



**ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН**

**ГАЗРЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД
НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ
ТУХАЙ ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН
ҮР НӨЛӨӨНИЙ ҮНЭЛГЭЭ
(Бэлчээрийн зохицуулалт)**

2023

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

Судалгааны зөвлөх:

Х.Эрдэм-Ундрах	Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал, Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.Jur)
----------------	--

Судалгааг хянасан:

Г.Давааням	Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, Хууль зүйн ухааны доктор (LLD.)
------------	---

Судалгааг гүйцэтгэсэн:

Б.Түмэндэмбэрэл	Эрдэм шинжилгээний ахлах ажилтан, Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D.)
Д.Дэмидханд	Эрдэм шинжилгээний ажилтан
Э.Сэлэнгэ	Эрдэм шинжилгээний ажилтан

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	4
I. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙГ ҮНЭЛЭХ ҮНЭЛГЭЭНИЙ ХҮРЭЭ	5
1.1. Нийтийн нөөц: бэлчээрийн газрыг хамгаалах, үр ашигтай ашиглахад хамаарах онолын ойлголт	5
1.2. Бэлчээрийн газрыг хамгаалах, нөхөн сэргээх уламжлал ба шинэчлэл	9
II. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН БАЙДАЛ	11
2.1. Бэлчээрийн газрыг гэрээгээр ашиглуулах тухай.....	11
2.1.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	11
2.1.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	16
2.1.3. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	22
2.2. Бэлчээрийн ашиглалт, хамгаалалтыг сайжруулахтай холбоотой зохицуулалт	24
2.2.1. “Зорилгод хүрэх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	24
2.2.2. “Практикт хэрэгжих боломж” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	35
2.2.3. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	42
2.3. “Ойлгомжтой байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал	45
2.4. “Хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал.....	48
III. НЭГДСЭН ДҮГНЭЛТ	52
IV. ЭХ СУРВАЛЖ	56

УДИРТГАЛ

Энэхүү судалгаа нь нэгдүгээрт, 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.

Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн “бэлчээр”-ийн газрын харилцаанд холбогдох зүйл, заалтыг дараах агуулгын дагуу тодорхойллоо.

1. Бэлчээрийн газрыг гэрээгээр ашиглуулах талаарх зохицуулалт. Үүнд бэлчээр ашиглалтын гэрээ, гэрээ байгуулах субъект, гэрээний нөхцөл, гэрээ байгуулах хүсэлтийг шийдвэрлэх субъект болон бусад;
2. Бэлчээр ашиглалт, хамгаалалт, нөхөн сэргээлтийг сайжруулахад чиглэсэн зохицуулалт. Үүнд, бэлчээрийн газарт учирсан хохирол, нөхөн төлбөр, нэхэмжлэх эрх бүхий этгээд, бэлчээрийн газрыг хамгаалах механизм, бэлчээрийн газарт хориглох үйл ажиллагаа.

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 гэсэн шалгуурыг тус тус үнэллээ.

II. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙГ ҮНЭЛЭХ ҮНЭЛГЭЭНИЙ ХҮРЭЭ

2.1. 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 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

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.

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

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.

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

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

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

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.

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
 - 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

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

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.

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.

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 “бүлэг”-ийн хандлагыг хэрхэн идэвхжүүлэх, хэрхэн тогтвортой байлгах асуудалд анхаарал хандуулах шаардлага байна.

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.

¹⁴ Мөн тэнд 79 дэх тал.

2.2. 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 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

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.

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>.

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.

Иймд уг хуулийн төслөөр бэлчээр ашиглах уламжлалт арга барилыг боловсронгуй болгон хуульчлах шаардлагын хүрээнд бэлчээрийг ангилж, ангилал тус бүрд бэлчээрийн менежментийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхойлон үүрэг хүлээлгэжээ. Тодруулбал, бэлчээрийг дараах байдлаар ангилжээ.

1. Улирлын бэлчээр - өвөл, хавар, зун, намрын улиралд ашиглах бэлчээрийн газар хамаарна. **Улирлын бэлчээрийг** “бэлчээр ашиглагчдын бүлэг” бөгөөд зун, намрын улирлын бэлчээр болон бусад бэлчээрийг эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэгч **гэрээгээр** ашиглана.
2. Бусад бэлчээр - отрын нөөц бэлчээр, дамжин өнгөрөх бэлчээр, байгалийн тогтцоор бий болсон гол, горхи, нуур, цөөрөм, хужир, мараа, уст цэг бүхий бэлчээрийн газар хамаарна. **Уг бэлчээрийг** “бэлчээр ашиглагч”-д **гэрээгээр** ашиглана.

Дээр заасан бэлчээр ашиглалтын гэрээ нь малчдын хооронд үүсэх бэлчээрийн маргааныг бууруулах, бэлчээрийн газрыг өөр зориулалтаар ашиглахгүй байх хэрэглүүр болно. Бэлчээр ашиглалтын гэрээ нь малчдын

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.

бэлчээрийг хамтран ашиглах эрхийг баталгаажуулахын зэрэгцээ нийтийн өмч болох бэлчээрийн төлөв байдлыг алдагдуулахгүй байх үүргийг хүлээлгэнэ.

III. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ҮР НӨЛӨӨГ ҮНЭЛСЭН БАЙДАЛ

3.1. 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.

3.1.1. “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 томьёологдож чадсан эсэхэд дараах агуулгын дагуу дүн шинжилгээ хийнэ.

Нэг. Улирлын бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулах талаар

6.5. Улирлын бэлчээрийг зохистой ашиглах, хамгаалах, сэргээн сайжруулах зориулалтаар энэ хуулийн 11.2-т заасан бэлчээрийн газрыг гэрээгээр ашиглуулна.

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.

Хоёр. Гэрээгээр бэлчээр ашиглах субъект

3.1.12. “бэлчээр ашиглагч” гэж малчин өрх, мал, амьтан бүхий этгээд, эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэгчийг;

3.1.15. “бэлчээр ашиглагчдын бүлэг” гэж энэ хуулийн 11.2-т заасан бэлчээрийн газрыг сайн дурын үндсэн дээр дундаа хамтран зохистой ашиглах, хамгаалах зорилгоор нэгдсэн малчин өрх, мал бүхий этгээдийн хамтын зохион байгуулалтын нэгдлийг.”

6.5. Улирлын бэлчээрийг зохистой ашиглах, хамгаалах, сэргээн сайжруулах зориулалтаар энэ хуулийн 11.2-т заасан бэлчээрийн газрыг гэрээгээр ашиглуулна.

18.1.8²² энэ хуулийн 6.5-д заасан бэлчээрийн газрыг бусдад гэрээгээр ашиглуулах, зохистой ашиглах, хамгаалах, сайжруулах, нөхөн сэргээх журмыг батлах.

52.3. Энэ хуулийн 11.2-т заасан дөрвөн улирлын бэлчээрийг энэ хуулийн 3.1.15-д заасан бүлэгт гэрээгээр ашиглуулна.

52.4. Энэ хуулийн 11.2-т заасан зун болон намрын улирлын бэлчээрийг эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэгчид гэрээгээр ашиглуулна.

52.10. Шинээр өрх тусгаарлаж байгаа болон шилжиж ирсэн малчин өрхийг бэлчээрийн даацад нийцүүлэн гэрээгээр ашиглуулах бэлчээрт оруулж болно.

²² 18 дугаар зүйл. Засгийн газрын бүрэн эрх.

52.11. Шинээр өрх тусгаарлаж байгаа болон шилжин ирсэн малчин өрхийг бэлчээрийн даацад нийцүүлэн гэрээгээр ашиглуулах бэлчээрт оруулж болно.

Хуулийн төслийн 52.3 дугаар зүйлд дөрвөн улирлын бэлчээрийг “бэлчээр ашиглагчдын бүлэг”-т, бусад бэлчээрийг “бэлчээр ашиглагч”-д гэрээгээр ашиглуулж болохоор тусгасан байна. Өөрөөр хэлбэл, бэлчээрийг ангилан, ангилал тус бүрд хариуцах этгээдийг тодорхойлж, бэлчээрийн менежментийг ялгаатай хэрэгжүүлэхээр тусгасан нь бэлчээрийн газрыг ашиглах, хамгаалах зорилгодоо нийцсэн гэж үзлээ.

Бэлчээр ашиглах субьекттэй холбогдох зохицуулалтын хүрээнд 1. хуулийн төсөлд тусгасан “бэлчээр ашиглагчдын бүлэг”-ийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох 2. бэлчээр ашиглагчдын бүлгийн эрх, үүргийг нарийвчлан тусгах шаардлага байна.

Монгол Улсын Иргэний хуульд хуулийн этгээдийн эрхгүй байгууллагын хэд хэдэн төрлийг тусгасан. Үүнд, хувь этгээдийн нэгдэл (ИХ-ийн 476 дугаар зүйл (481 дүгээр зүйл энд хамаарна)), гэр бүлийн гишүүдийн нэгдэл (ИХ-ийн 128 дугаар зүйл), хамтран өв залгамжлагчид (ИХ-ийн 530 дугаар зүйл) юм. Бэлчээр ашиглагчдын бүлэг нь бэлчээрийн газар буюу “капитал”-д суурилж байгуулагдах тул дээрх төрлүүдээс ялгаатай.

Хэрэв бэлчээр ашиглагчдын бүлгийг Иргэний хуулийн 481²³-т заасан **“бүртгэгдээгүй холбоо, нөхөрлөл”** гэж үзэх тохиолдолд уг “бэлчээр ашиглагчдын бүлэг”-ийн оршин тогтнох эсэх нь гишүүдийн ашиг сонирхол болон хамтын зорилгоос хамаарч, бүлгийн үйл ажиллагаа тогтвортой бус шинжтэй болж, бэлчээр хамгаалах менежментийн тасралтгүй шинж алдагдах сөрөг үр дагавар үүсгэнэ.

Хуулийн этгээдийн эрхгүй байгууллагыг Иргэний хуулиар зохицуулсан явдал нь иргэний эвлэлдэн нэгдэх (freedom of association) эрхийг хангахад чиглэсэн.²⁴ Иймд "хориглосноос бусдыг зөвшөөрнө" гэх хувийн эрх зүйн зарчмыг үндэслэн хуульд тусгайлан заагаагүй буюу “капитал”-д суурилсан, хамтран эрх, үүрэг хүлээх зохион байгуулалтын хэлбэрийг шинээр нэвтрүүлэх боломжтой. Энэ талаар Иргэний хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.-д

²³ 481.1.Хамтран ажиллах гэрээний үндсэн дээр хэд хэдэн этгээд холбоо болон нөхөрлөлийн хэлбэрээр зохион байгуулагдаж үйл ажиллагаа явуулж болох бөгөөд ийм байгууллагыг улсын бүртгэлд бүртгүүлэхгүй, бүтэц, зохион байгуулалтыг гишүүд харилцан тохиролцож тодорхойлно.

481.2.Бүртгэгдээгүй холбоо, нөхөрлөл нь иргэний эрх зүйн харилцаанд бүрэн эрх бүхий төлөөлөгч буюу гишүүдээр дамжин оролцоно.

²⁴ Gerard Dannemann & Reiner Schulze, Article by Article Commentary on German Civil Code, 74 (2020).

“Иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцогч нь иргэн, хуулийн этгээд, хуулийн этгээдийн эрхгүй байгууллага байна” хэмээн нээлттэй үлдээсэн.

Гэсэн хэдий ч, хуулийн төсөлд заасан “бэлчээр ашиглагчдын бүлэг”-ийн тодорхойлолт²⁵ нь дээр дурдсан үндсэн шинжээ илэрхийлж чадахгүй байгаа тул “бэлчээр ашиглагчдын бүлэг” гэж **тодорхой бэлчээрийн газарт** мал аж ахуй эрхэлж байгаа малчин өрх, мал бүхий этгээдийн хамтын зохион байгуулалтын нэгдлийг” гэх зэргээр өөрчилж хөрөнгөд суурилсан болохыг илүү тодорхой болгох шаардлага байна.

