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

Улаанбаатар хот
2026 он

Гарчиг

УДИРТГАЛ	4
НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ	6
1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох	6
1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох	7
1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох	8
1.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэр	9
1.5. Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох	11
1.6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох	13
ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ	14
2.1. Бэлэн байгаа мэдээллийг цуглуулах	14
2.2. Судалгааны аргаар цуглуулсан мэдээлэл	15
ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ	16
3.1.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйл. Хуулийн зорилтын хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:	16
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: ..	17
3.3.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 5 дугаар зүйл. Кадастрын зураглалын солбицлын тогтолцоо, масштаб, нарийвчлал хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:	18
3.4.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 6 дугаар зүйл. Кадастрын зураглалын мэдээллийн сангийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:	19
3.5.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 10 дугаар зүйл. Газрын кадастр эрхлэх байгууллага, түүний чиг үүргийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:	21
3.6.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 11 дүгээр зүйл. Газрын нэгдмэл сангийн тоо бүртгэлийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:	21
3.7.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 13 дугаар зүйл. Газрын кадастрын судалгааны хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:	24
3.8.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйл. Газрын чанарын үнэлгээний хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:	26
3.9.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 15 дугаар зүйл. Газрын эдийн засгийн үнэлгээний хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:	27
3.10.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 16 дугаар зүйл. Газрын улсын бүртгэлийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:	30
3.11.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 17 дугаар зүйл. Газрын мэдээллийн сангийн хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:	35

3.12.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйл. Кадастрын зураглалын талаар хориглох үйл ажиллагааны хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:	40
3.13.Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 20 дугаар зүйл. Маргааныг хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааны хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ:	41
ДӨРӨВ. ОЛОН УЛСЫН ГАЗРЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА	43
4.1.Кадастр, түүний тодорхойлолт	43
4.2.Кадастрын төрөл.....	45
4.3.Институтийн талаарх эрдэмтдийн зарим ишлэлд.....	47
4.4.Кадастрын реформ хийсэн зарим улс, орнуудын туршлага.....	48
4.5.Кадастртай холбоотой зарим тоо, баримт	50
4.6.Хөгжлийн чиг хандлага	54
ТАВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ	60

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 26 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:

✓ Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны 3.6.3-т “Газрын кадастрын нэгдсэн ухаалаг систем байгуулж, иргэн төвтэй төрийн үйлчилгээний хүртээмжийг сайжруулна.”, 3.6.4-т “Улсын хэмжээнд газар ашиглалтын зориулалт бүрээр тооллого явуулж, зурагжуулж, мэдээллийн санд бүртгэнэ.”, 3.6.5-т “Цахим үйл ажиллагаатай газрын биржийг газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын эрхлэх асуудлын хүрээнд байгуулж, газар, үл хөдлөх хөрөнгийн нэгдсэн системийг бий болгоно.”, 3.6.11-т “Гурав ба дөрвөн хэмжээст газрын кадастрын нэгдсэн системийг бий болгож хөгжүүлнэ.”, 3.6.12-т “Хиймэл оюун ухаан болон блокчейн технологид суурилсан газрын үнэлгээ, төлбөр, татвар, биржийн системийг бий болгоно.”, 3.6.13-т “Дэвшилтэт технологид суурилсан гурван хэмжээст газар, үл хөдлөх хөрөнгийн системийг хөгжүүлнэ.”, 6.2.18-т “Байгаль орчны мэдээллийн нэгдсэн сан, байгалийн нөөц ашиглалтын бүртгэл, кадастрыг технологийн хөгжлийг ашиглан боловсронгуй болгож баяжуулах, байгаль орчны цахим зөвшөөрлийн системийг нэвтрүүлж мэдээллийн шуурхай байдал, хүртээмжийг нэмэгдүүлнэ.” гэж туссан.

✓ Монгол Улсын Их Хурлын 2024 оны 21 дүгээр тогтоолын хавсралтаар баталсан Монгол Улсын Засгийн газрын 2024-2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 3.2.2.1-т “Иргэн, хуулийн этгээдийн хувийн өмчийг хамгаалах эрх зүйн орчныг сайжруулна”, 4.3.1.4-т “Төрөөс иргэн, бизнест үзүүлж байгаа үйлчилгээнүүдэд процессын шинжилгээ хийж бүрэн цахимжуулах, хиймэл оюун ухааныг ашиглах, автоматжуулах боломжийг тодорхойлж, үйлчилгээ авах хугацаа болон үе шатыг 2 дахин бууруулна.”, 4.3.1.5-т “Иргэний бүртгэл, үл хөдлөх хөрөнгө, төрийн өмчийн бүртгэл, газрын хэвлийн баялаг болон газар дээрх баялгийн бүртгэлийг блокчейн технологийг ашиглан гүйцэтгэх боломжийг бүрдүүлнэ.” гэж туссан.

