

ГАЗРЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ ДЭЛГЭРЭНГҮЙ ТӨСЛИЙН ТАНИЛЦУУЛГА

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 05 дугаар сарын 13-ны өдрийн 52 дугаар тогтоолоор батлагдсан Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого “Алсын Хараа 2050”-д манай орны өнөөгийн нөхцөл байдлын шинжилгээнд хөгжлийн давуу тал “Бэлчээрийн мал аж ахуй” гэж тодорхойлсон. Энэ давуу талдаа түшиглэн хөгжлийн боломж, үндэсний нэгдмэл үнэт зүйлээ тодорхойлоход:

- Монголын нүүдлийн соёл иргэншлийн өвийг баяжуулан хөгжүүлж, дэлхийд соёл урлагийн бүтээл туурвин таниулж, орлого олох;
- Өргөн уудам нутаг дэвсгэр, бэлчээрийн мал аж ахуй, органик газар тариалан эрхэлж, хүнсээ дотоодын үйлдвэрлэлээс бүрэн хангах чадавх;
- Байгалийн ургамал, малын түүхий эдээр төрөл бүрийн эм, биотехнологи, гоо сайхны бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэн экспортлох;
- Монголчуудын үндэсний нэгдмэл үнэт зүйл бол “нүүдэлчдийн соёлын үндэс” гэсэн ба дэлхийд ховор мал аж ахуйд суурилсан нүүдэлчин соёл, түүний унаган төрхөөрөө хадгалагдан үлдсэн өвөрмөц байдал, олон угсаатны бүлгүүдийн зэрэгцэн орших сонирхол татам соёлын илрэлүүд гэжээ.

Харьцангуй эрүүл, өргөн уудам бэлчээртээ байгалийн унаган төрхийг нь алдагдуулалгүй өнө удаан жил бэлчээрийн мал аж ахуй эрхэлж ирсэн цөөхөн орны нэг Монгол улсын хувьд өөрийн орныхоо иргэдэд төдийгүй тогтвортой бүтээгдэхүүнд өндөр үнэ өгөх хилийн чанад дахь хэрэглэгчдэд байгалийн бэлчээрт тулгуурласан бараа, үйлчилгээг тогтвортой нийлүүлэх сайхан боломж байгаа юм.

Монгол улсад мал аж ахуйг тогтвортой эрхлэхэд тулгарч буй үндсэн асуудал бол бэлчээрийн бүтээмж, биологийн олон янз байдлыг тэтгэдэг бэлчээрийн экосистемийн төлөв байдал, орчны нөхцөл олон газар буурч байгаа явдал юм. Байгалийн бэлчээрийн талхагдал, цөлжилт сүүлийн 30 гаруй жилийн турш эрчимтэй явагдаж байна. 2014 оноос эхлэн Ус, цаг уурын улсын сүлжээний баг бүрт байрлах бэлчээрийн төлөв байдлын мониторингийн 1516 зогсоол цэгт Монгол орны бэлчээрийн төлөв байдлын хандлагыг тодорхойлох судалгаа хийгдэж байна. Бэлчээрийн төлөв байдлын лавлагаа мэдээллийн санг 2014 онд бий болгосон ба гурван жил тутам бэлчээрийн төлөв байдлын хандлагыг гаргасан бөгөөд 2014 оны суурь мэдээлэлтэй харьцуулахад 2018 онд доройтсон бэлчээрийн хувь хэмжээ 65%, эрүүл соргог бэлчээрийн эзлэх хувь хэмжээ 10%-иар буурч, хүчтэй доройтож цөлжих аюулд хүрсэн бэлчээр нутгийн хэмжээ 13% болж нэмэгдсэн нь аюулын харангын дохио гэлтэй. 2018 оны байдлаар, ургац 20-30 хувиар буурч, ургамлын зүйлийн бүрдэл цөөрч, малд идэмжтэй, тэжээллэг үетэн болон алаг өвст бэлчээр хумигдаж, шарилжит, нэг наст ургамлын эзлэх хувь ихэсч байна.

Бэлчээрийн доройтлын 49% нь хүний үйл ажиллагаа, 51% нь байгалийн хүчин зүйлээс үүдэлтэй гэж судлаачид үздэг. Цөлжилтийг эрчимжүүлэхэд хүргэж байгаа нэг хүчин зүйл нь олон жилийн турш бэлчээрийн даацыг хэтрүүлэн ашиглаж, талхлагдалд оруулж байгаа явдал юм. Бэлчээрийн зохицуулалтгүй хэт ашиглалт нь байгалийн ургамалд нөхөн төлжих хугацаа, боломж олгохгүй хомсдох, улмаар устахад хүргэж байна.

