

## УУЛ УУРХАЙН САЛБАР ДАХЬ ОРОН НУТГИЙН ГЭРЭЭНИЙ ХЭРЭГЖИЛТ, ҮР НӨЛӨӨГ САЙЖРУУЛАХ НЬ

*Д.БЯМБАЖАВ, доктор, бодлого судлаач*

Монгол Улсын 1997 оны Ашигт малтмалын тухай хуулийн 33.1-д “Лиценз эзэмшигч нь энэ зүйлд заасны дагуу тухайн нутгийн захиргаатай байгаль орчныг хамгаалах, дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх асуудлаар зөвлөлдөж үйл ажиллагаа явуулна” гэж заасан байдаг. Түүнийг 2006 онд Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42.1-д “Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулахтай холбогдсон дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх асуудлаар нутгийн захиргааны байгууллагатай гэрээ байгуулж ажиллана” (цаашид энэ судалгаанд Орон нутгийн гэрээ гэх) гэж өөрчлөн уул уурхайн компанид гэрээ байгуулах үүрэг хүлээлгэсэн. Гэрээг үүрэгжүүлэх нь иргэний нийгмийн санаачилга, нөлөөллийн үйл ажиллагааны

үр дүн байсан боловч хуулийн хэлэлцүүлгийн явцад иргэний нийгмийн зарим санал орхигдон хэрэгжилтийг хангахад чиглэсэн зохицуулалт, дагалдах журамгүйгээр хуульчлагдсан юм. Харин 2014 оны 7-р сард Ашигт малтмалын тухай хуульд оруулсан нэмэлтээр буюу хуулийн 9.1.10-д зааснаар орон нутгийн гэрээний загварыг Засгийн газар батлахаар болсон. Түүний дагуу Уул уурхайн яам, Ашигт малтмалын хэрэг эрхлэх газраас гэрээний эхний загварыг боловсруулж, оролцогч талуудаар хэлэлцүүлсэн байна<sup>1</sup>.

Олон улсад орон нутгийн гэрээг хамтын ажиллагааны гэрээ, оролцооны гэрээ, орон нутгийг хөгжүүлэх гэрээ, үр өгөөж хуваах гэрээ гэх мэт маш олон янзаар нэрлэдэг ч үндсэн агуулга нь уул уурхайн сөрөг нөлөөллийг бууруулах, орон нутагт бий болгох нийгэм-эдийн засгийн үр

өгөөжийг дээшлүүлж, хөгжлийг дэмжихэд чиглэдэг<sup>ii</sup>. Уул уурхайн компани нь орон нутгаас ажиллах хүчин авах, худалдан авалт хийх, дэд бүтцийг сайжруулах, орон нутгийн үйлдвэрлэлийг дэмжих, бэлчээр, усны нөөцийг хамгаалах зэргээр орон нутгийн хөгжлийг дэмжих боломжтой. Энэ нь эргээд орон нутгийн дэмжлэг, үйл ажиллагааны таатай орчныг бий болгох давуу талтай. Өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн гэрээ гэдэг нь уул уурхайн компани ба орон нутгийн удирдлага, нутгийн иргэд, тэдгээрийн төлөөлөлтэй гэрээ хийх замаар харилцан ашигтай харилцааг бий болгоно гэсэн үг юм.

Олон улсын туршлагаас үзэхэд Монгол Улс нь орон нутгийн гэрээг хуульчлан үүрэг болгосон цөөхөн улсын нэг гэдгийг дурдах хэрэгтэй. Цаашлаад, орон нутгийн гэрээний загварыг батлан гаргах

**Далайбуяны БЯМБАЖАВ, доктор, бодлого судлаач**



Д.Бямбажав нь Австралийн Квинсландын их сургуульд судлаачаар ажилладаг. Японы Хоккайдогийн Их Сургуульд суралцаж 2012 онд докторын зэрэг хамгаалсан. Тэрээр өмнө нь Монгол Улсын Боловсролын Их Сургуульд Улс төрийн шинжлэх ухааны багш, мөн 2011 онд Канадын Бритиш Колумбын Их Сургуульд зочин судлаачаар ажилласан туршлагатай. Д.Бямбажавын судалгааны ажил нь уул уурхайн үйл ажиллагаа ба засаглалын асуудлууд ялангуяа хөгжиж буй орнууд дахь уул уурхай ба орон нутгийн хамтын ажиллагааны гэрээний бүтэц, хэлэлцээрийн үйл явц, хэрэгжилтийн асуудлыг авч үзэж байна.

