

Article

Some issues of the legal regulation of agreements between mineral license holders and local administrative authoritiesZuntsas Munkhbat^{1*}¹ Department of Public Law, School of Law, Otgontenger University, Ulaanbaatar, Mongolia*Corresponding author: zuntsas@otgontenger.edu.mn <https://orcid.org/0009-0007-6750-3031>

Received: 01 November 2025**Accepted: 12 December 2025****Published online: 31 December 2025**

Abstract

This article examines the legal regulation of Article 42.1 of the Minerals Law of Mongolia, focusing on the nature of the agreement, its practical implementation, and the challenges arising in practice. A comparative analysis is conducted with international experiences. The study identifies ambiguities and inconsistencies in areas such as contract templates, standards, oversight mechanisms, local government participation, and accountability frameworks. It concludes that improvements in legal regulation are necessary. Adapting international best practices to the Mongolian context is deemed essential for ensuring genuine social responsibility in the mining sector.

Key words: Minerals, license holder, Local administrative authority, agreement.



© 2025, Author(s). CC BY-NC 4.0. This license enables reusers to distribute, remix, adapt, and build upon the material in any medium or format for noncommercial purposes only, and only so long as attribution is given to the creator.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч болон нутгийн захиргааны байгууллагын хооронд байгуулах гэрээний эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал

Мөнхбатын Зунцас¹

¹Отгонтэнгэр Их Сургууль, Хуульзүйн сургууль, Нийтийн эрх зүйн тэнхим

Хураангуй

Энэхүү өгүүлэлд Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42.1 дэх заалтын эрх зүйн зохицуулалт, гэрээний шинж чанар, практик хэрэгжилт, тулгамдаж буй асуудлуудыг судалж, олон улсын туршлагатай харьцуулан дүн шинжилгээ хийв. Судалгааны үр дүнд гэрээний загвар, стандарт, хяналт, орон нутгийн оролцоо, хариуцлага хүлээлгэх механизм зэрэгт тодорхойгүй байдал, зөрчилдөөн байгааг тогтоож, зохицуулалтыг сайжруулах шаардлагатайг дүгнэлээ. Олон улсын туршлагыг Монголын нөхцөлд нийцүүлэн хэрэгжүүлэх нь уул уурхайн нийгмийн хариуцлагыг бодитой болгоход чухал ач холбогдолтой юм.

Түлхүүр үг: Ашигт малтмал, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч, нутгийн захиргааны байгууллага, гэрээ

Оршил

Монгол Улс нь байгалийн баялаг, ашигт малтмалын нөөцөөр арвин орон бөгөөд уул уурхайн салбар нь эдийн засгийн голлох салбаруудын нэг болж хөгжсөн. Ашигт малтмалын олборлолт нь улсын төсвийн орлогын томоохон хэсгийг бүрдүүлдэг ч үүний зэрэгцээ байгаль орчин, орон нутгийн амьдралд үзүүлэх нөлөөлөл нь анхаарал татсан асуудал болсоор байна. Ийм нөхцөлд орон нутгийн захиргааны байгууллага, ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн хоорондын харилцааг зохицуулах эрх зүйн орчин онцгой ач холбогдолтой юм. Зэс, алт, цайр, молибдени, төмөр, гянтболд, хайлуур жонш, жоншны баяжмал (флотацийн баяжмал), цагаан тугалга, хар тугалга, боловсруулаагүй нүүрс, баяжуулсан нүүрс (хуурай болон нойтон аргаар технологийн боловсруулалт хийсэн), мөнгө, магнезит, хөнгөн цагаан, газрын ховор элемент, фосфорит, цеолит, судлын кварц, чулуун давс, мөсөн шүү, гөлтгөнө зэргийг ашигт малтмалын тухай хуулийн үйлчлэлд хамааруулан ойлгох боломжтой юм.

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлийн 42.1 дэх хэсэгт 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 (Ашигт малтмалын тухай хууль, 2006) хэмээн заасан. Энэ заалт нь тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийг тухайн орон нутгийн захиргааны байгууллагатай гэрээ байгуулж, нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд хувь нэмэр оруулах үүрэг хүлээлгэдэг. Энэ нь уул уурхайн үйл ажиллагааг илүү хариуцлагатай, орон нутгийн оролцоог хангах чиглэлд чиглэсэн чухал зохицуулалт юм. Гэвч энэхүү заалтын хэрэгжилт, гэрээний агуулга, эрх зүйн шинж чанар, практик хэрэглээнд тодорхойгүй байдал, зөрчилдөөнүүд ажиглагдсаар байна.

Иймд энэхүү өгүүлэл нь Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42.1 дэх заалтын эрх зүйн зохицуулалтын онцлог, гэрээний эрх зүйн шинж, практик хэрэгжилт, тулгамдаж буй асуудлуудыг судалж, олон улсын туршлагатай харьцуулан дүн шинжилгээ хийх зорилготой юм. Үүний үндсэн дээр эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах, орон нутгийн эрх ашгийг

хамгаалах, уул уурхайн нийгмийн хариуцлагыг бодитой болгох чиглэлд санал, дүгнэлт гаргахыг зорьж байна.

