



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

**ГАЗРЫН ХЭВЛИЙН БАЯЛАГ
АШИГЛАХТАЙ ХОЛБООТОЙ ЗАСГИЙН
ГАЗАР БА ОРОН НУТГИЙН ЧИГ
ҮҮРГИЙН ХУВААРИЛАЛТ**



ГАЗРЫН ХЭВЛИЙН БАЯЛАГ
АШИГЛАХТАЙ ХОЛБООТОЙ ЗАСГИЙН
ГАЗАР БА ОРОН НУТГИЙН ЧИГ
ҮҮРГИЙН ХУВААРИЛАЛТ

Улаанбаатар хот
2024 он

ННА 67
ДАА 340
Г-169

ГАЗРЫН ХЭВЛИЙН БАЯЛАГ АШИГЛАХТАЙ ХОЛБООТОЙ ЗАСГИЙН ГАЗАР БА ОРОН НУТГИЙН ЧИГ ҮҮРГИЙН ХУВААРИЛАЛТ

Гүйцэтгэгч:

“Өмгөөллийн Ивээл баг” ХХН

Судалгааны багийн бүрэлдэхүүн:

Судалгааны багийн ахлагч, Хууль зүйн ухааны доктор Д.Сүнжид

Судалгааны багийн зөвлөх, Хууль зүйн ухааны доктор А.Бямбажаргал

Судалгааны багийн зөвлөх, Хууль зүйн ухааны доктор Н.Баярмаа

Судлаач, хууль зүйн докторант Г.Сурахбаяр

Судлаач, хууль зүйн докторант Э.Эрдэнэхишиг

Судлаач, хууль зүйн магистр Б.Гаваа

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

© Нээлттэй Нийгэм Форум, 2024

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

ISBN: 978-9919-9136-1-8

АГУУЛГА

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ.....	5
ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ	5
ТОВЧИЛСОН ҮГ	6
ӨМНӨХ ҮГ	7
УДИРТГАЛ.....	7
СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО	9
СЭДВИЙН СУДЛАГДСАН БАЙДАЛ	10
СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ	12
НЭГ. ГАЗРЫН ХЭВЛИЙН БАЯЛГИЙН ӨМЧИЙН ЭРХ БА МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ	13
1.1. Газрын хэвлийн баялгийн өмчийн эрх, хөгжлийн хандлага	13
1.1.1. Газрын хэвлийн баялаг төрийн өмч хэмээх үзэл баримтлал	15
1.1.2. Олон нийтийн итгэлийг хүлээх зарчим (Public trust doctrine)	18
1.2. Газрын хэвлийн баялаг ашиглалт дахь төрийн оролцоо ба бусад этгээдийн өмчийн эрх	20
ХОЁР. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫН ХҮРЭЭН ДЭХ ГАЗРЫН ХЭВЛИЙН БАЯЛГИЙН ӨМЧИЙН ЭРХТЭЙ ХОЛБООТОЙ ТӨВ ЗАСАГ БА НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ БАЙГУУЛЛАГЫН ЭРХ ХЭМЖЭЭ	25
2.1. Нэгдмэл улс дахь төв засаг, орон нутгийн чиг үүрэг ба Монгол Улс	25
2.2. Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль ба Засгийн газар, орон нутгийн чиг үүрэг	29

2.3. Ашигт малтмалын харилцаан дахь төв засаг, орон нутгийн эрх хэмжээний өнөөгийн байдал	36
---	----

ГУРАВ. ГАЗРЫН ХЭВЛИЙН БАЯЛАГ АШИГЛАХ ХАРИЛЦААГ ЗОХИЦУУЛСАН ЗАРИМ ХУУЛЬД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ..... 38

3.1. Үндсэн хуульд тусгагдсан Засгийн газар болон орон нутгийн чиг үүрэг	38
3.2. Ашигт малтмал хайх, ашиглах харилцаан дахь Засгийн газар болон орон нутгийн чиг үүрэг	46
3.2.1. Газрын гадарга ба газрын хэвлий ашиглах эрх.....	47
3.2.2. Тусгай зөвшөөрөл олгох	55
3.2.3. Тусгай зөвшөөрлийн хугацааг сунгах	70
3.2.4. Тусгай зөвшөөрлийг цуцлах	74
3.3. Иргэний эрх, олон нийтийн оролцоо	78

ДӨРӨВ. АШИГТ МАЛТМАЛ АШИГЛАХ ХҮРЭЭН ДЭХ ТӨВ ЗАСАГ, ОРОН НУТГИЙН ЧИГ ҮҮРГИЙН ТАЛААРХ ГАДААД УЛСЫН ТУРШЛАГА 98

4.1. Ашигт малтмалын хууль зүйн нийтлэг зохицуулалт.....	99
4.2. Ашигт малтмал, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн болон орон нутгийн байгууллагын чиг үүрэг	110
4.3. Нутгийн уугуул иргэдтэй зөвшилцөх эрх	115

ДҮГНЭЛТ 124

САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ 129

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ..... 134

Хавсралт 1. Хуулийн төслийн санал..... 139

Хавсралт 2. Хуулийн дүн шинжилгээний тайлан 146

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1.	Тусгай зөвшөөрөл олгох процесс.....	55
Хүснэгт 2.	Перу, Чили, Монгол Улсын ашигт малтмалын концесс, тусгай зөвшөөрлийн харьцуулалт	106
Хүснэгт 3.	Перу Улсын уурхайн ангилал.....	109
Хүснэгт 4.	Перу, Чили, Монгол Улсын газрын хэвлийн баялаг ашиглалт дахь төрийн болон орон нутгийн байгууллагын эрх хэмжээний харьцуулалт	114
Хүснэгт 5.	Хуулийн дүн шинжилгээний нэгдсэн үр дүн.....	147
Хүснэгт 6.	Оролцогчдын эрх, үүргийн шинжилгээ (хуулиар)	151
Хүснэгт 7.	Хуулийн дүн шинжилгээний нэгдсэн үр дүн (захиргааны эрх хэмжээгээр)	155

ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1.	Төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл улсын шинж	26
Зураг 2.	Газрын хэвлийн баялаг ашиглалтын Үндсэн хуулийн зарчим	43
Зураг 3.	Перу, Чили Улсын ашигт малтмалын концессын төрөл	102
Зураг 4.	Перу Улсын урьдчилан зөвшилцөх ажиллагаа	120
Зураг 5.	Хуульд тодорхойлсон эрх, үүргийн шинжилгээ (оролцогч, эзлэх хувиар)	152
Зураг 6.	Төрийн болон орон нутгийн байгууллагын захиргааны эрх хэмжээ (эзлэх хувиар)	156

ТОВЧИЛСОН ҮГ

АМГТГ	Ашигт малтмал, газрын тосны газар
АМтХ	Ашигт малтмалын тухай хууль
БОНБУтХ	Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль
БОХтХ	Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль
ГтХ	Газрын тухай хууль
ГХтХ	Газрын хэвлийн тухай хууль
ЗДТГ	Засаг даргын Тамгын газар
ЗЕХ	Захиргааны ерөнхий хууль
ЗЗНДН	Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж
ИНХ	Иргэдийн Нийтийн Хурал
ИТХ	Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал
НҮБ	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага
НҮБЕЧ	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий чуулган
МУЗЗНДНТУтХ	Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль
ОУХБ	Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага
ТББ	Төрийн бус байгууллага
ТЗБ	Төрийн захиргааны байгууллага
ТЗТБ	Төрийн захиргааны төв байгууллага
ТТАМтХ	Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухай хууль
УИХ	Улсын Их Хурал
УУХҮЯ	Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам
УУЭХЯ	Уул уурхай, эрчим хүчний яам

ӨМНӨХ ҮГ

Эрдэс баялгийн салбарт Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн эрх зүйн шинэчлэл ид өрнөж, Ашигт малтмалын тухай хууль, Газрын тосны тухай хууль, газрын болон байгаль орчны хууль тогтоомжийн төслүүд боловсруулагдаж байна. Энэ удаагийн эрх зүйн шинэчлэлээс уул уурхайн компани, орон нутгийн удирдлага, иргэд зэрэг салбарын гол оролцогч талуудын гол хүлээлтийн нэг нь орон нутгийн харилцааны оновчтой зохицуулалт, шийдвэр гаргах түвшин дэх зохистой оролцоог тодорхойлох асуудал юм. Байгалийн баялаг ашиглахтай холбоотой Засгийн газар, нутгийн захиргааны болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чиг үүргийн давхардал, тодорхойгүй байдлаас үүдэн орон нутагт тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч, нутгийн захиргаа, иргэдийн дунд үл ойлголцол үүсэж, төслийн үйл ажиллагаанд саад учирдаг.

Иймд энэ удаагийн судалгаагаар газрын хэвлийн баялаг ашиглах тухай шийдвэр гаргах тогтолцоо, түүнд оролцогч талуудын чиг үүргийн хуваарилалт, төслийн нөлөөлөлд өртөх иргэдийн зохистой оролцооны түвшнийг Үндсэн хууль, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн үзэл санаанд тулгуурлан тодорхойлохыг зорилоо.

Байгалийн нөөц баялгаа ашиглаж, эдийн засгаа өргөжүүлэн хөгжүүлэх үндэсний эрх ашиг, хөрөнгө оруулалтаа баталгаажуулан үр ашигтай ажиллаж, улс, орон нутгийн хөгжилд хувь нэмэр оруулах компанийн эрх ашиг, эрүүл аюулгүй аюулгүй орчинд амьдрах, амьдралын хэв маяг, эх үүсвэрээ алдахгүй байх нутгийн иргэдийн эрх ашгийн тэнцвэрийг хангах эрх зүйн шийдлийг Үндсэн хууль болоод Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, газар, ашигт малтмал, байгаль орчны хууль тогтоомжийн харилцан шүтэлцээнд оновчтой тодорхойлох бодлогын хэлэлцүүлэгт энэхүү судалгаа зохих хувь нэмэр оруулна гэдэгт итгэж байна.

Судалгааг амжилттай хийж гүйцэтгэсэн Д.Сүнжид ахлагчтай судалгааны багийн хамт олон, судалгааны тайланг эцэслэн боловсруулахад үнэтэй санал шүүмж өгч ажилласан зөвлөх А.Бямбажаргал, Н.Баярмаа, Г.Сурахбаяр, Нээлттэй Нийгэм Форумын ажилтан Д.Эрдэнэчимэг нарт талархал илэрхийлье.

*Нээлттэй Нийгэм Форумын гүйцэтгэх захирал
П.Эрдэнэжаргал*

УДИРТГАЛ

Судалгааны зорилго

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгоход орон нутгийн оролцоо хязгаарлагдмал, ашигт малтмал хайх, олборлох үйл ажиллагаа байгаль орчин, иргэдийн амьдрал, уламжлалт мал аж ахуй эрхлэлтэд сөргөөр нөлөөлдөг ч тэдний оролцоо хангалтгүй зэрэг асуудал уул уурхай бүхий орон нутагт тулгардаг. Уул уурхайн төсөл орон нутагт л хэрэгжихээс өөр аргагүй байдаг бол орон нутгийн иргэд газрын хэвлийг хөндүүлэхгүй эсэргүүцдэг. Орон нутгийн иргэд, төсөл хэрэгжүүлэгч компанийн хооронд үүсдэг энэхүү үл ойлголцол нь талуудын хоорондын ашиг сонирхлын зөрүүтэй байдлыг илэрхийлэх бөгөөд энэ нь ашигт малтмалын нөөц ихтэй бусад улсад ч түгээмэл тохиолддог.

Монгол Улс хариуцлагатай уул уурхайг эдийн засгийн тэргүүлэх салбарын нэг болгон хөгжүүлэх, байгалийн үр өгөөж, унаган төрх, экосистемийн тэнцвэрт байдлыг хадгалан өнөө болон ирээдүй хойч үедээ өвлүүлэх зорилтыг урт хугацааны хөгжлийн бодлогодоо тусгасан. Эдгээр зорилтыг хангахад газрын хэвлийн баялаг ашиглалт дахь төрийн бодлого, төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүрэг нь оновчтой, ойлгомжтой, тодорхой байх шаардлагатай.

Чиг үүрэг гэдэг нь товчдоо нэгж, институци, байгууллагаас тухайлсан үүргийг хэрэгжүүлэх, хянах, хариуцлагын хүрээг илэрхийлдэг. Юуны өмнө хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах, чиг үүргийн давхардлыг бууруулан, эрх зүйн тодорхой бус байдлыг арилгахын тулд ТЗТБ ба нутгийн удирдлага, ЗЗНДН-ийн шатлал хооронд буюу босоо тэнхлэгт (аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хороо)

чиг үүрэг оновчтой хуваарилагдсан эсэхийг судлах шаардлагатай. Улмаар хэвтээ тэнхлэгт буюу ИТХ, Засаг даргын чиг үүргийн хуваарилалт, түүнчлэн орон нутгийн иргэдийн оролцоо зэргийг мөн хамааруулж болох юм.

Эрх зүйн зохицуулалт тодорхой, чиг үүрэг оновчтой байснаар уул уурхайн төсөл хэрэгжүүлэгч компани болон орон нутгийн иргэд хоорондын үл ойлголцлыг багасгах боломжтой. Мөн Үндсэн хуулиар газрын хэвлийн баялаг бол төрийн нийтийн өмч бөгөөд ард түмний мэдэлд байх, Монгол Улсын иргэний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрх, хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлуулах, хувийн аж ахуй эрхлэх зэрэг үндсэн эрхийг бодитоор хэрэгжүүлэх нөхцөл бүрдэнэ. Газрын хэвлийн баялгийн зүй зохистой ашиглалт, Монгол Улсын иргэний үндсэн эрх, байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх талаарх төрийн бодлого, зохицуулалт оновчтой, ойлгомжтой, тодорхой байх нь асуудлыг шийдвэрлэх нэгэн алхам болно.

“Газрын хэвлийн баялаг ашиглахтай холбоотой Засгийн газар болон орон нутгийн чиг үүргийн хуваарилалт” хэмээх энэхүү судалгааны ажлын зорилго нь хууль тогтоомжоор тогтоосон төр, орон нутгийн чиг үүрэгт дүн шинжилгээ хийж, газрын хэвлийн баялаг ашиглалтад орон нутгийн иргэдийн бодит оролцоог хангах, орон нутгийн түвшинд ЗЗНДН-ийн уялдааг сайжруулах болон холбогдох хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох санал зөвлөмж боловсруулахад оршино.

Сэдвийн судлагдсан байдал

Газрын хэвлийн баялаг ашиглалт дахь төр, орон нутгийн чиг үүргийг тухайлан судалсан бүтээл цөөн байгаа бол салбар эрх зүйн үүднээс буюу ашигт малтмал, төрийн болон орон нутгийн удирдлага, нутгийн өөрөө удирдах ёсон, орон нутгийн болон иргэний байгууллага, иргэдийн оролцооны талаар судалгаа багагүй гарчээ.

Тухайлбал, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Ананд энд Батзаяа адвокатс хуулийн нөхөрлөл хамтран “Эрдэс баялгийн эрх зүйн

тойм” бүтээлийг 2012 онд гаргажээ. Уг бүтээл нь Монгол Улсын ашигт малтмалын эрх зүйн түүхэн хөгжил, уул уурхайн салбар дахь гэрээний эрх зүй, тусгай зөвшөөрөл, түүний эрх зүйн орчин, тусгай зөвшөөрлийн маргаан, ашигт малтмал эрэх, хайх ашиглах зохицуулалт, нөхөн сэргээлт, уул уурхай ба байгаль орчны эсрэг гэмт хэрэг, уул уурхай ба хүний эрх, олон улсын уул уурхайн хөгжлийн чиг хандлага зэрэг өргөн сэдвийг хамарсан болно.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс 2021 онд төрийн болон орон нутгийн өмчийн харилцааны тулгамдсан асуудлын хүрээнд дөрвөн цуврал судалгаа хийсэн байна. Эдгээр судалгаанаас Эрх зүйн хөгжлийн төлөө ТББ, хууль зүйн ухааны доктор Н.Баярмаа нарын “Төрийн ба хувийн өмчийн газар ашиглалтын өнөөгийн байдал: Газрын тухай хуульд хийсэн эдийн баялгийн эрх зүйн шинжилгээ” судалгааг онцолж болно. Уг судалгаа нь газар ашиглалтын асуудлыг эдийн баялгийн эрх зүйн үүднээс судалж, өнөөгийн нийгэмд тулгамдаж байгаа зарим асуудлыг шийдвэрлэх гарцыг санал болгожээ.

Нээлттэй нийгэм форумас 2021 онд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6.2 дахь хэсэгт хамаарах цуврал судалгааг хийсэн. Эдгээр цуврал судалгаа нь Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлт, түүний агуулгыг хууль зүйн үүднээс тодруулан, төрийн өмчийн удирдлага, зохицуулалтыг боловсронгуй болгоход чиглэжээ.

Хууль зүйн ухааны доктор О.Мөнхсайхан “Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд” өгүүлэлдээ “төрийн нийтийн өмч” гэх ойлголтод дөрвөн агуулга бий хэмээгээд тус бүрийг нь дэлгэрэнгүй тайлбарлажээ.

Нутгийн удирдлага, орон нутгийн байгууллагын чиг үүрэг сэдвийн хүрээнд хууль зүйн ухааны доктор Б.Чимидийн “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нутгийн удирдлага” бүтээл болон Ц.Дашцэрэн, Ж.Долгорсүрэн, Д.Сүнжид, Д.Ганзориг, А.Эрдэнэцогт, П.Одгэрэл, Ж.Сүхбаатар зэрэг судлаачдын ном, бүтээлүүд байна.

2020 онд судлаач Д.Батболдын “Ашигт малтмалын өмчлөл, ашиглалтын Үндсэн хуулийн үндэслэлийг хөгжүүлэх нь” хууль

зүйн ухааны докторын зэрэг хамгаалсан бүтээл болон бусад судлаачдын ашигт малтмал, байгаль орчны эрх зүйн судалгаа, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл нийтлэгдсэн болно.

Энэхүү судалгааны ажил нь газрын хэвлийн баялаг ашиглалтын талаарх Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, онол, хандлага, материаллаг хуулийн зохицуулалт, тэдгээрийн уялдаа холбоо, практикт гарч буй тохиолдол зэрэг хүрээг хамрах болно. Судалгааны хүрээнд Засгийн газар болон орон нутгийн чиг үүргийн хуваарилалт, газрын хэвлийн баялаг ашиглалтад орон нутгийн иргэдийн оролцоо зэргийг тодруулан шигтгэснээрээ онцлог болно.

Судалгааны арга зүй

Энэхүү судалгааг баримт бичгийн шинжилгээний, харьцуулалтын, нэгтгэн дүгнэх, задлан шинжлэх аргаар гүйцэтгэв. Социологийн судалгааны ярилцлагын аргаар төрийн болон орон нутгийн байгууллагын албан хаагч, салбарын судлаач 10 орчим хүнтэй ярилцлага хийж мэдээлэл цуглуулсан болно. Түүнчлэн, ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөлд хамаарах захиргааны хэргийг хянан шийдвэрлэсэн шүүхийн шийдвэр болон газрын хэвлийн баялаг ашиглалтын харилцааг зохицуулсан Үндсэн хууль, холбогдох долоон хуульд дүн шинжилгээ хийв.

Судалгааны хязгаарлагдмал байдал: Тусгайлсан хууль, журмаар зохицуулагддаг газрын хэвлийн баялаг болох газрын тос, ус, цөмийн энерги, бичил уурхайн ашиглалт нь энэхүү судалгааны агуулга, хамрах хүрээнд багтаагүй болно. Мөн газрын хэвлийн баялаг ашиглах харилцаан дахь Засгийн газар болон орон нутгийн чиг үүргийг судлах хүрээнд байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний талаар авч үзсэн болно.

НЭГ. ГАЗРЫН ХЭВЛИЙН БАЯЛГИЙН ӨМЧИЙН ЭРХ БА МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

1.1. Газрын хэвлийн баялгийн өмчийн эрх, хөгжлийн хандлага

Байгалийн баялаг, тэр дундаа эрчим хүчний нөөц (нүүрс, байгалийн хий, газрын тос гэх мэт)-ийн өмчлөх эрх тухайн ашигт малтмалын нөөцийн байршлаас хамаарах нь бий. Байгалийн баялгийн бүрэн эрхийн зарчмын хүрээнд улс орнууд өөрийн хил хязгаарын дотоодод байх газрын хэвлийн баялгийн хувьд туйлын тодорхой дархан эрхийг эдлэх тул уг баялаг нь төрийн, эсхүл хувийн өмчлөх эрхэд байх эсэхийг өөрсдөө шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй. Рогенкамп, Рэджвэл, Гуао болон Ронн нарын тэмдэглэсэнчлэн “иргэнлэг эрх зүйн тогтолцоотой ихэнх улсад газрын тос, байгалийн хий зэрэг эрчим хүчний нөөцөөс бусад газрын хэвлийн баялгийг өмчлөх эрхийг газрын давхаргыг өмчлөгч эдэлнэ. Үүнтэй холбоотойгоор ихэнх улсад газрын тос, хий, нүүрсийг төр өмчлөх (Дани, Норвеги, Польш, Их Британи, Испани, саяхнаас Нидерланд)-өөр зохицуулжээ. Эрчим хүчний нөөцийн өмчлөх эрхийг тухайлан шийдвэрлээгүй улс ч бий бөгөөд үүнд Итали Улсыг нэрлэж болно. Эдгээр улс байгалийн нөөцийн өмчлөх эрхийн зохицуулалтыг ХХ зууны эхэн хагаст дахин авч үзсэн бөгөөд ингэхдээ дийлэнх нь төрийн өмчлөх эрхийг сонгожээ. Улмаар газрын өнгөн давхаргыг өмчлөгчийн өмчлөх эрх газрын хөрснөөс доош хэр гүн үйлчлэх тухай асуудал практикт хүндрэл учруулсан хэвээр байна.”¹

¹ M. M. Roggenkamp et al., Energy Law in Europe, 1272.

Франц Улсын Иргэний хуульд газар өмчлөгч нь тухайн газрын доор ба дээр орших бүхнийг өмчлөх эрхтэй байхаар зохицуулжээ.² Гэхдээ, ашигт малтмал ба газрын тосны орд нь газар өмчлөх эрхэд хамаарахгүй бөгөөд Уул уурхайн тухай хуулийн дагуу энэ төрлийн ашигт малтмалыг олборлох эрхийг төрөөс тухайлан олж авахыг шаардана.³ Үүний тулд ашигт малтмал ашиглагчийг газар өмчлөгчтэй гэрээ байгуулахыг шаардахгүй хэдий ч түүнтэй зөвшилцсөн байх нь зүйтэй гэж үздэг.⁴ Энэ журмын дагуу олж авсан концессын эрх нь газар өмчлөл ба газрын хэвлий өмчлөх эрхээс тусдаа өмчлөх онцгой эрх (a special right of ownership)-д тооцогдоно.⁵ Франц Улсын Уул уурхайн тухай хуулиар газрын тос, хий, нүүрс, уран, металл, давс болон эрэг орчмын бүсийн далайн ёроолын геотермик нөөцийн харилцааг зохицуулдаг. Тус улсын хууль тогтоомжийн дагуу концессын зүйл байх боломжтой эрдсийн түүхий эдийг үндэсний тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдалд үзүүлэх стратегийн болон нэн чухал ач холбогдлыг нь үндэслэн жагсааж 1810 онд баталжээ.⁶ Харин концессын зүйлд үл хамаарах эрдсийн түүхий эдийн ашиглалтыг бусад журмаар зохицуулах бөгөөд үүнд ихэнхдээ барилгын ажилд ашиглагдах шохой, шохойн чулуу, гөлтгөнө зэрэг ашигт малтмал багтана.

Герман Улсын Уул уурхайн тухай хуулиар уснаас бусад ашигт малтмалыг байгалийн төрх байдал, эргийн болон эх газрын байршлаас шалтгаалан бүх ашигт материал, хатуу, шингэн, хий гэж тодорхойлно.⁷ Ашигт малтмалыг “bergfrei” ба “grundeigen” гэж хоёр ангилах бөгөөд “grundeigen” ангилалд багтах ашигт малтмалын өмчлөх эрх газар өмчлөлөө даган хувийн өмчийн эрх зүйгээр хамгаалагдах боломжтой.⁸ Харин төмөр, алт, зэс зэрэг металл, нүүрс, геотермик энерги, давс зэрэг нь “bergfrei” ангилалд хамаарах бөгөөд өмчлөх эрх нь газар

² Aileen McHarg, Property and the Law in Energy and Natural Resources, 65.

³ Aileen McHarg, 65.

⁴ Aileen McHarg, Property and the Law in Energy and Natural Resources.

⁵ Aileen McHarg, 65.

⁶ Aileen McHarg, 65.

⁷ M. M. Roggenkamp et al., Energy Law in Europe, 701.

⁸ M. M. Roggenkamp et al., 701.

өмчлөлөөс ангид яригдана.⁹ Газар өмчлөгч нь эдгээрээс бусад ашигт малтмал буюу базальт, өөхөн чулуу, шавар гэх мэт нөөцийн өмчлөгч байна. Герман Улсын Уул уурхайн тухай хуулиар газар өмчлөгч нь “bergfrei” ангилалд хамаарах ашигт малтмал буюу хэний ч өмчлөлд үл хамаарах нөөцийн ордод нэвтрэх эрхгүй хэдий ч холбогдох эрх бүхий захиргааны байгууллагын зөвшөөрлөөр тэдгээрийг олборлох үйл ажиллагаа явуулж болно.

Нидерланд Улс 1810 онд баталсан Уул уурхайн тухай хуулиа 2002 онд өөрчилсөн бөгөөд Франц, Герман Улсын нэгэн адил шохойн чулуу, шавар, шороо гэх мэт түгээмэл тархацтай ашигт малтмалаас бусад ашигт малтмалд уг хууль үйлчлэхээр заажээ.¹⁰ 2002 онд баталсан шинэ хууль нь Нидерландын нутаг дэвсгэрээс гадна хуучин хуулийн үйлчлэлд хамаардаггүй байсан эрэг орчмын газрын доорх баялгийг олборлох, ашиглах харилцааг зохицуулснаараа өмнөх хуулиасаа ялгаатай.¹¹ Түүнчлэн шинэ хуулиар газрын гадаргуугаас 100 метрийн гүнээс доош орших ашигт малтмалын нөөцийг төр өмчлөхөөр тусгажээ.¹²

1.1.1. Газрын хэвлийн баялаг төрийн өмч хэмээх үзэл баримтлал

Энэхүү үзэл баримтлал дэлхий нийтэд 1950-иад оноос анх дэлгэрч, түүний агуулга, үндсэн санааг хэрхэн тайлбарлах талаар олон улсын эрх зүйн судлаачид, хөгжингүй болон хөгжиж буй орны төлөөлөгчдийн дунд томоохон маргаан дэгдэж байв. Колонийн системийн задралын дүнд шинэхэн байгуулагдсан улс гүрнүүд бусад улсын захиргаанд байх үедээ гадаадын хөрөнгө оруулагчидтай байгуулсан байгалийн баялаг ашиглах гэрээ хэлцэл нь шударга бус, тэгш эрхийн зарчмыг зөрчсөн, баялгийн эзэн ард түмний эрх ашигт харшилсан гэдгийг илэрхийлэх болжээ.¹³ Эзэн орнууд байгалийн баялаг дахь бүрэн эрхийн зарчим нь

⁹ M. M. Roggenkamp et al., 701.

¹⁰ M. M. Roggenkamp et al., 793.

¹¹ M. M. Roggenkamp et al., 793.

¹² M. M. Roggenkamp et al., 793.

¹³ Duruigbo, “Permanent Sovereignty and People’s Ownership of Natural Resources in International Law,” 2.

улс орны тусгаар тогтнолын бүрэлдэхүүн хэсэг болохыг ойлгох тусам уг асуудал тухайн улсын бодлого, хуулиар баталгаажих шаардлагатай гэдгийг ухамсарлах болов.

Энэ зарчим анх НҮБЕЧ-ны 1952 оны 12 дугаар сарын 21-ний өдрийн 626 дугаар тогтоолд тусгалаа олсон байдаг. Тус тогтоолд **“Байгалийн баялаг, нөөцөө чөлөөтэй ашиглах, олборлох ард түмний эрх нь тухайн улсын тусгаар тогтнолын салшгүй хэсэг мөн.”**¹⁴ гэсэн бол НҮБЕЧ-ны 1962 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдрийн “Байгалийн баялаг дахь эзэн орны бүрэн эрх”-ийн тухай 1803 дугаар тогтоолд “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.”¹⁵ гэж заасан.

Эдгээр тогтоолын үзэл санааг 1966 оны 2158 дугаар тогтоолд тодотгон баталгаажуулж:

“Хөгжиж буй орнуудад шаардлагатай гадаад улсын нийтийн болон хувийн хөрөнгө тухайн орны байгалийн баялгийг ашиглах, боловсруулахад зарцуулагдаж буй хөрөнгийн тодорхой хувийг эзэлдгийг анхаарч гадаадын хөрөнгийг захиран зарцуулахтай холбоотой үйл ажиллагаанд тавьж байгаа Засгийн газрын хяналт нь үндэсний хөгжил, ашиг сонирхлын тусын тулд хэрэгжих ёстой.

Бүх улсын, тэр дундаа хөгжиж буй улсын гадаадын хөрөнгөд хэсэгчлэн болон бүрэн тулгуурлан үйл ажиллагаа явуулж буй хуулийн этгээдийн удирдлагад эзлэх хувийг өсгөх, баталгаажуулах, тухайн улсын хүн ардын хөгжлийн хэрэгцээ, зорилгод нийцүүлэн, тэгш эрхийн зарчимд суурилан ашгаас илүү их хувь хүртэх эрхтэй болохыг ойлгох ... нь зөв.”¹⁶ гэсэн бол НҮБЕЧ-ны 1974 оны 12 дугаар сарын 12-ны өдрийн “Улс орны эдийн засгийн эрх, үүрэг”-ийн тухай 3281 дүгээр тогтоолд дараах байдлаар заажээ:

“Бүхий л улс байгалийн баялаг, байгалийн нөөцөө чөлөөтэй эзэмших, ашиглах, шилжүүлэх болон эдийн засгийн аливаа үйл

¹⁴ Sess.: 1952-1953), “Right to Exploit Freely Natural Wealth and Resources.”

¹⁵ Sess.: 1962), “Permanent Sovereignty over Natural Resources.”

¹⁶ Sess.: 1966), “Permanent Sovereignty over Natural Resources.”

ажиллагаа явуулах байнгын бүрэн эрх, эрх чөлөөтэй ...”¹⁷

Эдгээр тогтоол нь байгалийн баялаг дахь эзэн орны байнгын бүрэн эрхийн зарчмын талаарх хууль зүйн стандартын хөгжилд томоохон хувь нэмэр оруулсан юм. Энэ зарчмын талаарх тогтоол, бусад эх сурвалжид хийсэн дүгнэлт, судалгаанаас үзвэл байнгын бүрэн эрх гэх ойлголт дараах дөрвөн үе шатыг дамжин хөгжиж байна:¹⁸

1. Байгалийн нөөц, баялгаа ашиглах ард түмний эрх нь тухайн улсын тусгаар тогтнолын салшгүй хэсэг болохыг тодорхойлсон үе. (1952-1962 он)
2. Нөхөн төлбөрийн хувь хэмжээг тогтоох болон үндэсний хууль тогтоомжийн дагуу маргааныг хянан шийдвэрлэх талаар эзэн орны эрх мэдэл нь тухайн улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхийн салшгүй хэсэг болохыг хоёрдмол утгагүй тодорхойлсон үе. (1962-1973 он)
3. Нөхөн төлбөрийн зарчим болон маргаан хянан шийдвэрлэх механизмын талаар хүчтэй маргаан дэгдсэн үе.
4. Хөрөнгө оруулалтын талаар хэд хэдэн олон улсын гэрээ байгуулагдсанаар байнгын бүрэн эрхийн хэрэгжилтийг сайжруулах алхам хийгдсэн үе.

Зарим эх сурвалжид тэмдэглэснээр байгалийн баялгийн байнгын бүрэн эрхийн зарчмын хөгжлийн эхэн үеийн дараагаас улс орнууд уул уурхайн салбарыг дан ганц өөрсдийн нөөц, туршлагад түшиглэн хөгжүүлэх чадавх, боломжгүйгээ ойлгож эхэлсэн. Энэ тухай Францын эрдэмтэн Данель Барберис “Орон нутгийн ашиг сонирхлыг дээгүүрт тавьж, байгаль орчныг хамгаалах талаар хүчтэй заалтыг гэрээнд тусгахын нөгөө талд Засгийн газар болон тухайн үндэстний эзэмших хувь, татварын хэмжээг бууруулахыг зөвшөөрч байгаа нь уул уурхайн гэрээний хувьсал, өөрчлөлтийн өнөөгийн чиг хандлага юм.”¹⁹ гэж тэмдэглэжээ.

¹⁷ Sess.: 1974-1975), “Charter of Economic Rights and Duties of States.”

¹⁸ Hossain and Chowdhury, *Permanent Sovereignty over Natural Resources in International Law*.

¹⁹ Barberis, *Negotiating Mining Agreements*.

Манай улсын хувьд судлаачдын үзэж буйгаар “төрийн нийтийн өмч” гэдэг нь газрын хэвлийн баялаг зэрэг тухайн өмчлөлийн зүйлийг зөвхөн Монголын ард түмний нийтлэг ашиг сонирхол буюу нийтийн ашиг сонирхлын зориулалтаар эзэмшиж, ашиглаж, захиран зарцуулна. Төрийн нийтийн өмч гэдэг нь ард түмний төлөөлөл болсон УИХ тухайн зүйлийг эзэмшиж, ашиглаж, захиран зарцуулна гэдгийг бататгасан. Үндсэн хуульд оруулсан төрийн нийтийн өмч гэсэн өөрчлөлт нь газрын хэвлийн баялгийн хувь заяаг шийдвэрлэхэд олон нийтийг сонсож харгалзах, зөвлөлдөх, тэдгээрийн оролцоо, хяналтыг хангах агуулгыг илэрхийлж газрын хэвлийн болон байгалийн бусад баялгийг ашиглахад нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс харж, урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлах, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг тэгш, шударга хүртээх, газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхийг иргэнд эдлүүлэх, стратегийн ач холбогдол бүхий ордыг ашигласны үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдож байх гэсэн зарчмыг баримтлахыг зорьсон ойлголт хэмээжээ.²⁰

1.1.2. *Олон нийтийн итгэлийг хүлээх зарчим* (*Public trust doctrine*)

“Public trust doctrine” буюу олон нийтийн итгэлийг хүлээх зарчим нь “тухайн газар, гол мөрөн, байгалийн нөөц хэний эзэмшил, өмчлөлд байгаагаас үл хамааран газар, газрын хэвлий, газрын нөөц баялгийн эрх нь олон нийтийн итгэл үнэмшилд хадгалагддаг.” гэсэн үзэл санаа юм.²¹ Нийтийн эрхийн ойлголт нь дараах хоёр суурь үзэл санаанаас бүрддэг бөгөөд эхнийх нь Ромын эрх зүйн “Агаар, урсаж буй ус, далай, далайн амьтан бүхэлдээ хэний ч өмч байгаагүй, гэхдээ нийтийнх

²⁰ О.Мөнхсайхан, “Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд”, 9 дүгээр тал, Эрх зүй сэтгүүл, 2020 он, № 3

²¹ Ryan, Erin. “The public trust doctrine, private water allocation, and mono lake: the historic saga of ‘national audubon society v. superior court.’” *Environmental Law*, vol. 45, no. 2, 2015, pp. 561–640. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/43432858>. Accessed 29 Jul. 2022

байсан” гэх үзэл болно. Хоёр дахь нь болох Английн нийтлэг эрх зүйд далайн түрлэгийг эзэмшихийн тулд “*jus privatum*” буюу төрийн өмчөөс ангид байх, “*jus publicum*” буюу нийтийн итгэл үнэмшлийн хүрээнд байх гэсэн хоёр шаардлагыг хангах ёстой гэж үздэг байжээ.²² Өөрөөр хэлбэл, олон нийтийн итгэлийн зарчим нь байгалийн баялгийг хэн ч өмчилж болох бөгөөд гагцхүү уг эрхийг олж авахдаа олон нийтийн итгэл үнэмшилд нийцсэн байх ёстой.

Америк, Энэтхэг, Пакистан, Филиппин, Уганда, Кени, Нигери, Өмнөд Африк, Бразил, Эквадор, Канад зэрэг улсад уг зарчим нь байгаль орчин, түүний баялгийг хамгаалах зарчим болж Үндсэн хууль болон шүүхийн практикт нэвтэрсэн байна. Энэтхэгийн Үндсэн хуульд тус улсын нутаг дэвсгэрийн бүх газар нутаг, ашигт малтмал, баялаг, далайн доорх үнэт зүйл нь ард түмний мэдэлд байх бөгөөд ард түмэн бол байгалийн баялгийн “жинхэнэ эзэд” хэмээн заасан байдаг.²³

Бразилын олон нийтийн итгэлийн зарчим нь “Газар, түрлэг, агуй, археологийн дурсгалт газар, ашигт малтмалын нөөц, ус, эрчим хүч, байгалийн дурсгалт газар нь үндэсний баялаг мөн” гэсэн агуулгатай²⁴ бол Нигерийн Үндсэн хуульд ашигт малтмалын нөөц, байгалийн баялгийн ашиглалтыг “олон нийтийн сайн сайхны төлөө хэмээн хязгаарласан бөгөөд байгалийн баялгийн үр шимийг ард иргэдэд адил тэнцүү хуваарилна” хэмээн заажээ.

Олон нийтийн итгэлийн зарчмыг баримталдаг улсад нийтлэг ажиглагддаг онцлог нь тухайн газар хэний өмчлөл, ашиглалтад байгаагаас үл хамааран баялаг нь ард түмний мэдэл, итгэл үнэмшилд хадгалагдах явдлыг хуульчилж, тодорхой хэрэг маргааныг шийдвэрлэхэд үндэслэл болгодог. Олон нийтийн итгэл үнэмшилд хадгалагдана гэдэг нь байгалийн баялгийг ашиглах эрх олж авах арга

²² Pearson, Eric. “Illinois central’ and the public trust doctrine in state law.” *Virginia Environmental Law Journal*, vol. 15, no. 4, 1996, pp. 713–41. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/24782306>. Accessed 29 Jul. 2022

²³ Ryan, Erin. “A short history of the public trust doctrine and its intersection with private water law.” *Virginia Environmental Law Journal*, vol. 38, no. 2, 2020, pp. 135–206. JSTOR, <https://www.jstor.org/stable/26979236>. Accessed 26 Aug. 2022

²⁴ Ryan, Erin. “a short history of the public trust doctrine and its intersection with private water law.” *Virginia Environmental Law Journal*, vol. 38, no. 2, 2020, pp. 135–206. JSTOR, <https://www.jstor.org/stable/26979236>. Accessed 26 Aug. 2022

зам нь олон нийтийн итгэл үнэмшилд нийцсэн, байгалийн баялгийн ашиглалтыг олон нийтийн сайн сайхан байдлаар хязгаарлаж болох, байгалийн баялгийн үр шимийг ард иргэдэд тэгш, хүртээмжтэй хуваарилах гэсэн агуулгыг илэрхийлдэг хэмээн үзэж болно. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн 1, 2-т “... байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэлд байна ...”, ... газрын хэвлий, түүний баялаг ... төрийн нийтийн өмч мөн.” хэмээн заасныг олон нийтийн итгэлийн зарчимтай холбон тайлбарлах, нарийвчилсан хуульд зөв тусгах шаардлагатай байна.

1.2. Газрын хэвлийн баялаг ашиглалт дахь төрийн оролцоо ба бусад этгээдийн өмчийн эрх

Европын улсуудад ашигт малтмалын харилцаа, тэр дундаа эрчим хүчний салбарт бүхэлд нь, эсхүл хэсэгчилсэн төрийн шууд оролцоо түгээмэл байх бөгөөд энэ нь газрын хэвлийн нөөцөөс орлого олж нийгмийн сайн сайхны тулд ашиглах зорилгод үндэслэнэ. Түүнчлэн эрчим хүчний нөөц дэх төрийн оролцоог газрын тос, байгалийн хийтэй холбоотой үйл ажиллагааны нөхцөл байдлыг мэдрэх, төрөөс эдийн засгийн оновчтой зохицуулалт хийх зорилготой холбодог. Газрын хэвлийн баялгийн ашиглалт дахь төрийн оролцоонд 2000 оны эхэн үеэс өөрчлөлт гарч, төр баталгаатай оролцох буюу хувийн эрх зүйн этгээдээс давуу байх хэв шинжээс хувьчлах, дахин зохион байгуулах хэв шинжид шилжиж эхэлжээ. Энэ нь Европын Парламентаас 1994 оны 5 дугаар сард баталсан тусгай зөвшөөрлийн удирдамжид тавигдсан шаардлага, түүнийг хэрэгжүүлэх улс орнуудын бодлоготой холбоотой.²⁵

Газрын хэвлийн зарим баялгийг ашиглах харилцаанд төрийн оролцоог зөвшөөрөх нь нийгмийн аюулгүй байдлыг хангах, газрын хэвлийн нөөцөөс бий болсон ашиг орлогыг тэгш хүртээх зорилготой тул зайлшгүй гэж үздэгээс төрийн оролцоог хангасан тусгай зөвшөөрлийн тогтолцоо улс орнуудад өнөөдрийг хүртэл давамгайлсаар иржээ.

²⁵ Directive 94/22/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994, “Prospection, Exploration and Production of Hydrocarbons - EUR-Lex.”

Газрын хэвлийн баялгийг төр өмчлөх “domanial” тогтолцооны үед төр баялгийг хайх, олборлох, боловсруулах онцгой эрхийг тусгай зөвшөөрөл, түрээс зэрэг хэлбэрээр нийтийн болон хувийн эрх зүйн этгээдэд олгоно. Концесс нь энэ төрлийн эрхийн анхны хэлбэр бөгөөд орчин үед уг онцгой эрхийг тусгай зөвшөөрөл буюу лиценз, зарим орнуудад “lease” буюу түрээс гэх нэр томъёогоор илэрхийлдэг.

Монгол Улсад энэ гурван нэршил зэрэг хэрэглэгдэх ба үүнийг иргэний эрх зүй дэх эдийн баялгийн эрхийн талаас нь нарийвчлан судалж тусгай зөвшөөрөл, концесс нь үүргийн эсхүл, өмчийн эрхийн алин болохыг тодорхойлох нь зүйтэй. Хууль зүйн мөн чанар, олон улсын хандлагаар байгалийн баялаг, ашигт малтмалын салбарт хэрэглэж буй тусгай зөвшөөрлийг онцгой эрх гэж ойлговол дэд бүтцийн салбарт хэрэглэж байгаа концесстой төстэй агуулга, хүчин чадал бүхий үр дагавартай гэж үзэх боломжтой. Концессын гэрээнээс гадна энэ салбарт бүтээгдэхүүн хуваах, үйлчилгээ үзүүлэх, хамтарсан этгээд байгуулах зэрэг гэрээг олон улсад түгээмэл ашигладаг.

Газрын хэвлийн баялаг ашиглах тусгай зөвшөөрлийн систем: Европт зарим нэг улсын эрх зүйн ялгаатай зохицуулалтаас үл хамааран орших нийтлэг тал нь байгалийн нөөц баялгийг ашиглах, үйлдвэрлэл явуулах харилцаанд нийтийн хяналтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор төрийн эрх бүхий байгууллага лиценз буюу тусгай зөвшөөрлийн тогтолцоог ашигладаг. Энэ тогтолцооны үндсэн концепц нь тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч тодорхой хугацааны дотор (20-50 жил гэх мэт) тухайн нутаг дэвсгэрт ашигт малтмал олж илрүүлэх, олборлох, боловсруулах, олборлосон ашигт малтмалаа өмчлөх эрх хэрэгжүүлэх, үүний хариуд тодорхой үүрэг хүлээж, татвар хураамж төлөх байдлаар илэрнэ.

Тусгай зөвшөөрөл нь хатуу хувийн шинжтэй буюу тодорхой нөхцөл, болзлыг хангасан этгээдэд зөвхөн өөрт нь олгогдсон учир эрх бүхий этгээдийн зөвшөөрөлгүйгээр нэгээс нөгөөд шилжих боломжгүй. Төр тусгай зөвшөөрлийн харилцаанд хянан зохицуулах үүрэг гүйцэтгэх бөгөөд үүний тулд тусгай зөвшөөрлийн хугацаанд тухайн үйл ажиллагаатай холбоотой бүхий л мэдээллийг шаардан авах эрхтэй.

Нийтийн эрх зүйн этгээдэд дур зоргоороо авирлах, хэлэлцээр хийх боломжийг хатуу хязгаарлах хандлага давамгайлдаг. Гэвч энэ нь төсөл хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, нутаг дэвсгэрийн онцлогоос шалтгаалсан яриа хэлэлцээр хийх боломжийг үгүйсгэх үндэслэл болохгүй.

Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч буюу түрээслэгчийн эрх: Тухайн улсын эрх зүйн тогтолцоо, зохицуулалтын онцлогоос шалтгаалан түрээслэгч ба тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн эрх, үүрэг харилцан адилгүй байх нь бий. Тусгай зөвшөөрлийг үйл ажиллагааны аль шатанд олгохоос шалтгаалан ангилахын зэрэгцээ эрхийн хүчин чадлаас хамааран онцгой ба ердийн гэх хэлбэртэй байна. Тухайлбал, ашигт малтмал олборлох тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь олборлосон баялгийн хувьд ийнхүү гаргаж ирсэн үеэс буюу уурхайн аман дээрээс ашигт малтмалыг өмчлөх эрх үүсэх зохицуулалт ихэнх улсад үйлчилдэг.²⁶ Нөгөө талаас олборлолт хийгдээгүй үед байгалийн баялаг бүхэлдээ төрийн өмчлөлд хэвээр байна.

Гүйцэтгэгч (гэрээлэгч)-ийн эрх: Байгалийн баялаг ашиглах гэрээ хэлцлээс түгээмэл ашиглагддаг хэлбэр нь тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч ба гүйцэтгэгчийн хооронд байгуулдаг байгалийн баялаг олборлох гэрээ юм. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь төрийн өмчит үндэсний компаниуд байх үед өөрийн эрх, үүргийн зарим хэсгийг гүйцэтгэгч этгээдэд гэрээгээр шилжүүлэхийг цөөнгүй улс зөвшөөрдөг. Өмнөх гэрээнээс ялгаатай нь үндэсний компаниудын оролцоо бөгөөд энэ нь байгалийн баялгийн хувьд төрийн өмчлөх эрхийг баталгаажуулахын зэрэгцээ олборлолт, боловсруулалтын явцад төрийн хяналтыг алдахгүй байх, төрийн олох ашиг орлого нэмэгдэх боломжтой гэж үздэг.

Олон нийтийн (community) эрх: Байгалийн баялгийг төр өмчлөх “domanial” тогтолцооны үед орон нутгийн иргэд баялгийг тусгайлан өмчлөх эрхгүй ч бусад эрх, тухайлбал байгаль орчны хохиролд нөхөн төлбөр шаардах зэрэг эрхийг эдэлнэ. Хүмүүс орчин тойронд нь нөлөөлөх шийдвэр гаргалтад оролцох эрхтэй бөгөөд энэ нь эрх зүйт ёс “коммунити” буюу олон нийтийн түвшинд хэрэгжих хэлбэр мөн.

²⁶ Yinka Omorogbe and Peter Oniemola, 130.

Олон улсад энэ зорилгоор газрын хэвлийн баялаг ашиглах, ашиг орлого хуваарилах асуудалд иргэдийн оролцоог хангах нь чухал гэж үздэг. Иймээс төр тухайн нутгаас олборлосон баялгаас нутгийн иргэдэд буцаан хуваарилах зохицуулалт олон улсад түгээмэл юм.²⁷ Түүнчлэн олборлогч компаниуд нийгмийн хариуцлагын хүрээнд орон нутгийн хөгжилд хувь нэмэр оруулах, байгалийн өнгө төрхийг дордуулахгүй байх, нөхөн сэргээх бүх талын арга хэмжээ авах үүрэг хүлээх бол харин нутгийн иргэд шаардах эрхтэй байдаг.

Орон нутгийн засаг захиргааны нэгжийн эрх: Төр байгалийн баялгийг өмчлөх эрхтэй “domanial” тогтолцооны үед тухайн улсын дотоод нэгж буюу орон нутгийн засаг захиргааны харьяалах нутаг дэвсгэрт оршиж буй байгалийн баялгийн талаар эдлэх эрхийн асуудал хурцаар хөндөгддөг. Энэ тохиолдолд төв Засгийн газар нь уурхайн эдэлбэр газрын өнгөн давхаргыг ашигласан гэж үзэн орон нутагт нөхөн төлбөр төлөх, эсхүл уурхайгаас олсон ашгаас хувь хүртээх, үйл ажиллагаа явуулж буй компанид хувьцаа эзэмших боломж олгох зэрэг арга хэмжээ авч болно.²⁸

Папуа Шинэ Гвиней Улсын 1998 оны Газрын тос, байгалийн хийн ашиглалтын тухай хуульд газар өмчлөгч нь төслийн ашгаас орон нутгийн захиргаанд хуваарилахаар заажээ.²⁹ Ашиг хуваарилалт нь ногдол хувь буюу хувьцаа эзэмшүүлэх, эсхүл роялти буюу ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр авах эрх олгох зэрэг хэлбэрээр хэрэгжинэ.³⁰ Тус улсад газрын өнгөн давхаргыг орон нутаг эсхүл, төрөөс бусад хувь этгээд өмчлөх боломжтой бөгөөд энэ тохиолдолд газар өмчлөгч ба орон нутгийн захиргааны нэгж төрөөс авах ашгийг өөр хоорондоо хуваах талаар төсөл хэрэгжүүлэх гэрээнд заавал тусгана.³¹ Харин хуваарилах хувь хэмжээг төв Засгийн газрын сайдын

²⁷ Yinka Omorogbe and Peter Oniemola, “Property Rights in Oil and Gas under Dominial Regimes.”

²⁸ Aileen McHarg, Property and the Law in Energy and Natural Resources, 133.

²⁹ Aileen McHarg, Property and the Law in Energy and Natural Resources.

³⁰ Мөн тэнд

³¹ “Independent state of Papua New Guinea,” art. S (167)4. <https://petroleum.gov.pg/legislative/#:~:text=The%20Oil%20and%20Gas%20Act,Benefits%20in%20Papua%20New%20Guinea.>

баталсан тусгай журмаар тогтооно.³² Түүнчлэн тус хуулиар төсөл нь нэгээс дээш орон нутагт хэрэгжих тохиолдолд хүртэх ашгийн хэмжээг төсөл хэрэгжүүлэх гэрээгээр харилцан тогтоож болохоор зохицуулжээ.

³² Мөн тэнд

ХОЁР. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫН ХҮРЭЭН ДЭХ ГАЗРЫН ХЭВЛИЙН БАЯЛГИЙН ӨМЧИЙН ЭРХТЭЙ ХОЛБООТОЙ ТӨВ ЗАСАГ БА НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ БАЙГУУЛЛАГЫН ЭРХ ХЭМЖЭЭ

2.1. Нэгдмэл улс дахь төв засаг, орон нутгийн чиг үүрэг ба Монгол Улс

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хоёрдугаар зүйлийн 1-д “Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна” хэмээн зохицуулсан бөгөөд энэ нь Үндсэн хуулиар тогтоосон зарчим юм. Төрийн байгууламж хэмээх хууль зүйн ойлголт нь “төв засаг нь улсынхаа нутаг дэвсгэрийг засаг захиргааны талаар хэрхэн хуваарилж, хүн амаа харьяалуулан, орон нутгаа удирдах, тэндхийн эрх барих газруудтай эрх зүйн ямар байдалд харилцахыг тогтоон явуулах улсын бүтцийн суурь ухагдахуун”³³ юм.

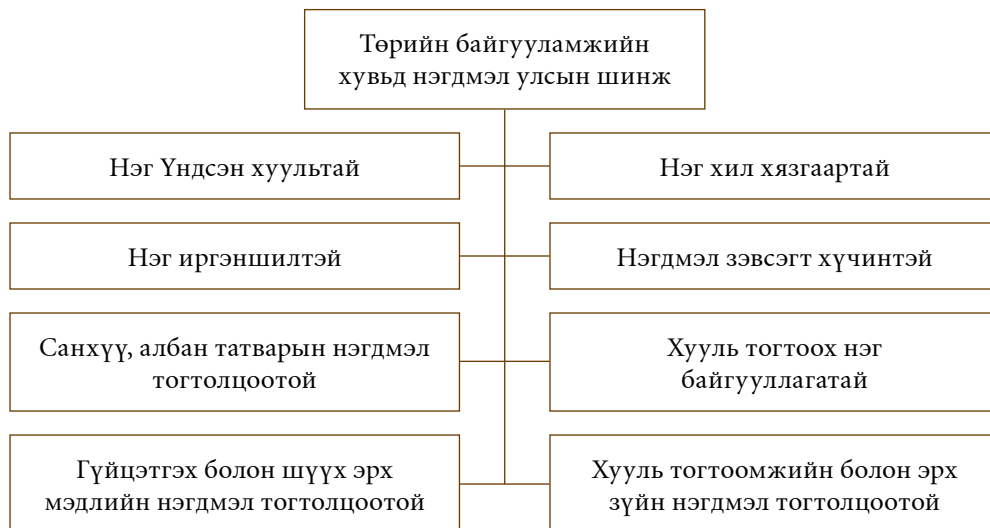
Өөрийн харьяат иргэн, хил хязгаар бүхий нутаг дэвсгэр, Үндсэн хууль, хууль тогтоох байгууллага, Засгийн газар, шүүхийн бие даасан тогтолцоотой муж (гишүүн) улсуудаас тогтсон улсыг холбоот улс³⁴ гэх бол, төрийн байгууламж нь зөвхөн ЗЗНДН-ээс бүрддэг улсыг нэгдмэл улс гэнэ. Төрийн байгууламжийн хэлбэр нь “үндэстний бүтэц, нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалт болон төв ба орон нутгийн байгууллагын харьцааны онцлогийг илэрхийлсэн ойлголт”³⁵ юм.

