

МОНГОЛЫН УУЛ УУРХАЙН ТӨСЛИЙН ШИЙДВЭР ГАРГАХ ПРОЦЕССЫН АВЛИГЫН ЭРСДЭЛИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ҮНЭЛГЭЭ

Сүрэнхүүгийн Боргил, Бөххуягийн Мөнхтогтох



2023 ОНЫ ЗУРГААДУГААР САР

АГУУЛГА

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ	3
УДИРТГАЛ	4
СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ	5
1. ХАЙГУУЛЫН ҮЕ ШАТ	6
1.1 Тойм судалгаа	6
1.2 Талбай ялгах	8
1.3 Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл	11
1.3.1 Хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг сонгон шалгаруулалтаар олгох	11
1.3.2. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл сунгах	14
1.3.3. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч мэдээ, тайлан гаргах	17
1.3.4. Төрийн байгууллагад гомдол гаргах	18
1.4 Хайгуулын ажил	19
2. АШИГЛАЛТЫН ӨМНӨХ ҮЕ ШАТ	21
2.1 Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох	21
2.2 Ашиглалтын өмнөх бэлтгэл ажил	23
2.2.1 Орон нутагтай хамтран ажиллах гэрээ	23
2.3 Уурхай хүлээн авах	26
3. АШИГЛАЛТЫН ҮЕ ШАТ	28
3.1 Ашиглалтын үеийн тайлан, төлөвлөгөө, үнэлгээ	28
3.1.1 Уулын ажлын төлөвлөгөө, тайлан	28
3.1.2 Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө, байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ	30
3.2 Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн сунгалт	39
4. АШИГЛАЛТЫН ДАРААХ ҮЕ ШАТ	42
4.1 Уурхайн хаалт	42
ДҮГНЭЛТ	45
САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ	48
АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ	49

Товчилсон үгийн жагсаалт

АМГТГ	Ашигт малтмал, газрын тосны газар
АМтХ	Ашигт малтмалын тухай хууль
БОАЖЯ	Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам
БОНБҮТХ	Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлыг үнэлгээний тухай хууль
БОНБУ	Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ
ИТХ	Иргэдийн Төлөөлөгчийн Хурал
УУХҮЯ	Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам
ТЭЗҮ	Техник-эдийн засгийн үндэслэлдээ

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын эдийн засагт уул уурхайн салбар голлох байр суурь эзэлж, одоогоор дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 15 хувийг, нийт экспортын 90 гаруй хувийг бүрдүүлж байна. Уул уурхайн салбар ил тод, хариуцлагатай, авлигаас ангид байж эдийн засагт эерэг нөлөө, өсөлт бий болгоно. Уул уурхайн салбарт гаднын хөрөнгө оруулалтыг татах гол хөшүүрэг нь уул уурхайн төслийн бүх үе шатны үйл явц нь нээлттэй, ил тод, хөрөнгө оруулагчдад хууль, эрх зүйн тогтвортой орчныг бүрдүүлсэн байх явдал юм. Энэ зорилгын хүрээнд уул уурхайн төслийн эхний төлөвлөлтөөс уурхайн хаалт хүртэлх бүх үе шатуудад авлигын эрсдэлийг системтэй судалснаар авлигаас урьдчилан сэргийлэх үр нөлөөтэй арга хэмжээ авах боломжтой.

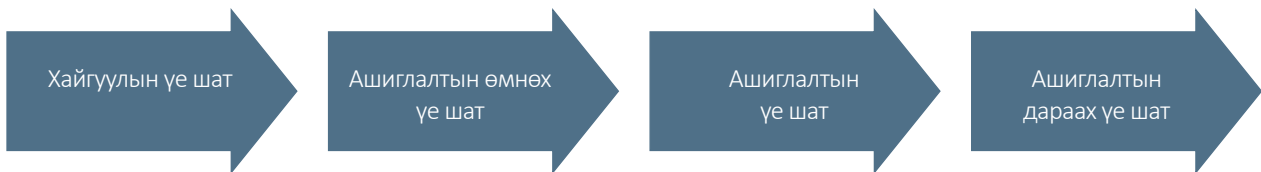
Энэхүү судалгааны зорилго нь уул уурхайн үе шатуудад авлигын эрсдэлийн үнэлгээг тодорхой чиглэлүүдээр хүчин төгөлдөр хууль эрх зүйн хүрээнд хийж түүний шалтгаан, эрсдэл, нөхцөлийг судалж, шийдвэрлэх арга замуудыг тодорхойлоход чиглэсэн болно. Судалгааны зорилгын хүрээнд уул уурхайн салбарын үйл ажиллагааг (1) тусгай зөвшөөрөл, (2) орон нутгийн хамтран ажиллах гэрээ, (3) уулын ажлын төлөвлөгөө, тайлан, (4) байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ, тайлан гэсэн чиглэлүүдэд “шийдвэр гаргах процесс”-ыг зураглалаар тодорхойлж түүнд анализ, дүгнэлт хийх замаар үе шат бүрд тулгарч буй авлигын эрсдэлийг тогтоож, холбогдох жишээ, судалгаагаар баяжуулан судлаачдын дүгнэлт, санал, зөвлөмж гаргалаа.

Сүрэнхүүгийн Боргил (МА)
Бөххуягийн Мөнхтогтох (LL.M)

СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

Судалгааны хүрээнд хайгуулын, ашиглалтын өмнөх, ашиглалтын үеийн, ашиглалтын дараах гэсэн уул уурхайн төслийн дөрвөн үндсэн үе шатанд шийдвэр гаргах процессыг хууль тогтоомж, холбогдох дүрэм, журмын хүрээнд судлан тогтоолоо (Зураглал 1).

Зураглал 1: Уул уурхайн төслийн ерөнхий үйл явц



Эдгээр үе шатыг (1) тусгай зөвшөөрөл, (2) орон нутгийн хамтран ажиллах гэрээ, (3) уулын ажлын төлөвлөгөө, тайлан, (4) байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ, тайлан гэсэн үндсэн дөрвөн чиглэлээр голлон судалсан хэдий ч бүх үе шатны хүрээнд дэд ангиллын дагуу шийдвэр гаргах процессыг одоогийн хууль тогтоомж, эрх зүйн орчны хүрээнд хэрхэн тусгагдсаныг үнэлэх, түүний давуу болон сул талыг авлигын эрсдэл талаас нь судлан шинжилсэн болно. Эдгээр дөрвөн үе шат болон сэдвийн хүрээнд доорх судалгааны арга зүйг ашигласан болно. Үүнд:

- Шийдвэр гаргах процессын хууль, эрх зүйн зохицуулалтын зураглал гаргаж, нөхцөл байдлыг үнэлэх (Хууль тогтоомж, баримт бичгийг судлан шинжлэх арга зүй);
 - Ашигт малтмалын тухай хууль (АМТХ) болон холбогдох шийдвэр, захиргааны хэм хэмжээний акт, заавар, аргачлалд тусгагдсан зохицуулалтыг зураглах.
 - Зураглалыг шийдвэр гаргах процесс бүрээр нарийвчлан тодорхойлох.
- Тухайн шийдвэр гаргах процессын хүрээнд үүссэн эрүү, иргэн, захиргааны хэрэг маргааныг шүүхээр шийдвэрлэсэн байдал, үүссэн нөхцөл байдлыг дүгнэх (Анализ, синтезийн арга зүй);
 - 2006 оноос хойш гарсан эрүү, иргэн, захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрт анализ, дүгнэлт хийх.
 - Тухайн хэрэг маргаан үүссэн нөхцөл шалтгааныг судлах.
- Шийдвэр гаргалтад нөлөөлж буй шалтгаан,

нөхцөлийг тодорхойлох (нөхцөл, байдлыг үнэлэх, учир шалтгааныг тогтоох арга зүй);

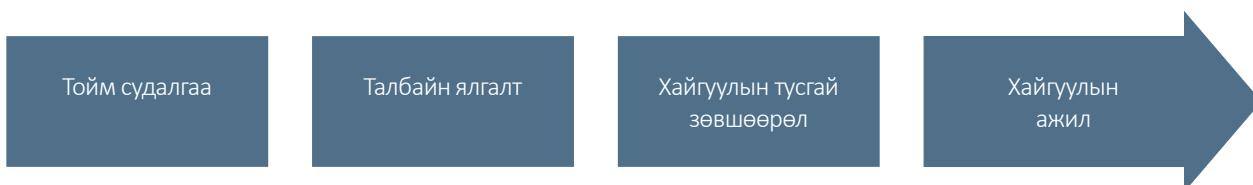
- Шийдвэр гаргах процессын зураглал болон шүүхийн холбогдох шийдвэрт үндэслэн шийдвэр гаргалтад нөлөөлж буй учир шалтгааныг тогтоох.
- Тухайн учир шалтгаан нь хууль тогтоомж болон хүний хүчин зүйлсээс хамаарч буйг ялгах.
- Үндсэн дөрвөн агуулгын хүрээнд шийдвэр гаргах процессын сул тал, эрсдэлийг олж тогтоох (нэгтгэн дүгнэх, задлан шинжлэх арга зүй);
 - Шийдвэр гаргах процессын ил тод байдал, хууль, эрх зүйн зөрчил, хийдэл, давхардлыг олж тогтоох.
 - Холбогдох шүүхийн шийдвэр, тайлан, судалгаа, аудитын тайлан дүгнэлтэд тулгуурлан эрсдэлийг тогтоох.
 - Салбарын холбогдох мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлагын үр дүнд тулгуурлан үнэлгээ хийх.
- Санал, зөвлөмж гаргах;
 - Судалгааны сэдэв тус бүрийн хүрээнд дүгнэлт өгөх.
 - Үе шат бүхэнд шийдвэр гаргалтын процессыг сайжруулах санал, зөвлөмж гаргах.
 - Нэгдсэн дүгнэлт, санал, зөвлөмж бэлтгэх.

Судалгааны сэдвийн хүрээнд уул уурхайн салбарын үе шатуудын шийдвэр гаргах процесс нь авлигын эрсдэлтэй нөхцөл байдалд байгаа эсэхийг дээрх судалгааны арга зүйгээр тогтоож, тухайн эрсдэлийг бууруулах, арилгах санал, зөвлөмж судалгааны тайланд тусгагдсан болно.

1. ХАЙГУУЛЫН ҮЕ ШАТ

Хайгуулын үе шат нь АМтХ-ийн 15-17, 20-22 дугаар зүйлүүдээр зохицуулагдах бөгөөд үйл ажиллагааны ялгаатай байдал, шийдвэр гаргалт, оролцогч талууд зэргээс хамаарч үндсэн дөрвөн хэсэгт хуваагдана (Зураглал 2).

Зураглал 2: Хайгуулын үе шатны ерөнхий үйл явц



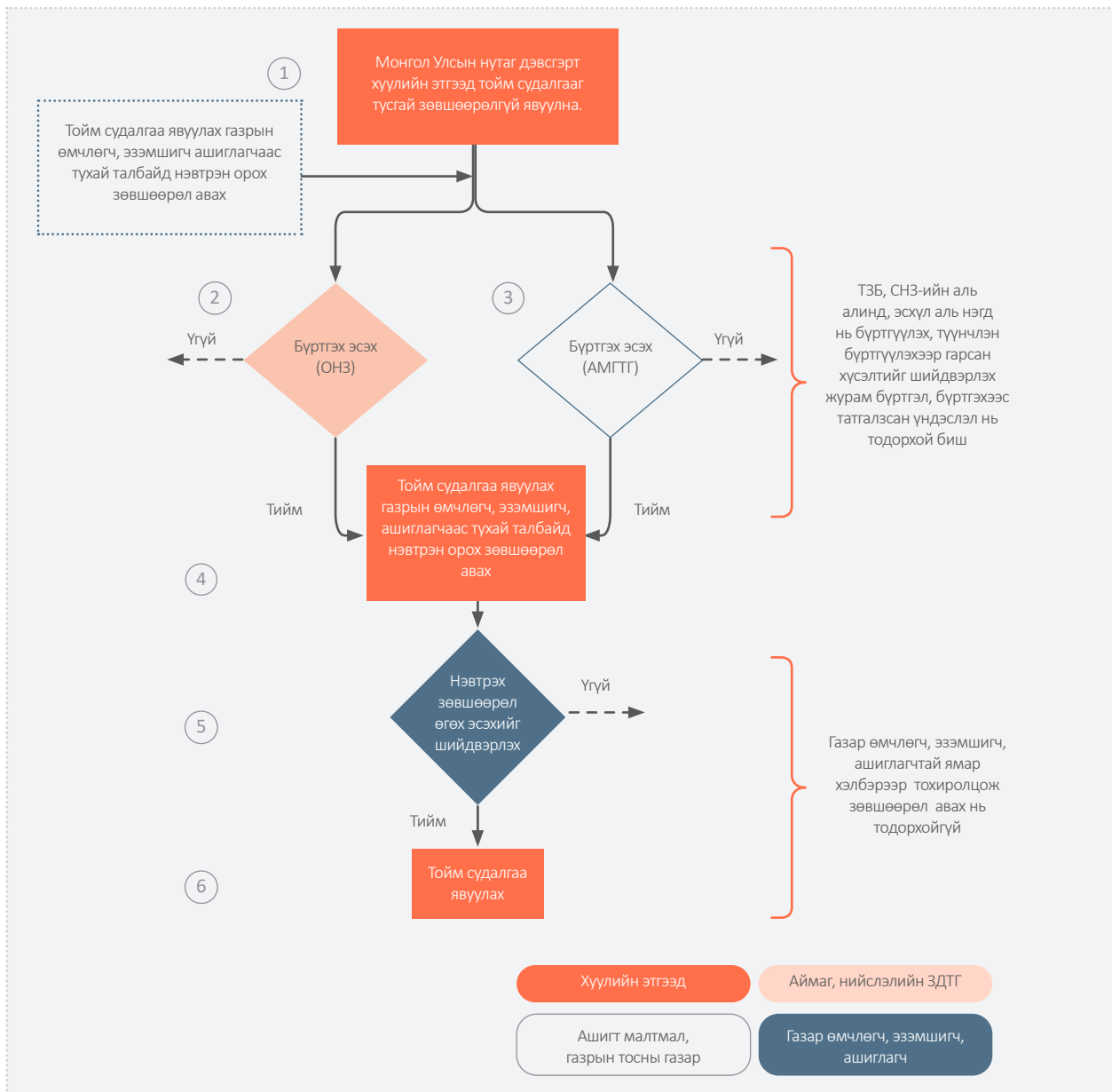
Хайгуулын үе шатыг АМтХ болон Засгийн газрын тогтоол, салбарын сайдын тушаал, төрийн захиргааны байгууллагын даргын баталсан захиргааны хэм хэмжээний актад тусгагдсан нөхцөл шаардлага, хэм хэмжээний зохицуулалтын хүрээнд тухайлан авч үзлээ.

1.1 Тойм судалгаа

АМтХ-д тойм судалгааг тусгай зөвшөөрөлгүй явуулахаар заасан тул хайгуулын үе шатны энэ хэсэгт үйл ажиллагааны ямар нэгэн гэрээ, байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ зэрэг шаардлагагүй юм. Хэдийгээр ийм зохицуулалт байгаа боловч АМтХ-ийн 15.1-т “тойм

судалгаа судалгаа явуулах талбай, түүний байршил, өөрийн нэр, хаягийг төрийн захиргааны болон нутгийн захиргааны байгууллагад урьдчилан мэдэгдэх”-ээр заасан байна. Энэ зохицуулалт нь тойм судалгаа явуулахаар хүсэлт гаргагчийн хувьд ямар нэгэн зөвшөөрөл, шийдвэрийг төрийн захиргааны болон нутгийн захиргааны байгууллагаас авахгүй байхаар хуульчилсан. Гэвч нарийвчилсан зураглал гаргахад (Зураглал 3) энэ нь тодорхойгүй байдал үүсгэж байна. Мөн тойм судалгааны газарт нэвтрэх зөвшөөрлийг газрын өмчлөгч, эзэмшигч, ашиглагчаас авахаар хуульчилсан нь тодорхойгүй байдал үүсгэж байгаа болно.

Зураглал 3: Тойм судалгааны үйл явц



Үүсэж буй эрсдэл:

- Тойм судалгаа явуулахаар хүсэлт гаргагч АМТХ-ийн дагуу хоёр байгууллагад урьдчилан мэдэгдэж материалаа хүргүүлнэ. Материал хүргүүлэх болон хүлээн авах үйл ажиллагааны дараалал, хугацааг заагаагүй.
- Нарийвчилсан зохицуулалтгүй орчинд тухайн эрх мэдэлтэн болон газрын эзэмшигч өөрийн үзэмж, хандлага, ашиг сонирхлоор шийд гаргах эрх хэмжээ, бололцоо бий болно.
- Мэдэгдэх, зөвшөөрөл авах зэрэг энгийн үйлдлүүд нь дотроо гурваас дээш тооны шийдвэр гаргагч

(төрийн захиргааны байгууллага, орон нутгийн захиргаа, газар өмчлөгч, эзэмшигч) бий болгосноор тойм хайгуулын ажлын хугацааг уртасгана.

- АМТХ-д заасан “урьдчилан мэдэгдэх” гэсэн зохицуулалт нь төрийн захиргааны болон орон нутгийн захиргааны байгууллага чухам ямар шийдвэр гаргахыг нарийвчлан тусгаагүй. Тухайлбал, зураглалаас харахад эдгээр хоёр байгууллагын аль аль нь татгалзах болон зөвшөөрөх эрхтэй байж болохоор байна.
- Хүсэлтийг хүлээн авахаас татгалзах болон зөвшөөрөх талаар процессын зохицуулалтгүй, ямар үндэслэлээр шийдэгдэх нь тодорхойгүй байна.

- Урьдчилан мэдэгдсэний дараа АМТХ-ийн 15.2-т заасны дагуу тойм судалгаа явуулах газрыг өмчлөгч, эзэмшигч, ашиглагчаас тухайн талбайд нэвтрэн орох зөвшөөрөл авна. Зөвшөөрөл авах процесс нь АМТХ болон бусад захиргааны хэм хэмжээний актаар нарийвчлан зохицуулагдаагүй учраас уг газрыг өмчлөгч, эзэмшигч, ашиглагч нь зөвшөөрөл өгөхгүй байх эрхтэй. Мөн уг газрын өмчлөгч нь гэрээгээр тухайн газрыг өөр хуулийн этгээдэд ашиглуулж (эзэмшигч) байгаа тохиолдолд энэ хоёр хуулийн этгээд тус бүрээс нь зөвшөөрөл авах шаардлагатай.
- Дээрх байдлыг авч үзвэл ид тод бус, зохицуулалтгүй, хяналтгүй орчин байгаа тул авлигын эрсдэл нэмэгдэхээр байна.

Санал, зөвлөмж:

- Тойм судалгаа явуулах газрын талаар төрийн байгууллагад мэдэгдэх, уг газарт нэвтрэх зөвшөөрөл авах процессыг холбогдох хууль болон захиргааны хэм хэмжээний актаар зохицуулах.
- Тойм судалгааны процессын зохицуулалтыг тодорхой болгох замаар эрх зүйн орчныг сайжруулах, тойм судалгааны мэдээ тайланг тогтмол гаргадаг болох, статистик хөтөлж үр дүнг тооцдог болох; мөн тойм судалгааны тайлан болон статистик мэдээг “Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга”-ын цахим тайланд оруулдаг байхаар журамлах шаардлагатай.
- Тойм судалгаа хийх хүсэлтийг шийдэх үйл ажиллагааг ил тод, хяналттай байлгах талаар тусгайлан зохицуулалт хийх.

1.2 Талбай ялгах

Хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг сонгон шалгаруулалтаар олгох талбайг ялгах нь хайгуул болон олборлолт хийх хуулийн этгээдийн хүсэлтээр хийгддэггүй, зөвхөн төрийн захиргааны болон орон нутгийн Засаг дарга, Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал (ИТХ) зэрэг субъектүүдийн хооронд явагддаг үйл ажиллагаа юм.

Энэхүү үйл ажиллагааг АМТХ-ийн 17 дугаар зүйл болон Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын 2022 оны 04 дүгээр сарын 22-ны өдрийн А/67 дугаар тушаалаар батлагдсан “Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам”¹ -аар тус тус зохицуулж байна.

2014 онд АМТХ-д 9.1.11 дэх заалтыг нэмэлтээр оруулж, Засгийн газар нь хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох талбайг солбицлоор тогтоож, нийтэд мэдээлж байхаар хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийг хийсэн. Засгийн газар нь 2014 оны 239 дүгээр “Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох талбайн солбицлыг тогтоох тухай” анхны тогтоолыг² гаргасан. Өнгөрсөн хугацаанд нийт таван удаа талбайн солбицол тогтоох тухай Засгийн газрын тогтоол гаргаад байна. Үүнд: (1) Засгийн газрын 2015 оны “Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн талбайн солбицлын тухай” 511 дүгээр тогтоол³, (2) Засгийн газрын 2017 оны “Талбайн солбицлыг тогтоон нийтэд мэдээлэх тухай” 106 дугаар тогтоол⁴, (3) Засгийн газрын 2017 оны “Нөхөх олговрын зориулалтаар олгох тусгай зөвшөөрлийн талбайн солбицол батлах тухай” 256 дугаар тогтоол⁵, (4) Засгийн газрын 2018 оны “Талбайн солбицлыг тогтоох тухай” 243 дугаар тогтоол⁶, (5) Засгийн газрын 2022 оны “Ашигт малтмал хайх талбайн солбицол батлах, эрх олгох тухай” 379 дүгээр тогтоол⁷ хамаарна.

Зураглал 4-өөс үзэхэд төрийн захиргааны байгууллага болох Ашигт малтмал, газрын тосны газар (АМГТГ) нь хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох боломжтой талбайг тодорхойлохоор тухайн аймаг, нийслэлийн Засаг даргад мэдэгдэл хүргүүлдэг. Засаг дарга мэдэгдлийг хүлээн аваад талбай байрших орон нутгийн ИТХ-ын саналыг авч АМГТГ-д хариу мэдэгдэнэ. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-аас санал авах тухай заалт нь үндсэндээ шийдвэр бөгөөд энэ шийдвэрийг гаргах зохицуулалтын үндэслэл нь АМТХ болон Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль дээр байхгүй. Энэ байдлаас үзэхэд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох боломжтой талбайг тодорхойлох, ялгах процесс нь нарийвчилсан эрх зүйн зохицуулалгүй, мөн тухайн талбайн ялгалт нь салбарын бодлоготой хэрхэн уялдаж байгаа нь тодорхойгүй байна.

1 Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын тушаал, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=16468560734891>

2 Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=10590>

3 Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=11523>

4 Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=12721>

5 Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=13262>

6 Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=13599>

7 Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=16531689680911>

Шигтгээ 1:

Тохиолдол 1: Талбай ялгах процесс дээр АМТХ-ийн зохицуулалтын бас нэг зөрчил нь орон нутгийн удирдлага болон төрийн захиргааны шийдвэрийн зөрчилдөөн бөгөөд зураглалын хоёрдугаар алхамд үүсдэг. Төрийн захиргааны байгууллагаас хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох талбайг

тодорхойлохоор аймаг, нийслэлийн Засаг даргад бичгээр мэдэгдэх үед сум, дүүргийн ИТХ нь хариу өгөхөөсөө өмнө тухайн газрыг АМТХ-ийн 4.1.13-д заасны дагуу орон нутгийн тусгай хэрэгцээнд авдаг. Ингэснээр тухайн газар нутагт хайгуулын талбай ялгах ажиллагаа зогсдог.

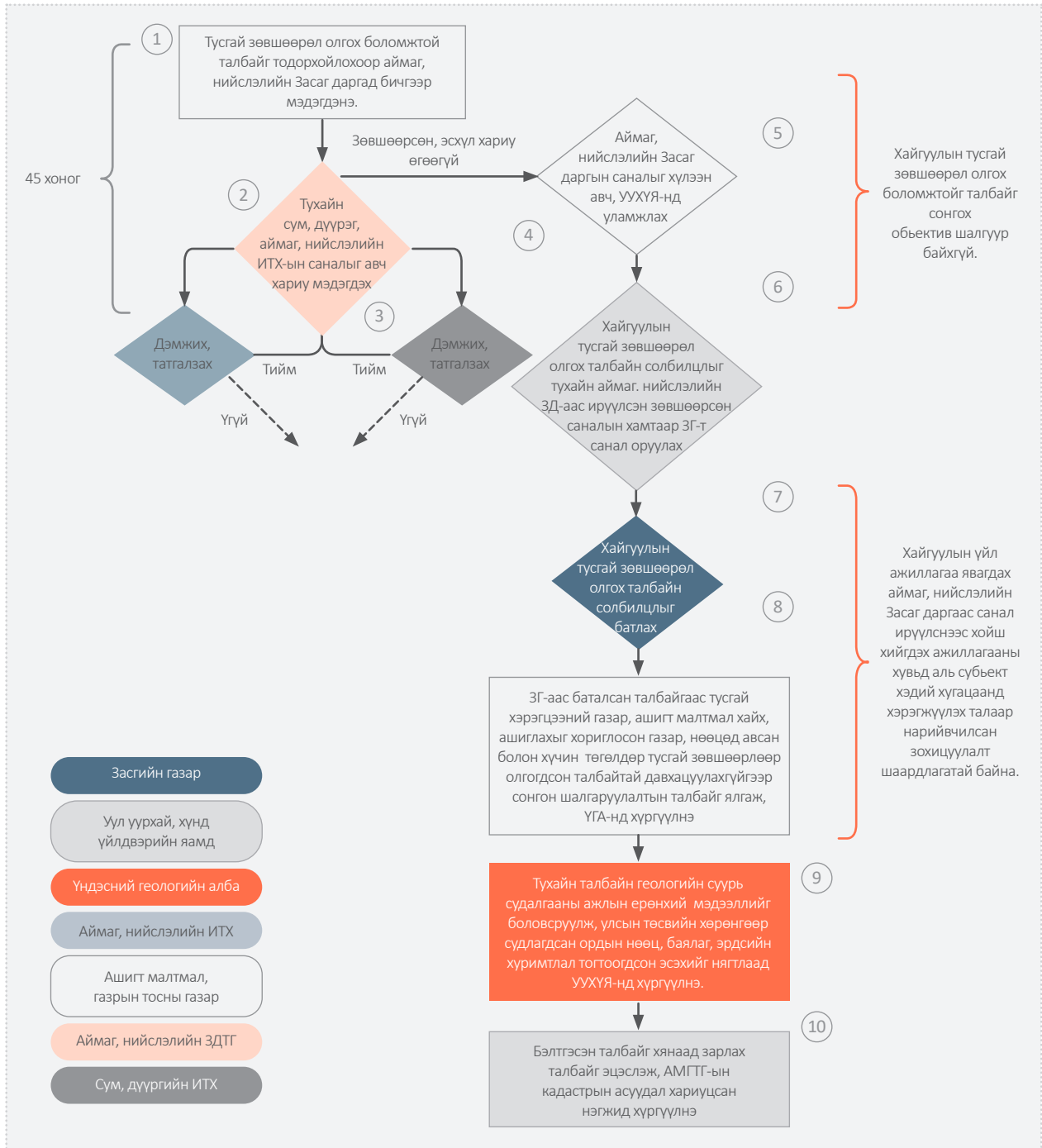
Үүсэж буй эрсдэл:

- АМТХ-д төрийн захиргааны байгууллага нь хайгуулын талбайг тодорхойлохдоо тухайн аймаг, нийслэлийн Засаг даргад “мэдэгдэж”, Засаг дарга нь орон нутгийн ИТХ-аас “санал авч хариу мэдэгдэх”-ээр заасан нь үндсэндээ ИТХ-аас шууд хамааралтай шийдвэр гаргах процесс юм. Энэ шийдвэрийг хэрхэн гаргах талаар нарийвчилсан зохицуулалт хуульд тусгагдаагүй байна.
- Орон нутгийн түвшинд тухайн орон нутгийн Засаг дарга болон ИТХ-ын шийдвэрүүд хэрхэн гарах,

ямар учир шалтгааны улмаас тухайн асуудал дээр зөвшөөрсөн эсхүл тагталзсан хариу өгөх зэрэгт нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байгаа нь тодорхой ашиг сонирхлын улмаас хайгуулын шатанд төрийн захиргааны байгууллагын шийдвэрийг гацаах, зогсоох боломж бий болгож байна.