Эрх зүйн зохицуулалт

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42.1 дэх заалт нь уул уурхайн салбарын нийгмийн хариуцлагыг эрх зүйн хүрээнд тодорхойлсон чухал зохицуулалт юм. Уг заалтад “Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь тухайн орон нутгийн захиргааны байгууллагатай гэрээ байгуулж, нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд хувь нэмэр оруулах үүрэг хүлээнэ” гэж заасан нь орон нутгийн хөгжилд уул уурхайн компаниудын оролцоог албажуулж, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх зорилготой.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн зургаадугаар зүйлийн 6.1 Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон **байгалийн бусад баялаг** гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна (Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992), Ашигт малтмалын тухай хууль (Ашигт малтмалын тухай хууль, 2006) Ашигт малтмалын тухай хууль (Ашигт малтмалын тухай хууль, 2006) нь Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт **ашигт малтмал** эрэх, хайх, ашиглах болон хайгуулын талбай, уурхайн эдэлбэрийн орчныг хамгаалахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино. Газрын тухай хуульд (Газрын тухай хууль, 2002) Хот суурин, барилга байгууламж барих, шинээр зам тавих, усан цахилгаан станц байгуулах, **ашигт малтмалын хайгуул хийх, ашиглах** зэрэг аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулахад зориулан газар олгохоос өмнө палеонтологи, археологи, угсаатны мэргэжлийн байгууллагаар урьдчилан хайгуул, судалгаа хийлгэж, зөвшөөрөл авсан байна гэж заасан. Мөн тус хуульд **ашигт малтмал** олборлох, барилгын материал бэлтгэх, төмөр зам, авто зам тавих, эрэл хайгуул, сорилт туршилт, шинжилгээний ажил хийх болон бусад хэрэгцээнд зориулан ухаж ашигласнаас эвдэрч гэмтсэн газрыг тухай бүр өөрийн хүч, хөрөнгөөр нөхөн сэргээж, засаж тохижуулж байх, газар, түүний баялаг, түгээмэл тархацтай **ашигт малтмал** ашиглахдаа байгаль орчинд сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй байхаар зохицуулалт тусгасан байдаг. Ой, амьтан, ус, ашигт малтмал зэрэг байгалийн баялаг хамгаалах, зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх асуудлыг Байгаль орчны тухай хуульд тусгасан байдаг. (Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль, 1995) Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний тухай хуульд (Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний тухай хууль, 2012) Ашигт малтмалын ашиглалт, баяжуулах, боловсруулах үйлдвэр, химийн үйлдвэрийн үйл ажиллагааны төсөл хэрэгжүүлэгч нь байгаль орчныг хамгаалах талаар хүлээсэн үүргээ биелүүлэх баталгаа болгож, байгаль орчны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын нөхөн сэргээлтийн тусгай дансанд ашиглалтын үйл ажиллагаа дуусах хүртэл жил бүр тухайн жилийн байгаль орчны менежментийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах зардлын 50 хувьтай тэнцэх хэмжээний мөнгөн хөрөнгийг төвлөрүүлэх талаарх зохицуулалтыг тус тус тусгасан байна.

Эдгээр хууль тогтоомжууд нь Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42.1 дэх заалтыг хэрэгжүүлэх эрх зүйн суурь болж, орон нутгийн захиргааны байгууллага, тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн хоорондын харилцааг гэрээний үндсэн дээр зохицуулах боломжийг бүрдүүлдэг. Гэвч гэрээний агуулга, эрх зүйн шинж чанар, хяналт, ил тод байдал зэрэг асуудал нь тодорхойгүй, жигд бус байдалтай байгааг судалгаагаар харуулж байна.

Гэрээний эрх зүйн шинж

Гэрээ нь хоёр буюу түүнээс дээш этгээдүүд болох талуудын хооронд эрх зүйн харилцааг үүсгэж, өөрчилж, дуусгавар болгож, эсвэл тогтоосон эрх зүйн нөлөөллийг бий

болгоход чиглэсэн тодорхой эрх зүйн үр дагаврын талаар харилцан тохиролцсон хүсэл зоригийн тайлбарууд болох хүсэл зоригийн нэгдлийг хэлнэ. (Одгэрэл П, 2016) Захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн харилцааг үүсгэж, өөрчилж, эсхүл дуусгавар болгохоор захиргааны гэрээг хуульд болон захиргааны эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцүүлэн байгуулж болно. (Цогтоо Ш, 2021) Захиргааны ерөнхий хуулийн 5 дугаар бүлэгт Захиргааны гэрээ хэсгийг тусгаж өгсөн байдаг, энэ хуулийн 52.2.3. Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн төслөөр хэрэгжүүлэхээс бусад дэд бүтцийн болон нийгмийн суурь үйлчилгээг бий болгох, тогтвортой ашиглахтай холбогдсон харилцаанд хамаарахаас тусгасан. Дэд бүтэц болон нийгмийн суурь үйлчилгээ нь төрийн чиг үүрэг хамаардаг бөгөөд түүнийг бий болгох, ашиглах харилцаа нь нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр зохицуулагдах учир тухайн харилцааг зохицуулахаар байгуулагдаж буй гэрээ нь захиргааны гэрээнд хамаарна. Дэд бүтэц гэдэгт зам гүүр, харилцаа холбоо, эрчим хүч нийтийн тээвэр гэх мэт, мөн суурь үйлчилгээ гэдэгт боловсрол, эрүүл мэнд зэргийг ойлгоно (Монгол Улсын захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар, 247 тал, 2017).

