

**МОНГОЛ УЛСЫН
ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ЗӨВЛӨЛ
ШИНЖЭЭЧИЙН ДҮГНЭЛТ**

2019 оны 10 дугаар
сарын 11-ний өдөр

Дугаар 09

Улаанбаатар хот

“Бэлчээр хамгаалах тухай” хуулийн төслийн тухай”

Улсын Их Хурлын гишүүн Г. Тэмүүлэн 2017 онд “Бэлчээр хамгаалах тухай” хуулийн төсөл санаачилан боловсруулж УИХ-д өргөн барихаар бэлтгэж, УИХ-ын цахим хуудсанд байршуулж иргэдийн саналыг авч байна.

Түүний санаачилсан “Бэлчээр хамгаалах тухай” хуулийн төсөлтэй танилцаад дараахь дүгнэлтийг хүргүүлж байна.

Нэг. Бэлчээрийн тухай хуулийн төслийн хувилбарууд

Бэлчээрийн харилцааг зохицуулсан тусгай хууль гаргахаар хуулийн төсөл хэд хэдэн удаа боловсруулж байжээ. Бэлчээрийн тухай хуулийн төслийн хувилбарууд:

Хуулийн төсөл	Боловсруулсан, сайжруулсан огноо	Санаачилсан, боловсруулсан	Тайлбар
1 “Бэлчээрийн тухай” хуулийн төсөл	2007.01.11, 2007.05.10	ХХААЯам	
2 “Бэлчээрийн тухай” хуулийн төсөл	2009.11.20	ХХААЯам	Засгийн газарт өргөн мэдүүлсэн.
3 “Бэлчээрийн тухай” хуулийн төсөл	2009.11.02	Монголын бэлчээрийн менежментийн холбоо	
4 “Бэлчээрийн тухай” хуулийн төсөл	2010.03.17, 2010.07.08	ХХААЯам	УИХ-д 2010 онд өргөн барьсан ч хэлэлцээгүй байна.
5 “Бэлчээрийн тухай” хуулийн төсөл	2010.03.22, 2010.10.15	Монголын бэлчээрийн менежментийн холбоо	
6 “Бэлчээрийн тухай” хуулийн төсөл	2016.03.28	ХХААЯам	
7 “Бэлчээр хамгаалах тухай” хуулийн төсөл	2017.10.28	УИХ-ын гишүүн Г.Тэмүүлэнгийн санаачилсан	УИХ-д өргөн барихаар бэлтгэж, УИХ-ын цахим хуудсанд байршуулж иргэдээс санал авч байна.

Бэлчээрийн тухай өмнөх хуулийн төслүүдэд бэлчээрийн эрхийг эзэмшүүлэх, ашиглуулах хэлбэрээр зохицуулахаар тусгаж байсан бол УИХ-ын гишүүн Г. Тэмүүлэнгийн санаачилсан хуулийн төсөлд бэлчээрийг эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэх зориулалтаар ашиглуулахаар шинээр тусгасан байна.

Хоёр. Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн зохицуулалт

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Мал сүрэг бол үндэсний баялаг бөгөөд төрийн хамгаалалтад байна”, мөн Зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна”, Зургадугаар

зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Бэлчээр, нийтийн эдэлбэрийн ба улсын тусгай хэрэгцээнийхээс бусад газрыг зөвхөн Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлж болно...” гэж тус тус заажээ.

Үндсэн хуулийн дээрх заалтуудаас харахад нэгдүгээрт, мал сүрэг нь төрийн хамгаалалтад байхаас гадна “мал сүрэг нь үндэсний баялаг” хэмээн онцлон заажээ. Монгол Улсын эдийн засгийн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг болох мал сүрэг оршин тогтнох үндэс нь уламжлалт буюу бэлчээрийн мал аж ахуй юм. Тиймээс Үндэсний баялаг болох мал сүргийг хамгаалах үүргийг Үндсэн хуулиар төр хүлээжээ.

Иймд энэ хуулийн төслийг боловсруулахдаа ашигласан “Бэлчээр хамгаалах” гэдэг нэр томъёогоор илэрхийлэгдэх харилцаа нь Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн нэг гол үзэл санаа болох мал сүрэг үндэсний баялаг мөн, түүнийг хамгаалах эрх зөвхөн төрд байна гэсэн заалтыг үндэслэл болгох ёстой. Өөрөөр хэлбэл, бэлчээрийг эзэмших, ашиглах, хамгаалах, сайжруулах асуудлыг заавал мал сүргийн эзэмшлийн асуудал буюу мал аж ахуй хөтлөх уламжлалт аргыг хамгаалахтай хамт авч үзэх ёстой болно. Өөрөөр хэлбэл, “Бэлчээр хамгаалах тухай” хууль батлахаас өмнө Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Мал сүрэг бол үндэсний баялаг бөгөөд төрийн хамгаалалтад байна” гэсэн заалтын дагуу “Мал сүргийг хамгаалах тухай” хуулийг батлах шаардлагатай.

Гурав. УИХ-ын гишүүн Г. Тэмүүлэнгийн санаачилсан “Бэлчээр хамгаалах тухай” хуулийн төслийн тухай

1. “Хуулийн зорилт” гэсэн 1 дүгээр зүйлд “энэ хуулийн зорилт нь бэлчээрийн хөрсний доройтлоос хамгаалах, бэлчээрийг зохистой ашиглахтай холбоотой үүссэн харилцааг зохицуулахад оршино” гэжээ. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсад бэлчээрийн хөрс доройтсон, тиймээс бэлчээрийг зохистой ашиглах хуулийн зохицуулалт хийх шаардлагатай болсон гэж хууль санаачлагч үзжээ.

Хэдийгээр УИХ-ын гишүүн Г. Тэмүүлэнгийн санаачилсан төсөл нь “Бэлчээр хамгаалах тухай хууль” нэртэй боловч хуулийн төслийн нийт 28 зүйлийн ердөө 2 зүйл нь (23 дугаар зүйл. “Бэлчээрийн ашиглалт хамгаалалтыг зохион байгуулах”, 24 дүгээр зүйл. “Бэлчээр ашиглалт хамгаалалтыг төлөвлөх”) бэлчээрийг хамгаалахтай холбоотой байна. Хуулийн төслийн 12 дугаар бүлэг бүхэлдээ “Бэлчээрийг ашиглуулах” тухай байна. Бэлчээрийг хамгаалах нь энэ хуулийн зорилго байх атал бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулах зохицуулалт бүхий хууль болжээ.

2. Хуулийн төслийн 3.1.10-т “бэлчээр хамгаалах тухай” нэр томъёоны тодорхойлолтыг хийжээ. Энэ нэр томъёо нь хуулийн гол зорилтыг илэрхийлэх чухал тайлбар, тодорхойлолт юм. Тиймээс энэ нэр томъёоны тайлбарт байгаа “бэлчээрийн төлөв байдал, чанар”, “нөхөн сэргээх”, “чанарыг доройтуулах хүчин зүйл” зэргийг энэ хуулиар маш тодорхой зааж зохицуулах ёстой. Гэтэл эдгээр хүчин зүйлийг тодорхойлсон зохицуулалт хуулийн төсөлд байхгүй байна.