Хоёрдугаарт, “бэлчээр ашиглагчдын бүлэг” нь малчдын зохион байгуулалттай нэгдэл юм. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн этгээдийн эрхгүй ч, бие даасан эрх зүйн субъект гэдэг утгаараа бэлчээр ашиглагчдын бүлгийн эрх, үүрэг нь малчдын эрх, үүргээс ялгаатайгаар зохицуулагдах ёстой. Ийнхүү ялгамжтайгаар зохицуулаагүй тохиолдолд хуулийн төслөөр нэвтрүүлэх гэж буй гэрээнд суурилсан бэлчээр хамгаалах тогтолцоо хэрэгжихгүй байх эрсдэл үүсэж болно.²⁶

Гурав. Бэлчээрийн гэрээний нөхцөл

52.9. Энэ хуулийн 52.3, 52.4-т заасан гэрээнд дараах зүйлийг тусгана:

52.8.1.бэлчээр ашиглуулах талаарх Засаг даргын шийдвэр;

52.8.2.бэлчээр ашиглагчдын бүлэг болон эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэгч этгээдийн оноосон нэр;

52.8.3.хэмжээ, байршил, хил зааг;

52.8.4.гэрээний хугацаа;

52.8.5.талуудын эрх үүрэг, хариуцлага;

52.8.6.бэлчээрийн даац, бэлчээрийн төлөв байдал, чанарын хянан баталгаа;

52.8.7.хамгаалах, сайжруулах, нөхөн сэргээх төлөвлөлт;

52.8.8.энэ хуулийн 52.3, 52.4-т заасан гэрээнд гэнэтийн буюу давагдашгүй хүчний шинжтэй онцгой нөхцөл байдлыг улмаас бусдын малыг гэрээт бэлчээрт оруулах;

52.8.9.хуульд заасан бусад.

Хуулийн төслийн 52.9 дэх хэсэгт бэлчээр ашиглалтын гэрээнд заавал тусгах агуулгыг тусгажээ. 2018 оны байдлаар 11 аймагт бэлчээр ашиглагчдын 830 хэсэг (БАХ) сумын Засаг даргатай бэлчээр ашиглалтын гэрээ байгуулсан боловч, гэрээний нөхцөлүүд нь харилцан адилгүй байна. “Бэлчээр”-ийг зөвхөн “төр” өмчлөх эрхтэй бөгөөд түүний төлөөлөл болсон төрийн байгууллага болох сум, дүүргийн Засаг дарга бүр харилцан

²⁵ 3.1.15. “бэлчээр ашиглагчдын бүлэг” гэж энэ хуулийн 11.2-т заасан бэлчээрийн газрыг сайн дурын үндсэн дээр дундаа хамтран зохистой ашиглах, хамгаалах зорилгоор нэгдсэн малчин өрх, мал бүхий этгээдийн хамтын зохион байгуулалтын нэгдлийг.”

²⁶ Conflicts over pasture resources in the Kyrgyz Republic Research report - June 2013, p16, <https://hal.science/hal-01901568/file/Conflicts%20over%20pastures%20ACTED%20CAMP%20ALATOO%20ENG.pdf>.

адилгүй нөхцөлөөр гэрээ байгуулах боломжтой байгаа нь төр “монопол” шинжээ ашиглан тэгш бус нөхцөл тулган гэрээ байгуулах эрсдэлийг үүсгэж болно. Иймд гэрээнд тусгах ёстой нөхцөлийг хуульд зааж өгсөн нь дээрх эрсдэлээс хамгаалах эрх зүйн орчныг бүрдүүлж байна. Өөрөөр хэлбэл, гэрээнд тусгах нийтлэг зарчим, тохиролцоо шаардлага бүхий агуулгыг заасан нь чухал ач холбогдолтой. Харин хууль болон нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зан суртахууны хэм хэмжээнд харшлаагүй бусад асуудлыг чөлөөтэй тусгах боломжийг нээлттэй үлдээх шаардлагатай байна.

Бэлчээр ашиглалтын гэрээний шинж чанарын хүрээнд төр болон эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэгч, бэлчээр ашиглагчдын бүлгийн хооронд үүсэх харилцааг хувийн эрх зүйн харилцаа гэж үзсэн тохиолдолд хууль хэрэглээний тодорхой байдлын үүднээс гэрээний чөлөөт байдлын зарчим хэрэгжих эсэхийг тодотгож өгөх нь зохистой. Учир нь энэхүү хуулийн төслийн 6.5-д заасан нийтлэг зохицуулалтын дагуу төрийн өмчийн бэлчээрийн газрыг ашиглах ямар ч тохиолдолд төрийн байгууллагатай гэрээ байгуулах ёстой.

Төрөөс бэлчээр ашиглах гэрээ байгуулах зорилго нь бэлчээр ашиглагчдын бүлэгт бэлчээрийн газрыг үр ашигтайгаар ашиглуулах, хамгаалуулах явдал юм. Бэлчээр ашиглагчдын бүлэг 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. Мөн бэлчээр ашиглалтын гэрээнд “бэлчээрийг хамгаалах, сайжруулах, нөхөн сэргээх төлөвлөлт”-тэй холбогдох харилцааг тусгасан нь бэлчээр хамгаалах, нөхөн сэргээх зорилгод нийцжээ.

Дөрөв. Бэлчээрийн гэрээ байгуулах хүсэлтийг шийдвэрлэх субъект

52.8.Энэ хуулийн 52.3, 52.4-т заасан бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулах шийдвэрийг бэлчээр ашиглагчдын бүлгийн болон эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэгчийн хүсэлтийг үндэслэн тухайн шатны Засаг дарга гаргана.

Хуулийн төсөлд бэлчээрийн гэрээ байгуулах хүсэлтийг тухайн шатны Засаг дарга хүлээн авч, шийдвэрлэхээр 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 21.3.2²⁷-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. Иймд хуулийн төслийн “тухайн шатны” гэснийг тодруулж, “сум, дүүргийн Засаг дарга” гэж өөрчлөх нь зүйтэй.

Хуулийн төсөлд хүсэлтийг шийдвэрлэх эрх хэмжээг тусгасан ч хүсэлтийг шийдвэрлэхээс татгалзах талаар зохицуулаагүй байна. Ийнхүү хүсэлтийг шийдвэрлэх хугацаа, шийдвэрлэхээс татгалзах үндэслэлийг тодорхой тусгаагүй нь бэлчээр ашиглагчдын бүлгийн эрх ашгийг хязгаарлах эрсдэлтэй. Тухайлбал, хүсэлтийг шийдвэрлэхгүй удаах, хүнд суртал гаргах эсхүл ашиг сонирхлын зөрчил гарах зэрэг сөрөг үзэгдлүүд гарахыг үгүйсгэхгүй.

Иймд тус хуульд шийдвэр гаргах эрхтэй субъект хүсэлтийг хүлээн авснаас хойш хэд хоногт хэрхэн шийдвэрлэх, өөрийн болон өөрийн хамаарал бүхий этгээдийн ашиг сонирхол хөндөгдсөн тохиолдолд уг асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх, ямар байгууллагын санал, дүгнэлтэд үндэслэхийг тодорхой заах нь тус зохицуулалтын зорилгыг хангахад дөхөм болно.

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

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

Нэг. Улирлын бэлчээрийг гэрээгээр ашиглуулах

Практик дээр, сум, багийн Засаг дарга Газрын тухай хуулийн 52.2²⁸, 54.4²⁹, 52.5³⁰ болон Иргэний хуулийн 195–199 дүгээр заалтыг үндэслэн бэлчээр ашиглалтын гэрээг байгуулж байна. Бэлчээрийг гэрээний үндсэн

²⁷ 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.

²⁸ 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”.

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

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

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 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 улирлын 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

ОУХБ-уудын дэмжлэгтэйгээр бий болгосон малчдын бүлгийн үйл ажиллагаа санхүүжүүлэгч байгууллагын санхүүжилтээс ихээхэн хамааралтай, тогтвортой бус шинжтэй байна. Бэлчээрийн менежментийг хэрэгжүүлэх бүлгийн тогтвортой байдлыг хангах асуудал нь бэлчээр хамгаалах, нөхөн сэргээх тогтвортой системийг бүрдүүлэхэд чухал ач холбогдолтой юм. Иймд түүний тогтвортой байдлыг хангах үүднээс тус бүлгийн эрх зүйн үндэслэлийг зөв тодорхойлох нь зүйтэй.

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.³¹

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 суурилаагүй том хэмжээний бүлэг юм.³² 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 гэх.м) байх малчны эрхэд нөлөөлөхгүй.³³ Бэлчээр ашиглагчдын бүлгийн үйл ажиллагаа тогтвортой байхын тулд бүлгийг төлөөлөх этгээд буюу удирдагчийг сонгох асуудал чухлаар хөндөгдөх ёстой.³⁴ Тухайлбал, бүлгийн удирдагч нь төр, орон нутгийн байгууллагатай хамтран ажиллах чадвартай байх нь зүйтэй.

Түүнчлэн малчин, малчин өрх болон бэлчээр ашиглагчдын бүлэг нь эрх зүйн бие даасан субъектүүд болохын хувьд холбогдох эрх, үүрэг нь мөн ялгаатай байх ёстой талаар “зорилгод нийцсэн байдал” шалгуурын хүрээнд дурдсан. Иймд бүлгийн болон гишүүний эрх, үүргийн ялгаа заагийг зөв тодорхойлох практикт хэрэгжих байдал сайжрах ач холбогдолтой. Тухайлбал, бэлчээр ашиглагчдын бүлэг шүүхэд бүлгийнхээ өмнөөс нэхэмжлэл гаргах, эргээд хариуцагчаар оролцох, иргэдийн нийтийн хурал, Засаг даргад холбогдох асуудлаар санал хүсэлт хүргүүлэх зэрэг гол эрх, үүргийг эдлэх боломжтой.

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

³¹ И.Бямбабаатар, “Хөгжлийн эрэлд: Мал аж ахуй, байгаль хамгаалах салбар дахь хөгжлийн байгууллагын хөндлөнгийн оролцоо”, 2021, 85 дахь тал.

³² 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.

³³ Мөн тэнд.

³⁴ Мөн тэнд.

үйл ажиллагаа идэвхэжсэн зэрэг эерэг үр дүнгүүд гарч байна.³⁵ 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.

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.³⁶ 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

³⁵ 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>.

³⁶ Бодлого судлалын төв, Бэлчээрийн газрыг гэрээгээр ашиглах боломж, 2014, 9 дэх тал.

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 тусгадаг³⁷ бол мөн аймгийн Толбо сум, Ховд аймгийн Эрдэнэбүрэн суманд зөвхөн *тухайн хэсэг бүлгийн нийт гишүүдийн хурлаар шийдэж байна*.³⁸

Харин хуулийн төсөлд улирлын бэлчээрийн газрын хэмжээ, байршил, хил заагийн зургийг үйлдэх, газрын мэдээллийн санд бүртгэх ажлыг Сумын газрын даамал, дүүргийн газрын алба хариуцахаар заасан байгаа нь нэгдсэн зохицуулалтыг бий болгосон байна.

Бэлчээрийн нөхөн төлбөрийн талаар

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 байгаа хэдий ч шилжин ирж буй малчдыг хүлээн авч буй талд нөхөн төлбөр өгөх тогтолцоо хуульчлагдаагүй байна.³⁹ Ялангуяа, нөхөн төлбөрийг хэмжээ, нөхөн төлбөрийг тогтох талууд, нөхөн төлбөрийг гаргах талын эх үүсвэр, нөхөн төлбөрийг авах тал, нөхөн төлбөрийн зарцуулалт зэргийг нарийвчлан зохицуулах нь зохистой.

³⁷ Баян-Өлгий аймгийн Алтай сумын иргэдээс хадлан, бэлчээр ашиглах, эзэмших, хамгаалах журам, 2020, 6.2. дахь заалт.

³⁸ 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.

³⁹ Advocacy and consultation for the co-managment of pasture and natural resources, <https://ilcasia.files.wordpress.com/2014/02/policy-brief-mongolia-co-management-of-pastureland.pdf>.

Хуулийн төслийн 52.8.8-т “энэ хуулийн 52.3, 52.4-т заасан гэрээнд гэнэтийн буюу давагдашгүй хүчний шинжтэй онцгой нөхцөл байдлын улмаас бусдын малыг гэрээт бэлчээрт оруулах талаар хамтын гэрээндээ тусгах”-аар заасан ч нөхөн төлбөрийн тухай зохицуулаагүй. Харин гэрээндээ нөхөн төлбөр авах талаар тусгаж болох ч сумдад өөр өөрөөр хэрэгжих тул маргаан, зөрчил тасрахгүй. Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй газрын төлбөрийн тухай хуульд малчин өрхийг бэлчээр, хадлангийн газрыг эзэмшиж, ашигласны төлбөрөөс чөлөөлөхөөр заажээ. Энэ нь бусдын гэрээт бэлчээрийн даацыг хэтрүүлэн ашигласан тохиолдолд төлбөр төлөх практик хэрэгцээг хязгаарласан байна. Тиймээс бэлчээр нөхөн сэргээхэд шаардагдах нөхөн төлбөрийг төлөхтэй холбогдох зохицуулалтыг бусад хууль тогтоомжтой уялдуулан оруулах нь зүйтэй.

