

**АШИГТ МАЛТМАЛЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН
ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ҮНЭЛГЭЭ ХИЙСЭН ТАЙЛАН**

2021 он

Агуулга

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ	4
1.1. Үнэлгээ хийх үндэслэл, шаардлага	4
1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ	5
1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт	6
1.4. Үнэлгээний арга зүй	10
ХОЁР. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ	11
2.1. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид болон ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглахад тавигдах ерөнхий шаардлага	11
2.2. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой харилцаа	15
2.3. Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл болон техник, эдийн засгийн үндэслэлтэй холбоотой харилцаа	22
2.4. Үндэсний геологийн албаны чиг үүрэг	28
2.5. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн нийтлэг үүрэг болон мэдээ, тайлан гаргах ...	31
2.6. Байгаль орчныг хамгаалах талаар тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн хүлээх үүрэг	34
2.7. Уурхайн хаалттай холбоотой харилцаа	39
2.8. талбайг тусгай хэрэгцээ болон нөөцөд авахтай холбоотой харилцаа	42
2.9. Тусгай зөвшөөрөл цуцлахтай холбоотой харилцаа	46
2.10. Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөртэй холбоотой харилцаа	50
2.11. Ашигт малтмалын салбар дахь төрийн зохицуулалт	54
2.12. Нутгийн захиргааны байгууллагын эрх хэмжээ, үйл ажиллагаа	61
2.13. Монгол Улсын Үндсэн хууль, Ашигт малтмалын тухай хууль	63
ГУРАВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ	64
ДӨРӨВ. ХАВСРАЛТ	68
1.1. АМТХ-д орсон нэмэлт өөрчлөлттэй холбогдох асуудлууд	68
ТАВ. АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ	69
А) Хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээнд ашигласан материал:	69
Нэг. Монгол Улсын хууль тогтоомж:	69
Хоёр. Бодлогын баримт бичиг:	69
Гурав. Ном, гарын авлага:	69
Дөрөв. Судалгааны тайлан:	69
Тав. Илтгэл, өгүүлэл, нийтлэл:	69
Зургаа. Цахим эх сурвалж:	69
Ашигласан хүснэгт, график, зураг, тоон мэдээ	70

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

ААН	Аж ахуйн нэгж
АМТХ	Ашигт малтмалын тухай хууль /2006/
АМГТГ	Ашигт малтмал газрын тосны газар
БО	Байгаль орчин
БОАЖЯ	Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам
БОМТ	Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө
БОНБУ	Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ
БОНБУтХ	Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль
БОХтХ	Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль
БОХТ	Байгаль орчны хяналтын төлөвлөгөө
ДБ	Дэлхийн банк
ЕСБХБ	Европын сэргээн босголт, хөгжлийн банк
ЗГ	Засгийн газар
ЗД	Засаг дарга
ИТХ	Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал
МХЕГ	Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар
МУЗГ	Монгол Улсын Засгийн газар
НҮБ	Нэгдсэн үндэстний байгууллага
НҮБХХ	Нэгдсэн үндэстний байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөр
ОУСК	Олон улсын санхүүгийн корпорац
СЯ	Сангийн яам
ТХГН	Тусгай хамгаалалттай газар нутаг
ТЗЭ	Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч
ТЗ	Тусгай зөвшөөрөл
ТЭЗҮ	Техник, эдийн засгийн үндэслэл
ТХШтХ	Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль
УИХ	Улсын Их Хурал
УХТ	Уурхайн хаалтын төлөвлөгөө
УУХҮЯ	Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам
ҮАГ	Үндэсний аудитын газар
ЭБМЗ	Эрдэс баялгийн мэргэжлийн зөвлөл

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Ашигт малтмалын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх зорилт нь тус хуулийн хэрэгжилтийн байдалд дүн шинжилгээ хийж, гарч буй хүндрэл бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж буй эерэг болон сөрөг нөлөөллийг илрүүлэх, цаашид зохистой үр дүнтэй хэрэгжих, хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлоход оршино. Ашигт малтмалын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ Монгол Улсын Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу үнэлгээг хийж, гүйцэтгэлээ.

Төлөвлөх шатны зорилго нь үнэлгээ хийх хүрээг тогтоож, түүнд тохирсон шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойлоход чиглэгдэнэ. Энэ үе шатанд дараах алхмуудыг хийж гүйцэтгэнэ. Үүнд:

- Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох;
- Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох;
- Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох;
- Харьцуулах хэлбэрийг сонгох;
- Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох;
- Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох.

Үнэлгээ хийх асуудлын онцлогоос шалтгаалан эдгээр алхмуудыг бүгдийг гүйцэтгэх буюу дээр дурдсан дарааллыг ягштал баримтлах шаардлагагүй байж болохыг анхаарав.

1.1. Үнэлгээ хийх үндэслэл, шаардлага

“Хууль тогтоомжийн тухай” хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 51.3 дахь хэсэгт “... хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийх үнэлгээг тухайн хууль тогтоомжийг дагаж мөрдсөнөөс хойш 5 жил тутамд хийх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд дээрх хугацаанаас өмнө хийж болно” гэж заасан.

Мөн Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 02 дугаар тогтоолын Хавсралтаар Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваарийг баталсан. Тус тогтоолын 1.1-д “Байгалийн баялгийн зохицуулалтын талаарх нэмэлт, өөрчлөлттэй холбогдуулан Ашигт малтмалын тухай болон холбогдох бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах” тухай заасан байна.

Геологи, уул уурхайн салбарын үйл ажиллагааг зохицуулсан 16 хууль, 60 орчим дүрэм, заавар хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаагаас Улсын Их Хурлын тогтоолоор батлагдсан 2 журам, Засгийн газрын тогтоолоор батлагдсан 11 журам заавар, Монгол Улсын сайдын тушаалаар батлагдсан 9 журам, Засгийн газрын тохируулагч болон хэрэгжүүлэгч агентлагийн даргын тушаалаар батлагдсан 16

журам заавар мөрдөгдөж байна. Энэ нь тухайн салбарын зохицуулалтад бүхэлд нь анхаарах шаардлагатайг харуулж байна.

Ашигт малтмалын тухай /Шинэчилсэн найруулга/ хууль нь 2006 онд батлагдсан бөгөөд үүнээс хойш 2021 оны 1 сарын байдлаар өөрчлөлт оруулсан 121, нэмэлт оруулсан 119, өөрчлөн найруулсан 39, хүчингүй болсонд тооцсон 21 хэсэг, заалт байгаа буюу нийт 300 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлт хийгдсэн байна.

Ашигт малтмалын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийхдээ хуулийн гол зохицуулалтыг авч үзэхийн зэрэгцээ практикт хүндрэл бэрхшээл гарч буй зохицуулалтуудыг хамруулахыг зорилоо.

1.2. Үнэлгээ хийх хүрээ

Судалгааг гүйцэтгэхдээ хуулийн бүхий л зүйл, заалтад хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээ хийх нь үнэлгээний ач холбогдлыг бууруулдаг. Өөрөөр хэлбэл хэлбэрийн төдий, тулгамдсан асуудалгүй зохицуулалт бүрд үнэлгээ хийснээр судалгааны хүрээ хэт өргөн, судалгааны объект тодорхойгүй, нуршуу болдог. Иймд тус хуулийн хэрэгжилтийг тооцож болохуйц, ач холбогдол бүхий зохицуулалтыг дараах байдлаар сонгон авлаа. Үүнд:

“Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт:

- тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид болон ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглахад тавигдах ерөнхий шаардлага (7 дугаар зүйл)
- хайгуулын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой харилцаа (18, 20 дугаар зүйл)
- ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл болон техник, эдийн засгийн үндэслэлтэй холбоотой харилцаа (25, 48 дугаар зүйл)

“Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт:

- үндэсний геологийн албаны чиг үүрэг (11¹ дугаар зүйл)
- тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн нийтлэг үүрэг болон мэдээ, тайлан гаргах (35, 48 дугаар зүйл)
- байгаль орчныг хамгаалах талаар тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн хүлээх үүрэг (38, 39 дүгээр зүйл)
- уурхайн хаалттай холбоотой харилцаа (45 дугаар зүйл)

“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт:

- талбайг тусгай хэрэгцээ болон нөөцөд авах (9,13,14 дугаар зүйл)
- тусгай зөвшөөрөл цуцлахтай холбоотой харилцаа (56 дугаар зүйл)
- ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөртэй холбоотой харилцаа (47 дугаар зүйл)

- ашигт малтмалын салбар дахь төрийн зохицуулалт (10, 11,11¹, дугаар зүйл)
- нутгийн захиргааны байгууллагын эрх хэмжээ, үйл ажиллагаа (42 дугаар зүйл)

“Зардлын өсөлт, бууралт” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт:

- хайгуулаар тогтоогдсон ашигт малтмалын нөөцийн хэмжээ, үнэлгээ (26 дугаар зүйл)
- уурхайн талбайг нийтийн зориулалтаар ашиглахад аюулгүй болгох (45 дугаар зүйл)

1.3. Үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт

Шалгуур үзүүлэлтийг сонгохын тулд шалгуур үзүүлэлт тус бүрийн ойлголт, онцлог, хоорондын ялгааг харгалзан үзэж, сонгосон шалгуур үзүүлэлт нь Ашигт малтмалын тухай хуулийн холбогдох хэсэгт үнэлгээ хийх болсон шалтгаантай уялдсан байх, хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байх гэсэн шаардлагын дагуу дараах дөрвөн шалгуур үзүүлэлтийг сонгох нь тохиромжтой гэж үзлээ. Үүнд:

“Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд АМТХ-ийн 7 дугаар зүйл буюу “тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид болон ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглахад тавигдах ерөнхий шаардлага” болон 20, 25 дугаар зүйлтэй холбогдох асуудлыг судлахаар сонгосон болно. Энэ шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд иргэд, хуулийн этгээдээс хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлснээр гарсан үр дагаврыг хэрхэн хүлээн авч байгааг тодорхойлно. Өөрөөр хэлбэл, хууль тогтоомжийг нийгэм хүлээн зөвшөөрч, сайн дураар сахин биелүүлж байгаа эсэхийг шалгана.

Хүснэгт 1. “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

№	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
1	7 дугаар зүйл. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид болон ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглахад тавигдах ерөнхий шаардлага	7.1.Хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдан үйл ажиллагаа явуулж байгаа, Монгол Улсад татвар төлөгч хуулийн этгээдэд энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол сонгон шалгаруулалтын журмаар олгоно.
2	20 дугаар зүйл.Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалт зохион байгуулах, тусгай зөвшөөрөл олгох	20.1.Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтыг төрийн захиргааны байгууллага энэ хуулийн 10.1.2-д заасан журмын дагуу зохион байгуулж, доор дурдсан ажиллагааны аль нэгийг гүйцэтгэнэ:
	25 дугаар зүйл. Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдөл гаргах журам	25.1.Энэ хуулийн 24.1-т заасан ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдлийг баталсан маягтын дагуу төрийн захиргааны байгууллагад гаргах бөгөөд түүнд дараах баримт бичгийг

3		хавсаргана:
---	--	-------------

“Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд 11, 35, 48, 38, 39, 45 дугаар зүйлүүдтэй холбогдох асуудлыг судлахаар сонгосон. Тухайн хууль тогтоомж хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацаанд хуулийн зорилго, зорилтдоо хүрсэн эсэхийг энэ шалгуур үзүүлэлтээр тогтооно.

Хүснэгт 2. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

№	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
1	11¹ дүгээр зүйл. Үндэсний геологийн албаны чиг үүрэг	11 ¹ .1.Монгол Улсын Үндэсний геологийн алба нь дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ: 11 ¹ .1.1.Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дээр геологи, геофизик, геохими, гидрогеологи, геоэкологийн зураглал, судалгаа, шинжилгээ хийх; 11 ¹ .1.2.Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд ашигт малтмалын тархалтын зүй тогтол, минерагений судалгаа хийж, эрдэс баялгийн хэтийн төлөвийн үнэлгээ өгөх; 11 ¹ .1.3. үндэсний геологи, эрдэс баялгийн мэдээллийн сан бүрдүүлэх, түүнийг баяжуулах, нууцын зэрэглэлд хамааруулснаас бусад мэдээллээр сонирхсон этгээдэд үйлчилгээ үзүүлэх;
2	35 дугаар зүйл. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн нийтлэг үүрэг 48 дугаар зүйл. Мэдээ, тайлан гаргах	35.1.Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглахдаа энэ зүйлд заасан нийтлэг үүргийг биелүүлж ажиллах бөгөөд зөрчвөл Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээнэ. 48.1.2.хайгуулын ажлын жилийн тайланг төрийн захиргааны байгууллагаас баталсан зааврын дагуу гаргаж, дараа оны 02 дугаар сарын 15-ны өдрийн дотор;
3	38 дугаар зүйл. Байгаль орчныг хамгаалах талаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн хүлээх үүрэг 39 дүгээр зүйл. Байгаль орчныг хамгаалах талаар ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн хүлээх үүрэг	38.1.Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах талаар дараах үүрэг хүлээнэ: 39.1.Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах талаар дараах үүрэг хүлээнэ:
5	45 дугаар зүйл. Уурхайг хаах үед тавигдах шаардлага	45.1.Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь уурхай, уулын болон баяжуулах үйлдвэрийг бүхэлд нь, эсхүл хэсэгчлэн хаах бол төрийн захиргааны төв байгууллагад нэгээс доошгүй жилийн өмнө мэдэгдэж, энэ хуулийн 10.1.14-д заасан журмын дагуу зохих бэлтгэлийг хангаж дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлнэ:

“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд 9, 13, 14, 56, 47, 10, 11, 42 дүгээр зүйлтэй холбогдох асуудлыг судлахаар сонгосон. Тухайн хууль тогтоомжийн зохицуулалт хэрхэн хэрэгжиж байгаа, түүний эерэг болон сөрөг үр дагавар хэрэгжүүлэхэд хүндрэл гарч байгаа эсэхийг тодорхойлно.

Хүснэгт 3. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

№	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
	<p>9 дүгээр зүйл. Засгийн газрын бүрэн эрх</p> <p>13 дугаар зүйл. Талбайг нөөцөд авах</p> <p>14 дүгээр зүйл. Ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах үйл ажиллагааг хязгаарлах, хориглох тусгай хэрэгцээний газар</p>	<p>9.1.Ашигт малтмалын асуудлаар Засгийн газар дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:</p> <p>9.1.13.ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлөөр олгосон талбайг үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд нөлөөлөх томоохон хэмжээний төслийг хэрэгжүүлэх, тусгай хэрэгцээнд авах зорилгоор төрийн мэдэлд шилжүүлэн авч нөхөх олговрын асуудлыг шийдвэрлэхдээ тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчтэй хэлэлцэн тохирсны үндсэн дээр улсын төсвийн хөрөнгөөр гүйцэтгэсэн геологийн судалгааны ажлын явцад тогтоогдсон эрдсийн хуримтлал бүхий талбай болон энэ хуулийн, 26.9-д заасан талбайгаас тусгай зөвшөөрөл олгож болно.</p> <p>13.1.Хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлөөр олгогдсон талбайг дор дурдсан зорилгоор Засгийн газрын шийдвэрээр нөөцөд авч болно:</p> <p>14.1.Эрх бүхий байгууллага тодорхой газрыг тусгай хэрэгцээнд авах шийдвэр гаргасан бол дор дурдсан мэдээллийг шийдвэр гарснаас хойш ажлын 10 өдөрт багтаан төрийн захиргааны байгууллагад ирүүлнэ:</p>
1	<p>56 дугаар зүйл. Тусгай зөвшөөрлийг цуцлах</p>	<p>56.1.Төрийн захиргааны байгууллага тусгай зөвшөөрлийг дараах үндэслэлээр цуцална:</p>
2	<p>47 дугаар зүйл. Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр</p>	<p>47.1.Доор дурдсан этгээд ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр төлөгч байна:</p> <p>47.1.1.ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч;</p> <p>47.1.2.ашигт малтмал экспортолсон этгээд;</p> <p>47.3.Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг дараах хэмжээгээр ногдуулна:</p>
3	<p>10 дугаар зүйл. Төрийн захиргааны төв байгууллагын бүрэн эрх</p> <p>11 дүгээр зүйл. Төрийн захиргааны байгууллагын чиг үүрэг</p>	<p>10.1.Ашигт малтмалын асуудлаар геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:</p> <p>10.1.1.геологи, уул уурхайн салбарыг хөгжүүлэх талаар төрөөс баримтлах бодлогыг боловсруулах, биелэлтийг хангах;</p> <p>11.1.Геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага (цаашид энэ хуульд “төрийн захиргааны байгууллага” гэх) дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ:</p>

		11.3.Ашигт малтмалын тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилт болон ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах үйл ажиллагаанд тавих улсын хяналтыг мэргэжлийн хяналтын байгууллага гүйцэтгэнэ.
4	42 дугаар зүйл. Нутгийн захиргааны байгууллагатай харьцах	42.1.Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулахтай холбогдсон дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх асуудлаар нутгийн захиргааны байгууллагатай гэрээ байгуулж ажиллана. 42.2.Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь энэ хуулийн 42.1-д заасан асуудлаар нутгийн захиргааны байгууллагатай хамтран олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулж болно. 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.

“Зардлын өсөлт, бууралт” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд 26, 45 дугаар зүйл буюу “Байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх, уурхайн хаалтын зохицуулалт”-ын асуудлыг судлахаар сонгосон. Хууль тогтоомж хэрэгжсэнээр иргэн, хуулийн этгээд, төрийн байгууллага болон улсын төсөвт үүсэж байгаа зардлын өсөлт, бууралтыг тодорхойлно. Энэ шалгуур үзүүлэлтийг хууль тогтоомжийн хэрэгжилттэй холбоотойгоор зардал өссөн, эсхүл буурсан өөрчлөлтийг гаргах үүднээс томьёолно.

Хүснэгт 4. “Зардлын өсөлт, бууралт” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

№	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
1	26 дугаар зүйл. Өргөдлийг бүртгэх, хянан шийдвэрлэх ажиллагаа	26.2.Төрийн захиргааны байгууллага энэ хуулийн 26.1.2-т заасан анхан шатны шүүлт хийсний дараа дараах зүйлийг тодруулна: 26.2.3.хайгуулаар тогтоогдсон ашигт малтмалын нөөцийн хэмжээ, үнэлгээ нь олборлолтоос үүсэж болох экологийн хохирлыг нөхөн сэргээхэд хүрэлцэх эсэх.
2	45 дугаар зүйл. Уурхайг хаах үед тавигдах шаардлага	45.1.Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь уурхай, уулын болон баяжуулах үйлдвэрийг бүхэлд нь, эсхүл хэсэгчлэн хаах бол төрийн захиргааны төв байгууллагад нэгээс доошгүй жилийн өмнө мэдэгдэж, энэ хуулийн 10.1.14-д заасан журмын дагуу зохих бэлтгэлийг хангаж дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлнэ: 45.1.1.уурхайн талбайг нийтийн зориулалтаар ашиглахад аюулгүй болгох, байгаль орчныг нөхөн сэргээх талаар холбогдох арга хэмжээг бүрэн авах; 45.1.2.уурхайн эдэлбэр байсан газрыг нийтийн зориулалтаар ашиглахад аюул учирч болзошгүй бол түүнээс сэргийлэх арга хэмжээ авах; 45.1.3.тухайн нутгийн захиргааны байгууллага, эсхүл мэргэжлийн хяналтын албанаас талбайд үлдээхийг зөвшөөрснөөс бусад техник хэрэгсэл, тоног төхөөрөмж болон эд хөрөнгийг талбайгаас гаргах.

		45.2.Уул уурхайн үйлдвэрлэлийн улмаас үүсэж бий болсон, аюул учруулж болзошгүй газруудыг зохих масштабын газрын зураг дээр нарийвчлан тэмдэглэж, шаардлагатай тэмдэг, дохио, сануулгыг уурхайн эдэлбэрийн орчинд байрлуулах бөгөөд газрын зургийг мэргэжлийн хяналтын алба болон тухайн сум, баг, дүүргийн Засаг даргад хүлээлгэн өгнө.
--	--	---

1.4. Үнэлгээний арга зүй

Энэхүү үнэлгээг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ыг баримтлан хийж гүйцэтгэв. Түүнчлэн АМТХ-ийн дээр дурдсан зүйл, заалтуудын хэрэгжилтийг судлахдаа эрх зүйн харьцуулалт хийх, задлан шинжлэх (анализ), баримт бичигт дүн шинжилгээ хийх, ярилцлага хийх гэсэн хууль зүйн шинжлэх ухааны судалгааны аргуудыг ашигласан болно. Түүнчлэн, олон улсын тэргүүн туршлагын талаар харьцуулсан судалгаа, гарын авлагаас гадна, төрийн албан хаагчид, төрийн бус байгууллага, иргэдийн төлөөллөөс авсан ярилцлагын судалгааны үр дүнг ашигласан болно.

ХОЁР. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ.

“Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд АМТХ-ийн 7 дугаар зүйл буюу “тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид болон ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглахад тавигдах ерөнхий шаардлага” болон 20, 25 дугаар зүйлтэй холбогдох асуудлыг судлахаар сонгосон болно. Иргэд, хуулийн этгээдээс хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлснээр гарсан үр дагаврыг хэрхэн хүлээн авч байгааг тодорхойлно. Өөрөөр хэлбэл, хууль тогтоомжийг нийгэм хүлээн зөвшөөрч, сайн дураар сахин биелүүлж байгаа эсэхийг энэ шалгуур үзүүлэлтээр шалгана.

2.1. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид болон ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглахад тавигдах ерөнхий шаардлага

“Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Хүснэгт 5. “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

7 дугаар зүйл. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид болон ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглахад тавигдах ерөнхий шаардлага

7.1. Хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдан үйл ажиллагаа явуулж байгаа, Монгол Улсад татвар төлөгч хуулийн этгээдэд энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол сонгон шалгаруулалтын журмаар олгоно.

/Энэ хэсэгт 2017 оны 11 дүгээр сарын 10-ны өдрийн хуулиар өөрчлөлт оруулсан/

Монгол Улс 1990 онд төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн эдийн засагт шилжсэнээр ашигт малтмал, уул уурхайн салбарт өмчийн олон хэлбэр бүхий хуулийн этгээд үйл ажиллагаа эрхлэх боломж бүрдсэн бөгөөд тус салбарт хөрөнгө оруулалт татах төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх зорилгоор 1994, 1997 онд тус тус Ашигт малтмалын тухай хуулийг баталсан байдаг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадгаар зүйлд зааснаар “Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна; Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн өмч мөн” гэж заасан нь ашигт малтмалын өмчлөгч нь төр байх ба энэ утгаараа тусгай зөвшөөрөл олгох эрх бүхий субъект нь Төрийн захиргааны байгууллага байхыг хуульчилсан байна. Мөн Монгол Улсын 2006 оны АМТХ-ийн тавдугаар зүйлд “Монгол Улсын газрын гадаргуу болон түүний хэвлийд байгалийн байдлаараа оршиж байгаа ашигт малтмал төрийн өмч мөн” бөгөөд “Төр өмчлөгчийн хувьд энэ хуульд заасан нөхцөл, шаардлага, журмын дагуу ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах эрхийг бусад этгээдэд олгох эрхтэй” гэж заасан байна. Ийнхүү шилжилтийн үед тусгай зөвшөөрөлтэйгөөр эрхлэх аж ахуйн үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс тавигдсан гэж үзэж болох юм.

Тусгай зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох, тусгай зөвшөөрлийн нэгдсэн тогтолцоо бий болгох зорилгоор Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулийг 2001 онд батлан бөгөөд тус хуульд “тодорхой төрлийн аж ахуйн үйл ажиллагааг тогтоосон хугацаа, нөхцөл, шаардлагын дагуу эрхлэн явуулах эрхийг иргэн, ашгийн ба ашгийн бус хуулийн этгээдэд эрх бүхий

байгууллагаас олгосон албан ёсны баримт бичгийг тусгай зөвшөөрөл” гэж тодорхойлсон байна.¹

“Хууль зүйн нэвтэрхий толь бичиг”-т тусгай зөвшөөрөл буюу лиценз гэдэг нь латин хэлний Licentia гэдэг үгнээс гаралтай, англи хэлэнд License гэж нэрлэх бөгөөд “эрх, зөвшөөрөл” гэсэн утгаар тайлбарласан байна.

2002 оны Иргэний хуульд² “Хуулийн этгээд хуульд заасан зарим үйл ажиллагааг эрх бүхий байгууллагаас олгосон тусгай зөвшөөрлийн үндсэн дээр эрхэлнэ. Үйл ажиллагааг эрхлэх тусгай зөвшөөрөл авсан өдрөөс үүснэ” гэжээ.

Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуульд тусгай зөвшөөрөл олгох, түдгэлзүүлэх, сэргээх, сунгах, хүчингүй болгох, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч тусгай зөвшөөрлийн нөхцөл, шаардлагад нийцсэн үйл ажиллагаа явуулж байгаа эсэхэд хяналт тавих зохицуулалтыг тусгасан. Мөн тусгай зөвшөөрөлтэйгөөр эрхлэх аж ахуйн үйл ажиллагааны төрөл, тусгай зөвшөөрөл олгох ерөнхий үндэслэл, журмыг тогтоосон бөгөөд харин тодорхой төрлийн аж ахуйн үйл ажиллагаанд хамаарах тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой нарийвчилсан журмыг тус тусын хуулиар зохицуулахаар заасан байна.³

Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулийн 15.10.5, 15.10.6-д зааснаар тусгай зөвшөөрөлтэйгөөр эрхлэх үйл ажиллагааны төрлийн үйлдвэр үйлчилгээний чиглэлд ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл хамаарна. 2006 оны Ашигт малтмалын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1-д “Хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдан үйл ажиллагаа явуулж байгаа, Монгол Улсад татвар төлөгч хуулийн этгээдэд энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол сонгон шалгаруулалтын журмаар олгоно” гэж зааснаас үзвэл Монгол Улсын Иргэний хуулийн дагуу байгуулагдан, татварын хуулийн дагуу Монгол Улсад татвар төлөгч аливаа хуулийн этгээд тусгай зөвшөөрөл хүсэх эрхтэй байна.

Гэвч “Монгол Улсад татвар төлөгч байх” гэсэн хэлбэрийн шаардлага нь тусгай зөвшөөрөл хүсэгчийн хувьд эрх олгож байгаа зохицуулалт боловч нөгөө талаасаа нийгэм, эдийн засаг, эрх зүйн хүрээнд сөрөг үр дагавар үүсэх шалтгаан болсон байна. Учир нь 2004 он гэхэд ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн тоо 7,000 давсан бөгөөд монгол орны нийт нутаг дэвсгэрийн 47 хувийг хамарч, хууль бус ашигт малтмал олборлох үйл ажиллагаа, уул уурхайн улмаас эвдэгдсэн, нөхөн сэргээлт хийгээгүй талбайн хэмжээ үлэмж өсөж, гол мөрний сав газар дагасан олборлолт хяналтаас гарсан үед шинэ хууль батлагдсан байна.

Энэхүү 2006 оны Ашигт малтмалын тухай хууль нь тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдийг “тооноос чанарт шилжих” нийгмийн шаардлагыг биелүүлэх хууль зүйн хүчин чадал дутмаг байснаас тус салбарт эрх зүйн шинэтгэл, ахиц дэвшил гараагүй байна. Хэдийгээр тус хууль байгаль орчин хамгаалах, уурхайн нөхөн сэргээлт, хаалтын зохицуулалтыг сайжруулах бодлого тусгасан боловч тунхаг шинжтэй, практик хэрэгжилт хэлбэрийн шинжтэй байсан.

¹ Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1.

² Иргэний хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.8.

³ Аж ахуйн тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.3.

