



МОНГОЛ УЛСЫН
ҮНДСЭН ХУУЛИЙН
ЗУРГАДУГААР ЗҮЙЛИЙН ХОЁР ДАХЬ
ХЭСГИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫГ
ТОДРУУЛАХ НЬ



НЭЭЛТЭЙ

НИЙГЭМ

ФОРУМ

МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЗУРГАДУГААР ЗҮЙЛИЙН ХОЁР ДАХЬ ХЭСГИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫГ ТОДРУУЛАХ НЬ

Судалгааг хийж гүйцэтгэсэн баг

Багийн ахлагч:

Хууль зүйн ухааны доктор Б.ГҮНБИЛЭГ

Багийн гишүүд:

Хууль зүйн магистр Д.ГАНХҮРЭЛ

Хууль зүйн магистр Н.ЛХАМЦЭРЭН

Хууль зүйн бакалавр А.ТҮВШИНТӨГС

Зөвлөх:

Хууль зүйн ухааны доктор Д.СҮНЖИД

Улаанбаатар хот

2021 он

ННА 67.3
ДАА 340.009
Б-121



МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЗУРГАДУГААР ЗҮЙЛИЙН ХОЁР ДАХЬ ХЭСГИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫГ ТОДРУУЛАХ НЬ

Судалгааг хийж гүйцэтгэсэн баг

Багийн ахлагч:

Хууль зүйн ухааны доктор Б.ГҮНБИЛЭГ

Багийн гишүүд:

Хууль зүйн магистр Д.ГАНХҮРЭЛ

Хууль зүйн магистр Н.ЛХАМЦЭРЭН

Хууль зүйн бакалавр А.ТҮВШИНТӨГС

Зөвлөх:

Хууль зүйн ухааны доктор Д.Сүнжид

Тус тайлангийн үр дүн, дүгнэлт, санал зөвлөмж нь судлаачдын дүгнэлт бөгөөд
Нээлттэй Нийгэм Форумын албан ёсны байр суурийг илэрхийлэхгүй болно.

ISBN: 978-9919-9678-5-7

© Нээлттэй Нийгэм Форум, 2021

Хаяг: Жамьян гүний гудамж
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар-14240
Утас: 976-76113207
Вэб: <http://www.forum.mn>
И-мэйл: osf@forum.mn

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	8
-----------------------	---

НЭГДҮГЭЭР ХЭСЭГ. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЗУРГАДУГААР ЗҮЙЛИЙН ХОЁР ДАХЬ ХЭСЭГТ ТУСГАГДСАН ТӨРИЙН НИЙТИЙН ӨМЧ, ТҮҮНИЙ ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫГ ТОДРУУЛАХ НЬ	12
---	----

1.1. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаас өмнөх “төрийн өмч”-ийн тухай үзэл баримтлал	12
1.2. 1992 оны Ардчилсан Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үндэслэл, шалтгаан	19
1.3. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Төрийн нийтийн өмч гэх ойлголтын тухай	26
1.4. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн ач холбогдол	38

ХОЁРДУГААР ХЭСЭГ. БАЙГАЛИЙН БАЯЛГИЙГ АШИГЛАХ ТӨРИЙН БОДЛОГО НЬ УРТ ХУГАЦААНЫ ХӨГЖЛИЙН БОДЛОГОД ТУЛГУУРЛАХ ЗАРЧИМ, ТҮҮНИЙ АГУУЛГЫГ ТОДРУУЛАХ НЬ	42
---	----

2.1. Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого хэмээх нэр томъёоны тухай тайлбар	42
2.2. Байгалийн баялгийг ашиглах урт хугацааны хөгжлийн бодлогын зарчим	45
2.3. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэг ба Алсын хараа 2050 урт хугацааны хөгжлийн бодлого	48

ГУРАВДУГААР ХЭСЭГ. ОДОО БА ИРЭЭДҮЙ ҮЕИЙН ИРГЭН БҮРТ ЭРҮҮЛ, АЮУЛГҮЙ ОРЧИНД АМЬДРАХ ЭРХИЙГ НЬ БАТАЛГААЖУУЛАХ, ТҮҮНИЙ АГУУЛГЫГ ТОДРУУЛАХ НЬ 52

- 3.1. Одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах хэрэгцээ шаардлага 52
- 3.2. Одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах тухай үзэл баримтлал 54
 - 3.2.1 Урт хугацааны хөгжлийн бодлого ба ногоон хөгжил 54
 - 3.2.2 Одоо ба ирээдүй үеийн иргэн хэмээх ойлголтын тухай 55
 - 3.2.3 Эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийн агуулга 56
 - 3.2.4 “Одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах” гэсэн зохицуулалтын тайлбар 60

ДӨРӨВДҮГЭЭР ХЭСЭГ. ГАЗРЫН ХЭВЛИЙН БАЯЛГИЙН ҮР ӨГӨӨЖИЙГ ҮНДЭСНИЙ БАЯЛГИЙН САНД ТӨВЛӨРҮҮЛЖ ТЭГШ, ШУДАРГА ХҮРТЭЭХ, ТҮҮНИЙ АГУУЛГЫГ ТОДРУУЛАХ НЬ 63

- 4.1. Урт хугацааны хөгжлийн бодлого ба үндэсний баялгийн сан 64
- 4.2. Газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөж хэмээх зохицуулалтын тухай 65
 - 4.2.1 Газрын хэвлий, түүний өмчлөл, ашиглалтын тухай 65
 - 4.2.2 Газрын хэвлий дэх байгалийн баялаг ба түүний үр өгөөжийн тухай 66
- 4.3. Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлэх зохицуулалтын тухай 67
 - 4.3.1 Монгол Улсын баялгийн сангуудын хөгжил ба туршлага 67
 - 4.3.2 Үндэсний баялгийн сангийн тухай ойлголт 72
 - 4.3.3 Баялгийн сангийн зорилго ба төрөл 75
- 4.4. Газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг тэгш, шударга хүртээх тухай 83

ТАВДУГААР ХЭСЭГ. БАЙГАЛЬ ОРЧИНД ҮЗҮҮЛЭХ НӨЛӨӨЛЛИЙГ МЭДЭХ ЭРХ, ТҮҮНИЙ АГУУЛГЫГ ТОДРУУЛАХ НЬ 86

- 5.1. Байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөлөл 86
- 5.2. Мэдэх эрх 93
- 5.3. Үзэл баримтлал 96
- 5.4. Цаашид авч хэрэгжүүлэх бодлого 100

ЗУРГАДУГААР ХЭСЭГ. БАЙГАЛИЙН БАЯЛАГ	
АРД ТҮМНИЙ МЭДЭЛД БАЙХ ЗАРЧИМ, ТҮҮНИЙ	
АГУУЛГЫГ ТОДРУУЛАХ НЬ	104
6.1 Нэр томъёоны тайлбар	104
6.1.1 Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд	104
6.1.2 Байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчим	105
6.1.3 Үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдож байх	
эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтоох	107
6.2. Үзэл баримтлал	110
6.3. Цаашид авч хэрэгжүүлэх бодлого	112
 ДҮГНЭЛТ, САНАЛ	 115
 ЭХ СУРВАЛЖ	 125

ӨМНӨХ ҮГ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн нэг гол хэсэг нь бүх ард түмний мэдэлд байх байгалийн баялгийг ашиглах эрх зүйн үндсийг боловсронгуй болгох, одоо ба ирээдүй үеийн нийтлэг ашиг сонирхлын төлөө олон нийтийн хяналтын дор зөв, оновчтой удирдаж, хүн амын амьдралын нөхцөлийг сайжруулахад үр дүнтэй төлөвлөн ашиглах нөхцөлийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн үзэл баримтлал юм. Шинээр Үндсэн хуульд суусан дээрх үзэл баримтлалыг бүрэн хэрэгжүүлж, байгалийн баялгийг урт хугацааны алсын хараа, бодлогоор удирдан иргэдийнхээ эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хөндөлгүйгээр ашиглаж нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчны тэнцвэрийг хангах оновчтой тогтолцоог салбарын хуулиудаар бий болгох нь томоохон сорилт болж байна. Тэрчлэн хүн бүрт хүртээмжтэй хөгжил дэвшил болгон хувиргахад Үндсэн хуульд шинээр орсон дээрх зарчим, үзэл санааг хамгийн зөв утгаар утгажуулан тайлбарлаж, хэрэгжүүлэх нь юу юунаас чухал байна.

Иймээс ННФ нь эрдэс баялгийн салбарын хууль тогтоомжийг Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэх бодлогын хэлэлцүүлэгт хувь нэмэр оруулах зорилгоор төрийн нийтийн өмч, түүнийг зөв зохистой удирдах, ялангуяа төрийн нийтийн өмчийн байгалийн баялгийг ашиглахад баримтлах журам, үр өгөөжийг оновчтой зарцуулах, тэгш шударга хуваарилах арга замыг тодорхойлоход чиглэсэн багц судалгааны ажлыг дэмжин хийж гүйцэтгэлээ. Уг ажлын хүрээнд 3 судалгаа хийгдсэн бөгөөд тэдгээрийг цувралаар Та бүхэнд танилцуулж байгаадаа баяртай байна.

Цувралын дараагийн дугааруудаар төрийн өмчийн удирдлага, зохицуулалттай холбоотой судалгааны тайлангуудыг танилцуулах ба энэ удаад хууль зүйн ухааны доктор Б.Гүнбилэг ахлагчтай багийн гүйцэтгэсэн “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 2 дахь

хэсгийн үзэл баримтлалыг тодруулах нь” судалгааг хүргэж байна. Энэхүү судалгаа нь Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.2 дахь хэсгийн агуулга, үзэл санааг заалт тус бүрээр нарийвчлан авч үзэж, нэмэлт өөрчлөлтийг хэлэлцэж байсан тухайн цаг үед өрнөсөн хэлэлцүүлэг, эрдэмтдийн тайлбар судалгаа, УИХ-ын байнгын хороо, чуулганы хуралдааны тэмдэглэл, бусад улс орны ижил төстэй зохицуулалтад тулгуурлан нэр томъёо нэг бүрийн агуулгыг тодруулан тайлбарлахыг зорьжээ. Энэ нь цаашид салбарын хууль тогтоомжийг Үндсэн хуульд нийцүүлж, түүний үзэл санааг амьдралд бодитоор хэрэгжүүлэхэд тодорхой хувь нэмэр оруулна гэдэгт итгэж байна.

Судалгааг хийж гүйцэтгэсэн судлаач Б.Гүнбилэг, Д.Ганхүрэл, Н.Лхамцэрэн, А.Түвшинтөгс, судалгааны багийн зөвлөх Д.Сүнжид болон үнэтэй санал шүүмж өгсөн ННФ-ын Засаглалын хөтөлбөрийн менежер Д.Эрдэнэчимэг нарт талархал илэрхийлье.

Гүйцэтгэх захирал П.Эрдэнэжаргал

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын анхны ардчилсан Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимидийн “Монгол Улсын Үндсэн хууль бол алганд багтсан Монгол Улс юм” гэж хэлсэнчлэн, энэ улсын газар шороо, түүний доорх болон дээрх баялгийг (нөөц) хамгаалах, эзэмших, ашиглах, зарим тохиолдолд өмчлөхтэй холбогдох харилцааны суурийг Үндсэн хуульд тусгаж өгсөн байдаг. Тодруулбал, Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг болон хоёр дахь хэсэгт Монгол Улсын газар нутаг дахь байгалиас заяасан материаллаг нөөц (баялаг) нь энэ улсын эзэн болсон одоо болон ирээдүй үеийн ард түмний эрүүл, аюулгүй амьдрах нийгмийн хэрэгцээг нөхцөлдүүлэхэд зориулагдана гэсэн үзэл санааг агуулсан талаар судлаачид бүтээлдээ дурдсаар ирсэн.

2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр 1992 оны ардчилсан Үндсэн хуульд урьд өмнө хийж байгаагүй өргөн далайцтай нэмэлт өөрчлөлт оруулсан. Тус нэмэлт өөрчлөлтийн анхны төслийг Д.Лүндээжанцан тэргүүтэй Улсын Их Хурал (УИХ)-ын 62 гишүүн санаачлан, УИХ-ын чуулганы нэгдсэн болон байнгын хорооны хуралдаанаар 36 удаа хэлэлцжээ. Энэхүү нэмэлт өөрчлөлтийг боловсруулах явцад 21 аймаг 9 дүүргийн иргэдээс 306 мянган санал, Төрийн ордонд зохион байгуулагдсан хэлэлцүүлгээр төрийн болон төрийн бус байгууллага, улс төрийн нам, эрдэмтэн судлаачдаас 600 гаруй санал ирүүлсэн бөгөөд тэдгээрийг мөн нухацтайгаар шинжлэн судалж тодорхой хэмжээнд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тусгасан талаар УИХ-ын дарга Г.Занданшатар Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийг батлах үеэр танилцуулсан билээ.

Энэ төсөл нь 2019 оны 11 дүгээр сард батлагдсан бөгөөд түүнээс хэдхэн сарын өмнө буюу 2019 оны 7 дугаар сард Ерөнхийлөгчийн зүгээс хууль санаачлах бүрэн эрхийнхээ хүрээнд мөн Үндсэн

хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг боловсруулан УИХ-д өргөн барьсан байдаг. Уг төсөлд Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах санал гаргасан. Тус санал болон Ерөнхийлөгчөөс өргөн барьсан бусад нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн саналыг УИХ-ын 62 гишүүний өргөн барьсан нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн саналтай хамтад нь зөвшилцлийн ажлын хэсэг байгуулан байнгын хороо хийгээд олон нийтийн оролцоог хангасан хэлэлцүүлгүүдийг удаа дараа зохион байгуулсан.

Үүний үр дүнд 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр УИХ-аас баталсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулжээ. Ингэхдээ Ерөнхийлөгчийн өргөн барьсан анхны төсөлд дурдсан агуулга, хэлбэрийг зөвшилцлийн ажлын хэсэг өөрчилсөн. УИХ-ын дарга 2019 оны 11 дүгээр сарын 18-ны өдөр Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Ерөнхийлөгчид танилцуулах үеэрээ Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлд Ерөнхийлөгчийн санаачилсан төслийн “байгалийн баялаг ашигласны үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдож байх зарчим” туссан талаар дурджээ. Хэдийгээр 2019 оны 11 дүгээр сарын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр дээр дурдсан зарчим, мөн “төрийн нийтийн өмч” гэх зэрэг нэр томъёонууд Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт буусан боловч агуулгын хувьд тус нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнөх Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт ч дээрх үзэл баримтлал байсан гэдгийг энэхүү судалгаанд дурдагдсан эх сурвалжуудаас харж болно. Өөрөөр хэлбэл тус нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт орсон зохицуулалт нь агуулгын хувьд огтоос шинэ зүйл биш гэж үзэх судлаачид ч цөөнгүй бий.

Өмнөх зохицуулалтын үзэл баримтлал одоогийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт хэвээр хадгалагдаж байгаа бөгөөд тус үзэл баримтлалыг илүү тодруулж бичсэн гэж тайлбарладаг. Нөгөөтэйгүүр Үндсэн хуульд нарийвчилсан байдлаар нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нь Үндсэн хуулийг явцуу хүрээнд тайлбарлах, ойлгож хэрэглэх нөхцөлийг бий болгож байдаг.

Гагцхүү аливаа өөрчлөлт Үндсэн хуульд тусна гэдэг нь түүнд салбар хуулиуд нийцэж, тухайн салбарын хуулиуд нь бодит амьдрал

дээрх харилцааг зохицуулан, эрх зүйн үр дагаврыг үүсгэж байдаг учраас нэгэнт батлагдсан Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг хэрхэн зүй зохистойгоор тайлбарлаж ойлгох вэ гэдэг нь ихээхэн ач холбогдолтой. Тиймээс судлаачдын баг 2019 оны 11 дүгээр сард Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлд нэмэлт, өөрчлөлтөөр орсон Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн үзэл баримтлалыг тодруулах замаар тус зохицуулалтыг хэрхэн ойлгож, салбар хуулиа түүнд нийцүүлэх талаар судлах бодит шаардлага тулгарч байна гэж үзсэний үндсэн дээр энэхүү судалгааг хийж гүйцэтгэлээ.

Дээр дурдсанчлан, 2019 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн зохицуулалт нь агуулгын хувьд огт шинэ зүйл биш юм. Нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнөх Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг болон хоёр дахь хэсэгт ч “байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчим” зэрэг нэмэлт, өөрчлөлтөөр тодруулсан ойлголтууд агуулагдаж байсан. Тухайлбал Б.Чимид, Г.Совд, Т.Сэнгэдорж, О.Мөнхсайхан, Д.Батболд, Н.Баярмаа зэрэг судлаачдын бүтээлд энэ талаар тусгагдсан байдаг. Өөрөөр хэлбэл, үзэл баримтлалын хувьд 1992 онд батлагдах үеийн анхны хувилбараасаа эрс хувирсан эсхүл гажсан зүйл огтоос байхгүй. Гагцхүү тус үзэл баримтлалыг илүү тодруулж тусгасан, салбар хуулиудад оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг ихээхэн тодорхой болгож, түлхэц өгснөөрөө онцлогтой.

Энэхүү судалгаа нь 2019 оны 11 дүгээр сард Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт орсноос хойш Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийг дэлгэрэнгүй судалсан цөөн судалгааны нэг юм. Дээр дурдсанчлан, Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэг нь Монгол Улсын газар нутаг дээрх, хүнээс үл хамааран бий болсон нөөц (баялаг)-тэй холбогдох эрх зүйн харилцааг зохицуулсан үндэс суурь нь учраас тус зохицуулалтын үзэл баримтлалыг тодруулах нь цаашид түүнийг салбар хуульдаа хэрхэн тусгах вэ гэдэгтэй шууд холбогдох өндөр ач холбогдолтой.

Тийнхүү Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн үзэл баримтлалыг тодруулах үүднээс тэдгээртэй холбогдох баримт бичиг, хурлын тэмдэглэл зэрэгт дүн шинжилгээ хийх, түүнчлэн бусад орны ижил агуулгатай зохицуулалтыг харьцуулан судлах, нэр томъёоны тайлбар хийх байдлаар судалгааг түлхүү өрнүүлээ. Судалгааны хувьд

тус зохицуулалтын нэр томъёоны агуулга хийгээд үзэл баримтлалыг тодруулах замаар цаашид салбар хуулиудад ямар чиг баримжаатайгаар нэмэлт, өөрчлөлт оруулах вэ гэдэгт санал дүгнэлт өгөхийг зорьсон болно. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн тээж буй үзэл санаа хийгээд зохицуулах зүйлийн цар хүрээ нь өөрөө маш далайцтай учир цаашдаа ч энэ зохицуулалтыг тойрсон судалгааны бүтээлүүд өмнөх судалгааны хүрээнд багтаагүй хэсгүүдэд зорин очих учиртай. Иймээс энэхүү судалгаа нь тэдгээр судалгааны замыг бага боловч дөт болгоно гэж найдаж байна.

НЭГДҮГЭЭР ХЭСЭГ. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЗУРГАДУГААР ЗҮЙЛИЙН ХОЁР ДАХЬ ХЭСЭГТ ТУСГАГДСАН ТӨРИЙН НИЙТИЙН ӨМЧ, ТҮҮНИЙ ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫГ ТОДРУУЛАХ НЬ

1.1. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаас өмнөх “төрийн өмч”-ийн тухай үзэл баримтлал

1992 оны Ардчилсан Үндсэн хууль бол монголчууд түүх уламжлал, өвөрмөц нөхцөл, өнө удаан оршин тогтнох нөхцөлөө эш үндэс болгож дэлхийн ардчилсан улсуудын нийтлэг жишгийг харгалзан гаднын ганц ч хүний гар хүргэлгүй өөрсдөө боловсруулж, байнгын парламент, ард түмэн хийгээд тэдний сонгосон Ардын Их Хурал удаа дараалан хэлэлцэж баталсан улс төр, эрх зүйн баримт бичиг мөн¹.

Дээрх үзэл баримтлал, санаанаас дүгнэхэд Үндсэн хууль нь дан ганц эрх зүйн баримт бичиг биш бөгөөд улс төр, тэр дундаа төрийн эрхийг барьж буй нам, улс төрийн нэгдлүүдийн үзэл санаа, хэтийн бодлогыг өөртөө багтаасан улс орны хөгжлийн суурь баримт бичиг байдаг. Энэхүү үзэл баримтлалыг 1992 оны Ардчилсан Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт “Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна”, мөн зүйлийн хоёр дахь хэсэгт “Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой усны нөөц, ан амьтан төрийн өмч мөн” гэж тусгаж баталгаажуулсан түүхтэй. Тус зүйлийн нэг дэх хэсэгт

¹ Б.Чимид. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжлийн тулгамдсан асуудал. Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, Цуврал 15, Дугаар 4, 2011 он, 10 дахь тал.

тусгагдсан газар, түүний баялаг нь байгалийн нөөцийг бий болгосоор ирсэн. Байгалийн нөөцийг олборлосноор бий болох ашгийг эзэн орон болон бусад хөрөнгө оруулагчдад хуваарилах харилцааны суурь зарчим нь Үндсэн хууль дахь байгалийн баялгийн эзэн хэн болохыг баталгаажуулсан энэ заалт юм².

Анх Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг болон хоёр дахь хэсгүүдийг батлахаар хэлэлцэж байх цаг үед Үндсэн хуулийн эхийг баригч Бяраагийн Чимид “Төрийн хамгаалалтад байх, төрийн өмчтэй байх хоёр бол их, бага хоёр ухагдахуун. Монгол Улсын газар бүхэлдээ төрийн хамгаалалтад байна. Ард түмний сувьеринитетэд байна. Тусгаар тогтнолтой холбоотой асуудал. Түүнээс хувийн өмчид байж болно. Төрийн өмчид байж болно. Энэ ялгаатай хоёр асуудал. Хүрээний хувьд энэн дээр шүүмжлэлтэй хандаж байгаа зүйл бий, үгүйсгэхгүй”³ гэж тайлбарласан байдаг. Дээрх Үндсэн хуулийн эхийг баригч хүний хэлсэн үгээс Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг болон хоёр дахь хэсгийг тайлбарлавал, тус хэсгүүдэд ард түмэн, үндэсний байгалийн баялаг дахь байнгын бүрэн эрх нь тухайн улсын хүн ардын сайн сайхан байдал, үндэсний хөгжил, тусгаар тогтнолын тулд хэрэгжих ёстойг тусгажээ.

Түүнчлэн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг болон хоёр дахь хэсгүүдэд байгалийн баялаг дахь эзэн орны байнгын бүрэн эрхийн зарчмын тухай үзэл баримтлалыг баталгаажуулсан. Үндсэн хуулийг батлах тухайн цаг үе нь Монгол Улсын тусгаар тогтнолыг баталгаажуулах, цаашид тогтвортой хөгжлийг бий болгох зорилгыг өвөрлөж байсан цаг үе учир шууд утгаар газрын баялаг, нөөцийг ашиглахтай холбоотой нарийвчилсан зохицуулалтыг тусгаагүй нь учиртай. Өөрөөр хэлбэл, байгалийн баялаг дахь бүрэн эрхийн зарчим нь эзэн орны ард түмний сайн сайхан байдал, ашиг тусын тулд ашиглагдах шаардлагатай гэдгийг Үндсэн хуульд шууд нарийвчлан тусгах бус салбар хууль тогтоомжоор зохицуулахыг хууль тогтоогчид зорьсон юм. Тухайлбал “Байгалийн баялаг нь гагцхүү ард

² Н.Баярмаа. Байгалийн баялаг дахь эзэн орны байнгын бүрэн эрхийн зарчим болон уул уурхайн эрх зүй дэх техник эдийн засгийн үндэслэлийн хууль зүйн үр дагаврын талаар товч авч үзэх нь. Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, Цуврал 42, Дугаар 2, 2013 он, 72 дахь тал.

³ Ж.Амарсанаа. Үндсэн хуулийн эхийг баригч. Улаанбаатар хот, 2010 он, 164 дэх тал.

түмний мэдэлд, төрийн хамгаалалтад байх” тухай Үндсэн хууль дахь томъёоллын үзэл баримтлалыг уг хуулийн төсөл боловсруулагчид олон хоног ахин дахин тайлбарласан байх бөгөөд нэгтгэвэл нэгдүгээрт, ард түмний бүрэн эрхт байдлыг баталгаажуулахын тулд байгалийн баялаг тэдний мэдэлд байх; хоёрдугаарт, тусгаар тогтносон улсынх нь хувьд, мөн нутаг дэвсгэрийнх нь хувьд байгалийн баялгийг төр хамгаалах явдал юм гэж дурдсан байдаг⁴.

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан газар, түүний эрдэс баялгийг **төрийн өмч болох тухай** Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг болон хоёр дахь хэсгүүдийн үзэл баримтлалаас харж болох бөгөөд тус үзэл баримтлалыг боловсруулсан хууль боловсруулагчид Ардын Их Хуралд танилцуулахдаа “Төрөөс өөр ямар ч субъект өмчилж болохгүй онцгой өмч”⁵ гэж дурдсан байдаг. Үүнийг Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд “Үндсэн хууль, бусад хуулиар нийтийн зориулалтаар ашиглахаар бүх ард түмний өмч болгон заасан зүйлсийг төрийн нийтийн зориулалттай өмч гэнэ”, “Төрийн зориулалттай нийтийн өмчид ...газрын хэвлий, түүний баялаг хамаарна”, “Улсын Их Хурал бүх ард түмнийг төлөөлөн төрийн өмчийн өмчлөгч байна” гэж тодотгон зааснаас харж болно.

Нийгмийн гэрээний онолын үндсэн дээр төрийг бий болгож байгаа⁶ бөгөөд төлөөллийн зарчмын дагуу бүх ард түмний олонхын төлөөллийг сонгуулийн үндсэн дээр⁷ бүрдүүлж ирсэн⁸. Энэ үүднээс төр нь эрдэс баялгийг ашиглах, захиран зарцуулах зэрэг хариуцлагатай ажлыг

⁴ БНМАУ-ын АИХ-ын 12 дахь удаагийн сонгуулийн II хуралдааны тэмдэглэл. 46-р боть. 1992.01.02, 75-76 дахь тал.

⁵ Д.Батболд. Эрдэс баялаг, өмчлөл, ашиглалтын талаарх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал ба эрдэс баялгийн хууль тогтоомжийн тогтолцоо. Эрх зүй сэтгүүл. 2016 он, №2, 73 дахь тал.

⁶ МУ-ын Үндсэн хуулийн Гуравдугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт “Монгол Улсад Засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ” гэж заасан.

⁷ МУ-ын Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн хоёр дахь хэсэгт “Улсын Их Хурлын гишүүнийг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэд нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр ...сонгоно” гэж заасан.

⁸ МУ-ын Үндсэн хуулийн Хорин гуравдугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт “Улсын Их Хурлын гишүүн бол ард түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална” гэж заасан.

гүйцэтгэх, зөв бодлогыг санаачилж, хэрэгжүүлэх үүргийг хүлээнэ. Энэ талаар Хууль зүйн ухааны доктор Д.Батболд “Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, эдийн засгийн үндэс-баталгаа болсон газар нутаг, ашигт малтмалын эзэн нь угтаа ард түмэн билээ. Чухамхүү нийт иргэд ашигт малтмалаа мэддэг эзэн өмчлөгч боловч тэд өмчлөгчийн үүргийг үргэлж хэрэгжүүлэх боломж мөхөс тул тэднийг төлөөлөн засаг төр гүйцэтгэх нь зүй ёс юм”⁹ гэж бичсэнтэй санал нийлнэ.

Үүнийг Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг болон хоёр дахь хэсэг, мөн хуулийн Гучин наймдугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн 4-т “Засгийн газар хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах, байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх арга хэмжээ авах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ” гэж заасныг үндэслэн системчлэн тайлбарлавал, Үндсэн хуулиар Засгийн газар буюу төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллагад хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах, байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх эрхийг олгохдоо нэн тэргүүнд хүн төрөлхтний үнэт зүйл болох хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах, түүний дараа эзэн орны байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглахыг, түүнчлэн нөхөн сэргээж хэвийн нөхцөлд оруулах зарчмыг тусгасан нь анхаарч үзэх үзэл баримтлал мөн. Учир нь эрдэс баялгийг ашиглахдаа хүний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг зөрчихгүй байх, байгалийн баялгийг зүй зохистой ашигласан нөхцөлд хэвийн байдалд нь буцаан оруулах, нөхөн сэргээх арга механизмыг ашиглах хэрэгтэй гэсэн зохистой хариуцлагын үзэл санааг тусгахыг зорьсон байна.

Тэрчлэн “Байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах” гэж тодотгон заасан нь Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг болон хоёр дахь хэсгүүдтэй холбогдох ба Монгол Улс, түүний бүрэн эрхт засаг төр ашигт малтмалаа хэрхэн ашиглах вэ, түүний үр шимийг баялгийн эзэн болсон ард түмэнд нь хэрхэн хүргэх вэ, энэ хүрээнд дотоод, гадаадын аж ахуй нэгж, засгийн газруудтай хэрхэн үр ашигтай хамтрах вэ гэдэг талаарх эрх зүйн үндсийг тодорхойлжээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт нийт ард түмний мэдэлд байх эд зүйлийг нэр заан хуульчилсан байна. Энэ тухай Хууль зүйн ухааны доктор Г.Совд “Нэр бүхий эд зүйл ард

⁹ Д.Батболд. Ашигт малтмал өмчлөл, ашиглалтын үндсэн хуулийн үндэслэлийг хөгжүүлэх нь. Хууль зүйн ухааны докторын зэрэг горилсон бүтээл. Монгол Улсын Хууль зүйн сургууль. Улаанбаатар хот., 2020 он. 59 дэх тал.

түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна гэсэн заалт бол уг эд зүйлийн өмчийн хэлбэрийг тодорхойлж, өмчлөгчийг тогтоосон заалт юм. Иймд Монголд газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялгийг өмчлөгч нь нийт ард түмэн учраас эдгээрийг захиран зарцуулах эрхийг ард түмнийг бүхэлд нь төлөөлөх эрхийг ард түмнээсээ хүлээн авдаг, Монгол Улсын тусгаар тогтнолын гол субъект болох төр юм. Үүнийг эш үндэс болгоход энэ зүйлд заасан зүйлүүдийг төрийн өмч, улсын өмч гэдэг адил утгатай ухагдахууны алинд нь ч хамааруулж болно”¹⁰ гэж тайлбарлажээ. Үүнээс харахад, Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт заасан ард түмний мэдэлд, төрийн хамгаалалтад байх агуулга нь Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгтэй уялдаа холбоотой байдлаар тайлбарлагдах юм. Өөрөөр хэлбэл, ард түмний мэдэлд гэсэн агуулга нь түүнийг захиран зарцуулах эрхийг эдлэх гол субъект буюу төрийн үндсэн мөн чанар, үндсийг зааж өгсөн байх ба төрийн хамгаалалтад гэж зааснаар төр байгалийн нөөцийг захиран зарцуулах зорилгоор бус ард түмний ашиг сонирхлын төлөө хамгаалах, хуваарилах, төлөвлөх, удирдах гэсэн агуулгыг тодорхой илэрхийлж байна.

Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаас өмнө “Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой усны нөөц, ан амьтан төрийн өмч мөн” гэсэн агуулгаар тусгагдсан байсан. Энэ хэсэгт “төрийн өмч” хэмээн заасан нь Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг дэх зохицуулалттай зөрчилдсөн мэт боловч угтаа агуулгын хувьд нийтийн өмчийн субъект нь хэн байх вэ гэдгийг тодорхойлсон агуулгатай. Өөрөөр хэлбэл, эрх зүйн утгаараа нийтийн өмч болон байгалийн нөөцийг ашиглахын тулд хэн нэг этгээдээс тодорхой хугацаагаар ашиглах эрхийг авах ёстой. Энэ эрхийг төр нь ард түмнийг төлөөлж байгаагийн хувьд тодорхой тусгай зөвшөөрлийн үндсэн дээр олгож байгаа юм. Мөн Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёрт газрыг зөвхөн Монгол Улсын харьяат иргэн өмчлөх агуулгыг тусгасан нь манай улсын газрыг хувьчилж бус мал аж ахуйн уламжлалдаа тулгуурлан, бэлчээрийн зориулалтаар ашиглаж ирсэн түүхэн уламжлалтай холбон тайлбарладаг. Энэ талаар Хууль зүйн ухааны доктор Г.Совд “Газар бол Монгол Улсын түүхэнд хууль ёсоор хувийн өмчийн эд зүйл байгаагүй

¹⁰ Г.Совд. Үндсэн хуулийн тайлбар. Улаанбаатар хот., 2000 он, 47 дахь тал

онцлогтой. Энэ нь Монголчуудын аж амьдралын үндсэн хэв маяг нь бэлчээрийн мал аж ахуй байсантай их төлөв холбоотой”¹¹ хэмээн тайлбарлажээ.

Тэрчлэн Монгол Улсад ард түмний түүх соёлын дурсгалт зүйл, шинжлэх ухаан, оюуны өв, байгалийн нөөц нь төрийн хамгаалалтад байдгийн гол учир нь төрийн тусгаар тогтнолын салшгүй нэг хэсэг болохыг илэрхийлдэг. Энэ үүднээс Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна, хоёр дахь хэсэгт Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой усны нөөц, ан амьтан төрийн өмч мөн гэж заасан. Үүнээс байгалийн нөөц буюу баялаг нь газартай холбоотой бөгөөд Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдалтай салшгүй холбоотой байх тул түүнийг зөв зүйтэй зарцуулах, ямагт хамгаалах нь үндэсний эрх ашгийг хамгаалах төрийн нэг үндсэн чиг үүрэг мөн болохыг Үндсэн хуульд тодотгосон байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн тав дахь хэсэгт “Мал сүрэг бол үндэсний баялаг мөн бөгөөд төрийн хамгаалалтад байна” гэсэн зохицуулалтыг анх оруулахад ажлын хэсэг мал гэх үү эсхүл мал сүрэг гэх үү гэсэн нэр томъёоны асуудлаар маргаж, эцэст нь Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимид энэхүү зохицуулалтын үндсэн үзэл баримтлалын тухай “Нэг үгийн зөрүүтэй энэхүү ойлголтыг хуульчилсан. Мал сүргийг хамгаалахад их хэрэгтэй заалт. Угтаа малыг биш харин бэлчээрийн Монгол малын удмын санг хамгаалах утгыг агуулна гэж бичсэн билээ”¹² гэж тэмдэглэсэн байдаг. Үүнтэй адилаар Үндсэн хуулийн зохицуулалт бүрийн үг, үсэг, таслал болгон нарийн утга агуулгатай бөгөөд ач холбогдолгүй зүйл гэж байхгүй.

Тиймээс Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт буй “төрийн өмч” гэснийг зөвхөн өмчийн эрх зүй болон төрийн өмчийн зүгээс харахаас илүүтэй, газартай холбоотой баялгийн асуудал, ард түмний баялгийн үр өгөөжийг хүртэх асуудал, түүнчлэн улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлын тухай төрийн өмч гэх үгэнд агуулагдана

¹¹ Г.Совд. Үндсэн хуулийн тайлбар. Улаанбаатар хот., 2000 он, 48 дахь тал

¹² Б.Чимид. Төр, Нам, Эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал. Хоёрдугаар дэвтэр, Улаанбаатар хот, 2008 он, 126-127 дахь тал

гэж дүгнэж байна. Учир нь Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт буй зохицуулалт нь газар, түүнээс эхтэй хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтныг ард түмний төлөөлөл болох УИХ хэрхэн нийтлэг ашиг сонирхлын хүрээнд ашиглаж, бодлого боловсруулах вэ гэдэг цаад утга санааг агуулсан байна. Иймд Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг явцуу утгаар тайлбарлах бус хууль тогтоогчийн хүсэл зориг, хуулийн зорилгоор нь тайлбарлах нь ач холбогдолтой юм.

Мөн түүнчлэн Үндсэн хуулийн эхийг баригч анх үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт буй төрийн өмч гэх ойлголтыг тусгахдаа төр гэдэг ойлголтыг хэрхэн авч үзэж байсан бэ гэдгийг тодруулах шаардлагатай. Б.Чимид “Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал” бүтээлдээ “Өнөөдөр өмчийн болон эд хөрөнгийн харилцааны асуудлыг тодорхой ялгахгүй, тэр дундаа өмч гэдгийг барилга, байшин, мал сүрэг, машин, трактор төдий ойлгодог хэвээр байна. Үүний баримт жишээ гэвэл, төр өөрийн өмчийн ихээхэн хэсгийг нийтийн өмч, ард түмний хяналтад байдаг төрийн өмч гэж лавтай ойлгохгүй энд тэнд тарааж үрэн таран хийх болсон явдал юм”¹³ гэж бичжээ. Үүнээс дүгнэхэд “төрийн өмч” гэдэг ойлголтыг төр дураараа захиран зарцуулах гэж бус, харин нийтийн өмч, ард түмний хяналтад байдаг төрийн өмч гэж ойлгож байжээ. Энэхүү ойлголт нь 2019 оны Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуульд тусгагдсан “төрийн нийтийн өмч” гэсэн ойлголтын агуулгатай нийцэж байгаа юм. Иймээс 1992 онд баталсан Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь зохицуулалтад буй төрийн өмч гэх ойлголт нь буруу гэж шууд утгаар тайлбарлах нь зохимжгүй. Харин уг зохицуулалтыг тайлбарлаж, утга агуулгыг нь өргөжүүлэн, өнөө цагтаа нийцүүлэх нь зүйтэй юм.

Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн “төрийн өмч” гэснийг “төрийн нийтийн өмч” хэмээн өөрчилсөн шалтгаан нөхцөлийг дараах хэсэгт авч үзэх болно.

¹³ Б.Чимид. Төр, Нам, Эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал. Хоёрдугаар дэвтэр, Улаанбаатар хот, 2008 он, 127 дахь тал

1.2. 1992 оны Ардчилсан Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үндэслэл, шалтгаан

Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт “төрийн нийтийн өмч” гэсэн байдлаар нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан. Энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулах болсон суурь шалтгаан нөхцөлийн тухай энэхүү хэсэгт авч үзэх болно.

Анх 1992 оны Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт “Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан *төрийн өмч мөн*” гэдэг заалт байсан. УИХ дээр хэлэлцэж байсан Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслөөр Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн яг энэ өгүүлбэрийг хөндөөгүй байсан боловч 2019 оны 7 дугаар сарын 16-нд Ерөнхийлөгчөөс энэ заалтын “төрийн өмч” гэдгийг “Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан нь *нийтийн өмч мөн*. Байгалийн баялгийг ашиглахдаа тэгш байдал, шударга ёс, үндэсний аюулгүй байдал, тогтвортой хөгжлийг хангах зарчим баримтална. Газрын хэвлийн баялгийг төрөөс олгосон тусгай зөвшөөрлийн үндсэн дээр Монгол Улсын хуулийн этгээдэд энэ зүйлд заасан зарчмын дагуу ашиглуулж болно. Онцгой ач холбогдол бүхий газрын хэвлийн баялгийг төр хамтран ашиглах тохиолдолд гарах зардлыг хөрөнгө оруулагч хариуцах бөгөөд татварын дараах ашгийн тавин нэгээс доошгүй хувь нь Монгол Улсын төрд ногдоно. Хөрөнгө оруулагчийн зардал бодитой байна. Хөрөнгө оруулагчийн зардалд төр хяналт тавьж ард түмэнд тайлагнана. Газрын хэвлийн баялгийг хөрөнгө оруулагчтай хамтран ашигласны орлогыг баялгийн санд төвлөрүүлж, зарцуулна. Байгалийн баялгийг ашиглах болзол, баялгийн сангийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно”¹⁴ гэж өөрчлөх санал ирүүлсэн.

Энэхүү төслийн үзэл баримтлалдаа төрийн өмч гэх ойлголтыг ямар үндэслэл, хэрэгцээ, шаардлагад тулгуурлан өөрчлөх шаардлагатай байгаа талаарх саналын үндэслэлээ тусгажээ. Гэхдээ тус үзэл

¹⁴ 2019 оны 7 дугаар сарын 16-нд Ерөнхийлөгчийн өргөн мэдүүлсэн Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл, санал. 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг.

баримтлалд яагаад “нийтийн өмч” гэж тусгасан бэ гэдгийг тодорхой тайлбарлаагүй. Харин үзэл баримтлалд манай улс байгалийн баялаг, ашигт малтмалын нөөцөөрөө дэлхийд тэргүүлэгч улсын нэгд тооцогддог боловч үр өгөөжийг нь хүртэх, хүртээмжтэй ашиглах тал дээр оновчтой бодлого барьж, дорвитой хэрэгжүүлээгүйгээс чамгүй шүүмжлэл, доромжлолыг амсаж, чадал боломжоосоо давсан хэмжээгээр хохирч¹⁵ байгаа тухай дурдсан байдаг.

Улмаар тус саналыг тусгах үнэхээр шаардлагатай юу, мөн “нийтийн өмч” гэдэг үгийг шууд авахад хэт ерөнхий, эзэнгүй мэт ойлгогдох уу гэдэг асуудал яригдсан байдаг. Энэ талаар Хууль зүйн ухааны доктор О.Мөнхсайхан “Ерөнхийлөгчийн нийтийн өмч гэх томьёоллыг тусгах үнэхээр шаардлагатай юу гэсэн хэлэлцүүлэг өрнөж, эцэстээ гурван үндэслэлээр үүнээс татгалзах нь зүйтэй гэж УИХ-ын гишүүд үзсэн. Нэгдүгээрт, газрын хэвлийн баялаг зэргийг нийтийн өмч гэж шууд заавал хэт ерөнхий, бас хариуцах эзэнгүй болчих гээд байсан. Хоёрдугаарт, байгалийн баялаг (нөөц)-ийн өмчлөлийн талаар Үндсэн хуульдаа заасан улсуудын дотор түүнийг нийтийн өмч гэж нэрлэхээс ихэнхдээ татгалздагийг харгалзсан. Гуравдугаарт, Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт дурдсан зүйлсийг нийтийн өмч гэж нэрлэх нь Монгол Улсын хууль тогтоомжид төдийгүй онолын хувьд тогтсон өмчийн төрөл, хэлбэрт тохирохгүй байв”¹⁶ гэж тэмдэглэжээ.

Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн хэлэлцүүлгийн явцад Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт буй төрийн өмч гэдгийг нийтийн өмч гэх Ерөнхийлөгчийн саналаас гадна “улсын өмч”, “ард түмний өмч”, “ард түмний дундын өмч”, “нийт ард түмний өмч”, “нийт иргэдийн дундын өмч” гэх зэргээр нэрлэх, мөн төрийн өмч гэдгийг өөрчлөхгүйгээр хэвээр үлдээх саналууд гарсан¹⁷. Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Мэдээлэл, хяналт шинжилгээ, үнэлгээний

¹⁵ Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн үзэл баримтлал, 3 дахь хэсэг.

¹⁶ О.Мөнхсайхан. Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд. Улаанбаатар хот., 2020 он. 4 дэх тал

¹⁷ Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл, Ерөнхийлөгчийн санал дахь Байгалийн баялаг, эдийн засгийн бусад асуудал сэдэвт хэлэлцүүлгээс гаргасан саналын танилцуулга. 2019 оны 7 дугаар сарын 27-ны өдөр. 12-21, Дам эшлэв.

хэлтсээс хууль батлагдсаны дараа дээрх асуудлаар мөн судалгаа хийжээ. Тус судалгааны үр дүнгээс харахад, байгалийн баялгийн өмчлөлийн хэлбэрийг тусгахдаа “Төрийн өмч” (*State property*) гэж 35 улс¹⁸, “Нийтийн өмч” (*Public property*) гэж 4 улс¹⁹, “Ард түмний өмч” (*People’s property*) гэж мөн 4 улс²⁰ тус тус хуульчилжээ²¹.