3. Хуулийн төслийн 4.1.3-т “Бэлчээрийг ашиглаж ирсэн малчдын уламжлалт эрхийг хамгаалах” гэжээ. Бэлчээр даган нүүдэлдэг уламжлалт нүүдлийн мал аж ахуй нь монголчуудын амьдралын хэв маяг, өв уламжлал, соёл юм. Улмаар Монгол Улсын оршин тогтнохуйтай шууд холбогдоно. Иймд заалтад байгаа “уламжлалт эрхийг хамгаалах” хуулийн зохицуулалт нь маш тодорхой тайлбар шаардлагатай зохицуулалт

юм. Ямар эрхийг уламжлалт эрх гэж үзэх вэ? Монголын уламжлалт мал аж ахуй, нүүдлийн мал аж ахуйтай холбоотой бүхий л харилцааг энэ хуульд зайлшгүй оруулж зохицуулах шаардлагатай. Гэтэл бэлчээрийг ашиглаж ирсэн малчдын уламжлалт эрхийг хамгаалсан зохицуулалт хуулийн төсөлд байхгүй байна.

4. Мөн хуулийн төслийн 4.1.4-д заасан “бэлчээрийн сэргэх чадавхи” гэж юу болохыг хэрхэн ойлгож, хэрэглэх тухай тодорхойлолтыг хуулийн төсөлд заагаагүй байна. Монгол Улс эрс тэс уур амьсгалтай. Бэлчээрийн ургамалын гарц нь жилийн дөрвөн улирал бүр өөр, тухайн жилийн цаг уурын нөхцөл байдлаас шалтгаалан янз бүр байдаг онцлогтой. Ой, хээр, тал, говийн гээд бүс нутаг тус бүрд өөр өөр байдаг. Иймд “бэлчээрийн сэргэх чадавхи” гэдэг ойлголтыг хуулиар зохицуулж болох уу гэдгийг анхаарах нь зүйтэй.

5. Хуулийн төслийн 4.1.5 “Бэлчээрийг малчдын сайн дурын үндсэн дээр зөвхөн мал аж ахуй эрхлэхэд зориулж ашиглуулах” гэсэн ойлгомжгүй заалт байна. Мал аж ахуй эрхлэх нь малчдын хувьд сайн дурын хөдөлмөр бөгөөд албадан хөдөлмөр биш. Монгол Улсад мал сүрэг хувийн өмч, малчид өөрийн өмчлөлийн мал сүргийг бэлчээрлүүлэх, бэлчээрийг нь тэдэнд сайн дурын үндсэн дээр ашиглуулах зарчмийг төр баримтлах нь илүүц, шаардлагагүй заалт байна.

Энэхүү хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.7-д заасан “малчдын бүлэг” гэдэг зохицуулалт төдий л оновчтой бус байна. Өвөлжөө, хаваржаа, зуслан зэргээр идээшиж дассан газруудаас нь хамааран нэг малчин өрх малчдын өөр өөр бүлэгт хамрагдаж болох зохицуулалт байна. Хуулийн төслийн энэ заалтаар мал бүхий иргэд олон бүлэгт хуваагдаж, бүлэг бүр тусдаа бэлчээр ашиглах болсноор бүлэг хооронд бэлчээрийн асуудлаар маргаан, зөрчил үүсч, тасралтгүй үргэлжлэх нөхцөл бүрдүүлж байгаа нь Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.8 “үндэсний эв нэгдлийг эрхэмлэх” заалтыг зөрчиж байна.

6. Хуулийн төслийн 5.1.2 дахь заалтаар “эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэх зориулалттай” гэдэг бэлчээрийн шинэ ангилал бий болгожээ. Хуулийн төслийн 5.1.1-д бэлчээрийг уламжлалт мал аж ахуй, 5.1.2-т эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэх зориулалттай хэмээн хувааж, мөн төслийн 26.4-т Эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэх бүс нутаг тогтоосон, эрчимжсэн мал аж ахуйн зориулалтаар бэлчээрийг ашиглуулах шийдвэр гаргасан...тохиолдолд тухайн бэлчээрийг ашиглаж байгаа малчин өрхөд нөхөн олговор олгоно гэж заасан нь уламжлалт нүүдлийн мал аж ахуй эрхлэгчдийн бэлчээрийг мөнгөөр үнэлэн авах давуу эрхийг эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэгчдэд олгож байна.

Хуулийн төслийн 3.1.8-д “Эрчимжсэн мал аж ахуй” гэж Тариалангийн тухай хуулийн 3.1.7-д дурьдсанаар ойлгоно гэжээ. Өөрөөр хэлбэл, “эрчимжсэн мал аж ахуй” гэж суурин болон хагас суурин байдлаар өндөр ашиг шимт мал, тэжээвэр амьтныг өсгөн үржүүлэх ажиллагааг ойлгоно гэжээ. Хуулийн төслийн үзэл баримтлал нь бэлчээрийн мал аж ахуйг хязгаарлаж, эрчимжсэн буюу фермерийн суурин хэлбэрт шилжүүлэх илэрхий зорилгыг агуулжээ. Энэ мэтчилэн төслийн 11 дүгээр зүйл нь аймаг, нийслэлийн иргэдийн хурал эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэх бүс нутгийг тогтоох, эрчимжсэн мал аж

ахуйн бэлчээрийн хэмжээг ХАА-н сайд тогтоох талаар тусгайлан зааж өгсөн нь уламжлалт мал аж ахуйгаас илүүтэй давуу байдал олгож буйн илрэл юм.

Нүүдлийн мал аж ахуйд малын үүлдэр угсаа, ашиг шим, удмын санг сайжруулах замаар мал аж ахуйг эрчимжүүлэн хөгжүүлж ирсэн, цаашид ч сайжруулан эрчимжүүлэх их нөөц бололцоо бий. Гэтэл эрчимжүүлсэн мал аж ахуй эрхлэхдээ газар эзэмших, ашиглахтай заавал холбон авч үзэх сэдэл энэ хуулийн төсөлд тусгалаа олжээ.

Хуулийн төслийн 12.2-т: “Эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэх зориулалттай бэлчээр” гэж тусгайлан зааж, энэхүү бэлчээрийг “...эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэгч, хуулийн этгээдэд гэрээгээр ашиглуулахаар тусгасан бол хуулийн төслийн 12.3-т “эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэгч иргэн, хуулийн этгээд нь тусгайлсан бэлчээрт аж ахуйгаа эрхлэх үүрэгтэй хэмээн түрүүчийн заалтад илэрхийлсэн давуу байдал олгох зохицуулалтыг улам бататгажээ.

Хуулийн төсөлд бэлчээрийг уламжлалт ба эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэх зориулалттай гэж салган ангилаад уламжлалт мал аж ахуйн бэлчээрийг дотор нь нийтээр ашиглах, гэрээгээр ашиглах гэж 2 хуваажээ. Мөн отрын нөөц бэлчээрийг аймаг дундын, сум дундын, сумын хэмээн 3 ангилж, тус бүрийг журам, гэрээний дагуу ашиглахаар заасан нь малчин болон сумын засаг дарга хооронд эцэс төгсгөлгүй бичиг цаас, хүнд суртлын харилцаа үүсгэж, мал маллахаасаа илүү бичиг цаастай зууралдах байдал үүсгэнэ. Хууль эрх зүйн мэдлэг, боловсролын түвшин улс орон даяараа тун хангалтгүй байхад нүүдлийн мал аж ахуй эрхэлдэг малчдад тийм өндөр шаардлага тавих нь хэнд ашигтай байж таарах вэ? гэдэг асуулт зүй ёсоор гарч байна.

