

**МОНГОЛ УЛСЫН 2006 ОНЫ
АШИГТ МАЛТМАЛЫН ТУХАЙ
ХУУЛИЙН ШИНЭТГЭЛ -
ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ**

**Судлаач Г.Сурахбаяр,
Б.Өлзийбаяр**

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Уул уурхай, Ашигт малтмал, Тусгай зөвшөөрөл, Байцаагч, Тэргүүн туршлага, АМтХ, УУХҮЯ, АМГТХГ, Байгаль орчин, Нөхөн сэргээлт, Уурхайн хаалт, Нэг цонхны үйлчилгээ, Хаалтын сангийн баталгаа

ТОВЧЛОЛ

Монгол Улсын 1994, 1997, 2006 оны АМтХ-иуд нь тухайн үед уул уурхайн салбарт хөрөнгө оруулалт татах төрийн бодлогод илүү ач холбогдол өгч, энэ чиглэлийг хэт баримталсан байсан тул “хариуцлагатай уул уурхай” хөгжүүлэх зорилт нь хавсарга шинжтэй хуульчлагдсан байдаг. Энэ байдлаас үүдэн дараах сөрөг үр дагаврууд үүсээд байна. Тухайлбал, УИХ-ын өргөдлийн байнгын хороонд 2015 онд 200 орчим өргөдөл, гомдол ирснээс 100 гаруй нь уул уурхайн нөхөн сэргээлттэй холбогдох гомдол байсан бөгөөд нийт орхигдсон талбайг 80-100 тэрбум төгрөгөөр нөхөн сэргээх тооцоо бий.

Уул уурхайн салбарын төрийн бодлогыг орон нутагт хэрэгжүүлэх хууль, эрх зүйн тодорхой биш байдал, мөн оновчтой бус захиргааны бүтэц нь “*Нөхөн сэргээлт*”, “*Уурхайн хаалт*”, “*Эрүүл ахуй, хөдөлмөрийн аюулгүй байдал*”, “*Түгээмэл тархацтай ашигт малтмал*” болон “*Бичил уурхайн*” харилцааг дагасан олон асуудлыг шийдвэрлэх чадамжгүй байна.

Иймээс Монгол Улсын 2006 оны АМтХ-ийн тусгай зөвшөөрөл олгох болон уул уурхайн үйл ажиллагаатай холбоотой зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт дүн

шинжилгээ хийн, цаашид тус хуулийг сайжруулах чиглэлд анхаарвал зохих тодорхой дүгнэлт, зөвлөмжийг бэлтгэх зорилгоор эл өгүүллийг бичсэн болно.

НЭГ.УДИРТГАЛ

Энэхүү судалгааны өгүүлэлд Монгол Улсын 2006 оны АМтХ-ийн тусгай зөвшөөрөл олгох болон уул уурхайн үйл ажиллагаатай холбоотой зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт товч дүн шинжилгээ хийж, цаашдын шинэтгэлд анхаарвал зохих тодорхой дүгнэлт, зөвлөмж, саналуудыг дэвшлүүлээ.

Тус хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврын дүн шинжилгээ, шинэтгэлд анхаарвал зохих дүгнэлт, зөвлөмж, саналыг бичихдээ,

Нэгдүгээрт, Монгол Улсын уул уурхайн салбарын хөрөнгө оруулалт татах чадварыг үнэлэх,

Хоёрдугаарт, АМтХ-д өнгөрсөн 12 жилийн хугацаанд орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн үр дүнд тус хуулийн суурь зарчим хэр өөрчлөгдсөн тухай,

Гуравдугаарт, АМтХ-ийн агуулгыг олон улсын уул уурхайн салбарын тэргүүлэгч орнуудын хуулийн агуулгатай харьцуулах аргаар хийдэл, зөрчлийг тогтоох,

Дөрөвдүгээрт, Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох харилцааг боловсронгуй болгох,

Тавдугаарт, Уул уурхайн мэргэжлийн үйл ажиллагаатай холбогдох зохицуулалтыг орчин үеийн олон улсын чиг хандлагад нийцүүлэх зэрэг шинэтгэл хийх замаар Монгол Улсын нийгэм, эдийн засгийн хүрээнд уул уурхайн салбарын нөлөөллөөс үүссэн сөрөг үр дагавруудыг бууруулах, багасах хууль, эрх зүйн гарцыг эрэлхийлсэнд энэхүү судалгааны ач холбогдол оршино.

ХОЁР. УУЛ УУРХАЙН САЛБАРЫН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТ ТАТАХ ЧАДВАР

Олон улсад уул уурхайн салбарын өрсөлдөх чадварыг "Хөрөнгө оруулалт татах чадавх" гэсэн үзүүлэлтээр хэмждэг.

Уул уурхайн салбарын "Хөрөнгө оруулалт татах чадавх"-ийг дараах үндсэн 4-н хүчин зүйлийг харьцуулах аргаар үнэлдэг¹ байна.

1. Геологи, ашигт малтмалын нөөц,
2. Улс төрийн тогтвортой байдал,
3. Хууль, эрх зүйн боловсронгуй байдал,
4. Дэд бүтцийн хөгжлийн түвшин.

А. Ашигт малтмалын нөөц.

(төр-засгийн бодлого, шийдвэрээс үл хамаарах хүчин зүйл)

Монгол Улсын нийт нутаг дэвсгэрт хийсэн ашигт малтмалын эрэл хайгуулын олон жилийн ажлын үр дүнд 2017 оны байдлаар 50 гаруй төрлийн 3000 орчим орд, илрэлийг тогтоон, судалсан тоо баримт бий. Эндээс зарим ашигт малтмалын нөөцийн хэмжээг онцлон дурдвал:

- Газрын тосны батлагдсан нөөц зүүн, зүүн өмнөд хязгаарт илэрсэн боловч, баруун бүс нутагт багагүй нөөц илрэх таамаг бий.
- Зэсийн нөөцөөр дэлхийд 12 дугаарт эрэмбэлэгдэг,
- Нүүрсний нөөц хэмжээгээр дэлхийд эхний 4-н баялаг нөөц бүхий орны нэг зэргийг онцолж болох бөгөөд нийт газар нутгийн 33 % хувьд 1:50000 геологийн зураглал хийгдсэн байна.²

Мөн Монгол Улсын ашигт малтмалын нөөцийн өрсөлдөх чадварыг Төр-засгийн оролцоогүй өсгөх заяагдмал хүчин зүйл бол тус орны газар зүйн байршил юм.

Зөвхөн Азийн орнуудын зэс боловсруулах үйлдвэрлэлийн хэмжээ 1990 оноос 2013 оны хооронд 3 дахин өссөн³ нь бусад ашигт малтмалын хэрэгцээ төдий хэмжээгээр өссөн гэж үзэж болно.

Гэвч 2002-2012 оны хооронд дэлхийн уул уурхайн супер мөчлөгийн оргил үед Монгол Улсад хариуцлагатай уул уурхай хөгжүүлэх төрийн бодлого, хууль тогтоомж, захиргааны тогтолцоо бүрэлдээгүй байснаас энэ хугацаанд тус улсын 15 аймгийн 56 сумын нутаг дэвсгэрт 566 нэгж талбарт 3984.46 га газар уул уурхайн улмаас эвдрэлд орж эзэнгүй орхигдсон байна. Эвдрэлд орж эзэнгүй орхигдсон газрыг нөхөн сэргээхэд хамгийн багадаа 1 га талбайг 25.0 сая төгрөгөөр бүрэн нөхөн сэргээхэд 80-100 тэрбум⁴ төгрөгийн зардал шаардлагатай.

2018 оны байдлаар нөхөн сэргээлтийн баталгааны тусгай дансанд 12.5 тэрбум⁵ төгрөгийг байршуулсан байгаа нь нийт шаардагдах хөрөнгийн 10 хувьтай тэнцэж байна.

Өнгөрсөн хугацаанд дахь "хариуцлагагүй" уул уурхайн үйл ажиллагааны сөрөг үр дагаврын улмаас сүүлийн жилүүдэд уул уурхайн компаниудыг гадаад, дотоодын гэж ялгалгүй үйл ажиллагааг нь зогсоох, тусгай зөвшөөрлийн цуцлахыг шаардсан нэхэмжлэл шүүхийн энэ төрлийн маргааны тоог өсгөх болжээ.

оны үйл ажиллагааны тайлан, 2017-2020 оны төсөөлөл, хүрэх үр дүн. 2016. 26 дахь тал.

³ Asia Trend ICSG-Factbook-2014

⁴ Уурхайн хаалт 2016 хурлын илтгэл. Нөхөн сэргээлтийн бодлого, эрх зүйн орчин Хүрээлэн буй орчин, байгалийн нөөцийн удирдлагын газрын дарга Д.Даваасамба. 9/7/2016

⁵ <http://www.mongolianminingjournal.com/content/65495.shtml>

¹ Asia-Pacific mining sector study.2014. p 9.

