



Монгол улсад 3D кадастрыг нэвтрүүлэх хууль эрх зүйн боломж

Ж.Эрдэнэчандмань*, Б.Хулан, Т.Шинэбаяр, И.Мягмаржав

Агрэкологийн сургууль, ХААИС

*Холбоо барих хаяг: erdenechandmani@mul.edu.mn

ХУРААНГУЙ

Дэлхий нийтийн газрын кадастрын хөгжлийн хамгийн сүүлийн үеийн чиг хандлага нь орон зайн буюу 3D кадастр юм. Манай улсын газрын кадастр нь сүүлийн 20 жилийн хугацаанд хурдацтай хөгжиж байгаа ч кадастрын технологи, арга зүй нь уламжлалт 2D кадастрын зарчимд тулгуурласан хэвээр байна. Иймд бид 3D кадастрыг нэвтрүүлэх зорилгоор Монгол улсын газрын кадастрын эрх зүйн орчинд судалгааг хийв.

Газрын кадастрын үйл ажиллагааг зохицуулах анхны бие даасан хууль нь Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хууль бөгөөд 1999 оноос хойш 21 жил хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байна. Монгол улсад бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоог бий болгох үндэсний хөтөлбөрийн хүрээнд Засгийн газрын 2008 оны 78-р тогтоол батлагдсан. Энэхүү баримт бичигт орон зайн мэдээллийн санг боловсронгуй болгох чиглэлээр “гурван хэмжээст кадастрын зураглал болон бүртгэлийн тогтолцоог нэвтрүүлэх” асуудлыг тусгасан боловч энэ нь эрх зүйн хүрээний баримт бичиг болон тусгайлан боловсруулагдаагүй байна.

Энэхүү судалгааны ажилд 3D кадастрыг хуулийн хүрээнд зохицуулах, хамгийн тохиромжтой, зорилготой нийцэхүйц газрын харилцааны багц хуулиудаас арван хуулийг сонгон авч, хууль тус бүрийг нарийн судлан хуулийн нэр томъёо, кадастрын зураглал, эрхийн бүртгэл, мэдээллийн сан гэсэн үзүүлэлтүүдийг харгалзан, мэдээллүүдийг сонгон авч түүнд дүн шинжилгээ хийхэд чиглэсэн. Судалгаанд хамрагдсан хуулиудын ерөнхий үзэл баримтлал, агуулга цар хүрээ нь 3D кадастрын харилцааг зохицуулах эрх зүйн суурь үзэл баримтлалтай өргөн агуулгаараа нийцэж байна. 3D кадастрын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох эхний алхам бол Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах явдал бөгөөд бусад харилцааг засгийн газрын дүрэм, журам, норм нормативыг шинэчлэх, шинээр боловсруулах зэргээр зохицуулах бүрэн боломжтой гэж үзэж байна.

Түлхүүр үг: хууль, эрх зүй, бүртгэл, зураглал, орон зайн бүртгэл

ОРШИЛ

Нэгдсэн үндэсний байгууллагын 2018 оны тайланд дэлхийн хүн амын өсөлт, суурин соёл иргэншлийн хөгжил зэрэгтэй уялдан хот суурин газарт амьдардаг хүмүүсийн эзлэх хувь жил ирэх тутамд нэмэгдэж байна. Манай улсын нийт иргэдийн 68,3 хувь нь хот суурин газартаа амьдарч байгаа нь дэлхийн дундажтай харьцуулахад даруй 13 хувиар илүү байна” [1]. Энэ нь газар ашиглалтын болон өмчийн харилцааны олон талт хэлбэрийг бий болгож, газрын кадастрын тогтолцоог улам боловсронгуй болгох хэрэгцээг зүй ёсоор шаардаж байна.

Технологийн дэвшилд суурилсан 3D кадастрын судалгаанууд хийгдэж байгаа хэдий ч 3D кадастрын сонгодог хувилбарыг боловсруулан хэрэгжүүлж байгаа улс орон хараахан байхгүй байна. Энэ тал дээр хийгдэх хамгийн эхний ажил

бол эрх зүйн тогтолцооны үндсэн нэр томъёо, гол, гол ойлголтуудыг газрын удирдлагын өөр өөр тогтолцоотой уялдуулахын тулд боловсронгуй болгох явдал юм [4].