³³ С.Нарангэрэл, Монголын эрх зүйн англи, орос, латин хадмал эх толь бичиг, 418 дугаар тал, 2015 он, Улаанбаатар хот

³⁴ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг, 81 дүгээр тал, 2008 он, Улаанбаатар хот

³⁵ Ц.Сарантуяа, Төрийн ерөнхий онол, 88 дугаар тал, 1998 он, Улаанбаатар хот

Зураг 1. Төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл улсын шинж³⁶



МУЗЗНДНТУтХ-ийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1-т “Энэ хуулийн зорилт нь Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байх зарчмыг хангах, иргэд орон нутгийн үйл хэрэгт шууд болон сонгож байгуулсан төлөөллийн байгууллагаараа уламжлан оролцох эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэхэд оршино” хэмээн зохицуулсан нь Үндсэн хуулийн суурь зарчмыг хангах баталгааг хуулиар тогтоосон байна. Өөрөөр хэлбэл, МУЗЗНДНТУтХ-ийн зорилт бүхэлдээ Монгол Улсын төрийн байгууламжийн нэгдмэл байдлыг хангахад чиглэсэн болно.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ.” гэж зааснаас үзвэл манай улсын орон нутгийн удирдлагын тогтолцоо нь төрийн болон орон нутгийн удирдлага хосолж буюу зэрэгцэн орших болно. МУЗЗНДНТУтХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.2-т ““нэгжийн удирдлага” гэж нэгж дэх нутгийн өөрийн удирдлага болон төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлж байгаа тогтолцоо, үйл ажиллагааг” ойлгоно хэмээн зааснаараа Үндсэн хуулийн дээрх зарчмыг тодруулсан байна.

³⁶ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг, 81 дүгээр тал, 2008 он, Улаанбаатар хот

Түүнчлэн МУЗЗНДНТУтХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.3, 4.1.4-т “нутгийн өөрийн удирдлага болон нэгж дэх төрийн удирдлага” хэмээх зохицуулалт тусгагдсан бөгөөд эдгээр заалтаас үзвэл иргэд шууд, эсхүл нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хуульд заасан орон нутгийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг өөрийн удирдлага³⁷, харин Засаг дарга харьяа нутаг дэвсгэртээ хууль тогтоомж, Засгийн газар болон харьяалах дээд шатны байгууллагын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг төрийн удирдлага гэж ойлгохоор байна. Мөн төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байдлыг хангах нь ЗЗНДН-ийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд баримтлах тусгай зарчим байхаар тусгажээ.

Аливаа улсын төрийн байгууламжийн хэлбэрээс үл хамааран орон нутгийн иргэдийн оролцоо нь шийдвэр гаргах үйл явцын хамгийн чухал хэсэг юм. Энэ хүрээнд иргэд өөрийн орон нутгийн үйл хэрэгт шууд болон сонгож байгуулсан төлөөллийн байгууллагаараа уламжлан оролцох нь харилцан адилгүй байж болох хэдий ч Монгол Улсын хувьд дээрх харилцааг хуулиар дараах агуулгаар зохицуулсан болно.

МУЗЗНДНТУтХ-иар шинээр тогтоосон нэгэн нэр томьёо бол “орон нутгийн үйл хэрэг” бөгөөд хуулийн өөр бусад зүйлд уг нэр томьёо хэрэглэгдээгүйг анхаарах хэрэгтэй. Орон нутаг гэдэгт зарим хүмүүс Улаанбаатар хотоос бусад аймаг, сум хамаарах мэт ойлгодог. Харин орон нутаг гэдэг нь “газар зүйн байршлыг бус харин эрх мэдэл, эрх хэмжээний хүрээ, хязгаарыг илэрхийлдэг төр-хууль зүйн тухайлсан нэр томьёо”³⁸ юм.

Орон нутгийн үйл хэрэг гэдэг нь орон нутгийн эдийн засаг, нийгэм, соёлын хөгжлийг хангахад чиглэсэн ажил хэрэг бөгөөд энэ ажил хэргийг тухайн нэгжийн хэмжээнд иргэд бие даан хариуцах нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны салшгүй нэг шинж юм.

³⁷ МУЗЗНДНТУтХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.5-д ““нутгийн өөрөө удирдах байгууллага” гэж аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хороонд иргэдийн шууд оролцоо бүхий иргэдийн Нийтийн Хурлыг” гэж заасан.

³⁸ Б.Чимид, Багийн өнгөрсөн одоо ирээдүй (Монгол Улсын төрийн байгууламжийн язгуур нэгж, түүний удирдлага), 25 дугаар тал, 2002 он, Улаанбаатар хот

Иргэд орон нутгийн үйл хэрэгт өөрийн хүсэл зоригийн дагуу шууд болон төлөөллийн байгууллагаараа уламжлан хуулиар тогтоосон арга, хэлбэрээр оролцдог. Энэ бол нутгийн өөрийн удирдлагад хяналт тавихаас эхлээд баг, хорооны ИНХ-д саналын эрхтэй оролцох, ИТХ-д сонгогдох, төлөөлөгчийг сонгох зэрэг олон талтай эрх юм. Үүний эрх зүйн үндэслэл, эх санааг Монгол Улсын Үндсэн хуульд:

Гуравдугаар зүйлийн 1 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”; Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна”, мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт, “Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно. Хүн бүр эрх зүйн этгээд байна”;

Арван зургадугаар зүйлийн 9 дэх хэсэгт “шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрхтэй. Төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхтэй. Сонгох эрхийг арван найман наснаас эдэлнэ. Сонгогдох насыг төрийн зохих байгууллага, албан тушаалд тавих шаардлагыг харгалзан хуулиар тогтооно” гэж тус тус заасан.

Иргэд орон нутгийн үйл хэрэгт дараах хэлбэрээр шууд оролцдог:

1. Баг, хорооны ИНХ-д саналын эрхтэй оролцох;
2. Нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн тодорхой асуудлыг ИТХ, ИНХ-д хэлэлцүүлж шийдвэрлүүлэхээр санал гаргах;
3. Нутаг дэвсгэрийн тулгамдсан асуудлыг хэлэлцэж санал, зөвлөмж гаргах;
4. Нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн тулгамдсан асуудлаар нэг удаагийн, эсхүл хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргахыг санаачлах.

ИНХ нь шууд ардчиллын үндсэн дээр үйл ажиллагаагаа явуулдаг, хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийг хамтын удирдлагын зарчмаар хэрэгжүүлдэг, иргэдийн өөрийн удирдлагын байгууллага мөн.

Иргэд орон нутгийн үйл хэрэгт сонгож байгуулсан төлөөллийн байгууллагаараа уламжлан оролцоно. Иргэдийн сонгож байгуулсан төлөөллийн байгууллага гэдэг бол аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн ИТХ юм. Уламжлан оролцох гэдэг нь бусдаар төлөөлүүлэх, дамжуулах гэсэн утгыг илтгэнэ.

Иргэд өөрсдийн сонгож байгуулсан төлөөллийн байгууллагад өргөдөл, гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх, тус байгууллагаас хууль тогтоомжид заасан журмын дагуу мэдээлэл авч өөрийн амьдрал ахуй, үйл ажиллагаандаа ашиглах эрхтэй.

2.2. Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль ба Засгийн газар, орон нутгийн чиг үүрэг

Монгол Улсын Их Хурал 2020 онд МУЗЗНДНТУтХ-ийн шинэчилсэн найруулгыг баталсан. Уг хуулиар анхлан тогтоосон нэг онцлог харилцаа бол төв засаг болон орон нутгийн чиг үүргийг өөр хооронд нь ялгасан явдал юм. Эдгээрийн суурь болгон МУЗЗНДНТУтХ-ийн 12 дугаар зүйлд ЗЗНДН-ийн удирдлагын зарчим буюу төрийн байгууламжийн нэгдмэл байдлыг хангах, улсын болон орон нутгийн ашиг сонирхлыг уялдуулах, нутгийн өөрийн удирдлагыг төрийн удирдлагатай хослуулах зарчмыг хэрэгжүүлэхэд төрийн болон орон нутгийн чиг үүргийг зааглах зарчмыг тогтоосон нь төв засаг, орон нутгийн чиг үүргийг тус бүрд нь зохицуулах үндсэн нөхцөл болно.

МУЗЗНДНТУтХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.6-д “орон нутгийн чиг үүрэг” гэж хуульд заасны дагуу нутгийн өөрийн удирдлагад тусгайлан олгосон, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хариуцан шийдвэрлэх эдийн засаг, нийгмийн шинжтэй асуудлыг ойлгоно хэмээн тодорхойлсон. Уг заалтаас үзвэл нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага буюу бүх шатны хурал, иргэд хуульд заасны дагуу хэнтэй ч үл хуваан, дангаар эрхлэн шийдвэрлэх нийгэм, эдийн засгийн асуудлыг орон нутгийн чиг үүрэгт хамааруулжээ.

Уг хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.8-д “төлөөлөн гүйцэтгүүлэх төрийн чиг үүрэг” гэх өөр чиг үүргийг тогтоосон ба энэ нь зарчмын

хувьд өмнө дурдсан орон нутгийн чиг үүргээс томоохон ялгаатай. Энэ нь орон нутагт хуулиар шууд харьяалуулан олгосон чиг үүрэг бус гагцхүү төрийн хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа бөгөөд төв засаг орон нутгийн удирдлагаар төлөөлөн гүйцэтгүүлж болох чиг үүрэг юм. Нэгжийн удирдлагад төрөөс шилжүүлсний дагуу түүний нэрийн өмнөөс хэрэгжүүлэх эдийн засаг, нийгмийн шинжтэй асуудал нь салбарын хууль тогтоомжоор зохицуулагдах бөгөөд МУЗНДНТУтХ-ийн 27 дугаар зүйлд нэгжийн удирдлагаар төлөөлөн гүйцэтгүүлэх төрийн чиг үүргийг тодорхойлсон.

Үндсэн хуулийн эрх зүйн хувьд орон нутгийн чиг үүрэг нь Үндсэн хуулийн уг сурвалж болсон ард түмнээс эхтэй төрийн байгууламжийн орон нутаг дахь эрхийг хэрэгжүүлэх ардчилсан тогтолцооны илрэх хэлбэр юм. Иймд орон нутгийн удирдлага нь төрийн удирдлагаас эх үндэс авч хэрэгжинэ. Энэ утгаараа төв засгийн (төрийн) болон орон нутгийн хооронд эрх хуваарилах (distribution), эсхүл хуваах (devolution) ба тэдний хоорондын харилцааг хөнгөвчлөх механизмын тухай асуудал болно. Төрийн болон орон нутгийн эрх ашиг, тэдгээрийн чиг үүргийг хэрхэн тогтоох нь тухайн улсын хөгжлийн түвшин, газар нутаг, хүн ам, геополитик, улс төрийн бодлогоос шууд хамаарах хууль тогтоогчийн хүсэл зоригийн илрэл юм. Өөрөөр хэлбэл, орон нутагт ямар чиг үүрэг оногдуулах нь хууль тогтоогчийн бодлогын онцгой буюу хэнтэй ч үл хуваах бүрэн эрхэд хамаарна.

МУЗНДНТУтХ-иар төв засаг болон орон нутгийн чиг үүргийг орон нутгийн чиг үүрэг (20 дугаар зүйл), орон нутаг төлөөлөн гүйцэтгэх төрийн чиг үүрэг (27 дугаар зүйл) хэмээн ангилсан нь манай улсын хувьд шинэ мэт боловч дэлхий дахинд нэгэнт тогтсон зүйл билээ. Тухайлбал, Нутгийн удирдлагын талаарх Европын Хартийн 2 дугаар зүйлд “Орон нутгийн өөрийн удирдлагыг дотоодын хууль, боломжтой нөхцөлд Үндсэн хуулиар хүлээн зөвшөөрнө” хэмээн зааснаас харж болно.

Монгол Улсын хувьд орон нутаг тусгайлсан чиг үүрэгтэй байх үзэл баримтлалыг Үндсэн хуулийн Тавин наймдугаар зүйлийн 1, Тавин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгээр хүлээн зөвшөөрсөн. 2020 онд

батлагдсан МУЗЗНДНТУтХ-ийн 20-26 дугаар зүйлд орон нутгийн чиг үүрэг, улмаар нэгж тус бүрийн хэрэгжүүлэх чиг үүргийг тогтоосон.

МУЗЗНДНТУтХ-ийн 19 дүгээр зүйлд хууль тогтоогч орон нутгийн чиг үүргийг тогтооход зайлшгүй баримтлах зарчмыг тусгайлан заасан бөгөөд орон нутгийн чиг үүргийг тогтоохдоо энэ зүйлд заасан зарчим бүрийг баримтлах үүрэгтэй юм. Эдгээрийг дэлгэрүүлэн авч үзье.

1. Чиг үүргийг иргэдэд хамгийн ойр нэгжид болон зохих түвшинд оновчтой хуваарилах: ЗЗНДН-ийн гол зорилго бол засаг захиргааны ажлыг залгуулж, хүн амд үйлчилгээ хүргэх билээ. Энэ үүднээс орон нутгийн чиг үүргийг тогтооход нэн тэргүүнд нэгжийн онцлогоос хамааран иргэдэд үйлчилгээ үзүүлэхэд зохистой, мөн оновчтой байх шаардлагыг хангахад анхаарах ёстой.

Энэхүү зохицуулалт нь дотроо хоёр үндсэн агуулгыг багтаах бөгөөд нэгд, иргэдэд хамгийн ойр нэгжид хуваарилах, хоёрт, засаг захиргааны нэгжийн зохих түвшинд оновчтой байх болно.

Чиг үүргийг иргэдэд хамгийн ойр нэгжид хуваарилах гэдэг нь орон нутагт аливаа чиг үүргийг хуваарилахдаа иргэдэд хамгийн ойр нэгжид давуу тал олгох агуулга бүхий зарчимд суурилах юм. Энэхүү зарчмыг олон улсад субсидиар зарчим (subsidiarity principle) хэмээн нэрлэдэг. Уг зарчмыг Нутгийн удирдлагын талаарх Европын Хартийн 4 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт тусгасан байдаг.³⁹ Уг зарчим ёсоор орон нутгийн чиг үүргийг тогтооход иргэдэд засаг захиргааны үйлчилгээ үзүүлэх нэгжийг хамгийн ойр буюу тухайн чиг үүргийн дагуу үйл ажиллагаа явуулахад хамгийн тохиромжтой байдлыг харгалзан сонгож түүнд холбогдох чиг үүргийг хуваарилах учиртай.

Чиг үүргийг зохих түвшинд оновчтой хуваарилах гэдэг нь орон нутгийн чиг үүргийг хуваарилахдаа нэгжийн 1) нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, 2) хүн амын тархалт, байршил, 3) эдийн засгийн нөхцөл,

³⁹ Нутгийн удирдлагын талаарх Европын Хартийн 4 дүгээр зүйлийн 3-т “Нийтийн чиг үүргийг аль болох иргэнд хамгийн ойр захиргааны нэгж хэрэгжүүлнэ. Аль нэг чиг үүргийг бусад эрх барих байгууллагад шилжүүлэхдээ тухайн ажлын хэмжээ, шинж байдал, үр ашигтай, хэмнэлттэй байх шаардлагыг харгалзан үзэх ёстой.” гэж заасан.

4) дэд бүтцийн хөгжил зэрэг онцлогоос хамаарч тухайн нэгжийн хариуцан хэрэгжүүлж чадах нөөц, чадавхад тулгуурлан тогтоохыг хэлнэ. Өөрөөр хэлбэл, нэгжийн чиг үүргийг хуваарилахдаа ЗЗНДН-ийн зориулалтад үндэслэн иргэдэд нийгэм, эдийн засгийн ямар суурь үйлчилгээг бие даан үзүүлж чадах боломжид тулгуурлан тогтоохыг чухалчлах агуулгатай. Түүнчлэн тухайн нэгжийн төрийн чиг үүргийг төлөөлөн хэрэгжүүлж чадах суурь чадавхыг харгалзан үзэх агуулгыг өөртөө багтаадаг.

2. Чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүүжилтийг хамтад нь шийдвэрлэх: Орон нутгийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх баталгаа нь түүний санхүүгийн эх үүсвэр найдвартай байх юм. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хэдийгээр ардчилсан ёсны үзэл санаанд үндэслэн зохион байгуулагддаг боловч иргэнийхээ Үндсэн хуульд заасан эрхийг нь эдлүүлэх төрийн үүргийг хүлээх учиртай. Иймд төр буюу төв засгийн зүгээс орон нутаг бие даан хэрэгжүүлэх чиг үүрэгт хамаарах автономит эрхт асуудалд оролцох эрхгүй боловч түүний санхүүжилтийг хариуцах үүргээ ямагт хүлээх юм. Ингэснээр нэгдмэл улсын төв Засгийн газар бодитоор оршин тогтнож улсын бүрэн эрхт байдал хүлээн зөвшөөрөгдөнө.

Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын санхүүгийн эх үүсвэр нь түүний чиг үүрэг буюу гүйцэтгэх ажилд нь тохирсон байх учиртай. Энэ талаар нутгийн удирдлагын Европын Хартийн 9 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын санхүүгийн эх үүсвэр нь түүнд Үндсэн хууль, хуулиар ногдуулсан чиг үүрэгтэй нь дүйцсэн байна.” хэмээн зохицуулжээ.

Чиг үүргийг хэрэгжүүлэх санхүүжилтийг хамтад нь шийдвэрлэх зарчим нь хууль тогтоогч нэгэнт тухайн асуудлыг орон нутгийн чиг үүрэг болгосон бол түүнийг хэрэгжүүлэх баталгаа болсон санхүүгийн эх үүсвэрийг мөн бүрдүүлэх ёстой гэх агуулгыг илтгэнэ. Санхүүжилтийг ямар эх үүсвэрээс олгох нь хууль тогтоогчийн онцгой бүрэн эрх бөгөөд үүнд төсвийн эх үүсвэр зонхилно. Уг зарчмыг баталгаатай хэрэгжүүлснээр орон нутаг төрийн үйлчилгээг иргэдэд хүргэх үүргээ биелүүлж, иргэд нийгмийн суурь үйлчилгээг хүртэх

Үндсэн хуульд заасан эрхээ эдлэх нөхцөл бүрдэх юм. Төрийн хувьд орон нутгийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх санхүүгийн эх үүсвэрийг бүрдүүлэхгүйгээр түүний хэрэгжилтийг хянах, ямар нэг шаардлага тавих боломжгүй гэсэн агуулгын энэхүү зарчим мөн багтаадаг.

3. Нэгжийн чиг үүргийг давхардуулахгүй байх: Хууль тогтоогч орон нутгийн чиг үүргийн үндсийг Үндсэн хууль, бусад хуулиар тогтоон хуваарилах ба нэгж бүрийн чиг үүргийг өөр хооронд нь давхардуулахгүй байх нь уг зарчмын үндсэн агуулга юм. Өнгөрсөн хугацаанд Монгол Улсын ЗЗНДН-ийн чиг үүрэг, тэдгээрийн бүрэн эрхийг тогтоохдоо энэхүү зарчмыг төдийлөн чухалчлахгүй ерөнхийлөн тогтоох агуулгаар зохицуулж иржээ.

Чиг үүргийн давхардал нь нэгж өөрийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлэхэд саад учруулдаг тул түүний чиг үүргийг хуулиар тусгайлан, ялгаатай, оновчтой тогтоох нь хууль тогтоогчийн үүрэг, төрийн бодлого юм. МУЗЗНДНТУтХ-ийн системчлэлийн хувьд 20 дугаар зүйлд заасан орон нутгийн чиг үүрэг хэмээх зохицуулалт нь ерөнхий чиг үүрэг тогтоох зорилготой юм. Иймд уг хуулийн 20 дугаар зүйлд заасан орон нутгийн ерөнхий чиг үүрэг нь бүхэлдээ төв болон орон нутгийн чиг үүргийг зааглан тодорхойлоход чиглэнэ. Өөрөөр хэлбэл, цаашид орон нутгийн ерөнхий чиг үүргээс үүдэлтэй нэгж бүрийн чиг үүргийг тухайлан ялгаатай зохицуулах байдлаар чиг үүргийн давхардлыг арилгахыг хууль тогтоогч зорьсон болно.

Жишээ 1. МУЗЗНДНТУтХ-ийн 21 дүгээр зүйлд аймгийн чиг үүргийг тогтоосон бөгөөд 21.1.6-д аймгийн хүний нөөцийн бодлогын төлөвлөлт, хөтөлбөр батлан хэрэгжүүлэх гэж заасан. Үүнээс үзвэл аймаг өөрийн хүний нөөцийн бодлого боловсруулж, түүнийг хэрэгжүүлэх хөтөлбөрийг батлах учиртай. Дээрх чиг үүрэг сумын түвшинд хэрэгжихдээ уг хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.1.6-д заасны дагуу “аймгийн хүний нөөцийн хөтөлбөрийн хэрэгжилт, ажиллах нөхцөл”-ийг хангах буюу сум бие даасан хүний нөөцийн хөтөлбөр батлахгүй гагцхүү аймгийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй.

Жишээ 2. МУЗЗНДНТУтХ-ийн 21 дүгээр зүйлийн 21.1.7-д аймгийн

хүнс, хөдөө аж ахуй, үйлдвэрлэлийн хөтөлбөр, хэрэгжилтэд тавих хяналт чиг үүргийг аймагт оногдуулсан бол уг хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.1.7-д зааснаар сумын түвшинд аймгийн хүнс, хөдөө аж ахуй, үйлдвэрлэлийн хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг хангах үүргийг оногдуулжээ. Дээрхээс үзвэл аймгийн түвшинд нэгдсэн хөтөлбөр баталж, түүний хэрэгжилтэд хяналт тавих бол сум бие даасан хөтөлбөр батлахгүй гагцхүү түүнийг хэрэгжүүлэх үүрэг хүлээнэ. Эдгээр нь өөр хоорондоо харилцан уялдаа бүхий чиг үүрэг боловч аймаг, сумын түвшинд ялгаатай байдлаар хэрэгжих учиртай.

4. Удирдлагын бүрэн эрх, чиг үүргийг давхардуулахгүй байх: Эрх зүйн ерөнхий онолоор чиг үүрэг (competence)-т захирагдан түүнийг хэрэгжүүлэх зорилгоор бүрэн эрх (power)-ийг тодорхой институцэд олгодог хэмээн үздэг. Энгийнээр бол ямар үйл ажиллагаа явуулах эрх хэмжээтэй байна, түүнд нь тохирсон бүрэн эрх олгоно гэсэн үг. Иймд ЗЗНДН-ийн удирдлагад ямар бүрэн эрх олгох нь түүний ямар чиг үүрэг хэрэгжүүлэхээс шууд хамаарна. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чиг үүргийг хуулиар нарийн тодорхойлж, түүнд нь тохирсон бүрэн эрх олгох нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлэх баталгаа болно.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсоор нутгийн өөрийн удирдах байгууллагад хуулиар эрх, чиг үүргийг тогтоон хуваарилахад орон нутгийн ашиг сонирхлыг хөндсөн ямар ч асуудалд оролцох эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн ерөнхий бүрэн эрхийн заалт (general competence clause)-ыг тусгадаг. Ерөнхий бүрэн эрхийн заалт нь орон нутгийн иргэдийн ашиг сонирхлыг хөндсөн эсхүл, хөндөж болзошгүй нөхцөлд нутгийн удирдлагын эрх хэмжээг өргөжүүлэх боломж олгодог.⁴⁰ Гэхдээ орон нутгийн иргэдийн ашиг сонирхол гэдэгт хязгаар тогтооход хүндрэлтэй тул орон нутгийн чиг үүргээр дамжин тогтооно. Иймд Монгол Улсын нутгийн удирдлагын харилцаанд орон нутгийн бүрэн эрхийг түүний чиг үүргийг даган, нэгжийн онцлогт нийцүүлэн олгох зарчмыг баримтлахаар тогтоосон болно.

⁴⁰ Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, 91 дүгээр тал, 2018 он, Улаанбаатар хот

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын бүрэн эрхийг тогтооход баримталдаг нэгэн чухал зарчим бол хууль ёсны байх зарчим (legality principle)⁴¹ юм. Энэ нь нутгийн удирдлагын чиг үүрэг, түүний төрөл, хүрээг хуулиар тодорхойлох ёстой гэсэн агуулгыг илэрхийлнэ. Үүнээс нутгийн өөрийн удирдлага, түүнд хуулиар олгосон чиг үүрэг (legal mandates), бүрэн эрхэд захирагдан үйл ажиллагаагаа бие даан явуулах эрх зүйн үндэс бүрдэнэ.

Эдгээр зарчмын дагуу Монгол Улсын хувьд ЗЗНДН-ийн удирдлагын бүрэн эрхийг 1) түүний чиг үүрэгт үндэслэн тогтоох, 2) тухайн нэгжийн хэрэгжүүлэх чиг үүргээс хамааран түүний удирдлагын бүрэн эрхийг ялгаатай байдлаар тогтоохыг эрмэлзэх учиртай.

5. Нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн амьдралын онцлогт нийцүүлэх: Энэхүү зарчмын үндэс нь Үндсэн хуулийн Тавин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн үзэл баримтлалаас эхлэлтэй. Орон нутгийн чиг үүрэг нь түүний хариуцан хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаатай салшгүй холбоотой. Иймд ЗЗНДН тус бүрд тусгайлан олгох чиг үүрэг нь түүний онцлогтой уялдсан байна. Тодруулбал, тухайн ЗЗНДН-ийн чиг үүргийг тогтооход түүний бусад нэгжээс ялгагдах онцлог, эдийн засаг, нийгмийн хүчин зүйлсийг харгалзан үзэх учиртай.

МУЗЗНДНТУтХ-ийн 20 дугаар зүйлд орон нутгийн чиг үүргийг тусгайлан зохицуулсан. Уг зүйлийн 20.2-т “Энэ зүйлд хуулиар зохих нэмэлт оруулсны үндсэн дээр орон нутгийн чиг үүргийг нэмэгдүүлж болно.” гэж заасан нь ЗЗНДН-ийн ерөнхий хуулийн шинжтэй болон орон нутгийн чиг үүрэг нь Үндсэн хууль, хууль тогтоогчоос олгосон эрхийн хүрээнд нэмэгдэж болох нээлттэй жагсаалт бөгөөд түүнийг гагцхүү уг хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар нэмэгдүүлэх, өөрчлөх боломжтойг харуулна.

Нэгдмэл төрийн байгууламжтай улсын орон нутгийн удирдлагын өөр нэг онцлог бол төв засгийн зүгээс орон нутгийн удирдлагад чухам ямар чиг үүрэг, түүнийг хэрэгжүүлэх эрх хэмжээ олгохоо шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй байдаг. Энэ нь МУЗЗНДНТУтХ-ийн нэгжид тавих төрийн хяналт гэх 80 дугаар зүйлийн 80.1.1-т “хууль тогтоомжоор нутгийн өөрийн удирдлагын эрх хэмжээг тогтоох” гэж зааснаас мөн илэрдэг.

⁴¹ Мөн тэнд

2.3. Ашигт малтмалын харилцаан дахь төв засаг, орон нутгийн эрх хэмжээний өнөөгийн байдал

Ашигт малтмал ашиглах харилцаанд төв засаг болон орон нутгийн эрх хэмжээг зохицуулж буй зарим хууль тогтоомж зөрчилтэй байна. Учир нь, 2020 онд батлагдсан МУЗНДНТУтХ-иар орон нутгийн чиг үүрэг хэмээх ойлголтыг ерөнхийлөн, орон нутгийн тодорхой нэгжийн түвшинд нэг бүрчлэн зохицуулсан боловч салбарын харилцааг нарийвчлан зохицуулж буй хууль тогтоомжид уг асуудлыг ялгаатай зохицуулсан хэвээр байна.

МУЗНДНТУтХ-ийн 20 дугаар зүйлд орон нутгийн чиг үүрэг буюу түүний эрхлэх асуудлыг ерөнхийлөн тогтоож, нэгж тус бүрийн чиг үүргийг 21-26 дугаар зүйлд нэрлэн заасан. Түүнчлэн, уг хуулийн 27 дугаар зүйлд нэгжийн удирдлагаар төлөөлөн гүйцэтгүүлэх төрийн чиг үүрэг хэмээх зохицуулалт бий. Уг чиг үүрэг нь төр зайлшгүй оролцвол зохих үүрэг юм. Өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн мэдэлд бүхэлд нь шилжүүлж болохооргүй, тухайн ажил, үйлчилгээг үзүүлэхэд төрийн оролцоо зайлшгүй шаардлагатай асуудал юм. Үндсэн хуульд заасан ёсоор газар төрийн өмч тул газар эзэмшүүлэх, өмчлүүлэх зэрэг харилцаанд төр заавал оролцдог. Үүнээс улбаалан “газрын харилцаа, зохион байгуулалт, төлөвлөлт, хяналт” гэсэн чиг үүргийг энэ зүйлд тусгасан болно.

Хууль тогтоогч дээрх зохицуулалтыг орон нутгийн удирдлагаар төлөөлөн гүйцэтгүүлэх төрийн чиг үүрэг нь төрийн мэдлийнх байна гэсэн агуулгаар хийсэн байна. МУЗНДНТУтХ-ийн 27 дугаар зүйлд заасан орон нутгийн удирдлагаар төлөөлөн гүйцэтгүүлж болох төрийн чиг үүргээс “орон нутгийн чиг үүрэг” гэсэн хэсэгт оруулах, орон нутгийн чиг үүргээс төрийн чиг үүрэгт “буцааж авах” эрх мэдэл гагцхүү төр буюу хууль тогтоогчид л хадгалагдана. Төрийн эрх барих дээд байгууллага болох УИХ төрийн бодлогын хүрээнд хуулиар дамжуулан уг чиг үүргийн тохиргоог хийх эрхтэй. Орон нутаг буюу нэгжийн удирдлага энэ зүйлд заасан чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ өөрийн нэрийн өмнөөс бус, харин төрийн нэрийн өмнөөс үйл ажиллагаа явуулна. Учир нь, хэдийгээр нэгжийн удирдлага хэрэгжүүлж буй

боловч мөн чанарын хувьд төрийн чиг үүрэг хэвээр байна. Тиймээс орон нутаг уг чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ төрийн өмнө хариуцлага хүлээнэ.

МУЗЗНДНТУтХ-ийн 27 дугаар зүйлийн 27.5-д заасан чиг үүргийг төр ЗЗНДН-ийн удирдлагаар төлөөлөн гүйцэтгүүлэхээр шилжүүлж болно, эсхүл өөрөө хэрэгжүүлж болно. Төр өөрийн чиг үүргээ орон нутгаар төлөөлөн гүйцэтгүүлэхээр шилжүүлэхэд тухайн нэгжийн эдийн засаг, санхүү, хүний нөөцийн чадавх зэрэг олон зүйлийг харгалзахаас гадна нэгж тус бүрд чиг үүргийг шилжүүлж болно. Тухайлбал, гол, мөрний асуудлыг “байгаль орчныг хамгаалах” гэсэн ерөнхий агуулгаар илэрхийлэгдэх чиг үүргийн хүрээнд тухайн нэгжид шилжүүлж болно. Төрийн чиг үүргийг төлөөлөн гүйцэтгүүлэхэд шаардагдах хөрөнгийг төр өөрөө шийдвэрлэх үүрэгтэй. Санхүүжилтийг улсын төсөвт тусган баталж, зохих хэлбэрээр тухайн нэгжид шилжүүлнэ. Уг хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.5.26-д зааснаар бусад хууль тогтоомжид заасан төрийн чиг үүргийг уг зарчмаар төлөөлөн гүйцэтгүүлэхээр шилжүүлж болно.

Байгаль орчныг хамгаалах ерөнхий чиг үүргийн хүрээнд МУЗЗНДНТУтХ-ийн 27 дугаар зүйлийн 27.5.10-т байгаль орчныг хамгаалах, орчны бохирдол, нөхөн сэргээлт, 27.5.13-т үйлдвэрлэлийн зориулалттай усан хангамж, 27.5.17-т газрын харилцаа, газар зохион байгуулалт, төлөвлөлт, хяналт, 27.5.13-т үйлдвэрлэлийн зориулалттай усан хангамж зэрэг зохицуулалт хамаарах ба ашигт малтмалын харилцаанд эдгээр нь бүхэлдээ орон нутгийн чиг үүрэг бус харин төрөөс орон нутагт шилжүүлж болох чиг үүрэгт хамаарна.

ГУРАВ. ГАЗРЫН ХЭВЛИЙН БАЯЛАГ АШИГЛАХ ХАРИЛЦААГ ЗОХИЦУУЛСАН ЗАРИМ ХУУЛЬД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Газрын хэвлийн баялаг ашиглахтай холбоотой харилцааг зохицуулсан Үндсэн хууль болон холбогдох бусад хууль, дагалдах журам, эрх зүйн актад дүн шинжилгээ хийв. Энэхүү дүн шинжилгээний зорилго нь газрын хэвлийн баялаг ашиглалт дахь Засгийн газар болон орон нутгийн чиг үүрэг, Монгол Улсын иргэний үндсэн эрх, олон нийтийн оролцоог хангах зохицуулалтыг шинжлэн судалж, тэдгээрийг сайжруулах хэрэгцээ шаардлагыг тогтооход оршино.

3.1. Үндсэн хуульд тусгагдсан Засгийн газар болон орон нутгийн чиг үүрэг

Газрын хэвлийн баялаг ашиглалтын талаарх төрийн бодлого, суурь зарчмыг Үндсэн хуулиар тодорхойлсон. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн 1, 2, 3 дахь хэсэгт газар, түүний хэвлийн баялаг ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байх (1), төрийн нийтийн өмч болох (2), байгалийн баялаг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлах (3), газрын хэвлийг бусдад өмчлүүлэхгүй байх (4), стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордын үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдох (5) хэмээн хуульчилсан.⁴²

⁴² Төрийн өмч болох газрын хэвлийг бусдад өмчлүүлэхгүй байх зарчмын хүрээнд ГХтХ, АМтХ, БОХтХ-д газрын хэвлийн баялгийг зөвхөн ашиглуулахаар тусгасан. Тодруулбал, ГХтХ-д газрын хэвлий, түүний баялгийг зөвхөн ашиглуулж болох, АМтХ-д төр өмчлөгчийн хувьд энэ хуульд заасан нөхцөл, журмын дагуу ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах эрхийг бусад этгээдэд олгох эрхтэй, БОХтХ-д байгалийн баялгийг төрийн эрх бүхий байгууллагаас олгосон зөвшөөрлөөр ашиглахаас бусад тохиолдолд халдашгүй байх, иргэн, хуулийн этгээд нь байгалийн баялгийг зохих төлбөр, хураамж төлж, гэрээ, зөвшөөрлийн дагуу ашиглаж болно хэмээн заасан.

1). Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, байгалийн баялаг нь ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна гэдгийг газрын хэвлийн баялаг ашиглах асуудлыг ард түмнээс мандат авсан төрийн эрх барих дээд байгууллага шийдвэрлэнэ хэмээн ойлгоно.

Хууль зүйн ухааны доктор Н.Лүндэндорж газар, түүний хэвлий ... “ард түмний мэдэлд байна” гэдэг нь түүнийг ямар нэг этгээд, ялангуяа төр ч туйлын утгаар “өмчлөхгүй” гагцхүү нийтийн баялаг байна, харин төр тусгай дэг журмын дагуу ард түмний өмнөөс хязгаарлагдмал эрх хэрэгжүүлнэ гэж ойлгоно хэмээн тайлбарлажээ. Газар, түүний хэвлий ... байгалийн бусад баялаг нь нийтийн баялаг учраас төр ард түмний нийтлэг хүсэл зоригт тулгуурласан итгэмжлэлээр олгосон тусгай дэг журмын дагуу, харин бусад этгээд хуульд заасан болзол журмаар ашиглаж, эзэмшиж, захиран зарцуулах тухай юм. Харин хэнд, юуг, хэрхэн, яаж өмчлүүлэх, эзэмшүүлэх, ашиглуулахыг ард түмний төлөөллийн, хууль тогтоох дээд байгууллагаас баталсан хуулиар тогтоож, төрийн байгууллага түүнийг хэрэгжүүлэх үүргийг хүлээсэн хэрэг мөн. Энэ бол төр сонгодог буюу туйлын утгаар өмчилж байгаа хэрэг биш, харин нийтлэг эрх ашгийг илэрхийлэн хамгаалах чиг үүрэг бүхий цорын ганц субъектийн хувьд сонгуулийн ардчиллаар дамжуулан ард түмнээс шилжүүлэн авсан чиг үүргээ итгэмжлэлийн дагуу хэрэгжүүлж, хамгаалж буй хэрэг мөн.⁴³

2). Үндсэн хуульд газрын хэвлийн баялгийг төрийн нийтийн өмч хэмээн хуульчилсан. Хууль зүйн ухааны доктор О.Мөнхсайхан Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлалын талаарх бүтээлдээ “төрийн өмч” гэх өмнөх ойлголтод багтаж байсан дараах дөрвөн агуулгыг “төрийн нийтийн өмч” гэх ойлголтод тодруулсан гэж үзсэн. Нэгд, төрийн нийтийн өмч гэдэг нь газрын хэвлийн баялаг зэрэг тухайн өмчлөлийн зүйлийг зөвхөн Монголын ард түмний нийтлэг буюу нийтийн ашиг сонирхлын зориулалтаар эзэмшиж, ашиглаж, захиран зарцуулна. Хоёрт, төрийн нийтийн өмч гэдэг нь ард түмний төлөөлөл болсон УИХ тухайн зүйлийг эзэмшиж, ашиглаж, захиран зарцуулна гэдгийг бататгасан. Гуравт,

⁴³ Н.Лүндэндорж, “Монгол Улсын Үндсэн хууль шинжлэх ухааны тайлбар”, 80, 81 дүгээр тал, 2022 он, Улаанбаатар

төрийн нийтийн өмч гэсэн өөрчлөлт нь газрын хэвлийн баялаг зэргийн хувь заяаг шийдвэрлэхэд олон нийтийн саналыг сонсож харгалзах, зөвлөлдөх, тэдгээрийн оролцоо, хяналтыг хангах агуулгыг илэрхийлнэ. Дөрөвт, Үндсэн хуулийн 6.2-т оруулсан бусад нэмэлт, өөрчлөлтөөр задарч илэрхийлэгдсэн. Тодруулбал, энэ зүйлд төрийн нийтийн өмчид хамаарах, газрын хэвлийн болон бусад баялгийг ашиглахад нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс харж, урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлах, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг тэгш, шударга хүртээх, газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхийг иргэнд эдлүүлэх, стратегийн ач холбогдол бүхий ордыг ашигласны үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдож байх гэсэн зарчмыг баримтлахыг зорьсон гэжээ.⁴⁴

Хууль зүйн ухааны доктор Н.Лүндэндорж, төрийн нийтийн өмч гэснийг иргэний эрх зүй дэх өмчлөгчийн байр сууриас эдэлж буй сонгодог, туйлын эрх бус, харин нийгмийн гэрээгээр нийтийн эрх ашгийг төлөөлж байгаа субъектийн зүгээс итгэмжлэлээр хэрэгжүүлж буй чиг үүрэг хэмээн үзсэн.⁴⁵

3). Байгалийн баялаг ашиглах төрийн бодлого нь Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлана. “Алсын хараа-2050” баримт бичигт зааснаар Монгол Улс газрын хэвлийн баялаг ашиглалтын талаар дараах зорилго, зорилт тавьжээ:⁴⁶

- Хариуцлагатай уул уурхайг эдийн засгийн тэргүүлэх чиглэл болгон хөгжүүлэх, геологийн судалгааны ажлыг эрчимжүүлэх: Байгальд сөрөг нөлөө багатай техник технологи хэрэглэдэг, ашиглагч нь хариуцлага хүлээдэг уул уурхайг хариуцлагатай

⁴⁴ О.Мөнхсайхан, “Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд”, 9 дүгээр тал, “Эрх зүй” сэтгүүл, № 3, 2020 он

⁴⁵ Н.Лүндэндорж, “Монгол Улсын Үндсэн хууль шинжлэх ухааны тайлбар”, 83 дугаар тал, 2022 он, Улаанбаатар

⁴⁶ УИХ-ын 2020 оны 50 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын зорилт 3.6, 3.6.1, 4.2.1, 4.2.11, 4.2.24, 6, 6.2.3, 8 дугаар заалт

уул уурхай хэмээн үзэж болно. Геологийн судалгааны ажлыг эрчимжүүлснээр дунд, урт хугацаанд эдийн засгийн өсөлтийг хангах эрдэс баялгийн нөөцийг нэмэгдүүлэхээр тооцсон;

Шигтгээ. Ашигт малтмалын хайгуулын ажилд зориулан улсын төсөвт 20 орчим тэрбум төгрөг тусгадаг. Уг хөрөнгө нь хайгуулын ажил хийхэд хүрэлцдэггүй ба зураглал хийдэг.

*АМГТГ-ын кадастрын хэлтсийн даргатай хийсэн
ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.16.*

- Байгаль орчны тогтвортой байдлыг ханган үр өгөөжийг нь өнөө болон ирээдүй хойч үе хүртэх нөхцөлийг бүрдүүлэх, байгалийн унаган төрх, экосистемийн тэнцвэрт байдлыг хадгалан хойч үедээ өвлүүлэх, байгаль хамгаалалд иргэдийн оролцоог хангах.⁴⁷ Уул уурхайг хэрхэн эдийн засгийн тэргүүлэх чиглэл болгон хөгжүүлэх, хариуцлагатай байлгах, иргэний эрх, олон нийтийн оролцоог хангах, төр, орон нутгийн байгууллагын чиг үүргийг оновчтой хуваарилах зэрэг асуудал нь шийдэл хүлээж байна.

Төр байгалийн баялгийг урт хугацааны хөгжлийн бодлоготойгоор ашиглахдаа хүний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хангах эрх ашигт түүнийг захируулахаар эрэмбэлсэн хэмээн хууль зүйн ухааны доктор Н.Лүндэндорж үзжээ. Өөрөөр хэлбэл; байгалийн баялгийг ашиглах ажиллагаа ашиг орлого олохоос илүү хүний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхээр ямагт хязгаарлагдана гэсэн утга санааг 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тусгасан.⁴⁸

4). Бэлчээр, нийтийн эдэлбэрийн ба улсын тусгай хэрэгцээнийхээс бусад газрыг зөвхөн Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлж болно. Энэ нь газрын хэвлийг өмчлөхөд хамаарахгүй хэмээн Үндсэн хуульд тусгасан.

⁴⁷ “Алсын хараа-2050” урт хугацааны хөгжлийн бодлогын “Ногоон хөгжил”-ийн зорилго нь “Дэлхийн тогтвортой хөгжлийн зорилго-2030”-ын хуурай газрын экосистемийг хамгаалах зорилготой агуулгын хувьд нийцдэг. <https://sdg.1212.mn/Home/Detail?id=15>

⁴⁸ Н.Лүндэндорж, “Монгол Улсын Үндсэн хууль шинжлэх ухааны тайлбар”, 83 дугаар тал, 2022 он, Улаанбаатар

Монгол Улсын иргэн газар өмчлөх эрхтэй ч газрын хэвлий, түүний баялгийг өмчлөх эрхгүй. Эндээс Монгол Улсад газрын өнгөн давхарга болон газрын хэвлийн өмчлөлийн ялгаатай зохицуулалтыг Үндсэн хуулиар бий болгосон хэмээн үзэж болно. Судлаач А.Батпүрэв газар өмчлөгч хэн байхаас үл хамааран ашигт малтмалын баялаг төрийн өмчлөлд байх суурь зарчим нь ашигт малтмалын төрөл зүйлээс үл шалтгаалан нийтлэг үйлчилдгээрээ газар өмчлөлийн системтэй улсуудынхаас өөр хэмээн дүгнэсэн байдаг.⁴⁹

Үндсэн хуульд Засгийн газар болон орон нутгийн чиг үүргийн талаар дараах зохицуулалт тусгагдсан болно.

Төрийн болон Засгийн газрын чиг үүрэг: Үндсэн хуулийн Арван есдүгээр зүйлийн 1-т 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, Гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 4-т Засгийн газар нь хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах, байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх арга хэмжээ авах үндсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ гэж заасан;

Орон нутгийн чиг үүрэг: Жардугаар зүйлийн 1-т аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрт төрийн удирдлагыг тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг дарга хэрэгжүүлнэ, Жаран нэгдүгээр зүйлийн 1-т Засаг дарга тухайн хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэхийн хамт засаг төрийн төлөөлөгчийн хувьд харьяа нутаг дэвсгэртээ хууль тогтоомж, Засгийн газар, харьяалах дээд шатныхаа байгууллагын шийдвэрийн гүйцэтгэлийг хангах ажлыг Засгийн газар, дээд шатны Засаг даргын өмнө хариуцна;

Жаран хоёрдугаар зүйлийн 1-д нутгийн өөрөө удирдах байгууллага тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие даан шийдвэрлэхийн хамт улс, дээд шатны нэгжийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэхэд хүн амыг зохион байгуулж оролцуулна,

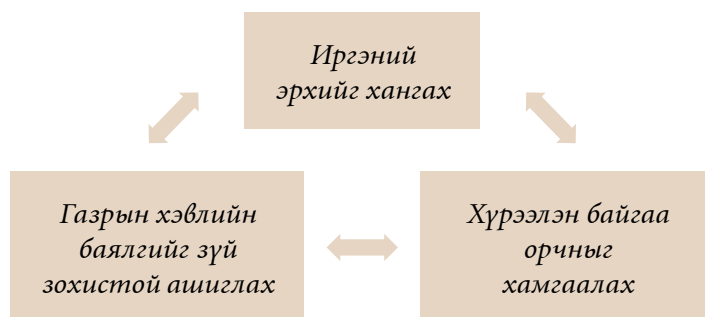
⁴⁹ А.Батпүрэв, “Ашигт малтмал өмчлөх эрх, түүний зохицуулалт”, 5 дугаар тал, Нээлттэй нийгэм форум, “Бодлогын асуудал”, дугаар № 34

Мөн зүйлийн 2-т нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно. Хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно хэмээн хуульчилсан.

Үндсэн хуулийн Гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 4-т зааснаар хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах, байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх арга хэмжээ авах нь Засгийн газрын үндсэн бүрэн эрхэд хамаарна. Засгийн газрын хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах бүрэн эрх нь байгалийн баялгийг ашигласан эсэхээс үл хамаарах бол нөхөн сэргээх нь байгалийн баялгийг ашигласантай хамааралтай байна.

МУЗЗНДНТУТХ-д байгаль орчныг хамгаалах, орчны бохирдол, нөхөн сэргээлт нь нэгжийн удирдлагаар төлөөлүүлэн гүйцэтгүүлэх төрийн чиг үүрэг хэмээн заасан нь Үндсэн хуулиар хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах нь Засгийн газрын бүрэн эрх хэмээн тодорхойлсонтой нийцнэ. Гэхдээ хүрээлэн байгаа орчин гэдэг нь байгаль орчин гэх ойлголтоос өргөн хүрээтэй болно.⁵⁰

Зураг 2. Газрын хэвлийн баялаг ашиглалтын Үндсэн хуулийн зарчим



⁵⁰ С.Сүхчулуун, “Байгаль орчин болон соёлын өвийг хамгаалах асуудлаар ТББ-д нэхэмжлэл гаргах эрхийг олгохтой холбоотой Япон Улсын өнөөгийн чиг хандлага” илтгэлдээ “... Япон Улсад “байгаль орчин” гэдэг нь ан амьтан, уул ус гэх мэт зөвхөн байгаль эхтэй хамааралтай бол “хүрээлэн байгаа орчин” гэдэг нь дуу чимээ, агаар, орчны бохирдол гэх мэт хүний амьдрах орчин зэргийг багтаасан өргөн утга бүхий юм ...” гэжээ. “Монголын төр, эрх зүй” сэтгүүл, 68 дугаар тал 2022, № 3 (101) тусгай дугаар

Үндсэн хуулийн зохицуулалтаас үзвэл Засгийн газар нь иргэний эрхийг хангах, байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах, хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх үүрэгтэй. Энэ талаар судлаач Д.Баяр бүтээлдээ “... Байгаль хамгаалал, байгалийн баялгийг ашиглах, иргэний эрүүл орчинд амьдрах эрх гэх гурван ойлголтын хамаарлыг цогцоор нь харж, хууль зүйн зөв тайлбар хийх шаардлага хэрэгцээ байна ... Хамгийн чухал нь эрүүл орчинд амьдрах эрх нь өөрөө байгаль хамгаалах бодлогын суурь, үндэс болдог. Эрүүл орчинд амьдрах эрхийг хангах нь төр, түүний институтийн үүрэг байдаг...” гэжээ.⁵¹

Шигтгээ. Ашиглахаа больсон газарт “нөхөн сэргээлт” хийгдэнэ. Ашиглахаа больсон газар гэж байхгүй, одоогоор ашиглалтын эхний үе шатны ажлууд хийгдэж байгаа тул нөхөн сэргээлтийн талаар судалгааны ажил хийгдэж байна.

*“Степ голд” ХХК-ийн байгаль орчны менежертэй
хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.12.*

Судлаач Д.Баяр “... Уул уурхайгаас эдийн засаг, улс төр, нийгэм нь бүхэлдээ хамааралтай улсын хувьд төр, түүний институтийн байгаль хамгаалах үүргээ биелүүлэхээс татгалзаж, орон нутгийн иргэд болон уул уурхайн компанийн хооронд орхидог нь түгээмэл болсон” хэмээн бичжээ.⁵² Түүнчлэн тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь нөхөн сэргээх үүргээ хэзээнээс, байгаль орчныг хамгаалах үүргээ хэзээнээс гүйцэтгэх талаар хуульд тодорхой тусгах шаардлагатай байна. Учир нь, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч болон төрийн байгууллагын албан хаагчид үүнийг зөрүүтэй ойлгодог.

⁵¹ Д.Баяр, “Үндсэн хууль, байгаль орчны хамгаалал, байгалийн баялаг, эрүүл орчинд амьдрах эрх ба Цэц”, 95, 96 дугаар тал, “Монголын төр, эрх зүй” сэтгүүл, 2022, № 3 (101) тусгай дугаар

⁵² Дам эшлэв. Д.Баяр, “Үндсэн хууль, байгаль орчны хамгаалал, байгалийн баялаг, эрүүл орчинд амьдрах эрх ба цэц”, 97 дугаар тал, “Монголын төр, эрх зүй” сэтгүүл, 2022, № 3 (101), тусгай дугаар, “Паскаль Хатчер, Эрсдэлтэй тогтолцоо: Дэлхийн банк ба Азийн уул уурхайн өөрчлөлт, 2014 он. Женнифер Ландер, Үндэстэн дамнасан хуулийн тогтолцоо ба төрийн өөрчлөлт: Монгол Улс дахь олборлох аж үйлдвэрийн хөгжлийн жишээ, 2020 он гэх мэт олон бүтээл энэхүү асуудлыг олон өнцгөөс томъёолсон байдаг.”

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь нутаг дэвсгэрийн хэмжээний асуудлыг бие даан шийдвэрлэх эрхтэй тул газрын хэвлийн баялгаа ашиглах эсэхийг орон нутаг шийдвэрлэж болно гэх хандлага цөөн боловч тохиолддог. Газрын хэвлийн баялаг нь Үндсэн хуулийн дагуу ард түмний мэдэлд байх төрийн нийтийн өмч бөгөөд түүнийг ашиглах эсэх асуудал нь зөвхөн төв Засгийн газрын бүрэн эрхэд хамаарна. Нутгийн өөрөө удирдах ёс гэдэг нь тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгж, байгууллага, хамт олны дотоод амьдралын асуудал, ажил хэргийг тэндхийн иргэд, хамт олон шууд буюу төлөөлсөн байгууллагаараа уламжлан бие даан шийдвэрлэж эрхлэн хөтлөх, хариуцах ёсыг хэлнэ.⁵³ Газрын хэвлийн баялаг нь нутаг дэвсгэрийн нэгжийн дотоод амьдралын асуудал биш тул орон нутаг бие даан шийдвэрлэх эрхгүй байна.

Үндсэн хуулийн дээрх зохицуулалтаас үзэхэд, газрын хэвлийн баялгийг ашиглах эсэх асуудлыг ард түмнээс мандат авсан төрийн эрх барих дээд байгууллага зөвхөн нийтлэг ашиг сонирхлыг илэрхийлэн шийдвэрлэх, ингэхдээ олон нийтийн оролцоог хангах бөгөөд уг шийдвэрийн үндсэн дээр Засгийн газар нь байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах, байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх, Засаг дарга нь засаг төрийн төлөөлөгчийн хувьд Засгийн газрын шийдвэрийг орон нутагт хэрэгжүүлэх үүрэгтэй байна. Харин нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь энэ асуудлыг бие даан шийдвэрлэх эрх хэмжээгүй бөгөөд улс, дээд шатны нэгжийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэхэд хүн амыг зохион байгуулж оролцуулах чиг үүрэг хүлээжээ.