- Шийдвэр гаргах процесс дээрх зөрчилдөөн нь хайгуулын үе шатанд тодорхойгүй байдал үүсгэж хугацаа алдах гол нөхцөл болсноор хөрөнгө оруулагчид энэ салбараас дайжих эрсдэлтэй.

Зураглал 4: Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох талбай бэлтгэх



Санал, зөвлөмж:

- Хайгуулын үе шат нь хөрөнгө оруулагчийн хувьд эрсдэл өндөртэй, мөн ашиглалтын үе шаттай харьцуулахад байгаль орчны нөлөөлөл бага байдагтай холбоотойгоор орон нутгийн зүгээс гаргах шийдвэрийг ашиглалтын үеэс ялгамжтай хандаж, шийдвэр гаргах явц дахь орон нутгийн эрх мэдлийг

тодорхой болгох, эсхүл хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох боломжтой талбайг орон нутгийн хэмжээнд эхлэн зөвшилцөн тогтоож, энэ талаар АМГТГ-т хүргүүлдэг байх зохицуулалт, механизмыг хуульд тусгах шаардлагатай.

1.3 Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл

1.3.1 Хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг сонгон шалгаруулалтаар олгох

Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох үйл явцыг 2023 оны 01 дүгээр сарын 06-ны өдрийн шинэчлэн найруулсан АМТХ-ийн 17, 18, 20 дугаар зүйл, мөн Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын 2022 оны 4 дүгээр сарын 22-ны өдрийн А/67 дугаар тушаалаар баталсан “Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам” болон 2022 оны 10 дугаар сарын 28-ны өдрийн А/275 дугаар тушаалаар баталсан “Журамд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай” захиргааны хэм хэмжээний актын хүрээнд судалгааг хийсэн болно (Зураглал 5).

2006 онд АМТХ-ийн шинэчилсэн найруулга батлагдсанаас хойш анх удаа Засгийн газрын 2014 оны

216 дугаар тогтоолоор “Шүүхийн шийдвэрээр тусгай зөвшөөрөл нь хүчингүй болсон ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын 106 талбайд тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам”⁸-ыг баталсан.

Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авах процесс нь тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтаар дамжин хэрэгжих хуулийн зохицуулалтыг 2015 онд АМТХ-д нэмж оруулсан.

2015⁹ оноос 2023 он хүртэл найман жилийн хугацаанд “Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам”-д 2015¹⁰, 2017¹¹, 2022¹², 2023¹³ онуудад нийт дөрвөн удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, 2017¹⁴, 2018¹⁵, 2022¹⁶ онуудад нийт гурван удаа шинээр шинэчлэн баталж, АМТХ-д холбогдох нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна.

8 Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=10500>

9 Уул уурхайн сайдын тушаал, *Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам*, *legalinfo.mn*, 2023 оны 4 сарын 5-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=10833>

10 Уул уурхайн сайдын тушаал, *Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам*, *legalinfo.mn*, 2023 оны 4 сарын 5-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=103057&showType=1>

11 Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын тушаал, *Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам*, *legalinfo.mn*, 2023 оны 4 сарын 5-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=206618&showType=1>

12 Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын тушаал, *Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам*, *legalinfo.mn*, 2023 оны 4 сарын 5-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16531722959471&showType=1>

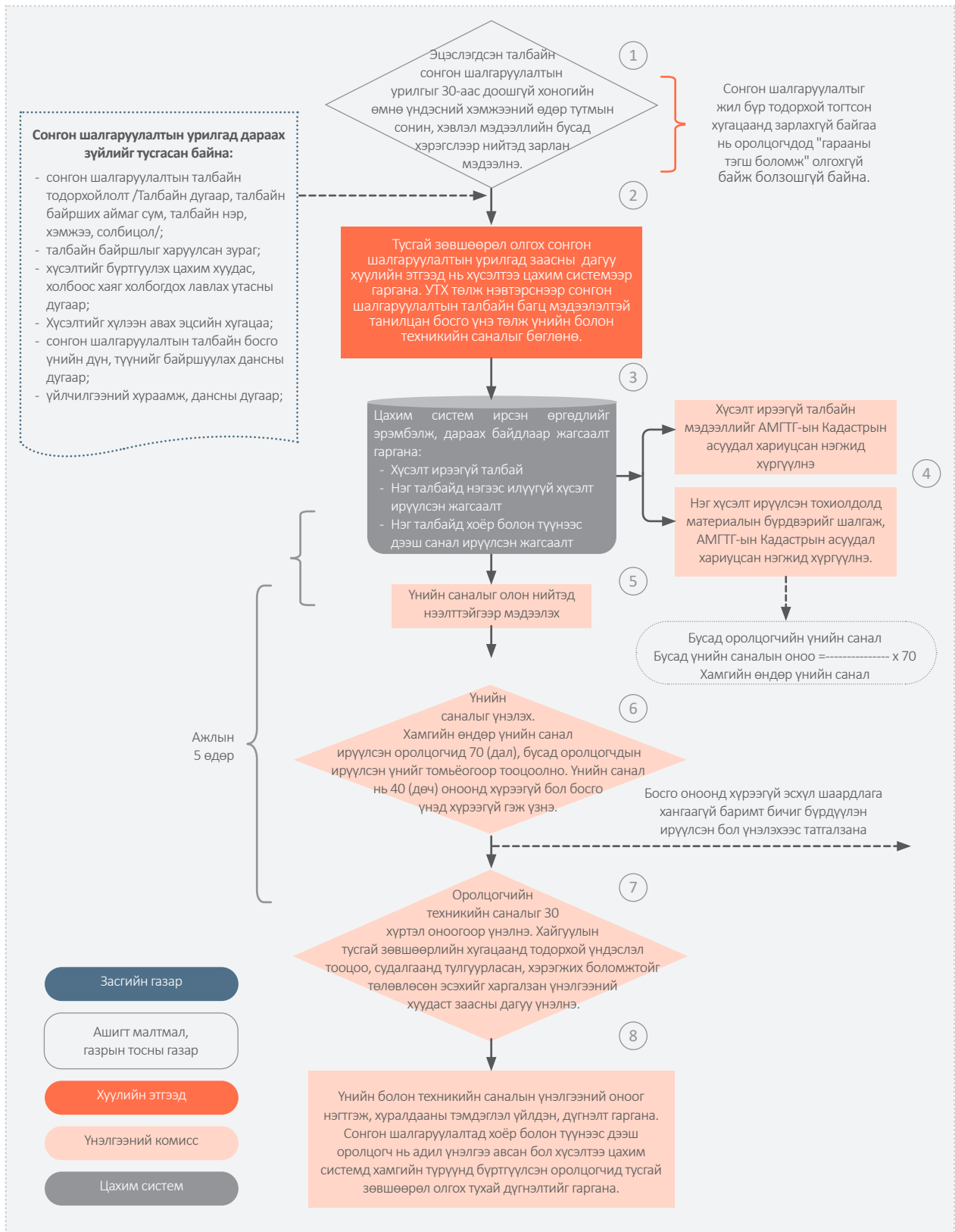
13 Монгол Улсын Их Хурал, *Ашигт малтмалын тухай хуулийн нэмэлт өөрчлөлт*, *legalinfo.mn*, 2023 оны 4 сарын 5-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16758219450541&showType=1>

14 Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын тушаал, *Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам*, *legalinfo.mn*, 2023 оны 4 сарын 5-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=12782>

15 Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын тушаал, *Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам*, *legalinfo.mn*, 2023 оны 4 сарын 5-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=13224>

16 Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын тушаал, *Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам*, *legalinfo.mn*, 2023 оны 4 сарын 5-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16468560734891>

Зураглал 5: Хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн сонгон шалгаруулалт



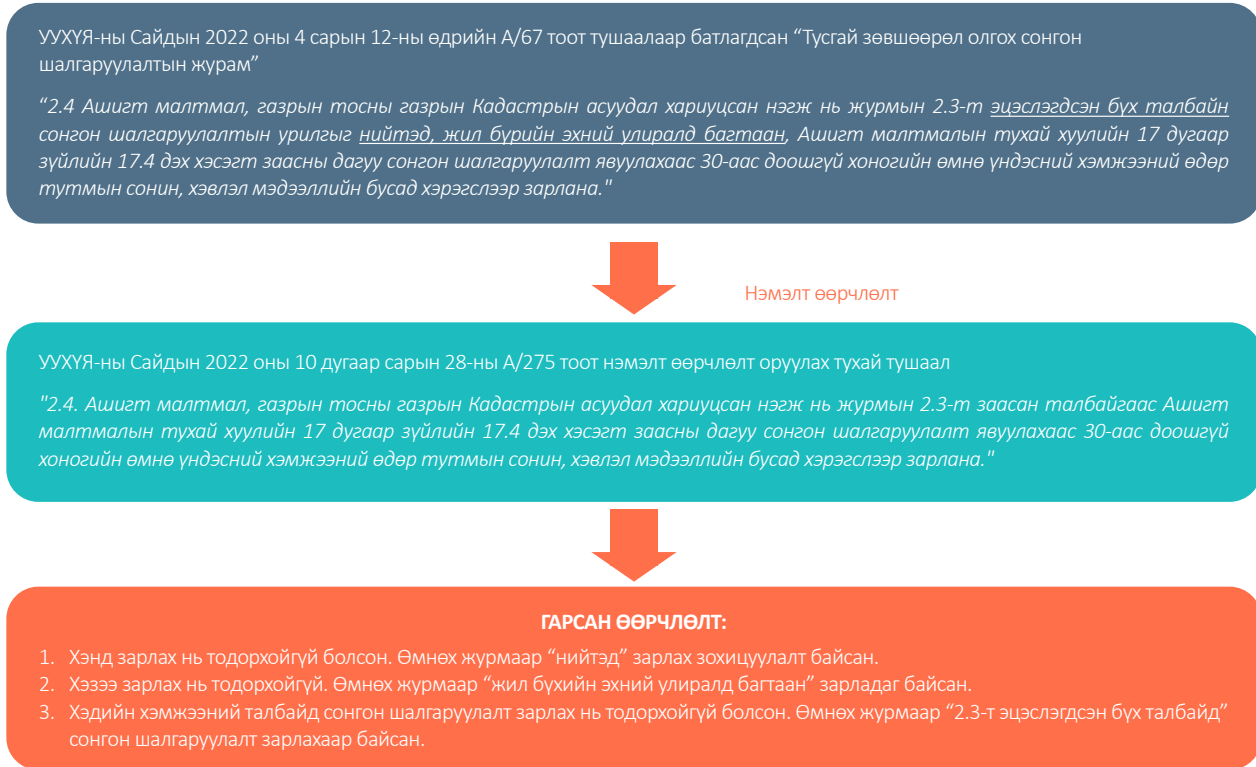
Тусгай зөвшөөрлийн олон удаагийн нэмэлт өөрчлөлт болон шинэчлэн баталсан зохицуулалтууд нь тодорхой үр дүнд хүрч сонгон шалгаруулах процессыг сайжруулж дараах эерэг талуудыг бий болгосон. Үүнд:

- Хийгдэх алхам нь тодорхой дэс дараатай, хэрэгжих хугацаатай болсон.
- Шийдвэр гаргах байгууллага, албан тушаалтны оролцоог тодорхой болгосон.
- Хүний оролцоог багасгах, цахимжуулах, шалгуур үзүүлэлтүүдийг нарийвчлах болсон.
- Сонгон шалгаруулалтын комисс байгуулан, үнэлгээ хийх практик нэвтэрсэн.

Дээр дурдсан эерэг өөрчлөлтүүд гарсан боловч одоогийн хууль, эрх зүйн зохицуулалт болон Зураглал 5-аас үзэхэд (1) сонгон шалгаруулалтыг зарлах болон (2) сонгон шалгаруулалтын комиссыг зохион байгуулах тал дээр хамгийн сүүлийн өөрчлөлтүүдээр өмнөх алхмуудаас ухарсан гэж үзэхээр байна.

- (1) Сонгон шалгаруулалтыг зарлах процесс нь Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын 2022 оны 04 дүгээр сарын 12-ны өдрийн тушаалаар батлагдсан журмын дагуу нэлээд цэгцтэй, тодорхой байсан боловч мөн сайдын 2022 оны 10 дугаар сарын 28-ны өдрийн нэмэлт өөрчлөлтөөр сонгон шалгаруулалтыг “хэнд, хэзээ, хэдий хэмжээний талбайд” зарлах нь тодорхойгүй болсон байна (Зураглал 6).

Зураглал 6: Хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн сонгон шалгаруулалт зарлах



Үүсэж буй эрсдэл:

- Мэдээллийн тэгш бус байдлаас үүдэн хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтад оролцогсдын хувьд мэдээлэлд ойр байгаа этгээдүүд нь өөрсдөдөө давуу байдал бий болгож гарааны тэгш бус байдал үүсэх нөхцөл болж байна.

- Хэзээ, аль талбайд сонгон шалгаруулалт зарлах нь тодорхой бус учраас мэдээллээс хол байгаа оролцогсод урьдчилан материалаа бүрдүүлэх, санхүүжилт болон бизнесийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөө боловсруулах зэрэгт бэлдэж амжихгүй. Нөгөө талаар мэдээллийг авсан этгээдүүд илүү сайн

материал бүрдүүлж шалгарах магадлал өснө.

- Сонгон шалгаруулалт нь тодорхой бус байхын хэрээр хариуцсан албан тушаалтан, эсхүл эрх бүхий этгээдүүдээс сонгон шалгаруулалтын талаарх мэдээллийг авлига өгөх, авах үүсвэр болгох эрсдэлтэй.

Санал, зөвлөмж:

- Мэдээллийн ил тод байдал, гарааны тэгш байдлыг хангах үүднээс сонгон шалгаруулалт зарлах процессыг илүү тодорхой болгож журамлах.
- Сонгон шалгаруулалт зарлах хугацааг өмнөх зохицуулалтын адилаар жилийн тухайлсан сард зарладаг болох, эсхүл зарлах хугацаагаа 3-аас доошгүй сарын өмнө олон нийтэд урьдчилан мэдэгдэх.
- Хайгуулын сонгон шалгаруулалтын явагдах талбайн байрлал, хэмжээг нь мөн нийтэд зарлах.
- Сонгон шалгаруулалтын процесст олон нийт болон мэргэжлийн байгууллагуудын (төрийн бус) оролцоо бүхий хөндлөнгийн хяналт хийх тогтолцоог бий болгох.

(2) Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын 2022 оны 04 дүгээр сарын 12-ны өдрийн тушаалаар батлагдсан журмын дагуу сонгон шалгаруулах комиссын бүрэлдэхүүнийг Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайд багтах, мөн комиссын эрх, үүрэг, бүрэлдэхүүний шаардлага ямар байхыг нарийвчлан заасан. Гэтэл АМтХ-д 2023 оны 01 дүгээр сарын 06-ны өдөр оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр зөвхөн “сонгон шалгаруулах комиссын бүрэлдэхүүнийг” сайд баталж байхаар хуульчилсан боловч комиссын эрх, үүрэг болон ажиллах горим, бүрэлдэхүүний шаардлагыг хуульд тусгаагүй.

Үүсэж буй эрсдэл:

- Сонгон шалгаруулалтын комиссын бүрэлдэхүүн томилох процесс нь дангаараа улс төрийн эрх

мэдэлтэнд очсоноор мэргэжлийн төлөөллийн оролцоо хангагдахгүй, хөндлөнгийн хяналтгүй болох, ашиг сонирхол бүхий этгээдүүд өөрсдийн шийдвэрийг гаргах, авлига үүсэх эрсдэл бүрдэнэ

- Комиссын бүрэлдэхүүний шалгуурыг хуульчлан заагаагүй учраас бүрэлдэхүүнд эрх ашгийн хамаарал бүхий этгээдүүд орох, олон нийтийн хяналт, оролцоо байхгүй болох, мөн тухайн шаардлага хэрэгцээндээ тохируулан бүрэлдэхүүний шалгуурыг Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын тушаалаар батлагдах журмын хүрээнд шийдэх бололцоотой болно.
- Сонгон шалгаруулалтын комиссын бүрэлдэхүүн тухайн сонгон шалгаруулалт болгон дээр шинээр багтлагдах эсэх, эсхүл багтагдсан бүрэлдэхүүнээрээ тодорхой хугацаанд ажиллах эсэхийг АМтХ-д нарийвчлан зохицуулаагүй нь мөн тодорхой бус байдал үүсгэхээс гадна ямар нэгэн ашгийн улмаас бүрэлдэхүүнийг санаатайгаар өөрчлөн зохион байгуулж багтах бололцоог бий болгох эрсдэлтэй.

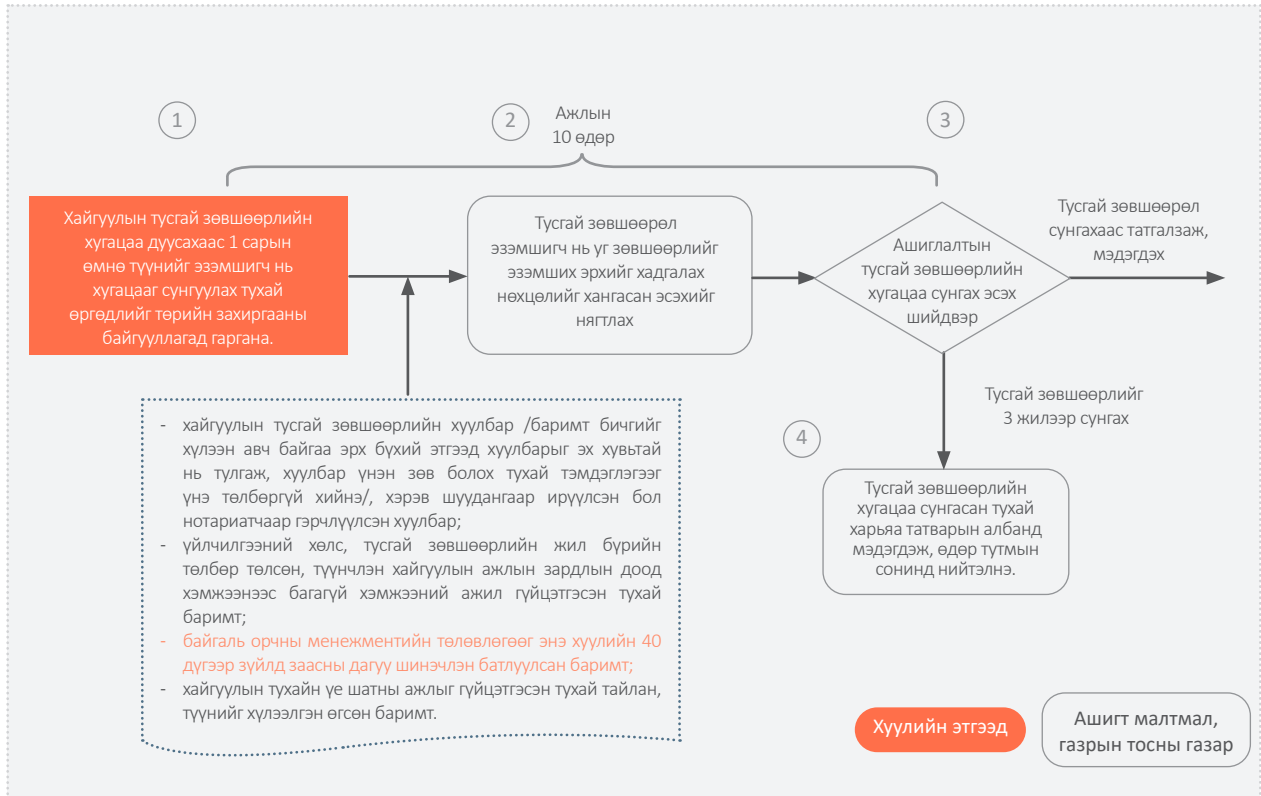
Санал, зөвлөмж:

- Сонгон шалгаруулалтын комиссын бүрэлдэхүүний шалгуур, шаардлагыг тодорхой болгож мэргэжлийн холбоод, бие даасан мэргэжилтнүүд, судлаачид, хөндлөнгийн хяналтын байгууллагуудын төлөөллийг оруулдаг байх, мөн комиссыг томилох шийдвэртээ гишүүн тус бүрээр оруулсан үндэслэлийг нь ил мэдээлдэг байхаар АМтХ-д тусгах.
- Сонгон шалгаруулалтын комиссын үйл ажиллагааны горим, ажиллах хугацаа, шийдвэр гаргах зэргийг тусгасан нарийвчилсан журмыг боловсруулж Засгийн газрын тогтоолоор батлуулах.

1.3.2. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл сунгах

Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл сунгах процессыг АМтХ-ийн 22 дугаар зүйлийн дагуу зохицуулдаг. Өргөдөл гаргагч АМтХ-ийн дагуу 22.1.1-22.1.4-т заасны дагуу хавсаргах материал бүрдүүлэх ёстой (Зураглал 7).

Зураглал 7: Хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн хугацаа сунгах үйл явц



Хавсаргах материалуудаас 22.1.3-д заасан “байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг энэ хуулийн 40 дүгээр зүйлд заасны дагуу шинэчлэн баглуулсан баримт”-ыг сум, дүүргийн Засаг дарга болон Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам (БОАЖЯ) гэсэн хоёр тусдаа байгууллага баталдаг (Зураглал 7). Сум, дүүргийн Засаг

дарга нь АМТХ-ийн 38.2-д заасны дагуу “10 хоногийн дотор хянан батлахаар” заасан боловч татгалзсан хариу өгч болохгүй гэж заагаагүй учраас заавал батлах үүрэггүй, гэхдээ ямар тохиолдолд зөвшөөрөх болон татгалзах талаар нарийвчилсан зохицуулалт, тусгайлсан журам байхгүй байна.

Шигтгээ 2:

Тохиолдол 2: Захиргааны хэргийн шүүх АМТХ-ийн 22 дугаар зүйлийн 22.1 дэх хэсэгт заасны дагуу тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь тусгай зөвшөөрлийн хугацааг сунгахаар нэг сарын өмнө өргөдлөө өгөөгүй байх тул АМТХ-ийн 53 дугаар зүйлийн 53.1.1-д зааснаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл дуусгавар болсныг төрийн эрх бүхий байгууллагын зүгээс бүртгэснийг хууль бус гэж үзэх боломжгүй гэж үзжээ¹⁷. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн хугацаанд сунгуулах өргөдлөө гаргаагүй тул тусгай зөвшөөрлийг сунгах өргөдлийг хүлээн авахгүй байгаа эрх бүхий байгууллагын үйлдлийг бүрүүтгах үндэслэлгүй гэж үзэн нэхэмжлэлийг бүхэлд нь хэрэгсэхгүй болгон шийдвэрлэжээ.

Тохиолдол 3: Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь АМТХ-ийн 22 дугаар зүйлийн 22.1-д заасан хугацаанд тусгай зөвшөөрлөө сунгуулах өргөдлөө гаргаагүй шалтгаанаар Төрийн захиргааны байгууллага тухайн тусгай зөвшөөрлийг сунгуулах өргөдлийг хүлээн авахаас татгалзаж буй нь хуулийн үндэслэлгүй, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг зөрчсөн гэж Захиргааны хэргийн шүүхээс дүгнэжээ¹⁸. Учир нь ашигт малтмалын тухай хуулийн 22.1¹⁹-д заасан хугацаанд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч хугацаа сунгуулах өргөдлөө гаргаагүй, хугацаа хоцроосон бол төрийн захиргааны байгууллагад ямар эрх хэмжээ үүсэхийг хуулиар зохицуулаагүй тул ийнхүү өргөдлийг хүлээн авахаас татгалзах хууль зүйн үндэслэл байхгүй байна. Иймд төрийн захиргааны байгууллагын энэхүү үйл ажиллагаа нь “хуулиар эрх олгоогүй бол төрийн захиргааны байгууллага албан тушаалтанд хориглоно” гэсэн эрх зүйн зарчимд нийцээгүй.

Түүнчлэн хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмших хуульд заасан хугацаа дуусаагүй байхад хугацаа сунгуулахыг хүссэн өргөдлийг зөвхөн “Нэг сарын өмнө өгөх” ёстой гэсэн үндэслэлээр хүлээн авахаас татгалзаж байгаа үйл ажиллагаа нь²⁰:

- а/ тухайн тусгай зөвшөөрлийн хүчин төгөлдөр байх хугацаа дуусаагүй байхад хугацаа сунгах өргөдлийг хүлээн авалгүй Ашигт малтмалын тухай хуулийн 53 дугаар зүйлийн 53.1.1²¹ (тусгай зөвшөөрлийн хүчин төгөлдөр байх хугацаа дуусах)-д заасан үр дагаврыг шууд бий болгосон.
- б/ Ашигт малтмалын хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.1-д зааснаар тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч үг хуулийн 32 (тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийг төлсөн байх), 33 (хайгуулын ажлын зардлын доод хэмжээ, түүнийг баталгаажуулсан байх) дугаар зүйлд заасан нөхцөл, шаардлагыг хангаж ажиллах үүрэгтэй, үүргээ зөрчөөгүй тохиолдолд тусгай зөвшөөрөл эзэмших эрхийг хадгалахаар заасныг зөрчсөн байна гэж тайлбарласан.
- в/ Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь АМТХ-ийн 22.4 (тусгай зөвшөөрлийн хугацаа сунгахаас татгалзах) дэх заалтыг зөрчөөгүй буюу сунгахаас татгалзах үндэслэлд дээрх зохицуулалт ороогүй байна.

