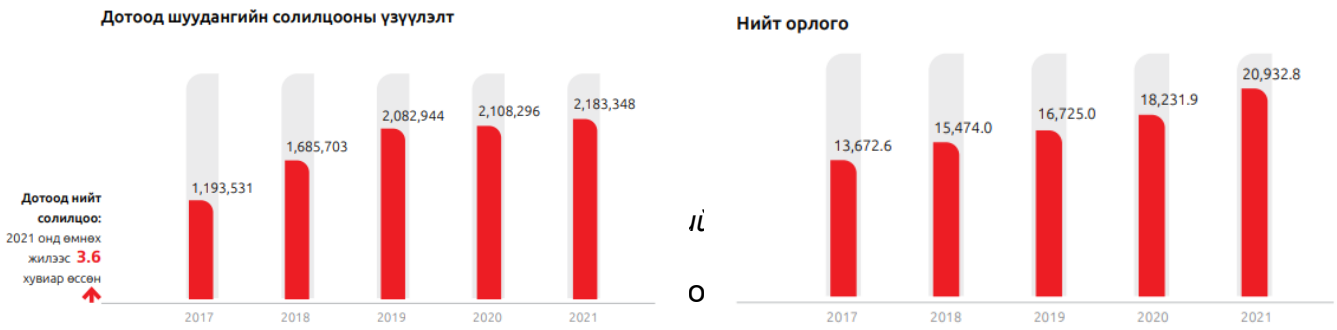
Хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.7 дахь заалтад “**хаягийн талаарх мэдээлэл хүртээмжтэй, нээлттэй байх**” гэж заасан ч хэрхэн, яаж хүртээмжтэй, нээлттэй байх, хэн хариуцах зэрэг нь тодорхой бус байна.

Мөн энэхүү заалтыг Улсын Их Хурлаас 2021 онд баталсан Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хуулийн заалттай уялдуулах шаардлагатай.Тухайлбал, энэ хуулиар “хөрөнгийн мэдээлэл”, “хүний хувийн мэдээлэл” зэрэг ойлголтуудыг зохицуулж байгаа бөгөөд эдгээр мэдээллийг хүний зөвшөөрлөөр цуглуулах, боловсруулах тухай заажээ.

Хэдийгээр хаягийн мэдээллийн санг 2013 оноос эрчимтэйгээр бүрдүүлж ирсэн ч хаягийн мэдээлэл, мэдээллийн сан олон нийтэд хаалттай байсаар байна. Иргэд, төр болон хувийн хэвшил хаягийг нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчны олон харилцаанд ашиглаж байна. Тухайлбал, оршин суугаа газрын тодорхойлолт, нийгмийн суурь үйлчилгээ, шуудан, илгээмж хүргэлт, онлайн худалдан авалт, нийтийн тээвэр, такси үйлчилгээ, үл хөдлөх хөрөнгийн түрээс, зуучлал, аялал жуулчлал, онцгой байдал, татвар, төлбөр болон бусад олон төрлийн үйл ажиллагаанд хаяг хэрэглэгдэж байна.

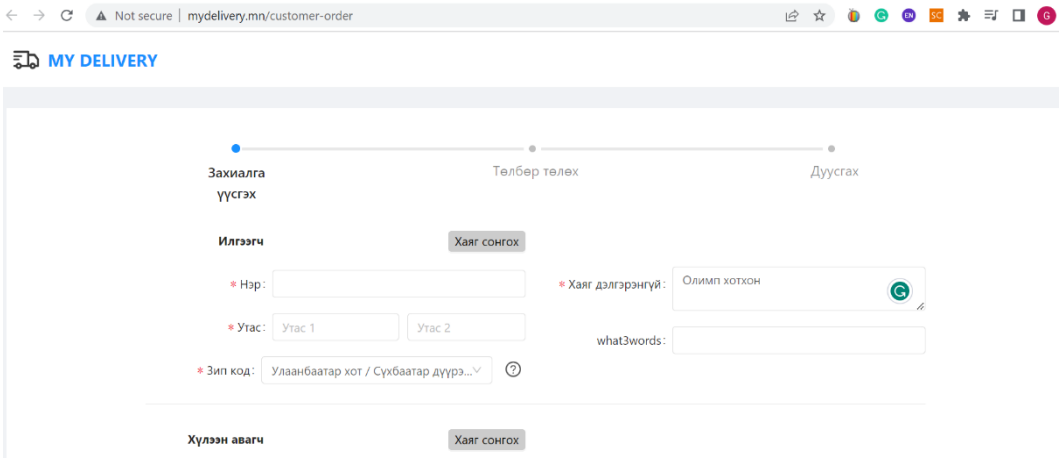
Гэсэн хэдий ч хаягийн мэдээллийн санг бүрдүүлэгч, эрхлэгч гол тоглогч болох төр нь иргэд олон нийт, хувийн хэвшлийн хэрэглээнд хаягийн мэдээллийн санг нээлттэй болгож чадаагүй байна. Түүнчлэн одоогийн үүсгэсэн хаягийн мэдээллийн сангийн хаягийн бүрэлдэхүүн болон геометр утга, хэлбэр, агуулга нь хувийн хэвшлийн хэрэгцээ, шаардлагыг хангахгүй байна.

Хаягийн хэрэглээ болох шуудан, илгээмж хүргэлт, онлайн худалдаа, такси үйлчилгээ, суурь байршлын мэдээллийн зах зээл жил ирэх тусам өсөж байна. Тухайлбал, шуудан, илгээмжийн зах зээлийн сүүлийн жилүүдэд тогтвортой өсөж байгаа нь харагдаж байна. Монгол шуудан ХК-ийн дотоод шуудангийн солилцооны тоо 2017 онд 1.2 сая байсан бол 2021 онд ойролцоогоор 2 дахин өссөн байна. Нийт орлогын хэмжээ 2017 онд 13.7 тэрбум төгрөг байсан бол тогтвортойгоор өсөж 2021 онд 21 тэрбум төгрөгт хүрж 50 орчим хувиар өссөн байна (Эх сурвалж: Монгол шуудан ХХК-ийн 2022 оны тайлан). Цаашид ч өсөх хандлага ажиглагдаж байна.



Зураг 2. Дотоод шуудангийн солилцоо ба нийт орлого, Эх сурвалж: "Монгол шуудан" ХХК-ийн 2022 оны тайлан

Хэдийгээр шуудан, илгээмжийн тоо өсөж байгаа ч хаягийн мэдээллийн сангийн хэрэглэх боломж хомс байна. Тухайлбал, "Монгол шуудан" ХК-аар шуудан, илгээмж илгээх хүсэлт тус компанийн сайтаар дамжуулан өгөхөд хаягийн албан ёсны санг санал болгох боломж бүрдээгүй байгаа юм.

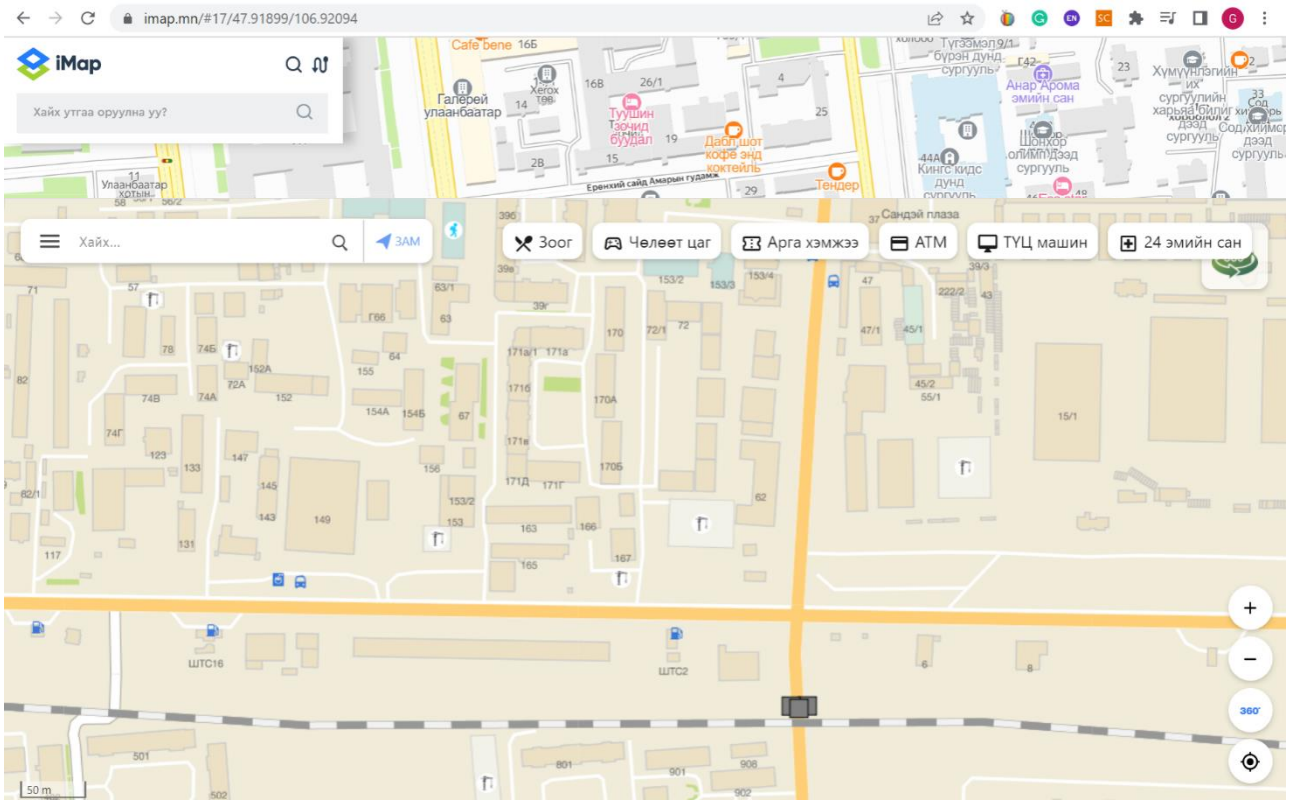


Зураг 3. Илгээмж захиалгын хуудас, mydelivery.mn

Түүнчлэн албан ёсны хаягийн мэдээлэл нийтэд хаалттай байгаа нь хувийн хэвшил өөрсдийн хөрөнгийн эх үүсвэрээр хаяг, байршлын мэдээллийн сан хөгжүүлэх төслүүдийг хэрэгжүүлэх нөхцөл байдал руу оруулсан байна. Тухайлбал, imap.mn, minumap.mn, google.map, UbCab зэрэг хаяг, байршлын мэдээллийн санг ашиглаж, хөгжүүлж байгаа технологийн компаниудыг дурдаж болохоор байна. Үүний улмаас дээрх орон зайн мэдээллийн технологийг хөгжүүлж байгаа компаниудыг үндсэн үйл ажиллагаанаасаа гадна хаягийн сан хөгжүүлэх, томоохон зардал гаргах, эсвэл өөр зах зээл рүү орох нөхцөл рүү хөтөлж байна.

