

ЭД ХӨРӨНГИЙН ЭРХИЙН УЛСЫН
БҮРТГЭЛИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ,
ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН
ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨНИЙ ҮНЭЛГЭЭ

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

2026

III сар

Судалгааг захиалагч:

Хууль зүй, Дотоод хэргийн яам

Судалгааг гүйцэтгэсэн:

Б.Амарзаяа

**ЭД ХӨРӨНГИЙН ЭРХИЙН УЛСЫН БҮРТГЭЛИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ,
ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛЭХ
ҮНЭЛГЭЭНИЙ ТАЙЛАН**

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ.....	4
НЭГ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙГ СОНГОСОН БАЙДАЛ, ҮНДЭСЛЭЛ	5
ХОЁР.ХУУЛИЙН ТӨСЛӨӨС ҮР НӨЛӨӨГ НЬ ТООЦОХ ХЭСГЭЭ ТОГТООСОН БАЙДАЛ.....	6
2.1.“Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал	6
2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал.....	8
ГУРАВ.ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТЭД ТОХИРОХ ШАЛГАХ ХЭРЭГСЛИЙН ДАГУУ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН БАЙДАЛ.....	9
3.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал.....	9
3.2. “Практик хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	18
ДӨРӨВ. ҮР ДҮНГ ҮНЭЛЖ, ЗӨВЛӨМЖ ӨГСӨН БАЙДАЛ.....	22
АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ	26

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална” гэж, Арван зургадугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “... үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлуулах эрхтэй ...” гэж, мөн Арван есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх ... үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна” гэж тус тус хуульчилсан. Иймд өмчлөх эрхийн бодит хамгаалалт нь зөвхөн иргэний эрх зүйн асуудал бус, харин нийгэм, эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийн суурь нөхцөл болдог.

Сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсад орон сууц, барилгын салбар эрчимтэй хөгжиж, бүрэн дуусаагүй, өмчлөх эрх хараахан үүсээгүй барилгыг иргэдэд урьдчилан борлуулах практик зах зээлд тогтоод байна. Барилгын компаниуд барьж дуусаагүй барилгаа борлуулах замаар санхүүжилт босгож, иргэд ирээдүйд бий болох өмчлөх эрхийг урьдчилан худалдан авч буй энэхүү харилцаа нь зах зээлийн бодит хэрэгцээнээс үүдэлтэй юм.

Гэвч энэхүү харилцааг хуулиар нарийвчлан зохицуулаагүйн улмаас нь иргэдийн өмчийн эрх, санхүүгийн аюулгүй байдал болон үл хөдлөх хөрөнгийн, зах зээлд эрсдэл хохирол дагуулж байна. Тухайлбал, нэг ижил сууц, талбайг давхардуулан борлуулах, захиалгын гэрээ байгуулсан сууц, талбайн хэмжээ зөрүүтэй байх, барилгын ажил удаашрах, зогсох, барилгын компани санхүүгийн хүндрэлд орж дампуурах, улмаар захиалагч урьдчилан төлсөн төлбөрөө алдах зэрэг эрсдэлүүд бодитоор илэрч, иргэний эрх зүйн маргаан нэмэгдэх, нийгмийн зөрчил үүсэх, төрд итгэх итгэл сулрах нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Мөн одоогийн эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөх эрх болон тухайн эд хөрөнгийн байрлаж буй газрын эрхийн уялдаа хангалтгүй байгаа нь иргэдийн Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан өмчлөх эрхийн баталгааг сулруулж байна. Тухайлбал, Газрын тухай хуулийн 47 дугаар зүйлийн 47.1-д газар эзэмших, ашиглах эрх дуусгавар болоход тухайн газар дээрх эд хөрөнгийг ашиглах эрх мөн адил дуусгавар болохоор зохицуулсан нь барилга байгууламжийн өмчлөх эрхийг газрын эрхээс шууд хамааралтай болгож байна.

Энэхүү зохицуулалт нь Иргэний хуульд туссан өмчийн хязгаарлагдмал эрхийн үзэл баримтлалтай бүрэн нийцэхгүй бөгөөд нийтийн зориулалттай орон сууцны сууц өмчлөгчдийн өмчлөх эрхийг практикт бодитоор хамгаалж чадахгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, барилгын доорх газрын эрх дуусгавар болох тохиолдолд сууц өмчлөгчдийн өмчлөх эрх эрсдэлд орох боломжтой байгаа нь өмчийн эрхийн суурь зарчимд нийцэхгүй нөхцөл бүрдүүлж байна.

Иймд дээрх Үндсэн хуульд тусгагдсан зорилтыг хангах үүднээс Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл болон дагалдах хуулийн төслүүдийг боловсруулжээ. Иймд тус хуулийн төслийг Хууль тогтоомжийн тухай хуульд заасныг үндэслэн Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хуулийн төслийн үр нөлөөг тооцох аргачлал” - /цаашид “Аргачлал” гэх/ заасны дагуу дараах үе шатаар хийсэн. Үүнд:

1. Хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг сонгох;
2. Хуулийн төслөөс үр нөлөөг үнэлэх хэсгээ сонгох;
3. Урьдчилан сонгосон шалгуур үзүүлэлтэд тохирох шалгах хэрэгслийн дагуу үр нөлөөг тооцох;
4. Үр дүнг үнэлэх, зөвлөмж өгөх.

НЭГ. ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТИЙГ СОНГОСОН БАЙДАЛ, ҮНДЭСЛЭЛ

Хуулийн төслийн үр нөлөөний үнэлгээг тооцохдоо хуулийн төслийн зорилго, хамрах хүрээ, зохицуулах асуудалтай уялдуулан, аргачлалд дурдсан дараах 2 шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон болно.

1. Зорилгод хүрэх байдал
2. Практикт хэрэгжих боломж

Эдгээр шалгуур үзүүлэлтийг сонгохдоо дараах үндэслэлийг харгалзан үзсэн.
Тухайлбал,

1. Хуулийн төсөл болон дагалдуулан боловсруулсан Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн зохицуулалт нь хуулийн төслийн үзэл баримтлал, зорилго, хууль батлагдах хэрэгцээ, шаардлагад нийцсэн эсэх;
2. Хуулийн төслийн барьж дуусаагүй барилгын захиалагч иргэн, хуулийн этгээд, эсхүл санхүүжилт олгох банк, эрх бүхий этгээд нь холбогдох гэрээг нотариатаар гэрчлүүлж, тухайн сууц, талбайн бүртгэлд урьдчилсан тэмдэглэл гэрээг гэрчилсэн нотариатаар дамжуулан хийлгүүлэх, барьж дуусаагүй нийтийн зориулалттай орон сууцны байшинг улсын бүртгэгч хувийн хэрэг нээж бүртгэх, тэмдэглэгээ хийх зэрэг зохицуулалтууд нь практикт хэрэгжих боломжтой эсэх;

ХОЁР.ХУУЛИЙН ТӨСЛӨӨС ҮР НӨЛӨӨГ НЬ ТООЦОХ ХЭСГЭЭ ТОГТООСОН БАЙДАЛ

Энэхүү хэсэгт хуулийн төслийн үр нөлөөний үнэлгээ хийх зохицуулалтуудыг хэрхэн сонгосон талаар тайлбарлана. Үнэлгээнд хамруулах зүйл, заалтуудыг сонгохдоо хууль зүйн хувьд шууд үр дагавар үүсгэх голлох ач холбогдол бүхий зохицуулалтуудыг болон цаг хугацаа, зардлыг хэмнэх үүднээс шинээр нэмэгдэж буй, хамгийн чухал заалтуудыг чухалчилсан.

Түүнчлэн хуулийн төсөл батлагдсанаар тодорхой зардал үүсгэх, тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой байх, тодорхой субъектэд үүрэг хүлээлгэх, мөн тодорхой байгууллагад шинээр чиг үүрэг хүлээлгэж байгаа, эсхүл уг чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилгоор шинэ хэлтэс, нэгж байгууллага бий болгох шаардлагатай эсэх зэрэг хүчин зүйлсийг харгалзан үр нөлөө тооцох хэсгээ тогтоосон.

Ингээд сонгосон шалгуур үзүүлэлт тус бүрээр хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх зохицуулалтуудыг хэрхэн тогтоосныг дэлгэрүүлэн авч үзье.

2.1.“Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал

“Зорилгод хүрэх байдал” гэсэн шалгуур үзүүлэлтээр хууль тогтоомжийн төслийн зохицуулалтыг шалгаж, үр нөлөөг нь үнэлэх бол тухайн төслөөр тавьсан зорилгод хүрэхэд чиглэгдсэн эсхүл түүнийг тодорхой илэрхийлж чадахуйц зүйл, заалтыг сонгоно. Үүний тулд тухайн төслийн үзэл баримтлалтай сайтар танилцаж, хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлагыг хэрхэн тодорхойлсон, энэхүү үндэслэл, шаардлага нь зорилгыг хэрхэн илэрхийлж байгаа эсэхийг судалдаг.

