

Article

An analytical study of the agreement stipulated in Article 42.1 of the law on minerals

Zuntsas Munkhbat^{1*}, Erdenebolor Sambuu²

¹ Department of Public Law, School of Law, Otgontenger University, Ulaanbaatar, Mongolia

² School of Law, Otgontenger University, Ulaanbaatar, Mongolia

*Corresponding author: zuntsas@otgontenger.edu.mn

 <https://orcid.org/0009-0003-8299-2436>

Co-author: erdenebolor@otgontenger.edu.mn

 <https://orcid.org/0009-0007-6750-3031>

Received: 20 March 2026. Accepted: 20 May 2026. Published online: 15 June 2026

Abstract

The legal framework governing mineral relations in Mongolia is based on the Constitution, the Law on Minerals, and other related legislation. Article 42.1 of the Law on Minerals institutionalizes the social responsibility of mining companies through agreements with local administrative bodies, thereby enhancing their participation in local development and environmental protection. Between 2014 and 2025, a total of 362 agreements were published online, and analysis revealed inconsistencies in terminology, duration, and contractual provisions, which have created challenges for implementation, monitoring, and evaluation. Most agreements are set on a one-year cycle, while conditional or indefinite terms remain common, weakening accountability mechanisms. Although commitments regarding environmental protection, employment, and infrastructure are frequently included, their formal validation through annexes or separate clauses is insufficient, increasing the risk of weak enforcement.

Comparative analysis of foreign practices shows that Canada emphasizes indigenous rights through contractual guarantees, Australia legally requires rehabilitation and community consultation, while Chile grants concession rights with property-like protection, offering strong investor security but limited local participation. The study highlights that Mongolia could benefit from adopting best practices such as stronger protection of community rights, stricter rehabilitation requirements, and more robust mechanisms for legal certainty.

Key words: Mineral Law, Article 42.1 Agreement, Legal Framework, Transparency, Social Responsibility, Comparative Analysis



© 2026, 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 тухай хуулийн 42 дугаар зүйлийн 42.1 заагдсан гэрээнд хийсэн дүн шинжилгээ

Мөнхбатын Зунцас¹, Самбуугийн Эрдэнэболор²

¹ Багш, докторант, Нийтийн эрх зүйн тэнхим, Хууль зүйн сургууль, Отгонтэнгэр их сургууль, Улаанбаатар хот, Монгол Улс

²Багш, доктор, Нийтийн эрх зүйн тэнхим, Хууль зүйн сургууль, Отгонтэнгэр их сургууль, Улаанбаатар хот, Монгол Улс

Хураангуй

Монгол Улсад ашигт малтмалын харилцааг зохицуулах эрх зүйн үндэс нь Үндсэн хууль, Ашигт малтмалын тухай хууль болон холбогдох бусад хуулийн уялдаа холбоонд тулгуурладаг. Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42.1 дэх заалт нь уул уурхайн компаниудын нийгмийн хариуцлагыг орон нутгийн захиргааны байгууллагатай байгуулсан гэрээгээр албажуулж, орон нутгийн хөгжил болон байгаль орчны хамгаалалтад тэдний оролцоог нэмэгдүүлэх зорилготой. Судалгаагаар 2014–2025 онд нийт 362 гэрээ цахим орчинд байршуулсан бөгөөд гэрээний нэршил, хугацаа, зүйлсийн түвшинд эрх зүйн тодорхойгүй байдал, стандартчилал хангалтгүй байгаа нь хэрэгжилт, хяналт, үнэлгээнд хүндрэл учруулж буйг илрүүлсэн байна. Гэрээний хугацаа ихэвчлэн нэг жилийн мөчлөгөөр тогтоогддог боловч тодорхой бус нөхцөлтэй гэрээнүүд ч түгээмэл байгаа нь хариуцлагын тогтолцоог сулруулж байна. Мөн гэрээний зүйлсийн түвшинд байгаль орчин, ажлын байр, дэд бүтцийн асуудалд амлалт өндөр тусгагдсан ч баталгаажуулалт хангалтгүй байгаа нь хэрэгжилтийн эрсдэлийг нэмэгдүүлж байна.

Гадаадын зарим улсын туршлагаар Канад уугуул иргэдийн эрхийг гэрээгээр баталгаажуулдаг, Австрали нөхөн сэргээлт болон олон нийтийн зөвлөлдөх үйл явцыг хуульчилсан, Чили концессын эрхийг өмчийн эрхийн шинжтэй болгосон нь хөрөнгө оруулагчдад баталгаа өндөр боловч орон нутгийн оролцоо сул байна. Монгол Улс эдгээр туршлагаас суралцаж, иргэдийн эрхийн хамгаалалт, нөхөн сэргээлтийн хатуу шаардлага, эрхийн баталгааны тогтолцоог нэвтрүүлэх боломжтойг судалгаа онцолж байна.

Түлхүүр үг: Ашигт малтмалын тухай хууль, 42.1 дэх заалт, эрх зүйн зохицуулалт, ил тод байдал, нийгмийн хариуцлага, харьцуулсан судалгаа

ОРШИЛ

Монгол Улсад ашигт малтмалын салбар нь эдийн засгийн бүтцийн гол тулгуурын нэг бөгөөд улсын төсвийн орлого, гадаадын хөрөнгө оруулалт, орон нутгийн хөгжилд шууд нөлөө үзүүлдэг стратегийн ач холбогдолтой салбар юм. Иймээс ашигт малтмалын харилцааг зохицуулах эрх зүйн орчин нь зөвхөн эдийн засгийн үр өгөөжийг хангах бус, байгаль орчны

тогтвортой байдал, орон нутгийн иргэдийн эрх ашиг, нийгмийн хариуцлагыг тэнцвэртэйгээр хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

Энэ хүрээнд Ашигт малтмалын тухай хууль нь салбарын гол эрх зүйн эх сурвалж бөгөөд 42.1 дэх заалт нь уул уурхайн компаниудын нийгмийн хариуцлагыг орон нутгийн захиргаатай байгуулсан гэрээгээр албажуулж, орон нутгийн хөгжилд хувь нэмэр оруулах эрх зүйн үндсийг бүрдүүлдэг. Гэсэн хэдий ч гэрээний нэршил, хугацаа, зүйлсийн түвшинд стандартчилал хангалтгүй байгаа нь хэрэгжилт, хяналт, үнэлгээнд хүндрэл учруулж, эрх зүйн тодорхойгүй байдлыг бий болгож буйг судалгааны дүн харуулж байна.