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 52.9-д заасан бэлчээр ашиглуулах талаарх Засаг даргын шийдвэр, бэлчээр ашиглагчдын бүлэг болон эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэгч этгээдийн оноосон нэр, хэмжээ, байршил, хил зааг, гэрээний хугацаа, талуудын эрх үүрэг, хариуцлага, бэлчээрийн даац, бэлчээрийн төлөв байдал, чанарын хянан баталгаа, хамгаалах, сайжруулах, нөхөн сэргээх төлөвлөлт, гэнэтийн буюу давагдашгүй хүчний шинжтэй онцгой нөхцөл байдлын улмаас бусдын малыг гэрээт бэлчээрт оруулах гэх мэт гэрээний нөхцөлүүд нь практикт хэрэгжих боломжтой гэж дүгнэж байна.

3.1.3. “Харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Аргачлалд заасан асуулт	Хуулийн төслийг үнэлсэн байдал ⁴⁰
Хуулийн төсөлд тодорхойлсон нэр томьёо тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн нэр томьёотой нийцэж байгаа эсэх	3.1.12.“бэлчээр ашиглагч” гэж малчин өрх, мал, амьтан бүхий этгээд, эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэгчийг; 3.1.15.“бэлчээр ашиглагчдын бүлэг” гэж энэ хуулийн 11.2-т заасан бэлчээрийн газрыг сайн дурын үндсэн дээр дундаа хамтран зохистой ашиглах, хамгаалах зорилгоор нэгдсэн малчин өрх, мал бүхий этгээдийн хамтын зохион байгуулалтын нэгдлийг.” Хуулийн төсөлд амьтан бүхий этгээд нэгдэж бүлэг үүсгэж болох эрх зүйн зохицуулалтыг тусгаагүй байна. Хуулийн төсөлд 3.1.12-т “бэлчээр ашиглагч” гэж малчин өрх, <u>мал, амьтан бүхий этгээд</u>, эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэгчийг хэлэхээр заасан. Учир нь, Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хуулийн 3.1.9-д заасны дагуу "малчин" гэж мал аж ахуй эрхэлж үндсэн орлогоо олдог иргэнийг хэлдэг. Харин "мал бүхий этгээд" гэж Малын тоо толгойн албан татварын тухай хуульд заасны дагуу малчнаас бусад малыг өмчилж байгаа этгээдийг буюу мал аж ахуй эрхэлж үндсэн орлогоо олдоггүй этгээдийг хэлэхээр байна. Харин хуулийн төсөлд дээрх байдлаар тусгагдсан “амьтан бүхий этгээд” гэдэг зохицуулалт нь бусад хууль, тогтоомжид тусгагдаж байгаагүй шинэ ойлголт болж байна. Гэсэн ч хуулийн төслөөр “хуулийн нэр томьёо” хэсгийн зохицуулалтуудад уг нэр томьёог тусгаагүй байгаа нь практик хэрэглээний тодорхойгүй байдлыг бий болгож байна. Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуульд зааснаар "амьтан" гэдэгт Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт байнга буюу түр нутагшсан хөхтөн, шувуу, мөлхөгч, хоёр нутагтан, загас, хавч хэлбэртэн, шавж, зөөлөн биетэн, эгэл биетэн хамаардаг.⁴¹ Тэгвэл амьтан бүхий этгээд гэдэг ойлголтыг тодорхой болгох шаардлагатай.

⁴⁰ Судалгааны “харилцан уялдаа” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн давхацсан заалттай холбогдох хэсгийг энэ хэсэгт үнэлээгүй болно. Тусгаагаагүй асуудлыг судалгааны дараагийн хэсгээс үзнэ үү.

⁴¹ 3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 4 дэх заалт.

Хуулийн төслийн зүйл, заалт тухайн хуулийн төсөл болон бусад хуулийн заалттай нийцэж байгаа эсэх	52.21.Гэнэтийн буюу давагдашгүй хүчний шинжтэй онцгой нөхцөл байдлын улмаас өөр аймаг, сумын нутаг дэвсгэрт нүүдэллэх шаардлага гарсан тохиолдолд тухайн шатны Засаг дарга нар уг асуудлыг хамтран шийдвэрлэнэ. Үүнд зааснаар тухайн шатны Засаг дарга нар уг асуудлыг хамтран шийдвэрлэх журмыг тодруулах шаардлагатай. Мөн хуулийн төслийн 53.1.5-д “давагдашгүй хүчин зүйлийн улмаас” гэсэн нэр томъёог хэрэглэсэн. Харин энэ нэр томъёо нь дээрх заалтад тусгасан “Гэнэтийн буюу давагдашгүй хүчний шинжтэй онцгой нөхцөл байдал” гэсэнтэй адил утгатай эсэх нь тодорхойгүй байна. 52.24.Багийн иргэдийн Нийтийн Хурал, сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын шийдвэргүйгээр уул уурхай ашиглах тусгай зөвшөөрөл олгох. Өөр нэгэн шинэ нэр томъёо хэрэглэсэн нь дээр дурдсанаар “уул уурхай ашиглах тусгай зөвшөөрөл” юм. Зөвшөөрлийн тухай хуульд зааснаар уул уурхай ашиглах тусгай зөвшөөрөл гэсэн нэр томъёо байхгүй. Харин “Уул уурхай, хүнд үйлдвэрлэлийн чиглэлээр доор дурдсан үйл ажиллагааг эрхлэх, ашигт малтмал ашиглах тусгай зөвшөөрөл гэх мэтээр тусгагдсан байдаг.
Хуулийн төслийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой тусгасан эсэх	Хуулийн төслийн 18.1.8-д дөрвөн улирлын бэлчээрийн газрыг бусдад гэрээгээр ашиглуулах, зохистой ашиглах, хамгаалах, сайжруулах, нөхөн сэргээх журмыг батлах эрхийг Засгийн газрын бүрэн эрхэд олгосон байна. Харин 52.3-т Дөрвөн улирлын бэлчээрийг энэ хуулийн 3.1.15-д заасан бүлэгт буюу бэлчээр ашиглагчдын бүлэгт гэрээгээр ашиглуулахаар тусгасан. Эндээс дөрвөн улирлын бэлчээрийг Засгийн газар бэлчээр ашиглагчдын бүлгээс гадна өөр бусад этгээдэд гэрээгээр ашиглуулах боломжтой гэж ойлгож болохоор байна. Хэрэв тийм бол бэлчээр ашиглагчдын бүлгээс өөр ямар этгээд тухайн бэлчээрийг ашиглах боломжтой нь тодорхойгүй байна.

Хуулийн төсөлд шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх	Хуулийн төслийн 52.9 дүгээр зүйл нь дугаарлалтын алдаатай буюу 52.9.1-52.9.9 хүртэл дугаарлалтыг орхигдуулсан байна.
---	--

Явцын дүгнэлт 1

Нэгтгэн дүгнэхэд, улирлын бэлчээрийг зохистой ашиглах, хамгаалах, сэргээн сайжруулах зориулалтаар улирлын бэлчээрийн газрыг бэлчээр ашиглагчдын бүлэгт 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.

Бэлчээр ашиглагчдын бүлэг 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.

3.2. Бэлчээрийн ашиглалт, хамгаалалтыг сайжруулахтай холбоотой зохицуулалт

Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөлд бэлчээрийн газрын ашиглалт, хамгаалалт, нөхөн сэргээлтийг сайжруулахтай холбоотой хэд хэдэн 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.

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

Нэг. Бэлчээрийн газарт учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх талаар дараах заалтыг тусгасан байна.

54 дүгээр зүйл. Бэлчээрийн газарт учруулсан хохирлыг нөхөн төлөх

54.1.Ашигт малтмал, газрын тос, уламжлалт бус газрын тосны хайгуул, ашиглалттай холбоотойгоор бэлчээр, хадлангийн талбай болон бэлчээр ашиглагчид хохирол, хор уршиг учруулбал тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь хор уршигийг арилгах, хохирлыг нөхөн төлөх үүрэг хүлээнэ.

54.2.Газар тариалангийн үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагаанаас шалтгаалж бэлчээр, хадлангийн талбайд учруулсан хохирлыг тухайн үйлдвэрлэл эрхлэгч нөхөн төлнө.

54.3.Бэлчээрийн газрыг ашиглах, хамгаалах журмыг зөрчсөний улмаас учруулсан хохирлыг буруутай этгээд нөхөн төлнө.

54.4.Бэлчээрийн газрыг дайран өнгөрөхдөө учруулсан хохирлыг буруутай этгээд нөхөн төлнө.

53.1.Бэлчээрийн газар ашиглагч дараах нийтлэг эрх эдэлнэ:

53.1.3.гэрээгээр ашиглаж байгаа бэлчээрийг бусад этгээд зөвшөөрөлгүй, дур мэдэн ашигласан тохиолдолд уг үйлдлийг зогсоохыг шаардах, шаардлага биелүүлээгүй тохиолдолд эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд гомдол гаргах;

53.1.4.бэлчээрт учруулсан аливаа хохирлыг тогтоолгох, нөхөн төлүүлэх;

Дээрх зохицуулалт нь онолын хувьд үндэслэлтэй эсэхийг дүгнэх шаардлагатай. Хохирлыг нөхөн төлөх харилцааг дэлгэрэнгүй авч үзэхийн өмнө холбогдох бэлчээрийн харилцааны онцлог шинжийг авч үзье.

Газрын тухай хуульд заасан газар эзэмших, ашиглах эрхийн тухай ойлголт нь Иргэний хууль дахь өмчийн зохицуулалттай нийцдэггүйгээс үүдэн практикт хүндрэл үүсгэдэг. Тухайлбал, газар ашиглах эрхийг барьцаалах боломж бий эсэхийг тодорхой заасан эрх зүйн зохицуулалтгүйгээс практикт энэ төрлийн эрхийг зээлийн барьцаанд тавьж гэрээ байгуулсан цөөнгүй тохиолдол гарч байгаа бөгөөд газар ашиглах эрх нь хууль зүйн мөн чанарыг нөхөн тайлбарлаж энэ төрлийн маргааныг шийдвэрлэх замаар шүүхээс хууль хэрэглээний практик тогтоож байна.⁴² Өөрөөр хэлбэл, дан ганц Газрын тухай хуулийн хүрээнд газар ашиглах эрх нь мөн чанарын хувьд эдийн баялгийн, эсхүл үүргийн эрхийн аль нь болохыг тодорхойлоход ихээхэн төвөгтэй байдгаас энэ эрхийн үр дагавар, хамгаалалтын асуудлыг шүүхийн практикаар нэг мөр тогтооход багагүй хугацаа шаардаж байна.⁴³ Ийнхүү төрийн өмчийн газартай холбогдох харилцааг Газрын тухай хууль, хувийн өмчийн газартай холбогдох харилцааг Иргэний хуулиар зохицуулж байгааг зогсоож, нэгэнтээ хувийн ба төрийн өмчийн аль ч хэлбэрийн газар нь эцсийн бүлэгтээ хүний хэрэгцээнд зориулагдсан тул энэхүү хэрэгцээг хангах нэгдмэл зарчим, суурь зохицуулалт бий болгох талаар судлаачид онцолж байгаа⁴⁴ энэ үед “бэлчээр ашиглах харилцаа”-г “газар ашиглах эрх”-ийн нэг төрөлд хамааруулахаас зайлсхийх нь зүйтэй. Эсрэгээрээ, “бэлчээр ашиглалтын

⁴² 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, 53 дахь тал.

⁴³ 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, 53 дахь тал.

⁴⁴ Мөн тэнд.

гэрээ"-г Англи Америкийн эрх зүйн бүлээс үүдэлтэй “хөрөнгө итгэмжлэх” харилцааны шинжийг агуулж байгаа гэж үзэж болох юм⁴⁵.

Монголчуудын түүхэндээ газрыг хэн нэгэнд өмчлүүлдэггүй нь нэгдүгээрт, улсын нэгдмэл байдлыг хадгалах шаардлага, хоёрдугаарт, нүүдлийн мал аж ахуйн уламжлал нь газар өмчлөх бус ашиглах онцлогтой холбоотой бөгөөд хөрсний бүтэц, бэлчээрийн даацыг тэнцвэржүүлэх хэрэгцээ шаардлагатай уялддаг.⁴⁶ “Бэлчээр”-ийн харилцааны онцлог нь төрийн өмч болох бэлчээрийн газар дээр хувийн өмчийн мал аж ахуй эрхэлж буй нь явдал юм.