Өндөр хөгжилтэй орнуудад нэвтэрч байгаа 3D кадастрыг Монгол улсын газрын кадастрын тогтолцоонд нэвтрүүлэх ажил нь газрын харилцааны салбарын хөгжил дэвшлийг шинэ шатанд хүргэх чухал алхам болох юм.

Энэхүү ажил нь технологийн шийдэл, цаг хугацаа шаардахаас гадна эрх зүйн орчны боловсронгуй байдлыг шаарддаг.

Газрын кадастрын ажлыг анхнаас нь эмх цэгцтэй, тодорхой дүрэм, стандарт, нормын дагуу явуулахгүй бол хот байгуулалт, хүн амын ая тухтай амьдрах орчин нөхцөл, бүс нутгийн төлөвлөлт зэрэг нийгмийн чухал хэрэгцээ

шаардлагад сөрөг үр дагавар бий болгох эрсдэлтэй байдаг.

Бид энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд Монгол улсад 3D кадастрыг нэвтрүүлэх хууль эрх зүйн орчин ямар түвшинд байгааг тодруулан судлахыг зорилго. Энэ чиглэлээр манай улсад урьд өмнө нь хийгдсэн судалгаа хараахан байхгүй бөгөөд

СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

Энэхүү судалгааны ажилд Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийг бүхэлд нь авч үзсэн ба түүнээс гадна газрын тухай багц хуулиудаас 3D кадастрын үзэл баримтлал, агуулгатай холбогдож болохуйц бусад хуулиудын зүйл, заалт тус бүр дээр дүн шинжилгээ хийлээ. Үүнд:

- Монгол улсын үндсэн хууль
- Иргэний тухай хууль
- Газрын тухай хууль
- МУ-ын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль

СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН

Кадастр гэдэг нь 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 хэлдэг [2]. Иймд 2D кадастрт тулгуурлан 3D кадастрын эрх зүйн орчинд хамаарах хуулиудыг газрын тухай багц хуулиас түүвэрлэн авахдаа хэд хэдэн шалгуур үзүүлэлтийг ашигласан. Үүнд:

- Холбогдох нэр томъёоны тодорхойлолт;
- Газар болон үл хөдлөх хөрөнгийн байршил, орон зайн илэрхийллийг тусгаж өгсөн байдал;
- Газар болон үл хөдлөх хөрөнгийн эрхийн бүртгэл, баталгаажилттай холбоотой зүйл заалтууд;
- Орон зайн мэдээллийн сангийн агуулгыг тусгаж өгсөн байдал зэрэг болно.

Нэр томъёоны хувьд. Монгол улс 1999 оныг хүртэл Газрын кадастрын тухай бие даасан хуульгүй байсан учир түүнтэй холбоотой асуудлыг бусад хууль, журмаар зохицуулж ирсэн. 1999 онд кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хууль батлагдсанаар кадастрын зураглал, газрын бүртгэлийн тухай цэгцтэй ойлголтыг нийгэм олон нийтэд өгч газрын кадастрын харилцааг улсын хэмжээнд удирдан чиглүүлэх эрх зүйн баримт бичигтэй болсон байна.

Энэ хуулинд газрын кадастртай холбоотой нийт 16 нэр томъёог шинээр тодорхойлж өгсөн нь

газрын харилцааны салбарт ажиллаж байгаа эрдэмтэн судлаач, төрийн байгууллагын албан хаагчид, хууль санаачлах эрх бүхий субъектуудын анхаарлыг татахад энэхүү судалгааны ажил бага ч гэсэн хувь нэмрээ оруулна гэдэгт итгэж байна.

- Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль
- Геодези зураг зүйн тухай хууль
- Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль
- Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай
- Газрын хэвлийн тухай хууль

Дээрх хуулиудын 479 заалтыг 2D кадастрт тулгуурлан 3D кадастртай хамааруулан авч үзэн судалгааны ажилд эрх зүйн шинжлэх ухаанд түгээмэл хэрэглэгддэг прескриптив, дескриптив болон харьцуулалтын аргуудыг ашигласан.

өнөөдрийг хүртэл газрын харилцааны салбарт ашиглагдаж байна. Эдгээр нэр томъёонуудын ихэнх нь 2D кадастрт тулгуурлан 3D кадастрт шууд ашиглагдах боломжтой бөгөөд харин цөөн хэсэгт нь өөрчлөлт оруулан агуулгыг нь баяжуулах шаардлагатай байна. Мөн түүнээс гадна эзэлхүүнт нэгж талбар */Volume parcel/*, орон зайн кадастр */Space cadastre /* зэрэг шинээр тодорхойлох нэр томъёо цөөнгүй байна.