“ICTGroup” ХХК-ийн 10 жилийн турш хөгжүүлж байгаа imap.mn нь байрлалд суурилсан томоохон систем бөгөөд тус газар зүй, орон зайн мэдээллийн системийн санд Монгол Улсын 21 аймаг, 330 сум, 1564 баг болон гол, нуур, худаг, уул, нутгийн нэршил, хаялбар шугам, хотын хаягжилтыг бүрэн багтаасан, нийт 323,785 хаяг, байршлын мэдээлэл бүртгэгдээд байна (Эх сурвалж: www.ictgroup.mn). 10 жилийн хугацаанд тус системийг хөгжүүлэх, өгөгдөл бүрдүүлэх цалингийн зардал нь тэрбум төгрөгөөс хол давсан байна.

Зураг 4. ICTGroup-ийн хөгжүүлсэн imap.mn хаяг, байршлын систем

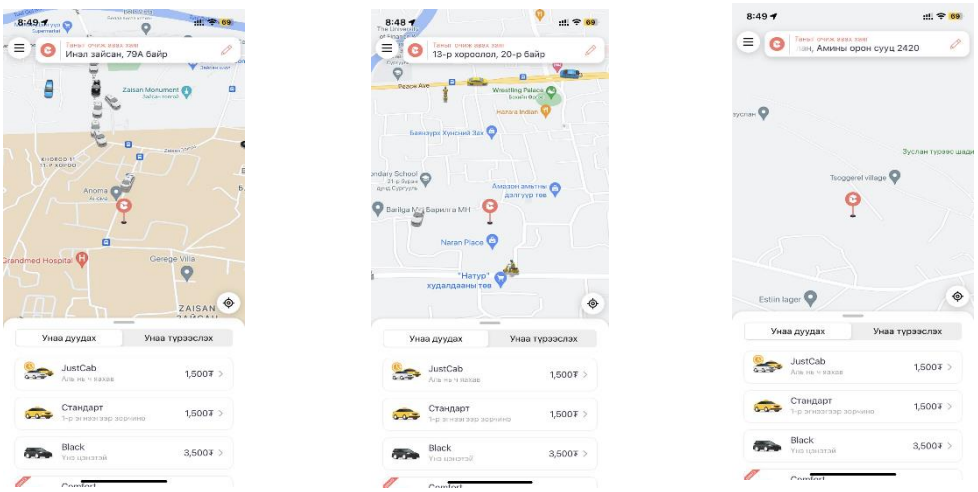


Мөн хаяг, байршлын minumap.mn мэдээллийн системийг “Монгол АйДи” ХХК хөгжүүлж, хэрэглээнд нэвтрүүлсэн байна. Тус системд агуулагдах бизнесийн үйл ажиллагаа болон хаягийн суурь мэдээллийг объект тус бүрээр явж, нэг бүрчлэн бүрдүүлсэн талаар дурдсан байгаа ба энэ системд оруулсан хөрөнгө оруулалт мөн хэдэн тэрбум төгрөгөөр хэмжигдэхээр байна.

Зураг 5. Монгол АйДи ХХК хаяг, байршлын minumap.mn мэдээллийн систем

Түүнчлэн UbCab нь зах зээлээ тэлэх, үйлчилгээний хүртээмжийг сайжруулах зорилгоор өөрсдийн хөрөнгийн эх үүсвэрээр хаяг, байршлын мэдээллийн санг хөгжүүлэх шаардлага тулгарсан ба сүүлийн хэдэн жилийн хугацаанд ихээхэн хэмжээний хөрөнгө зарцуулжээ. Нөгөөтэйгүүр, навигацчиллын шаардлага хангахуйц хаягийн суурь мэдээлэл бүрдүүлж чадахгүй байгаа нь энэ төрлийн үйл ажиллагаа явуулж байгаа хувийн хэвшлүүдэд бизнесийн таагүй орчныг бий болгож байна. Тухайлбал, зам, замын нэр, төрөл (зам, гудамж, өргөн чөлөө, туслах зам, мухар зам,.... гэх мэт), түүний нарийвчилсан мэдээлэл (геометр – эхлэл, төгсгөл цэг, төв цэг, чиглэл, нэгж талбар, барилга руу холбогдох цэг, орц, гарцын цэгэн утга, координат..... гэх мэт), орон сууц, барилга, гэр хороолол, зуслангийн дугаарлалт зэрэг мэдээлэл бүрэн бүрдээгүй байна.

Зураг 6 UBCab апп хаягийн сан орсон байдал



UbCab апп-аас хот, суурингийн төвийн хэсгийн барилга, орон сууцны хаягийн дугаарлалтын ихэнх нь орсон байгаа нь харагдаж байна.

Онлайн худалдааны хувьд дотоодын онлайн худалдаа, хүргэлтийн зах зээлийн талаарх албан ёсны мэдээлэл байхгүй байгаа ч Монгол банкнаас 2020 онд гаргасан “Цахим худалдааны статистик бүртгэлийн шинжилгээ”-нээс харахад манай улсын иргэд 2019 онд нийт 71.5 сая ам.долларын цахим худалдан авалтыг гаднын орноос хийсэн ба энэхүү тоо өсөх хандлагатай байна. Өөрөөр хэлбэл, дэлхийн олон оронд онлайн худалдаа нийт худалдааны 20%-ийг эзэлдэг талаарх судалгаа байдаг ба манай улсад 14.3 сая ам.доллар онлайн худалдаагаар хийгдэж байна. Энэхүү худалдааны хүргэлтийн үйл ажиллагаанд хаягийг түгээмэл хэрэглэж байгаа ч хаягийн үнэн зөв, албан ёсны эх үүсвэр бүхий мэдээлэл хаалттай байна.

Түүнчлэн хаягийн мэдээллийн нэг том хэрэглэгч нь үл хөдлөх эд хөрөнгийн салбар, тэр дундаа үл хөдлөх эд хөрөнгийн зуучлалын салбар юм. Тус зах зээлд олон улсын франчайз болох Ремакс, С21 орж ирснээр технологи болон менежментийн олон боломжуудыг авчирчээ. Үүний нэг нь үл хөдлөх эд хөрөнгийн зарын нэгдсэн бүртгэл мэдээллийн сан ба цаашдын чиг хандлагын нэг гол зорилт нь орон зайн мэдээллийн систем хөгжүүлэх байна. Сүүлийн үеийн үл хөдлөх эд хөрөнгийн зарын нэгдсэн бүртгэлийн веб системүүдэд газар зүйн мэдээлэл, байрлалд суурилсан мэдээллийг нэвтрүүлж байгаа практик түгээмэл харагдаж байна.

Дээрх хэдхэн компанийн жишээнээс харахад хаягийн мэдээлэл, хаягийн сан бүрдүүлэхэд ихээхэн хэмжээний зардал гаргасан нь харагдаж байгаа юм.

Технологийн хурдацтай хөгжилтэй холбоотойгоор дэлхийн олон оронд тренд болж байгаа хаяг, байрлалын мэдээлэлд суурилсан дээрх бизнес моделиуд болон бусад Airbnb, booking.com, Uber, Amazon delivery, Ubereats, Baidu Map манай улсын зах зээлд нэвтрэх чиг хандлага харагдаж байгаа ба төрийн зүгээс бизнесийн таатай орчин бүрдүүлэх, суурь мэдээллийг практик шаардлагад нийцүүлэн, олон улсын стандартын дагуу бий болгож, нээлттэй хэрэглэх боломжоор хангахад анхаарах, эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

Үнэлгээ:

Хаягжуулалтын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлд тодорхойлсон хуулийн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд баримтлах 7 зарчмаас 5 нь буюу хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.3, 3.1.4, 3.1.5, 3.1.6, 3.1.7 дахь заалтуудын хэрэгжилт хангалтгүй байна.

<u>Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 3.</u> Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулах ажлыг зохион байгуулах хуулийн зохицуулалт практикт хэрэгжиж байгаа эсэх?

Хаягжуулалтын тухай хуулийн “Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулах ажлыг зохион байгуулах” гэсэн 4 дүгээр зүйлд хаягжуулах үйл ажиллагааг зохицуулсан ч хаяг, хаягийн аргачлал, хаягийн мэдээллийн сан, хаягжуулах үйл ажиллагаа, хаягийн тэмдэг, тэмдэглэгээ, шуудангийн хайрцаг, хаягжуулах үйл ажиллагаанд оролцогч талуудын эрх, үүрэг, хариуцлагын зохицуулалтыг тусгаж өгөөгүй байна. Тухайлбал, хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.3 дахь хэсэгт байршлын хаягт хамаарах мэдээллүүд (нийслэл, аймаг болон сумын төв, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот, тосгонд гудамж /зам, талбай, хороолол, хотхон/-ийн нэр, дугаар, хашаа, барилга байгууламжийн нэр, эсхүл дугаар, хаалганы дугаар)-ийг заасан ч түүнийг ямар субъект хариуцан өгөх, өөрчлөх, хадгалах, уялдуулах зэрэг нь тодорхой бус байгаа юм. Түүнчлэн баг, хорооны хил, нэр өөрчлөгдөхөд энэ тухайгаа ямар байдлаар хаягийн мэдээллийн сан болон түүнийг эрхлэгч байгууллагад мэдэгдэх эсэх зохицуулалт тодорхой бус байна.

Гудамж, зам, талбай, өргөн чөлөө зэрэг хаягжуулалтын обьектэд нэр өгөхөөс гадна нэрэмжит болгох, нэр өөрчлөх асуудлыг ямар субъект анхлан санаачилж хэний шийдвэрээр хэрэгжүүлэх асуудлыг зохицуулах шаардлагатай.

