

Малчдын хамтын зохион байгуулалт, бэлчээр ашиглалтын гэрээний зохицуулалт ба хэрэгжилт

Ням-Очирын Ганхуяг^{1*}, Цээлэйн Энх-Амгалан¹, Төмөрийн Эрдэнэчулуун², Шөөдөвийн Гэрлээ³

¹Монголын Бэлчээр Ашиглагчдын Нэгдсэн Холбоо, Токио гудамж, 26, 6-606 тоот, Баянзүрх дүүрэг, 13380, Улаанбаатар, Монгол Улс

²Хөдөө аж ахуйн хэрэглээний эдийн засгийн тэнхим, Эдийн засаг, бизнесийн сургууль, Хөдөө аж ахуйн их сургууль, Зайсан 17029, Улаанбаатар, Монгол Улс

³Газрын менежментийн тэнхим, Агроэкологийн сургууль, Хөдөө аж ахуйн их сургууль, Зайсан 17029, Улаанбаатар, Монгол Улс

*Холбоо баригч зохиогч: gankhuyag.nyam@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-2202-4348>

Хүлээн авсан: 03.02.2022

Хянасан: 23.05.2022

Хэвлэлтэд орсон: 10.06.2022

Хураангуй

Өнгөцхөн харвал Монгол орны бэлчээр нутаг нийтийн эзэмшилд, мал сүрэг хувийн эзэмшилд байгаа нь “нийтийн эзэмшлийн эмгэнэл”-ийн сонгодог жишээ болж харагддаг. Гэтэл нүүдэлчдийн олон жилийн турш дундын бэлчээрээ ашиглаж ирсэн уламжлалт зохион байгуулалт, сүүлийн жилүүдэд төрийн зүгээс авч хэрэгжүүлж байгаа дүрэм журмуудыг хослуулан хэрэгжүүлснээр Монголын нүүдлийн мал аж ахуйн онцлогт тохирсон ашиглалтын хэлбэр гарч ирж байна. Дөрвөн улирлын бэлчээрээ хамтаараа ашиглаж ирсэн малчид хамтран дундын бэлчээрээ ашиглах төлөвлөгөө гаргах, харилцан зөвшилцөх, хэрэгжүүлэх орон нутгийн онцлогт тохирсон арга замуудыг санаачлан хэрэгжүүлж, төрийн зүгээс малчидтай бэлчээр нөөцийн зүй зохистой ашиглалтыг хангах бэлчээр ашиглалтын гэрээ байгуулж байна. Туршлагаас үзэхэд бэлчээр ашиглалтын хэсгийн зохион байгуулалтыг хийх нь хэд хэдэн үндсэн зарчмуудыг хангах хэрэгтэй болж байна. Үүнд: тухайн сум багт байгаа бүхий л малчдын оролцоог хангах, анхан шатны зохион байгуулалтын нэгж малчдын бэлчээр ашиглалтын хэсгийн эрх үүрэг тодорхой байх, малчдын уламжлалт зохицуулах арга хэмжээг төрийн журам дүрмийн уялдааг хангах, үүний үндсэн дээр малчдын бэлчээр ашиглалтын хэсэг болон орон нутгийн удирдлагын хооронд бэлчээр ашиглалтын гэрээ байгуулах, хэрэгжүүлэх механизмын мөн малчдын өөрсдийн сайн дурын болон төрийн албан журам дүрэмтэй хоршуулах нь үр дүнтэй нь харагдаж байна.

Түлхүүр үг: бэлчээрийн доройтол, ган, зуд

Оршил

Монгол орон эх газрын хатуу ширүүн уур амьсгалтай. Үүнээс улбаалаад Монгол орны бэлчээрийн байгалийн бүтээмж доогуур экологийн хувьд эмзэг систем юм [1]. Ийм учраас бэлчээрийг нүүдлийн маягаар сэлгэн амраан ашиглах нь түүний экологийн тэнцвэрт байдалд сөрөг нөлөө бага үзүүлдэг байна. Мөн усны хязгаарлагдмал нөөц нь дундаа ашиглах шаардлагыг бий болгож байдаг. Ган зуд зэрэг байгалийн гамшгийн үед малчдын эрсдэлийг даван туулах гол арга

зам нь ямагт аюулгүй газар буурь сэлгэн нүүдэллэх явдал байсаар ирсэн [2].

