

**МАЛЧИН ӨРХИЙН ХОЛБООНЫ ЭРХ ЗҮЙН БАЙДЛЫН ТУХАЙ
ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ**

Нэг.Хуулийн төсөл боловсруулах үндэслэл, шаардлага

Малчин өрхийн холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийг боловсруулах дараах хууль зүйн болон практик үндэслэл, шаардлага байна.

1.1.Хууль зүйн үндэслэл

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Мал сүрэг бол үндэсний баялаг бөгөөд төрийн хамгаалалтад байна” гэж заасан.

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор баталсан “Алсын хараа 2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого¹-ын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны 8.3.3-т “Бэлчээрийн газрыг ашиглах, сайжруулах, хамгаалахтай холбогдсон харилцааг зохицуулсан эрх зүйн орчныг тодорхой болгож, бэлчээрийн менежментийн нэгдсэн системийг бий болгож, бэлчээрийн доройтол, цөлжилтийг бууруулна.” гэж, 8.3.4-т “Байгаль экологи, бэлчээрийн даацтай уялдуулж, малын тоо, төрөл, бүтцийн дээд хязгаарыг тогтоох, бэлчээрийн мэрэгч амьтад, шавжтай тэмцэх, малын бэлчээр, хадлан, тэжээл, усны хангамж, хүрэлцээг нэмэгдүүлж, мал аж ахуйн эрсдэлийг бууруулна.” гэж, Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”²-ын 3.5.2.5-д “Бэлчээрийн мал аж ахуй, малчдын ахуй амьдралд шинжлэх ухаан, технологийн ололтыг нэвтрүүлэх, уламжлалт сэтгэлгээ, арга хэвшлийг сэргээж, хурдацтай явагдаж байгаа экосистемийн өөрчлөлтийг мэдэрч түүнд тохирсон, дасан зохицсон амьдралын хэв маяг, аж ахуй эрхлэх менежментийн арга барилыг боловсруулж заан сургах, туршин нэвтрүүлэх төсөл, хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж, олон нийтэд хүргэх сургалт, сурталчилгааг өргөжүүлнэ.” гэж, 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 заасан байна.

Түүнчлэн Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 24 дүгээр тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр”³-ийн 3.3.4-т “Бэлчээрийг усжуулах, худагжуулах ажлыг үргэлжлүүлэн малын бэлчээрийн нөөцийг нэмэгдүүлэх, хамгаалах, нөхөн сэргээх, тогтвортой байдлыг хангах, малын чанар, ашиг шимийг сайжруулж, малын тоог чанарт шилжүүлж малын генийн санг хамгаалах, биотехнологийн ололтыг нэвтрүүлэх, эрчимжсэн мал аж ахуйн салбарын хөгжлийг дэмжиж, “Монгол мал-II” арга хэмжээг хэрэгжүүлнэ.” гэж, 3.3.5-

¹ Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2020 он №25

² Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2010 он №36

³ Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2020 он №38

д “Бэлчээрийн ашиглалт, хамгаалалт, сайжруулалтын хууль, эрх зүйн орчныг бүрдүүлж, бэлчээрийн доройтол, цөлжилтийг бууруулна.” гэж, 3.3.12.Хөдөө аж ахуйн тээвэр, борлуулалтын логистикийн сүлжээг байгуулж, хөдөө аж ахуйн бүтээгдэхүүний бэлтгэн нийлүүлэлтийн чанарын хяналт, баталгаажуулалтын оновчтой тогтолцоог бүрдүүлнэ.” гэж тус тус заажээ.

Ийнхүү Монгол Улсад хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомж, бодлогыг баримт бичгүүдэд манай улсын эдийн засгийн суурь салбар, уламжлалт өв соёл - нүүдлийн мал аж ахуйн үндэс болох бэлчээрийг хамгаалах, зүй зохистой ашиглахтай холбоотой асуудлууд тусгагдсан байна.

