**ГАЗРЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН**

**ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭНИЙ ТАЙЛАН**

Энэхүү урьдчилсан тандан судалгааг Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 8.1.1 дэх заалтыг үндэслэн, Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын зургаадугаар хавсралтаар батлагдсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу боловсруулав.

**НЭГ. ҮНЭЛГЭЭ ХИЙХ ШАЛТГААН**

Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын зургаадугаар хавсралтаар батлагдсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын 3.2-т заасан дараах нөхцөл үссэн тул энэхүү үнэлгээг хийв. Үүнд:

- Газрын тухай хуулийн зарим зохицуулалт нийгмийн харилцааны өөрчлөлт, хөгжлөөс хоцорсон, зайлшгүй зохицуулах ёстой харилцааг хамарч зохицуулаагүй.

- Захиргааны байгууллага буюу газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага нь эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явцад хүндрэл бэрхшээл үүссэн.

**ХОЁР. ҮНЭЛГЭЭНИЙ ХАМРАХ ХҮРЭЭ**

Үнэлгээг одоогийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа Газрын тухай хуулийн зүйл заалтыг бүхэлд нь хамруулан хийв. Ингэхдээ Газрын тухай хуулийн зүйл, заалт бүрээр дүн шинжилгээ хийж тухайн зүйл, заалтыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой тулгарч буй асуудал, өөрчлөх хэрэгцээ, шаардлагыг тодорхойлов. Мөн уг хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотойгоор тулгарч буй асуудал, өөрчлөх хэрэгцээ, шаардлагын талаар 21 аймаг, нийслэл, дүүргийн Газрын албанаас санал авч, хэлэлцүүлэг зохион байгуулсан ба ирүүлсэн санал болон энэхүү үнэлгээний тайлангийн “Дөрөв”-т дурдсан мэдээллүүдэд тулгуурлан нэгтгэсэн болно /хавсралт 1/.

Мөн зохицуулалгүй орхигдуулсан зайлшгүй зохицуулах ёстой харилцааг тодорхойлов /хавсралт 1/.

**ГУРАВ. ҮНЭЛГЭЭНИЙ ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ, ХАРЬЦУУЛАХ ХЭЛБЭР**

Үнэлгээг 1/ зорилгод хүрсэн түвшин 2/ зардлын өсөлт, бууралт 3/ зардал-үр өгөөжийн харьцаа 4/ хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал 5/ практикт нийцэж байгаа байдал 6/урьдчилан тооцоогүй, шинээр бий болсон харилцаа гэсэн 6 шалгуур үзүүлэлтийн дагуу хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх нөхцөл байдлыг хууль тогтоомж батлагдсанаас хойшхи нөхцөл байдалтай харьцуулан хийв.

**Дөрөв. ҮНЭЛГЭЭНД АШИГЛАСАН МЭДЭЭЛЭЛ**

Энэхүү үнэлгээнд газрын харилцааны талаарх мэргэжлийн ном, товхимол, гарын авлага, эмхтгэл, өгүүлэл, илтгэл, эрдэм шинжилгээ, судалгааны тайлан, статистикийн тоо баримт, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эх сурвалжаас гадна газрын харилцааны талаарх хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хариуцан зохион байгуулж байгаа болон чиг үүргээрээ түүнтэй холбоотой төрийн байгууллага, албан хаагчаас хэлэлцүүлэг, санал авах үйл ажиллагааны үр дүнд цуглуулсан дараах тоон болон чанарын мэдээллийг ашиглалаа. Үүнд:

* Газрын нэгдмэл сангийн тайлан /2003-2016/
* 2006 онд Нээлттэй нийгэм форумаас хийсэн “Төрөөс иргэд, өрхөд газар өмчлүүлэх /эзэмшүүлэх үйлчилгээний мониторинг”-ийн тайлан,
* 2009 онд Отгонтэнгэр Их Сургуулийн Хууль зүйн сургуулиас зохион байгуулсан “Үл хөдлөх эд хөрөнгө, газрын эрх зүйн өнөөгийн зохицуулалт, цаашдын хандлага” сэдэвт Олон улсын эрдэм шинжилгээний хуралд тавигдсан илтгэлүүд,
* Профессор Конагая Юки “Үл хөдлөх хөрөнгөт нийгэмрүү шилжиж буй Монгол орон дахь газрын өмчлөл ба түүний ашиглалт” илтгэл,
* 2010 онд Мянганы Сорилтын Корпорацийн Хөрөнгийн эрхийн төслийн хүрээнд “Суурин газрын өмчлөл, эрхийн бүртгэл, газрын эрхийг хэрэгжүүлэх институци болон хууль эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох” чиг үүрэг бүхий Дани Улсын БломИнфо А/S компанийн зөвлөх үйлчилгээний хүрээнд зохион байгуулсан “Үндэсний газрын нэгдсэн мэдээллийн системийн эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх нь сэдэвт хэлэлцүүлэгт тавигдсан илтгэлүүд,
* 2010 онд Мянганы Сорилтын Корпорацийн Хөрөнгийн эрхийн төслийн хүрээнд “Суурин газрын өмчлөл, эрхийн бүртгэл, газрын эрхийг хэрэгжүүлэх институци болон хууль эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох” чиг үүрэг бүхий Дани Улсын БломИнфо А/S компанийн зөвлөх үйлчилгээний хүрээнд олон улсын стратеги, төлөвлөлтийн зөвлөх Стиг Энмаркийн газрын хуулийн олон улсын зөвлөх Катрин Келм, газрын мэдээллийн системийн олон улсын зөвлөх Нил Смит нартай хамтран бэлтгэсэн Монгол улс дахь газрын харилцааны тогтолцоог газар өмчлүүлэх болон газрын бүртгэл, зах зээлтэй холбон авч үзсэн “Стратеги, төлөвлөлтийн тайлан”,
* 2013 онд УИХ-д өргөн барьсан Газрын багц хуулийн төсөл болон гадаадын зарим улсын газрын тухай хуулийг харьцуулан судалсан судалгааны ажлын нэгдсэн тайлан /МУИС-ХЗС-ийн захирал, доктор профессор Д.Солонго, Нийслэлийн шүүхийн Иргэний хэргийн танхимын тэргүүн П.Золзаяа, судлаач гишүүнээр МУИС-ийн ХЗС-ийн Иргэний тэнхимийн эрхлэгч, доктор, профессор Б.Тэмүүлэн, Олон улсын эрх зүйн тэнхимийн багш, магистр М.Уянга, социологич-хуульч, магистр С.Уранчимэг, УИХ-ын Тамгын газрын зөвлөх, магистр Я.Хишигт нарын бүрэлдэхүүнтэй баг/,
* 2003, 2006, 2010, 2013 онд батлагдаж байсан Газрын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлалууд, Газрын тухай хуулийн төсөл, тэдгээртэй холбогдох саналууд,
* 2015 оны 6 дугаар сарын 12-ны өдөр зохион байгуулсан “Газар зохион байгуулалт, төлөвлөлт” хэлэлцүүлгийн илтгэл, зөвлөмж,
* 2017 оны 1 дүгээр сарын 30-аас 2 дугаар сарын 1-ний өдрүүдэд зохион байгуулсан “Удирдах ажилтны зөвлөгөөн”-ий үеэр “Газрын багц хуулийг хэрэгжүүлэхэд тулгарч байгаа асуудлууд буюу хуулиудын үзэл баримтлалд тусгах шаардлагатай асуудлууд” сэдвээр хийсэн хэлэлцүүлэг /орон нутгийн саналд үндэслэн/-ийн тайлан,
* 2017 оны 5 дугаар сарын 1-ний өдөр “Газрын харилцааны ажилтны өдөр”-ийг тохиолдуулан зохион байгуулсан “Нэгдсэн бодлого – Нэгдмэл тогтолцоо” сэдэвт газрын багц хуулийн хэлэлцүүлэг /Хэлэлцүүлэгт Барилга, хот байгуулалтын яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга С.Магнайсүрэн, Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газрын дарга Ц.Ганхүү, Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газрын орлогч дарга А.Батбаяр, БХБЯ-ны Хот байгуулалт, газрын харилцааны бодлогын хэрэгжилтийг зохицуулах газрын дарга Б.Гүнболд, Гавьяат эдийн засагч Д.Жамц, Гавьяат барилгачин Б.Рагчаа, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам, Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам, Ашигт малтмал, газрын тосны газар, Нийслэлийн газрын алба, 21 аймгийн Газрын харилцаа барилга, хот байгуулалтын газар, ШУТИС-ийн Геологи, уул уурхайн сургууль, ХААИС-ийн Агробиологийн сургууль, МУИС-ийн Газар зүйн сургууль, Газар зохион байгуулагчдын холбоо, Газрын менежментийн чөлөөт холбоо, Монголын геодези, фотограмметр, зураг зүйн холбоо, Монголын кадастрын холбоо, эрдэмтэн, судлаач, оюутан нарын төлөөллүүд оролцсон/-ийн тайлан.
* Газрын харилцааны салбарын ахмад ажилтан, гавъяат эдийн засагч Д.Жамцын газрын тухай хуульд тусгах шаардлагатай асуудлаар өгсөн санал,
* 2003 оноос хойш аймаг, нийслэлийн Газрын алба, газрын харилцааны салбарын албан хаагчид буюу хуулийн хэрэгжилтийг зохион байгуулан ажиллаж байгаа албан хаагчид болон эрдэмтэн судлаачдаас ирүүлсэн саналууд.