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42.1 дэх заалтын хүрээнд тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь орон нутгийн захиргааны байгууллагатай гэрээ байгуулж, нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд хувь нэмэр оруулах үүрэг хүлээдэг. Энэ гэрээ нь эрх зүйн хувьд тодорхой шинж чанартай бөгөөд талуудын эрх, үүргийг албажуулсан баримт бичиг юм. Орон нутгийн хамтын ажиллагааны гэрээ нь тодорхой үе шаттайгаар бэлтгэгдэж, орон нутгийн иргэдийн оролцоог хангах ёстой. Энэ заалт нь Монгол Улсын ашигт малтмалын салбарын эрх зүйн зохицуулалттай холбоотой бөгөөд онолын түвшинд захиргааны гэрээ гэж үзэх боломжтой. Захиргааны байгууллагаас нийтийн эрх зүйн харилцааг үүсгэж, өөрчилж эсхүл дуусгавар болгохоор эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцүүлэн байгуулсан гэрээг ЗАХИРГААНЫ ГЭРЭЭ гэнэ. Өөрөөр хэлбэл Захиргааны гэрээ нь төрийн байгууллага (захиргааны байгууллага) болон иргэн, хуулийн этгээдийн хооронд нийтийн эрх зүйн харилцааг зохицуулах зорилгоор байгуулсан гэрээ юм. Энэ нь хувийн эрх зүйн гэрээнээс ялгаатай бөгөөд дараах онцлогтой.

Нийтийн эрх зүйн шинжтэй	• Захиргааны байгууллага нь төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй субъект тул гэрээ нь нийтийн ашиг сонирхлыг хангах зорилготой
Эрх зүйн тэгш бус байдал	• Захиргааны байгууллага нь зарим тохиолдолд давуу эрх эдэлж, гэрээг цуцлах, өөрчлөх эрхтэй байдаг
Хууль тогтоомжид тулгуурласан	• Захиргааны гэрээ нь хууль, тогтоомжийн хүрээнд байгуулагддаг бөгөөд хууль зөрчсөн нөхцөл байдалтай байж болохгүй

Зураг 1. Захиргааны гэрээний онцлог

Монгол Улсын ашигт малтмалын салбарт тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч болон нутгийн захиргааны байгууллагын хооронд байгуулагддаг гэрээнүүд нь захиргааны гэрээний төрөлд хамаарах бөгөөд эдгээр нь нийгмийн хариуцлага, орон нутгийн хөгжил, байгаль орчны хамгаалал зэрэг олон нийтийн ашиг сонирхлыг хангах зорилготой байдаг. Хамтын ажиллагааны гэрээ нь орон нутгийн засаг захиргааны байгууллага болон тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн хооронд нийтийн эрх зүйн хүрээнд хамтран ажиллах зорилготойгоор байгуулагддаг. Орон нутгийн дэд бүтцийг хөгжүүлэх буюу зам, цахилгаан, усан хангамж, холбоо зэрэг суурь дэд бүтцийн төслүүдийг хамтран хэрэгжүүлэх, нийгмийн үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэх буюу эрүүл мэнд, боловсрол, соёлын үйлчилгээний чанар,

хүртээмжийг сайжруулах, байгаль орчныг хамгаалах буюу уул уурхайн үйл ажиллагааны сөрөг нөлөөллийг бууруулах, нөхөн сэргээлт хийх, экологийн тэнцвэрт байдлыг хадгалахад оршино. Энэхүү гэрээ нь төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийн эрх зүйн хэлбэр бөгөөд талуудын үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлж, хамтын ажиллагааны механизмыг бүрдүүлдэг.

Нийгмийн хариуцлагын гэрээ нь тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн нийгмийн салбарт оруулах хувь нэмэр, дэмжлэгийг зохицуулах зорилготой. Сургалт, боловсролын дэмжлэг буюу мэргэжлийн сургалт, тэтгэлэг, сургууль, цэцэрлэгийн дэд бүтцийн сайжруулах, эрүүл мэндийн үйлчилгээ буюу эрүүл мэндийн төв, тоног төхөөрөмж, эмнэлгийн ажилтны чадавхжуулах, ажлын байр нэмэгдүүлэх буюу орон нутгийн иргэдийг ажлын байраар хангах, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих зэрэг нийгмийн тогтвортой хөгжил, орон нутгийн иргэдийн амьжиргааг сайжруулах зорилготой бөгөөд компанийн нийгмийн үүрэг хариуцлагыг хууль ёсны үндэслэлтэйгээр хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлдэг.