Иймээс энэхүү судалгааны зорилго нь Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42.1 дэх заалтын хэрэгжилтийг тоон мэдээлэлд тулгуурлан шинжлэх, гэрээний ил тод байдал, хугацаа, зүйлсийн баталгаажуулалтын түвшинг тодорхойлох, улмаар хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх шаардлагыг онцлох явдал юм. Мөн Канад, Австрали, Чили зэрэг улс орнуудын эрх зүйн зохицуулалтын туршлагыг харьцуулан судалж, Монгол Улсад нэвтрүүлэх боломжтой сайн туршлагыг тодорхойлох нь судалгааны шинжлэх ухааны ач холбогдолтой.

Энэхүү судалгаа нь уул уурхайн салбарын эрх зүйн зохицуулалтын онолын болон практик ач холбогдлыг тодотгож, нийгмийн хариуцлага, ил тод байдал, орон нутгийн оролцоог хангах эрх зүйн шинэчлэлд хувь нэмэр оруулах зорилготой юм.

Ашигт малтмалын тухай хуулийн үндсэн зарчим

Монгол Улсад ашигт малтмалын харилцааг зохицуулах гол эрх зүйн эх сурвалж нь “Ашигт малтмалын тухай хууль” (2006, шинэчилсэн найруулга) юм. Энэ хууль нь ашигт малтмалыг эрэх, хайх, ашиглах, эдэлбэрийн орчныг хамгаалахтай холбогдсон харилцааг зохицуулах зорилготой бөгөөд Үндсэн хууль болон Газрын тухай, Газрын хэвлийн тухай, Байгаль орчныг хамгаалах тухай зэрэг бусад хуулийн зохицуулалттай уялдаа холбоотойгоор хэрэгждэг (Ашигт малтмалын тухай хууль, 2006/2023).

Хуулийн 2 дугаар зүйлд зааснаар ашигт малтмалын тухай хууль тогтоомж нь зөвхөн тусгай хуулиар хязгаарлагдахгүй, харин хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, зөвшөөрлийн тухай хууль зэрэг олон салбарын хууль тогтоомжийн хамтын зохицуулалтад тулгуурладаг. Энэ нь ашигт малтмалын салбарын эрх зүйн орчин нь цогц, олон талт шинжтэй болохыг харуулдаг. 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 байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулахтай холбогдсон дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх, хандив, тусламж өгөх асуудлаар нутгийн захиргааны байгууллагатай гэрээ байгуулж ажиллана” гэж заасан нь орон нутгийн

хөгжилд уул уурхайн компаниудын оролцоог албажуулж, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх зорилготой.

Тусгай зөвшөөрлийн эрх зүйн шинж:

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл нь төрөөс хувийн хэвшилд олгогддог төрийн өмчийн баялгийг ашиглах эрх бөгөөд эдийн засгийн эргэлтэд оролцох боломжийг олгодог. Тусгай зөвшөөрөл нь зөвхөн олборлолт хийх эрх бус, мөн хөрөнгө оруулалт татах, санхүүжилт босгох, банк санхүүгийн байгууллагад барьцаалах боломжтой эрхийн шинж чанартай байдаг (Гансүх, 2020). Энэ утгаараа тусгай зөвшөөрөл нь өмчийн эрхийн шинжийг агуулдаг ч, төрийн өмчийн баялгийг ашиглахтай холбоотой учир нийтийн эрх зүйн шинжтэй харилцаанд хамаардаг. Иймээс тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь зөвхөн хувийн ашиг сонирхлоо хангах бус, орон нутгийн иргэдийн эрх ашиг, байгаль орчны тогтвортой байдлыг хангах үүрэгтэй.

Нутгийн захиргааны байгууллагын оролцоо:

Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь тухайн нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн асуудлыг зохицуулах эрх мэдэлтэй. Ашигт малтмалын тухай хуульд энэ зарчмыг тусган, орон нутгийн захиргааны байгууллагууд гэрээ байгуулах замаар тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчдийн үйл ажиллагаанд оролцох боломжийг олгосон. Эдгээр гэрээ нь орон нутгийн хөгжлийн бодлого, иргэдийн эрх ашгийг хамгаалах, байгаль орчныг хамгаалах зорилготой бөгөөд захиргааны гэрээний шинж агуулдаг. Захиргааны гэрээ нь төрийн байгууллага болон хувийн этгээдийн хооронд байгуулагддаг, нийтийн эрх зүйн шинжтэй гэрээний хэлбэр бөгөөд эрх зүйн зохицуулалтын онцгой төрөлд тооцогддог.

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42.1 заагдсан гэрээний хэрэгжилт тоон мэдээлэлд анализ хийсэн байдал

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.

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь нутгийн захиргааны байгууллагатай байгуулсан гэрээ нь нээлттэй байх ба тус гэрээ www.iltodgereee.mn сайтад албан ёсоор байршуулдаг. Одоогийн байдлаар ил тод байдлаар байршуулсан 362 гэрээнд дүн шинжилгээ хийж үзлээ.