Гэхдээ, газрын хэвлийн баялаг ашиглалт дахь орон нутгийн эрх хэмжээ оновчтой, тодорхой, ойлгомжтой байх учиртай. Энэ талаар хууль зүйн ухааны доктор Б.Чимид бүтээлдээ “... Газар, газрын хэвлий, ой, усны сан зэрэг төрийн өмчийн зүйлсийг урт хугацаагаар эзэмших, ашиглах үндэслэл журмыг либералчилж, аймаг, суманд өөрөө удирдах ба төрийн удирдлагын шинж байдлаар ялгаж тогтоох, ... Газрын болон газрын хэвлийн талаарх харилцаанд аймаг, сум ямар эрх, үүрэг, олз

⁵³ Б.Чимид, “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал”, (хоёр дахь хэвлэл), 328 дугаар тал, Улаанбаатар хот

ашигтай оролцох асуудал эдийн засаг - экологи - улс төр - эрх зүйн олон талтай юм”, “Газар бол өмчийн зүйлс буюу үл хөдлөх хөрөнгө” мөнөөс үүдэлтэй эдийн засгийн харилцаа, “Газар бол хүрээлэн буй байгаль орчин” болохын хувьд экологийн шинжтэй харилцаа, “Газар бол нутаг дэвсгэр” болох талаасаа улс, аймаг, сум, багийн дөрвөн түвшний улс төр - эрх зүйн харилцаа мөн. Наад захын энэ гурван бүлэг асуудлыг хийсвэрлэн ухаарч, дотор нь ялгаж эзэмших, ашиглах, хамгаалах оноосон эзэн, хэрэглэгч, хянагчтай, хамгаалалт сайтай, хариуцлага тодорхой болгохсон, ... Газрын хэвлий, түүний баялаг гагцхүү төрийн өмч гэдгийг газраас нь ялгамжтай, онцлон авч үзэж орон нутагт зөвхөн эзэмших, ашиглах эрх өгөх, зөвшөөрлийн тогтолцоо, төлбөрийн талаас нь аймаг, суманд нь унацтай байхыг тооцоолсон хууль журам хэрэгтэй. Харамлахад хамаг учир байгаа биш, хамгаалж ашиглах, сэргээхэд гол ашиг тус нь бий ...” хэмээн бичжээ.⁵⁴

3.2. Ашигт малтмал хайх, ашиглах харилцаан дахь Засгийн газар болон орон нутгийн чиг үүрэг

Ашигт малтмалын өмчлөлийн зохицуулалтыг газар өмчлөл, концесс болон өргөдлийн систем хэмээн гурав ангилж болох⁵⁵ бөгөөд Монгол Улс АМТХ-иар ашигт малтмал хайх, ашиглах үйл ажиллагааг өргөдлийн буюу тусгай зөвшөөрлөөр эрхлэхээр зохицуулсан.⁵⁶ Монгол Улсын Үндсэн хуульд “байгалийн баялгийг ашиглах”, “газрын хэвлийн баялгийг ашиглах”, “стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг ашиглах”, “байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах” хэмээн хуульчилсан. Иргэний эрх зүйд ашиглах эрх гэдгийг тухайн эд хөрөнгийг гүйлгээнд оруулж, ашигт чанарын дагуу хэрэглэн,

⁵⁴ Б.Чимид, “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал”, (хоёр дахь хэвлэл), 340-342 дугаар тал, Улаанбаатар хот

⁵⁵ А.Батпүрэв, “Ашигт малтмал өмчлөх эрх, түүний зохицуулалт”, 1 дүгээр тал, Нээлттэй нийгэм форум, “Бодлогын асуудал”, дугаар № 34

⁵⁶ Судалгааны хүрээнд хамаарахгүй тул ус, газрын тос, цөмийн энерги, түгээмэл тархацтай ашигт малтмал хайх, ашиглах харилцаа болон байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээхтэй холбоотой Засгийн газар болон орон нутгийн чиг үүргийн талаар оруулаагүй болно.

үр шимийг хүртэх хэмээн үздэг тул “ашигт малтмал ашиглах” гэдэг нэр томъёог зарим судлаачид дэмждэггүй болно.⁵⁷

3.2.1. Газрын гадарга ба газрын хэвлий ашиглах эрх

Ашигт малтмал хайх, ашиглах газар нь бусдын эзэмшил, эсхүл бэлчээр, хадлангийн газар, тариалангийн талбайтай давхцах тохиолдолд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч ба газар өмчлөгч, эзэмшигч, ашиглагчийн дунд асуудал үүсдэг. Үүнийг товчоор газрын гадарга ба газрын хэвлий ашиглах эрхийн зөрчил хэмээн томъёолж болно. Уг эрхийн зөрчил нь газрын хэвлийн баялгийг ашиглах эрх нь газрын гадаргыг ашиглах эрхээс ялгаатай болохыг холбогдох хуульд бүрэн тусгаагүйтэй холбоотой юм.

Шигтгээ. ГтХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.7-д өвөлжөө, хаваржааны доорх газрыг Монгол Улсын иргэн хот айлаар дундаа хамтран эзэмшиж болно гэж заасны дагуу иргэнд өвөлжөө, хаваржааны газар эзэмших эрхийг 15-60 хүртэл жилийн хугацаатай олгодог. Өөрөөр хэлбэл, газар эзэмших эрхийн гэрчилгээ олгож, газар эзэмших гэрээ байгуулна.

Газар зохион байгуулалт, геодези, зураг зүйн газрын албан хаагчтай хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.16..

Асуудлын нэг талд малчин ГтХ-д заасны дагуу өвөлжөөнийхөө газрыг 60 жил хүртэл хугацаагаар эзэмших эрх, нөгөө талд төсөл хэрэгжүүлэгч АМтХ-д зааснаар ашигт малтмал ашиглах эрхийг 30 жил хүртэл хугацаагаар авсан байдаг. Газрын хэвлийн ашигт малтмалыг олборлуулахаар төр, ТЗБ-аас шийдвэрлэсэн тул малчны газар эзэмших эрх дуусгавар болох уу, эсхүл уг газар нь малчны өвөлжөөний эзэмшил газар тул төр ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлөө цуцлах уу, эсхүл төсөл хэрэгжүүлэгч, малчин хоёр хоорондоо тохиролцох уу гэдэг асуудал үүснэ. Монгол Улсын холбогдох хуульд сүүлийн хандлага давамгайлж байна.

⁵⁷ Д.Батболд, “Ашигт малтмал өмчлөл, ашиглалтын Үндсэн хуулийн үндэслэлийг хөгжүүлэх нь” хууль зүйн ухааны докторын зэрэг горилсон бүтээл, 67 дугаар тал, 2020 он, Улаанбаатар хот

Шигтгээ. Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгосон талбай нь бусдын эзэмшлийн буюу малчны өвөлжөө, хаваржааны газартай давхцах асуудал гардаг. Энэ нөхцөлд АМТХ-д тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч хариуцан төлбөрийг нь барагдуулахаар заасан.

*АМГТГ-ын Кадастрын хэлтсийн даргатай хийсэн
ярицлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.16.*

Монгол Улс газрын хэвлий, газрын дээрх баялгийг нийтийн, хувийн, орон нутгийн хэмжээнд өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх бүхий талуудын харилцааг зохицуулсан дүрэм журам, гэрээ контрактыг бүрэн гаргаагүй хэмээн зарим судлаачид үздэг. Тэд бүтээлдээ “... Ашигт малтмалын эрх буюу лиценз, уурхайн өмчийн эрх газрын дээрх баялаг болох ус, бэлчээр, бусад хөрөнгөтэй холбоотой үүсэж буй өмчийн эрхээс илүү хүчтэй болж, давамгайлан ноёрхож байна. Энэ ноёрхол нь байгаль орчинд ээлтэй, ашигт малтмалын тогтвортой хөгжлийг огтхон ч бий болгохгүй бөгөөд цаашид зөрчил тэмцэл, ядуурал гадуурхал, өмчийг булаан авах зүйл рүү хөтөлнө гэж үзэж болох юм. Ашигт малтмалын болон газрын дээрх баялгийн эрх эдэлж буй талууд гэдэгт өмчийг эдлэх, ашиглах, эзэмших, өмчлөх, олборлох, түрээслэх зэрэг эрхийг дангаар болон хамтран эдэлж буй төр, үндэсний болон үндэстэн дамнасан корпорацууд, орон нутгийн компаниуд, малчид, нутгийн иргэд гэх мэт талууд орох юм...” хэмээн дүгнэсэн.⁵⁸

Төсөл хэрэгжүүлэгч төлбөрийг нь барагдуулах үүрэгтэй хэмээн нэгэнт олгосон ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн хэрэгжих, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг хангахаас татгалзахгүйгээр харин ч газрын хэвлийн баялаг ба газрын гадарга ашиглах эрхийн хууль зүйн эх сурвалжийг тодорхой болгон асуудлыг шийдвэрлэх нь зүйтэй.

Газрын гадарга ашиглах эрх нь газрын хэвлий ашиглах эрхээс ялгаатай талаар Үндсэн хуульд тусгасан хэмээн үзэх үндэслэлтэй. Учир нь Үндсэн хуульд газар өмчилж байгаа Монгол Улсын иргэн

⁵⁸ Т.Стернберг, К.Токтомушев, И.Бямбабаатар, “Монгол Киргизстан дахь уурхайн амьдралын мөчлөгийн нөлөө”, 55 дугаар тал, 2021 он, МУИС хэвлэлийн газар, Улаанбаатар хот

газрын хэвлийг өмчлөх эрхгүй хэмээн тодорхой заасан. Үүний адил, газар ашиглах эрхтэй этгээд нь газрын хэвлийг ашиглах эрхгүй, газрын хэвлийг ашиглах эрхтэй этгээд нь газрын гадаргыг ашиглах эрхгүй байна.

Түүнчлэн, газрын хэвлийг ашиглах нь газрын гадарга ашиглахаас ялгаатай талаар ГХтХ-ийн 10 дугаар зүйлийн 10.3, 20 дугаар зүйлийн 20.3 дахь хэсэгт дараах зохицуулалт туссан байна:

- Газрын хэвлийг ашиглагчид нь газар эзэмшигч, ашиглагчдаас зохих журмын дагуу зөвшөөрөл авна;⁵⁹
- Газрын хэвлийг ашиглагчид нь газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах талаархи бусдын эрхийг аливаа хэлбэрээр хөндөхгүй байх үүрэгтэй бөгөөд ийм зөрчлийн улмаас тэдгээрт учруулсан хохирлыг өөрийн хөрөнгө, зардлаар нөхөн төлнө.⁶⁰

ГХтХ-ийн 20 дугаар зүйлийн 20.4-т “төрийн болон ашиглагч бусад байгууллага, иргэдийн ашиг сонирхлыг хангахын тулд Монгол Улсын хууль тогтоомжид заасан тохиолдолд тухайн газрын хэвлийг ашиглагчийн эрхийг хязгаарлаж болно.” хэмээн зааснаас үзэхэд газрын хэвлий ашиглах эрхийг газрын гадарга ашиглах эрхээс илүү хүчин чадалтай хэмээн үзээгүй байна.

ГХтХ-д зааснаар газрын хэвлийг ашиглагч нь газар эзэмшигч, ашиглагчаас зохих журмын дагуу зөвшөөрөл авахад дараах ойлгомжгүй асуудал үүсэж болзошгүй. Энэ тохиолдолд ТЗБ-аас ашигт малтмал хайх, ашиглах тусгай зөвшөөрөл авсан этгээд байгаль

⁵⁹ Перу, Чили Улсад газрын хэвлийг ашиглагч нь ашигт малтмал хайх, олборлохын өмнө газар өмчлөгчөөс газрын гадарга ашиглах эрх авна хэмээн зохицуулсан.

⁶⁰ Газрын хэвлийг ашиглагч нь бусдад учруулсан хохирлыг өөрийн хөрөнгө, зардлаар нөхөн төлөх тухай ГХтХ-ийн 20 дугаар зүйлийн 20.3 дахь хэсэгтэй төстэй зохицуулалт АМтХ-д бий. АМтХ-ийн 41 дүгээр зүйлийн 41.1-т “Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь хайгуулын болон ашиглалтын үйл ажиллагааны явцад худаг, өвөлжөө, хувийн болон нийтийн зориулалттай орон байр бусад барилга байгууламж болон түүх, соёлын дурсгалт зүйлсэд гэм хор учруулсан бол хохирлыг нь өмчлөгч, эзэмшигчид бүрэн хэмжээгээр нөхөн төлөх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд тэдгээрийг шилжүүлэн байрлуулахтай холбогдсон зардлыг хариуцна.” гэж заасан.

орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ⁶¹, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг байгаль орчны асуудал эрхэлсэн ТЗТБ (эсхүл аймаг, нийслэлийн байгаль орчны газар)-аар батлуулах замаар төсөл хэрэгжүүлэх зөвшөөрөл авахын зэрэгцээ газар эзэмшигчээс дахин зөвшөөрөл авах шаардлагатай болно. Түүнчлэн, зохих журам нь ямар журам болох, энэ харилцааг зохицуулсан журам батлагдаагүй, батлах субъект нь тодорхой бус, газар эзэмшигч, ашиглагч нь зөвшөөрөл өгөхөөс татгалзвал хэрхэн шийдвэрлэх гэх мэт. Төрөөс газрын хэвлийн баялаг ашиглах эрхийг төсөл хэрэгжүүлэгчид хууль ёсоор олгосон бол уг шийдвэрийнхээ хэрэгжилтийг хангах үүргийг бусдад буюу төсөл хэрэгжүүлэгчид ногдуулах нь зүйд үл нийцнэ. Иймд ТЗБ ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгохын өмнө газар эзэмших, ашиглах эрх бүхий этгээдтэй тохиролцсон байх, эсхүл газар эзэмших, ашиглах эрх бүхий этгээдийг бүрэн тодорхойлсон байх боломжтой юу гэдэг асуудал үүснэ.

ГХТХ-д газрын хэвлийн баялгийг ашиглах эрх нь газрын гадарга ашиглах эрхээс ялгаатай талаар “цухас” тусгасан боловч асуудлыг шийдвэрлэх үүргийг төрд бус газрын хэвлийг ашиглагчид хүлээлгэсэн нь учир дутагдалтай ба АМТХ, ГТХ-д энэ талаар огт тусгаагүй байна. Газрын хэвлийн баялаг ашиглах болон газар эзэмших, ашиглах эрхийг оновчтой тодорхойлж, хууль зүйн зохицуулалтыг сайжруулсан нөхцөлд уул уурхайн төсөл хэрэгжүүлэгч болон иргэдийн хооронд үүсдэг асуудал буурах боломжтой. Киргизстан Улсад газрын дээрх болон хэвлийн өмчийн эрхийг салгаснаар оролцогч талууд болох компаниуд хэвлийн баялгийг олборлох эрхтэй болж, харин малчид газрын дээрх бэлчээрийг хамтдаа ашиглах, малын хотны болон хувийн газар эзэмших эрхтэй болжээ.⁶²

Газрыг бусдын эзэмшил, ашиглалтад шилжүүлэх асуудалд хууль зүйн ухааны доктор Н.Баярмаа дараах дүгнэлт хийжээ. “... Эзэмших, ашиглах эрхээ шилжүүлэх хууль зүйн арга хэрэгсэл нь гэрээний

⁶¹ Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид үл хамаарна.

⁶² Т.Стернберг, К.Токтомушев, И.Бямбабаатар, “Монгол Киргизстан дахь уурхайн амьдралын мөчлөгийн нөлөө”, 42 дугаар тал, 2021 он, МУИС хэвлэлийн газар, Улаанбаатар хот

эрх зүйн үндэстэй юу, эсхүл эдийн баялгийн эрхийн үндэстэй юу гэдгийг анхаарч нарийвчлан зохицуулбал зохино ... Газрын хэвлийн баялгийн тухайд материаллаг зохицуулалт Үндсэн хуулийн утга санаа ой, усны нөөцийн нэгэн адил ойлгомжтой боловч газрын хэвлийн баялгаа ашиглах тохиолдолд түүний дээрх газрын өнгөн давхаргыг хэрхэн ашиглуулах механизм зохицуулалтгүй, эдийн баялгийн болон гэрээний эрх тодорхойгүй хэвээр үлджээ ... Ашиглалтын ямар төрөлд хамаарч байгааг, түүнчлэн ашиглах хугацаа зэргийг харгалзан иргэний эрх зүйн гэрээний зохих төрөл, эсхүл эдийн баялгийн зохих хэлбэрийг тогтоож өгөхөд зохицуулалтгүй, хийдэлтэй байдал арилах бүрэн боломжтой ...”⁶³ Тодруулбал, төрөөс газар эзэмших, ашиглах эрхийг эдийн баялгийн, эсхүл гэрээний эрхийн үндсэн дээр олгосон уу гэдгийг ялгах шаардлагатайг тэмдэглэж, гэрээний эрхээр шилжүүлсэн нөхцөлд гэрээний зохих төрлийг, эдийн баялгийн эрхээр шилжүүлсэн нөхцөлд эдийн баялгийн эрхийн зохих хэлбэрийг тогтоох нь асуудлыг шийдвэрлэх гарц болох тухай хөнджээ.⁶⁴

⁶³ Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, “Эрх зүйн хөгжлийн төлөө” ТББ, “Төрийн ба хувийн өмчийн газар ашиглалтын өнөөгийн байдал: Газрын тухай хуульд хийсэн эдийн баялгийн эрх зүйн шинжилгээ” (онолын болон харьцуулсан судалгаа), 30, 31 дүгээр тал, 2021 он, Улаанбаатар хот

⁶⁴ “... Эдийн баялгийн эрх зүйд эрхийн үндсэн ангилалд эд хөрөнгийн бүрэн (өмчлөх эрх) ба хязгаарлагдмал эрх хамаарна. Иргэнлэг эрх зүйн тогтолцоотой орнуудад өмчлөх эрхийг туйлын бөгөөд эд хөрөнгийн цорын ганц бүрэн эрх гэж, харин түүнийг хуульд заасны дагуу хязгаарлах замаар бий болсон хуульд нэрлэн заагдаж, агуулга нь тодорхойлогдсон эрхийг хязгаарлагдмал эрх гэж нэрлэдэг. Эдийн баялгийн эдгээр эрхийг хамтад нь “in rem” эрх гэсэн латин нэр томъёогоор илэрхийлдэг ... Монгол Улсын иргэний эрх зүйд үл хөдлөх эд хөрөнгийн өмчлөх бүрэн эрхээс гадна эд юмсын хязгаарлагдмал дараах эрхүүд байна: 1.Бусдын газар дээр барилга байгууламж барих эрх, 2.Үл хөдлөх эд хөрөнгө өмчлөгчийн эрхийг хязгаарлах эрх (сервитут), 3.Бусдын эд хөрөнгийг хязгаартайгаар эзэмших, ашиглах эрх (узурфрукт), 4.Үл хөдлөх эд хөрөнгийн барьцааны эрх (ипотек). Өмчлөх эрх бүхий этгээд өөрийнхөө эрхийг хязгаарлахыг зөвшөөрч бусдад эдийн баялгийн эрх үүсгэж байгаагаараа өөрийн эд хөрөнгөө бусдад хөлслүүлэх, түрээслүүлэх гэх мэт үүргийн эрх зүйн гэрээгээр ашиглуулж байгаагаас ялгаатай. Аливаа этгээд эд зүйлийг гэрээний эрх зүйн хэм хэмжээгээр бусад этгээдэд эзэмшүүлж, ашиглуулж байгаа үед хууль зүйн утгаар нь түүнийг өмчлөх эрхээ хязгаарлуулсан гэж үзэхгүй. Товчхондоо эд юмсын хязгаарлагдмал эрхийг үүсгэж байгаа бол хууль зүйн хувьд өмчлөгч өөрийн өмчлөх эрхээ хязгаарлуулахыг зөвшөөрсөн гэж ойлгоно. Нэгэнт өмчлөгчийн эрхийг хязгаарлаж үүссэн тул энэ төрлийн үл хөдлөх

ГтХ-иар төрийн нийтийн өмчийг ашиглуулах эрхийн үндсэн хоёр төрлийг бүтээсэн нь газар эзэмших болон газар ашиглах эрх болно.⁶⁵ Хууль зүйн ухааны доктор Н.Баярмаа бүтээлдээ газар ашиглалтыг эзэмшлээс салган ойлгох нь төдийлөн зохимжтой бус тухай дурдаад, ГтХ-иар газар эзэмших эрх, газар ашиглах эрх хэмээн салган бие даасан эрх болгон зохицуулсан тухайд үндэслэл бүхий шүүмж хийсэн.⁶⁶ Тэрээр газар эзэмших эрхийг урт хугацаагаар олгогдох, өвлүүлэх, барьцаалах боломжтой шинжүүдээс улбаалан түүнийг “in rem” буюу эдийн баялгийн эрхийн нэг төрөл мөн гэж дүгнээд, харин газар ашиглах эрхийн хувьд хууль зүйн мөн чанар буюу үүргийн ба эдийн баялгийн эрх зүйн алинд нь хамаарах асуудал ихээхэн бүрхэг хэмээн дурдаад анхан шатны шүүхийн шийдвэрээс эш татжээ. Анхан шатны шүүх шийдвэртээ ГтХ дахь газар ашиглах эрх нь өвлөгддөггүй, хэт богино хугацаатай, хялбархан дуусгавар болох шинжтэй зэрэг

эд хөрөнгийн эрх түрээсийн болон хөлслөх гэрээнээс үүдэлтэй түрээслэгч, хөлслөгчийн эрхээс илүү хүчтэй байдаг ...”, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, “Эрх зүйн хөгжлийн төлөө” ТББ, “Төрийн ба хувийн өмчийн газар ашиглалтын өнөөгийн байдал: Газрын тухай хуульд хийсэн эдийн баялгийн эрх зүйн шинжилгээ” (онолын болон харьцуулсан судалгаа), 36, 46 дугаар тал, 2021 он, Улаанбаатар хот

⁶⁵ Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, “Эрх зүйн хөгжлийн төлөө” ТББ, “Төрийн ба хувийн өмчийн газар ашиглалтын өнөөгийн байдал: Газрын тухай хуульд хийсэн эдийн баялгийн эрх зүйн шинжилгээ” (онолын болон харьцуулсан судалгаа), 32 дугаар тал, 2021 он, Улаанбаатар хот

⁶⁶ Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, “Эрх зүйн хөгжлийн төлөө” ТББ, “Төрийн ба хувийн өмчийн газар ашиглалтын өнөөгийн байдал: Газрын тухай хуульд хийсэн эдийн баялгийн эрх зүйн шинжилгээ” (онолын болон харьцуулсан судалгаа), 34, 35 дугаар тал, 2021 он, Улаанбаатар хот “... Хувийн өмчийн эдийн баялгийн эрх зүйд аливаа эд хөрөнгийг гэрээний болон хуульд заасан үндэслэлээр ашиглахдаа эзэмшилдээ шилжүүлж авч ашиглах, эсхүл шилжүүлж авалгүйгээр ашиглах гэсэн хоёр арга замд тохируулан хууль зүйн зохицуулалтыг бүтээсэн байдаг. Өөрөөр хэлбэл, газрыг ашиглах ихэнх хэлбэр гагцхүү эзэмшилтэй хамт яригдах жам ёсны үзэгдэл юм. Газарт байшин сууцаа барих, ногоо тариагаа тарих бүхий л тохиолдолд эзэмшилгүйгээр ашиглах нь огтын боломжгүй ойлголт билээ. Угтаа энэ нь газрыг ашиглагч этгээд Монгол хүн, эсхүл гадаад хүн байхаас үл хамааран бий болох амьдралын хуулиар зохицуулагдах асуудал байв. Харин ГтХ энэхүү ерөнхий чиг хандлагыг дагалгүйгээр эзэмших, ашиглах гэх бие даасан эрхийн төрлийг бүтээсэн. Энэ нь Монгол Улсын үл хөдлөх эд хөрөнгийн нэгдмэл байдалд багагүй сөрөг үр дагавар авчирсаар байна ...”

үндэслэлээр эдийн баялгийн төрөл биш үүргийн эрх зүйн гэрээний шинжтэй харилцаа хэмээн дүгнэжээ.⁶⁷

Төрөөс олгосон газар эзэмших, ашиглах эрх болон ашигт малтмал хайх, ашиглах эрхийг эдийн баялгийн эрх үү, эсхүл гэрээний эрх үү гэдгийг тодорхойлох нь газрын хэвлийн баялаг ашиглах эрх болон газрын гадарга (газар) ашиглах эрхийн зөрчлийг шийдвэрлэхэд ач холбогдолтой. Гэрээний эрхээр эдийн баялгийн хязгаарлагдмал эрхийг хязгаарлах боломжгүй бөгөөд хязгаарлагдмал эрх нь онолын хувьд өөрөөсөө илүү хүчин чадалтай, өргөн эрхийг л хязгаарлах замаар үүсэх боломжтой. Үүргийн эрх зүйн нэг хэсэг болох гэрээний эрх нь эдийн баялгийн эрхээс илүү явцуу шинжтэй эрхэд тооцогдох бөгөөд түүнээс илүү өргөн хүрээтэй эрх биш болно. Гэвч ашиглах эрхийг хууль зүйн мөн чанарын хувьд эдийн баялгийн эрх гэж үзэхэд хэт явцуу, баригдмал болохыг уг эрхийг эзэмших эрхтэй харьцуулсан бүх талын харьцуулалтаас бэлхнээ харагдаж байна. ГтХ-иар төрийн өмчийн газарт үүсгэсэн эрхийг ямар төрлийн хязгаарлагдмал эрхээр хязгаарлаж болохыг тодорхой дурдаагүйгээс үзвэл Иргэний хуулийн бүх төрлийн хязгаарлагдмал эрх үүсгэж болох агуулга байхыг үгүйсгэхгүй.⁶⁸

Дээр дурдсанаас дүгнэхэд, ашигт малтмал хайх, ашиглах тусгай зөвшөөрөл болон газар эзэмших, ашиглах гэрчилгээ нь иргэний эрх зүйн үүднээс төрийн нийтийн өмч болох газрын хэвлий, газарт төрөөс үүсгэсэн эрхийн төрөл болно. Эдгээр эрх нь эдийн баялгийн эрх, эсхүл гэрээний эрхийн алин болох нь ач холбогдолтой бөгөөд эдийн баялгийн эрх нь хууль зүйн хувьд гэрээний эрхээс илүү хамгаалалт сайтай болно.

⁶⁷ Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, “Эрх зүйн хөгжлийн төлөө” ТББ, “Төрийн ба хувийн өмчийн газар ашиглалтын өнөөгийн байдал: Газрын тухай хуульд хийсэн эдийн баялгийн эрх зүйн шинжилгээ” (онолын болон харьцуулсан судалгаа), 37 дугаар тал, 2021 он, Улаанбаатар хот

⁶⁸ Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, “Эрх зүйн хөгжлийн төлөө” ТББ, “Төрийн ба хувийн өмчийн газар ашиглалтын өнөөгийн байдал: Газрын тухай хуульд хийсэн эдийн баялгийн эрх зүйн шинжилгээ” (онолын болон харьцуулсан судалгаа), 45 дугаар тал, 2021 он, Улаанбаатар хот

Газар, газрын хэвлий гэх төрийн нийтийн өмчийг эзэмших, ашиглах, асуудлыг нийтийн эрх зүйн үүднээс хэрхэн зохицуулах нь тодорхой бус байна. Нийтийн эрх зүйн төрийн нийтийн өмчийн үзэл хандлагын өнөөгийн хөгжлийн түвшнийг иргэний эрх зүйн өмчийн үзэл хандлагын хөгжлийн түвшинтэй харьцуулахад сул тул одоогоор иргэний эрх зүйн үүднээс авч үзсэн болно.

Үндсэн хуульд зааснаар газрын хэвлийн баялгийг зүй зохистой ашиглах, хүрээлэн буй орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх нь Засгийн газрын үндсэн бүрэн эрх болох талаар өмнө танилцуулсан. Засгийн газар энэхүү бүрэн эрхээ өөрийн бүтцийн байгууллага (ТЗТБ, ТЗБ)-аар дамжуулан хэрэгжүүлнэ. ТТАМтХ зэрэг хуулиар тусгайлан зохицуулсан нөхцөлд орон нутгийн байгууллага төрийн буюу Засгийн газрын бүрэн эрхийг орон нутагт төлөөлөн хэрэгжүүлж болно.

Ашигт малтмал хайх, ашиглах харилцаан дахь Засгийн газар болон орон нутгийн чиг үүргийг тусгай зөвшөөрөл олгох, хугацааг сунгах, цуцлах гэсэн дарааллаар үзье.

3.2.2. Тусгай зөвшөөрөл олгох

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгохын өмнө хайгуулын талбайн солбицол тогтоох, сонгон шалгаруулалт зохион байгуулах гэсэн хоёр ажиллагаа явагддаг. Эхний үе шат болох тусгай зөвшөөрлөөр олгох боломжтой талбайн солбицол тодорхойлох үед аймаг, нийслэлийн Засаг даргаас санал авна.

Хүснэгт 1. Тусгай зөвшөөрөл олгох процесс

Д/д	Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох
1.	ТЗБ (Кадастрын асуудал хариуцсан нэгж) нь ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох боломжтой сонгон шалгаруулалтын талбайг солбицлоор тодорхойлно;
2.	ТЗБ нь аймаг, нийслэлийн Засаг даргад талбайн солбицол тодорхойлсон мэдэгдэл хүргүүлнэ;
3.	Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нь аймаг, нийслэл болон сум, дүүргийн ИТХ-ын саналыг авч 45 хоногийн дотор хариу өгнө (хуульд заасан үндэслэлээр татгалзсан хариу өгч болно);
4.	Засгийн газар нь орон нутгийн удирдлагын болон ТЗТБ-ын саналд үндэслэн тусгай зөвшөөрлөөр олгох талбайг солбицлоор тогтооно;
5.	ТЗБ нь ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтыг геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн ТЗТБ-ын баталсан журмын дагуу зохион байгуулна; ⁶⁹
6.	ТЗБ нь хайгуулын болон үүсмэл орд ашиглах тусгай зөвшөөрлийг гурван жилийн, ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг 30 жилийн хугацаагаар олгоно;
7.	ТЗБ нь хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг гурван жилийн хугацаагаар гурван удаа, ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн хугацааг 20, 20 жилээр сунгана.

⁶⁹ АМТХ-ийн 21.1.3, 24.1, 24.2-т зааснаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөлтэй талбайд зөвхөн уг тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь тусгай зөвшөөрөл хүсэж өргөдөл гаргах эрхтэй, бусад тохиолдолд сонгон шалгаруулалтын журмыг баримтална.

Сонгон шалгаруулалтаар тусгай зөвшөөрөл олгох талбайг ялгахад дараах шаардлага тавигдана:

1. АМтХ-ийн 8 дугаар зүйлийн 8.1.5-д зааснаар тодорхой нутаг дэвсгэрт ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах, эсхүл хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгохыг хязгаарлах буюу хориглох шийдвэрийг зөвхөн УИХ гаргах эрхтэй ба ийм шийдвэр гараагүй;
2. АМтХ-ийн 9.1.7, 12.1.4, 14.1.3, ГтХ-ийн 16.2, 18.1.2, 20.1.3-т зааснаар газрыг тусгай хэрэгцээнд авах шийдвэрийг УИХ, Засгийн газар, эсхүл аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ гаргах ба тухайн газар нь улсын болон орон нутгийн тусгай хэрэгцээний газарт багтаагүй;
3. АМтХ-ийн 9.1.7, 13 дугаар зүйлээр газрыг нөөцөд авах асуудлыг зөвхөн Засгийн газар шийдвэрлэх ба тухайн газрыг нөөцөд аваагүй;
4. АМтХ-ийн 17.5.3, 17.6.4-т зааснаар ТЗБ, эсхүл аймаг, нийслэлийн Засаг даргын шийдвэрээр тухайн газрыг хүчин төгөлдөр тусгай зөвшөөрлөөр олгоогүй.

Эдгээр дөрвөн шаардлагыг хангасан нөхцөлд уг газрыг сонгон шалгаруулалтаар олгох талбайд ялгаж болно.⁷⁰

Шигтгээ. Монгол Улсын нийт нутаг дэвсгэрийн 76 хувьд ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгохыг аливаа хэлбэрээр хориглосон. Нутаг дэвсгэрийн 24 хувьд тусгай зөвшөөрөл олгох боломжтой ба үүнээс 4 хувьд нь ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл одоогоор олгосон. 1.1 хувь нь ашиглалтын, 2.9 хувь нь хайгуулын тусгай зөвшөөрөл юм. Хайгуулын 1,500 орчим тусгай зөвшөөрлийн 300 нь үйл ажиллагаагаа явуулдаг.

*АМГТГ-ын Кадастрын хэлтсийн даргатай хийсэн
ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.16.*

⁷⁰ Түүнчлэн, Гол, мөрний урсац бүрэлдэх эх, усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүс, ойн сан бүхий газарт ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглох тухай хуулиар эдгээр газарт ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглахыг хориглосон.

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгосон талбай нь бусдын эзэмшил, ашиглалтын газартай давхцах тохиолдол гардаг нь өмнө дурдсан талбайг ялгах шаардлагад газрын (гадаргын) эрх эзэмшигчид хамаарах зохицуулалт тусгагдаагүйтэй зарим талаар холбоотой. Төрөөс тусгай зөвшөөрөл, эрхийг АМтХ, ГтХ-иар олгохдоо эдийн баялгийн эрхэд үндэслэсэн үү, эсхүл гэрээний эрхэд үндэслэсэн үү гэдэг нь асуудлыг шийдвэрлэхэд чухал нөлөө үзүүлнэ. Эдийн баялгийн эрх нь туйлын эрх бөгөөд төрөөс хүчингүй болгох, цуцлах үндэслэл хатуу, хязгаарлагдмал бол гэрээний эрхийг төрөөс хүчингүй болгох, цуцлах боломжтой.

Бусдын эзэмшил гэдэгт эрх бүхий төрийн байгууллагаас гэрчилгээ олгосон газрыг авч үздэг нь учир дутагдалтай ба бэлчээрийг оруулах шаардлагатай хэмээн зарим судлаачид үздэг. Монголын уул уурхайн жишээгээр бол бэлчээрийг хамтаараа ашигладаг, хөдөөгийн амьдралд тун чухал гэж үзэхээсээ илүү зөвхөн өвөлжөө, хаваржааны гэрчилгээгээр малчдын газар эзэмших, ашиглах эрхийг тодорхойлдог ноцтой дутагдал байдаг.⁷¹ ГтХ-иар худаг, ус, бэлчээр, хужир марааны нөөц болоод бусад газартай холбоотой баялгийг нийтээр эзэмшихийг хүлээн зөвшөөрдөг. Нийтээр эзэмшдэг баялгийн байршил тодорхой, эсвэл тодорхойгүй аль ч нь байж болно. Учир нь, өдөр тутмын болоод улирлын нүүдэл нь бэлчээрийг энэ мэт уян хатан байдлаар ашиглахыг шаарддаг.⁷²

ГтХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.2.1-т бэлчээр болон бэлчээр дэх уст цэг, хужир мараа бүхий газрыг нийтээр ашиглахаар хуульчилсан. Гэхдээ бэлчээр ашиглах эрх нь иргэний эрх зүйн хувьд эдийн баялгийн эрх үү, эсхүл гэрээний эрх үү гэдэг нь тодорхой бус, ойлгомжгүй байна. Энэ талаар хууль зүйн ухааны доктор Н.Баярмаа бүтээлдээ “... бусдын эд хөрөнгийн үр шимийг нь хүртэх, ашиг олох зорилгоор хязгаартай эзэмшиж, ашиглах эрхийг узурфрукт гэнэ. Бэлчээрийн газрын

⁷¹ Т.Стернберг, К.Токтомушев, И.Бямбабаатар, “Монгол Киргизстан дахь уурхайн амьдралын мөчлөгийн нөлөө”, 99 дүгээр тал, 2021 он, МУИС хэвлэлийн газар, Улаанбаатар хот

⁷² Т.Стернберг, К.Токтомушев, И.Бямбабаатар, “Монгол Киргизстан дахь уурхайн амьдралын мөчлөгийн нөлөө”, 101 дүгээр тал, 2021 он, МУИС хэвлэлийн газар, Улаанбаатар хот

хувьд узурфрукт нь малчдад малаа бэлчээх газраа эзэмших таатай боломжийг олгох хэрэгсэл юм. Мэдээж нөгөө талаас, газрыг гэрээний эрх зүйн бусад хэлбэр болох түрээс, хөлслөх хэлбэрээр олж авах боломж бий ч хязгаарлагдмал эрхийн тодорхой төрөл болох хувьдаа узурфрукт эзэмшигчдээ хууль зүйн болон эдийн засгийн олон давуу талыг үүсгэдэг...” хэмээн бичжээ.⁷³

Жишээ. ГтХ-иар малчин А өвөлжөөний газар эзэмшдэг. Гэтэл түүний эзэмшдэг өвөлжөөний газарт ашигт малтмал ашиглах эрхийг Б компанид олгожээ. Энэ нөхцөлд ГтХ-иар малчин А-ын өвөлжөөний газар эзэмших эрх нь иргэний эрх зүйн эдийн баялгийн эрх үү, эсхүл гэрээний эрх үү гэдгийг тогтооно. Хэрэв малчин А-ын өвөлжөөний газар эзэмших эрх нь эдийн баялгийн хязгаарлагдмал эрх бол малчны эрхийг хуулиар хамгаална. Энэ нөхцөлд нэгд, төр эхэлж малчин А-д өвөлжөө эзэмших эрх олгосон бол түүний зөвшөөрлийг урьдчилан авах, тохиролцох ёстой. Хоёрт, нийтийн ашиг сонирхлыг харгалзан нөхөх олговортойгоор газрыг эргүүлэн авах буюу солих, эсхүл дайчлан авах ажиллагааг Үндсэн хууль, холбогдох хуулийн дагуу хэрэгжүүлнэ.

Малчин А-ын өвөлжөөний газар эзэмших эрх нь төр, иргэний хооронд байгуулсан гэрээний үндсэн дээр үүссэн эрх хэмээн үзвэл гэрээний нэг тал болох төр гэрээг цуцлах боломжтой. Түүнчлэн Б компанийн ашигт малтмал ашиглах эрхийг мөн дээр дурдсантай адилаар эдийн баялгийн эрх үү, гэрээний үндсэн дээр үүссэн эрх үү гэдгийг тогтооно. Иргэний хуулиар эдийн баялгийн эрх нь гэрээний эрхээс илүү хамгаалагдсан болно. Малчин А-ын өвөлжөөний газар эзэмших эрх болон Б компанийн ашигт малтмал ашиглах эрх нь хоёул эдийн баялгийн эрх хэмээн үзвэл уг эрхийг хууль ёсоор түрүүлж авсан этгээдийн эрхийг төрөөс хүндэтгэн хамгаалах нь зүйтэй.

Үндсэн хуулийн дагуу Монгол Улсын иргэн газар өмчлөх эрхтэй ба газрын хэвлийг өмчлөх эрхгүй. Иргэнд өмчлүүлэх газарт бэлчээр, нийтийн эдэлбэрийн ба улсын тусгай хэрэгцээний газар хамаарахгүй. Бэлчээр нь ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байх төрийн нийтийн өмч болно. Өвөлжөө, хаваржааны газрыг Монгол Улсын иргэнд

⁷³ Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, “Эрх зүйн хөгжлийн төлөө” ТББ, “Төрийн ба хувийн өмчийн газар ашиглалтын өнөөгийн байдал: Газрын тухай хуульд хийсэн эдийн баялгийн эрх зүйн шинжилгээ” (онолын болон харьцуулсан судалгаа), 51 дүгээр тал, 2021 он, Улаанбаатар хот

эзэмшүүлж болохоор хуульчилсан ба бэлчээрийг эзэмшүүлдэггүй. ГтХ-иар олгосон газар эзэмших, ашиглах эрх болон АМтХ-иар олгосон ашигт малтмал хайх, ашиглах эрх нь эдийн баялгийн эрх үү, гэрээний эрх үү гэдгийг эдгээр хуульд тодорхойлоогүй нь өнөөдрийн асуудлын шалтгаан юм. Газар эзэмших, ашиглах эрх, ашигт малтмал хайх, ашиглах эрхийг ГтХ, АМтХ-ийн дагуу төрөөс хууль ёсоор олгосон хэдий ч газар эзэмшигч болон уул уурхайн төсөл хэрэгжүүлэгчийн хооронд үүссэн асуудлыг шийдвэрлэхгүй, төсөл хэрэгжүүлэгч холбогдох зардлыг хариуцна хэмээн уул уурхайн компанид үүрэг ногдуулсан байдлаар хууль тогтоомжид тусгасан нь учир дутагдалтай байна.

Өмнөговь аймгийн Гурван тэс сумын нутагт Өмнөд Солонгосын хөрөнгө оруулалттай “Аг Майнинг” ХХК 2,881.79 га газрыг хамарсан MV-014917 дугаартай алтны тусгай зөвшөөрлийг 2039 он хүртэл эзэмшихээр 2009 онд авчээ. Компанийн эзэмшил газарт есөн айл сүүлийн 10-35 жил мал маллан амьдарч байна. Тиймээс малчид бэлчээрийг нь алтны компанид олгосныг сонсоод өвөлжөөний газар эзэмших гэрчилгээгээ 60 жилийн хугацаатайгаар 2016 онд авчээ. Харин “Аг Майнинг” ХХК захиргааны хэргийн шүүхэд сумын Засаг даргын шийдвэрийг цуцлах, нутгийн айлуудыг компанийн газраас ямар нэгэн нөхөн төлбөргүйгээр нүүлгэх тухай гомдол гаргажээ. Шүүх 2016 оны сумын Засаг даргын шийдвэр нь компанид 2009 онд олгосон газрын зөвшөөрлийн дараа гарсан тул хүчингүй төдийгүй тэдгээр малчид уг нутагт олон жил амьдарсан гэх ямар ч баримт алга хэмээсэн байна. Түүнчлэн есөн айлын өвөлжөөний гэрчилгээ хүчин төгөлдөр бус тул даруй компанийн газраас нүүх, ямар нэгэн нөхөн төлбөр авах эрхгүй хэмээн шийджээ. Энэ жишээ нь хэрвээ малчид нутаг дээр нь уул уурхайн тусгай зөвшөөрөл өгөхөөс өмнө өвөлжөөний гэрчилгээгээ авчихвал, нүүх үе ирэхэд нөхөн төлбөр шаардах эрхтэй болно гэсэн загвар жишиг болж үлдэв. Олон малчин өвөлжөө, хаваржааныхаа гэрчилгээг албан ёсоор авалгүй уламжлалын дагуу бэлчээр усаа ашигласаар ирсэн байдаг. Мөн шүүхийн уг шийдвэр нь ГтХ-д дурдсан заалт болоод орон нутгийн удирдлагын хүч нөлөө,

газрын зохицуулалт ямархан мөхөс болохыг харуулсан гэж болно.⁷⁴

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь газрын гадаргын эрх эзэмшигчид учруулсан хохирлыг хариуцах талаар ГХтХ-ийн 20 дугаар зүйлийн 20.1.3, АМтХ-ийн 41 дүгээр зүйлийн 41.1-д дараах байдлаар зохицуулжээ:

1. Газрын хэвлийг ашиглагчид нь газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах талаарх бусдын эрхийг аливаа хэлбэрээр хөндөхгүй байх үүрэгтэй бөгөөд ийм зөрчлийн улмаас тэдгээрт учруулсан хохирлыг өөрийн хөрөнгө, зардлаар нөхөн төлнө;
2. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь хайгуулын болон ашиглалтын үйл ажиллагааны явцад худаг, өвөлжөө, хувийн болон нийтийн зориулалттай орон байр бусад барилга байгууламж болон түүх, соёлын дурсгалт зүйлсэд гэм хор учруулсан бол хохирлыг нь өмчлөгч, эзэмшигчид бүрэн хэмжээгээр нөхөн төлөх бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд тэдгээрийг шилжүүлэн байрлуулахтай холбогдсон зардлыг хариуцна.

Дээр дурдсанаас үзэхэд, 1).талбайг ялгахад газрын гадаргын эрх эзэмшигчид хамаарах ямар нэг зохицуулалт байхгүй. 2).газрын хэвлийн баялаг ашиглах эрх буюу ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь газрын гадаргын эрх буюу газар хууль ёсоор өмчлөгч, эзэмшигч, ашиглагчид учруулсан хохирол, зардлыг бүрэн хэмжээгээр хариуцах үүрэгтэй. Товчхондоо, ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлөөр олгох талбай нь бусдын эзэмшлийн газартай давхацсан нь тусгай зөвшөөрөл олгохоос татгалзах үндэслэл болохгүй ба энэ нөхцөлд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь хохирол, зардлыг хариуцна. Газрын хэвлийн баялаг ашиглах эрх болон газрын гадарга эзэмших, ашиглах эрхийн аль нь давуу хүчин чадалтай болохыг тодорхой хуульчлаагүй байна.

Малчдын эрхийг хамгаалах шаардлагатай тухай судлаачид дараах байдлаар байр сууриа илэрхийлсэн байдаг. Бодит байдалд лиценз

⁷⁴ Т.Стернберг, К.Токтомушев, И.Бямбабаатар, “Монгол Киргизстан дахь уурхайн амьдралын мөчлөгийн нөлөө”, 104, 105 дугаар тал, 2021 он, МУИС хэвлэлийн газар, Улаанбаатар хот

олгохын өмнө одоогийн эзэмшиж буй эзнээс газрыг эргүүлэн төрийн мэдэлд авах, газар, түүний дээр буй үл хөдлөх хөрөнгө ба бизнесийн өмчийн үнэлгээ хийх, нөхөн олговор олгох үүрэг хэрэгжихгүйгээс мал аж ахуй, газар тариалан, аялал жуулчлал эрхэлдэг иргэд, байгууллагууд уул уурхайн үйл ажиллагаа эрхлэгчдэд газраа алдах шууд болон шууд бус сөрөг нөлөөлөлд өртөж газраасаа шахагдан гарч байна. Энд дурдсан шууд болон шууд бусаар уурхайн сөрөг нөлөөлөлд өртөж гэдэгт хэсэг малчин иргэдийн өвөлжөө, хаваржаа, бэлчээрийн газар нь ашигт малтмалын лиценз бүхий талбайд шууд хамрагдаж газрыг чөлөөлөхөөс аргагүй байдалд хүрэхийг ойлгоно. Шууд бус нөлөөлөл нь уул уурхайн үйл ажиллагаа явуулж эхэлснээр ойр орчмын иргэд амьдрах нөхцөлгүй болох, эрүүл мэнд, аюулгүй байдал нь эрсдэл бүхий нөхцөл байдалд хүрч буй тул аргагүйн эрхэнд шахагдан гарах нөхцөл байдлыг үүсгэдэг.⁷⁵ Малчдын өвөлжөө, хаваржаа, намаржаа нь өвөг дээдсээсээ өвлөж авсан үр хүүхдэдээ өвлүүлэх үндсэн хөрөнгө юм. Үр удамдаа өвлүүлэх бизнес ба үл хөдлөх хөрөнгө гэж үнэлгээ хийхгүй, төлбөр хийлгүй эзэмшиж байсан газраас зайлуулж байгаагаас мал аж ахуй эрхлэх дэд бүтэцгүй, өвлүүлэх хөрөнгөгүй болсон өрхийн тоо өссөөр байна.⁷⁶

Хууль зүйн ухааны доктор П.Одгэрэл “... мал сүрэг бол төрийн хамгаалалтад байна, Монгол Улсын иргэн хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлуулах, хувийн аж ахуй эрхлэх эрхтэй ... хэмээн Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан тул малчдын уламжлалт мал аж ахуй эрхлэх асуудлыг төрөөс анхаарах шаардлагатай, амьжиргааны эх үүсвэрээс нь салгасан бол амьжиргааны өөр эх үүсвэртэй болтол нь хариуцах ёстой, гүйцэтгэгч компани бус төр оройлон оролцох ёстой” хэмээн үздэг.⁷⁷

Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн 5-д мал сүрэг бол үндэсний баялаг мөн бөгөөд төрийн хамгаалалтад байна гэж хуульчилсан.

⁷⁵ Б.Гүнбилэг, И.Идэш, “Эрдэс баялгийн эрх зүйн тойм”, 108 дугаар тал, 2012 он, Улаанбаатар хот

⁷⁶ Дам эшлэв, Б.Гүнбилэг, И.Идэш, “Эрдэс баялгийн эрх зүйн тойм”, 111 дүгээр тал, 2012 он, Улаанбаатар хот

⁷⁷ П.Одгэрэл, О.Цэрэннадмид, Legal talks, “Уул уурхай ба малчид”

Үндэсний баялаг гэдэг нь тухайн үндэстний амьдралын хэрэгцээг хангахад гол үүрэг гүйцэтгэдэг, ихээхэн хэмжээтэй, материаллаг болон санхүүгийн нөөц, үнэт зүйл, хөрөнгийг хэлдэг бөгөөд мал сүрэг (адуу, үхэр, тэмээ, хонь, ямаа) бол Монголын ард түмний тал бүрийн амин чухал хэрэгцээг хангадаг, таван эрдэнэ хэмээн өргөмжилдөг, стратегийн чухал ач холбогдолтой баялаг учраас төрийн хамгаалалтад авсан байна. Мал сүрэг төрийн хамгаалалтад байна гэдгийг төрөөс онцгойлсон бодлого баримталж, тусгай дэг журам тогтооно гэж ойлгоно. Малчин, мал сүрэг, түүний бэлчээр, хадлан, тэжээл зэрэг мал сүргээс салгаж үл болох субъект, байгалийн баялаг, бүтээгдэхүүний талаар тусгай бодлого, дэг журам үйлчлэх тухай хэмээн хууль зүйн ухааны доктор Н.Лүндэндорж тайлбарлажээ.⁷⁸

Дээрхээс дүгнэвэл, төрийн нийтийн өмч болох газар, газрын хэвлийн баялгийг эзэмших, ашиглах эрхийг ГтХ, АМтХ-иар эрх бүхий төрийн байгууллагаас бусад этгээдэд олгохдоо бусад хуулиар олгосон эрхийг харгалзан үздэггүй байна. Иймд Үндсэн хуулиар үндэсний баялаг хэмээн заасан тул мал сүрэгт хамаарах буюу өвөлжөө, хаваржааны газар, бэлчээрийн асуудлыг тусгайлан зохицуулах шаардлагатай.

Шигтгээ. Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох ажиллагаанд орон нутаг оролцдог. Өмнө нь тусгай зөвшөөрлийг өргөдлөөр олгодог байхад 30 хоногт, шинэ зохицуулалтаар сонгон шалгаруулалтаар олгодог болоод 45 хоногт орон нутгаас санал авдаг. Орон нутаг иргэдээсээ санал авах ажиллагаа зохион байгуулж болно.

*АМГТГ-ын Кадастрын хэлтсийн даргатай хийсэн
ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.16.*

АМтХ-ийн 17 дугаар зүйлийн 17.2-т зааснаар аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нь ТЗБ-ын мэдэгдэлд сум, дүүргийн болон аймаг, нийслэлийн ИТХ-аас санал авч, 45 хоногийн дотор хариу өгнө. Хэрэв 45 хоногийн хугацаанд хариу өгөөгүй бол тухайн саналыг зөвшөөрсөн

⁷⁸ Н.Лүндэндорж, “Монгол Улсын Үндсэн хууль шинжлэх ухааны тайлбар”, 78, 79 дүгээр тал, 2022 он, Улаанбаатар

хэмээн үзэх ба хуульд заасан үндэслэлээр татгалзсан хариу өгч болно. Энд анхаарах шаардлагатай хоёр асуудал байна. Нэгд, хэрэв 45 хоногийн хугацаанд хариу өгөөгүй бол тухайн саналыг зөвшөөрсөн хэмээн үзнэ гэх. Хоёрт, хуульд заасан үндэслэлээр татгалзсан хариу өгч болно гэх асуудал. Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нь аймаг, нийслэлийн болон сум, дүүргийн ИТХ-аас албан ёсоор санал авах, саналыг нэгтгэн хүргүүлэхэд хуулиар тогтоосон 45 хоногийн хугацаа хэтэрсэн бол уг саналыг шууд зөвшөөрсөн хэмээн үзэх нь оновчтой эсэх асуудал үүснэ. Хэлцэл хийх саналыг хүлээн зөвшөөрөхтэй холбоотой иргэний эрх зүйн зохицуулалтыг энэ тохиолдолд шууд хэрэглэх нь учир дутагдалтай.

Шигтгээ. Орон нутаг татгалзсан санал өгсөн ч Засгийн газар, дээд шатны байгууллагаас татгалзлыг “хуульд заасан үндэслэл” хэмээн үздэггүй.

*Дорноговь аймгийн ЗДТГ-ын даргатай
хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.08.19.*

Нөгөөтээгүүр, “хуульд заасан татгалзах үндэслэл” гэдгийг хэрхэн үзэх нь тодорхой бус, ойлгомжгүй байна. Улсын Дээд Шүүхээс АМТХ-ийн 19 дүгээр зүйлийн 19.5 дахь хэсгийн (одоо хүчингүй болсон) “... татгалзсан хариу өгч болно” гэдгийг 1). АМТХ болон бусад хуулиар ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглахыг хориглосон, хязгаарласан, 2). түүнчлэн эрх бүхий байгууллагаас тухайн талбайг холбогдох хуулийн дагуу нөөцөд болон тусгай хэрэгцээнд авсан зэргийг үндэслэл болгож, тусгай зөвшөөрөл олгох боломжгүй тухай шийдвэрийг мэдэгдэл ирүүлсэн ТЗБ-д хүргүүлэхийг ойлгоно хэмээн тайлбарласан.⁷⁹

Хайгуулын тусгай зөвшөөрлөөр олгох талбайн солбицол тодорхойлоход сум, дүүргийн болон аймаг, нийслэлийн ИТХ-аар хэлэлцүүлж санал авна. Сум, дүүргийн ИТХ нь ямар нөхцөл байдлыг хэлэлцэх, юуг харгалзах, ямар үндэслэлээр татгалзсан, дэмжсэн санал өгөх, аймаг, нийслэлийн ИТХ ямар нөхцөл байдлыг хэлэлцэх, юуг

⁷⁹ Улсын Дээд Шүүхийн 2010.04.26-ны өдрийн “Ашигт малтмалын тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай” 09 дүгээр тогтоолын 10 дахь заалт

харгалзах, ямар үндэслэлээр татгалзсан, дэмжсэн санал өгөх, сум, дүүргийн болон аймаг, нийслэлийн ИТХ эсрэг санал өгсөн нөхцөлд аймаг, нийслэлийн Засаг дарга хэрхэн шийдвэрлэх зэрэг асуудал тодорхой бус байна.