Харин хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.7 дахь хэсэгт “Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулах журмыг энэ хуульд нийцүүлэн Засгийн газар батална.” гэж зааж, дээр дурдсан хаягийн аргачлал, хаягийн мэдээллийн сан, хаягжуулах үйл ажиллагаа, түүнд оролцогч талуудын эрх, үүрэг, хариуцлага зэрэг суурь зохицуулалтыг Засгийн газрын журмаар зохицуулахаар шийдвэрлэсэн байна.

Хаягжуулалтын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.7 дахь хэсэгт “Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулах журмыг энэ хуульд нийцүүлэн Засгийн газар батална.” гэж заасны дагуу Монгол Улсын Засгийн газраас 2013 оны 8 дугаар сарын 02-ны өдрийн 280 дугаар тогтоолоор “Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд

хөрөнгийг хаягжуулах журам”-ыг баталсан байдаг. Уг журамд гудамжийг нэрлэх, түүний эхлэл, чиглэлийг тодорхойлох, гудамжид хамаарах үл хөдлөх эд хөрөнгийг гудамжны аль талд байгаагаас хамааруулан тэгш, сондгойгоор дугаарлахаар үндсэн аргачлалыг тодорхойлж өгсөн байна.

Уг аргачлалыг Монгол Улсын Засгийн газрын 2019 оны 8 дугаар сарын 14-ний өдрийн 325 дугаар тогтоолоор шинэчлэн баталсан “Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулах журам”-аар нарийвчлан тогтоосон. Тухайлбал, мөн журмын:

-6.4 дэх заалтад “энэ журмын 5.2.1-д заасан үл хөдлөх эд хөрөнгө /өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх үүссэн газар/-ийг дараалсан дугаарлалтын аргаар 1-ээс эхлэн дугаарлана” гэж;

-6.5 дахь заалтад “Гудамж, үл хөдлөх эд хөрөнгийн дугаарыг тухайн нутаг дэвсгэрийн суурьшлын төвөөс гадагш чиглүүлэх байдлаар эхлүүлэн дугаарлах бөгөөд дугаарлалтын эхлэлийг аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал тогтооно.” гэж;

-6.7 дахь заалтад “Өргөн чөлөө, гудамжны дагуу байрлаж байгаа үл хөдлөх эд хөрөнгийг гудамжны эхлэлээс дэс дараалан дугаарлах бөгөөд гудамжны баруун талд байрлаж байгааг тэгш тоогоор, зүүн талд байрлаж байгааг сондгой тоогоор дугаарлана” гэж;

-6.8 дахь заалтад “Гудамж тойрог хэлбэртэй тохиолдолд баруун талаас нь эхлэл тогтоож, цагийн зүүний дагуу дараалсан хувьсах аргаар үл хөдлөх хөрөнгийг дугаарлана” гэж;

-6.10 дахь заалтад “Цогцолбор барилга байгууламжийн хувьд нэгдсэн нэг дугаар олгох бөгөөд тухайн цогцолборт хамаарах барилга, байгууламж тус бүрийг нэгдсэн дугаарын ард ташуу зураас татаж тоо нэмэх замаар дугаарлана. Жишээлбэл: 102/1, 102/2 гэх мэт” гэж;

-6.13 дахь заалтад “Зуслан, гэр хорооллын хашаанд байрлах гэр, амины сууцны зориулалттай үл хөдлөх эд хөрөнгийг хашааны адил дугаарлах бөгөөд тухайн хашаанд хэд хэдэн үл хөдлөх хөрөнгө байгаа тохиолдолд хашааны дугаарын ард ташуу зураас татаж тоо нэмэх замаар дугаарлана. Жишээлбэл: “102, 102/1, 102/2” гэх мэт” гэж;

-6.14 дэх заалтад “Үйлдвэрлэл, үйлчилгээний болон нийтийн орон сууцны зориулалттай барилга байгууламжийг дугаарлахдаа нэгж талбарын хаягийн дугаарын ард ташуу зураас татаж дараалсан хувьсах дугаарлалтын аргаар дугаарлана. Жишээлбэл: нэгж талбарын хаяг 100 бол барилга байгууламжийг 100/1, 100/2” гэж;

-6.15 дахь заалтад “Нийтийн зориулалттай орон сууцны байран дахь сууцыг нэг давхраас эхлэн цагийн зүүний дагуу дугаарлана” гэж;

-6.17 дахь заалтад “Хот, суурин газраас бусад орон нутагт байрлах нэгдсэн төлөвлөлт, зохион байгуулалтын дагуу бий болоогүй гудамж, зам, талбай, өмчлөх,

эзэмших, ашиглах эрх үүссэн газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн нэр, газар зүйн нэрийг үндэслэн зориулалтаар нь дугаарлаж, байршлын хаяг олгоно. Жишээлбэл: “Өвөрхангай аймаг, Сант сум, 2 дугаар баг, Цагаан толгой, Өвөлжөө 01” гэх мэт” гэж тус тус хаягжуулах аргачлалыг тодорхойлж өгсөн байна.

Өөрөөр хэлбэл, өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх үүссэн газар буюу **нэгж талбарыг дараалсан дугаарлалтын аргаар 1-нээс эхлэн** дугаарлахаар,

-өргөн чөлөө, гудамжны дагуу байрлаж байгаа үл хөдлөх эд хөрөнгийг гудамжны эхлэлээс дэс дараалан дугаарлах бөгөөд гудамжны баруун талд байрлаж байгааг **тэгш** тоогоор, зүүн талд байрлаж байгааг **сондгой** тоогоор дугаарлахаар заажээ.

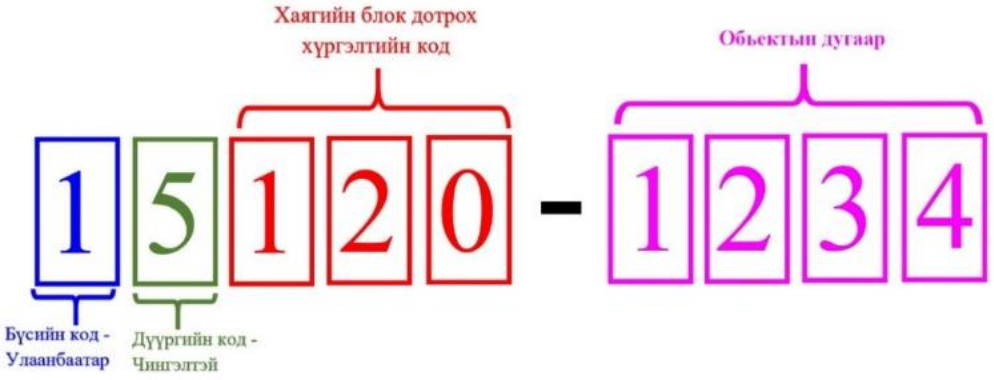
Түүнчлэн **гудамж** нь тойрог хэлбэртэй бол баруун талаас нь эхлэл тогтоож, цагийн зүүний дагуу **дараалсан хувьсах аргаар** үл хөдлөх хөрөнгийг дугаарлахаар,

-цогцолбор барилга байгууламжийн хувьд нэгдсэн нэг дугаар олгох бөгөөд дугаарын ард ташуу зураас татаж тоо нэмэх замаар дугаарлахаар,

-зуслан, гэр хорооллын хашаанд байрлах **гэр, амины сууцны зориулалттай үл хөдлөх эд хөрөнгийг хашааны адил дугаарлахаар** заажээ**.**

Үүний зэрэгцээ, Харилцаа, холбооны зохицуулах хороо болон нийслэлийн Хот байгуулалт хөгжлийн газраас шуудан, илгээмжийн хаягийн хайлт, хүргэлтийг хялбарчлах зорилгоор барилгад шуудангийн нэгдсэн кодыг өгч байна.

Харилцаа, холбооны зохицуулах хорооны цахим хуудсанд шуудангийн нэгдсэн кодыг барилга байгууламжид оноож өгдөг ба энэ нь бүсчлэлийн 5 оронтой тоо дээр 4 оронтой тооноос бүрддэг, 2022 оны байдлаар орон зайн мэдээллийн санд нийт 18 мянга гаруй барилгад шуудангийн нэгдсэн кодыг өгсөн талаар дурдсан байна (https://www.zipcode.mn/news?p=21).



Зураг 7. Шуудангийн нэгдсэн кодын агуулга

Дээрхээс үзэхэд хаягжуулалтын 5-7 аргачлал байна гэж үзэж болохоор байгаа ба нөхцөл шаардлагыг нарийн тодорхойлж өгөөгүй нь ойлгомжгүй байдал үүсгэж

байна. Мөн журмаар зохицуулсан дээрх хаягжуулах аргачлал нь олон улсын хаягжуулалтын аргачлал, стандартаас хэт зөрүүтэй байна.

Хуульд хаягийн талаарх суурь ойлголтыг томьёолж, түүнийг хэрхэн, ямар субъектүүд эрхлэх талаар нарийвчилж зааж өгөөгүй нь хаягжуулах үйл ажиллагаанд оролцогч талуудын дунд ойлголтын зөрүү үүсэх, уялдахгүй байх, давхардал үүсэх зэрэг нөхцөл байдлыг үүсгэсэн байна. Тухайлбал, Хаягийн мэдээллийн санг төрийн байгууллагууд өөр өөрсдийн эрхлэх асуудлын хүрээнд үүсгэж, хэрэглэж байна. Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газар, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар, нийслэлийн Хот байгуулалт хөгжлийн газар, Харилцаа, холбооны зохицуулах хороо зэрэг байгууллага нь өөрсдийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хаягийн мэдээллийн санг тус тус үүсгэсэн ч стандартын хувьд зөрүүтэй, харилцан уялдаа хангалтгүй хэвээр байсаар байна.

Одоогийн байдлаар зөвхөн хаягийн үйл ажиллагаанд зориулагдсан Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газрын Хаягийн мэдээллийн сангийн нэгдсэн систем болон нийслэлийн Хот байгуулалт хөгжлийн газраас хөгжүүлсэн нийслэлийн Хаягийн мэдээллийн систем гэсэн хоёр үндсэн мэдээллийн систем байна.

Хаягтай холбоотой уялдаж ажиллах шаардлагатай Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газрын Газрын кадастрын мэдээллийн систем, Хот байгуулалтын кадастрын мэдээллийн систем, Газар зохион байгуулалтын төлөвлөлтийн мэдээллийн систем, Харилцаа, холбооны зохицуулах хорооны Шуудангийн нэгдсэн кодын мэдээллийн сан, мөн Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын Эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэлийн мэдээллийн систем зэрэг 5 системийг ашиглаж байна.

Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газрын Хаягийн мэдээллийн сангийн нэгдсэн системийг байгуулах зорилгоор “1:1000-ны масштабтай хаягийн зураг зохиох, мэдээллийн сан бүрдүүлэх” ажлыг 2013-2017 онд улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжүүлжээ.

Тус ажлын хүрээнд 21 аймгийн 330 сумын хэмжээнд нийт 24189 гудамж, 288510 хашаа, 24351 байшин, мөн нийслэлийн 9 дүүргийн хэмжээнд нийт 10389 гудамж, 165655 хашаа, 20543 байшин Хаягжуулалтын тухай хууль, журмын дагуу нэр өгч, дугаарлаж, хаягийн зураг зохион, мэдээллийн санг үүсгэсэн байна. Мөн дээрх ажлын хүрээнд 220 суманд 170,365 хаягийн тэмдгийг MNS 5283:2014 стандартын дагуу байршуулжээ.Улсын хэмжээнд 2023 оны байдлаар нийт 50530 гудамж, 1079711 нэгж талбар, 689888 байшин хаягийн мэдээллийн санд бүртгэгдсэн байна.

Нийслэлийн Хот байгуулалт хөгжлийн газраас хөгжүүлсэн нийслэлийн Хаягийн мэдээллийн систем нь Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газрын Хаягийн мэдээллийн сангийн нэгдсэн системтэй хаяг авах хүсэлтийг сервисээр илгээх, авах байдлаар холбогдож байгаа ба холболтын ажил бүрэн хийгдэж дуусаагүй байна. Мөн энэхүү систем нь барилга, орон сууцны хаягийг өгөхөд түлхүү хэрэглэгдэх ба хаягийг гар аргаар өгч бүртгэдэг байна.

Хаягийн мэдээллийн нэгдсэн систем байгуулах ажлын хүрээнд дээрх санал болгосон аргачлал, дарааллын дагуу хаягийн мэдээллийн системд бүртгэлтэй 964803 хаягийн мэдээллийг Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын Эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэлийн мэдээллийн сангийн бүртгэлтэй 1249248 үл хөдлөх эд хөрөнгийн хаягийн бүртгэлтэй тулгаж үзэхэд нэгж талбарын дугаараар нийт 483373 буюу 50.1%-тай таарсан байна. Энэхүү ажлыг Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газрын болон Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын хамтарсан баг гүйцэтгэжээ. Мөн нэгж талбарын тоот зөрүүтэй 307020 бүртгэл байгаа ба 8 буюу түүнээс доош оронтой 112646, үсэг холилдсон нэгж талбарын дугаар 324, хоосон эсвэл тусгай тэмдэгт ашигласан 117811 буюу түүнээс дээш оронтой 128465, 10 оронтой боловч нэгж талбарын дугаар таарахгүй 64407 бүртгэл байгааг тус тус илрүүлжээ. Тухайлбал, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлд нэгж талбарын дугаарыг 8 оронтой бүртгэсэн болон Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газрын Газрын кадастрын мэдээллийн системд нэгж талбарын дугаар 10 оронтой бүртгэсэн байдал.

Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар			
Нэгж талбарын дугаар	Иргэний нэр	Регистрийн дугаар	Хаяг
60721242	Д.Должинсүрэн	ДП74122803	Говь-Алтай Есөнбулаг сум 2-р баг, Баяншанд 5 гудамж, 63 тоот
Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газар			
Нэгж талбарын дугаар	Иргэний нэр	Регистрийн дугаар	Хаяг
8208003725	Д.Должинсүрэн	ДП74122803	Говь-Алтай Есөнбулаг сум 2-р баг, Баяншанд 5 гудамж, 63 тоот
Нэгж талбарын дугаар зөрүүтэй нийт 307020			

Зураг 8. Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газар болон Улсын бүртгэлийн ерөнхий газарт нэгж талбарын зөрүүтэй бүртгэгдсэн байдал (Эх сурвалж: Хаягийн ажлын хэсэг)

Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлд хаягийн мэдээлэлд нэгж талбарын дугаарыг дараах байдлаар зөрүүтэй бүртгэсэн байдаг байна.

UAIMAG_CITY_NAME	USOUM_DISTRICT_NAME	UADDRESS_TYPE_NAME	UPRPRTY_PARCEL_ID
Өвөрхангай	Бат-Өлзий	Гэр хороолол	140301014=
Улаанбаатар	Сүхбаатар	Байр хороолол	143010/0111
Өмнөговь	Даланзадгад	Гэр хороолол	150501070=
Завхан	Сонгино	Гэр хороолол	16714434332204 a
Завхан	Цэцэн-Уул	Гэр хороолол	16720403192837``
Сэлэнгэ	Баруунбүрэн	Хөдөө	170200338=

Зураг 9. УБЕГ-т нэгж талбарын зөрүүтэй бүртгэгдсэн байдал (Эх сурвалж: Хаягийн ажлын хэсэг)

Мөн Хот байгуулалтын системд бүртгэлтэй 19308 барилгын мэдээллийг Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлд бүртгэлтэй 256975 Y-дугаартай ҮХЭХ-ийн мэдээлэлтэй тулгаж үзэхэд 2630 мэдээлэл хоорондоо таарсан байна.

Түүнчлэн Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газар болон нийслэлийн Хот байгуулалт, хөгжлийн газрын Хаягийн мэдээллийн сангийн барилга байрлалын хувьд зөрүүтэй байгаа байна.

Зураг 10. Барилга байрлалын хувьд зөрүүтэй бүртгэгдсэн байдал (Эх сурвалж: Хаягийн ажлын хэсэг)

Нийслэлийн Хот байгуулалт, хөгжлийн газрын Хаягийн мэдээллийн сангийн болон Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газрын Газрын кадастрын мэдээллийн системд бүртгэлтэй барилгын мэдээллийг тулган үзэхэд нийт зөрүүтэй бүртгэгдсэн 53024 барилгын мэдээлэл байна.

Дээрх системүүдийн хувьд хоорондоо сервисээр холбогдох ба төслийн хаягийг Хаягийн мэдээллийн сангийн нэгдсэн системээс өгч, баталгаажилт хийгддэг байна. Системүүдийн уялдаа холбоог хангахтай холбоотой ажлууд хийгдэж байна.

Мөн журмын 5.5 дахь заалтад “Аймгийн хэмжээнд аймгийн Газрын харилцаа, барилга, хот байгуулалтын газар, нийслэлийн хэмжээнд нийслэлийн Газар зохион байгуулалтын алба энэхүү журмын 5.2.1-д заасан үл хөдлөх эд хөрөнгөд байршлын хаяг олгоно)”, 5.6 дахь заалтад “Аймгийн хэмжээнд аймгийн Газрын харилцаа, барилга, хот байгуулалтын газар, нийслэлийн хэмжээнд нийслэлийн Хот байгуулалт, хөгжлийн газар энэ журмын 5.2.2, 5.2.3-т заасан үл хөдлөх эд хөрөнгөд байршлын хаяг олгоно” гэж заажээ.

Өөрөөр хэлбэл, нийслэлд нэгж талбар, аймаг, суманд хаяг олгох үйл ажиллагааг нийслэл, дүүргийн Газар зохион байгуулалтын алба, аймгийн Газрын харилцаа, барилга, хот байгуулалтын газар хариуцаж байна. Харин нийслэлийн барилга, орон сууцанд хаяг олгох үйл ажиллагааг нийслэлийн Хот байгуулалт хөгжлийн газар хариуцан зохион байгуулж байна.

Улсын хэмжээнд Газрын кадастрын мэдээллийн санд бүртгэлтэй нийт **1,292,329** газар өмчлөгч, эзэмшигч, ашиглагч нарын мэдээлэл байдаг бөгөөд үүнээс **644,996** эзэмших, ашиглах эрх үүссэн боловч **57.5%** буюу **370,706** нэгж талбарт хаяг олгогдоогүй байна.

Харин ГЗБГЗЗЕГ-ын мэдээллийн санд нийт өмчлөх эрх үүссэн **647,333** нэгж талбар бүртгэлтэй байдаг бол Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын мэдээллийн санд нийт **543,292** газар өмчлөгчийн мэдээлэл бүртгэлтэй байна. Тус 2 байгууллагын мэдээллийн сангийн хаягийн мэдээллийг тулгалт хийж үзэхэд 40.8**%** буюу **264,056** нэгж талбарын хаяг таарч байгаа бөгөөд үлдсэн 59.2**%** буюу **383,277** нэгж талбарын хаягийн мэдээлэл зөрүүтэй бүртгэгдсэн байна.

Үнэлгээ:

Хаягжуулалтын тухай хуульд хаягжуулах аргачлал тодорхойгүй байна.

Хаягийн аргачлалыг хуулиар зааж өгөөгүйгээс зам, үл хөдлөх эд хөрөнгөд олон янзаар хаяг өгч, хаягжуулж байгаа нь нийгэмд ойлгомжгүй байдлыг бий болгож байна.

Хэдийгээр хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.7 дахь хэсэгт “Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулах журмыг энэ хуульд нийцүүлэн Засгийн газар батална.” гэж зааж, хаяг, хаягийн аргачлал, хаягийн мэдээллийн сан, хаягжуулах үйл ажиллагаа, хаягийн тэмдэг, тэмдэглэгээ, шуудангийн хайрцаг, түүнд оролцогч талуудын эрх, үүрэг, хариуцлага зэрэг суурь зохицуулалтыг тусгаж өгөлгүйгээр Засгийн газарт журмаар зохицуулахаар шийдвэрлэсэн нь хаягжуулах үйл ажиллагааг хуульд заасан зарчмын дагуу хэрэгжүүлэх боломжгүй байдалд хүргэсэн байна.

Иргэд, олон нийт, бизнес эрхлэгчдийн зүгээс хаяг, хаягжуулалт, түүний хүртээмж, ойлгомжтой байдал, хэрэглээнд шүүмжлэлтэй хандсан хэвээр байгаа нь Хаягжуулалтын тухай хууль нь нийгмийн харилцааг зохицуулж чадахгүй байгааг харуулж байна.

