

МАЛЧИН ӨРХИЙН ХОЛБООНЫ ЭРХ ЗҮЙН
БАЙДЛЫН ТУХАЙ, ГАЗРЫН ТУХАЙ
ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ
ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН
ҮР НӨЛӨӨНИЙ ҮНЭЛГЭЭ
(Бэлчээрийн зохицуулалт)

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

2023

Улаанбаатар хот

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ 3

I. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙГ ҮНЭЛЭХ ҮНЭЛГЭЭНИЙ ХҮРЭЭ	3
1.1. Нийтийн нөөц: бэлчээрийн газрыг хамгаалах, үр ашигтай ашиглахад хамаарах онолын ойлголт.....	3
1.2. Бэлчээрийн газрыг хамгаалах, нөхөн сэргээх уламжлал ба шинэчлэл	7
II. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН БАЙДАЛ	9
2.1. Бэлчээрийн газрыг гэрээгээр ашиглуулах тухай	9
2.1.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	9
2.1.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	12
2.1.3. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	17
2.2. Бэлчээрийн ашиглалт, хамгаалалтыг сайжруулахтай холбоотой зохицуулалт	19
2.2.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	19
2.2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	
2.2.3. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	27
2.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	29
2.4. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	32
III. НЭГДСЭН ДҮГНЭЛТ	34
IV. ЭХ СУРВАЛЖ	36

УДИРТГАЛ

Энэхүү судалгаа нь нэгдүгээрт, Малчин өрхийн холбооны эрх зүйн байдлын тухай, Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн “бэлчээр”-ийн газрын харилцаанд холбогдох зохицуулалтын давхардал, хийдэл, зөрчлийг тодорхойлох, хоёрдугаарт, хууль хэрэглээний явцад ойлгомжтой, хэрэгжих боломжтой байдлаар боловсруулахад хууль санаачлагчид дэмжлэг үзүүлэхэд чиглэсэн болно.

Дээрх агуулгын хүрээнд Засгийн газрын 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлал”-ын дагуу хуулийн төслийн үр нөлөөг:

1. Зорилгод хүрэх байдал
2. Практикт хэрэгжих боломж
3. Харилцан уялдаа
4. Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал
5. Ойлгомжтой байдал
6. Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал гэсэн шалгуурыг тус тус үнэллээ.

I. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙГ ҮНЭЛЭХ ҮНЭЛГЭЭНИЙ ХҮРЭЭ

1.1. Нийтийн нөөц: бэлчээрийн газрыг хамгаалах, үр ашигтай ашиглахад хамаарах онолын ойлголт

Газар бол улс оршин тогтнох суурь хүчин зүйл бөгөөд Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.2-д “Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад бай”-хаар зохицуулсан. Энэ ч утгаараа, газрыг өмчлүүлэх, эзэмшүүлэх, ашиглуулах талаар тодорхой эрх зүйн зохицуулалтыг хийж, түүний урт хугацааны эдэлгээ, үр шимт байдлыг хамгаалах зайлшгүй шаардлагатай байдаг.

Ялангуяа, бэлчээрийн газрын талаар Үндсэн хуульд “Бэлчээр, нийтийн эдэлбэрийн ба улсын тусгай хэрэгцээнийхээс бусад газрыг зөвхөн Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлж болно. Энэ нь газрын хэвлийг өмчлөхөд хамаарахгүй” хэмээн заах замаар бэлчээр, нийтийн эдэлбэр газар, улсын тусгай хэрэгцээний газрыг улсын нийтлэг эрх ашгийн төлөө ард түмнийг төлөөлөх төрийн хамгаалалтад байхыг бататгасан байна.¹ Энэ нь бэлчээрийн газрыг хамгаалах Үндсэн хуулийн үндэс юм.

Монгол Улсын нийт 156,411,6 км газар нутгийн 109,584,6 км буюу 70,1 хувийг бэлчээрийн газар эзэлдэг². Гэсэн хэдий ч, сүүлийн жилүүдэд

¹ Г.Жаргал, Д.Солонго, М.Уянга, Газар: Баялгаас өмч үүсэх арга, Арилдал ХХК, 2014, 11 дэх тал.

² Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газар, Газрын нэгдмэл сангийн 2021 оны улсын нэгдсэн тайлан, 120 дахь тал.

бэлчээрийн газрын талхагдал эрс нэмэгдэж байгаа бөгөөд нийт бэлчээрийн газрын 65 хувь нь доройтсон байна.³ Энэхүү бэлчээрийн газрын доройтлыг “нийтийн эзэмшлийн эмгэнэл (Tragedy of the commons)” гэсэн ойлголтын үүднээс тайлбарлах хандлага давамгайлж байна⁴. Энэхүү ойлголт нь нийтийн нөөц (commons) буюу нийтээр ашиглаж буй бэлчээрийн газарт бүгд хувийн эрх ашгийн үүднээс мал аж ахуй эрхэлж, бэлчээрийн газрыг доройтуулах тул бэлчээрийг эзэнтэй болгох замаар хамгаалах, нөхөн сэргээх боломжтой хэмээн үздэг.⁵

Уг ойлголтыг 1833 онд Британийн судлаач Уильям Форстер Ллойд дэвшүүлсэн ба 1968 онд Шинжлэх ухааны сэтгүүлд Гаррет Хардин “нийтийн эзэмшлийн эмгэнэл” гэсэн нэр томъёог хэрэглэснээр онолын суурь тавигдсан байна. 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 эзэмшигч байхгүй тул хязгааргүй хэрэглээ /overuse/ үүсдэг бөгөөд энэ нь “нийтийн эзэмшлийн эмгэнэл”-г бий болгодог хэмээн тайлбарладаг.⁶ Өөрөөр хэлбэл, “бусдад болон байгаль орчинд үүсэх сөрөг үр дагавраас үл хамааран зөвхөн ашиг сонирхлын үүднээс өөрийн үйлдлийг зөвтгөх хандлага”-аар тайлбарлагдана.⁷

“**Хардины онол**”-ын үүднээс бэлчээрийн газрыг авч үзвэл нийтэд нээлттэй, төлбөргүй, тодорхой хариуцсан эзэнгүй, нийтээр ашиглаж болох иргэний эрх зүйн объект юм. Иймд бэлчээр ашиглагч нь зөвхөн өөрийн ашиг сонирхлын төлөө бэлчээрийг ашиглах төдийгүй, эзэмшлийн хандлага сул байх нь бий. Энэ нь нийтийн нөөц болох бэлчээрийг доройтолд оруулах шалтгаан болдог тул бэлчээрийг **өмчлүүлэх замаар хариуцсан эзэнтэй болгох**, хохирол учирсан тохиолдолд нөхөн төлбөрийг төлүүлэх, хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлэх нь оновчтой гэж үздэг. 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.

³ Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал, 2 дахь тал.

⁴ М.Сувд, Бэлчээрийн харилцааны эрх зүйн зохицуулалт: Төлөв байдал, тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам /Хууль зүйн докторын зэрэг горилсон бүтээл/, 2016 он, 15 дахь тал.

⁵ И.Бямбаатар, “Хөгжлийн эрэлд: Мал аж ахуй, байгаль хамгаалах салбар дахь хөгжлийн байгууллагын хөндлөнгийн оролцоо”, МУИС хэвлэлийн газар, 2021, нэр томъёоны тайлбар хэсгээс.

⁶ 이승길, 공유지의 비극과 관광공유재의 함수관계, 한국관광연구학회, 관광연구저널, 2017, 76면.

⁷ 김윤상, 공유지의 비극과 사유화의 비극, 국가정책연구 제24권 제3호, 90면.

Нөгөө талд, Хардины онол нь нийтийн өмчийн эмгэнэл үүсэж буй бүх нөхцөл байдалд үр дүнтэй хэрэгжих боломжгүй бөгөөд нийгмийн тодорхой бүлгүүдийн нөөцийг ашиглах эрхийг хязгаарлах эрсдэлтэй хэмээн шүүмжлэх судлаачид бий. Өөрөөр хэлбэл, судлаачид нийгмийн тэгш бус байдлыг улам хурцатгаж, нөөцийг ашиглахтай холбоотой зөрчилдөөнийг үүсгэж болзошгүй хэмээн үздэг. Тухайлбал, Елеанор Остром нь Хардины онолын шийдлийг хэтэрхий энгийн бөгөөд орон нутгийн иргэд нөөцийг удирдах өөрийн дүрэм, хэм хэмжээг өөрсдөө зохион байгуулж, хөгжүүлэх боломжийг тооцоогүй гэж шүүмжлэн “Тогтолцооны шинжилгээ ба хөгжил” /Institutional Analysis and Development (IAD)/ онолыг дэвшүүлсэн байдаг.⁸

Уг **“Остромын онол”**-оор байгалийн нөөц дэх төрийн үүрэг оролцоог багасгах, либерал онол сэтгэлгээний хүрээнд малчдын дунд шинээр институци байгуулах буюу нутгийн иргэдэд түшиглэсэн байгалийн нөөцийн менежмент хэрэгжүүлэх бүлэг байгуулж, нийтийн нөөцийг эзэнтэй болгох замаар “нийтийн эзэмшлийн эмгэнэл”-ийг давах боломжтой гэж тайлбарладаг.⁹ Байгалийн нөөцийг зохицуулах үүднээс бэлчээр ашиглагчдын бүлгийг байгуулснаар нийтийн нөөцийн /бэлчээр г.м/ үр ашиггүй хэрэглээг шийдвэрлэх боломжтой гэсэн таамгийг дэвшүүлдэг.¹⁰

Энэ хүрээнд Монгол Улсын бэлчээрийн доройтлыг багасгахын тулд **“Остромын онол”**-ын дагуу бэлчээрийн менежментийн тогтолцоог бий болгож, “нийтийн өмчийн сэтгэлгээ”-г төлөвшүүлэн, “Нийтийн өмчийн тогтолцоо”-г бэхжүүлэх нь “Нийтийн эзэмшлийн эмгэнэл”-ийн асуудлыг шийдвэрлэх шийдэл байж болно гэж үздэг.

Нийтийн өмчийн менежментийн хүрээнд “Бүлэг”-ийг байгуулахдаа нийтийн эзэмшлийг зүй зохистой ашиглах дараах 8 зарчмыг мөрдлөг болгодог. Үүнд:

1. Нийтийн эзэмшлийн хил хязгаарыг тогтоох
 - a. хууль ёсны ашиглагч болон ашиглагчийг тодорхойлох
 - b. нийтийн эзэмшлийн тусгай нөөцийг илүү том социо-экологийн системээс ялгах
2. Үр ашиг нь зарцуулсан зардлаас өндөр байх
 - a. нийтийн эзэмшлийг ашиглах журам нь орон нутгийн нөхцөл байдалд нийцсэн байх
 - b. бүлгийн гишүүд зарцуулсан зардлаас илүү ашиг хүртэх
3. Нийтийн эзэмшлийг ашиглах журмыг өөрчлөх, боловсронгуй болгоход нийтийн оролцоог хангах
4. Нийтийн эзэмшилд хяналт тавих, хариуцлага хүлээлгэх

⁸ E Ostrom, T Dietz, P Stern, The struggle to govern the commons, Science, 2003, 302 (5652).

⁹ И.Бямбабаатар, “Хөгжлийн эрэлд: Мал аж ахуй, байгаль хамгаалах салбар дахь хөгжлийн байгууллагын хөндлөнгийн оролцоо”, МУИС хэвлэлийн газар, 2021, 85 дахь тал.

¹⁰ И.Бямбабаатар, “Хөгжлийн эрэлд: Мал аж ахуй, байгаль хамгаалах салбар дахь хөгжлийн байгууллагын хөндлөнгийн оролцоо”, МУИС хэвлэлийн газар, 2021, 85 дахь тал.

- a. ашиглагчдыг хянах
 - b. нөөцийг хянах
5. Ашиглалтын журмыг зөрчсөн тохиолдолд тодорхой хариуцлага хүлээдэг байх
 6. Ашиглагчдын хооронд эсвэл эрх бүхий этгээдүүд оролцсоноос үүдсэн зөрчилдөөнийг шийдвэрлэдэг байх
 7. Нийтийн хөрөнгийг ашиглах дотооддоо гаргасан дүрэм, журмыг тухайн орон нутгийн засаг захиргаа, төр засаг нь хүлээн зөвшөөрөх
 8. Нийтийн хөрөнгийг ашиглагчид бусадтай хамтран ажилладаг байх зэрэг оржээ.¹¹

Монгол Улсын хувьд 1999 оноос хойш Олон улсын хөгжлийн байгууллагууд (цаашид, ОУХБд)-ын оролцоотойгоор “**Остромын онол**”-ын дагуу хүнд суурилсан буюу “ашиг сонирхол”-д тулгуурласан малчдын бүлэг, бэлчээр ашиглагчдын механизмыг бүрдүүлэх замаар “нутгийн иргэдэд түшиглэсэн байгалийн нөөцийн менежмент”-ийн шинэ институциудыг байгуулж ирсэн. Энэ нь ОУХБд институцийг байгуулснаар малчдын дунд итгэлцлийг бий болгож, байгалийн нөөцийн ашиглалтын тэнцвэртэй байдлыг ханган, хамтын ажиллагааны дүнд байгалийн гамшигт үзэгдэл /ган, зуд г.м/-ийг даван туулах боломж бүрдэнэ гэсэн үзэл санаад суурилж байв.

Дээрх үзэл санаанд тулгуурлан ОУХБд-аас олон төслийг хэрэгжүүлсэн боловч үр дүнгийн хувьд харилцан адилгүй байсан. Амжилтгүй болсон төслийн олонход “ашиг сонирхол”-д үндэслэсэн буюу “хүнд суурилсан” малчдын бүлгүүд тогтвортой бус, үйл ажиллагааны чиглэлийн дагуу ажиллаж чаддаггүй гэсэн нийтлэг шинж илэрсэн байдаг.¹² Тухайлбал, малчдын бүлгүүд нь түр зуурын шинжтэй үйл ажиллагаа явуулж, удаан тогтвортой байж чаддаггүй, нэр нь л үргэлжлэн хэрэглэгдсээр тохиромжтой нөхцөл бүрдэхэд (төслийн санхүүжилт дахин авах зэрэг) дахин идэвхжих хандлагатай байдаг байна¹³.