Хөгжлийн гэрээ нь орон нутгийн хөгжлийн бодлого, төлөвлөгөөтэй уялдуулан хөрөнгө оруулалт татах, иргэдийн амьжиргааг дээшлүүлэх зорилготойгоор байгуулагддаг. Хөрөнгө оруулалтын уялдаа буюу уул уурхайн төслийг орон нутгийн хөгжлийн зорилготой уялдуулан төлөвлөх, амьжиргааны түвшнийг дээшлүүлэх буюу иргэдийн орлого, нийгмийн хамгааллын хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, тогтвортой хөгжил буюу эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчны тэнцвэртэй хөгжлийг хангадаг.

Энэхүү гэрээ нь орон нутгийн хөгжлийн стратеги, уул уурхайн төслийн уялдаа холбоог хангах эрх зүйн үндэс болдог бөгөөд талуудын урт хугацааны хамтын ажиллагааг тодорхойлдог. Захиргааны эрх зүйн хүрээнд нийтийн ашиг сонирхлыг хангах, төр-хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг зохион байгуулах, орон нутгийн хөгжлийг дэмжих чухал хэрэгсэл болдог. Гэрээний төрөл, агуулга нь тухайн орон нутгийн хэрэгцээ, уул уурхайн төслийн онцлог, хууль тогтоомжийн шаардлагад нийцсэн байдлаар тодорхойлогддог бөгөөд захиргааны гэрээний онолын үндсийг бодитоор хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлдэг.

Гэрээний хэрэгжилтэд тулгамдаж буй асуудлууд

Монгол Улсад ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч болон орон нутгийн захиргааны байгууллагын хооронд байгуулдаг захиргааны гэрээ нь орон нутгийн хөгжил, нийгмийн хариуцлагыг хэрэгжүүлэх чухал хэрэгсэл боловч түүний хэрэгжилт, үр нөлөөнд нөлөөлж буй хэд хэдэн системийн болон эрх зүйн асуудал байсаар байна. Эдгээр асуудлыг дараах үндсэн чиглэлээр тайлбарлаж болно.

1. Гэрээний загвар, стандартын асуудал

Гэрээний загвар, агуулга нь хууль тогтоомжид нарийвчлан тусгагдаагүй, нэгдсэн стандарт байхгүй тул аймаг, сум бүр өөр өөр бүтэц, нөхцөлтэй гэрээ байгуулдаг. Харьцуулах боломжгүй байдал буюу гэрээний агуулга, үүрэг, хариуцлага харилцан адилгүй тул хэрэгжилт, үр нөлөөг үнэлэх, харьцуулах боломж хязгаарлагддаг. Хууль зүйн маргаан үүсэх эрсдэл буюу тус гэрээ нь талуудын хооронд ойлголцлын зөрүү, маргаан үүсгэх нөхцөл болдог. Мөн хяналт, үнэлгээний тогтолцооны сулрал буюу нэгдсэн шалгуур, үзүүлэлтгүй байвал гэрээний хэрэгжилтэд хяналт тавих, үр дүнг үнэлэх боломж буурах магадлалтай. Иймд тус гэрээний загвар, стандартчиллыг хууль тогтоомжийн түвшинд илүү сайн тодорхойлох, салбарын хэмжээнд нэгдсэн аргачлал боловсруулах шаардлагатай байна.

2. Орон нутгийн иргэдийн оролцооны хомсдол

Гэрээ байгуулах үйл явцад орон нутгийн иргэдийн санал, оролцоо хангалтгүй тусгагддаг нь ардчилсан зарчим, ил тод байдлын шаардлагыг зөрчиж, зарим сөрөг үр дагаварт хүргэж байна. Иргэдийн хэрэгцээ, шаардлага тусгагдаагүй гэрээ нь бодит амьдралд нийцэхгүй, үр нөлөөгүй байж болзошгүй байгаа тул нийгмийн хүлээлт хангагдахгүй байх, итгэлцлийн хомсдол буюу төр - хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаанд иргэдийн итгэл буурах, эсэргүүцэл нэмэгдэх эрсдэлтэй, хариуцлагын тогтолцооны сулрал ба иргэдийн оролцоо байхгүй тохиолдолд гэрээний хэрэгжилтэд хяналт тавих, хариуцлага тооцох механизм бүрдэхгүй байна. Иймд тус гэрээг байгуулах үйл явцыг ил тод, олон нийтийн оролцоонд тулгуурласан байдлаар зохион байгуулах, иргэдийн санал, шаардлагыг тусгах эрх зүйн орчин бүрдүүлэх нь чухал.