Гэрээний нэршил:

Цахим орчинд байршуулсан нийт 362 гэрээний нэршлийг шинжилж үзэхэд нэршлийн хувьд нэгдсэн стандарт, тогтсон загвар байхгүй бөгөөд харилцан адилгүй байдлаар томъёологдсон нь илэрч байна. Тухайлбал:

- Байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулахтай холбогдсон дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх хамтын ажиллагааны гэрээ
- Байгаль орчныг хамгаалах, дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх тухай нийгмийн хариуцлагын гэрээ
- Байгаль орчныг хамгаалах, түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашиглахтай холбогдсон дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх тухай
- Хамтран ажиллах гэрээ
- Нутгийн захиргааны байгууллагатай хамтран ажиллах тухай гэрээ
- ... аймаг, ... ХХК-ийн хамтран ажиллах гэрээ
- ... сумын Засаг даргын Тамгын газар, уул уурхайн аж ахуйн нэгж байгууллагын хооронд байгуулсан нийгмийн хариуцлагын гэрээ

Гэрээний нэршилд “хамтын ажиллагааны гэрээ”, “нийгмийн хариуцлагын гэрээ”, “байгаль орчныг хамгаалахтай холбогдсон гэрээ”, “нутгийн захиргааны байгууллагатай хамтран ажиллах гэрээ” гэх мэт олон янзын хэлбэрээр хэрэглэгдсэн байна. Эдгээр нэршлийн ялгаа нь гэрээний агуулга, зорилго, талуудын оролцоо, эрх зүйн шинж чанарыг тодорхойлоход хүндрэл учруулж, мэдээллийн ил тод байдал болон харьцуулалт хийх боломжийг хязгаарлаж байна. Иймээс гэрээний нэршлийг нэг мөр болгон стандартчилах шаардлага бий. Стандартчилсан нэршил нь дараах ач холбогдолтой:

Эрх зүйн хувьд тодорхой байдал буюу гэрээний шинж чанар, зорилго тодорхой болж, хууль эрх зүйн үнэлгээ хийхэд дөхөм болно. Мэдээллийн ил тод байдал буюу олон нийт, судлаачид, бодлого боловсруулагчид гэрээний агуулгыг ойлгох, харьцуулах боломж нэмэгдэнэ. Хариуцлагын тогтолцоо буюу нийгмийн хариуцлага, байгаль орчны хамгаалалт, орон нутгийн хөгжилтэй холбоотой гэрээний хэрэгжилтийг хянах, үнэлэхэд дэмжлэг үзүүлнэ. Иймд цаашид гэрээний нэршлийг нэг мөр болгон нэгдсэн загварт оруулах нь зохистой бөгөөд

энэ нь гэрээний агуулга, зорилгыг илүү тодорхой илэрхийлэх, мэдээллийн нэгдсэн сан бүрдүүлэх, бодлогын үр нөлөөг дээшлүүлэх үндэс болно. Гэрээний нэршлийн хувьд бусад улс оронтой харьцуулан үзвэл:

Хүснэгт 1. Гэрээний харьцуулалт

№	Улс	Гэрээний төрөл (Монгол)	Хуулийн нэр (Англи)	Товч тайлбар	Эх сурвалж / линк	Огноо
1	Гренланд (Данийн харьяа)	Нөлөө болон ашиг хүртэх гэрээ (IBA)	Impact Benefit Agreement (IBA)	Ашигт малтмал олборлолтын төсөлд орон нутгийн иргэд/хамтарсан талуудын нойтон гэрээ; ажил эрхлэлт, тренинг, орон нутгийн бизнесийг дэмжих заалтуудтай (байгууллага), 2026)	https://govmin.gl/	2003-2021 (олон гэрээний цуврал)
2	Австрали	Уул уурхайн нутгийн ашиг хүртэх гэрээ (ILUA)	Indigenous Land Use Agreement (ILUA)	Австралийн Indigenous Land Use Agreement нь нутгийн уугуул иргэд, компаниудын хооронд газрын ашиглалт, ашиг хүртэх, байгаль хамгаалах, соёлын үнэт зүйл хамгаалах зэргийг тусгасан гэрээний хэлбэр ((NNTT)., 2026)	https://www.nntt.gov.au/ILUAS	Олон гэрээ (1993-ээс хойш)
3	Орон нутгийн хөгжлийн гэрээ	Community Development Agreement (CDA)	Уул уурхайн төсөл хэрэгжихэд орон нутгийн хөгжил, нийгмийн ашиг хүртэх тэнцвэрийг тусгадаг гэрээ; олон талт ашиг хүртэх, байгаль орчны хяналт, ажил эрхлэлт, стратеги бий болгоход чиглэсэн загвар	Олон Улсын (загвар / зарим жишээ) (Bank., 2012)	World Bank Sourcebook – Mining Community Development Agreements <u>CDA Sourcebook (World Bank)</u> ; Model Regulations & Example Guidelines	Загвар (2010-аад)
4	Уул уурхайн хөгжил, хамтын ажиллагааны гэрээ (MMDA)	Уул уурхайн хөгжил, хамтын ажиллагааны гэрээ (загвар)	Уул уурхайн хөгжил, хамтын ажиллагааны гэрээ (загвар)	Уул уурхайн хөгжил, хамтын ажиллагааны гэрээ (загвар)	Уул уурхайн хөгжил, хамтын ажиллагааны гэрээ (загвар)	Уул уурхайн хөгжил, хамтын ажиллагааны гэрээ (загвар)

Гэрээний ил тод байдал: Ашигт малтмалын тухай хуулийн "42.4. Нутгийн захиргааны байгууллага тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчтэй байгуулсан энэ хуулийн 42.1-д заасан гэрээг олон нийтэд нээлттэй, ил тод байлгана.

2014–2025 оны хооронд байгуулсан гэрээний тоон мэдээллийг авч үзвэл, байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулахтай холбогдсон дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх чиглэлийн хамтын ажиллагааны гэрээний тоо жил бүр харилцан адилгүйгээр өсч, буурч ирсэн байна.