Дээрх байдлаас үүдэн 2010 онд байгаль орчныг хамгаалах нэр бүхий 600 гаруй төрийн бус байгууллагын шахалт, шаардлага болон “лицензийн хяналтгүй наймаа”-г таслан зогсоох гэсэн үндэслэлээр хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохыг хориглох тухай зарлиг гаргасан байдаг.

Одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа хуульд зөвхөн тусгай зөвшөөрөл авахад тавигдах шаардлагыг тусгасан байдаг. Үүнээс шалтгаалан уул уурхайн салбарт мэргэжлийн боловсон хүчин байхгүй, санхүү эдийн засгийн чадавхгүй аж ахуйн нэгжүүд тусгай зөвшөөрөл авч, улмаар тусгай зөвшөөрлийг туслан гүйцэтгэгч нэрээр бусдад түрээслүүлдэг, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн эрх үүргээ хэрэгжүүлдэггүй, тусгай зөвшөөрлийг мөнгө олох арга хэрэгсэл болгон ашиглаж, уул уурхайн салбарын нэр хүндийг унагаж байгаа тул тусгай зөвшөөрөл хүсэгчид тавих шаардлагыг хуульд тусгаж, тусгай зөвшөөрөл олгоход тавих хуулийн шаардлагыг нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна.

Шигтгээ 1. (Салбарын төлөөлөл - ярилцлага)

Улмаар ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл шинээр олгохыг хориглох тухай хуулийг баталж, хоёр удаа сунгасны эцэст ашигт малтмалын тухай хуулийг шинэчлэн баталж, дагаж мөрдөх хүртэл дахин хориглосон байна⁴.

Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохыг таван жил зогсоосны эцэст 2015 оноос “цахимаар хэн түрүүлж санал ирүүлсэнд” нь эзэмшүүлэх эрх зүйн зохицуулалт хийсэн юм.

Хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг 2017 оноос “сонгон шалгаруулалтын” журмаар дахин олгож эхэлсэн боловч Засгийн газраас 2019 оны эцэст хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг нэг жилийн хугацаанд олгохыг хориглосон байна.

1997, 2006 оны АМТХ-д тусгай зөвшөөрөл авахад тавигдах шаардлага хангалтгүй байсны сөрөг үр дагавар нь ашигт малтмал хайх, ашиглах харилцаанд олон хэлбэрээр илэрсэн байдаг. Тухайлбал;

Нэгдүгээрт:

- Дээрх дурдсанаар тусгай зөвшөөрөл олгохыг олон удаа зогсоосон нь тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн тоо буурах гол шалтгаан болсон бөгөөд үүний үр дагаварт хайгуулын үйл ажиллагаа зогсонги байдалд орсон байна.
- Зөвхөн сонгон шалгаруулалтын журмаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгож байгаа нь тусгай зөвшөөрлийн тоог нэмэгдүүлэх үр дүнтэй зохицуулалт биш болох нь өнгөрсөн туршлагаас батлагдаж байна.

⁴ <https://www.legalinfo.mn/law/details/68?lawid=68>

- Хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн тоо хэт буурсан нь ашигт малтмалын орд илрүүлэх, түүнийг ашиглалтад бэлтгэх үйл ажиллагааг саатуулж байгаа бөгөөд өнгөрсөн 25 жилийн хугацаанд 16 мянга гаруй тусгай зөвшөөрөл олгогдсоноос ашиглалтын тусгай зөвшөөрөлтэй 1696 ААН-ээс өнөөдрийн байдлаар үйл ажиллагаа явуулж байгаа 362 орчим уурхай байгаа нь энэ салбарт төрийн урт хугацааны, тогтвортой бодлого шаардлагатай гэдгийг харуулж байна.

Хоёрдугаарт:

2016 оны байдлаар 15 аймгийн 56 сумын нутаг дэвсгэрт 566 нэгж талбарт 3984.46 га газар уул уурхайн улмаас эвдрэлд орж эзэнгүй орхигдсон байна. Эвдрэлд орж эзэнгүй орхигдсон газрыг нөхөн сэргээхэд хамгийн багадаа 1 га талбайг 25.0 сая төгрөгөөр бүрэн нөхөн сэргээхэд 80-100 тэрбум төгрөгийн зардал шаардлагатай. 2016 оны байдлаар нөхөн сэргээлтийн баталгааны тусгай дансанд 10.5 тэрбум төгрөгийг байршуулсан байгаа нь нийт шаардагдах хөрөнгийн 10 хувьтай тэнцэж байжээ.

2017 онд Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газраас хийсэн судалгаанд дурдсанаар уул уурхайн олборлолтын үйл ажиллагааны нөлөөгөөр улсын хэмжээнд 10084.29 га талбай сүйтгэгджээ. Үүнээс техникийн нөхөн сэргээлтийг 2600 орчим га талбайд хийсэн бол ердөө 53 га талбайд л биологийн нөхөн сэргээлт хийсэн байна. БОАЖЯ-наас нөхөн сэргээлт хийх шаардлагатай талбайн хөрөнгийг нийт 188 тэрбум төгрөг гэж тооцсон байна.

2019 оны эцсийн байдлаар 1,100 байршилд 27,405 га газар эвдэрснээс 8.8 мянган га газар буюу уул, ус, мод хамрах газар эзэн холбогдогч нь олдохгүй байгаа бөгөөд нөхөн сэргээхэд эхний ээлжид 540 тэрбум төгрөг шаардагдах тооцоог БОАЖЯ хийжээ.

Дээрх хугацаанд төлөвлөсөн нөхөн сэргээлтийн ажлууд хийгдэж байгаа боловч эвдэрсэн нөхөн сэргээх шаардлагатай талбайн хэмжээ буурахгүй байгаа нь хариуцлагатай уул уурхайн хөгжүүлэх үйл хэрэгт бэрхшээл учруулж байна.

Гуравдугаарт:

Дээрх байгаль орчинд учирсан хохирлын улмаас уул уурхайн ААН-ийн үйл ажиллагааг зогсоохыг шаардсан, тусгай зөвшөөрлийн цуцлахыг шаардсан хөдөлгөөн улс орон даяар өрнөсөн бөгөөд байгаль хамгаалах зорилго бүхий ТББ болон орон нутгийн иргэдийн эсэргүүцэл уул уурхайн салбарт хөрөнгө оруулалт татах чадварыг сулруулах хүчин зүйл болсон байна.

Дөрөвдүгээрт:

Зохих мэргэжлийн, санхүү, техник, технологийн шаардлага, шалгуур байхгүй тохиолдолд тусгай зөвшөөрлөөр олгосон үйл ажиллагаа эрхлэх сонирхолгүй, зөвхөн дамжуулан худалдах зэрэг бусад зорилгоор тусгай зөвшөөрөл эзэмших үзэгдэл гарах болжээ. Өөрөөр хэлбэл, мэргэжлийн, санхүү, техник, технологийн шаардлага, шалгуур байхгүй тохиолдолд тусгай зөвшөөрлөөр олгосон үйл ажиллагаа эрхлэх сонирхолгүй, зөвхөн дамжуулан худалдах зэрэг бусад зорилгоор

тусгай зөвшөөрөл эзэмших мэргэжлийн, санхүү, техник, технологийн шаардлага, шалгуур байхгүй тохиолдол

"Хариуцлагатай тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч" гэдэг нь уул уурхайн үйл ажиллагаа явагдах орон нутгийн иргэдийн эрх ашгийг хүндэтгэх, байгаль орчинд хохирол, нөлөө багатай үйл ажиллагаа эрхлэх, нөхөн сэргээлт-хаалтын ажлыг төлөвлөгөөний дагуу гүйцэтгэх, цаг тухайдаа бүрэн хэмжээгээр ашигт малтмалын нөөцийн төлбөр болон холбогдох бусад татвараа төлөх гэсэн ухагдахуун байдаг.

Хариуцлагатай уул уурхай хөгжүүлэх асуудал нь олон улсын уул уурхайн салбарын гол зорилго бөгөөд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид тавих ерөнхий шаардлагыг шалгуур үзүүлэлтийн "хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал" үзүүлэлтээр дүгнэхэд хангахгүй байна.

Иймд хайгуул, ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн өргөдөл, ашиглалтын тусгай зөвшөөр асуудал нь олон улсын уул уурхайн салбарын гол зорилго бөгөөд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид тавих ерөнхий шаардлагыг тусгах нь зүйтэй байна. Тухайлбал,

АМТХ-ийн 18 дугаар зүйлийг 2017 онд "хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтад оролцох хүсэлт гаргах, түүнийг бүртгэх журам" гэж өөрчлөн найруулж 18.1.4-д "мэргэжлийн боловсон хүчин болон техник, тоног төхөөрөмжөөр хангагдсан талаарх мэдээлэл, тухайн талбайд гүйцэтгэх хайгуулын ажлын төрөл, хэмжээ, хугацаа, өртөг болон байгаль орчныг хамгаалах ажилд зарцуулах зардал бүхий төсөл, төсөв болон холбогдох бусад баримт бичгийг нэгтгэсэн техникийн санал;" гэсэн заалт нэмсэн байна.

Мөн Байгаль орчны нөхөн сэргээлт, уурхайн хаалтын түүх, ААН-ийн эцсийн эзэмшигчийн мэдээлэл зэрэг шалгуурыг хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг өргөдлөөр хүсэгчид тавих нь тухайн харилцааг зохицуулах боломжит хувилбар байж болох юм.

Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл хүсэгчийн хувьд дараах нөхцөлийг тавих:

1. мэргэжлийн боловсон хүчний нөөцтэй байх;
2. байгаль орчныг хамгаалах, уурхайн хаалт хийх санхүү, эдийн засгийн чадавхтай байх;
3. ашигт малтмалыг ашиглахдаа эдийн засгийн илүү үр ашигтай, дэвшилтэт технологи ашигладаг байх гэх мэт шаардлага нэмэх тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдийг хариуцлагатай болгох зохицуулалт болох үндэслэлтэй.

Эцэст нь энэ шаардлага сулаас байгаль орчин, ХАБ, төрийн өмчлөлийн эрх, тусгай зөвшөөрөл олгох тогтолцоогоо өөрчлөх гэх мэт гинжин шалтгаан үр дагаврын хэлхээ үүсэн байна.

Дээрх шалтгааны үр дагавар хэрхэн илэрч гарсныг судалгааны ажилд тодорхой тоо баримт, нотолголоо.

2.2. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой харилцаа

“Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Хүснэгт 6. “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

18 дугаар зүйл.Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтад оролцох хүсэлт гаргах, түүнийг бүртгэх журам

/Энэ зүйлийг 2017 оны 11 дүгээр сарын 10-ны өдрийн хуулиар өөрчлөн найруулсан/

18.1.Энэ хуулийн 7.1-д заасан хуулийн этгээд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтад оролцох хүсэлтээ энэ хуулийн 10.1.2-т заасан журмын дагуу төрийн захиргааны байгууллагад гаргах бөгөөд түүнд дараах баримт бичгийг хавсаргана:

18.1.1.тухайн хуулийн этгээдийн нэр, шуудангийн хаяг, утас, факсын дугаар, цахим шуудангийн хаяг;

18.1.2.тухайн хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн гэрчилгээний нотариатаар баталгаажуулсан хуулбар;

18.1.3.үйлчилгээний хөлс төлсөн баримт;

18.1.4.мэргэжлийн боловсон хүчин болон техник, тоног төхөөрөмжөөр хангагдсан талаарх мэдээлэл, тухайн талбайд гүйцэтгэх хайгуулын ажлын төрөл, хэмжээ, хугацаа, өртөг болон байгаль орчныг хамгаалах ажилд зарцуулах зардал бүхий төсөл, төсөв болон холбогдох бусад баримт бичгийг нэгтгэсэн техникийн санал;

18.1.5.төрийн захиргааны байгууллагын баталсан маягтын дагуу үйлдэж, битүүмжилж ирүүлсэн үнийн санал;

18.1.6.Монгол Улсад татвар төлөгчөөр бүртгүүлсэн тухай татварын албаны тодорхойлолт;

18.1.7.Энэ хуулийн 10.1.2-д заасан журамд заасан бусад шаардлагатай баримт бичиг.”

20 дугаар зүйл.Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалт зохион байгуулах, тусгай зөвшөөрөл олгох

20.1.Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтыг төрийн захиргааны байгууллага энэ хуулийн 10.1.2-д заасан журмын дагуу зохион байгуулж, доор дурдсан ажиллагааны аль нэгийг гүйцэтгэнэ:

Ашигт малтмалын тухай /2006 оны / хуулийн зорилтыг “Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах болон хайгуулын талбай, уурхайн эдэлбэрийн орчныг хамгаалахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.” хэмээн хуулийн нэгдүгээр зүйлд заасан байна. Иймд уг хуулийн бүхий л зохицуулалт энэхүү үндсэн зорилтыг хангахад чиглэн үйлчлэх шаардлагатай. Энэхүү зорилгыг хангах хүрээнд Ашигт малтмалын тухай хуулийн 18 дугаар зүйл болон 20 дугаар зүйлийн зохицуулалтыг хуульчилсан байна.

Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдлийг хүлээн авч тусгай зөвшөөрөл олгохдоо Ашигт малтмалын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.1-д “Энэ хуулийн 7.1, 17.2-т заасан шаардлага хангасан бөгөөд хамгийн түрүүнд өргөдөл гаргаж бүртгүүлсэн этгээдэд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгоно” гэж заасны дагуу хамгийн түрүүнд өргөдөл гаргаж, бүртгүүлсэн этгээдэд тусгай зөвшөөрөл олгох зарчмын дагуу шийдвэрлэж ирсэн.

2017 оноос өмнө хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг дараах үе шатаар олгож байсан.⁵ Үүнд:

1. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдлийг АМГТГ-т гаргана.

⁵<https://mrbam.gov.mn/article/52/>. Сүүлд үзсэн: 2021.10.20.

2. АМГТГ өргөдлийг хүлээж аван бүртгэж, хайгуул хийх талбайн өнцгийн координатуудыг шалгана.
3. Аймаг, сум, нийслэлийн Засаг дарга хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох шийдвэрийн талаарх мэдэгдлийг хүлээн авмагц холбогдох шатны ИТХ-аас саналыг нь авна. Мэдэгдлийг хүлээн авснаас хойш 30 хоногийн дотор АМГТГ-т хариу өгөх бөгөөд 30 хоногийн дотор хариу өгөхгүй бол тухайн тусгай зөвшөөрлийг олгоно. 30 хоногийн дотор иргэд эрхийнхээ дагуу ИТХ-аараа дамжуулан өөрсдийн санал бодлоо илэрхийлж, төлөвлөгдсөн уул уурхайн үйл ажиллагаа нь аймаг, сум, багийн байгаль хамгаалах төлөвлөгөөтэй хэрхэн хамааралтай байгаа талаар асууж лавлаж болно.
4. Аймаг, нийслэлийн засаг дарга дэмжсэн шийдвэр гаргасан бол АМГТГ өргөдөл гаргагчид хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох эцсийн шийдвэрийг гаргана.
5. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох шийдвэр гарсны дараа тусгай зөвшөөрлийн эхний жилийн төлбөрийг зөвшөөрөл хүсэгч ажлын 10 өдөрт багтаан төлнө. Хэрэв өргөдөл гаргагч эхний жилийн төлбөрийг хуульд заасан хугацаанд хийгээгүй бол өргөдлийг бүртгэлээс хасаж өргөдөл гаргасан этгээдэд бичгээр мэдэгдэнэ. Эхний жилийн төлбөрөө хугацаанд нь хийсэн тохиолдолд АМГТГ нь хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг 3 жилийн хугацаатайгаар олгоно.

Хүснэгт 7. 2006-2014 онуудад хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгосон байдал

№	Бүртгэлийн төрөл	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	Хайгуулын ТЗ	788	610	1251	550	145	-	-	-	2
2	Сонгон шалгаруулалтаар олгосон ТЗ	-	-	-	-	-	-	-	-	14
3	Нийт	788	610	1251	550	145				16

2010-2013 онуудад Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл шинээр олгохыг хориглох тухай хуулийг баталсантай холбоотойгоор шинээр хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгогдоогүй байна.

УИХ-аас 2014 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдөр Ашигт малтмалын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг баталснаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох ажил хэвийн үргэлжлэх боломжтой болсон.

Ийнхүү тусгай зөвшөөрөл олгох процесс ажиллагааг 2006 оны АМТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын 19 дүгээр зүйлээр нарийвчлан зохицуулж байсан боловч уг заалтыг 2018 оны 11 дүгээр сарын 10-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болгон Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын 2018 оны 2 дугаар сарын 5-ны өдрийн А/20 дугаар тушаалаар баталсан “Ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах үйл ажиллагааны журам”-ыг дагаж мөрдөж байна.

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 2017 оны 11 дүгээр сарын 10-ны өдрийн өөрчлөлт орсноор ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг сонгон шалгаруулалтын журмаар олгох болсон.

Хүснэгт 8. 2015-2017 онд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгосон байдал

№	Бүртгэлийн төрөл	2015	2016	2017
1	Өргөдлөөр олгосон хайгуулын ТЗ /шүүхийн шийдвэрийн дагуу/	697	629	23
	Нөхөх олговроор дүйцүүлэн олгосон ТЗ			18
2	Сонгон шалгаруулалтаар олгосон хайгуулын ТЗ	39	28	26
	Сонгон шалгаруулалтаар олгосон хайгуулын ТЗ			7
3	Нийт	736	657	74

Засгийн газрын 2018 оны 8 дугаар сарын 8-ны өдрийн 243 дугаар тогтоолоор хайгуулын тусгай зөвшөөрөл сонгон шалгаруулалтаар олгох 8.4 сая гектар талбайг баталсан.

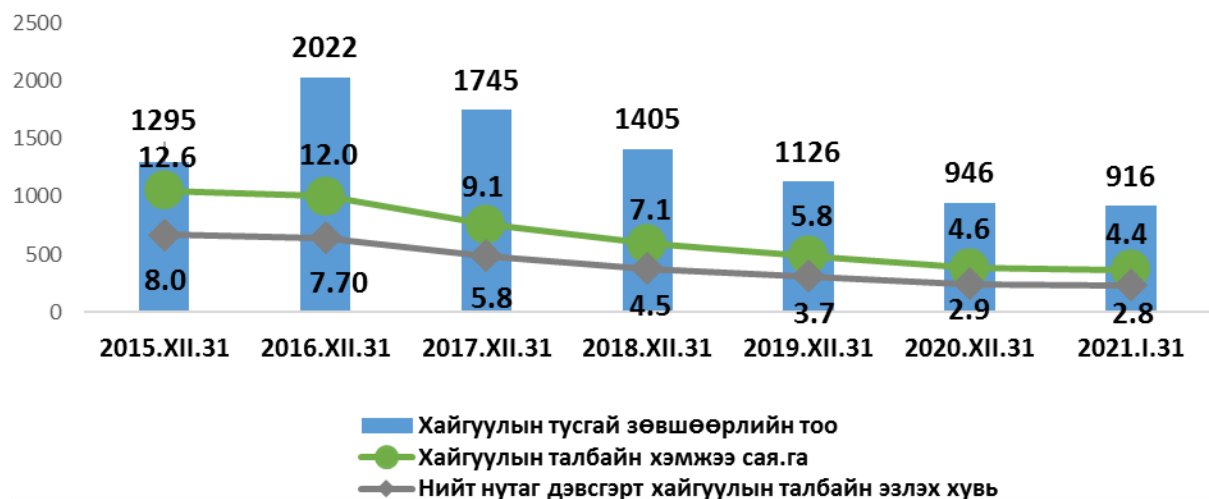
Хүснэгт 9. 2018-2019 онд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгосон байдал

№	Бүртгэлийн төрөл	2018	2019	2020
1	Сонгон шалгаруулалтаар олгосон хайгуулын ТЗ	19	71	-
	Өргөдлөөр олгосон хайгуулын ТЗ /шүүхийн шийдвэрийн дагуу/	5	-	-
2	Нийт	24	71	

Үүнээс 2018-2019 онд нийт хайгуулын **90** тусгай зөвшөөрөл олгосон байна.

2019 оны 7 сараас хойш Сонгон шалгаруулалтын журам шинэчлэх шалтгаанаар сонгон шалгаруулалт зарлагдаагүй байна.

График 1. Хайгуулын хүчин төгөлдөр тусгай зөвшөөрлийн тоо, талбайн хэмжээ, нутаг дэвсгэрт эзлэх хувь, 2015-2020



Дээрх тоон үзүүлэлтээс харахад жил ирэх тутам хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн тоо буурсан дүнтэй харагдаж байна. Энэ нь нэг талаар хайгуулын үйл ажиллагааг хурдан шуурхай гүйцэтгэж, уг хайгуул хийсэн талбайгаа ашиглах эрхтэй болж байгаа дүр зургийг илэрхийлж байгаа ч нөгөө талаар хайгуул хийх талбай буурч манай орны байгалийн баялгийн нөөц багасаж байгааг илтгэх үзүүлэлт ч байж болох юм.

АМТХ-иас сонгон авсан 18 болон 20 дугаар зүйл “хүлээн зөвшөөрөгдөж чадаагүй,” хэрэгжих боломжгүй болсон гэж дүгнэхээр байна.

2006 онд хайгуул болон ашиглалтын нийт 5357 тусгай зөвшөөрөл байснаас 2010 оны 1 сарын 1-ний байдлаар хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн тоо 3659 хүрч, нийт нутгийн 24.9 хувийг хамарч байсан бол 2021 оны эхний улирлын байдлаар 916 болон буурсан байна.

Сүүлийн жилүүдэд хайгуулын зөвшөөрөл шинээр олгохгүй байгаатай холбоотойгоор энэ салбарын хөрөнгө оруулалт асар суларлаа. Жилдээ дунджаар 500 гаруй зөвшөөрөл ямар нэгэн байдлаар цуцлагдаж байна. Сонгон шалгаруулалтаар зөвшөөрөл олгох асуудал бүрэн зогссон. Өргөдлөөр хайгуулын зөвшөөрөл олгодгийг сэргээнэ гэсэн боловч УИХ, Засгийн газраас ямар нэг шийдвэр гараагүй байна. Одоо байгаа мянга орчим лицензийг ангилан харвал өргөдлөө өгсөн, эсвэл олон жил болсон талбай байна. Ийм нөхцөлд айхтар хөрөнгө оруулалт орж ирнэ гэж тооцолтгүй.

Шигтгээ 2. (Салбарын төлөөлөл - ярилцлага)

Геологи хайгуулын ажлын үр дүн нь орд илрүүлэх, түүнийг ашиглалтад бэлтгэх бөгөөд ашиглаж буй уурхайн тооноос 2-3 дахин их байж орд илрүүлэх магадлал өсдөг байна. Учир нь том орд илрүүлэх магадлал нь хайгуулын 1000

ажлаас 1 тохиолдолд олдох магадлалтай байдагт оршино. Ийм учраас хайгуулын салбар нь түрүүлж алхах учиртай.

Хүснэгт 10. 1997-2020 2006-2020 онд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгосон харьцуулалт

1997—2020 онд олгосон нийт тусгай зөвшөөрөл		2006—2020 оны хооронд олгосон тусгай зөвшөөрөл	
Хайгуул	2332	Хайгуул	1282
Ашиглалт	13621	Ашиглалт	4827
Олгосон	16024	Олгосон	6180
2021 оны байдлаар хүчин төгөлдөр тусгай зөвшөөрлийн тоо			
Хайгуул	916		
Ашиглалт	1696		

Геологи хайгуулын ажилд зарцуулсан зардал 2006 оноос эрчимтэй өссөөр 2012 онд хамгийн өндөр буюу 335 тэрбум төгрөгт хүрсэн бөгөөд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохыг хориглосноос огцом буурч 2020 оны байдлаар 60 тэрбум болсныг доорх зардлын хүснэгт харуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, тус салбар дахь хөрөнгө оруулалт буурснаар ажлын байр хумигдаж, энэ хугацаанд АМТХ-д оруулсан нэмэлт өөрчлөлт, зохицуулалтын үр дагавар нийгэм, эдийн засгийн үзүүлэлтэд нөлөөсөн байна.

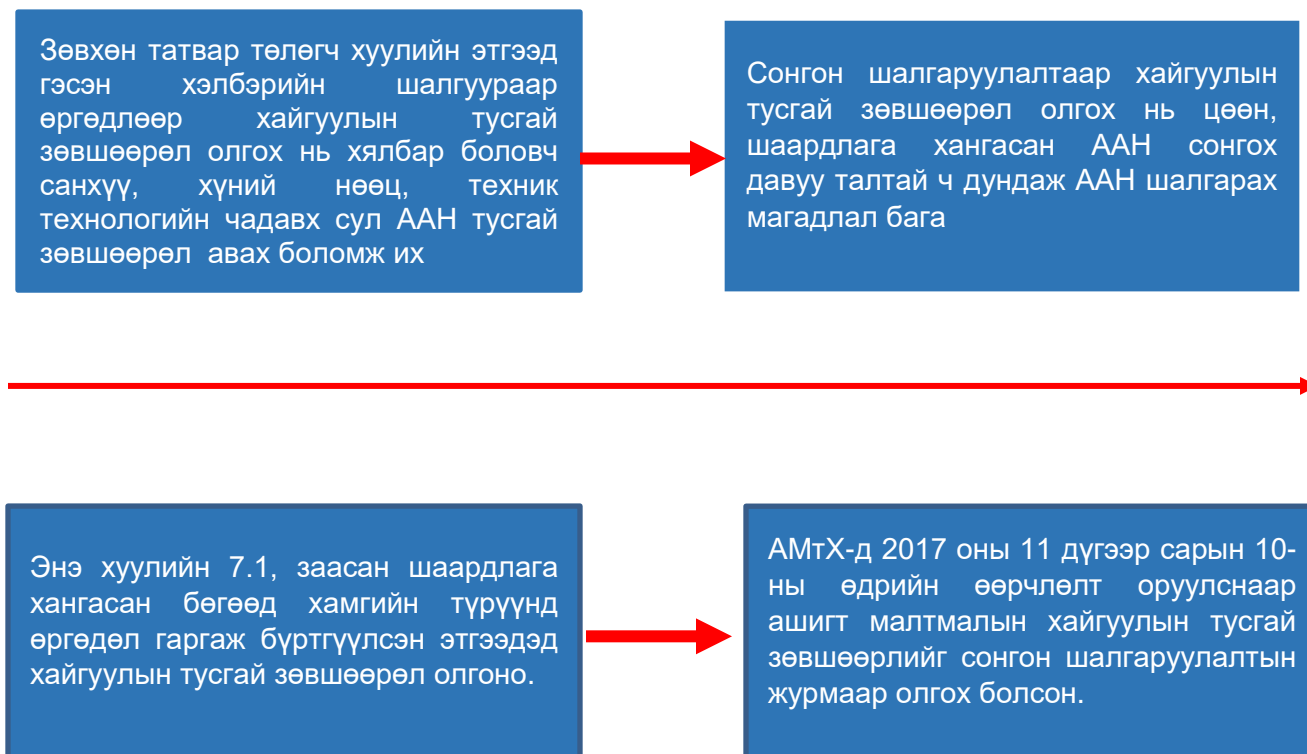
Олон улсын туршлагаас судлахад Монгол Улс 2006 оны АМТХ дахь өргөдлөөр хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгодог журмаа 2017 онд сонгон шалгаруулалтаар олгодог болгож өөрчилсөн шиг хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг сонгон шалгаруулалтаар олгох аргыг Казакстан улс 2010 онд туршиж үзээд, буцаад 2018 онд "Түрүүлж бүртгүүлсэнд нь, түрүүлж олгох" зарчмаа сэргээсэн түүх бий.