1.2.Практик шаардлага

Манай улс нүүдлийн мал аж ахуйгаа хадгалж авч үлдэхийн үндэс нь малчин, мал, бэлчээр гурвын харилцан шүтэлцээг хангах буюу малчин өрхүүдийн хамтын ажиллагааг дэмжих замаар бэлчээрийн доройтлоос хамгаалах, малыг эрүүлжүүлэх, үүлдэр угсааг сайжруулах, нутаг орны байгалийн нөөцийг малчдын оролцоонд суурилан хамгаалах асуудал болоод байна. Тус салбарын хөгжил нь газар (бэлчээр) болон мал хэмээх биологийн зүй тогтлоороо нөхөн сэргээгдэж байдаг байгалийн нөөцөд тулгуурладаг билээ.⁴

Монгол Улсын Их Хурлын 2009 оны 39 дүгээр тогтоолоор баталсан “Төрөөс малчдын талаар баримтлах бодлого”-д малчдын хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх, тэдний эрүүл мэнд, нийгмийн хамгааллыг сайжруулах, нийгмийн даатгалын тогтолцоонд хамруулах, мэдлэг, чадварыг дээшлүүлэх, хүч, хөдөлмөрөө хоршихыг урамшуулах, бэлчээрийн мал аж ахуйг эрхлэн хөтлөх аргыг боловсронгуй болгох замаар малчдын тав тухтай амьдрах орчин, нөхцөлийг бүрдүүлэх, мал аж ахуйг эрсдэл багатай, баталгаатай хөгжүүлэхээр заасан боловч 2019 онд Хүнс, хөдөө аж ахуйн яамны захиалгаар Байгаль орчин, хөдөө аж ахуйн эдийн засгийн хүрээлэн” ТББ-ын хийсэн хөндлөнгийн үнэлгээгээр уг бодлогын хэрэгжилт хангалтгүй дүнтэй гарчээ.

Төрөөс малчдын талаар баримтлах бодлогыг хэрэгжүүлэхэд үр дүнд суурилсан, үр нөлөөтэй, төсөв, санхүүгийн удирдлагын тогтолцоог бүрдүүлэх, төсвийн дэмжлэг, урамшууллыг үр дүнтэй ашиглахын тулд түүнийг хэрэгжүүлж байгаа арга хэлбэр, үр дүнд шинжилгээ хийж, салбарын зорилт, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, ядуурлыг бууруулах, эдийн засгийн өсөлтийг хангахад төсвийн зардлыг илүү үр ашигтай зарцуулах шаардлагатай байна.

Уламжлалт мал аж ахуйн салбарт жилийн дөрвөн улиралд бэлчээрийн мал аж ахуй зонхилдог бөгөөд байгалийн эрсдэлд орох магадлал өндөр, улирал байгаль цаг уурын нөхцөл байдлаас хамааран нэг малаас авах ашиг шим харьцангуй бага, мал, малын гаралтай түүхий эд бүтээгдэхүүнийг бэлтгэн нийлүүлэх, боловсруулах үйлдвэрүүдийн байршил, төрөл, хүчин чадлаас хамааран түүхий эд бэлтгэн нийлүүлэлтийн оновчтой тогтолцоо бүрдээгүй байна.⁵

Түүнчлэн монгол орны газар зүй, уур амьсгал, бэлчээрийн мал аж ахуйн онцлогоос хамааран монголчууд эрт дээр үеэс айл саахалтаараа хүч хөдөлмөрөө нэгтгэн байгаль цаг уурын хүндрэл бэрхшээлийг даван туулж ирсэн уламжлалыг

⁴ БОАЖЯ, ХААИС, UNDP, Монгол орны бэлчээрийн тулгамдсан асуудал: Гарц ба шийдэл 2019 он

⁵ Хөдөө аж ахуйн дэмжлэг, урамшууллын судалгааны тайлан 2023 он

өнөөгийн нийгмийн хэрэгцээ шаардлагатай уялдуулж, хөгжүүлэх шаардлага өнөөдөр нэгэнт тулгараад байна.

Малчид амьдарч буй нутаг усныхаа бэлчээр, байгалийн нөөцийг тогтвортой хамгаалж, ашигласнаар Монгол Улсын нийт газар нутгийн 70,1 хувийг эзэлдэг бэлчээрийн ашиглалт, хамгаалалтын асуудлыг төрөөс нэгдсэн бодлогоор хангах нөхцөл бүрдэх юм.