**Тав. ГАЗРЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН**

**ҮР ДАГАВАРЫН ҮНЭЛГЭЭ**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Шалгуур үзүүлэлт** | **Харьцуулах хэлбэр** | |
| ***хууль тогтоомж батлагдахаас өмнө*** | ***хууль тогтоомж батлагдсанаас хойш*** |
| **1** | зорилгод хүрсэн түвшин | 2002 онд Газрын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга батлагдахаас өмнө 1994 онд батлагдсан Газрын тухай хууль хэрэгжиж байсан бөгөөд уг хуулиар одоогийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа Газрын тухай хуулийн үндсэн зарчим, агуулгыг томъёолсон байсан. | Газрын нэгдмэл сангийн 2016 оны тайлангаас газрын санд орсон өөрчлөлтийн тоон мэдээллийг харах боломжтой. 1994 оны Газрын тухай хуулиас өөрчлөгдсөн гол зарчмын өөрчлөлт бол дуудлага худалдаа, төсөл сонгон шалгаруулалтын журмаар газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах асуудлыг шийдвэрлэдэг болсон явдал юм. 2016 оны жилийн эцсийн байдлаар улсын хэмжээнд нийт 6759446.45 га газрыг иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын эзэмшил, ашиглалт, өмчлөлд олгоод байна. Үүнээс 54350.39 га-г өмчилж, 6447771.04 га-г эзмшиж, 241589.80 га-г ашиглаж байна.  Дуудлага худалдаагаар газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах үйл ажиллагаанаас улсын төсөвт орлого төвлөрч эхэлсэн болно. Тухайлбал, улсын хэмжээнд 2015 онд 1072, 2016 онд 672 удаагийн дуудлага худалдаагаар 2015 онд 324056.225м2, 2016 онд 41227.137м2 газрыг дуудлага худалдаагаар эзэмшүүлж 2015 онд 7131668.65 мян.төг, 2016 онд 2382019 мян.төг-ийн орлогыг төсөвт төвлөрүүлсэн байна. |
| **2** | зардлын өсөлт, бууралт | Газрын нэгдмэл сангийн 2003-2016 оны тайлангаас газрын санд орсон өөрчлөлтийн тоон мэдээллийг харах боломжтой. Газарт учирсан хохирлыг 2003 оноос тооцож эхэлсэн бөгөөд тухайн газрын эвдрэл гэмтлээс шалтгаалан нөхөн сэргээх, хянан баталгаа хийх ажлын зардлыг улсын төсөвт тусгуулан жил бүр төлөвлөн хэрэгжүүлж байна.  2016 оны ГНС-ын тайлангаар улсын хэмжээнд нийт 6975596.97 га газар салхи, усны эвдрэлд орсон, үржил шим буурсан, мэрэгчид, хортон шавьжид нэрвэгдсэн, хөрс нь бохирдсон, онц аюултай хог ургамалд нэрвэгдсэн гэсэн дүн гарсан байна.  Мөн газрын төлбөрийн орлого жил ирэх тутам өсөлттэй гарч улмаар 2003-2016 онд 8 тэрбумаас 430 тэрбум хүртэл өссөн дүн гарсан байна. Мөн дуудлага худалдаагаар газар эзэмшүүлж, ашиглуулсны орлого улсын төсөвт төвлөрч байна. | |
| **3** | зардал-үр өгөөжийн харьцаа |
| **4** | хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал | Газрын тухай хуулийн талаарх ойлголт иргэдэд байгаагүй бөгөөд 2002 онд хийгдсэн Эрх зүйн шинэтгэлийн үр дүнд хувийн эрх зүйн харилцаа эрчимтэй хөгжсөн. Тухайлбал, Монгол Улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль анх 2002 оны 6 дугаар сард батлагдаж, 2003 оны 5 дугаар сарын 1-ний өдрөөс хэрэгжиж эхэлсэн билээ. | Газрын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга батлагдсанаас хойш хот, суурины газарт үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эрхлэх хүсэлтэй иргэдийн хувьд дуудлага худалдаа, төсөл сонгон шалгаруулалтаар эзэмших, ашиглах эрх авах боломж хүн болгонд нээлттэй болсон явдал нь гол дэвшил болсон. Энэ нь иргэдийн социалист сэтгэхүйд өөрчлөлт авчирсан юм. Зах зээлийн чөлөөт эдийн засагт шилжсэнтэй холбоотойгоор иргэн, аж ахуйн нэгж ч энэ байдлыг хүлээн зөвшөөрч газрыг бизнесийн үйл ажиллагаа, амжиргааныхаа гол хэрэгсэл болгох сонирхолтой болсон. |