Он	Зардал /төгрөгөөр/
2007 он	122,689,867,400.00
2008 он	169,016,802,660.00
2009 он	132,964,997,050.00
2010 он	184,460,782,110.00
2011 он	333,318,466,904.00
2012 он	335,634,078,790.00
2013 он	169,560,105,290.00
2014 он	90,440,006,309.00
2015 он	114,336,255,707.20
2016 он	174,839,586,100.00
2017 он	147,516,979,290.00
2018 он	153,255,735,870.00
2019 он	118,248,397,870.00

Хүснэгт 11. 2007-2019 онд Хувийн хөрөнгөөр хийсэн геологи хайгуулын ажилд зарцуулсан зардал 2020 оны 07 сарын 20-ны байдлаар /төгрөгөөр/

Харин сонгон шалгаруулалт болон өргөдлөөр хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгодог орнууд гэвэл Энэтхэг улс болон хуучин пост-социалист орнуудын туршлага байна.

Зураг 1. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох хэлбэр, үр дагавар



Дүгнэн хэлбэл, 2006 оноос олгосон хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн тоо ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл руу шилжсэн, хуулийн хугацаа дуусгавар болсон, цуцлагдсан зэргээр буурч байгаа боловч үндсэн шалтгаан тусгай зөвшөөрөл олголт тасалдсантай холбоотой байна. Судалгаанаас ажиглахад хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг сонгон шалгаруулалтаар олгох арга нь хэд хэдэн учир дутагдалтай байна. Тухайлбал,

Цаг хугацааны хувьд урт хугацаатай: Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журмын дагуу хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгоход 50 хоног зарцуулдаг бөгөөд үүнээс сонгон шалгаруулалт зарлах хугацаа нь гэхэд 30 хоног, материал хүлээж авах, үнэлэх, шалгаруулах, төлбөр тооцоог нь хүлээж авах, тусгай зөвшөөрөл олгох процесс ажиллагаа 20 орчим хоног үргэлжилдэг байна.

Тоон чанарын тухайд: Сонгон шалгаруулалтын журмаар тусгай зөвшөөрөл олгоход чанарын тал дээр эерэг бөгөөд хайгуул хийж орд илрүүлэх зорилготой хуулийн этгээдийг сонгодог боловч тооны хувьд цөөн байна.

Талбай бэлтгэх урьдчилсан ажиллагааны тухайд: Сонгон шалгаруулалтад оруулах талбайг бэлтгэх урьдчилсан ажлын бэлтгэл хангалтгүй байгаа нөхцөл нь сонгон шалгаруулалтад оролцогч хүсэлтэй хуулийн этгээдийн сонирхлыг татах талбайн сонголт хязгаарлагдах сөрөг талтай.

Сонгон шалгаруулалтын талбайг эрх бүхий байгууллага санал болгодог бол өргөдлөөр тусгай зөвшөөрөл олгох тохиолдолд тусгай зөвшөөрөл хүсэгч талбайг харьцангуй чөлөөтэй сонгох боломжтой тул тусгай зөвшөөрлийн тоо өсөх эерэг талтай юм.

Иймээс дээрх үр дагаврын бууруулахын тулд геологийн судалгааны мэдээлэл дээр бэлтгэсэн талбай дээр сонгон шалгаруулалтаар олгохын зэрэгцээ өргөдлөөр зохих босго шалгуур тавих аргаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох нь зүйтэй юм.

2.3. Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл болон техник, эдийн засгийн үндэслэлтэй холбоотой харилцаа

“Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Хүснэгт 12. “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

24 дүгээр зүйл. Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авахад тавигдах шаардлага

24.1.Хайгуулын тусгай зөвшөөрөлтэй талбайд зөвхөн уг тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл хүсэж өргөдөл гаргах эрхтэй.

24.2.Энэ хуулийн 24.1-д зааснаас бусад тохиолдолд ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг олгохдоо энэ хуулийн 18 дугаар зүйл, 20.1-д заасан журмыг нэгэн адил баримтална.

25 дугаар зүйл. Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдөл гаргах журам

25.1.Энэ хуулийн 24.1-т заасан ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдлийг баталсан маягтын дагуу төрийн захиргааны байгууллагад гаргах бөгөөд түүнд дараах баримт бичгийг хавсаргана:

48 дугаар зүйл. Мэдээ, тайлан гаргах

48.4.Төрийн захиргааны байгууллага нь энэ хуулийн 48.3-т заасан тайлан, 48.6.1-д заасан техник-эдийн засгийн үндэслэлд Эрдэс баялгийн мэргэжлийн зөвлөлөөс мэргэшсэн мэргэжилтнийг шинжээчээр 30 хоногт багтаан томилуулж, 90 хоногт багтаан хэлэлцүүлж дүгнэлт гаргуулсны үндсэн дээр уг нөөцийг ашигт малтмалын улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэх, хүлээн авах, тайлан, техник, эдийн засгийн үндэслэлийг анхдагч материалын хамт мэдээллийн санд бүртгэх тухай шийдвэр гаргана.

2006 оны АМТХ-д ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авахад тавигдах үндсэн хоёр шаардлагыг тусгасан байна. Үүнд:

1. **Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид тавих шаардлага:** Энэ шаардлагын хувьд тухайн хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшиж байсан этгээд байх бөгөөд АМТХ-ийн 7.1-д заасны дагуу уг тусгай зөвшөөрөл авах шаардлагыг хангасан байна. Үүнд: Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдан үйл ажиллагаа явуулж байгаа, Монгол Улсад татвар төлөгч хуулийн этгээдийг ойлгоно.
2. **Тусгай зөвшөөрөл хүсэж буй өргөдөлд тавигдах шаардлага:** Энэ шаардлагын хувьд ашиглалтын үйл ажиллагаа явуулах уурхайн талбайд тавигдах шаардлага нь газрын зураг дээр геометрийн хэмжигдэхүүнээр

зөв тодорхойлсон байх, мөн уурхайн талбайд тавигдах шаардлага хамаарч байна.

Хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл нь тус тусын онцлогтой үйл ажиллагаа байхад АМТХ-д эдгээр зөвшөөрөлд тавигдах шаардлагыг адилтган зохицуулж байгаа нь учир дутагдалтай юм.

АМТХ-ийн 24.2.-д “энэ хуулийн 24.1-д зааснаас бусад тохиолдолд ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг олгохдоо энэ хуулийн 18 дугаар зүйл, 20.1-д заасан журмыг нэгэн адил баримтална” гэж заасан бөгөөд хэрэв хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч биш бол сонгон шалгаруулалтын журмаар ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авах нөхцөлийг заасан байна.

Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг олгох ажиллагаа нь дараах үе шаттай явагдаж байна. Үүнд :

1. Хуулийн этгээдүүд ашигт малтмал ашиглах тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдлийг баталсан маягтын дагуу АМГТГ-т гаргана.
2. АМТГ ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдлийг хүлээж авсны дараа өргөдөл болон хавсралт бичиг баримтуудыг бүртгэх, мөн тэдгээр бичиг баримтууд хуульд заагдсан шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг шалгаж, тухайн талбай уурхайн зориулалтаар ашиглах боломжтой эсэх, хайгуул хийж болох талбайн тогтоосон хязгаар дотор байгаа эсэхийг нягтлах ба зарим шаардлагатай тодруулгуудыг хийнэ.
3. АМГТГ нь өргөдлийг бүртгэснээс хойш ажлын 20 өдөрт багтаан зохих шийдвэр гаргаж өргөдөл гаргагчид мэдэгдэнэ. Хэрэв зөвшөөрөл олгохоос татгалзсан бол шалтгаан, хуулийн үндэслэлийг дурдсан хариуг өргөдөл гаргасан этгээдэд бичгээр мэдэгдэнэ.
4. Тусгай зөвшөөрөл олгох тухай шийдвэрийг хүлээн авсан этгээд мэдэгдэл авсан өдрөөс хойш 10 өдрийн дотор тусгай зөвшөөрлийн эхний жилийн төлбөрийг төлнө.
5. Өргөдөл гаргасан этгээд тусгай зөвшөөрлийн эхний жилийн төлбөрийг хуулийн дагуу хийснээс хойш ажлын 3 өдөрт багтаан ашигт малтмалын ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг 30 жилийн хугацаагаар олгож, тусгай зөвшөөрөл болон уурхайн талбайг тусгай зөвшөөрлийн болон түүний зураг зүйн бүртгэлд бүртгэнэ.
6. Ашигт малтмалын тухай хуулийн 26.7-д заасны дагуу тусгай зөвшөөрөл олгосон төрийн захиргааны байгууллага нь ашигт малтмалын ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгосноос хойш 7 хоногийн дотор багтааж байгаль орчны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, татварын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага, тухайн зөвшөөрлөөр олгогдсон талбай орших аймаг, сум, дүүргийн засаг дарга, мэргэжлийн хяналтын газарт энэ тухай тус тус мэдэгдэж, өдөр тутмын сонинд нийтэлнэ.
7. Улсын төсвийн хөрөнгөөр хайгуул хийж нөөцийг нь тогтоосон талбайд ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг сонгон шалгаруулалтын журмаар олгоно.
8. Зөвшөөрөл болон уурхайн талбайг тусгай зөвшөөрлийн болон түүний зураг зүйн бүртгэлд бүртгэнэ.

Хүснэгт 13. 2006-2014 онуудад ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгосон байдал

№	Бүртгэлийн төрөл	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	Ашиглалтын ТЗ	176	81	109	78	90	79	95	72	97

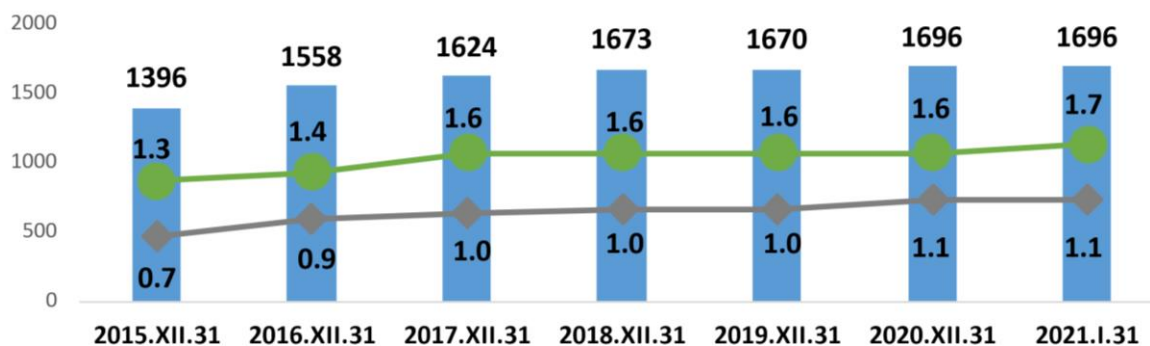
Хүснэгт 14. 2015-2017 онд ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгосон байдал

№	Бүртгэлийн төрөл	2015	2016	2017
1	Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл	91	93	77

Хүснэгт 15. 2018-2020 онд ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгосон байдал

№	Бүртгэлийн төрөл	2018	2019	2020
1	Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл	61	59	31

График 2. Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн 2016-2021 оны тоон мэдээ



Дээрх тоон үзүүлэлтийг харахад жил тутам ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн тоо нэмэгдэж байгаа дүнтэй байна. Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн тоо нэмэгдэхийн хэрээр нэг талаараа улс орны эдийн засагт эерэг үр дүн гарах хэдий ч нөгөө талаараа байгаль орчин, нөхөн сэргээлтийн асуудлууд энэ тэргүүнд тавигдах зайлшгүй шаардлага тулгарна.

2020 оны 02 дугаар сарын 17-ны өдрийн байдлаар 1669 ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл хүчин төгөлдөр байна. Үүнээс:

- АМГТГ-ын УУҮТХ-т талбайд тайлан ирүүлэх 1145
- Үйл ажиллагааны тайлан ирүүлсэн 225

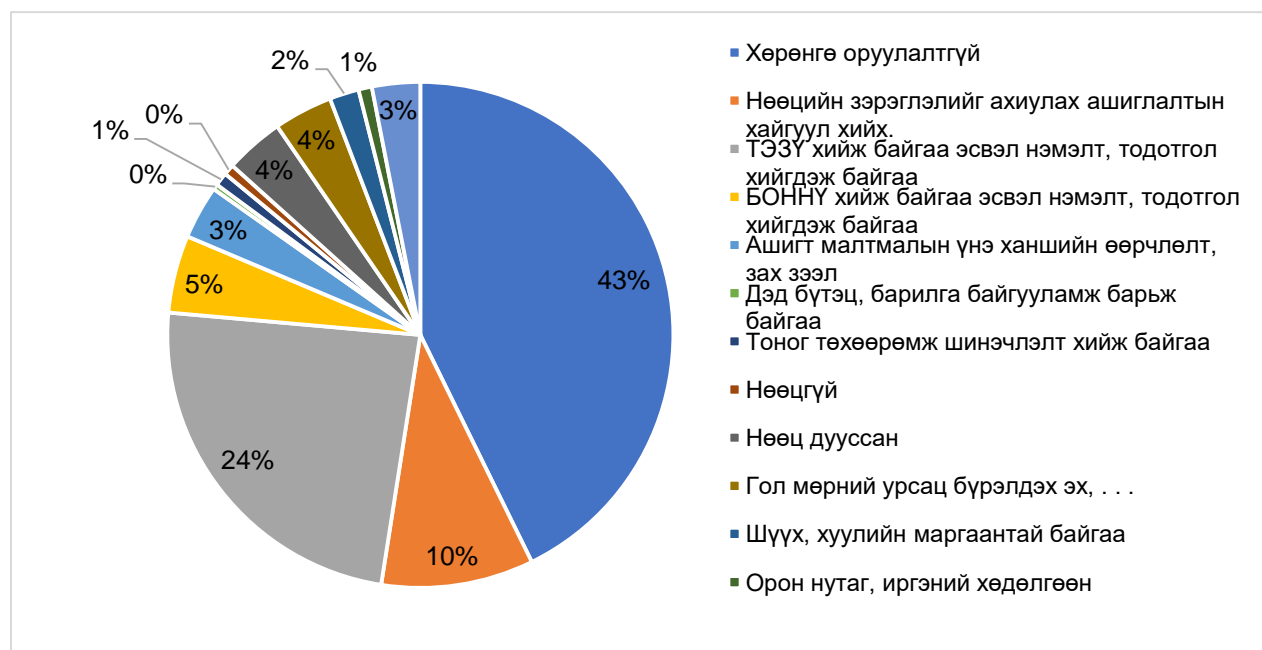
- Үйл ажиллагаа явуулахгүй мэдэгдэж “Х тайлан” ирүүлсэн 643
- Үйл ажиллагааны тайлан огт ирүүлээгүй 277
- Нүүрс болон түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл 524

Үйл ажиллагаа явуулахгүй /явуулаагүй/ “Х” төлөвлөгөө, тайлан ирүүлсэн шалтгааныг авч үзвэл дараах шалтгаануудыг дурдсан байна.

Хүснэгт 16. Үйл ажиллагаа явуулахгүй “х” төлөвлөгөө тайлан ирүүлсэн шалтгаан

№	Шалтгаан	2020 оны төлөвлөгөө	2019 оны тайлан
1	Хөрөнгө оруулалтгүй	250	312
2	Нөөцийн зэрэглэлийг ахиулах ашиглалтын хайгуул хийх	57	51
3	ТЭЗҮ хийж байгаа эсвэл нэмэлт, тодотгол хийгдэж байгаа	140	115
4	БОННҮ хийж байгаа эсвэл нэмэлт, тодотгол хийгдэж байгаа	29	46
5	Ашигт малтмалын үнэ ханшийн өөрчлөлт, зах зээл	20	30
6	Дэд бүтэц, барилга байгууламж барьж байгаа	2	9
7	Тоног төхөөрөмж шинэчлэлт хийж байгаа	5	0
8	Нөөцгүй	4	7
9	Нөөц дууссан	22	12
10	Гол, мөрний урсац бүрэлдэх эх, усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүс, ойн сан бүхий газар	22	20
11	Шүүх, хуулийн маргаантай байгаа	11	15
12	Орон нутаг, иргэний хөдөлгөөн	5	9
13	Бусад	18	17
	Нийт	585	643

График 3. Үйл ажиллагаа явуулахгүй /явуулаагүй/ “Х” төлөвлөгөө, тайлан ирүүлсэн шалтгаан



- 43% нь хөрөнгө оруулалтгүй
- 24% нь ТЭЗҮ, болон тодотгол ТЭЗҮ хийж байгаа
- 10% нь нөөцийн зэрэглэл ахиулах ашиглалтын хайгуул хийж байгаа
- 5% нь БОННУ болон тодотгол БОННУ хийж байгаа
- 4% нь нөөц дууссан
- 4% нь урт нэртэй хуульд хамрагдсан
- 3% нь ашигт малтмалын үнэ ханш, зах зээлийн нөхцөлөөс
- 7% нь нөөц огт тогтоогүй, шүүхийн маргаантай, орон нутаг иргэний хөдөлгөөний улмаас, тоног төхөөрөмжийн шинэчлэл, бусад асуудлаар

Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн 24% нь ТЭЗҮ болон ТЭЗҮ-ний тодотгол боловсруулж байгаа гэсэн байна. УУХҮЯ, АМГТГ бичиг баримтын бүрдлийг хангуулах талаар дэмжлэг үзүүлэх, шаардлагатай байна.

Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн 43% нь хөрөнгө оруулалтгүй үйл ажиллагаа явуулж чадахгүй байна. Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөлтэй хуулийн этгээдүүдийн үйл ажиллагааг идэвхжүүлэхэд санхүүгийн талаас нь дэмжихийн тулд гадаад хөрөнгө оруулалт татах, төрөөс болон банк санхүүгийн байгууллагаас хөнгөлөлттэй зээл олгох, нүүрс, төмрийн хүдэр, хайлуур жоншны ордуудын дэд бүтцийг сайжруулах тал дээр төрөөс дэмжлэг үзүүлэх шаардлагатай байна.

Гэвч АМТХ батлагдаж, ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгож эхэлснээс хойших хугацаа буюу 1997-2020 оны хооронд нийт 16437 ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл /лиценз/-ийг олгосноос 2021 оны эхний улирлын байдлаар 1696 ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл хүчин төгөлдөр байна.

Ашиглалтын 1696 тусгай зөвшөөрөлтэй хуулийн этгээдээс 362 уурхай үйл ажиллагаа явуулж байгаа буюу 4/3-аас дээш ААН үйл ажиллагаа явуулахгүй байгаа шалтгааныг ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох процесстой холбож тайлбарлах үндэслэл байна.

Учир нь энэхүү процесс ажиллагаа нь дараах хэд хэдэн үндэслэлээр олон улсын жишигт нийцэхгүй байна. Тухайлбал,

- Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгоход техник эдийн засгийн үндэслэл (ТЭЗҮ)-ийг батлуулсан байх шаардлага тавьдаггүй буюу ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгогдсоноос хойш ТЭЗҮ-г батлуулж байгаа нь;
- Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгоход зөвхөн байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө (БОМТ)-ний биелэлтийг хэрхэн биелүүлсэн тухай Засаг даргын тодорхойлолт шаардагдаж байгаа нь хангалтгүй;
- Уурхайн хаалтын санхүүгийн баталгааг ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгохоос өмнө шаардахгүй байгаа зэрэг юм.

АМТХ-иас сонгон авсан 24, 25, дугаар зүйлүүд нь хүлээн зөвшөөрөгдөж чадаагүй гэж дүгнэхээр байна. Учир нь олон улсын жишгээр ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгохоос өмнө ТЭЗҮ-г батлуулж, уурхайн хаалтын санхүүгийн баталгааг гаргуулдаг бол энэ үйл явц нь манай улсын хувьд урвуу хамааралтай буюу тусгай зөвшөөрөл олгосны дараагаа эдгээр баримт бичгийг шаардаж байгаа

нь уурхайн талбайд ашиглалт хийгдсэний дараагаар үүсэх байгаль орчин, нөхөн сэргээлттэй холбоотой эрсдэл дагуулж байна гэж дүгнэж болно.

Өөрөөр хэлбэл, нэгэнт ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагаа нь байгаль орчин, нийгэм болон хүний эрүүл мэндэд сөрөг нөлөө үзүүлдэг учраас Монгол Улсын хууль тогтоомжийг олон улсын жишигт нийцүүлж ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгохоос өмнө байгаль орчин, нийгэм, хүний эрүүл мэндэд нөлөөлөх байдлын нарийвчилсан үнэлгээ хийлгэх, уг баримтыг үндэслэн бие даасан хаалтын төлөвлөгөөг боловсруулах, хаалтын төлөвлөгөөнд хаалтын санхүүгийн баталгааг тусгах, уг баталгааг ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгохоос өмнө бүрэн хэмжээгээр байршуулах зэрэг зохицуулалт үгүйлэгдэж байна.

Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн 43% нь хөрөнгө оруулалтгүй үйл ажиллагаа явуулж чадахгүй байна гэдэг бол санхүүгийн чадавхгүй хуулийн этгээдэд ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгосон гэсэн үзүүлэлт юм.

Технологи, хөрөнгө, боловсон хүчин дутмаг аж ахуй нэгж тусгай зөвшөөрөл авснаар дараах асуудал үүсдэг. Туслан гүйцэтгэгчээр ажлаа гүйцэтгүүлж дараа нь туслан гүйцэтгэгчид шууд бартераар ашигт малтмалыг өгч өнөөх нь худалдан борлуулах асуудал гарч байна нөгөөтээгүүр төр аж ахуй нэгжийн дунд ченж бий болж байна үүнийг анхаарах хэрэгтэй.

Шигтгээ 3. (Салбарын төлөөлөл - ярилцлага)

Мөн ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг өөр зорилгоор ашиглах зөрчил цөөнгүй байна. Тусгай зөвшөөрлийг барьцаалж өөр үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх, тусгай зөвшөөрлөөр олгосон талбайд туслан гүйцэтгэгч ажиллуулж бүтээгдэхүүн хуваах гэрээ байгуулж, төр, туслан гүйцэтгэгч хоёрын дунд “Ченж” хийх, ашиглалтын тусгай зөвшөөрлөө ашиглаж хууль бус олборлосон ашигт малтмалыг экспортлох зэрэг хууль бус үйл ажиллагаа бага биш байна.

Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгохоос өмнө байгаль орчин, нийгэм, хүний эрүүл мэндэд нөлөөлөх байдлын нарийвчилсан үнэлгээ хийлгэх, ТЭЗҮ-г батлуулж, хаалтын санхүүгийн баталгааг гаргуулсан байхыг шаардахаас гадна доор нөхцөлийг хангасан байхыг хуульчлах нь дээрх сөрөг үр дагаврыг бууруулах, хариуцлагатай уур уурхай хөгжүүлэх үндсийг бүрдүүлэх боломжтой юм. Үүнд: Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл хүсэгч дараах нөхцөлийг хангасан байна:

- мэргэжлийн боловсон хүчний нөөцтэй байх;
- байгаль орчныг хамгаалах, уурхайн хаалт хийх санхүү, эдийн засгийн чадавхтай байх;
- ашигт малтмалыг ашиглахдаа эдийн засгийн илүү үр ашигтай, дэвшилтэт технологи ашигладаг байх;
- олон нийтийн компани буюу хувьцааныхаа зохих хувийг хөрөнгийн биржээр дамжуулан олон нийтэд санал болгосон байх.

2.4. Үндэсний геологийн албаны чиг үүрэг

“Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд 11¹, 35, 48, 38, 39, 45 дугаар зүйлтэй холбогдох асуудлыг судлахаар сонгосон. Тухайн хууль тогтоомж хэрэгжиж эхэлснээс хойших хугацаанд хуулийн зорилго, зорилтдоо хүрсэн эсэхийг энэ үзүүлэлтээр тогтооно.

Хүснэгт 17. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

11¹ дүгээр зүйл. Үндэсний геологийн албаны чиг үүрэг

11¹.1. Монгол Улсын Үндэсний геологийн алба нь дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ:

11¹.1.1. Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дээр геологи, геофизик, геохими, гидрогеологи, геоэкологийн зураглал, судалгаа, шинжилгээ хийх;

11¹.1.2. Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд ашигт малтмалын тархалтын зүй тогтол, минерагений судалгаа хийж, эрдэс баялгийн хэтийн төлөвийн үнэлгээ өгөх;

11¹.1.3. үндэсний геологи, эрдэс баялгийн мэдээллийн сан бүрдүүлэх, түүнийг баяжуулах, нууцын зэрэглэлд хамааруулснаас бусад мэдээллээр сонирхсон этгээдэд үйлчилгээ үзүүлэх;

[/Энэ заалтыг 2017 оны 11 дүгээр сарын 10-ны өдрийн хуулиар өөрчлөлт оруулсан/](#)

11¹.1.4. ашигт малтмалын улсын нэгдсэн бүртгэл хөтлөх, нөөцийн хөдөлгөөнийг бүртгэх.

[/Дээрх 11¹ дүгээр зүйлийг 2014 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрийн хуулиар нэмсэн/](#)

Монгол улсын геологийн салбарын эрх зүйн орчны хөгжил 1990 оноос хойш геологийн судалгаатай холбоотой харилцааг тодорхой төрлийн ашигт малтмалын эрэл, хайгуул, ашиглалтын хүрээнд салбар, тусгай хуулиудаар зохицуулах чиг хандлага давамгайлж суурь хууль болох Газрын хэвлийн тухай хууль болон бусад хууль тогтоомжийн хоорондын уялдаа холбоо суларсан. Тодруулбал, 1992 онд Газрын тосны тухай хууль, 1994 онд Ашигт малтмалын тухай хууль, 1995 онд Усны тухай хууль гэх мэт салбар хуулиудыг батлахдаа Газрын хэвлийн тухай хуульд заасан газрын хэвлий дэх геологийн судалгааны асуудлыг цогцоор нь геологийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын эрхлэх асуудлын хүрээнд хамааруулах, газрын хэвлийн судалгаа, удирдлага нэгдмэл байх зарчмыг зөрчин Газрын хэвлийн тухай хуульд шаардлагатай өөрчлөлтүүдийг оруулалгүй орхигдуулж байсан нь төрөөс геологийн салбарт баримтлах бодлогын эрх зүйн орчны цогц байдлыг алдагдуулж ирсэн.

Үүний улмаас одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулиудын хүрээнд геологийн салбарын хүрээнд дараах хүндрэлтэй байдал үүссэн. Үүнд:

ҮГА-ны чиг үүргийг тодорхойлсон Ашигт малтмалын тухай хуулийн 11¹ дүгээр зүйл нь агуулгын хувьд тус хуулийн болон өөр бусад хууль тогтоомжоор төрийн захиргааны бусад байгууллагын зарим чиг үүрэгтэй давхардсан, ЗГ-ын тогтоолоор ҮГА-ыг албаны орон тооны дээд хязгаарыг 35 ажилтантай байхаар тогтоосон, тус албаны жилийн төсвийн 90 орчим хувь нь 35 ажилтны цалин байхаар Төсвийн тухай хуульд хуульчилсан зэрэг нь ҮГА-ны зүгээс хуульд заасан чиг үүргээ хэрэгжүүлэх байдлыг маш хязгаарлагдмал болгож байна.

АМТХ-ийн 4.1 дэх хэсэгт “тойм судалгаа”, “ашигт малтмал эрэх” болон “ашигт малтмал хайх” гэсэн нэр томъёог тодорхойлохдоо “геологийн судалгаа хийх”-ийг ойлгоно гэх агуулгаар тодорхойлсон болон Газрын хэвлийн тухай хуулийн 10.2 дах

хэсэгт ашигт малтмал хайх харилцааг АМтХ-иар зохицуулна гэж хэсэгчлэн зохицуулахаар заасны агуулга холбоо ойлгомжгүй байна. Хэрэв, “геологийн судалгаа” гэх ойлголт нь тойм судалгаа, зураглал-эрэл, эрэл-хайгуулын шатыг хамаарч байгаа бол Газрын хэвлийн хуулиар “геологийн судалгаа” гэх нийтлэг нэр томъёогоор ашигт малтмал хайхтай холбоотой харилцааг давхардуулан зохицуулсан байхаар ойлгогдож байна. Үүнээс гадна, “тойм судалгаа” болон “эрэл”-ийн шатанд газрын хэвлийг буюу газрын хөрснөөс дооших орон зайд өрөмдлөг хийдэггүй, хөрснөөс дооших орон зайг хөндөхгүй гэх ойлголтыг хуулиудад заасан байх боловч зарим хуульд буюу тухайлбал, Газрын тосны тухай хуулийн 15.4 дэх хэсэгт тухайлан уламжлалт бус газрын тосны эрлийн үед өрөмдлөг хийж болохоор заасан нь эрх зүйн орчны эрх тэгш, нэг ойлголтыг нийтлэг байдлаар мөрдөх зарчмуудтай зөрчилдөж байна.