Өмнөх бүлэгт өгүүлснээр хуулийн төслийн дагуу малчин, мал бүхий этгээдийн бүлэг 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 баримталдаг⁴⁷ 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, малчдын бүлэг 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 малчдын бүлэг төрийн өмнөөс хохирлыг нөхөн төлүүлэхээр нэхэмжлэл гаргах замаар 1. хууль бус үйлдлийг таслан зогсоох 2. хохирол учирсан бэлчээрийг нөхөн сэргээх зорилгоор

⁴⁵ Герман, Япон Улс нь Хөрөнгө итгэмжлэх харилцаанд хамаарах бие даасан хуулийг баталсан бол Монгол Улсын хувьд Иргэний хуульд “Хөрөнгө итгэмжлэх гэрээ”-ний зохицуулалтыг тусгасан байна.

⁴⁶ Н.Лүндэндорж. Монголчуудын өмчлөх эрхийн үзэл сэтгэлгээний уламжлал, шинэчлэл. Улаанбаатар хот. 2004 он. Шихихутуг (Хууль зүйн шинжлэх ухааны онол, арга зүй, мэдээлэл), 57-58 дахь тал.

⁴⁷ А.Түвшинтөгс, Эд юмсын эрх нь газар болох тухай, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2020, №4 (79), 206 дахь тал.

нөхөн төлбөрийг шаардаж болно. Гэвч хохиролд олгосон нөхөн төлбөр нь аль нэг малчин эсхүл бэлчээр ашиглагчдын бүлэгт 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 хэсэгт⁴⁸ заасан гэм хорын зарчим үйлчлэх эсэхийг тодруулах нь зүйтэй. Шүүхийн практикийг судалж үзвэл⁴⁹, адуу автомашинд хохирол учруулсантай холбоотойгоор түүний өмчлөгчид гэм хорыг арилгахыг үүрэг хүлээлгэх эсэх маргааныг шийдвэрлэхдээ Иргэний хуулийн 501.1⁵⁰ дэх хэсгийг хэрэглэнэ 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.

Хуулийн төслийн 54.1 дүгээр хэсгийг нарийвчлан авч үзвэл, “Ашигт малтмал, газрын тос, уламжлалт бус газрын тосны хайгуул, ашиглалттай холбоотойгоор бэлчээр, хадлангийн талбай болон бэлчээр ашиглагчид хохирол, хор уршиг учруулбал тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь хор уршгийг арилгах, хохирлыг нөхөн төлөх үүрэг хүлээх”-ээр зохицуулсан нь ашигт малтмал, уул уурхайн үйл ажиллагааны улмаас бэлчээрийн газар доройтох, шууд эсхүл шууд бус байдлаар малчдын эрх зөрчигдөх болсон өнөө цаг үед дурдсан нөлөөллийг арилгуулах боломжийг малчдад олгох чухал ач

⁴⁸ 501 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.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Иргэний хуулийн 501.1 дэх хэсэгт Амьтны үйлдлээс хүний амь нас, эрүүл мэндэд учирсан гэм хорыг тухайн амьтныг өмчлөгч буюу эзэмшигч хариуцна гэж заасан.

холбогдолтой. Гэвч Иргэний хуулийн 497 дугаар зүйл буюу гэм хорын ерөнхий зохицуулалт үйлчлэх нь тохиромжгүй байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл, гэм хорын ерөнхий зохицуулалт хэрэгжих тохиолдолд бэлчээрт учирсан хохирол, гэм буруутай этгээдийн үйлдэл, тэдгээрийн шалтгаант холбоог малчдын бүлэг нотлох үүрэг хүлээхээс гадна ашигт малтмал, уул уурхай, газрын тос олборлолт, хайгуул, ашиглалттай холбоотой этгээд нь “гэм буруутай” байхыг шаардана. Гэвч уул уурхайн үйл ажиллагаа байгаль орчинд тодорхой хэмжээгээр хор нөлөө үзүүлэх нь зайлшгүй бөгөөд энэ нь түүний салшгүй шинж юм. Иймд хуулийн төслийн 54.1 дэх хэсгийг гэм хорын тусгай зохицуулалт гэж үзэн, Иргэний хуулийн 511 дүгээр зүйлд тусгагдсан “гэм буруугүйгээр хариуцлага хүлээлгэх зарчим (без виновная ответственность)”-ыг баримтлах нь зүйтэй. Мөн малчин болон бэлчээр ашиглагчдын бүлгийн зүгээс бэлчээрт учирсан хохирлыг нотлох хүндрэлтэй байж болох тул нотлох үүргийг хариуцагч талд шилжүүлж болно.

Үүнээс гадна, бэлчээр ашиглагчдын бүлэг 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 Засга дарга эсхүл эрх ашиг нь хөндөгдсөн бэлчээр ашиглагчдын бүлгийн бусад гишүүд шаардлага гаргаж болох юм. Энэ хүрээнд Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн зохицуулалтаас эш татан нарийвчилсан зохицуулалт оруулж болох юм.

Дүгнэвэл, бэлчээрт учруулсан хохирлыг нөхөн төлөхийг шаардах зохицуулалт нь бэлчээрийг хамгаалах зорилгод нийцэж байна. Гэвч тухайн шаардлагыг бэлчээр ашиглагчдын бүлэг хэрэгжүүлэх буюу хохирлыг нэхэмжлэх бүрэн эрхтэй байхаар хуулийн төсөлд тодорхой тусгаагүй тохиолдолд дээрх заалт зорилгодоо үл нийцнэ. Мөн гэм буруутай этгээдээс гаргуулах нөхөн төлбөрийг тухайн бэлчээрийг нөхөн сэргээхэд зарцуулах эсэх нь тодорхой бус байгаа нь учирсан хохирлыг барагдуулах, бэлчээрийг нөхөн сэргээх зорилгод нийцэхгүй гэж дүгнэлээ.

Хоёр. Бэлчээрийн газрыг хамгаалахтай холбоотой бэлчээр ашиглагч болон Засаг даргын үүрэг

53.2.Бэлчээр ашиглагч дараах нийтлэг үүрэг хүлээнэ:

53.2.1.Энэ хуулийн 52.3-т заасан гэрээний үүргээ биелүүлэх;

53.2.2.бэлчээрийн даацад малын тоог нийцүүлэх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх;

53.2.2.сумын газар зохион байгуулалтын тухайн жилийн төлөвлөгөөний дагуу бэлчээрийн газрыг сэлгэх, өнжөөх, улирлаар нүүх хуваарийг мөрдөж, тогтоосон хугацаанд мал оруулах, гаргах;

53.2.3.өвөлжөө, хаваржааны бэлчээрт зун, намрын улиралд мал оруулахгүй хамгаалах, бэлчээрийг доройтуулахгүй байх;
53.2.4.дамжин өнгөрөх бэлчээр, байгалийн тогтцоор бий болсон хужир мараа, уст цэг бүхий бэлчээр, зэрлэг ан амьтны шилжилт хөдөлгөөнд саад учруулж өвөлжөө, хаваржааны барилга байгууламж, хашаа саравч барихгүй, суваг, шуудуу ухахгүй байх;
53.2.5.хөрш болон саахалт малчид, малчин өрх, мал бүхий этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хүндэтгэх;
53.2.6.өөрийн буруутай үйл ажиллагааны улмаас бэлчээрийн газарт учруулсан хохирлыг нөхөн төлөх;
53.2.7.бэлчээрийн газрын хөрсийг эвдэхгүй, хөрс, усыг бохирдуулахгүй, хог хаягдал хаяхгүй байх.

52.18.Сум, багийн Засаг дарга бэлчээрийн газрыг хамгаалах талаар дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ:

52.18.1.сумын газар зохион байгуулалтын жилийн төлөвлөгөөнд тусгасан бэлчээрийг улирлын хуваарьтай ашиглах, сэлгэх, отор нүүдэл хийх сар, улирлын хуваарийг мөрдүүлэх;
52.18.2.газрыг цөлжилтөөс сэргийлэх, бэлчээрт мод, бут сөөг, олон наст ургамал тарих, бууцаар бордох, хаших зэрэг зүй зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх, хамгаалах ажлыг зохион байгуулах;
52.18.3.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 шандны эхийг хамгаалах зэрэг хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээг хэрэгжүүлэх.
52.19.Энэ хуулийн 11.1, 11.2-т заасан бэлчээрийн газрыг зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх, сайжруулах асуудлыг Засгийн газраас баталсан бэлчээрийн газрыг зохистой ашиглах, хамгаалах журмаар зохицуулна.

Бэлчээрийн даацын талаар

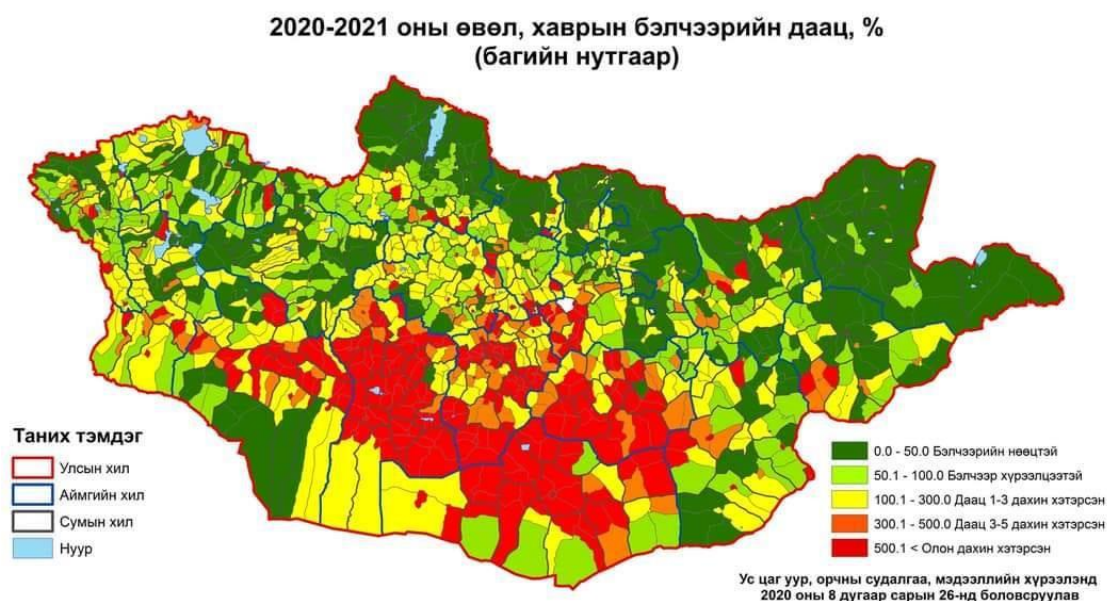
Бэлчээрийн газрыг хамгаалах зорилгоор нэг талаас бэлчээр ашиглагчдын бүлэг, нөгөө талаас сум, дүүргийн Засаг даргад тус тус үүрэг оногдуулахаар хуулийн төсөлд тусгажээ.

“Бэлчээрийн даац” гэж бэлчээрийн ургамлын өсөлт, хөгжилт, нөхөн сэргэлтэд сөрөг нөлөө үзүүлэхгүйгээр тодорхой хугацааны туршид тухайн газарт бэлчээж болох мал, амьтны тоог ойлгоно.⁵¹ 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

⁵¹ 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.

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.



Хуулийн төслийн 3.1.12-т “бэлчээр ашиглагч” гэж малчин өрх, мал, амьтан бүхий этгээд болон эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэгчийг ойлгохоор тусгаж, хуулийн төслийн 53.2 дахь хэсэгт бэлчээр ашиглагчдын нийтлэг үүргийг, 52.22 дахь хэсэгт бэлчээрийн газарт хориглох үйл ажиллагааг тусгасан байна. Тухайлбал, 53.2.2-т “бэлчээрийн даацад малын тоог нийцүүлэх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх” 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.⁵² Бэлчээрийн даацыг тооцох харилцаа харьцангуй сайн зохицуулагдсан гэж үзэж, даацыг тогтоох асуудлыг хөндөөгүй болно.

Хуулийн төсөлд тусгаснаар бэлчээр ашиглагчдын бүлэг нь бэлчээрийн даацад тохируулан малын тоог тохируулах үүрэг хүлээсэн байна. Гэвч бэлчээр ашиглагчдын бүлэг нь малаа үржүүлж олшруулах, илүү ашиг шим

⁵² 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.