✓ Монгол Улсын Их Хурлын 2018 оны 54 дүгээр “Улсын бүртгэлийн багц хууль баталсантай холбогдуулан авах зарим арга хэмжээний тухай” 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, Монгол Улсын Их Хурлын 2024 оны 181 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2028 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-ийн 5-д Газрын ерөнхий хуулийн төслийг боловсруулж Улсын Их Хуралд 2025 онд өргөн мэдүүлэхийг Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газарт тус тус даалгасан байна.

✓ 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.

✓ 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.

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

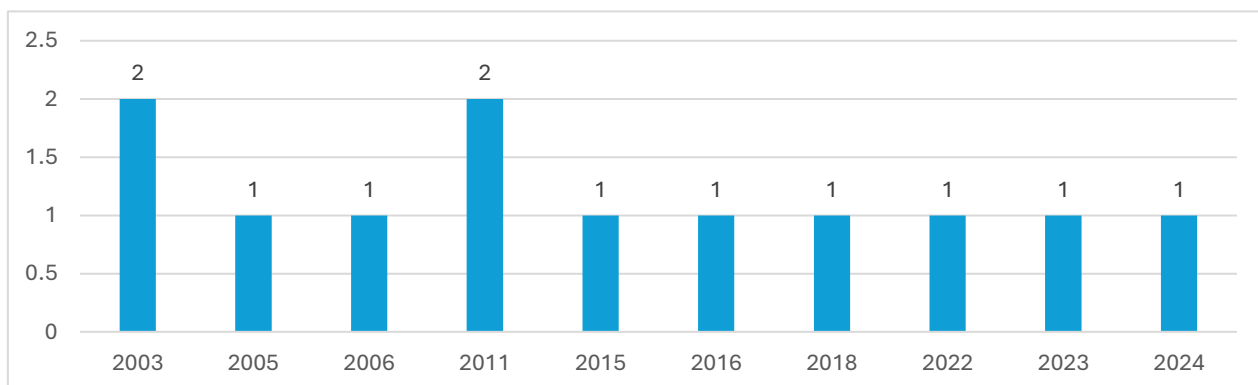
Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хууль нь иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын өмчлөх, эзэмших, ашиглах газрын кадастрын зураг хийх, газартай холбогдсон эрх, эрхийн өөрчлөлтийг бүртгэх, баталгаажуулах, газрын улсын бүртгэлийг хөтлөх, газрын чанар болон эдийн засгийн үнэлгээ хийх, газрын нэгдмэл 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 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, эсхүл хэрэгжилтийн тогтолцоо нь бүрдээгүй зохицуулалтуудыг тодорхойлох зэрэг цаг үеийн бодит хэрэгцээ, шаардлагад тулгуурлан энэхүү үнэлгээг хийж гүйцэтгэсэн.

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	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	

	ХАРИЛЦА А	7 дугаар зүйл. Кадастрын зураглал эрхлэх байгууллага, түүний чиг үүрэг	
3	ГУРАВДУГ ААР БҮЛЭГ ГАЗРЫН КАДАСТР ЫН ХАРИЛЦА А	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	ДӨРӨВДҮ ГЭЭР 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 томъёолох

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

Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох 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 томъёолох зарчим баримтлан ажиллалаа.

Хүснэгт 4. Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол

Д/д	Үнэлэх зүйл, хэсэг	Шалгуур үзүүлэлт	Харьцуулах хэлбэр шаардлагатай хэлбэрийг сонгох бусдыг нь хасах	Шалгуур үзүүлэлтийн томъёолол
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»,	1.Байх ёстой болон одоо байгаа	Тус ангиллын дагуу, агуулгын хүрээнд

		«практикт нийцэж байгаа байдал»	2.Хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойших 3.Тохиолдол судлал	кадастрын зураглал хийгдэж байгаа эсэх? 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», «з орилгод хүрсэн түвшин», «бусад үр дагавар» «хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал»	1.Байх ёстой болон одоо 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», «з орилгод 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 томъёолсон 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. 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 үр дагаварын судалгааг тус газарт хадгалагдаж буй архивын мэдээлэл, Газрын нэгдмэл сангийн удирдлагын нэгпсэн цахим системд бүртгэлтэй мэдээлэл болон Улсын бүртгэлийн ерөнхий газар, Ашигт малтмал, газрын тосны газар, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар, Татварын ерөнхий газар, Монголын нотариатчдын танхимтай байгуулсан дундын мэдээллийн сангаар дамжуулан авсан мэдээллүүдийг суурь мэдээлэл болгон дүн шинжилгээ хийж гүйцэтгэсэн.