Эхний жилүүдэд буюу 2014–2016 онд гэрээний тоо харьцангуй бага (5–9 гэрээ) байсан бол 2017 онд огцом өсч 44 гэрээ байгуулагдсан нь анхны томоохон өсөлт болжээ. Үүний дараа 2019 онд хамгийн өндөр үзүүлэлттэй буюу нийт 99 гэрээ байгуулсан нь нийт гэрээний 27.3 хувийг эзэлж, тухайн жилд гэрээний идэвх эрс нэмэгдсэнийг харуулж байна.

2020–2022 онд гэрээний тоо буурч, харьцангуй тогтвортой хэмжээнд хадгалагдсан бөгөөд 2023 онд дахин өсөлт гарч 53 гэрээ байгуулсан нь нийт дүнгийн 14.6 хувийг бүрдүүлжээ. Харин 2024–2025 онд гэрээний тоо 30–33 болж, өмнөх жилүүдийн дундажтай ойролцоо түвшинд хадгалагдсан байна.

Нийт дүнгээр авч үзвэл, 2014–2025 оны хооронд нийт 362 гэрээ байгуулсан бөгөөд энэ нь тухайн хугацаанд байгаль орчныг хамгаалах, дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх чиглэлээр төр, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа тогтвортой өрнөж ирснийг илтгэнэ. Тоон мэдээлэлд илэрч буй хэлбэлзэл нь тухайн үеийн бодлогын чиглэл, уул уурхайн салбарын идэвхжил, орон нутгийн оролцооны түвшинтэй уялдан өөрчлөгдөж байсныг харуулж байна.

Сүхбаатар аймаг 105 гэрээтэйгээр хамгийн их гэрээ байгуулсан аймагт тооцогдож байгаа нь нийт гэрээний 29 хувийг эзэлж байна. Булган, Төв, Дундговь аймгууд дараагийн байруудад орсон нь ашигт малтмалын тухай хуульд заасан гэрээний ил тод байдлыг хангаж, иргэдэд нээлтэй байдлаар байршуулж байгааг илтгэж байна.

Гэрээний хугацаа:

Эдгээр гэрээнүүд нь тодорхой тооны сар (жишээ нь: 6 сар, 12 сар, 36 сар гэх мэт)-аар заагдсан бөгөөд нийт 362 гэрээнээс 280 орчим нь ийм хэлбэртэй байна.

Гэрээний хугацааны ангиллыг авч үзвэл, хамгийн олон тохиолдол нь 12 сарын хугацаатай гэрээ бөгөөд нийт 86 гэрээ буюу 23.8 хувийг эзэлж байна. Энэ нь байгууллагуудын дунд нэг жилийн хугацаатай гэрээ хамгийн түгээмэл хэрэглэгддэгийг харуулж байна. Үүний дараагаар 7 сар болон 36 сарын хугацаатай гэрээ тус бүр 48-аар бүртгэгдэж, нийт дүнгийн 13.3 хувийг эзэлсэн нь дундаж хугацааны гэрээний түгээмэл байдлыг илтгэнэ. 6 сарын хугацаатай гэрээ 35

буюу 9.7 хувьтай байгаа нь богино хугацааны гэрээний хэрэглээ ч мөн тодорхой хэмжээнд байгааг харуулж байна.

Харин 10 сарын хугацаатай гэрээ харьцангуй бага буюу 23 гэрээ (6.4%) бүртгэгдсэн бол бусад хугацаатай гэрээнүүд (8, 22, 24, 42, 60, 120 сар гэх мэт) нийлээд ойролцоогоор 40 гэрээ, нийт дүнгийн 11 орчим хувийг эзэлжээ. Эдгээр тоон мэдээллээс харахад гэрээний хугацаа ихэвчлэн 1 жил буюу 12 сар-аар тогтоогддог бөгөөд энэ нь байгууллагуудын үйл ажиллагааны төлөвлөлт, санхүүгийн тооцоолол, хамтын ажиллагааны хэрэгжилтийг нэг жилийн мөчлөгөөр үнэлэх хандлагатай холбоотой байж болохыг илтгэнэ. Үүний зэрэгцээ 6–7 сар болон 36 сарын хугацаатай гэрээнүүд ч түгээмэл хэрэглэгдэж, богино болон дунд хугацааны хамтын ажиллагааны хэлбэрүүдийн орон зайг бүрдүүлж байна.

Шууд хугацаа нь гэрээний хэрэгжилт, хяналт, сунгалт, дуусгавар болгох нөхцөлийг тодорхой, хялбар болгодог. Энэ нь ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоонд эерэг нөлөөтэй. Нөхцөлт хугацаа (үйл ажиллагаа дуусах хүртэл, бүрэн эрхийн хугацаа гэх мэт)

Гэрээний хугацааны хэлбэрийг авч үзэхэд тодорхой бус байдлаар буюу нөхцөлт хугацаатай гэрээнүүд тогтоогдсон тохиолдол хамгийн их буюу 51 гэрээ (14.1%-д бүртгэгдсэн байна. Энэ нь хугацаа огт заагаагүйгээс шалтгаалан гэрээний хэрэгжилт, хяналт тавих боломжийг сулруулж, эрх зүйн тодорхойгүй байдлыг бий болгож байгаа нь анхаарал татах асуудал юм.