Уг хуулийн төслийн үзэл баримтлал нь мал аж ахуйг эрчимжсэн болон бэлчээрийн мал аж ахуй гэсэн хоёр хэв шинжид албан ёсоор хувааж, эрчимжсэн мал аж ахуйд давуу байдал олгох гэсэн далд санааг агуулжээ гэж үзэж байна.

Энэ нь Монгол Улсад бэлчээр ашиглаж ирсэн малчдын уламжлалт эрхтэй зөрчил үүсгэж байна. Тэгээд ч хуулийн төслийн 4.1.3-т заасан “бэлчээрийг ашиглаж ирсэн малчдын уламжлалт эрхийг хамгаалах” гэж заасантай нийцэхгүй байна. “Малчдын уламжлалт эрх” гэдэгт бэлчээрийн мал аж ахуй эрхлэх эрх зүй ёсоор багтана.

7. Хуулийн төслийн 6.1.2 дахь заалтаар уламжлалт мал аж ахуй эрхлэх малчинд “бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулахаар” заажээ. Үндэслэл, шаардлага нь ойлгомжгүй бөгөөд тодорхойгүй байна. Хуулийн төслийн үзэл баримтлалд энэ тухай тусгахдаа “Иймд нэг бэлчээр нутагт оршин сууж байгаа малчид өвөл-хаврын бэлчээрийг хот айл, зун-намрын бэлчээрийг айл саахалтаараа хамтран ашиглаж ирсэн уламжлалыг харгалзан зун-намрын бэлчээр хамгийн их талхлагдаж байгаа талаарх дээр дурьдсан судалгааны дүнд үндэслэн уламжлалт мал аж ахуй эрхлэгч малчин өрхийг хот айл, саахалтаар нь бүлгийн зохион байгуулалтад оруулан бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулан хариуцуулах эрх зүйн орчныг тодорхой болгох шаардлага урган гарч байна” гэжээ.

Хуулийн төслөөр айл саахалтаар амьдарч, мал аж ахуй эрхэлдэг уламжлалыг хуульчлан бүлгийн зохион байгуулалтад оруулж, энэ бүлэг нь хоорондоо гэрээ байгуулж бэлчээрээ ашиглах зохицуулалт хийжээ. Цаг уурын нөхцлөөс шууд хамааралтай нүүдлийн мал аж ахуйн онцлогыг тооцон нүүдэл хийж айл, саахалт болж мал аж ахуй эрхэлдэг уламжлалыг хуульчлах оролдлого нь амьдралд нийцэхгүй гэж үзэж байна.

Уламжлалт мал аж ахуйн зориулалттай бэлчээрийг малчин иргэн эсхүл “малчдын бүлэг” 15 жилийн хугацаатай гэрээгээр, эрчимжсэн мал аж ахуйн зориулалттай бэлчээрийг аж ахуй эрхлэгч иргэн эсхүл хуулийн этгээд 40 жилээс доошгүй хугацаатай гэрээгээр тус тус ашиглахаар байна. Эндээс харахад энэ хуулийн төсөл “эрчимжсэн мал аж ахуй”-г илүүтэй дэмжсэн шинжтэй байна. Манай түүхэнд малчдын бүлгийг “коммун-хамтрал” нэртэйгээр байгуулах гэсэн бүтэлгүй оролдлого хийгээд дараахан нь “нэгдэл”-үүд байгуулагдаж, нэгдлүүдийн нутаг дэвсгэр, үйл ажиллагаа явуулах орчин нь “сум” хэмээх засаг захиргааны нэгжтэйгээ давхцан зохицуулагдаж явсан социализмын үеийн нийгэмчлэлийн алдаатай практик бий.

Бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулах зохицуулалт хийж байгаа нь бэлчээрийн мал аж ахуйг хязгаарласан, эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэх этгээдүүдэд зориулсан заалт гэж дүгнэж байна. Учир нь хууль санаачлагч хуулийн үзэл баримтлалдаа “хүн амын өсөн нэмэгдэж буй хүнсний эрэлт, хэрэгцээг хангах үүднээс эрчимжсэн мал аж ахуйг хөгжүүлэх зориулалтаар иргэн, хуулийн этгээдэд бэлчээрийг үрт хугацаагаар гэрээгээр ашиглуулах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай” гэж заасан нь үүнийг баталж байна.

8. Хуулийн төслийн 7.2-т “байгалийн тогтоцоор бий болсон гол, горхи, нуур, цөөрөм, уст цэг, хужир мараа бүхий бэлчээрийн эргэн тойрон 500 м-ээс доошгүй орон зайг эдгээр бэлчээрийн бүрэлдэхүүнд оруулж тооцно” гэж заажээ. Үндэслэл нь тодорхойгүй. Заавал ингэж хязгаарлалт тогтоох хуулийн болоод практик ямар шаардлага байгаа нь хуулийн үзэл баримтлалд байхгүй байна.

9. Мөн хуулийн төслийн 7.3-т “байгалийн тогтоцоор бий болсон гол, горхи, нуур, цөөрөм, уст цэг, хужир мараа бүхий бэлчээрт мал, оруулах, гаргах хуваарийг тухайн сум, дүүргийн Засаг дарга баталж мөрдүүлнэ” гэж заажээ. Захиргааны аргаар уламжлалт, нүүдлийн мал аж ахуйг зохицуулах гэж байгаа нь зохимжгүй бөгөөд үр дүнгүй юм. Засаг даргын хуваарийн дагуу уламжлал нүүдлийн мал аж ахуй эрхлэх боломжгүй. Зөвхөн байгаль цаг уурын нөхцөл гол нөлөөлөх хүчин зүйл байдаг.

10. Монгол Улсын нийт бэлчээрийн 10-аас доошгүй хувь нь “отрын нөөц” бэлчээр байна гэж заажээ. Үндэслэл бүхий, судалгаа, тооцоо байхгүй байна. Малын тоо, толгой нэмэгдэхтэй холбоотой энэ тоо уян хатан байх ёстой.

Отрын нөөц бэлчээрийн хэмжээ, заагийг Засгийн газар, аймаг, сумын Засаг дарга нар тус тусын эрх хэмжээний хүрээнд тогтоож байхаар заажээ. Цаг уурын нөхцөл байдлаас шууд хамаардаг бэлчээрийн мал аж ахуйн онцлогыг захиргааны аргаар шийдвэрлэх нь оновчтой арга биш. Хуулийн төсөлд заасан “отрын нөөц бэлчээрийн

хэмжээ, зааг” тогтоох асуудал нь аймаг хооронд, сум хооронд төдийгүй зарим аймаг дахь ястан хооронд зөрчил, тэмцэл үүсэх бас нэг шалтгаан болохоор байна.

Иймд отрын нөөц бэлчээрт мал оруулах, гаргах асуудал (хуулийн төслийн 8.7 дахь хэсэг), дамжин өнгөрөх бэлчээр, түүнийг ашиглах үйл ажиллагааг (хуулийн төслийн 9 дүгээр зүйл), захиргааны журмаар зохицуулж байгаа заалтуудыг хуулиас хасах нь зүйтэй.

