

БАТЛАВ:
МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ГИШҮҮН
Д.ТОГТОХСҮРЭН

ГАЗРЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ
ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Нэг.Хуулийн төсөл боловсруулах үндэслэл, шаардлага.

Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг боловсруулах дараах хууль зүйн болон практик үндэслэл, шаардлага байна.

1.1.Хууль зүйн үндэслэл

Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”¹-ын 3.5.2.2-т “Бэлчээр ашигласны төлбөр тогтоох, эзэмшүүлэх, хамгаалах болон нөхөн сэргээх хариуцлага хүлээлгэх чиглэлээр эрх зүйн орчныг бүрдүүлж, бэлчээрийн одоогийн төлөв байдал, цаашдын хандлагад суурилсан бэлчээрийн даацыг бүс нутаг бүрээр шинэчлэн тогтоож малын тоо толгой, төрөл, сүргийн бүтцийн зохистой харьцааг хангана” гэж,

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор баталсан “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого²-ын 8.3.3-д “Бэлчээрийн газрыг ашиглах, сайжруулах, хамгаалахтай холбогдсон харилцааг зохицуулсан эрх зүйн орчныг тодорхой болгож, бэлчээрийн менежментийн нэгдсэн системийг бий болгож, бэлчээрийн доройтол, цөлжилтийг бууруулна.” гэж,

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”³-ийн 3.3.5-д “Бэлчээрийн ашиглалт, хамгаалалт, сайжруулалтын хууль, эрх зүйн орчныг бүрдүүлж, бэлчээрийн доройтол, цөлжилтийг бууруулна.” гэж тус тус заасан.

1.2.Практик шаардлага

Монгол Улсын нийт газар нутгийн 70,1 хувийг⁴ бэлчээрийн газар эзэлж, энэхүү газар нутаг дээр манай улсын эдийн засаг, нийгэмд томоохон үүрэг гүйцэтгэдэг мал аж ахуйн салбарын үйлдвэрлэл явагдаж байна. Гэвч сүүлийн 30 жилийн хугацаанд бэлчээрийн газрын харилцаанд баримтлах бодлого хэт ерөнхий, зарчим тодорхой бус, эрх зүйн хүрээнд салбар дундын зохицуулалттай, бэлчээрийн газрын ашиглалт, хамгаалалтыг төлөвлөх, хэрэгжилтэд хяналт тавих асуудал оновчгүй зэргээс улбаалан бэлчээрийн газрыг улирлын дагуу сэлгэн нүүдэллэж, хуваарьтай ашиглаж ирсэн олон мянган жилийн уламжлал алдагдаж, бэлчээрийн газрыг ашиглах асуудал эмх замбараагүй, хяналтгүй болж, бэлчээрийг сорчлон ашиглах, талхагдал, доройтол үүсгэхэд аливаа хүн хариуцлага хүлээхгүй байна.

¹ Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2010 он, №

² Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2020 он, №25

³ Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2020 он, №38

⁴ Газрын нэгдмэл сангийн тайлан, 2021 он

Газрын тухай⁵ хууль тогтоомжид бэлчээрийн газрыг “нийтээр, дундаа ашиглах”-аар хуульчилсан зохицуулалт нь удаан хугацаандаа бэлчээр доройтуулах, талхлах, даац хэтрүүлэх үйлдэлд хариуцлага хүлээх эзэнгүй болгосон. Хяналтгүй, үнэгүй ашиглах боломжтой бэлчээрт малыг өсгөж, ашиг хүртэх сонирхол давамгайлж, малын тооны өсөлтөөр бэлчээрийн чадавхи, даацад ачаалал үүсгэхийн зэрэгцээ байгалийн жамаар бэлчээр нөхөн сэргэх нөхцөлийг бүрдүүлэхгүй байна. Бэлчээрийн гарц сайтай эсхүл устай, зах зээлд ойр газарт олноор нүүдэллэн очиж, сорчлон ашиглаж, бэлчээрийн газрыг өнжөөж амраахгүйгээр даацаас хэтрүүлэн улирлын хуваарьгүй, ашиглаж байгаа өнөөгийн ашиглалт нь улмаар малчдыг нүүх, суух бэлчээргүй болгож, жилийн 4 улирлын туршид нэг газраа суурьших, ган, зудын үед нүүдэллэн очих нутаггүй, байгалийн дүрвэлт, газрын түрэмгийлэлд өртөхөд хүргэж байна. Мөн нийтээр ашиглах зохицуулалт нь бэлчээрийг зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх ажиллагаанд хөрөнгө оруулалт хийх сонирхолгүй болгожээ.