Эдгээр байгалийн өгөгдлүүд Монгол орны хувьд бэлчээрийг нүүдэллэж сэлгэн ашиглах хэрэгцээг бий болгож байдаг. Энэ нөхцөл боломжийг олгох үүднээс бэлчээр нутгийг нийтийн эзэмшилд байлгах шаардлагатай болдог. Гэтэл нөгөө талаас бэлчээр нутаг ийнхүү дундын эзэмшилд байх нь хариуцлагын тогтолцоо бий болгох боломж хомс энэ нь бэлчээр талхлагдаж байгаа нэг

үндсэн шалтгаан болж байна гэж эрдэмтэд үзэж байна [2]. Өөрөөр хэлбэл малчид буюу ашиглагчид, эзэмшигч буюу төрийн эрх үүрэг тодорхой бус, хариуцлагын тогтолцоо байхгүй гэдэг дээр санал нэгддэг.

Энэ нөхцөл байдалд нүүдэлчдийн олон жилийн турш дундын бэлчээрээ ашиглаж ирсэн уламжлалт зохион байгуулалт, төрийн зүгээс дундын бэлчээр нөөцийн зүй зохистой ашиглалтыг хангах чиглэлээр гаргасан журам дүрмийг хослуулан хэрэглэх нь үр дүнтэй байж болох талтай байна. Өнөөгийн хүчин төгөлдөр байгаа Газрын хууль болон түүний дагалдах журам дүрэмд малчид сайн дурын үндсэн дээр зохион байгуулалтад орсны үндсэн дээр орон нутгийн удирдлагатай бэлчээр ашиглалтын гэрээ (БАГ) байгуулж болдог. Туршлагаас үзэхэд бэлчээр ашиглалтын хэсгийн (БАХ) зохион

Материал, арга зүй

Энэхүү судалгааг Монголын хамгийн өргөн тархацтай байгалийн үндсэн хоёр бүслүүр буюу ойт хээр, тал хээрийн бүсийг төлөөлсөн хоёр сумын БАХ дээр хийж гүйцэтгэлээ. БАХ-ийн зохион байгуулалтад орсон болон ороогүй сумдыг харьцуулж, түүнчлэн сумын газар зохион байгуулалтын тухайн жилийн төлөвлөлтөд (СГЗБТЖТ) малчдын оролцоог харьцуулсан динамик судалгааг (2007, 2010, 2015/2016 оноор) хийж гүйцэтгэсэн.

Үр дүн ба шүүн хэлэлцэхүй

Онолын үүднээс авч үзвэл Гаррет Хардины [3] тодорхойлсноор аливаа нийтийн эзэмшлийн өмчийн ашиглалтыг зүй зохистой байх боломжгүй гэж үзсэн байна. Харин АНУ-ын эрдэмтэн Элинор Остром судалж үзсэнээр нийтийн эзэмшлийн ашиглалт ямагт зүй бус байх албагүй тодорхой зохицуулалтын арга замуудаар тогтвортой ашиглалтыг хангаж болно гэж үзээд Эленор Остром 9 зарчмыг тодорхойлсон байна [4]. Монголын нөхцөлд нийтийн бэлчээрийн зүй зохистой ашиглалтыг хангахаар мөрдөж байгаа хууль эрх зүйн заалт журмууд болон малчдын уламжлалт зохион байгуулалт зарчмуудыг дүйцүүлэн үзвэл Монголын нүүдлийн МАА-н бэлчээрийн ашиглалт, зохион байгуулалт Элинор Остромын 9 зарчмуудтай илүү дүйцэж байна. Үүнд: БАХ-ийн зохион байгуулалтад орсноор малчдын

байгуулалтыг хийх нь хэд хэдэн үндсэн зарчмуудыг хангах хэрэгтэй болж байна. Үүнд: Тухайн сум багт байгаа бүхий л малчдын оролцоог хангах, анхан шатны зохион байгуулалтын нэгж малчдын БАХ-ийн эрх үүрэг тодорхой байх, малчдын уламжлалт зохицуулах арга хэмжээг төрийн журам дүрмийн уялдааг хангах, үүний үндсэн дээр малчдын БАХ болон орон нутгийн удирдлагын хооронд БАГ байгуулах, хэрэгжүүлэх механизм мөн малчдын өөрсдийн сайн дурын болон төрийн албан журам дүрэмтэй хоршуулах нь үр дүнтэй гэж харагдаж байна.