Бэлчээрийн доройтлын үндсэн шалтгаан нь нийтийн ашиглалттай бэлчээр дээр хувийн мал аж ахуй эрхэлж байгаа өнөөгийн нөхцөлд энэ харилцааны эрх зүйн хэм хэмжээг тогтоогоогүй байгаатай холбоотой юм. Шинжлэх ухаанд энэ тохиолдлыг “нийтийн

эзэмшлийн эмгэнэл (Tragedy of the commons)” гэж нэрийддэг. Үүнийг орчин цагт “Хардины онол” хэмээн нэрлэх болсон бөгөөд уг онолоор нийтийн нөөц /common resources/ нь бүх хүн хэрэглэж болохоор нийтэд нээлттэй /open access/, хэрэглээний төлбөргүй, тодорхой хариуцагч байхгүй тул хязгааргүй хэрэглээ /overuse/ үүсдэг бөгөөд энэ нь “нийтийн эзэмшлийн эмгэнэл”-г бий болгодог хэмээн тайлбарладаг. Өөрөөр хэлбэл, “бусдад болон байгаль орчинд үүсэх сөрөг үр дагавраас үл хамааран зөвхөн ашиг сонирхлын үүднээс өөрийн үйлдлийг зөвтгөх хандлага”-аар тайлбарлагдана. Тодруулбал, малчин, мал бүхий этгээд нь нийтийн нөөц болох бэлчээрийг ашиглах нь өөрсдийн эдийн засгийн хэрэгцээгээ хангаж буй хэдий ч бэлчээрийг хариуцлагагүй ашигласнаар тухайн бэлчээрийг сүйтгэх ба эргээд өөрсдөө хохирох нөхцөл байдлыг “Нийтийн эзэмшлийн эмгэнэл” буюу “бэлчээрийн доройтол”-той холбон тайлбарлаж болно.

Үүнийг шийдвэрлэх хүрээнд малчдыг бэлчээр нутагтаа өөриймсөг хандах, зүй зохистой ашиглах, бэлчээр ашиглалттай холбогдох хариуцлага хүлээлгэх тогтолцоог бүрдүүлэх цогц арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

Уламжлалт заншлын хэм хэмжээний хүрээнд малчид нь шинэ бэлчээр тахлах, тогтоосон бэлчээрийн “хил”-ийг зөрчихийг цээрлэх, нэг газрын цараа нүнжгээ барахаас нааш солихгүй байх, “бүтэн” бэлчээрийг гол нөөц гэж үздэг уламжлалтай байжээ. Бэлчээрийн хил хатуу тогтоогдсон хуваарьтай байсан бөгөөд малын хээл томроогүй үед уулын орой хавийн бэлчээрийг, малын хээл томорсон буюу мал төллөсөн үед уулын оройгоос доош болон бэл, сугын бэлчээрийг, өвөлжөөний ойрын аргамжааны болон чөдрийн морь, төлөг, борлон, бяруунд зориулан нөөц бэлчээр болон үлдээдэг гэх зэрэг малын нас, хүйс, ашиглах зориулалтаас хамаарч бэлчээрийг тохируулан ашигладаг уламжлалтай. Эдгээр нь бэлчээрийг зохистой ашиглах, хамгаалах заншлын хэм хэмжээний хүрээнд мөрдөгдөж ирсэн байна.

Сүүлийн жилд малын тоо хурдацтай нэмэгдэж, нүүдлийн мал ахуйг эрхлэх явцад хүрээлэн буй орчин, бэлчээр хамгаалах, нөхөн сэргээх асуудал орхигдож нүүдлийн мал аж ахуйн уламжлал, заншлын хэм хэмжээний нөлөө буурч байна. Иймд бэлчээрийг ашиглах, хамгаалах уламжлалт сайн туршлагад тулгуурлах, нийтийн өмчийг үр ашигтай ашиглахад чиглэсэн орчин үеийн арга хэрэгслийг хослуулсан эрх зүйн зохицуулалтыг бэхжүүлэх шаардлага үүссэн байна.

Малын тоо толгойг цөөлөх, зохицуулах шаардлагатай тухай ихэнх малчид ярьж, санал бодлоо илэрхийлж буй ч юунаас эхлэх, даацаас хэтрээд байгаа малаа хэрхэх талаар ойлголт мэдлэг нимгэн байна. Бэлчээрийн ачааллыг бууруулах урамшууллын бодлогоос гадна малчдад мэргэжлийн зөвлөмж, дэмжлэг туйлын их шаардагдаж байна.

Иймд уг хуулийн төслөөр бэлчээр ашиглах уламжлалт арга барилыг боловсронгуй болгон хуульчлах шаардлагын хүрээнд бэлчээрийг ангилж, ангилал тус бүрт бэлчээрийн зүй зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх арга замыг тодорхойллоо.