АМтХ-ийн 11¹.1.3 дах заалт агуулгын хувьд Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлогын 3.2.2.6-т заасан “Монгол Улсад гүйцэтгэж байгаа төрөл бүрийн геологийн судалгаа /байгалийн рашаан, гидрогеологийн судалгаа, байгалийн хий, газрын тос, цацраг идэвхт ашигт малтмал, инженер геологи гэх мэт/-ны мэдээлэл, нөөц, үр дүнгийн тайланг үндэсний геомэдээллийн нэгдсэн санд хамруулж улсын бүртгэлд авах” зорилттой шууд холбоотой боловч мэдээллийн сангийн нэршлийн зөрүү гэх мэт асуудлуудаас үүдэн АМтХ-ийн 11¹.1.3 дах заалт нь төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх геологийн нэгдсэн санг бүрдүүлж чадахааргүй байна.

Тодруулбал АМтХ-ийн 11¹.1.3 дах заалтад заасан нэгдсэн санд хамаарах “геологийн мэдээллийн сан”, “уул уурхайн мэдээллийн сан” болон “нөөц баялгийн мэдээллийн сан” –уудад ямар мэдээллүүд хамаарах, тэдгээр нь хаана хаана хадгалагдаж байгаа, төрийн ямар ямар байгууллагаас мэдээлэл төвлөрүүлэх зэрэг асуудал тодорхойгүй байна. АМтХ-ийн 11¹.1.3 дах заалтад ҮГА хэрэгжүүлэхээр заасан дээрх чиг үүрэг нь агуулгын хувьд мөн хуулийн 11.1.5 дах заалтаар АМГТГ нь “үндэсний геологи, эрдэс баялгийн мэдээллийн сан бүрдүүлэх, түүнийг баяжуулах” гэсэн чиг үүрэгтэй давхардсан байна.

АМтХ-ийн 11¹.1.4-т ҮГА-ны чиг үүрэгт ашигт малтмалын улсын нэгдсэн бүртгэл хөтлөх, нөөцийн хөдөлгөөнийг бүртгэх чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд АМтХ-иар АМГТГ-ын зүгээс тусгай зөвшөөрлийн зураг зүйн бүртгэлийг хөтлөхөөр заасан бөгөөд уг бүртгэл ҮГА-ны зүгээс хөтлөх ашигт малтмалын улсын нэгдсэн бүртгэлтэй хэрхэн уялдуулах, бүртгэлийн нэгдсэн байдлыг хэрхэн хангах талаар нягтлах шаардлагатай болж байна.

Уул уурхай хүнд үйлдвэрийн сайдын багцад туссан улсын төсвийн хөрөнгөөр хийж гүйцэтгэх геологи судалгааны ажлуудыг одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль журмын хүрээнд зөвхөн Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн дагуу зохицуулж байна. Гэвч энэ зохицуулалт нь улсын хэмжээний геологийн нэгдсэн сан, нөөцийн нэгдсэн бүртгэл гэх мэт өндөр ач холбогдол бүхий төрийн нууцын горимоор хамгаалагдвал зохих ажлуудыг аж ахуйн нэгжээр гүйцэтгүүлэх шаардлагыг үүсгэж, энэ нь цаашлаад тэдгээр мэдээллийн өмчлөл нь уг аж ахуйн нэгжийн бусдад төлөх өр, төлбөр, барьцааны зүйлд ашиглагдах буюу бусдад шилжих боломжийг нээж байна.

Геологийн төв лаборатори ТӨУҮГ, Геологийн судалгааны төв ТӨУҮГ –уудын санхүүгийн төлөвлөлт, төсөв, зардлын хэмжээтэй холбоотой асуудлыг Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай болон Төсвийн тухай хууль тогтоомжийн хүрээнд Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газрын хяналт, зохицуулалтын хүрээнд зохицуулагдаж байна.

УУХҮЯ-наас Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 12.2-т “...үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, батлан хамгаалах зориулалттай бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэдэг төрийн өмчит хуулийн этгээдийн удирдлага, эд хөрөнгийн талаарх бүрэн эрхийг уг асуудлыг эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага шууд хэрэгжүүлнэ” гэж заасныг үндэслэн Геологийн төв лаборатори ТӨУҮГ, Геологийн судалгааны төв ТӨУҮГ-уудыг ҮГА-ны харьяанд ажиллуулах тухай Засгийн газрын тогтоолын төслийг холбогдох яам болон Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газарт хүргүүлсэн.

Гэвч Сангийн яам болон Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газраас эдгээр ТӨУҮГ-ууд нь “батлан хамгаалах салбарын төрийн өмчит хуулийн этгээд”-д хамаарахгүй тул дэмжихгүй гэсэн санал өгсөн. Гэтэл Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 12.2-т “үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад чиглэсэн ажил үйлчилгээ”, болон “батлан хамгаалах салбарын” гэсэн хоёр тусдаа агуулгыг хуульчилсан байдлыг хольж ойлгох, эсхүл үндэсний аюулгүй байдал бол буу зэвсгийн үйлдвэрлэл мэтээр ойлгож хандаж байна.

Мэдээлэл технологийн энэ эринд улс үндэстнүүд өөрийн улсын геологийн мэдээллийн анхдагч өгөгдлийг үндэсний нэг чухал нөөц сурвалж гэж үзэж, түүний аюулгүй байдлыг хамгаалах чиглэлээр тусгайлан бодлого хэрэгжүүлж геологийн анхдагч мэдээллийг ашиглан түүнд дүн шинжилгээ хийж улс төр, бизнес, хөрөнгө оруулалтын чиглэлд ухаалгаар ашиглаж байна. Иймд дээр дурдсан асуудлыг дараах байдлаар шийдвэрлэх боломжтой байна. Үүнд:

1. АМтХ-д төрийн захиргааны төв байгууллагуудын чиг үүргийг тодорхой болгох;
2. Газрын хэвлийн тухай хууль, АМтХ болон бусад салбар хуулиудын хүрээнд “геологийн судалгаа” гэх үндсэн нэр томъёоны тодорхойлолт, геологийн судалгааны хамрах хүрээг тодорхой болгож, хууль хоорондын уялдааг сайжруулах;
3. Газрын хэвлийд хамаарах олон тооны мэдээллийн сан, бүртгэлийн зохицуулалтыг тодорхой болгож Ашигт малтмалын тухай хуулийн 11¹.1.3 д заасан Үндэсний геологи, эрдэс баялгийн мэдээллийн санд төвлөрүүлэх асуудлыг холбогдох хуулиудад өөрчлөлт оруулах замаар шийдвэрлэх;
4. ҮГА-ны Геологийн баримтын төв архив, Геомэдээллийн төвд төрөлжсөн хэлбэрээр хадгалагдаж буй мэдээллийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох, улсын хэмжээний геологийн нэгдсэн сан, нөөцийн нэгдсэн бүртгэл гэх мэт хамгаалбал зохих мэдээллийг хууль бусаар, нийтэд задрах эрсдэлээс сэргийлэх үүднээс зарим шаардлагатай төслүүдийн ҮГА өөрөө гүйцэтгэх эрх олгох;
5. Геологийн төв лаборатори ТӨУҮГ, Геологийн судалгааны төв ТӨУҮГ-уудыг ҮГА-ны харьяанд ажиллуулах.

2.5. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн нийтлэг үүрэг болон мэдээ, тайлан гаргах

“Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Хүснэгт 18. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

35 дугаар зүйл. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн нийтлэг үүрэг

35.1.Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглахдаа энэ зүйлд заасан нийтлэг үүргийг биелүүлж ажиллах бөгөөд зөрчвөл Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээнэ.

35.2.Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч дараах баримт бичгийг хайгуулын үйл ажиллагаа явуулж байгаа газар дээр байлгана:

35.2.1.хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн хуулбар;

35.2.2. байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө, тайлан;

35.2.3.төрийн захиргааны байгууллага болон мэргэжлийн хяналтын албаар хянуулсан хайгуулын ажлын төлөвлөгөө.

35.3.Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч дараах баримт бичгийг уурхай дээр байлгана:

35.3.1.ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн хуулбар;

35.3.2.ашигт малтмал ашиглах техник, эдийн засгийн үндэслэл болон зохих байгууллагаар хянуулсан уулын ажлын төлөвлөгөө;

35.3.3.байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ;

35.3.4. байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө;

35.3.5.хөрөнгө түрээслэх болон бүтээгдэхүүн борлуулах гэрээ;

35.3.6.уурхайн талбайн хилийг тогтоож, байнгын шав тэмдэг тавьсан акт;

35.3.7.газар, ус ашиглах тухай гэрээ.

48 дугаар зүйл. Мэдээ, тайлан гаргах

48 дугаар зүйл. Мэдээ, тайлан гаргах

48.1.Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь дараах мэдээ, тайлан, төлөвлөгөөг дор дурдсан хугацаанд үнэн зөв гаргаж төрийн захиргааны байгууллага болон мэргэжлийн хяналтын албанд хүргүүлнэ:

48.1.1.хайгуулын ажлын төлөвлөгөөг хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгогдсон өдрөөс хойш 30 хоногийн, дараагийн жилүүдэд тухайн оны төлөвлөгөөг 04 дүгээр сарын 15-ны дотор;

48.1.2.хайгуулын ажлын жилийн тайланг төрийн захиргааны байгууллагаас баталсан зааврын дагуу гаргаж, дараа оны 02 дугаар сарын 15-ны өдрийн дотор;

48.1.3.энэ хуулийн 44 дүгээр зүйлд заасан аюулгүй ажиллагааны талаарх мэдээг жил бүрийн 1 дүгээр сарын 20-ны өдрийн дотор.

48.2.Энэ хуулийн 48.1.2-т заасан тайланд тухайн талбайд хийгдсэн тойм судалгаа, геофизик, геохими, өрөмдлөг болон бусад бүх төрлийн ажлын тоо хэмжээ, өртөг, зардал, ажиллах хүчтэй холбогдсон мэдээ, түүнчлэн хайгуулын ажлын үр дүн, тухайн талбайд хийгдсэн ажлын зургийг хавсаргах бөгөөд түүнийг улсын геодезийн зураглалын тулгуур сүлжээтэй холбосон байна.

48.3.Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч тусгай зөвшөөрлийн хугацаа дуусахаас өмнө ордын нөөц, эрэл, хайгуулын үр дүнгийн тайланг ашигт малтмал эрэх, хайх үйл ажиллагааны журам, ашигт малтмалын баялаг, ордын нөөцийн ангилалд нийцүүлэн боловсруулж, шинжээчийн дүгнэлт гаргуулан төрийн захиргааны байгууллагад хүлээлгэн өгнө.

48.6.Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь дараах мэдээ, тайланг дор дурдсан хугацаанд төрийн захиргааны байгууллагад ирүүлнэ:

48.6.1.тухайн ордыг ашиглах техник, эдийн засгийн үндэслэлийг эрх бүхий байгууллагаар хийлгэж ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авснаас хойш нэг жилийн дотор;

Хууль тогтоогчоос 2006 оны АМТХ-ийн 7 дугаар зүйлд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид болон ашигт малтмал эрх, хайх, ашиглахад тавигдах ерөнхий

шаардлагыг зөвхөн Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдан үйл ажиллагаа явуулж байгаа, Монгол Улсад татвар төлөгч хуулийн этгээд байхаар тогтоосон боловч тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн нийтлэг үүргийг тусгасан 35 дугаар зүйлд нэмж тусгах, үүрэг болгох боломж байсан. Гэвч 35 дугаар зүйлд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн нийтлэг үүргийн хүрээнд дараах асуудлаар хязгаарласан байдаг.

Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч дараах баримт бичгийг хайгуулын үйл ажиллагаа явуулж байгаа газар дээр байлгана:

- хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн хуулбар;
- байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө, тайлан;
- төрийн захиргааны байгууллага болон мэргэжлийн хяналтын албаар хянуулсан хайгуулын ажлын төлөвлөгөө.

Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч дараах баримт бичгийг уурхай дээр байлгана:

- ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн хуулбар;
- ашигт малтмал ашиглах техник, эдийн засгийн үндэслэл болон зохих байгууллагаар хянуулсан уулын ажлын төлөвлөгөө;
- байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ;
- байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө;
- хөрөнгө түрээслэх болон бүтээгдэхүүн борлуулах гэрээ;
- уурхайн талбайн хилийг тогтоож, байнгын шав тэмдэг тавьсан акт;
- газар, ус ашиглах тухай гэрээ.

Мөн АМТХ-ийн 48 дугаар зүйлд заасны дагуу ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь тухайн жилийн уулын ажлын тайлан, ирэх жилийн төлөвлөгөөгөө гаргах үүрэгтэй. Аж ахуйн нэгжээс ирүүлсэн мэдээлэлд үндэслэн тухайн жилийн Монгол Улсын төсвийн төсөөлөл, нөөц баялгийн нэгдсэн бүртгэл гаргадаг.

Уул уурхайн салбарт ажиллаж буй аж ахуйн нэгжүүд мэргэжлийн боловсон хүчин байхгүй, инженер техникийн ажилчдыг үндсэн ажилтнаар бус гэрээгээр ажиллуулдаг зөрчил их гардаг.

Уул уурхайн мэргэжлийн боловсон хүчин байхгүйгээс уулын ажилд тавих хяналт муу, уулын ажлыг зураг төслийн дагуу явуулдаггүй зөрчил ихээр гарч байна.

Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид батлагдсан техник, эдийн засгийн үндэслэлийн дагуу олборлолтын үйл ажиллагааг явуулж, ашигт малтмалын нөөцийг иж бүрэн, бүрэн гүйцэд олборлох шаардлагатайг хуульд тусгах шаардлагатай.

Шигтгээ 4. (Салбарын төлөөлөл - ярилцлага)

АМТХ-ийн 11.3-т “Ашигт малтмалын тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилт болон ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах үйл ажиллагаанд тавих улсын хяналтыг мэргэжлийн хяналтын байгууллага гүйцэтгэнэ.” гэж заасан боловч ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдийн жил бүрийн уулын ажлын тайлан, төлөвлөгөөг хүлээн авдаггүйгээс мэргэжлийн хяналтын байгууллага ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагаанд бүрэн хяналт тавьж чадахгүй байна. Мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдэд хяналт шалгалт хийхэд төрийн захиргааны байгууллагаас тухайн жилийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг батлахдаа техник-эдийн засгийн үндэслэлд тусгасан жилийн хүчин чадлыг хэтрүүлэн батлах, ТЭЗҮ-д тусгагдаагүй нөөц дээр олборлолтын ажил явуулах төлөвлөгөө батлах зэрэг төрийн захиргааны байгууллагатай холбоотой зөрчил гарч байгаа тул мэргэжлийн хяналтын байгууллагаас дээрх хуульд заасан хяналтыг бүрэн хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Төлөвлөгөө								
Ирүүлэх ёстой	3188	2684	2572	1760	1667	1345	2051	1714
Ирүүлсэн	2593	2430	2135	1472	1133	1307	1750	386
Ирц	81,3%	90,5%	83%	83,6%	68,6%	97,2%	85,3%	22,5%
Тайлан								
Ирүүлэх ёстой	2684	2572	2300	1667	1345	1802	1714	1714
Ирүүлсэн	2675	2276	2300	1667	958	1560	1512	1513
Ирц%	99,7%	88,5%	80,1%	75,5%	71%	70%	88,2%	88,3%
Хайгуулын ажлын тайлангийн зардлын доод хэмжээг хянасан	95,3%	100,7%	100%	100%	100%	244%	254%	30,3%
Зардал санхүүгийн тайлангаар	84,3%	98,6%	93,4%	89,8%	100%	92%	9,3%	20,7%

Хүснэгт 19. Хайгуулын ажлын тайлангийн зардлын доод хэмжээг хянасан байдал



Үйл ажиллагаа явуулах /явуулсан/	362	225
Үйл ажиллагаа явуулахгүй /явуулаагүй/	585	643
Төлөвлөгөө, тайлан ирүүлээгүй	189	277
Нийт	1136	1145

График 4. Үйл ажиллагаа явуулахгүй /явуулаагүй/ “Х” төлөвлөгөө, тайлан ирүүлсэн шалтгаан

2.6. Байгаль орчныг хамгаалах талаар тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн хүлээх үүрэг

“Зорилгод хүрсэн түвшин”, шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал:

Хүснэгт 20. “Зорилгод хүрсэн түвшин”, шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд

38 дугаар зүйл. Байгаль орчныг хамгаалах талаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн хүлээх үүрэг

38.1.Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах талаар дараах үүрэг хүлээнэ:

39 дүгээр зүйл. Байгаль орчныг хамгаалах талаар ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн хүлээх үүрэг

39.1.Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах талаар дараахь үүрэг хүлээнэ:

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн зургадугаар зүйлд “Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ,” “Иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийн хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй” хэмээн заасан байна.

Уул уурхайн үйл ажиллагаа байгаль орчинтой холбогдох үндэслэл нь:⁶

- Олборлож буй металл болон аж үйлдвэрийн ашигт малтмал нь байгаль орчныг бохирдуулагч болдог тул;
- Үйлдвэрлэлийн явцад ашигтай эрдсүүдийг ялган авахын зэрэгцээ дагалдах бусад эрдэс, хүнцэл зэргийг ялган авахгүй бол байгаль орчныг бохирдуулагч болдог тул;
- Уул уурхайн бусад үйл ажиллагаанд хэрэглэж буй шатахуун, химийн бодисууд байгаль орчныг бохирдуулагч болдог тул;
- Уул уурхайн салбарт болгоомжтой хандаж, зөв харилцаж, хэрэглэхгүй бол байгаль орчин, хүрээлэн буй орчин, хүний эрүүл мэнд, удам зүй, улс орны хөгжилд эргээд нөлөөлж болзошгүй юм.

Уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулахад байгалийн нөөц баялгийн эрх зүйн зохицуулалтаар газар, газрын хэвлий, ашигт малтмалыг ашиглах эрх, түүнийг хамгаалах үүргийг хуулиар хүлээн зөвшөөрсөн. Мөн бусад объект болох агаар, ус, ой, амьтан, ургамлын төлөв байдлыг алдагдуулахгүйгээр, химийн хортой бодисын зөв хэрэглээг шаарддаг. Газрын хэвлийгээс ашигт малтмал олборлох бүх арга технологиуд нь биосферийн бүхий л элементүүд болох усны нөөц, агаар мандал, газар ба түүний хэвлий, ургамал, амьтны ертөнц зэргийг хөндөж, экологийн

⁶ХЗҮХ, Эрдэс баялгийн эрх зүйн тойм ном, УБ., 2012 он, 161 дэх тал.

тэнцвэрт байдалд шууд ба дам байдлаар сөрөг нөлөө үзүүлж, ялангуяа газарт ихээхэн хэмжээний эвдрэл үүсгэдэг.⁷

Иймээс уул уурхайн үйл ажиллагаанаас үүдэн байгаль орчинд учирч болох сөрөг нөлөөллөөс урьдчилан сэргийлэх, учирсан тохиолдолд сөрөг нөлөөллийг арилгах, нөхөн сэргээх байгаль орчныг хамгаалах багц арга хэмжээг хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Гэсэн хэдий ч энэхүү ойлголт Монгол Улсын уул уурхайн салбарын хувьд газрын эвдрэлийг нөхөн сэргээх гэсэн явцуу утгаар зохицуулагдаж байна.

Байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээлтийн асуудлын цаана тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн хийж буй үйлдэл нь зүлэг, мод тарихаас цааш хэтрэхгүй байгаа бөгөөд энэхүү ажлаа ор нэрийн төдий гүйцэтгэж байгаа байдал элбэг байдаг.

Шигтгээ 5. (Салбарын төлөөлөл - ярилцлага)

Одоо үйлчилж байгаа холбогдох баримт бичигт уул уурхайн нөхөн сэргээлтийн үйл ажиллагааг дараах байдлаар тусгасан. Үүнд:

- БОНБУТХ: эрх бүхий шинжээч, үнэлгээ хийх эрх бүхий аж ахуй нэгж, байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч, ИТХ, түүний тэргүүлэгчид;
- БОХТ: Байгаль орчин хяналтын алба, сум, дүүргийн Засаг дарга-батлах, хяналт тавих, гүйцэтгүүлэх;
- Нөхөн сэргээлтийг хийх санхүүгийн баталгаа болгож өгөх мөнгөн барьцаа: сум, дүүргийн Засаг даргын нээсэн дансанд, БОАЖЯ-ны дэргэдэх дансанд төвлөрүүлнэ.

Байгаль орчинд учруулсан хохирлыг арилгахын тулд хүрээлэн буй орчныг эрүүлжүүлэх, аюулгүй болгох үүднээс байгалийн нөөц баялаг болон эвдэрсэн газрыг нөхөн сэргээх арга хэмжээг авах ёстой бөгөөд үүнийг БОХТХ болон ГХТХ, АМТХ-иар хуульчлан үүрэг болгон заасан боловч үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоо хангалтгүй байна.

Зураг 2. Эвдэрсэн газрын төрөл, хэмжээ

⁷Хамтын бүтээл, Байгаль орчны хохирлын үнэлгээ, нөхөн төлбөр тооцох аргачлал, УБ., 2010 он, 30 дахь тал.

Эвдэрсэн газрын төрөл, хэмжээ (га)



Мөн байгаль орчны нөхөн сэргээлтийг хэрхэн хийх, БОХТ-г бүс нутгийг хөгжүүлэх төлөвлөгөөтэй хэрхэн уялдуулах, газрын эвдрэл нь нөхөн сэргээлт хийсний дараа хэдий хугацаанд хэвийн байдалдаа орох талаар дүгнэлт гаргуулах зэрэг асуудлыг нарийвчлан зохицуулаагүй байна.

Хүснэгт 21. Эвдэрсэн газрын тооллого

Эвдэрсэн газрын тооллогын ажил 2012, 2018

№	Аймаг	2012 онд		2018 онд Нийт эвдэрсэн газрын тоо /га/	Нөхөн сэргээх шаардлагатай орхигдсон	
		Нэгж талбар	Хэмжээ /га/		байршлын тоо	талбай /га/
1	Архангай	2	103.4	1084	11	5.5
2	Баянхонгор	237	708.91	377.34	41	126.7
3	Баян-Өлгий	6	45.2	43.32	9	41.42
4	Булган	4	19.7	1399	28	
5	Говьсүмбэр	1	10.2	75.2	10	9
6	Говь-Алтай	41	305.8	415.28	162	301
7	Дархан-уул	6	488.7	1010	151	531.6
8	Дорнод	6	32.6	1068	36	424
9	Дорноговь	112	41.37	20.48	81	20.48
10	Дундговь	20	172.98	562	200	41
11	Сүхбаатар	5	6.5	835	38	61.8
12	Сэлэнгэ	40	1181.42	3614.5	87	1184.4
13	Завхан	1	0.5	192		20.2
14	Орхон			47.8	37	36.88
15	Өвөрхангай	49	76.32	950	20	150
16	Өмнөговь	49	76.32	184	11	154
17	Хэнтий	47	402.18	5300	13	340
18	Ховд	10	193.6	199.98	12	84.6
19	Хөвсгөл	14	80	53.9	9	10
20	Төв/2016/	12	25.75	9088.1	112	4880.3
21	Увс	41	349.1	389.4	26	389.4
22	Нийслэл			496.16	6	58.9
	Нийт	703	4320.55	27405.46	1100	8871.18

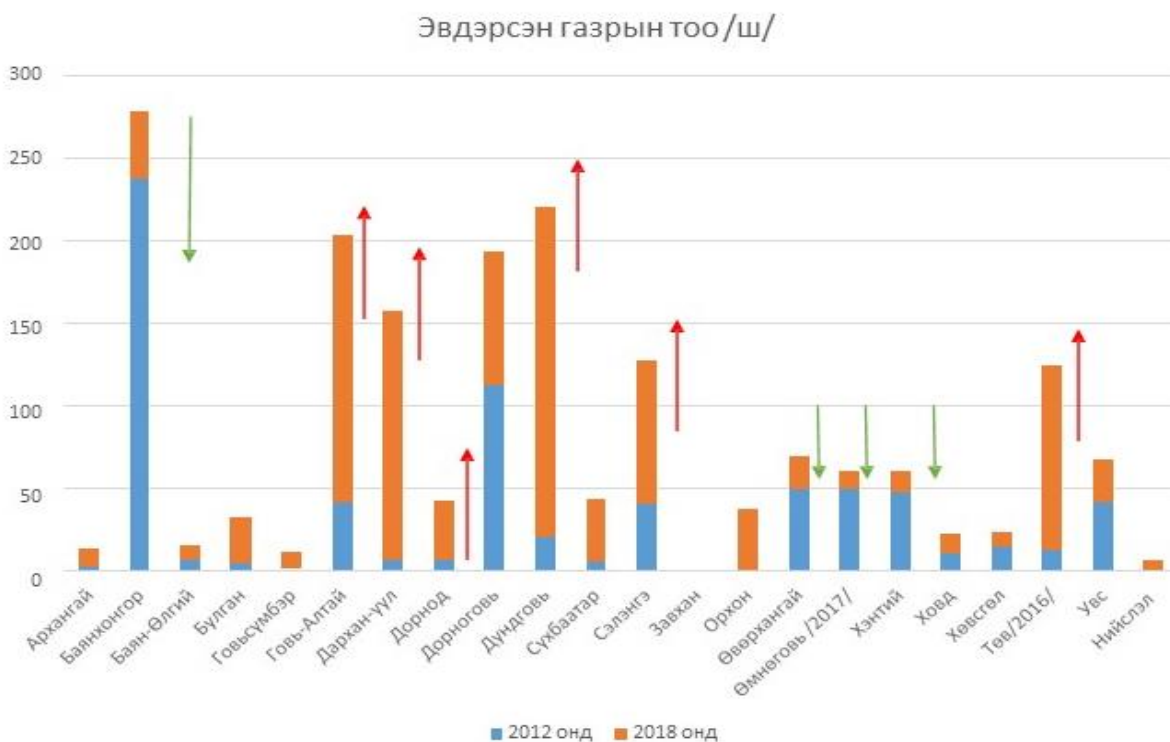
урьдчилсан байдлаар
 2017 онд хийж дуусгасан

АмТХ-ийн 39.1.9, 39.3, 39.4-д тус тус заасан зохицуулалтууд тунхаглал төдий байна. Учир нь аж ахуй нэгж, байгууллагуудын БОХТ-нд заагдсан нөхөн сэргээлтийн биелэлт хангалтгүй, нөхөн сэргээлтээ бүрэн хийж, төвлөрүүлсэн

хөрөнгөө буцаан авсан тохиолдол цөөн байгаа ч БОАЖЯ-наас тухайн хөрөнгөөр нөхөн сэргээгдээгүй талбайд мэргэжлийн байгууллагаар нөхөн сэргээлтийн ажлыг гүйцэтгүүлсэн тохиолдол ховор байна. Аж ахуй нэгжийн хувьд дээр төвлөрүүлсэн хөрөнгө нь бага хэмжээтэй тул тухайн жилд нөхөн сэргээлтийн ажлыг хийж их зардал гаргаснаас дээрх хөрөнгөө тухайн санд нь байршуулж байх сонирхолтой байдаг байна.