Малчдыг БАХ-ийн зохион байгуулалтад оруулан, БАГ байгуулснаар харилцан хүлээх эрх үүргүүд тодорхой болж малчид болон орон нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаа идэвхжиж үр дүнгүүд гарч байна

Судалгаанд нэгдүгээрт, БАХ-ийн зохион байгуулалт болон БАГ-ээр дамжуулан ямар ямар эрх үүргийг тодорхойлж өгч байна вэ?, хоёрдугаарт, БАХ-ийн зохион байгуулалт болон БАГ-ий хууль эрх зүй болон малчдын албан бус зохион байгуулалттай хэрхэн уялдаж байгаа вэ? гэсэн хоёр асуултыг дэвшүүлсэн болно.

дунд бэлчээртэй холбоотой маргаанууд багасаж байна

Малчин өрхүүд мал аж ахуй эрхлэхдээ ямар нэгэн зорилгогүй хэрэн хэсэж бэлчээр ашигладаггүй өөрсдийн гэсэн орон зайд тодорхой давтамжтайгаар тогтсон заншилтай нүүдэл хийж нутагладаг болох нь тодорхой байна. Цаг агаар хэвийн нөхцөлд малчид тогтсон заншилтай нүүдэл хийж бэлчээр ашигладаг. Бэлчээр ашиглагчдын хэсэг буюу БАХ (малчдын бүлэг, нөхөрлөл)-ийн хилийг бэлчээр-мал-малчин гурвын харилцан уялдаа холбоо болон дээрх байгаль, цаг уур, нийгмийн хүчин зүйлсийг харгалзан үзэж тогтооно. Манай орны хашаалаагүй задгай бэлчээртэй нөхцөлд малын бэлчээрлэлтийг заагладаг буюу БАХ-ийг үүсгэдэг [5] хэд хэдэн хүчин зүйл буюу хил байгаа нь тогтоогдсон.

Үүнд: 1. Байгалийн хил буюу байгалийн тогтоц болон хүний гараар барьсан байгууламж (уул, гол, уст цэг, жалга, хадлан, тариалан гм), 2. Цаг уурын хил буюу улирлын бэлчээрийг заагладаг хүчин зүйлс (хүйтэн, халуун, салхи, шуурга, бороо, цасны үйлчлэлийг саармагжуулах хорго), 3. Нийгмийн хил буюу уламжлалт зан заншил, нутаг ойролцоо байдал, хүмүүс хоорондын дотнын харилцаа, нэг нутаг усныхны харилцан туслах, бие биеийнхээ дутууг нөхөх, хөдөлмөрөө хорших харилцаа [6,7,8] буюу оюун санааны таталцал. Цаг агаар хэвийн бус ган гачиг, зуд зурхан тохиолдсон нөхцөлд [9] дайжиж тогтсон заншлаа эвдэж нүүдэл хийх ба өөр БАХ-ийн бэлчээрт ороход хүрнэ. Отрын нөөц нутагтай нөхцөлд бусдын бэлчээрт орох шаардлагагүй байдаг. Малчид малаа чамбайруулах нүүдлийг өөрийн болон бусдын ашиглалт багатай бэлчээрт голчлон хийдэг. БАХ-ийн зохион байгуулалтад ороогүй үе буюу 2003 оны сумын ГЗБ төлөвлөгөөнд шинжилгээ хийж үзэхэд тухайн жилд өмчлүүлэх хашааны газар, ногооны талбай, эзэмшүүлэх өвөлжөө хаваржааны доорх газар, ашиглуулах хадлангийн талбай зэрэг өмчлөл, эзэмшилтийн асуудлыг шийдвэрлэх асуудлууд голлон тусгагдсан байна. Зарим суман дээр ганц нэг газрын нэр заасныг эс оролцуулбал байгаль орчныг хамгаалах, бэлчээрийг сэлгэж өнжөөж амраах замаар сайжруулах арга хэмжээ бараг тусгагдахгүй байсан. 2007 оны СГЗБТЖТ-нд бэлчээр сайжруулах, хамгаалах арга хэмжээ 3.2-17.8 хувьтай тусгагдсан байна. 2010

Улирлын сэлгээ нүүдэл тогтвортой болж байна.