Дээрхээс үзвэл тус судалгаанд хамруулсан орнуудын ихэнх буюу 35 улс өөрийн орны хууль тогтоомжид байгалийн баялгийг өмчлөх, захиран зарцуулах, удирдах, хамгаалах эрхийг төрд олгосон байх ба ингэхдээ “төрийн өмч” гэсэн нэр томъёог хэрэглэжээ. Харин зарим улсын хувьд “нийтийн өмч”, “ард түмний өмч” гэсэн нэр томъёог хэрэглэсэн байна. Хууль зүйн ухааны доктор Л.Батболдын “Ашигт малтмал өмчлөл, ашиглалтын үндсэн хуулийн үндэслэлийг хөгжүүлэх нь” Хууль зүйн ухааны докторын зэрэг горилсон бүтээлдээ²² “Ашигт малтмалын өмчлөлийн асуудлыг Англи-Саксоны болон Эх газрын эрх зүйн бүлийн нийт 20 гаруй шахам өндөр хөгжилтэй орнуудын хүрээнд судлан үзэхэд байгалийн баялгаа төрийн нийтийн өмч гэж хуульчилсан улс тогтоогдоогүй” гэж бичсэнээс харахад төрийн нийтийн өмч гэж Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлтөөр оруулсан томъёолол нь өөрийн улсын онцлог, шинжийг агуулжээ.

Гэхдээ Зөвшилцлийн ажлын хэсэг Ерөнхийлөгчийн саналыг хүлээж аваад “төрийн нийтийн өмч” гэж өөрчлөх санал гаргасныг УИХ дэмжиж баталсан. Энэ заалтын цаад агуулга нь нэгдүгээрт, төрийн нийтийн өмчийг буюу иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, байгалийн баялгийг эзэмших, захиран зарцуулах бүрэн эрхийг Монгол Улсын ард түмний төлөөлөл болсон УИХ бодлогын хувьд шийдвэрлэнэ²³.

¹⁸ Афганистан, Ангол, Армен, Азербайжан, Бахрейн, Бангладеш, Беларусь, Бутан, Болгар, Кабо-Верде, Камбож, Канад, Катар, Колумби, Конго, Чили, Коста-Рика, Эквадор, Эль Сальвадор, Экваторын Гвиней, Унгар, Энэтхэг, Индонез, Иран, Ирланд, Казахстан, Кувейт, Мексик, Монтенегро, Филиппин, ОХУ, Саудын Араб, Словак, Турк, Катар.

¹⁹ Алжир, Португал, Румын, Арабын Нэгдсэн Эмират Улс.

²⁰ Египет, Молдов, Сенегал, Нигер.

²¹ Улсын Их Хурлын Тамгын газрын мэдээлэл, хяналт шинжилгээ, үнэлгээний хэлтэс. Судалгааны эмхэтгэл. 29 дэх боть. Улаанбаатар хот., 2019 он. 344 дэх тал

²² Д.Батболд. Ашигт малтмал өмчлөл, ашиглалтын Үндсэн хуулийн үндэслэлийг хөгжүүлэх нь. Хууль зүйн ухааны докторын зэрэг горилсон бүтээл. Монгол Улсын Хууль зүйн сургууль. Улаанбаатар хот., 2020 он. 62 дахь тал

²³ О.Мөнхсайхан. Үндсэн хуулийн 6.2-т “Газар, түүний хэвлийн баялгаа

Хоёрдугаарт, “нийтийн” гэдэгт ямар санаа байна вэ гэхээр, Монголын ард түмний нийтлэг ашиг сонирхол буюу нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс тэр газар, байгалийн баялгийн хувь заяаг шийдвэрлэх явдал юм²⁴. Хууль зүйн ухааны доктор Д.Батболд “төрийн нийтийн өмч” хэмээн нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан тухай “Хууль тогтоогч тус өөрчлөлтийн агуулгыг нийтийн зориулалттай, нийтийн сайн сайхны төлөө ашиглагдах төрийн өмч гэсэн утгаар ойлгож баталсан гэж тайлбарладаг. Энэхүү ойлголтыг хүлээн авч болох боловч тус томъёолол нь тухайн агуулгыг илэрхийлж чадаж байна уу гэдэг асуулт гарч ирдэг. Хууль тогтоогчийн дурдсан дээрх агуулгыг Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд төрийн нийтийн зориулалттай өмч, нийтийн өмч гэдэг нь бие даасан утгатай, тус тусдаа категорууд тул тэдгээрийг зэрэгцүүлэн хэрэглэж нэг өмчийн өмчлөгчөөр тогтоож болохгүй юм” гэж тэмдэглэжээ.

Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт төрийн нийтийн өмч гэж нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нь төдийлөн тулгамдсан биш байсан боловч УИХ болон Ерөнхийлөгч хоорондын зөвшилцлийн хүрээнд энэхүү өөрчлөлт орсон байна. Энэхүү зохицуулалтын ач холбогдол, үзэл баримтлалын талаар энэ бүлгийн удаах дэд хэсэгт дэлгэрэнгүй авч үзнэ. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт байгалийн баялгийн сан байгуулах хэлбэрээр ашиглах, үр өгөөжийг хүртэх, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг баталгаажуулах зэрэг суурь зарчмын ойлголтуудыг багтаан 2019 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан. Энэхүү нэмэлт, өөрчлөлт оруулах болсон суурь шалтгаан нөхцөлийн тухай тайлбарлая.

Монгол Улсад 1992 оны ардчилсан Үндсэн хууль батлагдсанаар уул уурхай дахь хувийн секторын ашиглалт, тусгай зөвшөөрлийн асуудал үүсэж бий болсон. Түүнээс өмнө хувийн эрх зүйн хуулийн

харийнханд өмчлүүлэх утга огт байхгүй”. Нийтлэгдсэн огноо: 2020 оны 7 дугаар сарын 1. <https://ikon.mn/opinion/1xeo>, 2021 оны 1 дүгээр сарын 17-ны өдөр нэвтэрч, үзэв.

²⁴ О.Мөнхсайхан “Үндсэн хуулийн 6.2-т газар, түүний хэвлийн баялгаа харийнханд өмчлүүлэх утга огт байхгүй”. Нийтлэгдсэн огноо: 2020 оны 7 дугаар сарын 1. <https://ikon.mn/opinion/1xeo>, 2021 оны 1 дүгээр сарын 17-ны өдөр нэвтэрч үзэв.

этгээд гэх субъект байгаагүй тул эрдэс баялгийн бүхий л салбар төрийн хяналт бодлого дор явагдаж байсан нь түүнээс улбаалан бий болох сөрөг асуудлуудыг хариуцах эзэн тодорхой байжээ. Нөгөөтэйгүүр уул уурхайн хайгуул, олборлолт харьцангуй өргөн хэмжээнд байгаагүй нь²⁵ одоогийнх шиг замбараагүй, хариуцлагагүй уул уурхай үүсээгүй байх шалтгаан байж болох юм.

1991 онд Алт хөтөлбөр, 2006 онд Гадаадын хөрөнгө оруулалтаар стратегийн орд газруудыг ашиглах тухай шийдвэр гарснаар уул уурхайн салбарыг түлхүү хөгжүүлэх бодлого баримтлан уг салбар асар хурдацтай өсөж, үр дүнд нь улсын ажиллах хүчний 40 хувийг ажлын байраар хангадаг мал аж ахуй, газар тариалан ба аялал жуулчлалын салбарууд нь лиценз олголт, байгаль орчны доройтлын улмаас эзэмшиж буй газраасаа шахагдаж малгүй, газаргүй иргэдийн хот руу чиглэх нүүдэл ихсэх шалтгаан болж, хүний эрхийн зөрчлүүд ихээхэн нэмэгдсэн²⁶.

Одоогоор манай улсад дотоодын нийт бүтээгдэхүүн, экспорт, татварын орлого, төсөвт эзлэх хувиар уул уурхай, эрдэс баялгийн салбар нэгт эрэмбэлэгдэж буй²⁷ бөгөөд улсын эдийн засаг нэг салбараас хэт хараат байгааг судлаачид анхааруулсаар ирсэн²⁸. Хэдийгээр төсвийн орлогыг зонхилон бүрдүүлэгч салбар нь уул уурхайн салбар боловч өдийг хүртэлх хугацаанд тус салбараас олсон ашиг хийгээд тус салбарын улмаас үүссэн зардал, хохирол, цаашлаад олох ёстой байсан зорилтот үр өгөөжийг тооцоод үзвэл тийм ч хангалттай үр дүнд хүрээгүй. Өөрөөр хэлбэл, газрын хэвлий дэх баялгаа ашигласаар ирсэн боловч түүний үр дүнд улсын нийт иргэдийн эрх ашиг сонирхолд илт мэдэгдэхүйц

²⁵ Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яамны түүхэн хөгжил. <http://mmhi.gov.mn/public/page/pageid/11>

²⁶ А.Түвшинтулга. Ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагаа ба орон нутгийн иргэдийн эрх. Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, Цуврал 15, Дугаар 4, 2011 он, 85 дахь тал

²⁷ 2018 онд ДНБ-ий 23 гаруй хувь, 2019 онд 24 хувийг уур уурхайн олборлолтоос олсон орлого эзэлж байгаа нь ДНБ-ийг бүрдүүлж буй бусад салбараас хамгийн ихэд тооцогдоно. http://1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_0500_002V1&ISIC_I_select_all=1&ISIC_ISingleSelect=_0&YearY_select_all=0&YearYSingleSelect=_2019_2018_2017_2016_2015_2014_2013_2012&view-type=piechart

²⁸ Засгийн газрын тохируулагч агентлаг үндэсний хөгжлийн газар “Монгол Улсын дунд хугацааны (2018-2025) хөгжлийн хүрээ (Тайлан IV)” 2018 он., 13 дахь тал.

хэмжээний эерэг өөрчлөлт бий болсон эсэх нь харагдахгүй байна. Дэлхийн банкнаас 2020 оны 9 дүгээр сард гаргасан “Уул уурхай ба оюун ухаан эдийн засгийн хөгжлийн загварын тойм судалгаа: Байгалийн баялгийн өгөөжийг институци болон хүний хөгжилд чиглүүлэх нь”²⁹ судалгааны тайлангаас үзвэл, манай улс уул уурхайгаас олж буй өгөөжөө оновчтой салбар руу хөрөнгө оруулахгүй байгаагаас эдийн засгийн хувьд зөвхөн уул уурхайн салбараас хэт хараат болж хувирсан гэж дүгнэсэн байна. Түүнчлэн уул уурхайн салбараас олсон орлогынхоо ердөө 1 хувийг ирээдүй үедээ үлдээж байгааг дурджээ.

Нөгөөтэйгүүр хариуцлагагүй уул уурхайн ашиглалт, олборлолтоос үүдэн эдийн засгийн хувьд ашигтай бус харин томоохон хэмжээний гарз, хохирол учраад байгаа нь бодит асуудал юм. Тухайлбал, орон нутгийн иргэдийн амьдарч буй байгаль орчин бохирдох, түүнээс улбаалан иргэд эрүүл мэнд, эд хөрөнгөөрөө хохирох, цаашлаад шилжилт хөдөлгөөний асуудал ч яригдана. Статистикийн Үндэсний хорооноос 2015 онд хийсэн “Өмнөговь аймгийн Ханбогд сумын эдийн засаг, нийгэм болон байгаль орчинд уул уурхайн салбарын нөлөөллийн судалгаа”-нд хамрагдсан иргэдээс уул уурхайгаас улбаалан хамгийн тулгамдсан сөрөг нөлөөллийг асуухад судалгаанд оролцогчдын 39.0 хувь нь усны бохирдол, хомсдол үүссэн, 35.2 хувь нь агаарын чанар муудсан, 11.4 хувь нь газрын эвдрэл үүссэн, малын бэлчээр доройтсон гэж хариулсан байна³⁰.

Мөн иргэдийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдалд үзүүлсэн нөлөөллийн асуултад судалгаанд оролцогчдын 38.4 хувь нь арьс өнгөний өвчин, 31.2 хувь нь харшил, 11.8 хувь нь гэмтэл, согог, 10.5 хувь нь амьсгалын замын өвчин, 4.4 хувь нь сэтгэл гутрал/түгших, 3.6 хувь нь даралт ихсэх зэрэг уул уурхайн үйл ажиллагаатай холбоотой эрүүл мэндийн асуудал үүсэж байна гэж хариулжээ. Ханбогд сумын нийт оршин суугчийн 17.3 хувь нь амьсгалын замын хөнгөн хэлбэрийн өвчнөөр өвчилж байсан бөгөөд үүний 80.3 хувь нь уул уурхайн үйл ажиллагаатай хамааралтай гэж үзсэн байна. Уул уурхайг дагасан тоосжилт маш их байгаагаас

²⁹ <http://documents1.worldbank.org/curated/en/732411600370860178/pdf/Mines-and-Minds-Leveraging-Natural-Wealth-to-Invest-in-People-and-Institutions.pdf>

³⁰ <http://www.cl.undp.org/content/dam/mongolia/Publications/peireports/2015/4a.%20Mining%20impact%20survey%20report-2015MON.pdf>

харшил маш ихээр нэмэгдэж байгаа талаар мөн дурджээ³¹.

Зөвхөн иргэдийн эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрх хөндөгдөөд зогсохгүй, амьдрах орчин нь илтэд доройтсоноос улбаалан шилжин нүүх, түүнийг дагаад хүүхдийн сурч боловсрох эрхийн асуудал ч хурцаар тавигдана³². Бүр цаашлаад дан ганц иргэдийн амьдрах орчин нөхцлөөр ч зогсохгүй уул уурхайн ашиглалтад хэрэглэгдэх химийн хорт хаягдлаас үүсэх ургамал, амьтад үгүй болох зэрэг сөрөг асуудлууд түгээмэл байна³³. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт заасан “төрийн нийтийн өмчийн асуудал” хөндөгдөж байна.

Одоогийн салбарын эрх зүйн дагуу ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгохдоо аж ахуй нэгжээс “Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ” хийсэн байхыг шалгуур болгодог ч энэ нь зөвхөн байгаль орчноор хязгаарлагддаг. Тэгтэл дээрх судалгааны тайлангуудаас үзвэл, уул уурхай ашиглалтын нөлөөнөөс улбаатай байгаль орчны бохирдол нь иргэдийн эрүүл мэнд, мал аж ахуй эрхлэлт зэрэгт бодитоор нөлөөлж буй нь харагдаж байгаа бөгөөд тэдгээрт учирсан хохирлыг тооцоолохгүй байна. Өнгөц харахад уул уурхайн ашиглалтаас төсөвт орлого орж байгаа мэт харагдах боловч том зургаар нь аваад үзвэл байгаль орчин бохирдох, иргэдийн эрүүл мэнд, эд хөрөнгө хохирох, амьжиргаагаа залгуулах аж ахуй эрхлэх боломжгүй болох зэрэг маш өргөн хүрээний зардал үүсдэг. Эдгээрийг бодолцохгүйгээр уул уурхайн ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох нь үр өгөөжгүй, хариуцлагагүй уул уурхай үргэлжилсээр байх шалтгаан болж байна.

Дээр дурдсан асуудлуудаас гадна Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах болсон үндэслэл, шалтгаан нь улс орны эдийн засгийн тусгаар тогтнол, аюулгүй байдлын баталгаа, түүний бааз суурь болсон газар нутаг, эрдэс баялгийн эзэн нь угтаа тухайн улсын ард түмэн бөгөөд эрдэс баялгийн ашиглалтын үр шим нь эзэндээ эргэн хүрэх ёстой гэсэн үзэл баримтлал байсан юм.

³¹ Мөн тэнд.

³² НҮБ-ын хүүхдийн сан “Уул уурхайгаас үүдсэн шилжилт хөдөлгөөн, Хүүхдэд үзүүлэх нөлөөлөл” 2017. https://www.unicef.org/mongolia/sites/unicef.org/mongolia/files/2019-11/Uul_uurkhaigaas_uudsen_shiljilt_hudulguun_Mon_sml.pdf

³³ Дэлхийн байгаль хамгаалах сан “Химийн хорт бодис ба уул уурхайн асуудал” 2007 он. http://awsassets.panda.org/downloads/mn_toxics_mining.pdf

1.3. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Төрийн нийтийн өмч гэх ойлголтын тухай

Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр “Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн өмч мөн” гэсэн зохицуулалтыг “Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн нийтийн өмч мөн” гэж өөрчилсөн байдаг. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт буй “төрийн өмч” гэсэн ойлголтыг “төрийн нийтийн өмч” гэж өөрчилсөн юм. Иймээс төрийн нийтийн өмч гэх ойлголтын агуулгыг үг зүйн хувьд хэрхэн ойлгох, үзэл санаа, зарчмын хувьд хэрхэн тайлбарлах вэ гэдгийг тодруулах шаардлагатай юм.

1992 оны Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн зохицуулалтад буй “Төрийн өмч” гэсэн ойлголттой уялдуулан байгалийн баялгийг хэрхэн ашиглах, удирдах, ард иргэдэд үр өгөөжийг хуваарилах талаар зарим судлаач саналаа хэлсээр ирсэн. Тухайлбал, Хууль зүйн ухааны доктор Ш.Цогтоо “Нийтийн өмч нь нэг талаас тухайн өмчийг хэн ашиглахад зориулагдсаныг, нөгөө талаас тухайн өмчийн хэлбэрийг тодорхойлоход хэрэглэгддэг. Нийтийн өмч гэсэн ойлголт нь онолын хувьд маргаан дагуулдаггүй, харин түүнийг өмчлөх эрхийг хэн, хэрхэн хэрэгжүүлж, хэн түүнийг удирдах вэ гэсэн асуудал нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн болон эдийн засгийн маргаантай асуудлын нэг юм. Нийтийн өмчийн талаар бодлогоо Үндсэн хуульд тусгаж, түүнийг зохистой удирдах аваас ашигт малтмалаар баялаг улсууд эдийн засгийг богино хугацаанд хурдацтай хөгжүүлэх бүрэн боломжтой гэж судлаачид нэгэн дуугаар хүлээн зөвшөөрдөг. Иймд нийтийн өмчийн талаарх ойлголтыг дэлхий нийтийн хандлагад нийцүүлэн, түүнийг ард түмний мэдэлд төдийгүй үндсэн агуулгаараа ард түмний өмчид байхаар Үндсэн хуульдаа өөрчлөн тусгаж, ард түмний өмчийг тэдэнд шударга хүртээмжтэй, үр ашигтай байхаар хуваарилах, нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн үндэс болгон удирдах нөхцөлийг үндсэн хуульчлагдсан органик хуулиар улам бүр баталгаатай болгох нь чухал” гэж тэмдэглэжээ. Уг агуулгыг Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт тодорхой зохицуулсан гэж харж байна. Цаашдаа органик

хуулиар илүү нарийвчлан зохицуулах шаардлага бий.

Иргэний шинэ хуульд Монгол Улсад нийтийн болон хувийн өмчийн төрөлтэй байх³⁴ тухай хуульчилсан. Нийтийн өмчийг төрийн, орон нутгийн, шашны, олон нийтийн хэмээн ангилснаар төр өмчтэй болж, төрийн өмчийн гэх тодотголтой, бас түүнд дүйцсэн эрх зүйн байдалтай байгууллагууд ч бий болсон түүхтэй³⁵. Гэхдээ Иргэний хуульд өмчийн хэлбэр болон төрлийг заахдаа “Монгол Улсад нийтийн болон хувийн өмч гэсэн өмчийн төрөл”, “Нийтийн өмч нь төрийн, орон нутгийн, шашны, олон нийтийн гэсэн өмчийн хэлбэртэй” байна гэжээ. Өөрөөр хэлбэл, Иргэний хуульд төрийн өмч гэсэн томъёоллыг зааж өгөөгүй бөгөөд нийтийн өмч нь төрийн гэсэн хэлбэртэй байхаар заажээ. Иргэний хуульд Нийтийн өмчийн өмчлөгчийн ангилал бий болгохыг оролдсон байж болох боловч ямар этгээд өмчлөгч байх талаар дурдаж өгөөгүй³⁶.

Улс орнуудын Үндсэн хуульд (эсхүл холбогдох хууль тогтоомжуудад) өмчтэй холбоотой асуудал, ялангуяа байгалийн баялгийн өмчлөлийн хэлбэрийг олон янз байдлаар зохицуулсан байдаг. Эдгээр нь дараах хэлбэртэй байна. Тухайлбал:³⁷

- Хувийн (private title) - өмчлөлийн эрхийг хувь хүн, эсхүл хуулийн этгээд, корпорацид олгосон хэлбэр;
- Нийтийн буюу орон нутгийн заншлын (communal or customary title) - ихэнхдээ ашиглах, олборлох хамтын эрхийг хэлнэ;
- Төрийн (State ownership) - төр, эсхүл муж улс нь өөрийн, эсхүл “ард түмний” нэрийн өмнөөс байгалийн баялгийг эзэмшиж, цаашлан ашиглах, эсхүл түрээслэх эрхтэй байх хэлбэр;
- Холимог (A mix or co-existence) - хэд хэдэн хэлбэрийн хосолсон загвар, ингэхдээ хувь хүний амьжиргаа болон үндэсний эдийн засагт ач холбогдол бүхий нөөцүүдийг ялгаж, зааглаж өгчээ.

³⁴ В.Оюумаа. Төрийн өмчийн тухай эргэцүүлэхүй. Редактор Н.Лүндэндорж. Нийтийн болон Хувийн өмчийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал. Улаанбаатар хот., 2012 он. 21 дэх тал

³⁵ Н.Лүндэндорж. Шилжилтийн үе: Улс төр, эрх зүйн асуудал. Улаанбаатар хот., 2003 он, 184 дэх тал

³⁶ Монгол Улсын Иргэний хуулийн тайлбар. Улаанбаатар хот., 2005 он. 406 дахь тал

³⁷ Nicholas Haysom and Sean Kane, Negotiating natural resources for peace: Ownership, control and wealth-sharing, Centre for Humanitarian Dialogue, 2009, p.9 http://comparativeconstitutionsproject.org/files/resources_peace.pdf

Манай улсын хувьд дээрх хэлбэрээс төр ард түмний нэрийн өмнөөс байгалийн баялгийг өмчилж, цаашлаад ашиглах, түрээслэх, удирдах, төлөвлөх, хамгаалах хэлбэрийг сонгосон байна. Монгол Улсын Үндсэн хуульд төрийн өмч гэж бичигдсэн ганц зохицуулалт нь Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэг юм. Харин тус зохицуулалтыг 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр “төрийн нийтийн өмч” гэж өөрчилсөн. Нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө байсан “төрийн өмч” хэмээх ойлголтыг үгийн шууд утгаар нь тайлбарлахаас илүү хууль тогтоогчийн үзэл санаа, зорилгын үүднээс тайлбарлах нь илүү оновчтой юм. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг болон хоёр дахь хэсгүүдийг Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимид тайлбарлахдаа тус хоёр зохицуулалтын хүрээ, заагийг тодорхойлсон. Тухайлбал:

“Өмчийн бүх зүйлсийг төр хамгаалах үүрэг хүлээхгүй. Гагцхүү газар их онцгой учраас ард түмний мэдэл гэдэг бол хуулийн ойлголт буюу олон улсын ойлголтоор тэр тухайн улсын нутаг дэвсгэрийн эзэн нь ард түмэн эцсийн эцэст тэр орны ард түмэн байх тухай өөрөөр хэлбэл, ард түмний сувернитетийн асуудал. Тэр газарт Монголын ард түмнээс өөр улсын хүн халдахгүй гэсэн энэ ойлголт. Үүнийг нь төр хамгаалж байх үүрэгтэй гэсэн. Үнэн хэрэг дээрээ бүх өмчийн дотроос улсын тусгаар тогтнолын нэг гол суурь болж байдаг нутаг дэвсгэрийг хамгаалах тэр үүргээ төр үргэлж харж байна гэсэн, хэний ч газрын ямар нэгэн хэсэг нь хэний ч өмч байлаа гэсэн эцсийн эцэст төр хамгаалж байна гэсэн ойлголт. Үүнтэй холбогдоод энэ хуулийн төслийн 4 дүгээр зүйлд бусад өмчийн зүйлсийг өмчлөгчийн эрхтэй холбогдсоноос онцгой журмыг тогтоосон байгаа”³⁸ гэжээ.

Дээрх тайлбараас харахад Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг, хоёр дахь хэсгүүдийн зохицуулалтын цаад үзэл санаа нь Монгол Улсын бүрэн эрхт байдал, түүн дотроо улсын гол үндэс болох газар-ард түмний харилцан хамаарал, төр түүнийг хамгаалах тухай тодотгон заасан. Төр гэж ярихын өмнө улсын эрх ашиг сонирхол байх ба улс орныг бий болгох үндэс нь газар болон ард түмэн байдаг учиртай. Үүнтэй уялдан Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт “Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон

³⁸ О.Мөнхсайхан. Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд. Улаанбаатар хот., 2020 он. 2-3 дахь тал

байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна” гэж заасан. Энэхүү зохицуулалтаас харахад Монгол Улсын газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал, байгалийн бусад баялаг нь зөвхөн ард түмний мэдэлд байх бөгөөд түүнийг төр хамгаалах тухай тодорхойлсон байна. Өөрөөр хэлбэл, төр өмчлөлдөө авч нийтийн эд зүйлс буюу нийтийн өмчийг хувийн өмчийн адилаар захиран зарцуулах эрхийг эдлэхгүй, гагцхүү нийтлэг ашиг сонирхлын хүрээнд удирдах, хуваарилах, хамгаалах юм. Энэхүү тайлбарыг тодруулбал, Хууль зүйн ухааны доктор Т.Сэнгэдорж “Газар ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байх энэхүү зарчим нь тус улсын бүх газрыг гагцхүү Монголын ард түмэн мэдэж, түүний бүрэн бүтэн байдлыг төрөөс хангаж байх явдлаар тайлбарлагдана”³⁹ гэж бичжээ.

Энэхүү тайлбарыг төр нийтийн эд зүйлс буюу нийтийн өмчийг хувийн өмчийн адилаар захиран зарцуулах эрхийг эдлэхгүй гэсэн дээрх тайлбартай холбон авч үзвэл ард түмний мэдэлд буй нийтийн өмчийг төрийн зүгээс хувийн өмчийн сонгодог онолын дагуу өөрөө дур мэдэн захиран зарцуулахгүй бөгөөд гагцхүү газрын эрх зүйн зохицуулалтын аргад тулгуурлан зөвшөөрөх, зөвлөх, заалт өгөх, боломж өгөх, тэгш эрхийг хангах, давуу эрхийг олгох хүрээнд удирдаж, төлөвлөж, хамгаалах юм.

Цаашилбал төр өөрийн гэсэн өмчтэй байх боломжтой юу, төрийн нийтийн өмч гэсэн зохицуулалтад өмч гэдгийг ямар агуулгаар ойлгож, хэрэглэх вэ гэдэг асуудал үүснэ. Өмч хэмээх нэр томъёо нь Англи хэлэнд *Property*, Латин хэлэнд *Propria*, Орос хэлэнд *Собственность*, тэмдэг нэрийн утгаар (*adjective*) *Own* буюу *минийх* гэх зэргээр бичигддэг⁴⁰.

³⁹ Т.Сэнгэдорж. Монгол Улсын Газрын эрх зүй. Улаанбаатар хот., 2002 он. 19 дэх тал

⁴⁰ Thomas J.Mcsweeney. *Property Before Property: Romanizing the English Law of Land*. Buffalo Law Review. Vol.60:2012. 1157 дахь тал, Melvin Belli and Allen P.Wilkinson. *Everybody’s guide to the law*. 1987 он, Henry E. Smith. *Property as the law of things*. Harvard Law Review. 2012 он. Vol.125, Stephen C.Price. *Overview of Easements (Servitudes), Licenses and Restrictive Covenants relating to Land*. April 1, 2014, Anna Taitlin. ‘Split’ ownership in the Russian Law and the civilist tradition, Henry E. Smith & Thomas W. Merrill, *Optimal Standardization in the Law of Property: The Numerus Clausus Principle*, 110 Yale Law Journal 1 (2000), Sjeff van Erp. *A numerus Quasi-Clausus of property rights as a constitutive element of future European property law?*, Nestor M. Davidson, *Standardization and Pluralism in Property Law*, 61 Vand. L. Rev. 1597 (2008)

Өмч гэдэг нэр томъёо нь нэг талаар хувийн, өөрийн гэх агуулгыг; нөгөө талаар, өөрийн хүсэл зоригийн дагуу захиран зарцуулах гэсэн агуулгыг илэрхийлэх боловч төрийн буюу нийтийн гэж тодотгож буй өмчийн төрөл нь “Нийт олны ашиг сонирхол”, “Ард түмний ашиг сонирхол” гэсэн хязгаарлалттайгаар улсын онцгой өмчийг захиран зарцуулах тухайд илүүтэй ойлгогдож ирсэн. Учир нь дээрх агуулга нь төр өөрөө ямар зорилгоор, чиг үүрэгтэйгээр, хаанаас бүрэлдэн бий болж байгаа вэ гэдэгтэй холбоотой юм.

Тухайлбал, ХБНГУ-ын эрх зүйд “нийтийн өмч” хэмээх ойлголтыг хэрэглэхгүй байгаа гол шалтгаан нь нийтийн эд зүйлсийг захиран зарцуулж буй этгээдийн тухайн эд зүйлсийн хувьд хэрэгжүүлж буй эрхийг хувийн эрх зүйн өмчлөх эрхтэй адилтгах боломжгүйгээр тайлбарлаж байна⁴¹. Учир нь нийтийн эд юмс гэж тооцохын тулд түүний зориулалт, объект, эзэн, эрхийн хувьд иргэний эрх зүйн өмч буюу өмчлөх эрхийн агуулгаас ялгаатай байх ёстой. Энэ талаар Хууль зүйн доктор Г.Банзрагч “нийтийн эрх ашгийн төлөө зориулж байгаа л бол нийтийн эд юмс гэж үзэхгүй. Жишээ нь, хувийн өмчийн эд хөрөнгийг нийтийн эрх ашгийн төлөө ашиглаж болно, гэхдээ тухайн эд хөрөнгө нь хувийн өмч хэвээрээ л байна. Иймд эд юмсыг хууль, журам, заншлын хэм хэмжээ, захиргааны шийдвэр зэрэг нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр нийтийн эрх зүйн статустай болгосноор л нийтийн эд юмс болно. Өөрөөр хэлбэл, эд юмс нь байгалиас заяагдсан шинжээрээ юм уу, ач холбогдлоороо шууд нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээ нь түүнийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрхийн агуулгыг тодорхойлно. Гэхдээ нийтийн эд юмсын зориулалт буюу түүнийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрхийн нийтлэг хязгаарлалт нь нийтийн эрх ашиг юм”⁴² гэж тэмдэглэжээ.

Манай улсын хувьд төрийн нийтийн зориулалттай өмчийг Үндсэн хууль, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиар тодорхойлсноос гадна зориулалт, эзэн, эрхийн зохицуулалтыг тусгажээ. Үүнээс харахад манай улсад нийтийн өмч гэх ойлголт хэрэгжиж байх ба

⁴¹ Н.Баярмаа. Нийтийн эд юмсын эрх зүй: Монгол Улс дахь Төрийн болон орон нутгийн өмчийн эрх зүйн зохицуулалтын өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам. Улаанбаатар хот., 2018 он. 21 дэх тал

⁴² Г.Банзрагч. Нийтийн өмчийн талаарх Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт. 2016 он, Эрх зүйн сэтгүүл. 2016 №1, Цуврал 33, 63 дахь тал

энэ нь хувийн эрх зүй дэх өмчийн ойлголтоос зориулалт, объект, эзэн, эрхийн хувьд ялгаатай юм гэсэн дүгнэлтэд хүрч байна.

Төр хэмээх ойлголт нь хийсвэр бөгөөд өнөөг хүртэл нэг мөр тодорхойлолт байхгүй байгаа нь төрийн талаарх үзэл баримтлал, түүний хувьсал өөрчлөлт, төрийн талаарх улс үндэстний сэтгэлгээнээс хамааралтай гэж үздэг⁴³. Орчин үед төр гэсэн нэр томъёог дараах агуулгаар хэрэглэж байна⁴⁴. Үүнд: нэгдүгээрт, нийтлэг эрх мэдэлд нэгдсэн, тодорхой нутаг дэвсгэрт амьдарч байгаа хүмүүсийн нийлбэр; хоёрдугаарт, нийтлэг эрх мэдлийг хэрэгжүүлж байгаа байгууллага, албан тушаалтны тогтолцоо; гуравдугаарт, улс төрийн нийтлэг эрх мэдлийн захирах, захирагдах харилцаа; дөрөвдүгээрт, хүн ам, нутаг дэвсгэр, үр нөлөө бүхий засгийн газартай бүрэн эрхт, тусгаар тогтносон эрх зүйн этгээд. Эдгээрээс харахад төр нь улс төрийн нийтлэг эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байгууллага гэж үзэх нь түгээмэл байна⁴⁵. Энэхүү нийтлэг эрх мэдлээс гадна төрийн онолын сонгодог хандлагаар хүн ам, нутаг дэвсгэр нь төрийн үндсэн шинжийг агуулах эх сурвалж гэж үздэг. Төр нийтлэг эрх мэдлээ нийтийн өмчид тулгуурлан хэрэгжүүлэхдээ өмчийн хэрэгслийн хандлага ёсоор нийгмийн сайн, сайхныг хамгаалж, нийтийн хэрэгцээг хангах гэсэн зарчимд тулгуурлана. Нийтийн эрх зүй дэх өмчийн харилцаанд өмчийн асуудлыг хөндөхдөө цэвэр хувийн эрх зүйн өмчийн харилцааны зарчмыг баримтлах боломжгүй ба нийтийн өмчийн асуудал, нийт ард түмнийг төлөөлөн тэдгээрийн өмчлөх эрхийг хэрэгжүүлэгч төрийн тодорхой институтын эдийн засгийн харилцаанд оролцох эрх хэмжээ, түүнд тавигдах хязгаарлалт, эсхүл ард түмэн нийтийн эрх ашгийн үүднээс дархан эрхээ хэрэгжүүлэх үндэслэл, арга замыг тодорхойлохдоо ганц хувийн өмчийн эрх зүйн зарчмыг үндэс болгох боломжгүй⁴⁶. Өөрөөр хэлбэл, нийтийн өмчийг эзэмших,

⁴³ В.Оюумаа. Төрийн өмчийн тухай эргэцүүлэхүй. Редактор Н.Лүндэндорж. Нийтийн болон Хувийн өмчийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал. Улаанбаатар хот., 2012 он. 22 дахь тал

⁴⁴ Н.Лүндэндорж. Төрийн онол. Гурав дахь хэвлэл, Улаанбаатар хот., 2008 он. 12 дахь тал

⁴⁵ Н.Лүндэндорж. Төрийн онол. Гурав дахь хэвлэл, Улаанбаатар хот., 2008 он. 12 дахь тал

⁴⁶ Н.Баярмаа. Нийтийн эд юмсын эрх зүй: Монгол Улс дахь Төрийн болон орон нутгийн өмчийн эрх зүйн зохицуулалтын өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам. Улаанбаатар хот., 2018 он. 17 дахь тал

ашиглах, захиран зарцуулах эрх нь нийтийн эрх ашиг хэмээх нийтлэг хязгаарлалтаар тодорхойлогддог ба энэ утгаараа өмчлөгч нь нийтийн өмчийг өөрийн үзэмжээрээ чөлөөтэй эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрх нь хязгаарлагддагаараа хувийн өмч болон түүнийг өмчлөгчөөс ялгаатай⁴⁷. Нөгөөтэйгүүр нийтийн өмчийг тодорхойлох нэг үндсэн шинж нь нийтээс буюу иргэдээс чөлөөтэй, эсхүл тодорхой дэглэмийн дагуу эзэмших, ашиглах эрх юм. Үүгээрээ хувийн өмчөөс буюу өмчлөх эрхийн агуулгаас ялгаатай⁴⁸.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг дэх хэсгийн зохицуулалтаас харахад төр нийтийн эд зүйлс буюу газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялгийг захиран зарцуулах бус харин нийтийн эрх ашигт нийцүүлэн хамгаалах тухай зохицуулсан байна. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт буй “төрийн өмч мөн” гэдэг нь нэг талаас хамгаалалтад авах субъектыг тодруулан зааснаас бус түүнийг захиран зарцуулж, аливаа өмчийн эрхийг бүхэлд нь эдлэх тухай заагаагүй гэж тайлбарлах нь зөв юм. Учир нь нийтийн эд зүйлс хэний ч өмч биш гэж тайлбарлаж, ойлгож болохгүй. Улс орон болохын хувьд иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, хэвлий, түүний баялаг, ургамал, ой, усны нөөц, ан амьтныг харж хандах, бусдын хууль бус ашиглалт, эзэмшлээс хамгаалах этгээдтэй байх ёстой. Иймээс энэхүү гол субъект нь төр байх тухай заажээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн бичилтийг бүхэлд нь харвал газар, газрын хэвлий, түүний баялаг ард түмний мэдэлд байна; төр нь энэхүү мэдлийг нийтийн төлөө, нийтийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн хэрэгжүүлнэ; бүх газрыг иргэдэд өмчлүүлэхгүй бөгөөд иргэд газраа өөр улсын иргэншилтэй иргэдэд шилжүүлж үл болно; гадаадын болон дотоодын аж ахуй нэгж, гадаад улсын иргэдэд зөвхөн хуульд заасан үндэслэлээр ашиглуулж болно; мөн газрыг хүн амын эрүүл мэнд, үндэсний ашиг сонирхолд харшаар ашиглавал хураан авна хэмээн хязгаарлан зохицуулжээ⁴⁹.

⁴⁷ Г.Банзрагч. Нийтийн өмчийн талаарх Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт. 2016 он, Эрх зүйн сэтгүүл. 2016 №1, Цуврал 33, 70 дахь тал

⁴⁸ Г.Банзрагч. Нийтийн өмчийн талаарх Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт. 2016 он, Эрх зүйн сэтгүүл. 2016 №1, Цуврал 33, 70 дахь тал

⁴⁹ Д.Баяр. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6.2-ын нэмэлт, өөрчлөлт ба хуулийн Романтизм. 2020 оны 11 дүгээр сарын 21-ний өдөр. <https://legaldata.mn/>, 2021 оны 1 дүгээр сарын 15-ны өдөр сүүлд нэвтэрч, үзэв.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт “Төрийн нийтийн өмч” гэж нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан нь төсөл хэлэлцэх үеэр анх удаа гарч ирж буй нэр томъёоны хэсэг биш. Тухайлбал, 1996 оны 5 дугаар сарын 27-ны өдөр Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийг батлах үед төрийн нийтийн зориулалттай өмч гэсэн агуулгаар тус нэр томъёо тусгагдсан байдгийг дурдах нь зүйтэй.

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар өмчийн хэлбэрийг зохицуулсан бөгөөд түүний төрөл, өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийн агуулгыг Иргэний хууль болон Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиар дэлгэрүүлэн зохицуулсан ба эдгээр хуульд “Нийтийн өмч” хэмээх ойлголтыг огтхон ч тодорхойлоогүй, харин өмчийн хэлбэр, ангилал, өмчлөх эрхийг хэрэгжүүлэх этгээдийг заасан байдаг⁵⁰. Нийтийн өмч хэмээх ойлголт нь нийтлэг утгаараа⁵¹ нийтийн зүгээс эзэмших, ашиглах боломж бүхий төр, орон нутаг болон бусад нийтийн эрх зүйн этгээдийн мэдэлд хамаарах, нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулагдах эд юмс юм. Товчоор хэлбэл, ард түмний ашиг сонирхлыг хангах зорилго бүхий материаллаг ба материаллаг бус эд зүйлийн цогц юм⁵².

Иргэний хуулийн 99 дүгээр зүйлийн 99.1-д “Монгол Улсад нийтийн болон хувийн өмч байна”, 99.2-д “Нийтийн өмч нь төрийн, орон нутгийн, шашны, олон нийтийн гэсэн хэлбэртэй байна” гэж өмчийн хэлбэрийг хуульд тодорхойлсон. Нийтийн өмчийн хэлбэрээс төрийн болон орон нутгийн өмчтэй холбоотой харилцаа нь Монгол Улсын Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиар зохицуулагдах бөгөөд төрийн өмч нь төрийн нийтийн зориулалттай өмч, төрийн өөрийн өмчөөс бүрдэнэ. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг болон хоёр дахь хэсэгт хамаарах эрдэс баялаг нь төрийн нийтийн зориулалт бүхий өмчийн төрөлд багтана. Өмчлөгчийн эрхийг Улсын Их Хурал эдэлнэ. Төрийн нийтийн зориулалттай өмч гэсэн энэхүү

⁵⁰ Г.Банзрагч. Нийтийн өмчийн талаарх Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт. Эрх зүй сэтгүүл. 2016 он, №1, 61 дэх тал

⁵¹ Г.Банзрагч. Нийтийн өмчийн талаарх Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт. Эрх зүй сэтгүүл. 2016 он, №1, 64 дэх тал

⁵² Ш.Цогтоо. Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй. Улаанбаатар хот., 2018 он. 148 дахь тал

агуулгыг л 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт тусгасан. Энэ талаар Хууль зүйн доктор О.Мөнхсайхан “Нэр томьёо талаасаа Үндсэн хуулийн 6.2-ын нэмэлт, өөрчлөлт дэх газрын хэвлийн баялаг болон дурдсан бусад зүйлс нь өмчийн төрлийн хувьд нийтийн, харин өмчийн хэлбэрийн хувьд төрийн гэсэн утгатай. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай 1996 оны хууль дахь Төрийн нийтийн зориулалттай өмч гэсэн зохицуулалтыг Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт төрийн нийтийн өмч хэмээн товчлон тусгах саналыг Зөвшилцлийн ажлын хэсэг гаргаж эцэслэн батлагдсан. Төрийн нийтийн зориулалттай өмч гэх нэр томьёог тэр чигээр нь Үндсэн хуульд оруулах гэхээр хэт урт болж нурших гээд байсан учраас товчилж, Төрийн нийтийн өмч гэж хэрэглэсэн гэсэн үг”⁵³ гэж тэмдэглэжээ. Төрийн нийтийн өмч гэж бичсэн нь нийтийн зориулалттай өмчийн шинжийг агуулж байгаа бөгөөд энэ нь нэгд, зорилгын хувьд нийтийн ашиг сонирхлын төлөө; хоёрт, нутаг дэвсгэрийн хувьд зөвхөн Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт хэрэгжүүлэх; гуравт, субъектийн хувьд ард түмэнд байх, түүний өмнөөс нийтийн засаглалын эрх бүхий субъект нийтийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн удирдах; дөрөвт, объектын хувьд Монгол Улсын Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд зааснаар иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, газрын хэвлий, түүний баялаг, ус, түүний доторх баялаг, ой, түүний дагалдах баялаг, ургамал, ан амьтны нөөц зэрэг хамаарч байна. Үүнээс дүгнэхэд, Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт буй Төрийн нийтийн өмч гэх томьёоллын үзэл баримтлал нь нийтийн өмчийн шинжийг агуулж байна.

Нийтийн өмч гэдгийг хуульд тодорхойлсон уу гэдгийг судлах шаардлагатай. Хуульд тусгагдсан ойлголт нь нэг мөр, нэг утгаар ойлгогдох ёстой. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсны дараа Төрийн аудитын тухай хуулийг 2020 оны 5 дугаар сарын 1-ний өдөр шинэчлэн найруулж баталсан ба тус хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.2-т “нийтийн өмч” хэмээх ойлголтыг тодорхойлсон⁵⁴. Ингэхдээ

⁵³ О.Мөнхсайхан. Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд. Улаанбаатар хот., 2020 он. 10 дахь тал

⁵⁴ Төрийн аудитын тухай хууль (Шинэчилсэн найруулга). 2020 оны 5 дугаар сарын 1-ний өдөр. Төрийн мэдээлэл эмхтгэл, 2020 он/№20

“Нийтийн өмч гэж нийтийн ашиг сонирхлын төлөө ашиглагдах иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, ус, ургамал, ан амьтны нөөц, эрдэнэсийн сан, төсвийн орлого, нийтийн болон тусгай сан, төрийн болон орон нутгийн өмчид хамаарах эдийн болон эдийн бус хөрөнгө, хуулиар нийтийн зориулалтаар ашиглах өмчид хамаарах бусад хөрөнгийг” ойлгоно гэж томъёолжээ. Үүнээс өмнө “нийтийн өмч” гэх ойлголтыг ямар нэг хуулиар томъёолон тодорхойлоогүй байв. Дээрх тодорхойлолт нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2019 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсантай холбоотойгоор тусгагдсан гэж хэлж болно.