Монгол улсын газрын тухай хууль, Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хуулиудад зааснаар газар гэдэг нь газрын гадаргуу, түүний хөрс, ой, ус, ургамал бүхий орон зайн давхарга гэж тодорхойлсон байдаг [1]. Өөрөөр хэлбэл газрыг зөвхөн хөрс, шороо, газрын гадарга хэлбэрээр бус түүнд хамаарах бусад зүйлийг нь хамтатган авч үзэж орон зайн давхарга байдлаар ойлгох нь цаашид гурван хэмжээст кадастрын бүртгэлийг нэвтрүүлэхэд эрх зүйн талаасаа чухал ач холбогдолтой юм.

Эрхийн бүртгэлийн хувьд. Дэлхий нийтэд 3D кадастрын объектын төрлийг янз бүрээр авч үзэх ба тухайлбал ОХУ-д нэгж талбар, барилга байгууламж, орон сууц, бусад дэд бүтэц /гүүр, дамжуулах хоолой/, баригдаж байгаа бусад байгууламж гэсэн 5 төрлийн объект дээр 3D кадастрыг хэрэгжүүлэх тухай авч үзсэн байдаг [3]. Харин манай улсад кадастрын зураглалыг үл хөдлөх эд хөрөнгийн төрлөөс нь хамааруулан дараах байдлаар ангилан авч үзсэн байна. Үүнд:

- Газрын;

- Хот байгуулалтын;
- Инженерийн шугаман байгууламжийн;
- Геологи, уул уурхайн;
- Бусад.

Дээрх төрөл тус бүрийн эрх зүйн агуулгыг дэлгэрүүлэн авч үзэхэд эдгээр нь үл хөдлөх хөрөнгийн бүхий л төрлүүдтэй холбогдсон, өргөн агуулгыг багтаасан учир 3D кадастртай маш сайн уялдаж байна. Иймд эдгээрийг 3D кадастрын объектын төрлүүдэд шууд ашиглах боломжтой гэж үзсэн.

Харин 3D кадастрыг нэвтрүүлэх эрх зүйн орчинд эрхийн бүртгэлийн төрлүүдийг маш тодорхой тусгаж өгөх шаардлагатай. Улсын бүртгэлийн ерөнхий хуулинд эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн төрлүүдийг дараах байдлаар ангилан оруулсан байна. Үүнд:

- Эд хөрөнгө өмчлөх эрхийн;
- Бусдын газар дээр барилга байгууламж барих эрхийн;
- Сервитутын;
- Ипотек /барьцаа/-ийн;
- Узуфруктын;
- Түрээсийн;
- Усан замын тээврийн хэрэгсэл, агаарын хөлгийн санхүүгийн түрээс /лизинг/-ийн гэрээний эрхийн;
- Батлан даалтын;
- Газар эзэмших, ашиглах эрхийн [2].

Энэхүү ангилал нь дэлхий нийтэд түгээмэл хэрэглэгддэг эрхийн бүртгэлийн төрлүүд бөгөөд 2D болон 3D кадастрын хэрэгжилтэнд бүрэн нийцэн зохицох эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэл юм. Иймд эдгээрийг 3D кадастрын эрхийн бүртгэлд шууд ашиглах боломжтой. Эрхийн бүртгэл нь кадастрын объектын орон зайн байршилд тулгуурлан баталгааждаг тул кадастрын зураглалыг үйлдэх эрх зүйн орчин ямар байгаагаас хамаарч эдгээр эрхүүд практикт баталгаажих эсэх нь шийдэгдэнэ.