Шигтгээ. Талбайн солбицлыг тодорхойлох мэдэгдэлд санал авна гэдэг нь үндсэндээ тухайн газар нь “түүхийн дурсгалт газар мөн үү, үгүй юу” гэдэгт төвлөрдөг. Аймгийн Засаг дарга нь ТЗБ-ын мэдэгдэлд 45 хоногийн хугацаанд хариу өгөх ёстой. Гэтэл уг хугацааг ТЗБ-ын албан бичгийн огнооноос эхэлж тоолдог тул сум 5-10 хоногт багтаан хариу өгөх шаардлагатай. Энэ хугацаанд түүх, археологийн байгууллагаар дүгнэлт гаргуулах ямар ч боломжгүй байдаг.

Дорноговь аймгийн Даланжаргалан сумын ИТХ-ын даргатай хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.08.19.

Дээр дурдсаныг нэгтгэн дүгнэхэд, тусгай зөвшөөрлөөр олгох талбайн солбицол тодорхойлоход ТЗБ нь аймаг, нийслэлийн Засаг даргад мэдэгдэл хүргүүлэх ба аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нь аймаг, нийслэл болон сум, дүүргийн ИТХ-ын санал авч, хариу хүргүүлнэ. Үндсэн хуулийн Жаран нэгдүгээр зүйлийн 1-д “Засаг дарга тухайн Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэхийн хамт засаг төрийн төлөөлөгчийн хувьд ...” гэж, Жаран хоёрдугаар зүйлийн 1-т “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага ... улс, дээд шатны нэгжийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэхэд хүн амыг зохион байгуулж оролцуулна.” гэж хуульчилсан. Аймаг, нийслэлийн Засаг даргад мэдэгдэл хүргүүлэх нь түүнийг засаг төрийн төлөөлөгчийн хувьд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын саналыг авч, хариу ирүүлэхийг, аймаг, нийслэл болон сум, дүүргийн ИТХ-ын санал авах нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хувьд газрын хэвлийн баялаг ашиглах нь улсын чанартай асуудал тул түүнд хүн амыг зохион байгуулж оролцуулах утгаар зохицуулсан хэмээн үзэж болно.

Засгийн газар талбайн солбицлыг батлахдаа АМТХ-ийн 17 дугаар зүйлийн 17.3-т заасны дагуу аймаг, нийслэлийн Засаг даргын зөвшөөрсөн санал болон ТЗБ-ын саналыг үндэслэнэ. Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга зөвшөөрсөн санал ирүүлээгүй нөхцөлд

Засгийн газрын талбайн солбицол баталсан шийдвэрийг хууль ёсны хэмээн үзэх үндэслэлгүй болно.⁸⁰

Шигтгээ. Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгоход орон нутаг оролцох шаардлагатай. Гэхдээ орон нутгийн оролцох хүрээ хязгаарыг тогтоох нь зүйтэй. Түүнчлэн, Үндсэн хуульд орон нутаг өөрийн эрх хэмжээний асуудлыг шийдвэрлэнэ хэмээн заасан.

*“Эрдэнэтийн цагаан тоос” ТББ-ын хуулийн зөвлөх,
судлаачтай хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.06.*

Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга татгалзсан санал өгсөн, гэхдээ татгалзсан үндэслэл нь “хуульд заасан үндэслэл бус” байх тохиолдолд уг саналыг “зөвшөөрсөн” хэмээн үзэх үндэслэлгүй юм. Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нь “хуульд заагаагүй” үндэслэлээр татгалзсан санал хүргүүлсэн нөхцөлд ТЗБ ямар ажиллагаа явуулахыг АМТХ-иар зохицуулаагүй байна. Тодруулбал, ТЗБ аймаг, нийслэлийн Засаг даргын татгалзлыг хуульд заасан үндэслэл бус хэмээн үзсэн тухай мэдэгдэх, улмаар орон нутгаас дахин санал авах зэрэг зохицуулалт байхгүй. Иймд аймаг, нийслэлийн Засаг даргаас татгалзсан санал өгөх хууль зүйн үндэслэл, түүнийг хянах, хариу мэдэгдэх зэрэг харилцааг АМТХ-д ойлгомжтой, тодорхой тусгах шаардлагатай.

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох сонгох шалгаруулалтыг ТЗБ (Кадастрын асуудал хариуцсан нэгж) геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн ТЗТБ-ын баталсан журмаар зохион байгуулна.⁸¹ Уг журамд тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон

⁸⁰ Засгийн газрын шийдвэр нь захиргааны актын материаллаг болон формаль эрх зүйн шаардлагыг нэгэн зэрэг хангах ёстой.

⁸¹ Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын 2022 оны А/67 дугаар тушаалаар “Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам” батлагдсан. Уг журмын 2.1-2.4-т зааснаар хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтыг дараах дарааллаар явуулна: 1.Кадастрын нэгж нь Засгийн газрын баталсан талбайгаас сонгон шалгаруулалтын талбайг ялган давхцалыг шалгаж Үндэсний геологийн албанд хүргүүлэх; 2.Үндэсний геологийн алба нь талбайн геологийн суурь судалгааны ажлын ерөнхий мэдээллийг боловсруулж УУХҮЯ-нд хүргүүлэх; 3.УУХҮЯ нь зарлах талбайг эцэслэн Кадастрын нэгжид хүргүүлэх; 4.Кадастрын нэгж нь сонгон шалгаруулалтын урилгыг нийтэд зарлан сонгон шалгаруулалт явуулах. Уг журмын 6.1-6.2-т зааснаар ашиглалтын

шалгаруулалт зохион байгуулах болон үнэлгээ хийх комиссын бүрэлдэхүүнд орон нутгийн байгууллага, нутгийн иргэдийн оролцоог хангах талаар тусгаагүй.

Түүнчлэн, АМТХ-д бүх шатны ИТХ болон сум, дүүргийн Засаг даргын оролцооны талаар заагаагүй болно. АМТХ-ийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.2 дахь заалтаар аймгийн Засаг дарга нь ТЗБ-аас олгосон тусгай зөвшөөрлийн дагуу тухайн талбайг зориулалтаар нь ашиглуулах үүрэгтэй.

Шигтгээ. Орон нутаг нь дээд шатны байгууллагын тусгай зөвшөөрөлд заасан талбайг олгох, ашиглуулах л үүрэгтэй.

*“Эрдэнэтийн цагаан тоос” ТББ-ын хуулийн зөвлөх,
судлаачтай хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.06.*

Газрын хэвлийн баялгийг ашиглахын тулд газрын гадаргыг хөндөж таарна. Монгол Улсын газар нутаг салшгүй бүрэн бүтэн, газрын сан нэгдмэл байх зарчмын хүрээнд газрын кадастр эрхлэх, газрыг үр өгөөжтэй, зохистой ашиглах, хамгаалах, газрын чадавх, нөөцийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн газар зүйн болон газрын харилцааны цогцолбор арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө боловсруулж ажилладаг. ГТХ-ийн 55 дугаар зүйлийн 55.1-т зааснаар газрын хэвлийг ашиглахтай холбогдсон үйл ажиллагаа нь улс,

тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтыг дараах дарааллаар явуулна:

1.Кадастрын нэгж тусгай зөвшөөрлийг цуцалсан, дуусгавар болгосон, холбогдох байгууллагаас хүчингүй болгосон тухай бүр талбайн солбицол, мэдээллийг Үндэсний геологийн албанд хүргүүлэх; 2.Үндэсний геологийн алба нь улсын төсвийн хөрөнгөөр хайгуул хийн нөөцийг нь тогтоон улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэсэн орд байгаа эсэхэд шүүлт хийж, ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох боломжтой талбайг ялгах, зардлын тооцоо, геологи - ашигт малтмалын багц мэдээллийг орд тус бүрээр бэлтгэж Кадастрын нэгжид хүргүүлэх (хувийн хөрөнгөөр хайгуул хийсэн нөхцөлд босго үнийг агентлагийн Уул уурхайн нэгж тогтооно); 3.Засгийн газар ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох талбайг ТЗТБ-ын саналыг авч батлах; 4.Кадастрын нэгж урилгыг нийтэд зарлан сонгон шалгаруулалт явуулах. Сонгон шалгаруулалтын үнэлгээ хийх үүрэг бүхий Комиссыг геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний тушаалаар байгуулна. Комисс нь зургаа хүртэл хүний бүрэлдэхүүнтэй байх бөгөөд бүрэлдэхүүнд нь УУХҮЯ, АМГТГ, Үндэсний геологийн алба болон салбарын ТББ-ын төлөөллийг оролцуулна.

аймаг, нийслэлийн газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөө, сум, нийслэл, дүүргийн тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд тусгагдсан байна.

Шигтгээ. Монгол Улс нь нэгдмэл улс юм. Эрх зүйн баримт бичгийн хүчин чадал, эрэмбэ дараа гэж бий. Засгийн газар тогтоол гаргаад ашигт малтмалын хайгуул хийх, эсхүл газрын тосны салбарт бүтээгдэхүүн хуваах гэрээ байгуулахаар шийдвэрлэдэг. Орон нутаг Засгийн газрын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй. Засгийн газар нэгэнт тухайн газарт ашигт малтмал хайхаар шийдвэрлэсэн бол аймаг, сум газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөндөө тусгах ёстой.

*АМГТГ-ын Кадастрын хэлтсийн даргатай хийсэн
ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.16.*

Шигтгээ. Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн үйл ажиллагаанд орон нутаг дараах байдлаар оролцдог: 1.Хайгуулын тусгай зөвшөөрөлтэй компанийн хайгуулын ажлын төлөвлөгөөг аймгийн байгаль орчны газар, мэргэжлийн хяналтын байгууллага, хөгжлийн бодлого хариуцсан албан тушаалтан, сумын Засаг дарга гэсэн дөрвөн субъект жил жилд нь баталдаг. 2.Аймгийн байгаль орчны газраас гаргасан усны дүгнэлтийн дагуу сум орон нутаг ус ашиглах гэрээ байгуулдаг. 3.Сум хог хаягдлын гэрээ байгуулна.

*Дундговь аймгийн Өлзийт сумын Засаг даргатай
хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.07.*

АМтХ-иар ТЗБ-аас тусгай зөвшөөрөл олгоход газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөтэй уялдсан эсэхийг харгалздаггүй бөгөөд байгаль орчны асуудал эрхэлсэн ТЗТБ тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээг батлахад газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд тусгагдсан эсэх нь хамааралтай. Өөрөөр хэлбэл, ГтХ, БОНБҮтХ-ийн зохицуулалт АМтХ-тай уялдахгүй байна. АМтХ-ийн дагуу сонгон шалгаруулалтаар тусгай зөвшөөрөл авсан этгээдийн хэрэгжүүлэх уул уурхайн төслийг газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд тусгагдаагүй гэх үндэслэлээр үнэлгээний шинжээч буцаах боломжтой.⁸² Иймд АМтХ, ГтХ болон БОНБҮтХ-ийн

⁸² БОНБҮтХ-ийн 7 дугаар зүйлийн 7.4.1-т заасны дагуу байгалийн нөөц ашиглах

зохицуулалтыг хооронд нь нийцүүлэх шаардлагатай байна.⁸³

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгохын өмнө ЗЕХ-д заасан сонсох ажиллагаа хийх эсэх дээр захиргааны байгууллага, иргэд, судлаачдын дунд саналын зөрүү байдаг. Тусгай зөвшөөрөл нь тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн хувьд эерэг үйлчлэл бүхий захиргааны акт бөгөөд захиргааны актын материаллаг болон формаль шаардлагыг хангах ёстой. Оролцогчийг сонсох ажиллагаа нь захиргааны актын формаль шаардлагын шийдвэр гаргах ажиллагааны журам юм. Тусгайлсан хэм хэмжээг ерөнхий хэм хэмжээнээс түрүүлж хэрэглэх, тусгайлсан хэм хэмжээ байхгүй бол ерөнхий хэм хэмжээг хэрэглэх хуулийн зохицуулалттай. АМтХ-ийн 17, 18, 20 дугаар зүйлээр хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох шалгаруулалтын талбайг ялгах, хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтад оролцох хүсэлт гаргах, түүнийг бүртгэх журам, хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалт зохион байгуулах зэрэг тусгай зөвшөөрөл олгох харилцааг нарийвчлан зохицуулсан. Иймд ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох шийдвэр гаргахад АМтХ-иар тогтоосон тусгай журам үйлчилнэ.

төслийн байгаль орчны нөлөөллийн ерөнхий үнэлгээг үнэлгээний шинжээч хийх ба газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөнд тусгагдаагүй нөхцөлд төслийг хэрэгжүүлэхээс татгалзах, эсхүл буцаах тухай дүгнэлт гаргана. Засгийн газрын 2013 оны 374 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний журам”-ын 2.3, 3.1.3-т зааснаар байгаль орчны төлөв байдлын үнэлгээний тайланд газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөтэй уялдсан байдлыг тусгах ба төсөл хэрэгжүүлэгч нь байгаль орчны ерөнхий үнэлгээ хийх этгээдэд хүргүүлэх баримт бичгийн бүрдэлд төсөл хэрэгжих нутаг дэвсгэрийн газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөөнд тусгагдсан байдлын тодорхойлолтыг хавсаргана гэж тусгасан байсан. Засгийн газрын 2023 оны 58 дугаар тогтоолоор шинэчлэн батлагдсан “Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний журам”-ын 2.1.3-т байгаль орчны төлөв байдлын үнэлгээний тайланд газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөтэй уялдсан байдлыг тусгана хэмээн өөрчилсөн.

⁸³ Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.6.3 дахь заалтын дагуу мэдээлэл хариуцагч нь хот болон газар зохион байгуулалтын төлөвлөлт, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шийдвэрийн явцын талаарх мэдээллийг олон нийтэд байнга ил тод, нээлттэй байлгах үүрэг хүлээсэн. ГтХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.6-д заасан ёсоор газар зохион байгуулалтын төлөвлөлтөд иргэдийн оролцоог хангах зарчмыг баримтлахаар, Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын 3.6-д иргэд, олон нийтэд нээлттэй, ил тод газрын харилцааны орчин бүрдүүлэхээр тусгасан болно.

Шигтгээ. Ашигт малтмалын ашиглалтын тусгай зөвшөөрөлтэй компанийн үйл ажиллагаанд орон нутаг дараах байдлаар оролцдог: 1. Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авах явцад байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын нарийвчилсан үнэлгээг тухайн талбайд хийлгэх ба цаашид таван жил тутамд эрх бүхий байгууллагаар тодотгол хийлгэнэ. Багийн ИНХ-д байгаль орчны үнэлгээ, төлөвлөгөөг танилцуулна. Байгаль орчны үнэлгээгээр байгаль орчин, амьд организмд хэрхэн нөлөөлөх тухай бүх талын судалгаа хийнэ. Ингээд хайгуулын тусгай зөвшөөрөл нь ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл болдог. 2. Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө, уулын ажлын төлөвлөгөөг жил жилд нь батлалцдаг. Уг төлөвлөгөөг батлагдсан загварын дагуу боловсруулах бөгөөд аймгийн байгаль орчны газар, мэргэжлийн хяналтын газар, аймгийн хөгжлийн бодлого хариуцсан мэргэжилтэн зэрэг 5, 6 албан тушаалтан баталдаг. Үүний дараа хамгийн сүүлд сум хүлээж авдаг.

*Дундговь аймгийн Өлзийт сумын Засаг даргатай
хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.07.*

Түүнчлэн, ЗЕХ-ийн 2022.12.23-ны өдрийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр хуулийн 3.4 дэх хэсгийг захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг тухайлсан хуулиар зохицуулснаас бусад харилцааг энэ хуулиар зохицуулна хэмээн заасан.

ЗЕХ-ийн 26, 27 дугаар зүйлээр ТЗБ нь эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөж байгаа этгээдийг тодорхойлж, сонсох ажиллагаа явуулахаар заасан. Газрын хэвлийн баялаг нь төрийн нийтийн өмч тул түүнийг ашиглахтай холбоотойгоор бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол шууд хөндөгдөнө хэмээн үзэх үндэслэл бага болно. Харин газар эзэмших, ашиглах эрх бүхий этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгдөж болзошгүй. Энэ асуудлыг газрын хэвлийн баялаг болон газар эзэмших, ашиглах эрхийн хууль зүйн эх сурвалжийг тодорхой болгосноор шийдвэрлэх боломжтой. Өөрөөр хэлбэл, ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгохын өмнө газар эзэмших, ашиглах эрхтэй этгээдийг тодорхойлж, тэдний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хангах байдлаар зохицуулалт хийх нь зүйтэй.

Цаашид АМтХ-ийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд тусгай зөвшөөрөл олгох харилцааг ойлгомжтой, тодорхой тусгасан нөхцөлд нарийвчилсан хуулийн хэм хэмжээг түрүүлж хэрэглэх зарчмын

дагуу АМтХ-ийг мөрдөх, нарийвчлан тусгаагүй нөхцөлд ерөнхий хэм хэмжээг хэрэглэх зарчмын дагуу ЗЕХ-ийг мөрдөх нь зүйтэй. Гэхдээ, газрын хэвлийн баялаг нь төрийн нийтийн өмч, байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх нь Засгийн газрын бүрэн эрх хэмээн Үндсэн хуульд тусгасан тул газрын хэвлийн баялгийг өмчлөх эрхийн асуудлаар эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь шууд хөндөгдөх этгээд гарахгүй. Харин газрын гадарга буюу газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх нь хөндөгдөх, хөндөгдөж болзошгүй этгээд байх нь ойлгомжтой.

Төрөөс газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийг тухайн иргэн, хуулийн этгээдэд хууль ёсоор олгосон нөхцөлд тэдний эрхийг хангах, хамгаалах асуудал зайлшгүй яригдана. Газрын хэвлийн баялаг ашиглах болон газрын гадарга эзэмших, ашиглах харилцаанд тухайн нэгж газар дээр давхцал үүсгэхгүй байхад төр, ТЗБ анхаарах учиртай. Өөрөөр хэлбэл, сонгон шалгаруулалтаар олгох боломжтой талбайн солбицлыг тогтоох үед газар өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхтэй этгээдийг бүрэн тодорхойлж, тэдний эрхийг хуулийн дагуу хэрхэн дуусгавар болгох, нөхөн олговор олгох, нүүлгэн шилжүүлэх болон бусад асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх шийдлийг тодорхойлсон байх нь зүйтэй.

3.2.3. Тусгай зөвшөөрлийн хугацааг сунгах

ТЗБ-аас хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн хугацааг гурван жилээр гурван удаа, ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн хугацааг 20 жилээр хоёр удаа сунгана. Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн хугацааг сунгахад шаардах нэг баримт бичиг нь байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө болно. Тусгай зөвшөөрлийн хугацааг сунгахад ашигт малтмалын асуудал хариуцсан ТЗБ, байгаль орчны асуудал эрхэлсэн ТЗТБ болон аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга, байгаль орчны газар хуульд заасан эрх, үүрэг хэрэгжүүлж оролцоно.⁸⁴

⁸⁴ Байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх асуудал судалгааны хамрах хүрээнд багтахгүй тул байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд Засгийн газар болон орон нутгийн чиг үүргийн талаар дэлгэрүүлэн оруулаагүй болно.

Шигтгээ. Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн хугацааг сунгахад орон нутаг оролцдог. Орон нутгийн оролцоо нь байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын нарийвчилсан үнэлгээ, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний биелэлтэд хяналт тавих явдал болно.

*АМГТТ-ын нэгжийн Кадастрын хэлтсийн даргатай хийсэн
ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.16.*

АМтХ, БОНБУтХ-д байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө хэмээн ялгаатай тусгасан хэдий ч нэг төлөвлөгөө гэж үзэх байдал нийтлэг байна. Гэтэл эдгээр баримт бичгийг өөр бөгөөд байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө нь АМтХ-д дурдсанаас илүү өргөн хүрээтэй буюу байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөнөөс ялгаатай баримт бичиг хэмээн зарим судлаачид үздэг.⁸⁵

Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч хугацаа дуусахаас нэг сарын өмнө хайгуулын ажлын зардлын доод хэмжээнээс багагүй хэмжээний ажил гүйцэтгэсэн баримт, шинэчлэн батлуулсан байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө,⁸⁶ тухайн үе шатны хайгуулын ажлыг гүйцэтгэсэн тайлан, түүнийг хүлээлгэн өгсөн баримтыг хуульд заасан бусад баримтын хамт бүрдүүлэн ТЗБ-д өргөдөл гаргана.⁸⁷ АМтХ-ийн 40 дүгээр зүйлийн 40.1, 40.3 дахь хэсэгт заасны дагуу хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг шинэчлэн боловсруулж, тусгай зөвшөөрлийн хугацаа дуусахаас өмнө сум, дүүргийн Засаг даргад батлуулахаар хүргүүлнэ. ТЗБ нь ерөнхий шаардлага хангасан эсэх, тусгай зөвшөөрлийн төлбөр төлсөн эсэх, хайгуулын ажлын зардлын доод хэмжээг баталгаажуулсан эсэхийг

⁸⁵ Р.Лхагвабаяр, “Уул уурхайн үйл ажиллагаа: Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээ ба олон нийтийн оролцоо”, 3 дугаар тал, Нээлттэй нийгэм форум, “Бодлогын асуудал”, Дугаар № 35

⁸⁶ АМтХ-ийн 38 дугаар зүйлийн 38.1.1-т “байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө” гэж, 22 дугаар зүйл, 40.1 дэх хэсэгт “байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө” хэмээн тусгасан.

⁸⁷ АМтХ-ийн 22 дугаар зүйлд хайгуулын ажилд зарцуулсан зардлын хэмжээг ТЗБ баталгаажуулна, хайгуулын ажлын үр дүнгийн тайланг Эрдэс баялгийн зөвлөл хүлээн авна гэж заасан.

ажлын 10 өдөрт багтаан хянаана. Эдгээр шаардлагын аль нэгийг хангаагүй нөхцөлд АМтХ-ийн 22 дугаар зүйлийн 22.4 дэх хэсгийг баримтлан тусгай зөвшөөрлийн хугацааг сунгахаас татгалзана.

АМтХ-ийн 28 дугаар зүйлийн дагуу ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь хугацаа дуусахаас хоёроос доошгүй жилийн өмнө байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний биелэлт,⁸⁸ түүнийг хянасан баримтыг хуульд заасан бусад баримт бичгийн хамт бүрдүүлэн ТЗБ-д хүргүүлнэ. ТЗБ нь ажлын 15 өдөрт багтаан уг зөвшөөрлийг эзэмших эрх хадгалах нөхцөлийг хангасан эсэхийг хянаж, зөрчилгүй бол 20, 20 жилээр сунгана. ТЗБ нь тусгай зөвшөөрлийн хугацааг сунгахаас татгалзах зохицуулалт АМтХ-д байхгүй. Тусгай зөвшөөрөл эзэмших эрхийг хадгалах нөхцөл нь тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийг бүрэн төлсөн байх юм. Өөрөөр хэлбэл, ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийг бүрэн төлсөн нөхцөлд ТЗБ зөвшөөрлийн хугацааг сунгана. Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний биелэлтийг АМтХ-ийн 39 дүгээр зүйлд заасны дагуу хянасан баримт нь ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн хугацааг сунгахад шаардагдана. Гэтэл АМтХ-ийн 39 дүгээр зүйлд байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний биелэлтийг хэн, ямар журмаар хянах талаар зохицуулаагүй бөгөөд уг төлөвлөгөөний биелэлтийг байгаль орчны асуудал эрхэлсэн ТЗТБ, тухайн аймаг, сум, дүүргийн Засаг дарга, мэргэжлийн хяналтын албанд хүргүүлнэ хэмээн заасан.

Засгийн газрын 2013 оны 374 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний журам”-аар төсөл хэрэгжүүлэгчийн тухайн жилийн байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний явцын болон гүйцэтгэлийн хяналтыг байгаль орчны асуудал хариуцсан ТЗТБ хэрэгжүүлнэ. Төсөл хэрэгжүүлэгч нь байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн жилийн эцсийн

⁸⁸ АМтХ-ийн 39 дүгээр зүйлийн 39.1.1-т “энэ хуулийн 24.1-д заасан этгээд ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авахын өмнө, сонгон шалгаруулалтын журмаар ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл авсан этгээд уг зөвшөөрөл авсны дараа байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ хийлгэж, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө боловсруулах үүрэгтэй” хэмээн заасан. Гэтэл АМтХ-ийн 28 дугаар зүйлийн 28.1.3-т “байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө” хэмээн тусгасан.

тайланг төсөл хэрэгжиж буй аймаг, нийслэлийн байгаль орчны газарт хүргүүлэх ба аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нь төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг газар дээр нь шалгаж дүгнэлт гаргах үүрэг бүхий ажлын хэсгийг аймаг, нийслэлийн байгаль орчны албаар ахлуулж байгуулахаар зохицуулсан байсан.⁸⁹ Засгийн газрын 2023 оны 58 дугаар тогтоолоор шинэчлэн батлагдсан “Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний журам”-аар тухайн жилийн байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний явцын болон гүйцэтгэлийн хяналтыг байгаль орчны асуудал эрхэлсэн ТЗТБ болон орон нутгийн байгаль орчны асуудал эрхэлсэн байгууллага хэрэгжүүлж, газар дээр нь ажиллаж хэмжилт хийхээр өөрчилсөн. Газар дээр нь шалгаж дүгнэлт гаргах үүрэг бүхий ажлын хэсгийг аймаг, нийслэлийн байгаль орчны албаар ахлуулж шаардлагатай тохиолдолд олон нийтийн төлөөллийг оролцуулахаар тусгажээ.

Төсөл хэрэгжүүлэгчийн байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний явцын болон гүйцэтгэлийн хяналтыг хэрэгжүүлэгч байгаль орчны асуудал эрхэлсэн ТЗТБ, орон нутгийн байгаль орчны байгууллага уг тайланг хянахад хэрхэн оролцох нь тодорхой бус байхаас гадна сум, багийн оролцоог АМтХ болон дээрх журмаар зохицуулаагүй байна. МУЗЗНДНТУтХ-иар тухайн нутаг дэвсгэрийн байгаль орчны тэнцвэрт байдалд тавих хяналтад иргэдийн оролцоог хангах нь багийн чиг үүрэг хэмээн хуульчилсантай холбогдуулан баг, сумын оролцоог тодорхой болгох нь зүйтэй.

Дүгнэхэд, ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн хугацааг сунгахад тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга хянах үүрэгтэй. Ингэхдээ сум, дүүргийн Засаг дарга хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг шинэчлэн батлах, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн тухайн жилийн байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг ажлын хэсэг байгуулан газар дээр нь шалгаж дүгнэлт гаргах, хянах эрх хэмжээг хэрэгжүүлнэ.

⁸⁹ Засгийн газрын 2013 оны 374 дүгээр тогтоолын 2 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний журам”-ын 7.2-7.4 дэх заалт

БОХтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.2.14, 101-д зааснаар байгалийн нөөц, баялгийг ашиглан үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эрхэлж байгаа аж ахуйн нэгж, байгууллага нь байгаль орчны аудитыг⁹⁰ хоёр жил тутам хийлгэх үүрэгтэй. Иймд ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн хугацааг сунгахад байгаль орчны аудитын тайлан, дүгнэлтийг мөн харгалзах шаардлагатай.

3.2.4. Тусгай зөвшөөрлийг цуцлах

АМтХ-ийн 53 дугаар зүйлд зааснаар ТЗБ тусгай зөвшөөрлийг цуцалсан, тусгай зөвшөөрлийн хүчинтэй байх хугацаа дууссан, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч талбайг буцаан өгсөн тохиолдолд тусгай зөвшөөрөл дуусгавар болно. Захиргааны актыг цуцлах болон хүчингүй болгох нь хууль зүйн ялгаатай ойлголт юм. Захиргаа өөрийн санаачилгаар хууль ёсны актын эрх зүйн үйлчлэлийг дуусгавар болговол цуцална, харин өөрийн санаачилгаар, эсхүл бусдын шаардлага (гомдол, нэхэмжлэл)-аар хууль бус буюу алдаатай актын эрх зүйн үйлчлэлийг дуусгавар болговол хүчингүй болгоно. Үүнээс үзвэл, тусгай зөвшөөрлийг цуцлах үндэслэл нь тусгай зөвшөөрөл хууль бус буюу алдаатайгаас биш, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн буруутай үйл ажиллагаа буюу үүргээ биелүүлээгүйгээс, эсхүл эрх зүйн байдал өөрчлөгдсөний улмаас үүснэ.⁹¹

Шигтгээ. ААМтХ-ийн 56 дугаар зүйлийн 56.1.5-д заасан үндэслэлээр ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийг цуцлахад орон нутаг оролцдог. Энэ зохицуулалтаар 2019, 2020 онд 45 ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийг цуцалсан.

*АМГТГ-ын Кадастрын хэлтсийн даргатай хийсэн
ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.16.*

⁹⁰ БОХтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 14-т “Байгаль орчны аудит гэдэг нь байгаль орчны хууль тогтоомж, төрийн бодлого, үндэсний хөтөлбөрийн биелэлт, байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ, стандартын хэрэгжилтийг хянаж, дүгнэлт гаргах, мэргэжлийн зөвлөгөө өгөх хараат бус үйл ажиллагаа” хэмээн тодорхойлсон.

⁹¹ Б.Гүнбилэг, И.Идэш, “Эрдэс баялгийн эрх зүйн тойм”, 92, 93 дугаар тал, 2012 он, Улаанбаатар хот

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийг ТЗБ цуцлах бөгөөд тусгай зөвшөөрлийг цуцлах үндэслэлд орон нутаг оролцох дараах зохицуулалт бий.

1. АМтХ-ийн 56 дугаар зүйлийн 56.1.5-д зааснаар тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчинд хортой нөлөөлж байгаа⁹², эсхүл нөхөн сэргээх, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөнд заасан үүргээ биелүүлээгүй талаар нутгийн захиргааны байгууллагын саналыг харгалзан байгаль орчны асуудал эрхэлсэн ТЗТБ дүгнэлт гаргасан тохиолдолд тусгай зөвшөөрлийг цуцална.

Шигтгээ. ... Дээр дурдсанаар “СМ” ХХК нь 431А, 372А тусгай зөвшөөрлийн дагуу үйл ажиллагаа явуулахдаа байгаль орчинд хортой нөлөөлсөн, байгаль орчныг нөхөн сэргээгээгүй нөхцөл байдлыг шүүх нотлох баримтад тулгуурлан тогтоосон, үүний зэрэгцээ байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын нарийвчилсан үнэлгээ хийлгэлгүйгээр 5082А, 10810А тусгай зөвшөөрлийн дагуу үйл ажиллагаа явуулсан, байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлж ажиллаагүйгээс үзвэл шүүх уг үйл баримтуудыг дүгнэж, өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд АМтХ-ийн 56 дугаар зүйлийн 56.1.5-д “тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч байгаль орчинд хортой нөлөөлж байгаа, эсхүл нөхөн сэргээх, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөнд заасан үүргээ биелүүлээгүй талаар нутгийн захиргааны байгууллагын саналыг харгалзан байгаль орчны асуудал эрхэлсэн ТЗТБ дүгнэлт гаргасан” гэсэн үндэслэл бүрдсэн гэж үзсэнийг буруутгах үндэслэлгүй ...

*“Ноён уулаа аваръя хөдөлгөөн” ТББ-ын нэхэмжлэлтэй, АМГТГ-ын
Кадастрын хэлтэст холбогдох захиргааны хэрэг,
Улсын Дээд Шүүхийн захиргааны хэргийн шүүх хуралдаан,
2019.12.09-ний өдрийн 404 дүгээр тогтоолоос, www.shuukh.mn.*

Нутгийн захиргааны байгууллага гэдэгт тусгай зөвшөөрөл бүхий тухайн талбай байрших сум, дүүрэг, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, түүнчлэн АМтХ-ийн 38, 39 дүгээр зүйлд

⁹² БОХтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.2.6-д байгаль орчинд хортой нөлөөлөх гэдэгт байгаль орчин, түүний баялгийг бохирдуулах, муутгах, гэмтээх, сүйтгэх, сөнөөж мөхөөх үйлдэл (эс үйлдэхүй) хамаарна хэмээн заасан.

заасан үүргийн биелэлтэд тавих хяналтыг хэрэгжүүлэгч байгаль орчны болон мэргэжлийн хяналтын алба зэргийг хамруулан үзнэ.⁹³ ТЗТБ нь ямар нөхцөлд нутгийн захиргааны байгууллагын саналыг хүлээн авах, эсхүл хүлээн авахаас татгалзах, хэрхэн нягтлах талаар АМтХ, БОХтХ, холбогдох журамд нарийвчлан зохицуулсан хэм хэмжээ байхгүй болно.

2. АМтХ-ийн 56 дугаар зүйлийн 56.1.7-д зааснаар хайгуулын талбайд соёлын өв байгаа нь тогтоогдсон бол тусгай зөвшөөрлийг цуцална. Соёлын өв байгаа газрыг зөвхөн хайгуулын талбай хэмээн заасан ба уурхайн талбай хамаарах эсэх нь эргэлзээтэй байна. Сум, дүүргийн Засаг дарга тухайн газарт мэргэжлийн байгууллагаар судалгаа шинжилгээ хийлгэж соёлын өв байгаа тухай дүгнэлт гарсан нөхцөлд орон нутгийн саналыг хуульд заасан үндэслэл бүхий татгалзах санал хэмээн үзнэ.

Шигтгээ. ... АМтХ-ийн 56 дугаар зүйлийн 56.1.7-д “хайгуулын талбайд соёлын өв байгаа нь тогтоогдсон” гэж зааснаас үзвэл, энэ маргааны тухайд “ашиглалтын талбай”-д маргаж байгаа учраас уг хуулийн зохицуулалт хэрэглэгдэхгүй, энэ талаарх давж заалдах шатны шүүхийн дүгнэлт үндэслэлтэй ...

*“Ноён уулаа аварья хөдөлгөөн” ТББ-ын нэхэмжлэлтэй, АМГТГ-ын
Кадастрын хэлтэст холбогдох захиргааны хэрэг,
Улсын Дээд Шүүхийн захиргааны хэргийн шүүх хуралдаан,
2019.12.09-ний өдрийн 404 дүгээр тогтоолоос, www.shuikh.mn.*

Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.5.2-т зааснаар мэдээлэл хариуцагч нь зөвшөөрөл олгох, сунгах, түдгэлзүүлэх, сэргээх, хүчингүй болгох үндэслэл, журам, олгосон, сунгасан, түдгэлзүүлсэн, сэргээсэн, хүчингүй болгосон зөвшөөрлийн талаарх мэдээлэл, зөвшөөрөл эзэмшигчийн нэр, хаяг, салбар, төлөөлөгчийн газар, зөвшөөрөл олгосон болон зөвшөөрлийн

⁹³ Улсын Дээд Шүүхийн 2010.04.26-ны өдрийн “Ашигт малтмалын тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай” 09 дүгээр тогтоолын 14 дэх заалт

хүчинтэй хугацааны мэдээллийг олон нийтэд байнга ил тод, нээлттэй байлгах үүрэг хүлээсэн. Төрийн байгууллагын цахим хуудсанд ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн тоо, эзэмшиж байгаа талбайн талаарх мэдээлэл байна.⁹⁴ Уг мэдээллийг Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуулийн шаардлагад нийцүүлэх шаардлагатай болно.

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох, сунгах, цуцлах шийдвэрийг ТЗБ гаргах бөгөөд орон нутгийн байгууллага байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх хүрээнд санал гаргаж байгаль орчны асуудал эрхэлсэн ТЗБ-д хүргүүлэх, хайгуулын талбайд соёлын өв байгааг тогтоолгох байдлаар оролцож байна. Тусгай зөвшөөрөл олгох талбайг ялгахад тавигдах шаардлагад газрын гадарга өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрх эзэмшигчид хамаарах зохицуулалт тусгах, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ талбайн солбицол тогтоох мэдэгдлийг хэлэлцэхдээ ямар нөхцөл байдлыг харгалзах, орон нутгийн иргэдийг хэрхэн зохион байгуулж, тэдний санал авах, тусгай зөвшөөрөл олгох харилцааг газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөтэй уялдуулах, тусгай зөвшөөрлийн хугацааг сунгах, сунгахаас татгалзах зохицуулалтыг тодорхой болгох, байгаль орчны аудитын дүгнэлтийг үндэслэх, тусгай зөвшөөрлийн хугацааг сунгах, цуцлахад орон нутгийн байгууллагын оролцоог хангасан ойлгомжтой, тодорхой зохицуулалт дутагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, тусгай зөвшөөрөл олгоход ТЗБ дангаар шийдвэр гаргаж болох ч тусгай зөвшөөрлийн хугацааг сунгах, цуцлах зэрэгт орон нутгийн оролцоо зайлшгүй юм. Иймд дээр дурдсан ёсоор АМтХ, БОНБҮтХ, ГтХ-д зохих нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, хууль хоорондын нийцлийг хангах шаардлагатай.

⁹⁴ <https://cmcs.mrpm.gov.mn/cmcs>, сүүлд 2023.05.22-ны өдөр үзэв.

3.3. Иргэний эрх, олон нийтийн оролцоо

Иргэний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрх, газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхийг хангах, байгаль орчныг хамгаалах, байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах гэсэн гурван асуудал нь харилцан уялдаатай бөгөөд иргэний эрх нь байгалийн баялаг ашиглах харилцааны суурь болох талаар өмнө дурдсан билээ.

Газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх иргэний эрхийг Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр баталгаажуулсан нь чухал алхам юм. Иргэний мэдэх эрхийг хангахад нарийвчилсан зохицуулалт шаардлагатай бөгөөд Норвег зэрэг зарим улсад Байгаль орчны мэдээллийн тухай хуулийг батлан мөрдүүлж байна.⁹⁵

Шигтгээ. Малчид, иргэд маань соён гэгээрэх, мэдлэг мэдээлэлтэй болох шаардлагатай. Байгаль орчныг хамгаалахын хажуугаар эдийн засгийн ямар үр өгөөж хүртэх вэ гэдгийг уул уурхайн компаниуд иргэдэд танилцуулж, тэдэнд чиглэсэн ажил зохион байгуулах хэрэгтэй.

Иргэдийн санал нь тэр бүр нийтийн ашиг сонирхлыг хөнддөггүй. Зөвхөн өөрсдийн ашиг сонирхолд нийцсэн санал гаргах тохиолдол байдаг. Иймд үүнийг зөвөөр ойлгуулах хэрэгтэй. Жишээ нь: бууц эзэмшдэг айл тухайн бууцыг эзэмшдэг болохоос бэлчээрийг эзэмшдэггүй гэдгийг зөвөөр ойлгуулах чухал.

*Дундговь аймгийн Өлзийт сумын Засаг даргатай
хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.07.*

Иргэний эрх, олон нийтийн оролцоо нь сүүлийн үед нийтийн лиценз (social licence to operate) гэсэн бие даасан ойлголт болон хөгжиж байна. Нийтийн лиценз гэдэг нь хэрэгжүүлэх гэж буй үйл ажиллагаа нь “иргэдэд хангалттай хүлээн зөвшөөрөгдсөн” гэсэн үг бөгөөд үйл ажиллагааны нөлөөлөлд өртсөн, өртөж болох, түүнчлэн ашиг сонирхол нь хөндөгдөж болох орон нутгийн иргэд төслийн талаар зохих ойлголт

⁹⁵ Р.Лхагвабаяр, “Байгалийн баялаг ашиглалттай холбоотой иргэний мэдэх эрх ба эрх зүйн шинэтгэл”, 5 дугаар тал, legaldata, <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=1093>

авч, төслийг үр ашигтайгаар үргэлжлүүлэн, хөгжүүлэхийг хүлээн зөвшөөрч, дэмжих явдал хэмээн үздэг.⁹⁶ Олон нийтийн оролцоо нь иргэдэд хүлээн зөвшөөрөгдсөн байх гэсэн санааг зарим судлаач мөн илэрхийлсэн байдаг. Хэрэв орон нутгийн иргэдийн оролцоог тэгш хангаж, ялангуяа тухайн талбайн ойр орчимд амьдрагсдын санал, бодлыг тусгаж чадах юм бол төслийн үйл ажиллагаа зогсох, доголдох үр дагавар үүсэхгүй байх боломжтой.⁹⁷

Олон Улсын Санхүүгийн Корпорацын Байгаль орчин, нийгмийн тогтвортой байдалд баримтлах гүйцэтгэлийн стандартад тусгагдсан чухал зарчим нь мэдээлэлтэйгээр зөвшилцөх болон оролцох (Informed Consultation and Participation), чөлөөтэй, урьдчилсан байдлаар, мэдээлэлтэйгээр зөвшөөрөл авах (Free, Prior and Informed Consent) болно.⁹⁸ Гэтэл Монгол Улсад орон нутгийн иргэдээс санал авахад холбогдох мэдээллийг урьдчилж, бүрэн хэмжээнд танилцуулах явдал хангалтгүй хэвээр байна.

Иргэний оролцоо гэдэг нь иргэнээр шийдвэр гаргуулах асуудал бус харин төрийн эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд шийдвэр гаргахдаа иргэд, хувийн хэвшлийн байгууллагын хэрэгцээ, хүсэл, санал бодолд хэрхэн нийцүүлж, шийдвэрийнхээ хэрэгжихүйц, хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц байдлыг хангаж байна вэ гэдэг асуудал юм.⁹⁹ Иргэний оролцоо нь үргэлжилсэн процесс бөгөөд уг процессыг мэдээллээр хангах, сонсох буюу зөвлөлдөх, шийдвэр гаргахад оролцуулах, хамтын ажиллагаа гэсэн

⁹⁶ Дам эшлэв. Г.Сурахбаяр, Ч.Болормаа, “Олон нийтийн оролцоо буюу Нийтийн лиценз: Монгол Улсын эрдэс баялгийн эрх зүйн хөгжлийн тулгамдсан асуудлын нэг болох нь” өгүүлэл, 3 дугаар тал, legaldata, <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=1547>

⁹⁷ “Сесмим төсөл”, Ц.Одгэрэл, Ж.Содномдаржаа, “Ашигт малтмалын хууль тогтоомж, маргааны судалгаа ба ашигт малтмалын харилцаанд оролцогч байгууллагуудын зураглал”, 33 дугаар тал, 2017 он, Улаанбаатар, legaldata, <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=1114>

⁹⁸ П.Байгалмаа, “Уул уурхайн төслүүдийн нөлөөлөлд өртсөн орон нутгийн иргэдэд нөхөн олговор олгож буй практик”, 8 дугаар тал, 2019, legaldata, <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=689>

⁹⁹ “Иргэдийн оролцоо II” төсөл, “Монгол Улсын хуулиуд дахь иргэний оролцооны талаарх зохицуулалтын хэрэгжилтэд хийсэн хяналт шинжилгээ”, 13 дугаар тал, 2018 он, Улаанбаатар хот

дөрвөн үе шатанд хувааж үздэг. Иргэний оролцоо нь идэвхтэй, зөвлөлдөх, мэдээллээр хангах, хяналт тавих болон бусад гэсэн таван хэлбэртэй байна.¹⁰⁰

Шигтгээ. 2012 оны БОНБҮТХ-иар иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлсэн. Гэтэл орон нутагт зарим иргэд оролцоог “эрх мэдэл” хэмээн буруугаар ойлгон, “мөнгө төгрөг хүсэх” зэрэг зүй бус үйлдэл гаргаж эхэлсэн. Иргэдийн оролцоог хангах тухайд “мөнгө төгрөг” нэхдэггүй арга механизм шаардлагатай.

*Байгаль орчны хараат бус судлаачтай
хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.12.*

БОНБҮТХ-ийн IV бүлэгт олон нийтийн оролцоог хуульчилсан. БОНБҮТХ-ийн 8.4.8, 10.4, 10.5, 18.4 дэх хэсэгт зааснаар орон нутгийн иргэд дараах байдлаар оролцохоор байна.

- 1). Байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээний тайланд төсөл хэрэгжих нутаг дэвсгэрийн захиргаа, төслийн нөлөөлөлд өртөх ИНХ-ын санал, тэмдэглэлийг тусгах;
- 2). Байгаль орчны асуудал эрхэлсэн ТЗТБ нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээний тайлан, түүнд үнэлгээний шинжилгээ хийсэн шинжээчийн болон мэргэжлийн зөвлөлийн дүгнэлт, энэ хуулийн 18.4-т заасан саналыг үндэслэн төслийг хэрэгжүүлэх эсэх асуудлыг шийдвэрлэнэ. Хэрэв орон нутгийн санал, ТЗТБ-ын дүгнэлт гарвал ТЗБ нь АМТХ-ийн 56 дугаар зүйлийн 56.1.5-д заасны дагуу ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийг цуцална;
- 3). Байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээний тайланг төсөл хэрэгжүүлэгч, үнэлгээ хийсэн мэргэжлийн байгууллага хамтран төслийн нөлөөлөлд өртөх орон нутгийн оршин суугчдад танилцуулах ажлыг зохион байгуулах;

¹⁰⁰ “Иргэдийн оролцоо II” төсөл, “Монгол Улсын хуулиуд дахь иргэний оролцооны талаарх зохицуулалтын хэрэгжилтэд хийсэн хяналт шинжилгээ”, 9, 10 дугаар тал, 2018 он, Улаанбаатар хот

- 4). Төслийн нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээ хийж байгаа хуулийн этгээд тайлан боловсруулах явцад төсөл хэрэгжих нутаг дэвсгэрийн захиргаа, төслийн нөлөөлөлд өртөх нутгийн иргэд, оршин суугчдаас албан ёсоор санал авч, хэлэлцүүлэг зохион байгуулна. Эндээс, орон нутгийн иргэдтэй багадаа хоёр удаа уулзалт хийнэ гэж ойлгож болохоор байна. Эхнийх нь, эрх бүхий мэргэжлийн байгууллага байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын нарийвчилсан үнэлгээний тайланг боловсруулах явцад иргэдээс албан ёсоор санал авах хэлэлцүүлэг бол, удаах нь, төсөл хэрэгжүүлэгч, үнэлгээ хийсэн мэргэжлийн байгууллага хамтран үнэлгээний тайланг нутгийн иргэдэд танилцуулах уулзалт болно.

Шигтгээ. Зөвхөн “манайхаас санал аваагүй” гэдэг үндэслэлээр байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын нарийвчилсан үнэлгээг цуцлуулах хүсэлт орон нутгийн иргэдээс ирүүлдэг. Орон нутгийн иргэд уул уурхайн төсөл, байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний талаар ойлголт муутай байдаг.

Уул уурхайн төсөл хэрэгжүүлэгч компанид орон нутгийн зарим иргэд “зүй бус” шаардлага тавьдаг. Зарим компани иргэдэд нүүлгэн шилжүүлэх зардал хэмээн багагүй хэмжээний мөнгө өгдөг. Гэтэл иргэд тэдгээрийг дахин “шантаажилж” зүй бусаар орлого олох арга болгон ашиглах гэдэг.

Байгаль орчин, ачлал жуулчлалын яамны Хүрээлэн буй орчин, байгалийн нөөцийн удирдлагын газрын албан хаагчтай хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.15.

Байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээний тайланд төсөл хэрэгжих нутаг дэвсгэрийн захиргаа, төслийн нөлөөлөлд өртөх ИНХ-ын санал, тэмдэглэлийг тусгана. Нутаг дэвсгэрийн захиргаа, ИНХ-ын санал, тэмдэглэл гэдэгт ихэвчлэн багийн ИНХ-ын тогтоол, хурлын тэмдэглэлийг хамруулж байна.¹⁰¹ Нутаг дэвсгэрийн захиргааны санал гэдэгт сумын Засаг даргын саналыг авах нь зүйтэй хэмээн үзэж байна. Сумын Засаг дарга болон багийн ИНХ-ын саналыг

¹⁰¹ Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний мэдээллийн сан, <https://eic.mn/>

төсөл хэрэгжих нутаг дэвсгэрийн захиргаа, төслийн нөлөөлөлд өртөх ИНХ-ын санал хэмээн үзэх боломжтой.

Төсөл хэрэгжүүлэгч нь хэлэлцүүлэг зохион байгуулах үүрэгтэй. Орон нутгийн иргэд хэлэлцүүлэгт оролцох болон ИНХ-д оролцож санал гаргах, үг хэлэх, асуудал дэвшүүлэх эрхтэй. Хэлэлцүүлэгт оролцох нь байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх, тодруулах, асуулт асуух, хариулт авах боломжоор хангагдана гэсэн утгатай. Багийн ИНХ-д оролцох нь нутгийн иргэд асуудлаа дотроо ярилцах, зөвлөлдөх, олонхын саналыг дагах, цөөнхийн саналыг хүндэтгэх болно. Эдгээр зохицуулалт нь Үндсэн хуульд заасан Монгол Улсын иргэний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах, газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхийг хангах нэгэн арга юм.

“Иргэдийн оролцоо II” төслөөс Монгол Улсын хуулиуд дахь иргэний оролцооны зохицуулалтад хяналт шинжилгээ хийсэн ба үр дагавар бүрэн бус буюу зарим талаар хэрэгжиж байгаа хуульд АМтХ, БОХтХ, ГтХ-ийг, харин хэрэгжилт нь хангалтгүй хуульд БОНБҮтХ-ийг хамруулжээ.¹⁰² Тус тайлангийн дүгнэлтэд “иргэний оролцооны хэрэгжилт хамгийн доогуур байгаа салбар ...” гэсэн байх бөгөөд БОНБҮтХ-ийн хэрэгжилт хангалтгүй байгаа нь иргэний эрх, оролцооны материаллаг зохицуулалт байгаа ч процессын зохицуулалт хангалтгүйтэй холбоотой хэмээн үзжээ.

БОНБҮтХ-д олон нийтийн оролцооны асуудлыг журмаар зохицуулна хэмээн заасан. Байгаль орчин, ногоон хөгжлийн сайдын

¹⁰² Иргэдийн оролцоо II төсөл, “Монгол Улсын хуулиуд дахь иргэний оролцооны талаархи зохицуулалтын хэрэгжилтэд хийсэн хяналт шинжилгээ”, 44-46 дугаар тал, 2018 он, Улаанбаатар хот, Хяналт шинжилгээний тайланд “... Байгалийн нөөц, байгаль орчныг хамгаалах салбар дахь иргэний оролцооны зохицуулалттай 13 хууль, тэдгээрийн 44 зохицуулалт байгаагаас 17 нь мэдээлэх, найм нь идэвхтэй, найм нь зөвлөлдөх, долоо нь бусад, дөрөв нь хяналт тавих иргэний оролцооны хэлбэрийг агуулсан байна. Тус шинжилгээгээр, хангалттай хэрэгжилттэй хууль хоёр, зарим талаар хэрэгжиж байгаа хууль тав, хэрэгжилт хангалтгүй хууль зургаа байгааг тогтоож, нийт долоон хууль буюу 53 хувь нь зарим талаар хэрэгжиж байгаа нь хэрэгжилтийн хувиар хамгийн доогуур байгаа салбар юм ...” хэмээн тусгажээ.

2014 оны А-03 дугаар тушаалаар “Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээнд олон нийтийн оролцоог хангах журам” батлагдсан. Уг журмын 2.12-т төсөл хэрэгжүүлэгч нь батлагдсан байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээний тайлан, байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөг боловсруулах, хэрэгжүүлэх явцад олон нийтийн оролцоог хангаж, хэрэгжилтийг жилд нэгээс доошгүй удаа нутгийн иргэд, олон нийтэд танилцуулж байна хэмээн заажээ.

Уг журмаар БОНБҮТХ-иар зохицуулсан харилцааг агуулгын хувьд “дордуулсан” хэмээн үзэж болохоор байна. Уг журамд нутгийн иргэд, оршин суугчдын эрх, оролцоог хангах процессын зохицуулалтыг нарийвчлан тусгах шаардлагатай байв. Тухайлбал, төсөл хэрэгжүүлэгч, байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээ хийж байгаа хуулийн этгээд ямар мэдээллийг ямар хэлбэрээр иргэд, олон нийтэд танилцуулах, урьдчилан танилцуулах арга, хугацаа, санал өгөх хэлбэр, хэлэлцүүлэг зохион байгуулах зар хүргэх, зар хүргэснээс хойш ямар хугацаанд хэлэлцүүлэг хийх, олон нийтийг оролцуулах боломжийг хэрхэн хангах, хэлэлцүүлгийн хөтөлбөрийг хэрхэн боловсруулах, иргэдийн үг хэлэх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхийг хэрхэн хангах, хэлэлцүүлгийн тэмдэглэлийг хэрхэн хөтлөх, албажуулах, иргэдээс гарсан саналыг нэг бүрчлэн тэмдэглэх, нэгтгэх, судлах, үндэслэл бүхий саналыг хүлээн авах, хүлээн авах боломжгүй саналд тайлбар бэлтгэх, саналыг хэрхэн шийдвэрлэсэн талаар иргэдэд хариу мэдэгдэх зэрэг зохицуулалт дутагдаж байна. Иймд иргэдийн байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхийг бодитой хангасан хэмээн үзэх үндэслэлгүй болно.