Нийтийн өмч хэмээх ойлголтыг тодорхойлохдоо нийтийн ашиг сонирхол гэдэг ойлголтыг төртэй холбон тайлбарлах шаардлага зайлшгүй үүснэ. Нийтийн ашиг сонирхлыг төр төвтэй үзэл баримтлалаар тайлбарлавал, “Төр бүхий л институт зарчмын хувьд нийтийн ашиг сонирхлын төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд нийтийн ашиг сонирхлыг тодорхойлох, мөн төлөөлөх хамгийн эцсийн субъект болдог”⁵⁵. Иймд нийтийн өмч хэмээх ойлголтыг хуульд тодорхойлохдоо “нийтийн ашиг сонирхлын төлөө ашиглагдах” гэж урьдач нөхцөлийг заажээ. Өөрөөр хэлбэл, нийтийн өмч хэмээх ойлголтыг Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг болон хоёр дахь хэсэгтэй уялдуулан илүү дэлгэрэнгүй байдлаар уг хуульд тодорхойлжээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа “төрийн нийтийн өмч” гэж тусгасан боловч Төрийн аудитын тухай хуульд зөвхөн нийтийн өмч гэсэн утгаар тодорхойлсон. Шууд утгаар нийтийн өмч гэж хуульд заах нь өмчийн хэлбэрийн хувьд зөрчилдөөн үүсгэх боломжтой учир Үндсэн хуульд тусгасан агуулгаар төрийн нийтийн өмч гэсэн нэр томъёог ашиглах нь зөв юм. Мөн дээрх хуульд заасан тодорхойлолтод нийтийн зориулалтаар ашиглах өмчид хамаарах бусад хөрөнгийг төрийн өмчид хамруулсан. Монгол Улсын Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд зааснаар төрийн нийтийн зориулалттай өмчид:

- 1/ иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар;
- 2/ газрын хэвлий, түүний баялаг;

⁵⁵ Т.Мөнх-Эрдэнэ. Нийтийн ашиг сонирхлыг тодорхойлох нь. Улаанбаатар хот., 2017 он. 3 дахь тал. <https://legaldata.mn/b/143>

- 3/ ус, түүний доторх баялаг;
- 4/ ой, түүний дагалдах баялаг;
- 5/ ургамал, ан амьтны нөөц;
- 6/ түүх, соёлын үнэт цогцолбор, хөшөө дурсгал;
- 7/ археологийн болон палентологийн олдвор;
- 8/ хуулиар нийтийн зориулалтаар ашиглахаар тогтоосон бусад эд хөрөнгө хамаарна.

Харин Монгол Улсын Үндсэн хуульд дээрх төрийн нийтийн зориулалттай өмчөөс зөвхөн иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, газрын хэвлий, түүний баялаг, ус, ой, ан амьтан нь төрийн нийтийн өмч байхаар заасан. Бусад баялаг болох ургамал, түүх, соёлын үнэт цогцолбор, хөшөө дурсгал, археологийн болон палентологийн олдвор, хуулиар нийтийн зориулалтаар ашиглахаар тогтоосон бусад эд хөрөнгө нь Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт зааснаар төрийн нийтийн өмчид хамаарахгүй юу гэсэн асуулт гарна.

Харин Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт “ургамал болон байгалийн бусад баялаг” гэж заасныг Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн зохицуулалттай уялдуулж харвал ургамал, түүх, соёлын үнэт цогцолбор, хөшөө дурсгал, археологийн ба палентологийн олдвор, хуулиар нийтийн зориулалтаар ашиглахаар тогтоосон бусад эд хөрөнгө нь ард түмний мэдэлд, төрийн хамгаалалтад байх бөгөөд төрийн нийтийн өмчид хамаарна гэж өргөн хүрээнд тайлбарлах нь зүйтэй юм. Түүнчлэн Үндсэн хууль нь эх хууль бөгөөд тухайн хуулийн үзэл санааг нарийвчлан зохицуулах органик хууль байх ёстой. Уг органик хууль нь Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль тул энэхүү хуулиар тус харилцааг нарийвчлан зохицуулжээ.

Төрийн нийтийн зориулалттай өмч

Монгол Улсын Нийтийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуульд зааснаар төрийн нийтийн зориулалттай өмчид:

- 1/ иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар;
- 2/ газрын хэвлий, түүний баялаг;
- 3/ ус, түүний доторх баялаг;
- 4/ ой, түүний дагалдах баялаг;
- 5/ ургамал, ан амьтны нөөц;
- 6/ түүх, соёлын үнэт цогцолбор, хөшөө дурсгал;
- 7/ археологийн болон палентологийн олдвор;
- 8/ хуулиар нийтийн зориулалтаар ашиглахаар тогтоосон бусад эд хөрөнгө хамаарна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6.1 хэсэг:

- 1/ Монгол Улсын газар;
- 2/ түүний хэвлий, түүний баялаг;
- 3/ ой;
- 4/ ус;
- 5/ амьтан;
- 6/ ургамал;
- 7/ болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэлд, төрийн хамгаалалтад байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6.2 хэсэг:

- 1/ МУ-ын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар;
- 2/ газрын хэвлий, түүний баялаг;
- 3/ ой, усны нөөц;
- 4/ ан амьтан төрийн нийтийн өмч мөн.

Нийтийн өмчийн үүрэг нь нэгдүгээрт, төр зөвхөн ард түмний бүрэн эрхийг нийтийн эрх, ашигт нийцүүлэн хэрэгжүүлэхэд нийтийн өмчийн хууль зүйн утга агуулга оршино. Хоёрдугаарт, улсын буюу нийтийн өмч нь түүнийг удирдаж байгаа этгээдийн эд баялгийн эх үүсвэр байх ёсгүй гэсэн үндсэн санаан дээр тулгуурлан тодорхойлогдоно⁵⁶. Үндсэн хуульд төрийн нийтийн өмч гэж нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаар тухайн нийтийн өмчийг хэрхэн удирдах, хамгаалах, зарцуулах, түүнийг үнэлэх асуудал их яригдаж байна. Хууль зүйн ухааны доктор Ш.Цогтоо “Нийтийн өмчийг хамгаалах болон түүнийг зохистой ашиглалтыг удирдах тухай ойлголт нь Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үүднээс авч үзвэл өргөн утгаараа төрийн эрх мэдлийг хязгаарлах, засгийн эрх баригчдыг хариуцлагатай байлгах, явцуу утгаараа Монгол Улсын зарим хууль тогтоомжид тодорхойлсноор төрийн нийтийн зориулалттай өмч болох газар, түүний баялаг, ой, ус

⁵⁶ Ш.Цогтоо. Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй. Улаанбаатар хот., 2018 он. 145 дахь тал

зэрэг байгалийн баялгийг хамгийн үр ашигтай бөгөөд шударга, хяналттай байхаар хуваарилах, нийтийн өмчийн үр шимийг нийтээр тэгш хүртэх хамгийн зохистой нөхцөлийг бүрдүүлэх явдал юм⁵⁷ гэж тэмдэглэжээ. Дээрхээс үзвэл Үндсэн хуулиар нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байгалийн баялгийг зохистой ашиглах, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд байгалийн баялгийн үр өгөөжийг тэгш, шударга хуваарилах зэрэг зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхийн тулд төрийн нийтийн зориулалттай өмчийн харилцааг илүү боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

1.4. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн ач холбогдол

Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт буй төрийн нийтийн өмч гэсэн нэр томъёог Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт орсон бусад нэмэлт, өөрчлөлттэй холбон тайлбарлах шаардлагатай. Ингэснээр дээрх нэр томъёог оруулсны ач холбогдлыг тодорхойлно. Тухайлбал нэгдүгээрт, Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ хэмээн нэмэлт оруулсан. Төрийн нийтийн өмч болох иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялгийг ашиглахдаа урт хугацааны бодлоготой байх, зөвхөн өнөөдөртөө баялгийг зарцуулах бус ирээдүйдээ хуримтлуулах, өнөө ба ирээдүй хойч үеийн нийт иргэний эрүүл, аюулгүй орчинд орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, цаашлаад байгалийн баялаг буюу нөөцийг урьдын адил үр ашиггүй, ард иргэдийн амьдралд хүртээмжгүй байдлаар зарцуулах бус үр өгөөжийг тэгш, шударга зарчмын хүрээнд хуваарилах, тэгэхдээ байгалийн баялагтай бусад улсын адилаар Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж, арвижуулах агуулгыг илэрхийлж тусгасан.

⁵⁷ Ш.Цогтоо. Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй. Улаанбаатар хот., 2018 он. 146 дахь тал

Хоёдугаарт, Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт “Иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй” хэмээн нэмэлт оруулсан. Байгалийн баялаг нь шавхагддаг баялаг тул хэзээ нэгэн цагт дуусах учиртай. Тиймээс баялгийг ашиглах бодлогыг хэрэгжүүлэхдээ Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт буй эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь хөндөхгүй, харин баталгаажуулж байх нь зүйн хэрэг. Энэ үүднээс иргэд ч мөн өөрийн нутаг дэвсгэрт явагдаж буй ашигт малтмалын үйл ажиллагааны улмаас бий болох нөлөөллийн тухай мэдэх эрхтэй. Энэ эрхээ хэрэгжүүлэх боломж, бололцоог бататган Үндсэн хуульд зааж өгсөн нь ач холбогдолтой юм.

Цаашилбал нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл нийтлэг эрх, ашиг сонирхлыг илэрхийлэх хүрээнд Захиргааны ерөнхий хууль, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасны дагуу хохирлоо гаргуулахаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах бүрэн боломжтой. Мөн нийтийн албыг хэрэгжүүлж буй төр нь энэхүү зохицуулалттай холбоотойгоор илүү хариуцлагатай, мэдээлэл нь ил тод, нээлттэй байх шаардлага үүснэ. Мөн баялаг ашиглахтай холбоотой байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээг боловсронгуй болгох, нийтэд мэдээлж, дурын этгээд мэдэх эрхийнхээ хүрээнд үзэж, танилцах, хуулбарлан авах эрхийг баталгаажуулжээ.

Гуравдугаарт, Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт 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 хэмээн нэмэлт оруулсан. Энэхүү зохицуулалт нь Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн хоёр дахь цогцолбортой уялдан тайлбарлагдана. Манай улсын хувьд баялгийн сан байгуулж, үр өгөөжийг төвлөрүүлэх болон арвижуулах тухай тусгасан ба үүнд төвлөрсөн орлогын эх үүсвэр нь стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд байх юм. Байгалийн баялгийг ашиглах бодлогыг төр боловсруулж, удирдах боловч баялаг, үр өгөөж нь ард түмний мэдэлд байх зарчимд тулгуурлана гэдгийг ийнхүү тодотгон хуульчилсан нь их ач холбогдолтой юм. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө байгалийн баялгийн үр өгөөжийн хэдэн хувь ард түмэнд ногдох

тухай тодорхой тусгаж өгөөгүй байсан бол нэмэлт, өөрчлөлтөөр үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдох тухай заасан. Түүнчлэн дээрх зохицуулалттай холбоотойгоор баялгийн сангийн шинэ менежментийг тусгасан анхдагч хуулийг баталж, хэрэгжүүлэх шаардлага үүсэж байна.

Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулж эрдэс баялгийг хэрхэн, яаж, ямар хүрээнд эзэмшиж, ашиглаж, захиран зарцуулах талаарх суурь зарчмыг тодорхойлсноор бүрэн эрхт, тусгаар тогтносон улсын нийт иргэн байгалийн эрдэс баялгийн үр шим, өгөөжийг хүртэх эрхийг баялгийн сангаар дамжуулж олж авах боломжийг илүү тодорхой болгосон нь ач холбогдолтой. Гэхдээ үүнийг өмнөх хуулийн үзэл баримтлал буруу, хэрэгжих үндэсгүй байсан гэж үзэх боломжгүй. Өмнө нь ч салбарын хууль тогтоомжоор байгалийн баялгийн үр өгөөжийг нэмэгдүүлж, сангийн эх үүсвэрийг зохицуулах боломжууд байсан боловч хэрэгжүүлж чадаагүй. Иймээс цаашид энэхүү нэмэлт өөрчлөлтөөр орсон үзэл санаа, зорилгыг хэрэгжүүлж, салбар хуулиар амилуулах нь одоо чухал байна⁵⁸.

⁵⁸ Харьцуулсан судалгааны үүднээс бусад улс орон хэрхэн зохицуулсныг авч үзье. Тухайлбал, Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын Үндсэн хуулийн 120 дугаар зүйлд:

1. Эрдэс болон газар доорх баялаг, далайн баялаг, усан цахилгаан станц ба ашиглаж болох байгалийн нөөц баялгийг хуульд заасны дагуу тодорхой хугацаанд олборлох, сайжруулах, ашиглах зөвшөөрлийг өгч болно.
2. Газар ба байгалийн баялаг нь улсын хамгаалалтад байх ба улсаас түүнийг тэнцвэртэй байдлаар ашиглах үүднээс шаардлагатай төлөвлөгөө батална.

Норвеги Улсын Үндсэн хуулийн 112 дугаар зүйлд:

Хүн бүр эрүүл мэнд, байгаль орчинд ээлтэй, түүний бүтээмж, төрөл зүйлийг хадгалсан орчинд амьдрах эрхтэй. Байгалийн баялгийг ирээдүй хойч үеийнхэндээ хадгалан хамгаалах, урт хугацааны цогц бодлогын хүрээнд байгалийн нөөцийг ашиглана.

Эстони Улсын Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлд:

Эстонийн байгалийн баялаг, нөөц баялаг нь үндэсний баялаг мөн бөгөөд тэдгээрийг арвиг хямгач зарчмаар зарцуулна.

Тунис Улсын Үндсэн хуулийн 13 дугаар зүйлд:

Байгалийн баялаг нь Тунисийн ард түмний мэдэлд байна. Төр засаг ард түмний нэрийн өмнөөс түүнийг захиран зарцуулах эрхийг хэрэгжүүлнэ. Эдгээр нөөцтэй холбоотой хөрөнгө оруулалтын гэрээг Төлөөлөгчдийн Ассамблей дахь эрх бүхий хороонд танилцуулна. Байгуулсан гэрээ хэлэлцээрийг Ассамблейд батлуулахаар хүргүүлнэ.

Катар Улсын Үндсэн хуулийн 29 дүгээр зүйлд:

Байгалийн баялаг нь улсын өмч байна. Засгийн газар түүнийг хадгалж, хамгийн үр ашигтайгаар зарцуулах үүрэгтэй.

Манай улсын хувьд Үндсэн хууьд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаас өмнө зөвхөн газар, түүний хэвлийн баялаг төрийн өмч байх тухай зохицуулж байснаас бус байгалийн баялгийг ашиглах урт хугацааны хөгжлийн бодлого, одоо ба ирээдүй үед байгалийн баялгийн үр өгөөжийг хэрхэн тэгш, шударга хүртээх, эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг баталгаажуулах тухай шууд зааж байгаагүй юм. Харин нэмэлт, өөрчлөлтөөр дээрх харилцааны үндсийг илүү нарийвчлан тодорхойлжээ. Гагцхүү ийм нарийвчилсан зохицуулалтыг Үндсэн хуульд тусгаснаар тухайн цаг үеийнхээ нөхцөл байдлаас хамааран салбар хуульд уян хатан зохицуулалт нэмэх, өөрчлөлт оруулах зэрэгт тушаа болох эрсдэлтэйг ч мөн давхар анхаарах шаардлага бий. Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимид “Энэ хууль (Үндсэн хууль) бол тогтворжсон нийгмийг бататгасан бус, харин төлөвших нийгмийн үндсийг бэхжүүлсэн хууль”⁵⁹ гэж бичсэн нь дээрх санааг илтгэнэ.

Дээрх улсуудын хувьд байгалийн баялгийг ашиглах, хэн эзэмшиж, ашиглах эрх олгох тухай зохицуулалтыг Үндсэн хуульдаа зааж өгсөн байна.

⁵⁹ Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. Улаанбаатар хот., 2017 он. 59 дэх тал

ХОЁРДУГААР ХЭСЭГ. БАЙГАЛИЙН БАЯЛГИЙГ АШИГЛАХ ТӨРИЙН БОДЛОГО НЬ УРТ ХУГАЦААНЫ ХӨГЖЛИЙН БОДЛОГОД ТУЛГУУРЛАХ ЗАРЧИМ, ТҮҮНИЙ АГУУЛГЫГ ТОДРУУЛАХ НЬ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн нэг хэсэг нь байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлах тухай асуудал юм. Энэхүү зарчмын агуулгыг доорх хэсэгт тодруулахыг зорилоо.

2.1. Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого хэмээх нэр томъёоны тухай тайлбар

Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр орсон бас нэгэн ач холбогдол бүхий хэсэг нь “байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлах” зарчим юм. Үндсэн хуульд дээрх зарчмыг тусгасантай холбоотойгоор Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуулийг шинэчлэн баталжээ. Энэхүү хуулиар Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт оруулсан байгалийн баялгийг ашиглах төрийн урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлах зарчмын үзэл санааг хэрхэн хэрэгжүүлэхийг зохицуулсан.

Хөгжлийн бодлого болон урт хугацааны хөгжлийн бодлого гэсэн нэр томъёог Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуульд тодорхойлж өгсөн байдаг. Тус хуулийг Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулсны дараа буюу 2020 оны 5 дугаар сарын 7-ны өдөр шинэчлэн найруулсан.

Энэхүү хуулийн зорилт нь Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тогтвортой, залгамж чанарыг хангах, үндэсний хэмжээнд хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтөд баримтлах зарчмыг тодорхойлох; хөгжлийн бодлого боловсруулах, төлөвлөх; үр дүнтэй хэрэгжүүлэх, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх, мэдээлэх; нэгдсэн, оновчтой тогтолцоог бүрдүүлэх, бодлого, төлөвлөлтийн харилцаанд оролцогчдын эрх, үүргийг тодорхойлох; хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтөд оролцогчдын түншлэлийг зохистойгоор хангах; бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичгийн төрөл, хэлбэрийг журамлахтай холбогдсон харилцааг зохицуулж, хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлага, зохион байгуулалтыг бэхжүүлэх юм. Уг хуулиар хөгжлийн бодлого гэж “улс, салбар, салбар хооронд болон бүс, орон нутгийн түвшинд, урт, дунд, богино хугацаанд хөгжлийн тодорхой асуудлаар ахиц дэвшилд хүрэхээр дэвшүүлсэн хэмжигдэхүйц зорилго, зорилт, тэдгээрийн суурь түвшин, хүрэх үр дүн, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа, санхүүжилтийн эх үүсвэрээр баталгаажсан төсөв, хэрэгжилтийг хянах шалгуур үзүүлэлтийг тусгасан эрх бүхий этгээдээс баталсан баримт бичгийг хэлнэ”⁶⁰ гэж тодорхойлсон.

Харин “Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого” гэж “Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг бататган бэхжүүлэх, дэлхий нийтийн хөгжлийн түгээмэл хандлагыг өөрийн орны онцлогт тохируулан тусгасан, байгаль орчны тэнцвэрт байдлыг хадгалах, хүний хөгжлийг хангах, эдийн засаг, нийгэм, засаглалын хөгжлийг ахисан түвшинд хүргэхэд чиглэсэн урт хугацааны зорилго, зорилт, хүрэх үр дүн, үйл ажиллагаа, шалгуур үзүүлэлтийг тусгасан баримт бичгийг хэлнэ”⁶¹ гэж тодорхойлсон. Энэхүү хоёр тодорхойлолтоос харахад Монгол Улсын хөгжлийн бодлого нь хугацааны хувьд урт, дунд, богино хугацаанд байх боломжтой байхаас гадна бодлого нь хэн нэгний хийсвэр санаа бус гагцхүү байгалийн баялгийг ашиглах асуудлаар ахиц дэвшилд хүрэхээр дэвшүүлсэн

⁶⁰ Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль. 2020 оны 5 дугаар сарын 7-ны өдөр. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2020/№21, тус хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1 дэх заалт

⁶¹ Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль. 2020 оны 5 дугаар сарын 7-ны өдөр. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2020/№21, тус хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.4 дэх заалт

хэмжигдэхүйц зорилго, зорилт, тэдгээрийн суурь түвшин, хүрэх үр дүн, хэрэгжүүлэх ажиллагаа, санхүүжилтийн эх үүсвэрээр баталгаажсан төсөв, хэрэгжилтийг хянах шалгуур үзүүлэлтүүдийг тусгасан эрх бүхий этгээдийн баталсан баримт бичиг бүхий цогц үйл ажиллагааг ойлгохоор байна. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт зааснаар байгалийн баялгийг ашиглах бодлого нь хугацааны хувьд “урт хугацааны” байх тухай тодорхой тусгасан. Иймээс байгалийн баялгийг ашиглах, хүртээх бодлого нь урт хугацаандаа үр ашгаа өгөх, олон сар, жилээр төлөвлөсөн төлөвлөгөө, зорилго, зорилтын үр дүн байх юм.

Монгол Улсын байгалийн баялгийг ашиглах урт хугацааны бодлогыг хуульд нийцүүлэн задлан шинжилж үзье. Урт хугацааны хөгжлийн бодлогын зорилго нь улс, салбар, салбар хооронд болон бүс, орон нутгийн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн уялдааг хангасан, хүрч болохуйц эерэг өөрчлөлтийг бий болгоход чиглэгдэх ёстой. Богино, дунд, урт хугацааны хөгжлийн бодлогын үр нөлөө нь эерэг бус харин сөрөг гарсан нөхцөлд тухайн бодлогын үр нөлөөг муу гэж дүгнэхэд хүрнэ. Иймээс хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуульд зааснаар гагцхүү хөгжлийн бодлого нь ахиц дэвшил, үр өгөөжийг бий болгосон эерэг үр нөлөөтэй нөхцөлд зорилго, зорилтдоо хүрсэн гэж үзнэ.

Байгалийн баялгийг ашиглах урт хугацааны хөгжлийн бодлого нь тухайн төлөвлөлтийнхөө хувьд хувилбартай байж болдог. Үүнийг бодлогын хувилбар гэх бөгөөд нөхцөл байдлын дүн шинжилгээ болон нөлөөллийн урьдчилсан үнэлгээнд үндэслэн асуудлыг шийдвэрлэхээр санал болгосон бодлогын хоёроос дээш сонголтыг ойлгодог. Иймд байгалийн баялгийг ашиглах, хүртээхэд чиглэсэн урт хугацааны бодлого боловсруулахдаа хугацааны хувьд урт байх боловч бодлогын хувьд хоёроос дээш сонголт бүхий асуудлыг шийдвэрлэх санал байж болно гэсэн үг. Үүнээс дүгнэхэд хугацаа болон бодлого хоёрыг тусад нь ойлгох хэрэгтэй. Харин хэрэгжүүлэх төлөвлөлт, удирдлагын хувьд харилцан хамаарал, уялдаа бүхий байна.

Ямар хугацааг “урт хугацааны” гэж ойлгох вэ гэдэг асуудал үүснэ. Харин энэ тухай Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуульд тодорхой заасан. Тухайлбал, тус хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт “30 хүртэл жилийн хугацаанд хэрэгжүүлэх “Алсын хараа” нь Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн

бодлогын баримт бичиг байна” гэж заасан. Урт хугацааны буюу 30 хүртэлх жилийн хугацаанд хэрэгжүүлэх алсын хараа бүхий хөгжлийн бодлогын баримт бичиг нь дунд болон богино хугацааны бодлого төлөвлөлтийн үндэс болдог. Иймээс алсын харааг урт хугацаанд төлөвлөх боловч тус зорилгод хүрэхийн тулд дунд, богино хугацааны бодлого төлөвлөлт бүхий зорилтуудыг дэвшүүлж, урт хугацаандаа тодорхой үр дүнд хүрнэ гэсэн үг.

2.2. Байгалийн баялгийг ашиглах урт хугацааны хөгжлийн бодлогын зарчим

Байгалийн баялгийг ашиглах урт хугацааны хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтөд дор дурдсан зарчмуудыг баримтална⁶². Үүнд:

- Үндэсний язгуур эрх ашигт нийцсэн байх;
- Дэлхий нийтийн хөгжлийн чиг хандлагад нийцсэн байх;
- Нэгдмэл, цогц, харилцан уялдаатай байх;
- Тогтвортой, тасралтгүй, залгамж чанартай байх;
- Байгаль орчны тэнцвэрт байдлыг хангах ;
- Хүний эрхийг хангах;
- Нөөц, эх үүсвэрт үндэслэсэн байх;
- Ил тод, нээлттэй байх;
- Судалгаа, шинжилгээнд үндэслэсэн байх;
- Зорилго, зорилт хэмжигдэхүйц байх;
- Шалгуур үзүүлэлт нь зорилготой нийцэж байх;
- Төлөвлөлт нь үр дүнд чиглэсэн байх;
- Төлөвлөлтийн дээрээс доош, доороос дээш чиглэх тэнцвэрийг хангах;
- Бүх талын оролцоог хангасан байх;
- Төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийг зохистойгоор хангах;
- Оролцогчдын хариуцлагын зарчим.

Дээрх зарчмуудаас зарим ойлголтыг тодруулъя.

⁶² Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль. 2020 оны 5 дугаар сарын 7-ны өдөр. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2020/№21, тус хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1 дэх заалт

Үндэсний язгуур эрх ашигт нийцсэн байх зарчим гэж Улсын Их Хурлаас баталсан хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичиг, тэдгээрийг хэрэгжүүлж байгаа Засгийн газрын үйл ажиллагаа нь Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг бататган бэхжүүлэхэд чиглэсэн байх буюу Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцсэн байна гэсэн үг. Өөрөөр хэлбэл, Байгалийн баялгийг ашиглах урт хугацааны хөгжлийн бодлого нь Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг болон хоёр дахь хэсгүүдэд нийцсэн байхаас гадна Үндсэн хуулиар тодохойлсон нийтлэг ашиг сонирхол, улс орны тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдалд харшлахгүй, харин нийцэж байх ёстой.

Тогтвортой, тасралтгүй, залгамж чанартай байх гэж хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичгийг боловсруулах, төлөвлөх, батлах, хэрэгжүүлэхдээ бодлогын тогтвортой байдлыг хадгалж, өмнө батлагдсан хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичгийн хэрэгжилтийн үр дүн, үнэлгээнд үндэслэхийг ойлгоно. Байгалийн баялгийг ашиглах урт хугацааны хөгжлийн бодлого нь аль нэг нам, эвслийн дур зорго, тогтворгүй шийдвэрүүдийн үр нөлөөгөөр үр дүнгүй болохоос зайлсхийсэн байх нөхцөлтэй байх ёстой. Нөгөө талаар тогтвортой бодлого нь урт хугацаанд үйлчилснээр хөрөнгө оруулалтын хувьд эерэг үр нөлөөг бий болгох юм. Иймээс энэхүү зарчмын илрэл нь Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт буй “Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, ...газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ” гэсэн зохицуулалтын үр нөлөө, хэрэгжилтийг дээшлүүлэхэд чиглэгдэнэ.

Ил тод, нээлттэй байх зарчим гэж хуулиар хамгаалагдсан төрийн болон албаны нууцын зэрэглэлтэй мэдээлэл агуулснаас бусад тохиолдолд хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичгийг олон нийтэд ил тод мэдээлэх, албан ёсоор хэвлэн нийтлэхийг ойлгоно. Энэхүү зарчмын илрэл нь Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт буй иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй гэж заасны дагуу урт хугацааны хөгжлийн бодлогын талаар нууцын зэрэглэлтэй мэдээлэл агуулснаас бусад тохиолдолд мэдээлэл авах, мэдэх эрхтэй. Нөгөө талаар бодлого боловсруулагч болон хэрэгжүүлэгчийн хувиар ард иргэдэд хөгжлийн

бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичгийг нийтэд мэдээлэх, нийтлэх, хүртээх боломжийг олгож байх ёстой гэсэн үг юм. Тэрчлэн энэхүү зарчмын хүрээнд тухайн байгууллагад илтэд хохирол учруулахуйц эсхүл нийтийн дэг журам, үндэсний аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлөхөөс бусад тохиолдолд нийтийн эрх ашгийн үүднээс нууцлах агуулгыг хязгаарлах шаардлага ч мөн тавигдана.

Тэнцвэртэй байх зарчим гэж хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичгийн зорилго, зорилтууд, үйл ажиллагааг тодорхойлохдоо хүн, нийгэм, эдийн засгийн хөгжил, байгаль орчны тэнцвэрт байдлыг хадгалсан байхыг ойлгоно. Энэхүү зарчмын илрэл нь Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт буй “одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, ... Иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй” гэж заасны дагуу байгалийн баялгийг ашиглах хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэхдээ одоо болон ирээдүй хойч үеийнхээ эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрх, нөхцөлийг дордуулж болохгүй буюу тэнцвэртэй байх тухай ойголт юм. Уг агуулга нь НҮБ-аас баталсан Тогтвортой хөгжлийн зорилтуудтай давхцана⁶³.

Энэхүү баримт бичиг нь нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчин гэсэн гурван тулгуурт суурилан тогтвортой хөгжилд хүрэх дэлхий нийтийн урт хугацааны бодлогын баримт бичиг юм⁶⁴. Урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг манай улсын хувьд тодорхойлохдоо НҮБ-аас тодорхойлсон Тогтвортой хөгжлийн зорилтуудын хүрээнд асуудлыг цаг хугацааны дараалал, эрэмбэтэй, урт хугацааны төлөвлөгөөнд суурилах нь зөв юм. Өөрөөр хэлбэл, хүн бүхэн ядууралд автахгүй байх ёстой боловч тус эрх ашгийн төлөө хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаанууд нь байгаль орчны

⁶³ “Тогтвортой хөгжил-2030 хөтөлбөр”-ийг анх 2012 онд Рио Де Жанейро хотод улс орнуудын төрийн тэргүүнүүд оролцсон НҮБ-ын “Тогтвортой хөгжил” бага хурлын үеэр санаачилсан. Тогтвортой хөгжлийн зорилго (ТХЗ) нь 2015 онд хэрэгжилтийн хугацаа нь дуусгавар болж буй “Мянганы хөгжлийн зорилтууд”-ын үргэлжлэл юм. 2015 онд НҮБ-ын Ерөнхий Асамблейн 70 дугаар чуулган болж, ТХЗ-ын 17 зорилго, 169 зорилгыг баталж, 2016 оны 1 дүгээр сарын 1-ээс “Тогтвортой хөгжлийн зорилго” (ТХЗ) албан ёсоор дэлхий нийтээр хэрэгжиж эхэлсэн.

⁶⁴ Тогтвортой хөгжлийн зорилгын хамрах хүрээ, <https://sdg.1212.mn/>, 2021 оны 3 дугаар сарын 1-ний өдөр нэвтэрч, үзэв.

тэнцвэрийг хадгалсан, эх дэлхийнхээ байгалийн нөөц, уур амьсгалыг хойч үеийнхээ төлөө хамгаалах ёстой гэсэн үг юм. Энэ үзэл баримтлал Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт агуулагдаж байгаа бөгөөд үүнийг бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх хүрээнд анхаарч авч үзэх хэрэгтэй.

2.3. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэг ба Алсын хараа 2050 урт хугацааны хөгжлийн бодлого

Монгол Улсын Их Хурал 2020 оны 5 дугаар сарын 13-ны өдөр 52 дугаартай “Алсын хараа-2050” урт хугацааны хөгжлийн бодлого батлах тухай тогтоолын нэгдүгээр хавсралтаар Алсын хараа-2050 урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг; хоёрдугаар хавсралтаар “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг; гуравдугаар хавсралтаар “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт, хүрэх түвшнийг тус тус баталсан.

Алсын хараа-2050 урт хугацааны хөгжлийн бодлогын 4 дэх хэсэгт Баялгийн сангийн тухай тусгажээ. Тухайлбал, зорилтын хувьд эдийн засгийн төрөлжилт, инновац, шинэ технологи, хүний хөгжил, ногоон хөгжлийн зорилтуудыг дэмжих чадавхтай, олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн баялгийн санг бий болгоно гэжээ. Дээрх хөгжлийн бодлогын зорилт, үе шатуудаас харахад манай улсын хувьд баялгийн санг байгуулж, санхүүгийн үр ашигтай төсөл, хөтөлбөрүүдэд хөрөнгө оруулалт хийх, баялгийн сангийн хөрөнгийг арвижуулах, олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн баялгийн санг төлөвшүүлэх үе шаттайгаар эдийн засгийн эргэлтэд оруулахаар төлөвлөсөн байна. Мөн энэхүү баялгийн санг хөгжүүлэх, төлөвшүүлэх урт хугацааны хөгжлийн бодлого нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт заасан “Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, ...газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ” гэсэн зохицуулалттай нийцэж байна.

Алсын хараа-2050 урт хугацааны хөгжлийн бодлогын 6 дахь хэсэгт Ногоон хөгжлийн тухай тусгасан. Тухайлбал, тус урт хугацааны хөгжлийн бодлогын зорилго нь байгаль орчинд ээлтэй ногоон хөгжлийг эрхэмлэн экосистемийн тэнцвэрт байдлыг хадгалж, байгаль орчны тогтвортой байдлыг ханган үр өгөөжийг нь өнөө болон ирээдүй хойч үе хүртэх нөхцөлийг бүрдүүлж, хүний амьдралын чанарыг сайжруулна гэжээ. Энэхүү зорилго нь Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт заасан “одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, ... Иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй” гэсэн заалттай нийцэж байна. Түүнчлэн Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуульд заасан тэнцвэртэй байх зарчмыг хэрэгжүүлэх зорилтыг дэвшүүлжээ.

Газрын хэвлийд байгаа нөөц баялгийг нийгмийн өргөн хүрээг хамарсан үр өгөөж болгон хувиргахад олон жил шаардагдах бөгөөд энэ замд олон сорилт, гэнэтийн асуудал тулгарахыг тооцон урт хугацааны үндэсний стратеги хэрэгтэй болдог. Иргэд үр хүүхэд, хойч үеийнхээ аж байдалд санаа тавьж байгаа бол баялгийн олборлолтоос гарах үр ашгийг ирээдүй үеийнхэн хүртэх, дагалдах зайлшгүй сөрөг нөлөөллөөс хамгаалагдах эрхтэй гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх ёстой⁶⁵. Олборлох ажил нь хэдэн үе дамжин үргэлжилж болох тул өнөөдөр гаргаж буй шийдвэр нь төр солигдохоос үл хамааран тогтвортой байх ёстой. Энэ хүрээнд төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого гэж гаргасан бөгөөд тус бодлогын баримт бичигт “..эдийн засаг нийгэмд үзүүлэх үр өгөөжийг иргэдэд хүртээмжтэй байлгах зорилготой” гэж тусгасан. Энэ нь урт хугацаанд тогтвортой бодлогыг хэрэгжүүлж ирээдүй, хойч үедээ баялгийн сан бий болгож, үр өгөөжийг хүртээх тухай юм.

Мөн байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлах зарчмыг Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн 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 гэсэн цогцолбортой

⁶⁵ Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн. Байгалийн баялгийн тунхаг: 2 дахь хувилбар, 2014 он, 8 дахь тал

уялдуулан тайлбарлах шаардлагатай. Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд нь мега төсөл юм. Мега төсөл нь урт хугацааны төлөвлөлт ордог, нарийн ажиллагаа шаардагддаг учраас эрсдэл өндөртэй байдаг. Төслийн хугацаа анх төсөөлснөөс ихэвчлэн сунадаг бөгөөд Оксфордын их сургуулийн судалгаагаар нийт төслийн 77 хувь нь анх төлөвлөсөн хугацаанаас 40 хувиар сунгадаг байна⁶⁶. Иймээс урт хугацааны хөгжлийн нарийн бодлого гаргаж, хэрэгжилтэд хяналт тавьж ажилладаг байна. Тухайлбал:

Оюутолгойн ордын нийт баялгийн 80 гаруй хувь нь буюу хамгийн агуулга сайтай хүдэр нь газрын гүнд орших бөгөөд Оюу толгойн гүний уурхайд 14 километр урт хөндлөн хонгил одоогоор баригдсан. Цаашид 1300 метрийн гүнд 200 км урт хонгил нэмж барьснаар Оюутолгойн ордын хамгийн гүн хэсгээс хүдрийг тээвэрлэх боломж бүрдэнэ. Хөрөнгө оруулалтын гэрээг 30 жилийн хугацаатай (тухай бүр нь 20 жилээр сунгаж болохоор) хийсэн бөгөөд уурхайн нөөцийг нийт 40, 60 цаашлаад 100 жил ч ашиглаж болохоор илэрцтэй⁶⁷.

Нөгөө талаар урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлана гэж тусгаснаар өнөө ба ирээдүй үеийн иргэн бүр байгалийн баялгийн эзэн болохын хувьд урт хугацаандаа үр өгөөжийг нь хүртэнэ гэсэн агуулгыг илэрхийлж байна. Монголын ард түмэн гэдэг нь ашигт малтмалынхаа хувьд эзэн өмчлөгч буюу үр ашгийг хүртэгчид, харин төр нь ард түмний өмчлөлийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг гүйцэтгэгч шинжтэй өмчлөгч юм. Ард түмний энэхүү статусыг боломж эдлэгч гэж тэмдэглэж иржээ⁶⁸.

Монгол Улсын газар нутагт өнөө цаг үеийн иргэд амьдрахаас гадна ирээдүй цаг үеийн иргэд амьдрах тул тодорхой богино хугацаанд байгалийн баялгийг ашиглаж дуусгах бодлогыг бус харин урт

⁶⁶ Ц.Бямбацогт, Д.Цэнддорж. Мега төсөл: Олон улсын туршлага, Монгол Улсын одоогийн нөхцөл байдал, эдийн засагт үзүүлэх нөлөө. Монгол банк. Улаанбаатар хот., 2017 он, 29 дэх тал

⁶⁷ Ц.Бямбацогт, Д.Цэнддорж. Мега төсөл: Олон улсын туршлага, Монгол Улсын одоогийн нөхцөл байдал, эдийн засагт үзүүлэх нөлөө. Монгол банк. Улаанбаатар хот., 2017 он, 30-31 дэх тал

⁶⁸ Д.Батболд. Ашигт малтмал өмчлөл, ашиглалтын үндсэн хуулийн үндэслэлийг хөгжүүлэх нь. Хууль зүйн ухааны докторын зэрэг горилсон бүтээл. Монгол Улсын Хууль зүйн сургууль. Улаанбаатар хот., 2020 он. 178 дахь тал

хугацаандаа ашигтай, өнөө ба ирээдүй үеийн иргэдийн ашиг сонирхлыг илэрхийлсэн байх нь чухал. Энэ талаар Хууль зүйн ухааны доктор Д.Батболд “Ард түмний хувьд элдэв ашигт малтмалын хомсдолд орохгүй, зүй зохистой, урт хугацаанд тогтвортой үр шимийг хүртэх нь тэдний ашиг сонирхол бүхний үндэс болсон язгуур ашиг сонирхлуудын нэг нь мөн бөгөөд үүнийг он цагийн хувьд хязгааргүй, хувиршгүй, мөнхийн ашиг сонирхол гэж үнэлэн тодорхойлж болно”⁶⁹ гэж бичсэнтэй санал нийлнэ.

⁶⁹ Д.Батболд. Ашигт малтмал өмчлөл, ашиглалтын үндсэн хуулийн үндэслэлийг хөгжүүлэх нь. Хууль зүйн ухааны докторын зэрэг горилсон бүтээл. Монгол Улсын Хууль зүйн сургууль. Улаанбаатар хот., 2020 он. 178 дахь тал

ГУРАВДУГААР ХЭСЭГ. ОДОО БА ИРЭЭДҮЙ ҮЕИЙН ИРГЭН БҮРТ ЭРҮҮЛ, АЮУЛГҮЙ ОРЧИНД АМЬДРАХ ЭРХИЙГ НЬ БАТАЛГААЖУУЛАХ, ТҮҮНИЙ АГУУЛГЫГ ТОДРУУЛАХ НЬ

3.1. Одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах хэрэгцээ шаардлага

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүүхдийн сангаас санаачлан 2017 оны 4 дүгээр сард “Уул уурхайгаас үүдсэн шилжилт хөдөлгөөн, хүүхдэд үзүүлэх нөлөөлөл” гэсэн судалгаа хийж, зөвлөмж өгсөн байна. Тус зөвлөмжид “Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд уул уурхайн салбар чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Монгол Улс нь 2001 онд Өмнөговь аймагт нээж илрүүлсэн дэлхийн түвшний томоохон орд зэрэг эдийн засгийн үр өгөөж өндөртэй эрдэс баялгийн нөөц ихтэй орон. Уул уурхайн үйл ажиллагаа нь алслагдсан хөдөө орон нутагт хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, зам тээвэр, ус ба цахилгаан зэрэг дэд бүтэц хөгжүүлэх, уул уурхайн ашиг орлого, татварын орлогыг дахин хуваарилах замаар улсын төсвийн хуваарилалт болон хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, уул уурхайн компаниуд нийгмийн хариуцлагын төслүүд хэрэгжүүлэх зэрэг олон эерэг үр нөлөөг орон нутагт авчрах боломжтой. Гэвч уул уурхайн үйл ажиллагаа нь иргэдийн нүүлгэн шилжүүлэлт, амьжиргаа ба соёлын өөрчлөлтүүд, замын хөдөлгөөн, тоосжилт, дуу чимээ зэрэг эрүүл мэнд болон аюулгүй байдлын нөлөөллүүд, орон нутгийн хүн амын өсөлтөөс үүдэн нийгмийн дэд бүтэц болон нийгмийн үйлчилгээнд нэмэлт ачаалал үүсэх зэрэг сөрөг үр дагавар үүсгэх боломжтой”⁷⁰ гэжээ.

⁷⁰ НҮБ-ын Хүүхдийн сан. Уул уурхайгаас үүдсэн шилжилт хөдөлгөөн, хүүхдэд

Энэхүү зөвлөмжөөс харахад манай улсын эдийн засгийн голлох салбарыг уул уурхай гэж тодорхойлсон бөгөөд үүнээс гарах эерэг нөлөөллийн хүлээлтээс гадна эсрэг байдлаар сөрөг үр дагавар гарах боломжтойг тодорхой дурдсан. Гэвч уул уурхайн үйлдвэрлэлээс байгаль орчинд үзүүлж буй нөлөөллийг зохицуулах асуудал нь байгалийн баялгаас хамааралтай, хөгжиж буй Монгол Улсад томоохон сорилт болж байна⁷¹. Монгол Улсын уул уурхайн салбарын хөгжил нь эдийн засагт ихээхэн үр өгөөжтэй хэдий ч байгаль орчин, хүний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлж байгаа тул онцгойлон анхаарах шаардлага тулгарч байна⁷². Өөрөөр хэлбэл, манай улсын голлох салбар болох уул уурхайн салбар нь байгаль орчныг бохирдуулах, байгалийн нөөцийг хомсдолд оруулах, иргэдийн эрүүл орчинд амьдрах эрхийг ноцтой зөрчих, уламжлалт нүүдлийн аж ахуйн суурь болох бэлчээрийн газрыг үгүй хийх, мал, амьтны оршин байх нөхцөлийг дордуулах зэрэг байгаль орчныг хамгаалах асуудалд олон сөрөг талтай гэдгийг харж болно.

Иймээс уг салбарын хөгжлийг дэмжихийн хажуугаар сөрөг үр дагаврыг үүсгэхгүй байх, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрийн эрүүл, аюулгүй амьдрах эрхийг баталгаажуулах суурь, урьдач нөхцөлүүдийг бүрдүүлэх ёстой юм. Дээрх сөрөг үр дагавар гардаг учир иргэний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг баталгаажуулах нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулах үндэс болсон. Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт “Эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхтэй” гэж заасан боловч уул уурхайн салбараас байгаль орчинд үзүүлэх сөрөг нөлөөлөл ихэссэнтэй холбогдуулан “төрийн бодлого нь одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах” зарчмыг онцгойлон заасан⁷³.