3. Хууль зүйн тодорхойгүй байдал

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 байгуулах гэрээний эрх зүйн статус, хариуцлага хүлээлгэх механизм нь хууль тогтоомжид тодорхой тусгагдаагүй, практик хэрэгжилт нь тогтворгүй байдалтай байна. Гэрээний эрх зүйн шинж тодорхойгүй буюу тус гэрээний хүчин төгөлдөр байдал, хуулийн дагуу биелүүлэх үүрэг нь тодорхойгүй байвал гэрээний хэрэгжилтэд эргэлзээ үүсдэг. Мөн гэрээний биелэлт хангагдаагүй тохиолдолд ямар байгууллага, ямар журмаар хариуцлага тооцох нь тодорхойгүй хариуцлага тооцох механизм сул байна.

Эдгээр асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд тус гэрээний эрх зүйн зохицуулалтыг тодорхой болгох, гэрээний биелэлтэд хяналт тавих, хариуцлага тооцох эрх зүйн механизм бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42.1 дэх заалтын хэрэгжилт нь орон нутгийн хөгжил, уул уурхайн нийгмийн хариуцлагыг бодитой болгоход чухал үүрэгтэй. Гэвч энэхүү заалтын практик хэрэгжилт нь орон нутаг, компани, төрийн байгууллагуудын түвшинд харилцан адилгүй, зарим тохиолдолд үр дүнгүй байдалтай байна. (Монгол дахь уул уурхайн нийгмийн хариуцлага ба орон нутгийн гэрээний хэрэгжилт, 2021) Тус байгуулсан гэрээнүүдийн ил тод байдал, агуулга, хэрэгжилт нь харилцан адилгүй бөгөөд зарим нь олон нийтэд нээлттэй биш байна.

Олон улсын туршлага (харьцуулсан судалгаа)

Ашигт малтмалын салбарын нийгмийн хариуцлагыг орон нутгийн хөгжилтэй уялдуулан зохицуулах эрх зүйн механизм нь олон улс оронд амжилттай хэрэгжиж буй туршлага юм. Монгол Улсын Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42.1 дэх заалтыг олон улсын жишигтэй харьцуулан судалснаар гэрээний эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах, орон нутгийн оролцоог нэмэгдүүлэх боломжуудыг тодорхойлох боломжтой.

Канадын уул уурхайн салбар дахь Impact Benefit Agreement (IBA)-ийн үүрэг, ач холбогдол (Mining-Indigenous Relationship Agreements, 2020)

Канадын уул уурхайн салбар нь байгалийн баялгийн арвин нөөцтэй, эдийн засгийн голлох салбаруудын нэг бөгөөд энэ салбарын үйл ажиллагаа нь орон нутгийн уугуул иргэдийн амьдрал, соёл, байгаль орчинд шууд болон шууд бус нөлөөлөл үзүүлдэг. Иймээс уул уурхайн компаниуд болон уугуул иргэдийн хооронд байгуулдаг Impact Benefit Agreement (IBA) буюу

“Нөлөөлөл–ашгийн гэрээ” нь нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчны тэнцвэрт байдлыг хангах чухал механизм болж хөгжсөн.

IBA нь хуульчлагдаагүй боловч Канадын уул уурхайн салбарт тогтсон практик, стандарттай, ил тод байдлыг эрхэмлэсэн гэрээний хэлбэр бөгөөд тухайн гэрээгээр дамжуулан уугуул иргэдийн эрхийг хамгаалах, тэдний амьжиргааг дээшлүүлэх, байгаль орчны хяналтыг сайжруулах зэрэг олон талт зорилгыг хэрэгжүүлдэг. Гэрээний агуулгад орон нутгийн иргэдийг ажлын байраар хангах, мэргэжлийн сургалт зохион байгуулах, орлогын тодорхой хувийг хуваарилах, байгаль орчны мониторинг хийх, соёлын өвийг хамгаалах зэрэг заалтууд тусгагддаг. Эдгээр заалтууд нь уул уурхайн үйл ажиллагааны нөлөөллийг бууруулах, орон нутгийн иргэдийн амьдралын чанарыг сайжруулах, хамтын ажиллагааг бэхжүүлэхэд чиглэдэг.

IBA-ийн хэрэгжилт нь Канадын уугуул иргэдийн эрх зүйн оролцоог нэмэгдүүлэх, тэдний эдийн засгийн боломжийг өргөжүүлэх, нийгмийн тэгш байдлыг хангах, байгаль орчны тогтвортой байдлыг хадгалах зэрэг олон талын үр нөлөөтэй. Тухайлбал, гэрээний хүрээнд байгуулсан хамтын ажиллагаа нь компани, орон нутгийн хооронд итгэлцэл бий болгох, зөрчил маргааныг бууруулах, төслийн хэрэгжилтийг тогтвортой байлгах үндэс суурийг бүрдүүлдэг. Мөн гэрээний ил тод байдал нь олон нийтийн хяналтыг сайжруулж, нийгмийн хариуцлагыг өндөр түвшинд хүргэх боломжийг олгодог.