² Монгол Улсын Геологи, Уул уурхай, Газрын тос, Хүнд үйлдвэрийн Салбар, АМГТГ-ын 2016

Цаашид байгаль хамгаалах зорилго бүхий ТББ болон орон нутгийн иргэдийн эсэргүүцэл уул уурхайн салбарт хөрөнгө оруулалт татах чадварыг сулруулах сөрөг үр дагавар бүхий тооцоолоогүй хүчин зүйл болж хувирах аюултай.

Б. Төр-засгийн бодлого, шийдвэрээс хамаарах хүчин зүйл

Уул уурхайн салбарын хөрөнгө оруулалт татах чадварын индексийг жил бүр шинэчлэн тогтоодог Фрейзер институтийн 2017 оны тайланд Монгол Улсын уул уурхайн салбар тус судалгаанд хамрагдсан 91 орноос 53 дугаар байранд эрэмбэлэгдсэн⁶ байна. Энэхүү Монгол Улсын уул уурхайн салбарын өрсөлдөх чадвар, хөрөнгө оруулалт татах чадавхыг бууруулж байгаа хүчин зүйлсийг задлан судалж үзье.

1. Улс Төрийн Тогтвортой Байдал

Давосын эдийн засгийн Форум байгууллагаас эрхлэн гаргадаг "Дэлхийн улс орнуудын өрсөлдөх чадварын тайлан"-д 2017 оны байдлаар 138 орноос Монгол улсын институтийн чадавхыг 96 дугаар байранд жагсаажээ⁷. Энэ бол нэг талаар хөрөнгө оруулахад улс төрийн эрсдэл өндөр гэсэн үзүүлэлт юм. Тухайлбал улс төрийн эрсдлийн талаар зарим практик дурдаж болно.

- Гэнэтийн ашгийн 68%-ийн татвар,
- Стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт 33%-иас дээш хөрөнгө оруулах бол Засгийн газраас зөвшөөрөл авах хууль,
- 2009 оны урт нэртэй хууль,
- Үндэслэлгүй ТЗ цуцлах тохиолдлууд цөөнгүй гарч байв.

2. Хууль, Эрх Зүйн Боловсронгуй Байдал

Геологи, уул уурхайн салбарын үйл ажиллагааг зохицуулсан 16 хууль, 60

орчим дүрэм, заавар өнөөдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж байна.

Тус салбар гол хууль болох 2006 оны Ашигт малтмалын тухай хуульд өнгөрсөн 12 жилийн хугацаанд:

- өөрчлөлт оруулсан 96,
- нэмэлт оруулсан 46,
- өөрчлөн найруулсан 27,
- хүчингүй болсонд тооцсон 19 хэсэг буюу нийт 188 удаагийн найруулга⁸ орсон байна.

Энэ нь хуулийн үндсэн үзэл баримтлалыг алдагдуулахын зэрэгцээ, хуулийн заалтууд өөр хоорондоо, мөн бусад хууль тогтоомжийн зохицуулалттай давхардсан, зөрчилдсөн зэрэг хийдэл гарах нэг үндэслэл болжээ. АМТХ-ийн үзэл баримтлалыг алдагдуулсан нэмэлт, өөрчлөлт болон тухайн хуулийн үзэл баримтлалын дахин эргэн харахад анхаарах хүчин зүйлс, дүгнэлт зөвлөмжийг өгүүллийн 3,4,5 дугаар хэсгээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

3. Дэд Бүтцийн Хөгжлийн Түвшин

Давосын эдийн засгийн Форум байгууллагаас эрхлэн гаргадаг "Дэлхийн улс орнуудын өрсөлдөх чадварын тайлан"-д 2017 оны байдлаар 138 орноос Монгол улсын дэд бүтцийн чадавхыг 110 дугаар байранд жагсаажээ⁹.

- Нийт дэд бүтцийн чанар 102,
- Замын чанар 109,
- Төмөр замын дэд бүтэц 69,
- Порт дэд бүтэц 137,
- Агаарын тээрийн дэд бүтэц 124,
- Цахилгаан хангамж 97. г.м

Мөн Европын Сэргээн босголт хөгжлийн банкны судалгаанд хамрагдсан орнуудын эдийн засаг дах уул уурхайн ач холбогдлыг харуулсан тэнхлэгт “Монгол улсын эдийн засагт уул уурхайн ач холбогдол хамгийн өндрийн зэрэгцээ байгалийн нөөцийн хувьд ОХУ-нд дараа байна. Энэ нь уул уурхайн салбарын хууль тогтоомжийн

⁶ Survey Of Mining companies- Fraser Institute Annual. 2017

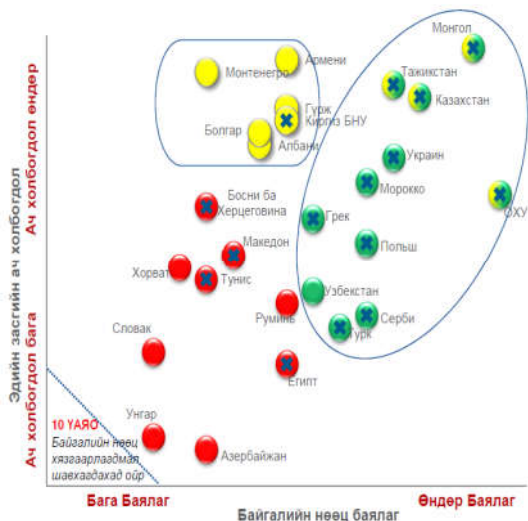
⁷ Global Competitiveness 2016-2017

⁸ <http://www.legalinfo.mn/additional/?lawid=63>

⁹ Global Competitiveness 2016-2017

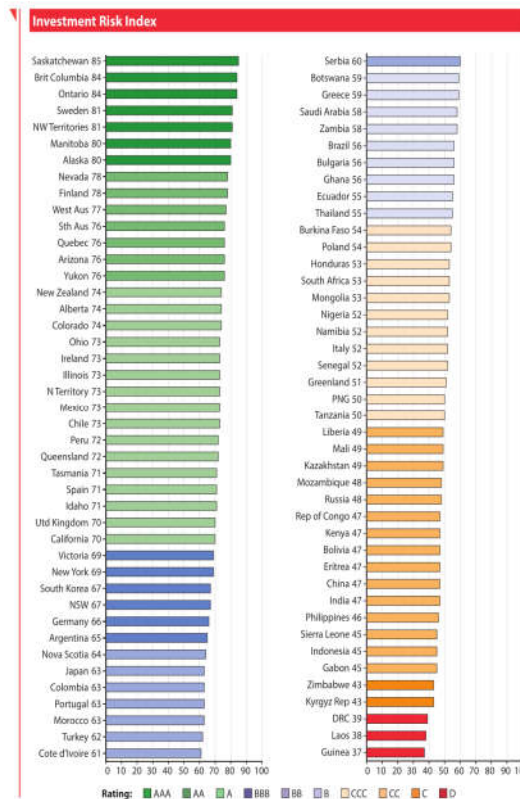
үзэл баримтлал ямар хандлагатай байхаас “Баялгийн хараал” гэдэг сөрөг хандлагыг “Баялгийн ерөөл” гэсэн эерэг давуу тал болгон хувиргах эсэх нь хамаарна.

Зураг 1: Европын Сэргээн босголт хөгжлийн банкны үйл ажиллагаа явуулдаг орнуудын эдийн засаг дах уул уурхайн ач холбогдол¹⁰



Түүнчлэн Олон улсын Уул уурхайн хууль тогтоомжийн эрсдэл судлалын “MineHutte Ratings” институцийн 2017 оны Майнинг журналд хэвлэгдсэн тайланд Монгол улсын уул уурхайн салбарын хууль тогтоомжийн “хөрөнгө оруулалтын эрсдэл”-ийн үнэлгээнээс үзэхэд нийт 86 орноос (зарим орны мужууд тус тусдаа үнэлэгдсэн) 58 дугаарт эрэмбэлэгдэж (ССС)¹¹ үнэлгээтэй байгаа нь уул уурхайн салбарт эрх зүйн шинэчлэл зайлшгүй илтгэж байна.

Зураг 2: Олон улсын Уул уурхайн хууль тогтоомжийн эрсдэл судлалын институцийн 2017 оны Майнинг журналд хэвлэгдсэн тайланд Монгол улсын уул уурхайн салбарын хууль тогтоомжийн “хөрөнгө оруулалтын эрсдэл”-ийн үнэлгээ



Иймээс Уул уурхайн салбарын харилцааг зохицуулж буй гол хууль болох 2006 оны Ашигт малтмалын тухай хуулийн бүтэц болон тус хуульд өнгөрсөн 12 жилийн хугацаанд орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн эерэг, сөрөг үр дагаврыг цааш судалж үзье.