Иймд Эд хөрөнгийн эрхийн улсыг бүртгэлийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл болон дагалдуулан боловсруулсан Газрын тухай хууль нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн сонгосон зохицуулалт нь дээрх асуудлын дагуу зорилгодоо хүрсэн эсэхийг “зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд дараах байдлаар үр нөлөөг тооцно. Үүнд:

№	Зорилгод хүрэх байдал	Сонгосон зүйл заалт
1.	Барьж дуусаагүй барилгатай холбоотой орон сууцны залилан, луйвраас сэргийлэх, захиалагч иргэдийн өмчлөх эрхийн баталгааг бүрдүүлэх, барьж дуусаагүй орон барилгын нэгдсэн, нээлттэй мэдээллийн тогтолцоонд тулгуурлан тухайн нэгж, сууц талбай бүрийн мэдээллийг хаягжилттай нь урьдчилан нягталж, давхардуулан захиалахгүй байх боломжийг бүрдүүлж, захиалгын гэрээнд үндэслэн урьдчилсан тэмдэглэлийг заавал хийлгэдэг байх	Хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг 31.2¹.Энэ хуулийн 10.10-т заасан барьж дуусаагүй нийтийн зориулалттай орон сууцны байшинд сууц, талбай захиалсан иргэн, хуулийн этгээд /захиалагч/, эсхүл санхүүжилт олгох банк, эрх бүхий этгээд нь холбогдох гэрээг нотариатаар гэрчлүүлж, тухайн сууц, талбайн бүртгэлд урьдчилсан тэмдэглэл гэрээг гэрчилсэн нотариатаар дамжуулан хийлгүүлнэ.” Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйл 10.10.Улсын бүртгэгч барьж дуусаагүй нийтийн зориулалттай орон сууцны байшинг Барилгын тухай хуулийн 27.10-т заасны дагуу кадастрын бүртгэлд бүртгэсэн мэдээлэл болон Барилгын тухай хуулийн 26¹ дүгээр зүйлд заасан барилгын ажлын захиалагчийн барилгын мэдүүлгийг үндэслэн дэвсгэр болон орчны газарт үндэслэж, сууц, талбай бүрд хувийн хэрэг нээж, бүртгэнэ. Энэ тохиолдолд газар эзэмших эрхэд нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн өмчлөгчдийн дундаа газар эзэмших хязгаарлагдмал эрх үүсэхээр төлөвлөгдсөн гэх тэмдэглэгээг хийнэ.
	Нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн дэвсгэр болон орчны газартай холбоотой өмчийн харилцааг шинэчлэн зохицуулах, уг газрыг сууц өмчлөгчдийн дундаа эзэмших хязгаарлагдмал эрхийг бий болгох замаар газар болон түүн дээрх үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэлийн уялдаа холбоог хангах замаар эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгож, иргэдийн өмчлөх эрхийн баталгааг хангах	Хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг 10.1¹.Барьж дуусаагүй нийтийн зориулалттай орон сууцны байшин ашиглалтад орсон тохиолдолд уг барилгын дэвсгэр болон орчны газрын эзэмших эрхийн гэрчилгээ нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн өмчлөгчдийн дундаа хязгаартайгаар эзэмших хязгаарлагдмал эрхэд шилжиж, сууц, талбайн хувийн хэрэг тус бүрээр дангаар өмчлөх үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлд бүртгэх үндэслэл болно. Хуулийн төслийн дагалдуулан боловсруулсан Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг 3.1.14.“нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн өмчлөгчдийн дундаа газар эзэмших хязгаарлагдмал эрх” гэж нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн сууц, талбай өмчлөгч

		тухайн нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн дэвсгэр болон орчны газрыг тухайн орон сууцны байшингийн бусад өмчлөгчидтэй дундаа хязгаартайгаар эзэмших эрхийг.”
--	--	---

2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслөөс үр нөлөөг нь тооцох хэсгээ тогтоосон байдал

“Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийг сонгон авсан тохиолдолд тухайн хууль тогтоомжийн төслөөр шинээр бий болгож байгаа чиг үүрэг, эрх хэмжээ, бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой зохицуулалтыг сонгон авдаг. Тус шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд дараах агуулгын хүрээнд зохицуулалтуудыг сонгон “Практикт хэрэгжих боломж” гэх шалгуурын үр нөлөөг тооцсон болно.

№	Практикт хэрэгжих боломж шалгуур үзүүлэлт	Сонгосон зүйл заалт
1	Барьж дуусаагүй орон барилгын нэгдсэн, нээлттэй мэдээллийн тогтолцоонд тулгуурлан тухайн нэгж, сууц талбай бүрийн мэдээллийг хаягжилттай нь урьдчилан нягталж, давхардуулан захиалахгүй байх боломжийг бүрдүүлж, захиалгын гэрээнд үндэслэн урьдчилсан тэмдэглэлийг заавал хийлгэдэг байх зохицуулалт практикт хэрэгжих боломжтой эсэх	Хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг 31.2¹.Энэ хуулийн 10.10-т заасан барьж дуусаагүй нийтийн зориулалттай орон сууцны байшинд сууц, талбай захиалсан иргэн, хуулийн этгээд /захиалагч/, эсхүл санхүүжилт олгох банк, эрх бүхий этгээд нь холбогдох гэрээг нотариатаар гэрчлүүлж, тухайн сууц, талбайн бүртгэлд урьдчилсан тэмдэглэл гэрээг гэрчилсэн нотариатаар дамжуулан хийлгүүлнэ. Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйл 10.10.Улсын бүртгэгч барьж дуусаагүй нийтийн зориулалттай орон сууцны байшинг Барилгын тухай хуулийн 27.10-т заасны дагуу кадастрын бүртгэлд бүртгэсэн мэдээлэл болон Барилгын тухай хуулийн 26¹ дүгээр зүйлд заасан барилгын ажлын захиалагчийн барилгын мэдүүлгийг үндэслэн дэвсгэр болон орчны газарт үндэслэж, сууц, талбай бүрд хувийн хэрэг нээж, бүртгэнэ. Энэ тохиолдолд газар эзэмших эрхэд нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн өмчлөгчдийн дундаа газар эзэмших хязгаарлагдмал эрх үүсэхээр төлөвлөгдсөн гэх тэмдэглэгээг хийнэ.

ГУРАВ.ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТЭД ТОХИРОХ ШАЛГАХ ХЭРЭГСЛИЙН ДАГУУ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН БАЙДАЛ

Тохирох шалгах хэрэгсэл нь урьдчилан тогтоосон шалгуур үзүүлэлтээс шалтгаалан харилцан адилгүй байх бөгөөд шалгуур үзүүлэлт тус бүрд нийцсэн дараах шалгах хэрэгслийн дагуу үнэлгээ өгөхөөр тогтлоо.

№	Шалгуур үзүүлэлт	Тохирох шалгах хэрэгсэл
1.	Зорилгод хүрэх байдал	Зорилгод дүн шинжилгээ хийх
2.	Практикт хэрэгжих боломж	Практикт турших

Өмнөх үе шатуудад журмын төслийн үр нөлөөг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг сонгож, үр нөлөөг үнэлэх хэсгийг тогтсон тул тэдгээрт тохирох шалгах хэрэгслийг дараах байдлаар харуулав.

№	Шалгуур үзүүлэлт	Үр нөлөөг үнэлэх хэсэг	Тохирох шалгах хэрэгсэл
1.	Зорилгод хүрэх байдал	Хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1 болон 3 дахь хэсэг,	Хуулийн төслийн зорилго, үзэл баримтлал, хууль боловсруулах хэрэгцээ, шаардлага болон тус хуулийн хуулийн төслийн зорилт, холбогдох зохицуулалтын зорилго, үзэл баримтлалд дүн шинжилгээ хийх
2.		Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйл, Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг	
2.	Практикт хэрэгжих боломж	Хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг, 3 дугаар зүйлд тусгасан зохицуулалт	Практикт хэрэгжих байдлыг баримт, бичигт дүн шинжилгээ хийх замаар хэрэгжих эсэхийг судлах

Дээрх урьдчилан сонгосон шалгуур үзүүлэлтэд тохирсон шалгах хэрэгслийн дагуу хуулийн төслийн үр нөлөөг дараах байдлаар үнэлэв.

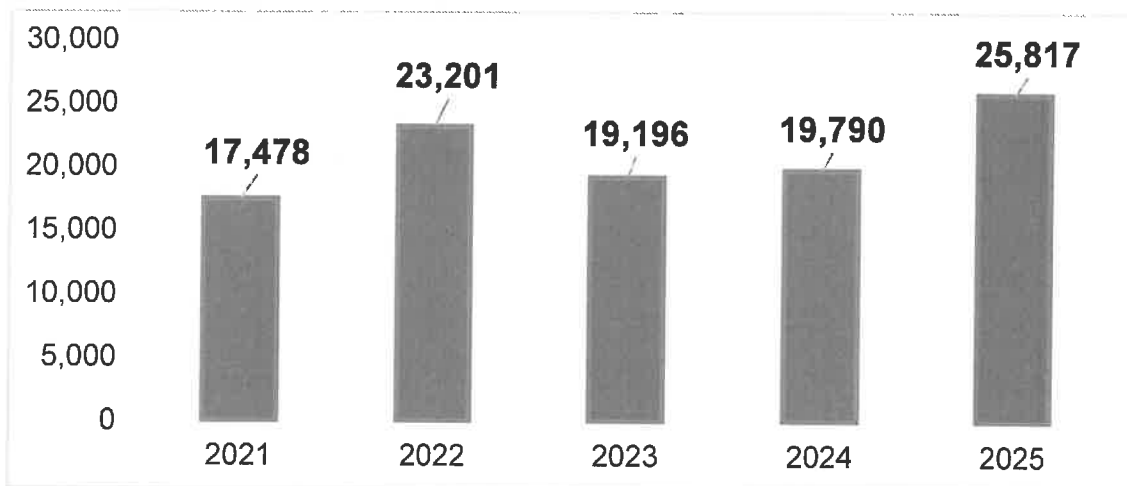
3.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

“Зорилгод хүрэх байдал”-ыг үнэлэхдээ хуулийн төсөл нь хэрэгцээ, шаардлагад нийцсэн эсэх, хуулийг батлан хэрэгжүүлснээр хүрэх үр дүн тодорхой байдлаар томъёологдож чадсан эсэхийг тухайн хуулийн төсөл, дээд эрэмбийн хуулийн үзэл баримтлал, түүний агуулгыг хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлж буй зохицуулалттай харьцуулан дүн шинжилгээ хийдэг. Энэ хүрээнд Хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1 болон 3 дахь хэсэг, 3 дугаар зүйл, Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт дүн шинжилгээ хийнэ.

Хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг болон 3 дугаар зүйлд тусгасан зохицуулалт нь хууль батлах хэрэгцээ, шаардлагын зорилгод нийцэх эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Хуулийн төслийн үзэл баримтлал болон танилцуулгад дурдсанаар хуулийн төслийн зорилго нь барьж дуусаагүй нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн бүртгэлийг ил тод, нэгдсэн, заавал хэрэгжих тогтолцоонд шилжүүлэх, захиалагч иргэдийн эрх ашгийг хамгаалах, давхар захиалга, залилангийн эрсдэлийг бууруулах, мөн газар, барилга, бүртгэлийн уялдаа холбоог хангахад оршино. Энэхүү зорилгын хүрээнд дараах шалгуур үзүүлэлтүүдийг тодорхойлж, одоогийн нөхцөл байдалд үнэлгээ хийв.

Монгол Улсад орон сууцны зах зээл сүүлийн жилүүдэд эрчимтэй тэлж, орон сууц өмчлөгчдийн тоо 445,278-д хүрч, үүнээс 337,379 нь нийслэл хотод төвлөрөөд байна.¹ Гэр хорооллыг орон сууцжуулах бодлого, төрөөс хэрэгжүүлж буй хөнгөлөлттэй зээлийн хөтөлбөрүүдийн нөлөөгөөр нийтийн зориулалттай орон сууцны барилгын тоо тогтвортой өсөж, 2021 онд 17,478 орон сууц ашиглалтад орж байсан бол 2025 онд 25,817 болж нэмэгдсэн нь барьж дуусаагүй барилгад урьдчилсан захиалга өгөх харилцаа өргөн хүрээнд түгээмэл болсныг илтгэж байна.²



/Улсын хэмжээнд сүүлийн 5 жилд ашиглалтад орсон орон сууцны мэдээлэл/³

Манай улсад өсөн нэмэгдэж буй барилга, орон сууцжуулалтын салбарын хэрэгцээнээс шалтгаалан барилгын компаниуд иргэдийн урьдчилгаа төлбөр болон барьж дуусаагүй барилгыг барьцаалан банк, санхүүгийн байгууллагаас татан төвлөрүүлсэн зээлийг хослуулан санхүүжилт босгож, барилга угсралтын ажлыг

¹ Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн барьж дуусаагүй барилгад хамаарах зарим зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний тайлан, Улаанбаатар хот (2026), 36 дахь тал.

² Мөн тэнд.

³ Мөн тэнд, 16 дахь тал.

гүйцэтгэх эрх зүйн үндэслэлийг 2018 оны Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын хүрээнд бий болгосон.

*Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуулиас*⁴

ЭХЭУБТХ

•§10.10.Барьж дуусаагүй үл хөдлөх эд хөрөнгийг хоёр болон түүнээс олон этгээд хөрөнгө оруулан, эсхүл захиалгаар барьж байгаа бол хөрөнгө оруулагч, захиалагч нарын мэдүүлгээр уг үл хөдлөх эд хөрөнгийг дундаа хамтран өмчлөх эрхтэй өмчлөгчдийн дундын өмчлөлд, эсхүл дундаа хэсгээр өмчлөгч нарын тус тусын өмчлөлд энэ хуулийн 10.6-д заасан нотлох баримтыг үндэслэн эрхийн улсын бүртгэлд бүртгэнэ.

ЭХЭУБТХ

•§31.2.Барьж дуусаагүй барилгын эрх эрхийн улсын бүртгэлд бүртгэгдсэн тохиолдолд уг барилгад хөрөнгө оруулсан иргэн, хуулийн этгээд /захиалагч/ нь урьдчилсан тэмдэглэл хийлгэж болно.

Гэвч Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн барьж дуусаагүй барилгад хамаарах зарим зохицуулалтад хийсэн хэрэгжилтийн үр дагаврын судалгааны тайланд дурдсанаар, барьж дуусаагүй барилгыг улсын бүртгэлд заавал бүртгэх зохицуулалт тодорхой бус, зарим тохиолдолд сайн дурын шинжтэй хэрэгжиж ирсэн нь захиалагчийн эрхийг бүртгэлээр хамгаалах механизм сул байхад хүргэсэн байна.⁵ Үүний улмаас тухайн барилга бүртгэлд хамрагдсан эсэхээс хамаарч захиалгын гэрээг бүртгүүлэх боломж харилцан адилгүй болж, нэг ижил сууц, талбайг давхардуулан захиалах, худалдан борлуулах, улмаар залилангийн шинжтэй үйлдэл түгээмэл гарах нөхцөл бүрдэж байна.

Мөн тус судалгааны тайланд барьж дуусаагүй барилгыг барьцаалан олгосон зээлийн хэмжээ 2020 онд 567.3 тэрбум төгрөг байсан бол 2024 онд 5,093.5 тэрбум төгрөгт хүрч огцом өссөн нь захиалагч иргэдийн эрх ашигт бодит эрсдэл үүсгэж байгааг онцолсон байна⁶. Тухайлбал, барилгын компани зээлийн үүргээ биелүүлэхгүй тохиолдолд барьцааны зүйлээс үүргийн гүйцэтгэл хангуулах ажиллагаа явагдаж, захиалагч иргэдийн эрх хохирох эрсдэл бодитоор бий болж байна гэж дүгнэжээ.

Түүнчлэн 2019–2025 онд бүртгэгдсэн 73,135 залилах гэмт хэргээс 2,365 нь орон сууцны захиалгатай холбоотой бөгөөд нэг хэрэгт олон иргэн хохирогч болдог

⁴ Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хууль (2018).

⁵ Мөн тэнд, 36 дахь тал.

⁶ Мөн тэнд, 27 дахь тал.

онцлогтой тул бодит хохирлын цар хүрээ өндөр байгааг дурдсан байна.⁷ Энэ нь орон сууцны захиалгын харилцаанд эрх зүйн тодорхой байдал, бүртгэлийн баталгаажуулалт хангалтгүй байгааг илтгэж байна.

Мөн барилгын зураг төсөл, хаягжилт, кадастр болон улсын бүртгэлийн мэдээллийн уялдаа хангалтгүй байгаа нь нэгж сууц, талбайг тодорхойлох, эрхийг баталгаажуулахад хүндрэл учруулж байна. Барилгын ажлын зөвшөөрөл олгох үе шатнаас эхлэн мэдээллийг нэгдсэн байдлаар бүртгэх эрх зүйн зохицуулалт сул байгаагаас барилгыг бүхэлд нь ерөнхий байдлаар бүртгэх, нэгж түвшний бүртгэл дутмаг байх, улмаар давхардал үүсэх эрсдэл өндөр хэвээр байна.

Үүнээс гадна барьж дуусаагүй барилгын бүртгэл нэмэгдэж байгаа хэдий ч урьдчилсан тэмдэглэлийн хэрэгжилт хангалтгүй байгаа нь захиалагчийн эрхийг бүртгэлээр хамгаалах механизм бүрэн хэрэгжихгүй байгааг харуулж байна. Тухайлбал, дуусаагүй барилгын бүртгэл 2019 онд 7,689 байсан бол 2025 онд 12,324 болж өссөн, орон сууцны зориулалттай нь 1,472-оос 2,340 болсон боловч урьдчилсан тэмдэглэл 2019–2021 онд 1–5, 2025 онд 995 байгаа нь урьдчилсан тэмдэглэл хийх зохицуулалт хангалтгүй түвшинд байгааг харуулж байна.⁸

Нөгөө талаас газар болон түүн дээрх үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн зохицуулалт хоорондоо уялдаагүй байгаа нь өмчлөх эрхэд ноцтой эрсдэл үүсгэж байна. Газар эзэмших эрх дуусгавар болох үед тухайн газар дээрх орон сууц өмчлөгчдийн эрх дагалдан алдагдах боломжтой байгаа нь өмчийн эрхийн суурь зарчимд нийцэхгүй нөхцөл байдлыг бий болгож байна.

Хуулийн төслийн зорилгыг дээрх судалгаагаар тогтоогдсон нөхцөл байдалтай уялдуулан үнэлэхэд барьж дуусаагүй барилгын зах зээлд үүсээд буй эрх зүйн хийдэл, маргаан нь тохиолдлын шинжтэй бус, харин үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийн эрх зүйн орчны зарим сул зохицуулалтаас үүдэлтэй тогтолцооны шинжтэй асуудал байна. Судалгааны тайланд дурдсанаар сууц, талбай захиалгын гэрээтэй холбоотой маргаан, залилангийн шинжтэй үйлдэл нь ихэвчлэн тухайн барилга, түүний нэгж сууц, талбай бүр эрхийн улсын бүртгэлд бүртгэгдээгүй, эсхүл бүртгэлийн мэдээлэл ил тод бус байснаас үүдэлтэй байна гэжээ.⁹

Тухайлбал, дээр дурдсан Эд хөрөнгийн эрхийн улсыг бүртгэлийн тухай хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.2 дахь хэсгийн зохицуулалт нь агуулга болон техникийн хувьд Барьж дуусаагүй барилгын эрх эрхийн улсын бүртгэлд бүртгэгдсэн тохиолдолд уг барилгад хөрөнгө оруулсан иргэн, хуулийн этгээд /захиалагч/ нь урьдчилсан тэмдэглэл хийлгэх асуудлыг зөвхөн сайн дурын үндсэн дээр хэрэгжүүлэх сонголтот байдлаар хуульчилсан нь барилга доторх сууц, талбайг давхар захиалах, эсхүл бодит байдалд бүрдээгүй үл хөдлөх эд хөрөнгөнд хөрөнгө татах зэрэг эрсдэл бодитоор үүсгэдэг байна. Энэ нь захиалагч иргэн, хуулийн

⁷ Мөн тэнд 18-19 дэх тал

⁸ Мөн тэнд 28 дахь тал

⁹ Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн барьж дуусаагүй барилгад хамаарах зарим зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний тайлан, Улаанбаатар хот (2026)

этгээдийн тус харилцаан дахь эрх зүйн хамгаалалтыг сулруулж, улмаар үл хөдлөх хөрөнгийн зах зээлд итгэх итгэлийг бууруулах сөрөг үр дагаварт ч хүргэж байгаа юм.