Иймээс зам, түүний төрөл, ангиллыг тодорхой болгох, нэрлэх, түүнд харьяалах нэгж талбар, барилгын дугаарлалтыг нэгдсэн нэг аргачлалаар өгөх, нөхцөл бүр дээр нарийвчлан тодорхойлсон аргачилсан заавар гаргах шаардлагатай байна.

<u>Шалгуур үзүүлэлтийн томьёолол 4.</u> Хаягжуулах ажлын санхүүжилтэд бэрхшээл, хүндрэл гарч байгаа эсэх?

Хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.8 дахь хэсэгт “Гудамж, зам, талбай, үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулах ажлыг улс, орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлнэ.” гэж санхүүжилтийн эх үүсвэрийг заажээ.

Хэдийгээр санхүүжилтийн эх үүсвэрийг хуульд тусгаж өгсөн нь сайшаалтай ч ямар зардал нь хаанаас гарахыг нь нарийвчлах шаардлагатай байна. Тухайлбал, хаягийн бүх мэдээллийг агуулсан хаягийн мэдээллийн сан байх практик шаардлага байгаа ба үүнийг эрхлэх санхүүжилт нь улсын төсвөөс байх шаардлагатай. Замыг нэрлэх, орон зайн мэдээллийг бүрдүүлэх, газар дээр нь тэмдэгжүүлэхтэй холбоотой зардлыг орон нутгийн төсөв, эсвэл үл хөдлөх эд хөрөнгийн албан татварын орлого болон газрын төлбөрийн орлогоос, үл хөдлөх эд хөрөнгийн хаягийн дугаарын тэмдгийг байршуулахыг өмчийн эзэн өөрийн хөрөнгөөр санхүүжүүлэхээр тус тус нарийвчлан зааж өгөх шаардлагатай байна.

Мөн улсын хэмжээнд нэг удаагийн нэгдсэн арга зүйн дагуу хаягжуулах үйл ажиллагааны зардлыг ямар эх үүсвэрээр санхүүжүүлэхийг мөн тусгаж өгөх шаардлагатай байна.

Хаягжуулалтын зохицуулалтын талаарх олон улсын болон бусад улсын эрх зүйн зохицуулалтын харьцуулсан судалгаа

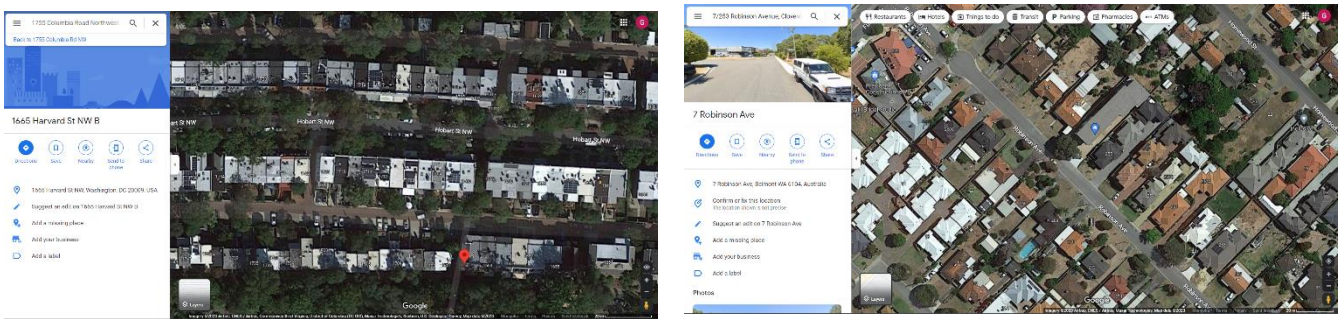
Олон улсын судалгаанд Бүгд Найрамдах Солонгос Улс (БНУС), Шинэ Зеланд, Америкийн Нэгдсэн Улс (АНУ), Австрали зэрэг 10-аад улсуудын туршлагыг судалсан ба тэр дундаа АНУ болон Австрали улсын туршлагыг нарийвчлан судаллаа. Үүнд:

- AS/NZS 4819: Хөдөө болон хотын хаягжуулалтын стандарт;
- AS/NZS 4819: Хөдөө болон хотын хаягжуулалтын стандартын танилцуулга;
- Шинэ Зеланд улс Марлбороу хотын, Замыг нэрлэх болон хаягжуулах журам;
- Австрали улс, Баруун Австрали мужийн Хөрөнгө, гудамж хаягийн өгөгдлийн толь;
- Шинэ Зеланд улс, Хаягжуулалтын гарын авлага;
- Дэлхийн банк, Гудамж хаягжуулалт болон хотуудын менежмент;
- АНУ, Жеоржиа мужийн гудамжны хаягжуулалтын стандарт болон гарын авлага;
- Австрали улс, Нюв Сөүт Вэлш мужийн Хаягийн бодлого гарын авлага.

Дэлхийн өндөр хөгжилтэй орнуудад байрлалд суурилсан (орон зайн) мэдээллийн хэрэглээ нь нийгэм болон эдийн засгийн бүхий л түвшинд маш чухал үүрэг гүйцэтгэж байна. НҮБ, Дэлхийн банк, Азийн хөгжлийн банк зэрэг олон улсын байгууллагууд улс, орнуудын Засгийн газруудад орон зайн мэдээллийн дэд бүтцийг байгуулах нь тогтвортой хөгжлийн зорилтод хүргэх томоохон хөшүүрэг нь байх болно гэдгийг сануулсаар байна. Нийгмийн тасралтгүй хэрэгцээ, технологийн өндөр хөгжил нь орон зайн мэдээллийн хэрэглээг улам бүр нэмэгдүүлж, түүний үүрэг, ач холбогдол, цар хүрээг улам бүр нэмэгдүүлсээр байгаа юм. Тухайлбал, иргэдийн өдөр тутмын амьдралын нэг хэсэг болох харилцаа, холбоо, мэдээлэл авах, шуудан хүргэлт, хоол захиалах, хүргэх, нийтийн тээвэр, такси дуудлага, түргэн тусламж, цагдаа, гал түймэр, үл хөдлөх хөрөнгийн мэдээлэл авах, түрээслэх орон сууцаа хайх, ус, тог, газ, түрээсийн төлбөрөө төлөх, цаг агаар, онлайн худалдаа, ажил хайх зэрэг нийгмийн олон төрлийн хэрэглээнд байрлалд суурилсан мэдээллийг, тэр дундаа хаягийн мэдээллийг ашигласаар байна.

Австрали, Шинэ Зеланд болон АНУ-ын хаягжуулалтын аргачлал, түүний задаргаа

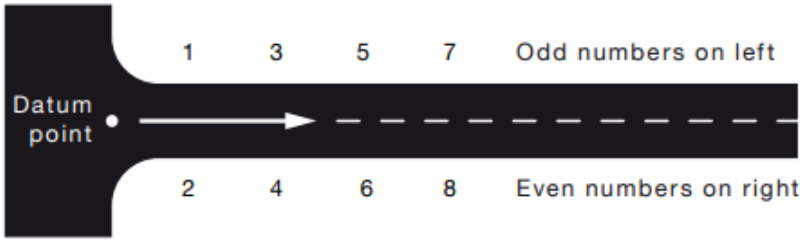
Австрали болон АНУ-ын объектод хаяг өгч буй аргачлал үндсэнд нэг зарчимтай байна. Хаягийн бүрдлийг харвал АНУ-д “1665 Harvard St NW, Washington, DC 20009, USA” буюу үл хөдлөх эд хөрөнгийн дугаар, хамаарах гудамжны нэр, замын төрөл, үндсэн чиглэл, хотын нэр, зипкод, улсын нэр бол Австрали улсад “7/253 Robinson Avenue, Cloverdale, 6105, WA, Australia” үл хөдлөх эд хөрөнгийн дугаар, хамаарах өргөн чөлөөний нэр, замын төрөл, үндсэн чиглэл, хотын нэр, зипкод, мужийн нэр, улсын нэр гэсэн мэдээллийг агуулж байна.



Зураг 11. Австрали болон АНУ-ын объектын хаягийн бүрдэл жишээ

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн хаягийн дугаарлалт

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн хаягийн дугаарыг тухайн үл хөдлөх эд хөрөнгө рүү хөтөлж буй хамгийн сүүлийн замын эхлэл цэгийн зүүн талд байвал сондгой, баруун талд байвал тэгш тоогоор дугаарлана.

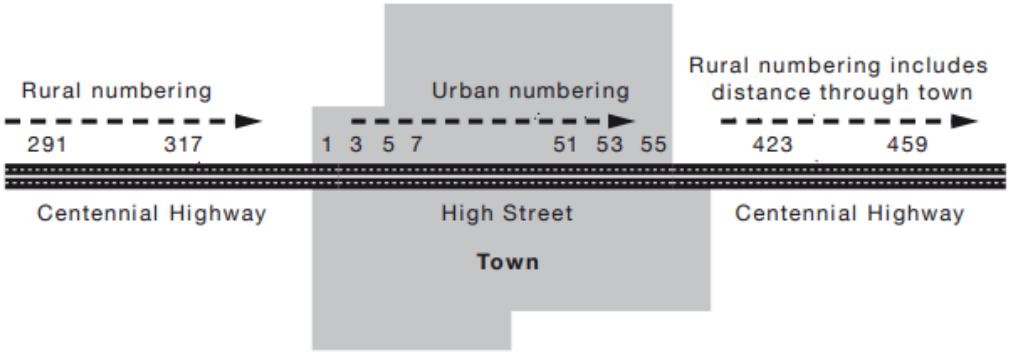


Зураг 12 Тэгш, сондгой дугаарлалт (Эх сурвалж: AS/NZS 4819: Хөдөө болон хотын хаягжуулалтын стандарт)

Хаягийн дугаарыг үл хөдлөх эд хөрөнгийн үндсэн орц (хаалга) руу хүргэх тухайн үл хөдлөх эд хөрөнгийн харьяалагдах замын эхлэл цэгээс **алслагдсан зайн** хэмжээ, түүнийг **10-т хуваж** хураангуйлсан хэмжээгээр илэрхийлэгдэж байна. Өөрөөр хэлбэл, тухайн үл хөдлөх эд хөрөнгө рүү хүргэх орц хүртэлх зай 16,300 **метр** бол хаягийн дугаар нь 1630 болно. Энэхүү дугаарлалтын зарчим нь ихэвчлэн хөдөө, үйлдвэржилтийн бүс буюу нягтаршил харьцангуй бага хэсэгт үйлчилдэг байна.