Мөн хуулийн төсөлд бэлчээрийг улирлын бэлчээр, отрын нөөц бэлчээр, эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэх бэлчээр, дамжин өнгөрөх бэлчээр, байгалийн байгалийн тогтцоор бий болсон гол, горхи, нуур, цөөрөм, хужир, мараа, уст цэг бүхий бэлчээр гэж ангилсан. Улирлын бэлчээр, отрын нөөц бэлчээр, эрчимжсэн мал аж ахуйн бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулна. Үүнд: улирлын бэлчээрийг бэлчээр ашиглалтад суурилан сэлгээ нүүдэл хийх, зохистой ашиглах, хамгаалах зорилгоор эрх бүхий этгээдтэй гэрээ байгуулсан,

өөрийн дүрэмтэй малчин өрх, мал бүхий этгээдийн хамтын зохион байгуулалтын нэгдэл буюу “бэлчээр ашиглагчдын бүлэг”-т гэрээгээр ашиглуулна.

Отрын нөөц бэлчээрийг малчин, малчин өрхөд гэрээгээр ашиглуулж болох ба эрчимжсэн мал ахуйн бэлчээрийг иргэн, хуулийн этгээдэд гэрээгээр ашиглуулж болох талаар заалт тусгалаа. Дамжин өнгөрөх бэлчээр, байгалийн байгалийн тогтцоор бий болсон гол, горхи, нуур, цөөрөм, хужир, мараа, уст цэг бүхий бэлчээрийг нийтээрээ ашиглахаар заана.

Бэлчээр ашиглалтын гэрээний үндсэн нөхцөл нь бэлчээрээ зүй зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээхэд малчдыг үүрэгжүүлж талхагдал, цөлжилтөөс урьдчилан сэргийлэх, хамгаалах явдал юм. Нийт бэлчээр нутгийн 65% доройтсон ч үүний 90% ачааллын тохируулж, ургамал ургалтын чухал үе шатанд сэлгэж амраавал байгалийн аясаар нөхөн сэргээх чадвараа хадгалж үлдсэн гэж эрдэмтэд судалгаагаар тогтоосон байна.

Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн хэлэлцүүлгийг нийт орон даяар 18 аймгийг хамруулан 2023 оны 04 дүгээр сарын 10-18-ны өдрүүдэд 5 бүс болгон зохион байгуулж, 960 гаруй малчид, мал бүхий иргэд, эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэгчид, орон нутгийн газар, бэлчээрийн асуудал хариуцсан мэргэжилтнүүд, аймаг, сум, багийн Засаг дарга нарын саналыг авлаа. Нийтдээ 20 гаруй чиглэлийн санал, хүсэлт ирүүлснийг тухай бүр задлан шинжилж хуулийн төсөл болон дагалдах хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай төсөлд тусгалаа.

Хэлэлцүүлгийн үед явуулсан санал асуулгын дүнгээс харахад нийт оролцогчдын 97,7 хувь нь бэлчээр доройтож байгаатай санал нийлсэн байна. Хууль, эрх зүйн орчныг өөрчлөх шаардлага байна уу гэсэн асуултад оролцогчдын 90,6 хувь нь заавал өөрчлөх хэрэгтэй гэж хариулсан байна. Бэлчээрийг хэрхэн ашиглах нь зөв бэ гэсэн асуултад 46 хувь нь гэрээгээр 27 хувь нь малын тоо толгойн албан татвараар гэж хариулсан байна.

Дээрх судалгааны дүнгээс харахад эдийн засгийн нэгэн тулгуур салбар болох мал аж ахуйг үндэсний хөгжлийн чиг хандлагад нийцүүлэн хөгжүүлэхэд ул суурь нь болох бэлчээрийн газрыг зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх асуудлыг төрийн бодлого, нийгмийн болон байгалийн эрх ашигтай уялдуулан зохицуулах зорилгоор Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолд заасан Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах аргачлалын дагуу боловсрууллаа.

Бэлчээрийг зүй зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх, бэлчээрийн төлөв байдлыг сайжруулж доройтлоос сэргийлэхтэй холбогдон үүсэх харилцааг зохицуулах зорилготой Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл нь хуулийн төсөл нь 4 зүйлээс бүрдэнэ.

Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд бэлчээрийн ангилал, төрөл, нэр томьёог тодорхойлох, орон нутгийн байгууллага, бэлчээр ашиглагч, бэлчээр ашиглагчдын бүлгийн эрх үүрэг, бэлчээр ашиглалтын гэрээ байгуулах үйл явц, бэлчээр ашиглах журам, бэлчээрийн төлөвлөлтийн тухай тусгасан болно.

Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 13.3 дахь хэсэгт заасан зарчмын өөрчлөлт тусгагдаагүй бөгөөд Газрын тухай хуулийн 52 дугаар зүйлийн 52.2 дахь хэсэгт бэлчээрийг

нийтээр болон гэрээгээр ашиглуулахаар заасныг нарийвчлан зохицуулахаар төслийг боловсруулсан тул хууль тогтоомжийн тандан судалгааны тайланг хийгээгүй болно.

Хуулийн төслийг боловсруулсантай холбогдуулан Малын Генетикийн нөөцийн тухай, Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай, Төсвийн тухай, Зөрчлийн тухай, Малын тоо, толгойн албан татварын тухай, Тариалангийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг боловсрууллаа.