Дээрх нөхцөлд, хуулийн төсөлд тусгасан зохицуулалтууд нь дээрх асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэсэн шинжтэй байна. Тухайлбал, Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.10 дахь заалтыг “барьж дуусаагүй нийтийн зориулалттай орон сууцны байшинг ... сууц, талбай бүрд хувийн хэрэг нээж, бүртгэнэ” гэж өөрчлөн найруулахаар зохицуулсан нь үл хөдлөх эд хөрөнгийг бүхэлд нь бус, харин нэгж түвшинд бүртгэх эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн зохицуулалт болж байна. Энэ нь тухайн объектын хүрээнд эрхийн тодорхой байдлыг хангаж, нэг сууц, талбайд давхар эрх үүсэх эрсдэлийг бууруулахад шууд нөлөөлнө. Мөн олон улсад байдаг нэгж бүр зах зээлд гарахын өмнө төрийн системд “нэг удаа, нэг статус”-аар бүртгэгддэг тул, давхар худалдаа нь бодит байдал дээр зах зээлийн нэвтрэх цэг дээрээ таслагддаг¹⁰ стандарт зохицуулалттай нийцэж байна.

Үүнтэй уялдуулан хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “31.2¹. Энэ хуулийн 10.10-м заасан барьж дуусаагүй нийтийн зориулалттай орон сууцны байшинд сууц, талбай захиалсан иргэн, хуулийн этгээд /захиалагч/, эсхүл санхүүжилт олгох банк, эрх бүхий этгээд нь холбогдох гэрээг нотариатаар гэрчлүүлж, тухайн сууц, талбайн бүртгэлд урьдчилсан тэмдэглэл гэрээг гэрчилсэн нотариатаар дамжуулан хийлгүүлнэ” гэсэн заалтыг нэмэхээр тусгасан нь захиалгын гэрээний үндсэн дээр үүсэх эрхийг бүртгэлээр заавал баталгаажуулах зохицуулалтыг нэвтрүүлж байна. Урьдчилсан тэмдэглэл нь тухайн сууц, талбайд эрх үүссэн эсэхийг гуравдагч этгээдэд ил тод болгож, давхар захиалга, давхар барьцаалах зэрэг эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх бодит механизм байгаа төдийгүй уг зохицуулалт нь Иргэний эрх зүйн харилцан итгэлцлийн зарчимтай¹¹ нийцэж, зах зээлийн итгэлийг нэмэгдүүлэх ач холбогдолтой байна.

Дээрх хуулийн төслийн зохицуулалтуудыг Эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэлийн тухай хуульд нэвтрүүлэх нь (1) иргэдийн өмчийн эрхийг бодитоор хамгаалах, (2) шүүхийн ачааллыг бууруулах, (3) үл хөдлөх эд хөрөнгийн зах зээлийн итгэлийг тогтвортой хадгалах бодлогын ач холбогдолтой байна.¹²

Түүнчлэн барилгын мэдүүлэг, кадастрын бүртгэл, улсын бүртгэлийн мэдээллийг уялдуулах замаар барилгын зөвшөөрөл олгохоос эхлээд ашиглалтад оруулах хүртэлх бүх үе шатанд мэдээллийн нэгдмэл байдлыг хангах эрх зүйн орчин бүрдэж байна. Энэ нь үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлийг тасралтгүй, уялдаа

¹⁰ Дуусаагүй барилгын борлуулалтад холбогдох эрх зүйн зохицуулалт: Харьцуулсан судалгаа, Д.Ганхүрэл, Улаанбаатар хот (2026), 57 дахь тал.

¹¹ Гэрээний эрх зүй дэх итгэлцлийн зарчим (principle of reliance) гэдэг нь амлалт эсхүл мэдэгдэлд итгэн найдаж, үүний улмаас хохирол амссан этгээдийг хамгаалах эрх зүйн зарчим юм. Энэ нь хэрэв гэрээний нэг тал амлалт өгч, нөгөө тал уг амлалтад итгэж хэлцэл хийсэн бол амлалт өгсөн тал түүнийг заавал биелүүлэх үүрэгтэй гэсэн үзэлд санаанд тулгуурладаг. Peter Jaffey, *The Reliance Theory of Contract Damages*, Brunel University Research Archive, <https://bura.brunel.ac.uk/bitstream/2438/4166/1/Reliance%20theory%20of%20contract.pdf>.

¹² Дуусаагүй барилгын борлуулалтад холбогдох эрх зүйн зохицуулалт: Харьцуулсан судалгаа, Д.Ганхүрэл, Улаанбаатар хот (2026), 64 дэх тал.

холбоотой явуулах нөхцөлийг бүрдүүлж, бүртгэлийн алдаа, зөрчлийг бууруулахад чиглэж байна.

Эдийн засгийн үр нөлөөний хувьд дээрх зохицуулалтууд хэрэгжсэнээр үл хөдлөх хөрөнгийн зах зээл дэх эрх зүйн эрсдэл буурч, хөрөнгө оруулалтын орчны тогтвортой байдал нэмэгдэнэ. Тэр дундаа барьж дуусаагүй барилгын барьцаанд суурилсан санхүүжилтийн үед эрх зүйн баталгааг сайжруулах нь банк, санхүүгийн байгууллагын эрсдэлийг бууруулах, зээлийн чанарыг сайжруулахад эерэг нөлөө үзүүлэхээр байна.

Дээрхээс дүгнэвэл, барьж дуусаагүй барилгын эд хөрөнгийн бүртгэлийн одоогийн эрх зүйн орчин нь үл хөдлөх хөрөнгийн зах зээлийн өсөлт, санхүүжилтийн бүтэц, орон сууцны захиалгын гэрээний харилцаанд захиалагчийн эрхийг хамгаалах хэрэгцээг бүрэн хангаж чадахгүй байгаа бөгөөд бүртгэлийн ил тод бус байдал, мэдээллийн уялдаа сул, урьдчилсан тэмдэглэлийн хийлгэх зохицуулалт хангалтгүй буюу сайн дурын шинжтэй зэрэг нь барьж дуусаагүй барилгын бүртгэлтэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй, үр нөлөө муутай байгааг илтгэж байна. Харин хуулийн төсөлд тусгасан зорилгод хүрэх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн зохицуулалтууд нь барьж дуусаагүй барилгын бүртгэл ил тод, нэгдсэн тогтолцоонд шилжиж, захиалагчийн эрхийн баталгаа сайжрах, давхар захиалга, залилан, маргааны эрсдэл буурах, газар, барилга, бүртгэлийн уялдаа хангагдах замаар өмчийн эрхийн хамгаалалт бэхжих зэрэг ач холбогдолтой байна.

Иймд хуулийн тус төслийг зорилгодоо хүрэх байдлын шалгуурыг бүрэн хангаж байна гэж дүгнэлээ.

Хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг болон Хуулийн төслийн дагалдуулан боловсруулсан Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн зохицуулалт нь хууль батлах хэрэгцээ, шаардлагын зорилгод нийцэх эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Монгол Улсын Иргэний хуулийн 84 дүгээр зүйлийн 84.3 дахь хэсэгт “газар түүнээс салгамагц зориулалтын дагуу ашиглаж үл болох бүхий л эд юмс үл хөдлөх эд хөрөнгөд хамаарна” гэж, мөн хуулийн 85 дугаар зүйлийн 85.2 дахь хэсэгт “байнгын зориулалттай, газартай салшгүй бэхлэгдсэн байшин, барилга бусад зүйлс нь газрын үндсэн бүрдэл хэсэгт байна” гэж тус тус заасан. Эдгээр зохицуулалт нь газар болон түүн дээр баригдсан барилга байгууламжийг эрх зүйн хувьд салангид бус, харин харилцан уялдаатайгаар авч үзэх шаардлагатайг илэрхийлж байна. Мөн Иргэний хуулийн 85 дугаар зүйлийн 85.1 дэх хэсэгт “устгах буюу зориулалтыг нь алдагдуулахгүйгээр салгаж үл болох бүрдэл хэсэг нь хуульд заасан тохиолдолд иргэний эрх зүйн харилцааны бие даасан объект болно”¹³ гэж заасан нь газар түүнээс салгамагц зориулалтын дагуу ашиглаж үл болох эд юмс газраас тусдаа үл хөдлөх эд хөрөнгөд тооцогдох боломжтой байхаар зохицуулсан. Дээрх зарчмын

¹³ Иргэний хууль (2002).

үүднээс газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийг нэг бүхэл болгож бүртгэх шаардлага үүсдэг.

Гэвч Монгол Улсад газар болон түүн дээрх үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэлийн тогтолцоо бүрэн уялдаагүй хэвээр байна. Тухайлбал, Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт газрын кадастр нь газрын нэгдмэл сангийн тоо бүртгэл болон газрын улсын бүртгэлээс бүрдэнэ¹⁴ гэж заасан. Ийнхүү үл хөдлөх эд хөрөнгөтэй холбоотой хоёр бүртгэл байгаагийн нэг нь газар эзэмших, ашиглах эрхийн гэрчилгээний бүртгэл, нөгөө нь хувийн эрх зүйн буюу Иргэний хуулиар бүтээсэн үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэл юм. Газар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн тусдаа бүртгэл нь хөрсөнд бэхлэгдсэн зүйл хөрсөндөө үлдэх зарчмыг зөрчсөнөөс болж үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрх зүйн орчин зөв хөгжөөгүй бөгөөд газрын зах зээлийн хөгжил зогсонги байдалд орж бусад салбарын хөгжилд сөргөөр нөлөөлж байна.

Энэ асуудал нийтийн зориулалттай орон сууцны харилцаанд илүү тод илэрч байна. Тухайлбал, барилгын компани газар эзэмших, ашиглах эрхийн үндсэн дээр нийтийн зориулалттай орон сууц барьж, ашиглалтад оруулсны дараа сууц, талбайг иргэдэд өмчлүүлдэг боловч тухайн барилгын дэвсгэр болон орчны газрын эрх барилга барьсан этгээд, эсхүл өөр этгээдийн нэр дээр хэвээр үлдэх тохиолдол нийтлэг байна. Үүний улмаас сууц өмчлөгч нь өөрийн өмчилж буй үл хөдлөх эд хөрөнгийн оршин тогтнох үндэс болсон дэвсгэр болон орчны газартай холбоотой эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй, эсхүл хязгаарлагдмал байдалд орж байна.