Кадастрын зураглалын хувьд. Кадастрын зураглал, түүний тулгуур сүлжээ, кадастрын

зураглалд орох өөрчлөлт шинэчлэлтэй холбоотой харилцааг Геодези зураг зүйн тухай хууль, Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулиудад 40 гаруй заалтаар зохицуулж өгсөн байна. Эдгээр зүйл заалтуудыг багцлан авч үзвэл бүх ангиллын кадастрын зураглалыг Геодези, зураг зүйн тухай хуульд заасан стандартын дагуу улсын геодезийн сүлжээнд холбож гүйцэтгэх ба улсын хэмжээнд мөрдөж байгаа зураг зүйн тусгаг, байр зүйн хавтгайн тогтолцоонд өргөрөг, уртрагийн өнцгийн болон далайн түвшнээс дээших харьцангуй өндрийн тоон хэмжээсээр тус тус илэрхийлэх тухай хуульчлан заасан [2]. Өөрөөр хэлбэл кадастрын зураглалын хэмжилтийн орон зайн агуулга нь x, y, z гэсэн гурван хэмжээст байдлаар илэрхийлэгдэх тухай маш тодорхой эрх зүйн зохицуулалт мөрдөгдөж байна. Иймд уламжлалт 2D кадастрыг 3D болгоход зураглалын хувьд ерөнхий эрх зүйн орчин хангалттай бүрдсэн гэж үзэж болно. Харин нарийвчлал болон дэлгэрэнгүй арга зүйн асуудлыг хуулийн хүрээнд бус журам, дүрэм, норм стандартын хүрээнд зохицуулалт хийх замаар шийдвэрлэж болно гэж үзэв.

Мэдээллийн сангийн хувьд. Монгол улсын хэмжээнд бүртгэлийн мэдээллийн сантай байх тухай асуудлыг хуульчлан заахдаа тэрхүү мэдээллийн сантай төрөлжсөн мэдээллийн сангууд мэдээлэл солилцох боломжтой байхаар зохицуулсан байдаг. Иймд газрын кадастрын мэдээллийн санг шинэчлэн зохион байгуулж 3D агуулгатай болгох ажил нь үндэсний орон зайн мэдээллийн дэд бүтэцтэй уялдах, бусад төрийн болон төрийн бус байгууллагын мэдээллийн сангаас өгөгдөл мэдээллийг ашиглах гэх мэт салбар хооронд мэдээлэл солилцох эрх зүйн орчин бүрдсэн гэж үзэж болно.

2D кадастрт тулгуурлан 3D кадастрын үйл ажиллагааг зохицуулах үндсэн шаардлагын хүрээнд одоогоор мөрдөгдөж байгаа хуулийн заалтуудыг нарийвчлан судлан, тоон үзүүлэлтээр харуулав.

Table1

Legal provisions related to 2D / 3D cadastre and their classification						
Д/д	Хуулиуд	2D/3D кадастртай холбоотой хуулийн зүйл заалтууд				Бүгд
		Нэр томъёо	Эрхийн бүртгэл	Кадастрын зураглал	Мэдээллийн сан	
1	Монгол улсын үндсэн хууль	ND	9	ND	ND	9
2	Иргэний тухай хууль	ND	226	ND	ND	226
3	Газрын тухай хууль	5	22	ND	ND	27
4	МУ-ын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль	1	26	ND	ND	27
5	Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хууль	16	74	35	17	142
6	Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль	ND	9	ND	1	10

7	Геодези зураг зүйн тухай хууль	4	ND	13	2	19
8	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль	ND	4	ND	ND	4
9	Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай	1	6	ND	ND	7
10	Газрын хэвлийн тухай хууль	ND	8	ND	ND	8
Хуулиудад тусгагдсан нийт зүйл, заалтууд		27	384	48	20	479

Дээрх хүснэгтэнд үзүүлсэн 479 хуулийн заалтын 81 % нь зөвхөн эрхийн бүртгэлтэй холбоотой байна. Энэ нь 1990 оноос хойш өмчийн олон талт хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрөх, тэдгээрийн эрхийн

баталгаажилтыг хангах асуудлыг үндсэн хууль болон бусад холбогдох хуулиудад нилээд өргөн агуулгаар баталгаажуулсантай холбоотой.

ШҮҮН ХЭЛЭЛЦЭХҮЙ

Газрын харилцааны эрх зүйн чиглэлээр судалгаа хийдэг эрдэмтэдээс Доктор Ч.Баасанжаргал нь “шинжлэх ухаанд газрыг 3 үндсэн агуулгаар авч үздэг ба үүнд газрын хэвлий, дээд давхрага, ландшафт зэргийг багтаасан газрын бүрхэвч; Бүхий л нутаг дэвсгэр; Ертөнцийн гадаргуу буюу хөрс” [6] гэж дүгнэсэн байдаг ба одоогийн байдлаар газрын кадастрын эрх зүйн хүрээнд судалгаа хийгдсэн ажил манай улсад байхгүй байна.