Дүгнэхэд, өнөөгийн Монгол Улс дахь бэлчээрийн газрын тогтолцоо нь нийтийн нөөц болох бэлчээрийг бүх нийтэд нээлттэй, төлбөргүй ашиглуулах тохиолдолд бэлчээр эзэнгүйдэж бэлчээрийн зохистой ашиглалт алдагдаж, бэлчээрийн доройтлыг үүсгэж байгааг харж болно. Шийдлийн хувьд Хардины онолын дагуу нийтийн нөөц болох бэлчээрийг ашиглагчдад өмчлүүлэх нь Монгол Улсын малчдын бэлчээрт хандах хандлага, уламжлалтай нийцэхгүй төдийгүй нийгэм, эдийн засгийн тэгш бус байдлыг үүсгэх магадлалтай.

¹¹ Herzberg, Roberta Q, “Elinor Ostrom’s Governing the Commons: Institutional Diversity, Self-Governance, and Tragedy Diverted.” The Independent Review, vol. 24, no. 4, 2020, pp. 631–32.

¹² И.Бямбабаатар, “Хөгжлийн эрэлд: Мал аж ахуй, байгаль хамгаалах салбар дахь хөгжлийн байгууллагын хөндлөнгийн оролцоо”, МУИС хэвлэлийн газар, 2021, 90 дэх тал.

¹³ Мөн тэнд 88 дахь тал.

Харин уг хуулийн төслийн баримталсан хэмээн үзэж болох **“Остро́мын онол”**-ыг хэрэгжүүлэх нь өнөөгийн Монгол Улсад бэлчээрийн газрыг хамгаалах, үр ашигтай ашиглах хүрээнд зохистой байж болохоор байна. Өөрөөр хэлбэл, бэлчээр ашиглагч бүрийг тэгш боломжоор хангах, үр бүтээлийг дээшлүүлэхийн тулд бэлчээр ашиглагчдын оролцоог хангасан “бүлэг” байгуулан тогтворжуулах нь нийтийн нөөцийн зохистой хэрэглээг хангах боломжтой.

Гэхдээ, **“Остро́мын онол”**-д тулгуурлах замаар ОУХБд-аас хэрэгжүүлсэн төслүүдийн туршлагаас үзэхэд уг онолын нутагшуулахдаа “ашиг сонирхол” буюу хүмүүст үндэслэсэн бүлгээс зайлсхийж, “капитал” буюу нийтийн хөрөнгөд суурилсан бүлгийн хэлбэрээр эрх зүйн зохицуулалтыг бүрдүүлэх нь зохистой байна. Мөн малчид орон зайд баригддаггүй, оролцоо хязгаарлагдмал, айл, саахалт байх эсэхийг малын тоо, бэлчээрийн хэмжээгээр шийддэг¹⁴ гэх мэт онцлогийг харгалзан малчдад “малчин өрхийн холбоо”-ны хандлагыг хэрхэн идэвхжүүлэх, хэрхэн тогтвортой байлгах асуудалд анхаарал хандуулах шаардлага байна.

1.2. Бэлчээрийн газрыг хамгаалах, нөхөн сэргээх уламжлал ба шинэчлэл

Газрын тухай хуулийн 52 дугаар зүйлд бэлчээрийн ашиглалт, хамгаалалттай холбоотой харилцааг зохицуулсан нь нүүдлийн мал ахуйг эрхлэх зан заншил, уламжлалт сэтгэлгээнд тулгуурласан байна. Уг хуульд зааснаар бэлчээр гэдэгт Монгол Улсын газрын нэгдмэл сангийн нэг төрөл буюу хөдөө аж ахуйн газрын бүрэлдэхүүн хэсэг бөгөөд өвс ургамлын тодорхой сан агуулсан, мал сүрэг адгуулан бэлчээрлүүлэх зориулалт бүхий газрын гадаргуун хэсгийг ойлгоно.¹⁵ Өөрөөр хэлбэл, бэлчээр нь зөвхөн мал, амьтан бэлчээх зориулалттай байгалийн болон таримал ургамлын нөмрөг бүхий хөдөө аж ахуйн газарт хамааруулсан газрыг” хэлэх бус, харин ус, ургамал, хужир мараа, уур амьсгал, газрын хотгор, гүдгэр зэрэг малын ашиг шимд нөлөөлөгч байгалийн хүчин зүйлсийн нийлбэр, зэрлэг амьтан, бичил биетний амьдрах орчин бөгөөд үүнийг цогцоор нь илэрхийлдэг “нутаг орон” хэмээх ойлголттой дүйнэ.¹⁶

Уламжлалт заншлын хэм хэмжээний хүрээнд малчид нь шинэ бэлчээр тахлах, тогтоосон бэлчээрийн “хил” зөрчихийг цээрлэх, нэг газрын цараа¹⁷

¹⁴ Мөн тэнд 79 дэх тал.

¹⁵ Н.Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн шинжлэх ухааны тайлбар, Адмон Принт, 2022, 86 дахь тал.

¹⁶ Монгол орны бэлчээрийн тулгамдсан асуудал: Гарц ба шийдэл, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Байгаль орчин аялал жуулчлалын яам хамтран хэрэгжүүлдэг “Биологийн олон янз байдлын санхүүжилтийн санаачилга” БИОФИН төслийн хүрээнд Монгол Улсын Хөдөө аж ахуйн Их сургуулийн Хөдөө аж ахуйн эдийн засаг, инновацийн хөгжлийн төв бэлтгэсэн, 2014, 65 дахь тал

¹⁷ Цараа гэж нэгэнт мал бэлчсэн газрыг ойлгоно.

нүнжгээ барахаас нааш солихгүй байх, “бүтэн”¹⁸ бэлчээрийг гол нөөц гэж үздэг уламжлалтай байжээ.¹⁹ 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, 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.

Газрын тухай хуулийн 52 дугаар зүйл дэх “Сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал тухайн нутгийн онцлог, бэлчээрийг ашиглаж ирсэн уламжлал, зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх шаардлагыг харгалзан өвөлжөө, хаваржаа, зуслан, намаржаа, отрын нөөц нутаг гэсэн ерөнхий хуваарийн дагуу газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд тусган батална” гэх, “Зуслан, намаржаа болон отрын бэлчээрийг баг, хот айлаар хуваарилж нийтээр ашиглана” гэх, “Тухайн жилийн бэлчээрийн гарц, иргэдийн саналыг харгалзан өвөлжөө, хаваржааны бэлчээрийг малаас чөлөөлөх, оруулах хугацааг сум, дүүргийн Засаг дарга тогтоож, баг, хорооны Засаг дарга, иргэд мөрдөж хэрэгжүүлнэ” гэх заалт нь дээрх уламжлалаас үүдэлтэйгээр 1924 оноос хойш газрын эрх зүйн актад тусгагдсаар иржээ.²⁰

Сүүлийн жилүүдэд 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.²¹

Бэлчээрийн доройтлын үндсэн шалтгааны нэг нь бэлчээрийг тодорхой нэгэн хариуцлага хүлээхгүй нийтээр, дундаа ашиглах болсноор бэлчээр эзэнгүйдэж байгаатай холбоотой. Үүнийг шийдвэрлэх хүрээнд бэлчээрийг эзэнжүүлэх, бэлчээр ашиглалттай холбогдох хариуцлага хүлээлгэх тогтолцоог бүрдүүлэх гэх мэтээр бэлчээрийн менежментийг нэвтрүүлж тухайн нутаг дэвсгэрийн засаг захиргааны нэгжийн удирдлагаас харьяа нутаг дэвсгэрийн байгалийн баялаг, түүний дотор бэлчээрийг хомсдол, доройтолд оруулахгүй байх цогц арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

¹⁸ Бүтэн гэж малын хөл хүрээгүй хэсгийг ойлгоно.

¹⁹ Хилийн доторх дархан хил, Нэрт эрдэмтэн, чацаргана судлаач Б. Лааганы тухай “Дарь үнэрлэж чацаргана нүүлгэсэн жилүүд” дуртатгалын номноос авав, <https://www.greenmongolia.mn/post/42924>.

²⁰ М.Сувд, Бэлчээрийн харилцааны эрх зүйн зохицуулалт: Төлөв байдал, тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам /Хууль зүйн докторын зэрэг горилсон бүтээл/, 2016 он, 30-38 дахь тал.

²¹ Мөн тэнд.

Иймд уг хуулийн төслөөр Бэлчээрийн газрыг зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх асуудлыг энэ хуульд заасан сумын газар зохион байгуулалтын ерөнхий болон тухайн жилийн төлөвлөгөөнд үе шаттай төлөвлөж, хэрэгжүүлэх, Отрын бэлчээр, бэлчээр дэх уст цэг, хужир мараа бүхий газрыг нийтээр ашиглана. Бэлчээрийг талхлагдахаас хамгаалах, нөхөн сэргээх зорилгоор тухайн бүс нутгийн онцлог, бэлчээрийн даацыг харгалзан, сумын иргэдийн Хурлын шийдвэрийг үндэслэн сумын Засаг дарга малчин өрхийн анхдагч холбоонд бэлчээрийн газрыг гэрээний дагуу ашиглуулж болно” гэж заажээ.

II. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН БАЙДАЛ

2.1. Бэлчээрийн газрыг гэрээгээр ашиглуулах тухай

Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд бэлчээрийн газрыг гэрээгээр ашиглуулахтай холбоотой хэд хэдэн зохицуулалт тусгасан бөгөөд үүнийг “Зорилгод хүрэх байдал”, “Практикт хэрэгжих байдал”, “Харилцан уялдаа” гэсэн шалгуур үзүүлэлтээр үнэллээ.

2.1.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн 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. Ингэхдээ хуулийн үзэл баримтлалд тусгагдсан хуулийн төсөл боловсруулах болсон хэрэгцээ, шаардлагад нийцсэн эсэх, хуулийг батлан хэрэгжүүлснээр хүрэхээр тавьсан зорилгод хүрэх боломжтой байдлаар томъёологдож чадсан эсэхэд дараах агуулгын дагуу дүн шинжилгээ хийнэ.

Малчин өрхийн анхдагч холбоонд бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулах талаар

3.1. Малчин өрхийн анхдагч холбоонд бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулах, гэрээт бэлчээрийн газар дахь байгалийн нөөцийг хууль тогтоомжид заасны дагуу ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээхэд малчдын оролцоог хангах, малчин өрхийн холбооны тогтолцоог өөрөө удирдах ёсны зарчимд нийцүүлэн зохион байгуулахтай холбоотой харилцааг энэ хуулиар зохицуулна.

Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль боловсруулах болсон үндэслэл нь “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй

байдлын үзэл баримтлал"-д тусгагдсан "Бэлчээр эзэмшүүлэх, хамгаалах болон нөхөн сэргээх, хариуцлага хүлээлгэх чиглэлээр эрх зүйн орчныг бүрдүүлнэ" гэсэн үндэсний аюулгүй байдлыг хангах арга зам, "Алсын хараа 2050"-д тусгасан "Бэлчээрийн газрыг ашиглах, сайжруулах, хамгаалахтай холбогдсон харилцааг зохицуулсан эрх зүйн орчныг тодорхой болгож, бэлчээрийн менежментийн нэгдсэн системийг бий болгож, бэлчээрийн доройтол, цөлжилтийг бууруулна" гэсэн тогтвортой хөдөө аж ахуйн зорилт, мөн Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт тусгагдсан "Бэлчээрийн ашиглалт, хамгаалалт, сайжруулалтын хууль, эрх зүйн орчныг бүрдүүлж, бэлчээрийн доройтол, цөлжилтийг бууруулна" гэсэн зорилтууд юм. Ийнхүү зорилт дэвшүүлэх болсон практик шаардлага нь бэлчээрийн даац хэтрэх, бэлчээр доройтож буйтай холбоотой.

Уг хуулийн төслийн үзэл баримтлалд бэлчээрийн газрыг ашиглах, сайжруулах, хамгаалахтай холбоотой харилцааг гэрээнд тулгуурлан хэрэгжүүлэхээр тусгасан байна. Бэлчээрийг гэрээний үндсэн дээр тодорхой болзол нөхцөлтэйгөөр ашиглуулах нь нийтийн баялаг болох бэлчээрийн газрыг эзэнжүүлж бэлчээрийг хамгаалах, нөхөн сэргээх гэх мэт менежмент хийх суурь болох давуу талтай.

Бэлчээр ашиглалтын гэрээ нь Иргэний хуулийн 406 дугаар зүйлд заасан "Хөрөнгө итгэмжлэх гэрээ" эсхүл түүнтэй төстэй нэрлэгдээгүй гэрээнд хамаарахаар байна. Өөрөөр хэлбэл, итгэмжлэгч буюу төрөөс өөрийн өмчлөлийн бэлчээрийг итгэмжлэгдсэн бэлчээр ашиглагчдын бүлэгт шилжүүлж, итгэмжлэгч буюу төрийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн ашиглах агуулгыг илэрхийлж байна.

Одоо хүчин төгөлдөр хэрэгжиж байгаа Газрын тухай хуульд бэлчээрийн газрыг гэрээгээр ашиглуулах тухай "императив" хэм хэмжээ байхгүй тул бэлчээрийн газар эзэнгүйдэх, улмаар доройтох нэг шалтгаан болж байна. Энэхүү бэлчээрийн доройтол, бэлчээрийн даацыг тэнцвэржүүлэх үүднээс хуулийн төслийн 6.5-д улирлын бэлчээрийг зохистой ашиглах, хамгаалах, сэргээн сайжруулах зориулалтаар улирлын бэлчээрийн газрыг гэрээгээр ашиглуулдаг байхаар шинээр тусгаж өгсөн нь хуулийн төсөл боловсруулах болсон үндэслэл, бэлчээрийн газрыг зүй зохистой ашиглах, хамгаалах, бэлчээрийн менежментийн нэгдсэн системийг бий болгох зорилтод нийцсэн байна гэж үзлээ.

Малчин өрхийн холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөл дэх гэрээгээр бэлчээр ашиглах субъект

Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд Сумын Засаг сумын Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын шийдвэрийг үндэслэн бэлчээрийн газрыг малчин өрхийн анхдагч холбоонд ашиглуулах гэрээ байгуулах бөгөөд гэрээг бүртгэх, гэрээт бэлчээрийн газрын ашиглалт, төлөв

байдлын үнэлгээг үндэслэн сумын бэлчээр хариуцсан мэргэжилтэнтэй хамтран бэлчээр ашиглалтын гэрээний биелэлтэд тогтмол хяналт тавих, дүгнэх.