Мөн газрын кадастр, газар зохион байгуулалтын мэргэшсэн инженерүүд, хувийн хэвшлийн төлөөлөлтэй уулзалт, ярилцлага зохион байгуулж, мэдээлэл цуглуулсан болно.

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?

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 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 томъёотой нийцэхгүй байна. Кадастрын зураг хийх үйл ажиллагааг ялган ангилж байгаа нь салбар хууль болон шинжлэх ухааны нэр томъёотой 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.

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.

Томъёолсон 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 масштаб ба 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 зураглалыг 0.1 мм-ээс ихгүй нарийвчлалтайгаар 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 масштабтаар,” 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. 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.

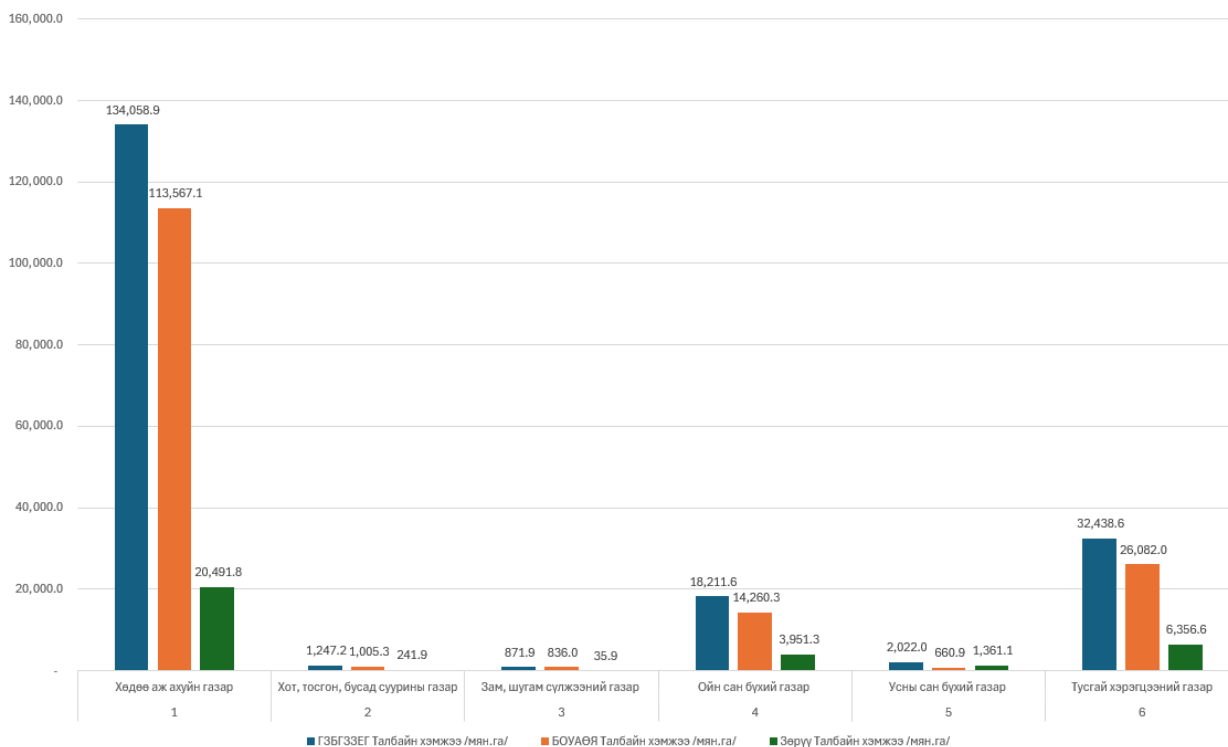
Газрын нэгдмэл сангийн тооллогын үндсэн зорилго нь Монгол Улсын газар нутгийн ашиглалт, түүний өөрчлөлт, газар хамгаалалтын байдал, төрийн өмчийн газрын зүй зохистой ашиглалт, хууль бус ашиглалтын илрэл байгаа эсэх, мөн газрын чанар, чадавхын өөрчлөлтөд тогтмол хяналт тавихад оршино. Эдгээр хяналт, үнэлгээнд 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 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 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 ГКС-д бүртгэгдээгүй газар ашиглалт 28.8 хувь нь буюу 202 байршилд 75.21 га газар, ГКС-д бүртгэгдсэн талбайгаас илүү ашиглалттай 71 хувь нь буюу 798 байршилд 233.67 га газар, ГКС-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 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, дарааллыг 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:

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:

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 ухаанч, 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 үзэхэд 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 томъёог 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.