11. Хуулийн төслийн “Гэрээгээр ашиглуулах бэлчээр” гэсэн 10 дугаар зүйлийн зохицуулалт оновчтой бус байна. Энэ зүйлийн 10.1 дэх заалтад “энэ хуулийн 7.1-д зааснаас бусад бэлчээрийг өвөлжөө, хаваржаа, зуслан, намаржааны бэлчээр гэсэн хуваарийн дагуу ашиглуулна”, мөн хуулийн төслийн 10.2-д “Бэлчээрт шинээр өвөлжөө, хаваржаа, малчин өрхийн орон сууц болон малын хашаа, саравч барих талаарх бэлчээрийг гэрээгээр ашиглаж байгаа малчдын бүлгийн ирүүлсэн саналыг сум, дүүргийн Засаг дарга шийдвэрлэнэ” хэмээн заажээ. Өөрөөр хэлбэл Монгол Улсын бүх бэлчээр нутаг гэрээгээр ашиглуулах бэлчээрт нутаг болж төрийн байгууллага, албан тушаалтны эрх хэмжээ, захиргааны удирдлага, зохицуулалтаар мал аж ахуй эрхлэх хуулийн зохицуулалтад орж байна. Ингэснээр уламжлалт бэлчээрийн мал аж ахуй эрхэлж буй малчид жилийн дөрвөн улиралд хуваарийн дагуу бэлчээр ашиглах, бэлчээртээ шинээр өвөлжөө, хаваржаа, өрхийн орон сууц болон малын хашаа, саравч барих, мал туух, бэлчээрлүүлэхдээ сум, дүүргийн Засаг даргын зөвшөөрлийг авах ажээ. Улмаар байгалийн гамшиг тохиолдож нүүдэл хийх шаардлага гарвал мөн сум, дүүргийн Засаг даргын зөвшөөрлийг авах болжээ.

Хуулийн төслийн 19.1.4-т зааснаар малчид шинээр өвөлжөө, хаваржаа, хашаа саравч, барилга, байгууламж барихыг хориглосон байна. Энэ заалт шууд бусаар мал сүргээ маллах эрх, түүнийг өмчлөх эрхийг хориглож, улмаар Үндсэн хуульд заасан өмчийн эрхийг зөрчиж байна.

12. Хуулийн төслийн “Бэлчээр ашиглуулах гэрээг хэрэгжүүлэх” гэсэн 21 дүгээр зүйл нь бүхэлдээ малын тоог хязгаарлах зохицуулалт болжээ. Үүнээс харахад энэ хуулийн бас нэг гол зорилго нь малын тоог хязгаарлах зорилго агуулсан байна. Хуулийн төслийн 21.4-т бэлчээрийн даацаас хэтэрсэн малыг албан журмаар борлуулах ажлыг сум дүүргийн Засаг дарга зохион байгуулахаар тусгасан нь энэ зорилгыг дахин баталж байна.

Хуулийн төслийн 21.1-д мөн ийм агуулга бүхий зохицуулалт хийсэн байна. Малын тоог бэлчээрийн даацад нийцүүлэх гэдгээр хязгаарлах, бууруулах хувь хэмжээг тусгасан хөтөлбөртэй байхаар заажээ. Мөн хуулийн төслийн 21.5-д “Гэрээгээр ашиглаж буй бэлчээрээ дутуу ашигласан гэж мэдэгдэл авсан малчны дутуу ашиглаж байгаа бэлчээрийн хэмжээгээр бэлчээр ашиглагчийн гэрээт талбайд өөрчлөлт оруулах ажлыг сум, дүүргийн Засаг дарга зохион байгуулна” гэжээ. Өөрөөр хэлбэл, малчны гэрээт бэлчээрээс хурааж авах зохицуулалт тусгажээ.

Нүүдлийн уламжлалт мал аж ахуйг захиргааны аргаар удирдаж байгаа эдгээр зохицуулалт нь нүүдлийн мал аж ахуйг хязгаарлахад хүргэх бөгөөд улмаар эрчимжсэн мал аж ахуйд бэлчээр эзэмшүүлэхэд чиглэсэн зохицуулалт болжээ.

13. Хуулийн төслийн 12 дугаар зүйлийн 12.1-д “Уламжлалт мал аж ахуй эрхлэх зориулалтаар бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулахдаа ...” гэж заажээ. Олон зуун жилийн

байгалийн шалгуураар бүрэлдэн бий болсон байгалийн хуулиар зохицуулагдаад хэвшсэн уламжлалт, нүүдлийн мал аж ахуй эрхлэхдээ малчид яагаад гэрээ байгуулах ёстой вэ? Үндсэн хуульд заасан үндэсний баялаг мал сүргийг маллахдаа, Үндсэн хуулиар ард түмний мэдэлд байх ёстой байгалийн баялаг ургамлыг (бэлчээр) ашиглахдаа яагаад гэрээ байгуулах ёстой вэ? гэдэг асуулт зүй ёсоор гарч байна. Хуулийн төсөл зохицуулах зүйлээ бүрүү сонгожээ гэж үзэж байна.

14. Хуулийн төслийн 12.7-д “Гадаадын хуулийн этгээд, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнд бэлчээрийг ашиглуулахгүй” гэж заасан хэдий ч энэ заалт гадаадын иргэн Монгол Улсад хуулийн этгээд хэлбэрээр бэлчээр ашиглах эрх зүйн боломжийг хаагаагүй байна. Хуулийн төслийн 12.7-д “гадаадтай хамтарсан хуулийн этгээд”, “гадаадын хөрөнгө оруулалттай” гэж заагаагүй тул гадаадын иргэд, эсхүл хуулийн этгээд дангаараа эсвэл монголын иргэн, хуулийн этгээдтэй хамтарсан аж ахуйн нэгж байгуулан бэлчээр ашиглах хуулийн боломж бүрэн байна.

15. Бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулахад тавигдах шаардлага нь хэт цөөн буюу хоёрхон байна. Зориуд хялбарчилсан байна гэж үзэж байна. (Хуулийн төслийн 13 дугаар зүйл)

16. Хуулийн төсөлд зааснаар малчдын бүлэг уламжлалт мал аж ахуй эрхлэх зориулалттай бэлчээрийг гэрээгээр ашиглах хүсэлт гаргахдаа бүрдүүлэх баримт бичигтэй холбоотой 10 заалт, 18 дэд заалт бүхий зохицуулалт байгаа бол эрчимжсэн мал аж ахуйн эрхлэх хүсэлт гаргахад шаардагдах баримт бичиг нь илүү хялбар буюу ердөө 4 байна. Хуулийн төсөлд уламжлалт мал аж ахуй эрхлэх зориулалттай бэлчээрийг гэрээгээр ашиглах хүсэлт гаргах малчид ихээхэн төвөг чирэгдэлтэй 8 төрлийн бичиг баримт бүрдүүлж, сумын засаг даргатай 7 зүйлийг тусгасан гэрээ байгуулж, гэрээнд 4 төрлийн бичиг баримт хавсаргах үүрэг хүлээх ажээ. Дээр нь сумын засаг дарга бусад бичиг баримтыг нэмэлтээр шаардан гаргуулах эрхтэй байх аж. Тэгвэл хуулийн төслийн 15 дугаар зүйлд эрчимжсэн мал аж ахуйн зориулалттай бэлчээрийг гэрээгээр ашиглах хүсэлт гаргахдаа аж ахуй эрхлэгч нь ердөө 4–хөн бичиг баримттай байхад л хангалттай мэтээр илт давуу байдал олгосон байна.