Түүнчлэн Газрын тухай хуулийн 47 дугаар зүйлийн 47.1 дэх хэсэгт “газар эзэмших, ашиглах эрх дуусгавар болоход хууль болон гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол уг газар дээрх барилга байгууламж, бусад эд хөрөнгө өмчлөгч этгээдийн тэрхүү эд хөрөнгөө тухайн газар дээр ашиглах эрх дуусгавар болно”¹⁵ гэж заасан. Энэхүү зохицуулалт нь нийтийн зориулалттай орон сууцны сууц, талбай өмчлөгчийн өмчлөх эрхийг тухайн барилгыг барьсан этгээдийн газар эзэмших, ашиглах харьцангуй эрхээс хамааралтай болгож, газар эзэмших, ашиглах эрх дуусгавар болох тохиолдолд сууц өмчлөгчийн эрх хөндөгдөх эрсдлийг практикт үүсгэдэг. Энэ нь Иргэний хуулийн 150 дугаар зүйлд заасан бусдын газар дээр барилга байгууламж барих нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн дэвсгэр болон орчны газрыг өмчлөгчид дундаа хязгаартайгаар эзэмших хязгаарлагдмал эрхийг¹⁶ Газрын тухай хуулиар амилуулаагүйгээс үүдэн гарч буй үр дагавар юм. Үүнээс улбаалан Газар эзэмших, ашиглах эрхийг богино хугацаанд олж авсан этгээд ашиг олох зорилгоор барилга барьсны дараа тухайн барилгад сууц худалдаж авсан өмчлөгчийн өмчлөх эрх дуусгавар болох зохицуулалт хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа юм.

Хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгээр Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд 10.1¹ дэх хэсгийг нэмэхээр тусгаж, барьж дуусаагүй нийтийн зориулалттай орон сууцны байшин ашиглалтад орсон тохиолдолд уг барилгын дэвсгэр болон орчны газрын эзэмших эрхийн гэрчилгээ нь нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн өмчлөгчдийн дундаа хязгаартайгаар эзэмших хязгаарлагдмал эрхэд шилжиж, сууц, талбайн хувийн хэрэг тус бүрээр

¹⁴ Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хууль (1999).

¹⁵ Газрын тухай хууль (2002).

¹⁶ Иргэний хууль (2002), 150 дугаар зүйл. Бусдын газар дээр барилга, байгууламж барих эрх.

дангаар өмчлөх үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэлд бүртгэх үндэслэл болохоор зохицуулсан байна. Энэ нь барилга ашиглалтад орж, сууц, талбай тус бүрийн өмчлөх эрх улсын бүртгэлд бүртгэгдэх үед тухайн барилгын дэвсгэр болон орчны газрын эрхийг мөн сууц өмчлөгчдийн эрхтэй уялдуулан бүртгэх эрх зүйн үндэслэлийг бий болгох зорилготой зохицуулалт юм.

Мөн хуулийн төслийг дагалдуулан боловсруулсан Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгээр Газрын тухай хуульд 3.1.14 дэх заалтыг нэмж, “нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн өмчлөгчдийн дундаа газар эзэмших хязгаарлагдмал эрх” гэж нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн сууц, талбай өмчлөгч тухайн нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн дэвсгэр болон орчны газрыг тухайн орон сууцны байшингийн бусад өмчлөгчидтэй дундаа хязгаартайгаар эзэмших эрхийг ойлгохоор тодорхойлжээ. Энэхүү нэр томъёоны тодорхойлолт нь уг эрхийн хууль зүйн агуулга, субъект, объект, хэрэгжих хүрээг тодорхой болгож, газрын эрх зүйн зохицуулалт болон эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн зохицуулалтын хоорондын уялдааг хангах үндсэн нөхцөл болж байна.

Дээрх асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор хуулийн төслийн дагалдах хуульд “нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн өмчлөгчдийн дэвсгэр болон орчны газрыг дундаа хязгаартайгаар эзэмших хязгаарлагдмал эрх”-ийг бий болгохоор тусгасан бөгөөд энэ нь олон улсын жишигт “кондоминиум эрх” гэж нэрлэгддэг эрх зүйн зохицуулалтын агуулгатай нийцэж байна.¹⁷ Өөрөөр хэлбэл, нийтийн зориулалттай орон сууцны сууц, талбай өмчлөгч нь зөвхөн өөрийн дангаар өмчлөх сууц, талбайг өмчлөхөөс гадна тухайн барилгын дэвсгэр болон орчны газрыг бусад өмчлөгчидтэй хамтран, тодорхой хязгаарын хүрээнд эзэмших эрхтэй байх зохицуулалтыг бий болгохоор байна

Энэхүү эрх нь Газрын тухай хуульд одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй ердийн газар эзэмших, ашиглах эрхтэй бүрэн адилтгах боломжгүй, харин нийтийн зориулалттай орон сууцны сууц, талбай өмчлөх эрхтэй салшгүй холбоотой, түүнээс хамааралтай, тусгай шинжтэй эрх байна. Иймд уг эрхийг сууц, талбайн өмчлөх эрхээс ангид, бие даан захиран зарцуулах, дангаар барьцаалах, эсхүл тусад нь эдийн засгийн эргэлтэд оруулах боломжгүй байхаар зохицуулах нь зүйтэй. Ингэснээр газрын эрхийг үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөх эрхээс салгаж, тусдаа эргэлтэд оруулах эрсдэл буурч, тухайн эрх нь орон сууцны өмчлөлтэй хамт хэрэгжих эрх болон төлөвших боломж бүрдэнэ.

Тус зохицуулалт нь өмнө нь Сууц өмчлөгчдийн холбоонд тухайн орчны газрыг ашиглуулах байдлаар хэрэгжиж ирсэн практикийг өөрчлөх ач холбогдолтой. Сууц өмчлөгчдийн холбоо нь сууц өмчлөгчдийн нийтлэг ашиг сонирхлыг хэрэгжүүлэх зохион байгуулалтын хэлбэр боловч тухайн газрыг өмчлөх, эзэмших эрхийн шууд субъект гэж үзэхэд эрх зүйн хувьд маргаантай. Харин тухайн барилгын дэвсгэр болон орчны газрыг орон сууцны сууц, талбай өмчлөгчид өөрсдөө дундаа хязгаартайгаар эзэмшихээр хуульчлах нь өмчлөх эрхийг хэрэгжүүлэх зүй ёсны

¹⁷ Нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн дундын өмчлөлийн эд хөрөнгийн менежментийн тухай хуулийн төслийн үр нөлөөний үнэлгээ, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, (2024) 25 дахь тал.

этгээдийг тухайн үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөгчидтэй шууд холбож, өмчлөх эрхийн агуулгыг бодитоор хамгаалах ач холбогдолтой байна.

Мөн нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн дэвсгэр болон орчны газрыг өмчлөгчид дундаа хязгаартайгаар эзэмших эрх бий болсноор тухайн газар дээр сууц өмчлөгчдийн зөвшөөрөлгүйгээр барилга байгууламж барих, тоглоомын талбай, ногоон байгууламж, орчны газрыг өөр зориулалтаар ашиглах зэрэг зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх эрх зүйн суурь бүрдэнэ. Энэ нь зөвхөн өмчлөх эрхийн баталгаатай холбоотой бус, иргэдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хангахтай шууд холбогдох зохицуулалт юм.

Түүнчлэн барилгын ашиглалтын хугацаа дуусах, барилга нурах, эвдрэх, устгах, эсхүл дахин төлөвлөлт хийх нөхцөлд сууц өмчлөгчид тухайн барилгын дэвсгэр болон орчны газартай холбоотой эрхгүй үлдэх эрсдэлийг бууруулах ач холбогдолтой. Одоогийн нөхцөлд газрын эрх барилгын компани, эсхүл өөр этгээдийн нэр дээр хэвээр хадгалагдсан тохиолдолд дахин төлөвлөлт, нөхөн сэргээх, дахин барилга барих зэрэг асуудалд сууц өмчлөгчдийн эрх, ашиг сонирхол хангалттай хамгаалагдахгүй байх эрсдэлтэй. Харин хуулийн төсөлд тусгасан шинэ зохицуулалт нь тухайн орон сууцны өмчлөгчдийг дэвсгэр болон орчны газрын эрхтэй нь уялдуулж, өмчийн эдийн засгийн болон эрх зүйн үнэ цэнийг хамгаалах нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

“Хууль батлагдсантай холбогдуулан авах зарим арга хэмжээний тухай” Улсын Их Хурлын тогтоолын төслөөр Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль батлагдахаас өмнө газар эзэмших эрхийн үндсэн дээр баригдаж ашиглалтад орсон, эсхүл баригдаж байгаа нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн дэвсгэр болон орчны газрын эрхийг нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн өмчлөгчдийн дундаа газар эзэмших хязгаарлагдмал эрхэд шилжүүлэх, нэг өмчлөгчид оногдох дэвсгэр болон орчны газрын хэмжээ, хил заагийг Газрын тухай хуульд заасны дагуу тогтоох, уг мэдээллийг эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн дундын мэдээллийн санд оруулж, эрхийн улсын бүртгэлд дангаар өмчлөлийн зүйлийн бүртгэлд бүртгэх арга хэмжээг тодорхой хугацаанд хэрэгжүүлэхээр тусгасан байна.¹⁸ Энэ нь зөвхөн шинээр ашиглалтад орох барилгад бус, хууль батлагдахаас өмнө ашиглалтад орсон болон баригдаж байгаа нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн дэвсгэр болон орчны газрын эрхийн асуудлыг үе шаттайгаар шинэ зохицуулалтад нийцүүлэн шийдвэрлэх шилжилтийн арга хэмжээний эрх зүйн үндсийг бүрдүүлж байна. Мөн улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын програм хангамж, дэд бүтцийг сайжруулах арга хэмжээг тусгасан¹⁹ нь шинэ төрлийн эрхийг бүртгэлийн тогтолцоонд хэрэгжүүлэх техникийн болон зохион байгуулалтын нөхцөлийг бүрдүүлэх ач холбогдолтой байна.