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.

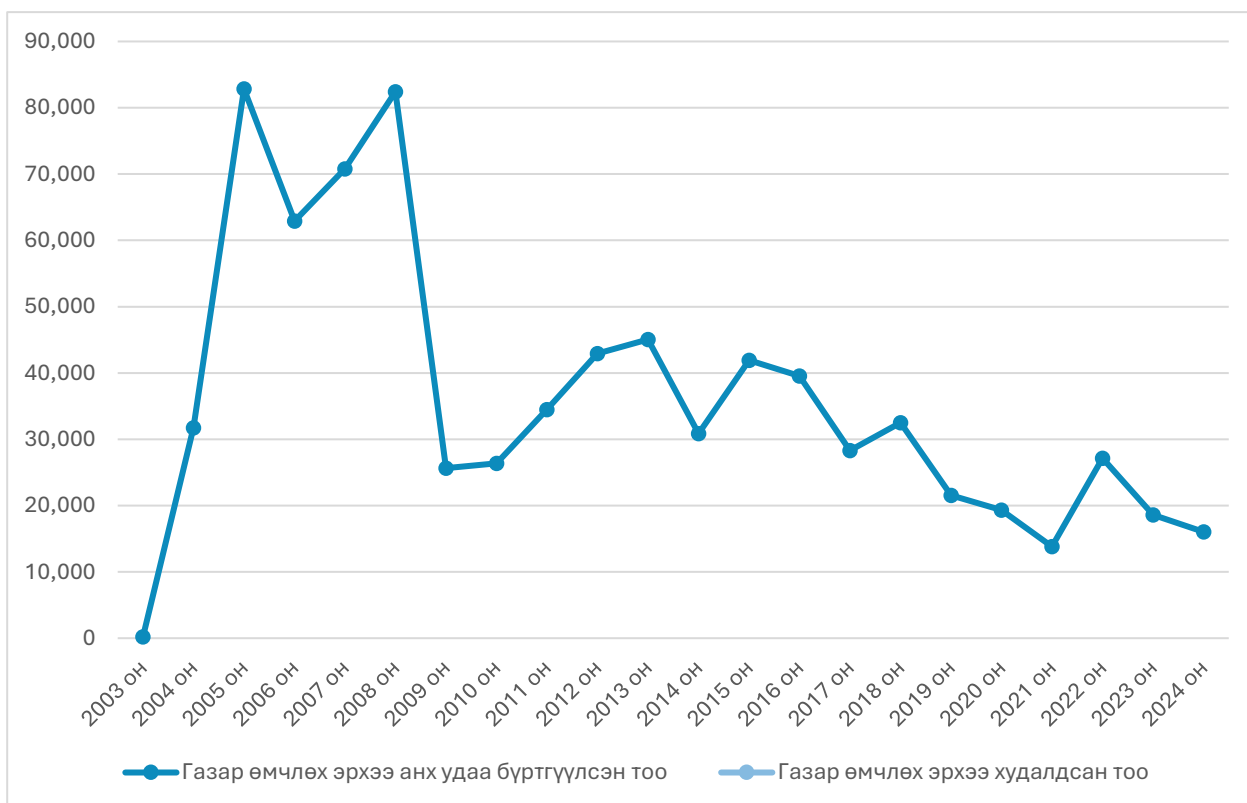
2025 оны 9 дүгээр сарын байдлаар Газрын кадастрын мэдээллийн системээс гаргасан мэдээллээр газар өмчлөгч 931,528, газар эзэмшигч 593,190, газар ашиглагч 8,159 болж бүртгэгдсэн байна.