Хуулийн төслийн 17.2-т тэгш бус зохицуулалт давтагдаж байна. Уламжлалт мал аж ахуй эрхлэх зориулалтаар бэлчээр ашиглуулах гэрээний хугацааг 15 жил гэсэн бол эрчимжсэн мал аж ахуйн зориулалттай бэлчээр ашиглуулах гэрээний хугацааг 40 жилээс доошгүй хугацаатай байгуулж байна. Тэгээд ч хуулийн төсөлд “Гэрээг нэг удаа сунгах хугацаа нь ашиглуулах гэрээний хугацаатай ижил байна” гэж томъёолсон нь гэрээ сунгагдахад уламжлалт мал аж ахуй эрхлэгчид 30 жил, эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэгч фермерүүд 80 жил бэлчээр ашиглах давуу эрхийн харилцаа үүсэхээр болж байна. Гэрээний сунгалт энэ мэтээр цааш үргэлжилбэл фермерүүд бэлчээрээ 120 жил ашиглаж байхад нүүдэлч малчид 45 жил ашиглах жишээтэй.

Хуулийн зохицуулалтаас харахад ийнхүү хугацаа тогтоож байгаа үндэслэл тодорхой бус, ойлгомжгүй төдийгүй, эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэх зохицуулалтыг шинээр оруулж, илүү хялбар байхаар зохицуулж байгаа нь энэ хуулийн далд зорилго болохыг дахин баталж байна.

17. Хуулийн төслийн 16.2-т “бэлчээрийн заагийн талаар хөрш зэргэлдээ малчинтай зөвшилцөөгүй тохиолдолд бэлчээрийг ашиглуулах шийдвэр гаргахыг

хориглоно” гэжээ. “Зөвшилцөх” гэдэг хуулийн үндэслэлийг хэрхэн ойлгож хэрэглэх тухай маш тодорхой зохицуулалт шаардлагатай.

18. Хуулийн төслийн 19.1.1-д зааснаар “бэлчээрийн даацаас хэтэрсэн тооны мал бэлчээх”-ийг хориглосон байна. Ингэснээр Монгол Улсад малын тоо толгой өсөн үржихийг хориглосон заалт болжээ. Үндсэн хуульд заасан үндэсний баялагыг өсөн үржихийг хориглож байгаа нь ирээдүйд Монгол Улсын оршин тогтнохуйн болон эдийн засгийн аюулгүй байдалд хохирол үчрүүлэх болно.

“Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-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” гэсэн заалтын хүрээнд Монгол орны бэлчээрийн даацын төлөв байдлын судалгааг 2018 оны мал тооллогын дүн, Хүнс хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яамны захиалгаар 1999-2000 онд хэрэгжсэн “Монгол орны бэлчээрийн чадавх, экологи чанарын үнэлгээ” төсөлд дурдснаар Монгол орны цаг уурын хэвийн жилд, усан хангамжийг цаашид шийдвэрлэх нөхцөлтэйгөөр бэлчээрийн жилийн дундаж багтаамж 86 сая хонин толгой гэж тогтоожээ.

19. Хуулийн төслийн 22.1-д “малчныг зөвлөмж, мэдээлэл, гарын авлагаар хангах, сургалт явуулах ажлыг зохион байгуулна” гэжээ. Баг, хороо, сум, дүүргийн Засаг дарга нь мал аж ахуй эрхлэх талаар сургалт явуулах нь өрөөсгөл бөгөөд шаардлагагүй. Нүүдлийн мал аж ахуй нь захиргааны сургалтаар бус удам дамжсан уламжлалт арга ухаанаар суралцдаг өвөрмөц салбар юм.

20. Бэлчээр ашиглахтай холбоотой аливаа маргааныг зохицуулах тухай заалтууд нь харилцан тохиролцох, эвлэрүүлэн зуучлах аргаар шийдвэрлэхээр заажээ. Энд шүүхийг орхигдуулсан байна. Маргалдагч талууд харилцан тохиролцохгүй, эвлэрүүлэн зуучлах арга үр дүнд хүрээгүй тохиолдолд шүүхэд хандах эрхтэй. Монгол Улсын иргэн гэм буруутай эсэхээ шүүхээр тогтоолгох Үндсэн хуульд заасан эрхээ эдлэх эрхтэй. Хуулийн төсөлд үүнийг орхигдуулж, шүүхэд хандахаас зайлсхийж байгаа байдал харагдаж байна.

21. Бэлчээрийн тухай хуулийн төсөлд дараах зайлшгүй тусгах шаардлагатай асуудлууд орхигдсон буюу дутуу зохицуулагдсан байна. Тухайлбал, хуулийн төсөлд Монголын нүүдлийн соёл иргэншлийн соёл, өвийг хадгалах, орон нутгийн хүн амын тархан суурьшилт, хүн амын цус ойртолт, эрүүл мэнд, малчдын нийгмийн асуудал, залгамж халааг бэлтгэх мэргэшүүлэх асуудал, мал сүргийн бүтэц, ашиг шимийг сайжруулах асуудал, хот суурин газраас хөдөө рүү чиглэсэн нүүдлийг дэмжих асуудал, мал аж ахуй нь стратегийн салбар болох бодлого, Монгол хүний нутагтаа эрх чөлөөтэй амьдрах газраа сонгох эрх, гадаадын иргэн, гадаадын болон хамтарсан аж ахуйн нэгжид бэлчээрийн газар эзэмшүүлэхийг хориглох, бэлчээрийг доройтуулахад нөлөөлж байгаа уул уурхайн хайгуулын ашиглалтын зөвшөөрөл авсан олон зуун лиценз эзэмшигчид, бэлчээрт хөнөөлтэй мэрэгч амьтан болон хортон шавьж, малыг эрүүлжүүлж чанаржуулах, бэлчээрийг сайжруулах, усжуулах, ган зуд, гал түймэр, халдварт өвчин зэрэг асуудлыг огт зохицуулаагүй байна.

Дөрөв. Дүгнэлт

1. Нүүдлийн соёл иргэншлийг хадгалан тээж, өнөөгийн сонгодог хэмжээнд хүртэл хөгжүүлсэн ард түмэн бол монголчууд билээ. Бидний амьдран буй тал нутгийн газар зүйн байршил, газрын гадаргуу, хөрс ургамлын бүтэц, дөрвөн улиралтай цаг уурын өвөрмөц нөхцөл нь бэлчээрийн мал аж ахуйд тохиромжтой, газар тариалан эрхлэхэд төдийлөн таатай бус нутаг юм. Тэгээд ч Монгол Улс, монгол үндэстний дархлаа, бусад үндэстнүүдээс ялгарах нэг онцлог нь олон мянган жилийн уламжлалтай нүүдлийн соёл иргэншил, бэлчээрийн мал аж ахуй юм. Бэлчээрийн мал аж ахуйг эрхлэх арга нь байгаль орчинд хор хөнөөлгүй, хүмүүс байгаль орчинтойгоо зохицон амьдрах төгс боловсорсон арга юм. Монгол Улс, малчин иргэдийн хувьд бэлчээрийн ашиглалт, хамгаалалт нь стратегийн ач холбогдолтой асуудал болно.