Малчин өрхийн өрхийн холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 10 дугаар зүйлд “малчин өрхийн анхдагч холбоо”-д бэлчээрийг гэрээгээр хууваарьтай ашиглуулж болохоор тусгасан байна. Өөрөөр хэлбэл, Анхдагч холбоо нь гэрээт бэлчээрийн газар, байгалийн нөөцийг зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх чиглэлээр дараах үйл ажиллагаанд Засаг даргатай байгуулсан гэрээний дагуу гишүүдийг зохион байгуулж, байгалийн нөөцийг хамгаалах, зохистой ашиглах, доройтсон бэлчээрийг нөхөн сэргээх, хөрсний үржил шимийг сайжруулах ажлыг зохион байгуулах, малын тоог бэлчээрийн даацад тохируулах, гэрээт бэлчээрийн газар, байгалийн нөөцийг зүй зохистой ашиглахад хяналт тавихаар тусгасан нь бэлчээрийн газрыг ашиглах, хамгаалах зорилгодоо нийцсэн гэж үзлээ.

Бэлчээр ашиглах субъекттэй холбогдох зохицуулалтын хүрээнд 1. хуулийн төсөлд тусгасан “малчин өрхийн анхдагч холбоо” нь Иргэний хуулийн 33 дугаар зүйлд заасны дагуу ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд байна.

Төрөөс бэлчээр ашиглах гэрээ байгуулах зорилго нь бэлчээр ашиглагчдад бэлчээрийн газрыг үр ашигтайгаар ашиглуулах, хамгаалуулах явдал юм. Малчин өрхийн анхдагч холбоо нь гэрээний үндсэн дээр төрийн өмчийн газрыг ашиглан үр ашгийг хүртэх тул гэрээнд заасан үүргийг биелүүлэх, тодруулбал бэлчээрийг хамгаалах, нөхөн сэргээх үүрэг хүлээх учиртай.

Иймд гэрээнд заавал тусгах зүйлс буюу минимум стандартыг хуулиар тогтоож, бусад тохиролцоог нээлттэй үлдээх боломжийг бүрдүүлсэн “**гэрээний стандарт**”-ыг батлан мөрдүүлэх нь оновчтой. Энэ нь бэлчээр ашиглагчдын тэгш байдлыг хангах боломжийг бүрдүүлж байна.

Бэлчээрийн гэрээ байгуулах хүсэлтийг шийдвэрлэх субъект

21.4.4.сумын Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын шийдвэрийг үндэслэн бэлчээрийн газрыг малчин өрхийн анхдагч холбоонд ашиглуулах гэрээ байгуулах;

Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд малчин өрхийн анхдагч холбоонд бэлчээрийн газрыг ашиглах гэрээг Засаг даргатай байгуулахаар тусгасан байна. Бэлчээр ашиглалтын гэрээг байгуулсан хэд хэдэн аймагт, Газрын тухай хуулийн 52 дугаар зүйлийн 52.2-т заасны дагуу бэлчээрийг урт хугацаагаар гэрээгээр ашиглуулах, гэрээний

хэрэгжилтийг дүгнэж, хариуцлага үр дүнг тооцож ажиллах чиг үүргийг сум, дүүргийн Засаг дарга гүйцэтгэдэг байна.

Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Газрын тухай хуулийн 21.4.3-т зааснаар сумын Засаг дарга нь тус хуулийн 21.3.2²²-т зааснаас бусад газрыг сумын Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас баталсан тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөний дагуу сумын хэмжээнд иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад ашиглуулах асуудлыг шийдвэрлэж, зохион байгуулах эрхтэй.

2.1.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

“Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийг “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтээр дүгнэсэн дараах агуулгын дагуу үнэллээ.

Нэг. Бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулах

Практик дээр, сум, багийн Засаг дарга Газрын тухай хуулийн 52.2²³, 54.4²⁴, 52.5²⁵ болон Иргэний хуулийн 195–199 дүгээр заалтыг үндэслэн бэлчээр ашиглалтын гэрээг байгуулж байна. Бэлчээрийг гэрээний үндсэн дээр малчдад ашиглуулах эрх зүйн үндэслэл тодорхойгүй байгаа энэ үед уг хуулийн төсөл батлагдсанаар эрх зүйн орчин бий болно гэж үзэж байна.

Бэлчээрийн ашиглалтын эрх зүйн шинэлэг зохицуулалтыг бий болгохдоо бэлчээр ашиглагчдын эрхийг хамгаалах тал дээр илүү анхаарах хэрэгтэй. Бэлчээрийг урт хугацааны гэрээгээр ашиглуулах нь оновчтой бөгөөд ингэснээр бэлчээр өмчлөгч төр, бэлчээр ашиглагчийн хооронд харилцан үүрэг хүлээж, эрх эдлэх боломжийг баталгаажуулна. Бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулах туршилтыг анх Мянганы сорилтын сангийн “Хот орчмын бэлчээрийн төсөл”-ийн хүрээнд Төв, Сэлэнгэ, Булган, Орхон, Дархан-Уул, Өвөрхангай, Архангай, Дорнод аймгийн 50 сумын нутагт 400 орчим малчдын бүлэгт тус бүр нь 500-2000 орчим га бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулсан байна. Бэлчээрийн доройтол үүсэж, хүрэлцээ багасаж буй

²² Газрын тухай хууль, 21.3.2. аймгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас баталсан газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөөний дагуу аймгийн төвийн инженерийн шугам, сүлжээ бүхий газруудад газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах асуудлыг шийдвэрлэнэ. Уг асуудлыг шийдвэрлэхэд тухайн сумын Засаг даргын саналыг авсан байна.

²³ 52.2. “Зуслан, намаржаа болон отрын бэлчээрийг баг, хот айлаар хуваарилж нийтээр ашиглана. ...Өвөлжөө, хаваржааны тодорхой нутаг бэлчээрийг ... багийн Иргэдийн Нийтийн хурлын саналыг үндэслэн сумын Засаг дарга малчдад болзол, гэрээний дагуу хэсэг бүлгээр ашиглуулж болно”.

²⁴ 52.4. “Аймаг, нийслэл, сум дүүргийн ИТХ нь ... нутаг дэвсгэртээ бэлчээрийн суурин маллагааны бүс нутгийг тогтоож болно”.

²⁵ 52.5. “Эрчимжсэн суурин мал аж ахуй эрхлэх болон тэжээвэр амьтан өсгөн үржүүлэх зорилгоор хашсан бэлчээрийг ... улирал харгалзахгүй тодорхой болзол, гэрээний дагуу ашиглуулж болно”.

өнөөгийн нөхцөлд бэлчээрийг гэрээгээр ашиглах явдал нь бэлчээр ашиглах эрхээ баталгаажуулах арга болно.

2018 оны байдлаар 11 аймагт бэлчээр ашиглагчдын 830 хэсэг (БАХ) 16 сая га талбай бүхий бэлчээрийг сумын Засаг даргатай бэлчээр ашиглалтын гэрээ байгуулан ашиглаж байна. Малын тоо толгойг бэлчээрийн даацад тохируулах шаардлага бий боловч үүнийг хэрэгжүүлэх тодорхой тогтолцоо бүрдээгүй байна.

Иймд хуулийн төсөлд тусгагдсан бэлчээрийн гэрээтэй холбоотой зохицуулалт нь одоо практик дээр үүсээд байгаа Засаг дарга бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулах эрх хэмжээтэй эсэх хуулийн маргаантай асуудлыг шийдвэрлэх, бэлчээр ашиглагчдын эрхийг баталгаажуулах, цаашлаад одоо хэрэгжиж буй практикийг тогтворжуулахад чухал нөлөө үзүүлэх бөгөөд практикт хэрэгжих боломжтой гэж үзлээ.

Хоёр. Гэрээгээр бэлчээр ашиглах субъект

ОУХБд байгалийн нөөц баялгийг ашиглах, зохицуулахад төрийн үүрэг, оролцоог багасгах либерал онол сэтгэлгээний хүрээнд малчдын дунд шинээр институци байгуулах буюу нутгийн иргэдэд түшиглэсэн байгалийн нөөцийн менежмент хэрэгжүүлэх, малчдын бүлэг байгуулах замаар малчдын “нийтийн эзэмшлийн нөөцийн доройтол”-г давж, “нийтийн өмчийн систем”-н институци байгуулах тухай онол сэтгэлгээг хөгжүүлэх төсөл, хөтөлбөрийг удаа дараа хэрэгжүүлсэн туршлага байна.²⁶

Мал аж ахуйн салбарт хэрэгжүүлсэн дээрх төсөл хөтөлбөр бүрийн хүрээнд чиг үүргийн хувьд ялгаатай малчдын бүлэг (herder group)-г үүсгэж байсан бол “Ногоон алт” төслийн хүрээнд бэлчээр ашиглагчдын бүлэг /pasture-user group/-г үүсгэж байжээ. Өөрөөр хэлбэл, бэлчээр ашиглалтын төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд хамтын үйл ажиллагаа явуулах чиг үүрэгтэй бэлчээр ашиглагчдын бүлгийг эдийн засгийн ашиг сонирхлын дагуу нэгдэх жижиг бүлгээс ялгаатай авч үзсэн байна. Бэлчээр ашиглагчдын бүлэг /pasture user group/ нь тодорхой хязгаар бүхий нутаг дэвсгэрт үндэслэгдэж байгуулах, заавал нэгдэн орох шинжтэй зохион байгуулалтын нэг төрөл юм. Өөрөөр хэлбэл, энэ бүлэг нь гишүүдийнхээ эдийн засгийн нийтлэг ашиг сонирхол, танилын хүрээ зэрэгт суурилагагүй том хэмжээний бүлэг юм.²⁷ Малчдын хот айл, хоршоо, холбоо нь дээр дурдсан бэлчээр ашиглагчдын бүлэгт нэгдэх боломжтой бөгөөд ийнхүү бэлчээр ашиглагчдын бүлэгт нэгдсэн нь ашиг сонирхлын дагуу нэгдэн нийлсэн жижиг бүлгийн гишүүн (хоршоо

²⁶ И.Бямбабаатар, “Хөгжлийн эрэлд: Мал аж ахуй, байгаль хамгаалах салбар дахь хөгжлийн байгууллагын хөндлөнгийн оролцоо”, 2021, 85 дахь тал.

²⁷ Batsaikhan Usukh, Hans P. Binswanger-Mkhize, Raffael Himmelsbach and Karl Schuler, *Fostering the sustainable livelihoods of herders in Mongolia via collective action*, 2010, 18 дахь тал.

гэх.м) байх малчны эрхэд нөлөөлөхгүй.²⁸ Бэлчээр ашиглагчдын бүлгийн үйл ажиллагаа тогтвортой байхын тулд бүлгийг төлөөлөх этгээд буюу удирдагчийг сонгох асуудал чухлаар хөндөгдөх ёстой.²⁹ Тухайлбал, бүлгийн удирдагч нь төр, орон нутгийн байгууллагатай хамтран ажиллах чадвартай байх нь зүйтэй.

Гурав. Бэлчээрийн гэрээний нөхцөл

Газрын тухай хуулийн 52.2, 52.4, 52.5 дахь заалт, Иргэний хуулийн 195-199 дүгээр заалт нь бэлчээрийг малчдад гэрээгээр ашиглуулах эрх зүйн үндэслэлийг бүрдүүлдэг. Малчдыг бэлчээр ашиглагчдын бүлгийн зохион байгуулалтад оруулан, бэлчээр ашиглалтын гэрээ байгуулснаар харилцан хүлээх эрх, үүргүүд тодорхой болж малчид болон орон нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаа идэвхэжсэн зэрэг эерэг үр дүнгүүд гарч байна.³⁰ Бэлчээрийн гэрээ буюу "community-based natural resource management" (CBNRM)-г хэрэгжүүлдэг мал аж ахуй уламжлан эрхэлж ирсэн хэд хэдэн орнууд байдаг ч энэхүү гэрээг тухайн хэрэгжүүлэгч орон өөрийн орны онцлогт тохируулан хэрэглэх боломжтой байх тул гэрээний нөхцөлийг хатуу тогтоодоггүй.

Одоогоор бэлчээр ашиглалтын гэрээний нөхцөлийг аймаг, сумын бэлчээр ашиглах журмаар зохицуулж байна. Гэрээгээр бэлчээр ашиглаж буй Монгол Улс дахь практикийг авч үзэхийн тулд 2018-2020 онд батлагдсан 8 аймгийн 20 сумын бэлчээр ашиглах журмыг судлав. Харьцуулан авч үзэхэд, эдгээр аймаг, сумдын дийлэнх нь холбогдох журамдаа гэрээний нийтлэг нөхцөлийг тусгаагүй байсныг онцлох нь зүйтэй. Харин Баян-Өлгий аймгийн Алтай, Толбо, Ховд аймгийн Эрдэнэбүрэн, Ховд сумын ИТХ-аас баталсан тогтоолд Бэлчээр ашиглах гэрээнд заавал тусгах нөхцөлийг тусгасан байна.

Баян-Өлгий аймгийн хувьд нийтлэг байдлаар авч үзвэл бэлчээрийн хил, зааг болон бэлчээрийн даацыг тооцож, түүнд тохирсон малын тоог хамтын гэрээндээ тусгахаар зохицуулжээ. Харин тус аймгийн Толбо сум дээрх зохицуулалтаас гадна:

- ❑ Бэлчээр, хадлангийн талбайг малаас чөлөөлөх мал оруулах хугацаа
- ❑ Мал тууварлан өнгөрөх зурвас, түр саатах хугацаа /2 хоногоос илүүгүй байна/-г гэрээнд заавал тусгахаар заасан байна.

Мал тууварлан өнгөрөх зурвас, түр саатах хугацааг гэрээнд тусгахаар заасан ч тухайн газар нутгийн байршил, тогтоц, уламжлал, онцлог зэрэг бусад холбогдох шалтгааны улмаас нутаг бүрд харилцан адилгүй байх тул хугацааг хуулиар нарийвчлан тогтоох нь зохимжгүй юм.

²⁸ Мөн тэнд.

²⁹ Мөн тэнд.