гэж буй нь шинэлэг туршлага юм. Гэвч өнөөдөр Монгол Улсад орон нутгийн гэрээ хийж хэрэгжиж буй байдал, түүнд хамаарах эрх зүй, бодлогын орчин нь дээр дурдсан гэрээний зорилго, агуулгад нийцэж байна уу? гэдэг асуулт тавигдаж байна. Гэрээний загварыг батлан гаргах нь орон нутгийн гэрээг үр дүнтэй болгоход хангалттай юу? цаашид ямар институц, арга замууд шаардлагатай вэ? гэдгийг тодруулах нь зүйтэй.

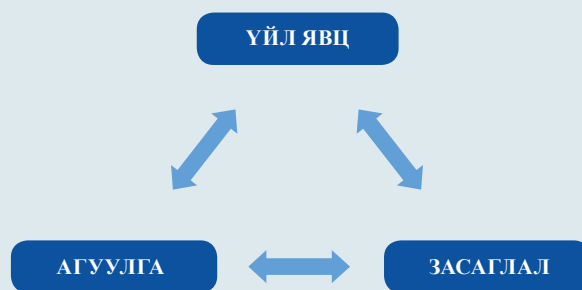
2006 онд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид орон нутгийн гэрээ байгуулахыг үүрэг болгосноос хойш 2014 онд Ховдаймаг ба МоЭнКо ХХК, 2015 онд Өмнөговь аймаг ба Оюу Толгой ХХК-ийн хооронд байгуулагдсан гэрээг эс тооцвол томоохон хэмжээний, эсвэл жишиг болохуйц гэрээ байгуулагдаж байсангүй. Үүнийг орон нутгийн гэрээний тоо, агуулгын талаарх ганц эх сурвалж болж буй Олборлох Үйлдвэрлэлийн Ил Тод Байдлын Санаачилгын (ОУИТБС) тайлан илтгэж байна. ОУИТБС-ын 2012 оны тайланд уул уурхайн компани ба орон нутгийн захиргааны хооронд хийсэн 196 гэрээний мэдээллийг тусгасан байна. Эдгээрийн ихэнх нь орд, ус, газар ашиглах гэрээ байгаа бөгөөд зөвхөн 20 гэрээ нь л харьцангуй өргөн хүрээг хамарсан, Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42-р зүйлийн дагуу байгуулагдсан гэрээ байна. Гэвч энэ тайланд дахь 20 гэрээний агуулга болон бусад нарийвчилсан мэдээлэл ороогүй учраас дүгнэлт хийхэд учир дутагдалтай юм. Тэдгээрийн дийлэнх нь сумын удирдлагатай хийсэн гэрээ бөгөөд 1-2 жилийн хугацаа заасан, орон нутгийн хөгжилд хувь нэмэр оруулах гэсэн ерөнхий зорилго илэрхийлсэн байна. Тэрхүү 20 гэрээ нь нэг удаагийнх эсвэл сунгагдах эсэх, талуудын үүрэг, хариуцлагын талаар мэдээлэл алга байна. Энэ тайлангаас өөр орон нутгийн гэрээтэй холбоотой мэдээллийг нэгтгэсэн эх сурвалж тун хомс байгаа нь орон нутгийн гэрээг бүртгэх, гэрээний ил тод байдлыг хангах талаар зохицуулалт байхгүйтэй холбоотой юм. Өнөөдрийг хүртэл хаана, хэзээ, хэдэн гэрээ байгуулагдаж, хэрхэн хэрэгжиж, ямар үр дүнд хүрсэн тухай мэдээлэл алга байна.

Манай улс дахь компаниудын гэрээ хийж буй туршлагаас үзэхэд зарим компани орон нутгийн дэмжлэгийг авах замаар үйл ажиллагааныхаа хэвийн байдлыг баталгаажуулах стратеги барьж байна. Энэ нь заримдаа хөрөнгө оруулагчдын тавьдаг шаардлагатай ч уялддаг. Цөөнгүй компани