Нутгийн иргэдэд түшиглэсэн байгаль хамгаалал олон улсын сайн туршлагын нэг болох нь гадаад орнуудад батлагдаад байгаа билээ. Энэ нь Беркес болон Фикрет нарын (2007) тодорхойлсноор “нутгийн иргэд зохион байгуулалтад орж, өөрсдийн амьдарч буй хүрээлэн буй орчны байгалийн нөөцийг орон нутгийн түвшинд хамтдаа тогтвортой ашиглах, хамгаалах үйл хэрэг” юм. Малчин өрхийн амьжиргааны эх үүсвэр нь байгалийн нөхөн сэргээгдэх нөөцтэй шууд хамааралтай байдаг учраас малчин өрхийн амьжиргаа, байгалийн нөөц хоёрын харилцан уялдааг хангаж, тогтвортой амьжиргааны эх үүсвэрээ нэмэгдүүлэх боломжийг бий болгох нь зайлшгүй чухал байна.

Манай улсын хувьд сүүлийн 30 орчим жилд газрын харилцаа, тэр дундаа бэлчээрийн газрын ашиглалт, хамгаалалтыг төлөвлөх, хэрэгжилтэд хяналт тавих асуудал хангалтгүй байснаас сэлгэн нүүдэллэж, бэлчээрийг хуваарьтай ашиглаж ирсэн уламжлал алдагдаж байна. Газрын тухай хуулийн бэлчээрийг нийтээр, дундаа ашиглах зохицуулалт нь урт хугацаандаа бэлчээрийг доройтуулж, даацыг нь хэтрүүлж, талхлах, талхалсан ч ямар ч хариуцлага хүлээдэггүй нийтээр дундаа ашигладаг тогтолцоо муу үр дагаварт хүргэж байна. Мөн малын тоо толгойн татвар малын тоог бэлчээрийн даацад тохируулах, бэлчээрийг хамгаалах механизм болж чадахгүй байгаагаас үнэгүй шахам бэлчээрт малаа өсгөж, ашиг хүртэх сонирхол давамгайлснаас чанарт бус тооны өсөлтөд илүү анхаарч, байгалийн жамаар бэлчээр нөхөн сэргэх боломжийг олгохгүй байна. Түүнчлэн малын тоог бэлчээрийн даацад нийцүүлэхэд урамшуулах хөшүүрэг байхгүй учир бэлчээрийг зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх ажиллагаанд хөрөнгө оруулалт хийх сонирхолгүй болгож 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 байгаль экологийн тэнцвэрт байдалд аюул учруулахаас гадна малын гаралтай органик бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, нэмүү өртөг бий болгох, экспортлох боломжийг хязгаарлаж, улмаар монголчуудын нүүдлийн мал аж ахуйт соёл иргэншил, уламжлалт өв соёлоо алдах эрсдлийг дагуулж байна.

Манай улсын бэлчээрийн хэвийн даац хонин толгойд шилжүүлснээр 86 сая мал байхад тохиромжтой гэж үздэг ч 2022 оны жилийн эцсийн мал тооллогоор тооцоход 120,7 саяд хүрсэн⁷ ба бэлчээрийн доройтлын түвшин аймаг, сум, баг тус бүрт харилцан адилгүй байгааг судлаачид тогтоосон байна. Бэлчээр ашиглалтын ачааллын өнөөгийн горимыг зохицуулж чадвал нийт доройтсон бэлчээрийн 80 гаруй хувь нь байгалийн аясаар сэргэх боломжтой⁸ гэж судлаачид үздэг.