Иймд IBA нь зөвхөн эдийн засгийн үр ашиг хуваарилах хэрэгсэл бус, харин нийгмийн шударга ёс, байгаль орчны хариуцлага, соёлын дархлааг хамгаалах цогц арга хэрэгсэл болж хөгжсөн гэж үзэх үндэстэй. Монгол Улсад уул уурхайн салбар эрчимтэй хөгжиж буй энэ үед Канадын IBA-ийн туршлага нь орон нутгийн иргэдийн эрх ашгийг хамгаалах, тогтвортой хөгжлийг хангах бодлогын загвар болох боломжтой юм.

Австралийн уул уурхайн салбарт уугуул иргэдийн эрхийг хамгаалах зорилготой Native Title Agreement болон Community Development Agreement нь нийгмийн шударга ёс, тогтвортой хөгжлийг хангах чухал механизм болж хөгжсөн.

Австрали улс нь байгалийн баялгийн арвин нөөцтэй бөгөөд уул уурхайн салбар нь үндэсний эдийн засгийн голлох тулгуурын нэг юм. Гэвч энэхүү салбарын үйл ажиллагаа нь уугуул иргэдийн газар нутаг, соёлын өв, амьжиргаанд шууд нөлөөлдөг тул нийгмийн хариуцлагатай, хамтын ажиллагаанд суурилсан гэрээний тогтолцоог хөгжүүлэх шаардлага үүссэн. Үүний үр дүнд **Native Title Agreement (NTA)** болон **Community Development Agreement (CDA)** (<https://www.nntt.gov.au/Pages/Home-Page.aspx>, 2023) зэрэг гэрээний хэлбэрүүдийг өргөнөөр ашиглах болсон бөгөөд эдгээр нь уул уурхайн компани, орон нутгийн уугуул иргэд, засгийн газрын хоорондын харилцааг зохицуулах чухал хэрэгсэл болдог.

Native Title Agreement нь уугуул иргэдийн газар нутгийн эрхийг хүлээн зөвшөөрч, тухайн газар дээр уул уурхайн үйл ажиллагаа явуулахын тулд зөвшөөрөл авах, нөхөн олговор олгох, нийгмийн хөтөлбөр хэрэгжүүлэх зэрэг заалтуудыг агуулдаг. Энэхүү гэрээ нь **уугуул иргэдийн эрх зүйн оролцоог баталгаажуулах, соёлын өвийг хамгаалах, эдийн засгийн боломжийг нэмэгдүүлэх** зорилготой бөгөөд Австралийн хууль тогтоомжийн хүрээнд албан ёсоор хүлээн зөвшөөрөгдсөн эрх зүйн баримт бичиг юм.

Нөгөө талаас, CDA нь уул уурхайн компаниуд орон нутгийн хөгжлийн төлөвлөгөөнд хөрөнгө оруулалт хийх, иргэдийн амьжиргааг дээшлүүлэх, боловсрол, эрүүл мэнд, дэд бүтцийн салбарт дэмжлэг үзүүлэх үүрэг хүлээдэг. CDA нь **нийгмийн тогтвортой хөгжил, хамтын ажиллагаа, итгэлцлийг бий болгох** зорилготой бөгөөд гэрээний хэрэгжилт нь орон

нутгийн иргэдийн амьдралын чанарт шууд нөлөөлдөг. Тухайлбал, зарим компаниуд уугуул иргэдийн боловсролын тэтгэлэг, мэргэжлийн сургалт, ажлын байрны хөтөлбөр хэрэгжүүлж, орон нутгийн дэд бүтцийн төслүүдэд хөрөнгө оруулалт хийдэг.

Эдгээр гэрээний хэрэгжилтэд Австралийн засгийн газар хяналт тавьж, ил тод байдлыг хангах үүрэгтэй. Тухайн гэрээний агуулга, хэрэгжилтийн явц нь олон нийтэд нээлттэй байж, хяналтын байгууллагуудын оролцоотойгоор үнэлгээ, тайлан гаргадаг. Энэ нь **нийгмийн хариуцлагыг өндөр түвшинд хүргэх, зөрчил маргааныг бууруулах, байгаль орчны тогтвортой байдлыг хадгалах** үндэс суурийг бүрдүүлдэг. Иймд Австралийн туршлага нь уул уурхайн салбарт нийгмийн оролцоог хангах, уугуул иргэдийн эрх ашгийг хамгаалах, тогтвортой хөгжлийг дэмжих бодлогын загвар болохуйц чухал жишээ юм. Монгол Улсад уул уурхайн салбар эрчимтэй хөгжиж буй энэ үед энэхүү туршлагаас суралцаж, орон нутгийн иргэдтэй хамтран ажиллах гэрээний тогтолцоог боловсронгуй болгох нь зүйтэй.

Чилийн уул уурхайн салбар дахь орон нутгийн хамтын ажиллагааны гэрээ нь нийгмийн тогтвортой хөгжил, хууль эрх зүйн хяналтыг хослуулсан үр дүнтэй загвар болж хөгжсөн.