Ийнхүү хуулийн төсөл батлагдсанаар нэгдүгээрт, орон сууц өмчлөгчдийн өмчлөх эрхийн агуулга бодитоор бүрэн хангагдаж, зөвхөн барилга төдийгүй түүнтэй салшгүй холбоотой дэвсгэр болон орчны газрын эрх нэгтгэгдсэн цогц эрх болж

¹⁸ Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг дагалдуулан боловсруулсан “Хууль батлагдсантай холбогдуулан авах зарим арга хэмжээний тухай” Улсын Их Хурлын тогтоолын төсөл (2026).

¹⁹ Мөн тэнд., 1 дүгээр хэсгийн 1 дэх арга хэмжээ.

бэхжинэ. Хоёрдугаарт, барилга болон газрын эрхийн бүртгэл хоорондын уялдаа хангагдаж, ирээдүйд үүсэх өмчлөлийн маргаан, зөрчлийг бууруулах суурь нөхцөл бүрдэнэ. Гуравдугаарт, барилгын ашиглалтын хугацаа дуусах, дахин төлөвлөлт хийх үед сууц өмчлөгчид газрын эрхтэйгээ хамт оролцох боломжтой болж, өмчийн эдийн засгийн үнэ цэнэ хамгаалагдана. Дөрөвдүгээрт, орчны газрын ашиглалт, хамгаалалт, төлөвлөлтөд оршин суугчдын оролцоо нэмэгдэж, хот байгуулалтын бодлоготой уялдсан илүү тогтвортой, хариуцлагатай менежментийн тогтолцоо бүрэлдэнэ.

Эдгээрээс үзэхэд хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд нэмэхээр тусгасан 10.1¹ дэх хэсэг болон дагалдах Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгээр Газрын тухай хуульд нэмэхээр тусгасан 3.1.14 дэх заалт нь нийтийн зориулалттай орон сууцны өмчлөгчдийн өмчлөх эрхийг газар эзэмших, ашиглах харьцангуй эрхээс шалтгаалан хөндөгдөхөөс хамгаалах, газар болон түүн дээрх үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэлийн уялдааг хангах, сууц өмчлөгчдийн холбоонд газар ашиглуулах байдлаар тогтсон эрх зүйн хувьд тодорхой бус практикийг засах, сууц өмчлөгчдийн дундаа хязгаартайгаар газар эзэмших тусгай эрхийг бий болгох зорилготой байна.

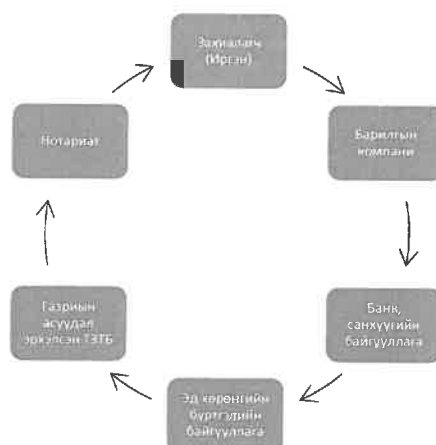
Иймд дээрх зохицуулалтууд нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан өмчлөх эрхийн баталгааг хангах, газар болон үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн уялдааг сайжруулах, нийтийн зориулалттай орон сууцны сууц, талбай өмчлөгчдийн эрх зүйн байдлыг тодорхой болгох, өмчлөх эрхийн хамгаалалтыг бодитой болгох хууль батлах хэрэгцээ, шаардлагад нийцэж байна. Дээрх үндэслэлээр хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгээр нэмэхээр тусгасан 10.11 дэх хэсэг болон дагалдах Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгээр нэмэхээр тусгасан 3.1.14 дэх заалт нь “зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийн зорилго, үзэл баримтлал, хууль боловсруулах хэрэгцээ, шаардлагад нийцсэн зохицуулалт гэж дүгнэв.

3.2. “Практик хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

“Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хуулийн төслийн зохицуулалтыг дагаж мөрдөх, хэрэгжүүлэх этгээдүүд тодорхой эсэх, мөн тэдгээр этгээдэд уг зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх институцийн болон нөөцийн чадавх байгаа эсэхийг үнэллээ.

Хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг болон 3 дугаар зүйлд тусгасан зохицуулалт нь практикт хэрэгжих боломжтой эсэхэд хийсэн дүн шинжилгээ

Хуулийн төсөлд тусгагдсан зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх үндсэн этгээдүүд тодорхой бөгөөд харилцан уялдаа бүхий тогтолцоонд багтаж байна. Үүнд улсын бүртгэлийн байгууллага, газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага, төрийн захиргааны байгууллага, нотариатч, банк, санхүүгийн байгууллага, түүнчлэн иргэн, хуулийн этгээд (захиалагч) зэрэг оролцогч талууд багтаж байна.



Хуулийн төслийн хүрээнд үүсэж буй харилцаанд оролцогчид

Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлээр нэмэхээр тусгасан 10.10 дахь хэсэгт улсын бүртгэгч барьж дуусаагүй нийтийн зориулалттай орон сууцны байшинг Барилгын тухай хуулийн 27.10-т заасны дагуу кадастрын бүртгэлд бүртгэсэн мэдээлэл болон Барилгын тухай хуулийн 26¹ дүгээр зүйлд заасан барилгын ажлын захиалагчийн барилгын мэдүүлгийг үндэслэн, дэвсгэр болон орчны газарт үндэслэж, сууц, талбай бүрд хувийн хэрэг нээж бүртгэхээр тусгажээ. Мөн энэ тохиолдолд газар эзэмших эрхэд нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн өмчлөгчдийн дундаа газар эзэмших хязгаарлагдмал эрх үүсэхээр төлөвлөгдсөн гэх тэмдэглэгээг хийхээр байна.

Хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгээр нэмэхээр тусгасан 31.2¹ дэх хэсэгт энэ хуулийн 10.10-т заасан барьж дуусаагүй нийтийн зориулалттай орон сууцны байшинд сууц, талбай захиалсан иргэн, хуулийн этгээд /захиалагч/, эсхүл санхүүжилт олгох банк, эрх бүхий этгээд нь холбогдох гэрээг нотариатаар гэрчлүүлж, тухайн сууц, талбайн бүртгэлд урьдчилсан тэмдэглэлийг гэрээг гэрчилсэн нотариатаар дамжуулан хийлгүүлэхээр зохицуулсан байна. Иймээс уг зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх үндсэн субъект нь улсын бүртгэлийн байгууллага, улсын бүртгэгч, барилгын асуудал эрхэлсэн байгууллага, кадастрын бүртгэл хөтлөх эрх бүхий байгууллага, нотариатч, банк, санхүүгийн байгууллага, түүнчлэн захиалагч иргэн, хуулийн этгээд байх бөгөөд тэдгээрийн оролцоо харьцангуй тодорхой байна.

Дээрх хуулийн төслийн зохицуулалтаас хэрэгжилтийн дарааллыг дараах үе шаттайгаар тодорхойлж болохоор байна: барилгын ажлын зөвшөөрөл, барилгын мэдүүлэг болон зураг төсөлд суурилсан мэдээлэл → кадастрын бүртгэл → улсын бүртгэлд барьж дуусаагүй барилгын хувийн хэрэг нээх → захиалгын гэрээг нотариатаар гэрчлүүлэх → тухайн сууц, талбайн бүртгэлд урьдчилсан тэмдэглэл хийх. Ийнхүү үе шаттайгаар хуулийн зохицуулалтын хэрэгжилтийн тогтоосноор тухайн нэгж сууц, талбайн мэдээлэл урьдчилан тодорхойлогдож, улсын бүртгэлийн

мэдээлэлд тулгуурлан давхар захиалга хийх, нэг сууц, талбайг хэд хэдэн этгээдэд захиалах, барьж дуусаагүй барилгын талаарх мэдээлэл зөрөх эрсдэлийг бууруулах практик боломж бүрдэхээр байна.

Түүнчлэн, хуулийн төслийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх институцийн суурь тогтолцоо Монгол Улсад тодорхой хэмжээнд бүрдсэн гэж үзэж болохоор байна. Тухайлбал, Улсын бүртгэлийн нэгдсэн сан²⁰, кадастрын мэдээллийн сан²¹, барилгын зөвшөөрөл олгох тогтолцоо²², нотариатын үйлчилгээ²³ зэрэг нь үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэслэл бүрдсэн, үйл ажиллагаа явуулж байгаа институциуд байх бөгөөд хуулийн төслийн зохицуулалтууд нь тэдгээрийг шинээр бий болгох бус, харин уялдаа холбоог сайжруулах, мэдээллийн санг нэгтгэхээр байна.

Энэ нь хэрэгжилтийн зардал, хугацааг харьцангуй бууруулах давуу талтай. Тухайлбал, “Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн барьж дуусаагүй барилгад хамаарах зарим зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний тайлан”-д дурдсанаар одоогийн бүртгэлийн тогтолцоонд барьж дуусаагүй барилгын бүртгэл хангалтгүй, мэдээллийн уялдаа сул байгаа нь маргаан үүсэх гол шалтгаан болж байгааг онцолсон бөгөөд уг төсөл нь энэ сул талыг засахад чиглэж байна.²⁴

Санхүү болон хүний нөөцийн чадавхын хувьд тодорхой зардал гарч болзошгүй байна. Тухайлбал, кадастр, улсын бүртгэл, барилга, хаягжуулалтын мэдээллийн сангуудын уялдааг хангах, мэдээллийн нэгдсэн системийг хөгжүүлэх шаардлага үүсэх тул “Хууль батлагдсантай холбогдуулан авах зарим арга хэмжээний тухай” Улсын Их Хурлын тогтоолын төсөлд улсын бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын программ хангамж, дэд бүтцийг сайжруулах ажлыг 2026 онд зохион байгуулах”-ыг Засгийн газарт даалгасан²⁵ нь уг хэрэгцээг хүлээн зөвшөөрч буйг харуулж байна. Иймд уг хуулийн төслийг бүрэн хэрэгжүүлэхэд мэдээллийн технологийн хөрөнгө оруулалт, системийн шинэчлэл шаардагдаж болзошгүй байна.