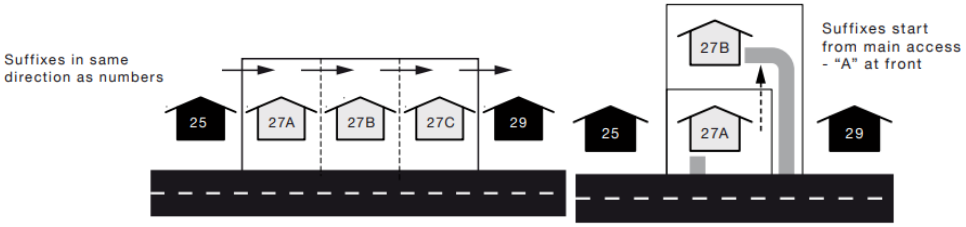
Зураг 13 Дугаарлалт зайн хэмжээст үндэслэж буй байдал (Эх сурвалж: AS/NZS 4819: Хөдөө болон хотын хаягжуулалтын стандарт)

Хотын сууринд ойлгомжтой байлгах үүднээс замын эхлэл цэгийн зүүн талд байгаа объектуудыг 1, 3, 5, 7, баруун талынхыг 2, 4, 6, 8 гэх мэт дэс дараалсан дугаарлалтыг хэрэглэдэг байна. Өөрөөр хэлбэл, нам давхрын суурьшлын бүс дэх эзэмшлийн газруудын зам дагуу нүүрэн талын эгнээний урт ихэнх тохиолдолд 10-аас илүү метрээс ихгүй байдаг байна. Нөгөөтээгүүр, хот, суурин газарт нягтшил их байдаг тул төв замаас салсан жижиг зам бүр нэртэй байдаг нь энэхүү зарчмын дагуу дугаарлахад тохиромжтой, энгийн болгож өгдөг байна. Гэхдээ хот, суурин газрыг дайран өнгөрч буй чөлөөт хурдны зам болон өндөр хурдны замын объект нь дугаарлалт авах бол зайн хэмжээст үндэслэдэг байна.



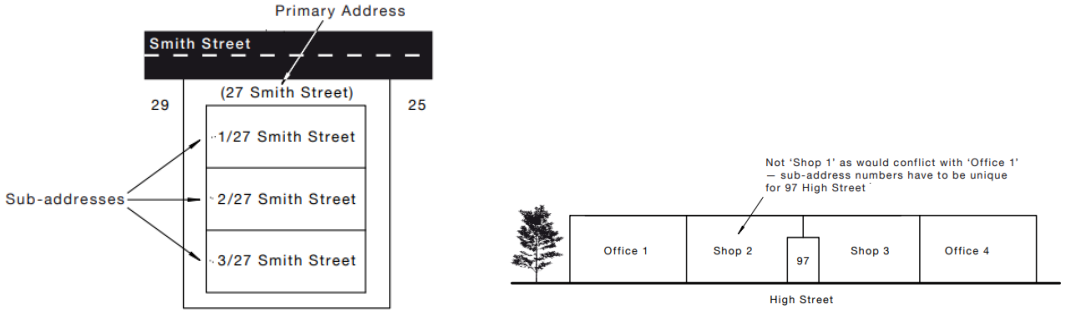
Зураг 14. Дугаарлалт зайн хэмжээст үндэслэж буй байдал (Эх сурвалж: AS/NZS 4819: Хөдөө болон хотын хаягжуулалтын стандарт)

Мөн нам давхрын суурьшлын бүсэд (house) газар нь хуваагдсан тохиолдолд шинээр үүссэн объекттой дугаарын ард үсэг өгдөг ба үсэг чиглэлийн дагуу дараалсан эрэмбэтэй байдаг байна.



Зураг 15. Газар хуваагдах, дугаарын ард үсэг авах, түүний эрэмбэ (Эх сурвалж: AS/NZS 4819: Хөдөө болон хотын хаягжуулалтын стандарт)

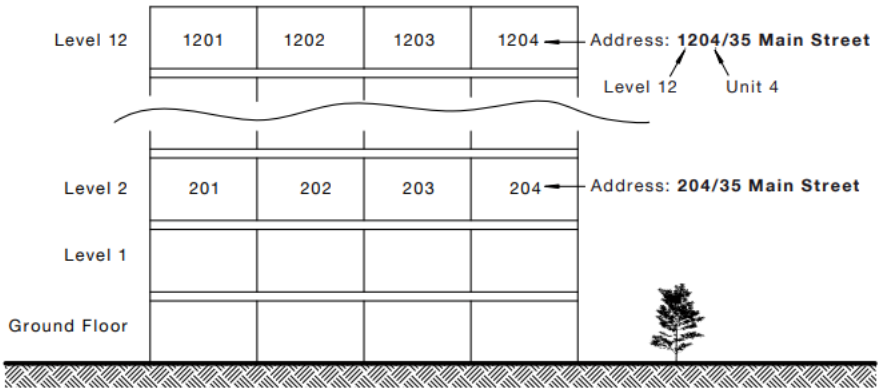
Газар дээрээ хэд хэдэн объектоос бүрдэх нэг том барилгын хувьд үндсэн хаягийн дугаарын урд тоо авах байдлаар хаягийн дэд дугаарлалтыг хийдэг байна.



Зураг 16. Дэд дугаарлалтын жишээ (Эх сурвалж: AS/NZS 4819: Хөдөө болон хотын хаягжуулалтын стандарт)

Хоёр болон түүнээс дээш давхар барилга, түүний доторх өмчлөл, эзэмшлийн нэгжийн дугаарлалт нь давхар, өмчлөл, эзэмшлийн нэгжийн дугаар, үндсэн хаягийн дугаараас бүрддэг байна. Тухайлбал, 1204/35 Main Street хаягийн бичиглэлийн “12” нь давхар, “04” өрөөний дагаар, 35 нь объектын үндсэн хаягийн дугаарыг илэрхийлдэг байна.

Энэ төрлийн дугаарлалтын жишээг нийтийн орон сууц, бизнесийн зориулалттай барилга, зочид буудал зэргээс харж болно. Мөн “Level, Floor”-оос бусад төрлийн давхрын төрөл нь төрлийг илэрхийлсэн кодтой байдаг байна. Жишээ нь Basement бол “B”, Ground бол “G”, Observation Deck бол “OD” зэрэг 11 төрөлтэй байна.



Зураг 17. Дэд дугаарлалтын жишээ (Эх сурвалж: AS/NZS 4819: Хөдөө болон хотын хаягжуулалтын стандарт)

Мөн үл хөдлөх эд хөрөнгийг хаягжуулахад дараах зарчмыг баримталдаг байна. Үүнд:

- Хаяг нэг байх;
- Тодорхой, логиктой байх;
- Дугаар дараалалтай байх;
- Дугаар бүхэл байх;
- Тэгш, сондгой;
- Эхлэл цэг тодорхойлсон байх.

Зам нэр, төрөл, чиглэл

Хаягт хэрэглэгдэж байгаа замын мэдээлэл нь замын чиглэл, замын нэр, замын төрөл, хавтгай гэсэн дөрвөн үндсэн мэдээллээс бүрддэг байна.

USA: 39 N America St **NW**, 20009, USA

AU: 7/253 Robinson Ave, Cloverdale, 6105, WA, Australia

Зураг 18. Замын хаягийн бүрэлдэхүүн

АНУ-ын хувьд дээрх замын дөрвөн бүрдлийг нийтлэг хэрэглэдэг бол Австрали, Шинэ Зеланд улсын хувьд замын нэр, төрлийг л хэрэглэдэг байна.

Замын чиглэл нь үндэслэл болох шугамаас хоёр дахь эрэмбийн зам руу чиглэсэн үндсэн чиглэлийг заадаг ба N, W, S, E гэсэн үсгүүдийг ашигладаг байна.

Зам бүр нэртэй байх ба дараах зарчмыг баримталдаг байна. Үүнд:

- **Avoid Duplication**: e.g., Quail Drive, Quail Lane – **Шувуут зам, Шувуут гудамж;**
- **Avoid Confusion**: easy to read, spell, and pronounce – even for children – in an **emergency situation;**
- **Homonyms**: Steven Lane / Stephen Lane; Disk Drive / Disc Lane – **Довчин гудамж, Дөвчин замын;**
- **Mispronounced or misspelled**: Javelina, Peony, Weimaraner – **Рэгзэднямаагиш уулын зам, ... ;**
- **Two-word names or one-word names**: Clearlake, Clear Lake, Brookhaven, Baytree – **Өргөнмөрөн, Өргөн мөрөн, ...;**
- **Not contain directional words**: North, South, East, or West;

- **Avoid Emotion**: Except where historically significant; avoid using proper names as street names (e.g., Wilma Calumet Road);
- **Promote Continuity**: A continuous street should have one name and one name only throughout its entire length, even if the street changes direction one or more times;
- **Keep Names Short**: Road names should be made up of one word, preferably of **15 characters** or fewer. *reduce data entry errors* and make the production of street signs more manageable;
- **Use Themes**: Choosing names related to a single theme (e.g., flowers, states, presidents), Also, consideration should be given to naming streets in **alphabetical order** to further aid navigation;

APPENDIX A

ROAD TYPES—AUSTRALIA

(Normative)

The road type shall be selected from those specified as suitable for open ended roads, culs-de-sac, or pedestrian only roads (see Clauses 4.3, 4.6.2, 7.2 and 8.3.2(a)).