орон нутгийн, ялангуяа сумын захиргаа, иргэдийн эсэргүүцэл, санал гомдлыг шийдвэрлэх зорилгоор гэрээ байгуулсан байна. Сумын захиргааны зүгээс үйлдвэрлэлийн зориулалтаар газар, ус ашиглах зөвшөөрөл олгохдоо удаашруулах, татгалзах зэргээр гэрээ хийх шаардлагаа илэрхийлэх явдал нилээд нийтлэг байдаг. Эсрэгээрээ, зарим компанийн хувьд орон нутгийн гэрээ хийх нь хамтын үүрэг хариуцлагыг бий болгож, нөгөө талын үйлдлээс хамаарч орон нутгийн оролцогч талуудын хооронд үл ойлголцол, ашиг сонирхлын зөрчил үүсэх, иргэдийн зүгээс төслийн талаар хардлага, шүүмжлэл гаргах шалтгаан болох эрсдэлтэй учраас болгоомжтой хандаж, гэрээгээр бус харин компанийн нийгмийн хөгжлийн хөтөлбөрүүдээр дамжуулан орон нутагт дэмжлэг үзүүлдэг. Орон нутгийн гэрээнд холбогдох эрх зүйн зохицуулалт, үүрэг хариуцлагын тогтолцоо тодорхой бус байгаа нь компаниудын хувьд бэрхшээл учруулдаг.

Энэ судалгааны хүрээнд хэд хэдэн орон нутгийн гэрээний агуулгатай танилцахын зэрэгцээ гэрээний талуудтай ярилцан, зарим гэрээний хэлэлцээ хийх үйл явцыг ажигласан юм. Эндээс үзэхэд төслийн хэмжээнээс хамаарч аймаг, эсвэл сумдтай гэрээ хийх, төслийн үе шатнаас хамаарч санамж бичиг эсвэл хамтын ажиллагааны гэрээ хийх, орон нутгийн хөгжлийг дэмжих хэлбэрийн хувьд ялгаатай байх зэргээр гэрээг харилцан адилгүй хийж иржээ. Гэрээ байгуулсан үйл явц, агуулга, хэрэгжилттэй холбоотой цөөнгүй асуудал байгаа боловч орон нутгийн гэрээний тулгуур 3 бүрдэл болох үйл явц, агуулга, засаглалын тухайд дараах асуудлууд тулгарч байна. Үүнд:

- Талууд гэрээний агуулгад ихээхэн ач холбогдол өгч, гэрээг байгуулах үйл явц, иргэд, сонирхогч талуудын оролцоо, гэрээний тогтвортой, хүчин төгөлдөр байдлыг хангахад төдийлөн анхаарал хандуулдаггүй.



- Орон нутгийн гэрээний хэрэгжилтийг хангах засаглалын асуудал ихэнх гэрээнд хангалтгүй тусгагдсан байна. Ялангуяа, орон нутгийн гэрээний дагуу компаниас орон нутгийн хөгжлийн сан болон тусгай дансанд оруулсан мөнгөн хөрөнгийн зарцуулалтыг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хянах эрх бүхий этгээд, гэрээний хорооны ил тод байдал, тайлагнал хангалтгүй.
- 42.1-р зүйлд заасан 4 чиглэлээс гадна нутгийн захиргааны хувьд уул уурхайн компаниас материаллаг болон мөнгөн дэмжлэг үзүүлэх, төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэхийг шаарддаг. Мөн уул уурхайн төслийн талаар хангалттай мэдээлэл авах, дүн шинжилгээнд үндэслэн сайн хэлэлцээ хийх чадавх орон нутагт дутмаг байна. Хөндлөнгийн зөвлөх ажиллуулах, мэргэжлийн зөвлөгөө авах зэрэг гэрээний үйл явцад нийтлэг хэрэглэдэг тактикуудыг ч ашигладаггүй.

Цаашид уул уурхайн үр өгөөжийг орон нутагт бодитойгоор бий болгох, орон нутгийн оролцогч талуудын байр суурь, сонирхлыг харгалзах гэсэн хоёр чухал асуудлыг бодлогын түвшинд анхаарах