³⁰ Н.Ганхуяг, Ц.Энх-Амгалан, Т.Эрдэнэчулуун, Ш.Гэрлээ, Малчдын хамтын зохион байгуулалт, бэлчээр ашиглалтын гэрээний зохицуулалт ба хэрэгжилт, Mongolian Journal of Agricultural Sciences, 2022, Vol.15, No.35, 8 дахь тал. <https://doi.org/10.5564/mjas.v15i35.2442>.

Ховд аймгийн Эрдэнэбүрэн сум “Бэлчээр, хадлангийн талбайг зүй зохистой ашиглах, хамгаалах журам”-д тусгасан хэд хэдэн онцлог зохицуулалтыг дурдвал:

- ▣ тухайн БАХ-ийн бэлчээрээс нөөц бэлчээрт ашиглах хэмжээ;
- ▣ гэрээгээр бэлчээр ашиглагч, ашиглуулагч талуудаас хийх хөрөнгө оруулалтын талаар гэрээнд тусгахаар заасан байна.

Бэлчээр ашиглалтын гэрээ нь улирлын болон нөөц бэлчээрийг хуваарьтай ашиглах уламжлалыг сэргээн бэхжүүлэхэд чиглэх ёстой. Ингэхдээ, бүс нутгийн онцлог, ган, зуд, цаг уурын байдлыг харгалзан бэлчээрээс орох, гарахтай холбогдох харилцааг уян хатан байдлаар гэрээнд тусгавал зохино.³¹ Өөрөөр хэлбэл, гэнэтийн буюу байгалийн давагдашгүй хүчин зүйл үүссэн үед бэлчээрийн хязгаарлалт үйлчлэхгүй байхаар тусгах нь зүйтэй. Хуулийн төслийн 52.8.8-д заасны дагуу гэнэтийн буюу давагдашгүй хүчний шинжтэй онцгой нөхцөл байдлын улмаас бусдын гэрээт бэлчээрийг ашиглаж болохоор зохицуулсан нь зайлшгүй зохицуулалт хэдий ч үндсэн гэрээнээс татгалзах, цуцлах, шинээр дахин гэрээ байгуулах гол эрхийг баталгаажуулах хэрэгтэй.

Мөн бэлчээр ашиглагчдын бүлэг нийтээр ашиглах бэлчээр буюу хужир, мараа, худаг, гол, горхи мэтийг хэрхэн ашиглах, хамгаалах талаарх зохицуулалтыг гэрээнд тусгаснаар бүлэг хооронд үүсэж болзошгүй маргаан, эрсдэлээс урьдчилан сэргийлнэ.

Бэлчээрийн хил, заагийг тогтоох субъект

Бэлчээрийн хил, заагийг тогтоохдоо сум бүр харилцан адилгүй байдлаар зохицуулж байна. Жишээлбэл, Баян-Өлгий аймгийн Алтай суманд Бэлчээр ашиглагчдын хэсэг, малчдын бүлгийн өвөлжөө, хаваржааны тусгайлан ашиглах, нийтээр ашиглах бэлчээрийн хилийг *тухайн хэсэг бүлгийн бүх гишүүдийн хурлаар болон Багийн Иргэдийн Нийтийн Хурлаар* хэлэлцүүлэн тогтоож, газрын зураг үйлдэн, хамтын ажиллагааны гэрээнд тусгадаг³² бол мөн аймгийн Толбо сум, Ховд аймгийн Эрдэнэбүрэн суманд зөвхөн *тухайн хэсэг бүлгийн нийт гишүүдийн хурлаар шийдэж байна*.³³

Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд Харин хуулийн төсөлд Аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал тухайн орон нутгийн онцлогт тохируулж, бэлчээрийн газрыг зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх журмыг батлах, аймгийн газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөө болон сумын тухайн жилийн

³¹ Бодлого судлалын төв, Бэлчээрийн газрыг гэрээгээр ашиглах боломж, 2014, 9 дэх тал.

³² Баян-Өлгий аймгийн Алтай сумын иргэдээс хадлан, бэлчээр ашиглах, эзэмших, хамгаалах журам, 2020, 6.2. дахь заалт.

³³ Баян-Өлгий аймгийн Толбо сумын иргэдээс хадлан бэлчээр ашиглах, эзэмших журам, 2019, 2.7 дахь заалт, Ховд аймгийн Эрдэнэбүрэн сумын бэлчээр ашиглах журам, 3.7 дахь тал.

төлөвлөгөөнд нийцүүлэн багийн Нийтийн Хурлын шийдвэрийг үндэслэн малчин өрхийн анхдагч холбоонд гэрээгээр ашиглуулах бэлчээрийн газрын зааг, хэмжээ, байршлыг тогтоохоор заасан байгаа нь нэгдсэн зохицуулалтыг бий болгосон байна.

Бэлчээрийн газрыг малчид бүлгээр ашиглахад тулгамдаж буй асуудлын нэг нь ган, зудын үеэр малчид нэг сум, аймгаас зэргэлдээх аймаг, сумын нутаг руу нүүдэллэх явдал юм. Практикт эдгээр нүүдэллэн ирж буй малчдын хүлээн авагч талд тухайн бэлчээрийн хэт ашиглалтаас үүдэлтэй сөрөг нөлөө илүү учирч, бэлчээрийг улам доройтуулж байна.

Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн 1 дүгээр зүйлийн 21.4.5-д гэнэтийн буюу давагдашгүй хүчний шинжтэй нөхцөл байдлын улмаас өөр аймаг, сумын малчин өрхийн малыг бэлчээрийн даацад тохируулан малчин өрхийн анхдагч холбооны гэрээт бэлчээрийн газарт түр хугацаагаар оруулах, гаргах асуудлыг холбогдох аймаг, сумын Засаг даргатай хамтран шийдвэрлэх тусгажээ.

Бэлчээр ашиглалтын гэрээний хэрэгжилтийн талаар

Бэлчээр ашиглалтын гэрээний хэрэгжилт, түүний тогтвортой байдлыг хангах үүднээс гэрээг газрын кадастрын мэдээллийн сангийн цахим системд оруулж, цахимжсан цогц мэдээлэл үүсгэж гэрээний эрхийг баталгаажуулна. Уг системд сумын Засаг даргын гэрээ байгуулах захирамж, бэлчээрийн төлөв байдал, бэлчээр ашиглагчдын хэсгийн хил зааг, улирлын бэлчээрийн хуваарь, экологийн чадавхын зураглал, бэлчээр ашиглалтын нөлөөг хянах жил бүрийн фото мониторингийн тайлан зэрэг мэдээллүүд багтана.

Үүнээс гадна бэлчээр ашиглалтын гэрээний хэрэгжилтийг хангахын тулд дараах ажлуудыг гүйцэтгэвэл зохилтой.

- Бэлчээр ашиглагчийн хэсгийн гишүүдэд сургалт зохион байгуулах;
- Бэлчээрийн менежментийн жилийн болон дунд хугацааны төлөвлөгөөг боловсруулан хэрэгжүүлэх.

Эдгээрээс дүгнэвэл, бэлчээрийн гэрээний нөхцөлүүд нь орон нутаг бүрт харилцан адилгүй тусгагдах боломжтой тул гэрээний нарийвчилсан нөхцөлийг хатуу жагсаах боломжгүй. Одоогоор малчид сайн дурын үндсэн дээр хүлээн зөвшөөрч, бэлчээр ашиглалтын гэрээг байгуулдаг. Судалгаанд хамруулсан 20 сумын бэлчээр ашиглах, хамгаалах журамд бэлчээрийн хил, зааг, бэлчээрийн даац, гэрээний хугацаа зэргийг нийтлэг байдлаар гэрээнд тусгахаар зохицуулсан байна.

Иймд хуулийн төслийн 10 дугаар зүйлийн 10.1 дэх хэсэгт заасан байгалийн нөөцийг хамгаалах, зохистой ашиглах, доройтсон бэлчээрийг нөхөн сэргээх, хөрсний үржил шимийг сайжруулах ажлыг зохион байгуулах,

бэлчээрийн ургамлын ургалт, нөхөн сэргэлтэд сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй байдлаар гэрээт бэлчээрийн газрыг гишүүн малчин өрхөд хуваарьтай ашиглуулах, малын тоог бэлчээрийн даацад тохируулах, байгалийн гамшгаас хамгаалах нөөц бүрдүүлэх, хадлан, тэжээл бэлтгэх, гэрээт бэлчээрийн газар, байгалийн нөөцийг зүй зохистой ашиглах, гэнэтийн буюу давагдашгүй хүчний шинжтэй нөхцөл байдлын улмаас өөр аймаг, сумын малчдын малыг сумын засаг даргын шийдвэрийн дагуу бэлчээрийн даацад тохируулан гэрээт бэлчээрийн газрыг түр ашиглуулахад хяналт тавих, хорио цээртэй өвчин гарах, хөнөөлт шавж, мэрэгч амьтан тархахаас урьдчилан сэргийлэх, гарсан тохиолдолд холбогдох арга хэмжээг авах, бэлчээрийн усан хангамжийг сайжруулах, хөв цөөрөм байгуулах, мал, амьтны сэг зэм устгал, орчны халдваргүйтгэлийн арга хэмжээг мэргэжлийн байгууллагатай хамтран зохион байгуулах гэх мэт гэрээний нөхцөлүүд нь практикт хэрэгжих боломжтой гэж дүгнэж байна.

2.1.3. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Аргачлалд заасан асуулт	Хуулийн төслийг үнэлсэн байдал ³⁴
Хуулийн төсөлд тодорхойлсон нэр томъёо тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн нэр томъёотой нийцэж байгаа эсэх	4.1.1.“малчин” гэж Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хуулийн³⁵ 3.1.9-д заасныг; 4.1.2.“малчин өрх” гэж мал аж ахуй эрхэлж, мал, түүний ашиг шимээр үндсэн орлогоо олдог өрхийг; 4.1.3.“Малчин өрхийн анхдагч холбоо” гэж сайн дурын үндсэн дээр, малчдын нийтлэг эрх ашгийн төлөө өөрөө удирдах зарчимд үндэслэн энэ хуулийн дагуу байгуулагдсан хуулийн этгээдийг. 4.1.4.“гэрээт бэлчээрийн газар” гэж Газрын тухай хуулийн 3.1.11-д заасныг; 4.1.5.“байгалийн нөөц” гэж гэрээт бэлчээрийн газар дахь байгалийн ургамал, ой, ойн дагалт баялаг, уст цэг, булаг шанд, ан амьтан зэргийг; Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хуулийн 3.1.9-д заасны дагуу "малчин" гэж мал аж ахуй эрхэлж үндсэн орлогоо олдог иргэнийг хэлдэг.

³⁴ Судалгааны “харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн давхацсан заалттай холбогдох хэсгийг энэ хэсэгт үнэлээгүй болно. Тусгагдаагүй асуудлыг судалгааны дараагийн хэсгээс үзнэ үү.

³⁵ Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хууль “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэлийн 2011 оны 40 дугаарт нийтлэгдсэн.

	Төслийн 4.1.4-т “гэрээт бэлчээрийн газар” гэж Газрын тухай хуулийн 3.1.13-д заасныг; гэж, Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн 3.1.13-т “гэрээт бэлчээрийн газар” гэж малчин өрхийн анхдагч холбоонд гэрээний дагуу ашиглуулж байгаа улирлын бэлчээрийг;” гэж тусгасан байна. Төслийн 4.1.5-д заасан “байгалийн нөөц” гэсэн нэр томъёоны тайлбарыг энэ хуулиар зохицуулах асуудал мөн эсэхийг анхаарах.
Хуулийн төслийн зүйл, заалт тухайн хуулийн төсөл болон бусад хуулийн заалттай нийцэж байгаа эсэх	Боловсролын ерөнхий хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.1.2 дахь заалтын “хамтран ажиллах, арга хэмжээ авах” гэснийг “Малчин өрхийн холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуульд заасан Анхдагч холбоотой хамтран ажиллах, малчин өрхийн гишүүнийг насан туршийн суралцахуйн сургалтад хамруулах” гэж өөрчлөхөөр тусгасан нь нь Боловсролын ерөнхий хуулийн 3.1.7.“насан туршийн суралцахуй” гэж хүн хэрэгцээ, сонирхол, боломж, нөхцөлдөө нийцүүлэн орон зай, цаг хугацаанаас үл хамааран мэргэжил, боловсрол, мэдлэг, чадвараа албан, албан бус сургалтаар болон амьдралын орчинд суралцах замаар тасралтгүй хөгжүүлэх, дээшлүүлэх үйл ажиллагааг;” гэж 30.1.3-д Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга “харьяа нутаг дэвсгэртээ насан туршийн суралцахуйн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх;” гэж, 30.1.10-д “орон нутаг дахь насан туршийн суралцахуйн төвийн үйл ажиллагааны болон тогтмол зардлыг санхүүжүүлэх, хамтран ажиллах;”-аар заасан. Мөн Сум, дүүргийн Засаг даргын бүрэн эрхэд “насан туршийн суралцахуйн төвийн бүтэц, орон тоонд нийцүүлэн төсвийг баталж, санхүүжүүлэх, хамтран ажиллах, холбогдох арга хэмжээг хэрэгжүүлэх”-ээр заасантай нийцэж байгаа эсэхийг тодруулах.
Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан эсэх	Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан байна
Хуулийн төсөлд шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх	Хуулийн төсөлд шаардлагатай зохицуулалтыг тусгасан байна

Явцын дүгнэлт 1

Нэгтгэн дүгнэхэд, бэлчээрийн газрыг зохистой ашиглах, хамгаалах, сэргээн сайжруулах зориулалтаар бэлчээрийн газрыг Малчин өрхийн анхдагч холбоонд гэрээгээр ашиглуулах зохицуулалт нь хуулийн төсөл боловсруулах болсон үндэслэл, шаардлагатай зорилгын хувьд нийцэх бөгөөд зарим орон нутагт үүсээд байгаа маргаантай асуудлыг шийдвэрлэх, бэлчээр ашиглагчдын эрхийг баталгаажуулах, одоо хэрэгжиж буй практикийг тогтворжуулах чухал ач холбогдолтой.

Малчин өрхийн анхдагч холбоо болон түүний гишүүний эрх, үүргийг тусад нь тодорхойлж, гэрээ шийдвэрлэх эрх бүхий субъектийн (Засаг дарга) шийдвэр гаргах хугацааг тодорхой заах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байхтай холбогдсон харилцааг зохицуулах нь хуулийн төслийн практик хэрэгжих байдлыг сайжруулна.