БАХ-ын төлөвлөгөөнд 2008 оны байдлаар өнжөөж амраах арга хэмжээний хэрэгжилт 67.3 хувьтай, сэлгээний төлөвлөгөөний хэрэгжилт 35 хувиас доош байна гэсэн хэдий ч малчдад зохион байгуулалтад орж бэлчээрээ хамгаалах, сэлгэж өнжөөж, амрааж ашиглах хандлага ажиглагдаж эхэлсэн нь ололттой үзүүлэлт [10] юм. Гадаад улсын болон төр, төрийн бус байгууллагын төсөл, хөтөлбөр хэрэгжиж байгаа сумдын бэлчээрийн тухай хууль эрх зүйн актуудын бүрдэлт, биелэлтийн байдлын талаар 2013 оныг 2015 онтой харьцуулан судлахад

оноос хойш ерөнхийдөө БАХ-ын үйл ажиллагаа харьцангуй тогтворжих хандлага гарч байгаа нь 2010 оны ГЗБ-ын төлөвлөгөөний боловсруулалтыг 2007 оны байдалтай харьцуулбал бэлчээр зохион байгуулалтын арга хэмжээ 34-64.2 хувьтай тусгагдсан байна.

БАХ-ийн зохион байгуулалтад орсон [6,7,8,9] сумууд бэлчээрийг малчдын мал маллаж ирсэн уламжлалын дагуу тэр хэсэг нутаг дэвсгэрт малчид БАХ-ийн зохион байгуулалтад орж, жижиг үйлдвэрлэл эрхлэх, хөдөлмөрөө хорших, бэлчээрээ сайжруулах, хамгаалах, хяналт тавих, төлөвлөх зэрэг арга хэмжээг хослуулан хэрэгжүүлэх үндсэн нөхцөл бүрдэж байгааг санал асуулгын дүнгээр 93,5 хувь нь хамтран ажиллах сонирхолтой гэсэн судалгаа гарсан байна. Улмаар 2015 оны судалгаагаар төлөвлөлтөд иргэд оролцох хэрэгтэй 78.3, иргэдийн хяналт хэрэгтэй 85, төлөвлөгөөг иргэдээр хэлэлцүүлэх нь зөв гэж 80.7 хувь нь тус тус санал өгсөн байна. Тэгвэл 2008 онд явуулсан судалгаагаар бэлчээр ашиглалтын төлөвлөгөө хэрэгжихгүй байгаа шалтгаан, нөлөөлж байгаа хүчин зүйлд цаг агаар, хур тунадас, төлөвлөгөөгүй ашиглалт гэж хариулж байсан бол 2010 онд төлөвлөгөөгүй ашиглалт, хамтын оролцоо (сум, баг, хэсгийн), хууль эрх зүйн орчин, хяналт тавих гэсэн хариулт өгсөн нь илүү БАХ-ийн зохион байгуулалт болон малчдын хамтын ажиллагаа нь бэлчээртэй холбоотой маргааныг шийдвэрлэх гарц гэж тодорхойлсон байна.