Иймд уурхайн хаалтын нөхөн сэргээлтийг хийх зардлыг уурхайг ашиглаж эхлэх үед барьцаа хэлбэрээр эсхүл тухайн жилийн борлуулалтын орлогоос тодорхой хувийг авч бүрдүүлдэг эрх зүйн зохицуулалт бий болгох шаардлагатай.

График 5. Эвдэрсэн газрын тоо аймгаар



АМТХ-ийн 38 дугаар зүйлийн 38.1-т “Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах талаар дараах үүрэг хүлээнэ:” гэснийг хуулийн 35 дугаар зүйлтэй нэгтгэх, АМТХ-ийн 38 дугаар зүйлийн 38.1.8-д “байгаль орчныг хамгаалах талаар хүлээсэн үүргээ биелүүлэх баталгаа болгон холбогдох сум, дүүргийн Засаг даргын нээсэн тусгай дансанд байгаль орчныг хамгаалах арга хэмжээнд шаардагдах тухайн жилийн зардлын 50 хувьтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн хөрөнгийг шилжүүлэх.” гэсэн заалтын мөнгөн хөрөнгийг хэзээ шилжүүлэх талаар тодорхой хуульчлах шаардлагатай.

АМТХ-ийн 38 дугаар зүйлийн 38.2-т “Сум, дүүргийн Засаг дарга энэ хуулийн 38.1.3, 38.1.6-д заасан төлөвлөгөө, түүний өөрчлөлтийг хүлээн авснаасаа хойш 10 хоногийн дотор хянан баталж тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид хүргүүлнэ.”, 38.4-т “Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөнд тусгагдсан үүргээ бүрэн биелүүлсэн бол энэ хуулийн 38.1.8-д заасан хөрөнгийг

түүнд буцааж өгнө.” гэж тус тус заасан бөгөөд энэ зүйл нь тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн үүрэг биш тул зохих бүлэгт нь байрлуулах, АМТХ-ийн 39 дүгээр зүйлийн 39.1.5-д “энэ хуулийн 39.1.1-д заасны дагуу боловсруулсан байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ болон байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг байгаль орчны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад хүргүүлэх,” гэсний “хүргүүлэх” хэмээх үг нь уг үйл ажиллагааг хариуцах эзэнгүй, идэвхгүй үйлдэл мэт харагдаж байгааг анхаарч, энэ шатанд УУХҮЯ ямар оролцоотой байх талаар тодорхой тусгах шаардлагатай байна.

АМТХ-ийн 39 дүгээр зүйлийн 39.2, 39.5, 39.6, 39.9-д тус тус заасан үүргүүд нь тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн хүлээх үүрэгт хамаарахгүй гэж үзэж байна.

АМТХ-ийн 39.9-д БОНБҮ болон БОМТ-нд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчээс шаардахаар заасан хэдий ч уг шаардлагыг биелүүлээгүй тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг хуульд тусгаагүйгээс хуулийн зохицуулалт хэрэгжих боломжгүй байна.

Мөн уул уурхайн ажил нь өндөр эрсдэлтэй ажиллагаа байдаг тул аж ахуй нэгж дампуурсан тохиолдолд нөхөн сэргээлтийг хийлгэж чадахгүйд хүрнэ. Тиймээс анх тусгай зөвшөөрөл олгохдоо нөхөн сэргээлтийг даатгуулсан байх гэх мэт эрсдэлээс сэргийлсэн зохицуулалтыг нэмж тусгах шаардлагатай байна.

2016 оны байдлаар 15 аймгийн 56 сумын нутаг дэвсгэрт 566 нэгж талбарт 3984.46 га газар уул уурхайн улмаас эвдрэлд орж эзэнгүй орхигдсон байна. Эвдрэлд орж эзэнгүй орхигдсон газрыг нөхөн сэргээхэд хамгийн багадаа 1 га талбайг 25.0 сая төгрөгөөр бүрэн нөхөн сэргээхэд 80-100 тэрбум төгрөгийн зардал шаардлагатай. 2016 оны байдлаар нөхөн сэргээлтийн баталгааны тусгай дансанд 10.5 тэрбум төгрөгийг байршуулсан байгаа нь нийт шаардагдах хөрөнгийн 10 хувьтай тэнцэж байжээ.

2017 онд Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газраас хийсэн судалгаанд дурдсанаар уул уурхайн олборлолтын үйл ажиллагааны нөлөөгөөр улсын хэмжээнд 10084.29 га талбай сүйтгэгджээ. Үүнээс техникийн нөхөн сэргээлтийг 2600 орчим га талбайд хийсэн бол ердөө 53 га талбайд л биологийн нөхөн сэргээлт хийсэн байна. БОАЖЯ-наас нөхөн сэргээлт хийх шаардлагатай талбайн хөрөнгийг нийт 188 тэрбум төгрөг гэж тооцсон байна.

2019 оны эцсийн байдлаар 1,100 байршилд 27,405 га газар эвдэрснээс 8.8 мянган га газар буюу уул, ус, мод хамрах газар эзэн холбогдогч нь олдохгүй байгаа бөгөөд нөхөн сэргээхэд эхний ээлжид 540 тэрбум төгрөг шаардагдах тооцоог БОАЖЯ хийжээ.

Дээрх хугацаанд төлөвлөсөн нөхөн сэргээлтийн ажлууд хийгдэж байгаа боловч эвдэрсэн нөхөн сэргээх шаардлагатай талбайн хэмжээ буурахгүй байгаа нь хариуцлагатай уул уурхайн хөгжүүлэх үйл хэрэгт бэрхшээл учруулж байна.

2.7. Уурхайн хаалттай холбоотой харилцаа

“Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Хүснэгт 22. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

45 дугаар зүйл. Уурхайг хаах үед тавигдах шаардлага

45.1.Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь уурхай, уулын болон баяжуулах үйлдвэрийг бүхэлд нь, эсхүл хэсэгчлэн хаах бол төрийн захиргааны төв байгууллагад нэгээс доошгүй жилийн өмнө мэдэгдэж, энэ хуулийн 10.1.14-д заасан журмын дагуу зохих бэлтгэлийг хангаж дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлнэ:

/Энэ хэсгийг 2012 оны 05 дугаар сарын 17-ны өдрийн хуулиар өөрчлөн найруулсан/

/Энэ хэсгийг 2014 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрийн хуулиар өөрчлөн найруулсан/

45.1.1.уурхайн талбайг нийтийн зориулалтаар ашиглахад аюулгүй болгох, байгаль орчныг нөхөн сэргээх талаар холбогдох арга хэмжээг бүрэн авах;

45.1.2.уурхайн эдэлбэр байсан газрыг нийтийн зориулалтаар ашиглахад аюул учирч болзошгүй бол түүнээс сэргийлэх арга хэмжээ авах;

45.1.3.тухайн нутгийн захиргааны байгууллага, эсхүл мэргэжлийн хяналтын албанаас талбайд үлдээхийг зөвшөөрснөөс бусад техник хэрэгсэл, тоног төхөөрөмж болон эд хөрөнгийг талбайгаас гаргах.

45.2.Уул уурхайн үйлдвэрлэлийн улмаас үүсч бий болсон, аюул учруулж болзошгүй газруудыг зохих масштабын газрын зураг дээр нарийвчлан тэмдэглэж, шаардлагатай тэмдэг, дохио, сануулгыг уурхайн эдэлбэрийн орчинд байрлуулах бөгөөд газрын зургийг мэргэжлийн хяналтын алба болон тухайн сум, баг, дүүргийн Засаг даргад хүлээлгэн өгнө.

Уурхайг хаах ажлын зорилго нь байгаль орчин, нийгэм, эдийн засагт урт хугацаанд үзүүлэх сөрөг нөлөөллөөс урьдчилан сэргийлэх, тэдгээрийг бууруулах, тухайн газрыг цаашид ашиглах зөвшөөрөгдсөн зориулалтад нийцэхүйц тогтсон хэлбэр төрхөд оруулах явдал юм.

Уурхайн хаалтыг нэр томъёоны хувьд АМТХ-д тодорхойлоогүй. Харин 2011 онд баталсан “Далд уурхайн хаалт. Ерөнхий шаардлага” улсын стандартад⁸ “Уурхайн хаалт гэж уул уурхайн үйлдвэрийг дагалдан тухайн байгаль орчин, нийгэмд бүрэлдэн бий болж буй өөрчлөлтөөс уурхайг хаагдах үед эерэг үр дүнг нь хадгалан үлдэх, сөрөг үр дагаврыг арилгах, бууруулахад чиглэсэн цогц арга ажиллагаа” гэж томъёолсон байна.

⁸<http://www.estandart.gov.mn/file.php?sid=4299> сүүлд 2018.05.26.

Мөн МХЕГ-аас 2003 онд гаргасан “Уурхайг түр болон бүрмөсөн хаах журам”⁹-д “Ашигт малтмал олборлох, түүнтэй холбогдолтой ажлыг дахин явуулахгүйгээр нэг мөр, бүрмөсөн зогсоохыг уурхайг бүрмөсөн хаах гэнэ” гэж тодорхойлжээ.

Уурхайн хаалтыг 1960-аад оны үед зөвхөн аюулгүй болгох, 1970-аад оноос байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх тухай ойлгодог байсан бол 1990-ээд оноос эхлэн нөхөн сэргээлт гэсэн явцуу хүрээнээс хальж, хөгжингүй улсуудын Засгийн газрууд уурхайн хаалтыг “нийгэм эдийн засгийн тэнцвэрт байдал”, “тогтвортой хөгжил” гэдэг өргөн ухагдахуунаар авч үзэх болсон байна. Учир нь 1990-ээд оноос дэлхийн уул уурхайн салбар нь томоохон асуудалтай тулгарсан.¹⁰

АМТХ-ийн 35.10-т “Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь техникийн гэнэтийн осол, саатал, давагдашгүй хүчин зүйл, шүүхийн шийдвэр, улсын байцаагчийн актаар үйл ажиллагааг нь зогсоосон болон бусад шалтгаанаар уурхайн бүтээн байгуулалт, баяжуулах үйлдвэрийн үйл ажиллагааг зогсоохдоо геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад мэдээлнэ” гэж заасан нь уурхайн түр хаалтын хэлбэрийг зохицуулсан байна. Гэхдээ ийнхүү зогсоох мэдэгдлийг хүлээн авсан АМГТГ-аас цаашид ямар арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх нь тодорхойгүй байна.

АМТХ-ийн 45.1-д “Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь уурхай, уулын болон баяжуулах үйлдвэрийг бүхэлд нь, эсхүл хэсэгчлэн хаах бол төрийн захиргааны төв байгууллагад нэгээс доошгүй жилийн өмнө мэдэгдэж, энэ хуулийн 10.1.14-д заасан журмын дагуу зохих бэлтгэлийг хангаж дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлнэ” гэж заасан боловч ямар асуудлыг хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллагад мэдэгдэх нь тодорхойгүй хийдэл бүхий зохицуулалт болсон байна. Мөн энэхүү мэдэгдэх үйл ажиллагаанаас үүсэх үр дагаврын зохицуулалт тодорхойгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, УУХҮЯ-нд мэдэгдсэнээр УУХҮЯ ямар шийдвэр гаргах, уг мэдэгдэлд ямар баримтууд шаардагдах, цаашид ямар арга хэмжээ авах зэрэг нь тодорхойгүй байна.

АМТХ-ийн 45.1-д “...уурхайн хаалтыг тухайн уурхайн ашиглалт дуусахаас 1 жилийн өмнө хийж эхэлнэ” гэж заасан байдаг. Харин Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуулийн 14.1.3-д “... 3 жилийн өмнө хаалтын төлөвлөгөөг ирүүлнэ” гэж заасан зөрүүтэй байдал нь төрийн захиргааны байгууллагууд харилцан уялдаагүй ажиллахад хүргэж байгааг харуулж байна. Үүнээс гадна хуульд заасан аль ч хугацаа АНУ, Канад, Австрали гэх мэт олон улсын туршлагаас харахад ч, шинжлэх ухаанч талаас харахад ч оновчтой биш юм.

Монгол Улсын хууль тогтоомжид ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгохдоо ТЭЗҮ, УХТ, санхүүгийн баталгааг шаардахгүйгээр шууд олгож байгаа нь олон улсын тогтсон жишигтэй урвуу хамааралтай, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн эрсдэлийг төр өөрөө даахад хүргэх эрсдэлтэй байна.

⁹ Улсын мэргэжлийн хяналтын газрын даргын 2003 оны 309 дүгээр тушаалын хавсралт.

¹⁰ Уул уурхайн салбарын мэргэжилтэнтэй хийсэн ярилцлагын тэмдэглэл.

Бүрэн хаагдаагүй, орхигдсон уурхай нь төр, орон нутгийн иргэд, ашигт малтмал олборлогч компаниудын хувьд ихээхэн хүндрэлтэй асуудлыг авчирдаг ба салбарын нэр хүндийг бүхэлд нь унагаадаг.

Энэ үзэгдэл Монгол Улсын хувьд мөн давтагдаж байгаа ба хэдийгээр эдийн засагт уул уурхай гол байр суурь эзлэх болсон ч түүнийг дагасан уурхайн байгаль орчинд үзүүлэх сөрөг нөлөөлөл, уурхайн олборлолт хийж байгаа газрын усны нөөцийн хомсдол, уурхайг зохих ёсоор хаахгүй байх, нөхөн сэргээлтийг хийхгүй байх зэрэг олон шалтгаануудаас уул уурхайн тухай сөрөг хандлага нийт иргэдийн дунд өсөн нэмэгдэж, салбарын нэр хүндэд сөргөөр нөлөөлж байна.

Иймд Монгол Улсын хувьд дээр дурдсан эдийн засагт үзүүлэх уул уурхайн нөлөө болон уул уурхайн талаар нийгмийн сөрөг хандлагыг арилгах, цаашид уул уурхайн салбарыг хөгжүүлэх, ашигт малтмал олборлох, ирээдүйд бий болох хаягдсан болон орхигдсон уурхай үүсэхээс сэргийлэх, одоогийн нөхөн сэргээлт хийгдээгүй талбайн хэмжээг цаашид нэмэгдүүлэхгүй байхын тулд төрийн бодлогын хувьд үр дүнтэй, үе шат бүхий арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

Мөн уурхайн хаалттай холбоотой эрх зүйн орчин хангалтгүй байна. Тухайлбал, уул уурхайн нөхөн сэргээлтийн үйл ажиллагаанд тавих хяналт дутмаг, нөхөн сэргээлт хийх санхүүжилт хүрэлцдэггүй, уурхайн хаалтын мониторингийн зохицуулалт хангалтгүй, уул уурхайн нөлөөллийн талаар нутгийн иргэдэд мэдээлдэггүй, зөвшилцдөггүй, тэдний оролцоог хангадаггүй байдал ажиглагдаж байна.

БОННУ-г ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгохоос өмнө батлуулах, уурхайн хаалтын төлөвлөгөөнд тавигдах шаардлага болон авах арга хэмжээний талаар АМТХ-д тусгах, уурхайн хаалтын төлөвлөгөөнд өөрчлөлт орсон тохиолдолд иргэдэд мэдээлэх болон зөвшилцөх, нутгийн иргэдтэй нээлттэй харилцах, тэдний тухай бүрд нь мэдээллээр хангаж байх үүргийг тусгах нь чухал ач холбогдолтой банья.

Монгол Улсын хууль тогтоомжийг олон улсын жишигт нийцүүлж ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгохоос өмнө байгаль орчин, нийгэм, хүний эрүүл мэндэд нөлөөлөх байдлын нарийвчилсан үнэлгээ хийлгэх, уг баримтыг үндэслэн бие даасан хаалтын төлөвлөгөөг боловсруулах, хаалтын санхүүгийн баталгааг төвлөрүүлэх сангийн зохицуулалт, санхүүгийн баталгааг төвлөрүүлэх хуваарийг ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгохоос өмнө ТЭЗҮ-ийн хамт боловсруулсан байх зэргээр өөрчлөхгүй бол ирээдүйд монгол улсыг 1600 гаруй уурхайн хаалт хүлээж байгааг анхаарах тулгамдсан асуудал болсон байна.

2.8. талбайг тусгай хэрэгцээ болон нөөцөд авахтай холбоотой харилцаа

“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Хүснэгт 23. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

9 дүгээр зүйл. Засгийн газрын бүрэн эрх

9.1.Ашигт малтмалын асуудлаар Засгийн газар дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:

9.1.13.ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлөөр олгосон талбайг үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд нөлөөлөх томоохон хэмжээний төслийг хэрэгжүүлэх, тусгай хэрэгцээнд авах зорилгоор төрийн мэдэлд шилжүүлэн авч нөхөх олговрын асуудлыг шийдвэрлэхдээ тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчтэй хэлэлцэн тохирсны үндсэн дээр улсын төсвийн хөрөнгөөр гүйцэтгэсэн геологийн судалгааны ажлын явцад тогтоогдсон эрдсийн хуримтлал бүхий талбай болон энэ хуулийн, 26.9-д заасан талбайгаас тусгай зөвшөөрөл олгож болно.

13 дугаар зүйл. Талбайг нөөцөд авах

13.1.Хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлөөр олгогдсон талбайг дор дурдсан зорилгоор Засгийн газрын шийдвэрээр нөөцөд авч болно:

13.1.1.тусгай зөвшөөрлийн бүртгэлийг цэгцлэх;

13.1.2.тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдийн хооронд гарсан хилийн маргааныг шийдвэрлэх;

13.1.3.улсын төсвийн хөрөнгөөр геологийн судалгаа хийх, ашигт малтмал эрэх, хайх.

14 дүгээр зүйл. Ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах үйл ажиллагааг хязгаарлах, хориглох тусгай хэрэгцээний газар

14.1.Эрх бүхий байгууллага тодорхой газрыг тусгай хэрэгцээнд авах шийдвэр гаргасан бол дор дурдсан мэдээллийг шийдвэр гарснаас хойш ажлын 10 өдөрт багтаан төрийн захиргааны

14.4.Хүчин төгөлдөр хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлөөр олгогдсон талбайг бүхэлд нь, эсхүл хэсэгчлэн тусгай хэрэгцээнд авснаар тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах боломжгүй болсон бол тухайн шийдвэр гаргасан байгууллага тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид нөхөх олговрыг нэг жилийн дотор төлнө.

14.5.Энэ хуулийн 14.4-т заасан нөхөх олговрын хэмжээ, төлөх хугацааг тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч болон тухайн газрыг тусгай хэрэгцээнд авах шийдвэр гаргасан байгууллага хоорондоо тохиролцон тогтоох бөгөөд тохиролцоонд хүрээгүй бол эрх бүхий хөндлөнгийн этгээдийн дүгнэлтийг үндэслэн төрийн захиргааны байгууллага тогтооно.

14.6.Нөхөх олговрыг энэ хуулийн 14.5-д зааснаар тогтоосон хугацаанд нь төлөөгүй бол тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь үйл ажиллагаагаа үргэлжлүүлэн явуулах эрхтэй.

14.7.Энэ хуулийн 14.5-д заасны дагуу тогтоосон нөхөх олговортой холбогдсон маргаан гарвал шүүх хянан шийдвэрлэнэ.

Англи-саксоны эрх зүйн дэглэмд нийгмийн харилцааг нийтийн болон хувийн эрх зүй гэж хуваадаггүй, харин тухайн харилцааны объект тус бүрээр зохицуулах зарчим баримталдаг байна. Өөрөөр хэлбэл, ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах харилцаанд төр, хуулийн этгээд хоёр иргэний эрх зүйн тэгш эрхт субъект болдог, харилцан үүрэг хүлээдэг гэрээний эрх зүйн харилцаагаар зохицуулагдаг байна.

Гэтэл Ром-германы эрх зүйн дэглэмтэй орнуудад нийтийн ба хувийн эрх зүй гэж ангилах бөгөөд нийтийн эрх зүй дотор захиргааны эрх зүй нь үлэмж ач холбогдол бүхий салбар эрх зүй байдаг.

Иргэн, хуулийн этгээдийн хууль ёсны эрх ашгийг захиргааны шүүхийн тогтолцоогоор хамгаалах зарчим баримталдаг боловч төрийн эрх бүхий байгууллагын бүх шийдвэрийг захиргааны акт гэж үзэх нь учир дутагдалтай юм.

Эрх бүхий байгууллагаас олгож буй тусгай зөвшөөрөл нь хэлбэрийн хувьд захиргааны акт мэт боловч агуулгын талаасаа захиргааны гэрээний шинжийг агуулдаг байна. Учир нь төрөөс тусгай үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг олгож буй нь нэг талаас тухайн ААН-д үйл ажиллагаа эрхлэх зохих шалгуур тавьдаг, нөгөө талаас тухай үйл ажиллагаа эрхлэх таатай орчин бүрдүүлэх үүргийг төр хүлээдэг байна. Өөрөөр хэлбэл, иргэний гэрээний нэг адил, харилцан эрх, үүрэг хүлээдэг гэж ойлгож болно.

Зүйрлэвэл, хот хоорондын тээвэр үйлчилгээ, эмнэлгийн үйл ажиллагаа эрхлэх зэрэг тусгай зөвшөөрөл шаардаг харилцаанд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь зохих шалгуур, нөхцөл хангаж байж үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл авч, хуулийн дагуу татвар төлбөр төлөх үүрэг хүлээдэг бол хариуд нь төр тухайн салбарт хууль бус өрсөлдөгч гарч ирэх зэрэг тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн хууль ёсны эрх ашгийг хөндсөн аливаа үйлдэл, эс үйлдлээс хамгаалах үүрэг хүлээдэг. Өөрөөр хэлбэл, тусгай зөвшөөрөл олгогч эрх бүхий байгууллага, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч хоёрын эрх, үүрэг харилцан тэнцвэртэй байж тухайн харилцаа сөрөг үр дагавраас сэргийлж чадна.

Энэ эрх зүйн үндэслэлээс авч үзвэл 2006 оны АМТХ-ийн 9.1.13 болон 13, 14 дүгээр зүйлүүд нь захиргааны эрх зүйн итгэлийг хамгаалах зарчимтай харшилж байгаа юм. Монгол улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.8.-д заасан “хууль ёсны итгэлийг хамгаалах зарчим”-тэй АМТХ-ийн дээр заалтууд нийцдэггүй. Учир нь хууль ёсны итгэлийг хамгаалах зарчмыг үзэл баримтлал болговол АМТХ-иар эрх бүхий байгууллага хуулийн этгээдэд тусгай зөвшөөрөл олгосон бол өөрийн шийдвэрийг хамгаалах буюу тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх таатай орчин бүрдүүлэх үүрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл, Хууль ёсны итгэлийг хамгаалах зарчим гэж нийтийн эрх зүйн аливаа харилцаанд захиргааны үйл ажиллагаанд оролцогч иргэн, хуулийн этгээдэд эдийн буюу мөнгөн дүнгээр илэрхийлэгдэх эрх зүйн үр дагавар үүссэн тохиолдлыг ойлгоно.

АМТХ-ийн 9.1.13 дах заалтад 2017 онд ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлөөр олгосон талбайг төрийн мэдэлд шилжүүлэн авч нөхөх олговрын асуудлыг шийдвэрлэх зохицуулалтыг нэмж тусгажээ. Гэвч дээрх зохицуулалтыг практикт хэрэгжихэд ихээхэн хүндрэлтэй байна. Тусгай зөвшөөрлөөр олгогдсон талбайг буцаан авах үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үндэслэл нь хэт субъектив байна.

АМТХ-ийн 9.1.13-д “ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлөөр олгосон талбайг үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд нөлөөлөх томоохон хэмжээний төслийг хэрэгжүүлэх, тусгай хэрэгцээнд авах зорилгоор төрийн мэдэлд шилжүүлэн авч нөхөх олговрын асуудлыг шийдвэрлэх” гэсэн энэ зохицуулалт нь тус хуулийн 17 дугаар зүйлд заасан “хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох шалгаруулалтын талбайг ялгах” ажлын хүрээнд тусгай зөвшөөрөл олгохоос өмнө хийсэн байвал зохих үйл ажиллагаа юм.

Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлд “тусгай зөвшөөрөл олгоход баримтлах зарчим, шаардлага”-ын 9.1-д эрх бүхий

байгууллага тусгай зөвшөөрөл олгоходоо дараах зарчмыг баримтална гэж заасан байна. Үүнд:

9.1.1. улс орныг батлан хамгаалах болон аюулгүй байдлыг хангах, нийтийн эрх ашиг, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах;

9.1.2. аж ахуй эрхлэх таатай орчныг бүрдүүлэх;

9.1.3. ил тод, шуурхай байх ;

Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуульд заасан “аж ахуй эрхлэх таатай орчныг бүрдүүлэх,” энэ зарчмаас гажсан зохицуулалт АМТХ-д цөөнгүй байдгаас дараах хэд хэдэн үр дагавар үүсэн байна. Үүнд:

Нэгдүгээрт, олон улсад уул уурхайн салбарын өрсөлдөх чадварыг "хөрөнгө оруулалт татах чадавх" гэсэн дараах үндсэн 4 хүчин зүйлийг харьцуулах аргаар үнэлдэг байна.

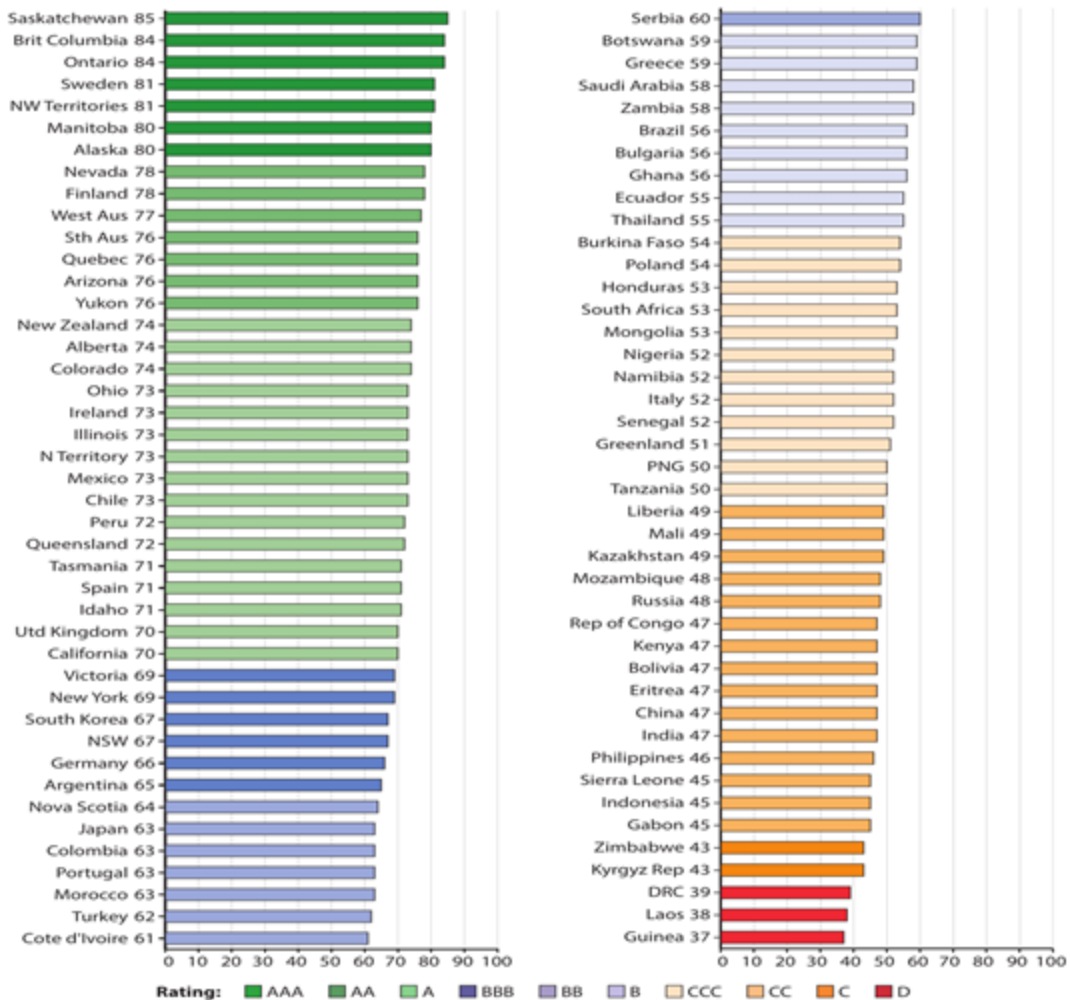


Зураг 3. Хөрөнгө оруулалт татах хүчин зүйл

Олон улсын Уул уурхайн хууль тогтоомжийн эрсдэл судлалын “MineHutte Ratings” институтийн 2018 оны “Майнинг” журналд хэвлэгдсэн тайланд Монгол улсын уул уурхайн салбарын хууль тогтоомжийн “хөрөнгө оруулалтын эрсдэл”-ийн үнэлгээнээс үзэхэд нийт 85 орноос (зарим орны мужууд тус тусдаа үнэлэгдсэн) 53 дугаарт эрэмбэлэгдэж (ССС) үнэлгээтэй байгаа нь уул уурхайн салбарт эрх зүйн шинэчлэл зайлшгүйг илтгэж байна.