Мөн зарим гэрээ нь улс төрийн циклтай уялдсан буюу Засаг даргын бүрэн эрхийн хугацаагаар (1 гэрээ, 0.3%) тогтоогдсон нь тогтворгүй байдал үүсгэх эрсдэлтэй. Үүнтэй адил төсөл хэрэгжих хугацаанд (5 гэрээ, 1.4%), тусгай зөвшөөрлийн хүчинтэй хугацаагаар (11 гэрээ, 3.0%), үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагаа дуустал (1 гэрээ, 0.3%), уурхайн үйл ажиллагаа дуусах хүртэл (1 гэрээ, 0.3%) гэх мэт тодорхойгүй хугацааны хэлбэрүүд ч бүртгэгдсэн байна. Эдгээр нь бүгд тодорхой бус хүчин зүйлээс хамаарч өөрчлөгдөх боломжтой тул гэрээний хэрэгжилт, хяналтын тогтолцоог сулруулах талтай.

Харин дараа оны гэрээ байгуулах хүртэл гэсэн богино хугацааны нөхцөлтэй гэрээ 1 тохиолдол (0.3%) бүртгэгдсэн нь харьцангуй тогтвортой бус, түр зуурын шинжтэй байгааг харуулж байна.

Эдгээр тоон мэдээллээс харахад гэрээний хугацааны хэлбэрийг тогтоохдоо ихэвчлэн тодорхой бус, нөхцөлт байдлаар томъёолдог нь нийтлэг хандлага болжээ. Энэ нь гэрээний хэрэгжилт, хяналт, үнэлгээ хийхэд хүндрэл учруулж, эрх зүйн тодорхойгүй байдлыг бий болгож байгаа тул цаашид гэрээний хугацааг нэгдсэн стандарт, тодорхой хугацааны хүрээнд тогтоох шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

Хүснэгт 2. Хугацааны харьцуулалт

Ангилал	Давуу тал	Сул тал
---------	-----------	---------

Шууд хугацаа	Тодорхой, хяналттай, тайлагнал боломжтой	Хэт богино хугацаа нь үр дүнг хангалтгүй байлгаж болзошгүй
Нөхцөлт хугацаа	Уян хатан, үйл ажиллагаатай уялдсан	Тодорхойгүй, хяналт сул, тайлагналын эрсдэлтэй

Нийт дүнгээр авч үзвэл, гэрээний хугацааны хэлбэрийн ихэнх нь тодорхойгүй, нөхцөлт байдлаар тогтоогдсон нь эрх зүйн тодорхойгүй байдал, хяналтын сулрал үүсгэж байна. Харин тодорхой хугацаатай, эрх зүйн баримт бичигт тулгуурласан хэлбэрүүд харьцангуй тогтвортой боловч тооны хувьд бага байна. Иймээс цаашид гэрээний хугацааг нэгдсэн стандартын дагуу, тодорхой хугацааны хүрээнд тогтоох нь гэрээний хэрэгжилт, хяналт, үнэлгээг сайжруулах, тогтвортой байдлыг хангах чухал нөхцөл болж байна.

Гэрээ зүйл:

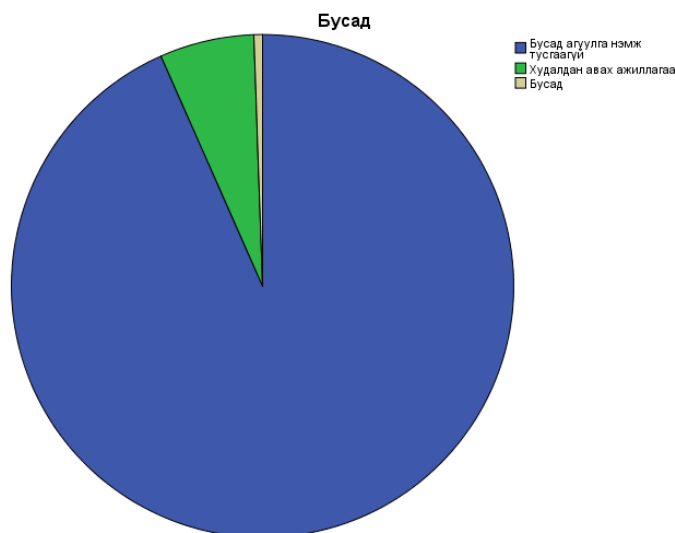
Энэхүү судалгааны дүнгээс харахад гэрээний зүйлсийн түвшинд тусгагдсан амлалт, зохицуулалтын чанар нь салбар бүрт харилцан адилгүй байна. Байгаль орчны асуудалд нийтлэг үндэслэлээр өндөр хувьтай тусгагдсан боловч бодит хэрэгжилт, хариуцлагын баталгаажуулалт сул хэвээр байна. Ажлын байрны хувьд амлалт өндөр түвшинд илэрхийлэгдсэн ч гэрээний тусдаа зүйл болон хавсралтаар баталгаажсан байдал маш бага байгаа нь хэрэгжилтийн эрсдэлийг нэмэгдүүлж байна. Харин хандив, тусламжийн заалт хавсралтаар харьцангуй сайн баталгаажсан тул бодит хэрэгжилт рүү ойртох боломжтой гэж үзэж болно. Уурхай, үйлдвэр байгуулах дэд бүтцийн асуудалд ерөнхий заалт давамгайлсан бөгөөд гэрээний зүйл, хавсралтаар баталгаажсан байдал хангалтгүй байгаа нь бодит хэрэгжилтийн баталгааг сулруулж байна.

Гэрээгээр зохицуулах нийтлэг үндэслэлд тусгаагүй, 196 гэрээнд энэ асуудлаар эрх үүрэг тусгагдаагүй, 128 гэрээнд зөвхөн тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн үүрэг голдуу зохицуулалт, 33 гэрээ 2 талын эрх үүргийг, 5 гэрээнд нутгийн захиргааны байгууллагыг эрх үүрэг, туссан

Ерөнхийд нь дүгнэхэд, гэрээний зүйлсийн түвшинд амлалт өндөр байгаа ч тэдгээрийг хавсралт болон тусдаа зүйлээр баталгаажуулсан байдал харьцангуй сул, зарим тохиолдолд хэрэгжилтийн баталгаа хангалтгүй байна. Энэ нь бодит хэрэгжилт, хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх шаардлагатайг харуулж байна.