Чили улс нь дэлхийн хамгийн том зэс үйлдвэрлэгч орны хувьд уул уурхайн салбар нь үндэсний эдийн засгийн гол тулгуур болж байна. Уг салбарын үйл ажиллагаа нь орон нутгийн нийгэм, байгаль орчин, дэд бүтцэд шууд нөлөөлдөг тул нийгмийн хариуцлагатай, хамтын ажиллагаанд суурилсан гэрээний тогтолцоог хөгжүүлэх шаардлага үүссэн. Энэ хүрээнд уул уурхайн компаниуд орон нутгийн захиргаатай хамтын ажиллагааны гэрээ байгуулж, тухайн бүс нутгийн дэд бүтэц, боловсрол, эрүүл мэндийн салбарт хөрөнгө оруулалт хийх үүрэг хүлээдэг. Ийм төрлийн гэрээ нь зөвхөн эдийн засгийн үр ашиг хуваарилах хэрэгсэл бус, харин нийгмийн тэгш байдлыг хангах, орон нутгийн иргэдийн амьжиргааг дээшлүүлэх, тогтвортой хөгжлийг дэмжих бодлогын хэрэгсэл болдог.

Тухайлбал, уул уурхайн компаниуд орон нутгийн сургууль, эмнэлэг, зам, усан хангамжийн систем зэрэг дэд бүтцийн төслүүдэд хөрөнгө оруулалт хийж, иргэдийн амьдралын чанарыг сайжруулахад хувь нэмэр оруулдаг. Мөн боловсролын тэтгэлэг, мэргэжлийн сургалт, эрүүл мэндийн үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэх чиглэлээр олон талт хөтөлбөрүүд хэрэгжүүлдэг. Эдгээр үйл ажиллагаа нь орон нутгийн хөгжлийн төлөвлөгөөтэй уялдсан, урт хугацааны үр нөлөөтэй байхаар төлөвлөгддөг.

Чилийн хууль тогтоомжийн хүрээнд эдгээр гэрээний хэрэгжилтэд тогтмол хяналт тавих, үнэлгээ хийх, тайлагнах тогтолцоо сайн хөгжсөн. Тухайлбал, National Geology and Mining Service (SERNAGEOMIN) болон Environmental Superintendence (SMA) (<https://portal.sma.gob.cl/>, 2023) зэрэг төрийн байгууллагууд нь гэрээний биелэлтийг хянах, байгаль орчны нөлөөллийг үнэлэх, олон нийтийн оролцоог хангах чиглэлээр идэвхтэй ажилладаг. Мөн 2023 онд батлагдсан Уул уурхайн хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтүүд нь гэрээний ил тод байдал, татварын зохицуулалт, лицензийн нөхцөлийг сайжруулсан нь хяналтын тогтолцоог улам боловсронгуй болгосон. Эдгээр гэрээний хэрэгжилт нь уул уурхайн компани, орон нутгийн захиргаа, иргэдийн хоорондын итгэлцлийг бэхжүүлж, зөрчил маргааныг бууруулах, төслийн тогтвортой байдлыг хангах үндэс суурийг бүрдүүлдэг. Иймд Чилийн туршлага нь уул уурхайн салбарт нийгмийн оролцоог хангах, орон нутгийн хөгжлийг дэмжих, хууль эрх зүйн хяналтыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх загвар болохуйц чухал жишээ юм.

Дүгнэлт, санал

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42.1 дэх заалт нь уул уурхайн салбарын нийгмийн хариуцлагыг орон нутгийн хөгжилтэй уялдуулан зохицуулах эрх зүйн чухал механизм юм. Гэвч энэхүү зохицуулалт нь практикт хэрэгжих явцдаа тодорхойгүй байдал, хяналтгүй орчин, орон нутгийн оролцооны сул байдал зэрэг олон асуудалтай тулгарч байна. Гэрээний эрх зүйн шинж, агуулга, хэрэгжилт нь жигд бус, ил тод байдал хангагдаагүй, хариуцлага хүлээлгэх тогтолцоо сул байгаа нь хууль зүйн зохицуулалтыг шинэчлэх шаардлагатайг харуулж байна.