Road type	Abbreviation	Description	Open ended	Cul-de-sac	Pedestrian only
Alley	Ally	Usually narrow roadway in cities or towns, often through city blocks or squares.	✓	✓	
Approach	App	Roadway leading to an area of community interest (e.g. public open space, commercial area, beach etc.)	✓		
Arcade	Arc	Passage having an arched roof, or any covered passageway, especially one with shops along the sides.			✓
Avenue	Av	Broad roadway, usually planted on each side with trees.	✓		
Boardwalk	Bwlk	Promenade or path, especially of wooden planks, for pedestrians and sometimes vehicles, along or overlooking a beach or waterfront.			✓
Boulevard	Bvd	Wide roadway, well paved, usually ornamented with trees and grass plots.	✓		
Break	Brk	Vehicular access on a formed or unformed surface, which was originally prepared as a firebreak.	✓		
Bypass	Bypa	Alternative roadway constructed to enable through traffic to avoid congested areas or other obstructions to movement.	✓		
Chase	Ch	Roadway leading down to a valley.	✓	✓	
Circuit	Cct	Roadway enclosing an area.	✓		
Close	Cl	Short, enclosed roadway.		✓	
Concourse	Con	Roadway that runs around a central area (e.g. public open space or commercial area).	✓		
Court	Ct	Short, enclosed roadway.		✓	
Crescent	Cr	Crescent-shaped thoroughfare, especially where both ends join the same thoroughfare.	✓		
Crest	Crst	Roadway running along the top or summit of a hill.	✓	✓	
Drive	Dr	Wide thoroughfare allowing a steady flow of traffic without many cross-streets.	✓		
Entrance	Ent	Roadway connecting other roads.	✓		
Esplanade	Esp	Level roadway, often along the seaside, lake or a river.	✓		

COPYRIGHT

ICSM – reproduced under copyright Licence 1202-c003

Мөн зам нь төрөлтэй байх ба тухайн замын төрөл түүний онцлог, шинж чанарыг илэрхийлдэг байна. Өөрөөр хэлбэл, тухайн зам руу явж буй жолооч болон зорчигч ямар онцлогтой замаар явах талаарх мэдээллийг тухайн замын төрлөөс авдаг байна.

Зураг 19 Замын төрөл (Эх сурвалж: AS/NZS 4819: Хөдөө болон хотын хаягжуулалтын стандарт)

Бидний хэрэглээнд зам, гудамж, өргөн чөлөө гэдэг үгсийг албан болон албан бус байдлаар түгээмэл хэрэглэдэг ч зам нь өөрөө төрөлтэй түүний нэг төрөл нь гудамж гэж хүлээн авч хэрэглээнд оруулах шаардлагатай байгаа юм.

Зурагт үзүүлснээр зам бол тодорхой хоёр объектыг хооронд нь холбосон замыг ойлгохоор байна. Тухайлбал, А хотоос Б хотыг холбосон зам. Гудамж гэдэгт хоёр талаараа хаус болон барилгатай хот, суурины нийтийн замыг ойлгоно гэж тодорхойлжээ. Зарим тохиолдолд зам, гудамж хоёр параллелиар байрладаггүй гэсэн зарчим мөрддөг байна. Замын төрлийг зурагт үзүүлсэн байдлаар ангилж, тодорхойлдог байна. Энэ нь эргээд объект дугаарлахад илүү хялбар болдог ба хайж олоход амар болгох үндсэн зорилготой байна.

Зураг 20 Замын төрлийн тайлбар

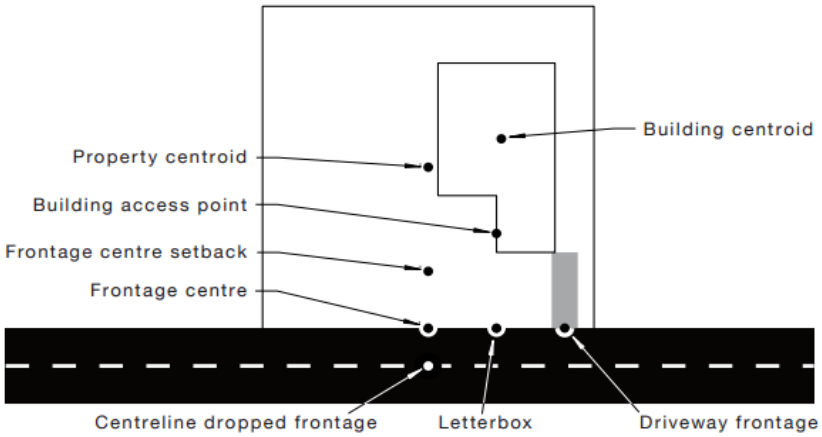
Хаягийн геометр утгын гео-код

Хаягийн мэдээллийн сан үүсгэх, хаягийг автоматжуулах, хаягийн мэдээллийг навигацчилалд ашиглахад хаягийн мэдээллийг гео-коджуулах шаардлага үүсдэг ба үүнийг газар зүйн мэдээллийн системийн технологийн тусламжтайгаар хийдэг байна. Өөрөөр хэлбэл, дээр аргачлалд дурдсан зам, үндсэн хаягийн дугаар болон дэд дугааруудад гео-код өгнө.

Гео-код нь зөвхөн тухайн объектын координатыг илэрхийлээд зогсохгүй дараах мэдээллийг илэрхийлдэг. Үүнд:

- Барилга руу нэвтрэх цэг;
- Барилгын төв цэг;
- Нүүрэн тал руу буусан төв шулуун;
- Аюулгүйн гарцын цэг;
- Аюулгүйн гарцын хоёр дахь цэг;
- Урд хаалганы гарц (цэг);
- Нүүрэн талын төв (цэг);

- Шуудангийн хайрцаг (цэг);
- Хөрөнгөд нэвтрэх цэг;
- Хөрөнгийн төв цэг;
- Замын чиглэл.



Зураг 21 Гео-кодын жишээ (Эх сурвалж: AS/NZS 4819: Хөдөө болон хотын хаягжуулалтын стандарт)

GEOCODE FEATURE TYPES AND DESCRIPTIONS

Geocode feature type	Description
Building access point	Point of access to the building
Building centroid	Point as centre of building and lying within its bounds (e.g. for U-shaped building).
Centre-line dropped frontage	A point on the road centre-line opposite the centre of the road frontage of an address site
Driveway frontage	Centre of driveway on address site frontage
Emergency access	Specific building or property access point for emergency services
Emergency access secondary	Specific building or property secondary access point for emergency services
Front door access	Front door of building
Frontage centre	Point on the centre of the address site frontage
Frontage centre setback	A point set back from the centre of the road frontage within an address site.
Letterbox	Place where mail is deposited.
Property access point	Access point (centre of) at the road frontage of the property
Property access point setback	A point set back from the (centre of the) access point at the road frontage of the property.
Property centroid	Point of centre of parcels making up a property and lying within its boundaries (e.g. for L-shaped property).
Unit centroid	Point at cente of unit and lying within its bounds (e.g. for U-shaped unit).
[service type] connection point	The utility connection point (e.g. box, or underground chamber). 'Service type' to be specified (e.g. water, electricity, gas, telephone)
[service type] meter	The utility meter (e.g. box, or underground chamber). 'Service type' to be specified (e.g. water, electricity, gas, telephone)

Зураг 22 Гео-кодын төрөл тайлбар (Эх сурвалж: AS/NZS 4819: Хөдөө болон хотын хаягжуулалтын стандарт)

<u>Австрали Улсын зарим туршлага</u>

Австрали Улсын хаягийн мэдээллийн систем нь үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэл, хот төлөвлөлт, онцгой байдал (цагдаа, түргэн тусламж, гал түймэр), мэдээлэл түгээлт (сонин, сэтгүүл), шуудан хүргэлт (банкны карт, бүх төрлийн гэрчилгээ, бичиг баримтууд), статистик мэдээлэл, худалдаа (онлайн худалдаа, бараа хүргэлт), үйлчилгээ (хоол хүргэлт, такси дуудлага), байгаль орчны менежмент, зураг болон атлас, замчлах систем, аялал жуулчлал, газар тариалан, ашигт малтмал зэрэг өргөн хүрээнд хэрэглэгдэж байна. Өөрөөр хэлбэл, хөгжингүй орнуудын нийгэм, эдийн засагт хаягжуулалт, хаягийн систем нь иргэнд чиглэсэн маш, олон төрлийн үүргийг гүйцэтгэж байгаа юм.

Зураг 23 Баруун Австрали мужийн хаягийн мэдээллийн сан (www0.landgate.wa.gov.au)

Австрали улсын хаягжуулалтын эрх зүйн орчин

Хаягжуулалтын үйл ажиллагаа нь Баруун Австрали мужид Газрын удирдлагын тухай хууль (1997), Баруун Австралийн газар зүйн нэрийн бодлого, стандарт (2017), Газрын мэдээллийн байгууллагын журам (2007), **Австралийн стандарт AS/NZS 4819:2011** хот болон хотоос бусад газрын хаягжуулалт болон бусад салбар эрх зүйн баримт бичгүүдээр зохицуулагдаж байна.

Хаягжуулах объект, аргачлал

Зам, байр зүйн элементүүд, амралт зугаалгын газар, засаг захиргааны нэгжийг нэрлэх болон үл хөдлөх хөрөнгөнд дугаар өгөх гэсэн үндсэн хоёр ажилбартай.

Зам, байр зүйн элементүүд, амралт зугаалгын газар, засаг захиргааны нэгжийг нэрлэхдээ газар зүйн нэрийг үндэс болгон нэрлэдэг бол үл хөдлөх хөрөнгийг дугаарлахдаа замын эхлэлээс аль талд байгаагаас нь хамааруулж тэгш, сондгойн зарчмаар дугаарладаг байна. Дугаарлахдаа амины орон сууцыг дэс дараалуулан, амины орон сууцнаас бусад барилга, байгууламжийн хувьд замын эхлэл цэгээс алслагдсан зайгаар дугаарладаг байна.

Хаягжуулахад зам, түүнийг зураглаж бүртгэх нь хамгийн чухал бөгөөд замуудыг онцлог, төрөл, шинж чанар, хэлбэрээр ангилж, гео-кодын зарчмаар зураглаж, бүртгэн (эхлэл цэг, төгсгөлийн цэг, эргэлт, мурийлт, хазайлт), нэрлэж, тухайн зам руу нэвтрэх боломжтой үл хөдлөх хөрөнгийг тэгш, сондгойн зарчмаар дугаарладаг байна (Үл хөдлөх хөрөнгийн хаягийн стандартын толь, 2018). Мөн хаягжуулахдаа холбоотой нарийвчилсан хэл, нэршил, бичвэрийн стандартыг мөрддөг байна.

Appendix 2A:
Road types suitable for use in Australia

The following table is an extract from Australian Standard AS/NZS 4819:2011 Appendix A 'Road Types – Australia'. Road types used in Western Australia shall be chosen from this list for open ended roads, cul-de-sacs or pedestrian only roads.