Гэрээний бусад нөхцөл, зүйл:

Захиргааны ерөнхий хуульд заасны дагуу гэрээнд хуульд зааснаас өөр агуулгаа нэмж тусгах нь гэрээг илт хууль бус үндэслэл тооцох эрсдэлийг бий болгоно. ЗЕХ 55.1.2. захиргааны гэрээгээр зохицуулагдахгүй харилцааг зохицуулсан; 55.1.4. захиргааны байгууллага өөрийн эрх хэмжээнд хамаарахгүй асуудлаар захиргааны гэрээ



байгуулсан;

График 1. Гэрээгээр зохицуулж буй харилцаа

Энэхүү тоон үзүүлэлт нь гэрээнд “бусад нөхцөл” нэмж тусгасан эсэхийг харуулж байна. Судалгаанд хамрагдсан нийт 362 тохиолдлын дийлэнх буюу 338 (93.4%) нь ямар нэгэн нэмэлт агуулга тусгаагүй байна. Харин худалдан авах ажиллагааны асуудлыг тусгасан нь 22 тохиолдол (6.1%) бөгөөд энэ нь харьцангуй бага хувь эзэлж

байна. Мөн “бусад” ангилалд багтах нөхцөлүүд ердөө 2 тохиолдол (0.6%) байжээ.

Иймээс дүгнэхэд, гэрээний хүрээнд нэмэлт нөхцөл тусгах явдал маш ховор бөгөөд голчлон худалдан авах ажиллагаатай холбоотой асуудлуудыг хязгаарлагдмал хэмжээнд тусгасан байна. Энэ нь гэрээний бүтэц, зохицуулалтын хүрээ харьцангуй стандартчилсан, нэмэлт нөхцөлөөр баяжуулагдаагүй болохыг илтгэнэ.

Гэрээний талууд:

Улсын дээд шүүхийн 2010 оны тайлбарт дурдсанаар, Хуулийн 42 дугаар зүйлийн 42.1, 42.2-т заасан "нутгийн захиргааны байгууллага" гэдэгт тухайн тусгай зөвшөөрөл бүхий талбай байрлаж буй сум, дүүргийн Засаг дарга, түүний Тамгын газар болон аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, тэдгээрийн Тамгын газар хамаарна.

График2. Гэрээ байгуулсан

График3. Гэрээ байгуулсан

субъектын харьцуулалт



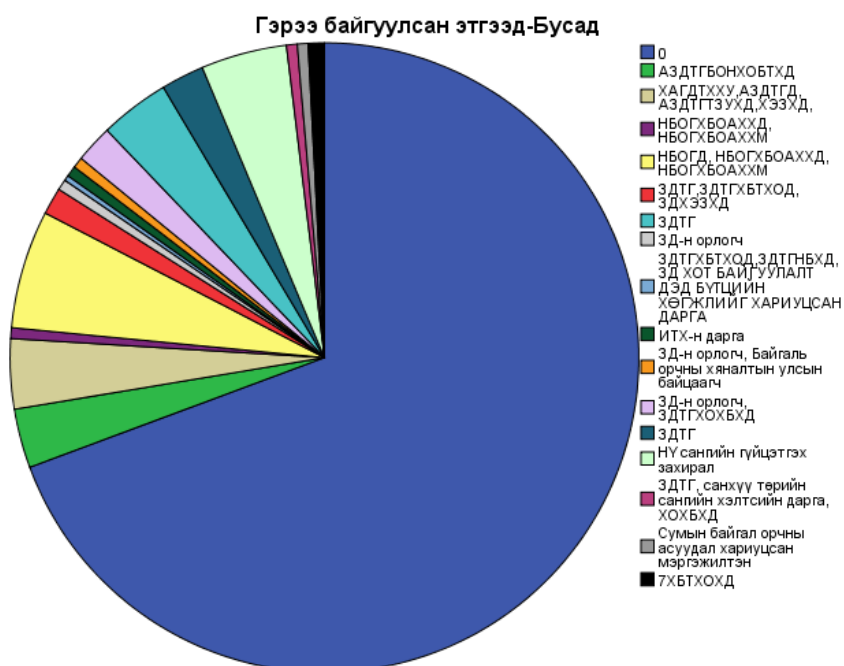
субъектын харьцуулалт



Энэхүү статистик нь гэрээ байгуулсан этгээдийн бүтэц, оролцооны түвшинг тодорхой харуулж байна. Нийт 362 тохиолдлын дийлэнх буюу 251 (69.3%) нь Засаг даргын түвшинд байгуулагдсан байна. Үүнээс гадна аймаг, сумын Засаг даргын Тамгын газар болон холбогдох хэлтэс, албадын оролцоотой байгуулсан гэрээний тоо харьцангуй бага хувь эзэлж байгаа бөгөөд жишээлбэл, АЗДТГБОНХОБТХД нь 11 тохиолдол (3.0%), ХАГДТХХУ, АЗДТГД, АЗДТГТЗУХД, ХЭЗХД зэрэг байгууллагуудын оролцоотой гэрээ 13 тохиолдол (3.6%) байна.

Мөн НБОГХБОАХХД, НБОГХБОАХХМ зэрэг байгууллагуудын оролцоотой гэрээ 2 тохиолдол (0.6%), харин НБОГД болон холбогдох бусад албадын хамтарсан оролцоо 22 тохиолдол (6.1%) байжээ. ЗДТГ болон түүний харьяа хэлтсүүдийн оролцоотой гэрээний тоо харьцангуй бага хувьтай байгаа бөгөөд жишээлбэл, ЗДТГ дангаар 13 (3.6%), ЗДТГХБТХОД, ЗДХЭЗХД хамтран байгуулсан гэрээ 5 (1.4%) байна.