Энэ нь цаашид Монгол Улсаас малын гаралтай органик бүтээгдэхүүн экспортлох боломжийг хязгаарлаж, улмаар монголчуудын түүх, соёл, өвийн салшгүй хэсэг болсон нүүдлийн ахуйт соёл иргэншил, уламжлалт өв соёл, байгаль, экологийн тэнцвэрт байдлыг хадгалж, хойч үедээ үлдээх боломжийг улам бүр багасах эрсдлийг дагуулж байна. Үүний уршгаар нийт бэлчээрийн газар нутгийн 65.0 хувь доройтож, 13.0 хувь цөлжилтөд өртөөд байна.⁶ Хязгаарлагдмал нөөцийг хэмжээнээс хэтрүүлэн зохицуулалтгүй ашиглах нь өнөө болон ирээдүй хойч үеийн байгаль экологийн тэнцвэрт байдалд аюул учруулах билээ. Бэлчээр ашиглалтын ачааллын өнөөгийн горимыг зохицуулж чадвал нийт доройтсон бэлчээрийн 80 гаруй хувь нь байгалийн аясаар сэргэх боломжтой⁷ гэж судлаачид үздэг.

Эрдэмтэд, судлаачдын тогтоосноор манай улсын бэлчээрийн хэвийн даац хонин толгойд шилжүүлснээр 86 сая мал байхад тохиромжтой гэж үздэг ч энэ үзүүлэлт 2022 оны жилийн эцсийн мал тоогоор тооцоход 120,7 саяд хүрсэн⁸ ба бэлчээрийн доройтлын түвшин аймаг, сум, баг тус бүрт харилцан адилгүй байна. Уул уурхайн замбараагүй хайгуул, олборлолтоос үүдэлтэйгээр малын бэлчээрийн газар өөр ангилалд шилжиж, малчдын өвөлжөө, хаваржааны газар, малын бэлчээр, хадлангийн талбайд цөмөрч мал бүхий иргэд, малчдын эрх ашигт хохирол учруулахын зэрэгцээ уул уурхайн бүтээгдэхүүн тээвэрлэсэн тээврийн хэрэгслийн тасралтгүй урсгалын замын тоосжилтоос үүдэлтэйгээр хүн, малын эрүүл мэндэд шууд нөлөөлөх боллоо. Байгаль экологид учирч болзошгүйг эрсдлийн талаар Олон улсын мэргэжлийн байгууллагуудаас хийсэн судалгаануудад байгаль, цаг уурын өөрчлөлт, хүний буруутай үйл ажиллагаа, төрийн оновчгүй бодлогоос улбаалсан бэлчээрийн газрын хөрсний үржил шимийн бууралт 2050 он гэхэд 3-4 дахинаар эрчимжих хандлагатай байна⁹ гэжээ.

Бэлчээрийн газар нь мал аж ахуйн үйлдвэрлэлийг тогтвортой эрхлэх суурь асуудал, хөгжлийн үндэс нь мөн тул түүнийг зүй зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх асуудлыг хариуцах этгээдийг тодорхойлох нь чухал юм. Бэлчээрийн газрын хил заагийг тогтоох зарчим зохицуулалтгүй, бэлчээр ашиглагчид болох малчин, мал бүхий иргэн, малчин өрх, тэдний хамтын зохион байгуулалтын хэлбэр, эрх зүйн статус тодорхойгүй, бэлчээрийн ашиглалт, хамгаалалтын асуудал сумын газар зохион байгуулалтын төлөвлөлтөд тусгагддаггүй, бэлчээрийн газрын