“Гэрээний үндсэн нөхцөл” буюу минимум стандартыг хуульд тусгах нь бэлчээр ашиглагчдын тэгш байдлыг хангах тул зорилгод нийцэхээс гадна практикт хэрэгжих боломжтой.

2.2.Бэлчээрийн ашиглалт, хамгаалалтыг сайжруулахтай холбоотой зохицуулалт

Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд бэлчээрийн газрын ашиглалт, хамгаалалт, нөхөн сэргээлтийг сайжруулахтай холбоотой зохицуулалт оруулахаар тусгасныг нэг, бэлчээрийн газарт учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх, хоёр, бэлчээр ашиглагчид гэрээний дагуу хүлээх нийтлэг үүрэг болон Засаг захиргааны нэгжийн даргын үүрэг, гурав, бэлчээрийн газрын зохистой хэрэглээг хангах гэсэн үндсэн хэсэгт хуваан түүний “Зорилгод хүрэх байдал”, “Практикт хэрэгжих байдал”, “Харилцан уялдаа” гэсэн шалгуур үзүүлэлтээр үнэллээ.

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

Хуулийн төслийн дагуу Малчин өрхийн анхдагч холбоо хүсэлт гаргаж, бэлчээрийн газрыг ашиглахаар Засаг даргатай гэрээ байгуулна. Ийнхүү гэрээ байгуулах нь нэг, бэлчээр ашиглагчдын эрхийг баталгаажуулах, хоёр, бэлчээрийн зүй зохистой ашиглалт, менежментийг хариуцах төрийн бус “институци”-г бий болгох, гурав, төр бэлчээр хамгаалах үүргээ бэлчээр ашиглагчид шилжүүлэх зорилготой.

Бэлчээрийн мал аж ахуй нь газрыг үр ашигтайгаар ашиглах, хувьдаа захиран зарцуулахыг зорилгоо болгодоггүй харин газрыг хамгаалах үзлийг

баримталдаг³⁶ тул дээр дурдсанаар бэлчээр хамгаалах үүргийг бэлчээр ашиглагчдад шилжүүлж, хариуцлагыг бэхжүүлэх нь малчдын бэлчээрт хандах хандлага буюу малчид байгаль орчин, бэлчээрийг хамгаалдаг уламжлалд нийцнэ. Ийнхүү бэлчээр ашиглагч нь гэрээгээр ашиглаж байгаа бэлчээрийг бусад этгээд зөвшөөрөлгүй, дур мэдэн ашигласан тохиолдолд уг үйлдлийг зогсоохыг шаардах (injunction), цаашлаад эрх бүхий этгээдэд хохирлыг барагдуулахаар нэхэмжлэл гаргах эрхийг олгох нь бэлчээр ашиглуулах гэрээ байгуулах болсон шалтгаан, нөхцөлтэй нийцнэ. Өөрөөр хэлбэл, анхдагч холбоо өөрсдийн бэлчээр ашиглах эрхийг хэрэгжүүлэх үүднээс бусад этгээдийн хууль бус үйлдлийг таслах зогсоохыг шаардах, өөрийн үйл ажиллагаа, амьжиргааны үндсэн хэрэгсэл болсон “бэлчээр”-т учирсан хохирлыг арилгуулахаар шаардах эрхтэй гэсэн үг юм. Хэдийгээр “бэлчээр”-т учирсан хохирол нь түүний өмчлөгч болох “төр”-д учирсан хохирол боловч дам байдлаар тухайн бэлчээрийг ашиглах эрхтэй малчдын аж амьдралд нөлөөлөх тул нөлөөлөлд өртсөн анхдагч холбоо төрийн өмнөөс хохирлыг нөхөн төлүүлэхээр нэхэмжлэл гаргах замаар 1. хууль бус үйлдлийг таслан зогсоох 2. хохирол учирсан бэлчээрийг нөхөн сэргээх зорилгоор нөхөн төлбөрийг шаардаж болно. Гэвч хохиролд олгосон нөхөн төлбөр нь аль нэг малчин эсхүл анхдагч холбоонд бус тухайн засаг захиргааны нэгж дэх бэлчээрийн хохирлын нөхөн төлбөрийн сан руу шилжиж, гагцхүү тус бэлчээрийг нөхөн сэргээхэд зарцуулагдах нь зүйтэй. Үүнтэй холбоотойгоор бэлчээр ашиглагчдын бүлэгт дээрх бэлчээрийн сангийн зарцуулалтад саналын эрхтэй оролцох, зарцуулалтыг хянах чиг үүргийг оногдуулж болох юм.

Нүүдлийн мал ахуй нь харьцангуй хөдөлгөөнт шинжтэй бөгөөд малыг эзэнгүй бэлчээх тохиолдол элбэг тул мал амьтан бусдын бэлчээр лүү орох явдал цөөнгүй байдаг. Ийнхүү санамсаргүйгээр буюу мал, амьтан тогтоосон бэлчээрийн хуваарийг зөрчсөн тохиолдолд бэлчээр ашиглагч хариуцлага хүлээх талаар асуудал хөндөгдөнө. Энэ тохиолдолд Иргэний хуулийн 501 дэх хэсэгт³⁷ заасан гэм хорын зарчим үйлчлэх эсэхийг тодруулах нь зүйтэй. Шүүхийн практикийг судалж үзвэл³⁸, адуу автомашинд хохирол учруулсантай холбоотойгоор түүний өмчлөгчид гэм хорыг арилгахыг үүрэг хүлээлгэх эсэх маргааныг шийдвэрлэхдээ Иргэний хуулийн 501.1³⁹ дэх хэсгийг хэрэглэнэ

³⁶ А.Түвшинтөгс, Эд юмсын эрх нь газар болох тухай, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2020, №4 (79), 206 дахь тал.

³⁷ 501 дүгээр зүйл. Амьтны учруулсан гэм хорыг хариуцах

501.1. Амьтны үйлдлээс хүний амь нас, эрүүл мэндэд учирсан гэм хорыг тухайн амьтныг өмчлөгч буюу эзэмшигч хариуцна.

501.2. Гэрийн тэжээвэр амьтан, эсхүл мэргэжлийн үйл ажиллагааны зүйл болдог бусад амьтны үйлдлээс бусдад гэм хор учирсан нь тухайн амьтныг өмчлөгч буюу эзэмшигчийн санаатай буюу илт болгоомжгүй үйлдэлтэй холбоогүй бол тэрээр гэм хорыг хариуцахгүй.

³⁸ Улсын дээд шүүхийн тогтоол, Дугаар 001/ХТ2017/00681, 2018 оны 05 сарын 01 өдөр, https://shuukh.mn/single_case/4278?start_date=&end_date=&id=3&court_cat=1&bb=1.

³⁹ Иргэний хуулийн 501.1 дэх хэсэгт Амьтны үйлдлээс хүний амь нас, эрүүл мэндэд учирсан гэм хорыг тухайн амьтныг өмчлөгч буюу эзэмшигч хариуцна гэж заасан.

гэж үзжээ. Эндээс практик дээр Иргэний хуулийн 501.1-т заасан “амьтан” гэхэд “мал” хамаарч байгааг харж болно. Гэвч мал сүрэг бусдын бэлчээрт нэвтрэх, бэлчих тохиолдол нь нүүдлийн мал аж ахуйн онцлог болохыг анхаарах нь зүйтэй байна. Иймд мал сүргийг Иргэний хуулийн 501.1-т заасан амьтнаас ялгамжтай авч үзэн эзэмшигч эсвэл өмчлөгч нь түүний мал, амьтан бусдын бэлчээр, отрын бүсэд нэвтэрсэнд холбогдуулан хариуцлага хүлээхгүй байх эсхүл түүний өмчлөлийн мал сүрэг бусдын эрүүл мэнд, эд хөрөнгөд хохирол учруулах боломжтой эсхүл учруулж буйг мэдсэн боловч таслан зогсоох үйлдэл хийгээгүй тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэхээр зохицуулах нь зохистой.

Үүнээс гадна, малчин өрхийн анхдагч холбоо нь өөрөө бэлчээрийг зүй бусаар ашигласан, бэлчээрийн газрыг доройтуулсан, хохирол учруулсан тохиолдолд бэлчээрт учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх механизм ажиллах боломжгүй болох тул түүний эсрэг шаардлага гаргах зохицуулалтыг тодорхой тусгах шаардлага байна. Энэ тохиолдолд Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулиар тогтоосон хохирол төлүүлэх механизмаас гадна төрийг төлөөлж Засаг дарга эсхүл эрх ашиг нь хөндөгдсөн анхдагч холбооны бусад гишүүд шаардлага гаргаж болох юм. Энэ хүрээнд Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн зохицуулалтаас эш татан нарийвчилсан зохицуулалт оруулж болох юм.

Бэлчээрийн газрыг хамгаалахтай холбоотой бэлчээр ашиглагчийн үүрэг

10.1.Анхдагч холбоо нь гэрээт бэлчээрийн газар, байгалийн нөөцийг зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх чиглэлээр дараах үйл ажиллагаанд Засаг даргатай байгуулсан гэрээний дагуу гишүүдийг зохион байгуулж, дэмжлэг үзүүлнэ:

10.1.1.байгалийн нөөцийг хамгаалах, зохистой ашиглах, доройтсон бэлчээрийг нөхөн сэргээх, хөрсний үржил шимийг сайжруулах ажлыг зохион байгуулах;

10.1.2.бэлчээрийн ургамлын ургалт, нөхөн сэргэлтэд сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй байдлаар гэрээт бэлчээрийн газрыг гишүүн малчин өрхөд хуваарьтай ашиглуулах;

10.1.3.малын тоог бэлчээрийн даацад тохируулах;

10.1.4.байгалийн гамшгаас хамгаалах нөөц бүрдүүлэх, хадлан, тэжээл бэлтгэх;

10.1.5.гэрээт бэлчээрийн газар, байгалийн нөөцийг зүй зохистой ашиглахад хяналт тавих;

10.1.6.гэнэтийн буюу давагдашгүй хүчний шинжтэй нөхцөл байдлын улмаас өөр аймаг, сумын малчдын малыг сумын засаг даргын шийдвэрийн дагуу бэлчээрийн даацад тохируулан гэрээт бэлчээрийн газрыг түр ашиглуулахад хяналт тавих;

10.1.7.гэрээт бэлчээрийн газарт хорио цээртэй өвчин гарах, хөнөөлт шавж, мэрэгч амьтан тархахаас урьдчилан сэргийлэх, гарсан тохиолдолд холбогдох арга хэмжээг авах;

10.1.8.бэлчээрийн усан хангамжийг сайжруулах, хөв цөөрөм байгуулах;

10.1.9.мал, амьтны сэг зэм устгал, орчны халдваргүйтгэлийн арга хэмжээг мэргэжлийн байгууллагатай хамтран зохион байгуулах;

10.1.10.газрын нэгдмэл сангийн ангилалд бүртгэгдсэн хадлан, тариалангийн талбайг ашиглах;

10.1.11.гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, эргүүл хийх, баримтжуулах, таслан зогсоох, мэдээлэх зэргээр эрх бүхий байгууллагатай хамтран ажиллах;

10.1.12.байгалийн нөөцийг хамгаалахтай холбогдсон хуульд заасан бусад үүрэг.

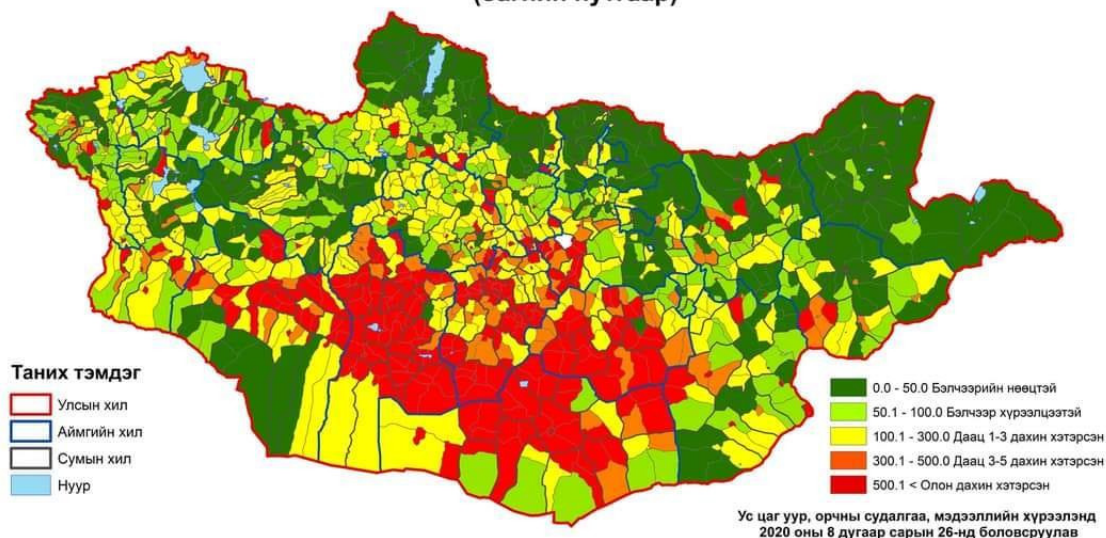
Бэлчээрийн даацын талаар

“Бэлчээрийн даац” гэж бэлчээрийн ургамлын өсөлт, хөгжилт, нөхөн сэргэлтэд сөрөг нөлөө үзүүлэхгүйгээр тодорхой хугацааны туршид тухайн газарт бэлчээж болох мал, амьтны тоог ойлгоно.⁴⁰ Бэлчээрийн даацыг хэтрүүлэн ашиглана гэдэг нь хөрснөөс дээш цухуйсан ургамлын навч найлзуурыг нөхөн төлжих чадваргүй болгож улмаар ургамлын үндэс нь үхжиж, бүрмөсөн устгахыг хэлнэ.

Энэхүү бэлчээрийн харилцааг зохицуулах нэг үндэслэл нь бэлчээрийн даац хэтрэлт юм. Ус цаг уур, байгаль орчны хүрээлэнгээс 2020-2021 оны өвөл, хаврын бэлчээрийн даацын тухай гаргасан мэдээлэлд Монгол Улсын нийт бэлчээр нутгийн 40 гаруй хувьд бэлчээрийн даац 1-3 дахин хэтэрсэн, 25 орчим хувьд нь 3-5 дахин хэтэрсэн, 20 орчимд хувьд нь олон дахин хэтэрсэн байгаа тухай онцлон мэдээлжээ.