үзүүлэх нөлөөлөл: Судалгааны үр дүн ба зөвлөмжүүд. Улаанбаатар хот., 2017 он. 1 дэх тал

⁷¹ Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний комисс. Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 17 дахь илтгэл. Улаанбаатар хот., 2018 он. 13 дахь тал

⁷² Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний комисс. Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 17 дахь илтгэл. Улаанбаатар хот., 2018 он. 13 дахь тал

⁷³ О.Мөнхсайхан. Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал:

3.2. Одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах тухай үзэл баримтлал

3.2.1. Урт хугацааны хөгжлийн бодлого ба ногоон хөгжил

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт орсон нэг томоохон нэмэлт, өөрчлөлт нь одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах тухай зохицуулалт юм. Үндсэн хуульд зааснаар байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулахад чиглэгдсэн байх ёстой. Цаашдаа Монгол Улсын Их Хурал, Засгийн газар дээрх нэмэлт, өөрчлөлтөд тулгуурлан иргэдийнхээ эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг баталгаажуулах бодлогыг үйл ажиллагааныхаа тэргүүлэх чиглэл болгож, үндэсний хөгжлийн төлөвлөлт, салбарын бодлогыг илүү хүртээмжтэй болгох, хүний эрхийг дээдлэх, ногоон өсөлтийг дэмжихэд чиглүүлж буй нь ихээхэн ач холбогдолтой юм⁷⁴.

Эдийн засаг болон байгаль орчин, нийгмийн тэнцвэртэй хөгжлийг тогтвортой хөгжил гэж ойлгодог⁷⁵. Иймээс байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого тогтвортой байхын тулд нэг талаас эдийн засгийг дэмжих, нөгөө талаас байгалийн тэнцлийг хадгалж, хүн амын эрүүл, аюулгүй орчин амьдрах болон бусад эрхийг баталгаажуулах шаардлагатай юм.

Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд. Улаанбаатар хот., 2020 он. 14 дэх тал

⁷⁴ Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний комисс. Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 17 дахь илтгэл. Улаанбаатар хот., 2018 он. 13 дахь тал

⁷⁵ Д.Бямбажав. Хариуцлагатай уул уурхай: Сургалтын гарын авлага. Улаанбаатар хот., 2016 он. 3 дахь тал

3.2.2. Одоо ба ирээдүй үеийн иргэн хэмээх ойлголтын тухай

Одоо ба ирээдүй үеийн иргэн хэмээх ойлголт нь Монгол Улсын газар шороон дээр амьдарч Монгол Улсын иргэдээс төрсөн хүмүүсийг илтгэх бөгөөд зөвхөн өнөөдөр амьдарч байгаа төдийгүй ирээдүйн иргэдийн ашиг сонирхол, түүнчлэн ирээдүйн иргэдийнхээ өмнө одоо үеийн хүлээх үүргийг тунхаглаж өгсөн зохицуулалт юм⁷⁶. Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт буй үндсэн эрхүүдээс Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт одоо төдийгүй ирээдүй үеийн “эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах” агуулгыг тодруулсан юм⁷⁷.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс 2013 онд хийж гүйцэтгэсэн “Уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий тусгай сангийн эрх зүйн зохицуулалт” бодлогын судалгаанд “Хадгаламжийн сангууд нь ерөнхийдөө үндэсний баялаг бүх үеийнхний өмч байх ёстой гэсэн тулгуур ойлголтоос үүдэн бий болсон. Хязгаарлагдмал хэмжээтэй байгалийн нөөцтэй болон экспортын бүтээгдэхүүний эх үүсвэрийн хэмжээнээс үүдэн ирээдүйн тодорхойгүй байдалтай нүүр тулж буй орнуудын хувьд дахин үл сэргээгдэх баялгийн (нөөцийн) ашиглалтаас орж ирэх орлогоос ирээдүй үеийнхэнд хүртээх явдал үндсэн зорилт болж байдаг. Баялгийг ашиглахдаа одоо үе ба ирээдүй үеийнхэнд ноогдох ашгийг тэнцвэржүүлэхийг зорьдог. хязгаарлагдмал нөөцийг одоо үе болон ирээдүй үед адилхан ашиг тустай санхүүгийн нөөц болгон өөрчлөх зориулалт бүхий хадгаламжийн сан байгуулах замаар шийдвэрлэх боломжтой болдог”⁷⁸ гэж дурджээ. Үүнээс харахад Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн “одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт... газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ” гэсэн зохицуулалт нь сэргээгдэхгүй баялгийн (нөөцийн)

⁷⁶ Д.Баяр. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6.2-ын нэмэлт, өөрчлөлт ба хуулийн романтизм. Улаанбаатар хот., 2020 он. 17 дахь тал. <https://legaldata.mn/>

⁷⁷ О.Мөнхсайхан. Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд. Улаанбаатар хот., 2020 он. 14 дэх тал

⁷⁸ Хууль зүйн Үндэсний хүрээлэн. Уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий тусгай сангийн эрх зүйн зохицуулалт. Улаанбаатар хот., 2013 он. 60 дахь тал

ашиглалтаас орж ирэх орлогоос ирээдүй үеийнхэнд хүртээх явдлыг үндсэн зорилт болгосон байна.

3.2.3. Эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийн агуулга

Стокхолмын 1972 оны тунхаглалаас хойш эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хүний үндсэн эрх болохыг хүлээн зөвшөөрч, 1993 оны Венийн конвенцоор бүрэн баталгаажуулсан байдаг. 1979 оноос Чехийн эрх зүйч Карель Васак дараах 3-р үеийн хүний эрхийн заалтууд хэмээх нэр томъёог хэрэглэжээ. 3-р үеийн хүний эрхэд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхээс гадна, нийгмийн болон эдийн засгийн хөгжлийн шимийг хүртэх, мэдээлэл авах, байгалийн нөөцийг ашиглах эрх зэрэг бусад олон эрх багтдаг болно⁷⁹.

Энэхүү 3-р үеийн хүний эрхүүд нь заяамал эрхтэй харьцуулахад хэрэгжилтийн хувьд төрийн зайлшгүй дэмжлэг, хууль зүйн суурь нөхцөл, боломжуудыг шаарддаг. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт “Эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхтэй” хэмээн зохицуулсан. Энэхүү эрхийг хэрэгжүүлэхийн тулд төрийн зүгээс хэрэгжих боломжтой байх наад захын болон зайлшгүй шаардлагатай нөхцөлүүдийг бүрдүүлж, үүний үр дүнд иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхээ эдлэх боломжтой болдог.

Дэлхий нийтийн жишигт энэхүү эрхийг бодитоор хэрэгжүүлэх үндэслэл нь дараах хоёр төрлийн идэвхтэй үйлдлээр илэрдэг. Нэгдүгээрт, хууль тогтоох болон гүйцэтгэх байгууллагын идэвхтэй үйл ажиллагаа. Хоёрдугаарт, шүүх байгууллага энэхүү үндсэн эрхийн зөрчлийг харьяалан шийдвэрлэх эрх хэмжээ ба хүсэл зоригтой байхтай шууд холбогддог⁸⁰. Тухайлбал, хууль тогтоох болон гүйцэтгэх байгууллагын үйл ажиллагаа нь иргэн А-ийн эрүүл, аюулгүй орчинд

⁷⁹ Д.Баяр. Эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхийн ойлголт, тайлбар, хэрэглээ. Үндсэн хууль ба Эрх зүйт ёс VIII. Улаанбаатар хот., 2017 он. 48 дахь тал

⁸⁰ Д.Баяр. Эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхийн ойлголт, тайлбар, хэрэглээ. Үндсэн хууль ба Эрх зүйт ёс VIII. Улаанбаатар хот., 2017 он. 49 дэх тал

амьдрах эрхийг зөрчсөн гэж үзвэл Захиргааны хэргийн шүүх эсхүл Үндсэн хуулийн цэцэд хандаж, хөндөгдсөн эрхээ сэргээн эдлэх боломжтой байх ёстой гэсэн үг.

Байгалийн баялгийг гаргаж авч, ашиглах үйл явц нь ихэнхдээ байгалийн тэнцвэрт байдал болон тухайн иргэдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг зөрчдөг тул тус эрхийг баталгаажуулж, эрхийг зөрчихөөс урьдчилан сэргийлэх эдийн засгийн болон хууль зүйн нөхцөлийг бүрдүүлж, бодит байдлаар эрхийг нь сэргээн эдлүүлдэг байх нь чухал. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт “Эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхтэй” хэмээн зохицуулснаас харахад энэхүү хэсэгт “эрүүл орчинд амьдрах эрх”, “аюулгүй орчинд амьдрах эрх”, “орчны бохирдлоос хамгаалуулах эрх”, “байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрх” гэсэн дөрвөн эрхийг багтаасан байна. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлд заасан эрхэд 18 эрх багтсан бус харин хэсэг бүрт хэд хэдэн эрхийг багтаах зарчмаар бүтцийн хувьд бичигдсэн байдгийг анхаарах хэрэгтэй.

Эрүүл, аюулгүй орчин нь дан ганц хүн бус, бусад амьд амьтан, ургамалд ч хамаарах өргөн хүрээтэй ойлголт⁸¹. Энэ нь хүмүүс өдөр тутмын амьдралдаа амь бие, эрүүл мэнддээ халтай аливаа нөлөөлөлд өртөхгүй байх, түүнээс ангид байх боломж бөгөөд эрүүл орчин нь гол төлөв байгалийн тэнцэл, хүрээлэн буй орчны төлөв байдал дээр яригддах бөгөөд агаар, ус, газар болон үүнтэй холбоотой бусад өргөн хүрээний хүчин зүйлсийг хамардаг⁸². Эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрх нь хүмүүс ямар ч үед, амь бие, эрүүл мэнддээ халтай аливаа нөлөөлөлд өртөхгүй байх, түүнээс ангид байх боломжийг баталгаажуулсан хүний эрх юм⁸³. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүрээлэн буй орчны асуудлаарх чуулга уулзалтаар Стокхолмын

⁸¹ Г.Агар-Эрдэнэ. Эрүүл орчинд амьдрах эрх хүний үндсэн эрх болох нь. Хүний эрх: Онол, арга зүйн сэтгүүл. Улаанбаатар хот., 2012 он. 2 дахь дугаар. 38 дахь тал

⁸² Г.Агар-Эрдэнэ. Эрүүл орчинд амьдрах эрх хүний үндсэн эрх болох нь. Хүний эрх: Онол, арга зүйн сэтгүүл. Улаанбаатар хот., 2012 он. 2 дахь дугаар. 38 дахь тал

⁸³ Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний комисс. Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 17 дахь илтгэл. Улаанбаатар хот., 2018 он. 10 дахь тал

тунхаглалыг 1972 оны 6 дугаар сард баталж, “Хүн бүр эрхэмсэг, сайн сайхан амьдрах нөхцөлийг бүрдүүлсэн дээд зэргийн орчинд эрх чөлөөтэй, эрх тэгш байх, амьдралын таатай нөхцөлөөр хангагдах үндсэн эрхтэй агаад одоо ба хойч үеийнхээ өмнө хүрээлэн буй орчноо хамгаалах, хөгжүүлэх журамт үүргийг хүлээнэ” хэмээн хүн төрөлхтний оршихуйн үндсийг тодорхойлжээ⁸⁴. Тус үзэл баримтлалыг манай улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлтөөр оруулснаас гадна бусад органик хууль тогтоомжид тусгагдсан.

Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт эрүүл болон аюулгүй орчин хэмээх ойлголтын дунд таслал авч өгүүлбэр зүйн бүтцийн хувьд тусдаа тайлбар байхаар бичигдсэн. Эрүүл орчин нь гол төлөв байгалийн тэнцэл, хүрээлэн буй орчны төлөв байдал дээр яригддаг⁸⁵. Харин Аюулгүй орчин нь нийгэм-улс төрийн шинжтэй ойлголтыг илэрхийлнэ⁸⁶.

Эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг баталгаажуулахыг Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуульд зохицуулсан байдаг. Уг хуульд “байгаль орчин” хэмээх ойлголтыг “хүний амьдрал, үйл ажиллагаанд шууд болон шууд бусаар нөлөөлдөг Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн чулуун мандал, усан мандал, шим мандал, агаар мандлын харилцан шүтэлцээт хүрээлэл хамаарна”⁸⁷ гэж зохицуулжээ. Энэхүү тодорхойлолтоос харахад, байгаль орчин хэмээх ойлголт нь их өргөн хүрээтэй бөгөөд эрүүл, аюулгүй байхын тулд орчны бохирдол, байгаль орчны тэнцвэр алдагдахаас хамгаалсан байх учиртай. Нөгөө талаар хүн эрүүл, аюулгүй амьдрахын тулд тухайн орчин нь түүнд нийцсэн байх ёстой. Тус орчныг бүрдүүлэхийн тулд байгаль орчныг хамгаалах цогц үйл ажиллагааг зохицуулах шаардлага үүсдэг байна. “Байгаль орчныг хамгаалах гэдэгт байгаль орчныг бохирдохоос урьдчилан сэргийлэх, байгалийн

⁸⁴ Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний комисс. Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 17 дахь илтгэл. Улаанбаатар хот., 2018 он. 10 дахь тал

⁸⁵ Ерөнхий редактор: Ж.Бямбадорж. Хүний эрхийн товч тайлбар. Улаанбаатар хот., 2012 он. 135 дахь тал

⁸⁶ Ерөнхий редактор: Ж.Бямбадорж. Хүний эрхийн товч тайлбар. Улаанбаатар хот., 2012 он. 135 дахь тал

⁸⁷ Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль. 1995 оны 3 дугаар сарын 31-ний өдөр. Төрийн мэдээлэл эмхтгэл 2020/№5-6, 3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

баялгийг жам ёсоороо нөхөн сэргэх боломжийг нь алдагдуулахгүйгээр, байгалийн даацад нь тохируулан зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх, тэдгээрт хяналт тавих ажиллагаа хамаарна”⁸⁸. Байгаль орчныг хамгаалах үйл ажиллагаа нь хяналт тавих, хариуцлага тооцох хүртэл хэрэгждэг цогц үйл ажиллагаа тул нийт ард түмний болон төрийн хяналт шаардагддаг.

Түүнчлэн Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуульд зааснаар төр нь хүний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хангах зорилгоор байгаль орчинд хортой нөлөөллөөс болон байгаль орчны тэнцэл алдагдахаас сэргийлэн хамгаалах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ. Төр нь байгаль орчныг хамгаалах чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ дараах зарчим баримтална:⁸⁹

- Хүний амьдрах, хөдөлмөрлөх, амрах байгаль орчны тааламжтай нөхцөл бүрдүүлэх;
- Экологийн баримжаатай эдийн засгийг хөгжүүлж байгаль орчны тэнцлийг хангах;
- Байгалийн баялгийг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй зохистой ашиглах нөхцөлийг хангах;
- Байгаль орчныг хамгаалах, байгалийн баялгийг ашиглах шийдвэр, үйл ажиллагаа ил тод байх.
- Байгалийн нөөц, баялгийн халдашгүй байдлыг хангах.

Төрөөс байгаль орчныг хамгаалах чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд баримтлах дээрх зарчмууд нь Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт заасан одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхэд баримтлах суурь нөхцөл болох юм. Байгаль орчин эрүүл, аюулгүй байхын тулд байгаль орчинд хортой нөлөөллийг боломжит хэмжээнд хязгаарлах учиртай. Байгаль орчинд хортой нөлөөлөл гэдэгт байгаль орчин, түүний баялгийг бохирдуулах, муутгах, гэмтээх, сүйтгэх, сөнөөж мөхөөх үйлдэл, эс үйлдэхүй хамаарна.

⁸⁸ Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль. 1995 оны 3 дугаар сарын 31-ний өдөр. Төрийн мэдээлэл эмхтгэл 2020/№5-6, 3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

⁸⁹ Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль. 1995 оны 3 дугаар сарын 31-ний өдөр. Төрийн мэдээлэл эмхтгэл 2020/№5-6, 5 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

3.2.4. “Одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах” зохицуулалтын тайлбар

Нэн тэргүүнд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрх нь негатив эрх үү, эсхүл позитив эрх үү гэдгийг тодорхойлох шаардлагатай. Эрх зүйн онолд иргэний болон улс төрийн эрх буюу шүүхийн албадлагаар сэргээх боломжтой хүний үндсэн эрхийг негатив эрхэд хамааруулдаг⁹⁰. Харин төрийн зүгээс тухайн эрхийг эдлэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх замаар хэрэгжилтийг нь хангах эрхэд эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг хамааруулах ба эдгээр эрхийг позитив эрх гэж үздэг⁹¹.

Манай улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт заасан эрхүүд нь эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхүүд байх бөгөөд позитив эрхийн шинжийг агуулж байна. Позитив эрхүүдийг өөрөө хэрэгжих шинжгүй (*non self-executing*) эрхүүд ч гэж нэрлэдэг. Учир нь өөрөө хэрэгжих шинжгүй эрхүүдийн онцлог нь шүүхээс маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ тухайн үндсэн эрхийн заалтыг шууд хэрэглэх боломжгүй бөгөөд заавал хууль тогтоогчийн оролцоог шаардаж байдаг⁹². Эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах позитив эрх гэдгийг Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөс харж болно. Тус хэсэгт “Эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг баталгаажуулах” хэмээн тусгасан нь энэхүү эрхийг өөрөө хэрэгжих шинжгүй эрх гэдгийг тодотгон харуулсан байна.

Мөн тус нэмэлт, өөрчлөлтөд одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт хэмээн оруулж өгсөн юм. Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн холбогдох бүлгийг “Хүний эрх, эрх чөлөө” гэж нэрлэхдээ тус бүлэгт заасан эрхүүдийг дан ганц Монгол Улсын иргэн эдлэхгүй, харин Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн нэг дэх хэсэгт заасан, Монгол Улсад албан ёсоор оршин суугаа хүн бүр эдэлнэ гэсэн санааг агуулсан юм⁹³. Үүнээс харахад, Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь

⁹⁰ Г.Агар-Эрдэнэ. Эрүүл орчинд амьдрах эрх хүний үндсэн эрх болох нь. Хүний эрх: Онол, арга зүйн сэтгүүл. Улаанбаатар хот., 2012 он. 2 дахь дугаар. 42 дахь тал

⁹¹ Ерөнхий редактор: Ж.Бямбадорж. Хүний эрхийн товч тайлбар. Улаанбаатар хот., 2012 он. 135 дахь тал

⁹² Ч.Өнөрбаяр. Үндсэн хуульг ёсны хөгжил, түүний чиг хандлага. Улаанбаатар хот., 2014 он. 48 дахь тал

⁹³ Ц.Сарантуяа. Үндсэн эрх ба хүний эрх. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц:

хэсэгт заасан одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт гэсэн нь хүн бүр тус эрхийг эдлэхэд анхаарч, хэрэгжих баталгааг төр бүрдүүлэх тухай заажээ.

Цаашилбал одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг баталгаажуулахын тулд төрийн зүгээс хууль батлах, боловсон хүчнийг бэлтгэх, бусад суурь нөхцөл, шаардлагатай арга хэмжээг авна гэсэн үг юм. Тодруулбал, Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн нэг дэх хэсэгт заасан “Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна” хэмээх зохицуулалт бүрэн хэрэгжих ёстой.

Тус хэсгийн “Төрөөс ... баталгааг бүрдүүлнэ” гэсэн зохицуулалтыг Хууль зүйн ухааны доктор Ц.Цогт “Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн “төрөөс... баталгааг бүрдүүлнэ гэдэгт” Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн бүхий л эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх арга, чиг үүргийн дагуу хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц баталгааг ажил хэрэг болгохыг ойлгоно”⁹⁴ хэмээн тайлбарласан. Судлаач нарын энэхүү тайлбартай санал нэг байх бөгөөд уул уурхайн салбарт гарч буй эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийн зөрчлүүд нь ихэнхдээ хуулийн хэрэгжилт муу байснаас үүдсэн байдаг. Хуулийг биелүүлэх, хэрэгжүүлэх чиг үүрэг Үндсэн хуулийн Арван есдүгээр зүйлийн нэг дэх хэсэгт заасан “хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц” гэсэн хэсэгт хамаарна. Иймээс Эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг баталгаажуулсан хууль тогтоомжийг биелүүлэх, нэг мөр хэрэгжүүлэх, хэрэглэх нь эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг баталгаажуулах үндэс болно.

Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн “баталгаажуулах” гэсэн үг нь тунхаглах, хуульд тусгах гэсэн агуулгаар бичигдээгүй юм. Учир нь, Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлд тус эрхийг баталгаажуулж өгсөн. Мөн салбар хууль тогтоомжуудад эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийн тухай зохицуулсан. Харин гагцхүү тус эрх бодит амьдрал дээр бууж,

Өгүүлэл, илтгэлийн эмхэтгэл. Улаанбаатар хот., 2007 он. 172 дахь тал

⁹⁴ Ц.Цогт. Үндсэн хуулийн “...төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм...-ийн баталгааг бүрдүүлэх зохицуулалтын товч тайлбар”, <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=337> 2021 оны 1 дүгээр сарын 2-ны өдөр сүүлийн байдлаар үзсэн болно.

хэрэгжихэд гол асуудал үүсэж байна. Өөрөөр хэлбэл, төрийн зүгээс эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийн зохицуулалтын хэрэгжилтэд анхаарал хандуулаагүйгээс тус эрх уул уурхайн салбарын сөрөг нөлөөлөлд өртсөн.

Хүний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрх нь уул уурхайн үйл ажиллагаа явуулж буй газруудад зөрчигдсөөр байна. Иймээс үндсэн хуульд дахин энэхүү эрхийг тусгахдаа “баталгаажуулах” буюу эрхийн хэрэгжилтийг хангахуйц баталгааг төр хариуцахаар заасан. Иймд баталгаажуулах гэдэг үгийг хууль тогтоогчийн хүсэл зориг, үзэл санаагаар тайлбарлавал одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийн баталгааг бий болгохын тулд хийдэлгүй хуулийг батлах, тус хуулийг нэг мөр биелүүлж, хэрэгжүүлнэ гэсэн үг юм.

Байгаль орчны стратегийн үнэлгээ хийх үед сөрөг нөлөөллөөс урьдчилан сэргийлэх хувилбаруудыг сонгох, сөрөг нөлөөллийг бууруулах арга хэмжээг тодорхойлдог. Өөрөөр хэлбэл, хөгжлийн бодлого, хөтөлбөр, төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд талууд аль аль нь хожих загварын нөхцөлийг бүрдүүлэх буюу эдийн засгийн хөгжлийг байгаль хамгаалал, нийгмийн үр өгөөжтэй уялдуулан хамгийн сайн хувилбараар хөгжүүлэх нөхцөлийг үнэлгээ хийх замаар бүрдүүлэх юм.

Түүнчлэн хуримтлагдах нөлөөллийн байдлын үнэлгээг анхаарч авч үзэх хэрэгтэй. Учир нь хуримтлагдах нөлөөллийн байдлын үнэлгээ нь хөгжлийн бодлого, хөтөлбөр, төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх, аливаа төслийн өнгөрсөн, одоо болон ирээдүйн үйл ажиллагааны үр дүнд тодорхой бүс нутаг, усны сав газар, нутаг дэвсгэрийн байгаль орчин, нийгэм, хүний эрүүл мэндэд учирсан болон цаашид учруулж болзошгүй шууд, шууд бус хам сөрөг нөлөөллүүдийн эх үүсвэрүүдийг тодорхойлох, тэдгээрийн тархалт замналуудыг үнэлэх, үр дагавруудыг бууруулах, арилгах арга хэмжээг тогтоох үндсэн зорилготой үйл явц юм. Байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээний талаар энэхүү судалгааны тавдугаар хэсэгт дэлгэрэнгүй авч үзнэ.

ДӨРӨВДҮГЭЭР ХЭСЭГ. ГАЗРЫН ХЭВЛИЙН БАЯЛГИЙН ҮР ӨГӨӨЖИЙГ ҮНДЭСНИЙ БАЯЛГИЙН САНД ТӨВЛӨРҮҮЛЖ ТЭГШ, ШУДАРГА ХҮРТЭЭХ, ТҮҮНИЙ АГУУЛГЫГ ТОДРУУЛАХ НЬ

Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нэмэлтээр орсон “Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ..., 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” хэмээн зааж, “иргэн бүрт”, “тэгш” хуваарилах, “үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдох” зэрэг эдийн засгийн зохицуулалтуудыг тодотгож өгсөн байна. Ийм учраас Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэг нь Үндсэн хуулийн эдийн засгийн зохицуулалт⁹⁵ мөн гэж дүгнэж болно.

⁹⁵ *Constitutional economics, constitutional political economy* гэх ойлголтыг орчин цагийн улс төр, эрх зүй, эдийн засгийн ухаанд ихээхэн хэрэглэж, түүний дагуу улс гүрнүүдийн Үндсэн хуулийн шүүх, Дээд шүүхүүд хэрэг маргааныг шийдвэрлэхийг зорьж байна. Угтаа Үндсэн хуулийн эдийн засаг гэдэг ойлголт нь судалгаа шинжилгээний салбар ухаан болох эхлэлийг дөнгөж 1982 онд Ричард Маккинзи Вашингтонд болсон хурал дээр томьёолон хэрэглэснээр эргэлтэд орж эхэлсэн гэж үздэг. Хэдий тийм боловч аль 1966 онд Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалд заасан эрхүүдийг Иргэний ба улс төрийн эрхийн пакт, Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн пакт хэмээн хоёр ангилалд авч үзсэн үеэс эхлэлтэй гэж ч харж болох юм. Эрхүүдийг ийнхүү хоёр үечлэлд хуваасан нь гэрээнд нэгдэн орсон улсууд Иргэний болон улс төрийн эрхүүдийг заавал биелүүлэх үүрэгтэй, харин эдийн засаг, нийгэм соёлын эрхүүдийн хувьд тухайн улсын эдийн засгийн нөөц, боломжийн хүрээнд тэгш эдлүүлэх ёстой гэсэн

Энэ бүлгийн хүрээнд “үндэсний баялгийн сан”, түүгээр дамжуулан иргэдэд байгалийн баялгийг тэгш, шударга хүртээхтэй холбогдуулан дараах агуулгуудаар томьёолон судаллаа.

4.1. Урт хугацааны хөгжлийн бодлого ба үндэсний баялгийн сан

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт “Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж... газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ” хэмээн зохицуулсан. Энэхүү зохицуулалтад буй газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ гэж тусгасан нь “Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлах” үзэл санаатай нийцэж байх ёстой бөгөөд тус хэсэгтэй уялдуулан тайлбарлах нь зүйтэй. Улсын Их Хурлаас Алсын хараа-2050 урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг баталсан бөгөөд энэхүү урт хугацааны хөгжлийн баримт бичигт Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэх бодлого бичигдсэн⁹⁶.

санаанаас үүдэлтэй. Өөрөөр хэлбэл, аль улсад байгаагаас үл хамааран, хүн нь иргэний болон улс төрийн эрхээ тэгш хамгаалуулж, хангуулах ёстой байдаг бол харин эдийн засаг, нийгэм соёлын эрхүүдийн хувьд харилцан адилгүй эдэлнэ гэсэн үг.

Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, түүний 1-р нэмэлт протоколд Монгол Улс 1976 онд, түүний 2-р нэмэлт протоколд 2012 онд нэгдэн орсон. Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн пактад 1976 онд, түүний нэмэлт протоколд 2010 онд нэгдэн орсон.

⁹⁶ Алсын хараа-2050 урт хугацааны хөгжлийн бодлогын 4 дэх хэсэгт Баялгийн сангийн тухай тусгасан. Тухайлбал, зорилтын хувьд эдийн засгийн төрөлжилт, инновац, шинэ технологи, хүний хөгжил, ногоон хөгжлийн зорилтуудыг дэмжих чадавхтай, олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн баялгийн санг бий болгоно. Зорилтыг хэрэгжүүлэх үе шат, хүрэх үр дүнгийн хувьд 3 үе шатад хуваасан. I үе шат (2021-2030): Баялгийн сан байгуулж, санхүүгийн үр ашигтай төсөл хөтөлбөрүүдэд хөрөнгө оруулалт хийх үе. Хөрөнгийн удирдлагыг нэгдсэн бодлогоор хэрэгжүүлэх, санхүүгийн үр ашигтай төсөл, хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлэн дэмжих, хөрөнгийн хуримтлалыг бий болгох тогтолцоог бүрдүүлж, хөгжүүлсэн байна. II үе шат (2031-2040): Мега, нийгэм-

4.2. Газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөж хэмээх зохицуулалтын тухай

4.2.1. Газрын хэвлий, түүний өмчлөл, ашиглалтын тухай

Ромын эрх зүйгээс уламжлагдан ирсэн “газрын дээрх болон доорх бүх хэсгийг газрын өмчлөгч өмчлөх эрхтэй” (*cuius est solum, ejus est usque ad coelum et ad inferos*)⁹⁷ гэж үздэг хувийн эрх зүй өндөр хөгжсөн Англи-Америкийн болон Ром-Германы эрх зүйн бүлийн улсууд тус тогтсон ойлголтыг хүлээн зөвшөөрч хэрэгжүүлдэг. Уг ойлголтоор газрын өмчлөгч нь газрын хэвлийг бүрэн ашиглах боломжтой байдаг. Харин манай улсын хувьд газрын хэвлий гэдгийг 1988 оны 11 дүгээр сарын 29-ний өдрийн Газрын хэвлийн тухай хуульд “Хөрснөөс доош газрын гүн рүү үргэлжлэх орон зай, түүнийг эзлэн орших материаллаг бүх зүйлс (бүх төрлийн чулуулаг, ашигт малтмал болон геологийн бусад биет, түүнчлэн барилга байгууламж)”-ийг хэлнэ гэж тодорхойлжээ. Тус хуулиар газрын хэвлийг төрийн өмч, өөрөөр хэлбэл ард түмний хөрөнгө мөн гэж өмчийн хэлбэрийг заасан⁹⁸.

эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих төсөл, хөтөлбөр болон гадаадын санхүүгийн хэрэгсэлд хөрөнгө оруулах замаар эдийн засгийг дэмжих, баялгийн сангийн хөрөнгийг арвижуулах үе. Мега төслүүдэд хөрөнгө оруулалт хийх болсноор нийгмийн ач холбогдол бүхий төсөл, хөтөлбөрүүдийг дэмжиж, улмаар иргэдийн амьжиргааг дээшлүүлэх чадавхыг бүрдүүлсэн байна. III үе шат (2041-2050): Эдийн засгийн төрөлжилт, инновац, шинэ технологи, ногоон хөгжлийн зорилтуудыг дэмжих чадавхтай, олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн баялгийн санг төлөвшүүлэх үе. Макро эдийн засгийн тогтворжилтыг хангах, олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн баялгийн сантай болсон байна. Дээрх хөгжлийн бодлогын үе шатуудаас харахад манай улсын хувьд баялгийн сан байгуулж, санхүүгийн үр ашигтай төсөл, хөтөлбөрүүдэд хөрөнгө оруулалт хийх, баялгийн сангийн хөрөнгийг арвижуулах, олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн баялгийн санг төлөвшүүлэх үе шаттайгаар баялгийн санг эдийн засгийн эргэлтэд оруулахаар урт хугацаанд төлөвлөсөн байна.

⁹⁷ Bram Akkermans. The Principle of Numerus Clausus in European Property Law. 2008. 347 дахь тал

⁹⁸ Монгол Улсын Үндсэн хуульд газрын хэвлий гэх үг 3 удаа, хэвлий гэх үг 4 удаа бичигдсэн байдаг. Газрын хэвлий гэх ойлголтыг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг дэх хэсэг “Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна.”, Хоёр дахь хэсэг “Монгол Улсын

4.2.2. Газрын хэвлий дэх байгалийн баялаг ба түүний үр өгөөжийн тухай

Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг болон хоёр дахь хэсэгт “Байгалийн баялаг” гэж бичигдсэн. Байгалийн баялаг хэмээх агуулга нь манай улсын хууль тогтоомжид шууд заалтаар тодорхойлогдоогүй ч хүний гараар бий болоогүй, хүн бүтээгээгүй байгалийн байдлаараа оршиж байгаа нөөцийг ойлгодог. Байгалийн байдлаараа оршиж байгаа гэсэн томъёолол нь а) газрын гадаргуу, түүний хэвлийд одоогоор бидэнд мэдэгдээгүй оршиж байгаа бүх эрдсийн хуримтлал, б) эрлийн ажлын үр дүнд тодорхойлогдсон, нөөц нь тогтоогдсон ашигт малтмалын орд төрийн өмчид байх гэсэн хууль зүйн агуулгыг илэрхийлнэ⁹⁹. Байгалийн баялаг хэмээх ойлголтыг хууль тогтоомжийн хүрээнд судлан үзэхэд, Ашигт малтмалын тухай хуульд заасан ашигт малтмал¹⁰⁰, газрын тос¹⁰¹, түүхий тос, байгалийн хий

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 бүрт эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ.” Гурав дахь хэсэг “Бэлчээр, нийтийн эдэлбэрийн ба улсын тусгай хэрэгцээнийхээс бусад газрыг зөвхөн Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлж болно. Энэ нь газрын хэвлийг өмчлөхөд хамаарахгүй. Иргэд хувийн өмчийнхөө газрыг худалдах, арилжих, бэлэглэх, барьцаалах зэргээр гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний өмчлөлд шилжүүлэх, түүнчлэн төрийн эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр бусдад эзэмшүүлэх, ашиглуулахыг хориглоно” гэсэн зохицуулалтуудад газрын хэвлий хэмээх ойлголт тусгагдсан.

⁹⁹ А.Мөнхтуяа. Ашигт малтмалын эрх зүй дэх өмчийн эрхийн зарим асуудал. Редактор Н.Лүндэндорж. Нийтийн болон Хувийн өмчийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал. Улаанбаатар хот., 2012 он. 60 дахь тал

¹⁰⁰ Ашигт малтмал гэж геологийн хувьсал, өөрчлөлтийн дүнд газрын гадаргуу, түүний хэвлийд үүсэж бий болсон, аливаа хэрэгцээнд ашиглаж болох байгалийн байдлаараа байгаа эрдсийн хуримтлалыг, ашигт малтмалын баялаг гэж геологийн зураглал, сэдэвчилсэн судалгаа, эрэл, хайгуулын ажлаар ашигт малтмалын тоо хэмжээ, хэлбэр, агуулга, эрдсийн бүрэлдэхүүн, эдийн засгийн ач холбогдол нь нарийвчлан үнэлэгдээгүй эрдсийн хуримтлалын хэсгийг хэлнэ. Ашигт малтмалын тухай хууль (Шинэчилсэн найруулга). 2006 оны 7-р сарын 8-ны өдөр. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2006/№30

¹⁰¹ Газрын тос гэж газрын хэвлийд болон агаарын хэвийн даралт, хэмд хатуу,

зэрэг хамаарч байна.

Энгийнээр уул уурхайн үйл ажиллагаанаас олсон орлого буюу байгалийн баялаг гэж нэрлэж буй нөөцийг ашигласны үндсэн дээр бий болох бүх орлого, ашиг тусыг үр өгөөж гэж ойлгоно. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах явцад УИХ-ын гишүүд үр өгөөж гэдгийг нийгэм, эдийн засгийн үр өгөөж гэж ойлгож байжээ¹⁰². Үр өгөөж гэдгийг явцуу болон өргөн хүрээнд гэсэн хоёр ойлголтын тухай ярьж байсан. Үр өгөөж бол бүх төрлийн татвар, төлбөр, хураамж, ногдол ашгаас бүрдэнэ гэсэн явцуу хүрээнд, үр өгөөж гэдэгт стратегийн ордыг ашигласнаас төрд төлж буй татвар, ашигт малтмалын төлбөр, ногдол ашгаас гадна монголоос авч буй ажилчдын тоо, бараа-үйлчилгээ, эдийн засагт, оруулж буй хувь нэмэр зэрэг багтана гэж өргөн хүрээнд авч үзэх боломжтой юм. Үр өгөөжийг явцуу болон өргөн утгаар тайлбарласнаас үүсэх давуу болон сул талын талаар энэхүү судалгааны Зургадугаар хэсэгт авч үзнэ.

4.3. Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлэх зохицуулалтын тухай

4.3.1. Монгол Улсын баялгийн сангуудын хөгжил ба туршлага

Abdullah Al-Hassan, Michael Papaioannou, Martin Skancke, and Cheng Chih Sung нарын “*Sovereign Wealth Funds: Aspects of Governance Structures and Investment Management*” судалгаанд Монгол Улсыг Тогтворжуулалтын болон хадгаламжийн сантай улсын жагсаалтад хамруулсан байдаг¹⁰³. УИХ-ын зарим гишүүн ч Монгол Улсад баялгийн

шингэн, хийн төлөвт орших нүүрс-устөрөгчийн нэгдэл (түүхий тос, байгалийн хий)-ийг, түүхий тос гэж газрын хэвлийд болон агаарын хэвийн даралт, хэмд шингэн төлөвт орших нүүрс-устөрөгчийн нэгдлийг хэлнэ. Газрын тосны тухай хууль (Шинэчилсэн найруулга). 2014 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдөр. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2014/№26

¹⁰² О.Мөнхсайхан. Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд. Улаанбаатар хот., 2020 он. 23 дахь тал

¹⁰³ Abdullah Al-Hassan, Michael Papaioannou, Martin Skancke, and Cheng Chih Sung. *Sovereign Wealth Funds: Aspects of Governance Structures and Investment Manage-*

сан байсан, байгаа тухай ээлжит бус чуулганы хуралдаанд хэлж байсан юм¹⁰⁴. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэнгээс гаргасан судалгаануудад Хүний хөгжил сан, Тогтворжуулалтын сан, Ирээдүйн өв сан гэсэн баялгийн сангуудад дүн шинжилгээ хийсэн байдаг. Иймд манай улсын хувьд анх удаа баялгийн сангийн тухай ярьж, хууль гаргахаар төлөвлөж буй асуудал биш юм. Өмнө нь ч баялгийн сан байгуулж, хуримтлал үүсгэж байсан боловч төсвийн алдагдлыг нөхөх хүрээнд хуримтлагдсан хөрөнгийг үр ашиггүй зарцуулсаар ирсэн түүхтэй.

Монгол Улс 2009 онд Хүний хөгжил сангийн тухай хууль, 2010 онд Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийг тус тус баталснаар Хүний хөгжил сан¹⁰⁵, Төсвийн тогтворжуулалтын санг¹⁰⁶ тус тус

ment. 2013. International Monetary Fund. p.31

¹⁰⁴ Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны ээлжит бус чуулганы Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны 8 дугаар сарын 23-ны өдрийн хуралдааны тэмдэглэл. 56 дахь тал.

¹⁰⁵ Хүний хөгжил сангийн тухай хууль 2009 оны 11 дүгээр сарын 25-ны өдөр батлагдсаны үндсэн дээр Хүний хөгжил сан байгуулагдсан. Хүний хөгжил сангийн зорилго нь ашигт малтмал, уул уурхайн салбарын орлогоос хуримтлал үүсгэж, тогтвортой өсөн нэмэгдэх байнгын нөөц бүрдүүлэн иргэддээ тэгш хүртээх байсан. Хүний хөгжил санд стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордын ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч хуулийн этгээдийн төрийн өмчид ногдох хувьцааны ногдол ашиг, хувьцаа борлуулсны орлого; ашигт малтмалын орд газарт ашигт малтмал олборлох, боловсруулах үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа хуулийн этгээдийн ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн улсын төсөвт ногдох хэсэг; хөрөнгө оруулалтаас орох цэвэр ашиг; стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд ашиглахтай холбогдуулан авсан урьдчилгаа мөнгө, зээлийн тодорхой хэсгийн эх үүсвэрийг төвлөрүүлж байсан. Хүний хөгжил сангийн эх үүсвэрээс иргэн бүрт бэлэн мөнгөөр хишиг, хувь олгож байсан нь эдийн засагт үнийн өсөлтийг нэмэгдүүлэх сөрөг үр дагавар үүсгэсэн, орлогоос давсан зарлагыг санхүүжүүлж байсан нь багагүй хэмжээний өглөг үүсгэсний улмаас сангийн үндсэн зорилгодоо хүрч чадаагүй юм. Иймээс 2016 оны 2 дугаар сарын 5-ны өдөр Хүний хөгжил сангийн тухай хуулийг хүчингүй болгосон.

Хууль зүйн Үндэсний хүрээлэн. Уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий тусгай сангийн эрх зүйн зохицуулалт. Улаанбаатар хот., 2013 он. 80 дахь тал

¹⁰⁶ Төсвийн тогтворжуулалтын сан нь 2010 онд Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль батлагдсанаар бий болсон. Тус сангийн зорилго нь эдийн засгийн цикл болон эрдэс, түүхий эдийн дэлхийн зах зээл дээрх үнийн хэлбэлзлээс шалтгаалсан төсвийн орлогын хэлбэлзлийг бууруулах, тогтворжуулах юм. Сангийн орлогыг Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд заасан нөхцөлөөр

үүсгэн байгуулсан. Эдгээр санг нь ашигт малтмалын салбараас орж ирэх төсвийн орлогын зохих хэсгээс бүрдсэн хуримтлал үүсгэх, хуримтлагдсан хөрөнгийг гадаад, дотоодын зах зээлд үнэт цаас, хувьцаа зэрэг санхүүгийн хөрөнгө оруулалт хийх буюу тогтворжуулалтын болон хуримтлалын зорилго бүхий баялгийн сангийн шинж чанарыг агуулж байна. Мөн Ирээдүйн өв сан нь 2016 онд Ирээдүйн өв сангийн тухай хууль батлагдсанаар бий болсон. Тус сан нь нөхөн сэргээгдэхгүй эрдэс баялгаас төсөвт төвлөрүүлсэн орлогыг өнөө ба хойч үеийнхэнд тэнцвэртэй хуваарилах зарчмыг хэрэгжүүлэх зорилгоор байгуулагдсан. Энэхүү сан нь Монгол Улсын ард түмний өмч, Засгийн газрын тусгай сан бөгөөд орлого, эх үүсвэр, хуримтлалын хувьд Монгол Улсын төсвийн бүрэлдэхүүн хэсэг байхаар хуульчлагдсан¹⁰⁷.

Сангийн эх үүсвэр нь ашигт малтмалын ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд болон төрийн өмчит үйлдвэрийн газрын төрийн өмчид ногдох хувьцааны ногдол ашиг; ашигт малтмалын тухай хуулийн 4.1.27-д зааснаас бусад орд ашигласнаас төсөвт төвлөрсөн ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрөөс Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн дагуу Төсвийн тогтворжуулалтын санд хуваарилаад үлдэх хэсгийн 65 хувь; Сангийн хөрөнгө оруулалтын цэвэр орлогоос энэ хуулийн 9.6-д заасны дагуу шилжүүлсний дараа Санд үлдэх хэсэг; Монгол Улсын хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах, шинэчлэн найруулах, шинээр хууль батлах замаар татвар бий болгох, татварын хувь, хэмжээг өөрчилсөн тохиолдолд

тодорхойлсон төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогоос давсан төсвийн орлого; төсвийн тэнцвэржүүлсэн төсвийн ашиг; төсвийн тогтворжуулалтын сангийн санхүүгийн үйл ажиллагаанаас олсон орлого; Засгийн газрын нөөц сангийн болон эрсдэлийн сангийн тухайн төсвийн жилийн зарцуулагдаагүй чөлөөт эх үүсвэр; бусад орлого гэсэн эх үүсвэрүүдээс бүрдүүлнэ. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд зааснаар Төсвийн Тогтворжуулалтын сангийн хөрөнгийн ДНБ-ий 10 хувиас давсан хөрөнгөөр дотоодын болон гадаадын зах зээлд урт хугацааны санхүүгийн хөрөнгө оруулалт хийх бөгөөд дотоодод Хөгжлийн банкны буцаан худалдан авах нөхцөлтэй гаргасан үнэт цаасыг худалдаж авна гэж заасан байдаг. Гэвч одоогийн байдлаар Сангийн хөрөнгө ДНБ-ий 10 хувьд хүрээгүй байна.

Хууль зүйн Үндэсний хүрээлэн. Уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий тусгай сангийн эрх зүйн зохицуулалт. Улаанбаатар хот., 2013 он. 81 дахь тал

¹⁰⁷ Ирээдүйн өв сангийн тухай хууль. 2016 оны 2 дугаар сарын 25-ны өдөр батлагдсан. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2016/№9, 13 дугаар зүйл

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 4.1.7-д заасан ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа хуулийн этгээдээс улсын төсөвт орох нэмэлт орлогын 50 хувь; Монгол Улсын хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах, шинэчлэн найруулах, шинээр хууль батлах замаар татвар бий болгох, татварын хувь, хэмжээг өөрчилсөн тохиолдолд Ашигт малтмалын тухай хуулийн 4.1.7-д заасан ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа хуулийн этгээдээс улсын төсөвт орох нэмэлт орлогын 50 хувиас¹⁰⁸ бүрдэнэ.