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

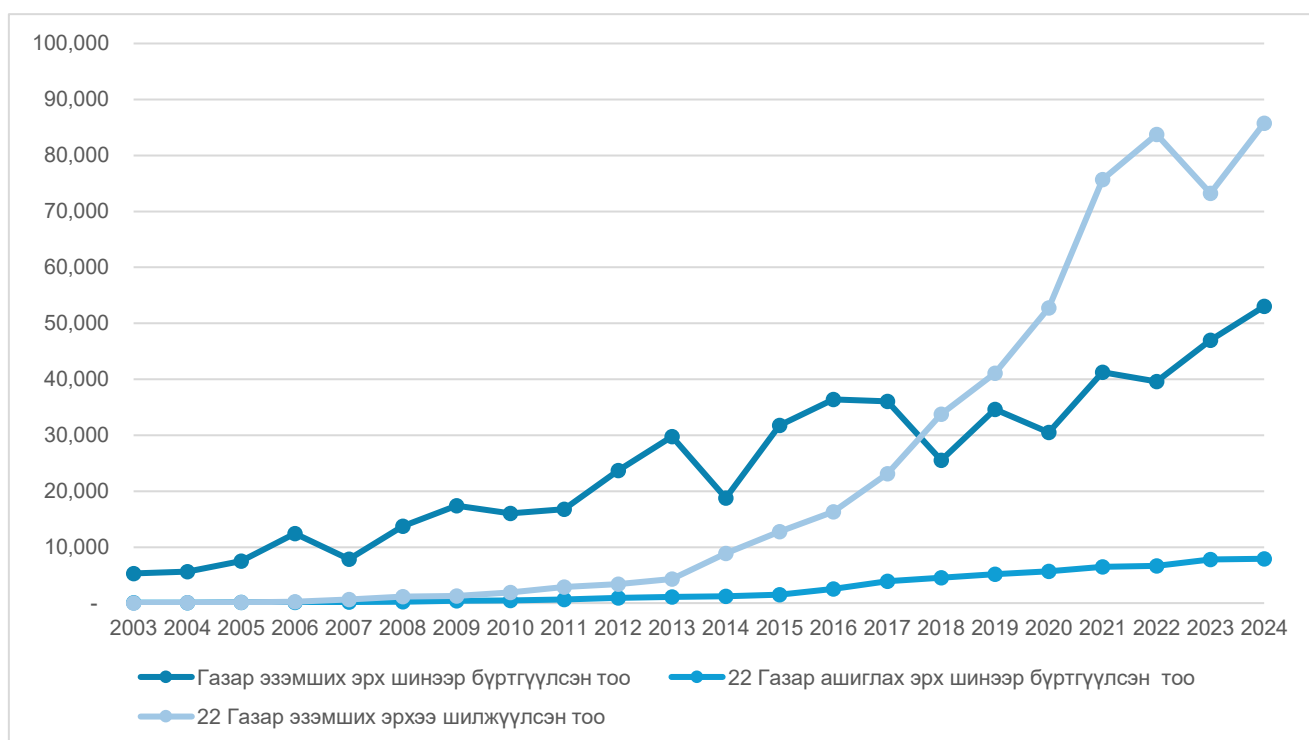
Сүүлийн жилүүдэд шинээр газар өмчлөхөөс илүүтэйгээр газрын өмчлөх эрхийг шилжүүлэх буюу худалдах, худалдан авах үйл ажиллагаа давамгайлж буй нь зах зээлийн механизм идэвхжиж буйг харуулж байна. Цаашид газрын хоёрдогч зах зээлийн ил тод, шударга орчныг бүрдүүлэх нь газрын улсын бүртгэл, кадастрын мэдээллийн 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 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 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 хэрэгжүүлэхгүй, хариуцлага хүлээхгүй байх нөхцлийг бүрдүүлж 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.