⁵ Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2002 он, №27

⁶ Газрын нэгдмэл сангийн тайлан, 2021 он

⁷ С.Цэрэндаш нар, УБ, 2006 он

⁸ <https://www.1212.mn>

⁹ Бэлчээрийн төлөв байдлын тайлан

ашиглалт, хамгаалалтад төрийн оролцооны чиг үүрэг, хяналт тодорхойгүй, оновчтой бус байна. Түүнчлэн хүн амын өсөн нэмэгдэж буй хүнсний эрэлт, хэрэгцээ, хүнсний зарим нэр төрлийн бүтээгдэхүүний импортыг бууруулах шаардлагаас үүдэн эрчимжсэн мал аж ахуйг хот суурингийн орчимд хөгжүүлэх, энэ чиглэлийн үйлдвэрлэл эрхлэгчдэд зун, намар малаа бэлчээхтэй холбогдсон зохицуулалтыг бий болгох шаардлага байна. Малын тоо толгойг даацад тохируулах, бэлчээрийн ашиглалтыг зохицуулах шаардлагатайг малчид ойлгодог, ярьдаг ч юунаас эхлэх талаар шийдэл гаргаж чадахгүй байна. Сүүлийн 20 жилийн туршид бэлчээрийг ашиглах, хамгаалахтай холбогдсон харилцааны эрх зүйг сайжруулах талаар хэлэлцсэн ч өнөө хүртэл шийдэлд хүрэхгүй байсаар дээрх сөрөг нөхцөл байдал хэдийнээ бий болчихлоо.

Иймд бэлчээрийн газрын ашиглалттай холбоотой практик дээр үүссэн нөхцөл байдлыг эрх зүйн хүрээнд тодорхой болгож, нарийвчлан оновчтой зохицуулах, төрийн өмчийн бэлчээрийн газрыг ашиглаж, хувийн өмчийн мал ахуй эрхэлж байгаа өнөөгийн нийгэм, эдийн засгийн өмчийн харилцаанд хоёр талын эрх үүргийн хэм, хэмжээг тогтоох, хариуцлагжуулах нь манай улсын нийт нутаг дэвсгэрийн, үүний дотор бэлчээрийн газрын доройтол, цөлжилтийг хязгаарлах үндсэн хөшүүрэг болохоор байна.

Дээр дурьдсан хууль зүйн болон практик шаардлага нь бэлчээрийн газрыг ашиглах, сайжруулах, хамгаалахтай холбоотой харилцааг Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, нарийвчлан зохицуулах хэрэгцээ байгааг харуулж байна.

Хоёр.Хуулийн төслийн ерөнхий бүтэц, зохицуулах харилцаа, хамрах хүрээ

Хуулийн төсөл нь Газрын тухай хуулийн үзэл баримтлалын хүрээнд бэлчээрийг ашиглах, доройтлоос сэргийлэх, сайжруулах, хамгаалахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахаар 4 зүйлтэй бичигдэх бөгөөд төслөөр хуульд нэмж хэрэглэгдэх нэр томъёог тодорхойлж, бэлчээрийн зориулалт, ангилал, хил зааг, хэмжээ, байршлыг тогтоох, бэлчээрийг зохистой ашиглах, хамгаалах, сайжруулах, эдгээр үйл ажиллагааг төлөвлөх, удирдан зохион байгуулах, оролцогч талуудын эрх, үүргийг тогтоох зэрэг харилцааг зохицуулахаар тусгалаа.

Хуулийн төсөлд бэлчээрийг ашиглуулахдаа нийтээр болон гэрээгээр ашиглуулах бэлчээрийн зохицуулалтын заагийг тогтоож, нийтээр ашиглуулах бэлчээрт байгалийн тогтцоор бий болсон гол, горхи, нуур, цөөрөм, уст цэг, хужир мараа бүхий бэлчээр болон дамжин өнгөрөх бэлчээрийг хамруулах, гэрээгээр ашиглуулах бэлчээрийг улирлын бэлчээр, отрын нөөц бэлчээр, эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэх бэлчээрийг зориулалтын онцлог, ангилалаар зааглаж, бэлчээр ашиглах эрх бүхий этгээдийг тодорхойллоо.