Дээрх хоёр шүүхийн шийдвэрээс үзэхэд АМТХ-ийн 22.1 дэх заалтыг хууль хэрэглээний түвшинд хоёр өөр байдлаар тайлбарласан байх тул цаашид энэ талаарх хуулийн хугацааг эрхэн ойлгож, хэрэгжүүлэх асуудлыг хөндөж тавьж байна.

Үүсэж буй эрсдэл:

- Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл сунгах процесс нь АМТХ-иар зохицуулагдахаар заасан боловч одоогийн практик нь (АМТХ-ийн 40.1 болон 40.2 дахь хэсэг) зохицуулалтгүй орчныг бий болгож байна. Тодруулбал, Засаг дарга байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө болон байгаль орчны нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тайланг хэрхэн батлах, татгалзах нь ойлгомжгүй байна.
- АМТХ-иар байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг сум, дүүргийн Засаг дарга болон БОАЖЯ-д хүргүүлэхээр заасан нь энэ хоёр

байгууллагад нэгэн зэрэг явуулах эсэх, эсхүл аль нэгэнд нь түрүүлж хүргүүлэх, аль байгууллага нь түрүүлж батлах эсэх зэрэг нь тодорхойгүй.

- Байгаль орчны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага (БОАЖЯ) нь байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг батлах эсхүл татгалзах тохиолдол болон сум, дүүргийн Засаг дарга ямар үндэслэлээр татгалзах эсхүл зөвшөөрөх нь тодорхойгүй. Нөгөө талаар нэгэнт тухайн салбар хариуцсан яам нь мэргэжлийн хүрээнд шийдвэр гаргасан тохиолдолд “байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө”-нд сум, дүүргийн Засаг дарга оролцож

17 Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх, *Шүүхийн магадлал*, 2018 оны 5 сарын 3, №221/МА2018/0264, мөн Б.Мөнхтогтох, “Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр, магадлал, тогтоолд хийсэн дүн шинжилгээ”, (УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2019)

18 Нийслэлийн Захиргааны хэргийн шүүх, *Шүүхийн шийдвэр*, 2006 оны 12 сарын 28, №05

19 Ашигт малтмалын тухай хууль, *Хорин хоёрдугаар зүйлийн нэг*, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail/63>

20 Нийслэлийн Захиргааны хэргийн шүүх, *Шүүхийн шийдвэр*, 2006 оны 12 сарын 28, №05, мөн Б.Мөнхтогтох, “Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр, магадлал, тогтоолд хийсэн дүн шинжилгээ”, (УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2019)

21 Ашигт малтмалын тухай хууль, *Тавин гуравдугаар зүйлийн нэг*, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail/63>

- шийдвэр гаргах нь ойлгомжгүй байдал үүсгэж байна.
- Тухайн салбарын хүрээнд засаглалын байдал, хүний нөөц, мэргэжлийн чадамжийн илт ялгаатай хоёр байгууллага нэг асуудал дээр яг адилхан эрх хэмжээ бүхий шийдвэрийг гаргаж байгаа нь эрх зүйн талаасаа тэнцвэртэй бус.
 - Сум, дүүргийн Засаг дарга ямар нэгэн нарийвчилсан журам, зохицуулалтгүйгээр байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг батлах болон татгалзах эрх зүйн зохицуулалттай, мөн энэ үйлдэл нь ил тод бус, хуулийн дагуу ямар нэгэн хяналтын тогтолцоо байхгүй, олон нийтийн оролцоогүй байгаа нь авлига үүсэх эрсдэл бий болгож байна.
 - АМТХ-ийн 22.1-д зааснаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч тухайн зөвшөөрлийн хугацаа дуусахаас нэг сарын өмнө сунгуулах процессыг эхлүүлэх бөгөөд хэрвээ энэ хугацаанд амжиж сунгуулаагүй тохиолдолд тусгай зөвшөөрлөө алдах эрсдэлтэй. Захиргааны хэрэг маргаанаас үзэхэд АМТХ-ийн 22.1 дэх хэсгийг хууль хэрэглээний түвшинд өөр өөр байдлаар хэрэгжүүлсэн байна.
 - АМТХ-ийн 22.1-д заасан хугацаанд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч цаг хугацаанд хавчигдаж шийдвэр гаргах процессыг хурдавчлах үүднээс эрх бүхий этгээдүүдэд авлига өгөх хандлага шууд нэмэгдэнэ. Мөн нөгөө талаар тусгай зөвшөөрлийг богино хугацаанд багтаан сунгах шаардлагаас үүдэн байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг батлах, татгалзах эрх бүхий этгээдүүд эрх мэдлээр далайлан өргөдөл гаргагч нарт дарамт шахалт үзүүлэх, авлига өгөхөөс өөр аргагүй нөхцөлийг тулгах боломжтой.

Санал, зөвлөмж:

- Нутаг дэвсгэр дээр нь хайгуулын ажил явагдаж байгаа сум, дүүргийн оролцоог хангах, хяналтыг хадгалах үүднээс Засаг даргын эрх, үүргийг дараах байдлаар тусгах саналтай байна. Үүнд:
 - тухайн хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн хайгуул явуулж буй талбайд үзлэг хийх;
 - тухайн орчинд байгаа малчид, иргэдтэй уулзаж санал сэтгэгдэл, тулгарч буй асуудлын талаар мэдээлэл бэлдэх;
 - “байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө”-ний биелэлтийг дүгнэж, үнэлэлт өгөх;
 - сум, дүүргийн ИТХ-аар “байгаль орчны

менежментийн төлөвлөгөө”-ний биелэлтийг хэлэлцүүлж дүгнэлт, санал гаргуулах;

- БОАЖЯ-д үнэлэлт, дүгнэлт, санал болон мэдээллээ сунгалтын хугацаанаас 14 хоногийн өмнө хүргүүлэх (заасан хугацаанд хүргүүлээгүй тохиолдолд тухайн сум, дүүрэг нь хайгуул явагдаж буй газарт ямар нэгэн санал, хүсэлт байхгүй гэж үзнэ).
- БОАЖЯ нь тухайн хайгуул явагдаж буй орчин, хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн үйл ажиллагааны орон нутгаас ирүүлсэн үнэлэлт, дүгнэлт, санал, мэдээлэл болон “байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө”-ний талаарх дүгнэлтийг шийдвэр гаргах гол үндэслэлүүдийн нэг болгон авч үзэх хууль зүйн зохицуулалтыг бий болгох шаардлагатай.

1.3.3. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч мэдээ, тайлан гаргах

АМТХ-ийн 48 дугаар зүйлд заасны дагуу хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь (1) хайгуулын ажлын төлөвлөгөө, (2) хайгуулын ажлын жилийн тайлан, (3) аюулгүй ажиллагааны талаарх мэдээ гэсэн гурван тайлан, мэдээг тус хуульд заасан хугацааны дотор гаргаж өгөх үүрэгтэй.

Үүсэж буй эрсдэл:

- Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь тайлан, мэдээгээ хугацаанд гаргаж өгөөгүй, эсхүл хуурамч мэдээ, тайлан гаргаж өгсөн бол Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээдэг. Энэ нь тусгай зөвшөөрлийг сунгах, цуцлах процессын шаардлагын хэсэг болдоггүй тул хариуцлагыг зөвхөн торгуулиар хязгаарладаг.
- АМТХ-ийн 66.3-д “*аюулгүй ажиллагааны дүрмийг удаа дараа зөрчсөн тохиолдолд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах үйл ажиллагааг хоёр сарын хугацаагаар зогсоох бөгөөд энэ хугацаанд зөрчлийг засаагүй бол тусгай зөвшөөрлийг энэ хуулийн 56 дугаар зүйлд заасны дагуу цуцална*” гэж заасан. Энэ тохиолдолд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь “аюулгүй ажиллагааны талаарх мэдээ”-г ирүүлээгүй, түүн дээр гарсан зөрчлийн мэдээллийг дурдаагүй тохиолдолд хэрхэн шийдвэрлэх талаар зохицуулалтгүй байна.

1.3.4. Төрийн байгууллагад гомдол гаргах

АМТХ-ийн 2014 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус хуулийн 64.1-д “Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч энэ хуулиар олгогдсон эрхээ хэрэгжүүлэхэд саад учруулсан төрийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтны үйлдэл, эс үйлдлийн талаар холбогдох дээд шатны байгууллага, албан тушаалтан, эсхүл захиргааны хэргийн шүүхэд гомдол гаргаж болно” гэж заасан бөгөөд өнөөдөр энэ заалт дахин өөрчлөгдсөн. Энэ заалтаар тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн “хуулиар олгогдсон эрх” гэсэн ойлголт нь хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг авах, сунгуулах зэрэг АМТХ-д заасан бусад үйлдлийг хамарч байгаа учраас гомдол гаргах хүрээ нь илүү өргөн байсан. Мөн гомдол хүлээн авах байгууллага нь “холбогдох дээд шатны байгууллага, албан тушаалтан, эсхүл захиргааны хэргийн шүүх”-ийг хамарч байжээ. Гэхдээ энэ заалтаар зөвхөн тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч л гомдол гаргах эрхтэй, харин бусад хуулийн этгээд, тодруулбал тусгай зөвшөөрөл эзэмшдэггүй боловч сонгон шалгаруулалтад оролцсон этгээд хэрхэх нь тодорхой биш.

Харин АМТХ-ийн 2023 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр дээрх 64.1 дэх хэсгийг “64.1. Сонгон шалгаруулалтад оролцогч сонгон шалгаруулалтын үнэлгээтэй холбоотой гомдлыг энэ хуулийн 20.2.3-т заасан нэгтгэсэн дүнг нийтэд мэдээлснээс хойш ажлын таван өдрийн дотор геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад гаргана” гэж өөрчлөн найруулсан байна. Энэ нь гомдол гаргахдаа зөвхөн хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн сонгон шалгаруулалтын процессыг хамруулахаар болгожээ. АМТХ-д энэхүү нэмэлт өөрчлөлтийг хийхдээ тус хуулийн нэр томъёоны тодорхойлолт дээр огт байхгүй “сонгон шалгаруулалтад оролцогч” гэсэн ойлголтыг шинээр гаргаж ирсэн. Мөн

гомдол хүлээн авах байгууллага нь зөвхөн Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам (УУХҮЯ) байхаар заасан.

АМТХ-ийн 2023 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр сонгон шалгаруулалтад оролцогч ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн сонгон шалгаруулалт дээр гомдол гаргах эрхгүй байхаар тусгагдсан байгаа бөгөөд хуулиар олгогдсон бусад эрх нь зөрчигдсөн тохиолдолд хэрхэх нь тодорхойгүй байна. Үүнээс үзэхэд хуучин заалтыг өөрчлөн гомдол гаргах хүрээ, хүлээн авагчийг хумьж багасган тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн эрх зүйн чадамжийг нь бууруулсан байна (Зураглал 8).

Үүсэж буй эрсдэл:

- АМТХ-ийн 2023 оны нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг ямар шалтгаанаар хийсэн нь тодорхой бус, тухайн үед үүссэн нөхцөл байдлыг түр зохицуулах зорилгоор хийсэн байж болзошгүй нь урт хугацаандаа хөрөнгө оруулалтад сөргөөр нөлөөлөх боломжтой.
- Энэхүү нэмэлт өөрчлөлт нь өмнөх зохицуулалт, хамрах хүрээг хумьж, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн эрхийг хязгаарласан, өөрөөр хэлбэл эрх зүйн чадамжийг нь бууруулсан байна.
- АМТХ-ийн 2023 оны өөрчлөлтөөр гомдол гаргагчдыг олшруулсан боловч гомдол гаргах үйлдлийн хүрээг зөвхөн “хайгуулын сонгон шалгаруулалт” болгон хумьсан нь бусад эрхийн зөрчил дээр гомдол гаргах боломжгүй болгосон.
- Өмнөх болон сүүлд хийсэн АМТХ-ийн нэмэлт, өөрчлөлдүүдээс харахад “Төрийн байгууллагад гомдол гаргах” зүйлд ахиц гараагүй, зохицуулалтын оновчтой хувилбарыг өнөөг хүртэл тодорхойлж чадаагүй байна.

Зураглал 8: Гомдол гаргах

2014 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрийн нэмэлт өөрчлөлт			
Гомдол гаргагч	Гомдол гаргах үйлдлийн хүрээ	Гомдол хүлээн авах институт	
Сонгон шалгаруулалтад оролцогч	<ul style="list-style-type: none"> Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч Тусгай зөвшөөрөл үл эзэмшигч 	<ul style="list-style-type: none"> Хуулиар олгогдсон эрх Хайгуулын сонгон шалгаруулалт Ашиглалтын сонгон шалгаруулалт Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл сунгах Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл сунгах 	<ul style="list-style-type: none"> Дээд шатны байгууллага Албан тушаалтан Захиргааны хэргийн шүүх
2023 оны 1 сарын 06-ны өдрийн нэмэлт өөрчлөлт			
Гомдол гаргагч	Гомдол гаргах үйлдлийн хүрээ	Гомдол хүлээн авах институт	
Сонгон шалгаруулалтад оролцогч	<ul style="list-style-type: none"> Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч Тусгай зөвшөөрөл үл эзэмшигч 	<ul style="list-style-type: none"> Хуулиар олгогдсон эрх Хайгуулын сонгон шалгаруулалт Ашиглалтын сонгон шалгаруулалт Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл сунгах Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл сунгах 	<ul style="list-style-type: none"> Дээд шатны байгууллага (УУХҮЯ) Албан тушаалтан Захиргааны хэргийн шүүх

Санал, зөвлөмж:

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн зүгээс төрийн байгууллагад гомдол гаргах зохицуулалтыг дараах хэлбэрээр АМТХ-д оруулах нь энэ салбарт оролцогчдын эдлэх эрх, хүлээх үүрэг хариуцлагыг тэнцвэржүүлнэ гэж үзэж байна. Үүнд:

- Гомдол гаргагчдын хүрээг өргөтгөн зөвхөн сонгон шалгаруулалтад оролцогчид бус ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч, мэргэжилтэн, шинжээч, хуулийн этгээдийг хамруулах.
- Гомдол гаргах үйлдлийн хүрээг “АМТХ болон бусад хуулиар олгогдсон эрх”-ээр тогтоох.
- Гомдол хүлээн авах байгууллага нь 2006 оны АМТХ-д байсан “холбогдох дээд шатны байгууллага, албан тушаалтан, эсхүл захиргааны хэргийн шүүх” байх тэр зохицуулалтыг дахин нэмэлт, өөрчлөлтөөр оруулах шаардлагатай.

1.4 Хайгуулын ажил

Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авсны дараах хайгуулын үйл ажиллагааг АМТХ-ийн 31-35, 37-38 дугаар зүйлүүд болон АМГТГ-ын даргын 2016 оны А/22 дугаар тушаалаар батлагдсан “Хайгуулын ажлын төлөвлөгөө, тайланг ирүүлэх, хүлээн авах, хайгуулын

ажлын зардлын доод хэмжээг хянах, баталгаажуулах заавар”-ын хүрээнд судалсан болно.

АМТХ-ийн 38.1.1 болон 38.1.3-д заасны дагуу хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь тусгай зөвшөөрөл авснаас хойш 30 хоногийн дотор “Байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө”-г хайгуулын талбай байрших сум, дүүргийн Засаг даргатай зөвшилцөн боловсруулаад батлуулахаар (Зураглал 9-ийн алхам 3) заажээ. Мөн хуулийн 38.1.6-д зааснаар байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөнд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн тухай саналыг тусгаж уг өөрчлөлтийг сум, дүүргийн Засаг даргаар батлуулахаар (Зураглал 9-ийн алхам 6) хуульчилсан. Засаг дарга хайгуулын үйл ажиллагааны явцад АМТХ-ийн дагуу “Байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө”-г анхлан батлах, нэмэлт өөрчлөлтийг батлах гэсэн хоёр удаагийн шийдвэрийг гаргадаг.

“Байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө”-г сум, дүүргийн Засаг дарга ямар шаардлага болон нөхцөлөөр зөвшөөрөх эсхүл татгалзах шийдвэрийг хэрхэн гаргах талаарх нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байна. Мөн Засаг дарга дангаараа байгаль орчны мэргэжлийн байгууллагын төлөөлөл биш мөртөө үндэслэлийг тодорхой заагдалгүйгээр зөвшөөрөх болон татгалзах шийдвэр гаргах эрх зүйн зохицуулалтыг бүрдүүлж байгаа нь сул талтай байна.

Шигтгээ 3:

Тохиолдол 4: Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь АМТХ-ийн 33 дугаар зүйлийн дагуу жил бүр хайгуулын ажлын зардлын доод хэмжээг хангаж ажиллах үүрэгтэй бөгөөд зөрчсөн тохиолдолд мөн хуулийн 56 дугаар зүйлийн 56.1.4 дэх хэсэгт заасны дагуу тусгай зөвшөөрлийг цуцалдаг. Захиргааны байгууллагад тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн ирүүлсэн хайгуулын ажлын зардлын тайлангууд бодитой эсэх нь баталгаажуулах байдаг бөгөөд АМТХ-ийн 33.2,

33.3 дахь хэсэгт заасны дагуу хайгуулын ажлын зардлын доод хэмжээг баталгаажуулах, шаардлагатай тохиолдолд газар дээр нь шалгах эрх, үүргийг Захиргааны байгууллагад олгосон. Захиргааны байгууллагаас дээрх үүргээ хэрэгжүүлж тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн гаргасан зардал доод хэмжээндээ хүрээгүй гэсэн шалтгаанаар тусгай зөвшөөрлийг цуцалж, үүнтэй холбоотой хэрэг, маргаан Захиргааны хэргийн шүүхийн шатанд өөр, өөр байдлаар шийдвэрлэгдэж байна²².

Үүсэж буй эрсдэл:

- Нарийвчилсан тодорхой зохицуулалт байхгүй учраас Засаг дарга нь шийдвэрийг өөрийн үзэмжээр гаргах, хайгуулын үйл ажиллагаа явуулж байгаа этгээдэд ямар нэгэн санал, болзол тавих, тулгах боломжийг бүрдүүлж байна.

- Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь үйл ажиллагаагаа түргэвчлэх үүднээс авлига өгөх, тулгалтын болзлыг зөвшөөрөх нөхцөл байдал үүснэ.

Санал, зөвлөмж:

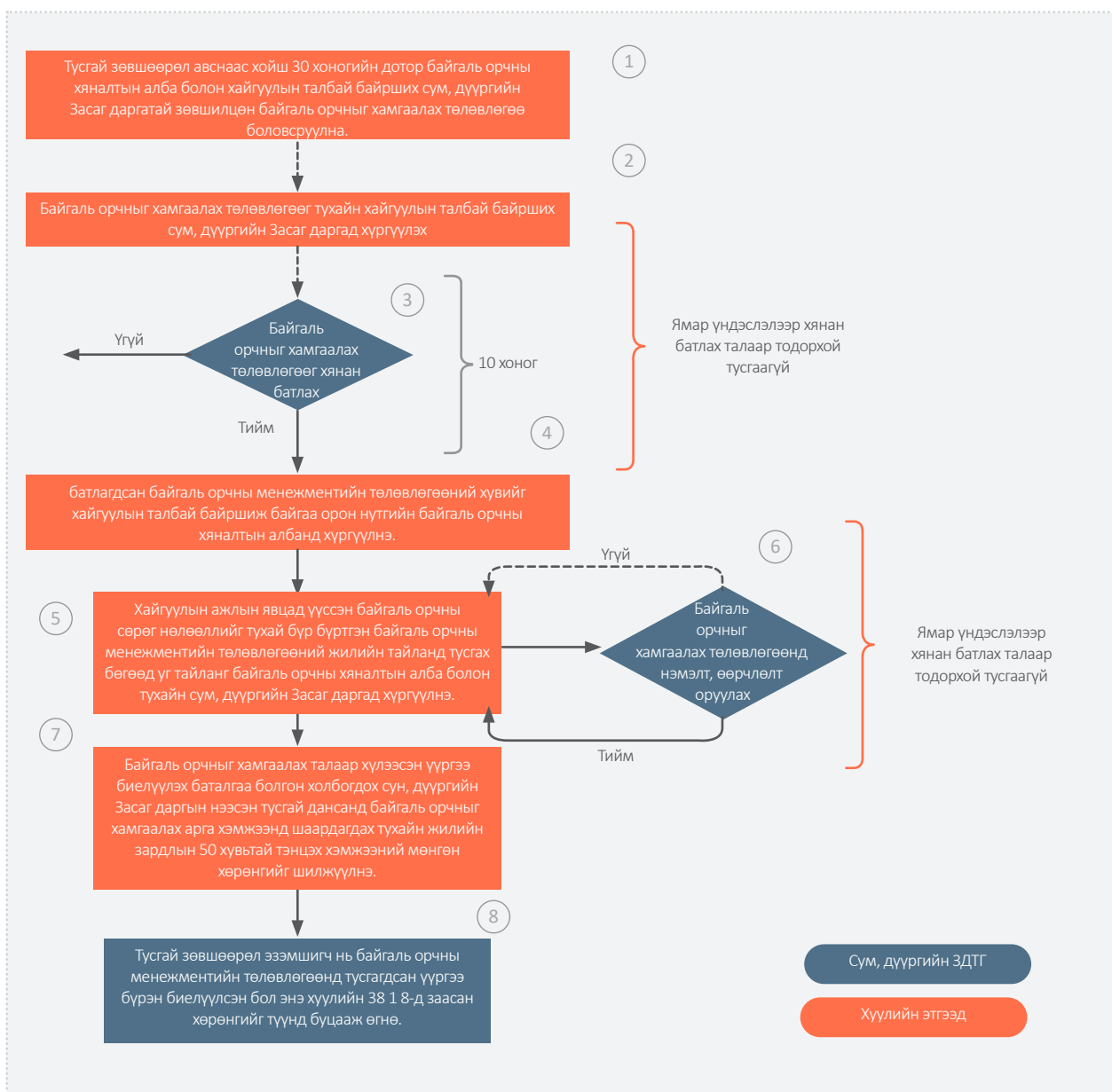
- Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлыг үнэлгээний тухай хууль (БОНБҮТХ)-д бүх шатны Засаг дарга

22 Б.Мөнхтогтох, “Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр, магадлал, тогтоолд хийсэн дүн шинжилгээ”, (УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2019)

- “байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө”-г хэрхэн үнэлэх, баглах болон татгалзах тохиолдолд ямар нөхцөл, шалгуурууд байх талаар нэмэлт зохицуулалт оруулах, эсхүл нарийвчилсан журам гаргаж мөрдүүлэх.
- Бүх шагна Засаг дарга нь “байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө”-г ямар нэгэн хэлбэрээр хянахдаа тодорхой асуудлаар мэргэжлийн байгууллагын дүгнэлтийг үндэс болгох зохицуулалтыг АМТХ-д оруулах. Энэ нь Засаг дарга дур мэдэн өөрийн үзэмжээр, мэргэжлийн бус шаардлага тавих, буруу

- шийдвэр гаргах, тухайн төслийг шалтгаангүй байдлаар гацаах, зогсоохоос сэргийлнэ.
- Тухайн шатны Засаг дарга, төрийн захиргааны төв байгууллага, тухайн салбар хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагын буруутай үйл ажиллагаа, үйлдэхүй, эс үйлдэхгүй, санаатай гацаах, үндэслэлгүйгээр татгалзах зэргийн улмаас хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч санхүүгийн хохирол хүлээсэн тохиолдолд буруутай этгээдээр төлбөрийг гаргуулах зохицуулалтыг АМТХ-д оруулах шаардлагатай байна.

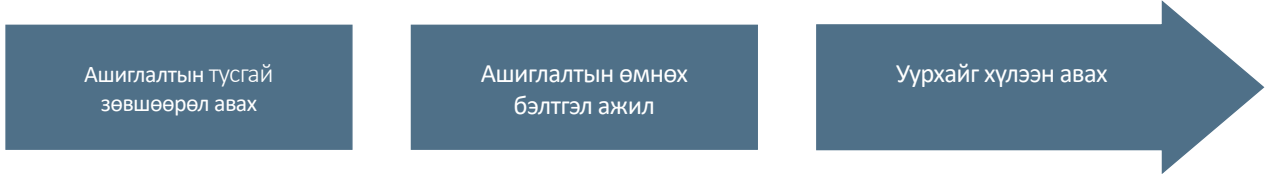
Зураглал 9: Хайгуулын ажил



2. АШИГЛАЛТЫН ӨМНӨХ ҮЕ ШАТ

Ашиглалтын өмнөх үе шатыг дараах байдлаар үндсэн гурван хэсэгт хуваан авч үзлээ (Зураглал 10).

Зураглал 10: Ашиглалтын өмнөх үе шатны үйл явц



АМТХ-д ашиглалтын өмнөх үйл ажиллагааг тухайлсан 23 дугаар зүйлээр зохицуулж байсан боловч энэ нь 2014 онд хүчингүй болсон. Өнөөдөр энэ үе шатны гол зохицуулалт нь АМТХ-ийн 24-27 дугаар зүйл болон хуулийн дагуу УУХУЯ болон АМГТГ-ын баталсан захиргааны хэм хэмжээний актаас бүрдэнэ.

2.1 Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох

Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох процессыг АМТХ-ийн 25, 26 дугаар зүйл, БОНБҮТХ-ийн 4, 7, 9 дүгээр зүйл болон Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын 2022 оны 4 дүгээр сарын 22-ны өдрийн А/67 дугаар тушаалаар баталсан “Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам”, 2022 оны 10 дугаар сарын 28-ны А/275 дугаар “Журамд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай” тушаалын хүрээнд шинжлэн үзлээ (Зураглал 11).

Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл хүсэгч этгээд нь АМТХ-ийн 25 дугаар зүйлд заасны дагуу нийт найман төрлийн баримт бичгийг АМГТГ-т гаргах өргөдөлдөө хавсаргана. АМГТГ нь өргөдлийг хүлээн авсны дараа бүртгэх, хянан шийдвэрлэх ажиллагааг мөн хуулийн 26 дугаар зүйлийн дагуу явуулах бөгөөд ажиллагааны алхам бүрд (Зураглал 11-ын алхам 2-оос 7) зарцуулах хугацаа, хийгдэх ажилбар, гаргах шийдвэрийг илүү тодорхой, нарийвчлан тусгасан гэж үзэж байна. Харин алхам 1 дээр буюу өргөдөл гаргахдаа хавсаргах найман төрлийн материалаас дараах гурав нь шийдвэр шаарддаг. Үүнд:

- хайгуулын ажлын үр дүнгийн тайланг хэлэлцэн хүлээж авсан Эрдэс баялгийн зөвлөлийн тэмдэглэл,

төрийн захиргааны байгууллагын шийдвэр (АМТХ-ийн 25.1.5.);

- хайгуулын ажлын явцад байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний дагуу хүлээсэн үүргийг бүрэн биелүүлж ажилласан тухай баримт (АМТХ-ийн 25.1.6.);
- байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ (АМТХ-ийн 25.1.7.).