Хэдий тийм боловч Ирээдүйн өв санд тодорхой орлогыг хуримтлуулсан боловч төсвийн алдагдал ихтэйн улмаас хуримтлалын зарим хөрөнгийг татан авсан тухай Дэлхийн банкны судалгаанд дурджээ¹⁰⁹. Мөн тус судалгаанд Монгол Улс уул уурхайн орлогынхоо дийлэнхийг хэрэглээд зогсохгүй ирээдүйн орлогоо барьцаалан зээл авч байгаа тул хойч үедээ өр өвлүүлэхээр байна гэжээ. Түүнчлэн байгалийн баялгаа ашиглан, үр өгөөжийг хэрхэн зарцуулж буй талаар “Өнгөрсөн 20 жилийн туршид Монгол Улс уул уурхайгаас олсон орлогын 1 ам.доллар бүрийн 99 центийг хэрэглэж, дөнгөж нэг центийг л хуримтлуулжээ.

Уул уурхайн салбар 2004 онд эрчимжиж эхэлснээс хойших хугацаанд Монгол Улс нийт 28 тэрбум ам.долларын уул уурхайн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэжээ. Энэ орлогыг 3 ангилж болно. Үүнд цалин, ашиг, татвар болон ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр багтана. Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрөөс гадна Засгийн газар ирээдүйн ашигт малтмалын орлогоо барьцаалан 8.7 тэрбум ам.долларын зээл аваад байна. Засгийн газар 2011 оноос Тогтворжуулалтын сан, Ирээдүйн өв санд хуримтлуулж эхэлснээр сүүлийн 9 жилд энэ хоёр санд 1.4 тэрбум ам.доллартэй тэнцэх хуримтлал орж, 1.2 тэрбум ам.долларын зарцуулалт гарснаар цэвэр дүнгээр 0.2 тэрбум ам.долларын үлдэгдэлтэй байна. Товчхондоо Монгол Улс уул уурхайн орлогоо бараг бүгдийг нь зарцуулжээ” гэж дурдсан байна. Энэхүү үр өгөөжийн тооцооллыг Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүд гаргасан байх ба Монгол Улсын хувьд

¹⁰⁸ Ирээдүйн өв сангийн тухай хууль. 2016 оны 2 дугаар сарын 25-ны өдөр батлагдсан. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2016/№9, 7.1 дүгээр зүйл

¹⁰⁹ Дэлхийн банк. Уул уурхай ба оюун ухаан: Байгалийн баялгийн өгөөжийг институт болон хүний хөгжилд чиглүүлэх нь. Улаанбаатар хот., 2020 он, 4 дэх тал

баялгийн сан байгуулсан боловч хуримтлал үүсгэх, зөв менежментээр зарцуулахад асуудал үүссээр байна.

Товч дүгнэхэд нэгдүгээрт, баялгийн сангууд Засгийн газрын тусгай сан бөгөөд орлого, эх үүсвэр, хуримтлалын хувьд Монгол Улсын төсвийн бүрэлдэхүүн хэсэг байдаг тул үндсэн хуримтлалын хэлбэрээр ашиглагдахгүй байсаар ирсэн; хоёрдугаарт, сангийн хуримтлалыг үр дүнгүй зарцуулж байгаагаас бус төвлөрүүлэх, арвижуулах ажиллагаа хийгддэггүй; гуравдугаарт, хуримтлалыг мөнгөн хэлбэрээр болон хувьцаа хэлбэрээр тараасан; дөрөвдүгээрт, сангийн үйл ажиллагаанууд нь гаднын томоохон сангуудтай адил менежментеер бус сангийн яамны харъяалалд байх тул хараат бус, бие даасан үйл ажиллагаа явуулж чаддаггүй тул баялгийн сангийн сайн туршлагыг хэрэгжүүлж чадахгүй байна¹¹⁰.

Үндэсний баялгийн санг байгуулж, үр ашигтайгаар удирдах, түүний үр өгөөжийг төвлөрүүлж, тодорхой хугацаа, төлөвлөгөөтэйгээр ард түмний амьдрал, амьжиргааг дээшлүүлэхийн тулд ямар улсын загвар, жишгийг баримтлах вэ гэдгийг сайтар анхаарч, судлах шаардлагатай.

¹¹⁰ Уул уурхайн баялгийг юунд зарцуулсаар ирсэн бэ? цаашид энэхүү үр өгөөжийг хэрхэн ард иргэдэд хүртээх вэ гэдэг нь үндсэн асуудал. Дэлхийн банкны мэргэжилтнүүд уул уурхайн орлогын дийлэнхийг улс төрийн популист хөтөлбөрүүдэд зарцуулж байна гэж дүгнэсэн. Тухайлбал Дэлхийн банкнаас гаргасан судалгаанд “Уул уурхайн баялгийг ашиглаж эхлэхийн өмнөх үе 1998-2003 болон дараах үе 2004-2019-ийн зарцуулалтыг харьцуулахад уул уурхайг ашиглаж эхэлсний эхний жилүүдэд төсвийн зарцуулалтын хандлага өөрчлөгдөөгүй. Энэ үед ДНБ-д эзлэх улсын өрийн хувь хэмжээ буурч байв. Харин 2008, 2012, 2016 оны сонгуулийн жилүүдэд дараалан нийгмийн шилжүүлгийн зардал, улсын хөрөнгө оруулалт, төрийн албан хаагчдын цалин, тэтгэврийн зардал огцом өсжээ” гэсэн үр дүнг танилцуулсан. Үүнээс харахад, манай улсын баялгийн орлогын зарцуулалтын менежмент нь ард түмэндээ үр өгөөжтэй бус харин улс төрийн үйл ажиллагаатай холбоотойгоор халамж, бусад үргүй зардалд зарцуулагдсан байна. Өөрөөр хэлбэл, Үндэсний баялгийн санг үр дүнтэй ажиллуулах нэг гол нөхцөл нь төсвийн дүрмийн үр дүнтэй хэрэгжилт юм.

Дэлхийн банк. Уул уурхай ба оюун ухаан: Байгалийн баялгийн өгөөжийг институт болон хүний хагжилд чиглүүлэх нь. Улаанбаатар хот., 2020 он, 29 дэх тал

4.3.2. Үндэсний баялгийн сангийн тухай ойлголт

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 02 дугаар тогтоолын хавсралтаар “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваар”-ийг баталсан. Тус тогтоолын хавсралтын 1.1.2-т “Үндэсний баялгийн сан нь хөгжлийн болон хуримтлалын сан байх бөгөөд стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордын нөөц ашигласны төлбөр, төрийн өмчийн хувьцаа борлуулсны орлого, газрын тос, байгалийн хийн бүтээгдэхүүн хуваах гэрээний орлого, төрийн өмчийн хувьцааны ногдол ашиг, сангийн хөрөнгө оруулалтын цэвэр ашгийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлэх”, 1.1.3-т “сангийн хөрөнгийн удирдлагын компани уг сангийн хөрөнгийн удирдлагыг хараат бусаар бие даан хэрэгжүүлэх, компанийн болон сангийн удирдлагын сайн засаглалыг хэвшүүлэх, сангийн үйл ажиллагаанд олон нийтийн хяналтыг зохистой хэлбэрээр хэрэгжүүлэх бөгөөд сангийн хөрөнгийн үр өгөөжийг одоо ба ирээдүй үеийн иргэддээ хүртээхдээ тэгш байдал, шударга ёсны зарчмыг дээдлэх, сангийн хөрөнгийн удирдлагын компанийн давуу эрхийн хувьцааны ногдол ашиг олгох” гэж тусгасан.

Мөн Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваарийн 5-д “Үндэсний баялгийн сангийн тухай анхдагч хууль”-ийг боловсруулж, батлах, тус хуулиар “Газрын хэвлийн баялаг ашигласны орлогоос Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж, түүнийг санхүүгийн үр ашиг бүхий төсөл, хөтөлбөр санхүүжүүлэх, үнэт цаас гаргах зэргээр арвижуулах, эдийн засгийн хүртээмжтэй өсөлтийг хангах, шударгаар хуваарилах зарчмыг баримтлах” харилцааг зохицуулах тухай тусгажээ. Үүнээс харахад, манай улс үндэсний баялгийн сангийн тухай шинэ хуулийг боловсруулж, батлахаар төлөвлөсөн бөгөөд энэхүү хуулиар баялгийн сантай холбоотой бүх харилцааг тусгах юм. Түүнчлэн баялгийн сан нь хөгжлийн болон хуримтлалын төрөлтэй байх ба сангийн үр өгөөжийг хэрхэн хүртээх тухай тодорхойлсон байна.

Нөхөн сэргэдэггүй байгалийн нөөц баялагтай улс орны өмнө боломж ба сорилт тулгардаг. Хэрвээ зөв ашиглавал эдгээр баялаг нь одоо болон ирээдүй үеийнхэнд хөгжил, цэцэглэлт авчирна, харин буруу ашиглах буюу үрэн таран хийвэл эдийн засгийн тогтворгүй байдал, нийгмийн

зөрчилдөөн, хүрээлэн буй орчны үргэлжилсэн доройтолд хүргэж болно¹¹¹. Байгалийн баялаг нь дахин сэргэдэггүй баялагт хамаарах тул ашиглах тусам баялгийн хэмжээ багасна. Иймээс баялгийг ашиглах цаг хугацаанд үр өгөөж нь түүнтэй адил эсхүл түүнээс илүү байх ёстой.

Хэрвээ үр өгөөжийг урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, хүртэж чадахгүй бол манай улсын хувьд алдагдал хүлээх юм. Энэхүү учир шалтгааны улмаас баялаг ихтэй улс орнуудын хувьд үндэсний баялгийн сан байгуулж, үр өгөөжийг төвлөрүүлж, ард түмэндээ шударга, тэгш хүртээж байна. Угтаа баялгийн сан байгуулах нь байгалийн баялгийн үр өгөөжийг зөв төвлөрүүлэх, цаашлаад үр дүнтэй зарцуулах менежментийн нэг хэлбэр юм¹¹². Ялангуяа түр хэрэглээд дуусчих байгалийн баялагтай орнуудын хувьд баялгаас олох орлогыг жигд зохистой хуваарилан хэрэглэж, баялаг дууссан хойно ч орлого үргэлжлэх хуримтлал бий болгохын тулд “*Natural resources fund*” буюу Байгалийн баялагийн сан байгуулдаг ба Чилийн Тогтворжуулалтын сан, Норвегийн тэтгэврийн нөөц сан, Кувейтийн ирээдүйн сан, Оросын нефтийн сан, Ботсванын Пула сан зэрэг нь түүний жишээ юм¹¹³.

¹¹¹ Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн. Байгалийн баялгийн тунхаг. Хоёр дахь хэвлэл. Улаанбаатар хот., 2014 он. 4 дэх тал

¹¹² “Байгалийн баялгаа ашиглан хөгжиж чадсан орнуудын амжилтын гол түлхүүр нь дэлхийн зах зээл үсрэнгүйгээр хөгжиж байгаа үед ашигт малтмалын нөөцийг зөвхөн ашиглахад гол анхаарлаа хандуулах бус, харин түүнээс орж ирэх ашгийг улс орны хөгжилд ашигтайгаар зориулах, хэт зарлага, зохимжгүй хэрэглээг хязгаарлаж, улс орны эдийн засаг, санхүүгийн аюулгүй байдал, тогтвортой байдлыг хамгаалан бэхжүүлэх, хойч үедээ нөөц бий болгон үлдээх шинэ арга хөшүүрэг, тогтолцоо бий болгон хэрэгжүүлсэн явдал гэж үзэж байна. Өөрөөр хэлбэл, байгалийн баялгийг ашиглахдаа үндэсний аюулгүй байдал, эдийн засаг, санхүүгийн тогтвортой байдлын баталгааг хангахыг чухалчилж, улсынхаа урт хугацааны хөгжлийн үндсийг тавьж, хойч үедээ нөөц бий болгон эдийн засгийн хөгжлийн оновчтой зорилт дэвшүүлэн хэрэгжүүлэхийг чухалчилж байна. Энэ зорилтыг хэрэгжүүлэх нэг үндсэн арга нь “Үндэсний баялгийн сан” (*Sovereign Wealth Fund*) болж байна”.

Хууль зүйн Үндэсний хүрээлэн. Уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий тусгай сангийн эрх зүйн зохицуулалт. Улаанбаатар хот., 2013 он. 2 дахь тал

¹¹³ Ц.Батболд. Баялгийн сан ямар байх ёстой вэ? нийтлэл. <http://www.jargaldefacto.com/article/bayalagiiin-san-yamar-baikh-yostoi-we>, 2019 оны 10 дугаар сарын 30-ны өдөр нийтлэгдсэн. 2020 оны 1 дүгээр сарын 27-ны өдөр сүүлийн байдлаар үзэв.

Сантьяагогийн зарчимд Үндэсний баялгийн санг¹¹⁴ “төв засгийн газар эзэмшдэг, тусгай зорилго бүхий хөрөнгө оруулалтын сан” гэж тодорхойлсон¹¹⁵ байдаг. Макро эдийн засгийн зорилгоор төв засгийн газраас байгуулж, санхүүгийн зорилгодоо хүрэхийн тулд Үндэсний баялгийн санг удирддаг, хөрөнгийг эзэмшдэг эсхүл захиран зарцуулдаг бөгөөд гадаадын санхүүгийн хөрөнгүүдэд хөрөнгө оруулалт хийх цогц стратегийг хэрэгжүүлдэг. Үндэсний баялгийн санг нийтлэг байдлаар төлбөрийн тэнцлийн илүүдэл, гадаад валютын албан ёсны үйл ажиллагаа, хувьчлалын орлого, төсвийн илүүдэл эсхүл түүхий эдийн экспортоос үүдсэн орлогоос эх үүсвэр авч байгуулдаг¹¹⁶. Сантьяагогийн зарчимд¹¹⁷ дээрх тодорхойлолттой холбоотойгоор Үндэсний баялгийн санг тодорхойлох үндсэн гурван элемент байдаг гэж тусгажээ. Нэгдүгээрт, өмчлөл. Үндэсний баялгийн санг төв засгийн газар удирдаж, түүний өмчлөлд байна. Хоёрдугаарт, хөрөнгө оруулалт. Хөрөнгө оруулалтын стратегиуд нь гадаадын санхүүгийн хөрөнгүүдэд хамаарах тул зөвхөн дотоодын санхүүгийн хөрөнгүүдэд хөрөнгө оруулж буй санг энэхүү санд хамааруулахгүй. Гуравдугаарт, зорилго. Засгийн газраас макро эдийн засгийн зорилгоор байгуулдаг тул үндэсний баялгийн сангууд нь санхүүгийн зорилгыг хэрэгжүүлэх зорилгоор засгийн газрын бусад санг санхүүжүүлэх, тодорхой эх үүсвэрээс санхүүжих хэлбэрээр зохион байгуулагдах бөгөөд дунд болон урт хугацааны хөрөнгө оруулалтын стратегийг хэрэгжүүлдэг.

¹¹⁴ Анхны бие даасан баялгийн сан нь XIX зууны үеэс эхтэй. Ойрхи дорнод, Норвеги болон бусад олон газарт түүхий эдийн өсөлтийн үр дүнд сүүлийн 50-60 жилийн хугацаанд орчин үеийн хөрөнгийн давалгаа тогтмол өссөөр иржээ. Үндэсний баялгийн сан гэсэн нэр томъёо нь ерөнхийдөө эдийн засгийг тодорхой зорилгоор удирдаж (хөрөнгө оруулалт хийсэн) хийж байгаа төрийн өмчийн санхүүгийн хөрөнгийн санг илэрхийлдэг.

¹¹⁵ *International Working Group of Sovereign Wealth Funds. Sovereign Wealth Funds Generally Accepted Principles and Practices Santiago Principles*. 2008 он, 27 дэх тал

¹¹⁶ *International Working Group of Sovereign Wealth Funds. Sovereign Wealth Funds Generally Accepted Principles and Practices Santiago Principles*. 2008 он, 27 дахь тал

¹¹⁷ *International Working Group of Sovereign Wealth Funds. Sovereign Wealth Funds Generally Accepted Principles and Practices Santiago Principles*. 2008 он, 27 дахь тал

4.3.3. Баялгийн сангийн зорилго ба төрөл¹¹⁸

Баялгийн сангийн зорилго нь тухайн улс орны онцлог нөхцөл байдлаас хамаардаг бөгөөд энэ нь цаг хугацааны явцад өөрчлөгдөж болзошгүй. Нөөц баялаг ихтэй эдийн засгийн олон сан тогтворжуулах/хадгаламж (Азербайжан, Ботсвана, Тринидад ба Тобаго, Норвеги), хадгаламж/тэтгэврийн нөөц (Австрали), эсвэл тогтворжуулах/хадгаламж/хөгжлийн (Казахстан) зэрэг олон зорилготой байдаг¹¹⁹. Ихэнх улс холимог зориулалтаар ашигладаг¹²⁰. Тухайлбал:¹²¹

- *Тогтворжуулалтын сан (Stabilization fund)*: Энэхүү сан нь эдийн засгийн хямрал болон түүхий эдийн үнийн хэлбэлзлээс үүдэн гарах эсрдэлээс хамгаалан улсын төсвийн орлогын тогтворжилтыг хангах зорилготой. Чили Улсын Эдийн засаг,

¹¹⁸ Үндэсний баялгийн сангийн төрлийг тодорхойлсон зарим судалгааг харьцуулан үзэхэд “Хөрөнгийн эх үүсвэрийн хомсдол, эдийн засгийн шингээх чадвар, түүхий эд болон хөрөнгийн үнийн хэлбэлзэл зэрэг асуудлыг харгалзан баялгийн санг 3 үндсэн төрлөөр байгуулах боломжтой. Үүнд: Өнөө үе болон ирээдүй хойч үе хоорондын хэрэглээг тогтворжуулах өвийн сан, гэнэтийн огцом, эрсдэлээс сэргийлэх, нөөц тогтворжуулалтын сан, эдийн засаг, хөрөнгө оруулалт болон эдийн засгийн шингээх чадвартай уялдсан хөрөнгө оруулалтын сан багтана” гэж 3 төрөлд, “Үндэсний сангуудыг дараах байдлаар төрөлжүүлж болно. Тухайлбал: Тогтворжуулалтын сан, хадгаламжийн сан, хөрөнгө оруулалтын нөөц сан, тэтгэврийн нөөц сан” гэж 4 төрөлд, “Олон улсын валютын сан ба Сантьягогийн зарчмын ангилалд үндэслэсэн олон зорилго бүхий үндэсний баялгийн сан байдаг боловч таван төрлийн үндэсний баялгийн санг ялгаж үздэг. Тухайлбал: Тогтворжуулалтын сан, Хадгаламжийн сан, Хөгжлийн сан, Тэтгэврийн сан, Хөрөнгө оруулалтын сан” гэж 5 төрөлд авч үзсэн байна. Үүнээс харахад Үндэсний баялгийн санг Тогтворжуулалтын сан, Хадгаламжийн сан, Хөгжлийн сан, Тэтгэврийн сан, Хөрөнгө оруулалтын сан гэж 5 төрөлд хуваан авч үзэх боломжтой байна.

¹¹⁹ Abdullah Al-Hassan, Michael Papaioannou, Martin Skancke, and Cheng Chih Sung. *Sovereign Wealth Funds: Aspects of Governance Structures and Investment Management*. 2013. International Monetary Fund. 6 дахь тал

¹²⁰ Д.Жаргалсайхан. Үндэсний баялгийн сан 2050 онд нийтлэл, <http://www.jar-galdefacto.com/article/bayalgiin-san-2sh5sh-ond>, 2019 оны 9 дүгээр сарын 8-нд нийтлэгдсэн. 2021 оны 1 дүгээр сарын 17-нд нэвтэрч үзэв.

¹²¹ Abdullah Al-Hassan, Michael Papaioannou, Martin Skancke, and Cheng Chih Sung. *Sovereign Wealth Funds: Aspects of Governance Structures and Investment Management*. 2013. International Monetary Fund. 6 дахь тал

нийгмийн тогтворжуулалтын сан, Тимор-Лесте, Иран, Орос улсуудын Нефтийн тогтворжуулах сангууд тус тус багтана.

- *Хадгаламжийн сан (Savings fund)*: Нөхөн сэргээгдэхгүй байгалийн баялгийг ирээдүй хойч үедээ тэгш хуваарилахын тулд улсын орлогын эх үүсвэрийг төрөлжүүлэх зорилготой. Мөн ирээдүй үедээ зориулж баялаг хуримтлуулахыг зорилго болгодог. Ийм сан Катар, Кувейт улсад байдаг.
- *Хөрөнгө оруулалтын сан (Reserve investment corporation/fund)*: Энэхүү сан нь гадаад валютын нөөцөө нэмэгдүүлэхийн тулд урт хугацаагаар хөрөнгө оруулалт хийх зорилготой. Энэхүү зорилгодоо хүрэхийн тулд гадаад валютынхаа тодорхой хэсгийг ашиглан санхүүгийн зах зээлд өндөр эрсдэлтэй боловч ашиг ихтэй хөрөнгө оруулалт хийдэг. Энэхүү санг удирдан явуулж буй улсуудад Солонгос, Сингапур, Хятад, Тайвань багтана.
- *Хөгжлийн сан (Development fund)*: Нийгмийн хөгжлийг хангах тэр дундаа улс орны дэд бүтцийг хөгжүүлэх зорилготой. Ашгийг ирээдүйн хөгжлийн зорилгод ашигладаг. Энэхүү санд удирдан явуулж буй улсуудад Казакстан, Малайз улсууд багтана.
- *Тэтгэврийн нөөцийн сан (Pension reserve fund)*: Өсөн нэмэгдэж буй тэтгэврийн зардлыг ирээдүйд тогтвортой хангах зорилготой. Үндэсний тэтгэврийн сангийн тодорхой хэсгийг хадгалж, нийгмийн сайн сайхны төлөө хуримтлал бий болгодог. Норвеги, Австрали, Ирланд, Франц, Шинэ Зеланд улсууд ийм сантай.

Практикт Үндэсний баялгийн санг олон янзаар зохицуулж байна. Энэ нь улс орнуудад дээрх сангууд нь өөр өөр төрлийг сонгон хэрэгжүүлж байгаагаас харагдаж байна. Үндэсний баялгийн сангууд нь (а) хуулийн дагуу бие даасан үйл ажиллагаа явуулах бүрэн чадвартай тусдаа хуулийн этгээд хэлбэрээр байгуулагдсан, (б) төрийн өмчит корпораци хэлбэртэй байх, (в) тусдаа хуулийн хэлбэртэй бус харин улсын, төв банкны өмч болох хөрөнгийн сан хэлбэрээр байгуулагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, Үндэсний баялгийн сан нь хуулийн этгээдийн ямар хэлбэртэй байхыг зааж, зохицуулах шаардлагатай.

Монгол Улсын Их Хурлаас 2020 оны 02 дугаар тогтоолын хавсралтаар “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваар”-ийг баталсан. Тус

тогтоолын хавсралтын 1.1.2-т “Үндэсний баялгийн сан нь хөгжлийн болон хуримтлалын сан байх бөгөөд стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордын нөөц ашигласны төлбөр, төрийн өмчийн хувьцаа борлуулсны орлого, газрын тос, байгалийн хийн бүтээгдэхүүн хуваах гэрээний орлого, төрийн өмчийн хувьцааны ногдол ашиг, сангийн хөрөнгө оруулалтын цэвэр ашгийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлэх” тухай тусгахдаа хөгжлийн болон хуримтлалын сантай байх тухай дурджээ.

Тухайн тогтоолд хуримтлалын сан гэсэн боловч энэхүү сан нь агуулгын хувьд хадгаламжийн сан байна¹²². Харин хөгжлийн сан нь нийгмийн хөгжлийг хангах тэр дундаа улс орны дэд бүтцийг хөгжүүлэх зорилготой. Энэхүү хоёр санг манай улсын хувьд байгуулахаар төлөвлөжээ. Гэхдээ Үндсэн хуулийн дээрх зохицуулалтыг явцуу хүрээнд зөвхөн хөгжлийн болон хуримтлалын сангийн төрлийг байгуулахаар заасан гэж тайлбарлаж болохгүй. Энэ нь цаашдын сангийн зорилгод сөрөг үр дагавартай. Өөрөөр хэлбэл, одоо ба ирээдүй хойч үеийн хүн бүрт гэснийг зорилгоор нь тайлбарлаж, сангийн зорилго, зориулалтыг тайлбарлахаас бус явцуу хүрээнд хязгаарлаж болохгүй юм.

Баялгийн сангийн бүтэц загварын хувьд бид өөрсдөө шинэ зүйлийг сэдэж цагаа үрэх шаардлагагүй. Бусад орны туршлага, алдаа оноог судалсны үндсэн дээр тэдгээрийг өөрийн орны эрх зүйн онцлог хэв маягт шингээн нутагшуулах нь цаг хугацаа болон эрсдэлийн хувьд давуу тал үүсгэнэ. Энэ хүрээнд Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нэмэлтээр Баялгийн сангийн зохицуулалтыг оруулах үед Норвегийн Үндсэн хуулийн санааг авах тухай хэлэлцэж, зөвшилцсөн байдаг¹²³. Түүнчлэн эдийн засагчдын зүгээс Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төслийн хэлэлцүүлгийн явцад “байгалийн баялгийн орлогыг харьцангуй ижил тэгш хуваарилахын тулд байгалийн баялгийн сан байгуулж, тэр сангийн удирдлага, үйл ажиллагаа нь Норвегийн баялгийн сангийн жишгээр харьцангуй бие даасан, Засгийн

¹²² Дээр дурдсанаар хадгаламжийн сан нь нөхөн сэргээгдэхгүй байгалийн баялгийг ирээдүй хойч үедээ тэгш хуваарилахын тулд улсын орлогын эх үүсвэрийг төрөлжүүлэх зорилготой.

¹²³ О.Мөнхсайхан. Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд. Улаанбаатар хот., 2020 он. 16 дахь тал

газраас аль болох хараат бус байх тусмаа улс төрийн нөлөөллөөс ангид, үр өгөөж нь өндөр байх магадлалтай юм”¹²⁴ хэмээн байр сууриа илэрхийлж байжээ. Мөн түүнчлэн нийт баялгийн сантай холбоотой тайлан¹²⁵, судалгаатай танилцаж үзэхэд Үндэсний баялгийн сангийн менежмент сайтай, хөрөнгө оруулалтын хэмжээ, хуримтлал, үр өгөөж өндөртэй тэргүүлэх сан нь Норвеги Улсын Засгийн газрын тэтгэврийн сан-Глобал байна.

Норвеги Улсын Засгийн газрын тэтгэврийн сан-Глобал¹²⁶ нь дэлхийн хамгийн том сангийн нэг мөн¹²⁷. Үндэсний баялгийн сангийн

¹²⁴ Д.Жаргалсайхан. Үндэсний баялгийн сан 2050 онд нийтлэл, <http://www.jar-galdefacto.com/article/bayalgiin-san-2sh5sh-ond>, 2019 оны 9 дүгээр сарын 8-нд нийтлэгдсэн. 2021 оны 1 дүгээр сарын 17-нд нэвтэрч үзэв. О.Мөнхсайхан. Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд. Улаанбаатар хот., 2020 он. 16 дахь тал

¹²⁵ Javier Caparé. Sovereign wealth funds 2019. p.98, Hüseyin Burak Özgül. *Sovereign wealth funds: the case of Norway*. International Public Finance Conference. 2019. p.242, Хууль зүйн Үндэсний хүрээлэн. Уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий тусгай сангийн эрх зүйн зохицуулалт. Улаанбаатар хот., 2013 он

¹²⁶ Норвеги Улсын хувьд 1969 онд газрын тос нээн илрүүлснээр эдийн засгийн шинэ хэлбэр рүү шилжих болсон. Газрын тосны олборлолтоос Засгийн газрын орлогын мөнгөн хөрөнгө огцом нэмэгдсэний дараа буюу 1983 оны 4 дүгээр сард баялгийн санг байгуулах анхны албан ёсны саналыг дэвшүүлсэн байдаг. Үүний дараагаар эдийн засгаа газрын тосны үнийн хэлбэлзлээс хамгаалах шаардлага бий болсон. Өнөө үед уг сан нь одоо ба ирээдүй хойч үедээ ард түмний газрын тосны баялгийн үр өгөөж, ашиг тусыг баталгаажуулах зорилготой. 1990-ээд оны эхэн үед газрын тосны бус төсвийн алдагдал нь газрын тосны жилийн цэвэр орлогоос давсан хэвээр байсан. Төсвийн оновчтой, урт хугацааны бодлогыг хэрэгжүүлснээр Норвегийн эрх баригчид “Голланд өвчнөөс” зайлсхийж, нефтийн бус аж үйлдвэрийн салбарын олон улсын өрсөлдөх чадварыг хадгална гэсэн зорилготой байв. Ийм төсвийн бодлогын хүрээг анхны Столтенбергийн засгийн газар 2001 онд уг санд хуримтлал тогтмол хуримтлагдаж байх үед ашигласан. 2001 оны эхээр сангийн үнэ цэнэ 400 тэрбум крон буюу эх газрын ДНБ-ий гуравны нэг орчим болж өсөв. Төсвийн бодлогын хүрээний гол түлхүүр нь засгийн газар зардлыг сангийн хүлээгдэж буй бодит өгөөжтэй нийцүүлэн хязгаарлахыг эрмэлзэх дүрэм байсан. Мөн баримтлах нэг дүрэм нь Засгийн газрын тэтгэврийн тухай хуульд зааснаар Засгийн газрын өр, зээлийг сангийн хөрөнгөөс гаргахгүй байх юм. Гэхдээ төсвийн үйл ажиллагаатай сан нь шууд хамааралтай бөгөөд төсвийн алдагдлыг нөхөх, тогтворжуулалтын үүргийг гүйцэтгэдэг. Тухайлбал: Норвеги Улс 2019 онд Засгийн газрын зардлын 17 орчин хувийг сангийн хөрөнгөөс санхүүжүүлсэн.

¹²⁷ Norges bank investment management, <https://www.nbim.no/>, 2021 оны 1 дүгээр сарын 19-ний өдөр нэвтэрч үзэв.

хүрээлэнгийн 2019 оны мэдээллээр Норвеги Улсын Засгийн газрын тэтгэврийн сан-Глобал нь 1 их наяд доллараас дээш хөрөнгийн үнэлгээтэй дэлхий хамгийн том баялгийн сан юм¹²⁸. Түүнчлэн тус сан нь ил тод, сайн засаглалын менежменттэй гэж тодорхойлогддог ба хариуцлагатай хөрөнгө оруулалтын аж ахуй нэгжүүдийг ёс зүй болон нийгмийн үндэслэлээр тэргүүлж байгааг дэлхийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд сайшаасан¹²⁹. Норвеги Улсын Засгийн газрын тэтгэврийн сангийн бүтэц, менежмент, дүрэм, засаглалын хувьд¹³⁰ бие даасан

¹²⁸ Hüseyn Burak Özgül. *Sovereign wealth funds: the case of Norway*. International Public Finance Conference. 2019. p.242

¹²⁹ Hüseyn Burak Özgül. *Sovereign wealth funds: the case of Norway*. International Public Finance Conference. 2019. p.242

¹³⁰ Норвегийн Засгийн газрын тэтгэврийн сан нь Засгийн газрын тэтгэврийн сан-Глобал ба Засгийн газрын тэтгэврийн сан-Норвеги гэсэн хоёр сангаас бүрддэг. Засгийн газрын тэтгэврийн сан-Норвеги нь дотоодод хөрөнгө оруулалт хийдэг зориулалттай ба Үндэсний даатгалын санг өөртөө багтаадаг байна. Харин Засгийн газрын тэтгэврийн сан-Глобал нь бие даасан баялгийн сангийн онцлог, шинж чанаруудыг харуулсан, гадаадад хөрөнгө оруулалт хийдэг сан юм. Манай улсын хувьд гадаадад хөрөнгө оруулалт хийдэг, бие даасан баялгийн санг бий болгохыг зорьж байгаа тул Норвеги Улсын Засгийн газрын тэтгэврийн сан-Глобалыг илүү тодорхой судлах нь оновчтой. Уг сан-Глобал нь удирдах зөвлөл болон захиргааны хэлтэсгүй бөгөөд харин тус санг хуулийн дагуу Норвегийн Сангийн яам удирддаг. Баялгийн сангийн захиргааг гурван хэсэгт хуваадаг. Нэгд, Ерөнхий бодлого боловсруулах захиргаа хамаарна. Энэ хэсэг нь Сангийн яаманд харьяалагддаг. Сангийн яам нь сангийн хөрөнгө оруулалттай холбоотой менежментийн болон ёс зүйн зарчмуудыг тодорхойлно. Хоёрт, Удирдлагын хэсэг. Баялгийн сангийн үйл ажиллагааны удирдлагыг Норвегийн төв банк гүйцэтгэдэг. Энэ хүрээнд Сангийн яам болон Төв банкны хоорондын үүрэг, даалгаврыг хуваарилах зорилгоор менежментийн гэрээ (*Management agreement*) байгуулдаг. Баялгийн сангийн үйл ажиллагааны зохицуулалт хөрөнгө оруулалтын ерөнхий стратегид тусгагдсан. Баялгийн сангийн өдөр тутмын үйл ажиллагааг эрхлэн явуулах эрхийг Төв банкны хөрөнгө оруулалтын менежментийн удирдлага буюу удирдах зөвлөлд өгсөн. Гурав дахь хэсэг нь хяналт юм. Төв банк нь Үндэсний баялгийн сангийн менежментийн талаар жилийн дэлгэрэнгүй тайлан болон улирал дундын тайланг гаргадаг. Энэхүү тайланд хөрөнгө оруулалтын мэдээлэл, хөрөнгө оруулалт хийсэн компаниудын жагсаалт, санг хэрхэн удирдаж байгаа тухай, гадаад менежрүүдийг хэрхэн сонгож байгаа тухай тусгадаг байна. Энэхүү тайлан нь олон нийтэд ил тод, цахим хэлбэрээр мэдээлдэг ба олон нийтэд нээлттэй байдаг. Сангийн яам нь жил бүрийн хаврын чуулганаар Парламентид сангийн менежментийн талаар тайлагнадаг. Тайлангийн хавсралтад Төв банкны тайланг хавсаргадаг. Хаврын чуулганаар тавих тайлан нь сангийн удирдлагын ерөнхий менежментийн

хуулиар¹³¹ зохицуулагддаг, баялгийн үр өгөөжийг төвлөрүүлэх, арвижуулах дүрмийг хууль тогтоомждоо тодорхой тусгасан байна. Мөн Норвеги Улсын баялгийн сангийн хөрөнгө оруулалтын стратеги нь ихэнхдээ гадаад зах зээлд хөрөнгө оруулахад төвлөрч байна¹³².

тухай байдаг бол намрын чуулганаар төсөвтэй хамт газрын тосны орлогын менежмент, газрын тосны орлогын хувь хэмжээ, сангийн эдийн засагт үзүүлэх нөлөөллийн тухай тайлагнадаг байна. Үндэсний баялгийн сангийн удирдлагын тухай авч үзэхэд зайлшгүй харгалзан үзэх чухал асуудал бол хяналт юм. Манай улсын хувьд ч баялгийн сангийн хяналтын тухай асуудалд анхаарлаа хандуулах цаг болсон. Үндэсний баялгийн сангийн эзэн нь ард түмэн гэж ойлгох нь зүйтэй бөгөөд энэ утгаараа парламент зайлшгүй ард түмний нэрийн өмнөөс сангийн үйл ажиллагаанд оролцох, хяналт тавих шаардлагатай болдог.

¹³¹ Хууль эрх зүйн орчин: Норвегийн Засгийн газрын тэтгэврийн сан-Глобалын эрх зүйн харилцааг 2005 онд батлагдсан Засгийн газрын тэтгэврийн сангийн тухай хууль (*Government Pension Fund Act*)-иар зохицуулдаг. Энэхүү хууль нь Норвеги Улсын баялгийн сангийн суурь хууль мөн. Тус хуулийг судлан үзэхэд (i) баялгийн сангийн үйл ажиллагааны зорилт, (ii) Тэтгэврийн сангийн менежментийн удирдлага, сангийн бүрдэл, (iii) сангийн эх үүсвэр, (iv) сангийн зарцуулалт буюу баялгийн сангийн хөрөнгийг парламентаас гаргасан тогтоолын дагуу төсөв рүү шилжүүлэг хийх тухай, (v) Засгийн газрын тэтгэврийн сан-Глобалын менежментийн мандат (*Management mandate for the Government Pension Fund Global*) буюу удирдлагын бүрэн эрхийн тухай, (vi) нийтлэг үндэслэлд төв банкны менежментийн удирдлага, сангийн хөрөнгө оруулалт, стратегийн төлөвлөгөө, аутсорсинг, банкны зөвлөх үүрэг, санал бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухай, (vii) хариуцлагатай хөрөнгө оруулалт гэсэн хэсэгт банк хариуцлагын менежменттэй ажиллах тухай, сангийн санхүүгийн ашиг сонирхлыг хамгаалах тухай, (viii) сангийн хөрөнгө ба тогтмол орлого, түүний менежментийн тухай, (ix) үл хөдлөх хөрөнгийн багц менежментийн тухай, (x) Үнэлгээ, гүйцэтгэлийн үнэлгээ, эрсдэлийн удирдлагын тухай, (xi) менежментийн зардлын тухай, (xii) олон нийтэд мэдээлэх тухай, (xiii) төв банк ба яамны хоорондын харилцааны тухай тус тус зохицуулжээ.

¹³² Норвегийн тэтгэврийн сан-Глобалын хөрөнгө оруулалтын стратеги: Норвегийн баялгийн сан нь 1990 онд байгуулагдсаны дараа 1996 онд анхны хөрөнгөө олж авсан бөгөөд 1998 он хүртэл сангийн хөрөнгийг Норвегийн төв банкны гадаад валютын нөөцтэй адилаар удирдаж байсан. Сан нь 1997 онд хувьцаанд хөрөнгө оруулалт хийх бэлтгэл ажлыг эхлүүлж, 1998 оны 1-р улиралд эдгээр хөрөнгө оруулалтыг удирдах зорилгоор Төв банкны хөрөнгө оруулалтын менежмент гэсэн шинэ хэлтэс байгуулж, тухайн үед 14 тэрбум евро бүхий хөрөнгийг тус хэлтэс рүү шилжүүлсэн. 2013 оноос эхлэн Норвеги Улсын тэтгэврийн сан-Глобал нь үл хөдлөх хөрөнгийн хөрөнгө оруулалтыг түлхүү хийх болсон. Баялгийн сан нь ихэнхдээ *equity investment* буюу аливаа компанийн хувьцааг хөрөнгийн зах зээл дээр худалдан авах замаар компанид хөрөнгө оруулалтыг хийдэг байна. Тухайлбал 2018 оны хагас улирлаар харахад,

Түүнээс гадна Норвегийн баялгийн сан нь хөрөнгө оруулалтдаа ёс зүйн зөвлөлийг ажиллуулж¹³³, хөрөнгө оруулалтын ирээдүйн үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх чиглэлээр ажилладаг.

Норвеги Улсын Засгийн газрын тэтгэврийн сангийн тухай хуульд зааснаар төв банк нь хөрөнгө оруулалттай холбоотой шийдвэрийг мэргэжлийн үүднээс яамнаас хараат бусаар шийдвэр гаргах¹³⁴ тухай зохицуулсан байдаг. Эрдэнэс монгол ХХК-ийг баялгийн сангийн менежмент хийх бие даасан бүтэц болгох нөхцөлд¹³⁵

Хөрөнгө оруулалтуудыг сектороор хуваан үзэхэд санхүүгийн салбарт ихэнх хөрөнгө оруулалтыг хийсэн байх ба аж үйлдвэр, технологи, өргөн хэрэглээний бараа, эрүүл мэндийн үйлчилгээнд тус тус хөрөнгө оруулалтыг оруулжээ. Мөн хөрөнгө оруулалтуудыг улс орны бүсчлэлээр нь хуваахад Хойд Америкт 41, Европод 36, Азид 17.3, бусад улсад 5.7 хувийн хөрөнгө оруулалтыг тус тус хийсэн байна.

¹³³ Норвегийн баялгийн сангийн ёс зүйн зөвлөл: 1998 онд Норвегийн баялгийн сан компанийн хувьцааг хөрөнгийн зах зээл дээр худалдан авах замаар компанид оруулдаг хөрөнгө оруулалт хийж эхлэхдээ уг санг зөвхөн үе дамжсан шударга ёсны төлөө ашиглахаас гадна дэлхий нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн үнэт зүйл, хэм хэмжээг бий болгоход хувь нэмэр оруулах нь зүйтэй гэж үзжээ. 2002 онд Норвегийн сангийн яамнаас байгуулсан комиссын тайланд НҮБ-аас тодорхойлж буй хүний эрх, засаглал, хүрээлэн буй орчныг хамгаалах тухай олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн ёс зүйн үнэт зүйлийг тусгасан. Норвеги Улсын хувьд ёс зүйн үнэт зүйлийн хүрээнд хоёр зүйлийг онцлон тэмдэглэсэн. Нэгд, Газрын тосны орлого бага байсан ч газрын тосны орлогыг үе дамжин хуваарилах; хоёрт, Хөрөнгө оруулалт хийх компани нь үндсэн эрх болон эрх чөлөөг хүндэтгэсэн байх юм. 2004 оны эцсээр Парламентаас Засгийн газрын тэтгэврийн сан-Глобалын ёс зүйн удирдамжийг баталсан. Үүнтэй холбоотойгоор ёс зүйн зөвлөл байгуулагдаж энэхүү зөвлөл нь Сангийн яам болон Төв банкинд ёс зүйн асуудлаар зөвлөгөө өгөх үүрэг хүлээдэг болжээ. Үүнээс гадна энэхүү зөвлөлийн үндсэн үүрэг нь хөрөнгө оруулалт хийх компаниудын хүлээн зөвшөөрөгдсөн ёс зүйн шалгуурыг хангаж байгаа эсэхийг шалгах явдал юм. Өнөөдрийг хүртэл тус зөвлөлөөс ёс зүйн дүрмийг зөрчсөн компаниудын талаар Төв банкинд зөвлөгөө өгсөөр байна. Төв банкны хувьд хэдийгээр ёс зүйн зөвлөлийн өгсөн зөвлөгөөг дагаж ирсэн боловч банк өгсөн зөвлөгөөг заавал дагаж мөрдөж үүрэг хүлээдэггүй байна.

¹³⁴ Government Pension Fund Act (no. 123 of 21 December 2005)

¹³⁵ Манай улсын хувьд одоогийн Баялгийн сан буюу Ирээдүй өв сангийн тухай хууль нь хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа боловч орчин үеийн баялгийн сан буюу олон улсын конвенцын суурь зарчимд нийцэхгүй байгаа зэрэг асуудал үүсээд буй. Иймээс баялгийн сангийн анхдагч хуулийг боловсруулах ажил явагдаж байгаа ба тус хуулийн төсөлд баялгийн сангийн менежмент буюу хөрөнгө оруулалтын удирдлагыг Эрдэнэс Монгол ХХК хэрэгжүүлэхээр

Засгийн газраас хараат бусаар хөрөнгө оруулалтын менежмент буюу удирдлагыг хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг заавал олгох ёстой. Ингэснээр менежментийн сайн засаглал бий болж, суурь зарчмуудыг хэрэгжүүлэх нөхцөл бүрдэнэ гэж дүгнэж байна.