Гэрээгээр ашиглуулах бэлчээрийг зориулалт, ангиллын дагуу бэлчээр ашиглагчийн хүсэлт, холбогдох эрх бүхий этгээдийн дүгнэлт, шийдвэрийг үндэслэн бэлчээр ашиглалтын гэрээ байгуулан ашиглуулах, бэлчээр ашиглалтын гэрээний биелэлтэд үндэслэн гэрээг сунгах, цуцлах, дуусгавар болгох харилцааг зохицуулахаар тусгалаа.

Хуулийн төсөлд гэрээт бэлчээрийг зохистой ашиглах, доройтлоос сэргийлэх, сайжруулах, хамгаалах асуудлыг бэлчээр ашиглагч хариуцахаар, харин нийтээр ашиглуулах ангилалд хамаарах бэлчээрийн ашиглалт, сайжруулалт, хамгаалалтыг төр өөрөө хариуцахаар тусган боловсрууллаа.

Хуулийн төсөлд сумын тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд улирлын бэлчээр, сумын отрын бэлчээр, эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэх бэлчээр, байгалийн тогтцоор бий болсон гол, горхи, нуур, цөөрөм, уст цэг, хужир мараа бүхий бэлчээр болон дамжин өнгөрөх бэлчээр гэж ангилан зохицуулахаар тусгалаа.

Гэрээгээр ашиглуулах бэлчээрийн хил зааг, хэмжээ, байршлыг тогтоохдоо бэлчээрийн газар зохион байгуулалт, ашиглалт, хамгаалалтын төлөвлөгөөг үндэслэн бэлчээр ашиглагчдын санал, багийн Иргэдийн нийтийн Хурлын шийдвэрийг үндэслэн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал батлах, гэрээг тухайн шатны Засаг дарга бэлчээр ашиглагч, бэлчээр ашиглагчдын бүлэгтэй байгуулж, гэрээ байгуулсан бэлчээрийн мэдээллийг газрын нэгдмэл сангийн тайланд тусгаж, газрын асуудал хариуцсан албан тушаалтан бүртгэдэг байхаар зохицууллаа.

Газрын нэгдмэл сангийн мэдээлэлд үндэслэн улсын чанартай дамжин өнгөрөх бэлчээрийн хэмжээ, хилийн цэсийг мал эмнэлгийн хорио цээрийн хяналтын цэгийг дайруулан Засгийн газар, орон нутгийн чанартай дамжин өнгөрөх бэлчээрийг хэмжээ, хилийн цэсийг аймгийн Засаг дарга тогтоохоор тусгах ба бэлчээрийн газрыг гэрээгээр ашиглах журмыг тухайн орон нутгийн онцлогт тохируулан эрх бүхий этгээд батлахаар төсөлд тусган боловсрууллаа. Эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэх зориулалтаар барилга, байгууламж барих, дэд бүтэц бий болгох тохиолдолд шаардлагатай газрыг Газрын тухай хуульд заасны дагуу шийдвэрлүүлэхээр тусгав.

Хуулийн төсөлд аймаг, сум, баг бүр нийт бэлчээрийнхээ 10-аас доошгүй хувийг отрын нөөц бэлчээрт авч байх, аймаг дундын бэлчээрийг хариуцан зохион байгуулах чиг үүргийг одоогийн бүтцийн чиг үүрэгт хариуцуулахаар хуулийн төсөлд тусгалаа. Байгалийн гамшиг, гэнэтийн бусад аюулын улмаас өөр аймаг, сумын нутаг дэвсгэрт нүүдэллэх шаардлага гарвал тухайн шатны Засаг дарга нар уг асуудлыг бэлчээрийн даацад нийцүүлэн хэлэлцэн шийдвэрлэх, харин сум дотроо нүүдэллэх бол тухайн сумын Засаг дарга шийдвэрлэх, гамшиг, аюулын тохиолдолд бэлчээр ашиглагчдын бүлгийн гэрээгээр ашиглаж байгаа бэлчээрт бусдын мал оруулах асуудлыг гэрээний нөхцөлд тусгахаар заана.