АМЕП төсөл байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээнд олон нийтийн оролцоог хангах журам, түүний хэрэгжилтэд дүн шинжилгээ хийжээ. Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын нарийвчилсан үнэлгээний 22 тайлангийн ИНХ-ын хэлэлцүүлгийн тэмдэглэл, тогтоолд дүн шинжилгээ хийхэд журамд заасан үнэлгээ хийх явцад иргэдэд шаардлагатай мэдээлэл өгсөн, танилцуулга хийсэн, санал авч, хэлэлцүүлэг зохион байгуулсан эсэх талаар огт дурдаагүй байна. Иргэд төслийн болон байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээний талаар урьдчилсан мэдээлэл авалгүйгээр хуралд оролцсон болохыг

илтгэж буй асуулт, саналууд байна. Үүнд, төслийн үйл ажиллагааны тухай ерөнхий мэдээлэл, төслийн байгаль орчны нөлөөллийн талаар ерөнхий асуулт болон үнэлгээний тайлангийн төслийг хаанаас уншиж болох тухай асуулт. Түүнчлэн журмын 2.7-д заасан нарийвчилсан үнэлгээний тайланг ИНХ-аар хэлэлцүүлэхдээ хамтад нь танилцуулж хэлэлцүүлэх ёстой олон нийтийн саналын нэгдсэн дүнгийн талаар нэг ч хурлын тэмдэглэлд дурдаагүй байна. Үүнээс үзэхэд нарийвчилсан үнэлгээний явцад олон нийтийн оролцоог хангах журмын хэрэгжилт маш хангалтгүй байна.¹⁰³

Шигтгээ. Нөлөөллийн бүсийг тухайн төсөл, үйлдвэрлэлийн хүчин чадлаас хамааруулан загварчлалын аргын дагуу тогтоодог. Иймд нөлөөллийн бүс нь төсөл бүрд ялгаатай байдаг.

*“Грийн ассэсмэнт” ХХК-ийн гүйцэтгэх захиралтай
хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.19.*

БОНБУТХ болон журмаар олон нийтийн оролцоог хангана хэмээн заасан хэдий ч энэ эрхийг хангах процессын зохицуулалт хангалтгүй болно. Энэ талаар судлаач Д.Баяр бүтээлдээ “... иргэний амьдрах орчинд хэрхэн нөлөөлөх, энэхүү нөлөөллийг зөв тодорхойлохын тулд ямар процесс эрхүүдийг тусгаж өгөх тал дээр сул анхаарсан ...” хэмээн дүгнэсэн байдаг.¹⁰⁴

Олон нийтийн оролцоонд хамаарах зохицуулалтыг “Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө боловсруулах, хянан батлах, тайлагнах журам”-д заасан бөгөөд байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтийг шалгах үүрэг бүхий ажлын хэсгийг дараах байдлаар байгуулахаар тусгажээ.¹⁰⁵

¹⁰³ АМЭП, “Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээнд олон нийтийн оролцоог хангах журам, түүний хэрэгжилтэд хийсэн дүн шинжилгээ”, 17, 18 дугаар тал, 2021 он

¹⁰⁴ Д.Баяр, “Үндсэн хууль, байгаль орчны хамгаалал, байгалийн баялаг, эрүүл орчинд амьдрах эрх ба цэц”, 105 дугаар тал, “Монголын төр, эрх зүй” сэтгүүл, 2022 № 3 (101), тусгай дугаар

¹⁰⁵ Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын 2019.10.29-ний өдрийн А/618 дугаар тушаалаар батлагдсан “Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө боловсруулах, хянан батлах, тайлагнах журам”-ын 4.1-4.4, 4.6 дахь заалт

-Төсөл хэрэгжүүлэгчийн тухайн жилийн байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний биелэлтийг газар дээр нь шалгаж, дүгнэлт гаргах үүрэг бүхий ажлын хэсгийг аймаг, нийслэлийн Засаг даргын шийдвэрээр байгуулах ба ажлын хэсэгт аймаг, нийслэлийн байгаль орчны газрын дарга, тухайн асуудлыг хариуцсан мэргэжилтэн, мэргэжлийн хяналтын газрын байгаль орчны асуудал хариуцсан улсын байцаагч, сав газрын захиргааны ус ашиглагч хариуцсан мэргэжилтэн, сум, дүүргийн байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч, тухайн нутаг дэвсгэрийг хариуцсан байгаль хамгаалагч, нөлөөллийн бүсэд оршин сууж буй иргэдийн төлөөлөл орно.

Иргэд, оршин суугчдаас санал авна гэдгийг иргэдтэй заавал тохиролцоно, эсхүл орон нутгийн иргэд зөвшөөрсөн, дэмжсэн санал өгсөн байна хэмээн үзэх үндэслэлгүй. Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ, уул уурхайн төслийн талаар иргэдэд урьдчилан танилцуулах, оролцоог нь хангах, иргэдийн саналыг үндэслэлтэй бол хүлээж авах, үндэслэлгүй хэмээн үзвэл тайлбар өгөх ажиллагаа хэмээн үзнэ.

Шигтгээ. Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын нарийвчилсан үнэлгээний тайланг үнэлгээ хийсэн компани орон нутагт танилцуулдаг. Үүнийг иргэд уг үнэлгээний тайланг өөрсдөө “батална” хэмээн ойлгож ханддаг. Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын нарийвчилсан үнэлгээний тайланд багийн ИНХ-ын санал, тэмдэглэлийг авдаг. Багийн ИНХ-аар үнэлгээтэй холбоогүй олон асуудал ярьдаг. Тухайлбал, худаг ус гаргах, оюутны сургалтын төлбөр төлөх гэх мэт.

“Степ голд” ХХК-ийн байгаль орчны менежертэй хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.12.

Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээг тусгай зөвшөөрөл олгохоос өмнө, эсхүл олгосны дараа хийх эсэх дээр төрийн болон орон нутгийн байгууллага, иргэд зөрүүтэй байр суурьтай байдаг. Орон нутгийн байгууллага, иргэд байгаль орчны үнэлгээг тусгай зөвшөөрөл олгохын өмнө хийлгэх нь зүйтэй хэмээн, төрийн байгууллагын төлөөлөл тусгай зөвшөөрөл олгосны дараа хийлгэх нь зүйтэй хэмээн үздэг байна.

НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооноос уул уурхайн үйл ажиллагааны улмаас нүүдэлчин малчдын бэлчээр, хадлангийн талбай, усны нөөцийн эрх зэрэг уламжлалт байдлаар эзэмшиж ирсэн газрын эрх зөрчигдөж байгаад, чөлөөтэй, урьдчилсан, мэдээлэлтэйгээр зөвшилцөлгүйгээр газар нутаг дээр нь тусгай зөвшөөрөл олгож байгаад, мөн уул уурхайн төслүүдээс малчдад өгч буй нөхөн олговрын хэмжээ хангалтгүй байгаад сэтгэл зовниж байгаагаа илэрхийлжээ. Тус хорооноос хүний эрхийн болон байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээг уул уурхайн тусгай зөвшөөрөл олгохын өмнө явуулж, үнэлгээний үе шатуудад тухайн төслийн нөлөөлөлд өртсөн бүх оролцогч талыг үр дүнтэйгээр оролцуулах боломжоор хангах шаардлагыг Монгол Улсын Засгийн газарт тавьсан байдаг. (HRC, 2020)¹⁰⁶

Шигтгээ. БОНБҮтХ-ийн 8 дугаар зүйлийн 8.4.8-д зааснаар байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын нарийвчилсан үнэлгээнд иргэдээс санал авдаг. Санал авах ажлыг мэргэжлийн байгууллага, төсөл хэрэгжүүлэгч хамтран зохион байгуулна. Орон нутгийн иргэдийн санал авахад тулгардаг бэрхшээл нь иргэд “зөвшөөрөл өгнө” хэмээн буруугаар ойлгодог. Багийн ИНХ зарим тохиолдолд мөн тийм хандлага гаргадаг. Багийн ИНХ-ын зохион байгуулалт хангалтгүй байдаг. Багийн ИНХ, нутгийн иргэд “зөвшөөрөл өгнө” хэмээн ойлгодог, эсхүл “бидэнд юу өгөх вэ” хэмээн асуудаг.

*“Грийн ассэсмэнт” ХХК-ийн гүйцэтгэх захиралтай
хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.19.*

Газрын хэвлийн баялаг ашиглалт дахь олон нийтийн оролцооны талаарх зохицуулалтад хийсэн дүн шинжилгээгээр иргэний оролцоо нь дийлэнхдээ мэдээллээр хангах, цөөхөн нөхцөлд сонсох буюу зөвлөлдөх үе шатанд байгаа нь тогтоогдсон. Дүн шинжилгээгээр олон нийтийн оролцооны хяналт тавих болон мэдээлэл авах хэлбэрийн зохицуулалт байх хэдий ч оролцооны идэвхтэй, зөвлөлдөх болон бусад хэлбэрийн зохицуулалт хангалтгүй байгаа нь тогтоогдов.

¹⁰⁶ Дам эшлэв, Т.Стернберг, К.Токтомушев, И.Бямбабаатар, “Монгол Киргизстан дахь уурхайн амьдралын мөчлөгийн нөлөө”, 120, 121 дүгээр тал, МУИС хэвлэлийн газар, Улаанбаатар хот, 2021 он

Олон нийтийн оролцооны хяналт тавих хэлбэр

АМтХ-ийн 42 дугаар зүйлийн 42.3 дахь хэсэгт тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн болон түүний байгаль орчныг нөхөн сэргээх үйл ажиллагаанд олон нийтийн хяналт тавих үүрэг бүхий төлөөлөгчийг иргэд дундаасаа сонгон ажиллуулж болно хэмээн заажээ. Олон нийтийн хяналт тавих төлөөлөгч нь тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн үйл ажиллагаатай хэрхэн танилцах, ямар журмаар ямар мэдээлэл олж авах, асуудал, зөрчил илэрсэн нөхцөлд ямар байгууллага, албан тушаалтанд хандаж шийдвэрлүүлэх зэрэг практик асуудал зохицуулалтгүй болно. МУЗЗНДНТУтХ-ийн 23 дугаар зүйлийн 23.1.6-д зааснаар тухайн нутаг дэвсгэрийн байгаль орчны тэнцвэрт байдалд тавих хяналтад иргэдийн оролцоог хангах нь багийн чиг үүрэг байна. Иймд байгаль орчныг нөхөн сэргээх үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг багийн чиг үүрэгтэй холбон зохицуулах нь зүйтэй.

АМтХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.15-д зааснаар ТЗБ нь ашигт малтмалын ашиглалтын болон хайгуулын тусгай зөвшөөрөл шинээр олгох, дахин олгох, цуцлах, барьцаалах, талбайг бүхэлд нь болон хэсэгчлэн буцаан өгөх, шилжүүлэх ажиллагааг олон нийтийн хяналтын дор явуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх чиг үүрэгтэй. ТЗБ энэ үүргээ хэрэгжүүлэхтэй холбоотой нарийвчилсан зохицуулалт шинжилгээгээр илрээгүй тул эдгээр ажиллагаа олон нийтийн хяналтын дор явагддаг хэмээн үзэх боломжгүй.

Байгаль орчин, ногоон хөгжлийн сайдын 2014 оны А-04 дүгээр тушаалаар батлагдсан “Байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээлтийн баталгааны тусгай дансны гүйлгээнд хяналт тавих журам”-ын 4.4-т тусгай дансанд байршуулах баталгааны мөнгөн хөрөнгийн хэмжээг цахим хэлбэрээр олон нийтэд нээлттэй байлгаж, уг хөрөнгө нь байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээлт хийх ажилд хүрэлцээтэй эсэх болон түүнийг зориулалтын дагуу зарцуулж байгаа эсэхэд хяналт тавина гэж заасан. Гэтэл баталгааны мөнгөн хөрөнгийн хэмжээ, түүний зарцуулалтын талаар байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний мэдээллийн цахим санд ямар нэгэн мэдээлэл тавигдаагүй тул олон

нийт хяналт тавих боломжгүй байна.¹⁰⁷ Тусгай дансанд байршуулах баталгааны мөнгөн хөрөнгө нь БОНБҮТХ-д зааснаар байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх зардлын 50 хувьтай тэнцэх тул уг ажилд хүрэлцэх эсэхийг хянана гэдэг нь ойлгомжгүй болно.

Олон нийтийн оролцооны мэдээлэл авах хэлбэр

Байгаль орчны асуудал эрхэлсэн ТЗТБ нь БОНБҮТХ-ийн 5 дугаар зүйлийн 5.5, 18 дугаар зүйлийн 18.1 дэх хэсэгт зааснаар стратегийн үнэлгээний¹⁰⁸ дүгнэлтийн талаарх мэдээллийг нийтэд мэдээлэх, өөрийн цахим хуудсанд байрлуулах, хэвлэмэл хувилбартай танилцах боломжийг бүрдүүлэх, стратегийн үнэлгээ хийгдэх хөгжлийн хөтөлбөр, төлөвлөгөө болон байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээнд хамрагдсан төслийн талаарх мэдээллийг цахим хуудсаар дамжуулан олон нийтэд мэдээлнэ.

Шигтгээ. Мэдээллийн ил тод байдал хангалтгүй, иргэдэд мэдээлэл өгдөггүй, иргэд мэдээлэл олж авахад хүндрэлтэй. Энэ асуудал орон нутаг, төрийн байгууллагад адилхан бий. Яаман дээр ч гэсэн мэдээлэл хаалттай.

*“Эрдэнэтийн цагаан тоос” ТББ-ын хуулийн зөвлөх,
судлаачтай хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.06.*

Иргэд, олон нийтэд ач холбогдолтой мэдээлэл буюу байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээ, менежментийн төлөвлөгөө, тайлан, уг асуудлаарх эрх бүхий этгээд, шинжээчийн дүгнэлт, мэргэжлийн зөвлөлийн шийдвэр, байгаль орчны аудитын зөвлөмж тайлан зэргийг олон нийтэд нээлттэй байлгах талаар БОНБҮТХ-д тусгаагүй байна. Байгаль орчны стратегийн үнэлгээний талаарх

¹⁰⁷ <https://eic.mn/eia/#about>, сүүлд 2023.05.21-ний өдөр үзэв.

¹⁰⁸ БОНБҮТХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.3-т “байгаль орчны стратегийн үнэлгээ” гэж улсын болон бүс нутаг, салбарын хэмжээнд баримтлах бодлого, хэрэгжүүлэх хөгжлийн хөтөлбөр, төлөвлөгөөг боловсруулах явцад түүний хэрэгжилтээс байгаль орчин, нийгэм, хүний эрүүл мэндэд учирч болзошгүй эрсдэл, сөрөг нөлөөлөл, үр дагаврыг уур амьсгалын өөрчлөлтийн чиг хандлага, гамшиг, аюулт үзэгдэл, осол, аюултай уялдуулан тодорхойлохыг ойлгоно хэмээн заасан.

ерөнхий мэдээллийг цахим хуудсанд байрлуулснаар газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх иргэний эрх бүрэн хангагдахгүй.

ТЗБ нь АМтХ-ийн 11.1.22, 22.3, 26.7, 28.3 дахь хэсэгт заасан ёсоор ашигт малтмалын болон үүсмэл орд ашиглах тусгай зөвшөөрөл олгосон, хугацааг нь сунгасан бол сонинд нийтэлнэ, сонирхсон этгээдэд тусгай зөвшөөрлийн болон түүний зураг зүйн бүртгэлтэй танилцах бололцоо олгох, эдгээр бүртгэлд орсон өөрчлөлтийн талаар зохих байгууллагад мэдэгдэж, нийтэд мэдээлэх үүрэгтэй. Нөгөө талаас, ТЗБ тусгай зөвшөөрөл шинээр олгох, шилжүүлэх зэрэг ажиллагааг олон нийтийн хяналтын дор явуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх үүрэгтэй. Энэ үүргийнхээ дагуу тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын баримт бичиг, үнэлгээний хорооны тэмдэглэл, үнэлгээ хийсэн баримт зэрэг материалаас төрийн болон албаны, байгууллагын нууцад үл хамаарах хэсгийг цахим хуудсаар дамжуулан мэдээлэх замаар олон нийтийн хяналт хэрэгжих нөхцөлийг бүрдүүлэх нь зүйтэй.

Шигтгээ. Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг нутгийн иргэдэд танилцуулна. Энэ үеэр нэг талаас малчин, нөгөө талаас мэргэжлийн инженер “цэц булаацалдах” болно. Мэдлэг, чадварын хувьд зөрүүтэй тул малчин, нутгийн иргэдэд “зөвлөн туслах” үйлчилгээ шаардлагатай.

Дорноговь аймгийн Даланжаргалан сумын ИТХ-ын даргатай хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.08.19.

Аймаг, нийслэлийн газрын алба нь ГтХ-ийн 23 дугаар зүйлийн 23.3.3-т заасан ёсоор аймаг, нийслэлийн газрын мэдээллийн сан байгуулж, олон нийтэд мэдээллээр үйлчилнэ. Энэ хүрээнд газрын алба нь кадастрын үйл ажиллагаа, газрын кадастрын мэдээллийн сан, газар өмчлөл, газрын төлбөр, газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө, газрын цахим бирж, суурь судалгаа, мониторинг, геодези, зураг зүй гэсэн чиглэлээр мэдээлэл бэлтгэн олон нийтэд хүргэж байна.¹⁰⁹

¹⁰⁹ <https://arkhangai.gazar.gov.mn/?p=78>

Сумын Засаг дарга нь АМтХ-ийн 12 дугаар зүйлийн 12.2.2-т зааснаар харьяалах нутаг дэвсгэрт эрдэс баялгийн салбарт хэрэгжиж байгаа шийдвэрийн талаар жил бүр олон нийтэд мэдээлэх үүрэгтэй. Эрдэс баялгийн талаар сумын Засаг дарга шийдвэр гаргах эрх хэмжээгүй тул олон нийтэд мэдээлэх үүргийг хэрхэн хэрэгжүүлэх нь тодорхой бус байна. БОХтХ-ийн 15 дугаар зүйлийн 15.1.6-д байгаль орчны тухай мэдээллээр иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагыг хангах бүрэн эрхийг байгаль орчны асуудал эрхэлсэн ТЗТБ хэрэгжүүлэхээр заасан. Иймд үүний нэгэн адил эрдэс баялгийн салбарын талаарх шийдвэрийг тухайн салбарын ТЗТБ, эсхүл ТЗБ нь олон нийтэд мэдээлэх нь зүйтэй.

АМтХ-ийн 10 дугаар зүйлийн 10.1.10-т геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн ТЗТБ нь ашигт малтмал хайх, ашиглах, боловсруулах, борлуулах үйл ажиллагаанд ил тод байдлыг бүрдүүлэх үүрэгтэй, 42 дугаар зүйлийн 42.1-т тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулахтай холбогдсон дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх, хандив, тусламж өгөх асуудлаар нутгийн захиргааны байгууллагатай гэрээ байгуулж ажиллана, 42.2-т тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь энэ хуулийн 42.1-д заасан асуудлаар нутгийн захиргааны байгууллагатай хамтран олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулна хэмээн заасан. Олон нийтийн хэлэлцүүлэг хийх эсэхийг тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч өөрөө шийдвэрлэх боломжтой байдлаар АМтХ-д тусгасан байсныг нутгийн захиргааны байгууллагатай хамтран хэлэлцүүлэг хийхээр өөрчилсөн нь зөв болжээ.

Газрын хэвлийн баялаг ашиглалт дахь олон нийтийн оролцоо нь аль болох эрт бөгөөд тогтмол байж үр дүнд хүрнэ. Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг боловсруулж эхлэх, батлах, тайлагнах зэрэг үе шатанд иргэд, олон нийт ямар оролцоотой байх талаар холбогдох хууль тогтоомжийн зохицуулалт ойлгомжтой, тодорхой бус байна. Иргэний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхийг хангах хүрээнд төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллага, төсөл хэрэгжүүлэгч нь ямар арга хэмжээ авахыг тодорхой болгох шаардлагатай.

Шигтгээ. Орон нутаг, нутгийн иргэд, уул уурхайн компанийн хамтын ажиллагааны хувьд жил бүрийн эхэнд уулзалт зохион байгуулдаг. Уулзалтаар өнгөрсөн жилийн хамтын ажиллагааны гэрээг дүгнэдэг. Түүнчлэн, тухайн жилд орон нутагтай хэрхэн хамтарч ажиллах талаар яриа хэлэлцээр хийдэг. Яриа хэлэлцээр хийхийн өмнө багийн ИНХ, Засаг даргаас санал авч, тэдгээр саналыг суманд нэгтгэдэг. Өлзийт сум зургаан багтай бөгөөд баг бүрээс санал авна. Сумын хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулдаг эмнэлэг, цэцэрлэг, сургууль зэрэг байгууллагаас мөн санал авдаг. Ингээд уул уурхайн компанид хамтарч ажиллах саналаа тухайн жилийн эхэнд тавьдаг. Компаниуд мөн санал гаргадаг.

Жилийн эхэнд уул уурхайн компанитай хамтарч ажиллах талаар тохиролцсон нөхцөлд жилийн дундуур гэнэт дэмжлэг тусламж хүсэх зэрэг асуудал гаргадаггүй. Уул уурхайн компаниуд нийгмийн хариуцлагын хүрээнд орон нутагтай хэрхэн хамтарч ажиллах нь тодорхой болдог. Орон нутгийн хувьд зарим нөхцөл байдлыг харгалзан үздэг. Жишээ нь, хайгуулын компанийн хувьд ашиг орлого олоогүй, зардал гаргасан байдаг тул ямар хэмжээнд хамтарч ажиллахаа харилцан тохиролцдог.

Орон нутгийн хувьд зөвхөн нийтийн ашиг сонирхолд нийцсэн ажил хийх саналыг компанид тавьдаг ба энэ нь компанид анхнаасаа ойлгомжтой, тодорхой байдаг.

*Дундговь аймгийн Өлзийт сумын Засаг даргатай
хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.07.*

Байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар иргэний мэдэх эрхийн нөгөө талд мэдэх эрхийг хангах төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагын үүрэг бий. Энэ хүрээнд иргэний мэдэх эрхийг хангахад байгаль орчны салбарын талаар мэдлэг, туршлагатай этгээдээс зөвлөгөө, туслалцаа авах эрхийг хуульд тусгах шаардлагатай. Иргэд мэргэжлийн этгээдээс зөвлөгөө, туслалцаа авсан нөхцөлд төсөл хэрэгжүүлэгчийн танилцуулах мэдээлэлд үндэслэлтэй хандах, бодитой шүүмж өрнүүлэх, ажил хэрэгч санал дэвшүүлэх боломж нээгдэнэ. Энэ талаар салбарын мэргэжилтний нэгэн ажиглалтыг танилцуулья. “... 2017 онд бид маш зузаан олон хуудас тайлан хүлээн авлаа. Цаас баримт бичгээс хол байдаг малчдын хувьд тайланг унших хэцүү байсан. Яг л нэгдүгээр ангийн сурагч гэрийн даалгавраа хийж

байгаатай адилхан байв...”¹¹⁰

Судалгаагаар орон нутгийн удирдлага үнэлгээний тайлангийн нэг хувийг хүлээн авдаг боловч иргэд уншиж танилцах боломж хязгаарлагдмал байна. Үүнд хэд хэдэн шалтгаан байгааг судалгаанд оролцогчид дурджээ. Үнэлгээний тайлан нь нийтэд ил тод баримт бичиг үү, эсхүл нууцын зэрэглэлтэй баримт бичиг үү гэдэг ойлголт янз бүр байна. Үнэлгээний тайланг хаанаас үзэж танилцаж болох тухай нээлттэй мэдээлэл иргэдэд байхгүй. Орон нутгийн иргэд уншиж танилцах боломж бага, уншиж танилцсан ч ойлгоход бэрхшээлтэй нүсэр материал гэж үздэг учраас иргэдэд нээлттэй байлгах сонирхол бага байдаг.¹¹¹

Төслийн нөлөөлөлд өртөх нутгийн иргэдийн оролцоог хангахын тулд хариуцлагатай уул уурхайн талаар үнэн бодит мэдээлэл өгөх, соён гэгээрүүлэх ажил зохион байгуулах нь үр нөлөөтэй болох тухай салбарын мэргэжилтний нэгэн ажиглалтыг танилцуулъя. “... Дэлхийн банкны гомдол шийдвэрлэх байгууллага биднийг тэмцэж тулалдаж биш хэлэлцээрт хэрхэн бэлтгэх, асуудлыг хэрхэн олж харах, боломжит шийдлийг хамтран ярилцах талаар сургалтад хамруулан, олон цаг зарцуулсан. Эхэндээ Оюу толгойг төлөөлж ирсэн хүнийг харангуут бидний уур шууд хүрдэг байсан. ТББ-ын зөвлөх бидэнд маш олон зүйлийг зааж сургасан юм. Одоо эргээд харахад бид ямар ч бэлтгэлгүй очсон юм билээ...”¹¹²

2016-2018 онд хийсэн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн судалгаа, дүн шинжилгээгээр иргэний оролцооны зохицуулалт бүхий хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байгааг 1). хууль тогтоомжийн давхардал, хийдэл, зөрчил, 2). төрийн байгууллагын зохион байгуулалт, төрийн

¹¹⁰ Т.Стернберг, К.Токтомушев, И.Бямбабаатар, “Монгол Киргизстан дахь уурхайн амьдралын мөчлөгийн нөлөө”, 112 дугаар тал, 2021 он, МУИС хэвлэлийн газар, Улаанбаатар хот

¹¹¹ АМЕП, “Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээнд олон нийтийн оролцоог хангах журам, түүний хэрэгжилтэд хийсэн дүн шинжилгээ”, 19 дүгээр тал 2021 он,

¹¹² Т.Стернберг, К.Токтомушев, И.Бямбабаатар, “Монгол Киргизстан дахь уурхайн амьдралын мөчлөгийн нөлөө”, 111 дүгээр тал, 2021 он, МУИС хэвлэлийн газар, Улаанбаатар хот

албан хаагчийн чадавх, хандлага, 3). иргэдийн идэвх, санаачилга сул гэсэн гурван үндсэн хүчин зүйлээс хамааралтай хэмээн үзжээ.¹¹³

Шигтгээ. Орон нутгийн иргэд “усгүй болно”, “малгүй болно” хэмээн болгоомжилж уул уурхайн төслийг эсэргүүцдэг. Нутгийн иргэдэд “уул уурхай”, “хариуцлагатай уул уурхай” гэж юу болох талаар зөв ойлголт өгөхөөс ажлаа эхэлдэг. Орон нутгийн иргэд хариуцлагатай уул уурхайн талаар зөв ойлголттой болж гэмээ нь уул уурхайн төсөл хэрэгжүүлэгч компанид эрүүл, зөв, шударга шаардлага тавина. Иймд нутгийн иргэдэд зөв ойлголт өгөх, соён гэгээрүүлэх нь чухал байна.

Багийн иргэдтэй уулзах үеэр ганцхан иргэн уул уурхайн төсөлд хамаарах санал хэлж байсан. Уг санал нь “манай гэрийн гаднаас тоосжилтыг хэмжих” байсан. Ийм ажил хэрэгч, эрүүл саналын хувьд хамтарч ажиллахад бэлэн байдаг.

*“Степ голд” ХХК-ийн байгаль орчны менежертэй хийсэн
ярилцлагын тэмдэглэлээс, 2022.09.12.*

Иргэдийн оролцоог зохицуулсан материаллаг зохицуулалт бүхий заалт хуульд байгаа хэдий ч механизм, саналавах асуудал, арга, хугацааг урьдчилан мэдээлэх, үр дүнг хэрхэн тооцох талаар заагаагүйгээс хэрэгжихгүй байна.¹¹⁴ Хуулиар эцсийн шийдвэр гаргах эрх хэмжээг төрийн албан тушаалтанд олгосон. Тиймээс иргэдээс санал өгөх, өгсөн саналыг эргэж мэдээлэх, иргэдийн саналыг харгалзах, иргэдийн хяналтын дагуу төрийн байгууллагаас шийдвэр гаргах зэрэг эрх зүйн үр дагаврын хувьд зохицуулаагүй тул эцэстээ төрийн байгууллага өөрийн сонголтын хүрээнд заавал тайлбарлах шаардлагагүйгээр шийдвэрийг дангаар гаргах эрх хэмжээтэй нь иргэний оролцооны зохицуулалт хэлбэрийн төдий үлдэх үр дагавартай байна.¹¹⁵

Дээр дурдсан нөхцөл байдалд үндэслэн дараах дүгнэлтийг хийж болох юм:

¹¹³ Иргэдийн оролцоо II төсөл, “Иргэний оролцоо” гарын авлага, 37 дугаар тал, 2018 он, Улаанбаатар хот

¹¹⁴ Иргэдийн оролцоо II төсөл, “Иргэний оролцоо” гарын авлага, 38 дугаар тал, 2018 он, Улаанбаатар хот

¹¹⁵ Иргэдийн оролцоо II төсөл, “Иргэний оролцоо” гарын авлага, 39 дүгээр тал, 2018 он, Улаанбаатар хот

Үндсэн хуульд газрын хэвлийн баялаг нь төрийн нийтийн өмч, Монгол Улсын иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхтэй, уг эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй гэж хуульчилсан. Төрийн нийтийн өмч болох газрын хэвлийн баялгийг зүй зохистой ашиглах асуудал нь Засгийн газрын үндсэн бүрэн эрхэд хамаарна. Иргэний үндсэн эрхийг хангах зорилгоор байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээ, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний үе шатанд олон нийтийн оролцоог хангах нь зүйтэй. Харин ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох процесст олон нийтийн оролцоо зайлшгүй гэх нь хууль зүйн үндэслэл муутай. Өөрөөр хэлбэл; газрын хэвлийн баялгийг ашиглуулах шийдвэр гаргахын өмнө иргэний үндсэн эрхийг хангах талаар төрөөс арга хэмжээ авах болон уг шийдвэрийг хэрэгжүүлэх хүрээнд ТЗБ-аас ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох гэсэн хоёр ажиллагаа нь ялгаатай юм. Төрийн шийдвэр, үйл ажиллагаа (хуулиар тусгайлан зохицуулснаас бусад) олон нийтэд нээлттэй, ил тод байх зарчмын хүрээнд ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн талаарх мэдээлэл олон нийтэд нээлттэй, ил тод байх ёстой.

Газрын хэвлийн баялаг ашиглалт дахь иргэний эрх, олон нийтийн оролцоог хангах материаллаг зохицуулалт холбогдох хуульд тусгагдсан хэдий ч процессын зохицуулалт нь ойлгомжгүй, дутагдалтай тул олон нийтийн оролцоо бодитоор хангагдахгүй байна.

Газрын хэвлийн баялаг ашиглалт дахь иргэн, олон нийтийн оролцоо нь мэдээлэл авах хэмжээнд байгаа бөгөөд мэдээлэл авах эрх ч бүрэн хэрэгжихгүй байна. Олон нийтийн оролцоог хангах нь төрийн байгууллагын шийдвэр болон тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн төслийн хэрэгжихүйц, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг нэмэгдүүлнэ. Иймд олон нийтийн оролцоо эрт бөгөөд тогтмол байхад анхаарч процессын зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай. Олон нийтийн оролцоог хангах талаарх төрийн болон орон нутгийн байгууллага, албан тушаалтны хүчин чармайлт, идэвх санаачилга, мэдлэг чадвар хангалтгүй байгааг сайжруулах нь зүйтэй. Төрийн байгууллага мэдээллээ олон нийтэд нээлттэй, ил тод байлгах

талаар зарим арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж байгаа нь сайшаалтай ч, мэдээллийн агуулга, чанар, хүртээмж, давтамжийг нэмэгдүүлэхэд анхаарах нь зүйтэй.

Хариуцлагатай уул уурхай, иргэний эрх, олон нийтийн оролцоо, байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө, уул уурхайн төсөл зэрэг сэдвээр иргэдэд мэдээлэл өгөх, танилцуулга хийх, соён гэгээрүүлэх ажил зохион байгуулах хэрэгцээ байна. Улмаар төсөл хэрэгжүүлэгч, эрх бүхий мэргэжлийн байгууллагын зохион байгуулах хэлэлцүүлэгт оролцоход нь талуудын тэгш байдлыг хангах зорилгоор иргэдэд зөвлөн туслах үйлчилгээг санал болгох, хэрэгжүүлэх нь зүйтэй болно.

Төрийн бус байгууллагын оролцоо:

БОХТХ-ийн 32 дугаар зүйлд байгаль орчин, түүний баялгийг хамгаалах зорилго бүхий ТББ (олон нийтийн байгууллага болон байгалийн нөөцийн хамтын менежмент эрхлэн явуулах нөхөрлөл)-ын оролцоог дараах байдлаар хуульчилсан.

1. Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль тогтоомжийн биелэлтэд олон нийтийн хяналт тавих, үзлэг хийх, илэрсэн зөрчлийг арилгахыг шаардах, уг асуудлыг эрх бүхий байгууллагад тавьж шийдвэрлүүлэх, гэм буруутай этгээдээс байгаль орчинд учруулсан хохирлыг төлүүлэхээр шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхтэй.

Монгол Улс байгаль орчинд учруулсан хохирлыг барагдуулах асуудлаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрхийг ТББ-д олгосон нь зарим улстай харьцуулахад дэвшилттэй байна. Тухайлбал, ТББ байгаль орчны асуудлаар шүүхэд нэхэмжлэл гаргах эрх Япон Улсад нээлттэй биш байдаг. Иймд байгаль орчны асуудлаар ТББ-д нэхэмжлэл гаргах эрхийг нээлттэй болгох нь зүйтэй эсэх дээр онолын маргаан өрнөдөг байна.¹¹⁶

¹¹⁶ С.Сүхчулуун, “Байгаль орчин болон соёлын өвийг хамгаалах асуудлаар ТББ-д нэхэмжлэл гаргах эрхийг олгохтой холбоотой Япон Улсын өнөөгийн чиг хандлага”, 68 дугаар тал, “Монголын төр, эрх зүй” сэтгүүл, 2022, № 3 (101) тусгай дугаар

2. Байгаль орчныг хамгаалах талаарх саналаа ТЗТБ болон зохих шатны Хурал, Засаг даргад уламжлах эрхтэй.
3. Экологийн сургалт, хүмүүжлийн ажлыг өөрөө болон холбогдох байгууллагатай хамтран зохион байгуулах эрхтэй.
4. Байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх төсөл, зөвлөмж, аргачлал боловсруулж холбогдох байгууллагад танилцуулж шийдвэр гаргуулах эрхтэй. БОХТХ-ийн 32 дугаар зүйлийн 32.2-т Засгийн газар байгаль орчныг хамгаалах талаархи төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тодорхой чиг үүргийг гэрээний үндсэн дээр байгаль орчныг хамгаалах дүрмийн зорилго бүхий ТББ-д эсхүл, тухайн нутгийн иргэдийн сайн дурын үндсэн дээр нэгдэн байгуулагдсан этгээдэд шилжүүлж, түүний хэрэгжилтийг санхүүжүүлж болно гэж заасан нь газрын хэвлийн баялаг ашиглалт дахь олон нийтийн оролцоог дэмжсэн, төр - хувийн хэвшлийн түншлэлийг илэрхийлсэн чухал зохицуулалт юм.

Гол, мөрний урсац бүрэлдэх, усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүс, ойн сан бүхий газарт ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглох тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2-т байгаль орчныг нөхөн сэргээх ажлыг орон нутгийн удирдлага болон нутгийн иргэдийн олон нийтийн хяналт дор хоёр хүртэл жилийн хугацаанд хийж дуусгана гэж, 5.3-т энэ хуулийн 5.2-т заасан олон нийтийн хяналтыг ИТХ-ын шийдвэрээр байгаль орчныг хамгаалах зорилго, чиглэл бүхий ТББ-д гэрээний үндсэн дээр хариуцуулж болно хэмээн заасан. БОНБҮТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.12-т байгаль орчны менежментийн болон уурхайн хаалтын менежментийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд тухайн орон нутгийн байгаль хамгаалагч, байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч, бүх шатны Засаг дарга, ТЗТБ болон байгаль орчны ТББ хяналт тавина хэмээн тусгасан.

ТББ-ын оролцоог БОНБҮТХ, БОХТХ-д тусгасан хэдий ч хэрэгжилтийг хангах зохицуулалт зарим талаар дутагдалтай байна. Тухайлбал, ТББ иргэний хэргийн шүүхэд хандахад улсын тэмдэгтийн хураамж төлөх шаардлагатай болдог. Энэ талаар судлаач С.Энхбаяр

“... иргэн, ТББ нь байгаль орчинд учруулсан хохирлыг шаардаж, нөхөн төлбөрийг Засгийн газрын тусгай санд байршуулах шаардлага гаргахад улсын тэмдэгтийн хураамжийг хуульд заасан хэмжээгээр төлдөг нь шаардах эрхийг хэрэгжүүлэхэд саад болох нэг нөхцөл болж байна ... Улсын тэмдэгтийн хураамжийн тухай хуулийн 41 дүгээр зүйлд байгаль орчинд учирсан хохирлыг шаардахад улсын тэмдэгтийн хураамжаас чөлөөлөх хуулийн зохицуулалт байхгүй нь шаардах эрхийг эдлэх боломжийг хязгаарлаж байгаа үйл баримт гэж үзэхээр байна ...” гэжээ.¹¹⁷ Иймд байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх үйл ажиллагаанд ТББ-ын оролцоог хангах, дэмжих зохицуулалтыг өргөжүүлэх нь зүйтэй.

БОХТХ-ийн хүрээнд байгаль орчны ТББ нь багийн ИНХ-тай хамтран төслийн нөлөөлөлд өртөх нутгийн иргэдэд зөвлөн туслах үйлчилгээ үзүүлэх, мэдээлэл өгөх, танилцуулга хийх, үр дүнг хянадаг байх, холбогдон гарах зардлыг төсөл хэрэгжүүлэгч хариуцах зохицуулалт тусгах саналыг дэвшүүлж байна.

¹¹⁷ С.Энхбаяр, “Байгаль орчинд учруулсан хохирлыг иргэний журмаар шаардах эрхийн асуудал”, 37, 41 дүгээр тал, “Монголын төр, эрх зүй” сэтгүүл, 2022, № 3 (101) тусгай дугаар

ДӨРӨВ. АШИГТ МАЛТМАЛ АШИГЛАХ ХҮРЭЭН ДЭХ ТӨВ ЗАСАГ, ОРОН НУТГИЙН ЧИГ ҮҮРГИЙН ТАЛААРХ ГАДААД УЛСЫН ТУРШЛАГА

Перу, Чили Улс нь Монгол Улстай адил төстэй буюу иргэнлэг эрх зүйн тогтолцоотой, нэгдмэл төрийн байгууламжтай бөгөөд ашигт малтмалын нөөцөөр дэлхийд эхний 10-т ордог.¹¹⁸ Перу, Чили болон Монгол Улсын Үндсэн хуульд ашигт малтмал нь төрийн өмч хэмээн хуульчилсан. Монгол Улсаас ялгаатай нь эдгээр улсад ашигт малтмал хайх, ашиглах эрхийг тусгай зөвшөөрлөөр бус концессын журмаар олгодог. Түүнчлэн, нутгийн уугуул болон овог аймгийн иргэдийн зөвшилцөх эрхийг хуулиар хамгаалдаг онцлогтой.¹¹⁹

Иймд Перу, Чили Улсын ашигт малтмалын хууль зүйн зохицуулалтыг Монгол Улстай дараах адил төстэй болон ялгаатай байдлыг харгалзан судлав.

- Иргэнлэг эрх зүйн тогтолцоотой, нэгдмэл төрийн байгууламжтай, ашигт малтмал, газрын хэвлийн баялаг нь төрийн өмч хэмээн Үндсэн хуульд тусгасан зэрэг Монгол Улстай адил төстэй байдал;

¹¹⁸ Перу Улсад дэлхийн мөнгөний нөөцийн 22.6 хувь, зэсийн 8.7 хувь, цайрын 7.6 хувь, алтны 3.7 хувь байдаг.

<https://resourcehub.bakermckenzie.com/en/resources/global-mining-guide/latin-america/peru/topics/global-mining-guide>

Чили Улсад дэлхийн литигийн нөөцийн 48 хувь, зэсийн 21 хувь, молибдений 11 хувь, иодын 11 хувь, алтны 7 хувь, мөнгөний 5 хувь нь байна. Уул уурхайн салбар нь эдийн засгийн тулгуур салбар бөгөөд сүүлийн 30 жилийн хугацаанд эдийн засагт огцом өсөлт бий болгож, дэлхийн зэсийн тэргүүлэгч экспортлогч гүрэн болсон. <https://www.cochilco.cl/SIAC/Paginas/English/Mining-in-Chile.aspx>

¹¹⁹ Перу Улс Урьдчилан зөвшилцөх тухай хууль, Чили Улс Уугуул иргэдийг хамгаалах, хөгжүүлэх журам тогтоох болон уугуул иргэдийн хөгжлийн үндэсний нийгэмлэгийн тухай хуулийг батлан мөрдөж байна.

- Ашигт малтмал хайх, олборлох эрхийг концессын журмаар олгодог, нутгийн уугуул иргэдийн эрхийг хуулиар хамгаалдаг зэрэг Монгол Улсаас ялгаатай байдал.

4.1. Ашигт малтмалын хууль зүйн нийтлэг зохицуулалт

Перу, Чили Улсын Үндсэн хуульд ашигт малтмал нь төрийн өмч хэмээн тусгасан.¹²⁰ Ашигт малтмал, уул уурхайн үйл ажиллагааг Перу Улсад Ашигт малтмалын ерөнхий хууль, Байгалийн баялаг ба байгаль орчны тухай хууль, Урьдчилан зөвшилцөх тухай хууль, Уурхайн хаалтын хуулиар, харин Чили Улсад Ашигт малтмалын хууль, Уул уурхайн концессын хууль, Байгаль орчны ерөнхий хууль, Уугуул иргэдийг хамгаалах, хөгжүүлэх журам тогтоох болон уугуул иргэдийн хөгжлийн үндэсний нийгэмлэгийн тухай хууль, Уурхайн хаалтын журмаар зохицуулдаг. Эдгээр хууль нь ашигт малтмал хайх, олборлох болон нутгийн уугуул иргэдтэй харилцах харилцааг зохицуулсан суурь хууль болдог. Түүнчлэн Бүс нутгийн засаг захиргааны тухай хууль, Ил тод байдлын тухай хууль, Усны тухай хууль,¹²¹ Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомж үйлчилнэ.

Перу Улс 1992 онд Ашигт малтмалын ерөнхий хууль баталсан ба уг хуулиар газрын тос, байгалийн хийгээс бусад металл болон металл бус ашигт малтмал хайх, ашиглах харилцааг зохицуулдаг. Ашигт малтмалын ерөнхий хуулийн 5 дугаар зүйлд уул уурхай нь нийтийн ашиг сонирхолтой холбоотой тул уул уурхайн үйл ажиллагаанд хөрөнгө оруулалтыг дэмжих нь үндэсний ашиг сонирхол юм гэж заасан.

¹²⁰ Перу Улсын Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйл, Ашигт малтмалын ерөнхий хуулийн 2 дугаар зүйлд ашигт малтмалын нөөц баялаг нь төрийн өмч гэж, Чили Улсын Үндсэн хуулийн 19.24, Ашигт малтмалын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлд газрын хэвлийн баялаг нь төрийн өмч хэмээн хуульчилсан. Ownership of natural resources, article 19.24, Chapter III, constitutional rights and duties, Chile's Constitution, https://www.cochilco.cl/Lists/Leyes%20Destacadas%20Inglis/Attachments/3/mining_code.pdf

¹²¹ Чили Улсын ашигт малтмалын дийлэнх нөөц цөлийн бүсэд байрлах тул ус ашиглах хууль зүйн зохицуулалт нь ашигт малтмал ашиглах зохицуулалттай адил болно.

Эдгээр улсад газрын хэвлийн баялгийн эрхийг газрын гадаргын эрхээс ялгаатай, бие даасан эрх хэмээн үздэг. Тухайлбал, Перу Улсад ашигт малтмал, газрын хэвлийн баялаг нь өмчийн эрхэд хамаарах ба газрын хэвлийн баялгийн эрхийг газрын гадаргын эрхээс тусдаа, бие даасан (disdinct and independent) эрх гэж үздэг. Уул уурхайн концесс эзэмшигч (concessionaire) нь үйл ажиллагаа явуулахын тулд газар өмчлөгчөөс газрын гадарга ашиглах зөвшөөрөл, холбогдох төрийн байгууллагаас уул уурхайн болон байгаль орчны талаарх зөвшөөрөл авах шаардлагатай. Чили Улсын Ашигт малтмалын тухай хуулийн 2 дахь хэсэгт уул уурхайн концесс нь үл хөдлөх хөрөнгийн эрх ба газрын дээрх эрхээс ялгаатай, бие даасан эрх байна хэмээн заасан. Уул уурхайн концессын эрхэд Иргэний хуульд заасан үл хөдлөх эд хөрөнгийн эрхийн зохицуулалт нэгэн адил үйлчилнэ. Иймд уул уурхайн зориулалтаар газар ашиглах тохиолдолд газар өмчлөгч, эзэмшигчид зохих нөхөн төлбөр төлж, газрыг худалдан авах, эсхүл түрээслэх, сервитут тогтоох зэргээр газар өмчлөгчтэй тохиролцоно.

Монгол Улсад газрын хэвлийн баялгийн эрх болон газрын гадаргын эрхийн талаар дараах хууль зүйн зохицуулалт бий. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлд Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна, Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн нийтийн өмч мөн, бэлчээр, нийтийн эдэлбэрийн ба улсын тусгай хэрэгцээнийхээс бусад газрыг зөвхөн Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлж болох, энэ нь газрын хэвлийг өмчлөхөд хамаарахгүй хэмээн заасан. Үндсэн хуульд тусгасан газрын хэвлийн баялаг ашиглалтын зарчмыг хэрэгжүүлэх хүрээнд ГХтХ, АМтХ-иар нарийвчлан зохицуулсан. Жишээ нь, ГХтХ-ийн 3 дугаар зүйлд газрын хэвлийг зөвхөн ашиглуулахаар олгоно гэж, АМтХ-ийн 5 дугаар зүйлийн 5.2-т төр өмчлөгчийн хувьд энэ хуульд заасан нөхцөл, шаардлага, журмын дагуу ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах эрхийг бусад этгээдэд олгох эрхтэй хэмээн заасан. Гэхдээ ашигт малтмал хайх, ашиглах эрхийг тусгай зөвшөөрлөөр, газар эзэмших, ашиглах эрхийг гэрчилгээгээр олгодог нь иргэний эрх зүйн ямар эрхэд хамаарах нь тодорхойгүй байна.

Перу Улс уул уурхайн салбарт хамаарах үйл ажиллагааг Ашигт малтмалын ерөнхий хуулиар зохицуулдаг. Уул уурхайн үйл ажиллагаа гэдэгт ашигт малтмал эрэх (search), хайх (exploration), ашиглах (use), олборлох (exploitation), ерөнхий ажил, үйлчилгээ гүйцэтгэх (general work or service), баяжуулах, боловсруулах (purify, refine), борлуулах (sell), тээвэрлэх (transportation) үйл ажиллагааг ойлгоно. Эдгээрээс, ашигт малтмал эрэх, борлуулахаас бусад үйл ажиллагааг концессын журмаар зохицуулдаг.

Перу, Чили Улсад ашигт малтмал хайх, ашиглах буюу уул уурхайн үйл ажиллагаа эрхлэх эрхийг иргэн, хуулийн этгээдэд концессын журмаар олгодог. Тодруулбал, Перу Улсын Ашигт малтмалын ерөнхий хуулийн 6 дугаар зүйлд уул уурхайн концессын эрхийг оршин суугч иргэн, эсвэл уул уурхайн үйл ажиллагаа эрхэлдэг гадаад, дотоодын хувийн болон төрийн өмчит хуулийн этгээдэд олгоно гэж заасан.¹²² Эдгээр улсад ашигт малтмал, уул уурхайн үйл ажиллагаа явуулах эрхийг концессын журмаар олгох боловч концесс олгох зохицуулалт нь ялгаатай. Концессыг Перу Улсад захиргааны, харин Чили Улсад шүүхийн журмаар олгодог.¹²³ Чили Улсад уул уурхайн концессын эрх авах, хадгалах нь захиргааны шийдвэрт хамаарахгүй ба шүүхийн онцгой бүрэн эрхэд хамаарна.¹²⁴ Чили Улсад нүүрс устөрөгч, литий, далайн гүнд байрлах болон стратегийн ач холбогдол бүхий ордод Ерөнхийлөгчийн зарлигаар тогтоосон болзол, шалгуурын дагуу концессыг төрийн өмчит компанид захиргааны концессын журмаар, эсхүл тусгай гэрээгээр олгодог.

¹²² Перу Улсын “Empresa Minera del Peru” төрийн өмчит компани, эсхүл түүний охин компани төрийг төлөөлөн уул уурхайн үйл ажиллагаа эрхэлдэг.

¹²³ Чили Улсын Ашигт малтмалын тухай хуулийн 5 дугаар бүлгийн 34 дэх хэсэг

¹²⁴ <https://thelawreviews.co.uk/title/the-mining-law-review/chile-mining-law>

Зураг 3. Перу, Чили Улсын ашигт малтмалын концессын төрөл



Перу, Чили Улсад уул уурхайн концессыг “түрүүлж ирсэнд нь түрүүлж үйлчлэх” (first come, first serves) зарчмаар олгох ба түрүүлж хүсэлт гаргасан этгээд давуу эрх эдэлдэг. Хүсэлт гаргасан талбай нь өмнө олгосон талбайтай давхцаж байгаагаас бусад тохиолдолд гуравдагч этгээдийн хөндлөнгийн оролцоог хүлээн зөвшөөрдөггүй. Хэд хэдэн этгээд нэгэн зэрэг хүсэлт гаргавал сонирхогч этгээдийн дунд дуудлага худалдаа явуулдаг. Чили Улсын Ашигт малтмалын тухай хуулийн 120 дугаар зүйлд концессын газар дээр сервитут тогтоолгох давуу эрхийг хуульчилсан. Сервитутыг талуудын тохиролцоо, эсхүл шүүхийн журмаар тогтоох ба аль ч нөхцөлд холбогдох зардал, хохирлыг нөхөн төлүүлнэ.

Монгол Улсад ашигт малтмал хайх, ашиглах үйл ажиллагааг тусгай зөвшөөрлөөр эрхлэх ба тусгай зөвшөөрлийг зөвхөн хуулийн этгээдэд сонгон шалгаруулалтын журмаар, эсхүл давуу эрхээр олгоно. АМтХ-ийн 7 дугаар зүйлийн 7.1-т хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг Монгол Улсын хууль тогтоомжийн дагуу байгуулагдан үйл ажиллагаа явуулж байгаа, Монгол Улсад татвар төлөгч хуулийн этгээдэд олгоно хэмээн хуульчилсан. АМтХ-ийн 20 дугаар зүйлийн 20.1-20.3 дахь хэсэгт тусгаснаар ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг сонгон шалгаруулалтын журмаар олгох ба хүсэлт

гаргасан хуулийн этгээдийн үнийн болон техникийн саналд үнэлгээ өгөх, эдгээр саналын оноог нэгтгэх, хамгийн өндөр үнэлгээ авсан оролцогчид тусгай зөвшөөрөл олгох боломжтойг мэдэгдэх, хэрэв хоёр болон түүнээс дээш оролцогчийн үнэлгээ тэнцсэн тохиолдолд илүү үнийн саналтай оролцогчид тусгай зөвшөөрөл олгох дүгнэлт гаргана. АМтХ-ийн 21 дүгээр зүйлийн 21.1.3, 24 дүгээр зүйлийн 24.1 дэх хэсэгт хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь АМтХ-д заасан нөхцөл, шаардлагыг хангасны үндсэн дээр хайгуулын талбайн аль ч хэсэгт ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг онцгой эрхийнхээ дагуу авах, хайгуулын тусгай зөвшөөрөлтэй талбайд зөвхөн уг тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл хүсэж өргөдөл гаргах эрхтэй хэмээн заасан. Харин АМтХ-ийн 26 дугаар зүйлийн 26.9-д заасан ёсоор улсын төсвийн хөрөнгөөр хайгуул хийж нөөцийг нь тогтоосон талбайд ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг сонгон шалгаруулалтын журмаар олгодог.

Перу Улс нь дараах дөрвөн төрлийн концессын эрх олгоно:

1. Уул уурхайн (mining concession);
2. Боловсруулалт, баяжуулалтын (benefication concession);
3. Ерөнхий ажлын (general work or service concession);
4. Тээвэрлэлтийн (transportation concessstion).

Чили Улсад ашигт малтмалын хайгуулын (exploration) болон олборлолтын (exploitation) гэсэн хоёр төрлийн концессын эрх олгодог. Перу Улс уул уурхайн салбарын үйл ажиллагаатай уялдуулан концессын төрлөө тогтоосон байх ба ашигт малтмал эрэх болон борлуулах үйл ажиллагаанд концессын эрх олгодоггүй. Чили Улс нь Монгол Улстай адил буюу хайгуул болон олборлолтын (ашиглалтын) концессын эрх олгоно. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлд байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого, газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөлөл, ашигт малтмалын ордыг ашиглахдаа байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчим гэх зэргээр газрын хэвлийн баялаг нь төрийн нийтийн өмч тул түүнийг зөвхөн бусад этгээдэд ашиглуулах гэсэн агуулгаар тусгасан.