Энэхүү онцлогыг үл ойлгох гадаад орны болон одоогийн харьжсан сэтгэлгээтэй монгол хүмүүс Монголын газар нутгийн ихэнх хэсэг нь эзгүй хоосон, гурван сая хүнд дэндүү ихэдсэн гэж боддог. Угтаа энэ нь хоосон газар биш харин монгол соёлын орших орон зай, түүний нэгэн сүүрь үндэс болсон малын бэлчээр юм. Нүүдлийн, бэлчээрийн мал аж ахуйн уламжлал нь “монгол соёл цогцолсон орон зай”-г бүрэлдүүлж байдаг. Малчин өрхүүд тус тусын идээшиж дассан нутагтаа дөрвөн улиралд буйр сэлгэн нүүж, бэлчээрийн мал аж ахуй эрхлэн амьдардаг бөгөөд Монгол Улсын бүх үеийн түүхэнд бэлчээрийг захиргааны аргаар “хашаалан хаасан” хязгаарлалт байгаагүй.

2. Говь, хангай, тал хээр хосолсон өргөн уудам нутагтай, бэлчээрийн олон төрлийн мал аж ахуй эрхэлдэг манай орны хувьд бэлчээрийн асуудлыг нэг загвараар бус харин тухайн бүс нутгийн онцлог, сүргийн бүтэц, мал маллагааны аргад тохируулан шийдвэрлэх шаардлагатай. Монгол үндэстний оршин тогтнохуйн үндэс болсон энэ асуудалд сэтгэлийн хөдлөлөөр, эсвэл гадаад улсын далд сонирхлоор хандахгүй байх ёстой. Тиймээс бэлчээрийн асуудалд нүүдлийн соёл иргэншлийн өвийг хадгалж, тээж ирсэн үндэстний үүднээс, малчин ардын эрх ашгийг хамгаалсан алсыг харсан төрийн даацтай бодлогоор хандах нь зүйтэй байна.

3. Бэлчээр хамгаалах тухай хуулийн төсөл нь бэлчээр хамгаалах нэрийн дор бэлчээрийн мал аж ахуйг хязгаарлах, улмаар эрчимжсэн мал аж ахуйд бэлчээр ашиглуулах, бэлчээрийг эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэх зориулалтаар ашиглах боломжийг нээх далд зорилго агуулсан хууль болжээ гэж үзэж байна.

Хуулийн төслийг санаачлагч нь хуулийн үзэл баримтлалдаа “эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэх зориулттай” гэж ангилахдаа “хүн амын өсөн нэмэгдэж буй хүнсний эрэлт, хэрэгцээг хангах үүднээс эрчимжсэн мал аж ахуйг хөгжүүлэх зориулалтаар иргэн, хуулийн этгээдэд бэлчээрийг урт хугацаагаар гэрээгээр ашиглуулах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай” гэсэн дүгнэлт хийсэн нь буруу байна. 60 сая мал бүхий бэлчээрийн мал аж ахуй хүнсний эрэлт хэрэгцээг хангаж чадахгүй байгаа гэж үзэж байгааг хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй бөгөөд болон зуун жилийн шалгарлаар бүрэлдэн бий болсон уламжлалт мал аж ахуйг үгүйсгэжээ.

4. Бэлчээрийн мал аж ахуйг эрчимжсэн гэх нэрээр суурин болон хагас суурин байдалд шилжүүлэх бодлого нь бэлчээрийн доройтлыг бууруулахгүй, эсрэгээр нийгэм, экологийн олон таагүй үр дагавруудыг авчирна. Тухайлбал, БНХАУ-ын Өвөр Монголын өөртөө засах оронд хэрэгжүүлсэн *Бэлчээрийг өрхөд хувьчлах* бодлого малчид бэлчээрээ хамгаалахад хөрөнгө оруулж, үр ашгийг нь хүртэх боломж олгосон ч, бэлчээрийг хашин эзэмшлийн бүсэд хувааснаар динамик шинж чанар бүхий бэлчээрийн экосистем,

экологийн хувьд дасан зохицох чадвартай нүүдэллэх тогтолцоо, харилцан үйлчлэл бүхий нийгмийн сүлжээнд түшиглэсэн нийтийн эзэмшлийн нөөцийн менежментийн стратегийг үгүй хийжээ.

Өвөр Монголд хэрэгжүүлсэн өөр нэгэн арга хэмжээ болох “Бэлчээрийн экологийг нөхөн сэргээх төсөл”-өөр бэлчээрийн газрын ашиглалтыг хориглон, их хэмжээний бэлчээрийн газрыг хамгаалан хашсанаар бэлчээрийн газрын дутагдалд орсон малчид байгаа бэлчээрээ улам талхин доройтуулах, малын нэмэлт тэжээл худалдан авах, эрчимжсэн мал аж ахуйд шилжихээс өөр аргагүй байдалд хүрсэн. Олон тооны малчид амьжиргааны өөр арга хэлбэрүүдийг хайн уламжлалт соёл, нийгмийн бүтцээ өөрчлөхөд нөлөөлсөн байна.

5. Энэ хуулийн төсөлд эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэх бэлчээрийн гэрээг 40 жилээс доошгүй хугацаатай, малчдын бүлэгтэй байгуулах бэлчээр ашиглах гэрээг 15 жилийн хугацаатай хийхээр заасан нь “уламжлалт бэлчээрийн мал аж ахуй”-н эсрэг, эрчимжсэн мал аж ахуйг дэмжсэн, ялгаварласан шинжтэй байна. Төсөлд тусгагдсан эрчимжсэн мал аж ахуйд бэлчээрийг гэрээгээр эзэмшүүлэх үзэл санаа энэ агуулгаараа шийдвэрлэгдвэл гадаадын хөрөнгө оруулалттай хамтарсан мал аж ахуйн нэгжүүд эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэх нэрийн дор газрыг 40, сунгалт хийж 80 жилээр эзэмших боломжтой болж, үндсэндээ бараг “хувьчилсан” гэж хэлж болох хэлбэрээр эзэмших бололцоотой болно.

Улмаар нүүдлийн мал аж ахуйг суурин байдалд аажмаар шилжүүлэх зохицуулалт агуулсан хуулийн төсөл болжээ. Үүний улмаас жирийн малчид өөрсдийн одоо эзэмшиж байгаа буюу нүүж, суудаг газраасаа шахагдах, оршин суугаа нутгийнхаа Засаг даргын үзэмжээр зааж өгсөн бэлчээрийн газрыг 15 жилээр (гэрээний сунгалт 15 жил, нийт 30 жил) эзэмших болж байна. Үүнээс үүдэн бэлчээрийн хомсдол үүсэх, малын тоо толгой цөөрөх, сүргийн бүтэц өөрчлөгдөх, том буюу бод мал бэлчээрлэх газаргүй болох гэх мэт олон сөрөг үр дагавар гарах нь тодорхой байна. Тухайлбал, бод малыг бог мал шиг өдөр тутам байнга дагаж хариулдаг уламжлал тогтож хэвшээгүй тул эрчимжсэн мал аж ахуй болгохоос өөр арга замгүйд хүрнэ.