График 4. Гэрээ байгуулсан субъектын харьцуулалт



Түүнчлэн Засаг даргын орлогч, ИТХ-ын дарга, байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч зэрэг албан тушаалтнуудын оролцоотой гэрээний тоо маш бага буюу 0.6–1.9%-ийн хооронд хэлбэлзэж байна. Харин төрийн бус байгууллага болох НҮ сангийн гүйцэтгэх захирал оролцсон гэрээ 16 тохиолдол (4.4%) байгаа нь төрийн байгууллагаас гадна иргэний нийгмийн оролцоог илтгэж байна.

Тамгын газрын дотоод нэгж, албан тушаалтнууд (жишээ нь: хэлтсийн дарга, байцаагч, орлогч) нь шууд гэрээ байгуулах эрхгүй байж болзошгүй. Иймд эдгээр гэрээ нь хууль зүйн маргаантай, илт хууль бус байх эрсдэлтэй.

Ерөнхийд нь дүгнэхэд, гэрээ байгуулах үйл явцад Засаг даргын оролцоо давамгайлж байгаа бөгөөд бусад байгууллага, албан тушаалтнуудын оролцоо харьцангуй бага хувь эзэлж байна. Энэ нь гэрээний эрх зүйн баталгаажуулалт голчлон Засаг даргын түвшинд төвлөрч байгааг харуулж байна. Энэхүү гэрээний талуудтай холбоотойгоор бусад улстай харьцуулбал:

Хүснэгт 3. Гэрээний төрөл

Гэрээний төрөл	Гэрээний талууд	Төрийн оролцоо	Эрх зүйн шинж
(Impact Benefit Agreement)	Уул уурхайн компани ↔ Орон нутгийн иргэд / нутгийн байгууллага	Шууд тал биш	Хувийн гэрээ (social-impact oriented)
ILUA (Indigenous Land Use Agreement)	Уул уурхайн компани / газар ашиглагч ↔ Уугуул иргэд (Native title holders)	Зохицуулагч, бүртгэгч	Хуульд суурилсан, бүртгэлтэй гэрээ
CDA (Community Development Agreement)	Уул уурхайн компани ↔ Орон нутгийн захиргаа / иргэд (заримд NGO)	Заримд хамтран тал	Холимог (private + public function)

MMDA (Model Mining Development Agreement)	Талууд тусгаагүй, байхгүй	Байхгүй	Загвар баримт (non-binding)
---	---------------------------	---------	-----------------------------

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42.1-д заасан орон нутгийн хамтын ажиллагааны гэрээний хэрэгжилтэд хийсэн тоон дүн шинжилгээ нь Монгол Улсын уул уурхайн салбарын эрх зүйн зохицуулалт, бодит хэрэгжилтийн хоорондын зөрүүг тодорхой харуулж байна.

Эдгээр гэрээ нь захиргааны гэрээний шинжийг агуулж, нийтийн эрх зүйн харилцааг зохицуулах зорилготой. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч болон орон нутгийн захиргааны байгууллага хооронд байгуулсан гэрээ нь зөвхөн эдийн засгийн ашиг сонирхлыг хангах бус, орон нутгийн иргэдийн оролцоог хангах, нийгмийн хариуцлагыг хэрэгжүүлэх эрх зүйн баримт бичиг байх ёстой. Гэвч дүн шинжилгээний үр дүнгээс харахад гэрээний эрх үүргийн хэсэг сул, тодорхой бус байдал давамгайлж байна. Захиргааны гэрээний шинжийг агуулж байгаа хэдий ч эрх үүргийн зохицуулалт сул, баримтжуулалт хангалтгүй байгаа нь захиргааны ерөнхий хуулийн шаардлагад нийцэхгүй байдал үүсгэж болзошгүй. Төрийн байгууллага болон тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн хоорондын харилцаа нь нийтийн эрх зүйн харилцааг зохицуулах зорилготой тул гэрээний загвар, бүтэц илүү нарийн, хууль зүйн үндэслэлтэй байх шаардлагатай.

Анализын үр дүнгээс харахад Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42.1-д заасан гэрээний хэрэгжилт нь тоон болон агуулгын хувьд хангалтгүй, эрх зүйн үндэслэл сул, хариуцлагын механизм тодорхой бус байна. Энэ нь уул уурхайн салбарын нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийг зохистой удирдах боломжийг хязгаарлаж, орон нутгийн хөгжлийн бодит үр өгөөжийг бууруулж болзошгүй. Иймээс гэрээний загвар, бүтэц, хэрэгжилтийн механизмыг хууль зүйн үндэслэлтэйгээр шинэчлэх шаардлага нэн тулгамдсан байна. Уурхай, үйлдвэртэй холбоотой заалт ихэнх гэрээнд орсон ч бодит хэрэгжилт, хариуцлагын баталгаажуулалт сул байна.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Монгол Улсад ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид болон нутгийн захиргааны байгууллагын хооронд байгуулагдах гэрээ нь байгалийн баялгийн ашиглалт, орон нутгийн хөгжлийн бодлого, иргэдийн эрх ашгийг уялдуулах чухал эрх зүйн механизм юм. Судалгаанаас харахад эдгээр гэрээний эрх зүйн зохицуулалт нь олон талын сорилттой тулгарч байгаа бөгөөд эрх мэдлийн давхардал, гэрээний хэрэгжилтийн ил тод байдлын дутагдал, орон нутгийн иргэдийн оролцооны сул тал зэрэг нь бодит практикт тодорхой бэрхшээл үүсгэж байна (Ашигт малтмалын тухай хууль, 2006/2023).