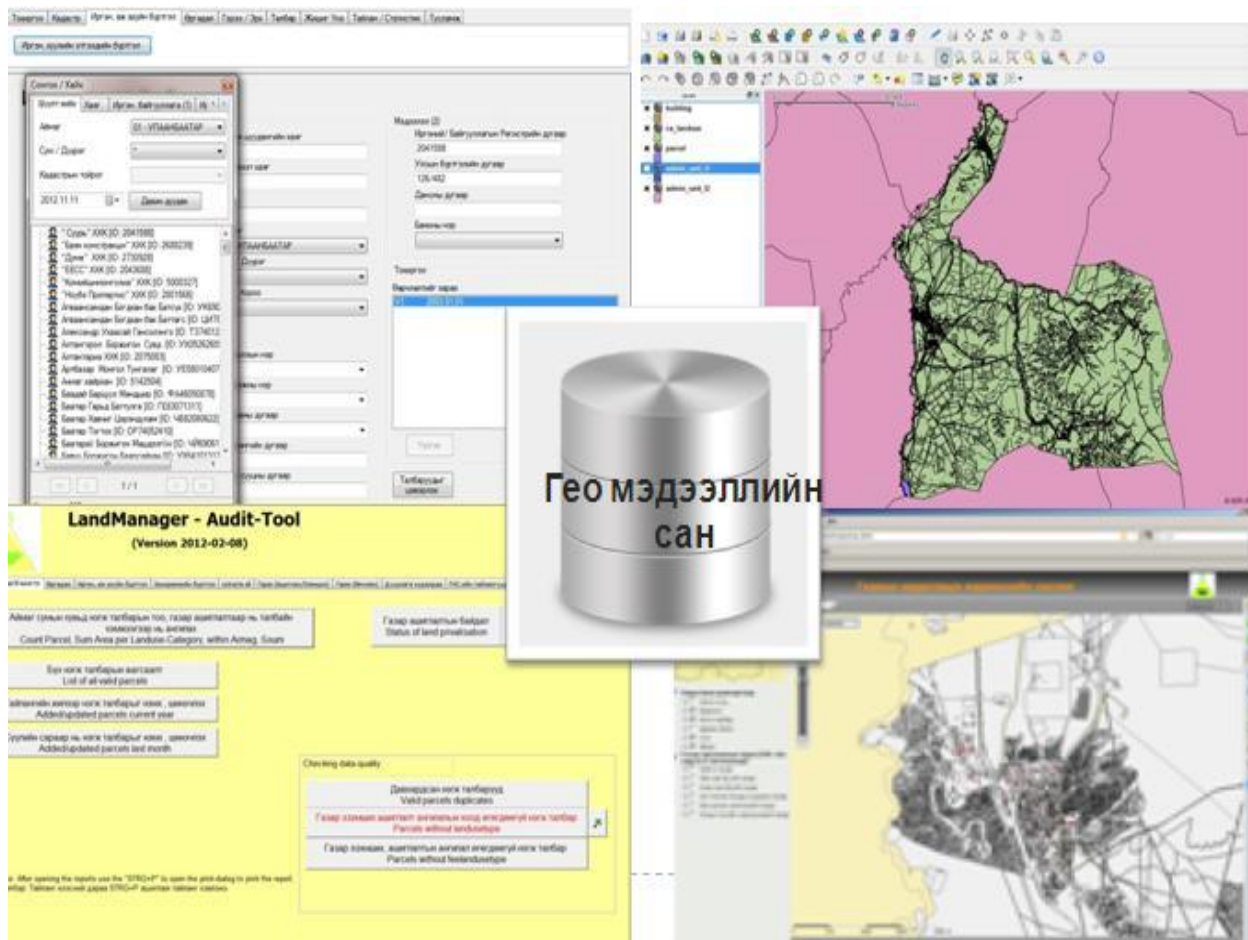
Хэрэгжилтийг он дарааллын хувьд авч үзвэл АХБ-ны “Кадастрын зураглал ба Газрын бүртгэл” төслийн үр дүнд 2006 онд бүртгэлийн AimagCadastre, Cadastral Text программуудыг боловсруулан, баруун 9 аймагас бусад аймгуудын үйл ажиллагаанд ашиглаж байжээ.

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-LIS 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

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 18ТВ 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

4.1.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 томъёолсон.

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.

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 томъёоны 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/	<ul style="list-style-type: none"> - 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

4.2.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.

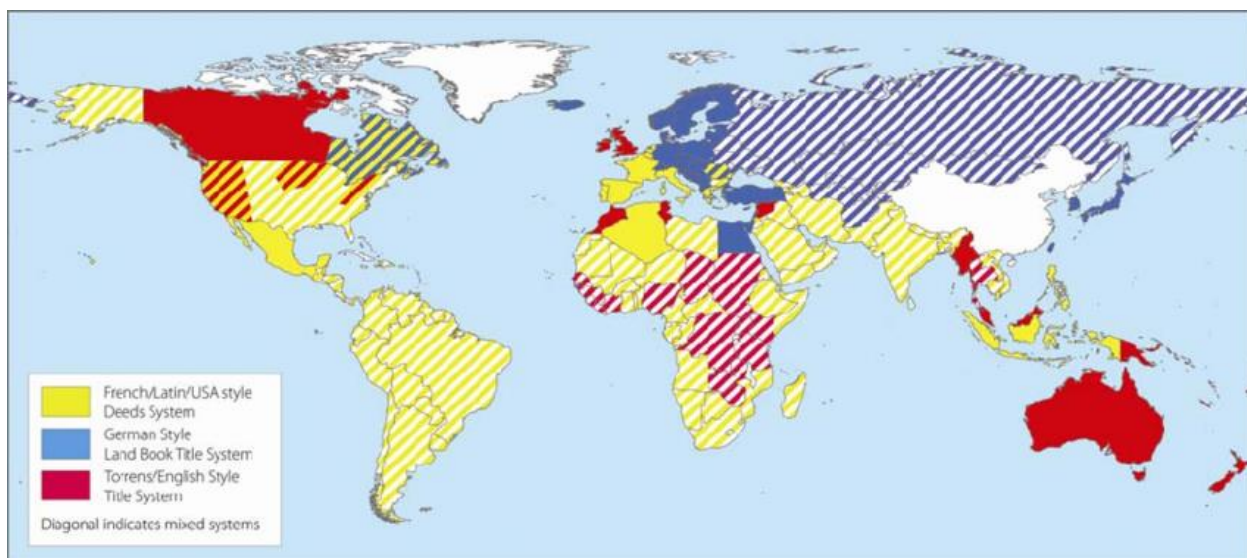
Түүнчлэн Rabley (2009) “Дэлхийн дээрх газрын бүртгэлийн системүүд” гэсэн танилцуулгадаа энэхүү хоёр бүртгэлийн системийн үндсэн бүрэлдэхүүн болох объект, эрх, субъектэд өгөх ач холбогдол, эрэмбэ нь эрс өөр байгааг онцолсон байна. Тухайлбал, Тайтэл бүртгэлийн систем нь хамгийн нэгдүгээрт тухайн газар, 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 байгуулагдаж 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).