6. Уламжлалт нүүдлийн мал аж ахуй эрхлэх, байгаль цаг уурын эрхшээлд хэт автдаг тул малчин тухай бүр шийдвэр гаргаж, бэлчээр дагаж мал сүргээ малладаг. Үүнийг хязгаарлаж, төрийн зүгээс захиргааны аргаар хязгаарлан удирдаж байгаа нь Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг “Төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална” гэснийг зөрчиж малчин хүн хувийн өмчөө өмчлөх эрхэд хөндлөнгөөс халдаж байгаа хууль бус үйлдэл юм.

7. Бэлчээр хамгаалах тухай хуулийн төслийн “бэлчээрийн даацаас хэтэрсэн тооны мал бэлчээхийг хориглох” зохицуулалтаар Монгол Улсад малын тоо толгой өсөн үржихийг хоригложээ. Энэ заалт нь “Мал сүрэг бол үндэсний баялаг мөн бөгөөд төрийн хамгаалалтад байна” гэсэн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгтэй нийцэхгүй байх бөгөөд малын тоог бэлчээрээр хавчин хязгаарлах заалт уг төсөлд 9 удаа оржээ. Үндсэн хуульд заасан үндэсний баялаг болох мал сүргийг өсөн үржихийг хориглож байгаа нь ирээдүйд үндэсний оршин тогтнохуйн аюулгүй байдалд хохирол учруулах болно.

8. Бэлчээрийн даацад малын тоо толгойг тохируулах, түүнтэй холбоотой албадлагын арга хэмжээ авах, бэлчээрийн төлбөр төлөх шаардлага нь бэлчээрийн мал аж ахуй эрхлэх нөхцлийг хаах, олон тооны малчин өрх төв рүү шилжин суурьших шалтгаан болно.

Өнөө үед залуу малчид цөөрсөн, хөдөөнөөс хот руу чиглэсэн нүүдэл нэмэгдсний улмаас алслагдсан бүс нутаг эзгүй шахам болж байна. Энэ хуулийн төсөл нь цаашдаа Монгол Улсад мал аж ахуй эрхлэлтийн асуудлыг нийгмийн шинжтэй хурц асуудал болоход нөлөөлж болзошгүй юм.

Зохиомолоор эсхүл бодитойгоор малгүй болсон иргэд өөрт оногдсон газраа бусдад далдуур худалдахаас өөр аргагүй байдалд орох болно. Үүнийг хөрөнгө мөнгөтэй гадаад, дотоодынхон худалдан авч бэлчээрийн газрын наймаа хөгжиж, Монголын бэлчээрийн газар янз бүрийн ашиг сонирхол бүхий этгээдүүдийн эзэмшилд хуваагдана.

9. Хуулийн төсөл санаачлагч хуулийн төслийг боловсруулахдаа Монгол Улсад шинээр хөгжиж буй уул уурхай, эрчимжсэн мал аж ахуй, газар тариалангийн салбарт давуу байдал олгох нөхцлийг хуульчлан баталгаажуулах, тэдгээрийн байр суурийг уламжлалт бэлчээрийн мал аж ахуйгаас давуу байдал олгох хүсэл эрмэлзэлдээ хэт хөтлөгдөн, үүнийхээ улмаас олон сөрөг хүчин зүйлийг, түүний дотор мал сүрэг бол үндэсний баялаг, бэлчээр нь зөвхөн төрийн өмчид байх гэсэн Үндсэн хуулийн үзэл санааг харгалзан үзээгүй, Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын эдийн засгийн аюулгүй байдал болон монгол соёл, иргэншлийн аюулгүй байдлыг хангах зорилгод туйлын хайхрамжгүй ханджээ. Өөрөөр хэлбэл, энэ хуулийн төслийг боловсруулах ажлыг Монгол Улсад бэлчээрийн мал аж ахуйг аль болохоор хязгаарлах зорилго бүхий хэсэг бүлэг хүмүүсийн сонирхол, эсвэл гадаад улсын сонирхогч этгээдийн тусгайлсан захиалгаар боловсруулжээ гэсэн хардлага төрүүлж байна.

“Бэлчээр хамгаалах тухай” хуулийн төсөл нь Монгол орны бэлчээрийн онцлог, уламжлалт мал аж ахуй буюу нүүдлийн мал аж ахуйг олон зуун жил эрхэлж ирсэн ёс заншил, малчдын эрх ашгийг орхигдуулж, эрчимжсэн аж ахуй эрхэлдэг БНХАУ-ын Өвөр Монголын өөртөө засах орны малын бэлчээрийг хашаалсан туршлагыг хуулбарлан авч, Монгол орны хөрсөн дээр буулгах зорилго агуулжээ. Ингэхдээ, БНХАУ-аас бэлчээрийн мал аж ахуй эрхэлдэг үндэстний цөөнхийгөө бэлчээр ашиглах эрхийг хязгаарлах аргаар аж амьдралын уламжлалт арга хэлбэр, зан заншил, бэлчээрийн мал аж ахуйг нь шахаж, газар нутгийг газар тариалан болон уул уурхайн үйлдвэрлэлийн зорилгоор хурааж авсан загварыг ашигласан бололтой байна. Манай өмнөд хөрш энэ хуулийн төсөлд хөндсөнтэй адил бэлчээрийн мал аж ахуйг хуулиар зохицуулсан туршлага нь бидний хувьд туйлын сургамжтай анхаарах асуудал болохыг хууль санаачлагч тооцоогүй байна.

Энэ хуулийн төсөл УИХ-аар батлагдвал малчид бэлчээрээ тор татаж хашаалаагүй л болохоос Хятадын Өвөр Монгол дахь нөхцөл байдал бий болж, Монгол Улсын оршин тогтнохуйн нэгэн чухал суурь үндэс болсон нүүдлийн соёл иргэншил, бэлчээрийн мал аж ахуйд маш ноцтой сөрөг үр дагавар үүсгэх болно.

10. Хуулийн төслийг боловсруулахдаа үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалах шаардлагыг харгалзаагүй, ялангуяа уламжлалт бэлчээрийн мал аж ахуй болон шинээр хөгжиж буй уул уурхай, эрчимжсэн мал аж ахуй, газар тариалангийн салбар хоорондын харилцааны өнөөгийн байдал, энэ талаар нийгэмд үүсээд буй уур амьсгалын учир

шалтгааныг судалж үзээгүй, үнэлэлт, дүгнэлт өгөлгүйгээр асуудалд хандсан нь ихээхэн учир дутагдалтай болжээ.

Энэ хуулийн төсөл бэлчээрийн мал аж ахуйг хязгаарлах, улмаар аль тааламжтай буюу уул устай, байгалийн баялагтай газрыг газар тариалан, уул уурхайн үйлдвэрлэлд өгөх давуу эрхийг бий болгох далд агуулгаар хийгджээ. Энэ хуулийн төсөл ард, иргэдийн дунд бэлчээрийн газар нутаг, усны эх булаг гээд аль ашигтай газрыг эзэмшихийн төлөө тэмцэл, сөргөлдөөн үүсгэх, улмаар төрийн эрх мэдэл, улс төрийн нөлөө ашигласан, улс төржилт болон хувирч нийгэмд тогтворгүй байдал үүсгэх нэг шалтгаан болох магадлалтай. Хуулийн төслийн 27.2-д "...хууль зөрчсөн хүн, хуулийн этгээдэд эрүүгийн хууль, эсхүл зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ" гэсний дагуу бэлчээрийн ашиглалт, гэрээний зөрчил, болон мал маллагааны бусад асуудлаар байнга маргаан зөрчил үүсч, олон мянган малчдад хуулийн шийтгэл ногдуулах болно.