Перу Улсын концессын төрлийг дараах байдлаар тодорхойлж болно:

1. Уул уурхайн концессоор ашигт малтмал хайх, олборлох үйл ажиллагаа явуулах эрхтэй. Уул уурхайн концессыг 100-10,000 га талбай бүхий газарт Геологи, уул уурхай, металлургийн хүрээлэнгээс хугацаагүй олгоно. Бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн байгууллагад концессын эрхээ бүртгүүлснээр хүчин төгөлдөр болдог. 1991 оноос ашигт малтмалыг металл болон металл бусаар нь ялган уул уурхайн концессын эрх олгож эхэлсэн;¹²⁵
2. Боловсруулалтын концессоор ашигт малтмалыг хими, физикийн аргаар цэвэршүүлэх, хайлуулах зэргээр боловсруулах үйл ажиллагааг эрхэлнэ. УУЭХЯ-ны харьяа Уул уурхайн ерөнхий газар боловсруулалтын концессыг олгодог;¹²⁶
3. Ерөнхий ажлын концессоор хоёр ба түүнээс дээш уул уурхайн концессын эрх эзэмшигчид агааржуулалт, ариутгах татуурга, газар доор гарц барих зэрэг туслах ажил, үйлчилгээг үзүүлэх эрхтэй. Ерөнхий ажлын концессын эрхийг Уул уурхайн ерөнхий газар олгоно;¹²⁷
4. Тээвэрлэлтийн концесс нь ашигт малтмалыг уламжлалт бус аргаар буюу дамжуулах хоолой, дамжуулах кабель ашиглан тээвэрлэх эрх юм. Ашигт малтмалын ерөнхий хуулийн 22 дугаар зүйлд заасны дагуу тээвэрлэлтийн концессыг Уул уурхайн ерөнхий газраас уул уурхайн зөвлөл болон тээврийн асуудал эрхэлсэн яамны санал, дүгнэлтэд үндэслэн олгодог.

¹²⁵ Газар тариалангийн салбарын хөрөнгө оруулалтын тухай хуулиар металл бус ашигт малтмалын концессын эрхийг газар тариалангийн бүс нутагт олгохыг хориглосон.

¹²⁶ Ашигт малтмалын ерөнхий хуулийн 18 дугаар зүйл

¹²⁷ Ашигт малтмалын ерөнхий хуулийн 19 дүгээр зүйл

Чили Улсын концессын төрлийг дараах байдлаар тодорхойлж болно:

1. Хайгуулын концессоор ашигт малтмалын хайгуулын үйл ажиллагаа эрхэлнэ. Хайгуулын концессыг иргэний хэргийн шүүхээс 100-5,000 гектар талбайд хоёр жилийн хугацаагаар олгоно. Иргэний хэргийн шүүх нь талбайн хагасыг буцаан өгсөн нөхцөлд хайгуулын концессын хугацааг хоёр жилээр сунгана. Хайгуулын концессоор олборлолт хийхгүй бөгөөд хайгуулын концесс эзэмшигч нь олборлолтын концесс хүсэх давуу эрхтэй. Хайгуулын ажлын байгаль орчинд үзүүлэх нөлөө бага бол байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ хийлгэх шаардлагагүй, харин байгаль орчны тодорхойлолт авна;
2. Олборлолтын концессоор уул уурхайн олборлолт, хөгжүүлэлтийн үйл ажиллагаа эрхэлнэ. Иргэний хэргийн шүүхээс олборлолтын концессыг хугацаагүй олгодог. Олборлолтын концесс авахад байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын нарийвчилсан үнэлгээ хийлгэх, хянуулах, уурхайн хаалтын төлөвлөгөөг батлуулж зөвшөөрөл авах шаардлагатай.

Хүснэгт 2. Перу, Чили, Монгол Улсын ашигт малтмалын концесс, тусгай зөвшөөрлийн харьцуулалт

	Перу Улсын ашигт малтмалын концессын төрөл				Чили Улсын ашигт малтмалын концессын төрөл		Монгол Улсын ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн төрөл	
	Уул уурхайн (хайх, олборлох)	Боловсруулал-тын	Ерөнхий ажлын	Тээвэрлэлтийн	Хайгуулын	Олборлолтын	Хайгуулын	Ашиглалтын
Олгох байгууллага	Геологи, уул уурхай, метал-лургийн хүрээлэн	Уул урхайн ерөнхий газар			Иргэний хэргийн шүүх	Иргэний хэргийн шүүх	ТЗБ	ТЗБ
Олгох хугацаа (жилээр)	Хугацаа-гүй	-	-	-	2 + 2	Хугацаа-гүй	3 + 9 (3 жилээр гурван удаа сунгах)	30 + 40 (20 жилээр хоёр удаа сунгах)
Олгох талбай	100 - 10,000 га	-	-	-	100 -5,000 га		25 мянга – 150 мянган га	Уурхайн талбай тал бүр тийш 500 м-ээс багагүй урт
								Уурхайн талбай 25 га-аас багагүй

Перу Улс нь ашигт малтмалын концессын төрлөө уул уурхайн үйл ажиллагаатай уялдуулан тогтоосон болохыг өмнө дурдсан. Концессын төрөл нь зөвхөн ашигт малтмал хайх, олборлох үйл ажиллагаагаар хязгаарлагдахгүй бөгөөд хайх, олборлох үйл ажиллагаа эрхэлдэг хуулийн этгээдэд туслах ажил, үйлчилгээ нийлүүлэх, олборлосон ашигт малтмалыг боловсруулах, баяжуулах болон боловсруулсан, баяжуулсан ашигт малтмалыг тээвэрлэхэд концессын эрх олгодог.

Ашигт малтмал хайх болон олборлох үйл ажиллагаанд тусад нь концесс олгодоггүй бөгөөд хайх, олборлох эрх бүхий нэг концесс олгодог онцлогтой. Чили Улс нь Монгол Улстай адил буюу ашигт малтмалын хайгуул болон олборлолтын концесс олгох ба Монгол Улсаас ялгаатай нь ашигт малтмалын концессыг шүүхийн журмаар олгоно.

Перу Улс уул уурхайн концессыг хугацаагүй олгоно. Чили Улс нь олборлолтын концессыг хугацаагүй, хайгуулын концессыг хоёр жилийн хугацаагаар олгож хоёр жилийн хугацаагаар сунгана. Монгол Улсад хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг гурван жилээр олгох, гурван жилээр гурван удаа сунгах, ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг 30 жилээр олгох, 20 жилээр хоёр удаа сунгахаар АМТХ-д тусгасан. Монгол Улсын хувьд анх олгосон болон сунгасан хугацааг тооцоход хайгуулын тусгай зөвшөөрөл нь 12 хүртэл жил, ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл нь 70 хүртэл жил байх боломжтой. Чили Улсын ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн хугацаа (4 хүртэл жил)-тай харьцуулахад Монгол Улсын ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн хугацаа даруй 3 дахин урт байна. Монгол Улсад ашигт малтмалын хайгуул болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийг урт хугацаагаар олгодог нь газрын хэвлийн баялгийг бүрэн олборлож дуусгаад байгаль орчинд хоосон нүх, эвдрэл үлдээх, тусгай зөвшөөрлийг нь хүчингүй болгох гэхээр хугацаа дуусаагүй гэх үндэслэлээр боломжгүй болох, байгаль орчныг нөхөн сэргээх арга хэмжээ авахад хүндрэл учрах зэрэг сөрөг тал гардаг байна.

Концессоор олгох талбайн хэмжээг Чили Улсад ашигт малтмалын хайгуулын концессын хувьд 100-5,000 га, Перу Улсад уул уурхайн концессын хувьд 100-10,000 га хэмээн тогтоосон бол Монгол Улсад хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн талбайг 25,000-150,000 га, ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн талбайн хэмжээг тодорхой заагаагүй бөгөөд зөвхөн уурхайн талбайг 25 га-аас багагүй байх шаардлага тавьдаг. Монгол Улсад уурхайн талбайн дээд хэмжээг АМТХ-д тодорхой тусгаагүй болно. Хайгуулын тусгай зөвшөөрлөөр олгох талбайн хэмжээг харьцуулж үзвэл, Монгол Улсын тогтоосон талбайн доод хэмжээ нь Чили Улсаас 250 дахин, дээд хэмжээ нь 30 дахин их байна.

Перу Улсын Ашигт малтмалын ерөнхий хуулийн 10 дугаар бүлгийн 91 дүгээр зүйлд уурхайг том, дунд, жижиг болон бичил хэмээн ангилсан ба дараах байдлаар тодорхойлдог:

- Том хэмжээний уурхай нь талбайн хэмжээ хязгаарлалтгүй, үйлдвэрлэлийн суурилагдсан хүчин чадал нь өдөрт 5,000 тн-оос дээш хэмжээтэй байна;
- Дунд хэмжээний уурхай нь талбайн хэмжээ хязгаарлалтгүй, үйлдвэрлэлийн суурилагдсан хүчин чадал нь өдөрт 350-5,000 тн байна;
- Жижиг хэмжээний уурхай эрхлэгч гэдэгт ашигт малтмалын үйл ажиллагааг тогтмол эрхэлдэг хувь хүн, хуулийн этгээдийг ойлгоно. Жижиг хэмжээний уурхайн талбай нь 2,000 га хүртэл, үйлдвэрлэлийн суурилагдсан хүчин чадал нь өдөрт 350 тн-оос илүүгүй, металл бус ашигт малтмал, барилгын материал үйлдвэрлэгчийн хувьд үйлдвэрлэлийн болон баяжуулах суурилагдсан хүчин чадал нь өдөрт 120 тн, шороон ордын хувьд суурилагдсан хүчин чадал нь өдөрт 3,000 шоо метр байна;
- Бичил уурхай эрхлэгч гэдэгт өөрийн амьжиргааг хангах зорилгоор гар аргаар ашигт малтмал олборлодог хувь хүн, хуулийн этгээдийг хэлнэ. Бичил уурхайг концессын эрх, эсхүл уурхайн концесс эзэмшигчтэй хийсэн гэрээний үндсэн дээр эрхэлнэ. Талбайн хэмжээ нь 1,000 га-аас илүүгүй, үйлдвэрлэлийн болон баяжуулах суурилагдсан хүчин чадал нь өдөрт 25 тн-оос илүүгүй, металл бус ашигт малтмал, барилгын материал үйлдвэрлэгчийн хувьд үйлдвэрлэлийн болон баяжуулах суурилагдсан хүчин чадал нь өдөрт 100 тн, шороон ордын хувьд суурилагдсан хүчин чадал нь өдөрт 200 тн байна.

Хүснэгт 3. Перу Улсын уурхайн ангилал

Үзүүлэлт	Перу Улсын уурхайн ангилал			
	Том	Дунд	Жижиг	Бичил
Талбайн хэмжээ	хязгаар- лалтгүй	хязгаар- лалтгүй	2,000 га хүртэл	1,000 га хүртэл
Үйлдвэрлэлийн суурилагдсан хүчин чадал (нэг өдөрт)	5,000 тн- оос дээш	350-5,000 тн	350 тн-оос илүүгүй	25 тн-оос илүүгүй

Перу Улс уурхайг хүчин чадлаар нь том, дунд, жижиг болон бичил хэмээн ангилсан нь концессын эрх олгоход нөлөөлнө. Геологи, уул уурхай, металлургийн хүрээлэн нь том, дунд уурхайд, Бүсийн уул уурхайн зөвлөл нь жижиг болон бичил уурхайд концессын эрх олгоно. Уул уурхайн ерөнхий газар нь уул уурхайн ангиллыг тогтооно. Монгол Улсад уул уурхайг талбайн хэмжээ, үйлдвэрлэлийн суурилагдсан хүчин чадлыг нь шалгуур болгосон ангилал АМТХ-д байхгүй болно.

Перу Улсад уул уурхайн концесс олгохын өмнө концессын талаар нийтэд мэдээлэх ба концесс олголттой холбоотой эсэргүүцлийг зөвхөн уг талбайд өмнө концесс авсан этгээд, эсхүл хүсэлт гаргасан этгээд гаргадаг. Өөрөөр хэлбэл, уул уурхайн концесс олгохын өмнө орон нутгийн иргэдэд санал хэлэх, эсэргүүцэл гаргах эрхийг хуулиар олгоогүй ба харин төслийн талаар мэдэх, мэдээлэл авах эрхээр хангагдсан байна.

Чили Улсад түрүүлж хүсэлт гаргасан этгээд концесс эзэмших давуу эрхтэй. Шүүхээс концесс хүсэгчийн мэдүүлэг нь хуульд заасан шаардлагыг хангасан эсэхийг шалгах ба хэрэв шаардлага хангасан бол бүртгэж, уул уурхайн албан ёсны сонинд нийтлэн нийтэд мэдээлнэ. Хэрэв мэдүүлэг нь шаардлага хангаагүй бол зөрчлийг арилгахад найм хоногийн хугацаа өгдөг. Ийнхүү олон нийтэд мэдээлснээс хойш хайгуулын концессын хувьд 30 хоногт, олборлолтын концессын хувьд 60 хоногт тухайн талбайд өмнө хүсэлт гаргасан нэг болон хэд хэдэн этгээд эсэргүүцэл (objection) гаргах эрхтэй. Хэд хэдэн этгээд эсэргүүцэл гаргасан тохиолдолд бүх эсэргүүцлийг тухайн хүсэлтийг

хүлээн авсан шүүгч хамтад нь хянан шийдвэрлэж, шийдвэрээ мөн нийтэд мэдээлнэ. Улмаар шаардлага хангасан этгээдэд уул уурхайн концесс олгодог. Үүнээс үзвэл, Чили Улс хайгуул болон олборлолтын концесс олгохоос өмнө иргэдийг концесс олголтын мэдээллээр хангаж, мэдэх эрхийг хангана. Харин гомдол, эсэргүүцлийн хувьд зөвхөн уг талбайд өмнө хүсэлт гаргасан, эсхүл эзэмшлийн талбай нь давхцаж, уурхайн үйл ажиллагаа явуулах эрх нь зөрчигдсөн гэж үзсэн этгээд гаргадаг.

4.2. Ашигт малтмал, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн болон орон нутгийн байгууллагын чиг үүрэг

Перу Улсад Ашигт малтмалын ерөнхий хуулийн 11 дүгээр зүйлд тусгаснаар ашигт малтмал, уул уурхайн асуудлыг УУЭХЯ, Уул уурхайн зөвлөл, Уул уурхайн ерөнхий газар, Уул уурхай, эрчим хүчний хөрөнгө оруулалтын газар, Геологи, уул уурхай, металлургийн хүрээлэн, Бүсийн уул уурхайн зөвлөл¹²⁸ тус тусын эрх хэмжээний хүрээнд эрхэлнэ.

Яамны чиг үүргийг УУЭХЯ-ны зохион байгуулалт, чиг үүргийн тухай хууль болон Ашигт малтмалын ерөнхий хуулиар тогтоосон. УУЭХЯ нь ашигт малтмалын концесс олгох эрхгүй ба зөвхөн Геологи, уул уурхай, металлургийн хүрээлэнгээс өргөдөл хүсэлт хүлээн аваагүй, эсхүл буцааж өгсөн концессын талбайг ашиглах зөвшөөрлийг бүсийн хэмжээнд ашигт малтмалын эрэл, хайгуул хийх зорилгоор олгож болно. Энэхүү зөвшөөрөл нь тав хүртэл жилийн хугацаатай байх ба 300 гектараас ихгүй талбайтай байна.

Уул уурхайн зөвлөл нь таван гишүүнтэй байх ба түүний гурав нь хуулийн, хоёр нь уул уурхайн инженер, геологийн мэргэжилтэй байна.

¹²⁸ Перу Улс засаг захиргааны 25 бүсэд хуваагддаг. Өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн захиргаанаас гадна бүсийн захиргаатай, бүсийн захиргаа нь уул уурхайн асуудал хариуцсан зөвлөлтэй. Орон нутгийн зөвлөл нь зөвхөн тухайн хот, тосгоны бүсэд концесс олгоход санал өгөх эрхтэй ба 60 хоногт багтаан санал өгөөгүй нөхцөлд зөвшөөрсөн хэмээн үздэг. Энэхүү судалгаанд зөвхөн бүсийн уул уурхайн зөвлөлийн талаар оруулсан.

Уул уурхайн зөвлөлийн гишүүдийг Уул уурхайн сайд Засгийн газартай зөвшилцөн томилдог. Уул уурхайн зөвлөл нь Ашигт малтмалын ерөнхий хуулийн 11 дүгээр бүлэг, 94-96 дугаар зүйлд заасны дагуу ашигт малтмал, уул уурхайн асуудлаарх төрийн болон орон нутгийн байгууллагын шийдвэрт гаргасан гомдлыг хянан шийдвэрлэнэ. Геологи, уул уурхай, металлургийн хүрээлэн, Уул уурхайн ерөнхий газар, Бүсийн уул уурхайн зөвлөлийн шийдвэрийг эсэргүүцэж ажлын 15 өдрийн дотор Уул уурхайн зөвлөлд гомдол гаргаж болно.

Уул уурхайн ерөнхий газар нь Ашигт малтмалын ерөнхий хуулийн 101, 129 дүгээр зүйлд заасан ёсоор УУЭХЯ-ны харьяа агентлаг бөгөөд дараах үндсэн чиг үүрэгтэй.

- Ашигт малтмалын боловсруулалт, ерөнхий ажил, тээвэрлэлтийн концесс хүссэн өргөдлийг хүлээн авах, концесс олгох, бүртгэх;
- Уурхайн ангилал тогтоох;
- Уул уурхайн компанийн үйл ажиллагааны тайланг хүлээн авах, үнэлэх;
- Газрын сервитут, өмчлөх эрх хүссэн өргөдлийг хянан шийдвэрлэхэд техникийн санал хүргүүлэх;
- Уул уурхайн үйл ажиллагааг шүүхийн журмаар зогсоох, шийдвэрлэх асуудлаар дүгнэлт гаргах. Түүнчлэн Уул уурхайн ерөнхий газар нь усны эх үүсвэр, ой модоос бусад газарт байгаль орчинд сөрөг нөлөө багатай хайгуулын ажилд байгаль орчны тодорхойлолт, байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын хагас нарийвчилсан үнэлгээнд зөвшөөрөл өгнө.

Уул уурхай, эрчим хүчний хөрөнгө оруулалтын газар¹²⁹ нь Ашигт малтмалын ерөнхий хуулийн 102 дугаар зүйлд зааснаар дараах хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ.

- Татварын тогтвортой байдлын гэрээ байгуулах, гэрээний биелэлтэд хяналт тавих;
- Үйлчилгээний төлбөр төлөлтөд хяналт тавих.

¹²⁹ Уул уурхай, эрчим хүчний хөрөнгө оруулалтын газар нь 2018 оноос өмнө УУЭХЯ-ы харьяа уул уурхайн хяналтын газар гэх агентлаг байсан.

Геологи, уул уурхай, металлургийн хүрээлэн¹³⁰ нь бүс нутагт хийгдсэн геологийн судалгааны ажлын үр дүнг төлбөртэйгөөр олон нийтэд нээлттэй болгох ба нээлттэй талбайд сонирхогч этгээд уул уурхайн концессын эрх хүсдэг. Хүрээлэн нь Перу Улсын Ашигт малтмалын ерөнхий хуулийн 104 дүгээр зүйлд хуульчилснаар дараах үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ:

- Уул уурхайн концессын эрх хүссэн өргөдлийг хүлээн авах, хянан шийдвэрлэх, концессын эрх олгох;
- Концесс, кадастр, түүнд хамааралтай үйл ажиллагаа, гэрээг бүртгэх;
- Уул уурхайн концессыг бүхэлд нь, эсхүл хэсэгчлэн буцаан өгөх асуудлыг шийдвэрлэх;
- Концессын хугацаа дууссан, хүчингүй болсон, цуцалсан болон эдгээр талбайд өргөдөл чөлөөтэй гаргах талаар нийтэд мэдээлэх. Концесс, шийдвэр, гэрээ нь Геологи, уул уурхай, металлургийн хүрээлэнд бүртгэгдсэнээр хүчин төгөлдөр болдог.

Бүсийн уул уурхайн зөвлөлийн чиг үүргийг Ашигт малтмалын ерөнхий хууль, Бүс нутгийн засаг захиргааны хуулиар тодорхойлдог. Бүсийн уул уурхайн зөвлөл нь Бүс нутгийн засаг захиргааны тухай хуулийн 59 дүгээр зүйлд зааснаар дараах үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ.

- Бүсийн жижиг болон бичил уурхайд концесс олгох, хяналт тавих;
- Бүсийн уул уурхай, нүүрс устөрөгчийн нөөцийг бүртгэх, үнэлэх;
- Байгаль орчны дасан зохицох, менежментийн хөтөлбөрийг батлах, хэрэгжилтэд хяналт тавих.

Чили Улсад ашигт малтмал, уул уурхайн асуудлыг Уул уурхайн яам, Үндэсний геологи, уул уурхайн газар, Зэсийн зөвлөл, Байгаль

¹³⁰ Геологи, уул уурхай, металлургийн хүрээлэнд 2007 онд уул уурхайн кадастр болон концесс бүртгэх чиг үүрэг бүхий Уул уурхайн бүртгэлийн ерөнхий газрыг нэгтгэсэн.

орчны үнэлгээний газар, бүсийн захиргаа, уул уурхайн кастодиан болон шүүх эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хариуцан хэрэгжүүлнэ.

Уул уурхайн яам нь уул уурхайн салбарын төрийн бодлого боловсруулах, уул уурхайн түвшнээр нь ангилал тогтоох, газрын хэвлийн баялгийг зүй зохистой ашиглаж байгаа эсэхэд хяналт тавих зэрэг эрхтэй. Үндэсний геологи, уул уурхайн газар нь Уул уурхайн яамны харьяа агентлаг ба геологийн нөөцийн бүртгэл хөтлөх, талбай нь техникийн шаардлага хангаж байгаа эсэх талаар дүгнэлт гаргаж шүүхэд хүргүүлэх, уурхайн хаалтын төлөвлөгөөг батлах чиг үүрэгтэй. Байгаль орчны үнэлгээний газар нь байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ хийх, байгаль орчны чанарын зөвшөөрөл олгох, уугуул иргэдтэй зөвшилцөх хэлэлцүүлэг зохион байгуулах чиг үүрэгтэй. Уул уурхайн кастодиан нь хүсэлт, ашигт малтмалын концесс, газрын кадастрын бүртгэл хөтөлнө.

Зэсийн зөвлөлийг Уул уурхайн сайд тэргүүлэх ба удирдах зөвлөлд нь Ерөнхийлөгч, Сангийн сайд болон Төв банкны Ерөнхийлөгчийн санал болгосон гишүүд багтана. Зэсийн зөвлөл нь үндэсний болон олон улсын уул уурхайн үйл ажиллагаанд төрийг төлөөлөх, уул уурхайн салбарыг хөгжүүлэх бодлого боловсруулан Уул уурхайн яаманд хүргүүлэх, зэсийн экспорт, гадаадын хөрөнгө оруулалтад хяналт тавих эрх хэмжээтэй.¹³¹ Бүсийн захиргаа нь бүсийн газар ашиглалтын төлөвлөгөөг батлах, байгаль орчныг хамгаалах, байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээнд санал өгөх эрхтэй.¹³² Чилийн иргэний хэргийн шүүх нь концессын эрх хүсэгчийн мэдүүлгийг хүлээн авах, 30 хоногийн дотор мэдүүлгийг баталгаажуулан уул уурхайн албан ёсны сонинд нийтлэх, концесс хүсэгчийн хүсэлтийг хянах, Үндэсний геологи, уул уурхайн газарт техникийн хяналт хийлгүүлэхээр хүргүүлэх, гуравдагч этгээдэд гомдол гаргах 60 хоногийн хугацаа

¹³¹ <https://www.cochilco.cl/>

¹³² Чили Улс нь Ерөнхийлөгчийн засаглалтай ба орон нутаг нь бүсэд хуваагдана. Ерөнхийлөгчийн бодлогыг хэрэгжүүлэх төлөөллийн байгууллага буюу бүсийн захиргаа бүс бүрд бий. Бүсийн захиргааны удирдлагыг Ерөнхийлөгч томилох бөгөөд Ерөнхийлөгчийн бодлого, шийдвэрийг шууд, эсхүл холбогдох яам, түүний харьяа байгууллагаар дамжуулан хэрэгжүүлнэ. Article 1, Law on regional administration

олгох, концессын эрх олгох эцсийн шийдвэр гаргах зэрэг эрх хэмжээг хэрэгжүүлнэ.

Хүснэгт 4. Перу, Чили, Монгол Улсын газрын хэвлийн баялаг ашиглалт дахь төрийн болон орон нутгийн байгууллагын эрх хэмжээний харьцуулалт

	Перу Улс		Чили Улс		Монгол Улс	
	Төрийн байгууллага	Орон нутгийн байгууллага	Төрийн байгууллага	Орон нутгийн байгууллага	Төрийн байгууллага	Орон нутгийн байгууллага
Ашигт малтмалын концесс, тусгай зөвшөөрөл олгох субъект	Уул уурхайн ерөнхий газар, Геологи, уул уурхай, металлургийн хүрээлэн (том, дунд хэмжээний уурхай)	Бүсийн уул уурхайн зөвлөл (жижиг болон бичил уурхай)	Иргэний хэргийн шүүх (Үндэсний геологи, уул уурхайн газрын дүгнэлтэд үндэслэн)		ТЗБ	Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга
Хүсэлт, концесс, тусгай зөв-л, кадастрын бүртгэл	Геологи, уул уурхай, металлургийн хүрээлэн		Уул уурхайн кастолиан		ТЗБ	
Бусад		Байгаль орчны дасан зохицох, менежментийн хөтөлбөрийг багтах, хэрэгжилтэд хяналт тавих		Байгаль орчныг хамгаалах, байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээнд санал өгөх	Байгаль орчныг хамгаалах, учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх, байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээнд санал өгөх	

Перу болон Монгол Улсад ашигт малтмалын концесс, тусгай зөвшөөрөл олгох эрхийг ангиллаас хамааруулан төрийн болон орон нутгийн байгууллагад хуваарилсан байна. Тухайлбал, Перу Улсад жижиг болон бичил уурхайн хувьд уул уурхайн концессыг орон нутгийн байгууллага буюу Бүсийн уул уурхайн зөвлөл, Монгол Улсад түгээмэл тархацтай ашигт малтмал болон бичил уурхайн тусгай

зөвшөөрлийг аймаг, нийслэлийн Засаг дарга олгоно. Харин Чили Улсад төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага бус шүүх эрх мэдлийн байгууллага ашигт малтмалын концессын эрх олгодог нь онцлог юм. Эдгээр улсад ашигт малтмалын концесс, тусгай зөвшөөрлийн бүртгэлийг төрийн, эсхүл орон нутгийн байгууллага олгосон эсэхээс үл хамааран нэг байгууллага хариуцдаг болно.

4.3. Нутгийн уугуул иргэдтэй зөвшилцөх эрх

Перу, Чили Улс¹³³ нь ОУХБ-аас 1989 онд баталсан Нутгийн уугуул болон овог аймгийн хүмүүсийн тухай 169 дүгээр конвенцод нэгдэн орсон.¹³⁴ Түүнчлэн нутгийн уугуул иргэдийн эрх, тэдэнтэй зөвшилцөх асуудлыг тусгайлсан хуулиар зохицуулдаг. Тодруулбал, Перу Улсад Урьдчилан зөвшилцөх тухай хууль, Чили Улсад Уугуул иргэдийг хамгаалах, хөгжүүлэх журам тогтоох болон уугуул иргэдийн хөгжлийн үндэсний нийгэмлэг байгуулах тухай хууль үйлчилнэ.

ОУХБ-ын 169 дүгээр конвенцод уугуул иргэдийн олон янз байдлыг харгалзан “уугуул” болон “овог аймаг” гэдгийг дараах байдлаар тодорхойлсон.

- Уугуул иргэд: Эзлэн түрэмгийлэх, колоничлох, улсын хилийг тогтоох үед тухайн улс, газар зүйн бүс нутагт амьдарч байсан хүмүүсээс гаралтай иргэдийг ойлгоно. Тэд тухайн улсын хууль, эрх зүйн орчин ямар байхаас үл хамааран өөрсдийн нийгэм, эдийн засаг, соёл, улс төрийн зохион байгуулалтын бүтцийг бүхэлд нь, эсвэл зарим хэсгийг нь хадгалдаг.
- Овог аймаг: Нийгэм, соёл, эдийн засгийн нөхцөл, онцлог байдал нь тэднийг үндэстний бусад хэсгээс ялгадаг. Тэд соёл,

¹³³ Перу Улс 34 сая гаруй хүн амтай ба үүний 60.2 хувь нь Мексик үндэстэн, 25.8 хувь нь уугуул иргэд, 14 хувь нь Японы никкэй, Хятадын Тусан болон бусад үндэстнээс бүрддэг. Чили Улс нь 19.6 сая хүн амтай ба үүний 73.5 хувь нь европ гаралтай хүмүүс, 10 хувь нь африк хүмүүс, 8.6 хувь нь нутгийн уугуул иргэд, 7.9 хувь нь мэстизос үндэстэн байна.

¹³⁴ ОУХБ-ын 169 дүгээр конвенцыг нутгийн уугуул болон овог аймгийн иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх, зөвшилцөх эрхийг баталгаажуулсан эрх зүйн чухал баримт бичиг хэмээн олон улсын эрх зүй судлаачид үздэг.

харилцаагаа бүхэлд нь, эсвэл зарим хэсгийг нь өөрсдийн ёс заншил, уламжлал, тусгай журмаар зохицуулдаг. 169 дүгээр конвенцоор уугуул болон овог аймгийн иргэдэд ижил эрх олгосон.

Перу, Чили Улс нутгийн уугуул болон овог аймгийн иргэдийн талаар дотоодын хуульд дараах байдлаар хуульчилсан.

- Уугуул иргэд гэж Перу Улсад амьдарч байсан анхны хүмүүсийн удам угсаа залгамжлагч, эртнээс амьдарч ирсэн газар оронтойгоо түүхэн болон оюун санааны сүнслэг холбоотой, удмын зохион байгуулалттай, Перу Улсын бусад нийгмийн бүлгээс өөр соёл, амьдралын хэвшилтэй иргэн, овог аймгийг хэлнэ.¹³⁵
- Чилид нутгийн уугуул иргэдийг Колумбын өмнөх үед амьдарч байсан хүмүүсийн удам ба уугуул иргэдийн газар нутаг нь тэдний оршин тогтнох үндэс болохыг хүлээн зөвшөөрч тунхагласан. Уугуул иргэдэд:
 - 1). уугуул иргэдээс гаралтай эцэг, эхээс төрсөн болон үрчилж авсан хүүхэд;
 - 2). нэг уугуул угсаатнаар овоглодог бүлэг этгээд (гурваас доошгүй үе нь уг овгоор овоглосон байх);
 - 3). уугуул иргэний эхнэр, нөхөр;
 - 4). уугуул овог аймаг, угсаатны соёл, амьдралын хэв маяг, шашин шүтлэгийг хадгалан амьдарч буй иргэд.¹³⁶

Нутгийн уугуул болон овог аймгийн хүмүүсийн тухай 169 дүгээр конвенц нь нутгийн уугуул болон овог аймгийн хүмүүсийн соёл, амьдралын хэв маягийг хүндэтгэх, газар нутаг, байгалийн баялгийг эзэмших эрхийг хүлээн зөвшөөрөх, эрх ашгийг хамгаалах, хамтдаа хөгжих, ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх, тэдний амьдрал, хэв маягт нөлөөлөх шийдвэр гаргахад оролцох боломжийг олгох

¹³⁵ Перу Улсын Урьдчилан зөвшилцөх тухай хуулийн 7 дугаар зүйл

¹³⁶ Чили Улсын Уугуул иргэдийг хамгаалах, хөгжүүлэх журам тогтоох болон уугуул иргэдийн хөгжлийн үндэсний нийгэмлэг байгуулах тухай хуулийн 1, 2 дугаар зүйл

зорилготой. Уг конвенцод уугуул ард түмэн өөрийн газар нутгийн байгалийн баялгийг ашиглах, байгалийн баялгаа удирдах, хамгаалахад оролцох эрхтэй гэж заасан. Перу, Чили Улсын Үндсэн хууль, Ашигт малтмалын ерөнхий хууль, Уул уурхайн хуулиар газрын хэвлийн баялаг төрийн өмч хэмээн заасан тул төр, уугуул иргэдийн хооронд үл ойлголцол, зөрчил гардаг.

ОУХБ-ын 169 дүгээр конвенцын дагуу төр дараах асуудлаар шийдвэр гаргахад уугуул иргэдтэй заавал урьдчилан зөвшилцөх шаардлагатай.

1. Ашигт малтмал, газрын хэвлийн баялгийн хайгуул, олборлолтын үйл ажиллагаа эхлэхийн өмнө;¹³⁷
2. Нүүлгэн шилжүүлэлт хийхэд;¹³⁸
3. Нутгийн уугуул иргэдийн амьдарч буй газар нутгийг төрд хураан авч, өөр нутаг хуваарилах;¹³⁹
4. Тусгай мэргэжлийн сургалтын хөтөлбөрийг зохион байгуулах, хэрэгжүүлэх.¹⁴⁰

Уугуул иргэдтэй зөвшилцөх үйл явц дараах шаардлагыг хангасан байна.

- Зөвшилцөл нь албан ёсны, бүрэн, үнэнч шударга, төр болон уугуул иргэдийн хооронд харилцан ойлголцол, хүндэтгэл, сайн санаа, нийтлэг тохиролцоонд хүрэх хүсэл эрмэлзэл бүхий албан яриа хэлэлцээ байх;
- Зөвшилцөх ажиллагааны арга хэлбэрийг үндэсний хэмжээнд бий болгох, тухайн нөхцөл байдалд тохирсон хэлбэрээр явуулах;
- Уугуул, овог аймгийн иргэдийн төлөөллийн байгууллагаар дамжуулан зөвшилцөх;

¹³⁷ ОУХБ-ын 169 дүгээр конвенцын 15 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг

¹³⁸ ОУХБ-ын 169 дүгээр конвенцын 16 дугаар зүйл

¹³⁹ ОУХБ-ын 169 дүгээр конвенцын 17 дугаар зүйл

¹⁴⁰ ОУХБ-ын 169 дүгээр конвенцын 22 дугаар зүйл

- Зөвшилцлийн зорилгод хүрэхийн тулд тодорхой санал дэвшүүлэн талууд хүсэл зоригоо илэрхийлсэн байх. Урьдчилан зөвшилцөх уулзалт хийх, эсвэл мэдээлэл өгөх зэрэг үйл ажиллагааг конвенцод заасан зөвшилцөх шаардлагыг хангаагүй гэж үздэг.

ОУХБ-ын 169 дүгээр конвенцод зааснаар уугуул иргэдтэй зөвшилцөх үүргийг хувь хүн, хувийн хуулийн этгээд бус Засгийн газар, түүний төлөөллийн байгууллага хүлээнэ. Засгийн газрын төлөөллийн байгууллага зөвшилцлийг хэрэгжүүлэх хэдий ч конвенцоор тогтоосон шаардлагыг хангах үүргийг Засгийн газар хариуцна. Харин нөгөө талаас, уугуул иргэд заавал өөрсдийн төлөөллийн байгууллагаар дамжуулан хэлэлцээрт оролцох ёстой. Төлөөллийн байгууллага нь ямар байгууллага байхыг тухайн улс уугуул иргэдийн онцлог, зөвшилцлийн сэдэв, хамрах хүрээг харгалзан тодорхойлно. Уугуул иргэдтэй зөвшилцөх, тэдний оролцоог хангах нь сайн засаглалын зарчим бөгөөд олон ашиг сонирхлыг нэгтгэх, ардчилал, тогтвортой байдал, эдийн засгийн хөгжлийн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд нэн чухал хэмээн үздэг. Урьдчилан зөвшилцөх нь төслийг цаг алдалгүй хэрэгжүүлэх, хөнгөвчлөх арга зам болдог. Өөрөөр хэлбэл, зөвшилцөл нь нэг талаас уугуул иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хангах, тэдний соёл уламжлалыг хүндэтгэн хамгаалах арга хэлбэр боловч нөгөө талаас уул уурхайн төсөл, хөтөлбөр саадгүй, түргэн хэрэгжих нөхцөл юм.

НҮБ-аас 2007 онд баталсан Уугуул иргэдийн эрхийн тунхаглалаар уугуул иргэд нь бусад үндэстэн ястны адил тэгш эрхтэй байхын зэрэгцээ бусад үндэстнээс ялгагдах байдлыг хүлээн зөвшөөрч хүндлэл хүлээх, ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх, уугуул иргэдийн улс төр, эдийн засаг, нийгмийн бүтэц, соёл, оюун санааны уламжлал, түүх, үзэл суртлаар дамжуулан тэдний үндсэн эрх, ялангуяа газар нутаг, байгалийн баялгаа эзэмших эрхийг хүндэтгэж, сурталчлах зайлшгүй шаардлагатайг хүлээн зөвшөөрөх, газар нутаг, нөөц баялагт нь нөлөөлөх бүтээн байгуулалт, холбогдох асуудлаар уугуул иргэдтэй урьдчилан зөвшилцөж, хамтран ажиллах, олон улсын гэрээ, конвенцын дагуу уугуул иргэдэд хамаарах бүх үүрэг, ялангуяа хүний эрхийн талаар

хүлээсэн үүргээ биелүүлж, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх, уугуул иргэдийн эрх, эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрөх, дэмжих, хамгаалахыг тунхагласан.

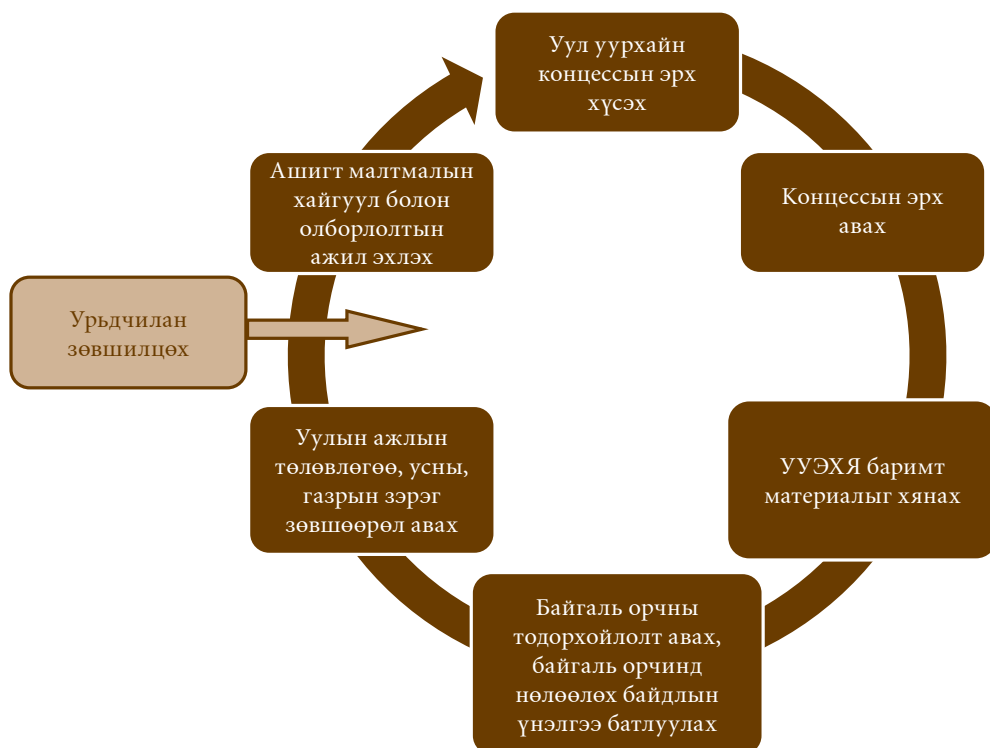
Уугуул иргэдийн эрхийн тунхаглалын 25, 26, 28, 29, 32 дугаар зүйлд газрын хэвлийн баялаг ашиглалт дахь уугуул иргэдийн эрх, оролцоог хангах дараах хэм хэмжээг тусгасан байна.

- Уугуул иргэд эртнээс эзэмшиж буй болон өөр хэлбэрээр эзэмшиж, ашиглаж байгаа газар нутаг, ус, эрэг орчмын тэнгис болон бусад нөөц баялагтайгаа оюун санааны өвөрмөц харилцаагаа хадгалах, бэхжүүлэх, энэ талаар хойч үеийнхээ өмнө хүлээсэн үүрэг хариуцлагаа сахих эрхтэй.
- Уугуул иргэд эртнээс ашиглаж байгаа газар нутаг, байгалийн баялгаа эзэмших эрхтэй. Уугуул иргэд уламжлагдан амьдарсан газраа өмчлөх, ашиглах, хөгжүүлэх, хяналт тавих эрхтэй. Улс орнууд уугуул иргэдийн газар нутаг, байгалийн баялгийг өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийг хуулиар хүлээн зөвшөөрч хамгаална, хүндэтгэнэ.
- Уугуул иргэдийн эртнээс уламжлагдан өмчилж, эзэмшиж, ашиглаж байсан газар, байгалийн баялгийг тэдэнд урьдчилан мэдэгдэлгүй хураан авах, эзэмших, ашиглах зэргээр хохирол учруулбал зохих нөхөн төлбөрийг шаардах, хохирлоо барагдуулах, газар, байгалийн баялгаа буцаан олж авах эрхтэй. Уугуул иргэд өөр хүсэл зориг илэрхийлээгүй бол хохирлыг барагдуулахад ижил төрөл, хэмжээтэй, адил хууль зүйн тогтолцоотой газар, байгалийн баялаг, эсхүл мөнгөн хэлбэрээр барагдуулна.
- Уугуул иргэд байгаль орчин, газар нутаг, байгалийн нөөц, түүний нөхөн сэргээгдэх чадварыг хамгаалах эрхтэй. Улс орнууд уугуул иргэдийн газар нутаг, байгалийн баялгийг хамгаалахад зориулсан тусламжийн хөтөлбөрийг ялгаварлан гадуурхалгүйгээр адил хэрэгжүүлнэ.
- Уугуул иргэд өөрсдийн газар нутаг, нөөц баялгаа хөгжүүлэх, ашиглах тэргүүлэх чиглэл, стратегийг тодорхойлох, боловсруулах эрхтэй. Улс орнууд уугуул иргэдийн нутаг дэвсгэр, нөөц баялагт нь нөлөөлөх аливаа төслийг

батлан хэрэгжүүлэхээс өмнө ялангуяа ашигт малтмал олборлох, ашиглахад нутгийн уугуул иргэдтэй төлөөллийн байгууллагаар нь дамжуулан сайн санааны үүднээс зөвлөлдөж, хамтран ажиллаж зөвшөөрлийг нь авна. Улс орнууд уугуул иргэдийн газар, байгаль орчинд сөргөөр нөлөөлөх аливаа төсөлд шударга, зохих нөхөн төлбөрийг олгох арга механизмыг бүрдүүлж, байгаль орчин, эдийн засаг, нийгэм, соёл, оюун санаанд үзүүлэх сөрөг нөлөөллийг бууруулах арга хэмжээг авна.

Перу Улсын Урьдчилан зөвшилцөх хууль, Уул уурхай, эрчим хүчний сайдын “N 020-2012-ЕМ” дугаар тушаалд зааснаар урьдчилан зөвшилцөх ажиллагааг уурхайн хайгуул, ашиглалтын үйл ажиллагаа эхлэх болон боловсруулалтын концесс олгохын өмнө хийнэ.

Зураг 4. Перу Улсын урьдчилан зөвшилцөх ажиллагаа



Эндээс үзвэл, уул уурхайн үйл ажиллагаа эрхлэхэд шаардлагатай бүхий л зөвшөөрлийг авсны дараа хайгуул, олборлолт эхлэхийн өмнө эрх, ашиг сонирхол нь хөндөгдөж буй уугуул иргэдтэй зөвшилцөл хийдэг. Урьдчилан зөвшилцөх нь концессын эрх олж авах, эсхүл цуцлах шалтгаан болохгүй ба уугуул иргэдэд хууль ёсны эвлэлдэн нэгдэх эрхээ эдлэх боломж олгодог зохицуулалт юм. Иймд урьдчилан зөвшилцөх ажиллагааг концессын эрх олгохоос өмнө хийх саналыг тус улсын зарим судлаачид гаргадаг.¹⁴¹

Перу Улсын уугуул иргэдийн газрын эрхтэй холбоотой зөрчилдөөний дийлэнх нь уул уурхайн төсөлтэй холбоотой байдаг. Зөрчилдөөний үндсэн шалтгаан нь уул уурхайн төслийн хэрэгжилт бус, орон нутгийн иргэд өөрсдөө энэхүү төсөлд хамрагдах, эс хамрагдах, төсөл тэдэнд үр өгөөжөө өгөх, эс өгөх зэргээс шалтгаалдаг. Хэдийгээр, урьдчилан зөвшилцөх нь уул уурхайн концесс эзэмшигчид эрх зүйн үр дагавар үүсгэхгүй ч төслийн хэрэгжилтийг удаашруулах, хойшлуулах зэргээр эдийн засгийн хувьд сөргөөр нөлөөлдөг. Иймд уугуул иргэдтэй урьдчилан зөвшилцөх, тэдний санал бодлыг сонсох, төслийн хэрэгжилтэд аливаа байдлаар оролцоог хангах нь үр дүнтэй болно. Перу Улс энэхүү урьдчилан зөвшилцөх ажиллагааг бүртгэх тогтолцоог бий болгосон бөгөөд ингэснээр нээлттэй байдал болон хэлцлийн хэрэгжилтийг хангах ач холбогдолтой болжээ.

Чили Улсад нутгийн уугуул иргэдийн асуудлыг хариуцан ажиллах төрийн байгууллага бий. Чили Улсын Нутгийн уугуул иргэдийн хөгжлийн үндэсний нийгэмлэг нь уугуул иргэдэд гэрчилгээ олгох, тэдний өмчлөл, эзэмшлийн газрын бүртгэл хөтлөх, соёл, эрх ашгийг хамгаалах, хөгжүүлэх үүрэгтэй. Нутгийн уугуул иргэд нь өөрсдийн оршин суугаа газраа өмчлөх эрхтэй ба газрын төлбөр, татвараас чөлөөлөгддөг.¹⁴² Төрийн аливаа байгууллага нутгийн уугуул иргэдийн эрх ашигт хамааралтай шийдвэр гаргах бол тэдний төлөөллийн байгууллагатай зөвшилцөх ба үндэсний нийгэмлэгээс зөвшөөрөл

¹⁴¹ Understanding the indigenous and tribal people's convention, ILO, 2013

¹⁴² Чили Улсын Уугуул Иргэдийг Хамгаалах, Хөгжүүлэх журам тогтоох болон уугуул иргэдийн хөгжлийн үндэсний нийгэмлэг байгуулах тухай хуулийн 12 дугаар зүйл

авна. Тухайлбал, шүүх уугуул иргэдийн нутаг дэвсгэрт уул уурхайн сервитут олгоход уугуул иргэдтэй заавал урьдчилан зөвшилцөнө. Нутгийн уугуул иргэдтэй байгаль орчны үнэлгээний талаар урьдчилсан зөвшилцөх ба хэлэлцүүлгийг Байгаль орчны үнэлгээний газар зохион байгуулна.

Монгол Улсад нутгийн уугуул иргэд бий хэмээн нийтлэг байдлаар үздэггүй боловч онцлох санал дүгнэлт хэлдэг судлаачид бий. Зан заншлын хэм хэмжээ уламжлалын дагуу улирал даган нүүдэллэх уламжлалт мал аж ахуй, Монгол ахуй соёл нь жинхэнэ утгаараа манай хөдөөгийн уугуул нутгийн малчдад хадгалагдан, өвлөгдөн ирсэн хэмээн үздэг. Хууль зүйн ухааны доктор Б.Гүнбилэг “... уугуул иргэн гэдэг нь тодорхой улс оронд төрж, амьдарч, сурч суурьшсан хүмүүсийг хэлдэг. Энэ үгийг “ард түмэн” буюу “хүн ам” гэсэн үгтэй хамт хэрэглэх, тодорхойлоход төвөгтэй байдаг. Уугуул иргэдийн үндсэн мөн чанарыг дараах байдлаар тодорхойлдог.

1. Гарал үүслээрээ анхдагч - бусад бүлэглэлүүд ирэхээс өмнө уг газарт оршин сууж байсан хүмүүсийн үр сад;
2. Цөөнх - тухайн улсад сүүлд ирсэн оршин суугчдаас тусгаарлагдсан буюу дагавар болдог бүлэг хүн;
3. Сүүлд ирэгсдээс соёлоороо ялгаатай байдаг;
4. Өөрсдийгөө цөөнх гэж үздэг ...” гэжээ.¹⁴³

Дээрхээс харахад яахын аргагүй амьдралын хэв маяг, онцлог шинж, Монгол ахуй, соёлын уг үндэс нь болсон малчин иргэдийг нутгийн уугуул иргэд гэж ойлгоход буруудах зүйлгүй мэт.¹⁴⁴

Уул уурхайн үйл ажиллагаанд иргэд, олон нийтийн мэдэх эрх, эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийн асуудал чухалд тооцогддог. Чили Улс нь 2009 онд Ил тод байдлын тухай хууль баталсан ба концесс эзэмшигч болон зөвшөөрлийн явцыг олон нийтэд нээлттэй болгожээ. Байгаль орчны ерөнхий хуулиар байгаль орчинд нөлөөлөх

¹⁴³ Б.Гүнбилэг, И.Идэш, “Эрдэс баялгийн эрх зүйн тойм”, 109, 110 дугаар тал, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2012 он

¹⁴⁴ Б.Гүнбилэг, И.Идэш, “Эрдэс баялгийн эрх зүйн тойм”, 110 дугаар тал, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2012 он

байдлын үнэлгээний зөвшөөрөл олгох явцыг нээлттэй болгож, орон нутгийн иргэд болон ТББ-ыг саналаа чөлөөтэй ирүүлэх боломжоор хангажээ.¹⁴⁵ Тухайлбал, Байгаль орчны үнэлгээний газар нь хянаж буй төслийн мэдээллийг орон нутгийн сонинд нийтлэх үүрэгтэй бөгөөд нийтэлснээс хойш 60 хоногийн хугацаанд иргэд, ТББ-аас санал авдаг. Үүнтэй төстэй зохицуулалт Монгол Улсын холбогдох хууль тогтоомжид бий. Жишээ нь, БОХтХ, БОНБУтХ.

¹⁴⁵ Article 26, The General Envrionmental Framework Law

ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан байгалийн баялаг төрийн нийтийн өмч байх тухай ойлголт нь Засгийн газар шат шатанд чиг үүргээ хэрэгжүүлэх, орон нутгийн удирдлага болон Засгийн газар уялдаа холбоотой ажиллах, байгалийн баялаг ашиглалтад орон нутгийн иргэдийн оролцоог хангах, тэдгээрийн саналыг тусгах, иргэд үр шим хүртэх тухай ойлголт юм. Өөрөөр хэлбэл, газрын хэвлийн баялгийг Монгол Улсын өнөө ба ирээдүй үеийн иргэдийн эрх, нийтийн ашиг сонирхлыг хангахын тулд л зүй зохистой ашиглана. Иймд нийтийн ашиг сонирхлыг хангах чиг үүргийг удирдлагын босоо болон хэвтээ түвшинд хуваарилж болно. Тухайлбал, газрын хэвлийн баялгийн ашиглалтад хяналт тавих чиг үүргийг Засгийн газар, хяналтын асуудал хариуцсан ТЗБ, аймаг, сумын байгаль орчин, хяналтын албан хаагч, нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага болон ТББ хэрэгжүүлж болно.

Түүнчлэн, МУЗЗНДНТУТХ-д орон нутгийн чиг үүрэг, ЗЗНДН-ийн удирдлагаар төлөөлүүлэн гүйцэтгүүлэх төрийн чиг үүрэг, аймаг, сум, баг, нийслэл, дүүрэг, хорооны чиг үүргийг ялгамжтай хуульчилсан. Тодруулбал, байгаль орчныг хамгаалах, орчны бохирдол, нөхөн сэргээлт, бэлчээрийн менежмент, газрын харилцаа, газар зохион байгуулалт, төлөвлөлт, хяналт, мэргэжлийн хяналт нь орон нутгийн удирдлагаар төлөөлүүлэн гүйцэтгүүлэх төрийн чиг үүрэгт хамаарах бол, харин бэлчээрийн ашиглалт, хамгаалалт нь орон нутгийн чиг үүрэгт хамаарна. Тэрчлэн бусдын эзэмшил, ашиглалтад олгоогүй хадлан, тариалан, бэлчээр, уст цэгийн хамгаалалт, ашиглалт, зохицуулалт, тухайн нутаг дэвсгэрийн байгаль орчны тэнцвэрт байдалд тавих хяналтад иргэдийн оролцоог хангах нь багийн чиг үүрэг юм.

Газрын хэвлийн баялаг бол төрийн нийтийн өмч хэмээн Үндсэн хуульд заасан тул ашигт малтмал хайх, ашиглах бодлогыг УИХ тодорхойлж, Засгийн газар хэрэгжүүлнэ. Энэ нь газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг хүртээмжтэй, оновчтой хуваарилах зорилготой холбоотой. Харин түгээмэл тархацтай ашигт малтмал гэх мэт газрын хэвлийн зарим баялгийн хувьд хайх, ашиглах шийдвэр гаргах эрхийг хуулиар орон нутаг буюу Засаг даргад олгосон явдлыг Засаг даргыг засаг төрийн төлөөлөгчийн хувьд төрийн чиг үүргийг төлөөлөн гүйцэтгүүлэхээр шилжүүлсэн хэмээн үзнэ.