²⁰ Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль (2018), 9 дүгээр зүйл 9.1. Монгол Улс улсын бүртгэлийн мэдээллийн нэгдсэн сантай байх бөгөөд уг сан нь төрийн өмч байна.

²¹ Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хууль (1999), 3 дугаар зүйл 3.1. Энэ хуульд хэрэглэсэн дараахь нэр томъёог дор дурдсан утгаар ойлгоно: 3.1.7. “кадастрын зураглалын мэдээллийн сан” гэж бүх төрлийн кадастрын зураг, орон зайн өгөгдлүүдийг цэгцлэн иж бүрдэл болгосон мэдээллүүд, тэдгээрийг боловсруулах, удирдах боломж бүхий техник хэрэгсэл ба программ хангамж бүхий мэдээллийн санг.

²² Барилгын тухай хууль (2016)-ийн Дөрөвдүгээр бүлэгт барилгын үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрөл, барилгын ажлын зөвшөөрөлтэй холбоотой харилцааг нарийвчлан зохицуулсан байдаг.

²³ Нотариатын тухай хууль (2011) 1 дүгээр 1.1. Энэ хуулийн зорилт нь нотариатын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны зарчим, нотариатчийн эрх зүйн байдлыг тогтоож, нотариатын үйлдэл хийх замаар иргэн, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хангах болон хууль зүйн баталгааг бүрдүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.

²⁴ Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн барьж дуусаагүй барилгад хамаарах зарим зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний тайлан, Улаанбаатар хот (2026).

²⁵ Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг дагалдуулан боловсруулсан “Хууль батлагдсантай холбогдуулан авах зарим арга хэмжээний тухай” Улсын Их Хурлын тогтоолын төсөл (2026).

Мөн нотариатч, улсын бүртгэгч, газрын албаны мэргэжилтнүүдийн ачаалал нэмэгдэх, шинэ зохицуулалтад нийцсэн мэргэшүүлэх сургалт шаардлагатай болох магадлалтай байна. Тухайлбал, урьдчилсан тэмдэглэл хийх, шалгах, устгах ажиллагаа нэмэгдэх нь бүртгэлийн байгууллагын үйл ажиллагаанд шинэ төрлийн чиг үүрэг буюу ачаалал бий болгоно. Гэсэн хэдий ч эдгээр нь бүрэн шинэ чиг үүрэг бус, одоо хэрэгжиж буй чиг үүргийн хүрээнд өргөжих шинжтэй тул зохих бэлтгэл, сургалтаар шийдвэрлэх боломжтой гэж үзлээ.

Хувийн хэвшлийн оролцогчдын хувьд (банк, санхүүгийн байгууллага, барилгын компани г.м) уг зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх боломж бодитой боловч тодорхой зохицуулалтын дасан зохицол шаардлагатай. Тухайлбал, банк, санхүүгийн байгууллагууд урьдчилсан тэмдэглэлд тулгуурлан барьцааны эрхийн хэрэгжилтийг үнэлэх шинэ практикт шилжих шаардлагатай болно. Мөн барьж дуусаагүй барилгын барьцаанд суурилсан зээл нэмэгдэж байгаа нөхцөлд эрх зүйн баталгааг сайжруулах нь зээлийн чанарт эерэг нөлөө үзүүлэх ач холбогдолтой.

Өмнө нь баригдсан болон баригдаж байгаа орон сууцны барилгуудын дэвсгэр болон орчны газрын эрхийг шинэ зохицуулалтын дагуу “дундаа эзэмших хязгаарлагдмал эрх”-д шилжүүлэх, бүртгэлийг шинэчлэх үйл ажиллагаа нь цаг хугацаа, зохион байгуулалтын нөөц шаардагдах магадлалтай юм. Иймд Улсын Их Хурлын тогтоолын төсөлд 2028 он хүртэлх шилжилтийн хугацаа тогтоож, үе шаттай хэрэгжүүлэхээр тусгасан ²⁶ нь практикт хэрэгжих боломжийг нэмэгдүүлсэн зохицуулалт болж байна.

Дээрхээс дүгнэхэд, тус хуулийн төсөл нь хэрэгжүүлэгч этгээдүүдийг тодорхой зааж, тэдгээрийн хоорондын уялдаа бүхий ажиллагааны дарааллыг нарийвчлан тогтоосон, одоо байгаа институцийн сууринд тулгуурласан, үе шаттай хэрэгжүүлэх боломжийг харгалзсан зохицуулалттай байна. Хэдийгээр мэдээллийн системийн шинэчлэл, хүний нөөцийн чадавх, шилжилтийн үеийн зохион байгуулалт зэрэгт тодорхой бэрхшээл тулгарч болзошгүй боловч эдгээр нь зохих бодлого, хөрөнгө оруулалт, зохион байгуулалтын арга хэмжээгээр шийдвэрлэх боломжтой тул хуулийн төслийн зохицуулалт нь “практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийг хангаж байна.

²⁶ Мөн тэнд., “1.1.Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль батлагдахаас өмнө газар эзэмших эрхийн үндсэн дээр баригдаж ашиглалтад орсон, эсхүл баригдаж байгаа нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн дэвсгэр болон орчны газрын эрхийг нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн өмчлөгчдийн дундаа газар эзэмших хязгаарлагдмал эрхэд шилжүүлж, нэг өмчлөгчид оногдох дэвсгэр болон орчны газрын хэмжээ, хил заагийг Газрын тухай хуульд заасны дагуу тогтоож, уг мэдээллийг эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн дундын мэдээллийн санд оруулж, эрхийн улсын бүртгэлд дангаар өмчлөлийн зүйлийн бүртгэлд 2028 оны ... дугаар сарын ...-ны өдрийн дотор бүртгэх;”.

ДӨРӨВ. ҮР ДҮНГ ҮНЭЛЖ, ЗӨВЛӨМЖ ӨГСӨН БАЙДАЛ

Тус судалгааны хүрээнд Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл болон холбогдох дагалдах хуулийн төслүүдийн үр нөлөөг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”-ын дагуу үнэлэв. Үнэлгээг хийхдээ хуулийн төслийн үзэл баримтлал, хэрэгцээ, шаардлага, сонгосон зүйл, заалт болон тэдгээрийн практикт хэрэгжих боломжид дүн шинжилгээ хийж, “зорилгод хүрэх байдал” болон “практикт хэрэгжих боломж” гэсэн хоёр шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үр нөлөөг үнэлсэн болно.

1. Зорилгод хүрэх байдал шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт тусгагдсан 31.2¹ дэх хэсэг болон 3 дугаар зүйлд нэмэхээр тусгасан 10.10 дахь хэсгийн зохицуулалт нь барьж дуусаагүй нийтийн зориулалттай орон сууцны байшинг нэгж сууц, талбайн түвшинд бүртгэх, захиалгын гэрээнд үндэслэн урьдчилсан тэмдэглэл хийх замаар захиалагчийн ирээдүйд үүсэх өмчлөх эрхийг бүртгэлийн аргаар урьдчилан хамгаалах, давхар захиалга болон залилангийн шинжтэй эрсдэлийг бууруулах, бүртгэлийн ил тод, нэгдсэн тогтолцоог бүрдүүлэх зорилгод чиглэсэн байна.

Одоогийн барьж дуусаагүй барилгын захиалгын харилцаанд эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй байгаагаас нэг ижил сууц, талбайг давхардуулан борлуулах, гэрээнд заасан талбай, байршлын зөрүү үүсэх, барилгын ажил удаашрах, санхүүгийн хүндрэл үүсэх зэрэг эрсдэл түгээмэл ажиглагдаж байна. Ийм нөхцөлд тус хуулийн төсөл нь барилга, кадастр, улсын бүртгэл, хаягжилтын мэдээллийг уялдуулах замаар нэгж сууц, талбайн мэдээллийг урьдчилан тодорхой болгох, захиалагчийн эрхийг баталгаажуулах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхэд чиглэж байгаа нь бодит хэрэгцээ, шаардлагад нийцэж байна.

Түүнчлэн урьдчилсан тэмдэглэлийг нотариатаар гэрчлэгдсэн гэрээнд тулгуурлан заавал хийх бүртгэлийн ажиллагаа болгон хуульчилсан нь захиалагчийн эрхийг бүртгэлийн тогтолцоонд холбож, маргаан үүсэхээс урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой байна. Мөн барьж дуусаагүй барилгын газар эзэмших эрхэд холбогдох тэмдэглэгээг урьдчилан тусгах зохицуулалт нь барилга ашиглалтад орсны дараах өмчлөл, газар ашиглалтын эрхийн харилцааны суурийг урьдчилан бүрдүүлэх боломжийг бий болгож байна.

Иймд тус хуулийн төсөл нь барьж дуусаагүй орон сууцны захиалгын харилцаанд үүсэж буй захиалагчийн эрхийн баталгааны сул байдал, мэдээллийн ил тод бус байдал, давхар захиалга болон маргааны эрсдэлийг бууруулах зорилгод нийцсэн, “зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийг хангаж байна гэж дүгнэв.

Мөн хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгээр Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд нэмэхээр тусгасан 10.1¹ дэх хэсэг болон хуулийн төслийг дагалдуулан боловсруулсан Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгээр Газрын тухай хуульд нэмэхээр тусгасан 3.1.14 дэх заалт нь нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн дэвсгэр болон орчны газартай холбоотой эрх зүйн харилцааг тодорхой

болгох, сууц, талбай өмчлөгчдийн өмчлөх эрхийг газрын эрхтэй уялдуулан хамгаалах зорилготой байна.