Дээрх шаардлагуудын сүүлчийн хоёр нь БОНБҮТХ, Засгийн газрын 2013 оны 374 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний журам”²³, “Байгаль орчны стратегийн болон хуримтлагдах нөлөөллийн үнэлгээний журам”²⁴ болон БОАЖЯ-ны Сайдын 2019 оны А/618 дугаар тушаалаар батлагдсан “Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө боловсруулах, хянан батлах, тайлагнах журам”²⁵-ын дагуу зохицуулагддаг.

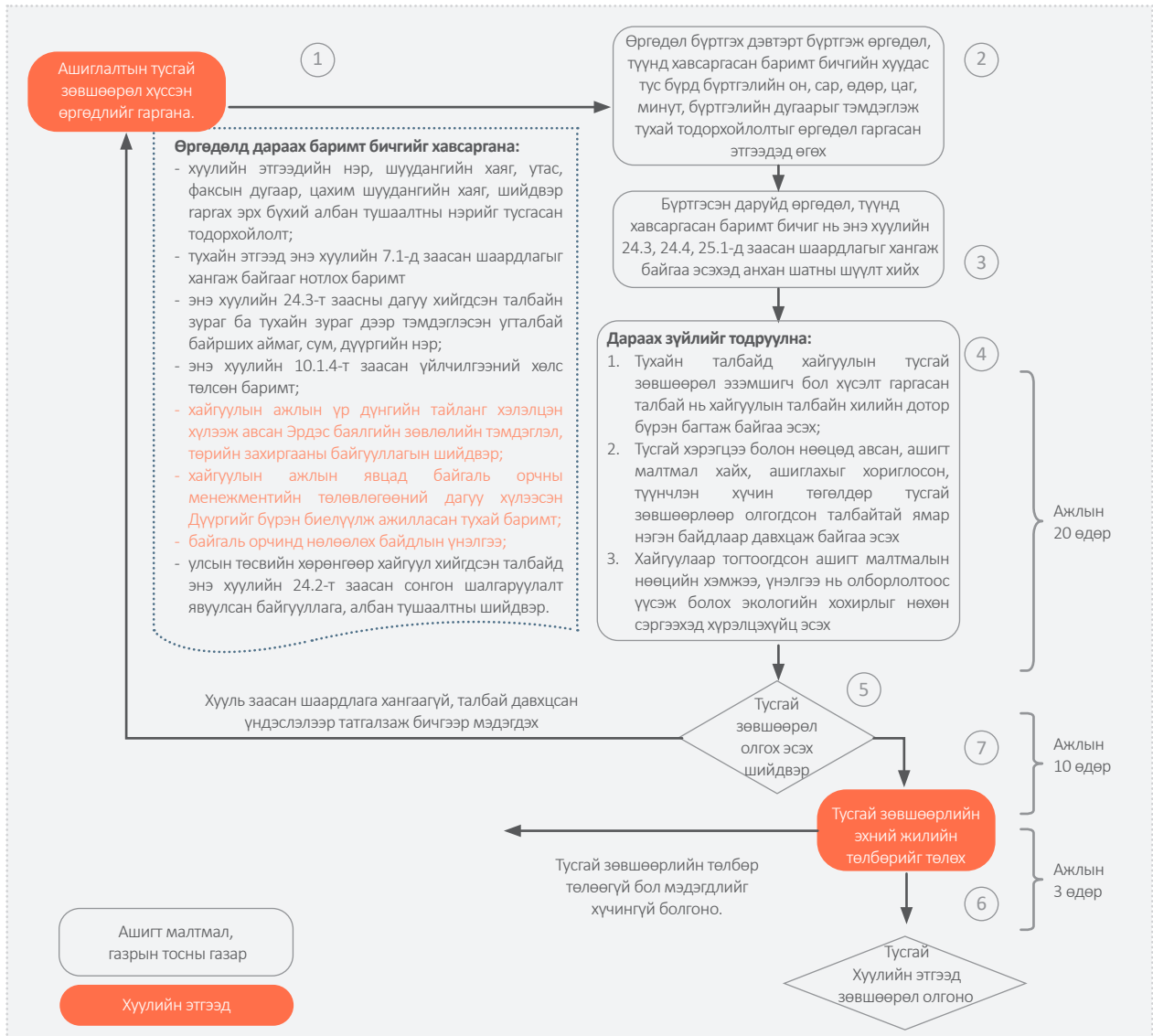
Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын 2022 оны 04 сарын 12-ны өдрийн тушаалаар батлагдсан журмын дагуу сонгон шалгаруулах комиссын бүрэлдэхүүнийг сайд батлах, мөн комиссын эрх, үүрэг, бүрэлдэхүүний шаардлага ямар байхыг нарийвчлан заасан. Гэтэл АМТХ-д 2023 оны 01 сарын 06-ны өдөр оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр “сонгон шалгаруулах комиссын бүрэлдэхүүнийг” зөвхөн Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайд баталж байхаар хуульчилсан атлаа комиссын эрх, үүрэг, болон ажиллах горим, бүрэлдэхүүний шаардлагыг хуульд тусгаагүй.

23 Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=9681>

24 Мөн тэнд

25 Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын тушаал, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail/14757>

Зураглал 11: Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл өргөдлийн журмаар олгох



Үүсэж буй эрсдэл:

- Сонгон шалгаруулалтын комиссын бүрэлдэхүүн томилох процесс нь дангаараа улс төрийн эрх мэдэлтэнд очих нь улс төрийн нөлөөтэй комисс бүрдэх эрсдэлтэй.
- Комиссын бүрэлдэхүүний шалгуурыг хуульчлан заагаагүй учраас бүрэлдэхүүнд эрх ашгийн хамаарал бүхий этгээдүүд орох, олон нийтийн хяналт, оролцоо байхгүй болох, мөн тухайн шаардлага хэрэгцээндээ тохируулан бүрэлдэхүүний шалгуурыг Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын тушаалаар батлагдах журмын хүрээнд шийдэх бололцоотой болно.
- Сонгон шалгаруулалтын комиссын бүрэлдэхүүн тухайн сонгон шалгаруулалт болгон дээр шинээр

батлагдах эсэх, эсхүл батлагдсан бүрэлдэхүүнээрээ тодорхой хугацаанд ажиллах эсэхийг АМТХ-д нарийвчлан зохицуулаагүй нь мөн тодорхой бус байдал үүсгэхээс гадна ямар нэгэн ашиг сонирхлын улмаас бүрэлдэхүүнийг санаатайгаар өөрчлөн зохион байгуулж батлах бололцоог бий болгож байна.

Санал, зөвлөмж:

- Сонгон шалгаруулалтын комиссын бүрэлдэхүүний шалгуур, шаардлагыг тодорхой болгож мэргэжлийн холбоод, бие даасан мэргэжилтнүүд, судлаачид, хөндлөнгийн хяналтын байгууллагуудын төлөөллийг оруулдаг байхаар АМТХ-д тусгах.

- Сонгон шалгаруулалтын комиссын үйл ажиллагааны горим, ажиллах хугацаа, шийдвэр гаргах зэргийг тусгасан нарийвчилсан журмыг боловсруулж Засгийн газрын тогтоолоор батлуулах. Үүнд комиссын үйл ажиллагааг ил тод байлгах шаардлагыг оруулах.

2.2 Ашиглалтын өмнөх бэлтгэл ажил

2.2.1 Орон нутагтай хамтран ажиллах гэрээ

Олборлолт явуулах хуулийн этгээд ашиглалтын тусгай зөвшөөрлөө авсны дараа тээвэрлэлт, зам, эрчим хүч, суваг далан барих, худаг гаргах зэрэг дэд бүтцийн ажлуудыг эхлүүлдэг. Энэ ажилд ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь олон тооны зөвшөөрлийг холбогдох яамд, агентлагуудаас авна. Энэхүү судалгааны хүрээнд эдгээр зөвшөөрлийг хамруулаагүй зөвхөн

ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн зүгээс “орон нутгийн захиргааны байгууллагатай хамтран ажиллах” харилцааг ашиглалтын өмнөх бэлтгэл ажлын гол хэсэг болгон авч үзлээ.

АМТХ-ийн 42 дугаар зүйл болон Засгийн газрын 2016 оны 179 тоот тогтоолоор батлагдсан “Байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулахтай холбогдсон дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх тухай гэрээний загвар”²⁶-ын дагуу ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч болон орон нутаг хоорондын харилцаа зохицуулагддаг.

АМТХ-ийн 42 дугаар зүйлийн заалтуудаас үзэхэд гэрээ байгуулахад тухайлсан нарийвчилсан журам зайлшгүй хэрэгтэй байгаа нь харагдаж байна (Хүснэгт 1).

Хүснэгт 1: Орон нутгийн захиргааны байгууллагатай байгуулах гэрээ

АМТХ-ийн 42 дугаар зүйл	Тайлбар, дүгнэлт
42.1. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулахтай холбогдсон дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх, хандив, тусламж өгөх асуудлаар нутгийн захиргааны байгууллагатай гэрээ байгуулж ажиллана.	Гэрээнд ямар нөхцөлүүд тусгах, талуудын хүлээх үүрэг, хариуцлага ямар байх зэрэгт талаар нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй. Хэт ерөнхий тунхгийн шинжтэй.
42.2. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь энэ хуулийн 42.1-д заасан асуудлаар нутгийн захиргааны байгууллагатай хамтран олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулна.	Олон нийтийн хэлэлцүүлгээр талууд хамтран шийдвэр гаргах эсэх нь тодорхойгүй, мөн хэлэлцүүлгийн дагуу бусад АМТХ-ийн бусад заалтуудад ямар нөлөөлөл орох, ямар шийдвэр гаргах нь тодорхой бус.
42.3. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн болон түүний байгаль орчныг нөхөн сэргээх үйл ажиллагаанд олон нийтийн хяналт тавих үүрэг бүхий төлөөлөгчийг иргэд дундаасаа сонгон ажиллуулж болно.	Энэ төлөөлөгчийн эрх үүрэг тодорхойгүй. Байгаль орчны нөлөөллийн тайлан, нөхөн сэргээлт, уурхайн хаалт зэрэг үйл ажиллагаанд ямар оролцоотой байх нь тодорхойгүй.
42.5. Нутгийн захиргааны болон бусад байгууллага, албан тушаалтан, иргэн, хуулийн этгээд энэ хуулийн 42.1-д заасан гэрээнд тусгагдаагүй хандив, тусламжийг тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчээс шаардахыг хориглоно.	Энэ заалтаар орон нутгийн удирдлагыг уул уурхайн компаниудыг дарамтлах, мөнгө санхүүжилт нэхэхийг хориглодог боловч энэ заалтын хэрэгжилт хангалтгүй. Хуулийн хүрээнд хариуцлага хүлээлгэх тогтолцоотой холбоогүй.

АМТХ-д зааснаар тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нутгийн захиргааны байгууллагатай гэрээ байгуулж ажиллахаар заасан боловч (1) тухайн нутгийн захиргааны байгууллага гэрээ байгуулахдаа ямар нөхцөлд татгалзах, зөвшөөрөх, (2) татгалзсанаар ямар үр дагавар үүсэх, (3) тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч гэрээ байгуулж чадахгүй тохиолдолд хэрхэх, (4) гэрээ байгуулах явдал

хойшилсноор ашиглалтын үйл ажиллагаанд хэрхэн нөлөөлөх, (5) гэрээ байгуулах нь тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн зайлшгүй хүлээх үүрэг мөн эсэх, гэрээ байгуулахаас татгалзсан тал нь ямар хариуцлага хүлээх зэрэг олон нөхцөлд нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байна.

Эдгээрийн дагуу тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч болон орон нутгийн хооронд байгуулагддаг гэрээний үе шагуудаас харахад нарийвчилсан зохицуулалт байхгүйн улмаас алхмууд дээр хэт ерөнхий, тодорхой бус байдал ихтэй байна (Зураглал 12).

АМТХ-ийн 9.1.10-т заасны дагуу Засгийн газар тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нутгийн захиргааны байгууллагатай байгуулах хамтын ажиллагааны гэрээний загварыг баталсан боловч нарийвчилсан зохицуулалтыг гаргаагүй. Иймд уг гэрээг Засгийн газрын 2016 оны 179 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулахтай холбогдсон дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх тухай гэрээний загвар”-ын дагуу хийдэг практик тогтсон.

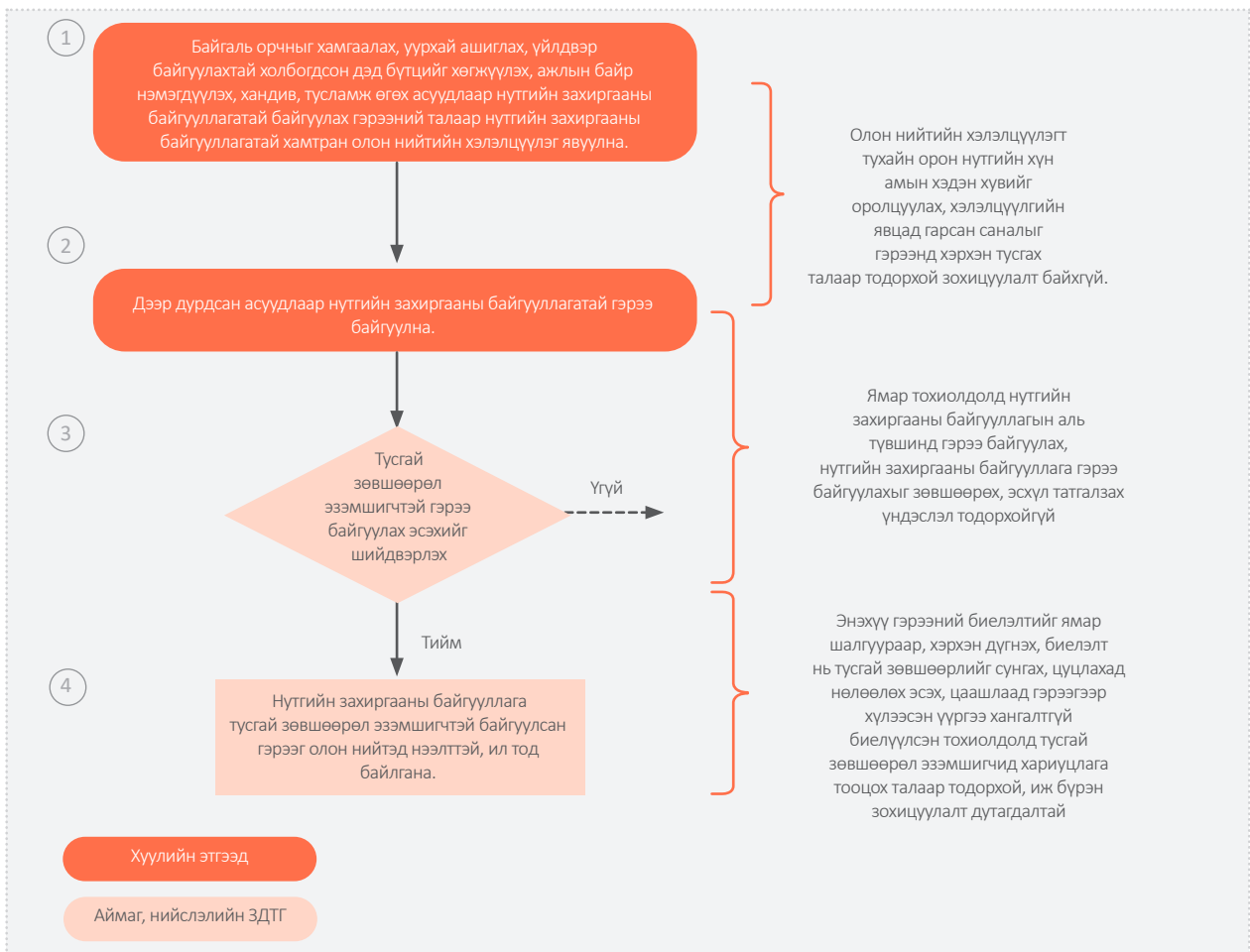
Эрдэс баялгийн гэрээний мэдээллийн санд тавигдсан тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид болон орон нутаг хоорондын гэрээнүүдээс²⁷ үзэхэд дараах нийтлэг

байдлууд ажиглагдаж байна:

- Талуудын гэрээгээр хийгдэх ажлууд тодорхойгүй, хэмжих нэгж, хугацаа заагаагүй, тухайлбал сумын иргэдийг ажил орлоготой болгоно гэсэн заалтад хэдэн хүнийг ажилтай болгох, орлого нь хир хэмжээтэй байх зэрэг нь байхгүй;
- Гэрээний заалтууд нь хэтэрхий ерөнхий, тухайлахад “дэмжлэг үзүүлнэ, нөхцөлөөр хангана, орчин бүрдүүлнэ” гэх мэт;
- Гэрээний нэршил нь олон янз, нэгдсэн нэршил, хэв загвар байхгүй;
- Гэрээний дагуу хийгдэх ажлыг дүгнэх, хариуцлага хүлээх зэрэг зохицуулалт тусгагдаагүй.

Дээрх дутагдалтай талууд нь хамтын ажиллагааны гэрээн дээрх хяналт, олон нийтийн оролцоо, гэрээний биелэлт, хариуцлагын талаар нарийвчилсан зохицуулалт байхгүйгэй холбоотой.

Зураглал 12: Орон нутгийн захиргааны байгууллагатай гэрээ байгуулах



27 Эрдэс баялгийн гэрээний мэдээллийн сан, <https://www.iltodgeree.mn>

Өнөөгийн байдлаар тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч болон орон нутаг хоорондын хамтын ажиллагаа нь Засгийн газрын 2016 оны 179 дүгээр тогтоолоор батлагдсан гэрээний загвараас гадна орон нутгийн хөгжлийн сантай холбогдож эхлээд байна. Төсвийн тухай хуулийн 2022 оны 11 дүгээр сарын 11-ний өдрийн нэмэлт өөрчлөлтөөр орон нутгийн хөгжлийн сангийн эх үүсвэрт “Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлд заасан гэрээний дагуу тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн нутгийн захиргааны байгууллагад өгсөн хандив, тусламж”²⁸-ийг хамруулахаар болсон. Энэ зохицуулалтаар уул уурхайн компаниуд АМТХ-ийн 42.1 дэх хэсэгт зааснаар байгуулсан гэрээний дагуу хариуцах төлбөр, тусламжийн хөрөнгийг 2023 оноос эхлэн орон нутгийн хөгжлийн санд шилжүүлж эхлээд байна. Орон нутгийн хөгжлийн сан нь Төсвийн тухай хууль болон Сангийн сайдын 2021 оны 5 дугаар сарын 24 өдрийн 86 дугаар тушаалаар батлагдсан “Орон нутгийн хөгжлийн сангийн үйл ажиллагааны журам”²⁹-аар зохицуулагддаг. Энэхүү журам нь эх үүсвэрийн зарцуулалтыг аймаг, нийслэл, сум дүүрэг, баг, хорооны хэмжээнд тухайлсан ямар үйл ажиллагаанд зарцуулах, мөн ямар төрлийн үйл ажиллагааны санхүүжилтийг хориглох зэргийг нарийвчлан заасан нь АМТХ-ийн 42 дугаар зүйлд тусгагдаагүй орхигдсон зохицуулалтыг тодорхой хэмжээнд орлох, гэрээг илүү чанартай хийх шаардлага бий болгох боломжтой гэж үзэж байна.

Үүсэж буй эрсдэл:

- Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч болон орон нутгийн захиргааны байгууллага хоорондын хамтын ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт нь нарийвчилсан бус, хяналт болон хариуцлагын тогтолцоо сул байгаа нь гэрээний хэрэгжилтийг хэмжих боломжгүй болгож байна.
- АМТХ-д хамтын ажиллагааны гэрээнд тавигдах нийтлэг болон тусгай шаардлагыг тусгаагүй, тухайлбал гэрээнд тавигдах үндсэн шаардлагууд, зайлшгүй тусгагдах нөхцөл, хэмжүүрүүд байх ёстой талаар хуульчлаагүй. Ийм байдлаас шалтгаалан гэрээлэгч талууд гэрээг өөрийн үзэмж, ашиг сонирхолд зохицуулан хийх боломжтой байна.
- Талууд хамтын ажиллагааны гэрээний заалтуудыг зөрчөөд ямар хариуцлага хүлээх болон гэрээний

үүргээ биелүүлэхийг шаардах эрх зүйн тогтолцоо байхгүй байгаагаас үүдэн тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч гэрээг мөрдөхгүй байх нь хэвшил болсон.

- АМТХ-д 42 дугаар зүйлийг зөрчвөл хэрхэх нь тодорхойгүй, зөрчил гаргасан этгээд хариуцлага хүлээх эсэх нь тусгагдаагүй.
- АМТХ-д олон удаа нэмэлт өөрчлөлт орсон, мөн олборлох салбарын үйл ажиллагааг зохицуулах олон тооны журмуудад жил бүр өөрчлөлт оруулсан боловч орон нутгийн харилцааны тал дээр ямар нэгэн шинэ зохицуулалт гаргаагүй, сайжруулаагүй байна. Энэ нь улс төрийн дэмжлэггүй, эсхүл зохицуулалтын одоогийн болхи хэлбэрийг хадгалах гэсэн сонирхлоос үүдэн хамтын ажиллагааны гэрээний сул тал, зохицуулалтгүй байгаа орчныг хэвээр нь орхисон гэж үзэж байна.
- Орон нутгийн хөгжлийн сангийн асуудал АМТХ-тай ямар ч холбоогүй, АМТХ-д орон нутгийн хөгжлийн сангийн асуудлыг дурдаагүй. Ийм байдлаас үүдэн ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч орон нутагтай гэрээ байгуулахдаа санд хандив, мөнгө өгч хүлээх үүрэг, шийдвэрлэх асуудал, өөрийн гэрээний үүргээс зугтах хандлагатай болсон.

Санал, зөвлөмж:

- АМТХ-ийн 42 дугаар зүйлийг хэрэгжүүлэх тал дээрх нарийвчилсан зохицуулалт бүхий журмыг Засгийн газрын тогтоолоор батлуулах.
- Гэрээнд үндсэн болон тусгай шаардлагуудыг тодорхойлох, зайлшгүй тусгагдах нөхцөл, бүрэлдэхүүн, хэмжүүрүүдийг АМТХ-д тусгах.
- АМТХ-ийн 42 дугаар зүйлд заасан заалтуудыг зөрчвөл торгох, тусгай зөвшөөрлийн сунгалтыг түдгэлзэх эсхүл цуцлах зэрэг хариуцлагын тогтолцоог АМТХ-д оруулах, мөн төрийн захиргааны байгууллага нь тусгай зөвшөөрлийг сунгахад орон нутгийн удирдлагаас хамтын ажиллагааны гэрээний биелэлтийн талаарх мэдээ, тайлан авдаг байх, ийм тайлан мэдээ ирээгүй тохиолдолд сунгалтын процесс түр зогсох зэрэг зохицуулалтыг АМТХ-д оруулах.
- Эрдэс баялгийн гэрээний мэдээллийн санд тавигдсан гэрээнүүдийн хэрэгжилт, гэрээний

28 Төсвийн тухай хууль, *Жардугаар зүйлийн хоёрын ес*, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail/12254>

29 Сангийн сайдын тушаал, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16230667295741>

дүгнэлтийг мэдээллийн санд оруулдаг байх, мөн гэрээг мэдээллийн санд оруулаагүй тохиолдолд уг гэрээг хүчингүйд тооцох, тухайн хариуцсан албан тушаалтанд хариуцлага тооцох, хуулийн этгээдэд торгууль оногдуулах.

2.3 Уурхай хүлээн авах

Олборлолт явуулах хуулийн этгээд уурхайн үйл ажиллагааг эхлүүлэхэд бэлэн болсны дараа АМТХ-ийн 35.4 дэх хэсэгт заасны дагуу “геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас томилогдсон комисс уурхайг хүлээн авсны дараа” уурхайн үйл ажиллагааг эхлүүлнэ. Уурхайг ашиглалтад хүлээн авах процесс нь Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын 2022 оны 12 дугаар сарын 12-ны өдрийн А/303 дугаар тушаалын 1 дүгээр хавсралтын “Уурхай, уулын болон баяжуулах үйлдвэрийг ашиглалтад хүлээн авах журам”³⁰, мөн 2 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Уурхай, уулын болон баяжуулах үйлдвэрийг ашиглалтад оруулахад шаардлагатай бичиг баримтын бүрдэл”-ийн дагуу зохицуулагддаг.

Үүсэж буй эрсдэл:

- Уурхайг ашиглалтад хүлээн авах процесс нь бүрэн хуульчлагдаагүй, хүлээн авах комиссыг АМТХ-ийн 35.4 дэх хэсэгт зааснаас өөрөөр уг хуульд нарийвчлан зохицуулаагүй. Комиссын эрх хэмжээ, үүрэг, хүлээх

хариуцлагыг хуульчлан заагаагүй.

- Улсын комисс нь хуучин журмаар (хүчингүй болсон)³¹ 5-9 хүний бүрэлдэхүүнтэй байхаар заасан боловч шинэ журмаар 3 эсхүл 5 гишүүнтэй байх буюу тоог цөөлсөн юм. Энэ нь хяналтын тогтолцоо талаасаа эрсдэлтэй байдал үүсгэж байна. Цөөн тооны гишүүд бүхий комисс нь хяналтгүй, ил тод бус байдлаар шийд гаргах, хоорондоо үгсэн хуйвалдах, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид дарамт үзүүлэх зэрэг бололцоо бүрдэнэ.
- Уурхайг ашиглалтад хүлээн авах Улсын комиссын ажиллагаа нь ямар нэгэн тогтоосон хугацаа байхгүй. Улсын комиссын шийдвэр хэдий хугацаагаар хүлээгдэх нь тодорхойгүй.
- Ажиллагаанд хамарч байгаа бүх дамжлага, ажилбаруудад нарийвчилсан хугацаа заагаагүй нь комисс өөрийн үзэмжээр хугацаа тогтоох, тодорхойгүй байдлаар ажлыг сунжруулах боломжтой. Хугацааг сунгаснаас үүдэн гарах хариуцлагыг хүлээх зохицуулалт байхгүй.
- Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн хувьд Улсын комиссын шийдвэр гарсны дараа үйл ажиллагаагаа эхлүүлэх учраас шийдвэр гарахгүй удах, тодорхойгүй шаардлага нөхцөлөөр шийдвэр гарах явц удаашрах зэрэгт төлөвлөгөөт ажлууд хойшилж зардал өссөнөөр санхүүгийн алдагдал хүлээх эрсдэлтэй.