Олон улсын туршлагаас харахад гэрээний загвар, стандарт, хяналт, тайлагналын тогтолцоо, иргэдийн оролцоо зэрэг нь уул уурхайн нийгмийн хариуцлагыг бодитой болгоход чухал үүрэгтэй. Монгол Улсын нөхцөлд эдгээр туршлагыг нутагшуулах, эрх зүйн орчныг сайжруулах нь зүйтэй. Канад, Австрали, Чили зэрэг орны гэрээний зохицуулалтыг судалж, Монголын нөхцөлд тохируулан нутагшуулах нь олон улсын сайн туршлагыг ашиглах боломжийг олгоно. Тухайлбал, Канадын Impact Benefit Agreement, Австралийн Native Title Agreement, Чилийн орон нутгийн хамтын ажиллагааны гэрээ зэрэг нь нийгмийн оролцоо, ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоог хослуулсан үр дүнтэй загварууд юм. Эдгээр туршлагыг Монголын хууль тогтоомж, нийгэм-эдийн засгийн нөхцөлд нийцүүлэн хэрэгжүүлэх нь гэрээний тогтолцоог боловсронгуй болгоход чухал хувь нэмэр оруулна. Иймд уул уурхайн салбарын нөлөөлөлд өртсөн орон нутгийн иргэдийн эрх ашгийг хамгаалах, нийгмийн тогтвортой хөгжлийг хангах зорилгоор гэрээний тогтолцоог дээрх таван чиглэлээр шинэчилж, бодлогын түвшинд хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

Монгол Улсад уул уурхайн салбар эрчимтэй хөгжиж, эдийн засгийн голлох салбарын нэг болсон ч орон нутгийн иргэдийн амьжиргаа, байгаль орчин, нийгмийн тогтвортой байдалд сөрөг нөлөөлөл үзүүлж буйг олон судалгаагаар нотолж байна. Иймээс орон нутгийн захиргаа, иргэд, уул уурхайн компаниудын хооронд байгуулдаг хамтын ажиллагааны гэрээг хууль эрх зүйн үндэслэлтэй, нэгдсэн стандарттай, ил тод, хариуцлагатай тогтолцоонд шилжүүлэх шаардлага тулгарч байна. Үүний тулд дараах таван чиглэлээр бодлогын шинэчлэл хийх нь зүйтэй.

Санал

1. **Гэрээний загвар, стандарт боловсруулах** нь нэн тэргүүний зорилт юм. Одоогийн байдлаар гэрээний агуулга, бүтэц, хэрэгжилт нь аймаг, сум бүрт харилцан адилгүй, зарим тохиолдолд хууль тогтоомжтой зөрчилдөх, эсвэл хэрэгжих боломжгүй нөхцөлтэй байдаг. Энэхүү загвар нь гэрээний үндсэн заалтууд, талуудын үүрэг, хариуцлага, тайлагналын бүтэц, хяналтын механизм зэрэгт тодорхой стандарт тогтоох ёстой.
2. **Гэрээний хэрэгжилт, санхүүжилт, үр дүнг ил тод, олон нийтэд нээлттэй болгох хяналт, тайлагналын тогтолцоог бий болгох** нь гэрээний үр нөлөөг нэмэгдүүлэх чухал алхам юм. Гэрээний хэрэгжилт нь олон нийтэд ойлгомжтой, хяналт тавих боломжтой байх ёстой бөгөөд үүний тулд цахим тайлангийн систем, хяналтын үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт, орон нутгийн хяналтын зөвлөл зэрэг механизмыг хөгжүүлэх шаардлагатай.
3. **Орон нутгийн иргэдийн оролцоог гэрээний бүх шатанд тусгах** нь ардчилсан, тэгш оролцоотой шийдвэр гаргалтын үндэс суурь болно. Гэрээний хэлэлцээ, хэрэгжилт,

хяналтын шатанд орон нутгийн иргэдийн санал, шаардлагыг тусгах, олон нийтийн хяналтыг дэмжих, иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоог хангах нь гэрээний бодит үр дүнг нэмэгдүүлдэг.

4. **Гэрээг биелүүлээгүй тохиолдолд хуулийн хариуцлага хүлээлгэх механизм тодорхой байх** шаардлагатай. Одоогийн гэрээний хэрэгжилтэд хариуцлага тооцох заалт сул, эсвэл хэрэгжих боломжгүй байдаг нь гэрээний үр нөлөөг бууруулдаг.

Ашигласан материалын жагсаалт

ICMM. (2019). *Community Development Agreements*

IRIM. (2021). *Монгол дахь уул уурхайн нийгмийн хариуцлага ба орон нутгийн гэрээний хэрэгжилт*

OECD. (2020). *Mining Regions and Cities Report*

Монгол Улсын Их Хурал. (1992). *Монгол Улсын Үндсэн хууль*.

Монгол Улсын Их Хурал. (1995). *Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль*.

Монгол Улсын Их Хурал. (2002). *Газрын тухай хууль*.

Монгол Улсын Их Хурал. (2006). *Ашигт малтмалын тухай хууль*

Монгол Улсын Их Хурал. (2012). *Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний тухай хууль*.

Одгэрэл П. (2016 он). *Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги*. Улаанбаатар хот, 239 тал.

Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам. (2023). *Эрдэс баялгийн салбарын статистик мэдээлэл*

Ханнс Зайделийн сан. (2017). *Монгол Улсын захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар*.

Цогтоо Ш. (2021). *Монгол Улсын захиргааны эрх зүй*. Улаанбаатар, 178 тал.

<https://portal.sma.gob.cl/>. (2023).

<https://www.nntt.gov.au/Pages/Home-Page.aspx>. (2023).