Одоогийн эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд газар болон түүн дээрх үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэл салангид хэрэгжиж, нийтийн зориулалттай орон сууцны барилгын дэвсгэр болон орчны газрын эрх барилга барьсан этгээд, эсхүл өөр этгээдийн нэр дээр үлдэх нөхцөл байдал нийтлэг байгаа нь сууц өмчлөгчдийн өмчлөх эрхийн баталгааг сулруулж байна. Ийм нөхцөлд “нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн өмчлөгчдийн дундаа газар эзэмших хязгаарлагдмал эрх”-ийг хуульд тодорхойлж, барилга ашиглалтад орсны дараа тухайн газрын эрхийг сууц, талбай өмчлөгчдийн эрхтэй уялдуулан бүртгэх зохицуулалт нь өмчлөх эрхийн хамгаалалтыг бодитой болгох ач холбогдолтой байна.

Тус зохицуулалт нь олон улсын жишигт “кондоминиум эрх” гэж нэрлэгддэг зохицуулалтын агуулгатай нийцэх бөгөөд сууц, талбай өмчлөгч нь зөвхөн өөрийн дангаар өмчлөх үл хөдлөх эд хөрөнгийг өмчлөхөөс гадна тухайн барилгын дэвсгэр болон орчны газрыг бусад өмчлөгчидтэй хамтран, тодорхой хязгаарын хүрээнд эзэмших эрхтэй байх эрх зүйн үндсийг бүрдүүлж байна. Ингэснээр сууц өмчлөгчдийн холбоонд газар ашиглуулах байдлаар тогтсон эрх зүйн хувьд тодорхой бус практикийг засах, орчны газрыг сууц өмчлөгчдийн зөвшөөрөлгүйгээр өөр зориулалтаар ашиглах, барилга байгууламж барих, ногоон байгууламж, тоглоомын талбайг бууруулах зэрэг эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх боломж бүрдэнэ.

Түүнчлэн уг зохицуулалт нь барилгын ашиглалтын хугацаа дуусах, барилга нурах, эвдрэх, устах, эсхүл дахин төлөвлөлт хийх нөхцөлд сууц өмчлөгчид тухайн барилгын дэвсгэр болон орчны газрын эрхтэйгээ хамт оролцох боломжийг бүрдүүлж, өмчийн эдийн засгийн болон эрх зүйн үнэ цэнийг хамгаалах ач холбогдолтой. Иймд хуулийн төслийн 10.1¹ дэх хэсэг болон дагалдах Газрын тухай хуулийн төслийн 3.1.14 дэх заалт нь газар болон үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн уялдааг хангах, нийтийн зориулалттай орон сууцны сууц, талбай өмчлөгчдийн эрх зүйн байдлыг тодорхой болгох, Үндсэн хуульд заасан өмчлөх эрхийн баталгааг бэхжүүлэх хууль батлах хэрэгцээ, шаардлагад нийцсэн зохицуулалт гэж дүгнэв.

Иймд тус хуулийн төсөл нь зөвхөн барьж дуусаагүй барилгын бүртгэл, урьдчилсан тэмдэглэлийн зохицуулалтаар хязгаарлагдахгүй, харин барилга ашиглалтад орсны дараах газрын эрхийн асуудлыг сууц өмчлөгчдийн өмчлөх эрхтэй уялдуулан шийдвэрлэх цогц зохицуулалтыг бий болгож байгаа тул “зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн шаардлагыг хангаж байна гэж дүгнэлээ.

2. Практикт хэрэгжих боломж шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд:

Хуулийн төсөлд тусгагдсан зохицуулалтууд нь барьж дуусаагүй барилгыг улсын бүртгэлд бүртгэх, нотариатаар гэрчлэгдсэн гэрээнд үндэслэн урьдчилсан тэмдэглэл хийх, нэгж сууц, талбай бүрээр бүртгэл үүсгэх зэрэг ажиллагааг улсын бүртгэлийн байгууллага, нотариат, барилгын асуудал эрхэлсэн байгууллага болон кадастрын мэдээллийн сан хариуцагч байгууллагын уялдаа бүхий үйл ажиллагаагаар хэрэгжүүлэхээр байна.

Эдгээр зохицуулалт нь шинэ байгууллага байгуулах шаардлага тавихгүйгээр одоо байгаа институцийн бүтэц, чиг үүрэгт тулгуурлан хэрэгжих боломжтой боловч хэрэгжилтийн үр нөлөө нь мэдээллийн сангийн уялдаа холбоо, цахим системийн

хөгжүүлэлт, нэгж сууц, талбайн мэдээллийн бүрэн, тодорхой байдал, мөн холбогдох албан хаагчдын чадавхаас шууд хамаарахаар байна.

Практикт хэрэгжүүлэх явцад барилгын зураг төсөл, хаягжилт, кадастр болон улсын бүртгэлийн мэдээллийн хоорондын уялдаа хангалтгүй байх, барилга ашиглалтад орохоос өмнөх үе шатанд нэгж сууц, талбайн мэдээлэл бүрэн тодорхойлогдоогүй байх, цахим системүүдийн харилцан холболт сул байх, бүртгэлийн байгууллагын ажлын ачаалал нэмэгдэх зэрэг хүндрэл үүсэх боломжтой. Хуулийн төслийг дагалдуулан боловсруулсан Хууль батлагдсантай холбогдуулан авах зарим арга хэмжээний тухай Улсын Их Хурлын тогтоолын төсөлд шилжилтийн хугацаа тогтоосон нь эдгээр хүндрэл, эрсдэлийг бууруулах, зохицуулалтыг үе шаттайгаар хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлж байна.

Иймд тус хуулийн төсөл нь одоо байгаа институцийн тогтолцоонд тулгуурлан практикт хэрэгжих боломжтой бөгөөд “практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийг хангаж байна гэж дүгнэв. Харин мэдээллийн уялдаа холбоо, цахим системийн бэлэн байдал, хүний нөөцийн болон зохион байгуулалтын бэлтгэлийг хангах асуудал нь хуулийн төслийн зохицуулалт хангалтгүй гэсэн үндэслэл бус, харин хууль батлагдсаны дараах хэрэгжилтийг үр дүнтэй зохион байгуулахад анхаарах шаардлагатай арга хэмжээ гэж үзлээ.

Дүгнэлт

Дээрх үнэлгээнээс үзэхэд Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл болон дагалдуулан боловсруулсан холбогдох хуулийн төслийн зохицуулалтууд нь “зорилгод хүрэх байдал” болон “практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн шаардлагыг хангаж байна гэж үзлээ.

Хуулийн төсөл батлагдсанаар барьж дуусаагүй нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн бүртгэлийг ил тод, нэгдсэн тогтолцоонд шилжүүлэх, захиалагчийн ирээдүйд үүсэх өмчлөх эрхийг бүртгэлийн механизмаар хамгаалах, давхар захиалга, залилан, маргааны эрсдэлийг бууруулах, барилга, кадастр, бүртгэл, хаягжилтын мэдээллийн уялдааг сайжруулах эрх зүйн үндэс бүрдэхээр байна.

Мөн барилга ашиглалтад орсны дараах газрын эрхийн асуудлыг сууц, талбай өмчлөгчдийн өмчлөх эрхтэй уялдуулан шийдвэрлэх замаар нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн дэвсгэр болон орчны газартай холбоотой эрх зүйн тодорхой бус байдлыг арилгах, газар болон үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн бүртгэлийн уялдааг хангах, сууц өмчлөгчдийн өмчлөх эрхийн баталгааг бодитой болгох нөхцөл бүрдэнэ. Энэ нь хуулийн төслийн зохицуулалтыг зөвхөн бүртгэлийн техникийн шинэчлэл бус, харин барьж дуусаагүй барилгын захиалгын харилцаа, улсын бүртгэл, газрын эрх болон өмчлөх эрхийн хамгаалалтыг нэгтгэсэн цогц зохицуулалт болгож байна.

Иймд хуулийн төслийн зохицуулалт нь сонгосон шалгуур үзүүлэлтийг хангаж байна гэж дүгнэлээ. Харин хэрэгжилтийн шатанд нэгж сууц, талбайн бүртгэлийн мэдээллийн бүрдэл, хаягжилт, кадастр, зураг төслийн мэдээллийн уялдаа, урьдчилсан тэмдэглэл хийх ажиллагааны дараалал, байгууллага хоорондын мэдээлэл солилцох зохион байгуулалт, цахим системийн бэлэн байдал, нийтийн

зориулалттай орон сууцны байшингийн дэвсгэр болон орчны газрын хэмжээ, хил заагийг тогтоох ажиллагаа, холбогдох албан хаагчдын сургалт, хүний нөөцийн бэлтгэлийг хангах асуудалд анхаарах нь зүйтэй. Эдгээр нь хуулийн төсөлд заавал нэмэлт зохицуулалт тусгах шаардлагатай гэсэн агуулга бус, харин батлагдсан зохицуулалтыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн зохион байгуулалт, хэрэгжилтийн шинжтэй арга хэмжээ болно.

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль тогтоомж, эрх зүйн акт:

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992)
2. Иргэний хууль (2002)
3. Газрын тухай хууль (2002)
4. Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хууль (2018)
5. Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль (2018)
6. Кадастрын зураглал ба газрын кадастрын тухай хууль (1999)
7. Барилгын тухай хууль (2016)
8. Нотариатын тухай хууль (2011)
9. Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хуулийн төслийн үр нөлөө тооцох аргачлал”

Судалгааны тайлан, эмхэтгэл:

Монгол хэлээр:

1. Нийтийн зориулалттай орон сууцны байшингийн дундын өмчлөлийн эд хөрөнгийн менежментийн тухай хуулийн төслийн үр нөлөөний үнэлгээ, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, (2024).
2. Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн барьж дуусаагүй барилгад хамаарах зарим зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээний тайлан, Улаанбаатар хот (2026).
3. Дуусаагүй барилгын борлуулалтад холбогдох эрх зүйн зохицуулалт: Харьцуулсан судалгаа, Д.Ганхүрэл, Улаанбаатар хот (2026).

Гадаад хэлээр:

1. “Peter Jaffey, *The Reliance Theory of Contract Damages*, Brunel University ResearchArchive, <https://bura.brunel.ac.uk/bitstream/2438/4166/1/Reliance%20theory%20of%20contract.pdf>.