ГУРАВ. 2006 ОНЫ АШИГТ МАЛТМЛАЫН ТУХАЙ ХУУЛЬ
2006 оны АМтХ нь 11 бүлэг, 66 зүйлтэй хууль юм. Тус АМтХ-ийг зохицуулж буй харилцааг нь шалгуур болгон:

- Нэгдүгээрт, "Уул уурхайн үйл ажиллагаатай холбоотой зохицуулалт",

¹⁰ EBRD Extractive Mining Industries Strategy 2018-2022. p12.

¹¹ World Risk Report 2017 (feat.MineHutte ratings).p10.

- Хоёрдугаарт, "Тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалт" гэсэн үндсэн хоёр хэсэгт ангилан үзэж болно.

А. Уул уурхайн үйл ажиллагаатай холбоотой зохицуулалт

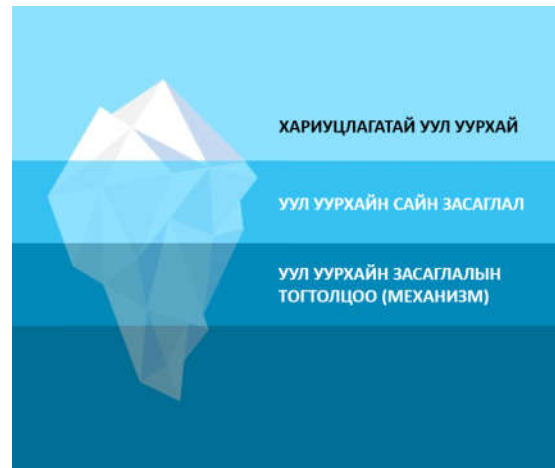
2006 оны АМТХ-ийн Хоёрдугаар бүлэгт төрийн захиргааны төв байгууллагын бүрэн эрх, төрийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийг тогтоосон бөгөөд Гуравдугаар бүлэгт тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн үүргийг хуульчилсан байдаг.

Гэтэл Төрийн захиргааны байгууллагын чиг үүргийг орон нутгийн түвшинд гүйцэтгэх субъект нь тодорхой биш байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийг мэргэжлийн удирдлагаар хангах, түүний үйл ажиллагаанд хяналт тавих, төрийн захиргааны байгууллагатай тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийг холбох механизм тодорхой биш байна.

Хэдий Мэргэжлийн хяналтын уул, уурхай хариуцсан алба чиг үүргийн хувьд хяналт тавихаар хуульчлагдсан боловч энэ байгууллага геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргаан төв болон захиргааны байгууллагын шууд удирдлага дор ажилладаггүй тул захирах- захирагдах босоо тогтолцоо үггүйгээс хариуцлага, чиг үүрэг эзэнгүйдэж байна.

Үүний улмаас тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн үйл ажиллагаанд мэргэжлийн зөвлөмж, даалгавар өгөх, хяналт тавих, хариуцлага тооцох үйл ажиллагаа хуульд бичигдсэн тунхаг төдий үлдэж байгаа бөгөөд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч болон салбарын төрийн захиргааны байгууллагын хооронд "амьд" холбоо тасарснаас уул уурхайн салбарын нэр хүнд унаж, салбарын үйл ажиллагааг эсэргүүцэх үзэгдэл нийгмийн хэвийн үйл явц нэгт болжээ.

Зураг 3: Хариуцлагатай уул уурхай ба уул уурхайн засаглал



Иймээс хариуцлагатай уул уурхайн салбарыг Монгол улсад хөгжүүлэхийн тулд *нэгдүгээрт*, уул уурхайн салбарт сайн засаглалыг тогтоох, *хоёрдугаарт*, уул уурхайн засаглалыг хэрэгжүүлэх механизмыг бүрдүүлэх ажлыг нэн тэргүүнд гүйцэтгэх шаардлагатай юм. Өөрөөр хэлбэл, хариуцлагатай уул уурхай нь уул уурхайн сайн засаглал гэсэн тогтолцооны үр дүн бөгөөд уул уурхайн сайн засаглалын тогтолцоо нь төрийн захиргааны төв байгууллагын удирдлагаас уул уурхайн үйл ажиллагаанд орон нутгийн түвшинд мэргэжлийн удирдлага, хяналт тавьж буй нэгж гэсэн бүтцээс бүрдэнэ гэсэн үг юм.

Дүгнэж хэлбэл, 2006 оны АМТХ-ын Уул уурхайн үйл ажиллагаатай холбоотой зохицуулалтууд нь ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох процессын журамласан зохицуулалтын хавсарга шинжтэй, уул уурхай мөчлөг төрийн төв болон салбарын захиргааны байгууллагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэх, засаглалыг тогтоох хууль эрх зүйн үндэслэл орхигдсон ажээ. Тухайлбал, ашигт малтмалын ордын хаалтын зохицуулалт, түүний санхүүгийн баталгаа гэх мэт олон асуудал тус хуулийн гадна үлдсэн байна.

Б. Тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой зохицуулалт

2006 оны АМТХ-ийн үндсэн зохицуулалтын нэг нь тусгай зөвшөөрөл олгох тухай харилцаа байдаг.

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой харилцааг АМТХ-ийн 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 дугаар бүлгүүдэд зохицуулсан байдаг бөгөөд тус бүлгүүдэд ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах, тусгай зөвшөөрлийг хадгалах шаардлага, шилжүүлэх барьцаалах нөхцөл, дуусгавар болгох, маргаан шийдвэрлэх, хариуцлага хүлээлгэх үндэслэлийг тусгасан байна.

2006-2018 оны хооронд 66 зүйл бүхий АМТХ-ийн 17 зүйлд л ямар нэг нэмэлт, өөрчлөлт (13, 16, 19, 31, 36, 37, 38, 41, 44, 46, 50, 51, 52, 54, 55, 62, 63) ороогүй байх бөгөөд бусад 49 зүйлд нийт 188 удаагийн найруулга орсон байна.

Дээрх нэмэлт, өөрчлөлтийн үр дүнд уг хуулийн үзэл баримтлалд зарчмын шинжтэй өөрчлөлт орсон байдаг. 2006 оны АМТХ нь 188 нэмэлт, өөрчлөлт орсны дараа хэлбэрийн хувьд утга найруулга талаасаа сайжирсан гэж үзэж болох боловч үзэл баримтлал, агуулга, чанарын хувьд буурсан, дордуулсан гэж дүгнэж болно. Учир нь дараах хэд хэдэн шалтгаан, үндэслэл байна. Үүнд:

- 2014 оны 1 сарын 09-ний өдрийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр АМТХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.3 дах хэсэгт: Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалыг хайх, ашиглахтай холбогдсон харилцааг тусгай хуулиар зохицуулна.
- 2014 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр АМТХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.12, 4.1.23-д “бичил уурхай эрхлэх” гэж үйлдвэрлэлийн аргаар ашиглахад эдийн засгийн үр ашиггүй орд, ашиглалтын болон технологийн хаягдлаар бий болсон үүсмэл ордын талбайд ашигт малтмал олборлох зорилгоор Иргэний хуулийн 481.1-д заасны дагуу бүртгэгдээгүй нөхөрлөлийн, Иргэний хуулийн 35 дугаар зүйлд заасан нөхөрлөл болон 36.4-д заасан хоршооны хэлбэрээр зохион байгуулагдсан иргэдийн эрхэлж байгаа үйл ажиллагааг”.

- 2017 оны 11 сарын 10 өдрийн нэмэлт өөрчлөлтөөр АМТХ-ийн 20 дугаар зүйлд "Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалт зохион байгуулах, тусгай зөвшөөрөл олгох" гэсэн өөрчлөлтүүд орсон байна.

Дээрх АМТХ-ийн тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой нэмэлт, өөрчлөлтийг судалж үзэхэд дараах хэд хэдэн үр дагавар даган үүссэн байна.

Нэгдүгээрт, Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийг өөр хуулиар зохицуулж байгаа нь хэдий дэвшил мэт боловч тухайн тусгай зөвшөөрлийн дор уул уурхай өөр зүйл ажиллагаа эрхлэх тохиолдолд ямар байгууллага хяналт тавих, олборлолтыг дагасан нөхөн сэргээлт, хаалтын ажиллагааг хэрхэх зэрэг асуудлууд мэргэжлийн байгууллагын хяналтаас гадна үлдэж байна. Мөн энэ нөхцөл байдал "Бичил уурхай эрхлэх" асуудалд нэгэн адил хамаарна.

Хоёрдугаарт, Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг сонгон шалгаруулалтын аргаар олгох тухай нэмэлт өөрчлөлт нь 2018 оны байдлаар дэлхийд Африк тивийн нэр бүхий хэд хэдэн улсаас гадна Монгол улсад үйлчилж байна.

Газар нутгийн хувьд ойр, мөн сайн мэдэх улсуудаас Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг сонгон шалгаруулалтаар олгох аргыг 2010 онд Казакстан улс Газрын хэвлийн тухай хуулийн шинэчлэн найруулгадаа хэрэглэсэн бөгөөд энэ жил буюу 2018 онд дахин Газрын хэвлийн хуулиа шинэчлэн найруулж буцаад "Түрүүлж бүртгүүлсэнд нь, түрүүлж олгох" зарчим уруу буцсан байна¹².