Шигтгээ 4:

Тохиолдол 5: Өмнөговь аймгийн Гурвантэс сумын нутагт орших нэгэн уурхайд Улсын комисс ажиллаж хүлээж авсны дараа ноцтой үйлдвэрлэлийн осол гарч, байгаль орчинд ноцтой хохирол учирсан байна. Энэхүү хэрэгтэй холбогдуулан эрүүгийн хэрэг үүсгэж шалгасан боловч гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнгүй гэж хэргийг хаасан. Тухайн хэрэгтэй холбогдуулан шинжээч томилсон бөгөөд шинжээч нь

Уурхай хүлээж авах улсын комисст ажилласан мэргэжилтэн байсан бөгөөд дүгнэлт гаргахдаа тухайн осол нь Улсын комиссын дүгнэлттэй холбоогүй талаар тайлбар, дүгнэлт гаргасан байна³². Энэхүү нөхцөл байдал нь Комиссын эрх хэмжээ, үүрэг, хүлээх хариуцлагыг хуульчлан заагаагүйтэй холбоотой үүссэн гэж үзэхээр байна.

Уурхайг ашиглалтад хүлээн авах үйл ажиллагаа нь АМТХ-иар бүрэн зохицуулагдаагүй, зөвхөн Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын баталсан журмын дагуу явагддаг учраас хуулийн хүрээнд хүлээх үүрэг, хариуцлага тусгагдаагүй. Мөн Улсын комиссын бүрэлдэхүүн хэтэрхий цөөхөн, шийдвэр гаргалтын

хугацаа байхгүй байгаа нь авлига үүсэх эрсдэлтэй орчин гэж үзэж байна.

Улсын комисс санаатайгаар хугацаа хойшлуулан шийдвэр гаргаснаас үүдэх үйл ажиллагааны болон санхүүгийн алдагдлыг тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч

30 Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын тушаал, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail/14119>

31 Мөн тэнд

32 Б.Мөнхтогтох. *Байгаль орчны гэмт хэргийн судалгаа, тайлан*. Байгаль орчны засаглал төсөл, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, 2018

хүлээх бөгөөд энэ эрсдэлээс хамгаалсан заалт, хүлээлгэх хариуцлагын зохицуулалт АМТХ-д байхгүй. Уурхайг ашиглалтад хүлээн авах процесс бүхэлдээ хөндлөнгийн хяналтгүй, тогтоосон хугацаагүй бие даасан комиссын эрх мэдэлд хамаарна. Ийм нөхцөлд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч авлига өгч ажиллагааг хурдавчлах эрсдэлтэй.

АМТХ-ийн зөвхөн ганц заалт буюу 35.4 дэх хэсгээр уурхайг ашиглалтад хүлээн авах үйл ажиллагааны хуулийн хамаарлыг гаргасан нь хайгуул, уурхайн бүтээн байгуулалт, бэлтгэл ажил зэрэгт зарцуулсан хөрөнгө, санхүүжилтийн хэмжээ, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн хүлээх санхүүгийн эрсдэлтэй харьцуулахад хэтэрхий ерөнхий, хуулийн зохицуулалтын хүрээ, эрх зүйн чадамж бага юм. Уурхайг ашиглалтад хүлээн авах үйл ажиллагааг Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын тушаалаар батлагдах журмаар зохицуулахаар хуульчилсан (АМТХ-ийн 10.1.11) нь улс төр бизнесийн тодорхой сонирхлоос үүдэн журмыг тухай бүр өөрчилж³³ ирсэн байна.

Санал, зөвлөмж:

- Уурхайг ашиглалтад хүлээн авах Улсын комиссын бүрэлдэхүүнийг долоо буюу түүнээс дээш тооны

гишүүнтэй байхаар тогтоох.

- Улсын комиссын үйл ажиллагаа нь нарийвчилсан төлөвлөгөө, хийгдэх ажлууд нь тогтоосон хугацааны дагуу явагддаг байх шаардлагыг тодорхой болгож, журамд тусгах, комисс байгуулах болон ажиллах бүхий л үйл ажиллагааг нээлттэй ил тод болгох.
- Улсын комисс нь явуулж байгаа үйл ажиллагаа, ажилбарынхаа талаар тухайн орон нутгийн иргэд/ захиргаа, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч, олборлолт явуулах аж ахуйн нэгжийн хувьцаа эзэмшигчид, тухайн уурхайн туслан гүйцэтгэгчид, нийлүүлэгчид, тээвэр болон бусад хэлбэрээр хамтран ажиллах аж ахуйн нэгжүүдэд тогтмол мэдээлэл, тайлбар өгөх үүрэгтэй байх зохицуулалтыг бий болгох.
- Улсын комиссын буруутай үйл ажиллагаанаас үүдэн тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч, олборлолт явуулах аж ахуйн нэгжийн хувьцаа эзэмшигчид санхүүгийн болон үйл ажиллагааны хохирол хүлээсэн тохиолдолд буруутай этгээдэд хуулийн хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалтыг АМТХ-д оруулах шаардлагатай.

33 Уурхайг ашиглалтад хүлээн авах журам 2007, 2012, 2019, 2022 онд шинэчлэгдэн өөрчлөгдсөн.

3. АШИГЛАЛТЫН ҮЕ ШАТ

Ашиглалтын үе шат нь явуулах үйл ажиллагааны талаасаа хөрс хуулах, олборлох, боловсруулах, тээвэрлэх, гэрээ хийх, борлуулах зэрэг дамжлагатай боловч энэхүү судалгаанд ашиглалтын үе шатыг дараах хоёр хэсэгт хуваан авч үзлээ (Зураглал 13).

Зураглал 13: Ашигт малтмал ашиглалтын үйл явц



3.1 Ашиглалтын үеийн тайлан, төлөвлөгөө, үнэлгээ

Энэ хэсэгт уулын ажлын төлөвлөгөө, тайлан болон байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ, төлөвлөгөө, тайлан зэргийг хамруулсан болно.

- Уулын ажлын болон баяжуулах үйлдвэрийн үйл ажиллагааны тайланд тавигдах шаардлага³⁶;
- Уулын ажлын болон баяжуулах үйлдвэрийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тайлангийн уул уурхайн график зураг, баримтын шаардлага³⁷.

3.1.1 Уулын ажлын төлөвлөгөө, тайлан

Уурхайн ажлын төлөвлөгөөг гарган хүргүүлэх, хүлээн авахтай холбоотой харилцааг АМТХ-ийн 48 дугаар зүйл болон АМГТГ-ын даргын 2022 оны 10 дугаар сарын 18-ны өдрийн А/121 дүтээр тушаалаар баталсан “Хайгуул, уулын ажлын болон баяжуулах үйлдвэрийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тайлан, мэдээг хүргүүлэх, ирүүлэх, хүлээн авах заавар”³⁴-ын дагуу эрх зүйн актаар зохицуулж байна (Зураглал 14). Энэхүү эрх зүйн акт нь дараах хавсралтуудаас бүрдэнэ.

- Уулын ажлын болон баяжуулах үйлдвэрийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд тавигдах шаардлага³⁵;

Үүсэж буй эрсдэл:

- Уулын ажлын тайлан, төлөвлөгөөг хугацаа хоцроодог, ирүүлдэггүй тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн мэдээлэл нээлттэй биш байна.
- Тухайн зөрчил гаргасан тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид ямар хариуцлага хүлээлгэсэн, ирүүлсэн тайлан, төлөвлөгөөний биелэлтийн талаарх мэдээлэл цахим системд байдаггүй.
- Тухайн уулын ажлын болон баяжуулах үйлдвэрийн тайлан, төлөвлөгөөний чанар, үнэлгээний талаарх зохицуулалт хангалттай бус зөвхөн албажуулах зохицуулалт байгаа нь хангалтгүй байна.

34 Ашигт малтмал, газрын тосны газрын даргын тушаал, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=16531656189131>

35 Ашигт малтмал, газрын тосны газрын даргын тушаал, Хавсралт 3, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=16531656323471&showType=1>

36 Ашигт малтмал, газрын тосны газрын даргын тушаал, Хавсралт 4, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=16531656337051&showType=1>

37 Ашигт малтмал, газрын тосны газрын даргын тушаал, Хавсралт 5, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=16531656347921&showType=1>

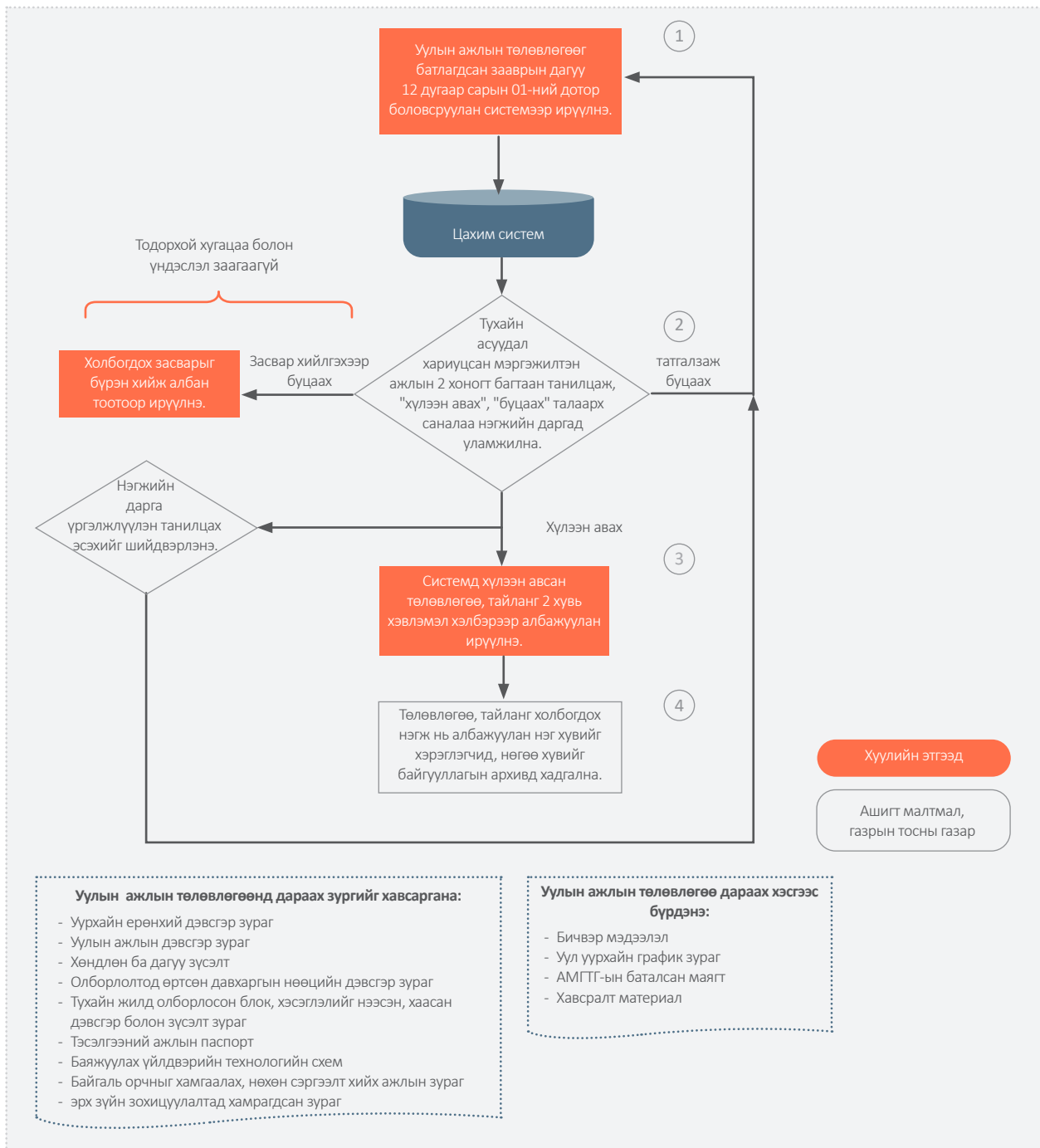
Санал, зөвлөмж:

- Уулын ажлын болон баяжуулах үйлдвэрийн тайлан, төлөвлөгөө хүлээж авах, хянах, баталгаажуулах процесст цахим үйл ажиллагааг нэвтрүүлснээр ахиц, дэвшил гарах боломжтой. Тухайлбал, уулын ажлын тайлан, төлөвлөгөөний мэдээллийг ил болгох, үүнд тайлан гаргасан байдал, тэдгээрийг хянасан байдал, хариуцлага тооцсон байдал зэргийг олон нийтэд ил болгох зохицуулалтыг хийх шаардлагатай.
- Зааврын 5.5.2-т зааснаар Ашигт малтмалын нөөц дууссан, нөөцгүй, нөөц тодорхойгүй тусгай зөвшөөрлийн төлөвлөгөө, тайлан, мэдээг хүлээн авахаас татгалзах гэсэн нь хэт ерөнхий зохицуулалт байх тул АМтХ-ийн 48.5 болон 11.1.14 дэх заалтад заасныг баримтлан тухайн тусгай зөвшөөрөлд нэгдсэн хяналтыг хэрэгжүүлж ажиллах шаардлагатай байна.
- Тайлан, төлөвлөгөөний хувьд хугацаа хоцроодог, хугацаандаа ирүүлээгүй тохиолдолд хариуцлагыг тодорхой болгох шаардлагатай. Төлөвлөгөө тайлангаа ирүүлсэн боловч хугацаа хоцроох болон бусад шалтгаанаар тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид

АМтХ-ийн 66.2 болон Зөрчлийн тухай хуулийн 7.11.2.2-д тус тус заасны дагуу хариуцлага тооцуулдаг. Харин АМтХ-ийн 48 дугаар зүйлд заасны дагуу холбогдох тайлан мэдээ ирүүлдэггүй тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдэд хариуцлага тооцох зохицуулалтыг тодорхой болгох.

- АМтХ-ийн 66.3-д *“Холбогдох хууль, уул уурхайн аюулгүй ажиллагааны дүрмийг удаа дараа зөрчсөн тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах үйл ажиллагааг хоёр сарын хугацаагаар зогсоох бөгөөд энэ хугацаанд зөрчлийг засаагүй бол тусгай зөвшөөрлийг энэ хуулийн 56 дугаар зүйлд заасны дагуу цуцална”* гэж, Газрын хэвлийн тухай хуулийн 21.2.4-д *“газрын хэвлийг ашиглах, хамгаалах бусад журмыг өөр хэлбэрээр ноцтой зөрчвөл газрын хэвлийн ашиглах эрхийг дуусгавар болгоно”* гэж тус тус заасан байдаг. Тиймээс уулын ажлын тайлан, төлөвлөгөө ирүүлдэггүй, холбогдох хуулиудыг удаа дараалан зөрчдөг аж ахуйн нэгжүүдэд зөвхөн Зөрчлийн хуулиар хариуцлага тооцох бус, илүү тодорхой зохицуулалтыг бий болгох шаардлагатай.

Зураглал 14: Уулын ажлын төлөвлөгөө, тайлан гаргах үйл явц

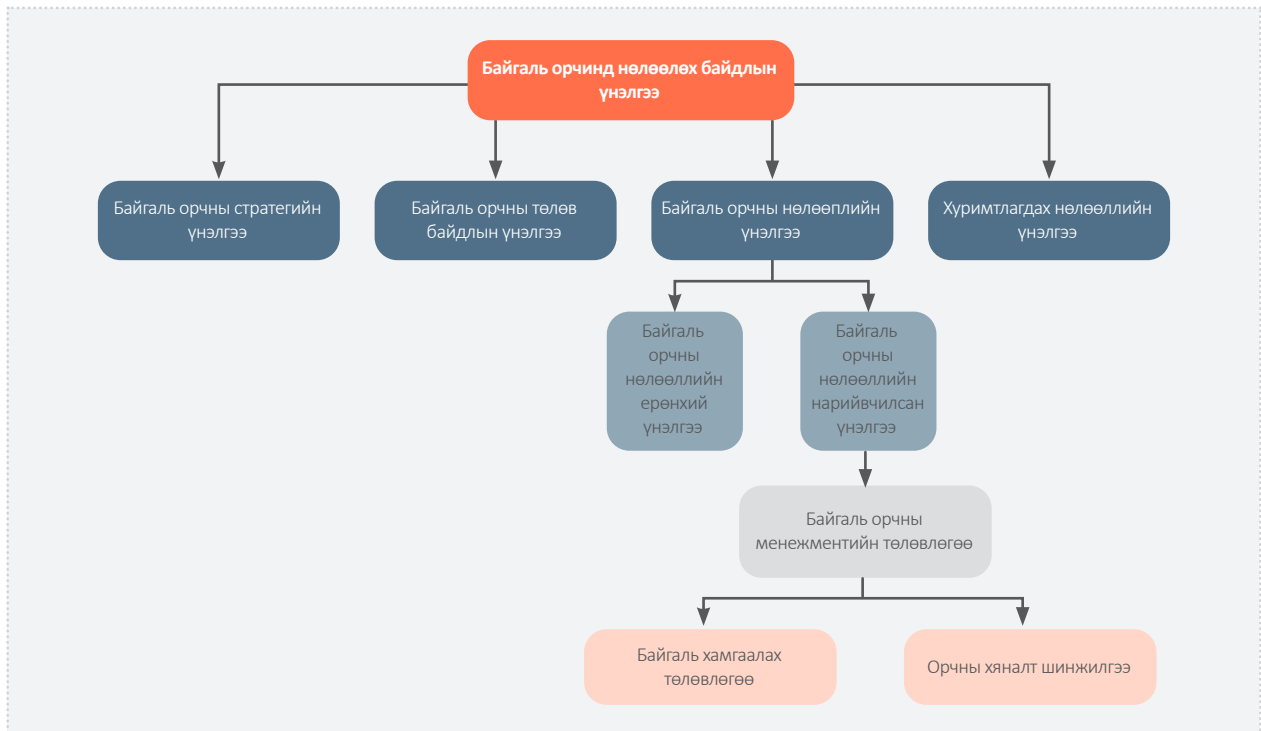


3.1.2 Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө, байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ

Олборлох салбарт байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх, сөрөг нөлөөллийг үнэлэх чиглэлд БОНБҮТХ-ийн дагуу есөн төрлийн үнэлгээ, төлөвлөгөө хийгддэг байна (Зураглал 15). Эдгээр баримт бичгүүд нь АМТХ, БОНБҮТХ болон “Байгаль орчны менежментийн

төлөвлөгөө боловсруулах, хянан батлах, тайлагнах журам”, “Байгаль орчны стратегийн болон хуримтлагдах нөлөөллийн үнэлгээний журам”, “Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний журам”, “Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээнд олон нийтийн оролцоог хангах тухай журам”-ын хүрээнд голчлон зохицуулагддаг.

Зураглал 15: Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ



Энэхүү судалгаанд АМТХ-д тусгагдсан (1) байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ, (2) байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө, (3) байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөг тухайлан авч шинжиллээ.

3.1.2.1 Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ (БОНБУ)

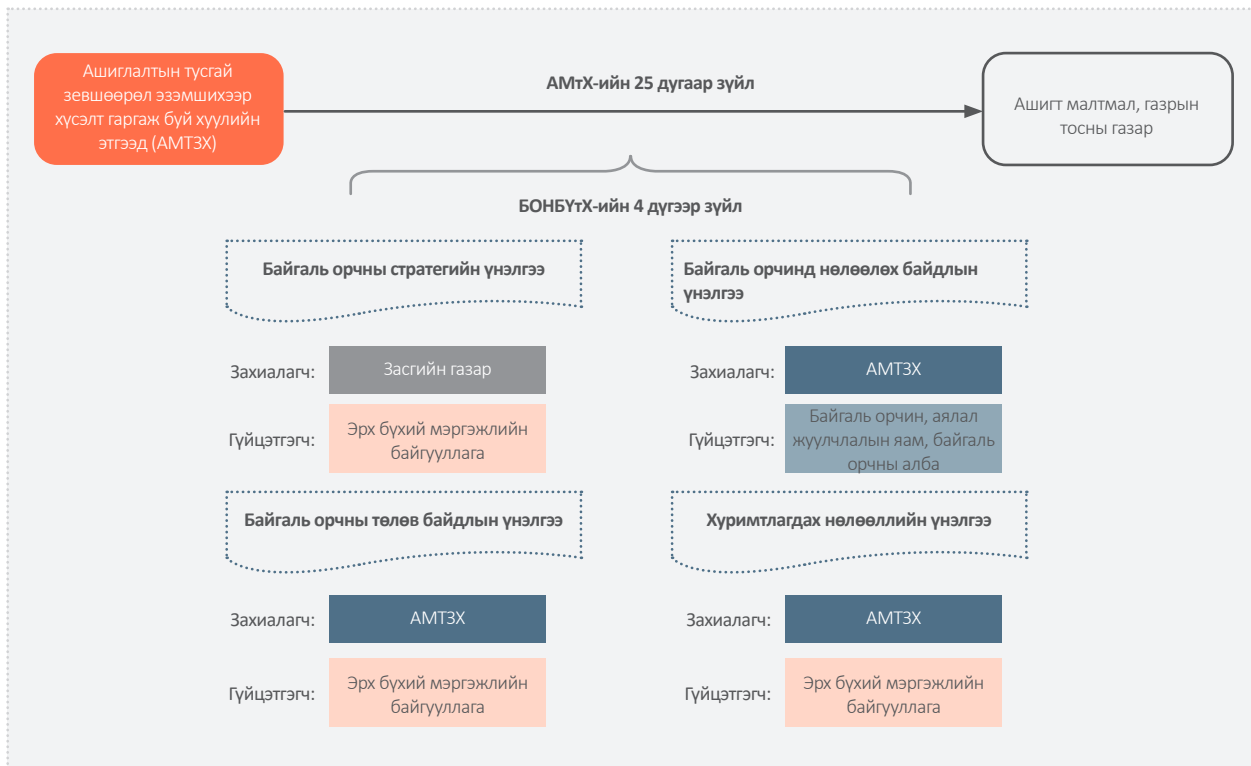
БОНБУТХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн дагуу БОНБУ нь:

- байгаль орчны стратегийн үнэлгээ (стратегийн үнэлгээ гэх, БОНБУТХ 4.1.1) ;
- байгаль орчны төлөв байдлын үнэлгээ (төлөв байдлын үнэлгээ гэх, БОНБУТХ 4.1.2);

- байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээ (нөлөөллийн үнэлгээ гэх, БОНБУТХ 4.1.3);
- хуримтлагдах нөлөөллийн үнэлгээ (хуримтлагдах нөлөөллийн үнэлгээ гэх, БОНБУТХ 4.1.4) гэсэн дөрвөн төрлийн үнэлгээнээс бүрдэнэ.

АМТХ-ийн 25.1.7-д заасны дагуу хуулийн этгээд нь ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдөлд хавсарган АМГТГ-г ирүүлнэ. БОНБУТХ-ийн дагуу эдгээр үнэлгээ бүр тусгай шаардлага, боловсруулалт, төрийн байгууллагын хяналт, шинжилгээ, дүгнэлт хийгддэг (Зураглал 16).

Зураглал 16: АМТХ-д заасан байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ



БОНБУТХ-ийн дагуу үнэлгээ бүр нь тухайлсан захиалагчаас гүйцэтгэгч, мэргэжлийн үнэлгээч дамжин эцсийн байдлаар боловсруулагдаж мэргэжлийн зөвлөлд хүргэгдэнэ. БОНБУТХ-ийн зорилт нь “...аливаа төслийн байгаль орчинд нөлөөлөх байдлыг үнэлэх, хэрэгжүүлэх эсэх талаар дүгнэлт, шийдвэр гаргах оролцогч талуудын харилцааг зохицуулахад оршино” гэжээ. Хэдий тийм боловч БОАЖЯ болон байгаль орчны асуудал эрхэлсэн байгууллагууд нь ямар нэгэн хэлбэрээр эдгээр үнэлгээний үр дүн, мэргэжлийн зөвлөлийн дүгнэлтэд үндэслэн тухайн хайгуул, ашиглалтын төслийг хэрэгжүүлэхээс татгалзах, зөвшөөрөх, үнэлгээг дахин хийх зэрэг шийдвэрүүд хэрхэн гаргах нь БОНБУТХ-д тодорхой тусгагдаагүй.

Байгаль орчны стратегийн үнэлгээ: Стратегийн үнэлгээний эрх зүйн зохицуулалтыг БОНБУТХ болон Засгийн газрын 2013 оны 374 тоот тогтоолоор батлагдсан “Байгаль орчны стратегийн болон хуримтлагдах нөлөөллийн үнэлгээний журам”-ын хүрээнд авч үзлээ. БОНБУ-ний дөрвөн төрлийн үнэлгээгийн нэг нь стратегийн үнэлгээ бөгөөд БОНБУТХ-ийн 5.1 дүгээр зүйлээр “Бодлого, хөтөлбөр, төлөвлөгөөг санаачлан

боловсруулагч салбарын яам нь уг баримт бичгийг боловсруулах явцад стратегийн үнэлгээ хийлгэж, Засгийн газарт хэлэлцүүлэхээс өмнө уг үнэлгээний тайланг бодлогын баримт бичгийн төслийн хамт байгаль орчны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад ирүүлнэ” гэж заасан. Гэтэл АМТХ-иар ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдөлд БОНБУ-г хавсаргана гэсэн нь БОНБУТХ-ийн дагуу стратегийн үнэлгээг хийж гүйцэтгэх шаардлага үүсэж энэ нь дараах байдалд хүргэж байна. Үүнд:

- Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл хүсэгч бүхэн стратегийн үнэлгээг хавсаргах шаардлагатай болно. Гэтэл БОНБУТХ-иар стратегийн үнэлгээг захиалагч нь салбарын яам;
- Стратегийн үнэлгээг тухайн өргөдөл хүсэгч бүрд “Бодлого, хөтөлбөр, төлөвлөгөөг санаачлан боловсруулагч салбарын яам” нь тухай бүр хийж өгөх шаардлагатай;
- Стратегийн үнэлгээг мэргэжлийн байгууллага хийж тайлан гаргаж мэргэжлийн зөвлөлөөр хэлэлцүүлж дүгнэлтийг Засгийн газарт танилцуулна.

Үүсэж буй эрсдэл:

- Стратегийн үнэлгээг хийж гүйцэтгэх нь дээрх алхмуудаар явагдах учраас эрх зүйн зохицуулалт талаасаа ойлгомжгүй, бодит байдал дээр хэрэгжихэд төвөгтэй, хувийн хэвшлийн хувьд хийж гүйцэтгэх бараг боломжгүй гэж дүгнэж байна.
- Стратегийн үнэлгээ нь Засгийн газрын бодлогын баримт бичиг атал тусгай зөвшөөрөл хүсэгч тухай бүр энэхүү баримт бичгийг боловсруулах хүсэлт гаргах (БОНБҮТХ-д энэ талаар бас зохицуулалт байхгүй) шаардлага тулгарч байна. Нөгөө талаар тусгай зөвшөөрөл хүсэгч нь хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгж байх тохиолдолд Засгийн газрын бодлогын баримт бичгийн боловсруулалт хийх ямар ч эрхзүйн боломж, үндэс байхгүй.
- Стратегийн үнэлгээний эрх зүйн зохицуулалтын дээрх байдлаас хамааран энэ үнэлгээг огт хийдэггүй, БОНБҮ-ийн нэг хэсэг болгон авч үздэггүй, тусгай зөвшөөрөл хүсэгчээс нэмж шаарддаггүй практик тогтсон байна.
- Эрх зүйн зохицуулалтын ойлгомжгүй байдал, хийж гүйцэтгэхэд төвөгтэй зэргээс нь үүдэн тусгай зөвшөөрөл хүсэгчийн хувьд (ялангуяа хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгж) стратегийн үнэлгээг өргөдөлд хавсаргах шаардлагыг хэрхэн хангадаг нь тодорхойгүй. Ийм нөхцөл нь эрх мэдэлтний хувьд өөрийн үзэмж, дураар шийдвэр гаргах бололцоог бүрдүүлж улмаар авлига үүсэх орон зай бий болно.