Төрийн болон орон нутгийн байгууллагын чиг үүргийг давхардуулахаас татгалзах учиртай. Өөрөөр хэлбэл, нийтийн ашиг сонирхолд эерэг нөлөө үзүүлэхгүй чиг үүргийг удирдлагын хэвтээ, босоо аль ч түвшинд оновчтой, ойлгомжтой, тодорхой тусгах шаардлагатай. Дүн шинжилгээгээр төрийн болон орон нутгийн зарим чиг үүрэг нь ойлгомжгүй, хэрхэн хэрэгжих нь тодорхойгүй, хоорондоо болон бусад хуулийн зохицуулалттай зөрчилдсөн байгаа нь харагдсан бөгөөд тэдгээрийн алдаа, зөрчлийг арилгах, хууль хоорондын уялдаа, нийцлийг хангах нь зүйтэй.

Ашигт малтмал хайх, ашиглахад орон нутаг оролцох нэг зохицуулалт нь байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг батлах, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих болно. Компани ашигт малтмал хайх, ашиглах тусгай зөвшөөрөл авсны дараа (нэгээс бусад нөхцөлд) байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээг хийлгэж, улмаар үнэлгээний тайланд үндэслэн байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг боловсруулна. Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээ, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг боловсруулах, батлуулах ажиллагааг ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгосны дараа биш олгохын өмнө хийх нь орон нутгийн оролцоог бодитой хангах хөшүүрэг болно. Энэ талаар мөн НҮБ-ын тусгай илтгэгчээс зөвлөмж өгсөн байдаг.

Төрийн эрх бүхий байгууллагаас зохих зөвшөөрөл авсан уул уурхайн компани болон нутгийн иргэдийн хооронд үл ойлголцол, зарим нөхцөлд зөрчилдөөн үүсдэг. Үндсэн хуулийн нэмэлт,

өөрчлөлтөөр төрийн нийтийн өмч хэмээн тодотгон өөрчилсөн нь газрын хэвлийн баялаг ашиглах харилцаанд иргэд, олон нийтийн саналыг сонсох, харгалзах, зөвлөлдөх, тэдгээрийн оролцоо, хяналтыг хангах зорилготой болно. Энэ асуудлыг шийдвэрлэхэд орон нутгийн иргэдийн оролцоо чухам ямар хүрээнд байхыг тодорхой хуульчлах шаардлагатай байна. Учир нь байгалийн баялаг ашиглах асуудал нь дан ганц өнөөгийн иргэдийн асуудал биш бөгөөд байгаль орчны хяналт, үнэлгээ, нөхөн сэргээлт зэрэг хүчин зүйлс нь ирээдүй үеийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхэд нөлөөлөх тул орон нутгийн иргэд чухам хэрхэн оролцох, төв засаг тэдгээрийг хэрхэн шийдвэрлэх талаар хангалттай зохицуулалт холбогдох материаллаг хуульд тусгаагүй байна. Өөрөөр хэлбэл, байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээнд иргэдээс санал авахад тэдний мэдэх эрхийн хүрээнд бүрэн мэдээлэл өгөх, мэдлэгт суурилсан зохистой оролцоог бий болгох, иргэдийн мэдэх эрхийг хангах үүрэг болгосон зохицуулалт хангалтгүй байна.

Газрын гадарга ба газрын хэвлийг эзэмшигч, ашиглагч этгээдийн эрхийн зөрчилдөөнийг шийдвэрлэх зохицуулалт АМтХ, ГХтХ, ГтХ, холбогдох хууль тогтоомжид тусаагүй байна. ГХтХ-д газрын хэвлийг ашиглагч нь газар эзэмшигч, ашиглагчаас зөвшөөрөл авна хэмээн зааснаас үзэхэд газрын хэвлий ашиглах эрх бүхий этгээд зөвхөн хэвлийг л ашиглах ба газрын гадаргыг ашиглах эрхгүй хэмээн ойлгогдохоор байна. Үүнийг газрын хэвлий болон газрын гадаргын эрхийг зөвхөн “эхлэл төдий, өнгөц” зохицуулсан гэж үзэж болох бөгөөд энэ талаар нарийвчилсан зохицуулалт АМтХ, ГтХ-д байхгүй болно. Энэ нь АМтХ-ийн дагуу ашигт малтмал хайх, ашиглах эрх авсан уул уурхайн компани болон ГтХ-ийн дагуу газар эзэмших, ашиглах эрх авсан иргэдийн хооронд асуудал, үл ойлголцол үүсэх шалтгаан болж байна.

Ашигт малтмал хайх, ашиглах тусгай зөвшөөрөл олгохын өмнө уг газар нь бусдын эзэмшил, ашиглалтын газартай давхардсан эсэхийг юуны өмнө нягталж, хэрэв давхардсан нөхцөлд газар эзэмших, ашиглах эрхийг эдийн баялгийн, эсхүл гэрээний эрхээр олгосон уу гэдгийг анхаарах нь зүйтэй. Эдийн баялгийн эрхээр газар эзэмших, ашиглах эрхийг олгосон нөхцөлд төрөөс уг эрхийг дангаар цуцлах

боломж хязгаарлагдмал юм. Үндсэн хуульд зааснаар төр нь улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговортойгоор газрыг солих буюу эргүүлэн авах, уг газрыг хүн амын эрүүл мэнд, байгаль хамгаалал, үндэсний аюулгүй байдлын ашиг сонирхолд харшаар ашиглавал хураан авах зэрэг зохицуулалтыг хэрэглэх үндэслэл байж болно. Нөгөө талаас газар эзэмших, ашиглах эрх бүхий этгээд өөрөө зөвшөөрсөн, эсхүл талууд харилцан тохиролцсоноор газрын гадаргын эрхийг зохих ёсоор дуусгавар болгосон нөхцөлд төр ашигт малтмал хайх, ашиглах эрхийг уул уурхайн компанид олгож болно. Газар эзэмших, ашиглах эрхийг гэрээний эрхээр олгосон нөхцөлд төр гэрээг нэг талын санаачилгаар цуцлах, дуусгавар болгох ба энэ тохиолдолд зохих нөхөн олговор заавал олгоно.

Харин бусдын эзэмшил, ашиглалтын газартай давхцаагүй нөхцөлд төр ашигт малтмал хайх, ашиглах эрхийг бусад этгээдэд олгоход харшлах зүйл байхгүй. Тодруулбал, газрын гадарга ба газрын хэвлий эзэмших, ашиглах эрхийн зөрчилдөөн үүсгэхгүйн тулд төр анхнаасаа газар, газрын хэвлийн ашиглалтад давхардал үүсгэхгүйгээр эрх, тусгай зөвшөөрөл олгох нь зүйд нийцнэ. Бусдын эд зүйлийг хязгаартайгаар эзэмшиж ашиглах эрх буюу тухайлбал бэлчээрийн хувьд газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөтэй уялдуулах шаардлагатай хэмээн үзэж байна.

Үүний нэг шийдэл нь газар эзэмших, ашиглах эрх болон ашигт малтмал хайх, ашиглах эрхийн нэгдсэн бүртгэл юм. Нэгдсэн бүртгэл нь төрөөс газрын асуудлыг ямар нэг давхардал үүсгэхгүйгээр зохицуулах боломжийг бүрдүүлнэ. Ингэснээр газар эзэмшигч, ашиглагч болон уул уурхайн төсөл хэрэгжүүлэгч компанийн хооронд үүсдэг асуудал, үл ойлголцлыг зөвхөн компани хариуцан шийдвэрлэх үүрэгтэй гэх одоогийн хууль зүйн зохицуулалт өөрчлөгдөж улмаар хариуцлага төрд шилжих болно. Нөгөө талаас уул уурхайн компанид шахагдан мал аж ахуй эрхлэх боломжгүй болсон гэх нутгийн иргэдийн гомдол шийдвэрлэгдэнэ. Төр уул уурхайн компани, малчин иргэний аль нэгийг давууд үзэхгүй ба төрийн нийтийн өмч болох газар, газрын хэвлийн баялгийг ашиглах, эзэмших эрхийг тэдэнд өмчийн, эсхүл гэрээний эрхээр олгосон уу гэдгээс хамааран ижил түвшинд үзэж

эрхийг нь хамгаалах ёстой. Төр асуудал, үл ойлголцлыг зохицуулах үүрэг хүлээх тул ашигт малтмал хайх, ашиглах талаар оновчтой бодлоготой байх шаардлагатай болно. Энэ нь ашигт малтмалын хайгуул, олборлолтыг цаашид орон нутгийн онцлогтой уялдуулан бүсчилсэн байдлаар хөгжүүлэхэд хүргэж болзошгүй юм.

Дүн шинжилгээгээр байгаль орчныг хамгаалахад иргэдийн оролцоог хангахтай холбоотой материаллаг хэм хэмжээ нэлээд байдаг боловч процессын хэм хэмжээ бага болох нь тогтоогдсон. Иргэний мэдэх эрх, олон нийтийн оролцоог хангах процессын зохицуулалтыг холбогдох хууль тогтоомжид тусгаагүй нөхцөлд материаллаг зохицуулалт хэрэгжих боломжгүй.

Сонгон судалсан улсуудын хувьд Монгол Улстай адил төр байгалийн баялгийг өмчлөх боловч тухайн өмчийг захиран зарцуулах, ашиглах, зөвшөөрөл олгох зэрэг үйл ажиллагаанд ил тод байдал, иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг хангаснаар тэдний оролцоог нэмэгдүүлэх, иргэдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрх, мэдэх эрх, баялгийн эзэн байх эрхээ хэрэгжүүлэх хөшүүргийг бий болгосон байна.

Перу, Чили Улс нь нутгийн уугуул болон овог аймгийн иргэдтэй тул ОУХБ-ын 169 дүгээр конвенц болон тусгайлан баталсан хуулиар тэдний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалдаг. Төрийн байгууллага нутгийн уугуул болон овог аймгийн иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хөндсөн шийдвэр гаргахын өмнө тэдэнтэй заавал зөвшилцөнө. Зөвшилцөл нь нутгийн уугуул иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хангаж, тэдний эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдөхөөс сэргийлэх зорилготой хэмээн үздэг тул зөвшилцлийг нутгийн уугуул иргэдийн төлөөллийн байгууллагаар дамжуулан хийдэг. Ашигт малтмалын концесс олгосны дараа хайгуул болон олборлолтын үйл ажиллагаа эхлэхийн өмнө нутгийн уугуул иргэдтэй зөвшилцөл хийдэг. Зөвшилцлийн үр дүн нь концесс эзэмшигчийн эрхэд хууль зүйн үр дагавар үзүүлдэггүй болно.

САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

Газрын хэвлийн баялаг ашиглахтай холбоотой Засгийн газар ба орон нутгийн чиг үүргийн хуваарилалтад “хамгийн сайн” арга зам гэж байхгүй боловч нутгийн удирдлагын Европын хартид тусгасан зарчмыг хэрэгжүүлж чадвал төрийн болон орон нутгийн байгууллагууд чиг үүргээ саадгүй хэрэгжүүлэх боломж бүрдэнэ. Ялангуяа, чиг үүргийг иргэдэд хамгийн ойр нэгжид, зохих түвшинд оновчтой хуваарилах, ингэхдээ санхүүжилтийг хамтад нь шийдвэрлэх зарчмыг нэн тэргүүнд мөрдөх шаардлагатай.

Газрын хэвлийн баялаг нь төрийн нийтийн өмч болох, нөгөө талаас Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл улс тул ашигт малтмал хайх, ашиглах харилцаанд төрийн оролцоо зайлшгүйг хүлээн зөвшөөрөх нь зүйтэй. Тодруулбал, АМТХ-ийн ашигт малтмал хайх, ашиглах тусгай зөвшөөрөл олгох, сонгон шалгаруулалт зохион байгуулах чиг үүргийг төр, түүний эрх бүхий байгууллага хэрэгжүүлэх одоогийн зохицуулалтыг “зарчмын хувьд” хадгалах, гэхдээ цаашид уг зохицуулалтдахь орон нутгийн оролцоог дараах байдлаар боловсронгуй болгох нь зүйтэй. Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлөөр олгох талбайн солбицол тогтоох мэдэгдэлд аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-ын саналыг авдаг. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-аар ямар нөхцөл байдлыг хэлэлцэх, орон нутгийн иргэдэд мэдэгдлийн талаар хэрхэн мэдээлэл өгөх, урьдчилан танилцуулах, тэдний саналыг авах, нэгтгэх, хариу өгөх зэрэг ажиллагааг тусгах шаардлагатай байна. Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн хугацаа сунгах, сунгахаас татгалзах, цуцлахад засаг төрийн төлөөлөгчийн хувьд аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргаас санал авах зохицуулалт дутагдаж байна.

БОХТХ, МУЗЗНДНТУТХ-иар аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга байгаль орчныг хамгаалах, байгаль орчинд учирсан хохирлыг

нөхөн төлүүлэхээр шаардах эрхтэй. Энэ хүрээнд ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих Засаг даргын эрхийг “өргөжүүлэх” нь зүйтэй хэмээн үзэж байна.

Газрын хэвлийн баялаг ашиглах асуудал нь Монгол Улсын одоо ба ирээдүй үеийн иргэдийн нийтлэг ашиг сонирхолд нийцсэн, урт хугацааны хөгжлийн бодлоготой уялдсан байх учиртай. Үүний тулд газрын хэвлийн баялаг ашиглах төрийн бодлогоо тодорхойлох, улмаар уг бодлого болон улс, орон нутгийн газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөө хоорондоо нийцсэн байх шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, ашигт малтмал ашиглах харилцааг газрын харилцаанаас “салган” үзэх нь асуудлыг шийдвэрлэх арга биш юм.

Иргэний эрхийг хангах, газрын хэвлийн баялаг ашиглах, байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх гэсэн гурван асуудал нь харилцан уялдаатай бөгөөд иргэний эрх нь хамгийн чухал, суурь асуудал болно. Газрын хэвлийн баялаг ашиглах, байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх аль аль нь иргэний эрхийг хангахад л чиглэгдэх учиртай. Иргэний эрхийг зөвхөн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхээр хязгаарлах нь учир дутагдалтай. Газрын хэвлийн баялгийг ашиглуулснаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх иргэний эрхийг хангахын зэрэгцээ хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, хувийн аж ахуй эрхлэх эрхийг ч хангах шаардлагатай. Иргэний эрхийг хангах процессын хэм хэмжээг АМтХ, БОХтХ, БОНБУтХ, ГтХ-д тусгах шаардлагатай бөгөөд газрын хэвлийн баялгийг ашиглуулснаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх иргэний эрхийг хангахтай холбоотой харилцааг тусгайлсан хуулиар зохицуулахыг ч үгүйсгэх аргагүй.

Үндсэн хууль, МУЗНДНТУтХ ёсоор газрын хэвлийн баялгийг ашиглах нь төрийн, тэр дундаа Засгийн газрын бүрэн эрх бол, байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх нь төрийн, тэр дундаа ЗЗДНД-ийн удирдлагаар төлөөлүүлэн гүйцэтгүүлэх төрийн чиг үүрэг байна.

Дээр дурдсан нийтлэг асуудлын хүрээнд дараах зөвлөмжийг санал болгож байна:

1. АМтХ-д төрийн байгууллагын 108, орон нутгийн байгууллагын 27 бүрэн эрх тусгагдсан байдаг. Төрийн байгууллага бодлого боловсруулах, зохион байгуулах, зохицуулалт хийх, орон нутгийн байгууллага зохион байгуулах, бодлого боловсруулах, үйлчилгээ үзүүлэх, хяналт шинжилгээ, үнэлгээ хийх чиг үүргийг “ихэвчлэн” хэрэгжүүлдэг. Эдгээр зохицуулалтыг “зарчмын хувьд” хадгалахын зэрэгцээ төрийн байгууллагад санхүүжилтийн чиг үүргийг нэмэх, орон нутгийн байгууллагаас бодлого боловсруулах, зохион байгуулах чиг үүргийг хасаж, иргэдэд үйлчилгээ үзүүлэх, байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх, түүнд хяналт тавих чиг үүргийг нэгж бүрд оновчтой тодорхойлох шаардлагатай болно.

АМтХ-д аймаг, нийслэлийн Засаг даргын эрх хэмжээг заасан бөгөөд аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ болон сум, дүүргийн Засаг даргын эрх хэмжээг тусгаагүй. Аймаг, нийслэлийн Засаг даргын эрх хэмжээг засаг төрийн төлөөлөгч болох хувьд түүнд хуулиар олгосон хэмээн үзэх үндэслэлтэй. Сум, дүүргийн Засаг дарга мөн засаг төрийн төлөөлөгчийн хувьд дээд шатны шийдвэрт орон нутгийн иргэдийн оролцоог хангах эрх хэмжээг хэрэгжүүлэх боломжтой.

2. Дүн шинжилгээ хийсэн хууль тогтоомжийн нийт 918 эрх зүйн хэм хэмжээнээс 34 хувь нь орон нутгийн байгууллагын, 33 хувь нь төрийн байгууллагын бүрэн эрх, 22 хувь нь үндсэн оролцогчийн, 5 хувь нь бусад оролцогчийн эрх, үүрэг, 4 хувь нь төрийн бодлого, 1 хувь нь иргэний эрх, үүрэгтэй холбоотой хэм хэмжээ байна.¹⁴⁶ Иргэний эрх, үүрэг нь дийлэнхдээ материаллаг зохицуулалт байх бөгөөд процессын зохицуулалт дутагдалтай байна.

Иргэний эрх, олон нийтийн оролцоог хангах зохицуулалтыг БОНБУтХ, холбогдох журамд тусгасан хэдий ч хэрэгжилт “хангалтгүй” болно. Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан газрын хэвлийн баялгийг

¹⁴⁶ Хуулийн дүн шинжилгээний тайланг судалгааны хавсралт 2-т оруулсан ба уг тайлангаас газрын хэвлийн баялаг ашиглах харилцааны үндсэн болон бусад оролцогчийн талаар танилцах боломжтой.

ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар иргэний мэдэх эрхийг хангахтай холбоотой харилцааг тусгайлсан хуулиар нарийвчлан зохицуулах нь зүйтэй байж болно.

3. Иргэний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрх, хувийн аж ахуй эрхлэх эрхийг хүндэтгэн хэрэгжүүлэх болон мал сүрэг бол үндэсний баялаг мөн бөгөөд төрийн хамгаалалтад байна гэсэн Үндсэн хуулийн хэм хэмжээг баримтлан газар эзэмших, ашиглах эрх, ялангуяа бэлчээр ашиглах эрхийн хууль зүйн үндэслэлийг тодорхой болгох. Үүнтэй холбоотойгоор ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгохын өмнө тухайн нутаг дэвсгэрт газар эзэмших, ашиглах эрх бүхий этгээдийг тодорхойлох үүргийг төр хариуцах, улмаар асуудлыг компани бус төр, түүний эрх бүхий байгууллага шийдвэрлэх зохицуулалтыг холбогдох хуульд тусгах шаардлагатай байна. Жишээлбэл, ашигт малтмал хайх, ашиглах болон газар эзэмших, ашиглах эрхийг бүтээсэн хууль зүйн үндэслэл нь эдийн баялгийн, эсхүл гэрээний эрх алин болохыг тодорхойлох нь зүйтэй. Ашигт малтмал хайх тусгай зөвшөөрлийн хугацаа богино, ашиглах тусгай зөвшөөрлийн хугацаа урт, газар эзэмших гэрчилгээний хугацаа урт, эдгээр тусгай зөвшөөрөл, гэрчилгээг бусдад шилжүүлэх, барьцаалах ажиллагааг төрийн эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр хэрэгжүүлж болох зэргийг харгалзан эдийн баялгийн хязгаарлагдмал эрхийн нэг төрөл хэмээн үзэх боломжтой. Харин газар ашиглах, бэлчээрийг нийтээрээ ашиглах эрхийн хувьд хугацаа богино тул гэрээний эрх хэмээн үзэх боломжтой.

Газрын хэвлийн болон газрын гадаргын эрхийн хууль зүйн үндэслэлийг дээр жишээ авсан байдлаар тодорхой болгосон нөхцөлд уул уурхайн компани болон орон нутгийн иргэдийн хооронд үүсдэг үл ойлголцол буурна. Улмаар газрын хэвлийн болон газрын гадаргын эрх эзэмшигчийн давхардал үүсгэхгүй байх, нөгөө талаас төрөөс олгосон уг эрхийг дуусгавар болгох үндэслэл, нөхцөл тодорхой болох, учирсан хохирол, зардлыг шийдвэрлэх үүргийг уул уурхайн компани бус төр, түүний эрх бүхий байгууллага хариуцах боломжтой болно;

4. Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийг цуцлах асуудлыг орон нутгийн саналыг харгалзан байгаль орчны асуудал эрхэлсэн ТЗТБ-ын дүгнэлтийг үндэслэн ТЗБ шийдвэрлэхээр АМтХ-д заасан. Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчинд хортой нөлөөлсөн, эсхүл нөхөн сэргээх, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөнд заасан үүргээ биелүүлээгүй тухай шийдвэрийг нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага болох аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ гаргасан нөхцөлд байгаль орчны асуудал эрхэлсэн ТЗТБ дүгнэлт гаргахтай холбоотой харилцааг нарийвчлан зохицуулах нь зүйтэй.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ нь БОХтХ-ийн 16 дугаар зүйлийн 16.1.1, 17 дугаар зүйлийн 17.1.1-т заасны дагуу нутаг дэвсгэртээ байгаль орчныг хамгаалах, түүний баялгийг зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх арга хэмжээ, төсөв баталж, биелэлтэд хяналт тавих бүрэн эрхтэй. Иймд аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч байгаль орчинд хортой нөлөөлсөн, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөнд заасан үүргээ биелүүлээгүй хэмээн санал шийдвэр гаргах нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын байгаль орчныг хамгаалах, хяналт тавих бүрэн эрхэд нийцнэ;

5. АМтХ-ийн шинэчлэлийг БОХтХ, ГтХ, ГХтХ-тай уялдуулах, хамтад нь хийх. Ашигт малтмал, байгаль орчин, газрын асуудлыг “бүхэллэг” байдлаар ижил түвшинд судалж, хуулиудыг шинэчлэх нь үр нөлөөг зохих хэмжээнд нэмэгдүүлнэ.

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

Нэг. Монгол Улсын Үндсэн хууль

Хоёр. Хууль тогтоомж

- 2.1. Ашигт малтмалын тухай хууль;
- 2.2. Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль;
- 2.3. Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль;
- 2.4. Газрын тухай хууль;
- 2.5. Газрын хэвлийн тухай хууль;
- 2.6. Гол, мөрний урсац бүрэлдэх эх, усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүс, ойн сан бүхий газарт ашигт малтмал хайх, ашиглахыг хориглох тухай хууль;
- 2.7. Захиргааны ерөнхий хууль;
- 2.8. Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль;
- 2.9. Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль;
- 2.10. Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухай хууль;
- 2.11. УИХ-ын 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого;

Гурав. Нийтээр дагаж мөрдөх эрх зүйн акт

- 3.1. Засгийн газрын 2023 оны 58 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний журам”;
- 3.2. Засгийн газрын 2013 оны 374 дүгээр тогтоолоор батлагдсан “Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний журам”;
- 3.3. Засгийн газрын 2018 оны 22 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Чиг үүрэг дахин хуваарилах аргачлал”;

- 3.4. Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын 2019.10.29-ний өдрийн А/618 дугаар тушаалаар батлагдсан “Байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө боловсруулах, хянан батлах, тайлагнах журам”;
- 3.5. Байгаль орчин, ногоон хөгжлийн сайдын 2014 оны А-04 дүгээр тушаалаар батлагдсан “Байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээлтийн баталгааны тусгай дансны гүйлгээнд хяналт тавих журам”;
- 3.6. Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн сайдын 2022 оны А/67 дугаар тушаалаар батлагдсан “Тусгай зөвшөөрөл олгох сонгон шалгаруулалтын журам”;

Дөрөв. Ном

- 4.1. Б.Гүнбилэг, И.Идэш, “Эрдэс баялгийн эрх зүйн тойм”, Улаанбаатар хот, 2012 он;
- 4.2. Н.Лүндэндорж, “Монгол Улсын Үндсэн хууль шинжлэх ухааны тайлбар, анхны хэвлэл”, Улаанбаатар, 2022 он;
- 4.3. С.Нарангэрэл, “Монголын эрх зүйн англи, орос, латин хадмал эх толь бичиг”, 2015 он, Улаанбаатар хот;
- 4.4. Б.Чимид, “Багийн өнгөрсөн одоо ирээдүй (Монгол Улсын төрийн байгууламжийн язгуур нэгж, түүний удирдлага)”, 2002 он, Улаанбаатар хот;
- 4.5. Б.Чимид, “Үндсэн хуулийн мэдлэг”, 2008 он, Улаанбаатар хот;
- 4.6. Б.Чимид, “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал”, Улаанбаатар хот, 2021 он;
- 4.7. Ц.Сарантуяа, “Төрийн ерөнхий онол”, 1998 он, Улаанбаатар хот;
- 4.8. Т.Стернберг, К.Токтомушев, И.Бямбабаатар, “Монгол Киргизстан дахь уурхайн амьдралын мөчлөгийн нөлөө”, Улаанбаатар хот, 2021 он, МУИС хэвлэлийн газар;

Тав. Сэтгүүл

- 5.1. “Монголын төр, эрх зүй” сэтгүүл, 2022, № 3 (101) тусгай дугаар;
- 5.2. Нээлттэй нийгэм форум, “Бодлогын асуудал”, дугаар № 34, 35;
- 5.3. “Эрх зүй” сэтгүүлийн 2020 оны 3 дугаар;

Зургаа. Өгүүлэл, судалгааны ажил

- 6.1. АМЕП, “Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээнд олон нийтийн оролцоог хангах журам, түүний хэрэгжилтэд хийсэн дүн шинжилгээ”, 2021 он;
- 6.2. П.Байгалмаа, “Уул уурхайн төслүүдийн нөлөөлөлд өртсөн орон нутгийн иргэдэд нөхөн олговор олгож буй практик”, 2019 он;
- 6.3. Д.Батболд, “Ашигт малтмал өмчлөл, ашиглалтын Үндсэн хуулийн үндэслэлийг хөгжүүлэх нь” хууль зүйн ухааны докторын зэрэг горилсон бүтээл, Улаанбаатар хот, 2020 он;
- 6.4. А.Батпүрэв, “Ашигт малтмал өмчлөх эрх, түүний зохицуулалт”;
- 6.5. Д.Баяр, “Үндсэн хууль, байгаль орчны хамгаалал, байгалийн баялаг, эрүүл орчинд амьдрах эрх ба цэц”;
- 6.6. “Иргэдийн оролцоо II” төсөл, “Монгол Улсын хуулиуд дахь иргэний оролцооны талаарх зохицуулалтын хэрэгжилтэд хийсэн хяналт шинжилгээ”, Улаанбаатар хот, 2018 он;
- 6.7. Л.Лувсанжамц, Л.Золзаяа, “Нутгийн удирдлагын өнөөгийн төлөв байдал”, судалгааны тайлан, 2003 он;
- 6.8. Р.Лхагвабаяр, “Байгалийн баялаг ашиглалттай холбоотой иргэний мэдэх эрх ба эрх зүйн шинэтгэл”;
- 6.9. Р.Лхагвабаяр, “Уул уурхайн үйл ажиллагаа: Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээ ба олон нийтийн оролцоо”;
- 6.10. О.Мөнхсайхан, “Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд”;
- 6.11. П.Одгэрэл, О.Цэрэннадмид, Legal talks, “Уул уурхай ба малчид”;
- 6.12. “Орон нутгийн төсвийн зарлагын шинжилгээ” судалгааны тайлан, Нээлттэй нийгэм форум, Улаанбаатар хот, 2010 он;
- 6.13. “Сесмимтөсөл”, Ц.Одгэрэл, Ж.Содномдаржаа, “Ашигт малтмалын хууль тогтоомж, маргааны судалгаа ба ашигт малтмалын харилцаанд оролцогч байгууллагуудын зураглал”, Улаанбаатар, 2017 он;

- 6.14. Г.Сурахбаяр, Ч.Болормаа, “Олон нийтийн оролцоо буюу Нийтийн лиценз: Монгол Улсын эрдэс баялгийн эрх зүйн хөгжлийн тулгамдсан асуудлын нэг болох нь” өгүүлэл;
- 6.15. С.Сүхчулуун, “Байгаль орчин болон соёлын өвийг хамгаалах асуудлаар ТББ-д нэхэмжлэл гаргах эрхийг олгохтой холбоотой Япон Улсын өнөөгийн чиг хандлага”;
- 6.16. Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, “Эрх зүйн хөгжлийн төлөө” ТББ, “Төрийн ба хувийн өмчийн газар ашиглалтын өнөөгийн байдал: ГТХ-д хийсэн эдийн баялгийн эрх зүйн шинжилгээ” (онолын болон харьцуулсан судалгаа), Улаанбаатар хот, 2021 он;
- 6.17. С.Энхбаяр, “Байгаль орчинд учруулсан хохирлыг иргэний журмаар шаардах эрхийн асуудал”;

Долоо. Цахим хуудас

- 7.1. Архангай аймгийн Газрын харилцаа, барилга, хот байгуулалтын газрын цахим хуудас, <https://arkhangai.gazar.gov.mn>;
- 7.2. Ашигт малтмал, газрын тосны газрын цахим хуудас, <https://cmcs.mrpm.gov.mn/cmcs>;
- 7.3. Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, legalinfo.mn;
- 7.4. Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны цахим хуудас, www.met.gov.mn;
- 7.5. Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний мэдээллийн сан, <https://eic.mn/>;
- 7.6. Монгол Улсын шүүхийн шийдвэрийн цахим сан, www.shuukh.mn;
- 7.7. Legaldata;
- 7.8. Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем, legalinfo.mn

Найм. Бусад

- M. M. Roggenkamp et al., *Energy Law in Europe*, 1272.
- Aileen McHarg, *Property and the Law in Energy and Natural Resources*, 65.
- Duruigbo, “Permanent Sovereignty and People’s Ownership of Natural Resources in International Law,” 2.

- Sess.: 1952-1953), “Right to Exploit Freely Natural Wealth and Resources.”
- Sess.: 1962), “Permanent Sovereignty over Natural Resources.”
- Sess.: 1974-1975), “Charter of Economic Rights and Duties of States.”
- Hossain and Chowdhury, *Permanent Sovereignty over Natural Resources in International Law*.
- Barberis, *Negotiating Mining Agreements*.
- Ryan, Erin. “The public trust doctrine, private water allocation, and mono lake: the historic saga of ‘national audubon society v. superior court.’” *Environmental Law*, vol. 45, no. 2, 2015, pp. 561–640. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/43432858>. Accessed 29 Jul. 2022
- Pearson, Eric. “Illinois central’ and the public trust doctrine in state law.” *Virginia Environmental Law Journal*, vol. 15, no. 4, 1996, pp. 713–41. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/24782306>. Accessed 29 Jul. 2022
- Ryan, Erin. “A short history of the public trust doctrine and its intersection with private water law.” *Virginia Environmental Law Journal*, vol. 38, no. 2, 2020, pp. 135–206. JSTOR, <https://www.jstor.org/stable/26979236>. Accessed 26 Aug. 2022
- Roger Shotton, 2011. Assessing functional assignments between levels of Government. Methodological guidance note. Local governance support programme, UNDP, p. 5
- Yinka Omorogbe and Peter Oniemola, “Property Rights in Oil and Gas under Dominial Regimes.”
- “Independent state of Papua New Guinea,” art. S (167)4. <https://petroleum.gov.pg/legislative/#:~:text=The%20Oil%20and%20Gas%20Act,Benefits%20in%20Papua%20New%20Guinea>.
- Directive 94/22/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994, “Prospection, Exploration and Production of Hydrocarbons - EUR-Lex.”
- Understanding the indigenous and tribal people’s convention, ILO, 2013

ХАВСРАЛТ 1. ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН САНАЛ

Ашигт малтмалын тухай хуулийн төсөлд оруулах санал

45.1. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь энэ хуулийн 18.3-т заасан үнэлгээг тухайн талбай байрших сум, дүүргийн Засаг дарга, геологи, уул уурхайн асуудал хариуцсан орон нутаг дахь нэгжид тус тус хүргүүлнэ.

45.2. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөг гурван жил тутам энэ хуульд заасан журмын Байгаль орчны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын баталсан журмын дагуу боловсруулж, хэрэгжилтийг жил бүр ил тод тайлагнана:

45.2.1. байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөнд тусгасан байгаль орчныг хамгаалах арга хэмжээнд шаардагдах тухайн жилийн зардлын 50 хувьтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн хөрөнгийг энэ хуулийн 10.1.35-д заасны дагуу тухайн сум, дүүргийн тусгай дансанд байршуулах ба нөхөн сэргээлтээс бусад зориулалтаар зарцуулахыг хориглоно;

45.2.2. байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөг тухайн сум, дүүргийн байгаль орчны хяналтын улсын байцаагчид хүргүүлэх;

45.2.3. байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөг тухайн сум, дүүргийн Засаг даргатай зөвшилцөн боловсруулах бөгөөд, төлөвлөгөөний биелэлтийн тайланг сум, дүүргийн Засаг даргад хүргүүлэх;

45.2.4. хайгуулын талбай байрших сум, дүүргийн байгаль орчны улсын хяналтын байцаагч, Засаг дарга хэрэгжилтэд хяналт тавих;

45.2.4. байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө, биелэлтийн тайлан олон нийтэд нээлттэй байна.

45.3. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөг бүрэн биелүүлсэн бол энэ хуулийн 45.2.1-д заасны дагуу байршуулсан мөнгөн хөрөнгийг сум, дүүргийн Засаг дарга тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид буцаан олгоно.

45.4. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөг бүрэн биелүүлээгүй бол сум, дүүргийн Засаг дарга нь энэ хуулийн 45.2.1-д заасан хөрөнгөөр байгаль орчныг нөхөн сэргээх ажлыг мэргэжлийн этгээдээр гүйцэтгүүлэх бөгөөд нэмж шаардагдах зардлыг хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчээс гаргуулна.

45.5. Байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тохиолдолд энэ хуулийн 45.2-т заасан нөхцөл, журмыг баримтална.

45.6. Энэ хуулийн 45.2.1-д заасан зардлыг байршуулах, хүлээн авах, буцаан олгох, зарцуулах журмыг геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага батална.

45.7. Энэ хуулийн 45.2.3-т заасан биелэлтийн тайланг хүлээн авснаас хойш ажлын 15 өдрийн дотор тухайн сум, дүүргийн байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч нь биелэлтийн тайлантай танилцаж, саналаа сум, дүүргийн Засаг даргад болон хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид хүргүүлнэ.

АРВАН ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ ОРОН НУТГИЙН ХАРИЛЦАА

47 дугаар зүйл. Улсын төсвийн хөрөнгөөр гүйцэтгэх геологийн судалгаа, эрлийн ажлын үед орон нутагтай харилцах

47.1. Улсын төсвийн хөрөнгөөр гүйцэтгэх геологийн судалгаа, эрлийн ажлын үед орон нутагтай хамтран ажиллах гэрээ байгуулах шаардлагагүй.

47.2. Сум, дүүргийн Засаг дарга нь улсын төсвийн хөрөнгөөр гүйцэтгэх геологийн судалгаа, эрлийн ажлын талаар тухайн сум, дүүргийн иргэд, дээд шатны Засаг даргад мэдээлнэ.

48 дугаар зүйл. Хайгуул, ашиглалт, баяжуулалтын үйл ажиллагааны үед орон нутагтай харилцах

48.1. Хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь ажлын байр нэмэгдүүлэх, ард иргэдийн боловсролд хөрөнгө оруулах зорилгоор хандив, тусламж өгөх тухай гэрээг тухайн тусгай зөвшөөрөл байршиж буй сум, дүүргийн засаг даргатай байгуулж болно. Хандив тусламжийн хэмжээ нь тухайн жилийн хайгуулын ажлын зардлын 1%-аас ихгүй байна.

48.2. Ашиглалт, баяжуулалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулахтай холбогдсон дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх, хандив, тусламж өгөх асуудлаар орон нутагтай хамтран ажиллах гэрээг сум, дүүргийн Засаг даргатай байгуулж, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга баталгаажуулна.

48.3. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь энэ хуулийн 48.2 –т заасан асуудлаар нутгийн захиргааны байгууллагатай хамтран олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулна. Хэлэлцүүлэг явуулахдаа Захиргааны ерөнхий хуулийн 26,27 дугаар зүйлд заасан журмыг баримтална.

48.4. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн болон түүний байгаль орчныг нөхөн сэргээх ажиллагаа, орон нутагтай хамтран ажиллах гэрээний хэрэгжилтэнд олон нийтийн хяналт тавих үүрэг бүхий төлөөлөгчийг иргэд дундаасаа сонгосон иргэдийн бүлэг, эсхүл иргэний нийгмийн байгууллагыг ажиллуулна.

48.3. Нутгийн захиргааны байгууллага тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчтэй байгуулсан энэ хуулийн 48.1 болон 48.2-т заасан гэрээг олон нийтэд нээлттэй, ил тод байлгана.

48.4. Нутгийн захиргааны болон бусад байгууллага, албан тушаалтан, иргэн, хуулийн этгээд энэ хуулийн 48.1 болон 48.2-т заасан гэрээнд тусгагдаагүй хандив, тусламжийг тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчээс шаардахыг хориглоно.

49 дүгээр зүйл. Олон нийтийн оролцоо

49.1. Тухайн орон нутагт хийгдэж байгаа хайгуул, ашиглалт, баяжуулалтын үйл ажиллагаа, байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээ, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөө, хууль тогтоомжид заасан журмын дагуу мэдээлэл олон нийтэд нээлттэй байна.

49.2. Энэ хуулийн 49.1-д заасан мэдээллийг бүрэн эхээр нь дэлгэрэнгүй байдлаар байршуулахаас гадна иргэдэд хүртээмжтэй, ойлгомжтой хэлбэрээр агуулгыг хураангуйлсан мэдээллийг цаасан, цахим, эсхүл бусад тохиромжтой хэлбэрээр мэдээллэнэ.

49.2. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга нь тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн орон нутагтай хамтран ажиллах гэрээ, байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээ, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хяналт тавих ажиллагаанд олон нийтийн оролцоог хангаж ажиллана.

49.3. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Засаг дарга нь тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суугаа иргэдэд ашигт малтмал, геологи, уул уурхайн салбарын талаар мэдээлэл, энэ хуулийн 45.2, 48.2, 48.3, 49.1-д заасан мэдээлэл, хүргэх, таниулах, мэдээлэл өгөх ажлыг тогтмол зохион байгуулна.

49.4. Энэ зүйлийн 49.2-т заасан олон нийтийн оролцоог хангахдаа дараах журмыг баримтална:

49.4.1. 14-өөс доошгүй хоногийн өмнө тухайн орон нутагт хүргэх боломжтой хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, шуудан болон тэдгээрт урьдчилан мэдэгдэх бусад арга хэрэгслийг ашиглан уг үйл ажиллагаа явуулах он он, сар, өдөр, цаг, байрлал, хөтөлбөр, дарааллын талаарх мэдээллийг түгээнэ.

49.4.2. Танилцуулсан асуудлын талаар иргэдээс тайлбар, санал гаргах, асуулт асуух, хариулт авах боломж олгоно.

49.4.1. Ажиллагааны явц, үр дүнгийн талаар тэмдэглэл хөтөлж, гарсан саналыг хэрхэн шийдвэрлэх талаар мэдээлэл бэлтгэж баримтжуулна.

49.4.1. Бусад байгууллагын эрх хэмжээний хүрээнд хамаарах асуудлын хүрээнд гарсан саналыг хуульд заасан харьяаллын дагуу уламжилж шийдвэрлүүлэх, өөрийн эрх хэмжээний хүрээний асуудлын хүрээнд гарсан саналыг шийдвэрлэсэн талаар тухайн иргэдэд эргэж танилцуулна.

49.5. Энэхүү мэдээлэл хүргэх, таниулах ажиллагааг зохион байгуулахдаа Захиргааны ерөнхий хуулийн 27.4-т заасан хэлбэрийг ашиглаж болно.

49.6. Энэ зүйлийн 49.3, 49.4-т заасан ажиллагааг тухайн Засаг даргаас баримтжуулна.

50 дугаар зүйл. Байгаль орчин, нийгэм, засаглалын тайлан

50.1. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь өөрийн үйл ажиллагааг иргэд, олон нийтэд ил тод, нээлттэй байдлыг хангах зорилгоор байгаль орчин, нийгэм, засаглалын тайланг гурван жил тутамд гаргана.

50.2. Энэ зүйлийн 50.1-д заасан байгаль орчин, нийгэм-эдийн засгийн нөлөөллийн үнэлгээ, компанийн засаглалын үнэлгээнд суурилан тайланг боловсруулж, нийтэд түгээх аргачлал, журмыг Засгийн газраас батална.

50.3. Энэ хуулийн 50.1-д заасан тайлангийн үнэн зөв байдлыг тухайн тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч хариуцна.

50.4. Энэ хуулийн 50.1-д заасан тайлан нь тухайн тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн энэ хуульд заасан байгаль орчны талаар хүлээх үүргээс чөлөөлөх үндэслэл болохгүй.

Газрын ерөнхий хуулийн төсөлд өгөх санал

16.2. Газрыг дараах зориулалтаар аймаг, нийслэл, сумын газар зохион байгуулалтын ерөнхий болон жилийн төлөвлөгөөг үндэслэн орон нутгийн тусгай хэрэгцээнд авч болно:

16.2.1. цэвэр усны эх үүсвэрийн хамгаалалтын бүс, хүн амын ус хангамжийн аюулгүй байдлыг хангах зориулалтаар ашиглах газар;

16.2.2. сум дундын отрын бэлчээр, хадлангийн талбайн зориулалтаар ашиглах газар;

16.2.3. түүх, соёлын дурсгалт болон амьтан, ургамал, ой, усны нөөцийг хамгаалах газар;

16.2.4. байгалийн өвөрмөц тогтоц, онцлог төрхийг хэвээр хадгалах, эсхүл орон нутгийн аялал жуулчлалын зориулалтаар ашиглахаар

тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдийн (саналын эрх бүхий иргэдийн 50+) дийлэнхи олонхийн саналаар шийдвэрлэх.

~~16.8. Газрыг тусгай хэрэгцээнд авах, гаргах, тусгай хэрэгцээний газрыг ашиглах журмыг Засгийн газар батална.~~

~~16.9. Газрыг улс, орон нутгийн тусгай хэрэгцээнд авах шалгуур үзүүлэлтийг энэ хуулийн 16.8-д заасан журмаар тогтооно.~~

Энэ 16.8 ба 16.9 дэх хэсгийг өөрчилж газрыг тусгай хэрэгцээнд авах, гаргах, тусгай хэрэгцээний газрыг ашиглах журмыг энэ хуулиар өөрт нь тусгах саналтай.

17 дугаар зүйл. Газрыг тусгай хэрэгцээнд авах

17.7. Газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага энэ хуулийн 17.6-д заасан баримт бичгийг газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авах асуудлаар дүгнэлт гаргуулахаар газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад хүргүүлнэ.

17.8. Энэ хуулийн 17.7-д заасан материалыг хүлээн авсан газрын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага газрыг улсын тусгай хэрэгцээнд авах асуудлаар дараах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлнэ:

17.8.3. нөлөөлөлд өртөж буй хүн, хуулийн этгээдтэй хэлцэл хийх;

17.8.4. тухайн нутаг дэвсгэрийг харьяалах аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас санал авах;

17.9. Энэ зүйлийн 17.8.3-т заасан хэлцлийг хийхэд холбогдох хууль тогтоомжийн заалтыг баримтлахаас гадна төвийг сахих, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байх, хүний эрх, эрх чөлөөг хангах, ажиллагааг шударга явуулах зарчмыг баримтална.

17.10. Энэ зүйлийн 17.8.3-т заасан санал авах ажиллагааг зохион байгуулахдаа дараах журмыг баримтална:

17.10.1. Санал авах ажиллагаанаас 14-өөс доошгүй хоногийн өмнө тухайн орон нутагт хүргэх боломжтой хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, шуудан болон тэдгээрт урьдчилан мэдэгдэх бусад арга хэрэгслийг ашиглан уг үйл ажиллагаа явуулах он он, сар, өдөр, цаг, байрлал, хөтөлбөр, дарааллын талаарх мэдээллийг түгээнэ.

17.10.2. Санал авахаар танилцуулсан асуудлын талаар иргэдээс тайлбар, санал гаргах, асуулт асуух, хариулт авах боломж олгоно.

17.10.3. Эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хөндөгдөх бүлгийн хүрээнд хэлэлцүүлгийг Захиргааны ерөнхий хуульд заасан журмын дагуу зохион байгуулна.

17.10.3. Санал авах ажиллагааны явц, үр дүнгийн талаар тэмдэглэл хөтөлж, гарсан саналыг баримтжуулна.

17.10.4. Иргэдээс гаргасан саналыг ямар үндэслэлээр Засаг даргаас ИТХ-д болон Засгийн газарт уламжилсан тухай болон хэрхэн шийдвэрлэсэн тухай иргэдэд мэдээллийн боломжит сувгийг ашиглан хүртээмжтэй, ойлгомжтой байдлаар эргэж танилцуулна.

17.11. Газрыг энэ хуулийн 16.2-т заасан зориулалтаар орон нутгийн тусгай хэрэгцээнд авах, гаргах асуудлыг аймаг, нийслэлийн Засаг дарга энэ хуульд заасан шаардлагыг хангасан саналыг боловсруулж өргөн мэдүүлснээр аймаг, нийслэлийн газар зохион байгуулалтын ерөнхий болон жилийн төлөвлөгөөг үндэслэн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал шийдвэрлэнэ.

109 дүгээр зүйл. Хууль тогтоомж зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага

109.1. Энэ хуулийг зөрчсөн албан тушаалтны үйлдэл, эс үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ.

109.2. Энэ хуулийг зөрчсөн хүн, хуулийн этгээдэд Эрүүгийн хууль, эсхүл Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ.

109.3. Энэ хуулийг зөрчсөний улмаас бусдад эдийн болон эдийн бус хохирол, гэм хор учруулсан нийтийн албан тушаалтанд (төрийн албан хаагч) хохирлыг гэм буруутай албан тушаалтан өөрөө хариуцна.

ХАВСРАЛТ 2. ХУУЛИЙН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ТАЙЛАН

Үндсэн хууль, холбогдох долоон хуульд хийсэн дүн шинжилгээг төрийн бодлого, иргэний эрх, үүрэг, төрийн байгууллага, орон нутгийн байгууллагын бүрэн эрх, үндсэн оролцогч болон бусад оролцогчийн эрх, үүрэг гэсэн зургаан үзүүлэлтээр танилцуулья. Энэхүү дүн шинжилгээний хамрах хүрээ нь газрын хэвлийг зөвхөн ашигт малтмал хайх, олборлох зориулалтаар ашиглах асуудал болно. Иймд газрын хэвлийг ашигт малтмал эрэх, хайх, олборлохоос бусад зориулалтаар ашиглах зохицуулалтыг дүн шинжилгээнд хамруулаагүй. Төрийн болон орон нутгийн байгууллагын чиг үүргийг бүрэн хамруулахын тулд хуульд заасан тэдгээр байгууллагын бүрэн эрх болон бусад зүйл, хэсэг, заалтад тусгасан заавал хийх шинжтэй ажил үүргийг шинжлэв. Дүн шинжилгээнд зүйл, хэсэг, заалт болон эрх зүйн хэм хэмжээг давхардсан тоогоор авсан болно.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Зарим зүйл, хэсэг, заалт нь хэд хэдэн эрх зүйн хэм хэмжээг агуулсан байх тул зүйл, хэсэг, заалтын зэрэгцээ эрх зүйн хэм хэмжээг тоолон шинжлэв. Жишээ нь, хуулийн нэг заалт нь бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих гэсэн захиргааны эрх хэмжээг агуулсан нөхцөлд нэг заалт, гурван эрх зүйн хэм хэмжээ гэж үзсэн. Энэхүү дүн шинжилгээнд тусгайлан бичсэнээс бусад тохиолдолд эрх зүйн хэм хэмжээний тоог тусгасан болно.

Хүснэгт 5. Хуулийн дүн шинжилгээний нэгдсэн үр дүн

Үзүүлэлт	Үндсэн хууль	ГХтХ	АМтХ	ГтХ	ТТАМтХ	БОХтХ	БОНБУтХ	МУЗЗНДН ТУтХ	Дүн
Төрийн бодлого	5	3	2	7	2	8	5	5	37
Иргэний эрх, үүрэг	4	5	1	1	1				12
Төрийн байгууллагын бүрэн эрх	2	29	118	65	22	46	22		304
Орон нутгийн байгууллагын бүрэн эрх	2	31	27	105	50	76	4	20	315
Үндсэн оролцогчийн эрх, үүрэг		9	85	24	44	26	16		204
Бусад оролцогчийн эрх, үүрэг			3			18	25		46
Дүн (тоогоор)	13	77	236	202	119	174	72	25	918
Дүн (хувиар)	1.4	8.4	25.7	22	13	19	7.8	2.7	100

Дүн шинжилгээгээр нийт 918 эрх зүйн хэм хэмжээ илэрсэн. Төрийн болон орон нутгийн байгууллагын бүрэн эрхийг тодорхойлсон тус бүр 300 гаруй хэм хэмжээ байна. Үндсэн оролцогчийн эрх, үүрэгт хамаарах 204, бусад оролцогчийн эрх, үүрэгт хамаарах 46, төрийн бодлогод хамаарах 37, иргэний эрх, үүрэгт хамаарах 12 эрх зүйн хэм хэмжээ илэрсэн. 918 эрх зүйн хэм хэмжээнээс, 236 нь АМтХ-ийн, 202 нь ГтХ-ийн, 174 нь БОХтХ-ийн, 119 нь ТТАМтХ-ийн, 77 нь ГХтХ-ийн, 72 нь БОНБУтХ-ийн, 25 нь МУЗЗНДНТУтХ-ийн, 13 нь Үндсэн хуулийн хэм хэмжээ байна.

Төрийн бодлого: Энэ үзүүлэлтэд шинжилгээ хийсэн хуулиудад тусгасан газрын хэвлий, газар, түүний баялгийн талаарх төрийн бодлого, байгаль орчныг хамгаалах төрийн чиг үүрэг, зарчим, олон нийтийн оролцооны талаар авч үзэв. Газрын хэвлий, түүний баялаг

ашиглалтын талаарх төрийн бодлого, суурь зарчмыг Үндсэн хуульд тодорхойлсон ба уг суурь зарчмыг бусад хуульд нарийвчлан тусгажээ. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн 1, 2, 3 дахь хэсэгт газар, түүний хэвлийн баялаг ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байх, төрийн нийтийн өмч болох, байгалийн баялаг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлах, газрын хэвлийг бусдад өмчлүүлэхгүй байх, стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордын үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдох хэмээн төрийн бодлогоо тодорхойлсон. ГХтХ-д газрын хэвлий, түүний баялгийг зөвхөн ашиглуулж болох, АМтХ, ТТАМтХ-д төр өмчлөгчийн хувьд энэ хуульд заасан нөхцөл, журмын дагуу ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах эрхийг бусад этгээдэд олгох эрхтэй хэмээн заасан.

ГтХ-д газрын талаар төрөөс баримтлах зарчмыг, 1.Монгол Улсын газар нутаг салшгүй бүрэн бүтэн, газрын сан нэгдмэл байх; 2.газар төрийн хяналт, хамгаалалтад байх; 3.газар өмчлөх, эзэмших, ашиглахад шударга ёс, тэгш байдлыг хангах; 4.газрыг хуульд заасан нөхцөл, журмын дагуу үндсэн зориулалтаар нь үр ашигтай, зохистой эзэмших, ашиглах, хамгаалах, нөхөн сэргээх; 5.хүн амын эрүүл мэнд, байгаль хамгаалал, үндэсний аюулгүй байдалд харшлах, байгаль орчны тэнцвэрт байдлыг алдагдуулах аливаа үйл ажиллагаа явуулахгүй байх; 6.газар зохион байгуулалтын төлөвлөлтөд иргэдийн оролцоог хангах; 7.газар дээрх үл хөдлөх хөрөнгө нь тухайн газрын бүрдэл хэсэг байх хэмээн тодорхойлсон байна.

БОХтХ-д төр нь байгаль орчныг хамгаалах чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ баримтлах зарчмыг, 1.хүний амьдрах, хөдөлмөрлөх, амрах байгаль орчны тааламжтай нөхцөл бүрдүүлэх; 2.экологийн баримжаатай эдийн засгийг хөгжүүлж байгаль орчны тэнцлийг хангах; 3.байгалийн баялгийг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй зохистой ашиглах нөхцөлийг хангах; 4.байгаль орчныг хамгаалах, байгалийн баялгийг ашиглах шийдвэр, үйл ажиллагаа ил тод байх. 5.байгалийн нөөц, баялгийн халдашгүй байдлыг хангах гэж хуульчилсан. Түүнчлэн уг хуульд төрийн өмч болох байгалийн баялгийг төрийн эрх бүхий байгууллагаас олгосон зөвшөөрлөөр ашиглахаас бусад тохиолдолд

халдашгүй байна гээд иргэн, хуулийн этгээд нь байгалийн баялгийг зохих төлбөр, хураамж төлж, гэрээ, зөвшөөрлийн дагуу ашиглаж болно хэмээн заасан.

БОНБҮтХ-д олон нийтийн оролцоог бүлэг болгон хуульчилснаараа дүн шинжилгээ хийсэн бусад хуулиас онцлогтой байв. Стратегийн үнэлгээ хийгдэх хөтөлбөр, төлөвлөгөө болон байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээнд хамрагдсан төслийн талаарх мэдээллийг цахим хуудсаар олон нийтэд мэдээлэх, стратегийн үнэлгээ, төслийн нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээ хийх явцад олон нийтээс санал авах, хэлэлцүүлэг зохион байгуулахаар хуульчилжээ. БОНБҮтХ-ийн 18 дугаар зүйлийн 18.5 дахь хэсэгт олон нийтийн оролцооны асуудлыг журмаар зохицуулна хэмээн тусгасан.