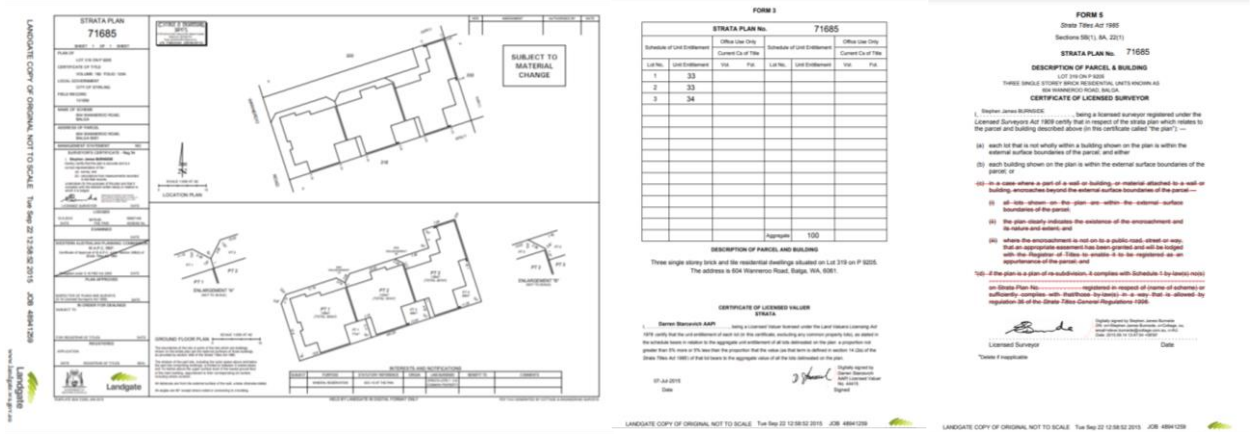
Зураг 7 Үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийн системийн төрөл (Rabley, 2009)

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).



Зураг 8 Страта планы жишээ, Баруун Австрали муж, Австрали улс

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).

4.3.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).

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.

4.4.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).

1.Армиан 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.

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.

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.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.