Санал, зөвлөмж:

- Байгаль орчны стратегийн үнэлгээ Засгийн газрын бодлогын баримт бичиг учраас тусгай зөвшөөрөл хүсэгчийн өргөдөлд хавсаргах БОНБҮ-д хамааруулахгүй байх зохицуулалтыг БОНБҮТХ-д тусгах;
- Стратегийн үнэлгээг зайлшгүй шаардлагатай гэж үзвэл тухайн ашиглалтын талбайд салбарын яам нь урьдчилан энэ үнэлгээг хийлгэсэн байх бөгөөд ийм үнэлгээ хийсэн талбайд ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдөл хүлээн авах зохицуулалтыг АМТХ-д тусгах;

Байгаль орчны төлөв байдлын үнэлгээ/Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээ: Төлөв байдлын болон нөлөөллийн үнэлгээний эрх зүйн зохицуулалтыг БОНБҮТХ болон

Засгийн газрын 2013 оны 374 дүгээр тогтоолын 2 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний журам”-ын хүрээнд судалгаа (Зураглал 17, алхам 1-5). Төлөв байдлын үнэлгээ хийлгэх процессоос дараах нөхцөл байдлыг тодорхойлоо. Үүнд:

- Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл хүсэгч нь мэргэжлийн байгууллагаар төлөв байдлын үнэлгээг гүйцэтгүүлнэ. Үнэлгээ хийсэн мэргэжлийн байгууллага нь боловсруулсан төлөв байдлын үнэлгээний тайланг БОАЖЯ-ны мэргэжлийн зөвлөлд хүргүүлж хянуулна гэж БОНБҮТХ-ийн 6.6-д заасан. Гэтэл энэ алхам дээр мэргэжлийн зөвлөл хяналт хийх шаардлага болон хэрхэн хянах талаар ямар нэгэн зохицуулалт БОНБҮТХ болон холбогдох журамд огт тусгаадаагүй. Мэргэжлийн зөвлөлөөр хянуулсан төлөв байдлын үнэлгээний тайлан нь шаардлага хангахгүй бол хэрхэх, дараа нь ямар алхам хийгдэх зэрэг нь тодорхойгүй (Зураглал 17, алхам 3).
- Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл хүсэгч нь байгаль орчны төлөв байдлын үнэлгээний тайлангаа БОАЖЯ-д хүргүүлж байгаль орчны нөлөөллийн ерөнхий үнэлгээ хийлгэнэ (БОНБҮТХ-ийн 7.3, журмын 3.1). Энэ алхам дээр БОАЖЯ нь мэргэжлийн шинжээч томилох ажлын 14 хоногт багтаан хийж гүйцэтгүүлнэ. БОНБҮТХ-ийн 7.4-ийн дагуу шинжээч нь ерөнхий үнэлгээнээс (1) төслийг хэрэгжүүлэхээс татгалзах, буцаах, (2) нөхцөлтэйгөөр хэрэгжүүлэх боломжтой, (3) нарийвчилсан үнэлгээ хийлгэх шаардлагатай гэж үзэх гэсэн гурван төрлийн дүгнэлтийн аль нэгийг гаргана. Шинжээчийн дүгнэлтийн дараагийн алхам тодорхойгүй бөгөөд БОАЖЯ энэхүү дүгнэлт дээр үндэслэн шийдвэр гаргана гэж ойлгогдож байгаа боловч БОНБҮТХ-д ямар алхам хийгдэх нь тодорхойгүй өөрөөр хэлбэр шинжээчийн дүгнэлтээс хойш хийгдэх процессыг нарийвчлан заагаагүй (Зураглал 17, алхам 5, 6).

Үүсэж буй эрсдэл:

- Мэргэжлийн байгууллагын гаргасан төлөв байдлын үнэлгээний тайланг БОАЖЯ-ны мэргэжлийн зөвлөл хянаж байгаа нь давхардсан үйлдэл бөгөөд мэргэжлийн зөвлөл нь өөрөө ямар шийдвэр гаргах нь БОНБҮТХ болон Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний журамд нарийвчлан зохицуулагдаагүй.
- Төлөв байдлын үнэлгээний тайланг (мэргэжлийн зөвлөл хянасан эсхүл хянаагүй гэж заагаагүй, ямар тайлан болох нь тодорхойгүй) ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл хүсэгч БОАЖЯ-д хүргүүлж

байгаль орчны нөлөөллийн ерөнхий үнэлгээ хийлгэнэ. Эдгээр байгууллагууд уг үнэлгээний тайланд мэргэжлийн шинжээч томилон дүгнэлт хийлгэхээр БОНБҮТХ-д заасан нь мэргэжлийн зөвлөлийн хяналттай ямар нэгэн холбоо байхгүй.

- Мэргэжлийн шинжээчийн гаргасан дүгнэлт болон БОАЖЯ-ны шийдвэрийн хооронд холбоогүй байгаа нь тусгай зөвшөөрөл хүсэгчийн хувьд тодорхой бус нөхцөл байдал үүсгэж байна.

Санал, зөвлөмж:

- Төлөв байдлын үнэлгээний тайланд БОАЖЯ-ны томилсон мэргэжлийн шинжээч дүгнэлт гаргах учраас уг тайланг БОАЖЯ-ны мэргэжлийн зөвлөл өмнө нь хянадаг процессыг болиулах (БОНБҮТХ-ийн 6.6 заалтыг хасах);
- Мэргэжлийн шинжээч нь тухайн үнэлгээ хийсэн байгууллага төлөв байдлын үнэлгээг ямар хэмжээнд боловсруулсан талаарх мэдээллийг мэргэжлийн зөвлөлд танилцуулж мэргэжлийн зөвлөл нь шинжээч болон тэдгээрийн үнэлгээний талаарх мэдээллийг олон нийтэд хүргэж, тухайн байгууллагын ажлын чанарт хяналт тавих тогтолцоог БОНБҮТХ-д оруулах.

Байгаль орчны нарийвчилсан үнэлгээ: Нарийвчилсан үнэлгээний эрх зүйн зохицуулалт нь БОНБҮТХ, болон Засгийн газрын 2013 оны 374 дүгээр тогтоолын 2 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний журам”, “Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээнд олон нийтийн оролцоог хангах тухай журам”³⁸-ын хүрээнд явагдана. Мэргэжлийн шинжээчийн байгаль орчны нөлөөллийн ерөнхий үнэлгээний дүгнэлтээр нарийвчилсан үнэлгээ хийх шаардлагатай тохиолдолд энэ үнэлгээг эрх авсан дотоодын аж ахуйн нэгж хийж гүйцэтгэдэг. Нарийвчилсан үнэлгээний салшгүй хэсэг нь байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө бөгөөд үүнийг тухайн эрх бүхий аж ахуйн нэгж БОНБҮТХ-ийн 8.4-т заасан бусад асуудлуудын хамт боловсруулна.

Нарийвчилсан үнэлгээний процесс дээр тодорхой хугацаа заагаагүй, нарийвчилсан зохицуулалт хийгдээгүй алхмууд нь орон нутагтай холбоотой хэсгүүд юм (Зураглал 17, алхам 7, 8). Үүнд:

- БОНБҮТХ-ийн 8.4.8-д зааснаар “*төсөл хэрэгжих нутаг дэвсгэрийн захиргаа, төслийн нөлөөлөлд өртөх нутгийн иргэдийн нийтийн хурлын санал, тэмдэглэл*”-ийг нарийвчилсан үнэлгээний тайланд тусгах ёстой.
- Дээрх шаардлагын дагуу “*Үнэлгээний эрх бүхий аж ахуйн нэгж нь төсөл хэрэгжүүлэгчтэй хамтран байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээний тайлан болон байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг боловсруулж дууссаны дараа үнэлгээний тайлан, олон нийтийн саналын нэгдсэн дүнг ажлын 15 өдрийн хугацаанд тухайн нутаг дэвсгэрийн баг, хорооны нийтийн хурлаар хэлэлцүүлж санал авна*”³⁹.
- Үнэлгээний тайланг хэлэлцүүлэхээс өмнө тухайн газарт байгаа “*нөлөөлөлд өртөж болзошгүй иргэд нь байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээтэй холбоотой саналаа тухайн баг, хорооны Иргэдийн нийтийн хуралд төслийн талаар эцсийн шийдвэр гаргахаас өмнө хүргүүлсэн байна*”⁴⁰ зэрэг заалтууд орно.

Үүсэж буй эрсдэл:

Ашиглалт малтмалын хайгуул, ашиглалттай холбоотой асуудалд орон нутгийн иргэдийн оролцоог хангах зорилгоор тодорхой шаардлагыг БОНБҮТХ-д тусгаж уг шаардлагыг хангах заалтыг “Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээнд олон нийтийн оролцоог хангах тухай журам”-д тусгасан нь шинэлэг зөв хэлбэр юм. Гэвч нарийвчилсан зохицуулалт байхгүйгээс үүдэн орон нутагтай холбоотой хэсгүүд дээр дараах нөхцөл байдал үүснэ:

- Нөлөөлөлд өртөж болзошгүй иргэдэд нөлөөллийн үнэлгээтэй холбоотой мэдээлэл өгөх, саналыг нь Иргэдийн нийтийн хуралд хүргүүлэх зэрэг ажил нь үнэлгээ хийж буй эрх бүхий аж ахуйн нэгжийн үүрэг болно. Энэ ажилд орон нутгийн удирдлагаас ямар нэгэн дэмжлэг байхгүй, эсхүл орон нутгийн удирдлага (баг, хорооны Засаг дарга эсхүл сум,

38 Байгаль орчин, ногоон хөгжлийн сайдын тушаал, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=9746>

39 Байгаль орчин, ногоон хөгжлийн сайдын тушаал, Хоёрдугаар зүйлийн долоо, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=206169&showType=1>

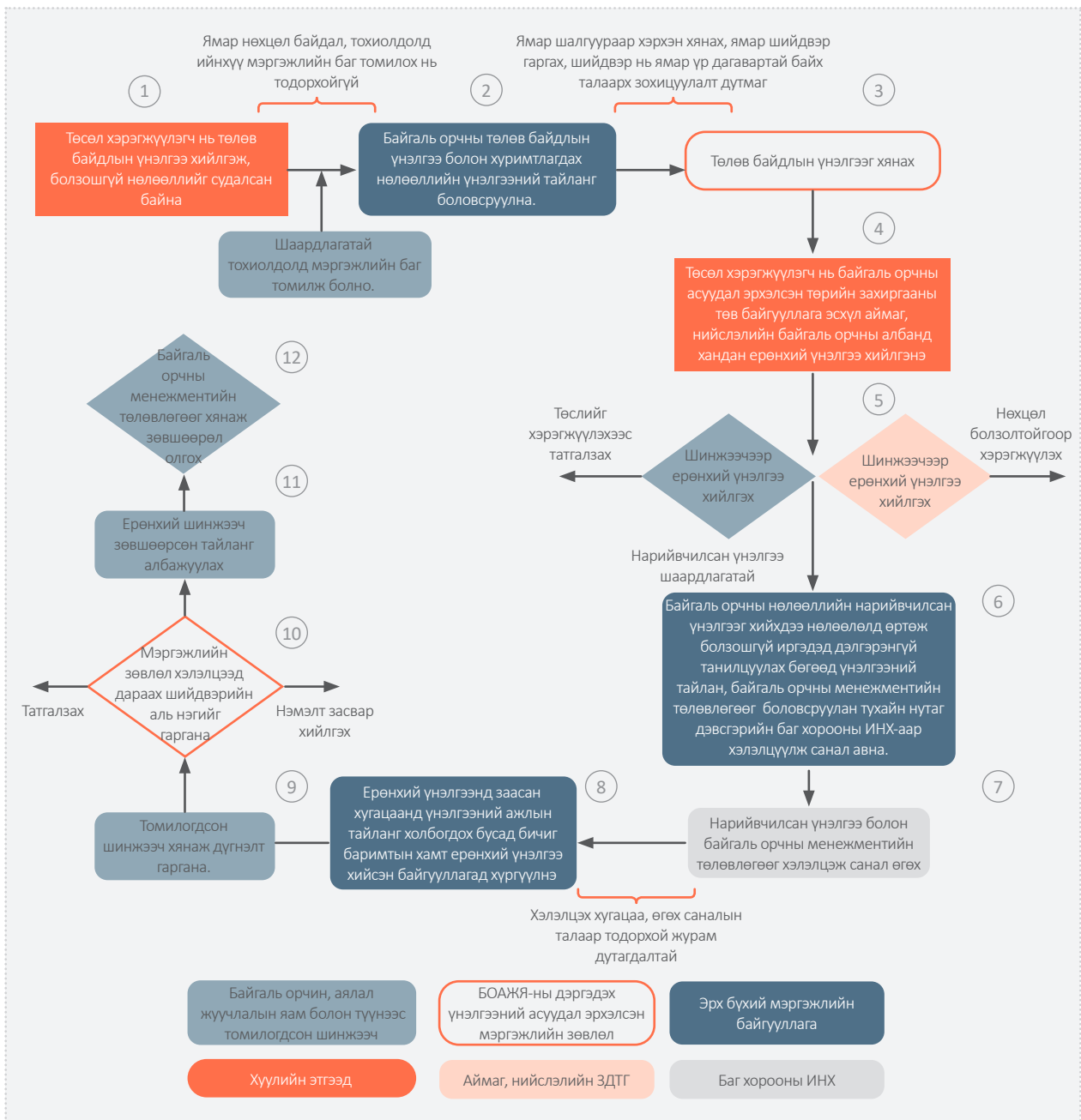
40 Мөн тэнд, 2.10

дүүргийн Засаг дарга) нь төсөлд эсрэг байр суурьтай байгаа тохиолдолд хэрэгжих боломж багатай.

- Мөн тухайн нутаг дэвсгэрийн баг, хорооны Иргэдийн нийтийн хурлыг зарлан хуралдуулах, үнэлгээний асуудлыг хэлэлцүүлэх, санал авах зэргийг журмаар нарийвчлан зохицуулаагүй учраас үнэлгээ хийж буй эрх бүхий аж ахуйн нэгж нь энэ алхамд ямар нэгэн эрх мэдэл байхгүй, хуулиар тогтоосон эрх зүйн шаардлагыг орон нутгийн удирдлагад тавих боломжгүй.

Дээрх нөхцөлд байдлаас үүдэн үнэлгээний явц гацаж үнэлгээ хийж буй эрх бүхий аж ахуйн нэгж гэрээт хугацаандаа ажлаа гүйцэтгэх боломжгүй болох, төлбөр торгууль хүлээх, үнэлгээний захиалга өгсөн ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн зардал өсөх, хугацаа алдах зэрэг олон тооны эрсдэлт байдал үүснэ. Ийм эрсдэлт байдал нь зохицуулалтгүй орчинд авлига үүсэх шалтгаан болно.

Зураглал 17: Байгаль орчны төлөв байдлын болон байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ



Санал, зөвлөмж:

Нарийвчилсан үнэлгээний тайлан болон байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг иргэдэд танилцуулах, тэдний саналыг хүргүүлэх, Иргэдийн нийтийн хурлаас санал авах хурал зохион байгуулах зэрэг ажлыг тухайн үнэлгээг хийж буй аж ахуйн нэгж дангаараа бус тухайн орон нутгийн удирдлагагай хамтран зохион байгуулдаг зохицуулалтыг дараах байдлаар одоогийн мөрдөж буй “Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээнд олон нийтийн оролцоог хангах тухай журам”-д бий болгох. Үүнд:

- Нарийвчилсан үнэлгээг хийж буй аж ахуйн нэгж нь тухайн баг, хорооны Засаг даргад үнэлгээтэй холбоотой хийгдэх уулзалт, хурал, санал авах ажлыг зохион байгуулахыг хүссэн албан хүсэлт болон хийсэн үнэлгээний тайлангаа хүргүүлнэ. Албан хүсэлт дотор нөлөөлөлд өртөж болзошгүй иргэдтэй хийх уулзалт болон Иргэдийн нийтийн хурлыг хийх өдөр, цаг, байршлыг дурдах бөгөөд энэхүү албан хүсэлтийг хүлээн авснаас хойш ажлын арав хоногийн дотор Засаг дарга албан ёсны хариу өгнө. Энэ хугацаанд Засаг дарга нь үнэлгээ хийж буй аж ахуйн нэгжтэй холбогдож нөлөөлөлд өртөж болзошгүй иргэдтэй хийх уулзалт болон хурлын өдөр, цаг, байршлыг дахин тохирч болно.
- Үнэлгээг хийж буй аж ахуйн нэгж нь Засаг даргад явуулсан албан бичгийн хуулбарыг тухайн баг, хорооны иргэд болон Иргэдийн нийтийн хурлын зөвлөлийн гишүүдэд цахим хэлбэрээр хүргэхээс гадна энэ талаар байгаль орчны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад цахим эсхүл албан бичгээр мэдэгдэнэ.
- Нөлөөлөлд өртөж болзошгүй иргэд нь үнэлгээг хийж буй аж ахуйн нэгжтэй товлосон хугацаанд уулзалт хийж саналаа Иргэдийн нийтийн хуралд цахим эсхүл бичгээр ирүүлнэ.
- Иргэдийн саналыг хүлээн авсны дараа Засаг дарга нь Иргэдийн нийтийн хурлыг хийх өдөр, цаг, байршлыг зарлаж иргэдэд мэдээлнэ.
- Засаг дарга нь товын дагуу Иргэдийн нийтийн хурлыг зохион байгуулж хурлын шийдвэрийг үнэлгээ хийж буй аж ахуйн нэгжид ажлын хоёр хоногийн дотор хүргүүлнэ. Мөн хурлын мэдээллийг олон нийтэд цахим хэлбэрээр (тухайн орон нутгийн иргэдийн цахим шуудан, нүүр хуудас, аймаг, сумын цахим хуудас) ажлын хоёр хоногийн дотор хүргэнэ.

3.1.2.2 Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө

Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө нь байгаль хамгаалах төлөвлөгөө, орчны хяналт-шинжилгээний хөтөлбөрөөс бүрдэнэ. Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээг гүйцэтгэсэн байгууллага боловсруулна.

АМТХ-ийн дагуу хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн сунгалт, эдгээр үе шатуудад хийгдсэн төлөвлөгөөт ажлын биелэлт, байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө боловсруулах, байгаль орчныг хамгаалах арга хэмжээг хэрэгжүүлэх, нөхөн сэргээх, үйлдвэрийн хүчин чадлыг өргөтгөх зэрэг олон тооны үйл ажиллагаа дээр шаардагддаг баримт бичиг. Орон нутгийн иргэд, удирдлагын зүгээс хайгуул болон ашиглалтын үе шатны үйл ажиллагаа, байгаль орчны нөлөөллийн эсрэг авч байгаа арга хэмжээ болон нөхөн сэргээлтийн арга хэмжээг хянах, санал хүсэлт гаргах зэрэг олон талт оролцоог байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө хангах зорилготой. Хэдий тийм боловч одоогийн хүчин төгөлдөр АМТХ-д байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг хайгуулын болон ашиглалтын үе шатуудад ялгавартай хандаж, эрх зүйн зохицуулалтын хувьд ялгаатай нөхцөл байдал үүсгэж байна.

Үүсэж буй эрсдэл:

- Хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн сунгалт дээр тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг дахин шинэчилж тухайн сум, дүүргийн Засаг даргаар батлуулдаг бол ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн сунгалт дээр шинэчилсэн байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг БОАЖЯ-д хүргүүлдэг.
- Мөн хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөнд тусгагдсан арга хэмжээний биелэлтийг сум, дүүргийн Засаг дарга хариуцаж төлбөрийг нь гаргуулдаг бол ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл дээр БОАЖЯ нөхөн сэргээлтийг хариуцан гүйцэтгүүлдэг.
- Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг АМТХ-ийн 38.1.3-д заасны дагуу Засаг даргаар батлуулах явдал нь орон нутгийн оролцоо хангах зохицуулалт мэт боловч энэ нь бодит байдал дээр дараах сөрөг талуудыг үүсгэж байна. Үүнд:

- Засаг дарга дангаараа шийдвэр гаргах нь орон нутгийн оролцооны тохиромжтой хэлбэр биш, харин авлига үүсэх, нэг хүн дангаараа өөрийн үзэмжээр шийдвэр гаргах, эрх мэдэлд дулдуйдан санаатайгаар саатуулах, эс үйлдэхүй үзүүлэх зэрэг олон сөрөг талтай байна.
- Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө боловсруулах ажил нь БОНБҮТХ болон төлөвлөгөө боловсруулах, хянан батлах, тайлагнах журмын дагуу нарийвчлан зохицуулсан боловч батлуулах үе шат нь тухайн сум, дүүргийн Засаг даргын оролцоотой явагддаг. Засаг дарга хэрхэн батлах, татгалзах нь АМТХ, БОНБҮТХ болон Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө боловсруулах, хянан батлах, тайлагнах журмаар нарийвчлан зохицуулагддаггүй.
- Засаг дарга эсхүл тодорхой шатны төрийн байгууллагын буруутай үйлдлээс болж тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч санхүүгийн хохирол хүлээсэн тохиолдолд хохирлыг хэрхэн барагдуулах асуудал тодорхойгүй.
- Тухайн шатны орон нутаг, төрийн захиргааны болон мэргэжлийн байгууллагууд Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө болон Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээг батлах, татгалзах зэрэгт шийдвэр гаргах, оролцоо нь ямар түвшинд байх, ямар хариуцлага хүлээх зэрэгт нарийвчилсан алхам, зохицуулалт байхгүй байгаа нь зөрчилдөөн үүсгэж байна. Доор дурдсан Увс аймагт гарсан маргаанаас үзэхэд Захиргааны хэргийн шүүхээс Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг батлахыг тухайн сумын Засаг даргад даалгасан нь мэргэжлийн байгууллагын оролцоогүйгээр байгаль орчны асуудал дээр шийдвэр гарч байгаа жишээ юм.
- Олборлолт явагдаж байгаа орон нутгийн иргэдэд мэдээллийн дутагдалтай байдал, хоцролт зэрэг нь байгаль орчинд нөлөөлж байгаа үйл ажиллагаанд хяналт тавих, нөхөн сэргээх болон бусад ажилбарын гүйцэтгэлтэй танилцах бололцоог нь хумьж байна.

Дээрх байдлаас харахад хайгуулын үйл ажиллагаанд сум, дүүргийн Засаг дарга нь байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөгөөр дамжин орон нутгийн оролцоог хэрэгжүүлдэг (хэдийгээр энэ талаар нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй боловч) бол ашиглалтын үе шатанд орон нутгийн оролцоо хумигдмал, салбарын яамд, агентлагуудын шууд оролцоо их байна. Энэ нь нөгөө талаар байгаль орчинд нөлөөлөх байдал нь ашиглалт дээр орон нутгийн хяналт, оролцоо харьцангуй сул байх нөхцөлийг үүсгэж байна.

Орон нутгийн оролцоог тухайн сум, дүүргийн дан ганц Засаг даргаар төлөөлүүлж, хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн сунгалт дээр байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг батлах эрх мэдлийг ямар нэгэн нарийвчилсан зохицуулалтгүйгээр хуульчлан олгосноос үүдэн хайгуулын ажилд ихээхэн саад учрах, тухайн Засаг дарга нь асуудалд өөрийн үзэмжээр хандах, авлига өгөх авах зэрэг олон сөрөг тал үүсэж байна.

Шигтгээ 5:

Тохиолдол 6: “Б” ХХК нь Увс аймгийн Өндөрхангай сумын нутагт хайгуулын тусгай зөвшөөрөлтэй бөгөөд Ашигт малтмалын тухай хуулийн 38.1.3 дугаар заалтын дагуу 2016 оны Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг тус сумын Засаг даргаар батлуулан, ажлаа танилцуулж, хээрийн судалгааны ажил гүйцэтгэсэн. Харин 2016 онд шинээр сонгогдсон Өндөрхангай сумын Засаг дарга Ц.С “Би өмнө нь Засаг даргаар ажиллаж байхдаа сумынхаа нутагт байсан бүх хайгуулын тусгай зөвшөөрлүүдийг цуцлуулсан юм. Харин өнгөрсөн дөрвөн жилд манай суманд 10 гаруй хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгосон байна. Би тэднийг ажил хийлгэхгүй, цаашид бүгдийг нь цуцлуулж, хүчингүй

болгоно” гээд байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг батлахгүй байсаар хоёр жилийн хугацаанд хайгуулын ажил хийлгээгүй байна. Энэ талаар “Б” ХХК нь Увс аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд гомдол гаргаснаар шүүхээс дараах шийдвэрийг гаргасан байна. Үүнд: “Б” ХХК-ийн эзэмшлийн XV-018415, XV-020376 дугаартай ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлүүдийн 2018 оны байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг батлахгүй байгаа Өндөрхангай сумын Засаг даргын татгалзал болон эс үйлдэхүй хууль бус болохыг тогтоон, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг батлахыг Өндөрхангай сумын Засаг даргад даалгасан байна⁴¹.

41 Увс аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх, *Шүүхийн шийдвэр*, 2018 оны 9 сарын 25 өдөр. Дугаар 29.

Санал, зөвлөмж:

- Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний боловсруулалт, хяналт, дахин шинэчлэлтийн процесст орон нутаг болон төрийн захиргааны байгууллагуудын оролцоог эн тэнцүү хангах зохицуулалтыг АМтХ-д бий болгох.
- Хайгуулын болон ашиглалтын үе шатуудад байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг ялгамжтай байдлаар баталдаг одоогийн практикийг өөрчлөн, илүү тэнцвэртэй, ижил түвшинд авч үздэг зохицуулалтыг АМтХ-д бий болгох.
- Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө дээр орон нутгийн оролцоог тухайн сум, дүүргийн Засаг даргаар төлөөлүүлэн хангадаг одоогийн практикийг халж, сум, дүүргийн ИТХ болон баг, хорооны Иргэдийн нийтийн хурлын оролцоог нэмэгдүүлэх; орон нутгийн оролцоог эрх мэдэл, үүрэг хариуцлага талаас нарийвчлах.
- Явагдаж байгаа шийдвэр гаргах процесс болон аливаа шийдвэрийг ил тод цахим хэлбэрээр байршуулах, төсөл гацсан тохиолдолд шалтгаан нь шууд харагддаг байхаар ил болгох.
- Тайлан хугацаандаа боловсруулагдахгүй байх, хүргэгдэхгүй байх зэргээс хамаарч тухайн тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн үйл ажиллагаа зогсдог, эсхүл шууд их хэмжээний торгууль төлдөг байх тогтолцоо бий болгох, энэ процессыг хөндлөнгөөс хянадаг хувийн тогтолцоог бий болгох.
- Иргэдэд мэдээллийг цаг тухайд нь хүргэх явдлыг сайжруулах⁴².