МУЗЗНДНТУтХ-д орон нутгийн болон нэгжийн удирдлагаар төлөөлүүлэн гүйцэтгүүлэх төрийн чиг үүргийг тусад нь тодорхойлсон. Бэлчээрийн ашиглалт, хамгаалалт нь орон нутгийн, бусдын эзэмшил, ашиглалтад олгоогүй хадлан, тариалан, бэлчээр, уст цэгийн хамгаалалт, ашиглалт, зохицуулалт, тухайн нутаг дэвсгэрийн байгаль орчны тэнцвэрт байдалд тавих хяналтад иргэдийн оролцоог хангах нь багийн чиг үүрэг хэмээн заагласан байна. Байгаль орчныг хамгаалах, орчны бохирдол, нөхөн сэргээлт, бэлчээрийн менежмент нь нэгжийн удирдлагаар төлөөлүүлэн гүйцэтгүүлэх төрийн чиг үүрэг болно. Үндсэн хуульд хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах, байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх арга хэмжээ авах нь Засгийн газрын үндсэн бүрэн эрх хэмээн хуульчилсан. Иймд байгаль орчныг хамгаалах, орчны бохирдол, нөхөн сэргээлт нь нэгжийн удирдлагаар төлөөлүүлэн гүйцэтгүүлэх төрийн чиг үүрэг хэмээн МУЗЗНДНТУтХ-д заасан нь Үндсэн хуульд нийцсэн байна.

Иргэний эрх, үүрэг: Үндсэн хууль, ГХтХ, АМтХ, ГтХ болон ТТАМтХ-д иргэний эрх, үүргийг хуульчилсан. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд

чиглэх, иргэн газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй хэмээн заасан бол, Арван зургадугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхтэй хэмээн Монгол Улсын иргэний баталгаатай эдлэх үндсэн эрхийг, Арван долдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт байгаль орчноо хамгаалах нь иргэн бүрийн журамт үүрэг болохыг тус тус хуульчилсан.

ГХтХ-д иргэд, олон нийтийн байгууллага, хөдөлмөрийн хамт олны үүргийг дараах байдлаар заасан: 1.Иргэд нь газрын хэвлийн хамгаалалт, ашиглалтыг сайжруулах тодорхой санал, санаачилга гаргаж, энэ талаар илэрсэн зөрчлийг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтанд мэдээлж, таслан зогсоох болон төрийн байгууллагаас зохиож байгаа бусад ажилд идэвхтэй оролцож байвал зохино; 2.Олон нийтийн байгууллага, хөдөлмөрийн хамт олон нь хууль тогтоомж, дүрмийнхээ дагуу газрын хэвлийг хамгаалах, зохистой ашиглах арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд оролцож, төрийн байгууллагад тус дэмжлэг үзүүлэх үүрэгтэй. Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан иргэний эрхийг хангах талаар ГХтХ-д огт тусгаагүй болно.¹⁴⁸

АМтХ-д тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн болон түүний байгаль орчныг нөхөн сэргээх үйл ажиллагаанд олон нийтийн хяналт тавих үүрэг бүхий төлөөлөгчийг иргэд дундаасаа сонгон ажиллуулж болно хэмээн тусгасан. Олон нийтийн хяналт тавих үүрэг бүхий төлөөлөгчийн ажиллах нөхцөл, журмын талаар АМтХ, холбогдох бусад хуульд тусгаагүй тул энэ зохицуулалт хэрэгжихэд хүндрэлтэй байна.

ГтХ-д газар зохион байгуулалт хийх тухай Засгийн газар, түүний эрх бүхий байгууллага, бүх шатны ИТХ, Засаг даргын шийдвэрийг холбогдох иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага биелүүлэх үүрэгтэй хэмээн заасан. Газар зохион байгуулалтын төлөвлөлтөд иргэдийн оролцоог хангах нь газрын талаар төрөөс баримтлах зарчим ба иргэдийн оролцоог хэрхэн хангах талаар ГтХ-иар нарийвчлан зохицуулаагүй, нөгөө талаас газар зохион байгуулалтын талаарх шийдвэрийг иргэд

¹⁴⁸ ГХтХ нь Үндсэн хууль батлагдахаас өмнө буюу 1988 онд батлагдсан.

биелүүлэх үүрэгтэй гэсэн нь зөрчилтэй байна. ТТАМтХ-д сонирхсон этгээд тусгай зөвшөөрлийн болон түүний зураг зүйн бүртгэлтэй ажлын цагаар зориулалтын байранд танилцах эрхтэй хэмээн тусгасан ч уг эрхийг хангах зохицуулалт байхгүй болно.

Төрийн байгууллага, орон нутгийн байгууллагын бүрэн эрх, үндсэн оролцогч болон бусад оролцогчийн эрх, үүрэг: Дүн шинжилгээгээр илэрсэн үр дүнд үндэслэн тухайн харилцаанд оролцогчдыг төрийн байгууллага, орон нутгийн байгууллага, үндсэн оролцогч болон бусад оролцогч хэмээн дөрөв ангилан судалсан. Эдгээр дөрвөн оролцогчийн хуулиар тодорхойлсон бүрэн эрх, эрх, үүрэгт хийсэн дүн шинжилгээг нэгтгэн танилцуулья.

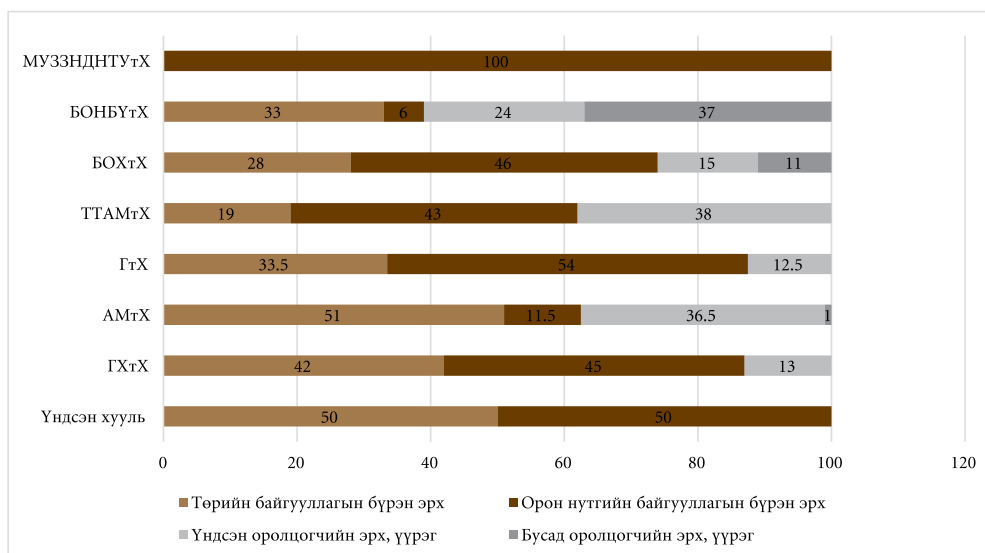
Хүснэгт 6. Оролцогчдын эрх, үүргийн шинжилгээ (хуулиар)

	Үндсэн хууль	ГХтХ	АМтХ	ГтХ	ТТАМтХ	БОХтХ	БОНБУтХ	МУЗНДНТУтХ
Төрийн байгууллагын бүрэн эрх	2	29	118	65	22	46	22	
	50%	42%	51%	33.5%	19%	28%	33%	
Орон нутгийн байгууллагын бүрэн эрх	2	31	27	105	50	76	4	20
	50%	45%	11.5%	54%	43%	46%	6%	100%
Үндсэн оролцогчийн эрх, үүрэг		9	85	24	44	26	16	
		13%	36.5%	12.5%	38%	15%	24%	
Бусад оролцогчийн эрх, үүрэг			3			18	25	
			1%			11%	37%	
Дүн	4	69	233	194	116	166	67	20

Энэхүү дүн шинжилгээгээр, төрийн байгууллагад төрийн хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага буюу УИХ, Засгийн газар, ТЗТБ, ТЗБ, тэдгээрийн харьяа байгууллагыг; орон нутгийн

байгууллагад бүх шатны ИТХ, ИНХ, Засаг дарга болон түүний харьяа агентлагийг авч үзсэн. Үндсэн оролцогч гэдэгт ГХтХ-ийн газрын хэвлийг ашиглагч, ашигт малтмал олборлох аж ахуйн нэгж, байгууллагыг, АМтХ, ТТАМтХ-ийн тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийг, ГтХ-ийн газар эзэмшигч, ашиглагчийг, БОХтХ-ийн иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагыг, БОНБҮтХ-ийн төсөл хэрэгжүүлэгчийг хамруулсан. Бусад оролцогч гэдэгт АМтХ-ийн эрдэс баялгийн мэргэжлийн зөвлөлийг, БОХтХ-ийн мэргэжлийн байгууллага, ТББ, байгалийн нөөцийн хамтын менежментийн нөхөрлөлийг, БОНБҮтХ-ийн мэргэжлийн зөвлөл, байгаль орчны нөлөөллийн ерөнхий болон нарийвчилсан үнэлгээ хийх этгээд, байгаль орчны ТББ-ыг хамруулав.

**Зураг 5. Хуульд тодорхойлсон эрх, үүргийн шинжилгээ
(оролцогч, эзлэх хувиар)**



Үндсэн хуульд газрын хэвлийн баялгийг ашиглахтай холбоотой төрийн болон орон нутгийн байгууллагын бүрэн эрхийг тодорхойлсон тус бүр хоёр эрх зүйн хэм хэмжээ байна.¹⁴⁹ Үндсэн хуульд Засгийн

¹⁴⁹ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван есдүгээр зүйлийн 1-д төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн

газар байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах бүрэн эрхтэй гэж,¹⁵⁰ нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн асуудлыг бие даан шийдвэрлэх эрхтэй хэмээн заасан. Газрын хэвлийн баялаг нь төрийн нийтийн өмч, түүнийг ашиглах нь төр, эрх бүхий байгууллагын бүрэн эрхэд хамаарах асуудал болно. Өөрөөр хэлбэл, газрын хэвлийн баялаг ашиглах нь нутаг дэвсгэрийн хэмжээний асуудал бус юм. Иймд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бие даан шийдвэрлэх эрхтэй гэх үндэслэлгүй байна.¹⁵¹ ГХТХ-д төрийн байгууллагын бүрэн эрхэд хамаарах 29, орон нутгийн байгууллагын бүрэн эрхэд хамаарах 31 хэм хэмжээ байна. АМТХ, ГтХ, ТТАМТХ, БОХТХ, БОНБУТХ-д тусгасан төрийн болон орон нутгийн байгууллагын бүрэн эрхийн зөрүү нь 18-39.5 хувь болно. Өөрөөр хэлбэл, эдгээр хуульд төрийн, эсхүл орон нутгийн байгууллагын

эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна, Гучин наймдугаар зүйлийн 2.4-т Засгийн газар нь хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах, байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх арга хэмжээ авах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ гэж, Жаран хоёрдугаар зүйлийн 1-д нутгийн өөрөө удирдах байгууллага тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие даан шийдвэрлэх, 2-т хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно хэмээн хуульчилсан.

¹⁵⁰ Хуулийн нэр томъёоны агуулгыг хуулиас доогуур түвшний актаар тайлбарлаж, тодорхойлолт хийж болохгүй гэх зарчим бий. Иймд Үндсэн хуульд заасан “байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах” гэдгийг Үндсэн хуулийн бусад заалтаар ойлгож болох юм. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн 2-т байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж (1), одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах (2), газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд (3) 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 (4) эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно хэмээн хуульчилсан. Түүнчлэн, БОХТХ-иар экологийн баримжаатай эдийн засгийг хөгжүүлж байгаль орчны тэнцлийг хангах, байгалийн баялгийг шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр зохистой ашиглах, байгалийн баялгийг ашиглах шийдвэр, үйл ажиллагаа ил тод байх зарчмыг, ГтХ-иар газрын хэвлий, газрыг зохистой ашиглах, хамгаалах шаардлага, газрыг ашиглах эрүүл ахуйн шаардлагыг тодорхойлсон.

¹⁵¹ Төр өмчлөгчийн хувиар өөрийн эрхээ орон нутагт шилжүүлсэн тохиолдол хамаарахгүй.

аль нэгний бүрэн эрх давамгайлж байна. АМтХ, БОНБҮтХ-д төрийн байгууллагын оролцоо давамгайлсан буюу 51 ба 33 хувьтай, ГтХ, ТТАМтХ, БОХтХ-д орон нутгийн байгууллагын оролцоо давамгайлсан буюу 54, 43, 46 хувьтай байна. МУЗЗНДНТУтХ-иар ЗЗНДН-ийн чиг үүргийг тодорхойлдог тул шинжилгээгээр илэрсэн бүрэн эрх нь зөвхөн орон нутгийн байгууллагад хамаарна.

Газрын хэвлийн баялаг ашиглах, түүнтэй холбоотой харилцааг зохицуулсан долоон хуульд заасан төрийн болон орон нутгийн байгууллагын бүрэн эрхийг захиргааны эрх хэмжээгээр нь ангилан шинжлэв.¹⁵²

¹⁵² Засгийн газрын 2018 оны 22 дугаар тогтоолоор “Чиг үүрэг дахин хуваарилах аргачлал” батлагдсан. Уг аргачлалд зааснаар:

“Бодлого боловсруулах”: Үндэсний хэмжээний болон салбар, орон нутгийн урт, дунд, богино хугацааны стратеги зорилт боловсруулах, төлөвлөх, хууль тогтоомжийн төсөл, нийтээр дагаж мөрдөх дүрэм, журам, стандарт тогтоох, бодлогын хэрэгжилтийн үнэлгээ хийх чиглэлээрх Засгийн газар, яамд болон нутгийн удирдлагын байгууллагуудын эрх хэмжээ;

“Зохицуулалт хийх”: Тодорхой үйл ажиллагаа эрхлэх чиглэлээр төрийн байгууллагаас зөвшөөрөл, лиценз, магадлан итгэмжлэх, гэрчилгээ олгох зэрэг эрх хэмжээ;

“Зохион байгуулах”: Тухайн шатны төрийн байгууллагад хуулиар тогтоож өгсөн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлэх эрх хэмжээ;

“Санхүүжилт”: Төрийн байгууллага, нутгийн удирдлагын байгууллагын чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүүжилт, санхүүгийн дэмжлэг, зардал, хөрөнгө оруулалттай холбоотой эрх хэмжээ;

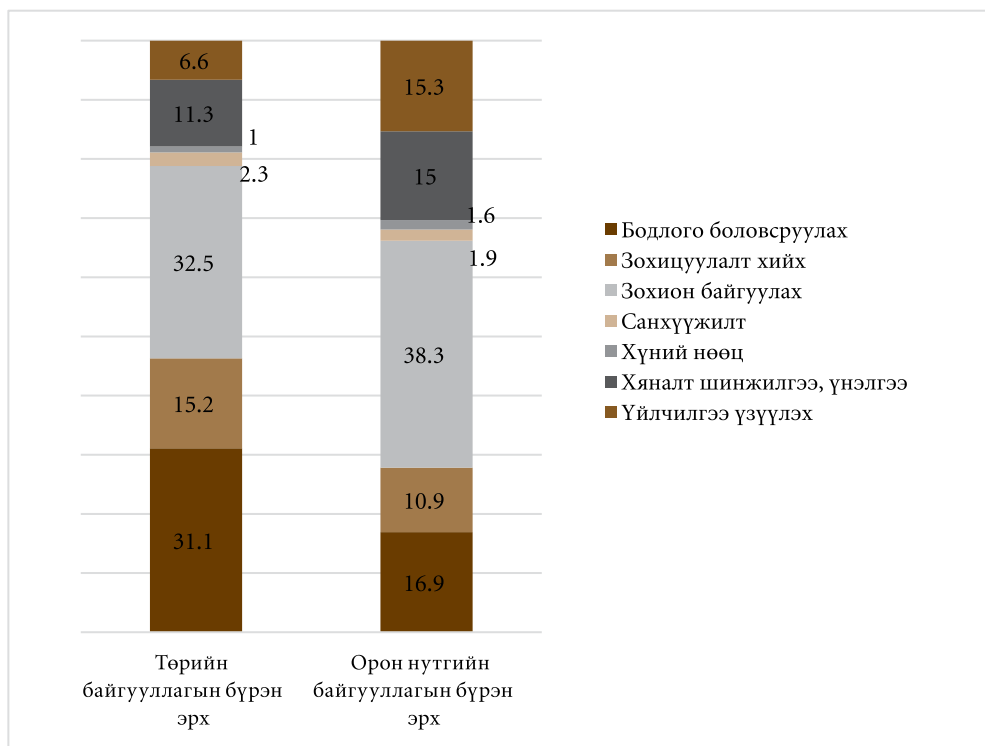
“Хүний нөөцийн бодлого”: Удирдах албан тушаалтан болон албан хаагчдыг томилох, чөлөөлөх, чадавхижуулах, бэлтгэх, давтан сургах, нийгмийн асуудлыг нь шийдвэрлэх зэрэг эрх хэмжээ; “Хяналт шинжилгээ, үнэлгээ”: Төрийн байгууллагын дэвшүүлсэн зорилт, түүний хэрэгжилт, хүрсэн үр дүнг шалгуур үзүүлэлтээр үнэлж дүгнэх, ажлын чанар, гүйцэтгэлд хяналт шалгалт болон дотоод аудит хийх эрх хэмжээ;

“Үйлчилгээ үзүүлэх”: Төрөөс үзүүлэх үйлчилгээг төрийн байгууллага болон нутгийн удирдлагын байгууллага, эсхүл гэрээний үндсэн дээр хувийн хэвшил, ТББ-аар гүйцэтгүүлэх эрх хэмжээг хамруулав.

**Хүснэгт 7. Хуулийн дүн шинжилгээний нэгдсэн үр дүн
(захиргааны эрх хэмжээгээр)**

Хууль	Захиргааны эрх хэмжээ							Нийт
	Бодлого боловсруулах	Зохицуулалт хийх	Зохион байгуулах	Санхүүжилт	Хүний нөөц	Хяналт шинжилгээ, үнэлгээ	Үйлчилгээ үзүүлэх	
Төрийн байгууллагын бүрэн эрх								
ГХтХ	6	6	4			10	3	29
АМтХ	34	20	46	3		6	9	118
ГтХ	26	10	14		2	10	3	65
ТТАМтХ	4	4	10			3	1	22
БОХтХ	19	4	15	4		3	1	46
БОНБҮтХ	5	2	9		1	2	3	22
МУЗЗНДНТУтХ								
Дүн (тоогоор)	94	46	98	7	3	34	20	302
Дүн (хувиар)	31.1	15.2	32.5	2.3	1.0	11.3	6.6	100
Орон нутгийн байгууллагын бүрэн эрх								
ГХтХ	5	4	9			9	4	31
АМтХ	7	4	10			4	2	27
ГтХ	24	8	36		2	12	23	105
ТТАМтХ	7	2	25			7	9	50
БОХтХ	8	16	29	6	3	9	5	76
БОНБҮтХ						4		4
МУЗЗНДНТУтХ	2		11			2	5	20
Дүн (тоогоор)	53	34	120	6	5	47	48	313
Дүн (хувиар)	16.9	10.9	38.3	1.9	1.6	15.0	15.3	100.0

Зураг 6. Төрийн болон орон нутгийн байгууллагын захиргааны эрх хэмжээ (эзлэх хувиар)



Төрийн байгууллагын бүрэн эрхэд хамаарах 302 эрх зүйн хэм хэмжээнээс; 98 нь зохион байгуулах, 94 нь бодлого боловсруулах, 46 нь зохицуулалт хийх, 34 нь хяналт шинжилгээ, үнэлгээ, 20 нь үйлчилгээ үзүүлэх, 7 нь санхүүжилт, 3 нь хүний нөөцийн эрх хэмжээ байна.

Орон нутгийн байгууллагын бүрэн эрхэд хамаарах 313 эрх зүйн хэм хэмжээнээс; 120 нь зохион байгуулах, 53 нь бодлого боловсруулах, 48 нь үйлчилгээ үзүүлэх, 45 нь хяналт шинжилгээ, үнэлгээ, 34 нь зохицуулалт хийх, 6 нь санхүүжилт, 5 нь хүний нөөцийн эрх хэмжээ байна. Эндээс төрийн байгууллага нь бодлого боловсруулах, зохицуулалт хийх, орон нутгийн байгууллага нь үйлчилгээ үзүүлэх, хяналт шинжилгээ, үнэлгээ хийх эрх хэмжээг ихэвчлэн хэрэгжүүлдэг хэмээн үзэж болно.

Үндсэн хууль, холбогдох долоон хуулийн газрын хэвлийн баялаг ашиглалтын харилцааг зохицуулсан хэм хэмжээнд хийсэн дүн шинжилгээнээс анхаарах асуудлыг нэгтгэн танилцуулья.

АМтХ-д ашигт малтмалын салбар дахь төрийн зохицуулалт буюу УИХ, Засгийн газар, ТЗТБ, ТЗБ-ын бүрэн эрхийг тусгасан хэдий ч орон нутгийн байгууллага болох аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ болон сум, дүүргийн Засаг даргын бүрэн эрхийг тусгаагүй.

Сум, дүүргийн Засаг даргад байгаль орчныг хамгаалах, байгаль орчинд учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх талаар дараах эрх хэмжээ олгосон: 1.ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хөрөнгө, зардлыг тухайн жилийн олборлолтын ажлыг эхлүүлэхийн өмнө шилжүүлээгүй бол уурхайн олборлолтын ажлыг эхлүүлэхгүй байх; 2.тухайн жилийн нөхөн сэргээлтийн ажлыг бүрэн хийгээгүй тохиолдолд мэргэжлийн хяналтын байгууллагатай хамтран дараагийн жилийн олборлолтын ажлыг эхлүүлэхгүй байх. Сум, дүүргийн Засаг дарга уг ажлыг хийх хүний нөөц, хэрэгслээр дутмаг тул хууль зүйн болон бусад нөхцөл бололцоог бүрдүүлэх нь зүйтэй.

Дүн шинжилгээгээр зөрчил байх үндэслэлтэй дараах эрх зүйн хэм хэмжээ илэрсэн болно.

Үндсэн хуулийн Гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 4-т зааснаар байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх бүрэн эрхийг Засгийн газар хэрэгжүүлнэ. ГХтХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.3.2-т газрын хэвлийн баялаг, эрдэс түүхий эдийг зохистой ашиглах бодлогыг геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн ТЗТБ тодорхойлж хэрэгжүүлэхээр тусгасан нь Үндсэн хуульд заасан Засгийн газрын бүрэн эрхтэй үл нийцнэ;

АМтХ-ийн 12 дугаар 12.1.5-д аймгийн Засаг дарга нь ГтХ-ийн 16 дугаар зүйлийн 16.1.11-д заасан зориулалт (бичил уурхай)-аар олгохоор сонгосон газрын талаар энэ хуулийн 11.1.23-д заасан дүгнэлт гаргуулах тухай хүсэлтийг ТЗБ-д тавьж шийдвэрлүүлэх бүрэн эрхтэй гэжээ. АМтХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.23-д геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн ТЗБ нь энэ хуулийн 12.1.5-д заасны дагуу сум, дүүргийн

Засаг даргын гаргасан хүсэлтийг хүлээн авч сонгосон газар нь ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглахыг хязгаарласан буюу хориглосон, эсхүл тусгай хэрэгцээ, нөөцөд авсан, түүнчлэн хүчин төгөлдөр тусгай зөвшөөрлөөр нэгэнт олгогдсон талбайтай бүхэлдээ буюу хэсэгчлэн давхацсан эсэх талаар дүгнэлт гаргаж, газрын хэмжээ, хил хязгаарыг тогтоох бүрэн эрхтэй хэмээн заасан. ТЗБ-д хүсэлт гаргах этгээд нь аймгийн Засаг дарга уу, эсхүл сум, дүүргийн Засаг дарга байх уу гэдэг нь ойлгомжгүй болно;

Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн байгаль орчны менежментийн (хамгаалах) төлөвлөгөөг сумын Засаг даргын бүрэн эрхэд хянах гэж, хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн үүрэгт сумын Засаг даргаар батлуулах гэж ялгаатай тусгасан. АМтХ-ийн 12 дугаар зүйлийн 12.2.5-д сумын Засаг дарга нь ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг хянах эрхтэй гэж, 38 дугаар зүйлийн 38.1.1-д хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь тусгай зөвшөөрөл авснаас хойш 30 хоногийн дотор байгаль орчны хяналтын алба болон хайгуулын талбай байрших сум, дүүргийн Засаг даргатай зөвшилцөн байгаль орчныг хамгаалах төлөвлөгөө боловсруулах гэж, 38.1.3-т хайгуулын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь энэ хуулийн 38.1.1-д заасан төлөвлөгөөг тухайн хайгуулын талбай байрших сум, дүүргийн Засаг даргад хүргүүлж батлуулах хэмээн заасан. Батлах эрх нь хянах эрх хэмжээг өөртөө агуулах тул батлах хэмээн өөрчлөх;

Уурхайн эдэлбэр (уурхайн талбай), эдэлбэр газар олгох ажиллагаа нь ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгосны дараа хийгдэнэ. Өөрөөр хэлбэл, уурхайн эдэлбэр авах нь газрын хэвлийн баялаг ашиглах эрхээс тусдаа юм. Гэтэл уурхайн эдэлбэр, эдэлбэр газар олгох этгээдийг хуульд зөрүүтэй хуульчилсан. ГХтХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.3.4, 8 дугаар зүйлийн 8.2.2 дахь заалтаар ердийн ашигт малтмалаас бусад ашигт малтмалын орд ашиглахад зориулан аж ахуйн нэгж, байгууллагад уурхайн эдэлбэрийг геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн ТЗТБ, нутаг дэвсгэртээ газрын хэвлийн баялаг ашиглуулахтай холбогдуулан эдэлбэр газрыг АМтХ болон ГтХ-д нийцүүлэн олгох эрхийг сум, дүүргийн Засаг дарга хэрэгжүүлнэ.

АМтХ, ТТАМтХ-иар уурхайн талбайг ТЗБ, аймаг нийслэлийн Засаг дарга олгоно;¹⁵³

ГХтХ-ийн 52 дугаар зүйлийн 52.2-т ЗЗНДН-ийн ИТХ, тэдгээрийн Засаг дарга нь газрын хэвлийн ашиглалт, хамгаалалтад тавих төрийн хяналтыг нутаг дэвсгэртээ эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хэрэгжүүлнэ гэж заасан. Үндсэн хууль, МУЗЗНДНТУтХ-д зааснаар ИТХ нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага, Засаг дарга нь тухайн нэгж дэх төрийн удирдлага болно. Энэ утгаар нь үзвэл Засаг дарга төрийн хяналтыг хэрэгжүүлнэ. Аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн ИТХ төрийн хяналтыг хэрэгжүүлэх нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын эрх хэмжээнд үл нийцнэ;

ГХтХ-ийн 7 дугаар зүйлийн 7.2.4-т зааснаар аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нь энэ хуулийн 21 дүгээр зүйлд заасан тохиолдолд газрын хэвлийг ашиглах эрхийг хуульд заасан эрх хэмжээнийхээ дотор дуусгавар болгох эрхтэй. ГХтХ-ийн 21 дүгээр зүйлийн 21.5-д газрын хэвлийг ашиглах эрхийг уурхайн эдэлбэр олгосон тухай акт буюу газрын хэвлийг ашиглуулах тухай зөвшөөрөл олгосон байгууллага нь акт буюу зөвшөөрлөө хүчингүй болгох замаар дуусгавар болгоно гэж заасан. Өөрөөр хэлбэл, акт, эсхүл зөвшөөрөл олгосон байгууллага нь акт, зөвшөөрлөө хүчингүй болгох замаар газрын хэвлийг ашиглах эрхийг дуусгавар болгоно. Гэтэл аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нь уурхайн эдэлбэр олгох, ГХтХ-д зааснаар ердийн ашигт малтмал олборлох, газар доорхи цэнгэг усыг ашиглах зөвшөөрөл өгөх эрх бүхий субъект биш юм. Иймд аймаг, нийслэлийн Засаг даргын газрын хэвлийг ашиглах эрхийг дуусгавар болгох эрхтэй эсэх, уг эрх хэрхэн хэрэгжих нь ойлгомжгүй болно;¹⁵⁴

Дүүргийн газрын албаны даргыг томилох, чөлөөлөх эрх хэмжээг ГтХ-ийн 20 дугаар зүйлийн 20.2.8 дахь заалтаар нийслэлийн газрын албаны даргатай зөвшилцөж дүүргийн Засаг даргад, уг хуулийн 23

¹⁵³ АМтХ-ийн 26 дугаар зүйлийн 26.3.2, 26.3.3, ТТАМтХ-ийн 19 дүгээр зүйлийн 19.3.2 дахь заалт

¹⁵⁴ ГХтХ-д геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн ТЗТБ уурхайн эдэлбэр олгох, сум, дүүргийн Засаг дарга эдэлбэр газар олгох, ердийн ашигт малтмал олборлох, газар доорх цэнгэг усыг ашиглах эрх олгохоор тусгасан.

дугаар зүйлийн 23.3.6 дахь заалтаар тухайн шатны Засаг даргын саналыг авсны үндсэн дээр нийслэлийн газрын албанд олгосон;

ГХТХ-д газрын хэвлийг ашиглах харилцаанд иргэний эрхийг огт тусгаагүй ба олон нийтийн байгууллага, иргэдийн хүлээх үүргийг хуульчилсан нь Үндсэн хуульд заасан газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар иргэний мэдэх эрхийг хөндөнө;

ГХТХ-ийн 8 дугаар зүйлийн 8.2.4-т сум, дүүргийн Засаг дарга нь ердийн ашигт малтмал, газар доорхи цэнгэг усыг ашиглах тухай саналыг холбогдох байгууллагад тавих эрхтэй гэж заасан, 18 дугаар зүйлд зөвшөөрөл өгнө хэмээн тусгасан. Сум, дүүргийн Засаг дарга уг асуудлаар санал тавих уу, эсхүл зөвшөөрөл өгч, эцэслэн шийдвэрлэх үү гэдэг нь тодорхой бус байна.

Дүн шинжилгээгээр дараах тодорхой бус, ойлгомжгүй зохицуулалт илэрсэн болно.

АМТХ-ийн 37 дугаар зүйлийн 37.2-т “Байгаль орчны албанаас зөвшөөрөл авалгүйгээр ашигт малтмал эрэх, хайх, энэ хуулийн 35.4-т заасан комиссын шийдвэргүйгээр ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагаа эхлэхийг хориглох бөгөөд тухайн асуудлаар маргаан гарвал хяналт шалгалт хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллагад гомдол гаргаж болно” гэж заасан. Хяналт шалгалт хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллагад байгаль орчны албаны зөвшөөрөлгүй ашигт малтмал эрэх, хайх, комиссын шийдвэргүйгээр ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагаа явуулсан талаарх гомдлыг хэрхэн гаргах, шийдвэрлэх зэрэг асуудлыг АМТХ-д тусгаагүй болно;

ГтХ-ийн 19 дүгээр зүйлийн 19.1.9-д газрын асуудал эрхэлсэн ТЗТБ нь улсын хэмжээнд газрын кадастрын бодлого боловсруулах, үйл ажиллагааг удирдах бүрэн эрхтэй хэмээн тусгасан. Гэтэл газрын кадастрын бодлогын талаарх Засгийн газрын эрх хэмжээ ГтХ-д тодорхой бус байна;

ГтХ-ийн 23 дугаар зүйлийн 23.2.3, 18 дугаар зүйлийн 18.1.7-д тусгаснаар улсын газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөөг

ТЗБ боловсруулж, Засгийн газар батална. Газрын асуудал эрхэлсэн ТЗТБ-ын газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөөний талаарх эрх хэмжээ тодорхой бус байна;

ГтХ-ийн 55 дугаар зүйлийн 55.4, 55.5-д заасан ёсоор газрыг хамгаалах, нөхөн сэргээх төсөл, түүнд үндэслэсэн төлөвлөгөөг жил бүр боловсруулж, газрын асуудал эрхэлсэн ТЗТБ-аар баталгаажуулна, газрыг хамгаалах, нөхөн сэргээх төлөвлөгөөнд тусгагдсан ажлын гүйцэтгэлийг жил бүр тухайн шатны ИТХ-аар хэлэлцүүлж, дүгнүүлнэ. Газрыг хамгаалах, нөхөн сэргээх төсөл, түүнд үндэслэсэн төлөвлөгөөг боловсруулж хэрэгжүүлэх этгээд нь ГтХ-ийн 55 дугаар зүйлийн 55.4, 55.5-д тодорхой бус, ойлгомжгүй байна. ГтХ-ийн 55 дугаар зүйлийн 55.2-т газрын хэвлийг ашиглагч нь байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээ, газрыг хамгаалах, нөхөн сэргээх төсөлтэй байна гэж заасан тул уг хуулийн 55.4, 55.5-д заасан арга хэмжээг хэрэгжүүлэх этгээдийг газрын хэвлийг ашиглагч хэмээн үзэж болно. ТЗТБ, тухайн шатны ИТХ-ын бүрэн эрхэд энэ талаар тодорхой тусгаагүй ба Засаг дарга, газрын албаны эрх хэмжээ мөн орхигдсон болно. Түүнчлэн газрын хэвлийг ашиглагчийн газрыг хамгаалах, нөхөн сэргээх төсөл, түүнд үндэслэсэн төлөвлөгөө нь байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөтэй хэрхэн уялдах нь тодорхойгүй байна;

Төсөл хэрэгжүүлэгчийн баталгааны мөнгөн хөрөнгийг буцаан олгох, үүнд орон нутгийн иргэд ямар оролцоотой байх талаар БОХТХ, БОНБҮТХ-д тодорхой тусгаагүй. Байгаль орчин, ногоон хөгжлийн сайдын 2014 оны А-04 дүгээр тушаалаар батлагдсан “Байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх төлөвлөгөөний баталгааны тусгай дансны гүйлгээнд хяналт тавих журам”-д баталгааны мөнгөн хөрөнгийн зохих хувийг төсөл хэрэгжүүлэгчид буцаан олгох эсэхийг ТЗТБ, эсхүл аймаг, нийслэлийн ЗДТГ шийдвэрлэнэ хэмээн заасан. Ашигт малтмалын ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх үүргийн биелэлтэд ТЗТБ, хайгуулын болон түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн үүргийн биелэлтэд сум, дүүргийн Засаг дарга хяналт тавих АМтХ, ТТАМтХ-ийн зохицуулалтад нийцүүлэн тодорхой болгох шаардлагатай;

ТТАМтХ-ийн 38 дугаар зүйлийн 38.1-т сонирхсон этгээд тусгай зөвшөөрлийн болон түүний зураг зүйн бүртгэлтэй ажлын цагаар зориулалтын байранд танилцах эрхтэй хэмээн заасан. Гэхдээ сонирхсон этгээдэд ТЗБ нь ямар журмаар тусгай зөвшөөрлийн болон зураг зүйн бүртгэлийг танилцуулах нь ойлгомжгүй байна;

БОХтХ-ийн 16 дугаар зүйлийн 16.2.4-т аймаг, нийслэлийн Засаг дарга шаардлагатай бол тухайн аж ахуйн нэгж, байгууллагын байгаль орчинд хортой нөлөөлж буй үйл ажиллагааг өөрөө түдгэлзүүлэн зогсоох буюу уг асуудлыг эрх бүхий байгууллагад тавьж шийдвэрлүүлэх эрхтэй хэмээн тусгасан. БОХтХ-ийн 14 дүгээр зүйлийн 14.3-т хуульчилснаар иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын хүн амын эрүүл мэнд, байгаль орчинд хортой нөлөөлөл бүхий үйлдвэрлэлийн болон бусад үйл ажиллагааг ТЗТБ-ын санал болон аймаг, нийслэлийн Засаг даргын саналыг харгалзан өмчийнх нь хэлбэрийг үл харгалзан зогсоох бүрэн эрхийг Засгийн газар хэрэгжүүлнэ. Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга ямар нөхцөлд хортой нөлөөлж буй үйл ажиллагааг өөрөө түдгэлзүүлэн зогсоох, ямар нөхцөлд Засгийн газарт асуудлыг тавих нь тодорхой бус болно;

ТТАМтХ-ийн 12 дугаар зүйлийн 12.1-т АМтХ-ийн 17.1-17.3-т заасан шаардлагыг биелүүлнэ гэж заасан. АМтХ-ийн 17 дугаар зүйл нь хайгуулын тусгай зөвшөөрөл олгох шалгаруулалтын талбайг ялгах зохицуулалт болно. Өөрөөр хэлбэл, ТЗБ талбайн солбицлыг тодорхойлон аймаг, нийслэлийн Засаг даргад мэдэгдэх, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга аймаг, нийслэл болон сум, дүүргийн ИТХ-ын саналыг авч хариу өгөх, Засгийн газар нь талбайн солбицлыг тогтоох юм. Гэтэл ТТАМтХ-д түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын хайгуулын талбайн солбицлыг тодорхойлох, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга мэдэгдэлд хариу өгөх, Засгийн газар талбайн солбицлыг тогтоох талаар тусгаагүй;

БОХтХ-ийн 15 дугаар зүйлийн 15.2.2-т төрийн захиргааны бусад төв байгууллага нь салбартаа байгаль орчныг хамгаалах хууль тогтоомжийн биелэлтийг зохион байгуулж, үр дүнг жил бүр Засгийн газарт тайлагнана хэмээн тусгасан. Салбарын яамны эрхлэх асуудалд

шууд хамаарахгүй тул байгаль орчны асуудал эрхэлсэн ТЗТБ үр дүнг нэгтгэн Засгийн газарт танилцуулна хэмээн өөрчлөх нь зүйд нийцнэ;

БОНБУтХ-ийн 16 дугаар зүйлийн 16.1.2-т зааснаар байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээ хийх эрх бүхий аж ахуйн нэгж нь байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээний тайланд хийсэн шүүмжийн дагуу нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үүрэг хүлээнэ. Байгаль орчны нөлөөллийн ерөнхий үнэлгээ хийсэн этгээд нь байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээний тайланд шинжилгээ хийж дүгнэлт гаргах бөгөөд шүүмж өгөх талаар зохицуулаагүй. Иймд байгаль орчны нөлөөллийн нарийвчилсан үнэлгээний тайланд хэн шүүмж өгөх, хэрхэн хийх зэрэг харилцааг зохицуулах шаардлагатай;

ГХтХ-ийн 7.2.5, 53.2.2, 60 дугаар зүйл, хэсэг, заалтаар газрын хэвлийг дур мэдэн ашиглах болон ашигт малтмал бүхий талбайд барилга байгууламж дур мэдэн барихыг зогсоох эрх хэмжээг аймаг, нийслэлийн Засаг дарга болон геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн ТЗТБ-д олгосон ба ингэхдээ гаргасан зардлыг нөхөн төлөхгүйгээр зогсоож болно. Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга ямар нөхцөлд, геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн ТЗТБ ямар нөхцөлд уг эрхээ хэрэгжүүлэхийг ГХтХ-д тодорхой тусгах шаардлагатай;

ТТАМтХ-ийн 11.2.5, 14.4-т зааснаар түгээмэл тархацтай ашигт малтмал хайх, ашиглах тусгай зөвшөөрлийг аймаг, нийслэлийн Засаг дарга олгоно. Гэтэл ТТАМтХ-ийн 26 дугаар зүйлийн 26.2-т аймаг, нийслэлийн байгаль орчны асуудал эрхэлсэн байгууллага нь түгээмэл тархацтай ашигт малтмал хайх, ашиглах үйл ажиллагаанд зөвшөөрөл олгохоор заасан. Аймаг, нийслэлийн Засаг даргаас тусгай зөвшөөрөл авсны дараа байгаль орчны газраас зөвшөөрөл авах мэт зохицуулсан нь учир дутагдалтай болно;

ТЗТБ нь АМтХ-ийн 10 дугаар зүйлийн 10.1.6, 10.1.5-д зааснаар улсын төсвийн хөрөнгөөр гүйцэтгэх геологийн судалгааны ажлыг санхүүжүүлэх, гүйцэтгэх, үр дүнг тооцох журам батлах ба геологийн судалгааны ажлын төлөвлөгөө, төсөл, төсвийг батлах, тодотгох, үр дүнгийн тайланг хүлээн авах шийдвэр гаргана. Тодруулбал; ТЗТБ нь журам батална, журмын дагуу төлөвлөгөө, төсөл, төсвийг нь

батална, санхүүжүүлнэ, үр дүнг тооцох, хүлээн авах гэсэн бүхий л үйл ажиллагаанд зөвхөн өөрөө оролцох нь учир дутагдалтай байна;

ТЗБ нь АМтХ-ийн 11 дүгээр зүйлийн 11.1.9-д зааснаар уул уурхайн салбарт хөрөнгө оруулалтын таатай орчин бүрдүүлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ. Хөрөнгө оруулалтын таатай орчин бүрдүүлэх нь бодлогын асуудал тул УИХ, Засгийн газар, ТЗТБ-ын түвшинд яригдах нь зүйтэй. Гэтэл УИХ, Засгийн газар, ТЗТБ-ын бүрэн эрхэд уул уурхайн хөрөнгө оруулалтын бодлогын асуудлыг тусгаагүй;

АМтХ-ийн 38 дугаар зүйлийн 38.1.5, 39 дүгээр зүйлийн 39.1.7 дахь заалтаар хайгуулын ажлын явцад болон уурхайн үйл ажиллагаанаас байгаль орчинд учирсан сөрөг нөлөөллийг бүртгэж, байгаль орчны менежментийн жилийн тайланд тусгахыг ашигт малтмалын хайгуулын, ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид үүрэг болгосон. Байгаль орчинд учирсан сөрөг нөлөөллийг бүртгэхийг байгаль орчинд сөрөг нөлөөлөл үзүүлсэн этгээдэд өөрт нь даалгасан нь ойлгомжгүй байна. Байгаль орчинд учирсан сөрөг нөлөөллийг бүртгэх, хянах асуудалд олон нийтийн оролцоог хангаж, орон нутгийн байгууллагын эрх хэмжээг тодорхой болгох шаардлагатай;

АМтХ-ийн 56 дугаар зүйлд ТЗБ-аас тусгай зөвшөөрлийг цуцлах үндэслэлийг тодорхойлсон ба орон нутаг оролцох боломжтой нэг нөхцөл бий. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч байгаль орчинд хортой нөлөөлж байгаа, эсхүл нөхөн сэргээх, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөнд заасан үүргээ биелүүлээгүй гэх үндэслэлээр тусгай зөвшөөрлийг цуцлах процесс ойлгомжгүй байна. Иймд ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийг цуцлахад орон нутгийн оролцоог тодорхой болгох шаардлагатай;

БОНБУтХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.12-т тусгаснаар орон нутгийн байгаль хамгаалагч, байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч, бүх шатны Засаг дарга, ТЗТБ болон байгаль орчны ТББ байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд хяналт тавина. Гэсэн хэдий ч, эдгээр байгууллага, албан тушаалтны (аймаг, нийслэлийн Засаг даргаас бусад) хяналт тавих эрхийг хангах зохицуулалт БОНБУтХ, АМтХ-д тусгагдаагүй болно.

Дүн шинжилгээгээр давхардал байх үндэслэлтэй дараах эрх зүйн хэм хэмжээ илэрсэн.

Байгаль орчны асуудал эрхэлсэн ТЗТБ-ын газрын хэвлийг ашиглах, хамгаалах талаарх төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг ГХтХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.4.1, 6.4.2-т тусгасан. Өөрөөр хэлбэл, ГХтХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.4.1-д газрын хэвлийг ашиглах, хамгаалах талаарх төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх, мөн зүйлийн 6.4.2-т газрын хэвлийг зохистой ашиглуулах, хамгаалах бодлогыг хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулах хэмээн заасан;

Геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн ТЗТБ-ын журам батлах эрхийн талаар АМтХ-ийн 10.1.6, 16.6-д заасан. Тодруулбал, АМтХ-ийн 10 дугаар зүйлийн 10.1.6-д геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн ТЗТБ нь улсын төсвийн хөрөнгөөр гүйцэтгэх геологийн судалгааны ажлыг санхүүжүүлэх, гүйцэтгэх, үр дүнг тооцох журам батлах эрхтэй хэмээн, 16 дугаар зүйлийн 16.6-д улсын төсвийн хөрөнгөөр хийх геологийн судалгааны ажлыг санхүүжүүлэх, гүйцэтгэх, үр дүнг хянаж хүлээн авах журмыг геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн ТЗТБ энэ хуульд нийцүүлэн батална хэмээн тусгасан;

ТЗБ-ын газрын мэдээллийн санг бүрдүүлэх, баяжуулах, хөгжүүлэх эрх хэмжээг давхардуулсан. Газрын асуудал эрхэлсэн ТЗБ нь ГтХ-ийн 23 дугаар зүйлийн 23.2.14-т зааснаар улсын газрын мэдээллийн санг бүрдүүлэх, хөтлөх, 23.2.22-т зааснаар газар эзэмшигч, ашиглагчийн бүртгэлийг эрхлэх зорилго бүхий газрын нэгдмэл сангийн мэдээллийн сан, сүлжээг орчин үеийн техник, технологид тулгуурлан бий болгох эрх хэмжээг хэрэгжүүлнэ гэж заасан;

Хотын суурьшлын бүсийн инженерийн шугам, сүлжээ бүхий болон сүлжээнд холбогдохоор төлөвлөгдсөн газарт газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах асуудлыг шийдвэрлэх нийслэлийн Засаг даргын бүрэн эрхийг давхардуулан заасан. Нийслэлийн Засаг даргын газрын харилцааны талаар хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг ГтХ-ийн 21 дүгээр зүйлийн 21.2-т заасан. Тодруулбал, ГтХ-ийн 21 дүгээр зүйлийн 21.2.3-т “Нийслэлийн ИТХ-аас баталсан хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний үе шатны төсөл, нийслэлийн газар зохион

байгуулалтын ерөнхий болон тухайн жилийн төлөвлөгөөний дагуу хотын суурьшлын бүсийн инженерийн шугам, сүлжээ бүхий болон сүлжээнд холбогдохоор төлөвлөгдсөн газруудад газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах асуудлыг шийдвэрлэнэ. Ингэхдээ дүүргийн Засаг даргын саналыг авсан байна.” гэж, 21.2.4-т “хотын хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний үе шатны төсөл болон тухайн жилийн газар зохион байгуулалтын батлагдсан төлөвлөгөөний дагуу энэ хуулийн 21.2.3-т заасан газар эзэмшүүлэх, ашиглуулах ажлыг зохион байгуулах” гэж хуульчилсан;

Байгаль орчны асуудал эрхэлсэн ТЗТБ-ын журам батлах эрхийг давхардуулан тусгасан. БОХтХ-ийн 15 дугаар зүйлийн 15.1.3-т “байгаль орчны асуудал эрхэлсэн ТЗТБ нь ... экологи-эдийн засгийн үнэлгээ, хохирол тооцох аргачлалыг батлах”, 15.1.12-т “байгаль орчны асуудал эрхэлсэн ТЗТБ нь энэ хуулийн 49.5-д заасан аргачлалыг батлах”, 49 дүгээр зүйлийн 49.5-д “... байгаль орчны асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний баталсан байгаль орчинд учирсан хохирлыг тооцох аргачлалаар ...” хэмээн заасан.

Энэхүү дүн шинжилгээнд үндэслэн дараах дүгнэлтийг хийж болно.

1. АМтХ, БОНБҮтХ-д төрийн байгууллагын, ТТАМтХ, ГтХ, БОХтХ-дорон нутгийн байгууллагын эрх хэмжээ давамгайлсан. Төрийн байгууллага нь бодлого боловсруулах, зохицуулалт хийх, орон нутгийн байгууллага нь үйлчилгээ үзүүлэх, хяналт тавих эрх хэмжээг илүүтэй хэрэгжүүлж байна.
2. Газрын хэвлийн баялаг ашиглалтад иргэн, олон нийтийн эрх, оролцоог хангах процессын зохицуулалт дутагдалтай болно. БОНБҮтХ-д олон нийтийн оролцоог бүлэг болгон хуульчилсан ч оновчтой, ойлгомжтой, тодорхой байх шаардлагад төдийлөн нийцэхгүй байна. ГтХ, БОХтХ-д иргэн, олон нийтийн оролцоог хангах зарчим тусгасан ч хэрэгжүүлэх арга механизмын талаар тусгаагүй болно. ГХтХ-иар иргэн, олон нийтийн байгууллагад үүрэг хүлээлгэсэн бөгөөд эрхийн асуудал орхигдсон. Байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх ажилд ТББ-ын оролцоог

зохицуулсан хэм хэмжээ хангалтгүй байна. ТББ-ын идэвх санаачилга, оролцоог дэмжих, хангах зохицуулалт дутагдаж байна.

3. Төр бүх ард түмнийг төлөөлөн газрын хэвлийн баялгийн өмчлөгчийн хувиар эдлэх эрх, Монгол Улсын иргэний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрх зарим талаар зөрчилдөнө. Газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчны унаган төрх, хэвийн байдалд ямар нэг хэмжээгээр өөрчлөлт орно.

Байгаль орчин, хүрээлэн буй орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх нь төрийн чиг үүрэг юм. БОХтХ, холбогдох хуульд заасан байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх, түүнд учирсан хохирлыг арилгуулах талаарх орон нутгийн байгууллагын үүргийг МУЗЗНДНТУтХ-ийн шинэчилсэн найруулгын дагуу орон нутгаар төлөөлүүлэн гүйцэтгүүлэх төрийн чиг үүрэгтэй уялдуулан зохих өөрчлөлт хийх нь зүйтэй. БОНБҮтХ-д иргэний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрх, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрх, газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхийг хангах талаар зохицуулалт тусгах шаардлагатай.

4. Тухайн хуулийн үйлчлэх хүрээнд үл хамаарах харилцааг ГХтХ, ГтХ-иар зохицуулсан. ГХтХ-ийн 10 дугаар зүйлийн 10.2 дахь хэсэгт газрын хэвлийн ашигт малтмалын хайгуул хийх, ашигт малтмал олборлохтой холбогдсон харилцааг АМтХ-иар зохицуулна хэмээн заасан хэдий ч уг хуулийн IV бүлгээр газрын хэвлийг ашигт малтмал олборлох зориулалтаар ашиглах харилцааг, VIII бүлгээр ашигт малтмалын нөөц, ордын болон газрын хэвлийн улсын тоо бүртгэлийн харилцааг зохицуулсан. ГтХ-ийн 2 дугаар зүйлийн 2.2 дахь хэсэгт газрын хэвлий ... байгалийн бусад баялгийг ашиглах, хамгаалахтай холбогдсон харилцааг зохих хууль тогтоомжоор зохицуулна хэмээн заасан хэдий ч уг хуулийн 55 дугаар зүйлээр газрын

хэвлийг зохистой ашиглах, хамгаалах талаар тусгасан. Тухайн хуулиар зохицуулах харилцаанд үл хамаарах харилцааг зохицуулснаас болж ойлгомжгүй, тодорхой бус асуудал¹⁵⁵ гардаг тул зохих өөрчлөлт оруулах нь зүйтэй.

5. МУЗЗНДНТУтХ-иар байгаль орчны тэнцвэрт байдалд тавих хяналтад иргэдийн оролцоог хангах нь багийн чиг үүрэг болохыг тодорхойлсон. Шинжилгээ хийсэн бусад хуулиас багийн чиг үүргийг тусгасан, уялдуулан зохицуулсан эрх зүйн хэм хэмжээ илрээгүй болно. АМтХ-д тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн болон түүний байгаль орчныг нөхөн сэргээх үйл ажиллагаанд олон нийтийн хяналт тавих үүрэг бүхий төлөөлөгчийг иргэд дундаасаа сонгож ажиллуулж болно гэж заасан. Эдгээр зохицуулалтыг нэгтгэн газрын хэвлийн баялаг ашиглалтад олон нийтийн хяналт тавих боломжийг бүрдүүлсэн зохицуулалт болгон сайжруулах боломжтой.
6. ГХтХ-ийн нэлээд зохицуулалт нь зөрчилтэй, давхардсан, шинээр батлагдсан хууль тогтоомжтой нийцэхгүй байх тул бүхэлд нь шинэчлэн найруулах шаардлагатай.

¹⁵⁵ ГтХ-ийн 55 дугаар зүйлийн 55.2, 55.4, 55.5-д газрын хэвлийг ашиглагч нь байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээ, газрыг хамгаалах, нөхөн сэргээх төсөлтэй байна, газрыг хамгаалах, нөхөн сэргээх төсөл, түүнд үндэслэсэн төлөвлөгөөг жил бүр боловсруулж, газрын асуудал эрхэлсэн ТЗТБ-аар баталгаажуулна, газрыг хамгаалах, нөхөн сэргээх төлөвлөгөөнд тусгагдсан ажлын гүйцэтгэлийг жил бүр тухайн шатны ИТХ-аар хэлэлцүүлж дүгнүүлнэ хэмээн заасан. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь АМтХ, БОНБҮтХ-иар байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээ, байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг боловсруулж хэрэгжүүлнэ. Гэтэл төсөл хэрэгжүүлэгч нь үүнээс гадна газар хамгаалах, нөхөн сэргээх төсөл боловсруулж, газрын асуудал эрхэлсэн ТЗТБ-аар дүгнүүлэх, тайланг жил бүр ИТХ-аар хэлэлцүүлж дүгнүүлэх асуудал үүсэхээр байна.