Учир нь ашигт малтмалын хайгуулд хөрөнгө оруулагчдын 51 хувиас дээш нь жуниор компаниуд¹³ байдаг бөгөөд уул уурхайн гигант компаниуд эрсдэл

¹² Reform in mining sector in Kazakhstan.2018.p 18

¹³ Exploration Trends and Outlook – PDAC.2017.p30

багатай гэсэн шалгуураар нэгт олдсон, нөөц нь батлагдсан ордыг ашиглах, олборлох шатанд илүү төвлөрч хөрөнгө оруулах сонирхолтой байдаг байна.

Харин ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг сонгон шалгаруулалтын аргаар олгох нь дэлхийд түгээмэл бөгөөд зарим өвөрмөц жишээг дурдвал, Японд улсад хайгуул болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг шилжүүлэх болбол зөвхөн дуудлага худалдааны журмаар шилжүүлдэг, байхад Чили улсад татвар, бусад төлбөрийн улмаас үүссэн өрийг 5 жилийн дотор төлөөгүй болон тусгай зөвшөөрлийг барьцаалагчийн хүсэлтээр дуудлага худалдааны журмаар бусдад шилжүүлдэг байна.¹⁴ Дуудлага худалдааны энэ арга нь ил тод байдаг давуу талтай гэж үздэг ажээ.

Товч дүгнэхэд, Фрейзер институтийн судалгаагаар улс орнуудын уул уурхайн салбарын хууль, журмыг сайжруулах шаардлага гэсэн судалгаанд Монгол Улс 35% хувиас дээш өөрчлөх¹⁵ шаардлагатай 10 орны нэг гэдгийг цохон тэмдэглэе.

Иймээс 2006 оны АМТХ-ийг шинэчлэх асуудалд онцгой ач холбогдолтой хандах шаардлагатайн зэрэгцээ уул уурхайн үйл ажиллагаанд хариуцлагатай уул уурхайн засаглал тогтоох шинэ эрх зүйн боломжийг судалж үзэх нь энэ салбарын олон асуудлын цэгцлэх эхлэл болно.

ДӨРӨВ. ХАРИУЦЛАГАТАЙ УУЛ УУРХАЙ БА УУЛ УУРХАЙН САЛБАРЫН ЗАСАГЛАЛ

Уул уурхайн салбарын дэлхийн чиг хандлагыг тодорхойлж буй улс гүрнүүдийн тус салбарын засаглалын хууль, эрх зүйн үндэслэлийг нухацтай судалж, өөрийн орны ашигт малтмалын хууль, журмын давуу болон сул талыг харьцуулан үнэлсний эцэст тэргүүлэгч орнуудын шилдэг туршлагаас

нутагшуулдаг нь олон улсын практик билээ.

Иймд Монгол улсын уул уурхайн салбарын засаглалын чадавхыг сайжруулахын тулд өөрийн орны ашигт малтмалын хуулийн бүтцийг бусад орны адил харилцааг зохицуулж буй хууль, журмын агуулгатай харьцуулан судалсны дараа анхаарвал зохих асуудлууд тодорхой болно.

А. Монгол Улсын АМТХ болон Гадаад орнуудын Уул уурхайн салбарын хуулийн харьцуулалт

Дэлхийд байгалийн нөөцөө үр ашигтай ашиглаж буй орнуудын уул уурхай, ашигт малтмалтай холбоотой харилцааг зохицуулж хууль, журмуудыг судалсны эцэст, тэдгээр орнуудын хууль, журмуудыг 4 бие даасан загварт хуваан ангилж үзлээ.

Хүснэгт 1: Олон улсын уул уурхайн хууль тогтоомжийн ангилал.

Уул уурхайн болон Тусгай зөвшөөрөл олгох харилцааг нэгдсэн кодекс хуулиар зохицуулдаг орнууд	Нэг буюу кодекс хуулийн загвар: Канад: Манитоба, Альберта, Онтарио, Кэбэк, Саскачеван мужууд. Австрали: Күйнслэнд, Викториа мужууд
Уул уурхайн болон Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох харилцааг тус тусад нь тусгай хуулиар зохицуулдаг орнууд	Хосолмол хуулийн загвар: Канад: Бритиш Коламбиа, Ньюфаундленд мужууд. Австрали: Хойд Австрали муж. Америкийн Нэгдсэн Улс
Уул уурхайн тухай бие даасан хуультай, түүнийг даган гарсан журмаар Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох харилцааг зохицуулдаг орнууд	Хууль-журмын загвар: Канад: Юкон, Баруун Хойд муж, Нунавут, Нова Скотиа мужууд. Австрали: Шинэ Өмнөд Уэльс, Өмнөд Австрали, Баруун Австрали мужууд. Норвеги, Швед, Финланд улсууд
Уул уурхайн тухай	Хууль-бусад хуулийн

¹⁴ Mining Code. 1989. Chile

¹⁵ Asia-Pacific mining sector study.2014. p 8.

бие даасан хуультай боловч Тусгай зөвшөөрөл олгох харилцааг ашигт малтмалын төрөл, өмчийн хэлбэрийг шалгуур болгон өөр өөр хуулиар зохицуулдаг орнууд	загвар: Англи улс
--	------------------------------------

Нэг буюу кодекс хуулийн загвар: Уул уурхайн болон Тусгай зөвшөөрөл олгох харилцааг нэгдсэн кодекс хуулиар зохицуулдаг орнууд:

- **Австрали:** *Күйнслэнд, Викториа мужууд,*
- **Канад:** *Манитоба, Альберта, Онтарио, Кэбэк, Саскачеван мужууд* байна.

Дээрх Кодекс хуультай орнуудаас Күйнслэнд мужийн ашигт малтмалын тухай хуулийг сонгодог загвар гэж нэрлэж болно. Учир нь Уул уурхайн болон Тусгай зөвшөөрөл олгох харилцаанаас гадна мөн уран, нүүрс, гар аргаар ашигт малтмал олборлох зэрэг харилцааг зохицуулж буй бүх хууль, журмаа нэгтгэсэн багц-кодекс хуулийн бүтэцтэй байх бөгөөд тус хууль нь 800 хуудас бүхий цогц баримт бичиг юм.

Хосолмол хуулийн загвар: Уул уурхайн болон Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох харилцааг **тус тусад нь тусгай хуулиар** зохицуулдаг орнууд:

- **Австрали:** *Хойд Австрали муж,*
- **Канад:** *Бритиш Коламбиа, Ньюфаундленд мужууд,* АНУ зэрэг орнууд байна.

Эдгээр орнууд нь 3-н гол хуулиар салбарын харилцааг зохицуулдаг. Нэг дэх хууль нь Уул уурхайн тухай хууль бөгөөд энэ хуулиар Уул уурхайн харилцааг төрөөс удирдан чиглүүлэх, хяналт тавих зорилгоо хэрэгжүүлэхийн тулд салбар хариуцсан сайдаас Ерөнхий байцаагч, салбар нэгж, орон нутгийн байцаагч, уурхай удирдлага хүртэлх бүх

субъектийн эрх, үүрэг, хариуцлагыг тогтоосон хууль юм. Хоёр дахь хууль нь хайгуул, ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох нөхцөл, шаардлага, хариуцлагыг тусгасан хууль юм. Гурав дахь нь Эрүүл ахуй, Аюулгүй байдал, нөхөн сэргээлт, хаалтын журмуудыг нэгтгэсэн кодекс-багц журам юм. Энэ журмын багц нь орон нутгийн байцаагч уурхайн удирдлагад даалгавар, үүрэг өгөх, хяналт тавих эрх зүйн эх сурвалж гарын авлага болдог бол тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч буюу уурхайн удирдлагад үйл ажиллагаандаа мөрдөх хөтөлбөр баримт бичиг гэж үнэлэгдэг байна.

Хууль-журмын загвар: Уул уурхайн тухай бие даасан хуультай, түүнийг даган гарсан **журмаар** Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох харилцааг зохицуулдаг орнууд:

- **Австрали:** Шинэ Өмнөд Уэльс, Өмнөд Австрали, Баруун Австрали мужууд,
- **Канад:** Юкон, Баруун Хойд муж, Нунавут, Нова Скотиа мужууд,
- **Норвеги, Швед, Финланд** зэрэг орнууд байна.