нь зүйтэй. Орон нутагт явагдах уул уурхайн үйл ажиллагааны талаар бодлого шийдвэр, эрх зүйн зохицуулалт гаргахдаа мэдээллийн ил тод байдал, иргэдийн оролцоог орхигдуулж байгаа нь орон нутгийн эсэргүүцлийн гол шалтгаан болж байгааг анхаарах хэрэгтэй. Жишээ нь, Ашигт малтмалын газрын мэдээлснээр 2014 оноос хойш хайгуулын тусгай зөвшөөрөл шинээр олгохыг дэмжихийг хүссэн нийт 847 өргөдлийн санал орон нутагт илгээсний 730-д хариу ирсэн ба түүний 431 буюу 59 хувь нь татгалзсан хариу байжээ<sup>iii</sup>. Зарим ажиглагчид үүнийг “задарсан засаг ноёд” гэж харж буй ч, энэ нь орон нутгийн зүгээс уул уурхайн үйл ажиллагаа үр өгөөжтэй эсэхэд үл итгэсэн хандлагын тод илрэл гэж хэлж болно. Энэ байдлыг дан ганц эдийн засгийн аргаар буюу уул уурхайгаас орж буй төсвийн орлогын тодорхой хувийг орон нутагт хуваарилах байдлаар шийдвэрлэх боломжгүй юм. Орон нутагт явагдах уул уурхайн үйл ажиллагааны талаар бодлого шийдвэр, эрх зүйн зохицуулалт гаргахдаа мэдээллийн ил тод байдал, иргэдийн оролцоог орхигдуулж байгаа нь орон нутгийн эсэргүүцлийн гол шалтгаан болж байгааг анхаарах хэрэгтэй.

## БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨМЖ

- Орон нутгийн гэрээний үйл явцыг цогцоор авч үзэх шаардлагатай. Үүний тулд Засгийн газрын зүгээс орон нутгийн гэрээ байгуулахад ил тод байдал, олон нийтийн оролцоог хангах журмыг батлах шаардлагатай бөгөөд дараах асуудлуудыг тодорхой тусгаж өгөх хэрэгтэй. Үүнд:
  - Орон нутгийн гэрээг албан ёсоор мэдэгдэх, бүртгүүлэх үүрэг
  - Орон нутгийн гэрээг байгуулахад мэдээллийн ил тод байдлыг хангах үүрэг
  - Орон нутгийн гэрээг байгуулахад олон нийтийн оролцоог хангах үлгэрчилсэн удирдамж, заавар
  - Орон нутгийн гэрээний хүрээнд байгуулагдах тусгай сангийн удирдлага, ил тод байдлыг хангах зарчим.

Гэрээг албан ёсоор бүртгэх нь ил тод байдлаас гадна гэрээний хүчин төгөлдөр байдлыг хангахад чухал юм. Ил тод байдлыг хангах нь хэрэгжилтийг сайжруулах, иргэдийн оролцоог хангах, талуудын

хариуцлагыг дээшлүүлэхэд маш чухал. Мөн мэдээллийн хүртээмж нь өргөн хүрээнд харилцан суралцахад хэрэгтэй. Дээрх журмыг батлахын тулд Ашигт малтмалын тухай хууль, Мэдээллийн ил тод байдал, мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль, Иргэний оролцооны тухай хууль /төсөл/ зэрэг хууль, журамд холбогдох нэмэлт өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ үүсэж болно.

- Дээрх үндэслэлээр олон талуудын дэмжлэгтэйгээр орон нутгийн гэрээний мэдээллийн санг бий болгож, талууд гэрээ байгуулахдаа шууд мэдээлэл авах, ашиглах боломжтойгоор хөгжүүлэх хэрэгтэй. ОУИТБС-ын тайланд орон нутгийн гэрээний талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг хавсралт болгон нэмж оруулах нь зүйтэй.
- Өнөөгийн эрх зүйн орчны хүрээнд гэрээний загварыг батлахдаа хувилбартайгаар гаргах нь зүйтэй. Орон нутгийн гэрээ нь бэлэн загварт баригдсан бичиг баримт бус талуудын яриа,

хэлэлцээрийн үр дүн байх ёстой. Ингэхдээ хатуу загвар буюу бөглөж бичих маягт байдлаар бус талууд хэлцэл хийхдээ харгалзах нөхцөлүүдийг багтаасан үлгэрчилсэн удирдамж байх нь зүйтэй. Уул уурхайн төслүүд нь үргэлжлэх хугацаа, ашиглалтын арга, хөрөнгө оруулалтын хэлбэр, эдийн засгийн үр өгөөж гэх мэт олон зүйлээр хоорондоо ялгаатай байдаг. Түүнээс орон нутгийн харилцаа, хөгжилд оруулах хувь нэмэр нь ихээхэн хамаарна. Зөвхөн нэг загвар эсвэл удирдамжаар уг нөхцөлүүдийг тодорхойлох боломжгүй. Жишээ нь, зарим компанийн хувьд орон нутгийн гэрээг аймаг ба сумын алинтай нь байгуулах, үр өгөөж нь хэрхэн хуваарилагдах талаар тодорхой бус байдгаас аймаг ба сумуудтай тус бүрд нь гэрээ байгуулсан тохиолдол бий. Тийм учраас компани, орон нутгийн захиргаа тухайн төслийн онцлогт нийцүүлэн ашиглаж болохуйц хэд хэдэн хувилбартайгаар гэрээний удирдамжийг гаргах хэрэгтэй. Жишээ нь, зарим улсад төслийн нийт олборлолтын хэмжээ зэрэг тодорхой шалгуураар гэрээ байгуулах босгыг тогтоох явдал байдаг.