График 6. Монгол улсын уул уурхайн салбарын хууль тогтоомжийн “хөрөнгө оруулалтын эрсдэл”-ийн үнэлгээ

Investment Risk Index



Хоёрдугаарт, АМТХ-ийн 9.1.13-д ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлөөр олгосон талбайг тусгай хэрэгцээнд авах зорилгоор төрийн мэдэлд шилжүүлэн авч нөхөх олговрын асуудлыг шийдвэрлэхдээ “тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчтэй хэлэлцэн тохирсны үндсэн дээр улсын төсвийн хөрөнгөөр гүйцэтгэсэн геологийн судалгааны ажлын явцад тогтоогдсон эрдсийн хуримтлал бүхий талбай болон энэ хуулийн, 26.9-д заасан талбайгаас тусгай зөвшөөрөл олгож болно” гэж заасан боловч дүйцүүлэн олгох зохицуулалт, журамгүй байгаа нь практикт мухардмал байдалд оруулж байна.

Дүйцүүлэн олгохтой холбоотой 10 гаруй нэхэмжлэл захиргааны шүүхэд гаргасан байгаа бөгөөд энэ заалтыг ашиглан хуучин талбайгаа шинэ талбайгаар солих оролдлого гарч байгаа, мөн хөрөнгө оруулалтын эрсдэлийг нэмэх сөрөг үр дагавар, нөлөө үзүүлж байгаа тул эргэж харах, өөрчлөх шаардлага байна.

Гуравдугаарт, АМТХ-ийн 13 дугаар зүйлийн “Талбайг нөөцөд авах,” 14 дүгээр зүйлийн “Ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах үйл ажиллагааг хязгаарлах,

хориглох тусгай хэрэгцээний газар” зохицуулалтууд тус хуулийн 17 дугаар зүйлд заасан “хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох шалгаруулалтын талбайг ялгах” ажлын хүрээнд тусгай зөвшөөрөл олгохоос өмнө хийсэн байвал зохих үйл ажиллагаа бөгөөд хэрэв хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлөөр олгогдсон талбайг Засгийн газар болон эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр нөөцөд, тусгай хэрэгцээнд гэнэт авах эрх зүйн орчин бүхий салбарт хөрөнгө оруулагч үйл ажиллагаа эрхлэхээс татгалзах, эрсдэлийг тооцох нь зүйн хэрэг юм.

Мөн 14 дүгээр зүйлийн 14.4.-д “хүчин төгөлдөр хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлөөр олгогдсон талбайг бүхэлд нь, эсхүл хэсэгчлэн тусгай хэрэгцээнд авснаар тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах боломжгүй болсон бол тухайн шийдвэр гаргасан байгууллага тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид нөхөх олговрыг нэг жилийн дотор төлнө” гэсэн нь нэг талаас төрд нөхөн олговрын төлбөр ноогдох эрсдэлтэй /жишээ нь, урт нэртэй хуулийн хүрээнд цуцлагдсан тусгай зөвшөөрлийн төлбөр их наядаар тооцоологдож байсан/ бөгөөд мөн ашигласан талбайгаа тусгай хэрэгцээнд авхуулж, төрөөс төлбөр гаргуулах, нөхөн сэргээлт, хаалтын зардлаас зайлсхийх сөргөөр ашиглах боломж олгосон зохицуулалт юм.

Лиценз эзэмшигчдэд олгосон лицензээ төр эргэж хамгаалдаг зарчим байх ёстой.

2.9. Тусгай зөвшөөрөл цуцлахтай холбоотой харилцаа

“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Хүснэгт 24. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

56 дугаар зүйл. Тусгай зөвшөөрлийг цуцлах

56.1.Төрийн захиргааны байгууллага тусгай зөвшөөрлийг дараах үндэслэлээр цуцална:

56.1.1.тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь энэ хуулийн 7.2, 31 дүгээр зүйлд заасан шаардлагыг хангахгүй болсон;

56.1.2.тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийг энэ хуулийн 34.7-д заасан хугацаанд нь бүрэн төлөөгүй;

[/Энэ заалтад 2014 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрийн хуулиар нэмэлт оруулсан/](#)

56.1.3.хайгуулын болон уурхайн талбайг энэ хуулийн 13.1.3-т заасны дагуу нөөц болон тусгай хэрэгцээнд авч, эсхүл тухайн талбайд ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хуулиар хориглож нөхөх олговрыг тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид бүрэн төлсөн;

[/Энэ заалтад 2009 оны 07 дугаар сарын 16-ны өдрийн хуулиар нэмэлт оруулсан/](#)

56.1.4.тухайн жилд гүйцэтгэсэн хайгуулын ажлын зардал нь энэ хуулийн 33 дугаар зүйлд заасан хайгуулын ажлын зардлын доод хэмжээнээс бага бол;

56.1.5.тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч байгаль орчинд хортой нөлөөлж байгаа, эсхүл нөхөн сэргээх, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөнд заасан үүргээ биелүүлээгүй талаар нутгийн захиргааны байгууллагын саналыг харгалзан байгаль орчны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага дүгнэлт гаргасан;

56.1.7.хайгуулын талбайд соёлын өв байгаа нь тогтоогдсон.

[/Энэ заалтыг 2014 оны 05 дугаар сарын 15-ны өдрийн хуулиар нэмсэн/](#)

56.1.8.Гол мөрний урсац бүрэлдэх эх, усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүс, ойн сан бүхий газарт ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглох тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хуулийн зүйл, заалт болон хуулийн дагуу байгуулсан гэрээний заалтыг зөрчсөн.

[/Энэ заалтыг 2015 оны 02 дугаар сарын 18-ны өдрийн хуулиар нэмсэн/](#)

56.1.9.Энэ хуулийн 49.1, 49.2, 49.3-т заасныг зөрчиж тусгай зөвшөөрлийг шилжүүлсэн бол;

[/Энэ заалтыг 2017 оны 11 дүгээр сарын 10-ны өдрийн хуулиар нэмсэн/](#)

56.1.10.тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь энэ хуулийн 49.4.8, Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай хуулийн 18.8, 30.6-д заасан аргачлалын дагуу холбогдох татварыг тайлагнаагүй, эсхүл үнэлгээ тооцоход шаардагдах мэдээллийг санаатайгаар нуун дарагдуулсан, худал мэдүүлж тайлагнасан;

[/Энэ заалтыг 2017 оны 11 дүгээр сарын 10-ны өдрийн хуулиар нэмсэн/](#)

[/Энэ заалтад 2019 оны 03 дугаар сарын 22-ны өдрийн хуулиар өөрчлөлт оруулсан./](#)

56.1.11.Татварын ерөнхий хуулийн 26.10, 26.11, 26.12-т заасны дагуу холбогдох байгууллагад үнэн зөв мэдээлээгүй бол

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой маргааныг Захиргааны Хэргийн шүүхээр шийдвэрлэсэн байдалд эрх зүйн дүн шинжилгээ хийх зорилго нь ашигт малтмалын хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх, хэрэглэхэд учирч буй саад бэрхшээлийг тодорхойлох, түүнийг эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд шийдвэрлэх арга замыг эрэлхийлэх, улмаар ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой харилцааны эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох санал дэвшүүлэхэд оршиж байна.

Энэхүү дүн шинжилгээг хийснээр дараах асуудлыг тодруулах болно. Үүнд:

- Аль төрлийн тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой маргаан илүү гарч байна;
- Маргаан шийдвэрлэгдсэн байдал;
- Маргаан гарч буй шалтгаан, нөхцөл юу болох, уг шалтгааныг шийдвэрлэх арга зам юу болох.

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой маргааныг хуульд заасан, эсхүл тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч сонгосон тохиолдолд шууд шүүхээр, бусад тохиолдолд захиргааны журмаар шийдвэрлэсний дараа шүүхийн журмаар шийдвэрлэдэг.

АМТХ-д зааснаар тусгай зөвшөөрлийн нөхөн олговор, тусгай зөвшөөрлийг цуцалсан шийдвэр, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч болон газар өмчлөгч, эзэмшигч, ашиглагчийн хооронд үүсэх маргааг, түүнчлэн хөрөнгө оруулалтын гэрээтэй холбоотой маргааныг (хэрэв гэрээнд заасан бол) шууд шүүхийн журмаар шийдвэрлэнэ.

Харин тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдийн хооронд үүссэн талбайн хилийн маргаан нь захиргааны журмаар шийдвэрлэгдэх /АМТХ-ийн 62.1/ бөгөөд уг шийдвэрийг талуудын аль нэг нь, эсхүл аль аль эс зөвшөөрвөл дээд шатны захиргааны байгууллагад, улмаар Захиргааны хэргийн шүүхэд хандана.¹¹

Хүснэгт 25. Тусгай зөвшөөрөл цуцалсан тоон мэдээ¹²

¹¹ХЗҮХ, Эрдэс баялгийн эрх зүйн тойм ном, УБ., 2012 он, 70 дахь тал.

¹²<https://mrpam.gov.mn>

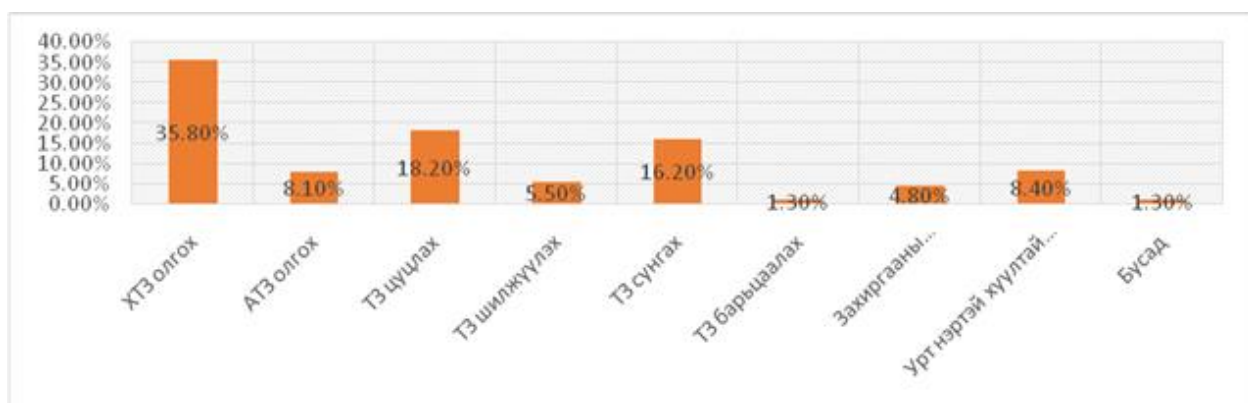
Д/д	Цуцалсан /хүчингүй/	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1.	Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл	39	65	139	43	14	10	37	35	33	70	52	6
2.	Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл	419	210	131	304	109	163	204	202	148	119	88	17
3.	Нийт	458	275	270	347	123	173	124	237	181	189	140	23

Дээрх тоон мэдээнээс харахад тусгай зөвшөөрөл цуцалсан тоо жил бүр харилцан адилгүй байгаа хэдий ч дунджаар нэг жилд 150-200 орчим тусгай зөвшөөрөл тогтмол цуцлагдаж байна. Тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой маргаан шийдвэрлэсэн байдлаас харахад тусгай зөвшөөрөл цуцлах маргаан нийт маргааны 2-т орж байна.

Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч уг зөвшөөрлөө авснаас хойш тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийг АМТХ-ийн 34 дүгээр зүйлийн 34.7-д заасан хугацаанд нь бүрэн төлөөгүй гэсэн үндэслэлээр тусгай зөвшөөрлийг цуцахад, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч уг шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөхгүй шүүхэд ханддаг. Шүүх тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийг ямар нэгэн хүндэтгэн үзэх шалтгааны улмаас төлбөрөө төлөөгүй гэсэн үндэслэлээр тусгай зөвшөөрлийг цуцлахгүй сэргээх тохиолдол практикт элбэг байдаг.

Шигтгээ 6. (Салбарын төлөөлөл - ярилцлагын тэмдэглэл)

График 7. Шүүхийн маргааны төрлөөр ангилсан байдал.



Аливаа нийгмийн хөгжлөө дагаад тодорхой харилцааг зохицуулах зохицуулалтыг мөн шинэчилж байх шаардлагатай. Дээрх тоон үзүүлэлтээс харахад жил ирэх тутам шүүхээр шийдвэрлүүлж байгаа маргааны тоо нэмэгдсэн

дүнтэй байна. Энэ нь нэг талаараа уг харилцааг зохицуулж буй эрх зүйн орчныг шинэчлэх, сайжруулах шаардлагатай байгааг илэрхийлж буй үзүүлэлт юм.

2015 оноос хойш Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгохтой холбоотой маргаан эрс өссөн бөгөөд энэ нь Уул уурхайн сайдын 2015 оны 10 дугаар тушаалаар баталсан “Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам” болон АМГТГ-ын 2015 оны а/07 тоот тушаалаар баталсан “Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагааны дотоод заавар”-ын агуулгатай холбоотой байж болохоор харагдаж байна.

Захиргааны хэргийн шүүхээс гаргасан шийдвэрийн 54 хувь нь нэхэмжлэлийг хангасан буюу Захиргааны байгууллагын хууль бус үйлдлийг таслан зогсоож шийдвэрлэсэн байгаа нь энэ салбарын харилцаанд оролцогч байгууллагуудын үйл ажиллагаанд тодорхой зохицуулалт дутмаг байгааг гэрчилнэ.

Дээрх статистик дүнгээс үзвэл маргаан үүсгэгчдийн 60 орчим хувь нь анхан шатны шүүхийн шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрсөн бол 20 орчим хувь нь давж заалдах шатны шүүхэд хандаж хэргийг дахин шийдвэрлүүлсэн бол үлдсэн 20 орчим хувь нь анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэрт эргэлзэж Улсын дээд шүүхээр хэргийг хянуулжээ.

Тусгай зөвшөөрөл тойрсон маргааныг ерөнхийд нь авч үзвэл АМГТГ болон холбогдох нутгийн удирдлагын байгууллагын дараах үйлдэл, эс үйлдэлтэй холбоотой маргаан зонхилон гарч байна. Үүнд:

- Тусгай зөвшөөрлийг цуцлах үндэслэл бүрдсэн тохиолдолд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид 5 хоногийн дотор мэдэгдэх ёстой ч түүний хаяг өөрчлөгдсөнөөс мэдэгдэхгүйгээр цуцалсан;
- Тусгай зөвшөөрлийн хугацааг хэрхэн тооцохтой холбоотой буюу тасалдсан хугацааг хасалгүйгээр тооцсонтой холбоотой (шүүх дээр маргаж байх үе эсхүл захиргааны байгууллага, албан тушаалтны үйлдлээс шалтгаалж ашиглах боломжгүй байсан үеийг хугацаанд оруулж тоолсонтой холбоотой);
- Тусгай зөвшөөрөлтэй газрыг орон нутгийн тусгай хамгаалалтад авсан тухай шийдвэрийг хууль бусад тооцуулах тухай (Өмнөговь, Дархан-Уул, Сэлэнгэ зэрэг аймгийн ИТХ-аас ийм шийдвэр гаргасан ч шүүхээс ихэвчлэн хууль бусад тооцон холбогдох хэсгийг хүчингүй болгожээ);
- Тусгай зөвшөөрөл олгох үе шатанд аймгийн Засаг даргаас ирүүлсэн татгалзах санал нь хууль зүйн хувьд үндэслэлгүй болохыг тогтоолгохтой холбоотой;
- Сонгон шалгаруулалтын журмаар тусгай зөвшөөрөл олгох болсонтой холбоотойгоор өргөдлийг хүлээн авсан, бүртгэсэн тухай болон шаардлага хангасан эсэх асуудалтай холбоотой;
- Гол, мөрний урсац бүрэлдэх эх, усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүс, ойн сан бүхий газарт ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглох тухай хуулиар хориглосон талбайтай давхцаагүй хэсгийг ашиглахтай холбоотой тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн хүсэлтийг зохих журмын дагуу шийдвэрлэхгүй байгаатай холбоотой;

- Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшихээр ЭБМЗ-д тайлангаа хэлэлцүүлэх хүсэлт гарган шинжээч томилуулах, шийдвэрлэх ажил явагдаж байх явцад хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн хугацаа дуусгавар болсонтой холбоотой маргаанууд (хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг 9 жил эзэмшсэний дараа ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авах явцад хугацаа дуусгавар болсон гэж үзэж тусгай зөвшөөрлийг цуцалсан);
- Тусгай зөвшөөрлийн төлбөр төлөх болон сунгах зэрэг хуулийн хугацаа заасан харилцаанд хүндэтгэн үзэх шалтгааны талаар хуульчлаагүй, ийм төрлийн үндэслэлийг АМГТГ хүлээж авахгүй байгаатай холбоотой маргаан.

АМТХ-ийн 56 дугаар зүйлд заасан тусгай зөвшөөрөл цуцлахаас өмнө авах арга хэмжээнд түдгэлзүүлэх зохицуулалт орхигдсон учраас төрийн байгууллага талдаа ч, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч талд ч чирэгдэл дагуулсан шүүхийн процесс ажиллагаанд татан оруулж ирсэн байна.

Өөрөөр хэлбэл, тусгай зөвшөөрөл цуцлах нөхцөл, болзол хэт хурдан хангадгаас тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн эрх зөрчигдөх тохиолдол хялбар бөгөөд даган гарах үр дагавар бага биш байна.

Тухайн харилцаанд үйлчилж буй ерөнхий хуульд зохицуулалт байхгүй тохиолдолд нарийвчилсан хуулиар зохицуулдаг бөгөөд хэрэв ерөнхий хуульд зохицуулалт байгаа бол түүнийг баримталдаг. Гэтэл Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуульд дээрх зохицуулалт байхад тусгай зөвшөөрлийг цуцлахаас өмнө “түдгэлзүүлэх” арга хэмжээг авахгүй байгаа нь эрх зүй, эдийн засаг, нийгмийн сөрөг олон үр дагавар үүсгэж байна.

2.10. Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөртэй холбоотой харилцаа

“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Хүснэгт 26. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

47 дугаар зүйл. Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр

47.1. Доор дурдсан этгээд ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр төлөгч байна:

47.1.1. ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч;

47.1.2. ашигт малтмал экспортолсон этгээд;

47.3. Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг дараах хэмжээгээр ногдуулна:

1950-иад оныг хүртэл ашигт малтмалын татварын гол суурь нь ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр (АМНАТ) буюу “Royalty” байсан бол тавиад оноос хойш АМНАТ болон ААНОА татварын хослолыг дэлхий нийтээр зэрэг хэрэглэж байна. АМНАТ нь ашигт малтмалын нөөцийг ашиглах эрх олгосны төлөө тухайн орны Засгийн газарт ашигт малтмал ашиглах эрх олгогдсон хуулийн этгээдээс төлөх ёстой төлбөр (татвар биш) юм. Тухайн орны ашигт малтмалын нөөц нөхөн сэргээгдэхгүй тул энэ нь ямар ч хуулийн этгээдэд үнэ төлбөргүйгээр ашиглагдах ёсгүй гэсэн утгыг АМНАТ агуулдаг.

Дэлхийн уул уурхайн туршлагад АМНАТ-ийг:

- а) Борлуулалтын нийт дүнгээс (борлуулалтад суурилсан);
- б) Татвар ноогдох ашгаас (ашигт суурилсан) гэсэн хоёр төрлөөр ноогдуулдаг зарчим байна.

Борлуулалтын нийт дүнд ноогдуулдаг АМНАТ нь аливаа үйлдвэрлэгчийн үйлдвэрлэлийн зардлын өөрчлөлттэй огт хамааралгүй бол ашгаас ноогдуулдаг АМНАТ-ийг, борлуулалтаас үйлдвэрлэлийн зардлыг хасаад, татварын өмнөх ашгаас ноогдуулдагаараа ялгаатай. Иймд ашигт суурилсан АМНАТ ноогдох суурь нь бага (нарийссан) байх учраас энэ төрлийн АМНАТ-ийн хувь норматив, борлуулалтын нийт дүнгээс ноогдуулдаг АМНАТ-ийн хувиас илүү өндөр түвшинд тогтоогдох ёстой байдаг.

Хүснэгт 27. Борлуулалт болон ашигт суурилсан АМНАТ харьцуулалт

International Statutory Mineral Royalty Rates

Улс	Татварын хувь, хэмжээ
Зүүн Австрали	
металл	Цэвэр орлогын 5%
алмаз	Цэвэр орлогын 7.5% буюу цэвэр ашгийн 22.5%
Өмнөд Австрали	цэвэр орлогын 3.5% хүртэл
Аляска, АНУ	цэвэр ашгийн 7% + цэвэр ашгийн 3% хүртэл өссөн
АНУ, Невада	5% цэвэр ашиг
Швед	Цэвэр орлогын 0.2%
Өмнөд Африк	
металл	Цэвэр орлогын 4%
алмаз	Цэвэр орлогын 5%
Намиби	
металл	Цэвэр орлогын 3%
алмаз	Цэвэр орлогын 10%
Чили	Цэвэр ашгийн 5%
Перу	цэвэр орлогын 3% -д хүрэх
Мексик	үгүй

Борлуулалтад суурилсан АМНАТ-ийн гол давуу талууд нь:

- Уул уурхайн компаниуд зардлаа зохиомлоор өсгөн мэдээлэх зүй бус явдлыг хязгаарлана;
- Засгийн газарт АМНА төлбөрийг үйлдвэрлэгчдээс цуглуулах эрсдэл багасна.

Үүний зэрэгцээ борлуулалтад суурилсан АМНАТ-тэй холбоотойгоор дараах сөрөг нөлөөллүүд дагалдах магадлалтай. Үүнд:

- а) АМНАТ ноогдох суурь энэ тохиолдолд их (өргөссөн) байх тул АМНАТ-ийн хувь хэмжээг хэт өндөр тогтоовол ордын захын агуулгыг сайжруулахад

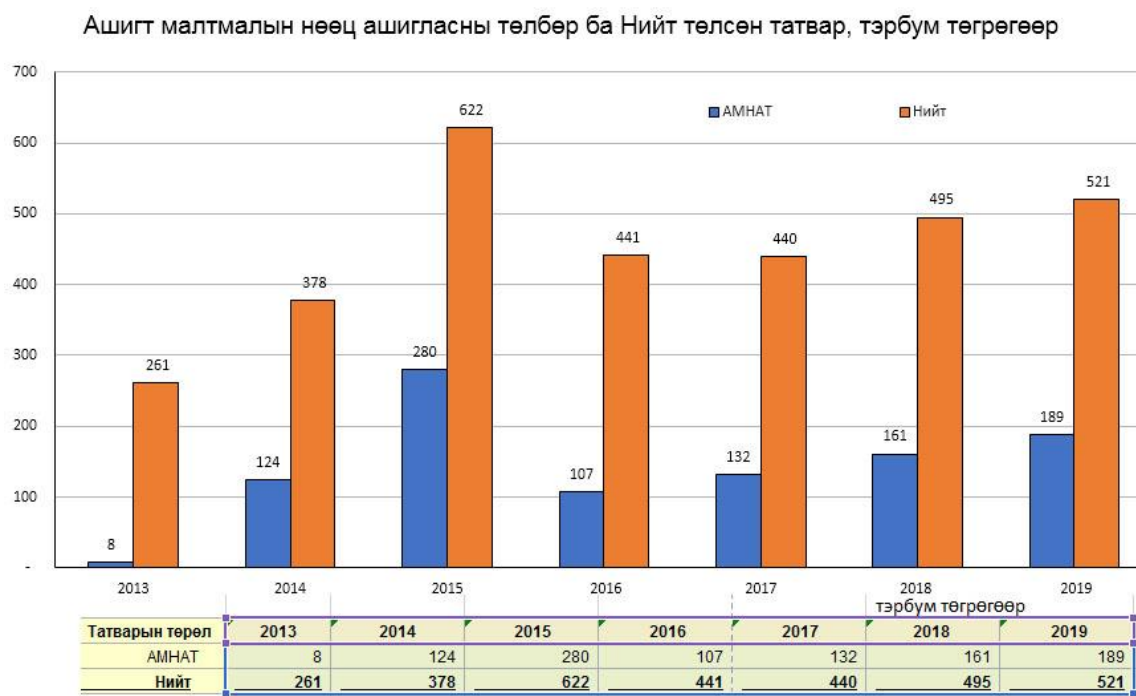
чиглэгдсэн хөрөнгө оруулалт, үйлдвэрлэгчийн ашигт ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлөх;

б) Өндөр агуулгатай хүдрийг сорчилж ашиглах зүй бус үзэгдэлд түлхэц өгөх;

в) Хэрвээ хүдэр нь олон тооны ашигт эрдсийг агуулсан конгломерат бүтэцтэй, үндсэн болон дагалдах эрдсийг зэрэг агуулсан бол АМНАТ-ийн хувь хэмжээг тооцоход хүндрэл гарах магадлалтай.

Иймд өндөр агуулгатай хүдрийг сорчилж ашиглахын эсрэг, улсын ашиг малтмалын нөөцөд сөрөг үр дагавар учруулахгүйн эсрэг хяналтын, зохицуулалтын цогц арга хэмжээг Засгийн газраас авах шаардлагатай болно.

График 8. “Оюу толгой” ХХК-ийн төлсөн АМНАТ



Монгол Улсын АМТХ-иар ноогдуулж буй АМНАТ-ийн хувь хэмжээ олон улсын түвшинд харьцангуй дундаж бол практикт гарч байгаа хүндрэл бэрхшээл нь АМНАТ-ыг хуулиар төлөх үүрэг хүлээсэн хуулийн этгээдийг бүрэн хамруулах асуудал юм.

ГЕГ-ын уул уурхайн бүтээгдэхүүний экспортын мэдээгээр 2019 онд нийт **189** хуулийн этгээд ашигт малтмал экспортолсноос ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч 117, тусгай зөвшөөрөлгүй **72** хуулийн этгээд ашигт малтмал экспортолсон байна. Эдгээр тусгай зөвшөөрөлгүй ашигт малтмал экспортлогч этгээдээс 63 аж ахуйн нэгж нь ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг ногдуулж, төсөвт төлөөгүй ба тухайн экспортолж буй ашигт малтмалыг хууль тогтоомжийн дагуу /тусгай зөвшөөрөл бүхий талбайгаас олборлосон эсэх, тухайн жилийн үйл ажиллагааны төлөвлөгөө төрийн захиргааны байгууллагаар

баталгаажсан эсэх гэх мэт/ олборлосон эсэхийг ГЕГ-аас шалгаж тогтоохгүйгээр гаалийн бүрдүүлэлт хийж, ашигт малтмалыг экспортлуулж байна.