Эдгээр орнууд нийтлэг хууль, журамтай бөгөөд ашигт малтмалын хууль гэсэн малгай дор уул уурхайн засаглалыг хэрэгжүүлэх төрийн гүйцэтгэх байгууллагын бүтцээ хуульчилсан байдаг. Швед, Норвеги, Финланд зэрэг орнуудад Австрали, Канад, АНУ, Англи улсын уул уурхай тухай хуульд заасантай адилхан тусгай уул уурхай Ерөнхий байцаагч, түүний шууд удирдлага дор ажиллах орон нутгийн уурхайн байцаагч нар энэ салбарын засаглалыг хэрэгжүүлдэг байна. Эдгээр орны онцлог нь тусгай зөвшөөрөл олгох процедурын харилцааг ашигт малтмалын хуулиа даган гарсан журмаар зохицуулдгаараа өвөрмөц юм.

Хууль-бусад хуулийн загвар: Уул уурхайн тухай бие даасан хуультай боловч Тусгай зөвшөөрөл олгох харилцааг ашигт малтмалын төрөл, өмчийн хэлбэрийг шалгуур болгон **өөр**

өөр хуулиар зохицуулдаг орон бол Англи улс юм. Англи улс бичмэл бус үндсэн хуультай орон. Энэхүү эрх зүйн тогтолцооны онцлог нь ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох процесст мөн тод илэрдэг. Англи улсад 1592 оноос эхлэн Алт, мөнгөний орд шууд хааны өмчлөлд хамаардаг учир тусгай хуулиар¹⁶, Нүүрс - эрчим хүч болон металлургийн стратегийн ач холбогдлоос шалтгаан мөн тусгай хуулиар, бусад ашигт малтмал Өмчийн бүртгэлийн тухай хууль, газрын тухай хуулиар гэх мэт тухайн ашигт малтмалын өмчийн эзэмшлийн хэлбэрээс хамааран өөр өөрөөр зохицуулсан байдаг.

Харин ашигт малтмал ашиглах, олборлох үйл ажиллагаанд төрөөс хяналт тавих эрх зүйн үндэслэлийг Уул уурхайн тухай 1957 хуулиар зохицуулж иржээ. 2014 онд уул уурхайн салбарт үйлчилж байсан эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагааны журмуудаа нэгтгэж кодексжуулсан байна.

Дээрх уул уурхайн хууль, журмын загваруудаас Монгол Улсын АМТХ-ийн агуулгатай харьцуулахаар Канад Улсын Бритиш Колумб муж болон Австралийн улсын Хойд Австрали мужийн хуулиудыг сонгосон болно.

Энэ **"Хосолмол хуулийн загвар"**-ыг сонгох болсон үндэслэл нь **"Хууль-бусад хуулийн загвар"** болон **"Кодекс хуулийн загвар"**-ууд нэг нь хэт явцуу, нөгөө нь хэт өргөн тул харьцуулсан судалгааны ажил цэгцтэй ойлгомжтой авах шаардлага хангахгүй байх магадлалтай гэж үзсэн болно.

Канад улсын Бритиш Колумб мужийн хуулиудыг сонгосон шалтгаан нь *нэгдүгээрт*, тус мужийн хуулиуд **"Хосолмол Хуулийн Загвар"**-ын гол төлөөлөгч, *хоёрдугаарт*, тус мужийн Эрүүл ахуй, аюулгүй ажиллагаа, нөхөн сэргээлт, хаалтын журмууд 2017 онд шинэчлэгдсэн зэрэг юм.

Харин Австрали улсын Хойд Австрали мужийн хуулиудыг сонгосон учир нь Хойд Австрали мужийн **"Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн тухай хууль"** нь 2016 онд шинэчлэгдсэн, мөн **"Уул уурхайн менежментийн тухай хууль"** нь 2018 онд шинэчлэгдсэн зэрэг харгалзан үзэх онцлог талууд байлаа.

Монгол Улсын 2006 оны АМТХ нь **"Энэ хуулийн зорилт нь Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах болон хайгуулын талбай, уурхайн эдэлбэрийн орчныг хамгаалахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино"**¹⁷ 1 дүгээр зүйлээр эхэлдэг.

Мөн Бритиш Колумб мужийн уул уурхай тухай хууль нь **"This Act applies to all mines during exploration, development, construction, production, closure, reclamation and abandonment"**¹⁸ гэсэн Монгол Улсын 2006 оны АМТХ-ийн зорилттой бараг 100% адилхан санаа илэрхийлжээ.

Гэтэл Бритиш Колумб мужийн Уул уурхайн тухай хуулийн гол агуулга нь байгаль орчин хамгаалах, нөхөн сэргээлт, хаалтын сангийн зохицуулалт, уул уурхайн засаглалыг гардан гүйцэтгэгч байцаагчийн чиг үүрэг, мөн тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн үүргийг тодорхой тусгасанд байхад Монгол Улсын 2006 оны АМТХ-ийн агуулга гагцхүү тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбогдсон зохицуулалт давамгайлжээ, Өөрөөр хэлбэл, уул уурхайн мэргэжлийн үйл ажиллагаатай холбоотой буюу **"ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах болон хайгуулын талбай, уурхайн эдэлбэрийн орчныг хамгаалахтай холбогдсон харилцааг зохицуулах"** зорилго нь хавсарга шинжтэй хуульчлагдсан байна.

Бритиш Колумб мужийн Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн тухай

¹⁶ Mines and Metals act 1592 UK

¹⁷ Монгол Улсын 2006 оны Ашигт малтмалын тухай хууль. 1 дүгээр зүйл.

¹⁸ Mining act.1996. British Columbia. Canada

хууль¹⁹ болон Монгол Улсын АМТХ дахь ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөлийн үйл ажиллагаанд холбогдох харилцааг зохицуулсан хэсэг нь агуулгын хувьд ойролцоо боловч зарчмын зарим ялгаа байна. Жишээлбэл, Монгол Улсын 2006 оны АМТХ нь ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг сонгон шалгаруулалтын аргаар олгох, мөн Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийг өөр хуулиар зохицуулдаг.

Хойд Австрали мужийн Уул уурхайн менежментийн тухай хуулийн зорилгыг уул уурхайн олон улсын орны хууль тогтоомжтой харьцуулахад “дэлгэрэнгүй тодорхойлолт” бүхий ангилалд багтана.

Хойд Австрали мужийн Уул уурхайн менежментийн тухай хуулийн зорилгыг дараах байдлаар тодорхойлжээ. Энэ хуулийн зорилго нь:

1. Ашигт малтмалын нөөцийг уул уурхайн салбарын тэргүүн туршилагат тулгуурлан, байгаль орчныг хамгаалах хууль, журам, стандартад нийцүүлэн ашиглах;

2. Уул уурхайн эрхлэгч болон уурхайн үйл ажиллагааны нөлөөний бүсэд буй нийгмийн бүлгүүдийн хоорондын харилцааг хөгжүүлэх, эдийн засаг, нийгэм соёлын хүрээнд дэмжлэг үзүүлэх асуудлын шийдвэрлэх,

3. Уул уурхайн салбартай албаны болон хувийн ашиг сонирхлын холбоотой хүмүүсийг оролцуулан сайдын дэргэдэх зөвлөлийг байгуулах:

4. Байгаль орчин учруулсан хохирлыг арилгах, нөхөн сэргээх эсвэл түүнээс хамгаалахын тулд мужийн Засгийн газраас зарлагадах санхүүжилтийн хэмжээг хамгийн бага түвшинд хүргэх

5. Дараах зорилгоор тусгай санд татвар, төлбөр, барьцааг татан төвлөрүүлэх:

(а) Уул уурхайн нөхөн сэргээлтийн санг бүрдүүлэх,

(б) уул уурхайн үйл ажиллагаанаас үүдэлтэй байгаль орчны хор хөнөөлийг багасгах буюу арилгахтай холбоотой энэ хуулийг хэрэгжүүлэх бүтээмж, үр ашигтай ажиллах захиргааны бүтцийг бэхжүүлэх.²⁰

Энэ хуулийн гол цөм нь байгаль орчин хамгаалах, нөхөн сэргээлт, хаалтын сангийн зохицуулалт, уул уурхайн засаглалыг гардан гүйцэтгэгч байцаагчийн чиг үүрэг, мөн тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн үүргийг тодорхой тусгасанд оршдог.

Хойд Австрали мужийн Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулийн²¹ зорилгыг дараах байдлаар хууль тогтоогч нь томъёолжээ. Энэ хуулийн зорилго нь :

1. Ашигт малтмалын хайгуул, ашиглалт, боловсруулах тусгай зөвшөөрөл олгох журмыг тогтоох,

2. Ашигт малтмалын хайгуул, ашиглалт, боловсруулах тусгай зөвшөөрлийг шилжүүлэх, эзэмших эрх үүсэх харилцааг зохицуулах,

3. Ашигт малтмал хайх, ашиглах, боловсруулах үйл ажиллагаа тусгай зөвшөөрөлгүй гүйцэтгэх явдлыг хориглох зэрэг болно.