⁴⁰ Малын бэлчээрийн даац тооцох нэгдсэн аргачлал, Үндэсний статистикийн хорооны дарга, Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайд, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын 2019 оны 8 сарын 05-ны өдрийн тушаалын хавсралт.

2020-2021 оны өвөл, хаврын бэлчээрийн даац, %
(багийн нутгаар)



Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн 23.4.7-д “малын тоог бэлчээрийн даацад тохируулах;” үүргийг бэлчээр ашиглагчид хүлээлгэжээ.

Бэлчээрийн даацыг тогтоохдоо “Малын бэлчээрийн даац тооцох нэгдсэн аргачлал”-ыг баримталдаг. Бэлчээрийн төлөв байдал, чанарын улсын хянан баталгаа хийх ажлыг зохион байгуулж, бэлчээрийн төлөв байдлыг тогтоох чиг үүргийг Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газар, улсын хэмжээний бэлчээрийн мониторинг хийх, Монгол Улсын бэлчээрийн даацын мэдээлэл гаргах чиг үүргийг Цаг уур, орчны шинжилгээний газар тус тус гүйцэтгэж байна.⁴¹ Бэлчээрийн даацыг тооцох харилцаа харьцангуй сайн зохицуулагдсан гэж үзэж, даацыг тогтоох асуудлыг хөндөөгүй болно.

Сүүлийн 5 жилийн дунджаар тооцоход, Монгол Улсын оны эхний малын тоог 100% гэж үзвэл жил бүр төлөөрөө 35% өсөж, 22% нь зарлагдаж, 13%-р өсөөд байна. Энэ нь мал, малын түүхий эд эдийн засгийн эргэлтэд орохгүй байгааг харуулж байна.⁴²

Түүнчлэн, бэлчээрийн даацад тавих хяналтыг сайжруулах шаардлага үүссэн. Малын бэлчээрийг хамгаалах гол үзүүлэлт нь “бэлчээрийн даац” тул даацад тулгуурлан бэлчээр ашиглалтыг бодлогын түвшинд хянах,

⁴¹ Малын бэлчээрийн даац тооцох нэгдсэн аргачлал, Үндэсний статистикийн хорооны дарга, Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайд, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын 2019 оны 8 сарын 05-ны өдрийн тушаалын хавсралт.

⁴² Монгол орны бэлчээрийн тулгамдсан асуудал: Гарц ба шийдэл, 2019, 42 дахь тал, https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/mn/Pastureland_Mongolia_Report.pdf.

зохицуулах, бэлчээр хамгаалал, нөхөн сэргээлтэд зориулсан төсвийн болон бусад санхүүжилтийг зохистой зарцуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх хэрэгтэй.⁴³

Бэлчээрийн доройтлыг үүсгэж буй олон шалтгаан, нөхцөл байгааг өмнө өгүүлсэн. Хэдийгээр бэлчээрийн даац хэтрэлт нь бэлчээрийн доройтлыг үүсгэж буй үндсэн шалтгаан биш ч түүнийг багасгах нь бэлчээрийн доройтлыг удаашруулахад үр нөлөөтэй тул бэлчээрийг хамгаалах зорилгод нийцэж байна.

Бэлчээрийг нөхөн сэргээх талаар

Монголчууд бэлчээрийг сэлгэн ашигладаг уламжлалтай боловч сүүлийн жилүүдэд нүүдлийн мал ахуйг эрхлэх явцад хүрээлэн буй орчноо хамгаалах асуудал орхигдож, хүрээлэн буй орчноо хамгаалах, нөхөн сэргээхтэй холбоотой уламжлалт арга барил алдагдаад байгаа юм. Иймд бэлчээрийг зохистой ашиглах, хамгаалах уламжлалд суурилан орчин үеийн эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлага үүсэж байна.

Малчин өрхийн холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн 10.1.1-т Анхдагч холбоо нь “байгалийн нөөцийг хамгаалах, зохистой ашиглах, доройтсон бэлчээрийг нөхөн сэргээх, хөрсний үржил шимийг сайжруулах ажлыг зохион байгуулах;”, 10.1.2-т бэлчээрийн ургамлын ургалт, нөхөн сэргээлтэд сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй байдлаар гэрээт бэлчээрийн газрыг гишүүн малчин өрхөд хуваарьтай ашиглуулах” хэмээн бэлчээрийн харилцаанд оролцогчдыг үүрэг хүлээлгэсэн байна.

Бэлчээрийн нөхөн сэргээлт нь бэлчээрийн тухайн нөхцөл дэх төлөв байдал, сэргэхэд шаардагдах хугацаа, цаг уурын нөхцөл, малчдын оролцоо хэр байхаас шууд хамааралтай. Иймд бэлчээрийн менежмент зайлшгүй шаардлагатай бөгөөд үүний нэг арга нь бэлчээр төлөвлөлт байж болно. Мал бэлчээрлэлтийг хязгаарлах, бэлчээр ашиглалтыг даацад тохируулснаар бэлчээр сайжрах уу гэдэг асуудал малчид, судлаачдын хувьд зарчмын гол асуулт болж байна. Одоогоор, бэлчээр ашиглалтын үр нөлөөг хянах фотомониторингийн мэдээ харьцангуй богино хугацааг хамрах хэдий ч бэлчээрээ зөв ашигласнаар доройтсон бэлчээр нөхөн сэргээгдэж буй жишээ байна.⁴⁴ Үүнд:

Архангай аймгийн Цахир сумын Баян-Уул БАХ-ийн туршлага

Баян-Уул БАХ-ийн бэлчээр ашиглалтын төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг хангах зорилгоор багийн ИНХ-ын 2018 оны 4 дүгээр сарын 16-ны өдрийн хуралдаанаас БАХ-ийн бэлчээрийн тодорхой хэсгүүдийг 5 дугаар сарын 15-

⁴³ Малын бэлчээрийн даац тооцох нэгдсэн аргачлал, 2019, 4 дэх тал.

⁴⁴ Монгол орны бэлчээрийн төлөв байдлын үндэсний тайлан, 2018, 24 дэх тал.

наас 8 дугаар сарын 20 хүртэл малын хөлөөс чөлөөлж амрах шийдвэр гаргасан. Нийт 44550 га бэлчээр нутгийнхаа 8400 га-д нь Баян-Уул БАХ-ийнхан зусаж намаржих бөгөөд үлдсэн 36400 га бэлчээртээ өвөлжиж, хаварждаг ажээ. Бусад сумтай адилаар Хужиртын давааны өвөл-хаврын бэлчээрт хөрш малчид орж ашиглалтын бус улиралд малаа бэлчээдэг учраас үндсэндээ ургалтын хугацаанд ээлжгүй, амраалгүй ашиглагддаг газар юм. Сумаас тэдгээр малчидтай хийсэн зөвлөлдөх уулзалтаар тохиролцсоны дагуу 8573 (23,189 хонин толгой) малыг өөр нутагт, түүний дотор Загастайн эх, Нуурын эх, Бүүргийн баруун эх рүү нүүлгэжээ. Өвөлжөө/хаваржааны бэлчээрийг өнжөөж амрааснаар олон наст үетэн ургамал болон идэмж сайтай алаг өвсний бүрхэц нэг жилийн нэмэгдсэн байна.

Увс аймгийн Зүүнговь сумын Тохой БАХ-ийн туршлага

Тохой БАХ-ийн малчид 12,210 га өвөл-хаврын бэлчээрээ 2016-2017 онуудад хоёр жилийн хугацаагаар амраажээ. Үүний үр дүнд ургамлын нийт бүрхэц 10.6 хувиар, хялганын бүрхэц 18.8 хувиар тус тус нэмэгдэн бэлчээрийн ургац 264 кг/га-аас 412 болон өсөж тэжээлийн нөөц 35.9 хувиар буюу 3199.7 тонн/га байснаас 4993.47 тонн/га-д хүрсэн байна.

Говь-Алтай аймгийн Халиун сумын Хантайшир БАХ-ийн туршлага

Хантайшир БАХ-ийн малчид өвөл-хаврын 16700 га бэлчээрээ 2016-2017 онд хоёр жил амрааснаар ургамлын нийт бүрхэц нь 8.9, хялганын бүрхэц 4.9 хувиар тус тус нэмэгдэн ургацын хэмжээ 115 кг/га байсан бол 236 кг/га болон өсжээ. Ингэснээр тэжээлийн нийт нөөц нь 1923.1 тонн/га-аас 3946.6 тонн/га-д хүрч 51.2 хувь нэмэгдсэн байна.

Эндээс дүгнэвэл, бэлчээрийн газрыг сэлгэх, өнжөөх, улирлаар нүүх хуваарийг мөрдөх, тогтоосон хугацаанд мал оруулах, гаргахыг үүрэг хүлээлгэх нь бэлчээрийн газрыг нөхөн сэргээх, доройтлоос хамгаалахад үр нөлөө үзүүлж байна. Иймд дээрх зохицуулалт нь бэлчээрийг хамгаалах зорилгод нийцнэ гэж дүгнэлээ.

Мөн төслийн 10.3-т “Гэрээт бэлчээрийн газарт энэ хуулийн тэжээлийн ургамлаас бусад малын тэжээл, тариалангийн ургамал тариалах-ийг хориглож, 10.4-т “Гэрээт бэлчээрийн газраас бусад газарт тэжээлийн болон бусад таримал ургамал тариалах асуудлыг Тариалангийн тухай хуулиар⁴⁵ зохицуулах”-аар тусгажээ.

Байгалийн ургамлын тухай хуульд зааснаар ургамлыг түүний нөөц, нөхөн сэргэх чадварыг нь харгалзан нэн ховор, ховор, элбэг гэж ангилна. Юун түрүүнд “ургамал түүх” болон “ургамал ашиглах” зэрэг нэр томьёог

⁴⁵ Тариалангийн тухай хууль “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэлийн 2016 оны 08 дугаарт нийтлэгдсэн.

ялгамжтай ашиглаж, хэрэглэж байгааг анхаарах нь зүйтэй. Ургамал ашиглах эрхтэй этгээд ургамлыг журмын дагуу түүж болно. Ургамал ашиглах талаар дэлгэрэнгүй авч үзвэл, иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага *нэн ховор ургамлыг зөвхөн судалгаа, шинжилгээний, ховор ургамлыг ахуйн болон судалгаа, шинжилгээний, элбэг ургамлыг судалгаа, шинжилгээний, ахуйн үйлдвэрлэлийн зориулалтаар* тус тус ашиглана. Элбэг ургамлыг ашиглахад зөвшөөрөл шаардахгүй ч ургамлыг *үйлдвэрлэлийн зориулалтаар* ашиглах бол түүний тархац газрыг иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад төрийн захиргааны төв байгууллагын дүгнэлтийг үндэслэн тодорхой хугацаатайгаар Газрын тухай хуульд заасан журмын дагуу Сум, дүүргийн Засаг даргатай гэрээ байгуулан эзэмшүүлдэг.

2.2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Бэлчээрийн газрыг хамгаалахтай холбоотой Засаг даргын үүрэг

Нэг сумд олон тооны анхдагч холбоо бэлчээр ашиглах тул тэдгээрт хяналт тавих, бэлчээрийн хуваарийг мөрдүүлэх чиг үүргийг сумын Засаг дарга хариуцах нь цаг хугацаа, хүний нөөц хүрэлцэхгүй, хяналт тавихад хүндрэлтэй.

Иймд бэлчээрийн хуваарийг мөрдүүлэх, бэлчээрийг хамгаалах чиг үүргийг Сумын Засаг дарга бус Багийн Засаг даргад хүлээлгэх нь оновчтой байж болох юм.

Засаг захиргааны нэгж дэх Газрын харилцаа, барилга хот байгуулалтын газар, хэлтсээс сумын нөөц бэлчээрийн хэмжээ, байршлыг газрын нэгдмэл сангийн бусад ангиллын газартай давхцуулахгүйгээр зураглан мэдээллийн санд оруулах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байна.

Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд бэлчээрийн газрыг хамгаалах талаар сумын газрын даамал, дүүргийн газрын алба дараах эрхтэй байхаар тусгасан. Үүнд:

1. Бэлчээрийн даацыг сумын бэлчээр хариуцсан мэргэжилтэнтэй хамтран жил бүр тогтоох;
2. Малчин өрхийн анхдагч холбоонд ашиглуулах бэлчээрийн газрын зааг, хэмжээ, байршлын зургийг үйлдэх, газрын мэдээллийн санд бүртгэх;

Сумын Засаг сумын Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын шийдвэрийг үндэслэн бэлчээрийн газрыг малчин өрхийн анхдагч холбоонд ашиглуулах гэрээ байгуулах бөгөөд гэрээг бүртгэх, гэрээт бэлчээрийн газрын ашиглалт, төлөв байдлын үнэлгээг үндэслэн сумын бэлчээр

хариуцсан мэргэжилтэнтэй хамтран бэлчээр ашиглалтын гэрээний биелэлтэд тогтмол хяналт тавих, дүгнэх.

3.1.3. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Аргачлалд заасан асуулт	Хуулийн төслийг үнэлсэн байдал
Хуулийн төслийн зохицуулалт тухайн хуулийн зорилттой нийцэж байгаа эсэх	Судалгааны тайлангийн 3.1.1 дэх хэсэгт зааснаар хуулийн төслийн холбогдох зохицуулалтууд бэлчээрийг хамгаалах зорилгод нийцжээ.
Хуулийн төслийн “Хууль тогтоомж” гэсэн хэсэгт заасан хуулиудын нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн эсэх	Хуулийн төслийн “Хууль тогтоомж” гэсэн хэсэгт заасан хуулиудын нэр тухайн харилцаанд хамаарах хууль мөн болно.
Хуулийн төсөлд тодорхойлсон нэр томьёо тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн нэр томьёотой нийцэж байгаа эсэх;	4.1.Энэ хуульд заасан дараах нэр томьёог доор дурдсан утгаар ойлгоно: 4.1.1.“малчин” гэж Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хуулийн⁴⁶ 3.1.9-д заасныг; 4.1.2.“малчин өрх” гэж мал аж ахуй эрхэлж, мал, түүний ашиг шимээр үндсэн орлогоо олдог өрхийг; 4.1.3.“Малчин өрхийн анхдагч холбоо” гэж сайн дурын үндсэн дээр, малчдын нийтлэг эрх ашгийн төлөө өөрөө удирдах зарчимд үндэслэн энэ хуулийн дагуу байгуулагдсан хуулийн этгээдийг. 4.1.4.“гэрээт бэлчээрийн газар” гэж Газрын тухай хуулийн 3.1.11-д заасныг; 4.1.5.“байгалийн нөөц” гэж гэрээт бэлчээрийн газар дахь байгалийн ургамал, ой, ойн дагалт баялаг, уст цэг, булаг шанд, ан амьтан зэргийг; Хуулийн төсөлд тодорхойлсон нэр томьёо тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн нэр томьёотой нийцэж байгаа

⁴⁶ Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хууль “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэлийн 2011 оны 40 дугаарт нийтлэгдсэн.