хэрэгжилт нь 18.7 хувиар өссөн бол төсөл хөтөлбөр хэрэгжээгүй сумдад 11.2 хувь байгаа нь төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд эрх зүйн актуудыг дагаад зохион байгуулалт, хариуцлагын асуудал [11,12] хөндөгддөг болох нь харагдаж байна. Багаас гарч байгаа хууль эрх зүйн актууд нийт эрх зүйн актуудын 56.2 хувийг эзэлж байна. Үүнээс Засаг даргын захирамж, тогтоол 31 хувь, бэлчээр ашиглалтын журам, дүрэм, гэрээ-12.7 хувийг эзэлж байгаа нь баг болон БАХ-н оролцоо илүү нөлөөлж байгааг харж болох юм. Судалгаагаар малчид хамтран ажиллах, бэлчээрээ сайжруулах, хамгаалах арга

хэмжээнд оролцох сонирхол байгаа эсэх, ингэснээр бэлчээр ашиглалт, төлөвлөлт сайжрах, доройтол, талхагдал буурах арга зам мөн эсэх талаар асуулга авахад нийт санал асуулгад оролцогчдын 90-100 хувь нь тийм гэсэн хариулт өгсөн байна. Иймээс бэлчээр зохион байгуулалтын төлөвлөгөөний

боловсруулалт, хэрэгжүүлэлтийн аль ч үе шатанд малчдаас гарсан санал, шийдвэр хүчтэй нөлөөлөх хандлага бий болж байгаа нь малчид зохион байгуулалтад орж, бэлчээрийн сэлгээ хийх оролдлого, журам, гэрээ [13] дүрмээр баталгаажин, тогтворжиж байгааг харуулж байна.

Table 1

Rangeland rotation and resting of Pasture user groups, PUGs

Aimag	PUG number	Grazing rest of PUG	Grazing rest of PUG (%)	Grazing rotation of PUG	Grazing rotation of PUG (%)
Arkhangai	51	6	12	30	59
Bayankhongor	28	5	18	26	93
Bayan-Ulgii	201	201	100	57	28
Govi-Altai	78	45	58	17	22
Zavkhan	198	198	100	198	100
Uvs	118	31	26	59	50
Khovd	91	8	9	78	86

Малчид, орон нутгийн удирдлагууд бэлчээртэй холбоотой нэн тэргүүний асуудлаа илүү үр дүнтэй тодорхойлсноор хөрөнгө оруулалт нэмэгдэж байна.

ГЗБТЖ-ын төлөвлөгөөний [13] хэрэгжилтэд үнэлгээ мониторинг хийсэн 2007-2009 оны дүнгээс харахад төлөвлөлтөд иргэдийн 78.3 хувь нь оролцох хэрэгтэй, иргэдийн хяналт хэрэгтэй гэдэгт 85 хувь, төлөвлөгөөг иргэдээр хэлэлцүүлэх нь зөв гэж 80.7 хувь нь тус тус санал өгсөн байна. ГЗБТЖ

төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн байдлаас үзвэл БАХ болон БАГ дээр суурилсан бэлчээр зохион байгуулалтын төлөвлөгөөг хэрэгжүүлснээр гарах үр дүн нь илүү сайжирч бэлчээрт чиглэсэн бодитой болж байгаа нь харагдаж байна. БАХ-ийн зохион байгуулалтад орсон сумдын хувьд бэлчээр ашиглаж ирсэн уламжлалаар хамтран нэгдэж, төлөвлөлтөд оролцох боломжтой болж байна.

Дүгнэлт

Малчид БАХ-ийн зохион байгуулалтад орсноор жижиг үйлдвэрлэл эрхлэх, бэлчээрээ сайжруулах, хамгаалах, төлөвлөх, хяналт тавих арга хэмжээг хослуулан хэрэгжүүлэх үндсэн нөхцөл бүрддэг байна. Улмаар малчдын БАХ-ийн зохион байгуулалтад оролцох оролцоо нэмэгдэж, хамтран ажиллах байдал нь харьцангуй тогтворжих

хандлагатай болсноор бэлчээртэй холбоотой асуудлаа бодитой тогтоож түүнийгээ БАХ-н төлөвлөгөөндөө тусган, хөрөнгө оруулалтын эх үүсвэрийг тодорхойлж байна. Тухайлбал Ихтамир, Өндөрширээт сумын БАХ-ын төлөвлөгөөний боловсруулалтын байдлаас харж болох юм.

Ашигласан бүтээлийн жагсаалт

[1] D. Bulgamaa, S. Sumjidmaa, and U. Budbaatar, "National report on the rangeland health of Mongolia," In: *A new approach to Rangeland management in Mongolia*, B.Brandon, ed. Ulaanbaatar, pp. 21-28, 2018.