Тэр тусмаа гадны сонирхол, нөлөөгөөр боловсруулсан байна гэж ойлгогдож болохоор ийм хууль батлагдан хэрэгжиж эхэлбэл энэ асуудлыг тойрсон эцэс төгсгөлгүй маргаан үүсэх, цаашлаад уг эмзэг асуудал улс төржиж, үндэсний эв нэгдэлд хортой байдал үүсгэнэ.

11. Хуулийн төслийн үзэл санаа болон зүйл заалтууд нь бүхэлдээ нүүдлийн соёл иргэншлийн агуулгад огт нийцэхгүй байна. Хуулийн төсөлд олон түмэнд ач холбогдолтой мэт сонсогдох "гоё" нэрийг ашигласан боловч эрчимжсэн мал аж ахуй нэрийн дор бэлчээр эзэмших давуу эрхийг дотоод, гадаадын хөрөнгө оруулалт бүхий томоохон аж ахуйн нэгжүүдэд олгох далд санааг хуульчлан баталгаажуулж, олон мянган жил нүүдлийн мал аж ахуй эрхлэн, бэлчээрээ нийтээрээ эзэмшиж ирсэн малчдын амьдрах, ахуй хөтлөх арга ухаан цаашдаа устаж үгүй болох үр дагавар үүсгэхээр байна.

Энэ хуулийн төсөлд нүүдэлчин малчдад эртнээс тогтож, уламжлагдсаар ирсэн уламжлалт ёс, зан заншлийн хэм хэмжээг үл тоомсорлож, бэлчээрийн мал аж ахуйг хязгаарлаж, монголчуудын бэлчээр ашиглах олон зуун жилийн уламжлалт арга, хэлбэр, зан заншлыг өөрчлөх бодлого болжээ. Бэлчээр, газрыг эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэгчид шилжүүлснээр монгол хүнийг суурин соёл иргэншилд бүрмөсөн уусгахад чиглэгдсэн, монгол улсын тусгаар тогтнол, үндэсний оршин тогтнохуйн аюулгүй байдалд аюул учруулах хэмжээний баримт бичиг болжээ гэж үзэхэд хүргэж байна.

12. Бэлчээр хамгаалах тухай хуулийн төслийг санаачлагч хуулийн төслийг боловсруулахдаа Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.8 "үндэсний эв нэгдлийг эрхэмлэх", Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 1.1.2 "Монгол улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхолд...соёл иргэншил оршин тогтох...үндэсний эв нэгдэл...багтана", мөн үзэл баримтлалын "Оршин тогтнохуйн аюулгүй байдал" гэсэн 3.1 дэх хэсгийн "...монгол соёл иргэншлийн аюулгүй байдлыг...хангах нь оршин тогтохуйн аюулгүй байдлын үндэс мөн", мөн Үзэл баримтлалын 3.3.3.3 дахь "...улс орон, нийгмийг хагалан бутаргах, дотоодын зөрчил, тэмцэлд хүргэх аливаа үйл явдлаас урьдчилан сэргийлнэ" гэсэн заалтыг харгалзан үзээгүй байна.

Хууль санаачлагч Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг "Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна", Зургадугаар зүйлийн 2

дахь хэсэг “ ... газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн өмч мөн” гэсэн заалтуудыг баримтлаагүй, тийм зорилго тавиагүй байна.

УИХ-ын гишүүн Г. Тэмүүлэнгийн санаачлан боловсруулсан “Бэлчээр хамгаалах тухай хууль”-ийн төсөл нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан иргэний өмчийн эрхийг зөрчсөн, Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.4.1-д заасан Монгол Улсын оршин тогтнохуйн аюулгүй байдал, 3.4.4-т заасан эдийн засгийн аюулгүй байдал, 3.4.7-д заасан монгол соёл иргэншлийн аюулгүй байдалд ноцтой хохирол учруулахын зэрэгцээ мөн хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1 болон 4.1.8-д заасан зарчимтай нийцэхгүй, нүүдлийн соёл иргэншилээ устгах, уламжилт бэлчээрийн мал аж ахуйгаа эрчимжсэн суурин мал аж ахуйгаар солих, иргэдийн дунд зөрчил, тэмцэл үүсгэх, ард түмний эв нэгдэлд хор хөнөөл учруулах нөхцлийг бүрдүүлнэ гэж дүгнэж байна.

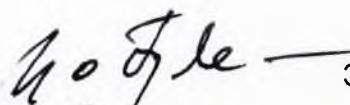
Байгаль цаг уурын нөхцлөөс шууд хамаарч нүүдэл хийдэг, байгалийн хуулийн шалгуураар олон зуун жил зохицуулагдаж ирсэн нүүдлийн соёл иргэншил, бэлчээрийн уламжлалт мал аж ахуйг захиргааны аргаар удирдан зохицуулах хууль гаргах шаардлагагүй болно.

ДҮГНЭЛТ ГАРГАСАН ШИНЖЭЭЧ:



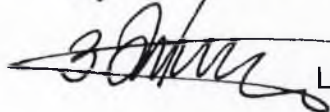
Ж. БААТАР

Хууль зүйн ухааны доктор, хошууч генерал



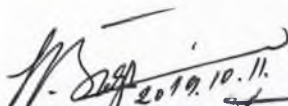
Ч. БААТАР

Эдийн засгийн ухааны доктор, профессор, хурандаа



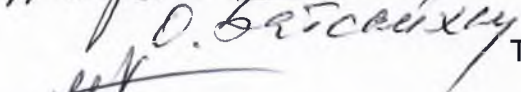
З. БОЛДБААТАР

Цэргийн шинжлэх ухааны доктор, профессор, хошууч генерал



П. БАЯРСАЙХАН

Аюулгүй байдал судлалын магистр, судлаач



О. БАТСАЙХАН

Түүхийн шинжлэх ухааны доктор



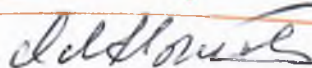
М. ГАНБОЛД

Хууль зүйн ухааны доктор, Хошууч генерал



Я. ДОЛГОРЖАВ

Боловсролын ухааны доктор, профессор



Л. МОЛОМЖАМЦ

Дэслэгч генерал, судлаач

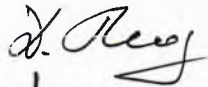


Д. МЯГМАР

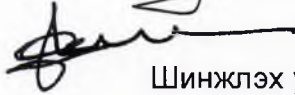
Шинжлэх ухааны доктор, профессор, хошууч генерал
Геополитик судлалын хүрээлэнгийн захирал



Ч. ХАТАНБААТАР
Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн
Ажлын албаны ахлах референт




Д. ТОД
Түүхийн ухааны доктор, профессор



О. ҮРЖИН
Шинжлэх ухааны доктор, профессор, ~~академик~~,
хошууч генерал



Б. ШИРНЭН
Хэл шинжлэлийн ухааны доктор, дэд профессор



Д. ЧИМЭД - ЮНДЭН
Аюулгүй байдал судлалын ухааны доктор, профессор
хошууч генерал



Д. ӨЛЗИЙБААТАР
Түүхийн ухааны доктор