хүртэх сонирхолтой байх бөгөөд бэлчээр ашиглагчдын хувьд “мал” бол өмч юм. Уг хуулийн төслөөр хувийн өмч болох “мал”-ын тоог бэлчээрийн даацад тохируулахыг үүрэг болгох нь Үндсэн хуулийн 16.3 дахь хэсэгт заасан өмчлөх эрхийн заалтад нийцэхгүй байна. Иймд Үндсэн хуульд заасан өмчлөх эрхийг хангахын тулд мал, малын түүхий эдийн эдийн засгийн эргэлтэд оруулах, малын чанарыг дээшлүүлэх гэх мэт бодлогын чанартай арга хэмжээг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Бэлчээрийн даацыг хэтрүүлэхгүй байхад чиглэсэн бодлого шаардлагатай байна. Тухайлбал, малын хөлийн татварыг тооцоходоо даацын хэмжээнээс хэтэрсэн малд ноогдох татварыг өндөр хувиар тооцох зэрэг аргыг ашиглах боломжтой юм.

Сүүлийн 5 жилийн дунджаар тооцоход, Монгол Улсын оны эхний малын тоог 100% гэж үзвэл жил бүр төлөөрөө 35% өсөж, 22% нь зарлагадаж, 13%-р өсөөд байна. Энэ нь мал, малын түүхий эд эдийн засгийн эргэлтэд орохгүй байгааг харуулж байна.⁵³

Түүнчлэн, бэлчээрийн даацад тавих хяналтыг сайжруулах шаардлага үүссэн. Малын бэлчээрийг хамгаалах гол үзүүлэлт нь “бэлчээрийн даац” тул даацад тулгуурлан бэлчээр ашиглалтыг бодлогын түвшинд хянах, зохицуулах, бэлчээр хамгаалал, нөхөн сэргээлтэд зориулсан төсвийн болон бусад санхүүжилтийг зохистой зарцуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх хэрэгтэй.⁵⁴

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.

Хуулийн төслийн 53.2.2-т бэлчээр ашиглагч нь “сумын газар зохион байгуулалтын тухайн жилийн төлөвлөгөөний дагуу *бэлчээрийн газрыг сэлгэх, өнжөөх, улирлаар нүүх хуваарийг мөрдөж, тогтоосон хугацаанд мал оруулах, гаргах*”, 52.18.1-т Сум, багийн Засаг дарга “сумын газар зохион

⁵³ 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.

⁵⁴ Малын бэлчээрийн даац тооцох нэгдсэн аргачлал, 2019, 4 дэх тал.

байгуулалтын жилийн төлөвлөгөөнд тусгасан *бэлчээрийг улирлын хуваарьтай ашиглах, сэлгэх, отор нүүдэл хийх сар, улирлын хуваарийг мөрдүүлэх*” 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.⁵⁵ 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-наас 8 дугаар сарын 20 хүртэл малын хөлөөс чөлөөлж амраах 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

⁵⁵ Монгол орны бэлчээрийн төлөв байдлын үндэсний тайлан, 2018, 24 дэх тал.

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.

Гурав. Бэлчээрийн газрын зохистой хэрэглээг төлөвшүүлэхтэй холбоотой зохицуулалтын талаар

52.22.Бэлчээрийн газарт дараах үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно:

52.22.1.энэ хуулийн 11.2-т заасан бэлчээрийн газарт⁵⁶ барилга байгууламж холбогдох хууль тогтоомжид заасан зөвшөөрөлгүйгээр барих;

52.22.2.ердийн хөрсөн зам гаргах, хөрсийг эвдэх, бохирдуулах, бусад байдлаар газрын төлөв байдал, чанарыг бууруулах;

52.22.3.холбогдох хуульд заасан зөвшөөрөлгүйгээр ургамал түүх, хадлан бэлтгэх;

52.22.4.малчдын саналыг үндэслэн ерөнхий болон тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд тусгаснаас бусад тохиолдолд инженерийн хийцтэй худаг гаргах.

52.24.Багийн иргэдийн Нийтийн Хурал, сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын шийдвэргүйгээр уул уурхай ашиглах тусгай зөвшөөрөл олгох.

52.25.энэ хуулийн 52.24-т заасан тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч бэлчээрийн газрыг энэ хуулийн 52.3, 52.4-т заасан гэрээний дагуу ашиглаж байгаа бэлчээр ашиглагчид нүүлгэн шилжүүлэлтийн улмаас хохирол учруулах.”

Уул уурхайн салбарын эрчимтэй хөгжил, үйл ажиллагаанаас үүдэлтэйгээр нутгийн малчдын эрх зөрчигдөх, газраа алдан шахагдах, агаар, хөрсний бохирдол, доройтол үүсгэх зэрэг сөрөг үр дагавар үүссээр байгаа билээ.

Уул уурхайн үйлдвэрлэлийн хөгжилтэй холбоотойгоор бэлчээр ашиглагчдын хувьд ялангуяа малчдын эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах, хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангуулах, улсынхаа нутаг дэвсгэрт чөлөөтэй зорчих, түр буюу байнга оршин суух газраа сонгох эрх сүүлийн жилүүдэд ихээхэн хязгаарлагдах болж, тэдний уламжлалт аж төрөх арга алдагдахад хүрч байгаа нь илт мэдэгдэх болсон.⁵⁷ Судалгаанаас үзэхэд ашигт

⁵⁶ 11.2.Улирлын бэлчээрт өвөл, хавар, зун, намрын улиралд ашиглах бэлчээрийн газар хамаарна.

⁵⁷ М.Сувд, Бэлчээрийн харилцааны эрх зүйн зохицуулалт: Төлөв байдал, тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, 2016, 49 дэх тал.

малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын зөвшөөрлийг олгож буй талбайн дийлэнх хэсэг нь бэлчээрийн газрын талбай хамаарсан эсхүл бэлчээрийг багасгасан шинжтэй байгаа юм.⁵⁸

Нөлөөлөлд өртөх иргэдэд уул уурхайн төслийн талаарх мэдээллийг тогтмол өгч, уул уурхайн олборлолтын үр өгөөжөөс орон нутагт хуваариалан, олон нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдөх нь тухайн төсөл амжилттай, тогтвортой хэрэгжих, цаашлаад улс, бүс нутгийн түвшинд хөрөнгө оруулалт, өрсөлдөх чадварыг хадгалах, нэмэгдүүлэхэд өндөр ач холбогдолтой.⁵⁹ Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл бүхий компани олборлолтоо эхлэхээс өмнө байгаль орчинд үүсгэх нөлөөллөө хэрхэн бууруулах, уурхайн хаалтыг хэрхэн хийх, нөөц нь хангалттай эсэх, орон нутгийн нийгэм-эдийн засаг (малчдын мал аж ахуй г.м)-т сөрөг нөлөөлөл үүсгэхгүй талаарх тохиролцоог орон нутгийн иргэдтэй зөвшилцөх нь зүйтэй.⁶⁰

Иймд бэлчээрийн газар дээр уул уурхайн үйл ажиллагаа явуулах зөвшөөрлийг олгохдоо багийн Иргэдийн нийтийн хурал, сумын Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын шийдвэрийг үндэслэхээр тусгасан нь бэлчээрийг хамгаалах зорилгод нийцжээ. Мөн уул уурхайн үйл ажиллагаанаас үүдэн нүүлгэн шилжүүлэх тохиолдолд учирсан хохирлыг барагдуулахаар тусгасан нь дэвшилттэй зохицуулалт болсон байна.

Түүнчлэн, бэлчээрийн газарт ердийн хөрсөн зам гаргах, хөрсийг эвдэх, бохирдуулах, бусад байдлаар газрын төлөв байдал, чанарыг бууруулах, мөн малчдын саналыг үндэслэн ерөнхий болон тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд тусгаснаас бусад тохиолдолд инженерийн хийцтэй худаг гаргах, бэлчээрийн газарт барилга байгууламж холбогдох хууль тогтоомжид заасан зөвшөөрөлгүйгээр барихыг хуулийн төсөлд хориглосон байна. Бэлчээрийн газарт барилга байгууламж барьж, худаг гаргах нь бэлчээрийн газрыг хуваарийн дагуу сэлгэх, нөхөн сэргээх хугацаа өгөхөд харшилж болзошгүй тул дээрх үйлдлийг хязгаарласан нь хуулийн төслийн зорилгод нийцжээ. Гэвч “ердийн хөрсөн зам гаргах”-ыг хориглосон нь тодорхой бус ойлголт тул практикт хэрэгжих боломж багатай.

Мөн төслийн 52.22.3-т “холбогдох хуульд заасан зөвшөөрөлгүйгээр ургамал түүх, хадлан бэлтгэх”-ийг хориглосон.

Газрын тухай хуулийн 53.4-т “Иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага сум, дүүргийн Засаг даргатай тохиролцон бэлчээрийн зохих ургацтай хэсгийг

⁵⁸ Мөн тэнд.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Мөн тэнд.

хадлангийн талбай болгон ашиглаж болно” гэж заасны дагуу бэлчээрийн газрыг хадлангийн талбай болгон ашиглахдаа сум, дүүргийн Засаг даргатай тохиролцох ёстой. Харин 53.3-т “Газрын нэгдмэл сангийн ангилалд бүртгэгдсэн хадлангийн талбайд 5 дугаар сарын 15-ны өдрөөс эхлэн хадлан авч дуустал мал бэлчээхийг хориглоно” гэсний дагуу хадлангийн талбайд тодорхой хугацааны туршид мал бэлчээх боломжгүй. Иймд хуульд зааснаас бусад тохиолдолд бэлчээрт хадлан бэлтгэхийг хориглох нь одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа зохицуулалтад нийцэж байна.

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 томъёог 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.

Төслийн 52.22.3-т заасан “холбогдох хуульд заасан зөвшөөрөлгүйгээр ургамал түүх, хадлан бэлтгэх”-тэй холбоотой харилцаа нь Байгалийн ургамлын тухай хууль болон Газрын тухай хуулийн 53 дугаар зүйлээр тус тус нэгэнтээ зохицуулагдаж байгаа тул бэлчээрийн газар дээр хориглох үйл ажиллагаанд хамааруулах шаардлагагүй гэж үзлээ.

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

Зорилгод нийцсэн байдал шалгуур үзүүлэлтийг үнэлэхэд баримталсан 3 агуулгын хүрээнд тэдгээрт холбогдох зохицуулалтын практикт хэрэгжих боломжийг үнэллээ.

Нэг. Бэлчээрийн газарт учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх тухай зохицуулалт

Бэлчээрийн газарт учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх зохицуулалт хэрэгжих эхний нөхцөл нь хохирлыг тооцох боломжтой байх явдал юм. Өмнөх хэсэгт дурдсанаар бэлчээрт учирсан хохирол гэх ойлголтыг тодорхой болгох шаардлагатай байгаагаас гадна нөхөн төлбөрийг тооцох аргачлал,

нөхөн төлбөр тооцох этгээд тодорхой тохиолдолд хохирол нөхөн төлүүлэх зохицуулалт практикт хэрэгжинэ.

Газрын тухай хуулийн 52.6 дахь хэсэг “Энэ хуулийн 52.1-д заасан ерөнхий хуваарь, 52.4, 52.5-д заасан газрын хэмжээ болон уг газрыг ашиглуулахтай холбогдсон журмыг тухайн шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал тогтооно” гэснийг үндэслэн сумын Иргэдийн төлөөлөгчийн хурлаараа “Бэлчээр ашиглах, хамгаалах /хариуцлагыг бэхжүүлэх/ журам”-г баталсан нийт 20 сум байна. Жишээ татах зорилгоор 5 өөр аймгийн 5 сумын журмыг харьцуулан авч үзлээ. Үүнд:⁶¹

№	Аймаг, сум	Хохиролтой холбоотой тусгай зохицуулалт
1	Баян-Өлгий Алтай сум	6.2.Бэлчээрт учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх асуудлыг Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулиар зохицуулна.
2	Баянхонгор аймгийн Баянхонгор сум	9.1.3.Шаардлагатай гэж үзвэл бэлчээрт учирсан хохирлыг тооцож тухайн зах зээлийн ханшаар төлүүлэх арга хэмжээ авна.
3.	Увс аймаг Давст	Бэлчээрт учирсан хохирлыг нөхөн төлөх асуудлыг Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн 49 дүгээр зүйл заалтаар зохицуулна.
4.	Ховд аймаг Ховд сум	9.3. Журам зөрчиж нүүлгүй малаараа бусдын бэлчээр идүүлсэн хүнийг Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн 37.1 заалтуудыг тус тус үндэслэл болгон Газрын харилцаа геодези зураг зүйн газраас гаргасан аргачлалын дагуу бэлчээрт учирсан хохирлыг тооцож нөхөн төлбөр оногдуулж, төлбөрийг орон нутгийн хүү торгуулийн орлогын дансанд 7 хоногийн дотор төлүүлнэ.
5.	Завхан аймгийн ИТХ баталсан	6.2.Бэлчээрт учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх асуудлыг Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулиар зохицуулна.