Road Type	Abbreviation	Description	Open ended	Cul-de-sac	Pedestrian only
Alley	Ally	Usually narrow roadway in cities or towns, often through city block or squares.	✓	✓	
Approach	App	Roadway leading to an area of community interest (e.g. public open space, commercial area, beach etc.)	✓		
Arcade	Arc	Passage having an arched roof, or any covered passageway, especially one with shops along the sides.	✓		✓
Avenue	Av	Broad roadway, usually planted on each side with trees.	✓		
Boardwalk	Bwlk	Promenade or path, especially of wooden planks, for pedestrians and sometimes vehicles, along or overlooking a beach or waterfront.			✓
Boulevard	Bvd	Wide roadway, well paved, usually ornamented with trees and grass plots.	✓		
Break	Brk	Vehicular access on a formed or unformed surface, which was originally prepared as a firebreak.	✓		
Bypass	Bypa	Alternative roadway constructed to enable through traffic to avoid congested areas or other obstructions to movement.	✓		
Chase	Ch	Roadway leading down to a valley	✓	✓	

Зураг 24. Замын ангилал (Policies and Standards for Geographical Naming in Western Australia, 2017)

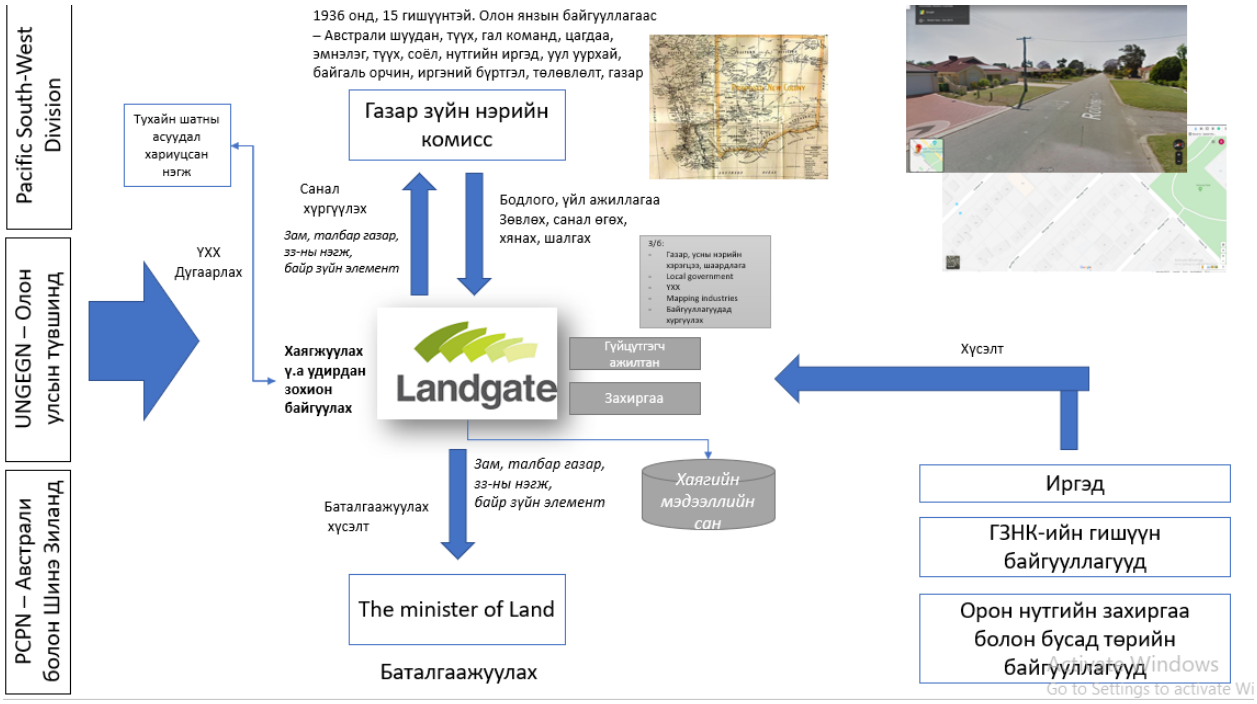
Хаягжуулах үйл ажиллагаа, түүнд оролцогч талууд

Дээр дурдсан эрх зүйн орчны хүрээнд хаягжуулах үйл ажиллагааг Баруун Австрали мужийн Газрын мэдээллийн байгууллага буюу "Landgate" (Засгийн газрын агентлаг), түүний дэргэдэх Газар зүйн нэрийн комисс удирдан зохион байгуулдаг ба газрын асуудал эрхэлсэн сайд зам, байр зүйн элементүүд, амралт зугаалгын газар, засаг захиргааны нэгжийг батална.

Харин үл хөдлөх хөрөнгийн дугаарыг тухайн засаг захиргааны асуудал хариуцсан нэгж олгож, дээд шатны байгууллага буюу "Landgate" хянаж, баталгаажуулдаг байна. Шинээр хаяг, нэр авах, өөрчлөх хүсэлтээ тухайн шатны төрийн байгууллага (хот төлөвлөлт, иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал), үл хөдлөх хөрөнгийн компани болон иргэд Газрын мэдээллийн байгууллагад ирүүлдэг байна. Газрын мэдээллийн байгууллагын хаягийн асуудал эрхэлсэн нэгж хүсэлтийг хүлээн авч, нягтлан, санал боловсруулан иргэд олон нийтээс санал авч, Газар зүйн нэрийн комиссын хурлаар хэлэлцүүлж, дэмжигдсэн саналыг Газрын асуудал эрхэлсэн сайд батална.

Газар зүйн нэрийн комисс нь 1963 онд байгуулагдсан ба Австралийн шуудан, шүүх, гал команд, цагдаа, эмнэлэг, соёл, нутгийн иргэд, уул уурхай, байгаль орчин, иргэний бүртгэл, хот төлөвлөлт, газрын харилцаа зэрэг 15 байгууллагын гишүүдээс

бүрддэг байна. Хаягжуулсан бүх объектоо Газрын мэдээллийн байгууллага нь хаягийн мэдээллийн системд оруулж, бүртгэн олон нийтэд мэдээлж, нийтийн хэрэглээнд гаргадаг байна.



Зураг 25 Баруун Австралийн Хаягжуулалтын ерөнхий схем

Хаягийн мэдээллийн сан

Хаягийн мэдээллийн сан нь газар усны мэдээллийн сан (суурь мэдээлэл) болон гудамжны хаягийн бүртгэлийн мэдээллийн сан (объектын хаягийн мэдээлэл) гэсэн хоёр үндсэн мэдээллийн сангаас бүрддэг байна. Мэдээллийн санг Газрын мэдээллийн байгууллага эрхлэх ба хаягийн суурь мэдээллээр иргэд, аж ахуй нэгжүүдэд түгээдэг байна. Тухайлбал, үл хөдлөх хөрөнгийн гудамжны хаягийн мэдээлэл, үл хөдлөх хөрөнгийн байршлын мэдээлэл, замын төвийн шугамын мэдээлэл, засаг захиргааны хилийн мэдээллээр үйлчилгээ үзүүлдэг байна (www0.landgate.wa.gov.au).

Дүгнэлт, зөвлөмж

Үүсээд буй нөхцөл байдал, үр дүнг дүгнэн үзвэл хаягжуулалттай холбоотой дараах тулгамдсан асуудал үүссэн гэж үзэж байна. Үүнд:

- Хаягийн мэдээлэл нийтэд хаалттай байна;
- Ойлголтын зөрүү байна;
- Олон улсын жишигт нийцээгүй;
- Нэгдсэн аргачлал байхгүй, тодорхой бус, нөхцөл байдал тус бүрээр нарийвчлаагүй;
- Хаягийн мэдээлэл, түүний бүрэлдэхүүн, геометр утга практик шаардлагад нийцээгүй;

- Хаягжуулах үйл ажиллагаа оролцогч талуудыг уялдааг хангаагүй, тодорхой бус;
- Оролцогч талуудын эрх, үүргийг тодорхой заагаагүй;
- Хаягийн мэдээллийн сангийн талаар зохицуулалт байхгүй;
- Хаягийн тэмдэгжүүлэлт, шуудангийн хайрцаг;
- Хаягжуулах ажлын санхүүжилтийг нарийвчлаагүй.

Хаяг нь нийгэм, эдийн засагт өргөн хэрэглэгддэг өдөр тутмын хэрэглээ бөгөөд энэхүү суурь харилцаанд нийгмийн олон талын оролцогч байдаг боловч хуульд нэр томьёотой холбоотой зүйл, заалт оруулж өгөөгүй нь хуулийг субьектив байдлаар ойлгох, тайлбарлах, хэрэглэх, нийтийн хэрэглээнд ойлгомжгүй байх, төрийн эрх бүхий байгууллагуудын хооронд ойлголтын зөрүү үүсэх, уялдаа холбоо алдагдах зэрэг нөхцөл байдлыг бий болгожээ.

Мөн Хаягжуулалтын тухай хууль нь нэгдсэн аргачлал, хаягжуулах үйл ажиллагаа, оролцогч талуудын эрх, үүрэг, уялдаа холбоо, хаягийн мэдээллийн сан, нээлттэй мэдээлэл, тэмдэг, тэмдэгжүүлэлт, шуудангийн хайрцаг зэрэг суурь асуудлуудыг зохицуулаагүй байна.

Иймд хаягжуулалтын бүрэлдэхүүн хэсэг болох дараах асуудлыг хуулиар зохицуулах шаардлагатай байна. Үүнд:

1.Хаягийн мэдээллийг нийтэд нээлттэй болгох, хэрэглээг энгийн хялбар болгох;

2.Хуульд нэр томьёог нарийвчлан тусгах;

3.Хаягжуулалт, түүний нэгдсэн аргачлалыг тодорхой зааж, нарийвчлах, ойлголт, зохицуулалтыг олон улсын жишигт нийцүүлэх;

4.Хаягжуулах үйл ажиллагаанд оролцогч талуудын уялдааг хангах зохицуулалтыг хуульд тусгах, оролцогч талуудын эрх, үүргийг тодорхой зааж өгөх;

5.Хаягийн мэдээллийн сан, түүний мэдээлэл, бүрэлдэхүүн, түүнийг эрхлэх асуудлыг хуулиар зохицуулах;

6.Хаягийн тэмдэг, тэмдэгжүүлэлтийн асуудлыг хуульчлах, шуудангийн хайрцгийн хэрэглээтэй холбоотой зохицуулалтыг хуульд тусгах;

7.Хаягжуулах ажлын санхүүжилтийн асуудлыг нарийвчлан тусгах, санхүүгийн хөшүүрэг бий болгох.

---oOo---