боловсруулжээ. Сангийн хөрөнгө оруулалтын мандатыг ихэнх улс оронд сангийн менежер өөрөө, Сангийн сайд болон бусад гишүүний оролцоотой гол төлөв Удирдах хороогоороо дамжуулан тогтоодог. Үйл ажиллагааны өдөр тутмын удирдлагыг чадвартай, хараат бус агентлаг ихэвчлэн гүйцэтгэдэг ба энэ нь гол төлөв төв банк, заримдаа шинэ агентлаг байдаг. Зардал хэмнэх, үр ашигтай байх үүднээс авч үзвэл чадвар нь тодорхой бус, туршлагагүй байгууллага байгуулахын оронд нэгэнт бий болсон чадвартай, хараат бус байгууллагыг (хэрвээ байдаг бол) томилон, үйл ажиллагааны удирдлагыг гүйцэтгүүлэхийг зөвлөдөг. Манай улсын хувьд Эрдэнэс Монгол ХХК нь 2007 оны 2 дугаар сарын 22-ны өдөр Монгол Улсын стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд болон стратегийн ач холбогдол бүхий эрдэс баялгийн ордыг ашиглахтай холбоотой харилцаанд төрийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх зорилгоор үүсгэн байгуулагдсан тул мэргэжлийн институт байж чадах юм. “Эрдэнэс Монгол” нь улсын төсвийн хөрөнгөөр эрэл, хайгуул хийж нөөцийг нь тогтоосон ордын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшин үйл ажиллагаа явуулах, ашигт малтмал, уул уурхайн салбарын орлогоос хуримтлал үүсгэж, тогтвортой өсөн нэмэгдэх байнгын нөөц бүрдүүлэн иргэддээ тэгш хүртээмжтэй хуваарилах гэсэн компанийн хөгжлийн стратегийг, үйл ажиллагааны хоёр чиглэлийг баримтлан ажилладаг. Тэгвэл цаашид Эрдэнэс Монгол ХХК дараах үндсэн үйл ажиллагааг эрхлэхээр тухай төсөлд тусгасан.

- Сангийн хөрөнгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх;
- Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордын ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч болон газрын тос, байгалийн хийн салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа төрийн өмчит, төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд дэх төрийн эзэмшлийн хувьцааны хувьцаа эзэмшигчийн эрхийг төрийг төлөөлж хэрэгжүүлэх;
- Бусад компанийн хувьцаа эзэмших, хөрөнгө оруулалт хийх;
- Зээл авах, үнэт цаас гаргах, санхүүгийн хэрэгсэл худалдах, худалдан авах, хадгалуулах;
- Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд газруудыг түшиглэн байгуулах дэд бүтэц, боловсруулах үйлдвэрийн бүтээн байгуулалтад хөрөнгө оруулалт хийх.

4.4. Газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг тэгш, шударга хүртээх тухай

НҮБ-ын Ерөнхий Ассемблейгаас 1962 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр баталсан Байгалийн нөөц баялаг дахь байнгын бүрэн эрхт байдлын тухай 1803 дугаар тогтоолын 1-д “Ард түмэн, үндэстний байгалийн баялаг дахь байнгын бүрэн эрх нь тухайн улсын хүн ардын сайн сайхан байдал, үндэсний хөгжлийн ашиг сонирхлын тусын тулд хэрэгжих ёстой”¹³⁶ гэж тунхагласан. Энэхүү зарчмын хүрээнд ихэнх улс орон байгалийн баялгийн үр өгөөжийг ард түмэндээ шударга, тэгш зарчмын хүрээнд хүртээж байна. Тухайлбал Баялгийн сантай улс орнуудын хувьд баялгийн хуримтлалаа баялгийн сандаа төвлөрүүлж, арвижуулсны үндсэн дээр ард түмний ахуй амьдралд ашиг тус өгөх хуваарилалт хийж өгдөг. Катар Улсын хувьд жилд байгалийн баялгийн үйлдвэрлэл, боловсруулалтаас олсон ашгийг нийт иргэнд тэнцүү хуваарилан олгодог бөгөөд зарим жил Катарын нэг иргэн 1 сая хүртэлх ам.долларын ашиг хүртдэг байна¹³⁷. Харин Норвеги Улсын хувьд газрын тосны баялгаа ашиглахдаа түүний үр өгөөжийг тэтгэврийн сандаа төвлөрүүлж, тус сан нь газрын тосны үнийг тогтворжуулах, нэг хүнд ногдох дотоодын нийт бүтээгдэхүүний хэмжээг нэмэгдүүлэх, ард түмний амьжиргааг тогтвортой байлгах зэрэгт хүртээмжтэй байдаг. Дээрхээс харахад, байгалийн баялгийн үр өгөөжийг баялгийн эзэн болсон ард түмний сайн сайхны төлөө зориулах бодлого нь улс болгонд өөр өөр байх боловч хэрэгжүүлэх үндсэн зарчим нь иргэдийн сайн сайхны төлөө, тэгш, шударга байх тухай дурджээ.

Монгол Улсын Их Хурлаас 2020 оны 02 дугаар тогтоолын хавсралтаар “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваар”-ийг баталсан. Тус тогтоолын хавсралтын 1.1.3-т “сангийн хөрөнгийн удирдлагын компани уг сангийн хөрөнгийн удирдлагыг хараат бусаар бие даан хэрэгжүүлэх, компанийн болон сангийн удирдлагын сайн засаглалыг хэвшүүлэх,

¹³⁶ General Assembly resolution 1803 (XVII) of 14 December 1962, “*Permanent sovereignty over natural resources*” <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/pages/NaturalResources.aspx>, 2021 оны 1 дүгээр сарын 21-ний өдөр нэвтэрч үзэв.

¹³⁷ Ш.Цогтоо. Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй. Улаанбаатар хот., 2018 он. 154 дэх тал

сангийн үйл ажиллагаанд олон нийтийн хяналтыг зохистой хэлбэрээр хэрэгжүүлэх бөгөөд сангийн хөрөнгийн үр өгөөжийг одоо ба ирээдүй үеийн иргэддээ хүртээхдээ тэгш байдал, шударга ёсны зарчмыг дээдлэх, сангийн хөрөнгийн удирдлагын компанийн давуу эрхийн хувьцааны ногдол ашиг олгох” гэж тусгасан.

Баялгийн сангийн тухай хуулийн төслийг боловсруулах ажлын хэсгийн ахлагч нь “Баялгийн сангийн хөрөнгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэгч буюу “Эрдэнэс Монгол” компани нь энгийн болон давуу эрхийн гэсэн хоёр төрлийн хувьцаатай бөгөөд энгийн хувьцааг нь Монгол Улсын Засгийн газар эзэмшдэг бол Монгол Улсын иргэн бүр нэг ширхэг давуу эрхийн хувьцааг үнэ төлбөргүй эзэмшдэг. Давуу эрхийн хувьцаа нь саналын эрхгүй бөгөөд хувьцааг худалдах, шилжүүлэх, арилжих, бэлэглэх, барьцаалах, өв залгамжлуулах эрхгүй, харин ногдол ашиг хуваарилсан тохиолдолд тэргүүнд ээлжинд авах эрхтэй юм” гэж мэдээлсэн байдаг. Үүнээс харахад давуу эрхийн хувьцааг иргэдэд олгож, иргэд ногдол ашиг хүртэх хэлбэрээр үр өгөөжийг тэгш, шударга хүртээх тухай асуудал яригдах магадлал өндөртэй¹³⁸.

Хүртээмжийн ашиг тусын хувьд, иргэдийн амьдралд дэмжлэг болж байгаа боловч урт хугацааны хөгжлийн бодлогын үзэл баримтлалд нийцэхгүй, иргэдийн амьжиргааны түвшнийг сайжруулахгүй хуваарилалт болсон. Баялгийн сангаараа дамжуулж хөрөнгө босгож, амжилттай явж буй улсуудын хувьд анх удаа баялгийн сан байгуулж буй улсуудад эхний нэг эсхүл хоёр жил баялгийн үр өгөөжийн хуримтлалыг өөр бусад зүйлд зарцуулахгүйгээр, хөрөнгө оруулалт хийх хэмжээнд хүртэл төвлөрүүлэхийг зөвлөдөг¹³⁹. Ингэснээр хөрөнгө төвлөрөх хугацаанд баялгийн сангийн менежментийн удирдлагын төлөвшил,

¹³⁸ Жишээлбэл, Эрдэнэс Тавантолгой ХК 2019 оны 4 дүгээр сарын 26-ны өдрийн Хувьцаа эзэмшигчдийн ээлжит хурлын №4 тоот тогтоолоор компанийн 2018 оны цэвэр ашгаас нэгж хувьцаанд 853 төгрөг буюу нийт 44.9 тэрбум төгрөгийн ногдол ашгийг хуваарилахаар шийдвэрлэсэн. Үүнээс гадна Эрдэнэс Тавантолгой ХК нь 2019 оны ногдол ашгийн 14.8 хувь буюу 179 тэрбум 830 сая төгрөгийг 2 сая иргэнд хуваарилахаар шийдвэрлэсэн. “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК-ийн хувьцаа эзэмшигч иргэний тоо 2,512,768 ба хүүхдүүдэд хүүхдийн мөнгө авдаг дансаар нь 2020 оны 9 дүгээр сард ногдол ашгийг шилжүүлсэн байдаг.

¹³⁹ Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн. Ирээдүйн өв сангийн тухай хуулийн төслийн хэлэлцүүлэг. Улаанбаатар хот., 2015 он, 24 дэх тал

засаглалыг сайжруулж, хөрөнгө оруулалт хийх ажилд бэлтгэл болж өгдөг байна. Манай улсын хувьд баялгийн сангуудыг бий болгож, ашиглахыг оролдож ирсэн боловч төсвийн дүрмийг зөрчих, сангийн хуримтлалын хөрөнгийг төвлөрүүлэх бус зарцуулсны улмаас баялгийн сангууд нь төлөвлөсөн менежментээр ажиллах боломжгүй болдог муу туршлага байна. Иймээс энэхүү алдаагаа засаж, Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нэмэлтээр оруулсан баялгийн үр өгөөжийг нийт иргэнд тэгш, шударга хүртээхэд сахилга баттай менежментийн бодлоготой ажиллах ёстой юм.

ТАВДУГААР ХЭСЭГ. БАЙГАЛЬ ОРЧИНД ҮЗҮҮЛЭХ НӨЛӨӨЛЛИЙГ МЭДЭХ ЭРХ, ТҮҮНИЙ АГУУЛГЫГ ТОДРУУЛАХ НЬ

Энэхүү хэсгийн хүрээнд 2019 оны 11 дүгээр сард батлагдсан Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар нэмэгдсэн Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн гурав дах цогцолборын үзэл баримтлал хийгээд үг зүйн болон агуулгын тайлбар, үр дагаврын талаар судалсны үндсэн дээр цаашид авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай зүйлсийн талаар санал дэвшүүлээ.

Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн гурав дахь цогцолборын хүрээнд “эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрх”, “газрын хэвлийн баялгийг ашиглах”, “байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөлөл”, “мэдэх эрх” гэсэн эдгээр үгсэд нэр томъёоны тайлбар хийх шаардлагатай боловч эхний хоёр нэр томъёоны тухайд өмнөх хэсгүүдэд дурдагдсан тул тэр хэсгээс харна уу. Харин энэ бүлэгт, удаах хоёр нэр томъёоны тайлбарыг тодруулсан болно.

5.1. Байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөлөл

Монгол Улс зах зээлийн эдийн засагт шилжсэнээс хойш хувийн хэвшил ашигт малтмалын үйл ажиллагаа явуулах явдал улам бүр ихэссэнтэй холбоотойгоор байгаль орчныг эрх зүйн зохицуулалтаар хамгаалах шаардлагыг зайлшгүй нөхцөлдүүлсэн. Ямарваа нэг хүний болон аж ахуйн үйл ажиллагааны улмаас байгаль орчинд нөлөөлөх байдлыг тодорхойлж, үнэлгээ хийх нь байгалийг, цаашлаад хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалахад нэн чухал юм¹⁴⁰. Тийнхүү УИХ-аас байгаль орчныг хамгаалах болон экологийн тэнцэл алдагдахаас сэргийлэх, байгалийн

¹⁴⁰ Т.Сэнгэдорж. Экологийн эрх зүй. Улаанбаатар хот., 2009 он, 124 дэх тал

баялгийн ашиглалтыг зохицуулах, төслийн байгаль орчинд нөлөөлөх байдлыг үнэлэх, төслийг хэрэгжүүлэх эсэх талаар шийдвэр гаргахтай холбогдсон харилцааг зохицуулах үүднээс тусгай хууль баталсан нь 1998 оны “Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай” хууль юм¹⁴¹. Тус хуулийг баталсан явдлыг хууль зүйн ухааны доктор Т.Сэнгэдорж “Экологийн эрх зүйд нэн шинэ зүйл болсон” гэж тэмдэглэжээ. Үүнээс үзвэл байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаарх хуулийн зохицуулалт нь манай улсад харьцангуй шинэлэг гэж хэлж болно.

Анхны Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль (1998)-д “байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ” гэдгийг “иргэн, аж ахуй нэгж, байгууллагын эрхлэх үйлдвэрлэл, үйлчилгээний явцад хүн амын эрүүл мэнд, байгаль орчинд учирч болзошгүй хортой нөлөөллийг урьдчилан тодорхойлж, түүнийг багасгах, арилгах арга хэмжээ тогтоох”¹⁴² явдал юм хэмээн тодорхойлжээ. Одоогоор Монгол Улсад газрын хэвлийн баялаг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар зохицуулсан эрх зүйн үндсэн баримт бичиг нь 2012 онд батлагдсан “Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай” хууль юм. Тус хууль батлагдсанаар өмнөх 1998 оны ижил нэртэй хууль хүчингүй болсон байна. Уг хуулийн хэрэгжилтийг хангах, хяналт тавих ажлыг Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны дэргэдэх байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний мэргэжлийн зөвлөлөөс зохион байгуулахаар зохицуулсан¹⁴³.

Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль (2012)-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.6-д “байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээ гэж иргэн, аж ахуй нэгж, байгууллагаас тодорхой төслийг хэрэгжүүлэх явцад байгаль орчинд учруулж болзошгүй сөрөг нөлөөлөл, үр дагаврыг урьдчилан тодорхойлж, түүнийг бууруулах, арилгах арга хэмжээ тогтоохыг” хэлнэ гэсэн байдаг. Өмнөх 1998 оны хууль дээрх ижил нэр томъёоны тодорхойлолттой харьцуулахад, хүн амын эрүүл мэндтэй холбоотой асуудлыг “эрсдэлийн үнэлгээ”¹⁴⁴ гэх шинэ ангилал болгон

¹⁴¹ Мөн тэнд. 124 дэх тал

¹⁴² Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль (1998)-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1.

¹⁴³ Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль (2012)-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.2.

¹⁴⁴ Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль (2012)-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.10-т зааснаар “эрсдэлийн үнэлгээ” гэж хүн, амьтан, ургамал болон

оруулжээ. Өөрөөр хэлбэл, өмнөх 1998 оны хуулийн нөлөөллийн үнэлгээг одоогийнхоос харьцангуй өргөн утгаар буюу хүн амын эрүүл мэндийн асуудлыг ч давхар хамруулж байсан.

Одоогийн байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуулиар байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээг ерөнхий ба нарийвчилсан гэж ангилан авч үзэж байна¹⁴⁵. Байгалийн нөөц ашиглах түүнтэй холбогдуулан тодорхой аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулахаас өмнө эхлээд байгаль орчны нөлөөллийн ерөнхий үнэлгээ хийгдэнэ¹⁴⁶. Тухайн байгаль орчны ерөнхий үнэлгээг эрх бүхий шинжээч дүгнэх бөгөөд уг этгээд байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээ шаардлагатай гэсэн дүгнэлт гаргасан тохиолдолд байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээ хийх асуудал яригдана¹⁴⁷. Гагцхүү байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээнд эрсдэлийн үнэлгээ хийхээр заасан бол төслийн үйл ажиллагаанаас хүний эрүүл мэнд, байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн эрсдэлийн үнэлгээ хийгдэх боломжтой болно¹⁴⁸. Өөрөөр хэлбэл, төслийн үйл ажиллагааны улмаас хүний эрүүл мэндэд нөлөөлж болзошгүй байдлын үнэлгээг хийх нь зайлшгүй биш бөгөөд зөвхөн шаардлагатай гэж үзсэн тохиолдолд л явагдахаар зохицуулсан нь одоогийн хуулийн заалтын үр дагавар юм. Энэхүү үр дагаврын талаар үзэл баримтлал хэсэгт дэлгэрүүлэн авч үзэх болно.

Дээрх хэсэгт, одоогоор хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулийн хүрээнд байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээг хэрхэн ойлгож байгаа талаар тайлбарласан бөгөөд тус агуулга нь 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөд яг энэ байдлаараа ойлгогдож туссан гэсэн үг биш. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн гурав дахь цогцолцорт буй “байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөлөл” гэснийг

байгаль орчинд хими, биологи, физикийн хүчин зүйлээс үзүүлж болзошгүй нөлөөлөл, мөн гамшиг болон аюулын нөлөөллийг урьдчилан тодорхойлох үйл ажиллагааг хэлнэ гэсэн байна.

¹⁴⁵ Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль (2012)-ийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.

¹⁴⁶ Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль (2012)-ийн 7 дугаар зүйлийн 7.2.

¹⁴⁷ Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль (2012)-ийн 8 дугаар зүйлийн 8.1.

¹⁴⁸ Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль (2012)-ийн 8 дугаар зүйлийн 8.4.5.

Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль (2012)-д зааснаар ойлгох ёстой юу гэсэн асуулт зүй ёсоор тавигдана.

Дээрх асуултад логик дүгнэлтээр хариулт өгвөл, заавал одоогийн мөрдөгдөж буй хууль дахь тодорхойлолтын хүрээнд ойлгох албагүй. Учир нь Үндсэн хууль эрэмбийн хувьд салбар хуулийн дээр байхын зэрэгцээ, хамгийн чухал нь тухайн салбар хуулиас цаг хугацааны хувьд шинэлэг заалт юм. Өөрөөр хэлбэл, одоо мөрдөгдөж буй салбар хууль тогтоомжид суурь өөрчлөлт оруулахын тулд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлт гэдэг утгаараа одоогийн хууль тогтоомжийн хүрээн дэх тодорхойлолтоор хязгаарлагдахгүй гэсэн логик харагдана. Нөгөөтэйгүүр органик хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулаад шийдчих асуудлыг заавал Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замыг сонгох шаардлага хууль тогтоогчид байхгүй гэж үзэж бас болно.

Байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийг тодорхой аргачлалын дагуу үнэлгээ хийх замаар тогтоодог жишиг бий. Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ нь бизнесийн үйл ажиллагаанд дарамт учруулах хүнд суртлын нэг хэлбэр биш юм. Харин уул уурхайн компаниудад байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийг зөв тодорхойлж, хариу арга хэмжээ авахад туслах зорилготой. Орон нутгийн иргэд, захиргаа, ТББ-уудын хувьд байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний явцад идэвхтэй оролцож, санал бодлоо илэрхийлэх эрхээ хэрэгжүүлэх нь чухал юм¹⁴⁹.

Энэхүү үзэл баримтлал нь Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нэмэлтээр орсон бөгөөд иргэдийн хувьд дан ганц сөрөг нөлөөллийг бус стратегийн орд ашиглахтай холбоотой бусад нөлөөллийн тухайд мэдэх эрх нь нээлттэй байх юм. Учир нь уул уурхайн салбарын хөгжил нь сайн менежмент, хариуцлагын механизмд оршиж байх боловч иргэдийн сайн хяналт нь түүнийг улам бэхжүүлдэг. Түүнчлэн манай улсын хувьд уудам том газар нутагтай тул бүх уурхайд хяналтын нэгж ажиллах боломж байхгүй. Иймээс нутгийн иргэд өөрийн амьдарч буй газар дээр явагдаж буй ашигт малтмалын үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс хяналт тавих шаардлага үүссэн. Энэ шаардлагыг биелүүлэхийн тулд иргэдэд эрхээ хэрэгжүүлэх боломжийг төр хангаж өгөх ёстой. Энэхүү агуулга нь Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт тусгалаа олжээ. Төвчхондоо, хариуцлагатай

¹⁴⁹ Д.Бямбажав. Хариуцлагатай уул уурхай: Сургалтын гарын авлага. Улаанбаатар хот., 2016 он. 92 дахь тал

уул уурхайг төлөвшүүлэхэд чиглэнэ¹⁵⁰.

Мөн дээрх зохицуулалтаас харахад иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийн хүрээнд мэдэх эрхээ хэрэгжүүлэх талаар зааж өгсөн байна. Гэхдээ эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь нэг талаас зөрчих эсхүл нөгөө талаас баталгаажуулах, иргэдийн амьдрах нөхцөлийг сайжруулахад орд ашиглаж буй компани ямар төлөвлөгөөтэй ажиллаж, ямар хувь нэмэр оруулах вэ гэдгийг иргэд мэдэх эрх нь нээлттэй байх юм. Мөн Үндсэн хуулийн нэмэлтийн агуулгыг бүтцийн хувьд системчлэн тайлбарлавал, олон нийтийн оролцоонд тулгуурлаж, санал авах хэлэлцүүлэг зохион байгуулах тухай зохицуулсан бөгөөд энэ хүрээнд иргэдийн хувьд байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн тухай мэдэх эрхээ хэрэгжүүлэх, байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээ болон бусад холбогдох баримт бичгүүдтэй

¹⁵⁰ Олон улсын түвшинд Баруун Австралийн байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний үйл явцыг хамгийн үр дүнтэй системүүдийн нэг гэж үздэг. Тус мужид байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээг Захиргааны журмууд гэдэг эрх зүйн актаар тодорхойлдог. Байгаль орчныг хамгаалах газрын болон БОЯ-ны сайдын байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний талаарх шийдвэр нь олон нийтэд ил байх ёстой. Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ нь доорх үе шатуудаар дамжуулан олон нийтийн мэдээлэл авах, оролцох боломжийг хангадаг. Үүнд (i) байгаль орчныг хамгаалах газрын үнэлгээний шийдвэрүүд нь 7 хоног бүр олон нийтэд ил тавигдах ёстой; (ii) үнэлгээ хийгдэж буй төслийн тухайд олон нийтээс санал авах хугацаа болон олон нийт байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний хувийг хэрхэн авах талаарх мэдээллийг олон нийтийн зар мэдээнд оруулсан байна; (iii) аливаа иргэн байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний дүгнэлтийн талаар давж заалдах эрхтэй бөгөөд энэ тохиолдолд үнэлгээг улам нарийвчлах магадлал ихэснэ; (iv) албан ёсны үнэлгээ хийж буй БОНБУ-нд олон нийтээс санал авах хугацаа 4-10 долоо хоног байдаг; (v) олон нийтийн зүгээс өгсөн санал, шүүмжийг төсөл хэрэгжүүлэгчид өгөх ба хариултыг мэдэгдэх ёстой; (vi) байгаль хамгаалах газрын үнэлгээний тайланд олон нийтийн санал, төсөл хэрэгжүүлэгчийн хариулт орсон байна; (vii) байгаль хамгаалах газар нь дүгнэлт, зөвлөмжөө Байгаль орчны яаманд хүргүүлэх ба тэдгээр нь олон нийтэд ил байна; (viii) аливаа иргэн яамны сайдын тушаал гарахаас өмнө байгаль хамгаалах газрын дүгнэлт, зөвлөмжийг давж заалдаж болно; (ix) сайдын шийдвэр олон нийтэд ил байна. Манай улсын хувьд ч дээрх жишгийг харгалзан байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлага байна.

Эх сурвалж: *Angus Morrison-Saunders and John Bailey. 2000. Transparency in environment impact assessment decision-making: recent developments in Western Australia, Impact Assessment and Project Appraisal, 18:4, p.260-270.*

танилцаж, санал, хүсэлтээ өгөх боломжтой. Гэхдээ ямар хэмжээнд иргэдэд тайлан гаргаж, танилцуулах вэ гэдгийг илүү тодорхой тусгах хэрэгтэй.

Практикт байгаль орчны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага нь стратегийн үнэлгээ хийгдэх хөгжлийн хөтөлбөр, төлөвлөгөө болон байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээнд хамрагдсан төслүүдийн талаарх мэдээллийг цахим хуудсаар дамжуулан олон нийтэд мэдээлэх байдлаар явж байна. Үндсэн хуулийн дээрх нэмэлтийг хэрэгжүүлэхийн тулд дан ганц төслийн тухай мэдээлэл бус нөлөөллийн үнэлгээг бүхэлд нь нийт иргэнд нээлттэй болгож, танилцах боломжоор хангах шаардлагатай. Хэрвээ одоогийн энэ зохицуулалтыг хангалттай гэж үзвэл, өнөөдрийн үүсэж буй сөрөг зүйлс цаашдаа ч оршсоор байх болно.

Түүнчлэн байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээний зорилго нь богино болон урт хугацаанд хуваагддаг. Богино хугацааны зорилго нь төслийн хэрэгжилтээс байгаль орчинд үзүүлж болох нөлөөллийг тодорхойлсноор шийдвэр гаргахад шууд нөлөөлөх явдал юм. Урт хугацааны зорилго нь тухайн төслийг хөгжлийн асуудлуудтай уялдуулан өргөн цар хүрээгээр авч үзэх, төслийн байршил орчмын экосистем, иргэд ба байгалийн нөөцөд үзүүлэх нөлөөллийг тооцож үзэхэд оршино¹⁵¹. Иргэдийн зүгээс байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээг богино болон урт хугацааны зорилгод нийцүүлэх, танилцах, мэдэх боломжийг бий болгох хэрэгтэй. Учир нь богино хугацаандаа нөлөөлөл нь сөрөг биш боловч урт хугацаандаа иргэдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг зөрчих боломжтой. Ингэснээр Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт буй зохицуулалт бодит байдлаар хэрэгжинэ.

Байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн байдлын үнэлгээ нь мэргэжилтнүүдэд ойлгомжтой байх боловч нутгийн иргэдэд тайлан тооцоо, үнэлгээнүүдийн үзүүлэлтүүд нь ойлгомжгүй байх нь нийтлэг. Иймээс иргэдийн мэдэх эрхийг хэрэгжүүлэхийн тулд төслийн нөлөөлөл, авах арга хэмжээг Монгол Улсын иргэн хэн ч ойлгохуйц энгийн, ойлгомжтой байдлаар танилцуулах хэрэгтэй. Учир нь ойлгомжгүй байдлаас шалтгаалаад тухайн орд ашиглах компани болон

¹⁵¹ Д.Бямбажав. Хариуцлагатай уул уурхай: Сургалтын гарын авлага. Улаанбаатар хот., 2016 он. 92 дахь тал

Засгийн газар, иргэдийн хооронд үл ойлголцол үүсэх боломжтой¹⁵². Нөгөөтэйгүүр үнэлгээний дүгнэлт бодит байдлаас зөрсөн, эсхүл ордыг ашиглах явцад дүгнэлтэд тусгагдаагүй сөрөг нөлөөлөл үүссэн тохиолдолд тухайн асуудлыг хэрхэхийг хуулиар тодорхой зохицуулах шаардлагатай. Эс бөгөөс дүгнэлт гаргасан компани хариуцлага хүлээх тухай одоогийн зохицуулалт¹⁵³ нь төдийлөн үр дүнтэй биш байна. Учир нь байгаль орчны үнэлгээ эрхлэгч компани нь ашигт малтмалын үйл ажиллагааны улмаас байгаль орчинд бий болох хохирлыг нөхөн төлөх хэмжээний эдийн засгийн чадавхтай эсэх нь эргэлзээтэй. Тиймээс нөлөөллийн үнэлгээгээр тооцоологдоогүй сөрөг нөлөөлөл бий болох тохиолдолд ашигт малтмалын үйл ажиллагаа явуулсан компани гэм буруутгүй байсан ч хариуцлага хүлээх тогтолцоог хуульчлах нь байгаль орчин хийгээд нутгийн уугуул иргэдийн зөрчигдсэн эрхийг сэргээхэд чухал юм. Уул уурхай зэрэг ашиг өндөртэй боловч хүрээлэн буй орчинд сөрөг нөлөө үзүүлэх эрсдэл өндөртэй үйл ажиллагаа эрхлэгч нь гэм буруутай эсэхээс үл хамааран хохирлыг хариуцдаг тогтолцоо (*strict*

¹⁵² Тухайлбал, 2010 оны 10 дугаар сард Перу Улсын Эрчим хүч, уул уурхайн Кажамарка хотоос 73 км-г орших алтны мега төслийн БОНБҮ-г баталсан. Конга хэмээх энэ төсөл нь далайн төвшнөөс дээш 4000 метрт олон гол мөрний эх орших газарт байршсан байв. Конга төсөлд 4.5 тэрбум ам.долларын хөрөнгө оруулалт хийгдэхээр төлөвлөсөн ба төслийн анхны төлөвлөгөөгөөр 4 нуурын оронд 4 усан сан үүсгэж 5000 ажлын байр шинээр бий болгох байв. Орон нутгийн иргэдийн хөдөлгөөнүүд үүнийг шууд эсэргүүцжээ. Тэд шинээр үүсгэх усан сангууд нь хүмүүсийн ундны болон ХАА-н усны хэрэгцээг хангаж чадахгүй гэж үзсэн. Түүнчлэн төслийг хэрэгжүүлэгч компанийн өмнөх төслийн түүхтэй холбоотойгоор итгэл үзүүлж чадахгүй гэж мэдэгдсэн. 2011 оны 11 дүгээр сард эсэргүүцлийн үйл ажиллагаа өргөжиж, Засгийн газраас мөн хүсэлт тавьсан тул компани төслийн үйл ажиллагаагаа зогсоожээ. Төслийн БОНБҮ-д асуудал байснаас гадна оролцогч талуудтай харилцан ойлголцох тал дээр асуудал байсан. Үл ойлголцолд түлхэж байсан маш том шалтгаан бол БОНБҮ-ний тайланг энгийн хүнд ойлгогдохуйц байдлаар танилцуулаагүй явдал юм. Маш олон янзын мэргэжлийн үг хэллэг, дүрслэл, хувьсагчууд нь иргэд болон компанийн хооронд үл ойлголцол үүсэхэд саад болж байсан. БОНБҮ-д дүгнэлт өгсөн тайлангаас үзэхэд уг БОНБҮ-ний цахим хувилбар нь 9,030 хуудастай байжээ. Цаашилбал хамгийн чухал мэдээллүүд нь энэ тэнд орчихсон, ойлгож унших, дүгнэлт гаргахад маш хэцүү байдлаар бичигдсэн байв.

Эх сурвалж: Д.Бямбажав. Хариуцлагатай уул уурхай: Сургалтын гарын авлага. Улаанбаатар хот., 2016 он. 96 дахь тал

¹⁵³ Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.2 дахь заалт.

liability (無過失責任)) нь огтоос содон зүйл биш, харин ч олон улсад цөөнгүй байдаг зохицуулалт билээ.

5.2. Мэдэх эрх

2019 оны Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нэмэлтээр орсон бас нэг ойлголт бол газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрх юм. Мэдэх эрх бол шинэлэг ойлголт биш ба Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 16.17-д хамаарах ойлголт. Тус заалт дахь “төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй” гэсэн нь энэхүү мэдэх эрхийн суурь зохицуулалт билээ. Энэ эрхийн талаар Иргэний болон Улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 19 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Хүн бүр санаа бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй; энэ эрхэд төрөл бүрийн мэдээлэл болон үзэл санааг улсын хил хязгаарыг үл харгалзан амаар, бичгээр эсхүл хэвлэлийн буюу уран сайхны аргаар эсхүл өөрийн сонгосон бусад аргаар эрж хайх, хүлээн авах, түгээх эрх чөлөө багтана”¹⁵⁴ гэж ерөнхий агуулгаар зааж өгсөн байна.

Хууль зүйн ухааны доктор Г.Совд бүтээлдээ “иргэдийн мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрх бол зөвхөн тодорхой хувь хүний (мэдээлэл хайгчийн) эрхийн асуудал төдийгүй нийт хүн амын мэдээлэл хүлээн авах оюун санааны эрхийг хангахад зориулагдсан нийтлэг ач холбогдолтой”¹⁵⁵ гэсэн нь Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт туссан мэдэх эрхийн талаар тайлбарлахад дөхөм болгож байна. Мэдээлэл авах эрх нь иргэн төрийн байгууллагаас хуулиар хамгаалагдсан нууцад хамаарахгүй асуудлаар аливаа мэдээллийг авна гэсэн үг юм. Мэдэх эрхийг нийгэм дэх өдөр тутмын мэдээллийн хэрэгцээнд зориулагдсан байдлаар ийнхүү тодорхойлж болж байна. Тэр ч утгаараа тус хэсэгт

¹⁵⁴ НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 1966 оны 12 дугаар сарын 16-ны 2200А(XXI) тоот тогтоолоор баталж, 1976 оны 3 дугаар сарын 23-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон. Монгол Улс 1968 оны 1 дүгээр сарын 5-нд гарын үсэг зурж, 1974 оны 11 дүгээр сарын 18-нд соёрхон баталсан.

¹⁵⁵ Г.Совд “Үндсэн хуулийн тайлбар” 2000 он, 123 дахь тал.

орсон мэдэх эрх (мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрх) гэдэг бол нийт ард түмний эрх ашиг сонирхол хөндөгдөхүйц асуудлыг голчлон авч үзсэн гэж дүгнэж болохоор байна. Учир нь Монгол Улсын байгалийн баялаг гэдэг бол нийт Монголчуудын, бүр цаашилбал ирээдүйн Монголчуудын сайн сайхны төлөө зориулагдах хөрөнгийн нөөц гэдэг утгаараа тухайн баялгийг ашиглах болон ашигласнаас үүдэн байгаль орчин хийгээд хүний эрүүл мэнд, амьдрах орчинд үзүүлэх нөлөөллийг мэдэх эрх юм.

Мэдэх эрхийг хэрэгжүүлэх арга хэлбэрийн хувьд мэдээллийг хайж олох боломжоор хангах болон иргэний мэдээлэл хүлээн авах буюу төрөөс мэдээллээр хангах гэсэн хоёр хэлбэрээр Үндсэн хуульд тодорхойлсон байна.¹⁵⁶ Хууль зүйн ухааны доктор Г.Совд бүтээлдээ “Мэдээлэл хайх, хүлээн авах гэдэг бол уг эрхийг хэрэгжүүлэх эцсийн зорилго биш, тодорхой зорилгод хүрэхийн тулд эдлэх эрх юм”¹⁵⁷ гэсэн нь мөн л Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт “... мэдэх эрхтэй” гэж нэмэлт оруулсан зорилгыг тайлбарлахад дөхөм болж байна. Учир нь мэдээлэл авах эрх нь ардчилсан нийгэмд ус, агаар мэт чухал бөгөөд үүний шалтгаан нь хүмүүс өөрсдийн амьдралтай холбоотой шийдвэрийг гаргахдаа тухайн асуудлын талаар мэдээлэлтэй байсны үндсэн дээр зөв шийдвэр гаргах боломжийг бүрдүүлдэгтэй холбоотой¹⁵⁸. Өөрөөр хэлбэл, газрын хэвлийн баялгийг ашиглах нь Монгол Улсын нийт ард иргэнд ашигтай эсэхийг шинжлэх ухааны зөв тооцоо, судалгааны тусламжтайгаар мэдсэний үндсэн дээр түүнийг ашиглах эсэх шийдвэрийг төлөөллийн байгууллагаараа дамжуулан гаргах, үгүйдээ л төлөөллийн байгууллагад хандан ард иргэд байр сууриа илэрхийлэх боломжийг олгоно гэсэн үг юм. Түүний үндсэн дээр нийтийн эрх ашигтай холбогдох газрын хэвлийн баялгийг ашиглах эсэх шийдвэрийг эцэслэн гаргах учиртай. Энэ талаар үзэл баримтлал хэсэгт бодит жишээн дээр илүү дэлгэрэнгүй авч үзнэ.

Үндсэн хуульд заах бол нэг хэрэг, харин тухайн заалтыг бодит амьдралд хэрэгжүүлэх нь тусдаа асуудал. Хэрвээ Үндсэн хуулийн зохицуулалт салбар хуулиар нарийвчлагдан зохицуулагдахгүй бол “хоосон тунхаг”-аас хэтрэхгүй гэсэн үг ч бий. Мэдээлэл олж авах, хүлээн авахтай холбоотой гол хууль 2011 онд батлагдсан Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль юм. Мэдээллийн ил

¹⁵⁶ Г.Совд “Үндсэн хуулийн тайлбар” 2000 он, 124 дэх тал.

¹⁵⁷ Г.Совд “Үндсэн хуулийн тайлбар” 2000 он, 124 дэх тал.

¹⁵⁸ ХЭҮК “Хүний эрхийн товч тайлбар” 2012 он, 50 дахь тал.

тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуульд одоогийн байдлаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөлөлтэй холбоотойгоор мэдээллийг олон нийтэд нээлттэй байлгахтай холбоотой дараах зохицуулалт оржээ. Хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.4.1 болон 14.4.2 дахь заалт:

- 14.4.1. тухайн байгууллагын явуулж байгаа үйл ажиллагаа, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, ашиглаж байгаа техник, технологийн хүн амын эрүүл мэнд, хүрээлэн байгаа орчинд үзүүлэх буюу үзүүлж байгаа нөлөөллийг илтгэн харуулах мэдээлэл;
- 14.4.2. тухайн байгууллагын мэдэлд байгаа бөгөөд хадгалалт, хамгаалалтын горим нь зөрчигдсөн тохиолдолд хүн амын эрүүл мэнд, хүрээлэн байгаа орчинд аюул учруулж болзошгүй бүх төрлийн хорт, цацраг идэвхт бодисын хор хөнөөлийг тодорхойлсон мэдээлэл;

Гагцхүү тус заалтын “малгай” заалтыг харвал, энэ талаарх мэдээлэл нь зөвхөн төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа төрийн бус байгууллагад үүрэг болгосон¹⁵⁹. Өөрөөр хэлбэл, бусад төрийн байгууллагад дээр дурдсан заалт хамаарахгүй гэсэн үг юм. Тиймээс Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хууль батлагдсантай холбогдуулан Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 1 дүгээр сарын 9-ний өдрийн Дугаар 02 “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” тогтоолд Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуульд, нэмэлт өөрчлөлт оруулах чиглэл гаргасан бөгөөд энэхүү чиглэлд үндэслэн дээрх мэдээллийг нийтэд ил болгох, хүлээн авах боломжоор хангах үүрэг бүхий субъектын хүрээг өргөжүүлэх шаардлагатай байна. Гэхдээ энэ ажил нь хуваарьт хугацаанаасаа хоцорч байгаа¹⁶⁰. Нөгөөтэйгүүр төрийн байгууллагаас гаргасан шийдвэрийг үнэлэх боломж нь тухайн асуудлын талаар мэдээлэлд нэвтрэхээс ихээхэн хамаарах юм¹⁶¹.

¹⁵⁹ Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.4.

¹⁶⁰ Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 1 дүгээр сарын 9-ний өдрийн Дугаар 02 “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” тогтоолын хавсралт

¹⁶¹ ХЭҮК “Хүний эрхийн товч тайлбар” 2012 он, 51 дэх тал.

5.3. Үзэл баримтлал

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт “Иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй” гэсэн заалт нэмж оруулсан шалтгаан буюу тус заалтаар дамжуулан ямар асуудлыг зохицуулахыг зорьсныг энд тодруулъя.

Хүний амьд явах эрхийг хангах үндсэн баталгаа нь эрүүл, аюулгүй орчин бөгөөд орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалах үүргийг төр хүлээдэг¹⁶². Орчны бохирдол болон байгалийн тэнцлийг чухалчлан авч үзэхийн шалтгаан нь иргэдийн эрүүл, аюулгүй амьдрах болон амьдралын хэрэгцээгээ хангах аж ахуй эрхлэх суурь нөхцөл нь тухайн орчин нөхцөл таатай эсэхээс шууд хамаарна. Нөгөөтэйгүүр уул уурхайн үйл ажиллагаанд хүн, амьтны биед сөрөг нөлөөтэй олон тооны химийн бодис ашигладаг. Үүнээс үзвэл, газрын хэвлийн баялгийг ашиглах нь байгаль орчин хийгээд хүн амьтны эрүүл мэнд, цаашлаад биологийн зүйлд сөрөг нөлөө үзүүлэх өндөр эрсдэлтэй үйл ажиллагаа юм.

Тийм байсан ч эрдэс баялгийн салбар улсын төсөвт өндөр орлого бүрдүүлдэг¹⁶³ гэдэг шалтгаанаар газрын хэвлийг ашиглана гэж байгаа бол тухайн олж буй орлого нь дээр дурдсан сөрөг нөлөөллийг арилгах, зайлсхийх зардлаас давсан тохиолдолд л ашигтай үйл ажиллагаа болно. Энэ зардал (гарз, хохирол)-ыг зөвхөн газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаас үүсэх байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллөөр хязгаарлах ёсгүй бөгөөд илүү өргөн хүрээнд тооцоолон гаргах ёстой. Магадгүй шууд байдлаар байгальд үзүүлж байгаа бөгөөд түүнийг нөхөн сэргээх зардлаар тооцож болох боловч шууд бус байдлаар хүн амьтны эрүүл мэнд, амьдралын хэв маяг, амьжиргаагаа залгуулах аж ахуй, сурч

¹⁶² ХЭҮК “Хүний эрхийн товч тайлбар” 2012 он, 103 дахь тал.

¹⁶³ Одоогоор манай улсын ДНБ, экспорт, татварын орлого, төсөвт эзлэх хувиар уул уурхай, эрдэс баялгийн салбар нэгт эрэмбэлэгдэж буй. 2018 онд ДНБ-ий 23 гаруй хувь, 2019 онд 24 хувийг уур уурхайн олборлолтоос олсон орлого эзэлж байгаа нь ДНБ-ийг бүрдүүлж буй бусад салбараас хамгийн ихэд тооцогдоно. http://1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_0500_002V1&ISIC_I_select_all=1&ISIC_ISingleSelect=_0&YearY_select_all=0&YearYSingleSelect=_2019_2018_2017_2016_2015_2014_2013_2012&viewtype=piechart

боловсрох нөхцөл зэргээр өргөн хүрээний нөлөөлөл бий болгож уул уурхай, түүнийг дагасан үйл ажиллагааны үр дагаврыг тандан сүүлийн үеийн судалсан баримт бичгүүдээс харж болно¹⁶⁴.