Үүнээс шалтгаалан Улсын хэмжээнд ашигт малтмалыг хууль бусаар олборлох зөрчил буурахгүй байгаагаас гадна АМТХ-ийн 4.1.7, 4.1.16, 7.3 дахь заалтууд хэрэгжихгүй байна.

2020 оны 04 дүгээр сард авсан судалгаагаар АМГТГ-т 130 баяжуулах үйлдвэр /үүнээс нүүрс 14/ бүртгэлтэй байгаагаас 45 баяжуулах үйлдвэр /үүнээс нүүрс 8/ нь ашиглалтын тусгай зөвшөөрөлгүй талбайд үйл ажиллагаа явуулдаг баяжуулах үйлдвэрүүд байна.

АМТХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.7-д "ашигт малтмал ашиглах" гэж газрын гадаргуу, түүний хэвлий, хүдрийн овоолго, хаягдал, байгалийн уснаас ашигт малтмал ялган авах, олборлох, түүний ашигт агуулгыг нэмэгдүүлэх, **баяжуулах**, бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, борлуулах болон түүнтэй холбогдсон бусад үйл ажиллагааг хэлнэ гэж заасан боловч ашиглалтын тусгай зөвшөөрөлгүйгээр ашигт малтмалын баяжуулах үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь эдгээр аж ахуйн нэгжүүдэд хуульд заасан тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн эрх үүргийг хэрэгжүүлэх талаар шаардлага тавих боломжгүйгээс гадна хуульд заасан арга хэмжээг тооцох хуулийн зохицуулалт байхгүй байна. Зөвхөн хайлуур жоншны флотацийн баяжмалын 2020 оны экспортыг судалж үзэхэд гарал үүсэл нь тодорхойгүй байна.

Хүснэгт 28. Гарал үүсэл нь тодорхойгүй хайлуур жоншны экспорт

(ФФ 95-97%)

№	Үзүүлэлт	Компаний н тоо	Үйлдвэрлэсэн хэмжээ	Экспортолсон хэмжээ	Эзлэх хувь
1	Төлөвлөгөөт үйлдвэрийн дүн	11	115,177.13	115,177.13	81%
2	Гарал үүсэл нь тодорхойгүй	50		26,218.90	19%
3	Нийт бүтээгдэхүүний дүн	61		141,396.03	100%

Хүснэгт 29. Гарал үүсэл нь тодорхойгүй хайлуур жоншны экспорт¹¹³

(ФФ 95-97%)

№	Үзүүлэлт	Компаний н тоо	Үйлдвэрлэсэн хэмжээ	Экспортолсон хэмжээ	Эзлэх хувь
1	Төлөвлөгөөт үйлдвэрийн дүн	10	28,303.79	28,303.79	19%
2	Гарал үүсэл нь тодорхойгүй	51		122,677.16	81%
3	Нийт бүтээгдэхүүний дүн	61		150,980.95	100%

¹³ Эх сурвалж: Гаалийн Ерөнхий Газрын мэдээ

2015-2020 оны хооронд хайлуур жоншны бүтээгдэхүүнээс АМНАТ-ийн хэлбэрээр улсын төсөвт 103.1 тэрбум төгрөг төвлөрөх байснаас 21.8 тэрбум төгрөг буюу 21 хувь нь төвлөрчээ. Гарал үүсэл нь тодорхойгүй экспортолсон ашигт малтмалаас АМНАТ төлөгдөөгүй байна.

1997 болон 1999 оны хуулиар гаргасан тусгай зөвшөөрөлтэй нөөцгүй ч одоо хүртэл явж байдаг. Бүтээгдэхүүн бусдаас худалдаж аваад тэрийгээ шууд экспортолдог.

Тэгээд эндээс нэг төгрөгийн татвар хураамж авахгүй ердөө Экс тайлангаа сайн гаргаад л, яваад байна. Энийг л бид нар нэгдэж үгүй хийх ёстой.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадгаар зүйлд “Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна” гэж заасан газрын хэвлийн нөхөн сэргээгдэхгүй баялгийн төлбөрийг бүрэн авч чадахгүй байна.

Иймээс АМТХ-ийн 5 дугаар зүйлийн “Ашигт малтмалын өмчлөл” буюу 5.1.-д **Монгол Улсын газрын гадаргуу болон түүний хэвлийд байгалийн байдлаараа оршиж байгаа ашигт малтмал төрийн өмч мөн**” гэсэн заалтыг тодорхой болгож бүх татвар, АМНАТ төлсний дараа тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн өмчлөлд шилжих, баяжуулах, экспортлох үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг төрийн байгууллагуудын зүгээс харилцан мэдээлэл солилцож, уялдаж ажиллах практик хэрэгцээ шаардлага байна.

2.11. Ашигт малтмалын салбар дахь төрийн зохицуулалт

“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал
Хүснэгт 30. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

10 дугаар зүйл. Төрийн захиргааны төв байгууллагын бүрэн эрх

10.1.Ашигт малтмалын асуудлаар геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:

10.1.1.геологи, уул уурхайн салбарыг хөгжүүлэх талаар төрөөс баримтлах бодлогыг боловсруулах, биелэлтийг хангах;

11 дүгээр зүйл. Төрийн захиргааны байгууллагын чиг үүрэг

11.1.Геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага (цаашид энэ хуульд “төрийн захиргааны байгууллага” гэх) дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ:

11.3.Ашигт малтмалын тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилт болон ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах үйл ажиллагаанд тавих улсын хяналтыг мэргэжлийн хяналтын байгууллага гүйцэтгэнэ.

/Энэ хэсэгт 2009 оны 07 дугаар сарын 16-ны өдрийн хуулиар нэмэлт оруулсан/

/Энэ хэсэгт 2015 оны 02 дугаар сарын 13-ны өдрийн хуулиар өөрчлөлт оруулсан/

Монгол Улсын хувьд институтийн ерөнхий бүтэц Үндсэн хууль, Засгийн газрын тухай хууль, АМТХ, Яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль, Агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хуулиар тус тус зохицуулагдана.

Ашигт малтмалтай холбоотой харилцаанд голлох үүрэгтэй оролцдог дараах байгууллагууд байна. Үүнд:

- УУХҮЯ
- БОАЖЯ
- Сангийн яам
- МХЕГ
- АМГТГ гэх мэт.

Салбарын үйл ажиллагаанд тавих Хяналтыг Улсын Их Хурал, УУХҮЯ, АМГТГ, ЗД болон ИТХ хэрэгжүүлэхээр заасан бол АМТХ тогтоомжийн хэрэгжилт болон ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах үйл ажиллагаанд тавих Улсын хяналтыг мэргэжлийн хяналтын байгууллага буюу МХЕГ гүйцэтгэнэ гэжээ.

Хүснэгт 31. Монгол Улсын хуулиудад тусгагдсан хяналтын чиг үүргүүд

	АМТХ	БОНБҮТХ	ГХТХ	ЭАТХ
УИХ	ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглахтай холбогдсон хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх талаар Засгийн газраас зохион байгуулж байгаа ажилд хяналт тавих			
УУХҮЯ	стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд ашиглах үйл ажиллагаанд хяналт тавих		ашигт малтмалын ордын ашиглалтын байдал, газрын хэвлийн хамгаалалтын шаардлагын биелэлтэд хяналт тавих	
БОАЖЯ		Байгаль орчны менежментийн болон уурхайн хаалтын менежментийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд тухайн орон нутгийн байгаль хамгаалагч, байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч,		

		бүх шатны засаг дарга, төрийн захиргааны төв байгууллага болон байгаль орчны төрийн бус байгууллага хяналт тавина		
ЭМЯ				Үнэлгээний дүгнэлт, зөвлөмжийг эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага нь холбогдох төрийн захиргааны төв байгууллагад хүргүүлж, хэрэгжүүлэх ажлыг хамтран зохион байгуулж, биелэлтэд хяналт тавина
АМГТГ	хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн энэ хуульд заасан төлөвлөгөө, тайлан, хайгуулын ажлын зардлын доод хэмжээний талаар хяналт тавих; хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой үйл ажиллагаанд нэгдсэн хяналт тавих.	Төсөл хэрэгжүүлэгч иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллага нөлөөллийн үнэлгээ хийсэн эсэхэд тухайн орон нутгийн байгаль хамгаалагч, байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч, бүх шатны Засаг дарга, геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага хяналт тавина		
МХЕГ	ашигт малтмалын тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилт болон ашигт малтмал эрэх, хайх,	Төсөл хэрэгжүүлэгч иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллага нөлөөллийн үнэлгээ хийсэн эсэхэд тухайн орон нутгийн		

	ашиглах үйл ажиллагаанд тавих улсын хяналтыг мэргэжлийн хяналтын байгууллага гүйцэтгэнэ	байгаль хамгаалагч, байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч, бүх шатны Засаг дарга, геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага хяналт тавина; Байгаль орчны менежментийн болон уурхайн хаалтын менежментийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд тухайн орон нутгийн байгаль хамгаалагч, байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч, бүх шатны засаг дарга, төрийн захиргааны төв байгууллага болон байгаль орчны төрийн бус байгууллага хяналт тавина		
ИТХ, ЗД	байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх, хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалах болон орон нутгийн төсөвт төвлөрүүлэх төлбөрийн талаар хүлээсэн үүргээ тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч хэрхэн биелүүлж байгаад хяналт тавих	Байгаль орчны менежментийн болон уурхайн хаалтын менежментийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд тухайн орон нутгийн байгаль хамгаалагч, байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч, бүх шатны засаг дарга, төрийн захиргааны төв байгууллага болон байгаль орчны төрийн бус байгууллага хяналт тавина		
БОННУ хийх эрх бүхий аан		байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээний дүнг тусган боловсруулсан байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хяналт тавьж, шаардлагатай тохиолдолд төслийг үргэлжлүүлэх эсэх талаарх дүгнэлтийг холбогдох төрийн захиргааны төв байгууллагад тавих		
Иргэд	Тусгай зөвшөөрөл	Төслийн нөлөөллийн		

	эзэмшигчийн болон түүний байгаль орчныг нөхөн сэргээх үйл ажиллагаанд олон нийтийн хяналт тавих үүрэг бүхий төлөөлөгчийг иргэд дундаасаа сонгон ажиллуулж болно	нарийвчилсан үнэлгээ хийж байгаа хуулийн этгээд тайлан боловсруулах явцдаа төсөл хэрэгжих нутаг дэвсгэрийн захиргаа, төслийн нөлөөлөлд өртөх нутгийн иргэд, оршин суугчдаас албан ёсоор санал авч, хэлэлцүүлэг зохион байгуулна		
--	---	---	--	--

АМТХ-ийн стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд ашиглах үйл ажиллагаанд УУХҮЯ хяналт тавих, хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой үйл ажиллагаанд нэгдсэн хяналтыг АМГТГ тавих, ашигт малтмалын тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилт болон ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах үйл ажиллагаанд тавих улсын хяналтыг МХЕГ, байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх, хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалах болон орон нутгийн төсөвт төвлөрүүлэх төлбөрийн талаар хүлээсэн үүргээ тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч хэрхэн биелүүлж байгаад ИТХ болон ЗД, Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн болон түүний байгаль орчныг нөхөн сэргээх үйл ажиллагаанд олон нийтийн хяналт тавих үүрэг бүхий төлөөлөгчийг иргэд дундаасаа сонгон ажиллуулж болохоор тус тус хяналтын үүргийг хуваарилсан байна.

Энэхүү зохицуулалтын дагуу МХЕГ болон АМГТГ-ын хяналтын чиг үүрэг давхардаж зарим тохиолдолд хариуцлагыг бусад байгууллагад хамааруулах явдал ажиглагдаж байна. Иймд БОАЖЯ, орон нутгийн Засаг дарга, мэргэжлийн байгууллагууд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдээс БОМТ, түүний тайланг хүлээн авах, нийтэд мэдээлэх, үр дүнг тооцох талаар эрх зүйн орчныг сайжруулах шаардлага бий болсон байна.

АМТХ-д БОАЖЯ нийт 11 чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр тусгасан байна. Эдгээр чиг үүргийн 6 нь тайлан, мэдээ хүлээн авах, хүргүүлэхээр заасан байна. БОАЖЯ-ны хүрээлэн буй орчин, байгалийн нөөцийн удирдлагын газар БОНБУ, БОМТ-г баталж байна. Уг газрын 4 ажилтан нийт Монгол Улсын хэмжээнд хийгдэж байгаа 200 гаруй БОННУ-г баталж байна. Улсын хэмжээнд нэг бүр нь 300 гаруй хуудас бүхий дунджаар 200 орчим тайланг 4 албан хаагч хянаж (нийт тайлангийн 20 хувь нь уул уурхайд хамаарна) батлах, мөн улсын хэмжээнд ажиллаж байгаа 300 гаруй уул уурхайн төслүүдийн БОМТ-г жил бүр тус яамны 2 мэргэжилтэн хянаж баталж байгаа нь энэхүү ажлыг хариуцан гүйцэтгэж байгаа тухайн мэргэжилтэн шинжээчдийн ажлын ачааллыг ихэсгэж, хяналтын ажлын чанарыг дордуулсаар байна. Мөн БОАЖЯ хянах, батлах явцыг удаашруулж, уул уурхайн төслүүдийн тогтвортой үйл ажиллагаанд нөлөөлж байна.¹⁴

МХЕГ-ын хувьд бусад төрийн байгууллагуудын адил нийт 19 чиг үүрэгтэй байгаагаас 10 чиг үүрэг нь мэдээ тайлан хүлээн авахаар тусгагдсан байна. Бусад төрийн байгууллагуудтай харьцуулахад ашигт малтмалын тухай хууль

¹⁴СЕСМИМ төсөл, “Ашигт малтмалын хууль тогтоомж, маргааны судалгаа ба ашигт малтмалын харилцаанд оролцогч байгууллагуудын зураглал” судалгааны тайлан, УБ., 2017 оны 6 дугаар сар.

тогтоомжийн хэрэгжилт болон ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах үйл ажиллагаанд тавих улсын хяналтыг гүйцэтгэх, үйл ажиллагааг зогсоох, дараагийн жилийн олборлолтын ажлыг эхлүүлэхгүй байх зэрэг тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчтэй шууд харьцах, өргөн хэмжээний эрх олгогдсон байна. Мөн уурхайн хаалтын үйл ажиллагаанд техник хэрэгсэл, тоног төхөөрөмж болон эд хөрөнгийг талбайд үлдээхийг зөвшөөрөх, уул уурхайн үйлдвэрлэлийн улмаас үүсэж бий болсон, аюул учруулж болзошгүй газруудыг зохих масштабын дагуу нарийвчлан тэмдэглэсэн газрын зургийг хүлээн авах чиг үүрэгтэйгээр оролцож байна.

Мэргэжлийн хяналтын төв байгууллага нь Ашигт малтмалын салбарын үйл ажиллагаанд дараах байдлаар оролцож ажиллана. Үүнд:

- Ашигт малтмалын харилцааг зохицуулсан хууль тогтоомж болон нийтээр дагаж мөрдөх эрх зүйн бусад актын биелэлтэд хяналт тавих;
- Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлж байгаа байдлыг нь судлан нэгтгэж, холбогдох хууль тогтоомж, шийдвэрийг боловсронгуй болгох саналаа зохих байгууллагад хүргүүлэх, жилд нэг удаа Засгийн газарт танилцуулах;
- Геологи, уул уурхай, байгаль орчны чиглэлээр хяналт шалгалт явуулахтай холбогдсон журам, заавар, маягт, аргачлал, техникийн ерөнхий шаардлага, эрсдэлийн ангиллыг харгалзан хяналт шалгалт хийх стандарт, хяналтын хуудас батлах;
- Орон нутгийн мэргэжлийн хяналтын байгууллагыг мэргэжил, арга зүй, зохион байгуулалтын удирдлагаар хангах;
- Мэргэжлийн хяналтын мэргэшсэн ажилтан бэлтгэх, давтан сургах, тэдний ажиллах нөхцөл, нийгмийн баталгааг хангах ажлыг зохион байгуулах;
- Геологи, уул уурхай, байгаль орчны чиглэлээр хийсэн хяналт шалгалтын бүртгэлийн нэгдсэн санг бүрдүүлж хөтлөх зэрэг байна.

2003 онд мэргэжлийн хяналтын байгууллагыг нэгдсэн тогтолцоонд шилжүүлж бүх яамдын хяналтын чиг үүргийг нэг байгууллагад буюу нэгдсэн тогтолцоонд шилжсэн боловч эрх, үүргээ хэрэгжүүлэхдээ хуучин хяналтын агентлагуудын ажлын арга барилыг үндсэнд нь хэвээр хадгалан, яамдын харьяанд байсан хяналтын газрууд шиг ажиллаж ирсэн байна.

Бүх хяналтын асуудал нэг байгууллагад төвлөрснөөр байгууллагын ажлын ачааллыг нэмэгдүүлж, хуулиар хүлээсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болгосон байна. Улмаар салбарын болон орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагын дотоод хяналт, хариуцлага суларч, аливаа гажуудлыг хариуцах эзэнгүй болсон байна. Мөн мэргэжлийн хяналтын байгууллагын чиг үүрэг бусад хяналтын байгууллагын чиг үүрэгтэй давхацсан, хүн амын аюулгүй байдалд төдийлөн ач холбогдолгүй, эрсдэлд суурилагагүй олон тооны, үр нөлөө багатай хяналт, шалгалт хийх, торгох, шийтгэх хандлагыг урьтал болгон өнгөц, хийсвэр байдлаар ажиллах болсон байна.

Газрын хэвлийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд зааснаар УУХҮЯ нь газрын хэвлийг ашиглах, геологийн судалгаа хийх үйл ажиллагаанд, БОАЖЯ нь газрын хэвлийг ашиглах, хамгаалах талаарх төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх, газрын хэвлийг ашиглах үйл ажиллагааг байгаль орчинд сөрөг нөлөө багатайгаар хэрэгжүүлэхэд

төрийн хяналт тавих бүрэн эрх хэрэгжүүлнэ. Түүнчлэн хуулийн 52.2-т “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, тэдгээрийн Засаг дарга нь газрын хэвлийн ашиглалт, хамгаалалтад тавих төрийн хяналтыг нутаг дэвсгэртээ эрх хэмжээнийхээ дагуу хэрэгжүүлнэ” гэж заажээ. Эдгээрээс үзвэл Газрын хэвлийн тухай хуульд “төрийн хяналт”-ыг холбогдох яамд, тухайн орон нутгийн ИТХ, ЗД хэрэгжүүлэхээр байгаа бол бусад хуулиудад МХЕГ хэрэгжүүлэхээр хуульчилсан нь зарим талаар зөрчилтэй байна.

Төрийн захиргааны төв байгууллагуудын хамтын ажиллагаа сул, зарим асуудалд хамтарч ажилладаггүй, боловсруулан гаргаж байгаа бодлогын баримт бичгүүдийн хоорондын харилцан уялдаа байхгүй шалтгааныг доорх хүснэгтээс харж болно.

Хүснэгт 32. Төрийн байгууллагын чиг үүрэг, уялдаа

Д/д	Уул уурхайн үйл ажиллагаанд хамаарах асуудал	Зохицуулалт хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага
1.	Ашигт малтмалын орд ашиглахтай холбогдох эдэлбэр газрын асуудал	Барилга хот байгуулалтын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага
2.	Ашигт малтмалын олборлолтын дараа эвдэрсэн газрыг нөхөн сэргээх асуудал	Байгаль орчны асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага
3.	Ашигт малтмал хайх, олборлох, баяжуулах асуудал	Уул уурхайн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага
4.	Уул уурхайн төслийн ТЭЗҮ хийх мэргэжлийн байгууллагын тусгай зөвшөөрөл болон байгаль орчны бүрэлдэхүүн хэсэг болох газар ашиглах	Барилга хот байгуулалтын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага
5.	Уурхайн үйл ажиллагааны явцад хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хянах	Мэргэжлийн хяналтын газар Орон нутгийн захиргаа

МХЕГ нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хянахдаа дээрх төрийн захиргааны төв байгууллагуудын уялдаа, холбоогүй нөхцөл байдал, хүнд суртлаас шалтгаалсан асуудлуудыг төсөл хэрэгжүүлэгч аж ахуйн нэгжүүдийн хариуцлага мэтээр ойлгож албан шаардлага ирүүлдэг гэх мэт үл нийцэх тогтолцоонууд байсаар байна. Дээрх төрийн захиргааны төв байгууллагуудын хамтын ажиллагаа сул, зарим асуудалд бүр ч хамтарч ажилладаггүй, тэдний гаргаж байгаа бодлогын баримт бичгүүдийн хоорондын харилцан уялдаагүй байдал нь цаг хугацаатай уралдан хэрэгжүүлэх гэж байгаа эдийн засгийн өндөр үр ашигтай төслүүдийн явцыг удаашруулж, төрийн дарамтыг ихэсгэж төслийг гацаах асуудлууд ээлж дараалан гарсаар байна. Тухайлбал:

Нэгдүгээрт: АМГТГ, МХЕГ, БОАЖЯ-ны чиг үүргийн давхардал их, хоорондын харилцан уялдаатай, мэдээллээр түргэн шуурхай хангах асуудал дутагдалтай, нэгэнт чиг үүргийн давхардал байгаа тул хариуцлага хүлээх асуудал төвөгтэй, орон нутаг дах АМГТГ-ын хяналт тавих нөөц бололцоо дутмаг зэрэг шалтгаанууд нь ашигт малтмалын үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлж байна.

Хоёрдугаарт: Газрын хэвлийн тухай хуульд Ашигт малтмал олборлох үйл ажиллагаанд Геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага буюу УУХҮЯ хяналт тавихаар тусгасан байхад АМТХ-д энэхүү үйл ажиллагаанд АМГТГ хяналт тавихаар, УУХҮЯ зөвхөн стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд ашиглах үйл ажиллагаанд хяналт тавихаар тусгасан нь хяналтыг хэрхэн хэрэгжүүлэх нь ойлгомжгүй байна. Мөн Газрын хэвлийн тухай хуулиар УУХҮЯ нь ашигт малтмалын ордын ашиглалтын байдал, газрын хэвлийн хамгаалалтын шаардлагын биелэлт буюу газрын хэвлийн ашиглалт, хамгаалалтад тавих төрийн хяналтыг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй байгаа нь АМТХ-тай зөрчилдөж байна.

Гуравдугаарт: БОАЖЯ, УУХҮЯ, МХЕГ, аймаг, сумын Засаг дарга, холбогдох төрийн байгууллагууд харилцан мэдээлэл солилцдоггүй, хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдийн үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг хамтран хэрэгжүүлдэггүй, ажлын уялдаа холбоо хангалтгүй байна. БОНБТХ-д зааснаар БОМТ болон уурхайн хаалтын менежментийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд тухайн орон нутгийн байгаль хамгаалагч, байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч, бүх шатны засаг дарга, төрийн захиргааны төв байгууллага болон байгаль орчны төрийн бус байгууллага хяналт тавихаар тусгасан байгаа нь уурхайн хаалтад хяналт тавих асуудлыг зохицуулсан нь сайн хэдий боловч үүрэг хариуцлагыг хэт ерөнхийлсөн, ямар чиг үүргийг аль байгууллага хариуцах нь тодорхойгүй дутагдалтай байна.

Дээр дурдсанаар төрийн байгууллагууд чиг үүрэг давхардсанаас АМТХ-ийн хэрэгжилт, бодлого, хяналт нь орон нутгийн түвшинд нэгдсэн байдлаар хэрэгжиж чадахгүй байх үндэслэл болсон байна. Мөн хяналт тавих үүрэг бүхий байгууллагуудын ажлын уялдаа холбоо муу, үл ойлголцох явдал гарсаар байна. Зарим аймгийн ИТХ, Засаг дарга нутаг дэвсгэртээ байгаль орчныг хамгаалах, түүний баялгийг зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх арга хэмжээний биелэлтэд хяналт тавьж ажилладаггүй болох нь аудитын тайлангуудад дурдагдсан байна.

Төрийн байгууллагуудын чиг үүргийн давхардлыг арилгахын тулд хяналтын тогтолцоог оновчтой болгох шаардлагатай байна. Тухайлбал, хайгуулын болон ашиглалтын үйл ажиллагааг зогсоох эрх бүхий субъект гэхэд Засгийн газар, Засаг дарга, ИТХ, Мэргэжлийн хяналтын алба гэх мэт олон байгааг анхаарах хэрэгтэй байна.

Улсын төсвийн нэгээхэн хэсгийг бүрдүүлдэг чухал салбарын хувьд УУХҮЯ-ны бүтэц бүрэлдэхүүний асуудал, тэр дундаа орон нутагт салбар байгууллага ажиллуулах, мэргэшсэн хүний нөөцийг нэмэгдүүлэх гэм мэт асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагатай.

2.12. Нутгийн захиргааны байгууллагын эрх хэмжээ, үйл ажиллагаа

“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал:

Хүснэгт 33. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт

12 дугаар зүйл. Нутгийн захиргааны болон өөрөө удирдах байгууллагын бүрэн эрх
--

12.1.Ашигт малтмалын асуудлаар нутгийн захиргааны болон өөрөө удирдах байгууллага дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:

АМТХ-иар нутгийн захиргааны болон өөрөө удирдах байгууллага зөрчлийг таслан зогсоох, хяналт тавих, гэрээ байгуулах, журам батлах эрх үүргийг олгосон байна. АМТХ-ийн 43.3, 42.1-д нутгийн захиргааны байгууллагатай гэрээ байгуулж ажиллахаар тусгагдсан хэдий ч энэ нь зөвхөн дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх асуудал хамаарч байгаа тул тогтвортой хөгжлийн зарчим болсон орон нутгийг дэмжих асуудал хязгаарлагдмал хүрээнд зохицуулагдсан байна. Мөн АМТХ-ийн 43 дугаар зүйлд гадаадын иргэдийг ажиллуулсан тохиолдолд тухайн сум, дүүргийн төсөвт төлбөр төлж уг төлбөрийг хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, ажлын байр шинээр бий болгох, боловсролын болон эрүүл мэндийн салбарт зарцуулахаар тусгасан нь тухайн орон нутгийг дэмжих зохицуулалт болсон хэдий ч орон нутгийн хөгжлийг дэмжих хангалттай зохицуулалт болж чадаагүй байна.

Хайгуулын ТЗЭ тусгай зөвшөөрөл авснаас хойш 30 хоногийн дотор байгаль орчны хяналтын алба болон хайгуулын талбай байрших сум, дүүргийн Засаг даргатай зөвшилцөн байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө боловсруулах, уг төлөвлөгөөг тухайн хайгуулын талбай байрших сум, дүүргийн Засаг даргад хүргүүлэх, хайгуулын ажлын явцад үүссэн байгаль орчны сөрөг нөлөөллийг тухай бүр бүртгэн БОМТ-ний жилийн тайланд тусгах бөгөөд уг тайланг тухайн сум, дүүргийн Засаг даргад хүргүүлэх, тайланд байгаль орчныг хамгаалах талаар авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ, хайгуулын ажилд ашигласан шинэ техник, технологи, байгаль орчинд үзүүлж болзошгүй сөрөг нөлөөллөөс сэргийлэх чиглэлээр төлөвлөгөөнд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн тухай саналыг тусгаж уг өөрчлөлтийг сум, дүүргийн Засаг даргаар батлуулах, байгаль орчныг хамгаалах талаар хүлээсэн үүргээ биелүүлэх баталгаа болгон холбогдох сум, дүүргийн Засаг даргын нээсэн тусгай дансанд байгаль орчныг хамгаалах арга хэмжээнд шаардагдах тухайн жилийн зардлын 50 хувьтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн хөрөнгийг шилжүүлэх, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь БОМТ-нд тусгагдсан арга хэмжээг бүрэн биелүүлээгүй бол сум, дүүргийн Засаг дарга уг мөнгөн хөрөнгөөр байгаль орчныг нөхөн сэргээх ажлыг гүйцэтгүүлэх бөгөөд нэмж шаардагдах хөрөнгийг тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчээс үл маргах журмаар гаргуулах, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь БОМТ-нд тусгагдсан үүргээ бүрэн биелүүлсэн бол мөнгөн хөрөнгийг түүнд буцааж өгөхөөр зохицуулсан байна.