Бэлчээр ашиглагчид болох малчин, мал бүхий иргэн, малчин өрх, тэдний хамтын зохион байгуулалтын хэлбэр, эрх зүйн статус тодорхойгүй, бэлчээрийн

⁶ Газрын нэгдмэл сангийн тайлан 2021 он

⁷ <https://www.1212.mn>

⁸ С.Цэрэндаш нар, УБ 2006 он

ашиглалт, хамгаалалтын талаар сумын газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд тусгадаггүй, бэлчээрийн газрын ашиглалт, хамгаалалтад төрийн оролцооны чиг үүрэг, хяналт тодорхойгүй, оновчтой бус байна. Бэлчээрийн газар нь мал аж ахуйн үйлдвэрлэлийг тогтвортой эрхлэх суурь асуудал, хөгжлийн үндэс тул түүнийг зүй зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх асуудлыг хариуцах эзэнтэй болгож, хариуцлагажуулах нь нэн чухал байна.

Дээр дурдсан хэрэгцээ шаардлагыг үндэслэн Малчин өрхийн холбооны эрх зүйн байдлын тухай анхдагч хуулийн төслийг Хууль тогтоомжийн тухай хуульд заасан журмын дагуу боловсруулна.

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

Энэ хуулийн зорилго нь малчин, мал, бэлчээрийн харилцан шүтэлцээнд тулгуурлан бэлчээрийн мал аж ахуйн уламжлалт соёлыг хадгалах, малчдын хамтын менежментийг төлөвшүүлж, малчдын нийтлэг эрх ашгийг хамгаалах, байгалийн нөөц, бэлчээрийг даацад нь тохируулан зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх, малын чанар, ашиг шимийг нэмэгдүүлэх замаар малчдын амьжиргааг дээшлүүлэх үндсэн зорилготой болно. Хуулийн төсөл нь 5 бүлэгтэй.

Нэгдүгээр бүлэгт хуулийн үйлчлэх хүрээг заах ба үүнд малчин өрхийн анхдагч холбоонд бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулах, гэрээт бэлчээрийн газар дахь байгалийн нөөцийг ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх, малчдын хамтын зохион байгуулалт, үйл ажиллагаатай холбоотой харилцааг уг хуулиар зохицуулахаар, “малчин өрх”, “гэрээт бэлчээрийн газар”, “байгалийн нөөц” зэрэг уг хуулийн төсөлд хэрэглэх нэр томъёоны тодорхойлолтыг оруулах болно. Малчин өрхийн холбоо нь гишүүддээ үйлчилдэг, ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд байх ба холбооны үйл ажиллагаанд баримтлах зарчим, дүрэмд тусгах асуудлыг төсөлд тусгайлан заах болно.

Хоёрдугаар бүлэгт малчин өрхийн холбооны үндсэн нэгж болох Малчин өрхийн анхдагч холбоог үүсгэн байгуулах, түүний эрхлэх үйл ажиллагааны талаарх зохицуулалтыг тусгах болно.

Тухайн сумын нутаг дэвсгэр дээр зэргэлдээ нутагладаг малчин өрхүүд бэлчээрийг зохистой ашиглаж, амьжиргаагаа дээшлүүлэх зорилгоор Малчин өрхийн анхдагч холбоог үүсгэн байгуулж болох бөгөөд анхдагч холбоо нь газар нутгийн онцлог, бэлчээрийн нөхцөл байдлаас хамаарч 20-оос доошгүй малчин өрхийн гишүүнчлэлтэй байх юм.

Малчин өрхийн анхдагч холбоо нь бэлчээрийн газрыг сумын Засаг даргатай байгуулсан гэрээний үндсэн дээр зохистой ашиглаж, доройтлоос сэргийлэх, сайжруулах, хамгаалах асуудлыг хариуцах; малчин өрхийн гишүүнийг боловсрол, эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээнд хамруулах, мэдлэг, ур чадварыг дээшлүүлэх, тэдгээрт төрийн мэдээллийг хүргэх; малын эрүүл мэнд, үржил, чанар, ашиг шимийг дээшлүүлэх; мал, малын гаралтай түүхий эд, бүтээгдэхүүнийг бэлтгэх, борлуулахад дэмжлэг үзүүлэх гэсэн 4 үндсэн чиглэлийн үйл ажиллагаанд малчин өрхүүдийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалж, зохион байгуулж оролцохоор төсөлд тусгана.