¹⁶⁴ 1991 онд Алт хөтөлбөр, 2006 онд Гадаадын хөрөнгө оруулалтаар стратегийн орд газруудыг ашиглах тухай шийдвэр гарснаар уул, уурхайн салбарыг түлхүү хөгжүүлэх бодлого баримтлан уг салбар асар хурдацтай өсөж, үр дүнд нь улсын ажиллах хүчний 40 хувийг ажлын байраар хангадаг мал аж ахуй, газар тариалан ба аялал жуулчлалын салбарууд лиценз олголт, байгаль орчны доройтлоор эзэмшиж буй газраасаа шахагдаж малгүй, газаргүй, иргэдийн хот руу чиглэсэн нүүдэл ихсэж хүний эрхийн зөрчлүүд ихээхэн нэмэгдсэн (А.Түвшинтулга. Ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагаа ба орон нутгийн иргэдийн мэдэх эрх. Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, Цуврал 15, Дугаар 4, 2011 он, 85 дахь тал). Дэлхийн банкнаас 2020 оны 9 дүгээр сард гаргасан “Уул уурхай ба оюун ухаан эдийн засгийн хөгжлийн загварын тойм судалгаа: Байгалийн баялгийн өгөөжийг институц болон хүний хөгжилд чиглүүлэх нь” судалгааны тайлангаас үзвэл, манай улс уул уурхайгаас олж буй өгөөжөө оновчтой салбар руу хөрөнгө оруулахгүй байгаагаас эдийн засгийн хувьд зөвхөн уул уурхайн салбараас хэт хараат болж хувирсан гэж дүгнэсэн байна. Түүнчлэн уул уурхайн салбараас олсон орлогынхоо ердөө 1 хувийг ирээдүй үедээ үлдээж байгааг дурджээ. Статистикийн Үндэсний хорооноос 2015 онд хийсэн “Өмнөговь аймгийн Ханбогд сумын эдийн засаг, нийгэм болон байгаль орчинд уул уурхайн салбарын нөлөөллийн судалгаа”-нд хамрагдсан иргэдээс уул уурхайгаас улбаалан хамгийн тулгамдсан сөрөг нөлөөллийг асуухад судалгаанд хариулсан хүмүүсийн 39.0 хувь нь усны бохирдол, хомсдол үүссэн; 35.2 хувь нь агаарын чанар муудсан; 11.4 хувь нь газрын эвдрэл үүссэн, малын бэлчээр доройтсон гэж хариулжээ. Түүнчлэн иргэдийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдалд үзүүлсэн нөлөөлөл судалгаанд оролцогчдын 38.4 хувь нь арьс, өнгөний өвчин, 31.2 хувь нь харшил, 11.8 хувь нь гэмтэл, согог, 10.5 хувь нь амьсгалын замын өвчин, 4.4 хувь нь сэтгэл гутрал/түгших, 3.6 хувь нь даралт ихсэх зэрэг уул уурхайн үйл ажиллагаатай холбоотой эрүүл мэндийн асуудал үүсэж байна гэж хариулсан. Ханбогд сумын нийт оршин суугчийн 17.3 хувь нь амьсгалын замын хөнгөн хэлбэрийн өвчнөөр өвчилж байсан бөгөөд үүний 80.3 хувь нь уул уурхайн үйл ажиллагаатай хамааралтай гэж үзсэн байна. Уул уурхайг дагасан тоосжилт маш их байгаагаас харшил ихээр нэмэгдэж байгаа талаар мөн дурджээ. Зөвхөн иргэдийн эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрх ч хөндөгдөөд зогсохгүй, амьдрах орчин нь илтэд доройтсоноос улбаалан, шилжин нүүх түүнийг дагасан хүүхдийн сурч боловсрох эрхийн асуудал ч хурцаар тавигдана (НҮБ-ын хүүхдийн сан “Уул уурхайгаас үүдсэн шилжилт хөдөлгөөн, Хүүхдэд үзүүлэх нөлөөлөл” 2017. Бүр цаашилбал дан ганц иргэдийн амьдрах орчин нөхцөлөөр ч зогсохгүй уул уурхайн ашиглалтад хэрэглэгдэх химийн хорт хаягдлаас үүсэх ургамал, амьтад үгүй болох зэрэг сөрөг асуудлууд түгээмэл байна (Дэлхийн байгаль хамгаалах сан “Химийн хорт бодис ба уул уурхайн асуудал” 2007 он). Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт заасан

Одоогоор мөрдөгдөж буй эрдэс баялгийн салбарын хууль тогтоомжийн дагуу ашигт малтмалын ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгохдоо аж ахуй нэгжээс “Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ” хийсэн байхыг шалгуур болгодог ч энэ нь зөвхөн байгаль орчноор хязгаарлагддаг. Түүнээс гадна Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлэхийн тулд хайгуул, ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгохоос өмнө нарийвчилсан үнэлгээг заавал хийх хууль зүйн зохицуулалтыг тодорхой болгох хэрэгцээ шаардлагатай байна. Гэтэл дээрх судалгааны тайлангуудаас харахад, уул уурхай ашиглалтын нөлөөнөөс улбаатай байгаль орчны бохирдол нь иргэдийн эрүүл мэнд, аж ахуй эрхлэх боломжид бодитоор нөлөөлж буй бөгөөд харин тэдгээрт учирсан хохирлыг тооцоолохгүй буюу шийдвэр гаргахад харгалзан үзэхгүй байна. Энэ нь уул уурхайн ашиглалтаас төсөвт орлого орж байгаа мэт харагдах боловч том зургаар нь авч үзвэл байгаль орчин бохирдох, иргэд эрүүл мэндэд хөрөнгөөрөө хохирох, амьжиргаагаа залгуулах аж ахуй эрхлэх боломжгүй болох зэргээр маш

“төрийн нийтийн өмчийн асуудал” хөндөгдөж байна.

Сүүлийн жилүүдэд уул уурхай эрчимтэй хөгжиж, малын бэлчээр, усны ойр орчимд олборлох үйл ажиллагаа явуулах болсон нь малчдыг бэлчээр хайн, алслагдмал газар руу нүүхэд хүргэж байна. Алслагдсан газарт нүүх нь малчдын эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн халамжийн суурь үйлчилгээ хүртэх бололцоог нь мөн хязгаарлаж байна. Төрөөс бүх суманд эрүүл мэндийн халамж, боловсролын үйлчилгээг хангалттай хүртээмжтэй болгоход анхаарч, уул уурхайн үйл ажиллагаа явуулж эхлэхээс өмнө дэд бүтцийн зохих төлөвлөлт хийх шаардлагатай гэсэн (НҮБ-ын Нэн ядуурал болон хүний эрхийн асуудлаарх Тусгай Илтгэгч Магдалена Сепулведа Кармонагийн тайлан, 2013 он, 11 дэх тал).

Мөн НҮБ-ын Гадаад өр, хүний эрхийн асуудлаарх хараат бус шинжээч Хуан Бохолавски илтгэлдээ “Уул уурхайн үйл ажиллагаа нь эрүүл амьдрах, орон байр, ус болон эрүүл ахуй, ариун цэврийн байгууламжаар хангагдах хүний эрхийг хэрэгжүүлэхэд сөргөөр нөлөөлж байна. Уул уурхайн компанийн гэрээлсэн хувийн зөвлөх компани ийм нөлөөллийн үнэлгээг хийдэг. Би энэхүү тогтолцоонд оршиж буй ашиг сонирхлын зөрчлийг шийдвэрлэх шаардлагатай гэж үзэж байна”, “Мөн уул уурхайн салбартай холбоотой байгаль орчны асуудлыг авч хэлэлцдэг байнгын шинж чанартай, олон талын оролцоо бүхий платформ бий болгохыг Засгийн газарт зөвлөмж болгож байна. Цөлд амьдарч буй малчдын хувьд усан хангамж, хүртээмжийн асуудал нь тэдгээрийн амьжиргааны үндэс суурь нь юм” зэргийг дурдсан байна (НҮБ-ын Гадаад өр, хүний эрхийн асуудлаарх хараат бус шинжээч Хуан Бохолавски “Монголд Улсад ажилласан талаарх мэдээлэл” 2019.09.11, 20).

өргөн хүрээний зардал үүсэж байгааг бодолцохгүйгээр уул уурхайн ашиглалтын лиценцийг олгох нь үр өгөөжгүй, хариуцлагагүй уул уурхай үргэлжилсээр байх шалтгаан болж байна.

Өдийг хүртэл бий болсон сөрөг үр дагавраас зайлсхийх, арилгах зорилгоор Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт “Иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй” гэсэн заалт орсон. Тиймээс энэхүү заалтын тусламжтайгаар, газрын хэвлийг ашигласнаар бий болж буй өргөн хүрээний зардал (гарз) нь олж буй орлогоосоо давах уу, үгүй юу гэдгийг урьдчилан үнэлсний үндсэн дээр тухайн үйл ажиллагааны улмаас бий болох эрсдэлийг иргэдэд танилцуулан, саналыг нь асууж, шийдвэр гаргахдаа харгалзан үзэх шаардлагатай юм.

Дээр дурдсанчлан мэдэх эрх гэдэг бол зүгээр л мэдээлэл өгч мэдэгдэж буй үйлдэл бус юм. Харин мэдээлэл, мэдлэгт суурилан буурьтай шийдвэр гаргах боломжийг олгох тухай асуудал юм. Өөрөөр хэлбэл, мэдэх эрхийг хангахын гол зорилго нь шийдвэр гаргах явдал бөгөөд зөв шийдвэр гаргахад нөхцөлдүүлэх хүчин зүйл нь мэдээлэлтэй байх юм. Тиймээс Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийг хоёр дахь хэсэгт иргэд байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээ¹⁶⁵ мэдсэний үндсэн дээр тухайн газрын хэвлийг ашиглах эсэх талаарх байр сууриа илэрхийлэх, төлөөллийн байгууллагадаа уламжлах замаар тухайн шийдвэрт нөлөөлөх, санал бодлоо тусгах боломжийг олгосон зохицуулалт юм. Үүнтэй холбоотойгоор байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээ, орд ашиглах менежментийн төлөвлөгөө, орчны хяналт шинжилгээний хөтөлбөр, хаалтын төлөвлөгөө, үйл ажиллагааны хэрэгжилтийн тайлан, хяналт шалгалтын дүн мэдээ, тэдгээрийг баталсан шийдвэр зэрэг хариуцлагатай уул уурхайн үйл ажиллагаа явуулахад шаардагдах бусад холбогдох бүхий л баримт бичгийн жагсаалтыг гарган түүнийг тухайн бүс нутгийн иргэдэд танилцуулж, тэдгээрийн нийтлэг байр суурийг тогтоох явдал нь ордыг ашиглуулах зөвшөөрөл олгох урьдач нөхцөл болох учиртай.

¹⁶⁵ Одоогийн байгаль орны нөлөөллийн үнэлгээнээс илүү өргөн хүрээг хамарна. Өөрөөр хэлбэл, Хүн амын эрүүл мэндэд сөрөг нөлөөлөл үзүүлж болохуйц эрсдэлийн үнэлгээг ч багтаасан ойлголт.

Ингэхдээ мэдээлэх гэдгийг өөрийн байгууллагын цахим хуудсанд байршуулаад орхих бус (цахим орчинд мэдээлэл ил болгох нь орон зай, цаг хугацаанаас үл хамааран мэдээллийг хүлээн авах боломжийг олгодог давуу талтай), давхар орон нутгийн иргэдийн мэдээлэл хүлээн авах сувгийн онцлогийг бодолцон, товхимол эмхэтгэл бэлтгэн өрх бүрт тараах зэрэг нь манай нөхцөлд мэдээллээр хангах үр дүнтэй арга юм. Тиймээс, салбар хууль тогтоомжид дээрх зөвлөмжийг харгалзан нарийвчилсан зохицуулалтыг тусгаж өгөх шаардлагатай.

5.4. Цаашид авч хэрэгжүүлэх бодлого

Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт заасан “Иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй” гэсэн нэмэлттэй холбоотойгоор салбарын хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хүрээнд УИХ-ын тогтоолын¹⁶⁶ хавсралтад дараах хуулиадад нэмэлт өөрчлөлт оруулах талаар тусгасан бөгөөд ингэхдээ тус тогтоолын хавсралтын 1.1.4.-т “газрын хэвлийн баялаг ашигласны улмаас хүрээлэн буй орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар иргэний мэдэх эрхийг хангах, байгалийн тэнцлийг хадгалах” чиглэл баримтална гэсэн байна.

Энэ хүрээнд Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай болон холбогдох хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай, Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай болон Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуулиудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслүүдийг 2020 онд багтаан боловсруулна гэжээ. Ингэхдээ хуулийн төслийн зохицуулах харилцааны товч утгыг ч мөн адил тус тогтоолын хавсралтад дурдсан бөгөөд тэдгээрийг нэг бүрчлэн авч үзье.

Нэгдүгээрт, Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай болон холбогдох хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн зохицуулах харилцааны товч агуулга нь “Иргэн эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг

¹⁶⁶ УИХ-ын 2020 оны 1 дүгээр сарын 9-ний өдрийн Дугаар 02 “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” тогтоол.

ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар иргэний мэдэх эрхтэй холбогдсон зохицуулалтыг нэмэх”¹⁶⁷ гэжээ. Одоогийн мөрдөгдөж буй Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний тухай хуульд “Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээ” гэдгийг зөвхөн тухайн ашигт малтмалын үйл ажиллагаа явуулах газар нутгийн хэмжээгээр үнэлгээний хүрээг хязгаарласан байна. Өөрөөр хэлбэл, хүн амын эрүүл мэндэд нөлөөлөх үнэлгээний асуудлыг байгаль орчны нарийвчилсан үнэлгээ хийх тохиолдолд, шаардлагатай гэж үзвэл л хийхээр болсон байгаа. Нэгэнт үзэл баримтлал хэсэгт уул уурхайн үйл ажиллагааны улмаас байгаль орчноор зогсохгүй тухайн бүс нутгийн иргэдийн ашиг сонирхол болон биологийн төрөл зүйлс хөндөгдөх тул байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээг 1998 онд анх батлагдаж байсан үеийнхээр өргөн хүрээнд тодорхойлох шаардлагатай.

Нөгөөтэйгүүр ашигт малтмалын үйл ажиллагаа явуулж байх үед нөлөөллийн үнэлгээнд дурдагдаагүй нөхцөл байдал бий болсон тохиолдолд түүнээс гарах үр дагаврыг хэн хариуцах вэ гэсэн зохицуулалтыг тодорхой болгох шаардлага бий. Учир нь одоогийн хууль тогтоомжоор үнэлгээг буруу хийсэн тохиолдолд үнэлгээ эрхлэгч байгууллага л хариуцлага хүлээх зохицуулалттай. Иймд үнэлгээг баталсан, хэрэгжилтэд хяналт тавих үүрэгтэй төрийн байгууллага ч хамтран хариуцлага хүлээх байдлаар хохирлыг шуурхай арилгуулах, дараа дараагийн хяналтын үйл ажиллагааг улам чанаржуулах замаар хохирогч (иргэд)-ийн ашиг сонирхлыг нэн тэргүүнд сэргээхэд чиглэсэн зохицуулалт бий болгох нь зүйтэй.

Түүнчлэн байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээний ил тод байдал, иргэдийн оролцооны зохицуулалт дээр анхаарах шаардлагатай. Хэдийгээр газрын хэвлийн баялаг нь аль нэг аймаг сум буюу засаг захиргааны нэгжийн нутаг дэвсгэрт харьяалагдах боловч түүнээс авах үр өгөөж болон үйл ажиллагаанаас улбаалан бий болох сөрөг үр дагавар, нөлөөлөл нь тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгжээр хязгаарлагдахгүй. Тиймээс ил тод байдлыг өргөн хүрээнд ойлгох, нөлөөллийн үнэлгээнд хамрагдах хүрээг ч засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжээр хязгаарлах шаардлагагүй юм. Тухайлбал, зарим аймаг сумын хувьд хилийн зурвасаа

¹⁶⁷ УИХ-ын 2020 оны 1 дүгээр сарын 9-ний өдрийн Дугаар 02 “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” тогтоолын хавсралт.

гол, нуур зэргээр заагласан байх тохиолдол цөөнгүй бий. Тэдгээрийн хувьд нэг нутаг дэвсгэрийн нэгжид явуулсан үйл ажиллагааны улмаас гол, нуурын усаар дамжин өөр нутаг дэвсгэрийн нэгжийн иргэдэд сөрөг нөлөөлөл үзүүлэхийг үгүйсгэхгүй. Тэгэхээр байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний хамрах хүрээ, иргэдийн оролцоог нутаг дэвсгэрийн нэгжээс өргөн хүрээнд харах шаардлагатай. Цаашлаад байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээтэй холбоотойгоор шүүхэд нэхэмжлэх гаргах эрхийг ч дээрхтэй адил өргөн хүрээгээр ойлгох хэрэгтэй юм.

Хоёрдугаарт, Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлттэй холбогдуулан хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулах чиглэл бүхий УИХ-ын тогтоолд Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн боловсруулах төвлөвлөгөө багтжээ. Тус төслийн зохицуулах харилцааны товч агуулга нь “Газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар иргэний мэдэх эрхийг баталгаажуулах; Иргэний эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах үндсэн эрхийг зөрчиж байгаа эсэхэд иргэд хөндлөнгийн хяналт тавих эрх зүйн үндсийг тогтоох” гэжээ¹⁶⁸. Одоогоор үйлчилж буй Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулиар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар зөвхөн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас зарим эрхийг нь шилжүүлэн авч үйл ажиллагааг явуулж буй ТББ л мэдээллээ нийтэд нээлттэй байлгах талаар заасан байна¹⁶⁹. Энэхүү мэдээллээ нээлттэй байлгах талаарх зохицуулалтын хэрэглэгдэх субъектыг өргөтгөх шаардлагатай.

Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээтэй холбогдох мэдээллийг иргэд олж авах боломжийг илүү хялбар болгох, мэдээлэл хүлээн авах сувгийг харгалзан түгээх аргаа тодорхойлох, цаашлаад иргэдийн хөндлөнгийн хяналтын үр дүнтэй тогтолцоог бий болгох шаардлагатай. Тухайлбал Байгаль орчны стратегийн үнэлгээний тайлан, түүнийг баталсан шийдвэр, байгаль орчны хуримтлагдах нөлөөллийн үнэлгээний тайлан, түүнийг баталсан шийдвэр, байгаль орчны нөлөөллийн ерөнхий

¹⁶⁸ УИХ-ын 2020 оны 1 дүгээр сарын 9-ний өдрийн Дугаар 02 “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” тогтоолын хавсралт.

¹⁶⁹ Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.4.

үнэлгээний тайлан, байгаль орчны нөлөөлөх байдлын нарийвчилсан үнэлгээний тайлан, нэмэлт, тодотгол хийсэн тайлан, түүнийг баталсан шийдвэр, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө, ерөнхий болон нарийвчилсан төлөвлөгөө, хэрэгжилтийн тайлан, орчны хяналт шинжилгээний хөтөлбөр, ус, агаар, хөрсний дээж, шинжилгээний дүн, уурхайн хаалтын төлөвлөгөө, баталсан шийдвэр, байгаль орчны хяналт, шалгалтын дүн, арга хэмжээний мэдээллийг хүртээмжтэй, ил тод, зохистой хэлбэрээр нийтлэх зохицуулалтыг мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль болон салбар хууль тогтоомжид тодорхой нарийвчлан тусгах шаардлагатай байна. Үгүйдээ л дээрх мэдээллийг ил тод болгохтой холбоотой журам гаргах эрхийг төрийн захиргааны байгууллагад олгосон заалтыг тус хуульд оруулах шаардлагатай. Ингэснээр тус заалтад үндэслэн ил тод болгох шаардлагатай мэдээлэл, баримт бичгийн жагсаалтыг төрийн захиргааны байгууллагаас тогтмол шинэчлэн нэмэгдүүлэх боломж нээгдэнэ.

ЗУРГАДУГААР ХЭСЭГ. БАЙГАЛИЙН БАЯЛАГ АРД ТҮМНИЙ МЭДЭЛД БАЙХ ЗАРЧИМ, ТҮҮНИЙ АГУУЛГЫГ ТОДРУУЛАХ НЬ

Энэхүү хэсгийн хүрээнд 2019 оны 11 дүгээр сард батлагдсан Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар нэмэгдсэн Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн дөрөв дэх цогцолборын үзэл баримтлал хийгээд үг зүйн тайлбар, агуулгын тайлбар, үр дагаврын талаар судалсны үндсэн дээр цаашид авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай зүйлсийн талаар санал дэвшүүлээ.

Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн дөрөвдэх цогцолборын хүрээнд “Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд”, “байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчим”, “үр өгөөжийн дийлэнхи нь ард түмэнд ногдож байх эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтоох” гэсэн нэр томъёог тайлбарлах шаардлагатай.

6.1. Нэр томъёоны тайлбар

6.1.1. Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд

Ашигт малтмалын ордыг стратегийн ач холбогдол бүхий, түгээмэл тархацтай, ердийн ашигт малтмалын орд гэж ангилдаг¹⁷⁰. Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг Засгийн газраас өргөн мэдүүлснээр эсхүл УИХ өөрийн санаачилгаараа тогтоол гарган бүртгэнэ¹⁷¹. Ашигт малтмалын ямар ордыг стратегийн ач холбогдол бүхий гэж үзэх вэ гэдгийг 2006 онд батлагдсан Ашигт малтмалын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.12-т “стратегийн ач холбогдол бүхий

¹⁷⁰ Ашигт малтмалын тухай хууль (2006) 6 дугаар зүйл.

¹⁷¹ Ашигт малтмалын тухай хууль (2006) 8 дугаар зүйлийн 8.1.7.

ашигт малтмалын орд гэж үндэсний аюулгүй байдал, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд нөлөөлөх хэмжээний, эсхүл жилд Монгол Улсын дотоодын нийт бүтээгдэхүүний таван хувиас дээш хэмжээний бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэж байгаа буюу үйлдвэрлэх боломжтой ордыг” гэж тодорхойлсон.

Одоогоор (2021 оны 1 сар) манай улсад стратегийн ач холбогдол бүхий гэх тодотголтой Таван толгой, Нарийн сухайт, Багануур, Шивээ овоо, Мардай, Дорнод, Гурван булаг, Төмөртэй, Оюу толгой, Цагаан суварга, Эрдэнэт, Бүрэнхаан, Бороо, Төмөртэйн овоо, Асгат гэсэн 15 ашигт малтмалын орд бүртгэлтэй байна¹⁷².

6.1.2. Байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчим

2019 оны 11 дүгээр сарын Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт батлагдахаас өмнөх 1992 оны Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг болон хоёр дахь хэсгүүдэд “Байгалийн баялаг дахь эзэн орны байнгын бүрэн эрхийн зарчим” тусгагдсан гэж судлаач Н.Баярмаа дүгнэжээ¹⁷³. Тэрбээр энэхүү дүгнэлтэд хүрэхдээ Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимидийн “Монгол Улсын газар бүхэлдээ төрийн хамгаалалтад байна. Ард түмний сувьвернитетэд байна. Тусгаар тогтнолтой холбоотой асуудал”¹⁷⁴ гэсэн байр суурийг бүтээлдээ шууд эшлэн дэмжжээ¹⁷⁵. “Байгалийн баялаг дахь эзэн орны байнгын бүрэн эрхийн зарчим” гэдэг нь НҮБ-ын Ерөнхий Чуулган (НҮБЕЧ)-ы 1962 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдрийн дугаар 1803 “*Permanent sovereignty over natural resources*” тогтоолд тусгагдсан зарчим гэсэн байна¹⁷⁶.

¹⁷² “Тодорхой ордыг стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордод хамааруулах тухай” 2007 оны 2 дугаар сарын 6-ны өдрийн Дугаар 27 УИХ-ын тогтоолын нэгдүгээр хавсралт.

¹⁷³ Н.Баярмаа “Байгалийн баялаг эзэн орны байнгын бүрэн эрхийн зарчим болон уул уурхайн эрх зүй дэх техник, эдийн засгийн үндэслэлийн хууль зүйн үр дагаврын талаар товч авч үзэх нь” Хууль дээдлэх ёс, 2013 №2(42), 78-79.

¹⁷⁴ Ж.Амарсанаа “Үндсэн хуулийн эхийн баригч” 2010 он, 164 дэх тал.

¹⁷⁵ Н.Баярмаа “Байгалийн баялаг эзэн орны байнгын бүрэн эрхийн зарчим болон уул уурхайн эрх зүй дэх техник, эдийн засгийн үндэслэлийн хууль зүйн үр дагаврын талаар товч авч үзэх нь” Хууль дээдлэх ёс, 2013 №2(42), 78-79.

¹⁷⁶ Мөн тэнд.

Харин 2019 оны Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулиар 1992 оны Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн дөрөвдэх цогцолборт “Байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчим” гэсэн нэр томъёо орж иржээ. Энэхүү нэр томъёо нь НҮБ-ын Ерөнхий Чуулганы тогтоолд заасан “*Permanent sovereignty over natural resources*” гэсэнтэй ижил агуулгатай. 2019 оны Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хууль батлагдахаас өмнө энэ зарчим нь агуулгаараа Үндсэн хуульд байсан гэж судлаачид тайлбарлаж байсан бол 2019 оны Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хууль батлагдсанаар шууд утгаараа Үндсэн хуульд тусгалаа олжээ.

Энэхүү зарчмыг НҮБ-ын Ерөнхий Чуулганаар батлах болсон түүхэн шалтгаан нь колончлолыг халж, хүний эрх, шударга ёсыг эрхэмлэх явдал байжээ. Учир нь Европын орнуудаас бусад дэлхийн бараг бүхий л орон колончлолын сөрөг нөлөөг амссан бөгөөд колончлох шалтгаан нь байгалийн баялаг болон төрийн эрх мэдэлд нөлөөлөх замаар өөрийн орны аж ахуйн нэгжүүдэд худалдааны таатай эрх зүйн орчныг бий болгох явдал байжээ. Өөрөөр хэлбэл, хууль тогтоох эрх мэдлээ өөр улсад булаалгасан орны хувьд өөрийн улсын байгалийн баялагтай холбоотой асуудлыг бие даан шийдвэрлэх боломж байдаггүй. Түүнээс үүдэн тухайн улсын эдийн засаг хөгждөггүй, бусад хүчирхэг орноос хараат болж, ард иргэд нь улсынхаа нутаг дэвсгэр дээрх байгалийн баялгийн үр шимийг хүртэж чадахгүйд хүрдэг байна. Африкын орнууд бол үүний тод жишээ юм. Тиймээс НҮБ-ийн Ерөнхий Чуулганаас “Байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчим”-ыг баталсан нь олон улсын эрх зүйн орчинд томоохон хэлэлцүүлэг дагуулсан байдаг¹⁷⁷. Нөгөөтэйгүүр хүний эрх талаасаа төрөөс байгалийн баялгийг тэгш бус хуваарилах, ашиглаж зарцуулах явдал ч дээрх зарчимд харшилна¹⁷⁸.

Байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчмын хэрэгжилтийн эхэн үед эдийн засгийн шууд үр өгөөжийг бий болгох үүднээс байгалийн баялгийн үр шимээ хүртэж чадахгүй байсан зарим эзэн орны хувьд тухайн баялгийг ашиглаж буй хуулийн этгээдийн 50-иас дээш хувь нь эзэн улсынх байх зэргээр туйлшран ойлгож байсан. Гэхдээ энэ нь төдийлөн оновчтой биш байсныг тус орнуудын туршлага харуулна.

¹⁷⁷ Gúmplová, P. (2020). Sovereignty over natural resources – A normative reinterpretation. *Global Constitutionalism*, 9(1), 7-37. doi:10.1017/S2045381719000224.

¹⁷⁸ Мөн тэнд.

Тиймдээ ч гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах өрсөлдөөн хүчтэй өрнөж буй одоо үед хөгжиж буй орнуудын хувьд байгалийн баялгийг ашиглах үйл ажиллагаанд шууд оролцохоосоо илүүтэй, өргөн утгаараа нийгэм эдийн засагт үр өгөөж авчрах хэлбэрийг сонгон, харин тухайн үр өгөөжийг бий болгож буй эсэх болон байгаль орчинд үзүүлж буй нөлөөллийг багасган ажиллаж байгаа эсэхэд тавих “хяналт”-ыг илүүтэй чухалчлах болжээ¹⁷⁹.

6.1.3. Үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдож байх эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтоох

Энэ хэсэгт гарах “ард түмэн” гэх нэр томъёо нь тодорхой газар нутаг хийгээд цаг хугацаагаар хязгаарлагдахгүй. Учир нь улс орны нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд нөлөөтэй томоохон буюу стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордын үр өгөөжийг зөвхөн тухайн ордын байрших газар нутгаар хязгаарлах боломжгүй юм. Тэрчлэн Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт заасны дагуу “одоо ба ирээдүй үеийн” иргэдийн эрх ашиг сонирхлын төлөө ашиглагдах учир цаг хугацаагаар хязгаарлагдахгүй. Харин ард түмэн гэдгийг нийтлэг утгаар нь Монгол Улсын иргэн гэдгээр ойлгоно гэдэг дээр маргаан гарахгүй гэж бодож байна.

Харин “үр өгөөжийн дийлэнх” гэдгийг хэрхэн ойлгох вэ гэдэгт олон талын байр суурийг зайлшгүй харьцуулан үзэх шаардлагатай. “Үр өгөөжийн дийлэнх ард түмэнд ногдож байх” гэсэн үзэл санаа нь анх ерөнхийлөгчийн өргөн барьсан хуулийн төсөлд “татварын дараах ашгийн тавин нэгээс доошгүй хувь”¹⁸⁰ гэсэн томъёололтой байжээ. Гэхдээ энэ анхны томъёолол нь хоёрдмол утгагүй, харьцангуй тодорхой байна. Гэхдээ тухайн хуулийн зохицуулалтыг тайлбарлахад хууль тогтоогчийн байр суурийг давхар авч үзэх шаардлагатай тул УИХ-ын хэлэлцүүлгийн тэмдэглэл авч үзье.

“Үр өгөөж” гэдгийг хэрхэн ойлгох талаар УИХ-ийн гишүүд өөр өөр байр суурь илэрхийлж байсан бөгөөд тэдгээрийг агуулгаар нь хоёр

¹⁷⁹ Н.Баярмаа “Байгалийн баялаг эзэн орны байнгын бүрэн эрхийн зарчим болон уул уурхайн эрх зүй дэх техник, эдийн засгийн үндэслэлийн хууль зүйн үр дагаврын талаар товч авч үзэх нь” Хууль дээдлэх ёс, 2013 №2(42), 78-79.

¹⁸⁰ <https://president.mn/10139/>

ангилж болохоор байна. Тодруулбал, үр өгөөж гэдгийг өргөн болон явцуу агуулгаар тодорхойлж болох юм. Үр өгөөжийг явцуу утгаар нь стратегийн ашигт малтмалын ордыг ашигласнаас төсөвт орох татвар, хураамж, төлбөр, татварын дараах ашиг гэж авч үзэж болох юм. Харин өргөн утгаар тайлбарлахдаа ашигт малтмал ашигласнаас төсөвт орж ирэх татвар, хураамж, төлбөр зэргээр хязгаарлахгүй тухайн уул уурхайн компанийн бий болгосон ажлын байр, бараа үйлчилгээ зэрэг дотоодын компаниудад орлого оруулж буй байдал гэх мэт эдийн засагт оруулж буй шууд болон шууд бус хувь нэмрийг ойлгоно гэжээ¹⁸¹. Манай улс шиг хөгжиж буй орны хувьд хөрөнгө оруулалт нь ажлын байр бий болгох, экспортод гаргах үйлдвэрлэл өсөх, валютын нөөц нэмэгдэх, эдийн засаг дахь мөнгөний эргэлт нэмэгдэх, цаашлаад төсөвт орж ирэх татвар өсөх гэх мэт өндөр ач холбогдолтой гэдэг утгаар нь үр өгөөж гэдгийг өргөн хүрээнд ойлгох учиртай гэж үзэх хандлага бий.

Иймд үр өгөөжийг өргөн болон явцуу аль утгаар нь яаж ойлгож салбар хуульд тусгах вэ гэдэг нь маш чухал. Учир нь аль аль нь давуу болон сул талтай. Өөрөөр хэлбэл, аль ч хэлбэрийг нь сонгосон их бага хэмжээний эрсдэл буюу сул тал заавал байх болно. Тодруулбал өргөн утгаар нь ойлгох шаардлагатай гэсэн байр суурийг аваад үзвэл, байгалийн баялгийг ашиглахад хэт өндөр босго тавих нь эргээд “гадаадын хөрөнгө оруулалтыг үргээчих вий гэсэн болгоомжлол” дагуулах тул Ерөнхийлөгчийн саналыг дэмжээгүй байдаг.

Гэтэл явцуу утгаар буюу жагсаалтын (хаалттай) аргаар үр өгөөжийг авч үзвэл, ашигт малтмалын үйл ажиллагаанаас олох орлого нь тодорхой, илүү баталгаатай байх талтай. Ерөнхийлөгчийн төслийг танилцуулах хэлэлцүүлэгт тухайн үеийн Ерөнхийлөгчийн тамгын газрын дарга З.Энхболд “Монгол Улс байгалийн баялгийн томоохон ордыг ашиглахдаа хүнд суртал гаргах ёстой, ... үнэхээр л үр өгөөжийн дийлэнх нь Монгол Улсад ногдохгүй юм бол анхнаасаа тухайн ордыг ашиглахгүй байя, ...үр өгөөжийг нь хүртэж чаддаг болсон үедээ л ашиглая, ... Оюу толгой гэж бэлэн бодит хангалттай судалгаа байна, ... Хэдийгээр Оюу толгой ашигт малтмалын ордыг олборлож буй нь экспорт нэмэгдэж, валютын нөөц ихсэж дотоодын аж ахуй нэгж, ажилчдад эерэг нөлөө үзүүлж байгаа нь үнэн боловч ашигт малтмалын

¹⁸¹ О.Мөнхсайхан: УИХ-ын сонгуультай ард нийтийн санал асуулгыг хамт явуулбал Үндсэн хуулийн өөрчлөлт унах магадлалтай (ikon.mn)

ордоо ашигласныхаа эцэст бид маш их хэмжээний өртэй үлдэх гээд байна” гэсэн байдлаар үр өгөөжийг анхнаасаа баталгаатай, тодорхой байлгах үүднээс хаалттай байдлаар тайлбарлах ёстой гэх байр сууриар дэмжсэн байдаг. Энэ талаас нь харвал, үр өгөөж гэдгийг хаалттай жагсаалтын зарчмаар тайлбарласнаар ашигт малтмалыг ашигласны ашиг олохгүй үлдэх эрсдэлийг анхнаас нь хааж өгөх арга зам гэдэг нь харагдаж байх боловч хэт өндөр шаардлага тавьснаас үүдэн гадаадын хөрөнгө оруулагчид Монголоос өөр харьцангуй шаардлага багатай орон руу хөрөнгө оруулалт хийх шалтгаан болно гэсэн сул талтай.

Өөрөөр хэлбэл, үр өгөөжийн талаарх хоёр төрлийн тайлбарыг зоосны хоёр талтай зүйрлэж болохоор байна. Өргөн утгаар тайлбарлавал, явцуу утгаар тайлбарлахын сөрөг талыг дарахын зэрэгцээ сайн талыг нь ч хамтад нь үгүй болгож байна. Явцуу утгаар тайлбарлах тохиолдолд өргөн утгаар тайлбарласнаас үүсэх сөрөг талыг дарах боловч мөн л эерэг зүйлс нь хамт үгүй болно. Иймд аль сонголт нь манай улсын нөхцөл байдалд тохирох вэ гэдгийг сайтар судлах шаардлагатай юм.

Хууль зүйн ухааны доктор О.Мөнхсайхан УИХ-ын гишүүдийн энэ асуудалтай холбоотой байр сууринд дүн шинжилгээ хийгээд хууль тогтоогч үр өгөөж гэдгийг өргөн хүрээнд ойлгож байжээ гэж үзсэн байдаг. Түүнчлэн 2019 оны УИХ-ын “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” тогтоолын хавсралтын 1.1.1-д “стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд ашигласны үр өгөөж (татвар, ашиг гэх мэт)-ийн дийлэнх” гэж бичсэн нь үр өгөөж гэдэгт татвар, ашгаас гадна бусад зүйл багтах боломжтой гэдгийг хүлээн зөвшөөрч, өргөн үзэл баримтлал буюу нээлттэй жагсаалтын зарчмыг тусгасан гэж байр сууриа дэмжжээ¹⁸². Өөрөөр хэлбэл “үр өгөөж” хаалтанд “татвар, ашиг гэх мэт” гэж УИХ-ын тогтоолд тусгасны “гэх мэт” гэснийг тайлбарлах замаар үр өгөөжид хамаарах зүйлсийг нэмэх боломжтой гэж тайлбарласан байна.

¹⁸² О.Мөнхсайхан “Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд” Эрх зүй сэтгүүл 2020 №3. <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=824> (24 дэх тал)

Харин үр өгөөжийг явцуу агуулгаар ойлгоно гэвэл тухайн стратегийн ордыг ашигласантай холбоотой татвар, хураамж, төлбөр, татварын дараах ашгаас бүрдэнэ. Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөд оруулсан “үр өгөөж” гэдгийг ийм байдлаар оруулж байгааг Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны протоколд тэмдэглүүлсэн байна¹⁸³. Гагцхүү зарим УИХ-ын гишүүн эсхүл аль нэг байнгын хороо нь УИХ буюу хууль тогтоогчийг бүхэлд нь төлөөлж чадна гэсэн үг биш бөгөөд “үр өгөөжийн дийлэнх” юу вэ гэдгийг УИХ хуулиар тогтоох ёстой¹⁸⁴. Тухайн гаргасан хуулиас хууль тогтоогч үр өгөөжийг хэрхэн ойлгож байна вэ гэдэг нь харагдана.

Дээрх хэсэгт үр өгөөж гэдэгт юуг хамааруулж ойлгох вэ гэдэг талаар илүү төвлөрсөн бол энэ хэсэгт “дийлэнх” гэдгийн талаар авч үзье. УИХ-аас 2020 оны 1 дүгээр сарын 9-нд баталсан “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” тогтоолын 2 дугаар хавсралтын 1.1.1-д “дийлэнх буюу тавиас дээш хувь” гэснээс үзэхэд үр өгөөжийн 51 буюу түүнээс дээш хувь гэж ойлгогдож байна. Бусдаар 66.6 хувь биш. Зарим хуульд “дийлэнх олонхийн санал” гэдгийг нийт саналын гуравны хоёр буюу 66.6 хувь гэж ойлгоно гэсэн байдаг боловч Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт “дийлэнх олонх” гэдэг байдлаар тусгаагүйг анхаарах хэрэгтэй.

6.2. Үзэл баримтлал

Ерөнхийлөгчийн өргөн барьсан төслийг тухайн үеийн Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын дарга З.Энхболд танилцуулахдаа, Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах болсон шалтгаан нь ашигт малтмалын стратегийн орд ашигласнаас бий болох

¹⁸³ УИХ-ын 2019 оны ээлжит бус чуулганы Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны 9 дүгээр сарын 10-ны өдрийн хуралдааны товч тэмдэглэл. О.Мөнхсайхан “Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд” Эрх зүй сэтгүүл 2020 №3-аас дам ишлэв. <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=824>

¹⁸⁴ О.Мөнхсайхан: УИХ-ын сонгуультай ард нийтийн санал асуулгыг хамт явуулбал Үндсэн хуулийн өөрчлөлт унах магадлалтай (ikon.mn) 2021 оны 1 дүгээр сарын 24-ний өдөр нэвтэрч, үзэв.

ашиг нь Монгол Улсын нийт ард иргэдэд хүртээмжтэй байх ёстой. Хэрэвзээ стратегийн ашигт малтмалын ордыг ашиглаад түүний үр өгөөжийн дийлэнх нь иргэдэд ногдохгүй бол анхнаасаа тэр ордыг ашиглах шаардлагагүй гэсэн агуулгаар тайлбарласан байдаг.

Энэ заалттай холбоотойгоор хэлэлцүүлгийн оролцогчоос гадны хөрөнгө оруулалт орж ирэх нь зогсох, түүнээс улбаалаад ажлын байр цөөрч, эдийн засаг хумигдах эрсдэлтэй юм биш үү, яг ямар тооцоо судалгаанд үндэслэсэн талаар асуухад З.Энхболдын зүгээс “Хангалттай судалгаа байгаа. Оюу толгой гэдэг бэлэн нотлогдсон судалгаа байна”, “Одоогийн Оюу толгойн гэрээний дагуу, гэрээ дуусгавар болоход Монгол Улс ашигт малтмалгүй, тэгсэн мөртлөө маш их хэмжээний өртэй үлдэх гээд байна, дахин ийм алдаа давтмааргүй байна” гэж хариулсан байдаг.

Үзэл баримтлалын хувьд Монгол Улсад ашигтай. Гагцхүү, тухайн зорилгод хүрэх арга зам нь бодитой, хэрэгжихүйц байх учиртай. Ерөнхийлөгчийн өргөн барьсан төсөлд дээрх үзэл баримтлалд хүрэхийн тулд дараах арга замыг сонгосон байна.

“...Онцгой ач холбогдол бүхий газрын хэвлийн баялгийг төр хамтран ашиглах тохиолдолд гарах зардлыг хөрөнгө оруулагч хариуцах бөгөөд татварын дараах ашгийн тавин нэгээс доошгүй хувь нь Монгол Улсын төрд ногдоно. Хөрөнгө оруулагчийн зардал бодитой байна...”

Дээрхээс үзвэл, тодорхой ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг ашигласны хариуд Монгол Улс татвар болон бусад төлбөр, хураамж түүнээс гадна татварын дараах ашгийн 50-иас дээш хувийн ногдол ашиг авна гэсэн санаа байна. Мөн зардал бодитой байх ёстой гэсэн шаардлагыг хамт тавьжээ. Энэ талаар Уул уурхайн яамыг төлөөлж байсан тус яамны сайд Д.Сумъяабазар хэлэлцүүлэг дээр “Манай улс гаднын хөрөнгө оруулалтыг татах зайлшгүй шаардлагатай байгаа. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт уг нэмэлт хийх санал өргөн барьсан нь нуухыг нь авах гэж байгаад нүдийг нь сохолчих юм биш байгаа гэж болгоомжилж байгаа учраас 6.2-ыг оролдох шаардлагагүй байх гэж харж байна”¹⁸⁵ гэсэн байна. УИХ-ын гишүүд ч үүнтэй адил Ерөнхийлөгчийн төсөлд туссан шаардлага хэт өндөр,

¹⁸⁵ Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл санаачлагчдын хамтарсан хэлэлцүүлгийн соронзон тэмдэглэл, 1 цаг 30 минут. 2019 оны 7 дугаар сарын 26-ны өдөр, Төрийн ордон.

хөрөнгө оруулалтыг хаах эрсдэлтэй гэж үзсэн учраас өөрчлөн одоогийн “үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдоно” гэсэн томъёоллоор хуульчилжээ.

Энэ заалттай холбоотойгоор Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг боловсруулах ажлын дэд хэсгийн гишүүн судлаач О.Мөнхсайхан УИХ-ын гишүүдийн байр суурийг эмхэтгэн үзсэний үндсэн дээр дараах дүгнэлтэд хүрсэн байна. Үр өгөөжийн дийлэнх гэдэг бол заавал төрийн өмчит компани байгуулах эсхүл төрийн өмчит компанид 50-иас дээш хувийг эзэмшүүлэх гэсэн утгагүй¹⁸⁶. Үүнээс үзвэл, ямартай ч үр өгөөжийн дийлэнх гэдэг нь тухайн ашигт малтмалын ордыг ашиглаж буй компанийн 50-иас дээш хувийг эзэмшинэ гэсэн санаа байхгүй болохыг харж болно.

Гагцхүү үр өгөөжид юуг багтааж ойлгох вэ гэдгээс шалтгаалаад “дийлэнх” нь ард түмэнд ногдож чадаж байна уу гэдэг нь тодорхойлогдоно. Нэгэнт ерөнхийлөгчөөс өргөн барьсан төсөлд ямар ашгийн хэдэн хувь гэдгийг заасан нь хэт хатуу шаардлага гэж үзсэн учир харьцангуй ерөнхий агуулгаар Үндсэн хуульдаа заагаад тухайн цаг үед аль хувилбар энэ заалтын зорилгод хүрэх арга зам болох вэ гэдгээ тухай бүртээ шийдвэрлээд явах уян хатан зохицуулалтыг оруулж өгчээ. Харин одоо үүнийг салбар хуульд хэрхэн буулгаж хэрэгжүүлэх вэ гэдгийг дараагийн хэсэгт авч үзье.

6.3. Цаашид авч хэрэгжүүлэх бодлого

УИХ-аас 2020 оны 1 дүгээр сарын 9-нд баталсан “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” 2 дугаар тогтоолын хавсралтын 1.1.1-д “...стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд ашигласны үр өгөөж (татвар, ашиг гэх мэт)-ийн дийлэнх нь буюу тавиас дээш хувь нь монголын ард түмэнд ногдох, шаардлагатай бол иргэдийн саналыг харгалзан Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэх зарчмыг хуульчлах” гэсний дагуу Ашигт малтмалын тухай болон

¹⁸⁶ О.Мөнхсайхан “Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд” Эрх зүй сэтгүүл 2020 №3. <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=824> (25 дах тал)

холбогдох бусад хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл боловсруулахдаа дараах агуулгын хүрээнд байхаар тогтоол баталсан байна.

“Нөөц ашигласны төлбөр¹⁸⁷, 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”

Эдгээрээс харвал, мөн л харьцангуй ерөнхий агуулгыг тогтоолын хавсралтдаа тусгасан бөгөөд нарийвчилсан байдлаар Ашигт малтмалын тухай хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яамнаас боловсруулан өргөн барих болж байна.