Канад Улсын Бритиш Колумб муж болон Австрали улсын Хойд Австрали мужийн уул уурхай, ашигт малтмалын тухай хуулиудыг Монгол Улсын 2006 оны АМТХ-тай харьцуулан судалж үзэхэд үзэл баримтлалын багагүй ялгаа ажиглагдаж байна. Тухайлбал, Монгол Улсын АМТХ-иар тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдөл гаргасан этгээдэд гол шаардлага, нөхцөл нь Монгол улсын хуулиар татвар төлөгч байна гэж заасан байна. Энэ зохицуулалт нь улсын төсөвт татвар төвлөрүүлэх чиглэл дээр

¹⁹ Mineral tenure act.1996. British Columbia. Canada

²⁰ Mining management act. 2018. Northern Territories of Australia

²¹ Mineral title act.2016. Northern Territories of Australia

илүү ач холбогдолтой хандсанаас бус уул уурхайн нөлөөллийн бүсэд оршин суугчийн эрх ашгийг хамгаалах, байгаль орчинд учирч болох хохирол, үр дагавраас урьдчилан сэргийлэх, нөхөн сэргээлт хаалтын зохицуулалтууд хоёрдогч шинжтэй хавсарга байдлаар хандаж иржээ.

Харин Бритиш Колумб муж болон Хойд Австрали мужийн уул уурхай, ашигт малтмалын тухай хуулиудын агуулга нь уул уурхайн нөлөөллийн бүсэд оршин суугчийн эрх ашгийг хамгаалах, байгаль орчинд учирч болох хохирол, үр дагавраас урьдчилан сэргийлэх, нөхөн сэргээлт хаалтын сан зэрэг асуудалд тэргүүн зэргийн ач холбогдол хандуулж зохицуулахын зэрэгцээ дээрх төрийн удирдлагаар хангах, төв орон нутгийн захиргааны бүтэц, зохион байгуулалт, эрх зүйн удирдамжийг тодорхой хуульчлах чиглэлд гол анхаарлаа хандуулсан нийтлэг үнэт зүйлтэй байна.

Зураг 4: Монгол Улсын АМтХ болон Уул уурхайн тэргүүлэгч орнуун уул уурхай, ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн хуулиудын агуулгын харьцуулалт



Б.Уул уурхайн үйл ажиллагаанд дагаж мөрдөх журмууд

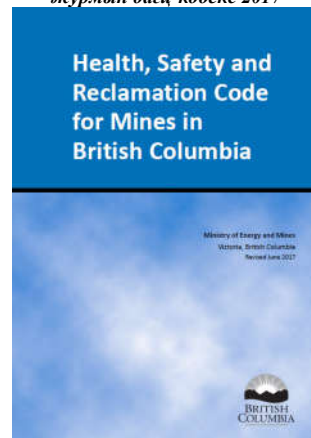
Уул уурхайн үйл ажиллагаанд дагаж мөрдөх журмуудын тухайд Канад улсын Бритиш Колумб мужийн "Эрүүл ахуй, Аюулгүй байдал болон нөхөн сэргээлт хаалт"-ын журмын багц-кодекс 2017 онд шинэчлэн баталсан нь үлгэр

загвар авахад тэргүүн туршлага байх боломжтой баримт бичиг юм.

Бритиш Колумб муж энэхүү "Эрүүл ахуй, Аюулгүй байдал болон нөхөн сэргээлт хаалт"²²-ын журмын багц-кодекс 2017 онд шинэчлэн батлахдаа олон талын оролцоог хангасан бөгөөд оролцсон талуудын төлөөллийг дурдвал:

- Инженерийн холбооны,
- Зэсийн уурхайн,
- Уугуул иргэдийн,
- Төмөрлөгийн холбооны,
- Уулын ажил гүйцэтгэгчдийн төлөөлөл,
- Холбооны улсын Үйлдвэрчдийн холбооны,
- Нүүрсний уурхайн,
- Уул уурхайн зөвлөх үйлчилгээ үзүүлдэг байгууллагуудын,
- мөн ашиглаж буй ордын төрөл давхцуулахгүйгээр тус бүрийн төлөөллийг тус журмыг боловсруулах ажилд татан оролцуулсан байна.

Зураг 5: Канад улсын Бритиш Колумба мужийн "Эрүүл ахуй, Аюулгүй байдал болон нөхөн сэргээлт хаалт"-ын журмын багц-кодекс 2017



Тус журмын багц нь дараах агуулга, бүтэцтэй:

1. Эрүүл ахуй шаардлага, стандарт,
2. Хувь хүний аюулгүй байдал, гэнэтийн ослын бэлэн байдал,
3. Барилга, машин техникт тавигдах шаардлага, стандарт,

²² Health Safety and Reclamation Code.2017. British Columbia. Canada

4. Цахилгаан сүлжээнд тавигдах шаардлага,
5. Өргөгч цамхаг болон дамжуургын шугамд тавигдах шаардлага,
6. Тэслэх бодис хэрэглэх, хадгалахад тавигдах шаардлага,
7. Хайгуулын ажилд тавигдах шаардлага,
8. Нөхөн сэргээлт, хаалтын зөвшөөрөл, шаардлага.

ТАВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ.

Монгол Улсын уул уурхайн салбарын харилцааг зохицуулж буй хууль тогтоомжийг төгөлдөржүүлэх шаардлагын хүрээнд дараах бодлогын сонголтыг зөвлөж байна. Үүнд: *Тусгай зөвшөөрлийн үйл ажиллагаанд холбогдох харилцааг голчлон зохицуулсан* 2006 оны Ашигт малтмалын тухай хуулийг сайжруулахаас гадна *Уул уурхайн салбарын мэргэжлийн харилцааг зохицуулах бие даасан “Уул уурхайн менежментийн тухай хууль”-тай болох буюу дэлхийн уул уурхайн эрх зүйн чиг хандлагын “Хосолмол хуулийн загвар”-ыг сонгох, эсвэл...*

2006 оны Ашигт малтмалын тухай хуульд “уул уурхайн мэргэжлийн салбарын бодлого, үйл ажиллагаа”-г нарийвчлан зохицуулсан цогц нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулж, уг хуулийг сайжруулах.

Дээрх хоёр сонголтын аль ч хувилбарыг сонгосноос үл хамаарч Монгол Улсын уул уурхайн салбарын эрх зүйн орчны шинэтгэлийн үйл явц, үзэл баримтлал, агуулгад нэгэн адил хамаарах дараах зарчмын зөвлөмжүүдийн анхаарч, ач холбогдлыг нь харгалзан үзэхийг зөвлөж байна.

А.УУЛ УУРХАЙН ХУУЛИЙН ТУХАЙ

1. Ашигт малтмал, Газрын тосны газрын орон нутгийн асуудал хариуцсан алба байгуулах тухай

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан "Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна" гэсэн зарчмыг бодиттой хэрэгжүүлэхийн тулд ашигт малтмал ашиглах, олборлох үйл ажиллагаанд төрөөс тавих "хяналтын" эрх зүйн үндэслэлийг Уул уурхайн тухай хуулиар нээх нь зүйтэй юм.

Зураг 6: Бритиш Колумб мужийн Эрчим хүч, Уул уурхай, Газрын тосны Яамны Уул уурхай хариуцсан Газрын бүтэц

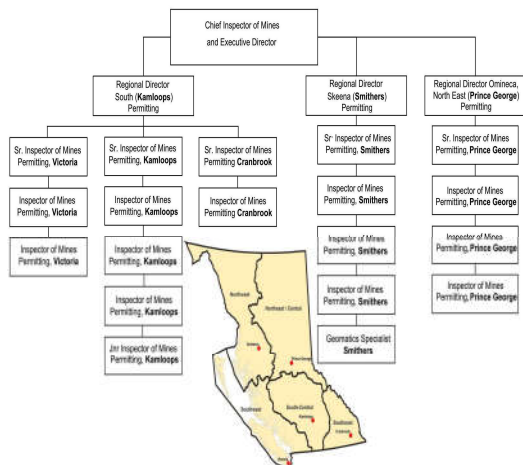
Эрчим хүч, уул уурхай, газрын тосны нөөцийн яамны бүтэц



Уул уурхайн салбарын дэлхийн хандлагыг тодорхойлогч орнуудын уул уурхай тухай хуульд тусгайлан заасан уул уурхай Ерөнхий байцаагч, түүний шууд удирдлага дор ажиллах орон нутгийн уурхайн байцаагч нар энэ салбарын засаглалыг хэрэгжүүлсэн цагт Монгол Улсад хариуцлагатай уул уурхай төлөвших болно.

Зураг 7: Бритиш Колумб мужийн Эрчим хүч, Уул уурхай, Газрын тосны Яамны Уул уурхай хариуцсан Газрын төв болон орон нутгийн захиргааны бүтэц²³

²³ Mines Act Permitting, 2012. British Columbia. Canada



Төрөөс уул уурхайн засаглалыг хүчирхэг-чадварлаг чанарын өндөр түвшинд хүргэхийн тулд удирдан чиглүүлэх, хяналт тавих эрх бүхий салбар хариуцсан Сайдаас эхлэн Ерөнхий байцаагч, салбар нэгж, орон нутгийн байцаагч, уурхай удирдлага хүртэлх бүх субъектийн чиг үүргийн хийдэлгүй, хоёрдмол утгагүй тогтоож, хариуцлагыг буух эзэнтэй буцах хаягтай болгох нь энэ хуулийн зорилго байх ёстой.