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид болон нутгийн захиргааны байгууллагуудын хооронд байгуулсан гэрээнүүдийн дийлэнх нь байгаль орчин, дэд бүтэц,

ажлын байр, хандив тусламжийн асуудлыг ерөнхий түвшинд тусгасан байна. Гэвч эдгээр асуудлуудыг гэрээний гол зүйлд тусгасан байдал харьцангуй бага байгаа нь амлалт нь бодит хэрэгжилт болж чадахгүй байх эрсдэлтэйг харуулж байна.

Эрх үүргийн хуваарилалт нь ихэнхдээ зөвхөн тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчид ногдуулсан бөгөөд хамтын хариуцлагын загвар руу дөхөж буй ч хангалтгүй байна. Хавсралтаар баталгаажсан гэрээ маш бага хувьтай байгаа нь хяналт, тайлагнал, хэрэгжилтийн нотолгоо дутмаг байгааг илтгэж байна. Ажлын байр нэмэгдүүлэх амлалт өндөр хувьтай тусгагдсан ч бодит заалт, шалгуур, хяналтын механизм дутмаг байгаагаас хэрэгжилт нь сул байна.

Хандив, тусламжийн асуудал нь гэрээний ерөнхий чиглэлд тусгагдсан ч эрх үүргийн зохицуулалт, баримтжуулалт хангалтгүй байгаа нь нийгмийн үр өгөөжийг бууруулах магадлалтай. Уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулахтай холбоотой дэд бүтцийн асуудал нь ихэнх гэрээнд тусгагдсан ч хэрэгжилтийн баталгаажуулалт сул байна.

Гэрээ байгуулсан этгээдийн хувьд 27.1 хувь нь сумын Засаг даргатай байгуулаагүй, 30.7 хувь нь эрх бүхий этгээд биш байж болзошгүй тул хууль зүйн үндэслэл сул байна. Улсын дээд шүүхийн тайлбарт заасны дагуу гэрээ байгуулах эрх бүхий этгээд нь зөвхөн тухайн талбайн сум, дүүрэг, аймгийн Засаг дарга болон тэдгээрийн Тамгын газар байх ёстой. Иймд гэрээний загвар, агуулгыг хуульд нийцүүлэн сайжруулах, хэрэгжилтийг баримтжуулах, хариуцлагын тогтолцоог тэнцвэртэй болгох шаардлагатай байна.

Ашигласан эх сурвалж

National Native Title Tribunal (NNTT). (2026). *About Indigenous Land Use Agreements (ILUAs)*.

Australian Government. Retrieved from <https://www.nntt.gov.au/ILUAS/Pages/default.aspx>

alessandri.legal. (2024). *Foreign investment in Chile: Legal framework for mining*. Retrieved from <https://alessandri.legal/en/landings/foreign-investment-in-chile-legal-framework-for-mining/>

World Bank. (2012). *Mining community development agreements: Sourcebook*. World Bank Extractive Industries Sourcebook. Retrieved from <https://documents.worldbank.org/>

British Chilean Chamber of Commerce. (2025). *Organic Constitutional Law on Mining Concessions (1982), Mining Code (1983)*. Retrieved from <https://britcham.cl/>

Superintendencia del Medio Ambiente. (2023). Retrieved from <https://portal.sma.gob.cl/>

Natural Resource Governance Institute. (2017). *Local level agreements in Mongolia's resource sector: Lessons learned and the way forward*. Retrieved from <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi-mongolia-agreement-briefing-english.pdf>

Alessandri Abogados. (n.d.). *Modification to Chile's mining legal framework*. Retrieved from <https://www.az.cl/en/modification-to-chiles-mining-legal-framework/>

- National Native Title Tribunal. (2023). Retrieved from <https://www.nntt.gov.au/Pages/Home-Page.aspx>
- International Council on Mining and Metals (ICMM). (2020). *Mining-Indigenous relationship agreements*.
- IRIM. (2021). *Монгол дахь уул уурхайн нийгмийн хариуцлага ба орон нутгийн гэрээний хэрэгжилт*.
- Natural Resource Governance Institute. (2017). *Local level agreements in Mongolia's resource sector: Lessons learned and the way forward*. Retrieved from <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi-mongolia-agreement-briefing-english.pdf>
- Blakiston, M., & M. M. (2023). *Mining 2023: Australia – Law and practice*. Chambers Global Practice Guides. Retrieved from <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/mining-2023/australia>
- AZ. (2024). *Modification to Chile's mining legal framework*. Retrieved from <https://www.az.cl/en/modification-to-chiles-mining-legal-framework/>
- EY. (2025). *Informe minero 2025*. Retrieved from <https://www.ey.com/content/dam/ey-unified-site/ey-com/es-cl/about-us/documents/informe-minero-2025.pdf>
- Ашигт малтмалын тухай хууль*. (2006).
- Байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээний тухай хууль*. (2012).
- Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль*. (1995).
- Монголын эрдэс баялгийн мэдээллийн байгууллага. (2026). Retrieved from <https://govmin.gl/>
- Газрын тухай хууль*. (2002).
- Гансүх, Г. (2020). *Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл барьцаалах эрх зүйн зохицуулалт, тулгамдаж буй асуудал*. Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл.
- Монгол Улсын Үндсэн хууль*. (1992).
- Australian Mining and Beyond Platform. (2024). *Legislation, regulations and guidelines*. Australian Government. Retrieved from <https://australiaminerals.gov.au/legislation-regulations-guidelines>
- KPMG Asia Pacific & Baker McKenzie experts. (2025). *Mining laws and regulations: Canada 2025*. International Comparative Legal Guides (ICLG). Retrieved from <https://iclg.com/practice-areas/mining-laws-and-regulations/canada>
- Орон нутгийн хөгжлийн сангийн үйл ажиллагааны журам*. (2021).

Bennett Jones Law Firm. (2025). *From mineral tenures to nuclear projects: The evolving role of UNDRIP in Canadian domestic law*. Mondaq. Retrieved from <https://www.mondaq.com/canada/indigenous-peoples/>