Дээрхээс харвал, бэлчээрт учирсан хохирлын ойлголт зөрүүтэй байгаа юм. Хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Газрын тухай хуулийн 62.1-т “Газарт хохирол учруулсан гэм буруутай этгээд нь ... уг хохирлыг өөрийн хүч хөрөнгөөр арилгах арга хэмжээ авах”-аар заасан. Газрын тухай хуульд “бэлчээрийн газарт учирсан хохирол” гэх нэр томьёо тусгагдаагүй байгаа ч “бэлчээр” нь “газар” гэх ойлголтод хамаарах тул бэлчээрийн харилцаанд 62.1 дэх заалт хэрэглэгдэх боломжтой.⁶² Гэсэн хэдий ч Газрын тухай хуулийн 62.1 дэх заалт нь иргэний шаардлага, нэхэмжлэл гаргах эрхийг бус “бохирдуулагч төлөх” хүрээлэн буй орчны зарчимд үндэслэсэн төрийн эрх бүхий

⁶¹ http://fodder.mofa.gov.mn/category/belcheer_ashiglah/.

⁶² 3.1.1."газар" гэж газрын гадаргуу, түүний хөрс, ой, ус, ургамал бүхий орон зайн давхаргыг; 3.1.6."бэлчээр" гэж мал, амьтан бэлчээх зориулалттай байгалийн болон таримал ургамлын нөмрөг бүхий хөдөө аж ахуйн газарт хамааруулсан газрыг;

байгууллага гэм буруутай этгээдээс хохирлыг албадан журмаар гаргуулах харилцааны үндэслэл тул энэхүү хуулийн төслийн 54 дүгээр зүйлээс ялгаатайг анхаарах нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл, “бэлчээрт учирсан хохирол”-ыг арилгуулах хоёр механизм зэрэгцэн ажиллана гэсэн үг юм. Хоёр дахь механизмыг хэрэгжүүлэх арга буюу учирсан хохирол, түүнд олгох нөхөн төлбөр тооцох асуудлыг Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуульд зохицуулсан байдаг.⁶³ Тус хуулийн хэрэгжилтийг хангахаар Засгийн газрын тогтоолын дагуу хохирол үнэлэх мэргэжлийн байгууллагад тусгай зөвшөөрөл олгодог бөгөөд бэлчээрийн газар учирсан хохирлыг үнэлдэг мэргэжлийн байгууллагад тусгай зөвшөөрөл олгохоор зохицуулах нь хуулийн хэрэгжилтэд эерэг нөлөөтэй.

Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуульд байгаль орчинд учирсан хохирлыг хэрхэн тооцох аргачлал тусгагдсан байна. Тухайлбал, газарт учирсан хохирлыг тухайн ангиллын газрын экологи–эдийн засгийн үнэлгээг гурав дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээгээр, хөрсөнд учирсан хохирол, байгаль орчныг бохирдуулснаас үүсэх хохирлыг байгаль орчинд учирсан хохирлыг тооцох аргачлалаар тооцсон хохирлын хэмжээг гурав дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээгээр тооцохоор зохицуулсан байна. Мөн ургамлын аймагт учирсан хохирлыг тухайн ургамлын экологи–эдийн засгийн үнэлгээг тав дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээгээр тооцохоор тусгажээ.

Бэлчээрт учирсан хохирлыг тооцохдоо газарт учруулсан хохирол, хөрсөнд учруулсан хохирол, ургамалд учруулсан хохирлыг тооцох аргачлалын аль нэгийг эсхүл хамтад нь ашиглах асуудлыг тодорхой болгох хэрэгтэй. Одоогоор Монгол Улсад бэлчээрт учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх тогтолцоо байхгүй тул практикт хэрэгжихэд хүндрэлтэй байна. Иймд Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуульд бэлчээрт учирсан хохирлыг тооцох аргачлалыг тусгаж болно.

БОХТХ-ийн дагуу иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын хууль бус үйл ажиллагаанаас үүдэлтэйгээр байгаль орчин, түүний баялагт учруулсан хохирлыг шууд нөхөн төлөх үүрэгтэй. Эрх бүхий этгээдийн шийдвэрийг эсэргүүцсэн тохиолдолд Дээд шатны байгууллага эсхүл Захиргааны хэргийн шүүхэд хандах механизм энд үйлчлэх боломжтой.

⁶³ Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулийн 49.2.5-т “газарт учруулсан хохирол”, 49.2.7-д “газрын хөрсөнд учруулсан хохирол” гэсэн нэр томъёонууд тусгагджээ. Өөрөөр хэлбэл “газарт учирсан хохирол” болон “бэлчээрийн газарт учирсан хохирол” гэсэн ойлголт нь ялгаатай эсэхийг тодруулах шаардлагатай. Тус бүрийн тайлбар байхгүй боловч “байгаль орчинд учруулсан хохирол” гэж байгалийн баялгийг зөвшөөрөлгүй бэлтгэсэн, олборлосон, эсхүл *байгаль орчны чадавхын тогтоосон хэм хэмжээ, зөвшөөрөгдөх дээд хэмжээний хязгаараас хэтрүүлэн байгаль орчныг бохирдуулсан, доройтуулсан, гэмтээсэн, байгалийн нөөц баялгийг хомсдуулсан, экологийн тогтолцоог алдагдуулсан аливаа үйлдэл, эс үйлдэхүйг*” ойлгохоор тусгасан байна.

Эсрэгээрээ, бэлчээр ашиглагчдын бүлгийн гэрээт бэлчээрийг бусад этгээд зөвшөөрөлгүй, дур мэдэн ашигласан тохиолдолд уг үйлдлийг зогсоохыг шаардах, шаардлага биелүүлээгүй тохиолдолд эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд гомдол гаргаж болно гэж заасан. Хуулийн төсөлд ийнхүү гомдол гаргах эрхийг тусгасан ч гомдол гаргах процессыг тодорхой болгох хэрэгтэй.

Хоёр. Бэлчээрийн газрыг хамгаалахтай холбоотой бэлчээр ашиглагч болон Засаг даргын үүрэг

Нэг сумд олон тооны бэлчээр ашиглагчдын бүлэг байх 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.

Хуулийн төсөлд бэлчээрийн газрыг хамгаалах талаар сумын Засаг даргын дараах үүргийг тусгасан. Үүнд:

1. Сумын газар зохион байгуулалтын жилийн төлөвлөгөөнд тусгасан бэлчээрийг улирлын хуваарьтай ашиглах, сэлгэх, отор нүүдэл хийх сар, улирлын хуваарийг мөрдүүлэх;
2. Газрыг цөлжилтөөс сэргийлэх, бэлчээрт мод, бут сөөг, олон наст ургамал тарих, бууцаар бордох, хаших зэрэг зүй зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх, хамгаалах ажлыг зохион байгуулах;
3. 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 чиг үүргүүд нь бэлчээрийг хамгаалах зорилгод нийцэж байна.

Өмнөх хэсэгт дурдсан “Бэлчээр ашиглах, хамгаалах /хариуцлагыг бэхжүүлэх/ журам”-г баталсан 20 сумаас 5 сумын журмыг харьцуулан авч үзлээ. Үүнд:⁶⁴

⁶⁴ http://fodder.mofa.gov.mn/category/belcheer_ashiglah/ .

№	Аймаг, сум	Бэлчээрийг хамгаалахтай /даац, нөхөн сэргээх/ холбоотой тусгай зохицуулалт
1	Баян-Өлгий Алтай сум	Сумын баг бүрээр өвөлжөө, хаваржаа, зуслан, намаржаа, дамжих өнгөрөх бэлчээр, ЭМАА-н бүс нутгийг газраар нэрлэн зааж, даац зэргийг нарийн зохицуулжээ.
	Баянхонгор аймгийн Баянхонгор сум	Гол, горхи, булаг шандын эх ундаргыг хамгаалахаас бусад тохиолдолд бэлчээрийг хашиж хамгаалахыг зогсооно. Бэлчээрийн даацад тохирсон малыг өсгөн, үржүүлэх бөгөөд бэлчээрийн даацаас хэтэрсэн малд оногдох хонин толгойд шилжүүлэн бодож тогтоосон мөнгөн дүнг “Бэлчээрийн сан”д төвлөрүүлнэ. Төрийн байгууллага бүрийн чиг үүргийг мөн даацыг тооцох аргачлал, бэлчээрийн сангийн зарцуулалтыг нарийн тогтоосон байна.
3.	Увс аймаг Давст сум	Ургац муу бэлчээрт үүлэнд зориудаар нөлөөлөх генератор байрлуулах. Бэлчээрийн сангийн хөрөнгийг тухайн багийн Засаг даргын дэргэдэх Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, түүний удирдлагын тухай хуулийн 28.8-т заасан мөнгөн хөрөнгийн санд төвлөрүүлнэ. Орон нутгийн онцлогт тохирсон баталгаажсан үүлдэр, омгийн үржлийн мал худалдан авч үндсэн сайжруулагчаар ашиглах Хариуцлагыг бэхжүүлэх журмаа баримтлан бэлчээрээ хамгаалдаг, бусдын эрх ашиг хөндөөгүй, нөхөн сэргээх, тариалах ажилд идэвх санаачилгатай оролцдог малчдаа урамшуулах
4.	Ховд аймаг Ховд сум	Байгуулсан гэрээгүй нөхцөлд бэлчээр ашиглах, хадлан эзэмших эрхийг хязгаарлана. Гэрээнд заавал тусгах нөхцөлүүдийг тусгасан байна. Тухайлбал мал тууварлан өнгөрөх зурвас, түр саатах хугацаа. (2 хоногоос илүүгүй байна) болон гэрээт ашиглагчаас оруулах хөрөнгө оруулалтын талаар тусгажээ. Энэ журамд 6.7 дугаар зүйлд Дунд ус багийн нутаг дэвсгэрт өвөлжих, хаваржих, намаржих, зусахыг болон түр бэлчээр ашиглаж болохгүйг хатуу анхаарах. Дунд ус багийн нутаг дэвсгэрт 50 – аас доош бог малтай өрх намаржихыг зөвшөөрөх бөгөөд 50 – аас дээш бог малтай байвал малчин өрхийн нэгэн адил үүрэг хүлээнэ.
5.	Завхан аймгийн ИТХ баталсан	Бэлчээр ашиглагчдын хэсэг(цаашид “БАХ” гэх), түүний гишүүн малчин дараах эрх, үүрэгтэй: Бэлчээрийн сангийн хөрөнгөөр хэрэгжүүлэх арга хэмжээний талаар санал гаргах, уг арга хэмжээний явц, гүйцэтгэлд болон сангийн зарцуулалтын байдалд хяналт тавих; 4.2.6.Гэрээгээр тохиролцсон бэлчээрийн даацаас хэтэрсэн малтай бол малын тоо толгойг эдийн засгийн эргэлтэд оруулах, цөөн тоотой малчин өрхөөр маллуулах, өөр нутагт отор нүүдэл хийх болон бусад арга хэмжээг авч зохицуулалт хийх

Практикт хэрэгжиж буй сумдын бэлчээр хамгаалах, хариуцлагыг бэхжүүлэх журмаас үзэхэд, бэлчээрийг хамгаалах, сайжруулах чиг үүргийг харилцан адилгүй тусгасан байна.

Бэлчээр төлөвлөлт, бэлчээр ашиглалтын гэрээ зэрэг нь орон нутгийн онцлогт нийцэх шаардлагатай боловч бэлчээр хамгаалах хүрээнд нэгдсэн бодлого шаардлагатай. Хуулийн төслийн 52.19-т “Энэ хуулийн 11.1, 11.2-т заасан бэлчээрийн газрыг зохистой ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх, сайжруулах асуудлыг *Засгийн газраас баталсан бэлчээрийн газрыг зохистой ашиглах, хамгаалах журмаар зохицуулна*” хэмээсэн нь ач холбогдолтой байна. Бэлчээрийн газрыг зохистой ашиглах, хамгаалах журмаар уг харилцааг нарийвчлан зохицуулах нь зүйтэй.