Гуравдугаар бүлэгт Анхдагч холбооны удирдлага, зохион байгуулалт, санхүүжилтийн талаар тусгах бөгөөд Холбооны санхүүжилт нь гишүүнчлэлийн

хураамж; хууль тогтоомжийн дагуу олгосон санхүүжилт; хуульд заасан үйл ажиллагаа эрхэлж олсон орлого; гадаад, дотоодын хуулийн этгээд, хувь хүний хандив, тусламж; хууль тогтоомж, дүрэмд заасан бусад эх үүсвэрээс бүрдэх болно.

Дөрөвдүгээр бүлэгт сум, аймгийн малчин өрхийн холбоо болон улсын нэгдсэн холбооны эрх зүйн байдал, тэдгээрийн эрхлэх үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтын талаар тусгах болно. Сумын малчин өрхийн холбоо нь Анхдагч холбоо бүрийн Ахлагч нараас бүрдэх, анхдагч холбоо бүр сумынхаа малчин өрхийн холбоонд гишүүнчлэлтэй байх, аймгийн малчин өрхийн холбоо нь сумын малчин өрхийн холбоо бүрээс сонгогдсон 2 гишүүний төлөөллөөс бүрдэхээр, улсын хэмжээнд Малчин өрхийн нэгдсэн холбоо ажиллах, уг холбоо нь аймгийн малчин өрхийн холбооны дарга нараас бүрдэхээр төсөлд тусгах болно.

Сум, аймгийн болон малчин өрхийн нэгдсэн холбоо доод шатны холбоодын үйл ажиллагааг уялдуулан, зохион байгуулалтаар хангах, тухайн шатны бодлогын баримт бичиг, төрийн бодлого, үйл ажиллагаанд малчин өрх, холбооны эрх, ашиг сонирхлыг тусгах нийтлэг чиг үүрэгтэй байхаар төсөлд тусгана.

Тавдугаар бүлэгт Малчин өрхийн холбооноос төрийн байгууллага, албан тушаалтантай хэрхэн харилцах, төрөөс үзүүлэх дэмжлэгийн талаар мөн холбооны тайлан, хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлагын талаар тусгахаас гадна хуулийг 2024 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөхөөр тусгах болно.

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

Хуулийн төсөл батлагдсанаар юуны өмнө малчин өрхүүдийн хамтын ажиллагаа, идэвх санаачилга, оролцоо, өөрсдийгөө удирдах, манлайлах чадвар нэмэгдэх, бэлчээр, байгалийн нөөцийн менежмент сайжирч, малчдын мэдлэг, чадвар, амьжиргаа, эдийн засгийн боломж дээшлэх юм.

Монгол орны бэлчээрийн мал аж ахуй эрхлэх өвөрмөц онцлогт тохируулан, бэлчээрийг ашиглаж ирсэн уламжлал, зан заншилд тулгуурлан бэлчээрийн сэргэх чадавхид суурилсан ашиглалт, хамгаалалтыг төлөвшүүлэхэд чиглэсэн эрх зүйн орчин бүрдэх болно.

Гэрээгээр ашиглаж байгаа бэлчээртээ өөриймсөг хандаж, даацад нь тааруулан хуваарь сэлгээтэйгээр зохистой ашиглах, хамгаалах, малын тооны араас хөөцөлдөх бус харин ашиг шим, чанарыг эрхэмлэх сэтгэлгээг бий болгож, төлөвшүүлэх болно.

Малчин өрхүүд эдийн засаг, нийгмийн эрэлт хэрэгцээгээ хамтран хангахаас гадна амьдарч буй нутаг усныхаа бэлчээр, байгалийн нөөцийг тогтвортой хамгаалж, ашигласнаар урт удаан хугацааны тогтвортой амьжиргаа, амьдралын нөхцөлөө сайжруулах боломж 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 Газрын тухай, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай, Малын тоо

толгойн албан татварын тухай, Төсвийн тухай, Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай, Боловсролын ерөнхий хууль, Хоршооны тухай зэрэг хууль болон Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрт холбогдох нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төслийг боловсруулна.

-----oOo-----