Хуулийн төслийн зүйл, заалт тухайн хуулийн төсөл болон бусад хуулийн заалттай нийцэж байгаа эсэх	Хуулийн төслийн зүйл, заалт тухайн хуулийн төсөл болон бусад хуулийн заалттай нийцэж байгаа
Хуулийн төслийн зүйл, заалт тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн заалттай давхардсан эсэх	Хуулийн төслийн зүйл, заалт тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн заалттай давхардаагүй.
Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан эсэх	Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан
Хуулийн төсөлд шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх	Хуулийн төсөлд шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулаагүй
Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгасан эсэх	Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгаагүй.
Төрийн байгууллагын чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх боломжтой эсэх	Сум, дүүргийн Засаг дарга хуульд заасан дараах үүргийг гуравдагч этгээд, мэргэжлийн байгууллагаар гүйцэтгүүлэх боломжтой гэж үзлээ. Үүнд: 1. Газрыг цөлжилтөөс сэргийлэх, бэлчээрт мод, бут сөөг, олон наст ургамал тарих, бууцаар бордох, хаших зэрэг зүй зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх, хамгаалах ажлыг зохион байгуулах; 2. Бэлчээр, хадлангийн газар болон байгалийн нөөцийн хамтын менежментийг хэрэгжүүлэх, биологийн төрөл, зүйлийг хамгаалах, нөхөн сэргээх зорилгоор зам, даваа засах, гүүр, инженерийн хийцтэй худаг, хөв цөөрөм барьж байгуулах, булаг шандын эхийг хамгаалах зэрэг хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээг хэрэгжүүлэх.
Татварын хуулиас бусад хуулийн төсөлд албан татвар, төлбөр, хураамж тогтоосон эсэх	Хуулийн төсөлд бэлчээр ашиглах гэрээний дагуу төлбөр авах зохицуулалт байхгүй.

Тухайн хуулийн төсөлд тусгасан тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалтыг Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуульд тусгасан эсэх	Тухайн хуулийн төсөлд тусгасан тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалт байхгүй.
Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасан хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт тусгасан эсэх	Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасан хүний эрхийг хязгаарласан зохицуулалт тусгаагүй
Хуулийн төслийн зүйл, заалт жендерийн эрх тэгш байдлыг хангасан эсэх	Хуулийн төслийн зүйл, заалт жендерийн эрх тэгш байдалтай зөрчилдөөгүй.
Хуулийн төсөлд шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдсан эсэх;	Хуулийн төсөлд шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдаагүй,
Хуулийн төсөлд авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдсан эсэх	Хуулийн төсөлд авлига, хүнд суртлыг бий болгоход чиглэсэн заалт тусгагдаагүй.
Хуулийн төсөлд тусгасан хориглосон хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын талаар тодорхой тусгасан эсэх	Зөрчлийн тухай хуулиар хариуцлага тооцож байна.

2.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл боловсруулахдаа Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 4 дүгээр бүлэгт болон Хуулийн төслийн үр нөлөөг үнэлэх аргачлалд заасны дагуу хуулийн төсөл боловсруулахад тавигдах шаардлагуудыг хангасан эсэх, түүнчлэн хэрэглэх, хэрэгжүүлэх этгээд хуулийг ойлгож хэрэгжүүлэх боломжтой байдлаар боловсруулагдсан эсэхийг шалгаж үзэхийн тулд хуулийн төслийг бүхэлд нь сонгон авлаа.

Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл нь 5 зүйлийн холбогдох заалтуудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар тусгасан байна.

Засгийн газрын 59 дүгээр аргачлалын дагуу, “Ойлгомжтой байдал” гэсэн шалгуурын хүрээнд хуулийн төслийн зохицуулалт тухайн хуулийг хэрэгжүүлэх, хэрэглэх этгээдэд ойлгомжтой томъёологдсон эсэхийг шалгаж тогтооно. Үүнд:

1. Хууль тогтоомжийн төсөлд хэрэглэсэн нэр томъёо, хэл зүйн найруулга, үг сонголтын хувьд ойлгомжтой байгаа эсэх, иргэд, байгууллагууд буюу хуулийн төсөлд хамаарах этгээдүүд тухайн зохицуулалтыг шууд ойлгож хэрэглэх, хэрэгжүүлэх боломжтой байгаа эсэхийг шалгаж үнэлье.

Малчин өрхийн холбооны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төслийн ойлгомжтой байдлыг үнэлэхэд тухайн төсөлд заасан нэр томъёонуудын ойлгомжтой байдал чухал ач холбогдолтой. Хуулийн төсөлд “малчин”, “малчин өрх”, “Малчин өрхийн анхдагч холбоо” “гэрээт бэлчээрийн газар”, “байгалийн нөөц” гэсэн нэр томъёоны тодорхойлолт “ойлгомжтой” байдлаар зохицуулагдсан гэж үзэж байна.

Гэхдээ хуулийн төслийн 4.1.5-д заасан “байгалийн нөөц” гэсэн нэр томъёоны тодорхойлолтыг энэ хуульд тусгах нь зохистой эсэхийг тодорхой болгох нь зүйтэй юм.

2. Малчин өрхийн холбооны эрх зүйн байдлын тухай болон дагалдах бусад хуулийн төслийг Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн холбогдох зүйл, Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах аргачлалд заасан шаардлагыг хангасан эсэх

29 дүгээр зүйл.Хуулийн төслийн эх бичвэрийн агуулгад тавих нийтлэг шаардлага	Хуулийн төсөл холбогдох шаардлагыг хангасан эсэх
29.1.1.Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд нийцсэн, бусад хууль, үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалтай уялдсан байх;	Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээ, бусад хуультай харшлаагүй бөгөөд “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”, “Алсын хараа 2050”, “Шинэ сэргэлтийн бодлого” зэрэг бодлогын баримт бичгүүдтэй нийцсэн байна.
29.1.2.тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаанд хамаарах асуудлыг бүрэн тусгасан байх;	Холбогдох хуулийн төслөөр Бэлчээрийг гэрээгээр ашиглах болон бэлчээрийн газрыг зүй зохистой ашиглах, хамгаалах харилцааг хамруулахаар зохицуулсан.
29.1.3.тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцааны хүрээнээс хальсан асуудлыг тусгахгүй байх;	Тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцааны хүрээнээс хальсан асуудлыг тусгаагүй байна.

29.1.4.тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаанд үл хамаарах хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах буюу хүчингүй болсонд тооцох тухай заалт тусгахгүй байх;	Тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаанд үл хамаарах заалтыг тусгаагүй байна.
29.1.5.зүйл, хэсэг, заалт нь хоорондоо зөрчилгүй байх;	Судалгааны харилцан уялдаа бүлэгт дурдагдсан зарим зүйл, заалтыг тодруулах шаардлагатай.
29.1.6.хэм хэмжээ тогтоогоогүй, тунхагласан шинжтэй буюу нэг удаа хэрэгжүүлэх заалт тусгахгүй байх;	Хэм хэмжээ тогтоогоогүй, тунхагласан шинжтэй буюу нэг удаа хэрэгжүүлэх заалт тусгаагүй байна.
29.1.7.бусад хуулийн заалтыг давхардуулан заахгүйгээр шаардлагатай бол түүнийг эш татах, энэ тохиолдолд эшлэлийг тодорхой хийж, хуулийн нэр болон хэвлэн нийтэлсэн албан ёсны эх сурвалжийг бүрэн гүйцэд заасан байх;	Хуулийн төсөлд бусад хуулиас эш татсан зохицуулалтуудыг тусгасан, хуулийн нэр болон хэвлэн нийтэлсэн албан ёсны эх сурвалжийг бүрэн гүйцэд заасан байна.
29.1.8.тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаа, хуулийн үйлчлэх хүрээ, эрх зүйн харилцаанд оролцогч хүн, хуулийн этгээдийн эрх, үүрэг, зохицуулалтад удирдлага болгох, харгалзан үзэх нөхцөл байдал, нийтийн эрх зүйн этгээдийн чиг үүрэг, эрх хэмжээ, тэдгээрийг биелүүлэх журам;	Уг хуулийн төслөөр бэлчээрийг зохистой ашиглах, хамгаалах харилцааг зохицуулсан бөгөөд хуулийн үйлчлэх хүрээ нь тодорхой байна.
29.1.9.шаардлагатай тохиолдолд эрх зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагын төрөл, хэмжээ, хуулийн хүчин төгөлдөр болох хугацаа, хууль буцаан хэрэглэх тухай заалт, хуулийг дагаж мөрдөх журмын зохицуулалт, бусад хуулийн зүйл, заалтыг хүчингүй болсонд тооцох, хасах заалт;	Эдгээр зохицуулалтыг энэхүү хуулийн төслөөр зохицуулах шаардлага байхгүй.
29.1.10.шаардлагатай тохиолдолд бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах болон хууль хүчингүй болсонд тооцох тухай дагалдах хуулийн төслийг боловсруулсан байх;	Байхгүй.
29.1.11.хуулийн төсөл нь хуулийн зорилго гэсэн зүйлтэй байж болох бөгөөд зорилгод тус хуулиар хангахаар зорьж байгаа иргэний үндсэн эрх, бэхжүүлэх үндсэн зарчим, хүрэх үр дүнг тусгана.	Уг хуулийн төсөл нь “Хуулийн зорилго, зорилт” гэсэн зүйлтэй, зорилгод тус хуулиар хангахаар зорьж байгаа иргэний үндсэн эрх, бэхжүүлэх үндсэн зарчим, хүрэх үр дүнг тусгасан байна. Харин Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай болон холбогдох бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд “зорилго”-г тусгайлан

	оруулах шаардлагагүй.
--	-----------------------

2.4. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Уг хуулийн төсөлд тодорхой этгээдэд үүрэг хүлээлгэсэн, хуулийн этгээдэд ачаалал, хүндрэл үүсгэх, эсхүл төрийн байгууллагад шинэ бүтэц бий болгох, чиг үүрэг нэмэх зэрэг зохицуулалт тусгасан бол “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлын судалгаа хийх” гэсэн шалгах хэрэгслийн хүрээнд шалгадаг. Уг шалгуурын хүрээнд хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээд, төрийн бус байгууллагаас санал авах, санал асуулга явуулах, холбогдох байгууллага, этгээдийн хүрээнд ярилцлага, хэлэлцүүлэг явуулах зэргээр хуулийн төслийн зохицуулалтыг хүлээн зөвшөөрч байгаа эсэхийг судална.

Хуулийн төсөл батлагдсанаар тодорхой бэлчээрийн газрыг хамтран ашиглаж буй малчид нэгдэн, холбооны зохион байгуулалтад орж, Засаг даргатай бэлчээр ашиглалтын гэрээ байгуулснаар тухайн бэлчээрийн газартаа бэлчээрийн менежментийг хэрэгжүүлэх, бэлчээрийн даацыг хэтрүүлэхгүй байх, бэлчээрийг сэлгэх, өнжөөх зэрэг үүрэг хүлээнэ. Иймд хуулийн төсөлд тусгагдсан дээрх тогтолцоог малчид хүлээн зөвшөөрөх эсэхийг дүгнэх шаардлагатай тул бэлчээрийн зүй зохистой ашиглах, хамгаалахтай холбоотой малчдын төлөөллийн нийтлэг байр суурийг авч үзэх нь зүйтэй.

Улсын Их Хурлын Байгаль орчин, хүнс, хөдөө аж ахуйн байнгын хорооноос “Бэлчээрийн доройтлыг бууруулахад чиглэсэн хууль, эрх зүйн орчныг сайжруулах нь” сэдэвт хэлэлцүүлгийг Төрийн ордны “Их Эзэн Чингис хаан” танхимд 2023 оны 3 дугаар сарын 22-ны өдөр зохион байгуулсан.⁴⁷ Тус хэлэлцүүлэгт оролцсон салбарын мэргэжилтнүүд нийт газар нутгийн 70 гаруй хувийг эзэлдэг бэлчээрийн 65 хувь доройтсон, бэлчээр ашиглалтын ачааллын өнөөгийн горимыг өөрчлөн тохируулбаас нийт доройтсон бэлчээрийн 80 гаруй хувь нь байгалийн аясаараа сэргэх боломжтойг тэмдэглэн, малын тоо толгойг даацад тохируулан зохицуулах шаардлагатай тухай ихэнх малчид санал бодлоо илэрхийлж буй ч юунаас эхлэх, даацаас хэтрээд байгаа малаа хэрхэх талаар тодорхой шийдэлгүй байгаа талаар дурджээ.⁴⁸

Одоогоор хэд хэдэн аймагт бэлчээрийг гэрээгээр ашиглах практик хэрэгжиж байна. Энэхүү практик нь ихэнхдээ гадны байгууллагын төслийн санхүүжилтээр хэрэгждэг бөгөөд төсөлд хамрагдсан малчид бэлчээрийн

⁴⁷ “Бэлчээрийн доройтлыг бууруулахад чиглэсэн хууль, эрх зүйн орчныг сайжруулах нь” сэдэвт хэлэлцүүлэг боллоо, Parliament.mn, 2023.03.22, <https://www.parliament.mn/nn/29742/>

⁴⁸ Бэлчээрийн доройтлыг бууруулах чиглэлээр хэлэлцлээ, MNB, 2023.03.22, <https://www.mnb.mn/i/288326>.

доройтлоос хамгаалах, урьдчилан сэргийлэх бэлчээрийн менежментийн ач холбогдлыг хүлээн зөвшөөрч⁴⁹ байгаа тул хуулийн төсөл батлагдсанаар бэлчээрийн менежментийг улсын хэмжээнд тогтвортой хөгжүүлэх үндэслэл бүрдэнэ.

Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл дэх малчин өрхийн анхдагч холбоог хүлээн зөвшөөрөх үндэслэлийг дараах байдлаар тодорхойлов. Үүнд:

1. Хуулийн төсөл нь Үндсэн хууль дахь газрын зохицуулалтын үзэл санаанд нийцэж байна. Үндсэн хуулийн 6.1.-д “Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна.” хэмээн, 6.2.-д “Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн нийтийн өмч мөн. 6.3.Бэлчээр, нийтийн эдэлбэрийн ба улсын тусгай хэрэгцээнийхээс бусад газрыг зөвхөн Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлж болно” хэмээн тус тус заасан нь бэлчээрийн газрыг төр хамгаалах, бэлчээрийн газрыг өмчлүүлэхгүй байх үзэл санааг агуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, уг хуулийн төсөл нь бэлчээрийн газрыг малчдад өмчлүүлэхгүйгээр, үр ашигтай ашиглуулах замаар хамгаалахад чиглэсэн хэмээн дүгнэж болно.
2. Хуулийн төсөл нь Монголчуудын бэлчээрийн газрыг хамгаалах, үр ашигтай ашиглахад чиглэсэн уламжлалт сэтгэлгээнд үндэслэсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, Монголчууд бэлчээрийн мал аж ахуй нь газрыг үр ашигтайгаар ашиглах, хувьдаа захиран зарцуулахыг зорилгоо болгодоггүй харин газрыг хамгаалах үзлийг баримталдаг⁵⁰ тул дээр дурдсанаар бэлчээр хамгаалах үүргийг бэлчээр ашиглагчдын бүлэгт шилжүүлж, хариуцлагыг бэхжүүлэх нь малчдын бэлчээрт хандах хандлага, байгаль орчныг хамгаалах уламжлалыг сэргээн хамгаална.
3. Хуулийн төсөл дэх бэлчээр ашиглалтын гэрээг иргэний эрх зүйн суурь зарчим болон хамгаалалтын аргын үүднээс авч үзвэл бүрэн хүлээн зөвшөөрөгдөхөөр байна. Нэгдүгээрт, төрийн зүгээс бэлчээрийн газрын өмчлөгчийн хувьд өөрийн өмчлөлийн газрыг малчдад ашиглуулах асуудал нь гэрээний чөлөөт байдлын зарчимд нийцнэ. Хоёрдугаарт, бэлчээр ашиглуулах гэрээ нь бэлчээр ашиглагчдын бэлчээрийг ашиглах анхдагч эрх болон гэрээгээр ашиглах бэлчээрт бусад этгээд хохирол учруулсан тохиолдолд үйлдлийг зогсоохыг шаардах, хохирол нөхөн төлүүлэх эрхийг баталгаажуулсан байгаа нь иргэний эрх зүйн хамгаалалтын аргыг дэмжихээр байна.

⁴⁹ Swiss Agency for Development and Cooperation, Collective Action in the Pastoral Economy of Mongolia: Cooperation, Herd and Pasture Management, Economic Decisions, and Livestock Health, 2015, p39.

⁵⁰ А.Түвшинтөгс, Эд юмсын эрх нь газар болох тухай, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2020, №4 (79), 206 дахь тал.

4. Ийнхүү, хуулийн төслийн зохицуулалт нь Үндсэн хууль дахь газрын эрх зүйн суурь үзэл баримтлал, Иргэний хуульд нийцсэн байхаас гадна бэлчээрийн газрыг хамгаалах, ашиглахад чиглэсэн малчдын уламжлалт сэтгэлгээнд тулгуурласан байна.

III. НЭГДСЭН ДҮГНЭЛТ

Хуулийн төсөл нь бэлчээрийн менежментийн тогтолцоог нэвтрүүлэх замаар “Нийтийн эзэмшлийн эмгэнэл”-ийн асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэсэн **“Остро́мын онол”**-д тулгуурласан байна. Ингэхдээ, **“Остро́мын онол”**-ыг Монгол Улсад хэрэгжүүлсэн ОУХБд-ын төслийн туршлагад тулгуурлаж, бэлчээр газар буюу хөрөнгөд суурилсан менежментийн зохион байгуулалтыг хуульчлахыг зорьсон байна. Энэ нь Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь газрын эрх зүйн суурь үзэл баримтлалд, Иргэний хууль, малчдын уламжлалт сэтгэлгээнд нийцсэн болохыг дурдах нь зүйтэй.

Хуулийн төсөлд хуульд нэмж хэрэглэгдэх нэр томьёог тодорхойлж, бэлчээрийн зориулалт, ангилал, төрөл, заагийг тогтоон, бэлчээрийг ашиглуулах, бэлчээрийг сайжруулах, хамгаалах, эдгээр үйл ажиллагааг төлөвлөх, удирдан зохион байгуулах, оролцогч талуудын эрх, үүргийг тогтоох зэрэг харилцааг зохицуулжээ.

Засгийн газрын 59 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хуулийн төслийн үр нөлөө тооцох аргачлал”-г баримтлан Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл дэх бэлчээрт холбогдох зохицуулалтын үр нөлөөг дараах байдлаар үнэлэв.

Нэг. Бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулах талаар

Хуулийн төсөлд тусгагдсан бэлчээрийн гэрээтэй холбоотой зохицуулалт нь одоо практик дээр хэрэгжиж байгаа Засаг дарга улирлын бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулах эрх хэмжээтэй эсэх хуулийн маргаантай асуудлыг шийдвэрлэх, цаашлаад нэгэнт хэрэгжиж байгаа практикийг үр дүнтэй хувилбар руу шилжүүлэх чухал нөлөө үзүүлэхээр байна. Энэ хүрээнд бэлчээрийн газрыг хамгаалах, үр ашигтай байдлыг хангах үүднээс бэлчээрийн газрыг гэрээгээр ашиглуулах нь оновчтой хувилбар байж болно.

Хуулийн төслийн үр нөлөө нь эерэг байх боловч, зохицуулалтыг сайжруулах үүднээс дараах саналыг дэвшүүлэв.

- ***Малчин өрхийн холбооны эрх зүйн байдал:*** Малчин өрхийн анхдагч холбооны статусыг тодруулж, гишүүдийн “ашиг сонирхол”-д суурилсан бус, бэлчээрийн газар буюу капиталд суурилсан хамтын нэгдэл гэдгийг тодруулах нь хуулийн төслийн хэрэгжилтийг хүрээнд хууль хэрэглээний нэгдмэл байдлыг хангахад чухал ач

холбогдолтой байна. Энэ нь Иргэний хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.-д заасан суурь зарчмын хүрээнд хүлээн зөвшөөрөгдөнө.

- **Малчин өрхийн анхдагч холбооны эрх, үүрэг:** Малчин өрхийн анхдагч холбоо нь Иргэний хуулийн 36 дугаар зүйлийн 36.1 дэх хэсэгт заасан Нэгдмэл, тодорхой зорилго тавьсан хэд хэдэн этгээд сайн дурын үндсэн дээр нэгдэж байгуулсан, гишүүнчлэл бүхий хуулийн этгээд байна
- **Гэрээнд заавал тусгах нөхцөлийг хуульд тусгах эсхүл стандарт гэрээ:** бэлчээрийн менежментийг улсын хэмжээнд тэнцвэртэй хөгжүүлэх үүднээс гэрээнд зайлшгүй тусгах агуулгыг хуулиар тогтоох эсхүл төрийн эрх бүхий байгууллагаас гэрээний ерөнхий стандартыг батлах асуудлыг харгалзаж болно. Гэсэн хэдий ч, гэрээний тусгай нөхцөлийг хэт хатуу тогтоохоос зайлсхийж, орон нутгийн онцлог, гэрээний чөлөөт байдлын зарчимд нийцүүлэн харилцан тохиролцох боломжийг талуудад үлдээх нь зүйтэй.
- **Бусад хууль тогтоомжтой уялдуулах:** Газрын тухай хууль нь нийтийн болон хувийн эрх зүйн хууль тогтоомжтой холбогдож, цогц байдлаар хэрэглэгдэх тул нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд тусгаж бус нэр томьёог “харилцан уялдаа” хэсэгт заасны дагуу жигдлэх нь зүйтэй.

Хоёр. Бэлчээрийн ашиглалт, хамгаалалтыг сайжруулах талаар

Бэлчээрийн ашиглалт, хамгаалалтыг сайжруулахад чиглэсэн зохицуулалтууд нь бэлчээрийн доройтлыг арилгах, бэлчээрийн газрыг нөхөн сэргээхэд чухал ач холбогдолтой ч хуулийн төсөл дэх зарим зохицуулалтыг сайжруулах шаардлага байна. Гэвч бэлчээрийг даацыг хэтрүүлэхгүй байхад чиглэсэн арга хэмжээ авах нь бэлчээрийн доройтлыг үндсээр нь шийдвэрлэхгүй.

Бэлчээр ашиглагч гэрээгээр ашиглаж буй газартаа өөрөө хохирол учруулсан эсхүл бусад этгээд түүний гэрээт бэлчээрт хохирол учруулсан тохиолдлыг ялгамжтай авч үзэн, тус бүрд баримтлах зарчим, аргачлал, процессыг тодорхой заах шаардлагатай хэдий ч бэлчээрийг хамгаалах зорилгоор авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, үүрэг нь зорилгодоо нийцсэн байна.

Ийнхүү, хуулийн төсөл нь Засгийн газрын 59 дүгээр тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хуулийн төслийн үр нөлөө тооцох аргачлал”-ын хүрээнд тавигдсан “зорилгод хүрэх байдал”, “практик хэрэгжих боломж”, “харилцан уялдаа”, “ойлгомжтой байдал”, “хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал”-ын шалгуурыг хангасан байна.

Мөн уг үр нөлөөний судалгааны хүрээнд дэвшүүлсэн дээрх саналууд нь хуулийн төслийн үр нөлөөг сайжруулахад чиглэсэн хараат бус

судалгааны байр суурь бөгөөд одоогийн хуулийн төслийг үнэ цэн, ач холбогдлыг бууруулахгүй болохыг дурдах нь зүйтэй.

IV. ЭХ СУРВАЛЖ

Монгол хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль.
2. Газрын тухай хууль.
3. Иргэний хууль.
4. Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль.
5. Ойн тухай хууль.
6. Байгалийн ургамлын тухай хууль.
7. Зөрчлийн тухай хууль.
8. Малын бэлчээрийн даац тооцох нэгдсэн аргачлал, 2019.
9. 20 сумын Бэлчээр хамгаалах /хариуцлагыг бэхжүүлэх/ журам, http://fodder.mofa.gov.mn/category/belcheer_ashiglah/.

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Г.Жаргал, Д.Солонго, М.Уянга, Газар: Баялгаас өмч үүсэх арга, Арилдал ХХК, 2014.
2. И.Бямбабаатар, Хөгжлийн эрэлд: Мал аж ахуй, байгаль хамгаалах салбар дахь хөгжлийн байгууллагын хөндлөнгийн оролцоо, МУИС хэвлэлийн газар, 2021.
3. Н.Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн шинжлэх ухааны тайлбар, Адмон Принт, 2022.
4. Н.Лүндэндорж, Монголчуудын өмчлөх эрхийн үзэл сэтгэлгээний уламжлал, шинэчлэл, УБ, 2004.
5. Монгол орны бэлчээрийн тулгамдсан асуудал: Гарц ба шийдэл, 2014.
6. М.Сувд, Бэлчээрийн харилцааны эрх зүйн зохицуулалт: Төлөв байдал, тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам /Хууль зүйн докторын зэрэг горилсон бүтээл/, 2016.
7. Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага, ХХI зууны малчин, Модуль 8. Ганц мод гал болдоггүй, 2013.
8. Н.Баярмаа, Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь эдийн баялгийн эрх: Өмчийн нэгдмэл тогтолцоог бүтээх нь, Үндсэн хуулийн болон захиргааны эрх зүйн үндсэн асуудал: Хямралын үеийн тулгамдсан асуудал хурлын эмхэтгэл, 2023.
9. А.Түвшинтөгс, Эд юмсын эрх нь газар болох тухай, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2020.
10. Монгол орны бэлчээрийн төлөв байдлын үндэсний тайлан, 2018.
11. Г.Сурахбаяр, Ч.Болормаа нар, Монгол Улсын эрдэс баялгийн эрх зүйн хөгжил дэх тулгамдсан асуудал: Иргэний оролцоо буюу нийтийн лиценз, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл 2023 (1), №92.

Цахим эх сурвалж

1. https://shuukh.mn/single_case/14780?start_date=&end_date=&id=2&court_cat=1&bb=1.
2. http://fodder.mofa.gov.mn/category/belcheer_ashiglah/.

Гадаад хэл дээрх

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Herzberg, Roberta Q, “Elinor Ostrom’s Governing the Commons: Institutional Diversity, Self-Governance, and Tragedy Diverted.” The Independent Review, vol. 24, no. 4, 2020, pp. 631–32, JSTOR, <https://www.jstor.org/stable/48583528>. Accessed 27 Mar. 2023.
2. R.Mearns, Sustaining livelihoods on Mongolia’s pastoral commons: Insights from a participatory poverty assessment, Development and Change, 35(1), 107-139.
3. C.Upton, “Custom and Contestation: Land Reform in Post-Socialist Mongolia”, World development, 37(8), 1400-1410.
4. E Ostrom, T Dietz, P Stern, The struggle to govern the commons, Science, 2003, 302 (5652).
5. 이승길, 공유지의 비극과 관광공유재의 함수관계, 한국관광연구학회, 관광연구저널, 2017.
6. 김윤상, 공유지의 비극과 사유화의 비극, 국가정책연구 제24권 제3호.
7. Batsaikhan Usukh, Hans P. Binswanger-Mkhize, Raffael Himmelsbach and Karl Schuler, Fostering the sustainable livelihoods of herders in Mongolia via collective action, 2010.
8. Gerard Dannemann & Reiner Schulze, Article by Article Commentary on German Civil Code, 2020.
9. Conflicts over pasture resources in the Kyrgyz Republic Research report - June 2013, <https://hal.science/hal-01901568/file/Conflicts%20over%20pastures%20ACTED%20CAMP%20ALATOO%20ENG.pdf>