Нөгөө талаас, бэлчээр ашиглагчдын бүлэгтэй гэрээ байгуулах зорилго нь тухайн бүлгээр дамжуулан бэлчээрийг хамгаалахад орших тул шаардлагатай арга хэмжээг авах үүргийг Засгийн газраас баталсан журамд тусгайлан оруулах нь зүйтэй.

Гурав. Бэлчээрийн газрын зохистой хэрэглээг төлөвшүүлэхтэй холбоотой зохицуулалтын талаар

Хуулийн төсөлд бэлчээрийн газарт хориглох хэд хэдэн үйл ажиллагааг тусгасан. Тухайлбал, бэлчээрийн газарт зөвшөөрөлгүйгээр барилга байгууламж барих, худаг гаргах, Багийн Иргэдийн нийтийн хурлын шийдвэргүйгээр бэлчээрийн газарт ашигт малтмалын үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл олгох, ердийн хөрсөн зам гаргах, хөрсийг эвдэх, бохирдуулах, бусад байдлаар газрын төлөв байдал, чанарыг бууруулах, холбогдох хуульд заасан зөвшөөрөлгүйгээр ургамал түүх, хадлан бэлтгэхийг хоригложээ.

Энэхүү заалтын практик хэрэгжилтийг сайжруулахын тулд дараах арга хэмжээг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй.

1. Ашигт малтмалын тухай хууль болон Барилгын тухай хуульд холбогдох нэмэлт, өөрчлөлтийг тусгах, нийцүүлэх;
2. Хориглосон үйл ажиллагааг явуулсан тохиолдолд иргэн, хуулийн этгээд, албан хаагчид хүлээлгэх хариуцлага тодруулах гэх мэт.⁶⁵
3. Хяналтын тогтолцоог сайжруулах;

Дараах 5 сумд хариуцлагын асуудлыг хэрхэн зохицуулж буйг харьцуулан авч үзвэл:⁶⁶

⁶⁵ Зөрчлийн тухай хууль 8.1. 6.Бэлчээрийг зохистой ашиглах, эсхүл хамгаалах журам зөрчсөн бол хүнийг нэг зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг нэг мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно.

⁶⁶ http://fodder.mofa.gov.mn/category/belcheer_ashiglah/.

№	Аймаг, сум	Бэлчээр ашиглагчийн үүрэг, хариуцлагатай холбоотой тусгай зохицуулалт
1	Баян-Өлгий Алтай сум	5.2 Журмын аливаа заалтыг зөрчсөн малчид, иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад Монгол Улсын Зөрчлийн тухай хууль, Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль, Газрын тухай хууль болон бусад холбогдох хууль тогтоомж, энэхүү журмыг үндэслэн сумын Засаг даргын Тамгын газрын Байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч хариуцлага хүлээлгэнэ.
	Баянхонгор аймгийн Баянхонгор сум	1.2 Газрын тухай хуулийн 50.1.1-т заасны дагуу бэлчээрийн төлөв байдал, чанарыг хадгалах, байгалийн аясаар болон хүний үйл ажиллагааны улмаас хөрсний үржил шим буурах, бэлчээрийн ургамлын бүрхэвч талхлагдах, хөрс элэгдэх, эвдрэх, хуурайших, намагжих, давсжих, бохирдох, хордохоос сэргийлэх арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах зардлын тодорхой хувийг бэлчээр ашиглагч-малчин хариуцна. 9.1.2. Бусдын малыг дур мэдэн оруулах, бэлчээр нутаг, хашаа хороо, уст цэгийг үнэлж дамжуулан ашиглуулсан, худалдсан бол холбогдох хууль, журмын дагуу эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд мэдэгдэж хариуцлага хүлээлгэнэ.
3.	Увс аймаг Давст сум	Энэхүү журмыг зөрчсөн тохиолдолд Монгол улсын Зөрчлийн тухай хууль, Хог хаягдлын тухай хууль, байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль, Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль, Эрүүл ахуйн тухай хууль, Газрын тухай хуулийн холбогдох заалтуудын дагуу хариуцлага хүлээлгэнэ.
4.	Ховд аймаг Ховд сум	4.11. Багийн Засаг дарга хүлээх үүргээ биелүүлээгүй бол дээд шатны Засаг дарга хуулийн дагуу хариуцлага тооцно. 4.12. Бэлчээр ашиглах журам зөрчсөн тохиолдолд багийн Засаг дарга 3 хоногийн хугацаатай мэдэгдэх хуудас олгоно. 9.1 Журмын аливаа заалтыг зөрчсөн малчид, иргэн, аж ахуй нэгж, байгууллагад Монгол Улсын Зөрчлийн тухай хууль, Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль, Газрын тухай хууль болон бусад холбогдох хууль тогтоомж, энэхүү журмыг үндэслэн сумын Засаг даргын Тамгын газрын байгаль орчны байцаагч дараах хариуцлага хүлээлгэнэ. Үүнд: 9.2. Зөрчлийн тухай хуулийн 8.1 дүгээр зүйлийн 8.1.6, 8.1.7, 8.1.8-д заасны дагуу хариуцлага тооцно.
5.	Завхан аймгийн ИТХ баталсан	5.1. Бэлчээрийн сангийн бүрдүүлэлт, зарцуулалт болон журмын хэрэгжилтэд сумын Засаг даргын захирамжаар байгуулагдсан Бэлчээрийн менежментийн ажлын хэсэг хяналт тавина. 5.2. Журмын аливаа заалтыг зөрчсөн малчид, иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад Монгол Улсын Зөрчлийн тухай хууль, Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль, Газрын тухай хууль болон бусад холбогдох хууль тогтоомж, энэхүү журмыг үндэслэн сумын Засаг даргын Тамгын газрын байгаль орчны байцаагч хариуцлага хүлээлгэнэ.

Дээрх журмуудад гэрээгээр ашиглаж байгаа бэлчээрийг хашихгүй байх, гаднаас дур мэдэж айл өрх, мал сүрэг оруулж ирэх, өвөлжөө, хаваржаа, хонд бууцыг бусдад дамжуулан ашиглуулах, түрээслүүлэхгүй байх зэрэг хориглосон хэм хэмжээг тусгасан байна. Зөрчил гаргасан этгээдэд сумын Засаг даргын

Тамгын газрын Байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч Зөрчлийн тухай хуульд үндэслэн хариуцлага хүлээлгэдэг. Иймд хуулийн төсөлд гэрээгээр ашиглаж байгаа бэлчээрийн газрыг бусдад шилжүүлэн ашиглуулах, түрээслүүлэхгүй байх талаар тусгах нь зүйтэй. Мөн “ургамал түүх” болон “ердийн хөрсөн зам гаргах” талаар хориглосон заалтыг хуулийн төсөлд тусгасан байгаа ч зөрчлийг хянах боломжгүй тул практикт хэрэгжих боломж хязгаарлагдмал байна.

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	Холбогдох төсөлд “хууль тогтоомж” гэх хэсэг байхгүй.
Хуулийн төсөлд тодорхойлсон нэр томьёо тухайн хуулийн төслийн болон бусад хуулийн нэр томьёотой нийцэж байгаа эсэх;	Хуулийн төсөл батлагдах тохиолдолд Газрын тухай хуульд дараах нэр томьёо, түүний тайлбар нэмэгдэхээр байна. Үүнд: “3.1.11.“отрын нөөц бэлчээр” гэж гамшиг, аюулт үзэгдлийн үед болон нүүдэллэн оторлож ашиглах зориулалтаар эрх бүхий төрийн байгууллагаас тусгайлан тогтоож нөөцөлсөн газрыг; 3.1.12.“бэлчээр ашиглагч” гэж малчин өрх, мал, амьтан бүхий этгээд, эрчимжсэн мал аж ахуй эрхлэгчийг; 3.1.13.“бэлчээрийн даац” гэж бэлчээрийн ургамлын өсөлт, хөгжилт, нөхөн сэргэлтэд сөрөг нөлөө үзүүлэхгүйгээр бэлчээж болох мал, амьтны тоогоор илэрхийлэгдэх бэлчээрийн чадавхыг тогтоосон үзүүлэлтийг; 3.1.14.“дамжин өнгөрөх бэлчээр” гэж мал тууварлах, нүүдэллэхэд зориулсан зурвас бэлчээрийг;

	3.1.15.“бэлчээр ашиглагчдын бүлэг” гэж энэ хуулийн 11.2-т заасан бэлчээрийн газрыг сайн дурын үндсэн дээр дундаа хамтран зохистой ашиглах, хамгаалах зорилгоор нэгдсэн малчин өрх, мал бүхий этгээдийн хамтын зохион байгуулалтын нэгдлийг.” Эндээс “бэлчээр ашиглагчдын бүлэг” гэх нэр томьёо тодорхойгүй тусгагдсан байна. Тухайлбал, малчин өрх, мал бүхий этгээдийн хамтын зохион байгуулалтын нэгдэл хэмээх боловч зохион байгуулалтын хэлбэрийг тодорхой тусгаагүй байна. Иймд “бэлчээр ашиглагчдын бүлэг”-ийн эрх зүйн статусыг тодорхой болгох шаардлагатай.
Хуулийн төслийн зүйл, заалт тухайн хуулийн төсөл болон бусад хуулийн заалттай нийцэж байгаа эсэх	Хуулийн төслийн 54 дүгээр зүйлд заагдсан “буруутай этгээд” гэх нэр томьёог Иргэний хуульд нийцүүлж “гэм буруутай этгээд” хэмээн өөрчлөх нь зүйтэй.
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 төслийн 53.1.3-т “гэрээгээр ашиглаж байгаа бэлчээрийг бусад этгээд зөвшөөрөлгүй, дур мэдэн ашигласан тохиолдолд уг үйлдлийг зогсоохыг шаардах, шаардлага биелүүлээгүй тохиолдолд эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд гомдол гаргах” талаар зохицуулсан боловч “эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан” хэмээн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх этгээдийг тодорхой бус тусгажээ.
Хуулийн төсөлд шаардлагатай зохицуулалтыг орхигдуулсан эсэх	Бэлчээр ашиглагчдын бүлэг бэлчээрийг хамгаалах, зүй зохистой ашиглах, шаардлагатай арга хэмжээ авах үүргийг орхигдуулсан.
Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг	Хуулийн төсөлд төрийн байгууллагын гүйцэтгэх чиг үүргийг давхардуулан тусгаагүй.

үүргийг давхардуулан тусгасан эсэх	
Төрийн байгууллагын чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор гүйцэтгүүлэх боломжтой эсэх	Сум, дүүргийн Засаг дарга хуульд заасан дараах үүргийг гуравдагч этгээд, мэргэжлийн байгууллагаар гүйцэтгэх 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	Хуулийн төслийн 53.2.2-т бэлчээр ашиглагч нь “сумын газар зохион байгуулалтын тухайн жилийн төлөвлөгөөний дагуу бэлчээрийн газрыг сэлгэх, өнжөөх, улирлаар нүүх хуваарийг мөрдөж, тогтоосон хугацаанд мал оруулах, гаргах” үүрэгтэй гэжээ. Улирлаар нүүх хуваарийг мөрдөх, малчдын бүлэг зайлшгүй нэгдэх, гарахыг үүрэг болгосон нь Үндсэн хуулийн 16.18 болон Монгол улсын олон улсын гэрээнд заасан “улсынхаа нутаг

	дэвсгэрт чөлөөтэй зорчих, түр буюу байнга оршин суух газраа сонгох” эрхийг хязгаарласан байна. Дээрх эрхийг Үндсэн хуульд заасан 1. үндэсний аюулгүй байдал 2. нийгмийн хэв журмыг хангах 3. бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалах зэрэг үндэслэлээр хязгаарлах боломжтой. Гэвч ийнхүү хязгаарлах үндэслэл нь гагцхүү хууль тогтоомжид заасан байх учиртай тул бэлчээр ашиглагчдын бүлэгт орох, гарах асуудлыг шуурхай шийдвэрлэхэд чиглэсэн зохицуулалтыг тусгах шаардлагатай гэж үзлээ.
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;	Бэлчээр ашиглах гэрээний дагуу олж авсан эрхээ гуравдагч этгээдэд түрээслэх, шилжүүлэх тохиолдолд бэлчээр ашиглагчдын дунд аажмаар шударга бус өрсөлдөөн үүсэж болзошгүйг анхаарах зүйтэй талаар өмнө өгүүлсэн. Иймд гуравдагч этгээдэд дамжуулж болох эсэх, дамжуулах тохиолдолд зөвшөөрөл авах, эцсийн хариуцлагыг хүлээх зэрэг асуудлыг зохицуулах шаардлагатай.
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.