- Монгол Улсын хувьд юуны өмнө бүс нутгийн томоохон төсөлд зориулсан гэрээний удирдамж ба бусад төсөлд зориулсан удирдамж байх хэрэгтэй. Энэ удирдамж нь 2015 онд Төсвийн тухай хуулийн 60 дахь хэсэгт орсон өөрчлөлттэй уялдах юм. Уг өөрчлөлтөөр уул уурхайн үйл ажиллагаа явагдаж буй орон нутгийн Хөгжлийн санд ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн 30 хувийг шилжүүлэхээр болсон хэдий ч улсын чанартай томоохон төслүүд үүнд хамаарахгүй юм<sup>iv</sup>. Том төслүүдийн нөлөөлөл нь зөвхөн тухайн орон

нутгаар хязгаарлагдахгүй аймаг, бүс нутгийн хэмжээнд илэрдэг учраас орон нутгийн гэрээний хувьд ч ялгаатай авч үзэх жишиг бий. Жишээ нь, Канадын Нортвестерн мужид томоохон уул уурхайн төслийн байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ хийгдсэний дараа компанийн зүгээс хэрэгжүүлэх бодлогыг “Нийгэм-Эдийн засгийн гэрээ” байгуулж баталгаажуулдаг. Үүнд орон нутгийн ажил эрхлэлт ба бизнесийн боломжууд, уламжлалт аж ахуй, нийгмийн нөлөөлөл, тогтвортой хөгжил зэрэг асуудлуудыг тусгадаг.

- Өнгөрсөн хугацаанд орон нутгийн гэрээний хэлцэл, хэрэгжилтийг сайжруулах зорилгоор төрийн бус байгууллагууд (ТББ) загвар гэрээ, гарын авлага зэргийг боловсруулж, зарим орон нутагт гэрээ байгуулахад арга зүйн дэмжлэг үзүүлж байсан боловч үр дүн нь төдийлөн хангалттай байсангүй. Тиймээс уул уурхайн салбарын зүгээс орон нутгийн гэрээг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн санаачилга гаргаж ажиллах хэрэгтэй. Энэ нь уул уурхайд үзүүлэх нийгмийн итгэл, дэмжлэгийг бий болгох ач холбогдолтой юм. Үндэсний томоохон компаниуд, ассоциаци, холбоод энэ тал дээр манлайлал үзүүлж салбартаа жишиг тогтоосон бусад улсын туршлага бий. Цаашид засгийн газар, хувийн хэвшлийн дэмжлэгтэйгээр гэрээний талаар нийтэд хүртээмжтэй, практик зөвлөмж, гарын авлагууд боловсруулж гаргах шаардлагатай байна. Мөн орон нутгийн гэрээний чиглэлээр талуудад зөвлөгөө өгөх, хамтарч оролцох чадвартай зөвлөх байгууллага болон ТББ-уудыг бий болгоход чиглэсэн сургалт, хэлэлцүүлгийг дэмжих хэрэгтэй.

<sup>1</sup> Загвар гэрээний эхийг эндээс үзнэ үү. [http://www.mram.gov.mn/index.php?option=com\\_content&view=article&id=631%3Aq-q-&catid=48%3Auul-uurhain-medee&Itemid=64&lang=mn](http://www.mram.gov.mn/index.php?option=com_content&view=article&id=631%3Aq-q-&catid=48%3Auul-uurhain-medee&Itemid=64&lang=mn)

<sup>2</sup> Brereton, D., Owen, J., Kim, J., 2011. Good Practice Notes on Community Development Agreements. World Bank Extractive Industries Source Book. World Bank.

<sup>3</sup> Уул Уурхайн Яам. 2015. “Ил тод уул уурхай” хэвлэлийн хурлын 6 дугаар сарын мэдээ, <http://www.mm.gov.mn/news/view/313>

<sup>4</sup> УИХ. 2015. Төсвийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. Дугаар 21.