Дээрх уул уурхайн салбарын төрийн бодлого, чиг үүргийг гардан гүйцэтгэх уул уурхайн Ерөнхий байцаагч, орон нутгийн байцаагч ажиллуулах туршлага нь Монгол Улсын уул уурхайн салбарын түүхэнд цоо шинэ зүйл биш юм.

Зураг 8: Богд хаант Монгол Улсын Уурхайн дүрэм – 1913 он.



1913 оны Богд Хаант Монгол Улсын уурхайн дүрэм буюу “Олноо өргөгдсөний гуравдугаар он өвлийн дунд сард манай гадаадын яамнаас

хязгаарын доторх олон зүйлийн уурхайг нээн шийтгүүлэх дүрэм тогтоож айлтгаад зарлиг ёсоор болгосныг дагаж явуулах данс амой” хэмээх ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах харилцааг зохицуулсан журмын 29 дүгээр зүйлд:

“Манай Монгол улсын засгийн хэрэг шийтгэх газраас уурхайн хороо тутам дор монгол түшмэл бичээч нэгжгээд, дагалдах албан зарлагын хүн хошоодыг үргэлж суулгаж үйлдвэрийн хүнийг дарангуйлан захируулж бас харьяат түшмэл өдөр бүрийн малтаж олсон уурхайн хөрөнгөний тоог нягтлан байцааж харьяат хорооны хэргийг эрхлэн шийтгэх хүн лугаа хамт нийлэн нягт үзэж дэнсүүрдэн нарийн тодорхой данс үйлдэж сар дараалан засгийн хэрэг шийтгэх газар мэдүүлүй. Бас уурхайн хороо тутам дор үйлдвэрийн хүний олон цөөнийг үзэж монгол цэрэг суулган үйлдвэрийн хүн, малтаж олсон уурхайн хөрөнгийг холгох ба хэрэг будилаан өдүүлэх зэрэг гэмийг цагдан байцаалгамай”²⁴ гэж журамласан түүхэн эрх зүйн эх сурвалж одоогоос 105 жилийн өмнө үйлчилж байжээ.

Мөн түүхийн хуудас сөхвөл, Олноо өргөмжлөгдсөний 13 дугаар он буюу Европ тооллын 1923 онд батлагдсан Ардын засагт Монгол Улсын уурхайн дүрмийн 30-р зүйлд: “Уурхай малтах хүмүүс уурхай нээх цагыг нэг сарын урьд СЯЯ-д мэдүүлбээс зохимуй. Мэдүүлсэн бичгийг авмагц СЯЯ-аас уурхай малтах хүмүүн лугаа хэлэлцэж, үйлдвэр бүрийг буюу хэдэн зэрэгцээ үйлдвэрт түшмэл, бичээч нэгжгээд зарлага хоёрыг уурхай малтах хүний хүчээр томилон мөрдүүлж эрхбиш уурхай нээх өдөр очуулмуй. Томилогдсон хүний цалинг улсын сангаас олгож, суух орон, түли, гэрэл, ус, дугуй гэрлийн хэрэгсэл ингаши чинаги онох ба Нийслэл

²⁴ Г.Сурахбаяр.Б.Өлзийбаяр. Монгол Улсын Ашигт малтмалын хуулиуд 1910-2010. 9 дэх тал.

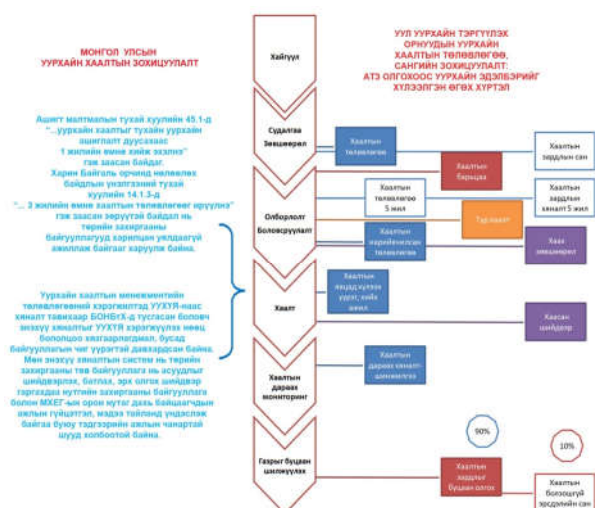
хүрээний газар бичиг хүргэж, морьдыг уурхай малтах хүнээс гаргуулмуй."²⁵

2. Уурхайн хаалт, хаалтын сангийн тухай

Монгол Улсын хууль тогтоомжийг олон улсын жишигт нийцүүлж ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгохоос өмнө байгаль орчин, нийгэм, хүний эрүүл мэндэд нөлөөлөх байдлын нарийвчилсан үнэлгээ хийлгэх, уг баримтыг үндэслэн бие даасан хаалтын төлөвлөгөөг боловсруулах, хаалтын төлөвлөгөөнд хаалтын санхүүгийн баталгааг тусгах, уг баталгааг ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгохоос өмнө бүрэн хэмжээгээр байршуулах зэрэг зохицуулалтыг хуульд нэмж тусгах зайлшгүй шаардлагатай байна.

Учир нь ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох гол болзол, нөхцөлүүдийн нэг нь уурхайн хаалтын төлөвлөгөө, түүний санхүүгийн баталгаа байдаг бөгөөд АРЕС-ын шалгуур үзүүлэлтээр Монгол Улсын өнөөгийн уурхайн хаалтын эрх зүйн зохицуулалтыг шалгаж үзэхэд нийт 71 үзүүлэлтээс 7 үзүүлэлт нь манай улсын хууль тогтоомжид тусгагдсан нь эрх зүйн зохицуулалт тун хангалтгүй байгаагийн тод илрэл юм.

Зураг 1: Монгол Улсын уурхайн хаалтын эрх зүйн зохицуулалт болон тэргүүлэх орнуудын хаалтын төлөвлөгөө, хаалтын сангийн харьцуулалт



3. Дараах агуулга бүхий бие даасан “Эрүүл ахуй, Аюулгүй байдал болон нөхөн сэргээлт, хаалт”-ын багц журамтай болох.

- Эрүүл ахуй шаардлага, стандарт,
- Хувь хүний аюулгүй байдал, гэнэтийн ослын бэлэн байдал,
- Барилга, машин техникт тавигдах шаардлага, стандарт,
- Цахилгаан сүлжээнд тавигдах шаардлага,
- Өргөгч цамхаг болон дамжуургын шугамд тавигдах шаардлага,
- Тэсрэх бодис хэрэглэх, хадгалахад тавигдах шаардлага,
- Хайгуулын ажилд тавигдах шаардлага,
- Нөхөн сэргээлт, хаалтын зөвшөөрөл, шаардлага.

Б. ТУСГАЙ ЗӨВШӨӨРЛИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНД ХОЛБОГДОХ ХАРИЛЦААГ ЗОХИЦУУЛАХ ХУУЛИЙН ШИНЭТГЭЛД ТУСГАХ ЗАРЧМЫН ЗӨВЛӨМЖ.

2006 оны Ашигт малтмалын тухай хуульд өнгөрсөн 12 жилийн хугацаанд нийт 188 өөрчлөлт орсноос "өөрчлөлт оруулсан 96, нэмэлт оруулсан 46, өөрчлөн найруулсан 27, хүчингүй болсонд тооцсон 19 хэсэг" буюу тус хуулийн 2/3-д өөрчлөлт орсон байна. Эдгээр нэмэлт өөрчлөлтүүд нь хэлбэрийн хувьд утга найруулга талаасаа сайжирсан боловч үзэл баримтлал, агуулгын талаас чанарын

²⁵ Г.Сурахбаяр.Б.Өлзийбаяр. Монгол Улсын Ашигт малтмалын хуулиуд 1910-2010. 9 дэх тал.

дордуулсан байдаг. Энэ нь хуулийн үзэл баримтлалыг алдагдуулахын зэрэгцээ, хуулийн заалтууд өөр хоорондоо, мөн бусад хууль тогтоомжтой зохицуулалт давхардсан, зөрчилдсөн зэрэг хийдэл цөөнгүй байна. Тухайлбал, "Бичил уурхайн" үйл ажиллагааг хүлээн зөвшөөрсөн, Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийг өөр хуулиар зохицуулах болсон, Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг сонгон шалгаруулалтын аргаар олгох болсон рээрэг асуудлууд байна.

1. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох журмын тухай

Дээрх асуудлуудаас "Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг сонгон шалгаруулалтын тухай" дараах зөвлөмжийг онцолж байна. Монгол улс 2006 оны АМТХ дахь өргөдлөөр хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгодог журмаа сонгон шалгаруулалтаар олгодог болгож өөрчилсөн.

Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг сонгон шалгаруулалтаар олгох аргыг Казакстан улс 2010 онд туршиж үзээд, буцаад 2018 онд "Түрүүлж бүртгүүлсэнд нь, түрүүлж олгох" зарчмаа сэргээсэн тухай өмнө дурдсан байна. Гэтэл ямар нэг болзолгүй "хэт нээлттэй" өргөдлөөр тусгай зөвшөөрөл олгох тогтолцооноос "хэт хаалттай" сонгон шалгаруулалтын арга уруу нэг туйлаас нөгөө туйл уруу савласан өөрчлөл хийсэн шалтгаан бол хариуцлагатай тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийг хүссэн нийгмийн хэрэгцээ байсан юм. Нийгмийн хэрэгцээ буюу "хариуцлагатай тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч" гэдэг ойлголтын цаана уул уурхайн үйл ажиллагаа явагдах орон нутгийн иргэдийн эрх ашгийг хүндэтгэх, байгаль орчинд хохирол, нөлөө багатай үйл ажиллагаа эрхлэх, нөхөн сэргээлт-хаалтын ажлыг төлөвлөгөөний дагуу гүйцэтгэдэг, эцэст нь цаг тухайдаа бүрэн ашигт малтмалын нөөцийн төлбөр, бусад татвараа төлөгч гэсэн ухагдахуун байдаг.

Хариуцлагатай уул уурхай хөгжүүлэх асуудал нь олон улсын уул уурхайн салбарын гол зорилго бөгөөд нийтлэг тулгамдсан асуудалд "хэт нээлттэй" болон "хэт хаалттай" хоёр сонголтын давуу талуудыг нэгтгэсэн харилцан тэнцвэртэй шийдлийн практикаас Япон улсын жишээг шилдэг туршлагаар сонгон өгүүлье.

Япон улс 1950 онд баталсан Уул уурхайн тухай хуульдаа 2012 онд буюу 61 жилийн дараа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна.²⁶ Тус хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах гол шалтгаан нь ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн "түрүүлж бүртгүүлсэнд, түрүүлж олгох" зарчим буюу Монгол Улсын 1994, 1997, 2006 оны Ашигт малтмалын тухай хуулийн зохицуулалттай адилхан тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид тавих санхүү, техник технологийн чадварт болзол шаарддаггүй учир тусгай зөвшөөрлийн хугацаанд ашигт малтмалын хайгуул, ашиглалтын үйл ажиллагаа эрхлэлгүй тусгай зөвшөөрлийг "сул" хадгалах зэрэг зөрчил нийтлэг үзэгдэл болсон байна. Иймээс хайгуул, ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдөл гаргасан этгээд тухайн хайгуул, ашиглалтын үйл ажиллагаа эрхлэх "Санхүүгийн болон Техник технологи"-ийн чадвартай эсэхээ нотлох нөхцөл тавьсан өөрчлөлт нэмсэн байна. Олон улсад уул уурхайн салбарын чиг хандлагыг тодорхойлж байгаа орнууд энэхүү санхүү болон техник технологийн чадварт тавигдах болзлыг Уурхайн нөхөн сэргээлт, Хаалтын санхүүгийн баталгаа байршуулах нөхцөл, Байгаль орчинд ээлтэй ажиллаж ирсэн олон нийтийн үнэлгээний түүх зэрэг хэлбэрээр тавьдаг байна.

Зураг 9: Тусгай зөвшөөрөл олгоход тавих нөхцөл, шаардлагын харьцуулалт.

²⁶ Mining act.1950. Japan.



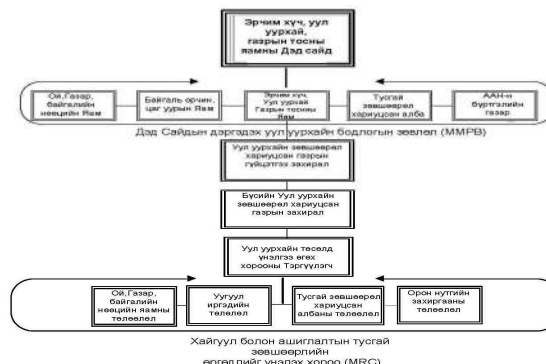
Дахин түүхийн хуудас сөхвөл, 1913 оны Богд хаант Монгол улсын Уурхайн дүрмийн 2 дүгээр зүйлд: "Уурхай нээхийг гүйх хүн Монгол ба орос улс жич бусад аль ч улс ялгаагүй цөм өөрийн нэр овог ба аль аймаг хошуу, аль нутгийн хэний захиргаа болохыг тодорхойлон бичиж мэдүүлж мөн цөм өөр өөрийн харьяат түшмэдийн газраас уурхай нээж чадах хөрөнгө чинээ буй ба итгэвээс болох хүн мөн хэмээх тамга дарсан батлах тэмдэгт бичиг хүлээн авч ирэх буюу эсхүл их баялаг нүүсээр батлуулбаас зохимуй" хэмээн тодорхой нөхцөл, болзол ашиглаж байжээ.

2. Уул уурхай эрхлэхтэй холбогдсон зөвшөөрөл олгох журмыг хөнгөвчлөх буюу "Нэг цонхны" үйлчилгээ нэвтрүүлэх тухай

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийг зохицуулж байгаа орчин цагийн хуульд тавигдаж буй нэг сорилт бол тусгай зөвшөөрөл хүсэгчийн үйл ажиллагааг хөнгөвчлөх асуудал юм. Ашигт малтмал хайх, ашиглах нь олон талын эрх ашгийг хөндсөн үйл ажиллагаа байдаг тул түүнийг дагаад цөөнгүй зөвшөөрөл авах шаардлага урган гардаг. Дэлхийн шилдэг туршлагыг судалж үзэхэд Засгийн газрын Яамдын асуудал хариуцсан нэгжийн төлөөллүүд Уул уурхай хариуцсан Яамны дэмжлэгтэй "Нэг-цонх"-ны хамтарсан хороо байгуулж, тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдлийн материалтай нэгэн зэрэг танилцаж, нэмэлт тодруулгад буцаах эсвэл дээд шатны шийдвэр гаргагчдаа дэмжсэн шийдвэрийн хамт илгээх зарчмаар ажиллаж өндөр бүтээмжтэй

ажиллаж байна. "Нэг-цонх"-ны үйлчилгээ нь зардлыг бууруулах, бүтээмжийг нэмэгдүүлэх үйлдвэрийн шугаман дамжуургын аргыг үйлчилгээний салбарт, тэр тусмаа төрийн засаг захиргааны нэгж хооронд ажлын уялдааг нэгтгэсэн орчин цагийн засаг-захиргааны шинэ хандлага болжээ.

Зураг 10: Бритни Колумба мужийн Хайгуул, Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн өргөдлийг үнэлэх холбогдох Яам болон бусад төлөөллөөс бүрддэг "нэг цонхны" хороо²⁷



Энэхүү "Нэг цонх"-ны үйлчилгээ нь идэвхгүй тусгай зөвшөөрөл хүсэгчийг хүлээсэн байдлаас идэвхтэй асуудлыг шийдвэрлэгч байр суурь уруу шилжиж буй шинэ хандлага юм. Иймээс дээрх зөвлөмжүүдийг практик ажил хэрэг болгосон Монгол Улсын уул уурхайн салбар нь *Нэгдүгээрт*, хариуцлагатай, *Хоёрдугаарт*, Өрсөлдөх чадвар болон хөрөнгө оруулалт татах үзүүлэлтээ чанарын илүү өндөр түвшинд хүргэж чадна гэдэгт итгэлтэй байна.

3. Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тусгай хууль болон Бичил уурхай эрхлэх журмын тухай

Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл болон Бичил уурхай эрхлэх зөвшөөрлийг АМТХ-иас тусдаа хууль, журмаар зохицуулж байгаа нь тухайн зөвшөөрлийн дор уул уурхайн өөр зүйл ажиллагаа эрхлэх тохиолдолд ямар байгууллага хяналт тавих, олборлолтыг дагасан нөхөн сэргээлт,

²⁷ https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/farming-natural-resources-and-industry/mineral_exploration_mining/documents/permitting/mmpo/20171002_mmpo_gov_structure

хаалтын ажиллагаа, татварын асуудлыг хэрхэх зэрэг асуудлууд мэргэжлийн байгууллагын хяналтаас гадна үлдэж байна.

Түгээмэл тархацтай ашигт малтмал болон гар аргаар ашигт малтмал олборлох үйл ажиллагааг Геологи, Уул уурхайн төрийн төв болон захиргааны байгууллагын удирдлага, хяналтаас тусгаарлах, салгах нь хариуцлагатай уул уурхайн үзэл баримтлалын эсрэг зохицуулалт бөгөөд “хууль”-ийн дагуу хийдэл гаргах сонгодог жишээ юм.