3.1.2.3 Байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө

Байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө нь БОНБҮТХ-ийн 9.6-д тодорхойлсноор “байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөнд байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээгээр тогтоосон сөрөг нөлөөллийг багасгах, арилгах арга хэмжээ, дүйцүүлэн хамгаалал хийх, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх хугацаа, шаардагдах хөрөнгө зардал”-ыг тусгана. Мөн хуулийн 9.5-ийн дагуу байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө нь байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний хэсэг байна.

Үүсэж буй эрсдэл:

- Байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөний талаар уг хуульд нэмж ямар нэгэн зохицуулалт оруулаагүй.
- Байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөг хэрхэн хийх, дүгнэх, хянах талаар “Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний журам”-д бас нэмэлт зохицуулалт байхгүй. Гэтэл байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө нь АМтХ-д дараах байдлаар тусгагдсан:
 - Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг сунгах үед “байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөний биелэлтийг АМтХ-ийн 39 дүгээр зүйлийн заасны дагуу хянасан тухай баримт” (АМтХ-ийн 28.1.3.) хавсаргана. АМтХ-ийн 39 дүгээр зүйл нь яг тухайлан байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөний талаар ямар нэгэн тодорхойлолт, зохицуулалт байхгүй, 39 дүгээр зүйлд дурдсан олон тооны заалтуудын аль нь байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөнд хамаарахыг заагаагүй. Энэ байдлаас үзэхэд байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө нь байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний тухайн нэг жилд (эсхүл хэсэг хугацаанд) хэрэгжүүлэх хэсэг байхаар боловч яг ийм байдлаар АМтХ болон БОНБҮТХ-д томъёолон оруулаагүй байна.
 - АМтХ-ийн 38.1.1-д “хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авснаас хойш 30 хоногийн дотор байгаль орчны хяналтын алба болон хайгуулын талбай байриших сум, дүүргийн Засаг даргатай зөвшилцөн байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө боловсруулна” гэж заасан. БОНБҮТХ-ийн 9.5-ын дагуу байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө нь дангаараа байдаг баримт бичиг бус харин байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний хэсэг байхаар атал менежментийн төлөвлөгөөг боловсруулаагүй үед шууд байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө хийхээр ойлгогдож байна.

Дээрх байдлаас дүгнэхэд байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөний талаар нарийвчилсан зохицуулалт, томъёолол холбогдох хууль болон журамд дутуу, гүйцэт бус орсон гэж дүгнэж байна. Энэ нь тодорхой бус, ойлгомжгүй нөхцөл байдал үүсгэж эрх мэдэлтэн ямар нэгэн хэлбэрээр өөрийн үзэмж, нөхцөлөөр төлөвлөгөө хийх, биелэлт шаардах цаашилбал авлига бий болох нөхцөл бүрдэхээр байна.

42 Австрали-Монголын эрдэс баялгийн салбарын хамтын ажиллагааны хөтөлбөр, *Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээ ба талуудын оролцоо*, 2021.

Санал, зөвлөмж:

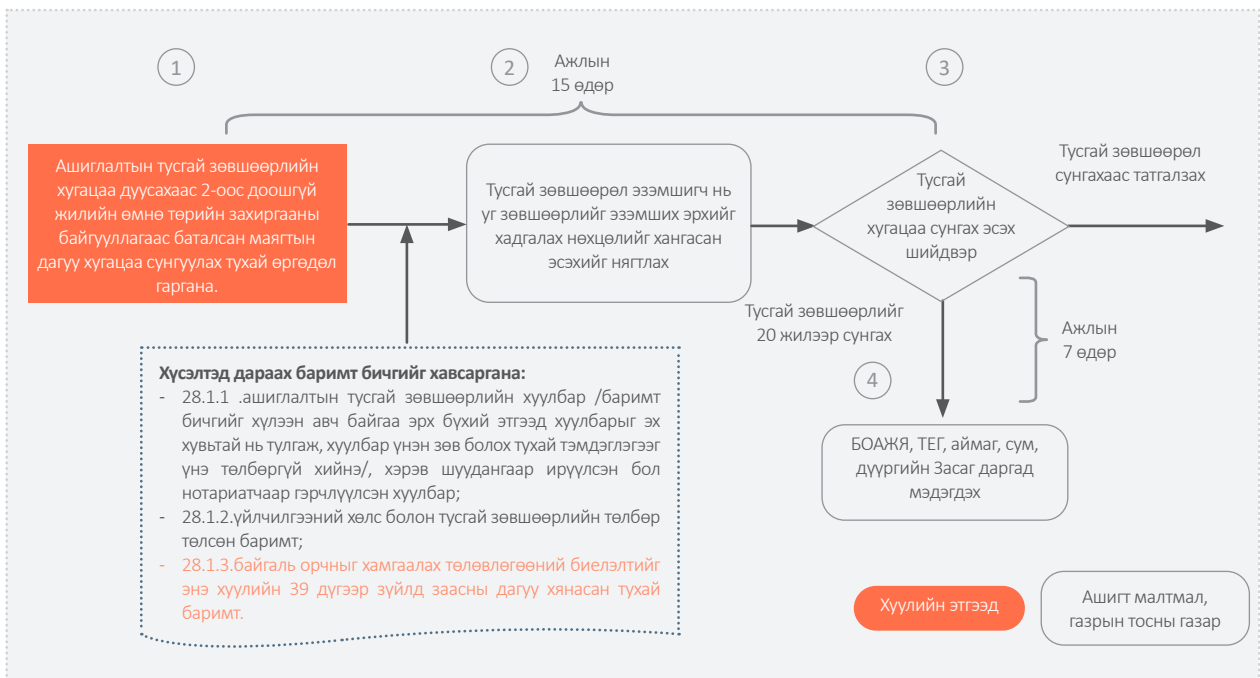
- Байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөг хэрхэн ямар хэлбэрээр хийх, ямар шаардлагуудыг тусгах, хэрхэн төлөвлөх, хянах, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөтэй ямар байдлаар уялдах, ямар үүргүүдийг хэзээ хэрэгжүүлэх зэргийг нарийвчлан тусгасан зохицуулалтыг “Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний журам”-д бий болгох.

АМТХ-ийн 28 дугаар зүйлийн дагуу дөрвөн алхам дамжиж явагдах бөгөөд 2- 4 дүгээр алхмуудын хийгдэх ажилбар болон хугацааг тодорхой заасан. Сунгалтын процессын нэгдүгээр алхмын хувьд ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн хуулбар (28.1.1), үйлчилгээний хөлс болон тусгай зөвшөөрлийн төлбөр төлсөн баримт (28.1.2), байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөний биелэлт (28.1.3) гэсэн гурван төрлийн баримт бичгийг өргөдлийн хамт хавсаргаж АМГТГ-г хүргүүлнэ (Зураглал 18). Эдгээр баримт бичгийн шаардлагуудаас байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөний биелэлт нь АМТХ-ийн 39 дүгээр зүйлийн дагуу хянагдана.

3.2 Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн сунгалт

Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн сунгалт нь

Зураглал 18: Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн хугацаа сунгах



БОНБУТХ-ийн 9.5-д зааснаар Байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө нь Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний хэсэг бөгөөд (1) байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээгээр тогтоосон сөрөг нөлөөллийг багасгах, арилгах арга хэмжээ, (2) дүйцүүлэн хамгаалал хийх, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх хугацаа, шаардагдах хөрөнгө зардлыг уг төлөвлөгөөнд тусгана. АМТХ-ийн 39.1.4.4 дүгээр заалтын дагуу байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөнд нөхөн сэргээх арга хэмжээг хамруулна. Иймээс байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөний биелэлтэд нөхөн сэргээх арга хэмжээний хүрээнд хийсэн ажлын үр дүн, гүйцэтгэл хамрагдах юм.

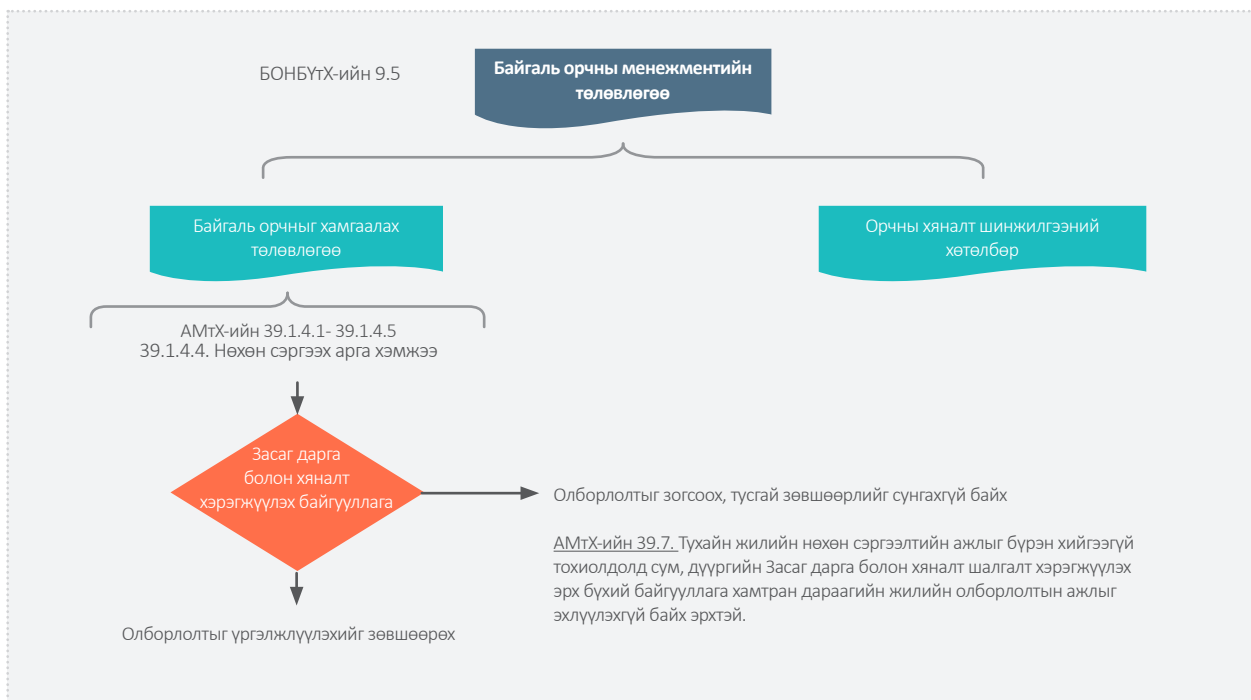
Тухайн жилийн нөхөн сэргээлтийг бүрэн хийгээгүй тохиолдолд АМТХ-ийн 39.7-ийн дагуу сум, дүүргийн Засаг дарга болон хяналт шалгалт хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллага хамтран дараагийн жилийн олборлолтын ажлыг эхлүүлэхгүй байх эрхтэй (Зураглал 19).

Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн сунгалтын процесст гардаг нэмэлт алхам нь АМТХ-ийн 40 дүгээр зүйлийн шаардлага юм. АМТХ-ийн 40 дүгээр зүйлийн дагуу тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг сунгуулахдаа байгаль орчинд нөлөөлөх

байдлын үнэлгээ болон байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг шинэчлэн боловсруулж байгаль орчны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад (УУХҮЯ) батлуулахаар хүргүүлнэ. Үүнээс үзэхэд

ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн сунгалтын процесс нь АМТХ-ийн 28 дугаар зүйлээр хязгаарлагдахгүй бөгөөд УУХҮЯ-аас эдгээр үнэлгээ болон төлөвлөгөөг баталсны дараа сунгалт хийгдэхээр зохицуулагдсан.

Зураглал 19: Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө болон хугацаа сунгах



Үүсэж буй эрсдэл:

- Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн сунгалт нь байгаль орчны төлөвлөгөөний биелэлтээс шууд хамаарах бөгөөд энэ нь АМТХ-ийн 28 дугаар зүйлд заасан нэг шат бүхий процесс биш харин тухайн сум, дүүргийн Засаг дарга болон хяналт хэрэгжүүлэх байгууллагын оролцоо (АМТХ-ийн 39.7) бүхий хоёр шаттай процесс гэж үзэж байна. Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч сунгалтын өргөдлийг АМГТТ-т гаргахаас өмнө нөхөн сэргээлтийн ажлын биелэлт дээр сум, дүүргийн Засаг дарга болон хяналт хэрэгжүүлэх байгууллагын зөвшөөрөл шаардлагатай.
- АМТХ-ийн 39.7-д “Тухайн жилийн нөхөн сэргээлтийн ажлыг бүрэн хийгээгүй тохиолдолд сум, дүүргийн Засаг дарга болон хяналт шалгалт хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллага хамтран дараагийн жилийн олборлолтын ажлыг эхлүүлэхгүй байх эрхтэй” гэж заасан нь эрх зүйн зохицуулалт талаас дараах дутагдалтай байна. Үүнд:

- Сум, дүүргийн Засаг дарга тухайн орон нутгийн иргэдийн бүрэн төлөөлөл болдоггүй, Засаг даргын шийдвэр нь тухайн иргэдийн хүсэл, сонирхол, тулгарч буй асуудлуудтай уялдаатай байж чаддаг эсэх нь эргэлзээтэй.
- Олборлолтын ажлыг эхлүүлэх эсэх дээр дан ганц Засаг дарга өөрийн зүгээс санал өгөх нь нэг хүнд эрх мэдлийн төвлөрөл үүсгэхээс гадна дийлэнх олонхын бодол саналын эсрэг шийдвэр гаргах боломжийг олгож байна.
- Дээрх заалтаар Засаг дарга хяналт шалгалт хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллагатай хамтран шийдвэр гаргахаар зохицуулсан нь хэт ерөнхий бөгөөд санал зөрөх тохиолдолд хэрхэх нь тодорхойгүй, нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байна.
- АМТХ-д ашиглалтын төлбөр төлөлт нь сунгалт хийх, цуцлах гол үндэслэлүүдийг нэг гэж тодорхой заасан

атал энэ тал дээр олон зөрчил байсаар байгаа нь хуулийн зохицуулалт байхгүйтэй холбоотой биш харин албан хаагчдын хариуцлагаас шууд хамаарч байна. Ашиглалтын төлбөр төлөлтийн мэдээлэл нь олон нийтэд ил тод бус, зөвхөн төлбөр хариуцагч байгууллага болон тухайн ажлыг хариуцагч албан хаагчдын хүрээнд мэдэгддэг нь ийм зөрчил, хийдэл гарах үндэс болж байна.

- Хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн сунгалт дээр тухайн сум, дүүргийн Засаг дарга нь АМТХ-ийн 40.2-ын дагуу байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг нь баталдаг буюу орон нутгийн оролцоо нэг хүнээр дамжин хэрэгждэг. Гэтэл ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн сунгалт дээр байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ болон байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг батлахад орон нутаг оролцдоггүй шууд УУХҮЯ-руу хүргүүлж батлуулдаг. Ашиглалт нь газар, ус, хүрээлэн байгаа орчинд шууд нөлөөлөх нөлөөллийн хувьд хайгуулын үе шатаас хамаагүй илүү, сөрөг нөлөөллийг удаан хугацаагаар орчиндоо бий болгох эрсдэлтэй зэрэг олон ялгаатай талуудтай. Энэхүү зохицуулалтыг иргэд, орон нутгийн оролцоог хумьсан, дээд байгууллагаар холбогдох үнэлгээ, төлөвлөгөөг шууд баталж хурдавчлах зорилго бүхий зохицуулалтын жишээ гэж үзэж байна.

Санал, зөвлөмж:

- Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн мэдээлэл болон сунгалтад шаардлагатай бусад баримт бичгийн бүрдэл, ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн хугацаа, эзэмшигч, олборлолт хийж байгаа газар нутгийн байршил зэрэг мэдээллийг олон нийтэд цахим хэлбэрээр ил болгох. Мөн сунгалт болон цуцлалтын шийдвэр гаргах алхам бүр дээр хийгдэж байгаа ажлуудыг давхар харуулдаг технологийн шийдэл нэвтрүүлэх.
- Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн сунгалтад шаардлагатай байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөний биелэлтийг дүгнэх, хэлэлцэх, батлахад тухайн орон нутгийн иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, дан ганц Засаг дарга баталдаг зохицуулалтыг өөрчлөх.
- АМТХ-ийн 40 дүгээр зүйлийн дагуу сунгалтад шаардаж байгаа “байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ болон байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө”-г шинэчлэн боловсруулахдаа орон нутгийн оролцоог хангах зохицуулалтыг БОНБҮТХ болон холбогдох журмуудад⁴³ оруулах.

43 Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын тушаал, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=14757>

4. АШИГЛАЛТЫН ДАРААХ ҮЕ ШАТ

Ашиглалтын дараах үе шатанд уурхайн хаалтыг авч үзлээ.

4.1 Уурхайн хаалт

Уурхайн хаалттай холбоотой үйл ажиллагааг АМТХ-ийн 10.1.14-д заасан журам⁴⁴ болон АМТХ-ийн 27.1.12, 27.1.13, 39.4 дэх хэсэг, БОНБҮТХ-ийн 8.4.6, 9.11, 9.12, 14.1.3 дахь заалтуудыг үндэслэн зохицуулж байна (Зураглал 22).

2019 оны 08 дугаар 28-ны өдрийн Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайд, Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын хамтарсан №А/181, А/458 дугаар тушаалаар батлагдсан “Уурхай, уулын болон баяжуулах үйлдвэрийн нөхөн сэргээлт, хаалтын журам” нь уурхайн хаалтыг зохицуулж буй захиргааны хэм хэмжээний акт юм.

АМТХ-ийн 27.1.12-д зааснаар ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь тухайн ордыг ашиглах техник-эдийн засгийн үндэслэлдээ (ТЭЗҮ) тухайн уурхайн бүтээгдэхүүнийг тээвэрлэх, дэд бүтцийг хэрхэн бүрдүүлэх болон уурхайн нөхөн сэргээлт, хаалт зэрэгт шаардагдах хөрөнгийн талаар тодорхой тусгасан байхыг хуульчилжээ. Энэхүү хуулийн зохицуулалтаар зөвхөн уурхайн нөхөн сэргээлт, хаалтын хөрөнгийн талаарх мэдээллийг ТЭЗҮ-д тусгах шаардлагыг тавьжээ. Мөн Эрдэс баялаг, эрчим хүчний сайдын тушаалаар батлагдсан “Уул уурхайн төслийн техник эдийн засгийн үндэслэлд тавигдах үндсэн шаардлагууд ба техник эдийн засгийн үндэслэл хүлээн авах журам”⁴⁵-д урьдчилсан

ТЭЗҮ ба ТЭЗҮ-д уурхайн хаалтын төлөвлөгөө ба зардлын тооцоог оруулах, хаалтын дараах хяналт мониторингийн асуудлыг тусгахаар зааж өгсөн байна. Энэхүү зохицуулалтад хаалтын санхүүгийн баталгааны зохицуулалт байхгүй байгаа бөгөөд зөвхөн хаалтын зардлын тооцоог оруулахаар тусгасан нь учир дутагдалтай байна.

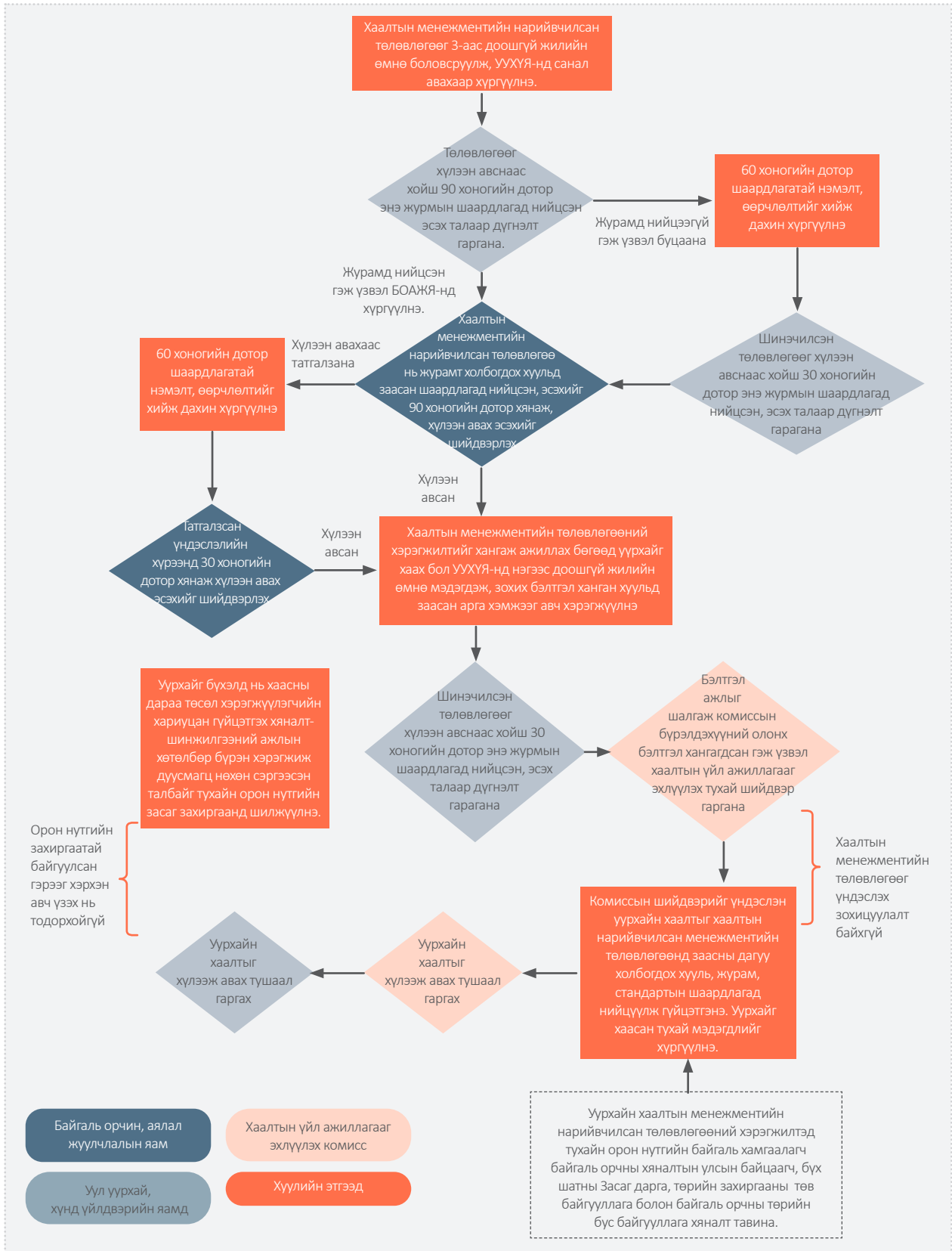
АМТХ-ийн 45 дугаар зүйлд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь уурхайг бүхэлд нь, эсхүл хэсэгчлэн хаах бол нэгээс доошгүй жилийн өмнө эрх бүхий байгууллагад мэдэгдэж, уурхайн талбайг нийтийн зориулалтаар ашиглахад аюулгүй болгох, байгаль орчныг нөхөн сэргээх талаар шаардлагатай бүх арга хэмжээг авахаар хуульчилсан байна. Өөрөөр хэлбэл, (1) зөвхөн уурхайг хаахаас нэг жилийн өмнө хаалтын харилцаа үүсэх, (2) уурхайн талбайг аюулгүй болгох, нөхөн сэргээх гэсэн хоёр зүйлийг уурхайн хаалтын шаардлага болгон тавьжээ.

БОНБҮТХ-ийн 8.4.6-д зааснаар байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээний тайланд уул уурхайн төслийн хаалтын болон нөхөн сэргээлтийн хамрах хүрээ, шалгуур үзүүлэлтүүдийг тусгахаар ерөнхий байдлаар хуульчилсан. Мөн хуулийн 14.1.3-д зааснаар газрын тос болон уул уурхайн төсөл хэрэгжүүлэгч нь нөхөн сэргээлт, хаалтын менежментийн төлөвлөгөөг тухайн үйл ажиллагааг эхэлж, хаалт хийхээс гурван жилээс доошгүй хугацааны өмнө боловсруулж эрх бүхий байгууллагад ирүүлэхээр хуульчилсан байна.

44 Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайд болон Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын хамтарсан тушаал, *legalinfo.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/mn/detail/14752/2/210253>

45 Эрдэс баялаг, эрчим хүчний сайдын тушаал, 2012 оны 4 сарын 17-ны 074 тоот тушаал, *mppam.gov.mn*, 2023 оны 3 сарын 30-нд үзсэн, <https://mppam.gov.mn/public/pages/115/TEZU%20huleen%20avah%20juram.pdf>

Зураглал 22. Уурхайн хаалтын үйл явц



Үүсэж буй эрсдэл:

- Уурхайн хаалтыг АМТХ-д зааснаар зөвхөн уурхайг хаахаас нэг жилийн өмнө хаалтын харилцаа үүсэх, БОНБҮТХ-д зааснаар “нөхөн сэргээлт, хаалтын менежментийн төлөвлөгөө”-г хаалт хийхээс гурван жилийн өмнө ирүүлэхээр тус тус заасан нь уурхайн хаалтыг уурхайн нээлт хийсэн үеэс эхлэн төлөвлөж буй олон улсын сайн туршлагаас ухарсан зөвхөн тухайн цаг үед үйлчлэхээр зохицуулсан учир дутагдалтай.
- Өнөөгийн уурхайн хаалтын зохицуулалтын хоорондын уялдаа холбоогүй байдлын улмаас уул уурхайн хайгуул, ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн үе шатанд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь хаалт болон нөхөн сэргээлтийн үүргүүдээс зугтах боломжийг олгож байна. Үүнд:
 - АМТХ-ийн дагуу ашигт малтмал хайх, ашиглах тусгай зөвшөөрлүүдийг шилжүүлэх, боломжтой бөгөөд шилжүүлэн авсан тал үүсэх эрх, үүргийг хүлээн зөвшөөрч байгааг нотлох баримт бичгийг /АМТХ-ийн 49.4.3 дахь заалт/ төрийн захиргааны байгууллага шаардахаар заасан боловч тодорхой хуулиудын дагуу тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч өөрчлөгдсөн тохиолдолд уг тусгай зөвшөөрлөө автоматаар төрийн захиргааны байгууллагад буцаан өгөх замаар хаалт, нөхөн сэргээлтийн үүргээс зайлсхийх боломжтой.
 - АМТХ-д тусгай зөвшөөрлийг барьцаалагч тал нь уг тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой үүрэг хүлээхгүй гэж заасан байгаа бөгөөд барьцаанд байгаа уг зөвшөөрлийг эрх бүхий өөр этгээд шилжүүлэн аваагүй тохиолдолд хаалт, нөхөн сэргээлтийн асуудал эзэнгүй, зохицуулалтгүй байна.
 - АМТХ-д тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь тусгай зөвшөөрлийн төлбөрөө төлөөгүй бол уг тусгай зөвшөөрлийг цуцлахаар заасан байгаа бөгөөд зөвшөөрөл цуцлагдсанаас хойш уурхайн хаалтыг хариуцах эзэн нь тодорхойгүй үлдэж байна.
- Хаалтын журамд Геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн сайд, Байгаль орчны асуудал эрхэлсэн

сайдын хамтарсан тушаалаар хаалтын үйл ажиллагааг эхлүүлэх комиссын бүрэлдэхүүний олонх бэлтгэл хангагдсан гэж үзвэл хаалтын үйл ажиллагааг эхлүүлэх тухай шийдвэр гаргахдаа хаалтын менежментийн төлөвлөгөөг үндэслэх зохицуулалт байхгүй байна. Энэ нь уурхайн хаалтыг нарийвчилсан урт хугацааны төлөвлөлтөд суурилах зохицуулалтыг хуульчлаагүйтэй холбоотой.