3.3. “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.

2018 онд боловсруулсан “Бэлчээр хамгаалах тухай хуулийн төсөл”-ийн үр нөлөөг үнэлэх судалгааг харвал хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг ойлгомжтой байдлаар зохицуулагдсан гэж үзжээ.⁶⁷ Хуулийн төслийн ойлгомжтой байдлыг үнэлэхэд тухайн төсөлд заасан нэр томъёонуудын ойлгомжтой байдал чухал ач холбогдолтой. 2018 оны хуулийн төсөлд тусгагдсан гол нэр томъёонууд тухайлбал, отрын нөөц бэлчээр, бэлчээр ашиглагч, бэлчээрийн даац, дамжин өнгөрөх бэлчээр зэрэг нь шинэчилсэн хуулийн төсөлд тусгагдсан байх бөгөөд утга агуулгын хувьд илт өөрчлөгдсөн, ойлгомжгүй байдлаар тусгагдсан зүйл заалт байхгүй байна. Мөн хөдөө аж ахуйн газар, бэлчээрийг зохистой ашиглах, хамгаалах талаарх зохицуулалтууд нь хоёр хуулийн төсөлд төстэй байдлаар зохицуулагджээ. Дүгнэвэл, энэ хуулийн төсөл нь 2018 оны “Бэлчээр хамгаалах тухай хууль”-ийн төслийн агуулгатай ижил байдлаар зохицуулагдсан тул хууль хэрэглэгч, бэлчээр ашиглагчдын дунд “ойлгомжтой” байдлаар зохицуулагдсан гэж үзэж байна.

Гэхдээ хуулийн төслийн 3.1.12-т зааснаар “бэлчээр ашиглагч”-д “амьтан бүхий этгээд” багтаж байгаа бөгөөд “амьтан бүхий этгээд” гэдэг зохицуулалт нь бусад хууль, тогтоомжид тусгагдаж байгаагүй шинэ ойлголт байна. Энэхүү нэр томъёог хуулийн төслийн “хуулийн нэр томъёо” хэсэгт тодорхойлоогүй байгаа нь практик хэрэглээний тодорхойгүй байдлыг үүсгэж болзошгүй юм. Түүнчлэн энэхүү судалгааны харилцан уялдаа дэд бүлэгт дурдсанчлан хуулийн төсөлд заасан “давагдашгүй хүчин зүйл” гэсэн нэр томъёо нь мөн төслийн “Гэнэтийн буюу давагдашгүй хүчний шинжтэй онцгой нөхцөл байдал” гэсэнтэй адил утгатай эсэхийг тодруулах, “уул уурхай ашиглах тусгай зөвшөөрөл” болон хуулийн төслийн 18.1.8-д заасан дөрвөн

⁶⁷ Бэлчээр хамгаалах тухай хуулийн төслийн үр нөлөөний судалгаа, 2018, 54 дэх тал.

улирлын бэлчээрийн газрыг гэрээгээр ашиглуулах бусад этгээд зэрэг нэр томъёог тодорхой болгох нь зохистой.

2. Хуулийн төслийг боловсруулахдаа Хууль тогтоомжийн тухай хууль, “Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах аргачлал”-ыг баримталсан эсэх.

Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн холбогдох зүйл, Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах аргачлалд заасан шаардлагыг хангасан эсэхийг нягталъя.

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 харшлагагүй 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 зохицуулалт байхгүй. Харин 52.23.1.энэ хуулийн 11.2-т заасан бэлчээрийн газарт барилга байгууламж холбогдох хууль тогтоомжид заасан зөвшөөрөлгүйгээр барих; 52.23.3.холбогдох хуульд заасан зөвшөөрөлгүйгээр ургамал түүх; зэрэг ач холбогдолгүй зохицуулалтуудыг тусгасан 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. Харин энэхүү судалгаанд дурдагдсан зарим субъектүүдийн эрх, үүргийг ялгамжтай зохицуулах нь зүйтэй. Нийтийн эрх зүйн этгээд тухайлбал ЗГ, Засаг даргад хамаарах чиг үүрэг, эрх хэмжээний талаарх зохицуулалтыг тусгасан.
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 төсөл нь Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай бөгөөд хуулийн төсөлд “зорилго”-г тусгайлан оруулах шаардлагагүй.

Мөн Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 30 дугаар зүйл тусгасанчлан Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд хэрэглэсэн нэр томъёог хэрэглээгүй, зарим шинэ нэршлийг хэрэглэснийг судалгааны харилцан уялдаа хэсгээс дэлгэрэнгүй харах боломжтой.

Ийнхүү, хуулийн төсөлд шинээр туссан нэр томъёоны тодорхойлолтыг орхигдуулснаас бусдаар хуулийн төслийг зохицуулалт нь ойлгомжтой байх шалгуурыг бүрэн хангаж байна.

3.4. “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, бүлгийн 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.⁶⁸ 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 дурджээ.⁶⁹

Одоогоор хэд хэдэн аймагт бэлчээрийг гэрээгээр ашиглах практик хэрэгжиж байна. Энэхүү практик нь ихэнхдээ гадны байгууллагын төслийн санхүүжилтээр хэрэгждэг бөгөөд төсөлд хамрагдсан малчид бэлчээрийн доройтлоос хамгаалах, урьдчилан сэргийлэх бэлчээрийн менежментийн ач холбогдлыг хүлээн зөвшөөрч⁷⁰ байгаа тул хуулийн төсөл батлагдсанаар бэлчээрийн менежментийг улсын хэмжээнд тогтвортой хөгжүүлэх үндэслэл бүрдэнэ.

Газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг бэлчээр ашиглагчдын бүлгийн 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,

⁶⁸ “Бэлчээрийн доройтлыг бууруулахад чиглэсэн хууль, эрх зүйн орчныг сайжруулах нь” сэдэвт хэлэлцүүлэг боллоо, Parliament.mn, 2023.03.22, <https://www.parliament.mn/nn/29742/>

⁶⁹ Бэлчээрийн доройтлыг бууруулах чиглэлээр хэлэлцлээ, MNB, 2023.03.22, <https://www.mnb.mn/i/288326>.

⁷⁰ 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.

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 баримталдаг⁷¹ 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.
4. Бэлчээрийн газар дээр уул уурхайн үйл ажиллагаа явуулах зөвшөөрлийг олгохдоо багийн Иргэдийн нийтийн хурал, сумын Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын шийдвэрийг үндэслэхээр тусгасан нь бэлчээрийг хамгаалах зорилгод нийцжээ. Мөн уул уурхайн үйл ажиллагаанаас үүдэн нүүлгэн шилжүүлэх тохиолдолд учирсан хохирлыг барагдуулахаар тусгасан нь уул уурхайн үйл ажиллагааны улмаас эрх нь зөрчигдөж байгаа малчдад давуу тал олгоно.

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.

⁷¹ А.Түвшинтөгс, Эд юмсын эрх нь газар болох тухай, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2020, №4 (79), 206 дахь тал.

III. НЭГДСЭН ДҮГНЭЛТ

Хуулийн төсөл нь бэлчээрийн менежментийн тогтолцоог нэвтрүүлэх замаар “Нийтийн эзэмшлийн эмгэнэл”-ийн асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэсэн **“Остромын онол”**-д тулгуурласан байна. Ингэхдээ, **“Остромын 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 томъёог 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.

- ***Бэлчээр ашиглагчдын бүлгийн эрх зүйн байдал:*** бэлчээр ашиглагчдын бүлгийн 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.
- ***Бэлчээр ашиглагчдын бүлгийн эрх, үүрэг:*** Бэлчээр ашиглагчдын бүлэг нь малчин, малчин өрхөөс бие даасан эрх зүйн этгээд байхаас гадна Иргэний хуулийн 48 дугаар зүйлд заасан хүнд

суурилсан зохион байгуулалтын нэгдэл буюу бүртгэгдээгүй нөхөрлөл, холбоонд хамаарахгүй тул түүний эрх, үүргийг хуулийн төсөлд тусгайлан зохицуулах нь зүйтэй. Ингэхдээ нэгдүгээрт, Иргэний хуулийн 482¹-д бүртгэгдээгүй хөрөнгөд суурилсан хуулийн этгээдийн эрхгүй байгууллагын талаар зохицуулалт нэмж тусгах, эсхүл хоёрдугаарт, уг хуулийн төсөлд нэр томьёоны тодорхойлолтыг нарийвчлах нь оновчтой байж болно.

- **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. Энэ хүрээнд хуулийн төслийн үр нөлөө сайжруулах үүднээс дараах саналыг дэвшүүлж байна.

- **Бэлчээр ашиглагчдын бүлгийн бэлчээрийн доройтлыг таслан зогсоох, хохирлыг нөхөн төлүүлэх нэхэмжлэлийн эрх:** бэлчээр ашиглагчдын бүлгийн 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.

- **Мал бүхий иргэний гэм хорын хариуцлага:** нүүдлийн мал аж ахуй нь харьцангуй хөдөлгөөнт шинжтэй байдаг тул мал, амьтан тогтоосон бэлчээрийн хуваарийг зөрчсөн тохиолдолд Иргэний хуулийн 501.1-т заасан “амьтан” гэхэд “мал” хамаарч, малчин хариуцлага хүлээх эсэхийг тодруулах шаардлага үүсэж байна. Газрын тухай хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд 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 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 байж болно.
- **Бэлчээр газарт тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн гэм буруугүйгийн хариуцлага:** Хуулийн төслийн 54.1 дүгээр хэсэгт “Ашигт малтмал, газрын тос, уламжлалт бус газрын тосны хайгуул, ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь Иргэний хуулийн 497 дугаар зүйл буюу ерөнхий гэм хорын хүрээнд хариуцлага хүлээхээр зохицуулсан нь оновчгүй байна. Гэм хорын ерөнхий зохицуулалт хэрэгжих тохиолдолд бэлчээрт учирсан хохирол, гэм буруутай этгээдийн үйлдэл, тэдгээрийн шалтгаант холбоог малчдын бүлэг нотлох үүрэг хүлээхээс гадна ашигт малтмал, уул уурхай, газрын тос олборлолт, хайгуул, ашиглалттай холбоотой этгээд нь “гэм буруутай” байхыг шаардана. Гэвч уул уурхайн үйл ажиллагаа байгаль орчинд тодорхой хэмжээгээр хор нөлөө үзүүлэх нь зайлшгүй бөгөөд энэ нь түүний салшгүй шинж юм. Иймд хуулийн төслийн 54.1 дэх хэсгийг гэм хорын тусгай зохицуулалт гэж үзэн, Иргэний хуулийн 511 дүгээр зүйлд тусгагдсан “гэм буруугүйгээр хариуцлага хүлээлгэх зарчим (strict liability)”-ыг баримтлах нь зүйтэй. Мөн малчин болон малчдын бүлгийн зүгээс бэлчээрт учирсан хохирлыг нотлох хүндрэлтэй байж болох тул нотлох үүргийн хуваарилалтыг хариуцагч талд шилжүүлж болно.
- **Өөрийн бэлчээр газарт учруулсан хохирол:** бэлчээр ашиглагч этгээд, бэлчээр ашиглагчдын бүлэг 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 шаардлагатай. Энэ тохиолдолд Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуулиар тогтоосон хохирол төлүүлэх механизмаас гадна төрийг төлөөлж Засаг дарга эсхүл эрх ашиг нь хөндөгдсөн малчдын бүлгийн бусад гишүүд шаардлага гаргаж болно.
- **Гэнэтийн болон давагдашгүй хүчний шинжтэй онцгой нөхцөл байдлын үеийн гэрээт бэлчээрийн нөхөн төлбөр:** ган, зудын үеэр малчид нэг сум, аймгаас зэргэлдээх аймаг, сумын нутаг руу нүүдэллэх тохиолдолд шилжин ирж буй малчдыг хүлээн авч буй талд нөхөн төлбөр өгөх тогтолцоо хуульчлагдаагүй байна. Хуулийн

төслийн 52.8.8-т “..бусдын малыг гэрээт бэлчээрт оруулах талаар хамтын гэрээндээ тусгах”-аар заасан ч нөхөн төлбөрийн тухай зохицуулаагүй. Харин гэрээндээ нөхөн төлбөр авах талаар тусгаж болох ч сумдад өөр өөрөөр хэрэгжих тул маргаан, зөрчил үүсэх эрсдэлтэй байна.

- **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 томъёог “харилцан уялдаа” хэсэгт заасны дагуу жигдлэх нь зүйтэй.

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, XXI 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>