4.5.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

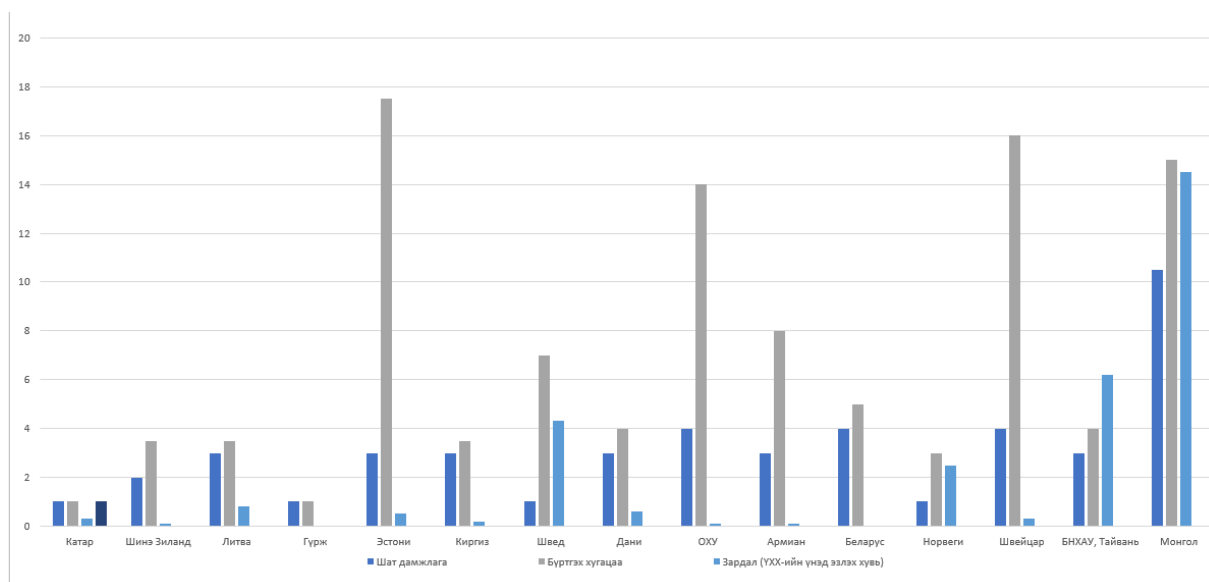
Дээр дурдсанчлан олон улсын түвшинд үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэл нь бизнесийн орчныг тодорхойлох чухал нэг үзүүлэлт бөгөөд үүнд бүртгэлд шаардагдах шат дамжлага, зарцуулж буй нийт хугацаа (өдрөөр), шаардагдах зардал (хөрөнгийн үнийн дүнд эзлэх хувиар) харгалзан үздэг байна. Тухайлбал, Номхон далай 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 Зеланд, 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

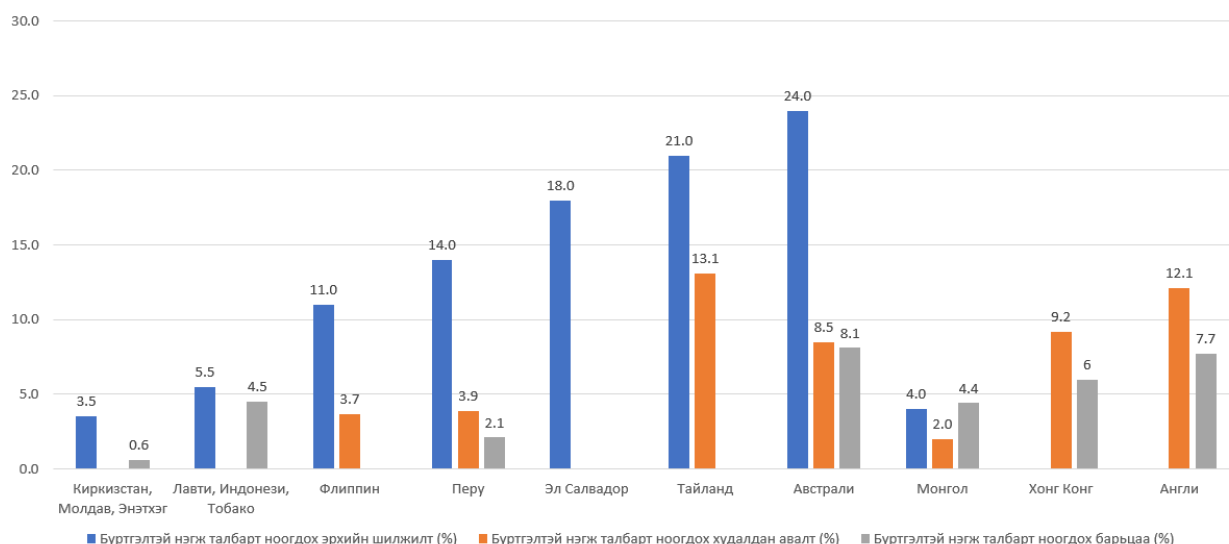
болсон байна. Тус уулзалтаар 1998 онд дэлхий нийтэд тунхагласан “Кадастр 2014”-ийн үндсэн зургаан зорилтын биелэлт, дараагийн 20 жилийн кадастрын талаарх зорилтыг тодорхойлжээ (Зураг 12). Тус зорилтын биелэлтийг Европын холбооны зүгээс гишүүн орнуудынхаа хувьд дүгнэсэн ба Нэгдүгээр зорилт “Кадастр 2014 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).

4.6. 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.

4.6.1. Австрали Улс (Викториа муж)

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.

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 томъёогоор 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.

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.

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.

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. Аппликейшний 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.

4.6.2. 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 (ГССА) 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 томъёог 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](http://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.