3D кадастрын чиглэлээр тодорхой туршлага хуримтлуулсан дэлхийн зарим улс орнуудад эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох ажлууд тасралтгүй хийгдэж байна. Тухайлбал Швед улс нь 3D кадастрын тухай хуулийг 2004 онд батлан хэрэгжүүлж байгаа бол Норвеги улсын 2010 онд батлагдсан Кадастрын тухай хуульд 3D кадастрт зориулсан барилгын өмч гэсэн ойлголт шинээр тусгагдсан байна [5].

ДҮГНЭЛТ

Манай улсын эрх зүйн орчинд 3D кадастрт зориусан бие даасан хууль байхгүй ч одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа холбогдох хуулиудад 3D кадастрын үйл ажиллагаанд шууд ашиглагдах заалтууд таамаглаж байснаас олон байна. Өмчийн харилцаатай холбогдсон зохицуулалтыг үндсэн хуулинд тодорхой зааснаас гадна иргэний тухай хуулинд 200 гаруй заалтаар нарийвчлан зохицуулж өгсөн нь 3D кадастрыг нэвтрүүлэхэд маш чухал үүрэг гүйцэтгэх нь агуулга үзэл

санаанаас нь харагдаж байна. 3D кадастрын эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох үндсэн зарчим нь 1999 онд батлагдсан Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулинд багц нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар хийгдэх нь хамгийн оновчтой. Бусад нарийвчилсан арга зүйн асуудлыг УИХ-ын түвшинд бус Засгийн газрын түвшинд журам, дүрэм, норм стандартуудаар шийдвэрлэх бүрэн боломжтой гэж үзлээ.

АШИГЛАСАН БҮТЭЭЛИЙН ЖАГСААЛТ

- [1] “Газрын тухай хууль тогтоомжийн эмхэтгэл” 2014
- [2] United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Online Edition.
- [3] Natalia Vandysheva, Vladimir Tikhonov, Russia, Peter Van oosterom, Jantien Stoter, Hendrik Ploeger, Rik Wouters, The Netherlands, Veliko Penkov, Bulgaria “3D Cadastre Modelling in Russia” researchgate.net
- [4] Dimopoulou E “Towards common basis for 3D Cadastres from legal perspective” Journal Survey Review Volume 45, 2013 - Issue 333 Pages 410-418, doi.org/10.1179/1752270613Y.0000000061
- [5] Shumaeva K.V, Kievnaya A.V “Foreign experience of application of 3D-Cadastre” МЦНС наука и просвещение, Лучшая научная статья 2016, стр 389-394
- [6] Ч.Баасанжаргал “Газрын эрх зүйн зохицуулалт” I хэвлэл, УБ 2018 он, хуудас 13
- [7] <https://www.legalinfo.mn/>

Legal opportunity to implement 3D cadastre in Mongolia

Erdenechandmani Jargalsaikhan*, Khulan Borchuluun, Shinebayar Turbat, Myagmarjav Indra

School of Agroecology, Mongolian University of Life Sciences, Ulaanbaatar, Mongolia

*Corresponding author: erdenechandmani@mul.s.edu.mn

ABSTRACT

The latest trends in the development of global land cadastre are spatial or 3D cadastre. Despite the fact that the land cadastre in our country has been developing rapidly over the past 20 years, the technology and method of land cadastre are still based on the principle of traditional 2D cadastre. Therefore, we conducted a survey of the land cadastre legal environment of Mongolia to introduce 3D cadastre.

The first law on land cadastre activity is the Cadastre Mapping and Land Cadastre Law, which has been regulating for 21 years since 1999. Within the framework of National program to introduce an integrated registration system in Mongolia, Government Resolution 78 was adopted in 2008.

This document addresses the issue of introducing “3D cadastral surveying and registration system” in the development of spatial databases, but has not been developed as a legal document.

This research focuses on analysis of 10 selected laws, which are most relevant and consistent with the purpose of regulating the 3D cadastre from the package of land laws and thorough examination of each law, selection, and analysis of information taking into account legal terminology, cadastral mapping, registration of rights, and database.

The general concept and content of the laws under study are in accordance with the general legal concept of 3D cadastral relations. The first step in improving the legal environment for 3D cadastre is the amendment to the law on cadastral surveying and land cadaster and other regulations can be adopted through improving, updating and developing government regulations and relevant standards.

Key words: legislation, registration, survey, spatial registration