Хуулийн төсөлд бэлчээрт ердийн хөрсөн зам гаргах, бэлчээрийн хөрсийг эвдэх, бохирдуулах, бэлчээрийн эрүүл ахуйг алдагдуулах, малчдын саналыг үндэслэн ерөнхий болон тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд тусгаснаас бусад тохиолдолд инженерийн хийцтэй худаг гаргах, холбогдох зөвшөөрөлгүйгээр бэлчээрийн газарт ургамал түүх, ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч гэрээгээр ашиглаж байгаа бэлчээр ашиглагчдын бүлэгт нүүлгэн шилжүүлэлтийн улмаас хохирол учруулахыг хориглох заалт тусгана.

Түүнчлэн хуулийн төсөлд тухайн шатны Засаг дарга бэлчээр ашиглуулах гэрээг бэлчээр ашиглагчдын бүлгийн саналыг харгалзан төрийг төлөөлөн байгуулахаар заана.

Хуулийн төсөлд бэлчээр ашиглах, сайжруулах хамгаалах үйл ажиллагааны удирдлага, зохион байгуулалт, оролцогч талуудын эрх үүрэг, бэлчээр ашиглах, хамгаалах үйл ажиллагаатай холбоотой зохицуулалтыг тусгалаа.

Хууль зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлагыг Зөрчлийн тухай хуулиар зохицуулахаар заана.

Гурав.Хуулийн төсөл батлагдсаны дараа үүсч болох нийгэм, эдийн засаг, хууль зүйн үр дагавар

Хуулийн төсөл батлагдсанаар дараахь үр дагавар гарна гэж үзэж байна. Үүнд:

Монгол орны бэлчээрийн мал аж ахуй эрхлэх өвөрмөц онцлогт тохируулан, бэлчээрийг ашиглаж ирсэн уламжлал, зан заншилд тулгуурлан бэлчээрийн сэргэх чадавхид суурилсан ашиглалт, хамгаалалтыг төлөвшүүлэхэд чиглэгдсэн, оролцогч талуудын эрх, үүрэг, хариуцлагыг нарийвчлан зохицуулсан эрх зүйн орчин бүрдэнэ;

Бэлчээрийг нийтээр ашиглаж, хариуцлага хүлээдэггүй байдлыг зогсоож, бэлчээрт өөриймсөг хандаж, даацад нь тааруулан хуваарь сэлгээтэйгээр зохистой ашиглах, хөрөнгө хүч зарж хамгаалах сэтгэлгээ төлөвшин, малын тоог өсгөх биш харин эдийн засгийн эргэлтэд оруулан борлуулах, ашиг шим, чанарыг эрхэмлэх сэтгэлгээ бий болно;

Малчин өрх бүр улирлын болон отрын бэлчээртэй байх, бэлчээрээ хамгаалах, ашиглах эрх хөндөгдсөн тохиолдолд хохирлоо нөхөн төлүүлдэг нийгмийн тэгш, шударга ёс хангагдах ба бэлчээрийн ангиллаас бусад ангилалд шилжихэд малчид, нутгийн захиргаа, мал аж ахуйн салбарын эрх ашгийг зохистой харгалздаг нөхцөл бүрдэнэ.

Дөрөв.Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хуультай хэрхэн уялдах түүнийг хэрэгжүүлэх зорилгоор цаашид боловсруулах буюу нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хууль тогтоомжийн талаар

Хуулийн төслийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хууль тогтоомжид нийцүүлэн боловсруулна. Хуулийн төсөлтэй холбогдуулан Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай, Малын генетик нөөцийн тухай хууль, Малын тоо толгойн албан татварын тухай, Төсвийн тухай, Зөрчлийн тухай, Тариалангийн тухай хуульд холбогдох нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төслийг боловсрууллаа.

-----oOo-----