¹⁸⁷ Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр буюу “Royalty” гэдэг нь тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч өмчлөгчид буюу төрд төлж буй төлбөр, татвар бөгөөд ашигт малтмал ашигласны төлбөр нь баялгаа бусдад өмчлүүлсний төлөө авдаг төлбөр юм. Харин манай улсын Ашигт малтмалын тухай хуулийн 47 дугаар зүйлийн 47.3-т хууль тогтоогч эрдэс баялгийн нөөц ашигласны төлбөрийг тогтоохдоо харьцангуй бага хэмжээ тогтоосон тухай анх 2006 онд ашигт малтмалын тухай хуулийн төсөл хэлэлцэгдэж байх үед судлаачид их шүүмжилж байсан (Д.Батболд. Эрдэс баялаг, өмчлөл, ашиглалтын талаарх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал ба эрдэс баялгийн хууль тогтоомжийн тогтолцоо. Эрх зүй сэтгүүл. 2016 он, №2, 82-83 дахь тал).

Шүүмжлэлийн асуудал нь баялгийн нөөц ашигласны төлбөр нь хэт бага байгаа нь дотоодод буюу улс, орон нутгийн хувьд ашиггүй гэсэн санаа байсан юм. Манай улсын хувьд алтнаас бусад эрдэс баялагт нөөц ашигласны төлбөр борлуулалтын үнэлгээний 2.5 хувь байхаар хуульчилсан. Энэ хүрээнд манай улс мөн адилаар 2006 онд ашигт малтмалын тухай хуульд ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг хувь тооцож, орлогод суурилсан аргын хүрээнд авахаар хуульчилсан. Харин манай улсын хувьд 2019 онд ашигт малтмалын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж татварын системийг ашиглан рояалтид нэмэгдэх хувь хэмжээг тогтоож авах оролдлого хийсэн боловч Үндсэн хуулийн цэцээс тус зохицуулалтыг Үндсэн хуулийн агуулгыг зөрчсөн гэж үзэж түдгэлзүүлсэн (Монгол Улсын үндсэн хуулийн цэцийн 2019 оны 6 дугаар сарын 28-ны өдөр “Ашигт малтмалын тухай хуулийн 47 дугаар зүйлийн зарим хэсэг, заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай” Дугаар 03 дүгнэлт).

Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай УИХ-ын тогтоолд ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр болон татвартай холбоотойгоор салбар хуульд өөрчлөлт оруулах талаар тусгасан. Хэдий тийм боловч ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр гэдэг бол үр өгөөжийн шууд орж ирдэг нэг л хэсэг юм. Зөвхөн татвар, роялти эсхүл татварын дараах ногдол ашгаар үр өгөөжийг хязгаарлахгүйгээр Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийг тайлбарлах боломжийг УИХ бий болгосон. Тэгэхээр шууд бус үр өгөөжийг улам нэмэгдүүлэх тал дээр шинэ зохицуулалт оруулах боломжтой.

Өөрөөр хэлбэл, ашигт малтмалын үйл ажиллагаа явуулж буй компанийн дотоодын аж ахуй нэгжээс бараа, үйлчилгээ авах шаардлагыг өндөрсгөх замаар төслийн үйл ажиллагааны зардлын тодорхой хувийг дотооддоо эргэлдүүлэх шаардлагатай юм. Энэ нь хөрөнгө оруулагч тал өөрийн хувь эзэмшдэг компаниасаа ажил үйлчилгээ авч буй мэтээр зохиомол зардал үүсгэн ашгаа зардал байдлаар хамаарал бүхий компаниудаар дамжуулан авч, эсэргээрээ Монгол Улсын хувь эзэмшиж буй компани нь ашиггүй ажиллаж, ногдол ашиг тараах боломжгүй байдал болон ашгийн татвар багасах зэргээр “хөрөнгө оруулагчийн бодит бус зардал”-ын схемээс сэргийлэх боломжийг олгоно. Өөрөөр хэлбэл, стратегийн ордыг ашиглахтай холбоотойгоор үүсэх зардалд зориулж буй хөрөнгийг аль болох дотооддоо шингээх нь валютын нөөцийг ихэсгэх, дотоодын үйлдвэрлэл, үйлчилгээ үзүүлэгч аж ахуй нэгжид орлого оруулах байдлаар төсөвт төвлөрөх татварыг нэмэгдүүлэх, ажлын байр бий болох зэргээр төсөвт шууд орж ирэх татвар, төлбөр, ногдол ашгаас ч дутахгүй үр өгөөжийг Монгол Улсдаа шингээх боломжийг нэмэгдүүлэх юм.

ДУГНЭЛТ

Энэхүү судалгаагаар 2019 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нэмэгдсэн зарчим, үзэл баримтлал болон нэр томъёог судаллаа. Ингэхдээ зөвхөн үг зүйн тайлбараар хязгаарлахгүй, заалт тус бүрийн үзэл баримтлал зорилгыг хууль тайлбарлах аргаар тодорхойлохыг зорив. Судалгаанд үндэслэн дараах дүгнэлтийг хийж болохоор байна.

Нэгдүгээрт, Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт 2019 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаар төрийн өмч хэмээх нэр томъёог төрийн нийтийн өмч болгон өөрчлөн томъёолсон. Уг нэмэлт, өөрчлөлтөөс өмнө төрийн өмч гэдгийг эрдэмтэн судлаачид онолын үүднээс төрийн нийтийн зориулалттай өмч гэж тодорхойлдог байв. Харин “төрийн нийтийн өмч” хэмээн өөрчилсөн нь тус агуулгыг улам бататгасан гэж дүгнэж болохоор байна. Өөрөөр хэлбэл тус нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл санаа нь 1992 оны Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн үзэл баримтлалд бүрэн суурилсан байна.

Тэрчлэн Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ шаардлага нь зайлшгүй байх шинжийг агуулсан гэж үзэх боломжгүй. Учир нь байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчим болон нийтийн өмчийг захиран зарцуулахдаа нийтийн эрх ашиг сонирхлыг суурь зарчим болгох, Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт байсан төрийн өмч гэсэн ойлголт нь төрийн нийтийн зориулалттай өмч гэсэн ойлголтыг агуулах тухай үзэл баримтлал Үндсэн хуульд угаасаа байсан гэдгийг эрдэмтэн судлаачид бүтээлдээ дурдсаар ирсэн. Мөн байгалийн баялгийг ашиглах, үр өгөөжийг ард түмэнд тэгш, шударга хүртээх, байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар иргэний мэдэх эрх, эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг баталгаажуулах зэрэг зохицуулалтууд нь салбар хуулиудад тусгагдсанаас гадна шаардлагатай сайжруулалтыг

салбар хууль тус бүрд хийх замаар Үндсэн хуулийн үзэл санааг тодруулах, хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх боломжтой байв. Гэхдээ Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт нь уг шинэчлэлийг хурдасгахад түлхэц болсоныг үгүйсгэхгүй.

Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт буй төрийн нийтийн өмч гэсэн нэр томъёог тус хэсэгт орсон бусад нэмэлт, өөрчлөлттэй холбон тайлбарлах шаардлагатай юм. Ингэснээр дээрх нэр томъёог оруулсны ач холбогдол гарна. Тухайлбал төрийн нийтийн өмч болох иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, газрын хэвлий, түүний баялгийг ашиглахдаа урт хугацааны бодлоготой байх, зөвхөн өнөөдөртөө баялгийг зарцуулах бус өнөө ба ирээдүй хойч үедээ зарцуулах, эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, цаашлаад байгалийн баялаг буюу нөөцийг урьдын адил үр ашиггүй, ард иргэдийн амьдралд хүртээмжгүй, цаг зуурын зорилгод зарцуулах бус үр өгөөжийг нь тэгш, шударга зарчмын хүрээнд хуваарилах, байгалийн баялагтай бусад улсын адилаар Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлэн арвижуулах агуулгыг хэрэгжүүлэх боломж бүрдэнэ.

Хоёрдугаарт, байгалийн баялаг нь нөхөн сэргээгдэхгүй өмч тул шавхагдаж дуусах нь цаг хугацааны л асуудал. Иймд баялгийг ашиглах бодлогыг хэрэгжүүлэхдээ Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт заасан иргэдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь хөндөхгүй байх явдлыг баталгаажуулах нь зүйн хэрэг юм. НҮБ-ын Тогтвортой хөгжлийн зорилт, Монгол Улсын 2050 он хүртэлх бодлогын баримт бичгийн зорилгод ч энэ зарчмыг тодорхойлсон. Энэ үүднээс иргэд ч мөн өөрийн нутаг дэвсгэрт явагдаж буй ашигт малтмалын үйл ажиллагаанаас бий болох нөлөөллийн тухай мэдэх эрхтэй. Энэ эрхээ хэрэгжүүлэх боломж, бололцоог Үндсэн хуулиар бататгаж өгсөн нь ач холбогдолтой юм.

Цаашилбал нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл нийтлэг эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг илэрхийлэх хүрээнд Захиргааны ерөнхий хууль, Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасны дагуу шүүхээр эрхээ сэргээлгэх, нийтлэг эрх ашиг сонирхлыг хамгаалуулахаар нэхэмжлэл гаргах бүрэн боломжтой. Түүнчлэн нийтийн албыг хэрэгжүүлж буй төр нь илүү хариуцлагатай, мэдээлэл нь ил тод, нээлттэй байх, цаашлаад иргэдийн мэдээлэл авах сувгийг харгалзан мэдээлэл түгээх олон аргыг ашиглах шаардлагатай

байна. Мөн байгалийн баялаг ашиглахтай холбоотой байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний хүрээг өргөсгөх, агуулгын хувьд ойлгомжтой болгох, хийсэн үнэлгээ нь бодит байдалтай зөрөх тохиолдолд түүнээс үүсэх хохирлыг арилгахдаа хохирогчийг тэргүүн ээлжинд тавьж, гэм буруутай болон бусад холбогдох этгээд хамтран хохирлыг арилгах механизмын үндэслэл бий болсон байна. Гагцхүү салбар хуулиар нарийвчлан, оновчтой зохицуулахад анхаарах шаардлагатай.

Гуравдугаарт, газрын хэвлийд байгаа нөөц баялгийг нийгмийн өргөн хүрээг хамарсан үр өгөөж болгон хувиргахад олон жил шаардагдах бөгөөд энэ замд олон сорилт, гэнэтийн асуудал тулгарахыг тооцон урт хугацааны үндэсний стратегийг боловсруулах хэрэгтэй болдог. Иргэд үр хүүхэд, хойч үеийнхээ аж байдалд санаа тавьж байгаа бол баялгийн олборлолтоос гарах үр ашгийг ирээдүй үеийнхэн хүртэх, дагалдан гарах сөрөг нөлөөллөөс хамгаалагдах эрхтэй болохыг хүлээн зөвшөөрөх ёстой. Олборлох ажил нь хэдэн үе дамжин үргэлжилж болох тул өнөөдөр гаргаж буй шийдвэр нь төр солигдохоос үл хамааран тогтвортой байх ёстой.

Монгол Улсын уул уурхайн салбарын хөгжил нь өнгөн дээрээ эдийн засагт ихээхэн үр өгөөжтэй мэт боловч цаанаа байгаль орчин, хүний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлж байгааг, түүнийг статистик мэдээллээр баталгаажуулахгүй орхиж байгаад онцгойлон анхаарах шаардлага тулгарч байна. Өөрөөр хэлбэл, манай улсын голлох салбар болох уул уурхайн салбар нь байгаль орчныг бохирдуулах, байгалийн нөөцийг хомсдолд оруулах, иргэдийн эрүүл орчинд амьдрах эрхийг зөрчих, уламжлалт нүүдлийн аж ахуйн суурь болох бэлчээрийн газрыг үгүй хийх, мал, амьтны оршин байх нөхцөлийг дордуулах зэрэг сөрөг талтай гэдгийг олон судалгаанаас харж болно. Иймээс энэхүү салбарын хөгжлийг дэмжихийн хажуугаар сөрөг үр дагаврыг аль болох бага хэмжээнд барих, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрийн эрүүл, аюулгүй амьдрах эрхийг баталгаажуулах суурь, урьдач нөхцөлүүдийг бүрдүүлэх ёстой юм.

Одоо үйлчилж буй Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулиар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар зөвхөн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас зарим эрхийг нь шилжүүлэн авч үйл ажиллагааг явуулж буй ТББ мэдээллээ нийтэд нээлттэй байлгах талаар заасан байна. Энэхүү мэдээллээ нээлттэй

байлгах талаарх зохицуулалтын хэрэглэгдэх субъектыг өргөтгөх зохицуулалтыг нэмэх шаардлагатай.

Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээтэй холбогдох мэдээллийг иргэд олж авах боломжийг илүү хялбар болгох, мэдээлэл хүлээн авах сувгийг харгалзан түгээх арга тодорхойлох, цаашлаад иргэдийн хөндлөнгийн хяналтын үр дүнтэй тогтолцоог бий болгох шаардлагатай. Тухайлбал, Байгаль орчны стратегийн үнэлгээний тайлан, түүнийг баталсан шийдвэр, байгаль орчны хуримтлагдах нөлөөллийн үнэлгээний тайлан, түүнийг баталсан шийдвэр, байгаль орчны нөлөөллийн ерөнхий үнэлгээний тайлан, байгаль орчны нөлөөлөх байдлын нарийвчилсан үнэлгээний болон түүнд нэмэлт, тодотгол хийсэн тайлан, түүнийг баталсан шийдвэр, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө, ерөнхий болон нарийвчилсан төлөвлөгөө, хэрэгжилтийн тайлан, орчны хяналт шинжилгээний хөтөлбөр, ус, агаар, хөрсний дээж, шинжилгээний дүн, уурхайн хаалтын төлөвлөгөө, баталсан шийдвэр, байгаль орчны хяналт, шалгалтын дүн, арга хэмжээний мэдээллийг хүртээмжтэй, ил тод, зохистой хэлбэрээр нийтлэх зохицуулалтыг мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль болон салбар хууль тогтоомжид тусгах шаардлагатай байна. Тэдгээрийг иргэдэд түгээх, танилцуулах үүргийг ч холбогдох шатны захиргааны байгууллага, албанд тушаалтанд хуулиар оноож өгөх нь зүйтэй.

Дөрөвдүгээрт, нөхөн сэргэдэггүй байгалийн нөөц баялагтай улс орон нь боломж ба сорилттой нэгэн зэрэг тулгардаг. Баялаг нь зөв ашиглавал хөгжил, цэцэглэлт авчирна, харин буруу ашиглаж, үрэн таран хийвэл эдийн засгийн тогтворгүй байдал, нийгмийн зөрчилдөөн, хүрээлэн буй орчны үргэлжилсэн доройтолд хүргэнэ. Байгалийн баялаг нь дахин сэргэдэггүй тул ашиглах тусам шавхагдан барагдана. Иймээс үр өгөөж нь баялгийг ашиглах цаг хугацаанд гарах өртөг зардлаас илүү байх ёстой. Хэрвээ үр өгөөжийг урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлан оновчтой удирдаж чадахгүй бол алдагдал хүлээх болно. Ийм учраас баялаг ихтэй улс орнууд үндэсний баялгийн сан байгуулж, тус санд үр өгөөжийг хуримтлуулан арвижуулж, бас оновчтой зарцуулахад анхаарч байна. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь зохицуулалтыг зөвхөн хөгжлийн болон хуримтлалын санг байгуулахаар заасан гэж тайлбарлах нь учир дутагдалтай. Энэ нь цаашдын сангийн үйл ажиллагааны чиглэл, түүний хөрвөх байдлыг хязгаарлах сөрөг үр

дагавар авчирна.

Баялгийн сангаар дамжуулан хөрөнгө босгон амжилттай ажиллаж буй улсууд нь анх удаа баялгийн сан байгуулж буй улсуудад эхний нэгээс хоёр жил баялгийн үр өгөөжийг өөр бусад зүйлд зарцуулахгүйгээр хуримтлуулж хөрөнгө оруулалт хийх хэмжээнд хүртэл төвлөрүүлэхийг зөвлөдөг. Энэ хугацаанд баялгийн сангийн менежмент, удирдлагын төлөвшил, засаглалыг сайжруулах зэрэг хөрөнгө оруулалт хийх бэлтгэлийг хангана. Манай улсын хувьд баялгийн сангуудыг бий болгож, ашиглахыг оролдож ирсэн боловч төсвийн дүрмийг зөрчих, сангийн хөрөнгийг хуримтлуулах бус зарцуулахад төвлөрсний улмаас тус сангууд нь амжилттай ажиллаж чадаагүй байна.

Үндэсний баялгийн санг байгуулж, үр ашигтайгаар удирдах, түүний үр өгөөжийг төвлөрүүлэн тодорхой хугацаа, төлөвлөгөөтэйгээр ард түмний амьдрал, амьжиргааг дээшлүүлэхийн тулд ямар улсын туршлага, жишиг загварыг баримтлах вэ гэдгийг сайтар судлах шаардлагатай. Бусад орны туршлага, алдаа оноог судалсны үндсэн дээр өөрийн орны эрх зүйн онцлог хэв маягт шингээн нутагшуулах нь цаг хугацаа хэмнэх болон эрсдэлээс сэргийлэх давуу талтай (*Бусад улсын сайн туршлагын талаар тус судалгааны 4 дүгээр хэсгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.*)

Тавдугаарт, УИХ-ын 2020 оны Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай 2 дугаар тогтоолын хавсралтад “стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд ашигласны үр өгөөж (татвар, ашиг гэх мэт)-ийн дийлэнх” гэж заасан нь үр өгөөж гэдэгт татвар, ашгаас гадна бусад зүйл багтах боломжтой гэдгийг хүлээн зөвшөөрсөн буюу үр өгөөжийг өргөн хүрээнд буюу нээлттэй жагсаалтын зарчмаар тодорхойлсон байна. Өөрөөр хэлбэл “үр өгөөж” хаалганд “татвар, ашиг гэх мэт” гэж УИХ-ын тогтоолд тусгасныг тайлбарлах замаар үр өгөөжид хамаарах зүйлсийг нэмэх боломжтой байна.

Дээрх УИХ-ын тогтоолд ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр болон татвартай холбоотойгоор салбар хуульд өөрчлөлт оруулах талаар мөн тусгасан. Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр бол шууд үр өгөөжийн нэг төрөл юм. Харин үр өгөөжийг зөвхөн татвар, рояалти, эсхүл татварын дараах ногдол ашгаар хязгаарлахгүйгээр Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийг тайлбарлах боломжтойг

дээр дурдсан. Тэгэхээр шууд бус үр өгөөжийг улам нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн шинэ зохицуулалтыг салбарын хуулиар бий болгох боломжтой. Өөрөөр хэлбэл ашигт малтмалын үйл ажиллагаа явуулж буй компанид тавих шаардлага буюу дотоодоос нэгжээс бараа, ажил, үйлчилгээ авах шаардлагыг өндөрсгөх замаар бизнесийн бусад салбарыг дэмжих, төслийн зардлыг дотооддоо эргэлдүүлэх боломж бий. Энэ нь үнэ шилжүүлэх замаар татварын суурийг багасгах эрсдэлээс сэргийлэх боломжийг олгоно. Томоохон ордуудыг ажиглахад хөрөнгө оруулалтыг хөрөнгийг аль болох дотооддоо шингээх нь валютын нөөцийг ихэсгэх, дотоодын аж ахуй нэгжийг дэмжих замаар ажлын байр бий болгох, төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх үүрэг үр өгөөжийг бий болгоно.

САНАЛ

Судалгааны дүгнэлтэд үндэслэн дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Үндсэн хуульд заасан төрийн нийтийн өмчийг хэрхэн удирдах, хамгаалах, зарцуулах, түүнийг үнэлэх харилцааг нарийвчлан зохицуулах шаардлага үүсэж байна. Иймээс Үндсэн хуулиар нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байгалийн баялгийг зохистой ашиглах, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт байгалийн баялгийн үр өгөөжийг тэгш, шударга хуваарилах зэрэг зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхийн тулд төрийн нийтийн зориулалттай өмчийн харилцааг илүү боловсронгуй болгох, шинэ хуулийг боловсруулж батлах шаардлагатай.
2. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж, тэгш, шударга хүртээх зарчим тусгагдсан боловч энэхүү үзэл санаа нь сайн менежменттэй баялгийн сан, түүнийг бий болгох хууль тогтоомжгүйгээр бодитой хэрэгжихгүй. Иймээс баялгийн сангийн тухай хуулийг сайн жишигт нийцүүлэн баталж, “сайн” менежменттэй баялгийн санг байгуулах;
3. Баялгийн санд хуримтлагдах хөрөнгийн тогтвортой байдлыг хангах, баялгийн үнийг тогтворжуулах сан бий болгож, нэгээс хоёр жилийн хугацаанд баялгийн санд орлогыг төвлөрүүлж хуримтлал үүсгэх зөвлөмжийг дагах;
4. Баялгийн санг хадгаламжийн болон хөгжлийн сан гэсэн төрлөөр хязгаарлалгүй өргөн хүрээнд авч үзэж, үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх хөрөнгө оруулалтын зорилгыг нь харгалзан холимог төрлөөр байгуулах боломжийг судлах;

5. Баялгийн сангийн хөрөнгө оруулалтын менежментийг мэргэшсэн байгууллагад шилжүүлж, эрх мэдэлд нь хөндлөнгөөс оролцох нөхцөлийг хаан хараат бус, бие даасан байдлыг хангах;
6. Байгаль орчны хууль тогтоомжийг Үндсэн хууль болон Ашигт малтмалын тухай хууль тогтоомжид нийцүүлэх замаар байгалийн баялаг ашиглахтай холбоотой хөгжлийн хөтөлбөр төлөвлөгөөг боловсруулахад Байгаль орчны стратегийн үнэлгээг заавал хийх зохицуулалт бий болгох;
7. Байгалийн баялаг ашиглахтай холбоотой өнөө болон ирээдүй үеийн эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг баталгаажуулах төрийн бодлогыг Тогтвортой хөгжлийн бодлого, зорилтод нийцүүлэх шинэчлэн батлах;
8. Ашигт малтмалын хайгуул, ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгохоос өмнө Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын нарийвчилсан үнэлгээг заавал хийх, уул уурхайн үйл ажиллагаа төвлөрсөн сум, багийн хувьд Хуримтлагдах нөлөөллийн үнэлгээгээр эрсдэлийг бүрэн үнэлсний үндсэн дээр тусгай зөвшөөрөл олгох эсэхийг шийдвэрлэдэг болох;
9. Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээг зөвхөн тухайн ашигт малтмалын үйл ажиллагаа явуулах газар нутгийн хэмжээгээр хязгаарлалгүй, өргөн агуулгаар буюу бүс нутгаар, эсхүл нийт хязгаар нутгаар авч үзэх зохицуулалтыг холбогдох хуульд нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд оруулах;
10. Газрын хэвлийг ашигласнаар бий болж буй өргөн хүрээний зардал (гарз) нь олж буй орлогоосоо давах уу үгүй юу гэдгийг ул суурьтай урьдчилан үнэлсний үндсэн дээр тухайн ашигт малтмалын үйл ажиллагааны эрсдэлийг хүлээх иргэдэд танилцуулж, тэдний байр суурийг нь сонсох, түүний дараа ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох эсэхийг шийдвэрлэх. Ашигт малтмалын тухай, Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хуулиудыг Захиргааны ерөнхий хуульд нийцүүлэх замаар тусгай зөвшөөрөл олгох үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоог хангах механизмыг бүрдүүлэх;

11. Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний цар хүрээг өргөтгөн эрүүл мэнд, нийгэмд үзүүлэх нөлөөлөл, эрсдэл, түүнийг бууруулах, сэргийлэх арга хэмжээг тодорхойлдог байх.
12. Эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрхэд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхийг хэрэгжүүлэх хүрээнд Байгаль орчны стратегийн үнэлгээ, Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын ерөнхий болон нарийвчилсан үнэлгээ, Хуримтлагдах нөлөөллийн үнэлгээний тайлан бүрэн эхээр нь нийтэд ил тод болгох. Тэрчлэн тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө, түүний хэрэгжилтийн тайлан, Орчны хяналт шинжилгээний хөтөлбөр, түүний хүрээнд авсан дээж, шинжилгээний дүн, байгаль орчны чиглэлээр хийсэн хяналт шалгалтын дүн, түүний хэрэгжилт, уул уурхайн төсөлд олгосон ус ашиглах тухай дүгнэлт, зөвшөөрөл, уурхайн хаалтын болон нөхөн сэргээлтийн төлөвлөгөө, хэрэгжилтийн тайлан, нөхөн сэргээлтийг хүлээн авсан акт, химийн хортой болон аюултай бодис, тэсэрч дэлбэрэх бодис ашиглах зөвшөөрөл, тайланг тухай бүр нийтэд цахимаар (баримт бичиг нийтлэх нийтлэг стандартад нийцүүлэн) болон хэвлэмэл хэлбэрээр ил тод болгох. Үүнтэй холбогдуулан мэдээллийг иргэдэд түгээх, танилцуулах үүргийг ч холбогдох шатны захиргааны байгууллага, албанд тушаалтанд хуулиар оноож өгөх;
13. Хөдөө орон нутгийн иргэдийн цахим хэлбэрээр мэдээлэл авах боломжийг харгалзан дээрх мэдээллийг иргэдэд шуурхай, тасралтгүй хүргэх арга замыг тодорхойлох. Ингэхдээ иргэдэд ойлгомжтой, тодорхой байх, нээлттэй мэдээллийн стандартыг хангах, гарсан зардлыг үйл ажиллагаа явуулах компани хариуцах зохицуулалт бий болгох. Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний дүгнэлт бодит байдлаас зөрсөн, эсхүл ордыг ашиглах явцад дүгнэлтэд тусгагдаагүй сөрөг нөлөөлөл үүссэн тохиолдолд сөрөг нөлөөллийг арилгахтай холбоотой зардал, хохирлыг нөхөн гаргуулах, тусгай зөвшөөрлийг цуцлах зэрэг тодорхой зохицуулалтыг хуульд зайлшгүй тусгах шаардлагатай. Нөлөөллийн үнэлгээгээр тооцоологдоогүй сөрөг нөлөөлөл бий болох тохиолдолд ашигт малтмалын үйл ажиллагаа явуулсан

компани гэм буруугүй байсан ч хариуцлага хүлээх тогтолцоог хуульчлах, эсхүл нөлөөллийн үнэлгээг чанартай хийж буй эсэхэд хяналт тавьж ажиллах үүрэгтэй төрийн байгууллага хамтарч хариуцлага хүлээх зэргээр хариуцлага хүлээх чадавхтай субъектуудад хуулиар үүрэг ногдуулах. Төрийн байгууллагыг ийнхүү үүрэгжүүлэх нь байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээнд тавих хяналт сайжрах, лиценц олголт дээрээ ч туйлын болгоомжтой хандах зэрэг ач холбогдолтой.

14. Ашигт малтмалын үйл ажиллагаа явуулж буй компани дотоодын аж ахуй нэгжээс бараа, үйлчилгээ авах шаардлагыг өндөрсгөх замаар тухайн ашигт малтмалын ордыг ашиглаж буй үйл ажиллагаатай холбогдох зардлыг дотооддоо эргэлдүүлэхтэй холбогдох хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулах.

ЭХ СУРВАЛЖ

Хууль, тогтоомж, хөтөлбөр

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль 1992 оны 1 дүгээр сарын 13-ны өдөр. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 1992/№1
2. Монгол Улсын үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт 2019 оны 11 сарын 14 өдөр
3. Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль 1995 оны 3 дугаар сарын 31-ний өдөр. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2020/№5-6
4. Ашигт малтмалын тухай хууль (Шинэчилсэн найруулга). 2006 оны 7 дугаар сарын 8-ны өдөр. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2006/№30
5. Газрын тосны тухай хууль (Шинэчилсэн найруулга). 2014 оны 7 дугаар сарын 1-ний өдөр. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2014/№26
6. Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль (1998)
7. Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль 2012 оны 5 дугаар сарын 17-ны өдөр Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2012/№22
8. Мэдээллийн ил тод байдаг ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль 2011 оны 6 дугаар сарын 16-ны өдөр Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2011/№26
9. Төрийн аудитын тухай хууль (Шинэчилсэн найруулга). 2020 оны 5 дугаар сарын 1-ний өдөр. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2020 он/№20
10. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль. 2020 оны 5 дугаар сарын 7-ны өдөр. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2020/№21
11. Ирээдүйн өв сангийн тухай хууль. 2016 оны 2 дугаар сарын 25-ны өдөр батлагдсан. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл 2016/№9
12. Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 1 дүгээр сарын 9-ний өдрийн Дугаар 02 тогтоол.
13. Монгол Улсын Их Хурлын 2007 оны 2 дугаар сарын 6-ны өдрийн Дугаар 27 тогтоол.
14. Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 1 дүгээр сарын 9-ний өдрийн Дугаар 02 тогтоолын хавсралт “Монгол Улсын Үндсэн хуульд

оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай”

15. Монгол Улсын Их Хурлын 2007 оны 2 дугаар сарын 6-ны өдрийн Дугаар 27 тогтоолын нэгдүгээр хавсралт. “Тодорхой ордыг стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордод хамааруулах тухай”
16. Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралт: Алсын хараа-2050 Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого
17. Монгол Улсын үндсэн хуулийн цэцийн 2019 оны 6 дугаар сарын 28-ны өдөр “Ашигт малтмалын тухай хуулийн 47 дугаар зүйлийн зарим хэсэг, заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай” Дугаар 03 дүгнэлт

Гадаад улсын хууль тогтоомж

1. Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын Үндсэн хууль. 1987 оны 10 дугаар сарын 29-ний өдөр
2. Норвеги Улсын Үндсэн хууль. 1814 оны 5 дугаар сарын 17-ны өдөр
3. Эстони Улсын Үндсэн хууль. 1992 оны 6 дугаар сарын 28-ны өдөр
4. Тунис Улсын Үндсэн хууль. 2014 оны 1 дүгээр сарын 26-ны өдөр
5. Катар Улсын Үндсэн хууль. 2004 оны 6 дугаар сарын 8-ны өдөр
6. Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн. Байгалийн баялгийн тунхаг: Хоёр дахь хувилбар, 2014 он.
7. Government Pension Fund Act (no. 123 of 21 December 2005)
8. General Assembly resolution 1803 (XVII) of 14 December 1962, “Permanent sovereignty over natural resources”

Ном, туурвил

1. Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. Улаанбаатар хот., 2017 он.
2. Г.Совд. Үндсэн хуулийн тайлбар. Улаанбаатар хот., 2000 он.
3. Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал сэдэвт бага хурал. 2005 он.
4. Б.Чимид. Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс. УБ. 2006.
5. Б.Чимид. Төр, Нам, Эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал. Хоёрдугаар дэвтэр, Улаанбаатар хот, 2008 он.
6. Т.Сэнгэдорж. Монгол Улсын Газрын эрх зүй. Улаанбаатар хот., 2002 он.

7. Т.Сэнгэдорж. Газрын харилцааны эрх зүйн зохицуулалт. Улаанбаатар хот., 1997 он.
8. Т.Сэнгэдорж. Экологийн эрх зүй. Улаанбаатар хот., 2009 он.
9. Ж.Амарсанаа. Үндсэн хуулийн эхийг баригч. Улаанбаатар хот, 2010 он.
10. Ш.Цогтоо. Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй. Улаанбаатар хот., 2018 он.
11. Ц.Сарантуяа. Үндсэн эрх ба хүний эрх. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц: Өгүүлэл, илтгэлийн эмхэтгэл. Улаанбаатар хот., 2007 он.
12. Н.Лүндэндорж. Шилжилтийн үе: Улс төр, эрх зүйн асуудал. Улаанбаатар хот., 2003 он
13. Н.Лүндэндорж. Төрийн онол. Гурав дахь хэвлэл, Улаанбаатар хот., 2008 он.
14. ХЭҮК (Ерөнхий редактор: Ж.Бямбадорж. Хүний эрхийн товч тайлбар. Улаанбаатар хот., 2012 он.
15. Ч.Өнөрбаяр. Үндсэн хуульт ёсны хөгжил, түүний чиг хандлага. Улаанбаатар хот., 2014 он.
16. Ц.Давхарбаяр, “Эдийн баялгийн эрх эд юмсын эрх”, Улаанбаатар хот., 2017 он.
17. Н.Баярмаа. Нийтийн эд юмсын эрх зүй: Монгол Улс дахь Төрийн болон орон нутгийн өмчийн эрх зүйн зохицуулалтын өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам. Улаанбаатар хот., 2018 он.
18. А.Мөнхтуяа. Ашигт малтмалын эрх зүй дэх өмчийн эрхийн зарим асуудал. Редактор Н.Лүндэндорж. Нийтийн болон Хувийн өмчийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал. Улаанбаатар хот., 2012 он.
19. В.Оюумаа. Төрийн өмчийн тухай эргэцүүлэхүй. Редактор Н.Лүндэндорж. Нийтийн болон Хувийн өмчийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал. Улаанбаатар хот., 2012 он.
20. Ю.Кают нар, Монгол Улсын Иргэний хуулийн тайлбар. Улаанбаатар хот., 2005 он.
21. Ц.Бямбацогт, Д.Цэнддорж. Мега төсөл: Олон улсын туршлага, Монгол Улсын одоогийн нөхцөл байдал, эдийн засагт үзүүлэх нөлөө. Монгол банк. Улаанбаатар хот., 2017 он.
22. Д.Бямбажав. Хариуцлагатай уул уурхай: Сургалтын гарын авлага. Улаанбаатар хот., 2016 он.

23. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. Уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий тусгай сангийн эрх зүйн зохицуулалт. Улаанбаатар хот., 2013 он.

Судалгаа, өгүүлэл, илтгэл, нийтлэл

1. Б.Чимид. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжлийн тулгамдсан асуудал. Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, Цуврал 15, Дугаар 4, 2011 он.
2. Г.Банзрагч. Нийтийн өмчийн талаарх Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт. 2016 он, Эрх зүйн сэтгүүл. 2016 №1, Цуврал 33.
3. Г.Банзрагч. Нийтийн өмчийн талаарх Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалт. Эрх зүй сэтгүүл. 2016 он, №1
4. Ц.Цогт. Үндсэн хуулийн “...төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм...-ийн баталгааг бүрдүүлэх зохицуулалтын товч тайлбар”, <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=337>
5. О.Мөнхсайхан “Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд” Эрх зүй сэтгүүл 2020 №3.
6. Д.Батболд. Ашигт малтмал өмчлөл, ашиглалтын үндсэн хуулийн үндэслэлийг хөгжүүлэх нь. Хууль зүйн ухааны докторын зэрэг горилсон бүтээл. Монгол Улсын Хууль зүйн сургууль. Улаанбаатар хот., 2020 он.
7. Д.Батболд. Эрдэс баялаг, өмчлөл, ашиглалтын талаарх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал ба эрдэс баялгийн хууль тогтоомжийн тогтолцоо. Эрх зүй сэтгүүл. 2016 он, №2.
8. Н.Баярмаа. Байгалийн баялаг дахь эзэн орны байнгын бүрэн эрхийн зарчим болон уул уурхайн эрх зүй дэх техник эдийн засгийн үндэслэлийн хууль зүйн үр дагаврын талаар товч авч үзэх нь. Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, Цуврал 42, Дугаар 2, 2013 он.
9. А.Түвшинтулга. Ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагаа ба орон нутгийн иргэдийн эрх. Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, Цуврал 15, Дугаар 4, 2011 он.
10. Г.Агар-Эрдэнэ. Эрүүл орчинд амьдрах эрх хүний үндсэн эрх болох нь. Хүний эрх: Онол, арга зүйн сэтгүүл. Улаанбаатар хот., 2012 он. 2 дахь дугаар.
11. Д.Баяр. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6.2-ын нэмэлт, өөрчлөлт ба хуулийн Романтизм. 2020 оны 11 дүгээр сарын 21-ний өдөр. <https://legaldata.mn/>

12. Д.Баяр. Эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхийн ойлголт, тайлбар, хэрэглээ. Үндсэн хууль ба Эрх зүйт ёс VIII. Улаанбаатар хот., 2017 он.
13. Т.Мөнх-Эрдэнэ. Нийтийн ашиг сонирхлыг тодорхойлох нь. Улаанбаатар хот., 2017 он. <https://legaldata.mn/b/143>
14. Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний комисс. Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 17 дахь илтгэл. Улаанбаатар хот., 2018 он.
15. НҮБ-ын хүүхдийн сан “Уул уурхайгаас үүдсэн шилжилт хөдөлгөөн, Хүүхдэд үзүүлэх нөлөөлөл” 2017.
16. НҮБ-ын Нэн ядуурал болон хүний эрхийн асуудлаарх Тусгай Илтгэгч Магдалена Сепулведа Кармонагийн тайлан, 2013 он.
17. НҮБ-ын Гадаад өр, хүний эрхийн асуудлаарх хараат бус шинжээч Хуан Бохолавски “Монгол Улсад ажилласан талаарх мэдээлэл” 2019.09.11, 2
18. Дэлхийн байгаль хамгаалах сан “Химийн хорт бодис ба уул уурхайн асуудал” 2007 он.
19. Дэлхийн банк. Уул уурхай ба оюун ухаан: Байгалийн баялгийн өгөөжийг институт болон хүний хөгжилд чиглүүлэх нь. Улаанбаатар хот., 2020 он.
20. Улсын Их Хурлын Тамгын газрын мэдээлэл, хяналт шинжилгээ, үнэлгээний хэлтэс. Судалгааны эмхэтгэл. 29 дэх боть. Улаанбаатар хот., 2019 он.

Хурлын тэмдэглэл, хуулийн төсөл

1. БНМАУ-ын АИХ-ын 12 дахь удаагийн сонгуулийн II хуралдааны тэмдэглэл. 46-р боть. 1992.01.02.
2. 2019 оны 7 дугаар сарын 16-нд Ерөнхийлөгчийн өргөн мэдүүлсэн Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл, санал.
3. Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл, Ерөнхийлөгчийн санал дахь Байгалийн баялаг, эдийн засгийн бусад асуудал сэдэвт хэлэлцүүлгээс гаргасан саналын танилцуулга. 2019 оны 7 дугаар сарын 27-ны өдөр.
4. Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл, Ерөнхийлөгчийн санал дахь Байгалийн баялаг, эдийн засгийн бусад асуудал сэдэвт хэлэлцүүлгээс гаргасан саналын танилцуулгын соронзон тэмдэглэл, 2019 оны 7 дугаар сарын 26-ны өдөр, Төрийн ордон.

5. Монгол Улсын Их хурлын 2019 оны ээлжит бус чуулганы Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны 8 дугаар сарын 23-ны өдрийн хуралдааны тэмдэглэл.
6. Монгол Улсын Их Хурал “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга” 2017 он. https://cdd.stanford.edu/mm/2017/08/BriefingDocument_MongolianApr2017.pdf
7. Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн. Ирээдүйн өв сангийн тухай хуулийн төслийн хэлэлцүүлэг. Улаанбаатар хот., 2015 он
8. Засгийн газрын тохируулагч агентлаг үндэсний хөгжлийн газар “Монгол Улсын дунд хугацааны (2018-2025) хөгжлийн хүрээ (Тайлан IV)” 2018 он.

Гадаад эх сурвалж

1. Nicholas Haysom and Sean Kane, Negotiating natural resources for peace: Ownership, control and wealth-sharing, Centre for Humanitarian Dialogue, 2009
2. Thomas J.Mcsweeney. Property Before Property: Romanizing the English Law of Land. Buffalo Law Review. Vol.60:2012.
3. Melvin Belli and Allen P.Wilkinson. Everybody’s guide to the law. 1987 он
4. Henry E. Smith. Property as the law of things. Harvard Law Review. 2012 он. Vol.125
5. Stephen C.Price. Overview of Easements (Servitudes), Licenses and Restrictive Covenants relating to Land. April 1, 2014
6. Anna Taitlin. ‘Split’ ownership in the Russian Law and the civilist tradition, Henry E. Smith & Thomas W. Merrill, Optimal Standardization in the Law of Property: The Numerus Clausus Principle, 110 Yale Law Journal 1 (2000)
7. Sjeff van Erp. A numerus Quasi-Clausus of property rights as a constitutive element of future European property law?, Nestor M. Davidson, Standardization and Pluralism in Property Law, 61 Vand. L. Rev. 1597 (2008)
8. Bram Akkermans. The Principle of Numerus Clausus in European Property Law. 2008.
9. Abdullah Al-Hassan, Michael Papaioannou, Martin Skancke, and Cheng Chih Sung. Sovereign Wealth Funds: Aspects of Governance Structures and Investment Management. 2013. International Monetary Fund.

10. Rajiv Sharma. Sovereign wealth funds investment in sustainable development sectors.
11. International Working Group of Sovereign Wealth Funds. Sovereign Wealth Funds Generally Accepted Principles and Practices Santiago Principles. 2008 он.
12. Javier Capapé. Sovereign wealth funds. 2019.
13. Hüseyin Burak Özgül. Sovereign wealth funds: the case of Norway. International Public Finance Conference. 2019.
14. International Forum of Sovereign Wealth Funds. Santiago Principles:15 Case Studies. 2014
15. Angus Morrison-Saunders and John Bailey. 2000. Transparency in environment impact assessment decision-making: recent developments in Western Australia, Impact Assessment and Project Appraisal, 18:4
16. Gumplová, P. (2020). Sovereignty over natural resources – A normative reinterpretation. Global Constitutionalism, 9(1), 7-37. doi:10.1017/S2045381719000224.

Цахим эх сурвалж

1. <http://mmhi.gov.mn/public/page/pageid/11> (Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яамны түүхэн хөгжил)
2. <https://ikon.mn/opinion/1xeo> (О.Мөнхсайхан. Үндсэн хуулийн 6.2-т Газар, түүний хэвлийн баялгаа харийнханд өмчлүүлэх утга огт байхгүй.)
3. http://1212.mn/tables.aspx?tbl_id=DT_NSO_0500_002V1&ISIC_I_select_all=1&ISIC_ISingleSelect=_0&YearY_select_all=0&YearYSingleSelect=_2019_2018_2017_2016_2015_2014_2013_2012&viewtype=piechart (МУ-ын ДНБ-ий эзлэх хувь)
4. <http://www.cl.undp.org/content/dam/mongolia/Publications/peireports/2015/4a.%20Mining%20impact%20survey%20report-2015MON.pdf>
5. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/732411600370860178/pdf/Mines-and-Minds-Leveraging-Natural-Wealth-to-Invest-in-People-and-Institutions.pdf>
6. https://www.unicef.org/mongolia/sites/unicef.org.mongolia/files/2019-11/Uul_uurkhaigaas_uudsen_shiljilt_hudulguun_Mon_sml.pdf (НҮБ-ын хүүхдийн сан “Уул уурхайгаас үүдсэн шилжилт хөдөлгөөн, Хүүхдэд үзүүлэх нөлөөлөл” 2017)

7. http://awsassets.panda.org/downloads/mn_toxics_mining.pdf (Дэлхийн байгаль хамгаалах сан “Химийн хорт бодис ба уул уурхайн асуудал” 2007 он)
8. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/732411600370860178/pdf/Mines-and-Minds-Leveraging-Natural-Wealth-to-Invest-in-People-and-Institutions.pdf>
9. http://comparativeconstitutionsproject.org/files/resources_peace.pdf
10. <https://www.nbim.no/> (Norges bank investment management)
11. <http://www.erdenesmongol.mn/index.php?view=article&type=item&val=196> (Танилцуулга)
12. <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/pages/NaturalResources.aspx>
13. <https://president.mn/10139/> (Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл)
14. О.Мөнхсайхан: УИХ-ын сонгуультай ард нийтийн санал асуулгыг хамт явуулбал Үндсэн хуулийн өөрчлөлт унах магадлалтай (www.ikon.mn)
15. Ц.Батболд. Баялгийн сан ямар байх ёстой вэ? нийтлэл. <http://www.jargaldefacto.com/article/bayalagiin-san-yamar-baikh-yostoi-we>
16. Д.Жаргалсайхан. Үндэсний баялгийн сан 2050 онд нийтлэл, <http://www.jargaldefacto.com/article/bayalgiin-san-2sh5sh-ond>
17. Б.Батмагнай. Баялгийн сангийн хөрөнгөөр дотоодын төслөө санхүүжүүлнэ
18. <http://www.erdenesmongol.mn/index.php?view=article&type=item&val=579>