- Уурхайн хаалтын төлөвлөгөөнд нийгэм-эдийн засгийн асуудлыг тодорхойлж, шийдвэрлэх зохицуулалтын механизм байхгүй. АМТХ-д зааснаар тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах, дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх асуудлаар нутгийн захиргааны байгууллагатай гэрээ байгуулах үүрэг хүлээдэг. Гэтэл энэхүү зохицуулалт хаалтын эрх зүйн төлөвлөгөөтэй уялдаагүй, тусдаа байдлаар зохицуулагдсан байна.

Санал, зөвлөмж:

- Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь өөр этгээдэд шилжүүлэх, эсхүл тусгай зөвшөөрлөө төрд буцаан өгөх, барьцаалах, тусгай зөвшөөрөл цуцлах тохиолдолд нөхөн сэргээлт, хаалтын асуудал зохицуулалтгүй үлдэж байгааг анхаарч АМТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулах.
- Монгол Улсын уурхайн хаалтын нэгдмэл эрх зүйн тогтолцоо бүрдээгүй, эрх зүйн зохицуулалт хуулиуд болон журмуудад саланги, уялдаа холбоогүй байдлаар зохицуулагдсан байгаа тул шинэчлэх шаардлагатай. Хаалтыг зөвхөн нөхөн сэргээлт, техникийн зохицуулалтаар хязгаарлах бус тухайн төсөл хэрэгжсэн газар нутгийн нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчны урт хугацаанд төлөвлөлт, стратегитай уялдуулах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай.
- Уурхайн хаалт хийлгэх санхүүгийн баталгаа гаргуулж авах механизмыг хаалтын журамд тусгахдаа зөвхөн уурхай, уулын болон баяжуулах, боловсруулах үйлдвэрийн хаалтын зардлын хэмжээгээр хаалтын зардлын хуримтлал үүсгэж, хаалтын санг байгуулахаар тусгасан нь хангалттай бус байна.

ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсад уул уурхайн салбар сүүлийн 30 жилийн хугацаанд хөгжлийн хэд хэдэн үе шатыг дамжсан. Дотоодын бизнес эрхлэгчид энэ салбарын эхэн үед өмнө нь хийгдсэн хайгуулын талбай дээр ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг эзэмшиж дараагийн худалдан авагч, хөрөнгө оруулагчдад зарах, эрх шилжүүлэх, барьцаалан хөрөнгө босгох, хөрөнгө оруулалтын хэрэгсэл болгох зэргээр шууд олборлолтын үйл ажиллагаа хийдэггүй хандлагатай байсан. Энэ үед “лицензийн наймаа” ихэд хөгжиж олон тооны хуулийн маргаан, зарга, бизнесийн хэлцлүүд, луйвар, авлигын хэргүүд гарч энэ хирээр олон нийтийн анхааралд өртөж, бодлого боловсруулагчид зохицуулалт механизм, тогтолцоог тодорхой хэмжээнд өөрчлөн бага багаар сайжруулсаар ирсэн. Ийм түүхийн нэг нь тухайлахад тусгай зөвшөөрөл олголтын хөгжил бөгөөд анхлан хүсэлт гаргагчид төрийн захиргааны байгууллагад биечлэн очиж өргөдөл өгдөг байсан, дараа нь цахим хэлбэрт шилжээд, одоогоор сонгон шалгаруулалтын хэлбэрийг ашиглаж байна. Уул уурхайн салбар хөгжсөөр “лицензийн наймаа” алгуурхнаар хүрээгээ тэлж, олборлолт, боловсруулалтын үйл ажиллагаа нэмэгдэж ирсэн нь энэ салбарын хууль, эрх зүйн зохицуулалтын хөгжил, өөрчлөлтийн үндсэн шалтгаан болж байна. Энэ бүх хувьсалд их мөнгөний урсгал явагдаж, төрийн оролцоо, шийдвэр чухал үүрэгтэй байж, салбарын оролцогчид ч хүрээгээ тэлсээр байна. Улмаар авлигын эрсдэл нэмэгдэж, уг эрсдэлийг бууруулах нь салбарын хөгжлийн чухал асуудал болжээ.

Судалгаанаас үзэхэд сүүлийн 30 жилд холбогдох хууль эрх зүй, журам, зохицуулалтын тогтолцоонд тодорхой өөрчлөлт, хөгжүүлэлт бий болсон байна. Үүнд:

1. Тусгай зөвшөөрлийн хүсэлт гаргах, шалгаруулах, олгох, сунгах, цуцлах зэрэг процесс нь ил тод байдлыг хангах, дамжлага, хүнд суртлыг багасгах, цахимжилтыг нэмэгдүүлэх зэрэг зохицуулалтын тал дээр өмнөх практикаасаа илүү сайжирсан. Энэ тал дээр зохицуулалтын олон тооны хэм хэмжээний акт гарч өөрчлөлтүүд хийгддэг практик бий болсон.
2. Ашигт малтмалыг эргэлтэд оруулах сонирхол, эрэлт нь хайх, эрэх, олборлох үе шатууд дээр нэлээд төвлөрч байгаагаас энэ чиглэлийн зохицуулалт нь АМТХ-д гурван бүлэг болон орсон. Харин

боловсруулалт, тээвэрлэлт, борлуулалт дээр АМТХ-д тусгай бүлэг байхгүй байгаа нь эдгээр чиглэлүүдэд нарийвчилсан зохицуулалт хомс, улмаар авлигын эрсдэлийг үүсгэж байна.

3. Уул уурхайн салбарт бизнес эрхлэгчид тусгай зөвшөөрлийг эзэмших, дамжуулах, зарах, барьцаалж санхүүжилт босгох зэрэг сонирхлоос шилжилт хийж олборлох, боловсруулах чиглэлд төвлөрөх хандлага ажиглагдаж байгаа. Хэдий тийм боловч олборлолт, боловсруулалт, тээвэрлэлтийн үйл ажиллагааг тухайн орон нутагт хэрхэн явуулах, байгаль орчны асуудлыг ямар байдлаар шийдвэрлэх, нутгийн иргэдтэй хэрхэн харьцах зэрэгт одоогоор бүрэн хэмжээний нарийвчилсан зохицуулалт хууль, эрх зүйн орчинд бий болоогүй байна. Мөн шинээр орж ирсэн ойлголтууд болох олон нийтийн хяналт, оролцоо, цахимжуулалт, ил тод байдал зэрэг нь холбогдох хууль, эрх зүйн баримт бичгүүд дээр тусгагдаж байгаа ч эхлэлийн хэмжээнд байна гэж дүгнэж байна.
4. Холбогдох хуулиудын зохицуулалт нь тохиромжгүй, утгагүй, авцалдаагүй байсан ч хамаагүй хэн нэгний бодит эрх ашиг хөндөгдөөгүй л бол өөрчлөлт хийгддэггүй. Хууль, эрх зүйн талаасаа хэлбэрийн зохицуулалт бүхий заалтууд нь ямар нэгэн байдлаар ажилласаар байдаг нь дараах шалтгаантай:
 - Бизнес эрхлэгчид тухайн нөхцөлд хугацаа хожих, нэмэлт зардал гаргахгүй, давхар үүрэг хүлээхгүй, ашгаа бууруулах ямар нэгэн алхам хийхгүй байх үүднээс зохицуулалтыг илүү тодорхой, нарийвчилсан байлгахасаа тухайн тогтсон буруу практик, тогтолцооны төлбөрийг нь төлөөд явахыг илүүд үздэг хандлагатай.
 - Холбогдох хууль, журмыг хэрэгжүүлэх, хянах, хангуулах, мөрдүүлэх үүрэг бүхий төрийн захиргааны болон орон нутгийн байгууллага, эрх мэдэлтнүүд нь тодорхой бус, ойлгомжгүй, бүдэг зохицуулалтыг өөрийн ойлголт, үзэмжээр тайлбарлаж, эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл болгодог байх талтай. Тухайлахад, ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл хүсэгч гаргах өргөдөлдөө “Ашигт малтмалын тухай хууль”-ийн дагуу байгаль орчинд нөлөөлөх

байдлын үнэлгээг хийлгэж хавсаргах ёстой. Гэтэл “Байгаль орчны нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль”-д байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээнд Засгийн газар хийлгэдэг байгаль орчны стратегийн үнэлгээ хамаарч байгаа нь ойлгомжгүй. Энэ зохицуулалт “Байгаль орчны нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль”-д 2012 онд орсноос хойш өөрчлөгдөөгүй, стратегийн үнэлгээ хийгдсэн тохиолдол бараг гараагүй байхад хуулийн энэ заалт хэвээр байсаар байна.

5. Салбарын хуулиар нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай харилцааны эрх зүйн зохицуулалтыг хуульд хэт ерөнхий байдлаар тусгасан эсхүл огт зохицуулалтгүй орхидгоос үүдэн тухайн харилцааг Засгийн газар болон салбарын яамны сайдын тушаалаар баталсан журмын дагуу зохицуулдаг практик нь салбарын хөгжилд эрх зүйн талаасаа эрсдэл дагуулж байна. Ийм практик нь байгаль орчны хамгаалалт, нөхөн сэргээлт, орон нутгийн оролцоо зэрэг чиглэлүүдээс гадна ил тод байдал, олон нийтийн хяналт, оролцоо зэрэг тулгуур ойлголтууд дээр ч түгээмэл байна. Тухайлсан хуулийн зохицуулалт хийхгүйгээр яамны сайдын тушаалаар журам баталж мөрдүүлэх нь тодорхой эрх ашиг, сонирхолд зохицсон өөрчлөлт оруулах, эсхүл шаардлагатай өөрчлөлтийг хийхгүй байх, эрх мэдэл нэг буюу цөөн хүний гарт төвлөрөх, цаашилбал зохицуулалт хомс орчинд авлига үүсэх, авлига өгөхөөс аргагүй нөхцөл бий болгох зэрэг олон тооны асуудал дагуулна гэж үзэж байна. Салбарын сайд зохицуулалтыг “тодорхойгүй шалтгаан”-аар өөрчилсөн олон тохиолдлын нэг нь ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн сонгон шалгаруулалтын журамд 2022 онд оруулсан өөрчлөлт бөгөөд өмнөх журамд байсан сонгон шалгаруулалтыг нийтэд зарлах хугацааг хассан явдал юм. Шинэ өөрчлөлтөөр сонгон шалгаруулалт хэзээ болох нь хугацааны хувьд тодорхойгүй болж энэ мэдээлэл олон нийтэд бус харин цөөн тооны шийдвэр гаргагчдын мэдэлд байна.
6. Судалгааны явцад анзаарагдсан хандлагуудын нэг нь улс төрийн дэмжлэг авдаггүй, бизнесийн бүлэглэлийн сонирхлыг төрүүлдэггүй үйл ажиллагаа, харилцааны эрх зүйн зохицуулалт нь өөрчлөгддөггүй байх явдал юм. Энэ байдал нь салбарын хөгжил өөрчлөлтийг тусгадаггүй,

шинээр үүсэж байгаа харилцаа, ойлголтыг журмаар зохицуулахгүй үлдээх, цаашид зохицуулалтын завсар, цоорхой бий болох эрсдэл дагуулж байна. Тухайлахад, уул уурхайн салбар болон түүний байгаль орчны нөлөөллийг зохицуулах зорилго бүхий “Байгаль орчны нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль” анх 2012 онд батлагдаад нийт таван удаа нэмэлт өөрчлөлт орсон. Харин “Ашигт малтмалын тухай хууль” 2006 онд батлагдсанаас хойш 40 удаа, 2012 оноос хойш 31 удаа нэмэлт өөрчлөлт орсон байх жишээтэй. Мөн “Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний журам” болон “Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээнд олон нийтийн оролцоог хангах тухай журам”-ыг 2013, 2014 онд анхлан баталснаас хойш нэг ч өөрчлөлт, шинэчлэлт ороогүй байхад “Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам”-ыг 2014 оноос хойш нийт долоо удаа өөрчлөгдсөн байна.

7. Олборлох салбарт мөрдөж байгаа хууль, журмууд нь эрх зүйн зохицуулалт талаас дараах нийтлэг дутагдлуудтай байна. Үүнд:
 - Зохицуулах хууль, журмуудад хэт ерөнхий үг хэллэг бүхий заалт, ойлгомжгүй алхам, үнэлгээ, шаардлага, үйлдэл ихээр байна. Тухайлахад хайгуулын тойм судалгаа хийх этгээд тойм судалгаа хийх газрыг өмчлөгч, эзэмшигч, ашиглагчаас тухайн талбайд нэвтрэн орох зөвшөөрөл авна гэсэн заалт нь тусдаа явагдах хоёр процесстой боловч хэрхэн яаж зөвшөөрөл авах, зөвшөөрөл өгөхгүй бол хэрхэх нь заагдаагүй байдаг.
 - Төрийн болон орон нутгийн захиргааны байгууллага, төрийн байгууллагаас томилдог зөвлөл, комисс зэргийн хооронд чиг үүргийн давхардал ихтэй. Ижил түвшний ажил, тайлан, үнэлгээ, төлөвлөгөөг хянах, давхар үзэх зэргээр шаардлагагүй алхам, шат дамжлага бий болгодог. Тухайлахад, ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл хүсэгч нь төлөв байдлын үнэлгээний тайланг мэргэжлийн байгууллагаар хийлгээд уг тайланг БОАЖЯ-д хүргүүлж байгаль орчны нөлөөллийн ерөнхий үнэлгээ хийлгэнэ. Гэтэл энэхүү тайланг уг мэргэжлийн байгууллага нь БОАЖЯ-ны мэргэжлийн зөвлөлд хүргүүлж хянуулж байгаа нь давхар үйлдэл бөгөөд мэргэжлийн зөвлөл нь өөрөө ямар шийдвэр

гаргах нь БОНБУТХ болон Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний журамд нарийвчлан зохицуулагдаагүй.

- Орон нутгийн оролцоог дан ганц Засаг даргаар төлөөлүүлэхээс гадна ямар шийдвэрийг ямар нөхцөлд гаргахыг нарийвчлан зохицуулаагүй заалтууд АМтХ-д тусгагдсан. Энэ нь Засаг дарга дангаар өөрийн үзэмжээр шийд гаргах бололцоо бүрдэх бөгөөд тухайн сум, багийн иргэдийн оролцоо хумигдмал байх үндэс болж байна. Тухайлахад, АМтХ-д хайгуулын тусгай зөвшөөрөл хүсэгчийн байгаль орчны төлөвлөгөөг Засаг дарга батлахаар заасан нь дан ганц хүний эрх мэдлийн хэмжээнд шийдэгдэх болдог. Хуулийн заалтаас үүдэн орон нутагт сумын Засаг дарга нь өөрөө дур мэдэн хайгуулын ажлыг зогсоож улмаар шүүхээр шийдвэрлэгдсэн тохиолдол гарсан байна.
- Олон тооны журам, зохицуулалт дээр шийдвэр гаргах процессын зохицуулалт нь тодорхой биш, хугацаагүй, ямар учраас татгалзах, тухайн алхмын дараа хэрхэх, хэрхэн шийдвэр гаргах процесс тодорхойгүй. Тухайлахад хянана гэсэн заалт нь цаанаа хянасан этгээд шийдвэр гаргах процесс нуугддаг, мөн хамтран шийднэ гэх ерөнхий заалтын цаана хэрхэн, яаж гэдэг алхам байхгүй. Ийм орчин нь эрх мэдэл бүхий

этгээдийн хувьд өөрийн дураар тайлбарлах, үгсэн хуйвалдах, дангаар шийд гаргах бололцоо олгож авлига үүсэх нөхцөл болж байна.

- Тухайн алхам дээр хянах, ямар нэгэн шийдвэр гаргах зэрэг үйлдлүүдийг хугацаанд нь хийгээгүй тохиолдолд ямар хариуцлага хүлээлгэх, мөн гарсан алдаанаас үүдэлтэй үйл ажиллагааны болон санхүүгийн хохирлыг хэн хариуцах зэрэг нь зохицуулалтгүй. Тухайлахад, нэр бүхий суманд өмнөх Засаг даргын зөвшөөрснөөр хайгуулын үйл ажиллагаа явуулж байсан компанийн байгаль орчны төлөвлөгөөг шинэ Засаг дарга нь батлахгүйгээс үүдэн үйл ажиллагаа нь зогсож хоёр жилийн хугацаанд шүүхээр явсан. Шүүхээс уг байгаль орчны төлөвлөгөөг хүлээн авахыг Засаг даргад даалгасан боловч компанийн хоёр жилийн хугацаанд үүссэн хохирлыг хэн нэгэн нь барагдуулах тухайд шийд гараагүй байна.
8. АМтХ болон БОНБУТХ болон байгаль орчны багц хуулиуд, журмууд нь ашиглалт, олборлолт, боловсруулалтын үе шатууд дээр шинээр гарч буй харилцаа, нөхцөл, үйлдэл, зөрчилдөөнийг богино хугацаанд тусгаж шаардлагатай эрх зүйн зохицуулалт, шинэчлэлтийг тухай бүр нь хийж чадахгүй байна гэж үзэж байна.

САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

Уул уурхайн салбарын хууль, эрх зүйн зохицуулалтад ашиглалт, боловсруулалт, баяжуулалт буюу одоогийн хууль эрх зүйн орчинд нэлээд хэмжээгээр орхигдсон, эдгээр үе шатуудыг хамруулах, ялангуяа байгаль орчин, орон нутаг, нутгийн иргэд, мэргэжлийн холбоод, төрийн захиргааны байгууллагатай харьцах талаас нь илүү нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Орон нутаг өөрийн оролцоо, төлөөлөл, эрх мэдлээ хангах явдлыг Засаг даргаар дамжуулан хийдэг одоогийн практикийг халж иргэдийн төлөөлөл, зөвлөлд эрх мэдлийг шилжүүлэх, мөн шийдвэр гаргах процесс дээр нарийвчилсан зохицуулалтыг хуулийн хүрээнд бий болгох шаардлагатай.

Уул уурхайн салбарт хийх эрх зүйн шинэ зохицуулалтын алхмуудад ил тод байдал, олон нийтийн хяналт, цахимжуулалт зэргийг тусгахаас гадна шийдвэр гаргах процесс болон дамжлагад хүний хамаарлыг багасгах, хариуцлагын тогтолцоог шийдвэр гаргалттай уялдуулах зарчмыг барих нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Эдгээр өөрчлөлт шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхдээ талуудын эрх тэгш оролцоог хангах тал дээр онцгой анхаарах шаардлагатай. Үүнд Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилга зэрэг олон талт механизмын үүрэг, цар хүрээг тэлж, салбарын аливаа бодлогын төлөвлөлт, хэрэгжилт, хяналтыг цаг алдалгүй хэрэгжүүлэх боломжийг хангах байдлаар мэдээллийн урсгалыг бий болгох эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх нь авлигын эрсдэлийг бууруулах, арилгах эхний алхам байх болно гэж үзэж байна.

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

1. Хууль ТОГТООМЖ

- Ашигт малтмалын тухай хууль (2006), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail/63>
- Ашигт малтмалын тухай хуулийн нэмэлт өөрчлөлт (2023), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16758219450541&showType=1>
- Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлыг үнэлгээний тухай хууль (2012), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail/8665>
- Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (2020), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16106891904801>
- Төсвийн тухай хууль (2011), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail/12254>

2. Дүрэм, журам, заавар, аргачлал, тогтоол, шийдвэр

- Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, *Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн талбайн солбицлын тухай* (2015), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=11523>
- Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, *Ашигт малтмал хайх талбайн солбицол батлах, эрх олгох тухай* (2022), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16531689680911>
- Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, *Ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын 106 талбайд тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам*, *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=10500>
- Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, *Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний журам* (2013), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail/9681>
- Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, *Байгаль орчны стратегийн болон хуримтлагдах нөлөөллийн үнэлгээний журам* (2013), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail/9681>
- Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, *Байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулахтай холбогдсон дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх тухай гэрээний загвар* (2016), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail/11852>
- Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, *Байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулахтай холбогдсон дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх тухай гэрээ* (2016), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=11852>
- Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, *Нөхөх олговрын зориулалтаар олгох тусгай зөвшөөрлийн талбайн солбицол батлах тухай* (2017), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=13262>
- Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, *Талбайн солбицлыг тогтоон нийтэд мэдээлэх тухай* (2017), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=12721>
- Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, *Талбайн солбицлыг тогтоох тухай* (2018), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=13599>
- Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, *Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох талбайн солбицлыг тогтоох тухай* (2014), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=10590>
- Ашигт малтмал, газрын тосны газрын даргын тушаал, *Хайгуул, уулын ажлын болон баяжуулах үйлдвэрийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тайлан, мэдээг хүргүүлэх, ирүүлэх, хүлээн авах заавар* (2022), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16531656189131>
- Ашигт малтмал, газрын тосны газрын даргын тушаал, *Хайгуул, уулын ажлын болон баяжуулах үйлдвэрийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тайлан, мэдээг хүргүүлэх, ирүүлэх хүлээн авах заавар батлах тухай* (2022), Хавсралт 3, *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16531656323471&showType=1>

- Ашигт малтмал, газрын тосны газрын даргын тушаал, *Хайгуул, уулын ажлын болон баяжуулах үйлдвэрийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тайлан, мэдээг хүргүүлэх, ирүүлэх хүлээн авах заавар батлах тухай* (2022), Хавсралт 4, *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16531656337051&showType=1>
- Ашигт малтмал, газрын тосны газрын даргын тушаал, *Хайгуул, уулын ажлын болон баяжуулах үйлдвэрийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тайлан, мэдээг хүргүүлэх, ирүүлэх хүлээн авах заавар батлах тухай* (2022), Хавсралт 5, *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16531656347921&showType=1>
- Байгаль орчин, ногоон хөгжлийн сайдын тушаал, *Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээнд олон нийтийн оролцоог хангах тухай журам* (2014), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=9746>
- Байгаль орчин, ногоон хөгжлийн сайдын тушаал, *Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээнд олон нийтийн оролцоог хангах тухай журам* (2014), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=206169&showType=1>
- Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын тушаал, *Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө боловсруулах, хянан батлах, тайлагнах журам* (2019), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail/14757>
- Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын тушаал, *Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээнд олон нийтийн оролцоог хангах тухай журам* (2014), *legalinfo.mn* <https://legalinfo.mn/mn/detail/9746/2/206169>
- Сангийн сайдын тушаал, *Орон нутгийн хөгжлийн сангийн үйл ажиллагааны журам* (2021), <https://tusuv-oronnutag.mof.gov.mn/law?c=136>
- Сангийн сайдын тушаал, *Орон нутгийн хөгжлийн сангийн үйл ажиллагааны журам* (2021), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16230667295741>
- Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын тушаал, *Уурхай, уулын болон баяжуулах үйлдвэрийг ашиглалтад хүлээн авах журам* (2022), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail/14119>
- Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайд болон Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын хамтарсан тушаал, *Уурхай, уулын болон баяжуулах үйлдвэрийн нөхөн сэргээлт, хаалтын журам* (2019), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail/14752/2/210253>
- Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын тушаал, *Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам* (2022), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16468560734891>
- Уул уурхайн сайдын тушаал, *Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам* (2015), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=10833>
- Уул уурхайн сайдын тушаал, *Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам* (2015), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=103057&showType=1>
- Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын тушаал, *Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам* (2015), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=206618&showType=1>
- Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын тушаал, *Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам* (2022), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16531722959471&showType=1>
- Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын тушаал, *Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам* (2018), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=12782>
- Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын тушаал, *Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам* (2018), *legalinfo.mn*, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=13224>
- Эрдэс баялаг, эрчим хүчний сайдын тушаал, Ашигт малтмалын баялгийн урьдчилсан үнэлгээ, ашигт малтмалын ордын нөөцийг ашиглах боломжийн урьдчилсан үнэлгээ, уул уурхайн төслийн техник, эдийн засгийн үндэслэлд тавигдах үндсэн шаардлагууд ба техник, эдийн засгийн үндэслэл хүлээн авах журам (2012), *mrpm.gov.mn*, <https://mrpm.gov.mn/public/pages/115/TEZU%20huleen%20avah%20juram.pdf>

3. Шүүхийн шийдвэр

- Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх, *Шүүхийн магадлал*, 2018 оны 5 сарын 3, №221/МА2018/0264
- Нийслэлийн Захиргааны хэргийн шүүх, *Шүүхийн шийдвэр*, 2006 оны 12 сарын 28, №05
- Увс аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх, *Шүүхийн шийдвэр*, 2018 оны 9 сарын 25 өдөр. Дугаар 29.

4. Судалгааны тайлан, ном, гарын авлага, мэдээллийн сан

- Б.Мөнхтогтох, *“Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэр, магадлал, тогтоолд хийсэн дүн шинжилгээ”*, (УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2019)
- Б.Мөнхтогтох, *Байгаль орчны гэмт хэргийн судалгаа, тайлан*. Байгаль орчны засаглал төсөл, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, 2018
- Австрали-Монголын эрдэс баялгийн салбарын хамтын ажиллагааны хөтөлбөр, *Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээ ба талуудын оролцоо*, 2021.
- Эрдэс баялгийн гэрээний мэдээллийн сан, <https://www.iltodgeree.mn>

ЗОХИОГЧИЙН ТУХАЙ

Сүрэнхүүгийн Боргил, Бөххуягийн Мөнхтогтох нар нь Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэнгийн зөвлөхүүд юм.

Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн нь байгалийн баялаг, эрчим хүчний шилжилтийн асуудлаар мэдээлэлтэй, хүртээмжтэй шийдвэр гаргах явцыг дэмждэг хараат бус, ашгийн бус байгууллага юм.

Нэмэлт мэдээллийг www.resourcegovernance.org вэбсайтаас авна уу.