Тусгай зөвшөөрөл олгоно гэдэг маань өөрөө төр аж ахуй нэгжтэй гэрээ байгуулж байна гэсэн үг гэтэл үүний голоор орон нутаг орж ирэх асуудал гардаг. Үүнээс улбаалаад аж ахуй нэгжүүд хохирдог иймээс хэрхэн орон нутгийн иргэдээс санал авах, хэн яаж зохион байгуулах, ямар эрх үүрэг хүлээх, хэнээс авсан саналыг тооцох зэргийг бид хуульчлах хэрэгтэй байна.

Шигтгээ 7. (Салбарын төлөөлөл - ярилцлагын тэмдэглэл)

Засаг дарга тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн уурхайн ашиглалт, нөхөн сэргээлтийн ажиллагаанд хяналт тавих, нөхөн сэргээлтийг хүлээн авах, барьцаа хөрөнгө байршуулахад болон буцаан олгох шийдвэрийг гаргах, хяналт тавих

зэргээр өргөн хүрээний чиг үүрэг хэрэгжүүлэхээр хуульд тусгагдсан байна. Дээрх байдлаар Засаг даргад хэт өргөн хүрээний чиг үүрэг олгосон нь тухайн салбарын мэргэжлийн байгууллагуудын чиг үүрэгтэй давхцах, Засаг даргын тамгын газрын зүгээс хяналт тавих ажилд мэргэжлийн боловсон хүчний дутагдалтай байдлаас хэлбэрийн төдийн хандах байдал ажиглагдаж байна.

Практикт Засаг даргад төлөвлөгөө, тайлан хүргүүлэх, батлуулах харилцаатай холбоотой тусгай зөвшөөрлийг цуцлах тохиолдол элбэг гардаг бөгөөд цаад шалтгаан нь субъектив шинжтэй, засаг дарга нь улс төрийн албан тушаал учраас асуудалд бодитой ханддаггүй байдлаас үүдсэн үр дагавар нийтлэг байна.

Энэ бүхийг дүгнэхэд, 1990 онд зах зээл, ардчилалд шилжих үеэс Уул уурхайн салбар орон нутагт салбар, нэгжгүй байснаас, орон нутаг, бүсийн нэгжийн үүргийг Засаг даргын тамгын газрын чиг үүрэгт хамааруулж хуульчилсан нь өнгөрсөн хугацаанд оновчтой зохицуулалт биш гэдэг нь батлагдаж байна.

2.13. Монгол Улсын Үндсэн хууль, Ашигт малтмалын тухай хууль

2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Зургадугаар зүйлийг дараах байдлаар өөрчлөн найруулсан. Үүнд:

1.Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна.

2.Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн нийтийн өмч мөн.

Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ.

Иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй.

Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг ашиглахдаа байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчимд нийцүүлэн түүний үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдож байх эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно.

“Иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй” гэсэн Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан зохицуулалтанд АМТХ-ийн 57.4-т Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө, тайлан, байгаль орчин, хүн амын эрүүл мэндэд хортой нөлөө үзүүлж болзошгүй химийн хорт болон бусад бодисын хэрэглээний талаархи мэдээллийг байгаль орчны болон геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага нийтэд нээлттэй болгож, тухайн мэдээллийг цахим хэлбэрээр

түгээнэ гэж заасантай нийцэж байна. Гэхдээ АМТХ-ийн 57.4-т заасан чиг үүргийг хангалтгүй хэрэгжүүлж байна гэж зарим судалгааны тайланд дурдсан байна.¹⁵

Мөн 2020 оны 2 тоот УИХ-аас Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай тогтоолыг баталсан. Тус тогтоолд Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга, үзэл санаанд холбогдох хууль тогтоомжийг нийцүүлж эрх зүйн шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Ашигт малтмалын тухай болон холбогдох бусад хуульд дараах харилцааг зохицуулах зорилгоор нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг заасан байна. Үүнд:

- Нөөц ашигласны төлбөр, бусад төрлийн татварын зохицуулалтыг боловсронгуй болгох;
- Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордын талаарх зохицуулалтыг боловсронгуй болгох;
- Засгийн газар байгалийн баялгийг ашиглах шийдвэр гаргах зарчим, журмыг боловсронгуй болгох;
- Онцгой ач холбогдол бүхий зарим асуудлаар иргэдтэй зөвлөлдөх, тэдгээрийн саналыг авч тусгах механизмыг тодорхой болгож, уялдаа холбоог нь хангах;
- Ашигт малтмал хайх, олборлох, ашиглах явцад байгалийн тэнцлийг хангах, нөхөн сэргээх, эдгээр үйл ажиллагаанд оролцогчийн үүрэг хариуцлагыг тодорхой болгох.

ГУРАВ. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

АМТХ нь ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийг олгох харилцааг зохицуулсан явцуу хүрээтэй хууль хэмээн судлаачид шүүмжилдэг нь судалгааны явцад үндэслэлтэй болох нь харагдлаа. Тус хууль батлагдсанаас хойш нийт 300 орчим нэмэлт, өөрчлөлт орсон ба хуулийн зохицуулалтууд нь үзэл баримтлалд зааснаас нэлээд зөрүүтэй болсон бөгөөд энэ нь хуулийн зорилго тодорхойгүй бүдгэрэхэд нөлөөлсөн гэж дүгнэж байна. Иймд судалгааны 12 бүлэг асуудлын хүрээнд АМТХ-ийн зохицуулалт нь нийгмийн хэрэгцээ шаардлагад нийцэхгүй, олон улсын хандлага, түвшнээс хоцорсон гэж дүгнэж байна. Үүнд:

1. АМТХ-ийн 7 дугаар зүйлд зааснаар тусгай зөвшөөрөл хүсэгчид хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдсан, Монгол Улсад татвар төлөгч байх гэсэн шаардлагаас өөр шаардлага тавигдаагүй байгаа нь тусгай зөвшөөрөл хүсэгчийн хувьд эрх олгож байгаа боломж гэж үзэж болох ч нөгөө талаасаа тодорхой шалгуураар хязгаарлахгүй байх нь байгаль орчны үнэлгээ, нөхөн сэргээлтийн улмаас хариуцлага хүлээлгэхэд бэрхшээлтэй юм. Хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл нь өөр өөрийн гэсэн онцлогтой үйл ажиллагаа байхад манай хууль эрх зүйн орчинд эдгээр зөвшөөрөлд тавигдах шаардлагыг адилтган зохицуулж байгаа нь учир дутагдалтай юм.

¹⁵ Уул уурхайн шийдвэр гаргалтанд талууд оролцох нөхцөл, боломж үнэлгээний тайлан. 2017 он. 76 дугаар хуудас

2. АМТХ-д хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой харилцааг нарийвчлан зохицуулсан байсан хэдий ч 2017 оны өөрчлөлтөөр хайгуулын тусгай зөвшөөрөл хүссэн өргөдлийг бүртгэх, хянан шийдвэрлэх процесс ажиллагааг заасан зүйл заалтыг хүчингүй болгосон байна. Харин ашиглалтын тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой харилцааг АМТХ болон давхар журмаар зохицуулж байгаа учраас эдгээр асуудлыг цэгцлэх шаардлагатай гэж үзэж байна. Өөрөөр хэлбэл, тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой процесс ажиллагааг нэг бол хуулиар эсхүл тусгай журмаар зохицуулж нэг мөр болгох шаардлагатай.
3. АМТХ-ийн 25, 48 дугаар зүйлүүд нь зорилгодоо хүрч чадаагүй, практикт аль хэдийнээ нийцэн хэрэгжих боломжгүй болсон гэж дүгнэхээр байна. Учир нь олон улсын жишгээр ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгохоос өмнө ТЭЗҮ-г батлуулж, хаалтын санхүүгийн баталгааг гаргуулдаг бол энэ үйл явц нь манай улсын хувьд урвуу хамааралтай буюу тусгай зөвшөөрөл олгосны дараагаар үүсэх байгаль орчин, нөхөн сэргээлттэй холбоотой эрсдэл бий болох боломжийг бүрдүүлдэг байна.
4. АМТХ-д уурхайн хаалттай холбоотой эрх зүйн орчин хангалтгүй, тухайлбал, уул уурхайн нөхөн сэргээлтийн үйл ажиллагаанд тавих хяналт дутмаг, нөхөн сэргээлт хийх санхүүжилт хүрэлцдэггүй, уурхайн хаалтын мониторингийн зохицуулалт хангалтгүй, уул уурхайн нөлөөллийн талаар нутгийн иргэдийг мэдээллээр хангах ажиллагаа дутмаг, тэдэнтэй зөвшилцдөггүй, тэдний оролцоог хангадаггүй байдал ажиглагдаж байна.
5. Байгаль орчинд учруулсан хохирлыг арилгахын тулд хүрээлэн буй орчныг эрүүл, аюулгүй болгох үүднээс эвдэрсэн газрыг нөхөн сэргээх арга хэмжээг авах ёстой бөгөөд үүнийг БОХТХ болон Газрын хэвлийн тухай, АМТХ-иар хуульчлан үүрэг болгон заасан боловч үүргээ биелүүлээгүй тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоо хангалтгүй, байгаль орчны нөхөн сэргээлтийг хэрхэн хийх, БОХТ-г бүс нутгийг хөгжүүлэх төлөвлөгөөтэй хэрхэн уялдуулах, газрын эвдрэл нь нөхөн сэргээлт хийсний дараа хэдий хугацаанд хэвийн байдалдаа орох талаар дүгнэлт гаргуулах зэрэг асуудлыг нарийвчлан зохицуулаагүй байна.
6. Бүрэн хаагдаагүй, орхигдсон уурхай нь төр, орон нутгийн иргэд, ашигт малтмал олборлогч компаниудын хувьд ихээхэн хүндрэлтэй асуудлыг авчирдаг төдийгүй салбарын нэр хүндийг бүхэлд нь унагадаг. Энэ үзэгдэл Монгол Улсын хувьд мөн давтагдаж байгаа ба хэдийгээр эдийн засагт уул уурхай гол байр суурь эзлэх болсон ч түүнийг дагасан уурхайн байгаль орчинд үзүүлэх сөрөг нөлөөлөл, уурхайн олборлолт хийж байгаа газрын усны нөөцийн хомсдол, уурхайг зохих ёсоор хаахгүй байх, нөхөн сэргээлтийг хийхгүй байх зэрэг олон шалтгаануудаас уул уурхайн тухай сөрөг хандлага нийт иргэдийн дунд өсөн нэмэгдэж, салбарын нэр хүндэд сөргөөр нөлөөлж байна. Иймд Монгол Улсын хувьд эдийн засагт үзүүлэх уул уурхайн нөлөө болон уул уурхайн талаар нийгмийн сөрөг хандлагыг арилгах, цаашид уул уурхайн салбарыг хөгжүүлэх, ашигт малтмал олборлох, ирээдүйд хаягдсан болон орхигдсон уурхай үүсэхээс сэргийлэх, одоогийн нөхөн сэргээлт хийгдээгүй талбайн хэмжээг цаашид нэмэгдүүлэхгүй байхын тулд төрийн

бодлогын хувьд үр дүнтэй, үе шат бүхий арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх шаардлага нэгэнт бий болжээ.

7. АМТХ-ийн 45.1-д "...уурхайн хаалтыг тухайн уурхайн ашиглалт дуусахаас 1 жилийн өмнө хийж эхэлнэ" гэж заасан байдаг. Харин Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуулийн 14.1.3-д "... 3 жилийн өмнө хаалтын төлөвлөгөөг ирүүлнэ" гэж заасан зөрүүтэй байдал нь төрийн захиргааны байгууллагууд харилцан уялдаагүй ажиллаж байгааг харуулж байна. Үүнээс гадна хуульд заасан аль ч хугацаа АНУ, Канад, Австрали гэх мэт олон улсын туршлагаас харахад ч, шинжлэх ухаанч талаас харахад ч оновчтой биш юм.
8. Төсөл хэрэгжүүлэгч иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллага нөлөөллийн үнэлгээ хийсэн эсэхэд болон Байгаль орчны менежментийн болон уурхайн хаалтын менежментийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд УУХҮЯ-наас хяналт тавихаар БОНБТХ-д тусгасан боловч энэхүү хяналтыг УУХҮЯ хэрэгжүүлэх нөөц бололцоо хязгаарлагдмал, бусад байгууллагын чиг үүрэгтэй давхардсан байна. Мөн энэхүү хяналтын систем нь төрийн захиргааны төв байгууллага нь асуудлыг шийдвэрлэх, батлах, эрх олгох шийдвэр гаргахдаа нутгийн захиргааны байгууллага болон МХЕГ-ын орон нутаг дахь байцаагчдын ажлын гүйцэтгэл, мэдээ тайланд үндэслэж байгаа буюу тэдгээрийн ажлын чанартай шууд холбоотой байна.
9. Уурхайн хаалтын төлөвлөгөөний талаар хуульд тусгагдсан зохицуулалт нь олон улсын жишигтэй нийцэхгүй, УХТ-нд юуг тусгах талаар агуулга нь тодорхойгүй, төрийн байгууллагын хяналт тодорхойгүй хийдэл бүхий зохицуулалттай байна. УХТ-ний асуудлыг БОАЖЯ болон АМГТГ-аас гаргасан журмуудаар зохицуулж байгаа хэдий ч тус бүрдээ асуудлыг тодорхой хэмжээгээр зохицуулсан, салангид зохицуулалтууд байгаа тул асуудлыг нэгтгэн зохицуулах, олон улсын жишигт нийцсэн нэг зохицуулалттай болох шаардлагатай юм.
10. АМГТГ, МХЕГ, БОАЖЯ-ны чиг үүргийн давхардал их, хоорондын харилцан уялдаатай, мэдээллээр түргэн шуурхай хангах асуудал дутагдалтай, нэгэнт чиг үүргийн давхардал байгаа тул хариуцлага хүлээх асуудал төвөгтэй, орон нутаг дах АМГТГ-ын хяналт тавих нөөц бололцоо дутмаг зэрэг шалтгаанууд нь ашигт малтмалын үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлж байна.
11. ГХТХ-д Ашигт малтмал олборлох үйл ажиллагаанд Геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага буюу УУХҮЯ хяналт тавихаар тусгасан байхад АМТХ-д энэхүү үйл ажиллагаанд АМГТГ хяналт тавихаар, УУХҮЯ зөвхөн стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд ашиглах үйл ажиллагаанд хяналт тавихаар тусгасан нь хяналтыг хэрхэн хэрэгжүүлэх нь ойлгомжгүй байна.
12. Аймгийн БОАЖГ хяналт тавьж байгаа боловч хуулиар олгогдсон эрхийн дагуу байгаль орчны улсын байцаагч нь Шадар сайдын харьяа агентлаг болох МХЕГ-т харьяалагдаж байгаа тул БОАЖГ хяналт тавих эрх хязгаарлагдмал, гарсан зөрчилд газар дээр нь хариуцлага тооцож арга хэмжээ авч чаддаггүй. Орон нутгийн түвшинд хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих эрх зүйн орчин байгаа боловч хяналтын тогтолцоо нь өөр өөр байгууллага, агентлагуудад хуваагдсан байдалтай байна.

13. БОАЖЯ, УУХҮЯ, МХЕГ, аймаг, сумын Засаг дарга, холбогдох төрийн байгууллагууд харилцан мэдээлэл солилцдоггүй, хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдийн үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг хамтран хэрэгжүүлдэггүй, ажлын уялдаа холбоо хангалтгүй байна. БОНБтХ-д зааснаар БОМТ болон уурхайн хаалтын менежментийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд тухайн орон нутгийн байгаль хамгаалагч, байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч, бүх шатны засаг дарга, төрийн захиргааны төв байгууллага болон байгаль орчны төрийн бус байгууллага хяналт тавихаар тусгасан байгаа нь УХТ-нд хяналт тавих асуудлыг зохицуулсан нь сайн хэдий боловч үүрэг хариуцлагыг хэт ерөнхийлсөн, ямар чиг үүргийг аль байгууллага хариуцах нь тодорхойгүй дутагдалтай байна.
14. Дээр дурдсанаар төрийн байгууллагууд чиг үүрэг давхардсанаас АМТХ-ийн хэрэгжилт, бодлого, хяналт нь орон нутгийн түвшинд нэгдсэн байдлаар хэрэгжиж чадахгүй байх үндэслэл болсон, мөн хяналт тавих үүрэг бүхий байгууллагуудын ажлын уялдаа холбоо муу, үл ойлголцох явдал гардаг байна. Зарим аймгийн ИТХ, Засаг дарга нутаг дэвсгэртээ байгаль орчныг хамгаалах, түүний баялгийг зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх арга хэмжээний биелэлтэд хяналт тавьж ажилладаггүй болох нь аудитын тайлангуудад дурдагдсан байна.
15. Газрын хэвлийг ашиглах асуудлаар гарсан маргааныг хянан шийдвэрлэх тухай 10 дугаар бүлгийг бүхэлд нь шинэчлэн найруулах, Захиргааны ерөнхий хууль болон бусад хуульд нийцүүлэх нь зүй ёсоор тулгамдаж буй шаардлага ажээ.
16. Ашигт малтмал хайх, олборлох, тусгай зөвшөөрөлтэй холбогдох маргааны шийдвэрлэх ажиллагаа нь оновчтой бус, захиргааны хэргийн урьдчилсан хэлэлцүүлэг болон шаардлагатай тохиолдолд арбитраар шийдвэрлэх боломжийг илэрхийлэх нь оновчтой харагдаж байна.

ДӨРӨВ. ХАВСРАЛТ

1.1. АМТХ-д орсон нэмэлт өөрчлөлттэй холбогдох асуудлууд

2006-2021 оны хооронд 66 зүйл бүхий АМТХ-ийн 13 зүйлд л ямар нэг нэмэлт, өөрчлөлт (13, 16, 31, 37, 41, 44, 50, 52, 54, 55, 60, 62, 63) ороогүй байх бөгөөд бусад 53 зүйлд нийт 300 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлт орсон байна. Эдгээр нэмэлт, өөрчлөлтөөр АМТХ-ийн үзэл баримтлалын шинжтэй гол өөрчлөлтүүд тусгай зөвшөөрөл олгох зохицуулалтуудыг хамарсан байдаг.

АМТХ-д өнгөрсөн 14 жилийн хугацаанд нийт 300 өөрчлөлт орсноос "өөрчлөлт оруулсан 121, нэмэлт оруулсан 119, өөрчлөн найруулсан 39, хүчингүй болсонд тооцсон 21 хэсэг" хүртэл хамрагдсан нийт хуулийн 3/4-оос дээш хувиар өөрчлөлт орсон гэж үзэж болохоор байна. Эдгээр нэмэлт өөрчлөлтүүд нь хэлбэрийн хувьд утга найруулга талаасаа сайжирсан боловч анх баталсан үзэл баримтлалд нийцэхгүй байна. Тухайлбал, "Бичил уурхайн" үйл ажиллагааг хүлээн зөвшөөрсөн, Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийг өөр хуулиар зохицуулах болсон, Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг сонгон шалгаруулалтын аргаар олгох болсон зэрэг асуудлууд байна.

Үүнд:

- 2014 оны 1 сарын 09-ний өдрийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр АМТХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.3 дах хэсэгт *"Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалыг хайх, ашиглахтай холбогдсон харилцааг тусгай хуулиар зохицуулна"*;
- 2014 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр АМТХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.23-д *"Бичил уурхай эрхлэх гэж үйлдвэрлэлийн аргаар ашиглахад эдийн засгийн үр ашиггүй орд, ашиглалтын болон технологийн хаягдлаар бий болсон үүсмэл ордын талбайд ашигт малтмал олборлох зорилгоор Иргэний хуулийн 481.1-д заасны дагуу бүртгэгдээгүй нөхөрлөлийн, Иргэний хуулийн 35 дугаар зүйлд заасан нөхөрлөл болон 36.4-д заасан хоршооны хэлбэрээр зохион байгуулагдсан иргэдийн эрхэлж байгаа үйл ажиллагааг"* хэлнэ;
- 2017 оны 11 сарын 10 өдрийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр АМТХ-ийн 19 дүгээр зүйлийг бүхэлд нь хүчингүй болгож, 18 болон 20 дугаар зүйлд *"Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтад оролцох хүсэлт гаргах, түүнийг бүртгэх журам"*, *"Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалт зохион байгуулах, тусгай зөвшөөрөл олгох"* гэсэн зарчмын шинж, чанар бүхий нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг оруулсан байна.

2006 оны ашигт малтмалын тухай хуульд орсон нэмэлт өөрчлөлтийн харьцуулсан судалгаа хавсралтаас үзнэ үү !

1-дүгээр хавсралт: АМТХ-д орсон нэмэлт өөрчлөлтийн хураангуй тойм.

2-дугаар хавсралт: АМТХ-д орсон нэмэлт өөрчлөлтийн дэлгэрэнгүй.

ТАВ. АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

А) Хэрэгжилтийн үр дагаврын үнэлгээнд ашигласан материал:

Нэг. Монгол Улсын хууль тогтоомж:

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль., 1992 он.
2. АМТХ., 2006 он.
3. Газрын хэвлийн тухай хууль., 1988 он.
4. Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай., 2012 он.
5. Байгаль орчныг хамгаалах тухай., 1995 он.
6. Иргэний хууль., 2002 он.
7. Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хууль., 2001 он.
8. Цөмийн Энергийн тухай хууль., 2009 он.
9. Газрын тосны тухай хууль., 2014 он.
10. Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухай хууль., 2014 он.
11. Эрүүл ахуйн тухай хууль., 2016 он.
12. Улсын мэргэжлийн хяналтын газар., 309 дүгээр тушаал., 2003
13. Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай, 2020

Хоёр. Бодлогын баримт бичиг:

1. Алсын Хараа-2050” монгол улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого 2020.
2. Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого /2014-2025 он/, 2014 он.
3. Монгол Улсын Засгийн Газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр, 2020.

Гурав. Ном, гарын авлага:

1. Эрдэс баялгийн эрх зүйн тойм., 2012 он.
2. Хамтын бүтээл, Байгаль орчны хохирлын үнэлгээ, нөхөн төлбөр тооцох аргачлал, УБ., 2010 он.

Дөрөв. Судалгааны тайлан:

1. СЕСМИМ төсөл, “Ашигт малтмалын хууль тогтоомж, маргааны судалгаа ба ашигт малтмалын харилцаанд оролцогч байгууллагуудын зураглал” судалгааны тайлан, УБ., 2017 он.
2. Австралийн Хамтын нөхөрлөл, “УУРХАЙН НӨХӨН СЭРГЭЭЛТ” Уул уурхайн салбар дахь тэргүүн туршлага - тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөр., 2016 он.

Тав. Илтгэл, өгүүлэл, нийтлэл:

1. Уурхайн хаалт 2016 хурлын илтгэл. Нөхөн сэргээлтийн бодлого, эрх зүйн орчин Хүрээлэн буй орчин, байгалийн нөөцийн удирдлагын газрын дарга Д.Даваасамба., 2016 он.
2. “УУРХАЙН ХААЛТ” хийхэд эрх зүйн шинэчлэл үгүйлэгдэж байна нийтлэл., 2015 он.

Зургаа. Цахим эх сурвалж:

1. www.legalinfo.mn
2. www.mrpam.gov.mn
3. www.industry.gov.au/resource
4. www.forum.mn/

Ашигласан хүснэгт, график, зураг, тоон мэдээ

Хүснэгт 1. “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт	6
Хүснэгт 2. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт	7
Хүснэгт 3. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт.....	8
Хүснэгт 4. “Зардлын өсөлт, бууралт” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт	9
Хүснэгт 5. “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд хүрээнд сонгосон зүйл, заалт.....	11
Хүснэгт 6. “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт	16
Хүснэгт 7. 2006-2014 онуудад хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгосон байдал	17
Хүснэгт 8. 2015-2017 онд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгосон байдал	18
Хүснэгт 9. 2018-2019 онд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгосон байдал	18
Хүснэгт 10. 1997-2020 2006-2020 онд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгосон харьцуулалт	20
Хүснэгт 11. 2007-2019 онд Хувийн хөрөнгөөр хийсэн геологи хайгуулын ажилд зарцуулсан зардал 2020 оны 07 сарын 20-ны байдлаар /төгрөгөөр/.....	20
Хүснэгт 12. “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт.....	22
Хүснэгт 13. 2006-2014 онуудад ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгосон байдал ...	24
Хүснэгт 14. 2015-2017 онд ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгосон байдал.....	24
Хүснэгт 15. 2018-2020 онд ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгосон байдал.....	24
Хүснэгт 16. Үйл ажиллагаа явуулахгүй “х” төлөвлөгөө тайлан ирүүлсэн шалтгаан	25
Хүснэгт 17. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт	28
Хүснэгт 18. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт.....	31
Хүснэгт 19. Хайгуулын ажлын тайлангийн зардлын доод хэмжээг хянасан байдал	33
Хүснэгт 20. 2020 оны ашиглалтын үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, 2019 оны ашиглалтын үйл ажиллагааны тайлан ирүүлсэн байдал	Error! Bookmark not defined.
Хүснэгт 21. “Зорилгод хүрсэн түвшин”, шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд.....	34
Хүснэгт 22. Эвдэрсэн газрын тооллого	36
Хүснэгт 23. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт.....	39
Хүснэгт 24. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт.....	42
Хүснэгт 25. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт.....	46

Хүснэгт 26.Тусгай зөвшөөрөл цуцалсан тоон мэдээ.....	47
Хүснэгт 27. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт.....	50
Хүснэгт 28. Борлуулалт болон ашигт суурилсан АМНАТ харьцуулалт	51
Хүснэгт 29. Гарал үүсэл нь тодорхойгүй хайлуур жоншны экспорт	53
Хүснэгт 30.Гарал үүсэл нь тодорхойгүй хайлуур жоншны экспорт ¹	53
Хүснэгт 31. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт.....	54
Хүснэгт 32. Монгол Улсын хуулиудад тусгагдсан хяналтын чиг үүргүүд	55
Хүснэгт 33. Төрийн байгууллагын чиг үүрэг, уялдаа	60
Хүснэгт 34. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт.....	61

График 1. Хайгуулын хүчин төгөлдөр тусгай зөвшөөрлийн тоо, талбайн хэмжээ, нутаг дэвсгэрт эзлэх хувь, 2015-2020.....	18
График 2. Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн 2016-2021 оны тоон мэдээ.....	24
График 3. Үйл ажиллагаа явуулахгүй /явуулаагүй/ “Х” төлөвлөгөө, тайлан ирүүлсэн шалтгаан	25
График 4. Үйл ажиллагаа явуулахгүй /явуулаагүй/ “Х” төлөвлөгөө, тайлан ирүүлсэн шалтгаан	33
График 5. Эвдэрсэн газрын тоо аймгаар	37
График 6. Монгол улсын уул уурхайн салбарын хууль тогтоомжийн “хөрөнгө оруулалтын эрсдэл”-ийн үнэлгээ.....	44
График 7. Шүүхийн маргааны төрлөөр ангилсан байдал.	48
График 8.“Оюу толгой” ХХК-ийн төлсөн АМНАТ	52

Зураг 1. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох хэлбэр, үр дагавар	21
Зураг 2. Эвдэрсэн газрын төрөл, хэмжээ.....	35
Зураг 3. Хөрөнгө оруулалт татах хүчин зүйл	44