[2] S. Jigjidsuren, "Golden rule of grazing management" Chapter 2 Ts. Enkh-Amgalan, ed. Ulaanbaatar, pp. 35-46, 2016.

- [3] G. Hardin. "The Tragedy of the Commons", ed, Source: Science, New Series, vol. 162, no. 3859, pp. 1243-1248, 1968. <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>
- [4] E. Ostrom. "Tragedy of the commons," Schoene". *Journal of Law and Economics*, XV (2), 439-52. "The Tragedy of the Commons". *The New Palgrave Dictionary of Economics and The Law*, vol. 1. https://doi.org/10.1057/978-1-349-95121-5_2047-1
- [5] А. Камимура, "Монгол улсын бэлчээр сэлгэн нүүдлэх болон бэлчээрийн эзэмшил." Монголын нүүдлийн мал аж ахуйн экосистемийн сүлжээ, Улаанбаатар, х. 125-128, 2012
- [6] Малчдын тухай 100 түүх., Улаанбаатар, х. 2-69, 2012,
- [7] Д. Дорлигсүрэн, А. Бакей "Хот айл, фермерийн аж ахуй." ШУТ-ийн төслийн тайлан, Улаанбаатар. х. 110-112, 1995
- [8] А. Бакей "Some theoretical and methodological issues of sustainable development of Mongolian pastoralism" Sc.D. dissertation, Ulaanbaatar, pp. 56-58. 2015
- [9] С. Жигжидсүрэн "Зуд болдогоороо болно," Улаанбаатар. х.10-12, 2001
- [10] М. Сувд "Бэлчээрийн харилцааны эрхзүйн зохицуулалт: төлөв байдал, тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам." Хууль зүйн докторын бүтээл, Улаанбаатар, х. 56-57, 2016
- [11] Архангай аймгийн Их тамир сумын газар зохион байгуулалтын тухайн жилийн төлөвлөгөө, х. 25-26, 2003, 2010, 2015
- [12] "Төв аймгийн Өндөрширээт сумын газар зохион байгуулалтын тухайн жилийн төлөвлөгөө", х. 21-22, 2003, 2010, 2015
- [13] "Сумын газар зохион байгуулалтын тухайн жилийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн үнэлгээ, мониторинг" тайлан, х. 28-29, 2007, 2009, 2015

Pasture user groups of herders and rangeland use agreement, regulation and implementation

Gankhuyag Nyam-Ochir^{1*}, Enkh-Amgalan Tseelei¹, Erdenechuluun.Tumur², Gerlee Shuuduv³

¹Mongolian National Federation of Pasture User Groups, Tokyo tower, 26, 6-606, Bayanzurkh district, 13380, Ulaanbaatar, Mongolia

²School of Economics and Business, Mongolian University of Life Sciences, Zaisan 17029, Ulaanbaatar, Mongolia

³School of Agroecology, Mongolian University of Life Sciences, Zaisan 17029, Ulaanbaatar, Mongolia

*Corresponding author: gankhuyag.nyam@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-2202-4348>

Received: 03.02.2022

Revised: 23.05.2022

Accepted: 10.06.2022

Abstract

At first glance, Mongolia's rangeland and private livestock are classic examples of the "tragedy of commons". However, a combination of traditional nomadic rangeland management and government regulations has led to the emergence of Mongolian nomadic pastoralism. Herders who have been sharing their rangelands for four seasons have initiated, agreed upon, and implemented local-specific approaches to rangeland use plans. The government has entered into rangeland use agreements with herders to ensure the proper use of rangeland resources. Experience has shown that the organization of rangeland use areas needs to meet several fundamental principles. These include: providing the participation of all herders in the soum and bagh, clarifying the rights and responsibilities of the primary organizational unit herders' pasture user group, ensuring the coherence of traditional herders' regulations with government regulations, and on this basis between herders' pasture user group and local government Mechanisms for concluding and implementing mining agreements and for herders to integrate them with their own voluntary and government regulations seem to be effective.

Keywords: Pasture degradation, drought, zud