| **5** | практикт нийцэж байгаа байдал | Газрын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга нь батлагдсанаас хойш 14 жил хэрэгжсэн байх ба энэ хугацаанд өөрийнхөө зорилгыг хангалттай биелүүлсэн гэж үзэж байна. Батлагдсанаас хойш зарчмын өөрчлөлт огт ороогүй бөгөөд өнөөгийн хурдтай хөгжиж байгаа эдийн засаг, нийгмийн олон талт харилцаанаас нэгэнт хоцроод байгаа билээ. Тухайлбал, дэлхий нийтээр цахимжиж байгаатай холбоотойгоор газрын мэдээллийн систем, кадастрын мэдээллийн сан, орон зайн өгөгдөл мэдээлэл зэрэг ойлголтууд шинэ түвшинд яригдах болсон бөгөөд эдгээр асуудлын үндсийг Газрын тухай хуулиар тодорхойлж өгөх зайлшгүй шаардлагатай байгаа юм.  Мөн энд хуулийн гол зэл санаа, агуулгыг дордуулсан зарим нэмэлт, өөрчлөлтүүд бусад хууль тогтоомж батлагдсантай холбоотойгоор орсон байна. Тухайлбал, Бичил уурхайн зориулалтаар улсын тусгай хэрэгцээнд авах асуудал. Улсын тусгай хэрэгцээ гэсэн ойлголтын үндсэн агуулгыг алдагдуулан хуульд нэмэлтээр орсон явдлыг дурдаж болно.  Мөн босоо, нэгдмэл удирдлагатай мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг төрийн захиргааны байгууллагын босоо тогтолцоог эвдэж аймаг, нийслэлийн Газрын албаны даргыг газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын дарга томилдог байсныг Засаг даргын эрх хэмжээнд шилжүүлсэн өөрчлөлтийг дурдаж болох юм.  Ой, ус, ашигт малтал, тусгай хамгаалалттай газар нутаг, чөлөөт бүсийн асуудлыг хариуцаж байгаа төрийн захиргааны байгууллагууд газрыг эзэмшүүлж, ашиглуулах шийдвэрийг гаргаж байгаа бөгөөд эдгээр нь нэгдсэн мэдээллийн сан, нэгдмэл бодлого байхгүйгээс газар ашиглалтын зөрчил, маргаан үүсэх, цаашлаад улсын төсвийн хөрөнгийг давхардуулан зарцуулах зэрэг асуудлууд үүсч байгаа юм. Энэ нь газрын кадастрын бүртгэлийн асуудал боловч суурь зарчим, газрын сан нэгдмэл байх асуудлыг Газрын тухай хуулиар зохицуулах зайлдшгүй шаардлагатай юм.  Мөн малчдын амьдралын хэв маяг нүүдлийн байдлаас суурин байдалд шилжих болсонтой холбоотойгоор өвөлжөө, хаваржаа, бэлчээрийн асуудлыг шинэ түвшинд зохицуулах шаардлага урган гарч байна.  Өмнөх жилүүдэд төрөөс иргэдэд газрыг үл хөдлөх эд хөрөнгө, эдийн засгийн чухал баялаг гэж ойлгуулан зах зээлийн эргэлтэд оруулах нөхцөл боломжийг нээж, эзэмшүүлж, ашиглуулахыг гол зорилгоо болгож ирсэн. Үүний үр дүнд иргэд газрын үнэ цэнийг мэдэрч, үр ашиигтай ашиглахыг эрмэлзэж байгаа боловч хариуцлагын асуудал сул байгаагаас газарт хохирол учруулах, нөхөн сэргээхгүй байх, төлөв байдал, чанарыг дордуулах явдал ихсэж байна. Иймд газрын зөв зохистой ашиглалт, хамгаалалт, нөхөн сэргээх асуудлыг үүрэгжүүлэн тусгах шаардлагтай байна. | |
|  |  | ***тохиолдол судлах*** | |
| **6** | урьдчилан тооцоогүй, шинээр бий болсон харилцаа | Хавсралт 1-д нэмж зохицуулах шаардлагатай харилцаануудыг тодорхой дурдав. | |

**Зургаа. ДҮГНЭЛТ**

Газрын тухай хууль нь тодорхой хугацаанд зорилгоо биелүүлж хэрэгжсэн ч өнөөдөр Газрын тухай хуулийн зарим зохицуулалт нийгмийн харилцааны өөрчлөлт, хөгжлөөс хоцорсон, зайлшгүй зохицуулах ёстой харилцааг хамарч чадахгүй нөхцөл байдалд хүрсэн байна. Улмаар захиргааны байгууллага буюу газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага нь эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх явцад хүндрэл бэрхшээл үүссэн байна.

Иймд Газрын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулах нь зүйтэй юм.